

გან "მაგტიკომი"
 ვალიდურობის დათარიღი: 04.06.2017

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის
 თავმჯდომარეს: ბატონ კახი ბექაურა

წევრებს: ბატონ ვახტანგ აბაშიძეს,
 ბატონ მერაბ ქათამაძეს,
 ქალბატონ ელისო ასანიძეს

ბატონო კახი, ბატონო ვახტანგ, ბატონო მერაბ, ქალბატონო ელისო,

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას არ ჩაუტარებია კვლევა, რომელშიც გათვალისწინებული იქნებოდა საქართველოში მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის (MVNO) სავალდებულო დაშვების ვალდებულების ამოქმედებასთან დაკავშირებული ყველა შესაბამისი რისკ-ფაქტორის ანალიზი. არ შეიძლება/დაუშვებელია, რომ ჟერ შემოღებულ იქნას ვალდებულება/რეგულირება და შემდეგ განხორციელდეს კვლევა/ანალიზი ამ ვალდებულების/რეგულირების აღსრულებიდან გამომდინარე გავლენების ან რისკების შეფასებაზე. ყველგან ჟერ ხდება კვლევა/ანალიზი/შეფასება, ხოლო შემდეგ ხდება გადაწყვეტილების მიღება და არა პირიქით. ამ ფონზე ბუნებრივად ჩნდება გონივრული კითხვები, რომ ეს ყველაფერი ნაჩქარევად და მიზანმიმართულად ხდება გარკვეული სუბიექტების პირადი/კერძო ინტერესების დასაკმაყოფილებლად.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შპს „მაგტიკომმა“ მსოფლიო აუდიტორული კომპანიების საუკეთესო პირველი ათეულიდან ექვს კომპანიას მისცა დაკვეთა, რათა მათ განეხორცილებინათ კვლევა/ანალიზი მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის (MVNO) საქართველოს მობილურ ბაზარზე სავალდებულო დაშვებაზე. აღნიშნული ექვსი კომპანიიდან ორი დიდი ოთხეულის წევრია. მსოფლიო აუდიტორული კომპანიების საუკეთესო პირველი ათეული და კონკრეტული კომპანიები, ვინც მაგტიკომის დაკვეთით განახორციელა სათანადო კვლევა/ანალიზი მოცემულია ქვემოთ:

1. Deloitte - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
2. PwC - არ დაგვიკვეთავს;
3. EY - არ დაგვიკვეთავს;
4. KPMG - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
5. BDO - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
6. Grant Thornton - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
7. RSM - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
8. Crowe - არ დაგვიკვეთავს;
9. Nexia TA - იბ. დანართად სრული კვლევა და შეფასება (ქართული და ინგლისური ვერსია)
10. Baker Tilly International - არ დაგვიკვეთავს.

აღნიშნულმა კომპანიებმა ჩაატარეს კვლევა საქართველოში შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

1. რისკები საქართველოს ეროვნულ უსაფრთხოებაზე;
2. ეფექტი საქართველოს ეკონომიკაზე;
3. ეფექტი ელექტრონული კომუნიკაციების დარგზე და მისგან გამომდინარე ქვეყნის ბიუჯეტზე;
4. ეფექტი სამუშაო ადგილებზე;
5. ეფექტი ინვესტიციებზე;
6. ეფექტი ტექნოლოგიურ განვითარებაზე.

ყველა ამ მიმართულების კვლევაზე ექვსივე კომპანიის მთავარი/ძირითადი პასუხი არის ნეგატიური, კერძოდ, MVNO-ს სავალდებულო დაშვება საქართველოში გამოიწვევს უარყოფით შედეგებს.

წინამდებარე წერილში მოცემულია თითოეული კვლევის დასკვნითი ნაწილი და ყურადსალები/მნიშვნელოვანი ამონარიდები, ხოლო დანართებად კი - ექვსივე კომპანიის სრული კვლევა/ანალიზი.

ქვემოთ მოცემული კვლევებისა და დასკვნების საფუძველზე მოგიწოდებთ გაუქმოთ საქართველოს მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორის სავალდებულო დაშვებაზე საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის №-20-9/156 გადაწყვეტილება, ვინაიდან მისი აღსრულება პირველ რიგში გაანადგურებს მობილური ქსელის ოპერატორებს, საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს ეროვნულ უსაფრთხოებას, მოსახლეობის პერსონალურ ინფორმაციას, შეამცირებს გადასახადების სახით საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლებს, გამომდინარე აქცევას საქართველოს ეკონომიკას, მნიშვნელოვნად დააზიანებს ოპერატორების ციფრული სერვისებით მოსარგებლე დარგებს, მათ შორის, საფინანსო, საბანკო, სახელმწიფო ინსტიტუტებს და მთლიანობაში შეამცირებს დასაქმებულთა რაოდენობას. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოგიწოდებთ ერთი ხელის მოსმით ნუ დაანგრევთ იმას, რაც საქართველოში ამ მიმართულებით შეგვიქმნია ბოლო 25 წლის განმავლობაში.

გაითვალისწინეთ, რომ თანდართული დოკუმენტები ან/და მათი შინაარსი, როგორც მთლიანად, ასევე ნაწილობრივ, არ შეიძლება გამჟღავნებულ/გადაცემულ იქნას ნებისმიერ მესამე პირზე, შპს "მაგთიკომის" წინასწარი წერილობითი თანხმობის გარეშე. ამ პირობის დარღვევა, გამოიწვევს შესაბამის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას.

წინამდებარე წერილს თან ერთვის:

1. Deloitte -ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები;
2. KPMG-ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები;
3. BDO-ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები;
4. Grant Thornton-ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები;
5. RSM -ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები;
6. Nexia International-ს დასკვნა და მნიშვნელოვანი ამონარიდები.

აგრეთვე,

კომპაქტ დისკი (CD) და USB ფლეშ-მებსიერება – სადაც მოცემულია Deloitte-ს, KPMG-ს, BDO-ს, Grant Thornton-ს, RSM -ს, Nexia International-ს სრული ანგარიშების და დასკვნების ქართული და ინგლისური ელექტრონული ვერსიები.

პატივისცემით,

გენერალური დირექტორის მოადგილე

ანდრია ზოდელავა

აბრევიატურების ჩამონათვალი

ARPU	საშუალო შემოსავალი ერთ მომხმარებელზე
GNCC	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია
GSM	მობილური კომუნიკაციების გლობალური სისტემა
GSMA	გლობალური მობილური საკომუნიკაციო სისტემების ასოციაცია
HHI	ჰერცინდაპლ-ჰირშმანის ინდექსი
ITU	ტელეკომუნიკაციის საერთაშორისო კავშირი
MNO	მობილური ქსელის ოპერატორი
MVNO	მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორი
SMP	მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუთვლება
p.p.	პროცენტული ჰუნძტი
MNP	მობილური ნომრების პორტირება
CNMC	ესპანეთის კონკურენციის ორგანო (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)
BCG	ბოსტონის საკონსულტაციო ჯგუფი (Boston Consulting Group)
PPP	მსყიდველობითი უნარის პარიტეტი (Purchasing power parity)
NRA	ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო

ჩვენი ექსპერტული შეფასებით, ბევრი განსხვავებული საზომის გათვალისწინებითა და შექერების შედეგად, ვთვლით, რომ არსებული პირობები შეუსაბამოა საქართველოს მობილურ ბაზარზე MVNO რეგულაციების შემოსალებად.

საქართველოს მობილური ბაზრისათვის დამახასიათებელია დადგენილი დაბალი ფასები და ყველასათვის ხელმისაწვდომი მობილური მომსახურების ფართო გაფრიცელება. ამასთან, პორტფილების დაბალი და კლებადი მაჩვენებელი მიუთითებს იმაზე, რომ მომხმარებელი არ არის სენსიტიური ფასების მიმართ, რადგან კონკურენტ ქსელზე გადართვის შემთხვევაში მიღებული სარგებელი უმნიშვნელო ან ძალიან მცირეა. ამით აიხსნება ძალიან სტაბილური საბაზრო სტრუქტურა, რომელიც 2011 წლიდან უცვლელია საქართველოს მობილური ბაზრისათვის. აღნიშნული ავრეთვე გულისხმობს, რომ ბაზარზე ახალი მობილური მონაწილეებისათვის ფასების შემცირებისა თუ მომსახურების პენეტრაციის გაზრდის შესაძლებლობა მცირეა. ამასთან, ევროპის უსადენო კავშირგაბმულობის ბაზრებზე ფასების შემცირების გამომწვევი მიზეზების ანალიზით დადგინდა, რომ ფასების შემცირება ძირითადად დაკავშირებულია ერთეულის ხარჯის შემცირებასთან, რაც განპირობებულია მასშტაბის ეფექტურობითა და ტექნოლოგიური მიღწევებით.

ამგვარად, საკმაოდ გაფრიცელებულ და ფასების მიმართ არა-სენსიტიური ბაზრის პირობებში, ასევე კოვიდ-კრიზისისგან შერყეული მსოფლიო ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ MVNO-ს შემოსვლა ბაზარზე უკიდურესად რთული იქნება ორი ძირითადი მიზეზის გამო:

MVNO-ს კანდიდატებს გაუჭირდებათ ბაზარზე წილის მოპოვება (ისეთი მაღალი მოხმარების ინდუსტრიაში, როგორიც მობილური კავშირია, ახალმა მოთამაშებმა უნდა მოძებნონ და დაიმკვიდრონ ერთი რომელიმე ნიშა და ფასდაკლებების საშუალებით შექმნან კომერციული იმპულსი - ჩვენი კვლევა აჩვენებს, რომ ამჟამად ქართულ ბაზარზე ამ ელემენტებიდან არც ერთი არაა აქტუალური).

კოვიდ-ეპიდემიით გამოწვეულ არამდგრად ვითარებაში MVNO-ს კანდიდატებს გაუჭირდებათ დაფინანსების მოძიება.

