

პასუხი კომისიის
ფიქსირებული
ფართოზოლოვანი
კვლევის დოკუმენტზე

Contents

1	შესავალი	4
1.1	შემაჯამებელი დასკვნა	4
	მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა	6
	კომისიის მიერ განსაზღვრული ადგილობრივი და ცენტრალური დაშვების ერთიანი ბაზარი და მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომა	7
	ოპერატორებზე დაკისრებული მიმდინარე ვალდებულებები	8
	კომისიამ ვერ შეძლო ისეთი პრობლემების გამოვლენა, რაც დაასაბუთებდა წინასწარი რეგულირების საჭიროებას	9
	გეოგრაფიული კლასტერების განსაზღვრისთვის კომისიის მიერ გამოყენებული მიდგომა	10
	ორი დიდი დამოუკიდებელი ქსელური ოპერატორის მიერ ერთმანეთისადმი წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა	11
	კომისიის მიერ განსაზღვრული რეგულაციები პოტენციურად ზიანის მომტანი იქნება	11
1.2	დოკუმენტის სტრუქტურა	12
2	ბაზრის ანალიზისას კომისიის მიდგომები	13
2.1	მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა	14
2.2	კომისიამ ვერ შეძლო ისეთი ბაზრის პრობლემების (ჩავარდნების) გამოვლენა, რაც დაასაბუთებდა წინასწარი რეგულირების საჭიროებას	18
2.2.1	30-დან 100 მბ/წმ-მდე დიაპაზონი სიჩქარის ძალიან ფართო სპექტრს მოიცავს	19
2.2.2	კომისიამ არასწორად განმარტა 30-100 მბ/წმ სიჩქარის დიაპაზონის მოხმარების წილის ზრდა	19
2.2.3	100 მბ/წმ სიჩქარეზე დაბალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებს აქვს ხელსაყრელი საცალო ფასები	20
2.2.4	კომისიის განახლებული ფასების კვლევა	24

2.3	საბითუმო ლოკალური და ცენტრალური დაშვების ბაზრის კომისიისეული განმარტება და მოდიფიცირებული გრინფილდ მიდგომა	25
2.3.1	საბითუმო ლოკალური დაშვების ბაზარი (WLA)	26
2.3.2	ცენტრალური საბითუმო დაშვების ბაზარი (WCA)	27
2.3.3	მიწოდების ჯაჭვი და WLA და WCA ბაზრებს შორის ურთიერთმიმართება	28
2.3.4	ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვების საბითუმო ბაზარი	29
2.3.5	დასკვნა - WLA and WCA ბაზრის დეფინიციასთან დაკავშირებით	30
2.4	ფიქსირებული ფართობოლოვანი ოპერატორების არსებული სიმეტრიული ვალდებულებები	31
2.5	გეოგრაფიული ბაზრის ანალიზის ჩატარებისას, კომისიამ არ შეაფასა სხვადასხვა ოპერატორებს ქსელებს შორის გადაფარვა	33
2.5.1	ჩვენი პასუხი კომისიის მიდგომაზე	35
2.6	პოტენციური კონკურენტული წნეხი, ორი მსხვილი, დამოუკიდებელი ფიქსირებული ქსელის ოპერატორის მხრიდან	37
2.7	კომისიის მიერ დაწესებული მარეგულირებელი ვალდებულებები შეიძლება პოტენციურად საზიანო იყოს ბაზრისთვის	37
3	კომისიის მიერ განსაზღვრული მარეგულირებელი ვალდებულებების ბაზარზე ზეგავლენის შეფასება	41
4	დასკვნა	46

1 შესავალი

2023 წლის დეკემბერში კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ (შემდგომში კომისია) არაფორმალური კონსულტაციის ფარგლებში ფიქსირებულ ოპერატორებს გაუზიარა ფიქსირებული საცალო და საბითუმო კვლევის დოკუმენტი¹. 2024 წლის ივნისში კი კომისიამ გამოაქვეყნა ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის კვლევის შედეგების ოფიციალური დოკუმენტი²

წინამდებარე ანგარიში მომზადებულია სს სილქნეტისთვის („სილქნეტი“) Frontier Economics Limited-ის მიერ, სადაც მოცემულია კომისიის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის კვლევის დოკუმენტზე ჩვენი პასუხები³.

წინამდებარე ანგარიშში ჩვენ დეტალურად გვაქვს გაანალიზებული კომისიის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის კვლევის დოკუმენტში მოცემული დაშვებები, ინფორმაცია და აღნიშნულის საფუძველზე კომისიის მიერ გაკეთებული დასკვნები. ამასთან, ჩვენ დოკუმენტში ხაზგასმულია ის ასპექტები, სადაც, ჩვენი აზრით, კომისია შეცდა ანალიზში და/ან ვერ შეძლო დასკვნების დასაბუთება. შემდგომ, ჩვენ წარმოდგენილი გვაქვს ხელმისაწვდომი მტკიცებულებები, რომელიც ასაბუთებს, რომ საქართველოს მომხმარებლები სარგებელს იღებენ ბაზარზე არსებული კონკურენციით და რომ კომისიის მიერ განსაზღვრული (დასაწესებელი) წინასწარი (ex-ante) რეგულაციები არა მხოლოდ არასაჭირო, არამედ პოტენციურად ზიანის მომტანი იქნება ბაზრისთვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე ჩვენი დასკვნაა, რომ კომისიამ ხელახლა უნდა ჩაატაროს ბაზრის ანალიზი და გამოასწოროს ის შეცდომები და ხარვეზები რაც ჩვენ დავაიდენტიფიცირეთ.

1.1 შემაჯამებელი დასკვნა

ჩვენს ანგარიშში მოყვანილი მიზეზების გამო, ჩვენ გვჯერა, რომ კომისიის მიერ განხორციელებული ბაზრის ანალიზი შეიცავს შეცდომებს და წინააღმდეგობაში მოდის, როგორც საუკეთესო პრაქტიკასთან, ასევე კომისიის მიერ ახლახან მიღებულ SMP სახელმძღვანელო წესებში⁴ მოცემულ მიდგომებთან. ამგვარი შეცდომებისა და

¹ “Facility for the Implementation of the EU – Georgia Association Agreement – II: Market review of the fixed broadband market – 08.12.2023”

² Market review of the Fixed broadband market published separately in English and Georgian.

³ Note: ჩვენი შენიშვნები და დასკვნა მომზადებულია 2024 წლის ივნისში გამოქვეყნებულ დოკუმენტზე- Market review of the Fixed broadband market

⁴ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2024 წლის 22 თებერვალის №1 დადგენილება ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და პროცედურების დამტკიცების თაობაზე

შეუსაბამობების გათვალისწინებით, კომისიამ ვერ შეძლო წარმოედგინა საკმარისი ან გონივრული მტკიცებულებები, რომ ბაზარს ახასიათებს მის მიერ განსაზღვრული პრობლემები. კომისიის მიერ განხორციელებული ბაზრის კვლევა არ იძლევა საფუძველს, რომ დაწესდეს კომისიის მიერ განსაზღვრული *ex-ante* (წინასწარი) რეგულაციები. სინამდვილეში, ამგვარი მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესებამ, შესაძლოა მნიშვნელოვანი უარყოფითი გავლენა იქონიოს მთლიან ბაზარზე და შეამციროს ინფრასტრუქტურული კონკურენციის შემდგომი განვითარება. შესაბამისად, მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, კომისიამ ხელახლა უნდა ჩაატაროს ბაზრის ანალიზი.