ასევე ვთვლით, რომ MVNO რეგულაციების შემოღება არაპროდუქტული იქნება მობილური ინფრასტრუქტურის თვალსაზრისითაც. ჩვენი ანალიზის მიხედვით, საქართველოს ჩამორჩენა მობილური ინფრასტრუქტურის გამართულობასა და 5G-ს გაშვების მნიშვნელობა - მომავალი ათწლეულის განმავლობაში მობილურ ინფრასტრუქტურაში მნიშვნელოვანი ინვესტიციების საჭიროებას შექმნის. ქვეყნების უმეტესობა ინვესტიციების ნასახალისებლად იყენებს

“...ვთვლით, რომ
არსებული პირობები
შეუსაბამოა
საქართველოს
მობილურ ბაზარზე
MVNO რეგულაციების
შემოსალებად”

ინფრასტრუქტურულ კონკურენციას. საქართველოში საინვესტიციო შესაძლებლობები არაა ბალანსირებული და განაპირობებულია მხოლოდ ორ მოთამაშეს (მაგთიკომი და სილენტი) შორის, რომელთაც გააჩნიათ ინვესტიციისათვის საჭირო ფინანსური შესაძლებლობები. ვიონი საქართველო, უარყოფითი საოპერაციო ფულადი სახსრების (operating cash flow) მაჩვენებლით, ფინანსურად სუსტია. ამასთან, ანალიზის საფუძველზე ვთვლით, MVNO ახალი მოთამაშები უარყოფითად იმოქმედებენ ყველა არსებულ ოპერატორზე (MNO), თუმცადა, ვიონი საქართველო არაპროპორციულად მძიმედ დაზიარალდება, რადგან მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების (MVNO) სამიზნე ძირითადად ვიონის მომხმარებლები იქნებიან (ვიონი საქართველოს მომხმარებლების ძირითადი ნაწილი ფასების მიმართ სენსიტიურია. ვიონი, მისი მცირე ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინებით ვერ შეძლებს მომხმარებლების შენარჩუნებას). საბოლოო ჯამში, ვთვლით, რომ MVNO რეგულაციებმა შესაძლოა გაამწვავოს მოთამაშეთა შორის არსებული ფინანსური უთანასწორობა და კიდევ უფრო დააქვეთოს ინფრასტრუქტურული კონკურენცია მობილურ ბაზარზე, რაც უარყოფითად აისახება საქართველოში არსებული მობილური ინფრასტრუქტურის დონეზე.

და ბოლოს, ტექნოლოგიური თვალსაზრისით, MVNO-ებსა და MNO-ებს შორის ინტეგრაციის ხელმისაწვდომი გადაწყვეტების ფართო ალტერნატივების წყალობით ეს სფერო, ზოგადად, ითვლება დაბალი სირთულის მქონედ, მაგრამ გამოწვევას წარმოადგენს უსაფრთხოება. MNO-ები შესაძლოა გახდნენ მზარდი კიბერ-თავდასხმების ობიექტები. ამას განაპირობებს MVNO-ების შედარებით სუსტი თავდაცვისუნარიანობა, MNO-ების დაცვასთან შედარებით, რამაც შესაძლოა უნდა შეურად შეუქმნას შესაძლებლობები კიბერ-თავდამსხმელებს. MNO-ები უნდა იყვნენ მზად მსგავს საფრთხესთან გასამკლავებლად.

მნიშვნელოვანი ამონარიდები

„საფასო თვალსაზრისით საქართველოს მობილური კავშირის ბაზარი საკმაოდ ხელმისაწვდომია და წარმოდგენილია დაბალი ფასებით სხვა ბაზრებთან შედარებით.“

„მობილური კავშირის ქართული ბაზარი ხასიათდება მაღალი დონის შეღწევადობით და გაკერებულია.“

“GNCC-ის მიერ გამოქვეყნებული კვლევის მიხედვით 2019 წლის მდგომარეობით საქართველო ერთ-ერთია იმ ბაზრებს შორის, სადაც მობილურ ინტერნეტზე ყველაზე დაბალი ფასებია.“

“ოპერატორების მუდმივი ფასდაკლებებისა და სარეკლამო აქტივობების შედეგად მომხმარებლის სასარგებლოდ კიდევ უფრო იზრდება დამატებითი შეღავათები მობილურ პაკეტებზე.“

ახალი მოთამაშეების მოზიდვა

„არ დასტურდება, რომ საქართველოში არსებობს ისეთი თავისუფალი ნიშა, რომელიც იქნება MVNO-ს წარმატებისთვის საკმარისი ზომის.“

საინვესტიციო საჭიროებები ქვეყანაში

„MVNO-ების შემოღებით გაღრმავდება საინვესტიციო ძალთა უთანასწორობა ბაზრის ძირითად ინფრასტრუქტურულ მოთამაშეებს შორის, რაც პოტენციურად შეამცირებს კონკურენციას ინფრასტრუქტურულ დონეზე.“

რეგულაციის საკითხები

„ძალიან ცოტაა მაგალითები, როცა მარეგულირებლის მიერ ხდება ბაზარზე ჩარევა საბითუმო ფასების დასაღებელი.“

„დღეისათვის ბევრი მაგალითია, როცა ქვეყნები აუქმებენ, ან უარს ამბობენ MVNO რეგულაციებზე.“

ეკონომიკა და კოვიდ-19

„ეკონომიკური კრიზისის შედეგად შეიქმნება ნეგატიური და მერყევი ეკონომიკური გარემო, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის ორგანიზაციების მდგრადობას და დააფრთხობს ინვესტორებს.“

„2020 წელს საქართველოში მშპ შემცირდება -4.0%-დან -5.5%-მდე, მოვლენათა განვითარების სხვადასხვა სცენარის შესაბამისად.“

„ჩამოყალიბდება ეკონომიკური გარემო, რომელიც მთელს მსოფლიოში შეარყევს ორგანიზაციების სიცოცხლისუნარიანობას.“

ტექნოლოგია და უსაფრთხოება

„MVNO წარმოადგენს დაცულობის თვალსაზრისით პოტენციურად სუსტ კავშირს, რომელიც შესაძლოა, საშიშროებას წარმოადგენდეს MNO-ს ქსელის უსაფრთხოებისათვის“.

„უკიდურესად რთულია MNO ქსელის უსაფრთხოების გარანტირებულად უზრუნველყოფა და მონაცემთა დაცვა.“



KPMG-ის (დიდი ოთხეულის წევრი) - დასკვნა

როდესაც აშკარაა, რომ MVNO-ს შეუძლია შემოიტანოს დამატებითი ღირებულება, რომელიც MNO-ს არ შეუძლია, მის ქსელზე მოცულობის დამატებით, MNO-ს აქვს სტიმული, რომ უზრუნველყოს MVNO-ს ქსელზე დაშვება. MNO-ების მაღალი ფიქსირებული ხარჯების ბუნების გამო, არ არსებობს მიზები ვითიქროთ, რომ MNO არ მისცემს MVNO-ს პარტნიორობის შანსს, კონკურენტუნარიან/სამართლიან პირობებზე, თუ MNO-ს სკერა, რომ MVNO-ს შეუძლია უკეთესად იასპარებოს ზოგიერთ სეგმენტებში. ასევე, როგორც ეს ირლანდიის/გაერთიანებული სამეფოს მაგალითზე ჩანს (მე-5 თავში), პარტნიორობის ნებაყოფლობითობა გადამწყვეტი ფაქტორი შეიძლება აღმოჩნდეს MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლის წარმატებისთვის.

ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ MVNO-ების ბაზარზე შემოსვლა დაკავშირებულია რიგ ფინანსურ, საოპერაციო და საბაზრო რისკებთან,¹ რომლებიც პოტენციურად უარყოფით გავლენას ახდენენ მომსმარებლების შედეგებზე. მაგალითად, მსგავსი ტიპის ოპერატორი, როგორც წესი, უფრო დაუცველია კიბერუსაფრთხოების რისკების წინაშე, ვიდრე ტრადიციული MNO, რაც ნაწილობრივ მათ სუსტ უსაფრთხოების შესაძლებლობებს უკავშირდება.²

ამასთანავე, მობილური კავშირის ბაზარი საქართველოში კონკურენციის მაღალ დონეს ამუღავნებს, სხვა ანალოგიურ ქვეყნებთან შედარებით დაბალ კონკურენტუნარიან ფასებს სთავაზობს მის კლიენტებს, როგორც მობილური მომსახურების, ასევე მობილურ მონაცემთა მომსახურების სფეროში და შესაბამისობაშია განვითარებულ საბაზრო ტენდენციებთან, რაც იძლევა მინიშნებას იმისა, რომ MVNO-ების არსებობა არ არის აუცილებელი კონკურენტუნარიანი შედეგების მისაღებად.

როგორც ადრე 1-ელ თავში აღვწერეთ, საქართველოს ხელმისაწვდომი მობილური კავშირის ბაზარი არის პატარა, აქვს შეღწევადობის მაღალი განაკვეთი, მასშტაბირების დაბალი უნარი, რადგან მისი მობილური შეღწევადობის განაკვეთმა, როგორც ჩანს, მის პიკს მიაღწია, მისი მოსახლეობის რაოდენობა ნელა-ნელა მცირდება, ხოლო გამოუკვლევი ნიშები თითქმის აღარ დარჩა. რაც იწვევს შემდეგს:

- MVNO-ებისთვის სავარაუდო არასაკმარისი კრიტიკული მასა, რაც იძლევა მინიშნებას იმისა, რომ მათ შესაძლოა გაუჭირდეთ „წაუგებლობის წერტილის“ მიღწევა, რაც იმის გათვალისწინებით, რომ იარსებებს სავალდებულო დაშვების პარტნიორობა (ნებაყოფლობითი/ბუნებრივი პარტნიორებისაგან გასხვავებით), მიანიშნებს იმაზე, რომ

¹ „მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორები (MVNO)“, MCMC (2008)

² „სერია X - მონაცემთა ქსელები, ღია სისტემის კომუნიკაციები და უსაფრთხოება“, ITU (2017)

ნებისმიერი ინდივიდუალური MVNO-ს მომგებიანობა იქნება დაბალი და იარსებებს რისკი იმისა, რომ MVNO გადარჩენისთვის გახდება დამოკიდებული მარეგულირებელის მუდმივ მხარდაჭერაზე;

- b) სხვაობის/კონკურენტულად არახელსაყრელი პოზიციის შესაძლო გამძაფრება, ევროპის ანალოგების მიმართ, იმის გათვალისწინებით, რომ MNO-ებს საქართველოში, ევროპის ანალოგებთან შედარებით, საშუალოდ 2.5-ჯერ ნაკლები აბონენტი ჰყავს.³ რადგან MVNO-ებისთვის, მათი მომხმარებელთა ბაზის ორგანულად ზრდა იქნებოდა რთული, მოსალოდნელია MNO მომხმარებელთა ბაზის კანიბალიზაცია და ფასების ეროვნია. აღნიშნულმა შესაძლოა დაბალი ARPU გამოიწვიოს (როგორც წარმოდგენილია მეხუთე თავში, ისრაელის და ესპანეთის მობილური კავშირის ფასები შემცირდა ყოველწლიური 26%-34%⁴ და 12%-ით,⁵ შესაბამისად), ბაზარზე, სადაც ფასები ისედაც დაბალია და პოტენციურად საბოლოოდ დააზიანებს არსებული მოთამაშეების მომგებიანობას, რამაც თავის მხრივ შესაძლოა გამოიწვიოს ბაზრიდან გასვლები და შემცირებული საბაზრო კონკურენტუნარიანობა.

აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ MVNO ვერ შეძლებს საკმარისი მასშტაბირების განხორციელებას „წაუგებლობის“ წერტილის“ მისაღწევად და შესაბამისად, გადარჩენისთვის დასჭირდება მარეგულირებლის მუდმივი მხარდაჭერა, ან ის ეფექტურად მოიპოვებს MNO-ების სამომხმარებლო ბაზას, შეამცირებს მათ შემოსავლებს და, რაც მთავარია, სექტორის დასაქმებას (როგორც ნაჩვენებია მე-5 თავში, ისრაელის შემთხვევაში 2010-2018 წლების განმავლობაში 3 არსებული MVNO-ს შემოსავლები შემცირდა 61%-ით და სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა 48%-ით⁶). თრივე ვარიანტი, მაღალი ალბათობით, იქნება საზიანო სატელეკომუნიკაციო ინდუსტრიისთვის, მისი მომხმარებლებისთვის და ზოგადად, საზოგადოებისთვის.

ესპანეთის შემთხვევაში, მობილური მომსახურების შემოსავლები 2007 წლიდან (MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლიდან) 2017 წლამდე შეალებდი შემცირდა 68%-ით.⁷ რადგან როგორც მოგების გადასახადი ასევე დამატებითი ღირებულების გადასახადი პირდაპირ დამოკიდებულია სექტორის მიერ გამომუშავებულ შემოსავლებზე, შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ საბიუქეო შემოსავალზე, ამ გადასახადებიდან გამომდინარე, უარყოფითი გავლენა განხორციელდა. საქართველო მსგავსი რისკის წინაშე დგას, იმ მოვლენათა განვითარების შემთხვევაში, სადაც MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლა უტოლდება შემოსავლების ზოგად კლებას, და შესაბამისად, შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ნაკლებ საბიუქეტო შემოსავალს, დაბალი საგადასახადო შემოსავლების შედეგად.

იმ პირობებში, როდესაც მესამე მოთამაშე, ბაზრის წილის კუთხით, ფინანსურად რთულ მდგომარეობაშია, უარყოფითი საოპერაციო შედეგებით ორი თანმიმდევრული წლის

³ ITU; „ციფრული ეკონომიკისა და საზოგადოების ინდექსი(DESI)”, ევროკომისია (2018); GNCC

⁴ „კანადის პერსექტიული ციფრული ინფრასტრუქტურა ყველასთვის სარგებლის მიზნით”, BCG (2019)

⁵ „კომისიის გადაწყვეტილება საქმე ES/2017/1965-სთან დაკავშირებით: ესპანეთში საზოგადოებრივი მობილური ტელეფონების ქსელებზე წვდომის და გარის ჩამოწყების ბაზარი”, ევროკომისია (2017)

⁶ „Times of Israel”

⁷ CNMC

განმავლობაში,⁸ MVNO-ების ბაზარზე შესვლამ შესაძლოა პოტენციურად გამოიწვიოს MNO-ს ბაზრიდან გასვლა და შედეგად შემცირებული კონკურენცია ბაზარზე.

MNO-ს მომგებანობაზე (რომლის მამოძრავებელ ძალას დაბალი ფასები წარმოადგენს) MVNO-ების ბაზარზე შესვლის შესაძლო გავლენის გათვალისწინებით, კერძო ინვესტიციები შეიძლება შემცირდეს, როგორც ეს ვნახეთ ესპანეთში და ისრაელში, ესპანეთში, 2007 წლიდან (MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლიდან) 2017 წლამდე შეაღები ინვესტიციები 19%-ით⁹ შემცირდა. მსგავსად ამისა, ისრაელში, 2009 წლიდან (MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლიდან) 2018 წლამდე შეაღები, ინვესტიციები 35%-ით შემცირდა.¹⁰ აღნიშნული რისკი დასტურდება კვლევით, რომელშიც შესწავლილ იქნა 58 MNO-სთან დაკაშირებული მონაცემები, 21 OECD ქვეყანაში, 2000-2008 წლებში, რის შედეგადაც გაკეთდა დასკვნა, რომ „სავალდებულო დაშვების უზრუნველყოფა დაკავშირებულია MNO-ების მხრიდან ინვესტიციების შედარებით დაბალ სიხშირესთან.“¹¹ შესაბამისად, ადრე 4G-ში განხორციელებული ინვესტიციების ამოღება, რომელიც ჰქონდა არ არის შესრულებული,¹² ასევე ახალი ინვესტიციების დაფინანსება, შეიძლება შეფერხდეს, რაც ასევე 5G-ის დანერგვას შეაფერხდეს, რაც შემდგომ მოითხოვს არსებით ინვესტიციებს, დროის გარკვეულ მომენტში, როდესაც 5G-ის საინვესტიციო ამონაგები არ არის ზუსტად ცნობილი. როგორც GSMA აღნიშნავს:

„5G-ის მობილურ თვერატორიებზე დანერგვის ფინანსური მოთხოვნები იწება მნიშვნელოვანი, რაც, გაურკვეველი ამონაგების მქონე ინვესტიციების მაღალ დონეს მოითხოვს.“¹³

მაშასადამე, MVNO-ების ძალდატანებით შემოსვლა ბაზარზე სავარაუდოდ გამოიწვევს ქსელში კერძო ინვესტიციების კლებას და უარყოფით გრძელვადიან სამომხმარებლო შედეგებს, არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ის ართმევს მომხმარებელს შესაძლებლობას ისარგებლოს უახლესი ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიით მის სარგებელთან ერთად, არამედ რადგან იგი ასევე გავლენას ახდენს MNO-ების უნარზე განახორციელოს ინვესტიციები ქსელის ხარისხში და ხელმისაწვდომობაში (მაგ. სიჩქარე, დაფარვა, დაყოვნება (latency), რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორია, იმ შემთხვევაში, როდესაც გაუმჯობესების შესაძლებლობა კვლავ არსებობს).

შეფერხებულ ინვესტირებასთან ერთად, სამომხმარებლო შედეგებზეც შესაძლოა დაფიქსირდეს უარყოფითი გავლენა, განსაკუთრებით დატვირთული საათების განმავლობაში, რადგან MNO-ებს არ აქვთ ხილვადობა MVNO-ების მომავალი ტრანზისის საჭიროებებზე.

საბოლოოდ, არაანგარიშობითი MVNO-MNO პარტნიორობის წახალისებას, შეუძლია გამოიწვიოს გრძელვადიანი ინვესტიციების გაუარესება, როგორც ამას ისრაელის და ესპანეთის მაგალითზე ვხედავთ, და იქნიოს ზოგადი უარყოფითი გავლენა კონკურენტუნარიანობაზე, მოკლევადიანი ხელმისაწვდომობის ხარჯები, რაც სავარაუდოდ საბიუჯეტო შემოსავლების კლებას

⁸ „ფინანსური ანგარიშგება და დამოუკიდებელ აუდიტორთა დასკვნა“ 2018 წლის 31 დეკემბრისთვის, შპს „VEON Georgia“

⁹ CNMC

¹⁰ „Times of Israel“

¹¹ „წელობის რეგულირება და ინფრასტრუქტურული ინვესტირება მობილურ სატელეკომუნიკაციო ინდუსტრიაში“, კიმ ეტ ალ (Kim et al) (2011)

¹² მაგთიკომის ფინანსური ანგარიშგება

¹³ „5G სახელმძღვანელო“, GSMA (2019 წლის აპრილი)

გამოიწვევს. COVID-19-ის აფეთქების შედეგად, ამჟამად არსებული გაურკვეველი ეკონომიკური და ინდუსტრიული მდგომარეობა და მომავალი ინვესტიცია 5G ტექნოლოგიაში, ინდუსტრიის თანაბაყოლილ, ძალიან გრძელ საინვესტიციო ციკლთან ერთად, არსებითად ზრდის MVNO-ს ბაზარზე სავალდებულო შემოსვლის რისკს, რამაც შესაძლოა მოულოდნელი შედეგები გამოიწვიოს და შემდგომ წლები დასჭირდეს აღსადვენად.¹⁴

მნიშვნელოვანი ამონარიდები

ფინანსური და საბაზრო რისკები

„თითქმის არ არსებობს აუთვისებელი ბაზრის სეგმენტების ნიშების არსებობის მტკიცებულება. ფასდაკლების სეგმენტი, რომელიც, როგორც წესი, MVNO-ების მთავარ სამიზნე სეგმენტს წარმოადგენს, უკვე ათვისებულია და ბაზრის ანალიზი, მთლიანობაში, ფასთან მიმართებაში დაბალ მგრძნობელობაზე მიუთითებს, როგორც ეს ნახსენებია 1-ელ თავში. გარდა ამისა, MNO-ები საქართველოში სთავაზობენ შეთავაზებებს, რომლებიც სხვა ნიშების სეგმენტებს მოიცავს, როგორიცაა ახალგაზრდობა, მიგრანტები, საერთაშორისო მოგზაურები და უცხოეთის სეგმენტი. შესაბამისად, გამოუკვლევი ნიშები ძნელად თუ მოიძებნება, განსაკუთრებით დაბალი ფასის სეგმენტისთვის.“

„მოკლედ რომ ვთქვათ, ამ ეტაპზე MVNO-ს შემოსვლამ შეიძლება გამოიწვიოს კანიბალიზაცია, საერთო საბაზრო ღირებულების დაკარგვა, არსებული MNO-ებისთვის მომგებიანობის შემცირება და შესაძლო შემდგომი გასვლები ბაზრიდან, რაც გამოიწვევს ბაზრის კონკურენტუნარიანობის შემცირებას.“

საოპერაციო და მომსახურების ხარისხის რისკები

„ქსელის გადატვირთვა – MVNO-ს ბაზარზე შემოსვლამ შესაძლოა, ქსელის მოხმარების მაღალი დონეებით გამოწვეული ქსელის გადატვირთვის გამო, მომსახურების საერთო ხარისხის შემცირება გამოიწვიოს.“