ჩვენს ანგარიშში და მის შემაჯამებელ დასკვნაში ასახულია კომისიის მიდგომების ფარგლებში გამოვლენილი შეცდომები და შეუსაბამობები. კერძოდ:

- კომისიის მიერ განხორციელებული საცალო ბაზრის შეფასება არ ითვალისწინებს „მაღალი სიჩქარის“ საცალო ფართოზოლოვან ბაზარზე მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილ კონკურენტულ შეზღუდვებს/ზეწოლას;
- კომისიას არასწორად აქვს გამოყენებული “მოდულირებული გრინფილდის მიდგომა” (MGA). მაგალითად, კომისიას იგნორირებული აქვს საკომუნიკაციო საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურაზე დაშვების (იჯარის) როლი და მიღებულია აქვს უჩვეულო გადაწყვეტილება, ადგილობრივი და ცენტრალური დაშვების საბითუმო მომსახურებებისათვის განსაზღვროს ერთიანი ბაზარი;
- კომისიას არ აქვს გათვალისწინებული ზემდგომ საბითუმო ბაზრებზე დაწესებული რეგულაციების ზეგავლენა.
- კომისიის მიერ გამოვლენილი ერთადერთი ბაზრის პრობლემა უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ერთი პაკეტის (100 მბ/წმ ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურება) საცალო ფასი უფრო მაღალია ვიდრე სხვა ქვეყნებში დაფიქსირებული ფასი; გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრისას კომისიამ არ შეაფასა სხვადასხვა ოპერატორის ქსელებს შორის გადაფარვები;
- კომისიას სათანადოდ არ აქვს გათვალისწინებული ორი დიდი ქსელური ოპერატორის მიერ ერთმანეთის მიმართ წარმოქმნილი კონკურენტული შეზღუდვა/ზეწოლა,
- კომისიის მიერ განსაზღვრული მარეგულირებელი ვალდებულებები შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანის მომტანი იყოს, როგორც ოპერატორებისთვის, ასევე ბაზრისთვის.

მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა

ჩვენ არ ვეთანხმებით კომისიის მიდგომას, რომლის ფარგლებშიც სრულყოფილი შეფასების გარეშე, პირდაპირ უგულველყოფილია მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან ოპტიკური სერვისების მიმართ დღეს და მომავალში წარმოქმნილი კონკურენტული შეზღუდვები/ზეწოლა.

კომისია დოკუმენტში ასკვნის, რომ საბაზისო ფართოზოლოვანი ბაზარი ამჟამად და პერსპექტიულად კონკურენტუნარიანია xDSL და უსადენო ფიქსირებული (FWA) პროვაიდერების დიდი რაოდენობისა და მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურებებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული შეზღუდვების გათვალისწინებით. თუმცა, კომისია არც კი განიხილავს შესაძლებლობას, რომ მობილურმა და უსადენო (FWA) სერვისებმა შესაძლოა ასევე წარმოქმნას კონკურენტული შეზღუდვა/ზეწოლა მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისებისთვის. სამაგიეროდ, კომისია ასკვნის, რომ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურება წარმოადგენს მაღალსიჩქარიანი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების ჩამნაცვლებელ სერვისს, იმის გამო, რომ ტექნოლოგიური სხვაობებია სიჩქარესა და მომსახურების ხარისხში.

ამგვარი დასკვნა კი უგულვებელყოფს მნიშვნელოვან პრინციპს, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კონკრეტული სერვისი არ არის იმავე საცალო ბაზრის ნაწილი, მას მაინც შეუძლია კონკურენტული ზეგავლენა იქონიოს სხვა ბაზრის ფარგლებში შემავალ სერვისებზე და შესაბამისად, წინაღობა შეუქმნას/ხელი შეუშალოს ანტიკონკურენტულ შედეგებს. აღნიშნული წარმოადგენს ევროკომისიის მიერ SMP გაიდლაინის დიკუმენტით აღიარებულ მკაფიო პრინციპს.⁵

მობილური ფართოზოლოვანი და უსადენო (FWA) მომსახურებების მხრიდან კონკურენტული ზეგავლენის ალბათობა კიდევ უფრო თვალსაჩინოა საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომხმარებელთა პორტფოლიოს განხილვისას. მართალია, კომისიამ დაუსაბუთებლად განსაზღვრა ერთიანი, 30 მბ/წმ - 100 მბ/წმ, კატეგორია ყველა სერვისისთვის, თუმცა მოხმარების რეალური მაჩვენებლები ცხადყოფს, რომ საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომხმარებლების უმეტესობა სარგებლობს მხოლოდ 35 მბ/წმ-დე სიჩქარის მომსახურებით. სილქნეტი (და სხვა მობილური ოპერატორები) უკვე უზრუნველყოფენ ამგვარი სიჩქარის მომსახურების მიწოდებას 4G/LTE მობილურ და უსადენო (FWA) ქსელებით ქვეყნის სხვადასხვა არეალში, რაც დამატებით მიუთითებს, რომ მობილური და უსადენო (FWA) ფართოზოლოვანი

⁵ European Commission (2018). Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power. Para 36

სერვისები მნიშვნელოვან კონკურენტულ შეზღუდვას აწესებს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებებზე.

დამატებით, (როგორც ჩვენს მიერ მომზადებულ მობილური კვლევის საპასუხო დოკუმენტშია ასახული) კომისიას არასწორად აქვს შეაფასებული მომავალი პერიოდის განმავლობაში საქართველოში 5G მომსახურების განვითარების პერსპექტივა. აღნიშნული საკითხის სწორად გათვალისწინების შემთხვევაში, ცხადია, რომ 5G ქსელებზე დაფუძნებული მობილური და უსადენო მომსახურების ფარგლებში შესაძლებელია დღევანდელთან შედარებით გაცილებით მაღალი სიჩქარის მომსახურების მიწოდება, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს მობილური და უსადენო (FWA) სერვისების შესაძლებლობას მნიშვნელოვანი კონკურენტული ზეწოლა მოახდინოს მაღალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებზე.

შესაბამისად, კომისიის მიერ განხორციელებული შემდგომი ანალიზიც ეფუძნება იმ მცდარ დასკვნას, რომ არც მობილური ფართოზოლოვანი და არც უსადენო (FWA) სერვისები არ ახდენენ კონკურენტულ ზეწოლას ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებაზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენ მივიჩნევთ, რომ აუცილებელია კომისიამ ხელახლა შეაფასოს საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი მობილური და უსადენო (FWA) ფართოზოლოვანი სერვისებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლის საკითხის გათვალისწინებით.

კომისიის მიერ განსაზღვრული ადგილობრივი და ცენტრალური დაშვების ერთიანი ბაზარი და მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომა

ჩვენ არ ვეთანხმებით კომისიის დოკუმენტში მოყვანილ საბითუმო ბაზრის განსაზღვრის საკითხს. კერძოდ, კომისიამ ფუნდამენტურად არასწორად გაიგო “მიწოდების ჯაჭვის” (supply chain) საკითხი, რომელიც საფუძვლად უდევს ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისების მიწოდებას და შესაბამისად კომისიამ არსწორად განსაზღვრა ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების ზემდგომი საბითუმო ბაზრები, რაც არამართებულს ხდის მთელ მის შემდგომ შეფასებას.

კომისიამ ერთი პროდუქციული ბაზარი განსაზღვრა ადგილობრივი და ცენტრალური საბითუმო დაშვების მომსახურებებისათვის. ევროკომისიის 2020 წლის რეკომენდაციის დოკუმენტით⁶ კი (რომელსაც, სავარაუდოდ კომისი დაეყრდნო) ცალ-ცალკე ბაზრები არის განსაზღვრული ლოკალური საბითუმო დაშვებისა (WLA) და ცენტრალური საბითუმო

⁶ European Commission (2020) Recommendation on relevant markets, Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H2245>

დაშვების (WCA) მომსახურებებისათვის, სადაც WLA (ლოკალური საბითუმო დაშვების) ბაზარი წარმოადგენს WCA (ცენტრალური საბითუმო დაშვების) ბაზრის ზემდგომ ბაზარს.

შესაბამისად, მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) ფარგლებში (და იმ დაშვებით, რომ საცალო ბაზარზე იდენტიფიცირებულია შესაბამისი პრობლემები) სწორი პროცესი შემდეგი სახის იქნება:

- პირველ რიგში შეფასდებოდა საკმარისია თუ არა (მიწოდების ჯაჭვში) მაღლა მდგომ WLA (ლოკალური საბითუმო დაშვების) ბაზარზე დაწესებული მარეგულირებელი ვალდებულებები საცალო ბაზარზე იდენტიფიცირებული კონკურენციის პრობლემების აღმოსაფხვრელად;
- და მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ დადგინდებოდა, რომ ზემოაღნიშნული არასაკმარისია, შეფასდებოდა WCA (ცენტრალური საბითუმო დაშვების) ბაზარზე მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესების საჭიროება;

ორი ბაზრის ერთ ბაზარში გაერთიანება და ერთობლივად შეფასება, არ იძლევა ბაზრის დინამიკის სწორად დანახვის საშუალებას და ორივე ბაზარზე არასწორად წარმოაჩენს კონკურენციის სტრუქტურას. ყოველივე აღნიშნული კი არავალიდურს (ასასწორს) ხდის კომისიის დასკვნებს.

შესაბამისად, ჩვენ მივიჩნევთ, რომ აუცილებელია კომისიამ ხელახლა შეაფასოს და განსაზღვროს პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებადი ბაზრები, მას შემდეგ, რაც დაკორექტირდება ბაზრების განსაზღვრის ნაწილი და სწორად აისახება ლოკალური საბითუმო დაშვებისა (WLA) და ცენტრალური საბითუმო დაშვების (WCA) ბაზრების ვერტიკალური ურთიერთდამოკიდებულება. ამგვარი შეფასების განხორციელების გარეშე, კი კომისიის დასკვნები, რომ ადგილობრივი და ცენტრალური დაშვების ბაზრები წარმოადგენს პოტენციურად წინასწარ (ex-ante) რეგულირებას დაქვემდებარებად ბაზრებს არასწორი და დაუსაბუთებელია.

ოპერატორებზე დაკისრებული მიმდინარე ვალდებულებები

მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) მოთხოვნების შესაბამისად, მნიშვნელოვანია კვლევის ფარგლებში გათვალისწინებული იყოს ისეთი რეგულაციები, რომლებიც არ გამომდინარეობს SMP ვალდებულებებიდან. აღნიშნულის გარეშე შეუძლებელია, განსაზღვროს პროპორციული და თანაზომადი ვალდებულებები.

მოცემული საკითხი საქართველოს შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ოპერატორებს უკვე დაკისრებული აქვთ მათ ქსელებზე და პასიურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვების

სიმეტრიული ვალდებულებები, თუმცა კომისიამ აღნიშნული არ გაითვალისწინა ბაზრის კვლევისას.

შესაბამისად, კომისიის მიერ გაკეთებული დასკვნები თავისთავად არასრულია და არ ასახავს იმ რეალურ მარეგულირებელ ვალდებულებებს, რომელიც უკვე დაკისრებული აქვთ ოპერატორებს.

ჩვენ ამ შემთხვევაშიც, კვლავ მივიჩნევთ, რომ აუცილებელია კომისიამ ხელახლა შეაფასოს წარმოადგენს თუ არა პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებდ ბაზრებს ფიქსირებული ფართოზოლოვანი საბითუმო დაშვების ბაზრები, მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) სწორად გამოყენების პირობებში, როგორც აღნიშნული განსაზღვრულია კომისიის მიერ შემუშავებულ SMP სახელმძღვანელო წესებში.

კომისიამ ვერ შეძლო ისეთი პრობლემების გამოვლენა, რაც დაასაბუთებდა წინასწარი რეგულირების საჭიროებას

კვლევის ფარგლებში კომისიამ დააიდენტიფიცირა ბაზრის ერთადერთი პრობლემა (market failure), რომელიც უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ერთი პაკეტის, კერძოდ, 100 მბ/წმ ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების საცალო ფასი უფრო მაღალია, ვიდრე ევროპის ქვეყნებში. კომისიის მიერ განხორციელებული საბითუმო ბაზრის მთელი შემდგომი ანალიზი და მარეგულირებელი ვალდებულებების დაკისრების საკითხი უკავშირდება ამ ერთ სავარაუდო პრობლემას (market failure).

ჩვენ არ ვეთანხმებით კომისიის მიდგომას, რომლითაც დაუსაბუთებელი აქცენტი კეთდება 100 მბ/წმ ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ოპერატორები მომხმარებლებს სთავაზობენ ამ მომსახურებას, ამგვარი სერვისით საქართველოს მომხმარებლების 2%-ზე ნაკლები სარგებლობს, რაც გულისხმობს, რომ აღნიშნული ვერ იქნება ბაზრის რეალური მდგომარეობის ამსახველი.

მიუხედავად იმისა, რომ როგორც ჩანს, კომისია მიიჩნევს, რომ არსებობს მიზეზობრივი კავშირი 100 მბ/წმ მომსახურების შედარებით მაღალ ფასებსა და გამოყენების დაბალ მაჩვენებელს შორის, კომისიამ ამ შემთხვევაშიც ვერ შეძლო წარმოედგინა რაიმე მტკიცებულება, რაც მის დასკვნას დაასაბუთებდა.

მეორე მხრივ, 100 მბ/წმ-ზე ნაკლები სიჩქარის პაკეტების (რაც წარმოადგენს მთლიანი მოხმარების 98%-ს) საცალო ფასები საქართველოში საგრძნობლად დაბალია ევროპულ საშუალო მაჩვენებელზე, რაც მიუთითებს რომ ბაზარს არ ახასიათებს ჩავარდნა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე მივიჩნევთ, რომ კომისიამ თავიდან უნდა ჩაატაროს ანალიზი და მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა განიხილოს წინასწარი რეგულაციების

დაწესების საჭიროება, თუ იგი შეძლებს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზარზე არსებული პრობლემების ნათლად იდენტიფიცირებას.

გეოგრაფიული კლასტერების განსაზღვრისთვის კომისიის მიერ გამოყენებული მიდგომა

მიუხედავად იმისა, რომ კომისიამ არ განსაზღვრა დამოუკიდებელი გეოგრაფიული ბაზრები, კვლევის ფარგლებში განისაზღვრა დასახლებული პუნქტების შესაბამისი გეოგრაფიული სეგმენტები (კლასტერები), რომლის შესაბამისადაც იგეგმება ვალდებულებების დაწესება. კვლევაში გამოყენებულია რიგი კუმულაციური კრიტერიუმები, როგორც არის ოპერატორების რაოდენობა და მათი წილები, რათა კონკურენტულობის გათვალისწინებით განისაზღვროს გეოგრაფიული „კლასტერები“.

ჩვენ არ ვეთანხმებით გეოგრაფიული სეგმენტების (კლასტერების) განსაზღვრისას კომისიის მიერ გამოყენებულ მეთოდოლოგიას. კომისიის მიდგომა ზედმეტად ზედაპირულია და არაზუსტად ასახავს ქვეყნის სხვადასხვა ტერიტორიაზე კონკურენტულ დინამიკას. აღნიშნულის ნაცვლად კომისიამ უნდა გაითვალისწინოს ადგილობრივ გეოგრაფიულ ზონებში პარალელური ქსელების არსებობის საკითხი. მაგალითად დიდი რაოდენობით პატარა და დაბალი წილის მქონე ოპერატორებმა შესაძლოა მაინც წარმოქმნან დიდი ოპერატორის მიმართ კონკურენტული ზეწოლა. **შესაბამისად ნებისმიერი შეფასება, რომელიც ეყრდნობა მხოლოდ საცალო ბაზრის წილებს, შეიძლება იყოს მხოლოდ კონკურენციის დონის მაჩვენებელი და არ შეიძლება გახდეს მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესების საფუძველი.**

დასახლებულ პუნქტებში კონკურენციის შესაფასებლად, კომისიას განსაზღვრული აქვს დამატებითი კრიტერიუმები, მათ შორის დასახლებული პუნქტის ზომის კრიტერიუმი. კერძოდ, კომისია აცხადებს, რომ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ 100,000-ზე მეტი მოსახლის მქონე დასახლებული პუნქტი იყოს კონკურენტული, მაშინაც კი, თუ ეს დასახლებული პუნქტი აკმაყოფილებს თვით კომისიის მიერ დადგენილ კონკურენციის კრიტერიუმებს. შესაბამისად, კომისია ასკვნის, რომ ამგვარი ბაზრებიც უნდა დაექვემდებაროს წინასწარ (ex-ante) რეგულირებას.

ჩვენ მტკიცედ გვჯერა, რომ კომისიის ამგვარი მიდგომა დიდი დასახლებული პუნქტების მიმართ არარელევანტურია. მონაცემების ნაკლებობა არ არის საპატიო (მისაღები) მიზეზი მძიმე და მრავალი რეგულაციების დასაწესებლად ისეთ ბაზრებზე, რომლებიც აკმაყოფილებენ (თვით კომისიის მიერ განსაზღვრულ) კონკურენტულობის კრიტერიუმებს.