„კიბერუსაფრთხოება – MVNO უფრო დაუცველია კიბერუსაფრთხოების რისკების მიმართ, ვიდრე ტრადიციული MNO. საერთაშორისო სატელეკომუნიკაციო კავშირი აღნიშნავს შემდეგს: „ტრადიციული ქსელური ოპერატორებისაგან განსხვავებით, რომლებიც ფლობენ დამოუკიდებელ სატელეკომუნიკაციო ქსელებს, MVNO-ს შეუძლია მხოლოდ სატელეკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურების გარკვეული ნაწილის მართვა. MVNO-ების მომსახურების გადამყიდველები სხვადასხვა აღვილას არიან მიმოიტანებულნი და MVNO-ებს სხვადასხვა კავშირების საშუალებით უკავშირდებიან. გარდაუკალია, რომ MVNO-ები უსაფრთხოების სერიოზული საფრთხეების წინაშე დგანან, არაადეკვატური უსაფრთხოების პრაქტიკისა და მოთხოვნების გამო, რომლებიც ძალიან

¹⁴ „კანადის პერსპექტიული ციფრული ინფრასტრუქტურა ყველასთვის სარგებლის მიზნით”, BCG (2019)

განსხვავდება ტრადიციული ქსელის ოპერატორების უსაფრთხოების მოთხოვნებისგან. ზოგადად, MVNO-ს უსაფრთხოების შესაძლებლობები უფრო სუსტია, ვიდრე ტრადიციული ქსელის ოპერატორებისა. MVNO-ები ხდებიან უსაფრთხოების გამოწვევებისათვის მთავარი სამიზნები.⁴⁵

„საერთო კამპი, MVNO-ების შესვლამ ბაზარზე შესაძლოა გამოიწვიოს MNO-ების მომგებიანობის შემცირება და შედეგად გამოიწვიოს ინვესტიციების შეჩერება, ახალ ქსელებში ინოვაციების შენელება, ახალი ტექნოლოგიების (როგორიც 5G) დანერგვის დაყოვნება, რომლებიც გადამწყვეტია ეკონომიკის საერთო კონკურენტუნარიანობისთვის, რაც საბოლოო კამპი, დააზიანებს ციფრული ინფრასტრუქტურის სარგებელსა და ქსელის ხარისხს.“

⁴⁵ „სერია X - მონაცემთა ქსელები, ღია სისტემის კომუნიკაციები და უსაფრთხოება”, ITU (2017)

BDO-ს დასკვნა

კვლევის საფუძველზე ჩვენს მიერ გაკეთებული დასკვნები მოიცავს შემდეგს:

MVNO ოპერატორების შემოყვანა იმ მიზნით, რომ ამან შეიძლება ფასები შეამციროს და მობილური სერვისების ხელმისაწვდომობა გააუმჯობესოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის, დიდი ალბათობით მცდარია;

როგორც მაღალ და საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებში MVNO ბაზრების და MVNO-ს არ მქონე ბაზრების შედარებამ აჩვენა, ბაზარზე MVNO ოპერატორების არსებობამ შეიძლება მომსახურებაზე ფასები გაზიარდოს, აბონირების დონე შეამციროს და ქსელის ინფრასტრუქტურაში ინვესტირება შეზღუდოს;

საქართველოს გარემოებები არც თუ ისე ხელსაყრელია MVNO ოპერატორების შემოყვანისთვის, რადგან საქართველოში მობილური კავშირის შეღწევადობის დონე უკვე მაღალია, ხოლო ერთი აბონენტის საშუალო შემოსავალი (ARPU) - დაბალი; აბონენტთა დონეზე მრავალ-SIM ბარათიანი მიდგომები კარგად არის დამკვიდრებული, თუმცა მოსახლეობის რაოდენობა შეზღუდულია;

საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, MVNO ოპერატორები სამომავლოდ სავარაუდოდ ვერ შეძლებენ წარმატებით ფუნქციონირებას საქართველოში, გამონაკლისი შეიძლება იყოს შეზღუდული რაოდენობის კომპანიები (მაგ.: ისეთები, რომელთაც კავშირი აქვთ საზღვარგარეთ დაფუძნებულ მომსახურების მიმწოდებლებთან);

სავალდებულო MVNO პოლიტიკის განხორციელების რეგულირებასთან დაკავშირებული სირთულეები აჭარბებს სხვადასხვა უფლებაუნარიანი მარეგულირებელი ორგანოების მოლოდინს, რადგან განხორციელებას დაგეგმილზე დიდი ღრმა სტირდება და რეგულირების მრავალი ეტაპისა და ღონისძიების შესრულებას მოიცავს;

MVNO პოლიტიკის შედეგები, თუ ის სრულყოფილად განხორციელდება და შედეგად ბევრი MVNO ოპერატორი დაიწყებს საქმიანობას, შეიძლება უარყოფითი იყოს ფასებზე, მომსახურების ხარისხზე, მომავალი თაობის (კერძოდ, 5G) ტექნოლოგიაში კაპიტალის დაბანდებასა და დროულობაზე, კონკურენციაზე და ბაზრის ზრდაზე გავლენის თვალსაზრისით;

და ბოლოს, აღსანიშნავია, რომ MVNO ოპერატორებმა შეიძლება ასევე მნიშვნელოვნად გაზიარდონ კიბერუსაფრთხოების დარღვევის შემთხვევები, რადგან მათ შეუძლიათ კონფიდენციალურ მონაცემებზე და (უფრო არაპირდაპირი გზით) ქსელური ოპერატორების ძირითად ობიექტებზე უფრო ადვილი წვდომის უზრუნველყოფა.

მნიშვნელოვანი ამონარიდები

ჩვენი ექსპერტული მოსაზრებით, სავალდებულო MVNO პოლიტიკის გატარების უარყოფითი შედეგები არსებითად გადააჭარბებს მის სარგებელს საქართველოსთვის, რამაც შესაძლოა შეაჩეროს პოლიტიკის სხვა კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ინციდენტივები, აგრეთვე შეამციროს სექტორში განსახორციელებელი ინვესტიციები, მათ შორის, 5G ქსელებისა და სერვისების განთავსებასთან დაკავშირებული.

მნიშვნელოვანია, ასევე, მარეგულირებლის გადაწყვეტილების შემთხვევაში, MVNO ოპერატორების საქართველოში შემოსვლის დროის საკითხი. ჩვენი აზრით, თუნდაც MVNO ოპერატორების შემოსვლის გადაწყვეტილება რელევანტური იყოს, მათი შემოსვლის დრომ, დიდი ალბათობით, დიდი ხნის წინ ჩაიარა.

როგორც კვლევამ აჩვენა, თუ რომელიმე MVNO ოპერატორი შეძლებს საქართველოს მასშტაბის ბაზარზე არსებობის შენარჩუნებას, დაბალი ARPU-ის (ერთი აბონენტის საშუალო შემოსავალი) და პოტენციური MVNO-სთვის გამოყენებული შესაბამისი მარების გათვალისწინებით, საგარაუდოდ, ეს იქნება საზღვარგარეთ დაფუძნებული ან მრავალ ქვეყანაში მოქმედი ოპერატორი, რომელსაც ფართო ბაზარი აქვს და ამ ბაზარს ფინანსური და საოპერაციო მასშტაბის მიზნებისთვის გამოიყენებს. ამ შემთხვევაში, გასათვალისწინებელი იქნება სატრანსფერო ფასწარმოქმნისა და დაბეგვრის, ასევე, დამატებითი რეგულირების საკითხები. ასეთმა MVNO აქტივობამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს უცხოური ვალუტის შემოდინებაზე (რომენგიდან და შიდაკავშირის სერვისებიდან), რაც სენსიტიური საკითხი იქნება საქართველოსთვის.

„ჩვენს მიერ შეფასებულ, ეკონომიკური თვალსაზრისით საქართველოს მსგავს დანარჩენ ქვეყნებში MVNO ოპერატორები არ შესულან, ან თუ შევიღნენ, ბევრმა მათგანმა ვერ შეძლო არსებობის გაგრძელება“.

„2007 წელს, ევროკომისიამ საზოგადოებრივი მობილური სატელეფონო ქსელების წვდომის საბითუმო ბაზარი ამოილო აპრილული რეგულირებისადმი მგრძნობიარე ბაზრების სიიდან“.

„მოსაზრება, რომ საქართველო შეძლებს MVNO ოპერატორების სხვა ქვეყნებიდან მოზიდვას, საგარაუდოდ რესერის ფედერაციის გარდა, ნაკლებად რეალისტურია (რაც ასევე უსაფრთხოების დამატებით საკითხებს წამონევს, რეგიონში არსებული გეოპოლიტიკური დაძაბულობის გამო)“.

„ზოგადად, MVNO ოპერატორებს ნაკლები რესურსი აქვთ კიბერუსაფრთხოების სამართავად, თუმცა ფუნქციონირებისთვის მათი საქმიანობა თითქმის მხოლოდ ინტერნეტზეა დამოკიდებული. ეს შესაფერის სამიზნეს ქმნის კიბერუსაფრთხოების სპეციალისტებისთვის და MNO-ის სისტემებზე პოტენციური წვდომისთვის. ამ პროცესში MVNO ოპერატორები მრავალი კრიტიკული პრობლემის წინაშე დგანან, რაც მოიცავს: მომსახურების შეფერხებას, ინფორმაციის გამუდავნებას, მონაცემების ან ინფრასტრუქტურის განადგურებას, მონაცემების მოდიფიკაციას ან დამახინჯებას და მონაცემთა მოპარვას.“

Grant Thornton-ის დასკვნა

საქართველოს მობილური ბაზრის ყველა რელევანტური ფაქტისა და ეფუძნული მარკეტინგის მიზანი და მიზანი არის მარკეტინგის მიზანი და მარკეტინგის მიზანი გათვალისწინებით გვიშავთ აღნიშნოთ, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის GNCC-ს მიღომას MVNO-ს ბაზარზე შესვლის რეგულირებისადმი, შეიძლება ჰქონდეს შემდეგი უარყოფითი შედეგები:

- MVNO-ს შემოსვლა გამოიწვევს არსებული MNO-ების შემოსავლების შემცირებას, ხარჯების გაზრდას და მოგების შემცირებას, შესაბამისად, შეამცირებს MNO-ების შესაძლებლობას, რომ ინვესტიციები ჩადონ ქსელის განვითარებაში.
- MVNO-ს შესვლამ ბაზარზე შეიძლება გამოიწვიოს MNO-ების რაოდენობის შემცირება, ბაზრის კონცენტრაციის გაზრდა და შესაბამისად, მომხმარებლის არჩევანის შეზღუდვა.
- MVNO ვალდებულება ამცირებს რადიოსისმირული სპექტრის საბაზრო ღირებულებას და მობილური ოპერატორების შესაძლებლობას რომ მომავალში დაფარონ 5G რადიოსისმირული სპექტრისთვის საჭირო ხარჯები.
- MVNO ვალდებულების გამო, საქართველოს ეკონომიკაში შესაძლოა დაკარგოს კომუნიკაციების მშპ-ს 2% - 4%, ასევე შემოსავლები დღგ-სა და მოგების გადასახადებისაგან.