ცხადია, რომ კომისიამ ხელახლა უნდა შეაფასოს გეოგრაფიული ბაზრების განსაზღვრისა და პოტენციურად წინასწარ (ex-ante) რეგულირებას დაქვემდებარებადი ბაზრების განსაზღვრის მის მიერ გამოყენებული მეთოდოლოგია.

ორი დიდი დამოუკიდებელი ქსელური ოპერატორის მიერ ერთმანეთისადმი წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა

უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენს მიერ ზემოთ წარმოდგენილი და ამ ანგარიშში მოყვანილი დასკვნები თანხვედრაშია ევროპის საუკეთესი პრაქტიკასთან.

კერძოდ, ევროკავშირის ქვეყნებში სამი და ორი კონკურენტი ქსელის არსებობა საკმარისად ითვლება ბაზარზე კონკურენციის შესაქმნელად. კომისიამ ვერ შეძლო დაესაბუთებინა თუ რატომ არ მივიდა იგივე დასკვნამდე საქართველოს შემთხვევაში, სადაც ფუნქციონირებს ორი ეროვნული ქსელური პროვაიდერი და მრავალი ადგილობრივი ოპერატორი.

კომისიის მიერ განსაზღვრული რეგულაციები პოტენციურად ზიანის მომტანი იქნება

ევროკომისიის რეკომენდაციის დოკუმენტით⁷ განსაზღვრულია, რომ მარეგულირებლებმა უნდა დააწესონ წინასწარი (ex ante) რეგულაციები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული აუცილებელია ბოლო მომხმარებლების სასიკეთოდ ეფექტური კონკურენციის უზრუნველსაყოფად. დამატებით, დაწესებული მარეგულირებელი ვალდებულებები უნდა იყოს აუცილებელი და პროპორციული.

ვინაიდან საქართველოს შემთხვევაში ბაზარს არ ახასიათებს რაიმე სახის ჩავარდნა/პრობლემა, კომისიის მიერ განსაზღვრული ex-ante ვალდებულებების დაწესება, მართლაც, რომ არასაჭირო და არაპროპორციული იქნება. შესაბამისად, აღნიშნულმა შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს საქართველოს ბაზრის განვითარებაზე, კერძოდ, არაპროპორციული მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესებამ შესაძლოა:

- შეაფერხოს/შეზღუდოს ფართოზოლოვანი ბაზარზე ინვესტიციების დონე,
- ნეგატიურად იმოქმედოს ინფრასტრუქტურაზე დაფუძნებული კონკურენციის ორგანულ ზრდაზე

⁷ European Commission. Recommendation on relevant markets. Available from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

შესაბამისად, ნათელი მიზეზების/დასაბუთების გარეშე რეგულაციების დაწესებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი პრობლემა შეუქმნას კომისიის ვალდებულებას- ხელი შეუწყოს ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის ზრდას და კონკურენციის განვითარებას.

კომისიამ კვლევის დოკუმენტით დამატებით წარმოადგინა bitstream და VULA საბითუმო მომსახურებებისათვის გაანგარიშებული ფასები. უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიამ არ უზრუნველყო გამჭვირვალობა და სიცხადე და არ წარმოადგინა ის მეთოდოლოგია რომელსაც ეფუძნება მის მიერ გაანგარიშებული ტარიფები, რაც შესაძლებლობას არ გვაძლევს ჩვენი მოსაზრებები წარმოვადგინოთ გაანგარიშების სისწორესთან დაკავშირებით. საბითუმო ტარიფების დასადგენად საჭიროა ცალკე ჩატარდეს მეთოდოლოგიასა და გაანგარიშებასთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაცია⁸.

1.2 დოკუმენტის სტრუქტურა

- მე-2 თავში მოცემულია კომისიის მიერ ბაზრის ანალიზის მიდგომებში დაშვებული შეცდომები და შეუსაბამობები
- მე-3 თავში მოცემულია კომისიის მიერ განსაზღვრული მარეგულირებელი ზომების სავარაუდო შედეგებთან დაკავშირებით ჩვენი შეფასება
- მე-4 თავში მოცემულია ჩვენი დასკვნები.

⁸ ჩვენ ჩავტარეთ კომისიის მიერ გამოქვეყნებული ბიტსტრიმ ფასების შედარება სხვა ქვეყნებში არსებულ ფასებთან და აღმოვაჩინეთ რომ კომისიის მიერ განსაზღვრული ტარიფები გაცილებით დაბალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით

2 ბაზრის ანალიზისას კომისიის მიდგომები

ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის კვლევაში გამოყენებულ კომისიის მიდგომებს ახასიათებს გარკვეული მეთოდოლოგიური შეცდომები და ლოგიკური შეუსაბამობები, რაც ერთიანობაში არსებითად კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს კომისიის დასკვნებს კონკურენციის დონესთან დაკავშირებით, ასევე, კომისიის შემდგომ შეფასებას საბითუმო ფიქსირებული დაშვების ბაზრებზე წინასწარი რეგულაციების დაწესების საჭიროების თაობაზე.

წინამდებარე თავში ჩვენ წარმოდგენილი გვაქვს ზემოხსენებული შეცდომები და შეუსაბამობები, რათა დავასაბუთოთ, თუ რატომ უნდა გადახედოს კომისიამ საკუთარ შეფასებას. თუ კომისია ხარვეზების გამოსწორების შემდეგ შეძლებს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზრის პრობლემების ნათლად იდენტიფიცირებას, მხოლოდ ამგვარ შემთხვევაში უნდა იქნეს განხილული წინასწარი რეგულაციების დაწესების საჭიროება.

მეორეს მხრივ, თუ კომისია დაინახავს, რომ ჩვენს მიერ განსაზღვრული შეუსაბამობების გასწორების შემდგომ საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრები პერსპექტიულად კონკურენტულია საჭირო აღარ იქნება ზემდგომი საბითუმო ბაზრების განსაზღვრა და მათი შეფასება. როგორც ევროკომისიის „ბაზრის ანალიზისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასების სახელმძღვანელო წესებშია“⁹ მითითებული, მხოლოდ იმ შემთხვევაში „თუ შესაბამისი საცალო ბაზრის შეფასებისას დადგინდა, რომ საცალო ბაზარზე კონკურენციის დაბალი დონით გამოწვეული მომხმარებელთა ზიანის რისკი შენარჩუნდება ზემდგომ ბაზარზე ჩარევის გარეშე, მარეგულირებლებმა უნდა განსაზღვრონ შესაბამისი საბითუმო ბაზარი/ბაზრები“

შემდეგ თავებში მოცემულია კომისიის დოკუმენტში გამოვლენილი შეცდომები და ჩვენი შენიშვნები. კერძოდ რომ:

- კომისიის მიერ განხორციელებული საცალო ბაზრის შეფასება არ ითვალისწინებს „მაღალი სიჩქარის“ საცალო ფართოზოლოვან ბაზარზე მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილ კონკურენტულ შეზღუდვებს/ზეწოლას;
- კომისიის მიერ გამოვლენილი ერთადერთი ბაზრის პრობლემა უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ერთი პაკეტის (100 მბ/წმ ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურება) საცალო ფასი მაღალია.

⁹ European Commission. Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power. Available from: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507(01))

- კომისიას არასწორად აქვს გამოყენებული “მოდელიზირებული გრინფილდის მიდგომა” (MGA). მაგალითად, კომისიას იგნორირებული აქვს საკომუნიკაციო საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურაზე დაშვების (იჯარის) როლი და მიღებული აქვს უჩვეულო გადაწყვეტილება, ადგილობრივი და ცენტრალური დაშვების საბითუმო მომსახურებებისათვის განსაზღვროს ერთიანი ბაზარი;
- კომისიას არ აქვს გათვალისწინებული ზემდგომ საბითუმო ბაზრებზე დაწესებული რეგულაციების ზეგავლენა.
- გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრისას კომისიამ არ შეაფასა სხვადასხვა ოპერატორის ქსელებს შორის გადაფარვები;
- კომისიას სათანადოდ არ აქვს გათვალისწინებული ორი დიდი ქსელური ოპერატორის მიერ ერთმანეთის მიმართ წარმოქმნილი კონკურენტული შეზღუდვა/ზეწოლა,
- კომისიის მიერ განსაზღვრული მარეგულირებელი ვალდებულებები შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანის მომტანი იყოს, როგორც ოპერატორებისთვის, ასევე ბაზრისთვის.