ამასთან, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ამ დოკუმენტში გამოვლენილი უსაფრთხოების სხვადასხვა რისკები, რომლებიც დაკავშირებულია MVNO-ს დაშვების ვალდებულებასთან. მიგვაჩნია, რომ MVNO ვალდებულების გადაწყვეტამდე GNCC-მ უნდა გაითვალისწინოს საქართველოს მობილური ბაზრის შემდეგი სპეციფიკა:

- GNCC-ის ანგარიშის მონაცემები აჩვენებს, რომ საქართველო მობილური მომსახურების პაკეტებზე ფასების მიხედვით, მეორე ყველაზე იათი ქვეყანაა, მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის (PPP)- ის გათვალისწინებითაც კი.
- მოკლედ რომ ვთქვათ, MVNO-სთვის ბაზრის გასსნით, შესაძლოა, შემცირდეს საქართველოს მობილური ქსელის განვითარება და გაუმჯობესება სხვა ქვეყნებთან შედარებით.

GNCC-ის დასკვნები სამი კრიტერიუმიდან ორის შემთხვევაში იქნებოდა განსხვავებული, თუკი GNCC-ი მხედველობაში მიიღებდა ყველა შესაბამის მტკიცებულებას. ჩვენი აზრით, მობილური ინტერნეტის საბიუმო ბაზარი ვერ პასუხობს სრულყოფილად სამი კრიტერიუმის ტესტის მოთხოვნებს, რადგან ბაზარზე შესვლის ბარიერები არ არის იმდენად მაღალი, რომ ხელი შეუშალოს ახალი მოთამაშის შესვლას, ამასთან ბაზარი თავად აჩვენებს ეფექტური კონკურენციის აშვარა ნიშნებს არსებულ მონაწილეებს შორის. Ex ante რეგულაცია და გადაწყვეტილება MVNO-ს დაშვების ვალდებულების შესახებ მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირის (SMP) გამოვლენის

საფუძველზე, უნდა შეესაბამებოდეს დადგენილ საუკეთესო პრაქტიკას და შესაბამის მარეგულირებელ ჩარჩოს, რომლის შესრულების ვალდებულებას საქართველო დაეთანხმა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით. 2019 წლის 31 დეკემბრის GNCC-ის გადაწყვეტილების მიღების დროს არ ყოფილა ეს მიღება დაცული.

მნიშვნელოვანი ამონარიდები

„მიმდინარე საბაზრო ვითარებაში MVNO რეგულაციის დაწესებას საქართველოში, დაბალი ARPU-სა და კლებადი მომგებიანობის ფონზე, განსაკუთრებით თუ მხედველობაში მივიღებთ იმასაც, რომ ყველაზე მცირე ზომის MNO ბოლო სამი წლის განმავლობაში ზარალზე, შესაძლოა უარყოფითი შედეგები მოჰყვეს ქსელისა და მომსახურების განვითარებაში მნიშვნელოვნად შემცირებული ინვესტიციების სახით. უფრო მეტიც, ფასების ომით გამოწვეულმა შემოსავლების ეროვნიაშ შესაძლებელია გამოიწვიოს ერთ-ერთი MNO-ს ბაზრიდან გასცლა. ეს ორივე შედეგი უარყოფით გავლენას იქონიებს, როგორც ბაზარზე, ისე საბოლოო მომსმარებლებზე.“

„გარდა ამისა, MVNO რეგულაცია უარყოფითად აისახება არსებული და მომავალი რაღიასისშირული სპექტრის ღირებულებაზე.“

„MNO-ების მომგებიანობის შემცირება ავტომატურად არ აისახება MVNO-ს მოგებაზე. MVNO-მ პირველ რიგში უნდა უზრუნველყოს ის, რომ მისი აბონენტების მიერ ნარმოქმნილ ბრუნვას შეუძლია MVNO-ს ფიქსირებული ხარჯების დაფარვა, მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება მოგების გენერირება. მიუხედავად ამისა, მათი მომგებიანობა განისაზღვრება საბაზრო ფასისა და ცვლადი ხარჯების სხვაობით. შემოსავლების შემცირებით გამოწვეული ეფექტი MVNO-ს მოგებაზე იქნება უარყოფითი და ამისი შედეგები იქნება დაუყოვნებელი, თუმცა MVNO-ს შემოსავლების ზრდის პოტენციური დადებითი ეფექტის მოგების ფარმით ასახვას გაცილებით დიდი დრო დასჭირდება, თუ ეს საერთოდ მოხდა. MVNO-ს შემოსვლამ შეიძლება მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს ეკონომიკაზე მშპ-ის, დღგ-ის და საშემოსავლო გადასახადის შემცირების სახით.“

„უსაფრთხოების პოტენციური რისკების საფუძვლიანად განხილვა, შეფასება და რისკის შემსუბურების სათანადო ზომების მიღება აუცილებელია ყველა მონაწილე მხარისათვის, შესაბამისი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ჩათვლით.“

RSM-ის დასკვნა

ჩვენი ანალიზის საფუძველზე, მიგვაჩნია, რომ კომუნიკაციების ეროვნული კომისია არ უნდა არეგულირებდეს მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების შესვლას საქართველოს მობილური კავშირგაბმულობის ბაზარზე, შემდეგი მიზეზების გამო:

საქართველოს მობილური კავშირგაბმულობის ბაზარი კონკურენტუნარიანია, მისი დაბალი ამჟამინდელი საცალო ფასების, მაღალი აბონენტების გადინების მაჩვენებელი და მომსახურე ქსელის შეცვლის ბარიერების პრაქტიკულად არ არსებობის გათვალისწინებით. უფრო მეტიც, აბონენტის სიმკვრივის მაჩვენებელი მაღალია, მომსახურების პაკეტები მრავალფეროვანია და პროდუქციის პაკეტებს შორის სხვაობა უმნიშვნელოა.

ამასთან, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ანალიზს გადაწყვეტილების მისაღებად უნდა მოეცვა ასევე რისკის შეფასება. სხვა რისკებს შორის, აღსანიშნავია მობილური ქსელის ოპერატორების შესაძლო გაკოტრების ან/და მობილური ქსელის ოპერატორების გაერთიანების (შერწყმის) რისკები, მობილური ინვესტიციების შემცირების რისკი მობილურ ინფრასტრუქტურასა და კიბერ უსაფრთხოებაში.

აღნიშნულ შეფასებას დაფასრულებით ისრაელის მაგალითით, ჩვენი, როგორც მობილური მომხმარებლების გამოცდილებით. ათწლეულის წინ მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების ისრაელის მობილური ბაზარზე შესვლამდე მობილური საცალო ფასები იყო უკიდურესად მაღალი (რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, დღეს საქართველოში ასე არ არის). მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების ბაზარზე შესვლამ ნამდვილად შექმნა სასტიკი კონკურენცია, ისე რომ დღეს მობილური საცალო ფასები შედარებით დაბალია. თუმცა, მომხმარებლებმა ამისათვის გადაიხადეს საკმაოდ მაღალი ფასი. ისრაელში 4G-ი პროდუქტი ძალიან გვიან შემოვიდა და 5G პროდუქტის დანერგვა ჭიანურდება რესურსების ნაკლებობისა და მობილური ქსელის ოპერატორების მხრიდან სურვილის/ინიციატივის არ არსებობის გამო. ამ შეფერხებებმა გავლენა მოახდინა არა მარტო მომხმარებლების პირად კეთილდღეობაზე, არამედ ბიზნეს კომუნიკაციებზე, როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო დონეზე.

ისრაელის კომუნიკაციების სამინისტროს ცნობით, მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების ისრაელში შესვლის დღიდან მობილური ბაზრის მთლიანი შემოსავალი 54,5% –ით შემცირდა (NIS – ის ღირებულებით 2010 – დან 2018 წლამდე)¹⁶.

16 წყარო: ისრაელი კომუნიკაციების სამინისტრო, კომუნიკაციების ბაზრის შემოსავლების შეჯამება 2018 წლისთვის

მობილური კომუნიკაციის დარგიდან შემოსავლის შემცირების პარალელურად, შემცირდა ასევე მობილური ბაზრიდან მიღებული გადასახადები. ამასთან, მნიშვნელოვნად გაიზარდა აბონენტების გადინების მაჩვენებელი, 2010 წელს 15%-19% -დან, 2018 წელს 35-40%-მდე.¹⁷

ისრაელის კომუნიკაციების სამინისტროს ლიდერები გამოთქვამენ წუხილს ტექნოლოგიურ პროგრესსა და მობილური საცალო ფასებს შორის არსებულ ბალანსზე, ისრაელში მობილური ქსელის ოპერატორებს არ ექნებათ საკმარისი სტიმული იმისთვის, რომ გაიღონ ის დიდი ინვესტიციები, რომელიც მათ 4G ქსელის განახლებისა და 5G¹⁸ ქსელზე გადასვლას სჭირდება.

ყველა ზემოხსენებული ფაქტორებიდან გამომდინარე, მიგვაჩინა, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ არ უნდა დაარეგულიროს მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების შემოსვლა საქართველოს მობილურ კავშირგაბმულობის ბაზარზე.

მნიშვნელოვანი ამონარიდები

“როდესაც მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორები შემოვლენ საქართველოს მობილურ ბაზარზე, მობილური ქსელის ოპერატორები იძულებულები იქნებიან შეამცირონ საჭირო ინვესტიციები მობილურ ინფრასტრუქტურაში, რამაც, შეიძლება, თავის მხრივ უკან დახილს საქართველოს მოქალაქეები ტექნოლოგიური წინსვლის თვალსაზრისით, აღმოსავლეთ ევროპის მეზობელ ქვეყნებთან და დანარჩენ ევროპასთან შედარებით, ეს ეხება განსაკუთრებით საჭირო ინვესტიციებს მომავალ ტექნოლოგიებში, მაგალითად 5G ქსელში.”

“მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების საქართველოს მობილურ ბაზარზე შესვლის რეგულირება, მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების აბონენტებს, კონფიდენციალური ინფორმაციის ხელყოფის თვალსაზრისით. რისკი განსაკუთრებით აშკარაა, როდესაც მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორები ბაზარზე შედიან მოკლევადიანი პერიოდით (განსაკუთრებით, შესაბამის ინფრასტრუქტურაში საჭირო ინვესტიციების ჩადების გარეშე), რათა მიიღონ სწრაფი მოგება და დატოვონ ბაზარი მალევე”.

“საქართველოს აბონენტთა სიმკვრივის 147%-იანი მაჩვენებელი, იმ ფაქტან ერთად რომ საქართველოს მოსახლეობა შედარებით მცირეა, ხოლო ქსელის დაფარვის მაჩვენებელი შედარებით მაღალია, ცხადყოფს, რომ საქართველოს მობილური კავშირგაბმულობის ბაზარი არის კონკურენტუნარიანი ბაზარი, და იგი არ საჭროებს მეოთხე მობილურ იპერიატორს, იქნება ეს მობილური ქსელის ოპერატორი თუ მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორი”.

“ჩვენი გამოცდილებიდან გამომდინარე, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის გადაწყვეტილება მიგვიყვანს მობილური ქსელის ოპერატორების გაკოტრებისთან ან/და გაერთიანებასთან (შეწყმასთან). ეს გადაწყვეტილება შეიძლება იქცეს „ორმაგ მახვილად“, სადაც კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ვარგი განზრახვა საქართველოს მობილურ კავშირგაბმულობის

17 წყარო: ისრაელი კომუნიკაციების სამინისტრო, კომუნიკაციების ბაზრის შემოსავლების შეჯამება 2018 წლისთვის

18 წყარო: ისრაელი კომუნიკაციების სამინისტრო, კომუნიკაციების ბაზრის შემოსავლების შეჯამება 2018 წლისთვის

ბაზარზე კონკურენციის დონის გაზრდა, გამოიწვევს კონკურენციისა და მომხმარებელთა კეთილდღეობის დონის შემცირების უნებლივ შედეგს, რაც ასევე გამოიწვევს მობილური კავშირგაბმულობის ბაზრის მოთამაშეების განადგურებას”.

ჰერცინდაპლ-ჰირშმანის ინდექსი (HHI) - HHI 3,358 მაჩვენებლით 1-დან 10,000-მდე შეალაზე, განსაკუთრებით ინტერნეტ-მობილურ ბაზარზე, არ მიუთითებს არაკონკურენტული ბაზრის არსებობაზე და ეს მაჩვენებელი შესაბამება შესაძარის ევროპულ ქვეყნებისას (თუნდაც იქ მოქმედი მობილური ვირტუალური ქსელის ოპერატორების არსებობის შემთხვევაშიც), რომლებიც ასევე შორს არიან თეორიულად მისაღები დონიდან. GNCC-ის გადაწყვეტილებაში ნათქვამია: “...ცხრილიდან ჩანს, რომ მობილური ქსელით მონაცემთა გადაცემის მომსახურების ბაზრის შესაბამისი სეგმენტი მაღალ კონცენტრირებულია და კონკურენცია მნიშვნელოვნად შეზღუდულია.” ჩვენი გამოცდილებიდან გამომდინარე, ეს არგუმენტი შეიძლება იყოს რელევანტური ზოგიერთ ინდუსტრიაში. ამასთან, HHI შეიძლება არ იყოს ისეთი აქტუალური როცა საქმე ეხება ინტერნეტ მობილურ ბაზარს. (სხვა ქვეყნებში) HHI-სთვის ინტერნეტის მობილური კავშირგაბმულობის ბაზრის ნორმა ბევრად აღემატება 2,500-ს, კერძოდ შესაძარებელ ქვეყნებთან მიმართებაში. უფრო მეტიც, დასავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, იტალია და საფრანგეთი), HHI აღემატება 2,500-ს.

Nexia TA-ის დასკვნა

ბაზრის ანალიზის პერიოდი

ბაზრის ანალიზი, რომელიც GNCC-მ ჩატარა იმის შეფასებისას, აქვთ თუ არა ოპერატორებს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება მობილური მომსახურების ბაზრის შესაბამის სეგმენტებში, ძირითადად 3 წლით შემოიტარებული 2017 წლიდან 2019 წლის სექტემბრამდე. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ გაანალიზებული პერიოდი შედარებით ხანმოკლეა განტვრეტად მომავალში ბაზრის სხვადასხვა დინამიკის განვითარების შესაფასებლად და იმის დასაღვენად, საჭიროა თუ არა წინასწარი რეგულირება.

ინტერნეტის დაფარვა და სამომავლო ინვესტიციები

სამი მობილური ოპერატორის დაფარვის ფარგლები, რომელთაგან ორი აღემატება 90% დაფარვას 4G-ში (სურათი 5) მიუთითებს 2013 წლიდან თანმიმდევრული ინვესტიციების განხორციელებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ოპერატორებს ჟერ სრულად არ ამოუღიათ თავიანთი ინვესტიცია 4G ტექნოლოგიაში, ჩვენ შევნიშნავთ, რომ GNCC ცდილობს, ხელი შეუწყოს 5G-ის დანერგვას დროის იმავე პერიოდში, რაც ევროპული ქვეყნების მიერაა შემუშავებული.

გლობალური ტენდენციები მიღრეკილია ინტერნეტზე უწყვეტი და მზარდი წვდომისკენ, რაც გამოწვეულია სმარტფონების მოხმარების ძლიერი ზრდით, რაც ირიბად ასევე იწვევს მონაცემთა ტრაფიკის გაზრდას. ტრაფიკის აღნიშნული ზრდა მხოლოდ სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურაში მნიშვნელოვანი ინვესტიციების საშუალებით მიიღწევა, რითიც ქვეყანაში დაფარვა გაუმჯობესდება. ამიტომაც, GNCC-ს ინტერნეტში შედის, დაეხმაროს და წაახალისოს MNO-ები, რათა ყურადღება გამახვილდეს ახალ საინვესტიციო პროექტებზე, როგორიცაა 5G.

ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ ინტერნეტთან წვდომის მაჩვენებელი, რომელიც 18 პროცენტით დაბალია, ვიდრე ევროკავშირის იგივე მაჩვენებელი, ხოლო ინტერნეტის საშუალო და დაბალი ყოველთვიური მოხმარება არის 2.7 GB / თვეში (კვ.3, 2019), რაც გაცილებით დაბალია, ვიდრე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, რომელიც 2019 წლის განმავლობაში იყო 5.5 GB / თვეში (თავი 2.5, სურათი 6), 5G-ის დანერგვა, რომელიც საფარაუდოდ ასობით მიღიონი აშშ დოლარი დაჯდება, ნიშნავს ინვესტიციის ამოღების უფრო ხანგრძლივ პერიოდს, რაც გამოიწვევს ინვესტიციების ამოღების უფრო ხანგრძლივ პერიოდს და პროექტს არამიმზიდველს ხდის. უფრო მეტიც, ასეთი ინვესტიციის მდგრადობა საეჭვოა. ფაქტობრივად, გლობალური MNO-ები მიშნად ისახავენ თავიანთი არსებული ინფრასტრუქტურის მაქსიმალურ შენარჩუნებას ნებისმიერ მიგრაციამდე. ამასთან, ევროკავშირის განცხადებებში აღინიშნა, რომ 5G ქსელები დაუცველია მრავალი კიბერ-საფრთხისგან.

უსაფრთხოების საფრთხეები

გარდა ამისა, საერთაშორისო სატელეკომუნიკაციო კავშირმა ("ITU") განაცხადა, რომ MVNO-ები უსაფრთხოების სერიოზული საფრთხოების წინაშე დგანან მათი უსაფრთხოების არაადეკვატური პრაქტიკის, მოთხოვნების და შესაძლებლობების გამო, რომლებიც ზოგადად, უფრო სუსტია (ესენია დამუშავების მეტი დრო და უსაფრთხოების ინსტრუმენტები, რაც IT აქტივებით შემოიფარგლება), ვიდრე ტრადიციული MNO-ების შესაძლებლობები. რომლებიც უფრო ფოკუსირებული იქნებიან ქსელის ინფრასტრუქტურაზე (თავი 2.5.1).

შესვლის ბარიერები და ინფრასტრუქტურა

ეფექტური კონკურენცია შესაძლოა გართულდეს, როდესაც ახალი ოპერატორის შესვლას ექმნება დაბრკოლებები იმის გამო, რომ მთელი სპექტრი ათვისებულია. შესვლის პოტენციური ბარიერი საქართველოში იარსებებდა იმ შემთხვევაში, მთელი სიხშირული სპექტრი რომ ყოფილიყო ათვისებული. ამ დროს ქვეყანაში მთელი რიგი სიხშირული სპექტრისა აუთვისებელია (თავი 2.2). 2007 წელს, მობილური მომსახურების ბაზარზე შემოვიდა მესამე ოპერატორი, რომელმაც აითვისა თავისუფალი სპექტრის ნაწილი. ამრიგად, სპექტრის ხელმისაწვდომობა არ წარმოადგენს შეზღუდვას/ბარიერს პოტენციური ახალი MNO-ს ბაზარზე შემოსვლისთვის უახლოეს მომავალში.

მეორე მხრივ, ახალ ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციის გაპიტალური ხარჯები არ ითვლება ბარიერად შესვლისთვის, რადგანაც, მესამე ოპერატორი VEON ბაზარზე 2007 წელს შემოვიდა. ამ თვალსაზრისით, VEON-მა ინფრასტრუქტურის დუბლირება არ მიიჩნია იმდენად რთულად, რომ მისი ბაზარზე შესვლისთვის ხელი შეეშალა. 2008 წლიდან 2020 წლის თებერვლამდე პერიოდში VEON-ის თავისი აბონენტების რაოდენობა ყველაზე მეტად - 5.7-ჟერ გაზარდა, 2008 წლის 0,19 მილიონიდან 2020 წლის თებერვლის მდგომარეობით 1.26 მილიონამდე (დანართი 5, სურათი 35), რამაც მთლიანი აბონენტების 25.3% (თავი 2.7.1, სურათი 7) და მობილური მომსახურების ბაზრის შემოსავლების 18% (სურათი 9) შეადგინა. ეს იმის აშკარა ნიშანია, რომ 2007 წლიდან დაიწყო ეფექტური კონკურენცია. მობილურ ინტერნეტზე ფოკუსირების და მობილური ინტერნეტის შედარებით იატი შეთავაზების განხორციელების შედეგად, VEON-მა 2017 წლიდან გაზარდა თავისი წილი მობილური ინტერნეტის ბაზარზე (თავი 2.7.4, სურათი 18).

როგორც შპს „ვიონი საქართველოს“ 2019 წლის ყოველწლიურ ანგარიშშია ნათევამი, VEON-მა დიდი ძალისხმევა ჩადო ქსელის ხარისხისა და დაფარვის შემდგომ გაუმჯობესებაში, ხოლო მომხმარებელთა ლოიალობის გაზრდის თავისი სტრატეგიის შესაბამისად, 2019 წელს VEON-ის გაყიდვების ოფისები, 2017 წელს არსებული 28 ოფისიდან გაიზარდა 35 – მდე.

შესაბამისად, ჩვენ ვთვლით, რომ მობილური ბაზარი არ ავლენს შესვლისთვის მაღალ და გადაულახავ ბარიერებს.

ინვესტიციები ახალ ტექნოლოგიებში

მაშინ, როცა ოპერატორებს ჟერ არ აქვთ სრულად ამოღებული თავისანთი ინვესტიცია 4G ტექნოლოგიაში, კიბერუსაფრთხოების საკითხებში წარმოქმნილ პოტენციურ რისკებთან ერთად, 5G-

ს და სხვა ნებისმიერი ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა საქართველოში, ნააღრევად გვეჩვენება და MVNO-ს გამოჩენა იქნება მხოლოდ ისედაც დაბალი ფასების შემდგომი შემცირების ახალი ტალღისკენ მიმავალი გზა, რაც გააუფასურებს ამონაგებს, რომელიც ჟერ კიდევ წარსული ინვესტიციების დირებულების ამოღების პროცესშია.

მდგომარეობის ამგვარი გაუარესება ენინააღმდეგება გარემოს, რომელმაც სამომავლო მოგების მიღების საშუალება უნდა მოვცეს, რომელიც იყავს და მიმართავს მას რეინვესტირებისკენ ახალ ტექნოლოგიებში, მაგალითად 5G-ში, რომელსაც GNCC უწყობს ხელს. უფრო მეტიც, MVNO არ განახორციელებს ინვესტიციებს ტექნოლოგიაში, არამედ უბრალოდ გამოიყენებს MNO-ს მიერ განხორციელებულ ინვესტიციებს. მაშინ, როცა მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ აქვს მობილური ტელეფონები, რომლებსაც აქვთ მონაცემთა მხარდაჭერა და გააჩნიათ ინტერნეტთან უფრო მცირე დაკავშირება, ვიდრე საშუალოდ ევროკავშირში, MVNO-ები არ შეიტანენ დამატებით წვლილს მობილური ტელეფონის ფლობისა და ინტერნეტის გამოიყენების გაზრდაში, არამედ მათი წარმატება ინტერნეტ ბაზის სეგმენტში, დამოკიდებულია მობილური ინტერნეტის შეღწევის სიჩქარეზე და მომხმარებლების ფინანსურ საშუალებებზე და მედია წიგნიერებაზე.

როგორც ამ ანგარიშის განყოფილებაში 4.2.1 ქვემოთ განხილული იქნება, MVNO არ შეუწყობს ხელს მომხმარებელთა კეთილდღეობას და არ წაახალისებს ინვესტიციებს, არამედ საფრთხეს შეუქმნის MNO-ების ფინანსურ მდგომარეობას, რადგან:

1. **საქართველოში საყალო მობილური მომსახურების ფასები უკვე მნიშვნელოვნად დაბალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით (ანგარიშის თავი 4.2).**
2. **საქართველოში MNO-ებს უფრო მეტი დრო სჭირდებათ საინვესტიციო ხარჯების ამოსალებად ჩვენს დასკვნებში მითითებული ფაქტორების მიზებით, განსაკუთრებით ევროკავშირთან შედარებით უფრო დაბალი ურთიერთკავშირის და თვიურად მობილური ინტერნეტით სარგებლობის ძალიან დაბალი დონის გამო. საშუალოდ, 2018 წლის მე-4 კვარტლის მონაცემებით, ქართველებმა გამოიყენეს 1.9 GB / თვეში, ხოლო 2019 წლის მე-3 კვარტლის მონაცემებით, მობილური ინტერნეტის საშუალო გამოიყენება გაიზარდა 2.7 GB-მდე - თვეში. ეს გამოიყენება შედარებით დაბალია, ვიდრე დანარჩენ მსოფლიოში, სადაც 2019 წელს საშუალო გამოიყენება თვეში 5GB-ზე მეტი იყო (თავი 2.5).**
3. **მობილური ნომრების პორტირება ("MNP") უფასოა, ასე რომ არსებული MNO აბონენტების MVNO-ზე გადართვა, სერიოზულ ზიანს მიაყენებს MNO-ს მომგებიანობას და ფინანსურ სტაბილურობას და შესაძლოა შეამციროს მომავალი ინვესტიციები ტექნოლოგიაში.**

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ მობილური ინტერნეტის მომხმარების დონის ევროკავშირის დონესთან გასათანაბრებლად, გამოიყენების გაზრდის ნაკლებად, MVNO-ს როლი ბაზარზე შეენინააღმდეგება შემდგომი ინვესტიციების განხორციელებას და შეამცირებს MNO-ს მიერ მარკეტინგული რეკლამების განხორციელებას, რაც ქსელის დაფარვისა და მობილური სერვისის გამოიყენების გაზრდის საშუალებებია.

შესაბამისად, GNCC-ის მიზანი, ხელი შეუწყოს ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციების გაძლიერებას MVNO-ს დაშვების დაწესების გზით, არ არის გამართლებული.

ბაზრის ანალიზი

2017 წლიდან 2020 წლის თებერვლამდე, VEON აქტიურად უწყობდა ფეხს ბაზრის მნიშვნელოვან ცვლილებებს. ამასთან, მაგთიკომსა და სილქნეტს შორის პოზიციონირება ამ შესაბამის ბაზარზე ასევე განსხვავებულია და, შესაბამისად, არ გულისხმობს რაიმე ფორმის პოტენციურ კორდინირებული ძალისხმევას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს გადაწყვეტილება, რომელიც განსაზღვრავს ერთობლივ დომინირებას.

უფრო მეტიც, დაინერგა და კვლავ მიმდინარეობს ახალი პროდუქტების/პაკეტების ამოქმედება და ისინი შედარებით განსხვავებულია (თავი 4.1). მობილური ინტერნეტის შემთხვევაში (თავი 4.1, სურათი 28), შეინიშნება შესამჩნევი სხვაობა შემოთავაზებული პროდუქციის მასშტაბის თვალსაზრისით, სადაც სილქნეტი გთავაზობთ მონაცემთა პარამეტრების ფართო სპექტრს, ხოლო მაგთიკომი ერთადერთი მომსახურების პროცესით, რომელიც გთავაზობთ ულიმიტო მობილური ინტერნეტით სარგებლობას 30 დღის განმავლობაში.

ამრიგად, ბაზრის ჩვენებული გადაფასებისა და ანალიზის საფუძველზე, ჩვენ ვასკვნით, რომ სამივე ოპერატორი სხვადასხვაგვარად არიან პოზიციონირებული მობილური მომსახურების ბაზარზე, კერძოდ, მონაცემთა გადაცემის სერვისების ბაზარზე.

ფასწარმოქმნა

მიუხედავად იმისა, რომ MVNO-ები მიღრეკილნი არიან, გაზიარდონ კონკურენცია ბაზრებზე, სადაც კონკურენციის ნაკლებობაა, სავარაუდოა, რომ MVNO საქართველოში გააუარესებს მდგომარეობას მაშინ, როდესაც ბაზარზე ფასები ისედაც დაბალია და კონკურენცია ეფექტურია. სიმარტივე, რომლითაც აბონენტებს შეუძლიათ ოპერატორების შეცვლა, სავარაუდოდ გამოიწვევს MNO-ებიდან აბონენტების MVNO-ზე გადასვლას. ვინაიდან MVNO-ების მომგებიანობა MVNO-ებიდან ნაკლებია, ვიდრე საცალო სეგმენტიდან, MVNO-ები მომავალში უფრო უარყოფითად იმოქმედებენ მათ ამონაგებზე. შედეგად, MNO-ებს ექნებათ ნაკლები ხელმისაწვდომი თანხები ახალ ინტრასტრუქტურასა და უახლეს ტექნოლოგიებში ინვესტიციისთვის და არსებული მომგებიანობა შეიძლება გაუარესდეს იმ დონემდე, რომ შემდგომი ინვესტიციები შესაძლოა არ იყოს მდგრადი. ამასთან, უფრო დაბალი შემოსავლის ნაკადები ასევე უარყოფითად იმოქმედებს სახელმწიფოს შემოსავლების წყაროებზე, რომლებიც ჩვეულებრივ გადასახდილი გადასახადებისგან მიიღება.

კონკურენტული გარემო

ახალი პროდუქტები ამოქმედდა და ამოქმედების პროცესშია იმ ფასად, რაც ძალიან დაბალია ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან შედარებით (თავი 4.2). უფრო კონკურეტულად რომ ვთქვათ, VEON-მა თავი დაიმკვიდრა, როგორც ყველაზე იათმა მობილურმა ოპერატორმა, განსაკუთრებით მობილური ინტერნეტის თვალსაზრისით (განყოფილება 4.1). ეს არ ემთხვევა იმას, რაც GNCC-მ აღნიშნა გადაწყვეტილებაში, როგორც საკმარისი მიზეზი MVNO-ს შესვლის ხელშესაწყობად.

ბაზრის, პროდუქციის სპექტრისა და სატარიფო გეგმების ჩვენებული განხილვიდან გამომდინარე

ვასკვნით, რომ საბაზრო კონკურენცია ეფექტურია და არ მიგვაჩინია, რომ მიზანშენონილია, დავნერგოთ MVNO-ები კონკურენციის გადასაზრდელად ან ხელშესაწყობად საბოლოო მომხმარებლების კეთილდღეობისთვის.

MVNO-ების დანერგვა არ გამოიწვევს კონკურენციის გაუმჯობესებას, მაგრამ ეს შესაძლოა იყოს შემაკავებელი ფაქტორი არსებული MNO-ების მხრიდან შემდგომი ინვესტიციისთვის ან ახალ ტექნოლოგიებში საინვესტიციო გეგმების გადადების მიზეზი გახდეს.