2.1 მობილური და ფიქსირებული უსადენო (FWA) მომსახურებებიდან წარმოქმნილი კონკურენტული ზეწოლა

კომისიას დამოუკიდებელი საცალო ბაზრები აქვს განსაზღვრული “საბაზისო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურებებისთვის” (10 მბ/წმ-დე სიჩქარე) და “მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისებისთვის” (10 მბ/წმ და ზემოთ). იგი აღნიშნულ დიფერენციაციას აფუძნებს ამ ორი სერვისის ჯგუფში სიჩქარის, ტარიფებისა და გამოყენების დონეებს შორის განსხვავებაზე.¹⁰

- კომისიის მიერ განსაზღვრული საბაზისო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი მოიცავს FWA, xDSL, ასევე მობილური ფართოზოლოვანი სერვისების საშუალებით მიწოდებულ ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებებს;
- კომისიის მიერ განსაზღვრული მაღალი-სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი შედგება FTTx-ზე დაფუძნებული 10 მბ/წმ-ზე მეტი სიჩქარის ფართოზოლოვანი მომსახურებებისაგან, რომლებიც არ მოიცავს მობილურ ფართოზოლოვან სერვისებს.

¹⁰ ComCom. Market review of the Fixed Broadband market, p. 60

ძირითადი და მაღალ-სიჩქარიანი ფართოზოლოვანი სერვისების.

შემდგომ კომისია ასკვნის, რომ საბაზისო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი ეფექტურად კონკურენტულია შემდეგი მოცემულობების გათვალისწინებით:

- ბაზარზე ფუნქციონირებს მრავალი FWA (ფიქსირებული უსადენო) და xDSL პროვაიდერი (84 და ორი);
- სამი მობილური ქსელის ოპერატორი ქმნის დამატებით კონკურენტულ ზეწოლას, მათი მობილური ფართოზოლოვანი სერვისების ეროვნული დაფარვის გამო.

ამგვარად, კომისიის დასკვნით, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ბაზარზე არსებობს შესვლის გარკვეული ბარიერები, თავად ბაზარი ხასიათდება ეფექტური კონკურენციით. კერძოდ, კომისია ასკვნის, რომ მობილური ქსელების მხრიდან პოტენციური კონკურენცია შედარებით მცირე მოთამაშეებს არ მისცემს დომინირებულად მოქმედების საშუალებას.¹¹

თუმცა, მაღალ-სიჩქარიანი ფართოზოლოვანი ბაზრის კონკურენტუნარიანობის შეფასებისას, კომისია არც კი განიხილავს შესაძლებლობას, რომ მობილურმა და უსადენო (FWA) სერვისებმა შეიძლება ასევე წარმოქმნას კონკურენტული შეზღუდვა/ზეწოლა მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისებისთვის. სამაგიეროდ, კომისია ასკვნის, რომ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურება წარმოადგენს მაღალსიჩქარიანი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების ჩამნაცვლებელ სერვისს, იმის გამო, რომ ტექნოლოგიური სხვაობებია სიჩქარესა და მომსახურების ხარისხში.

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ეს მნიშვნელოვანი ხარვეზია ანგარიშსა და კომისიის ანალიზში.

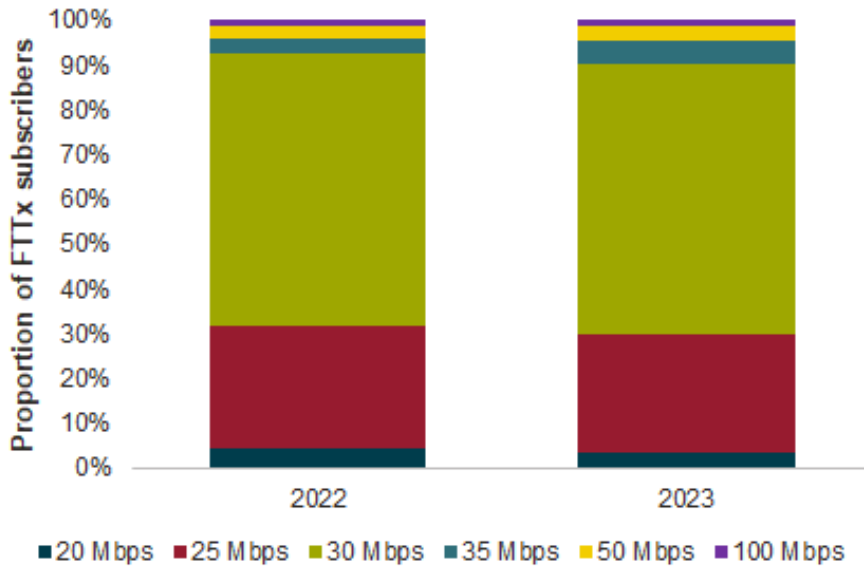
კერძოდ, იმ შემთხვევაშიც კი თუ კომისია სწორია, რომ მობილური ქსელით მიწოდებულ ფართოზოლოვანი მომსახურება არ შედის მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული მომსახურების ბაზრის სეგმენტში, კომისიის დასკვნა უგულვებელყოფს მნიშვნელოვან პრინციპს, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კონკრეტული სერვისი არ არის იმავე საცალო ბაზრის ნაწილი, მას მაინც შეუძლია კონკურენტული ზეგავლენა იქონიოს სხვა ბაზრის ფარგლებში შემავალ სერვისებზე და, შესაბამისად, წინააღმდეგა შეუქმნას/ხელი შეუშალოს ანტიკონკურენტულ შედეგებს.

სინამდვილეში ჩვენ გვჯერა რომ მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურება ახდენს კონკურენტულ ზეწოლას ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებაზე. ასევე ნიშნელოვანია აღინიშნოს, რომ კომისიის 2022 წლის წლიური ანგარიშის თანახმად საქართველოს ოპტიკური მომხმარებლების უმრავლესობა სარგებლობს 25 მბ/წმ-35მგ/წმ

¹¹ ComCom. Market review of the Fixed broadband market. p.80

სიჩარის მომსახურებით. აღნიშნული მოცემულია ცხრილ 1-ში, რომლის თანახმად მომხმარებლების 90% სარგებლობს 25 მბ/წმ-35მბ/წმ სიჩქარის სერვისებით.

დიაგრამა 1. საქართველოში ოპტიკური აბონენტების განაწილება



წყარო: კომისიის წლიური ანგარიში

ამგვარ სიჩქარეებს კი უპრობლემოდ უზრუნველყოფენ არსებული მობილური ოპერატორები 4G LTE ტექნოლოგიებით. სინამდვილეში სილქნეტი 4G მომსახურების ფარგლებში უზრუნველყოფს ჩამოტვირთვის საშუალო სიჩქარეს 20-დან 50 მბ/წმ-მდე ქვეყნის სხვადასხვა არეალში. დამატებით, კომისიის მიერ ჩატარებული დრაივ-ტესტების თანახმად¹² ფიქსირებული ოპერატორების სიჩქარეები ანალოგიური ფასის მქონე მობილური ფართოზოლოვანი სერვისების საშუალო სიჩქარეების მსგავსია.

ზემოაღნიშნული კი მიუთითებს, რომ მობილურ ფართოზოლოვან მომსახურებას შეუძლია მნიშვნელოვანი და არსებითი კონკურენტული ზეგავლენა იქონიოს მაღალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებზე, სულ ცოტა იმ სიჩქარის მომსახურებებზე, რომლითაც მოსახლეობის უმრავლესობა სარგებლობს.

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ კომისია აღნიშნავს, რომ „მომსახურების ხარისხის სხვაობა შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს, როდესაც საქართველოში დაინერგება 5G სერვისები¹³“, იგი ასკვნის, რომ მომავალი პერიოდის განმავლობაში საქართველოში 5G მომსახურების განვითარების პერსპექტივა ვერ იქნება საკმარისად რეალიზებული

¹² ComCom Drive test results. <https://comcom.ge/ge/regulation/sixshiruli-da-numeraciis-resursi/mobiluri-komunikaciebis-xarisxis-kontroli>
¹³ ComCom. Market review of the Fixed broadband market. p.70

საქართველოში ისე, რომ მან შეძლოს გარკვეული კონკურენტული ზეწოლის განხორციელება.