ნომრის პორტფილი

თითოეული ოპერატორის ათასობით მობილური ნომრის პორტფილი, როგორც ეს მოცემულია თავში 2.7.5, აჩვენებს, რომ ბოლო ნლების განმავლობაში ოპერატორებს შორის აბონენტების გადადინებების დონე საკმაოდ სტაბილურია. გადადინებები, რომლებიც განსაკუთრებით დაფიქსირდა 2016-დან 2019 წლამდე პერიოდში, კულისებრობს გაძლიერებულ კონკურენციას ქსელის ოპერატორებს შორის. მობილური მომსახურების აბონენტების მიერ ოპერატორებს შორის მარტივად პორტირება, რათა ისარგებლონ შეთავაზებებითა და სატარიფო გეგმებით, ცხადჰყოფს, რომ მომხმარებელს შეუძლია, გამოაჩინოს მყიდველის ნინააღმდეგობის ძალა და შეუზღუდოს ძალაუფლება ბაზარზე მოთამაშე ოპერატორებს.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ვასკვნით, რომ ნინამდებარე ანგარიშის მე -2 თავში განხორციელებული ბაზრის ანალიზის შედეგად მიღებული შედეგი ხელშემწყობია კონკურენტული სცენარისთვის და ენინააღმდეგება იმას, რაც გამოიწვევს ცალკეულ ან ერთობლივ დომინირებას მობილური ინტერნეტის ბაზარზე. უფრო მეტიც, მობილური ინტერნეტის საცალო ფაქტორის ტარიფები საქართველოში ევროკავშირის სხვა ქვეყნების უმცირეს ნაწილთან შედარებით დაბალია (თავი 4.2).

არარელევანტური ფაქტორები

ჩვენ აღვინიშნავთ, რომ GNCC გადაწყვეტილებაში გამოყენებულია ჰერთინდაპლ-ჰირშმანის ინდექსი ("HHI") ბაზრის კონკურრაციის გასაზომად. დღეს საბაზრო ნილები საკმაოდ არათანაბარია, ოპერატორები ბაზარზე უშვებენ საკუთარი განსხვავებულ პროდუქტებს და ფასწარმოქმნის სტრატეგიებს. ასეთ ვითარებაში ოპერატორების კოორდინირებული ქმედება ვერ იქნება მდგრადი და აღნიშნული მოსაზრება თეორიულ ფარგლებში არ ჰდება. უფრო კონკურეტულად, როგორც ეს ჩამოყალიბებულია თავის 2.8, გრაფიკში 27, საქართველოს HHI ინდექსი უფრო დაბალია, ვიდრე დანარჩენ მსოფლიოში, რომელიც რეგიონში 4,000 ჰუნდრედ შეადგენს. უფრო მეტიც, ბაზარზე განვითარებული მოვლენებით, როგორც ეს გაანილიზებულია თავში 2.7, და GNCC-ის მიერ განხორციელებულ ქმედებებთან ერთად, რომლებიც მიმართულია საქართველოს მოსახლეობის მედია წიგნიერების გასაუმჯობესებლად (თავი 2.3.2), რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს მობილური ინტერნეტის შეღწევის მაჩვენებლის ზრდას, მოსალოდნელია, რომ ბაზრის კონკურრაცია კვლავ დაეცემა, რადგან ძალაუფლება ბაზარზე უფრო თანაბრად გადანაწილდება სამ MNO-ს შორის. ეს არის ეფექტური კონკურენციის აშკარა ნიშანი. შესაბამისად, ვასკვნით, რომ HHI არ წარმოადგენს შესაბამის საზომის საქართველოში MVNO-ს დაშვების წინასწარი რეგულირებისთვის.

საკონსულტაციო პროცესის ნაკლოვანებები

GNCC-ის მიერ კონსულტაციებისთვის წებადართული ვადა ასეთ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით იყო 20 დღეზე ნაკლები (თავი 3.1.1), თუ შევადარებით ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანას, მაგალითად ნიდერლანდებს, როდესაც იგი აწარმოებდა კონსულტაციას საბითუმო ფიქსირებული წვდომის ბაზარზე და ნორვეგიას, როდესაც იგი აწარმოებდა კონსულტაციას წვდომისა და ზარის წამოწყებისათვის საერთო სარგებლობის მობილურ სატელეფონო ქსელებზე; ეს საკონსულტაციო პროცედური შედარებით მოკლეა და არ იძლეოდა საკმარის დროს ოპერატორებთან კონსულტაციისთვის. სხვა ოპერატორებს კონსულტაციებისთვის ერთიდან ორ თვემდე ვადა ეძლევათ. ამ შემთხვევაში, მთელი პროცესი, მათ შორის გადაწყვეტილების შესახებ შეტყობინების გამოქვეყნების თარიღის ჩათვლით, ორ თვეზე ნაკლები იყო.

გარდა ამისა, მოლაპარაკებისთვის დაშვებულ პერიოდთან შედარებით, 10 დღიანი უარის თქმის ვადა, რომლითაც SMP-ს მქონე ოპერატორმა წერილობით უნდა აცნობოს GNCC-ს და დაშვების მსურველ პირს უარის თქმის მიზეზები, მნიშვნელოვანად მოკლეა, განსაკუთრებით თუ შევადარებთ მოლაპარაკებებისთვის განსაზღვრულ ცხრა კალენდარულ თვეს.

ჩვენი აზრით, GNCC-ის მიერ წებადართული საკონსულტაციო ვადა იყო ძალიან მოკლე და არ იძლეოდა საკმარის დროს, რომ MNO-ებს მიენოდებინათ თავიანთი მოსაზრებები, რათა ისინი მხედვლობაში ყოფილიყო მიღებული გადაწყვეტილების გამოცემამდე.

ერთობლივი დომინანტობა თუ SMP სტატუსი

ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში შესაბამისი პროდუქტისა და მომსახურების ბაზრების შესახებ უახლესი რეკომენდაციის შესაბამისად¹⁹, წინასწარი რეგულირების (რეკომენდაცია 2014/710/EU) და შესაბამისი ბაზრების იდენტიფიკაციასთან დაკავშირებით, NRA-ამ უნდა აჩვენოს, რომ შემდეგი სამი კრიტერიუმი არის კუმულატურად დაკმაყოფილებული:

- შესვლისთვის მაღალი და გადაულახავი სტრუქტურული, სამართლებრივი ან მარეგულირებელი ბარიერების არსებობა;
- ბაზრის სტრუქტურა, რომელსაც არ მიყენება ეფექტური კონკურენციისკენ შესაბამის დროში, ინფრასტრუქტურაზე დაფუძნებული მდგრადი გათვალისწინებით, შესვლისათვის არსებული ბარიერების მიღმა;
- მხოლოდ კონკურენციის შესახებ კანონი საკმარისი არ არის ბაზრის გამოვლენილ ნაკლოვანებ(ებ)ზე ადეკვატური რეაგირებისთვის.

GNCC-მ ისარგებლა აღნიშნულ პარამეტრებით იმისთვის, რომ სამივე ოპერატორისთვის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონეს სტატუსი მიენიჭებინა.

ზემოთ ჩამოთვლილი სამი კრიტერიუმისა და ეფექტურის მიერ გაცემული ჩარჩო დირექტივისა და სახელმძღვანელო მითითებების საფუძველზე, ერთობლივი დომინანტობის განსაზღვრა და ასევე იმის

¹⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014H0710>

დადგენა, არსებობენ თუ არა ბაზარზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირები მოცემული სამი კრიტერიუმის კუმულატიურად დაკმაყოფილების საფუძველზე, მიგვაჩინა, რომ საქართველოში სამი MNO-სთვის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირის სტატუსის მინიჭების გადაწყვეტილება GNCC-ს მიერ საეჭვოა.

შედარება სხვა ქვეყნებთან

საქართველოს მობილური ოპერატორების მიერ მიღებული ARPU-ს საშუალო მაჩვენებელი თითქმის 4.5-ჯერ ნაკლებია ევროპაში მიღებულ საშუალო ARPU-ზე (თავი 4.2, სურათი 31). ARPU საქართველოში შემცირების იმავე ტენდენციას მიჰყვებოდა, როგორც ევროპაში დაფიქსირდა. ამ ტენდენციამ 2018 წლიდან გაუმჯობესების ნიშნების გამოვლენა დაიწყო.

საქართველოში მობილური ფართობოლოვანი კავშირის ფასების შედარება ცხადყოფს, თუ როგორ ედრება საქართველოს მობილური ინტერნეტის ფასები ევროკავშირის ყველაზე დაბალ ფასიან ქვეყნების ფასების დონეს (თავი 4.2).

MVNO-ების სხვა ქვეყნებში

MVNO-ების მომცემის დაბალმა დონემ უასალი კონკურენციის პირობებში, როგორიც საქართველოშია, გაართულა MNO-ებისთვის ბიზნესში ინვესტირება მომსახურების ხარისხის უზრუნველსაყოფად და ამან შესაძლოა უშესაბამის MVNO-ების მომსახურების ხარისხშე იმოქმედოს უარყოფითად.

უამრავმა ქვეყანამ, სადაც არ არსებოს ერთი და ერთობლივი დომინანტობის მქონე ოპერატორი და სადაც არის უასალი კონკურენცია, გააუქმეს MVNO-სთვის დაშვების მინიჭების შესახებ რეგულაციები.

სადაც მარეგულირებელმა ვერ დაადასტურა, რომ არსებოს ერთობლივი დომინანტობა, ან რომ ქსელის ოპერატორები ფარულად ათანხმებენ ერთმანეთში თავიანთ ქცევებს, რეგულირების შესახებ გადაწყვეტილებები გაუქმდა.

ჩვენი საერთო მოსაზრება

ბაზრის გრძელვადიანი შეფასების საფუძველზე, განსხვავებით GNCC-ის მიერ განსორციელებული შეფასებისგან, რომელიც გასული სამი წლით შემოიტარებულებოდა, ჩვენ დავინახეთ, რომ ბაზარზე უასალი კონკურენცია მარეგულირებელის ჩარეცის გარეშე. როგორც ჩანს, ეს ტენდენცია გაგრძელდება უახლოეს მომავალში და, შესაბამისად, ჩვენ ვთვლით, რომ GNCC-ის გადაწყვეტილებით დაწესებული წინასწარი რეგულირება, MNO-ს დავალდებულების სახით, რომ უზრუნველყოს MVNO-ს დაშვება საკუთარ თავის ქსელზე, არ არის საჭირო და საბოლოო მომხმარებლის სასარგებლოდ კონკურენციისთვის ხელშეწყობის ნაცვლად, შეამცირებს ინვესტიციებს მომხმარებლის კეთილდღეობის საშიანოდ.