ჩვენ არ ვეთანხმებით კომისიას ამ საკითხთან დაკავშირებით. როგორც ჩვენს მიერ მომზადებულ კომისიის მობილური კვლევის საპასუხო დოკუმენტშია ასახული, კომისიამ მნიშვნელოვნად არასწორად შეაფასა მომავალი პერიოდის განმავლობაში საქართველოში 5G მომსახურებების განვითარების პერსპექტივა. მაგალითად, კომისიამ არ გაითვალისწინა ის ფაქტი, რომ მობილური ქსელის სამი ოპერატორიდან ორმა, კერძოდ, სელფიმ და სილქნეტმა უკვე გაუშვეს 5G სერვისები.¹⁴ დამატებით, სელფიმ 2023 წლის აუქციონზე სიხშირეების მოპოვების შემდგომ განცხადება გაავრცელა თავისი გეგმების თაობაზე, განახორციელოს მნიშვნელოვანი ინვესტიციები ქვეყნის მასშტაბით 4G ქსელის გააძლიერებისა და 5G მომსახურების დასაწერად.

თუ ზემოაღნიშნული სწორად იქნება გათვალისწინებული, ცხადია, რომ კომისიამ სულ ცოტა სწორად უნდა შეაფასოს იქონიებს თუ არა მატერიალურ კონკურენტულ ზეგავლენას 4G და 5G მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურებები მაღალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებზე. აღნიშნული მნიშვნელოვანია, რადგან მობილური სერვისების მაღალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებასთან ერთად განხილვის შემთხვევაში კონკურენტი ქსელების რაოდენობა (მომავალ კვლევამდე პერიოდში) გაიზრდება ერთით, კერძოდ დაემატება სელფის მობილური ქსელი (იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ სილქნეტი და მაგთი უკვე საქმიანობენ ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზარზე).

სინამდვილეში იმ შემთხვევაშიც თუ კომისია ისევ დაასკვნის, რომ მობილური ფართოზოლოვანი მომსახურებები არ არის მაღალი სიჩქარის ფართოზოლოვანი ბაზრის ნაწილი, აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ ამგვარ სერვისებს არ შეუძლია ფასის კუთხით კონკურენტული ზეგავლენა იქონიოს მაღალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებზე. მაგალითად ამგვარი შესაძლებლობა განხილულ იქნა სხვა ქვეყნებშიც სადაც სადაც უფრო მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისებია ხელმისაწვდომი. კერძოდ გაერთიანებულ სამეფოში განისაზღვრა, რომ მოკლევადიან პერიოდში 5G FWA (უსადენო ფიქსირებული) მომსახურებები ალტერნატიულ მომსახურებას უზრუნველყოფს ისეთი მომხმარებლებისათვის, რომლებსაც არ აქვთ წვდომა ოპტიკურ ქსელზე, ასევე სადაც მაღალი დონის მობილური დაფარვაა.¹⁵ აღნიშნული აღიარებული პრინციპია. მაგალითად, ბაზრის ანალიზის სახელმძღვანელო წესებში ევროკომისია¹⁶ ითვალისწინებს OTT სერვისების ზეგავლენას ფიქსირებულ და

¹⁴ არა-ცალკე მდგომი (NSA) 5G მომსახურებები

¹⁵ Ofcom. Wholesale Fixed Telecoms market Review 2021-26. Available from: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/216086/wftmr-statement-volume-2-market-analysis.pdf

¹⁶ ევროკომისია (2018). ბაზრის ანალიზისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასების გაიდლაინები. პარ. 36

მობილურ სატელეფონო სერვისებზე, მიუხედავად იმისა, რომ არ წარმოადგენე ერთსა და იმავე მომსახურების ბაზრის ნაწილს.

2.2 კომისიამ ვერ შეძლო ისეთი ბაზრის პრობლემების (ჩავარდნების) გამოვლენა, რაც დაასაბუთებდა წინასწარი რეგულირების საჭიროებას

ბაზრის ანალიზის ფარგლებში, ბაზრის ერთადერთ პოტენციურ პრობლემას (market failure), რომელიც კომისიამ გამოავლინა, წარმოადგენს 100 მბ/წმ ფიქსირებულ ფართობოლოვან სერვისებთან დაკავშირებული მაღალი საცალო ფასები. თუმცა, გაურკვეველია, არის თუ არა ეს ნამდვილად ბაზრის პრობლემა (market failure). უფრო მეტად, ეს შეიძლება ასახავდეს იმ ფაქტს, რომ ასეთი მაღალი სიჩქარის მოხმარება საქართველოში იშვიათია.

კერძოდ, როგორც კომისიამ განაცხადა, ბოლო წლებში მოხმარების მაჩვენებლები მიუთითებს 30-100 მბ/წმ სიჩქარის მოხმარების ზრდის მკაფიო ტენდენციაზე¹⁷. მართალია ჩვენ ვეთანხმებით, რომ გლობალური მოთხოვნის ტენდენციები სულ უფრო და უფრო იზრება მაღალ-სიჩქარიანი ინტერნეტისაკენ, თუმცა, არ ვთვლით, რომ კომისიამ საკმარისი მტკიცებულება წარმოადგინა იმის დასამტკიცებლად, რომ საქართველოში ძალიან მაღალი სიჩქარის სერვისებზე (>50 მბ/წმ) მოთხოვნა იზრდება.

მაგალითად, თავის ბაზრის ანალიზის დოკუმენტში, კომისიამ წარმოადგინა ფიქსირებული ფართობოლოვანი მომსახურებების წილი სხვადასხვა სიჩქარის დიაპაზონისათვის (როგორც ეს განსაზღვრულია კომისიის მიერ)¹⁸, რაც აჩვენებს, რომ 30-100 მბ/წმ-მდე სიჩქარის მქონე სერვისების გამოყენების წილი გაიზარდა 2021 წლის 21%-იანი მაჩვენებლიდან 2022 წელს 59%-მდე. კომისია ამ ფაქტს იყენებს უფრო მაღალი, 30-100 მბ/წმ სიჩქარის მზარდი მოთხოვნის ტენდენციის დასამტკიცებლად. თუმცა, ამ თვალსაზრისით კომისიის დასკვნებში ორი არსებითი ხარვეზი იკვეთება.

¹⁷ ComCom. Market review of the Fixed Broadband market, Figure 25

¹⁸ ComCom. Market review of the Fixed Broadband market, Figure 25

2.2.1 30-დან 100 მბ/წმ-მდე დიაპაზონი სიჩქარის ძალიან ფართო სპექტრს მოიცავს

კვლევის ფარგლებში კომისიამ განსაზღვრა ერთი დიაპაზონი 10 მბ/წმ-მდე სიჩქარისთვის, ერთი დიაპაზონი - 10 მბ/წმ-დან 30 მბ/წმ-მდე სიჩქარისა და ერთი დიაპაზონი - ყველა სიჩქარისთვის 30 მბ/წმ-დან 100 მბ/წმ-მდე. თუმცა, 30 მბ/წმ სიჩქარისა და 100 მბ/წმ სიჩქარის მომსახურებების მოხმარების შემთხვევები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ამგვარად, არ არის ნათელი, შეიძლება თუ არა ამ სერვისების მოხმარების ერთობლივად შეფასდება. მაგალითად, 30-40 მბ/წმ-მდე სიჩქარის ინტერნეტი ხშირად გამოიყენება ერთ მოწყობილობაზე ვიდეოს სტრიმინგისათვის ან ვიდეო კონფერენსინგისათვის, ხოლო 100 მბ/წმ-ის სიჩქარის ინტერნეტი ხშირად გამოიყენება მრავალ-მომხმარებლიანი ონლაინ თამაშებისა და ერთდროულად რამდენიმე ონლაინ სტრიმინგისათვის (online stream).

გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ბაზარზე ხელმისაწვდომია 50 მბ/წმ და 70 მბ/წმ საცალო პროდუქტები, უფრო მიზანშეწონილი იქნებოდა შეფასებულიყო სიჩქარის უფრო ვიწრო დიაპაზონის გამოყენების ტენდენციები, რათა გვეჩვენა უფრო ნათელი სურათი საქართველოში არსებულ მოთხოვნის ტენდენციებზე.

მართლაც, 3.1 თავში მოცემული დიაგრამა 1, ნათლად აჩვენებს, რომ '30-100 მბ/წმ' დიაპაზონის ფარგლებში მომხმარებელთა უმრავლესობა (თითქმის 90%) ფაქტობრივად სარგებლობს 35 მბ/წმ-მდე სიჩქარით, ხოლო უფრო მაღალ სიჩქარეს მომხმარებელთა მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილი მოიხმარს. 100 მბ/წმ სიჩქარეს იყენებს აბონენტების 2%-ზე ნაკლები, როგორც ეს მითითებულია კომისიის ბაზრის კვლევის დოკუმენტში¹⁹ და კომისიის 2022 წლის წლიურ ანგარიშში²⁰. ეს იმაზე მეტყველებს, რომ მიუხედავად საქართველოში უფრო მაღალი სიჩქარის ფართოზოლოვანი სერვისების მიმართ ზრდადი ინტერესისა, ზრდის მასშტაბი უფრო შეზღუდულია, ვიდრე ეს კომისიის ბაზრის კვლევის დოკუმენტშია მითითებული.

2.2.2 კომისიამ არასწორად განმარტა 30-100 მბ/წმ სიჩქარის დიაპაზონის მოხმარების წილის ზრდა

კომისიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემები მიუთითებს 30-დან 100 მბ/წმ-მდე სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ქსელის მოხმარების წილის ზრდაზე, კერძოდ - 2021 წლის 21% მაჩვენებლიდან 2022 წელს 59%-მდე ზრდაზე. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ადგილი ჰქონდა არა დროთა განმავლობაში თანდათანობით მოხმარების ზრდას, არამედ, მოხმარების წილის მკვეთრ მატებას. მართლაც, როგორც ბაზრის

¹⁹ ComCom. Market review of the Fixed Broadband market, p.56

²⁰ ComCom 2022 Annual report. <https://comcom.ge/uploads/other/11/11972.pdf>

ანალიზის დოკუმენტში მოცემული დიაგრამა 25-იდან ჩანს, მოხმარების წილი სიჩქარეების სხვადასხვა დიაპაზონის მიხედვით ძალზე სტაბილური იყო 2019-დან 2021 წლამდე (~20% - 30-100 მბ/წმ დიაპაზონისთვის).

მართლაც, ამ უეცარი ცვლილების გაანალიზებისას, ჩვენ აღმოვაჩინეთ, რომ 30-100 მბ/წმ სიჩქარის მომსახურების მოხმარების წილის ზრდა არ არის მომხმარებელთა მოთხოვნის უეცარი ზრდის შედეგი, არამედ იგი წარმოადგენს ორივე ოპერატორის - მაგთიკომისა და სილქნეტის - მიერ მომსახურების პირობების ცვლილების შედეგს. როგორც ეს მკაფიოდ არის მითითებული კომისიის 2022 წლის წლიურ ანგარიშში, 2022 წელს მაგთიკომმა და სილქნეტმა შეცვალეს ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების ძირითადი 20 მბ/წმ-იანი სერვისები 30 მბ/წმ-იანი მომსახურებით, რითიც ყველა აბონენტი გადაიყვანეს მოხმარების ქვედა დიაპაზონიდან გაუმჯობესებულ, უფრო მაღალ დიაპაზონზე. ამგვარად, სიჩქარეების წილებში 2022 წელს დაფიქსირებული მასშტაბური ცვლილებები განპირობებული იყო მიწოდების მხარის გადაწყვეტილებით და არა მოთხოვნის ტენდენციებით.

ამგვარად, მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი სერვისების მოთხოვნის ნებისმიერი ზრდა შეეხება 30-50 მბ/წმ-მდე სიჩქარეებს და არა ძალიან მაღალსიჩქარიან სერვისებს. აქედან გამომდინარე, „მაღალი სიჩქარის“ ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის შეფასებისას აქცენტი მეტწილად უნდა გაკეთდეს სიჩქარის შედარებით დაბალ დიაპაზონზე. ეს, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია კომისიის საცალო ბაზრის შესაძლო პრობლემის (market failure) ანალიზისათვის, რომლის ფარგლებშიც კომისია დაუსაბუთებლად დიდ ყურადღებას ამახვილებს 100 მბ/წმ პროდუქტებზე (ასევე, როგორც აქამდე აღვნიშნეთ, მობილური ფართოზოლოვანი და FWA სერვისების როლის გათვალისწინებით).

2.2.3 100 მბ/წმ სიჩქარეზე დაბალი სიჩქარის ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებს აქვს ხელსაყრელი საცალო ფასები

ევროპულ ბენჩმარკებთან შედარებით, საქართველოს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზარს ზოგადად ახასიათებს შედარებით ძლიერი საფასო კონკურენცია. როგორც ასეთი, ფასების დონის თვალსაზრისით არ არის წარმოდგენილი მტკიცებულება, რომელიც დაადასტურებდა, რომ არსებობს ბაზრის პრობლემა (market failure) ან მომხმარებელს ადგება ზიანი, რომელიც საჭიროებს გამოსწორებას მარეგულირებლის ჩარევის გზით.

ეს დასკვნა ნათლად იკითხება კომისიის ფასების კვლევიდანაც, რომლის ფარგლებშიც განხორციელდა საქართველოში ფართოზოლოვანი საცალო მას-მარკეტ (mass market) სტანდარტული პროდუქტების ფასების შედარება ევროპის 23 ქვეყანის (ევროკავშირის

წვერი სახელმწიფოები და დიდი ბრიტანეთის) საშუალო ფასებთან²¹. ეს ანალიზი აჩვენებს, რომ უმეტეს შემთხვევაში საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისების საცალო ფასები იგივე დონეზეა ან უფრო დაბალია, ვიდრე ანალოგიური პროდუქტების ფასები ევროპულ ქვეყნებში.

მიუხედავად ამ ზოგადად პოზიტიური ტენდენციისა, კომისიის ფიქსირებული ბაზრის კვლევის დოკუმენტში ნათქვამია, რომ არსებობს „სერიოზული მინიშნება, რომ შესაძლოა საქართველოში არსებობდეს გარკვეული ფასების ხელმისაწვდომობის პრობლემები FTTx-ის მაღალ სიჩქარის მომსახურებებზე, რაც ზიანს აყენებს საბოლოო მომხმარებლებს“. ჩვენ არ ვეთანხმებით ამ დასკვნას, ვიანიდან ფასების კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით არ არსებობს ამ განცხადების გაკეთების საფუძველი.

მართლაც, ფასების კვლევა²² აჩვენებს, რომ გარდა 100 მბ/წმ სიჩქარის მომსახურებებისა (რომელსაც უფრო დეტალურად განვიხილავთ ქვემოთ), საქართველოში ფასები ზოგადად უფრო ხელსაყრელია, ვიდრე სხვა ევროპულ ბაზრებზე. ეს ადასტურებს, რომ საქართველოს საცალო ფართოზოლოვანი ბაზარი მომხმარებელს კარგ, კონკურენტუნარიან შედეგებს სთავაზობს და არ არსებობს ex ante რეგულირების საჭიროება.

განახლებული ბენჩმარკინგ კვლევის მონაცემებზე დაყრდნობით, ცხრილი 2-ში მოცემულია სხვადასხვა სიჩქარის პაკეტების საქართველოს საცალო ფასების შედარება ევროპის საშუალო ფასებთან და საქართველოს რანჟირება 24 ქვეყანას შორის. ვინაიდან თბილისსა და დანარჩენ საქართველოს შორის საცალო ფასები განსხვავებულია, ცხრილში მოცემულია ფასების ორივე ჯგუფი. ეს კიდევ ერთხელ გვიჩვენებს, რომ უმრავლეს შემთხვევაში (გარდა 100 მბ/წმ მომსახურებისა) ფასები საქართველოში ევროპის სხვა დანარჩენ ქვეყნებთან შედარებით დაბალია.

²¹ ComCom. Market review of the Fixed broadband market. p.81

²² გაითვალისწინეთ, რომ აქ წარმოდგენილი შედეგები წარმოდგენილია ComCom-ის მიერ ჩატარებული განახლებული კვლევიდან მას შემდეგ, რაც სილქნეტმა შენიშნა და აცნობა ComCom-ს თავდაპირველ კვლევაში არსებული ფუნდამენტური მეთოდოლოგიური ხარვეზის შესახებ. მეთოდოლოგიაში მოცემულმა შესწორებამ წარმოადგინა უფრო ზუსტი სურათი საქართველოში ფართოზოლოვანი ინტერნეტის უფრო ხელსაყრელი ფასების შესახებ ევროპის სხვა ქვეყნებთან შედარებით.

ცხრილი 1 კომისიის ფასების კვლევა- საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურება

	Georgia (USD/PPP)		EU24 average (EUR PPP)		Georgia's rank (out of 24)		Georgia to European average	
	Tbilisi	Rest			Tbilisi	Rest	Tbilisi	Rest
All technologies								
>=0.25 Mbps, 15 GB	28	28	36	6	6	-23%	-23%	
>=10 Mbps, 10 GB	28	34	37	7	10	-23%	-7%	
>=25 Mbps, 20 GB	39	34	39	14	8	1%	-12%	
>=100 Mbps, 40 GB	112	112	46	24	24	145%	145%	
Fibre only								
>=0.25 Mbps, 15 GB	39	34	40	12	9	-3%	-16%	
>=10 Mbps, 10 GB	39	34	40	12	9	-3%	-16%	
>=25 Mbps, 20 GB	39	34	41	12	6	-5%	-17%	
>=100 Mbps, 40 GB	112	112	47	24	24	136%	136%	

წყარო: TechInsights (კომისიის სახელით). 2023 ტელეკომის საცალო ფასების ბაზრის კვლევა

შენიშვნა: დაბალი რეიტინგი მიუთითებს უფრო დაბალ ფასებს იმ ფასებთან შედარებით, რაც დაფიქსირდა სხვა - საორიენტაციო ნიმუშის - ქვეყნებში. კომისიის განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით და პირველ კვლევაზე Silknet-ის კომენტარის გათვალისწინებით, კომისიისთვის მომზადებული TechInsights ანგარიშიდან²³

კერძოდ, როგორც ცხრილიდან ჩანს, **100 მბ/წმ-ზე** ნაკლები სიჩქარის პაკეტების უმრავლესობისთვის, საქართველოში საცალო ფასები მნიშვნელოვნად დაბალია ევროპულ საშუალო მაჩვენებელზე.

მიუხედავად იმისა, რომ 100 მბ/წმ სერვისებზე საქართველოს ფასები მართლაც უფრო მაღალია, ჩვენ ვთვლით, რომ კომისიამ ზედმეტად დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა ამ პაკეტს. ასე მივიჩნევთ იმიტომ, რომ, როგორც TechInsights-ის ანგარიშშია აღნიშნული, აბონენტთა მხოლოდ 2% იყენებს ამგვარი მაღალი სიჩქარის მქონე სერვისებს, ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ამ მომხმარებლებისათვის შეთავაზებული ფასები არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას საშუალო მომხმარებლის თაობაზე დასკვნების გასაკეთებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის ვარაუდით, არსებობს მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი შედარებით მაღალ საცალო ფასებსა და 100+ მბ/წმ სერვისების გამოყენების დაბალ დონეებს შორის, მას (კომისიას) არ წარმოუდგენია რაიმე მტკიცებულება ამ არგუმენტის გასამყარებლად.

ამის ნაცვლად, არსებობს რამდენიმე პოტენციური მიზეზი, რითაც შეიძლება აიხსნას საქართველოში ძალიან მაღალი სიჩქარის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისების

²³ TechInsights. 2023 ტელეკომის საცალო ფასების კვლევა

დაბალი ათვისება. მაგალითად, მეტად მოსალოდნელია, რომ ასეთი სერვისების ათვისება უფრო მაღალი იქნება განვითარებულ ბაზრებზე. თუმცა, საქართველოს სატელეკომუნიკაციო სექტორი ჯერ კიდევ განვითარებადია და სტაბილურად მოძრაობს უფრო განვითარებულ ევროპულ ბაზრებზე დაფიქსირებული მოხმარების მოდელისკენ. ამის დასტურია ევროპაში ბოლო ექვსი წლის განმავლობაში ასეთი მაღალ-სიჩქარიანი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისების მოთხოვნის ტენდენციები.

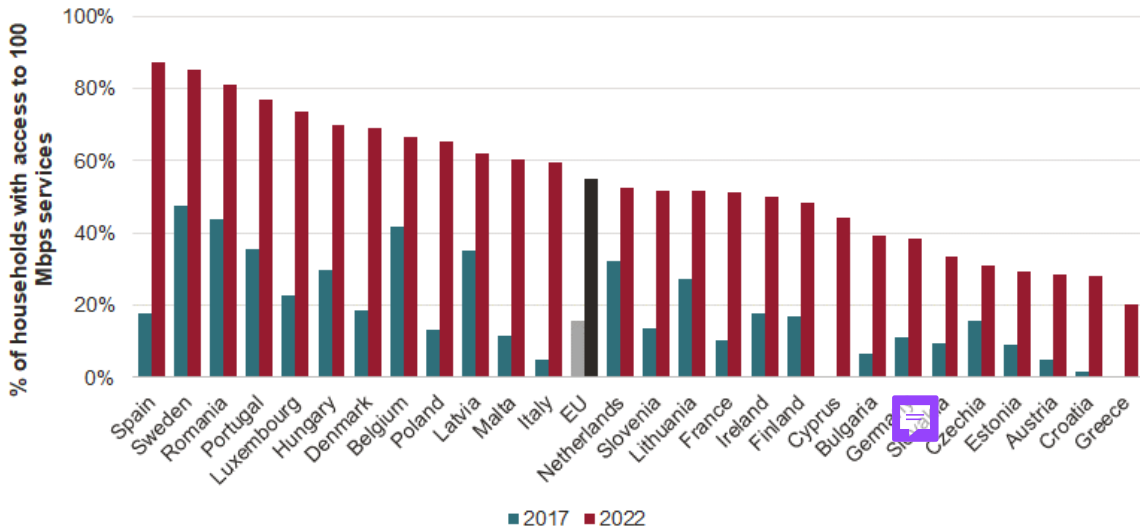
- მაგალითად, ციფრული ეკონომიკისა და საზოგადოების ინდექსი 2023-ის²⁴ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, დიაგრამა 5 ასახავს ისეთი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი სერვისების მოხმარების წილს, რომლებიც მოხმარებელს სთავაზობენ 100 მბ/წმ სიჩქარეს ევროკავშირის თითოეულ წევრ ქვეყანაში 2022 წლის მდგომარეობით, 2017 წელთან შედარებით. სურათი აჩვენებს, რომ დროთა განმავლობაში სატელეკომუნიკაციო სექტორის განვითარებასთან ერთად, ძალიან მაღალი სიჩქარის ფართოზოლოვანი სერვისების ხელმისაწვდომობა და მოთხოვნა მნიშვნელოვნად გაიზარდა: 2022 წელს 100 მბ/წმ ფართოზოლოვანი ინტერნეტის მოხმარება დაახლოებით 55% შეადგენდა ევროკავშირის ყველა ოჯახში, მერყობდა რა 20% -დან - საბერძნეთში და აღწევდა 87%-მდე ესპანეთში. თუმცა, 2017 წელს ეს საშუალო მაჩვენებელი გაცილებით დაბალი იყო და 15% შეადგენდა ევროკავშირის მასშტაბით: 0.1% საბერძნესა და კვიპროსში და 48% - შვედეთში.
- ამასთან ერთად, საქართველოში მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (6674 აშშ დოლარი 2022 წლის მდგომარეობით) მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელს (37433 აშშ დოლარი), ასევე ორჯერ უფრო ნაკლებია ბულგარეთის მშპ-ზე (13974 აშშ დოლარი), რომელიც თავის მხრივ, ყველაზე დაბალია ევროკავშირის 27 ქვეყანას შორის (და გამოირჩევა ერთე-ერთი ყველაზე დაბალი წილით 100 მბ/წმ სერვისის მოხმარების თვალსაზრისით)²⁵.

ამგვარად, ფრიად განსხვავებული მაკროეკონომიკური კონტექსტის გათვალისწინებით, ევროკავშირის ქვეყნებში ძალიან მაღალი სიჩქარის ფართოზოლოვანი სერვისების გამოყენების მაჩვენებელი არ წარმოადგენს სწორ საზომს საქართველოში მსგავსი სერვისების მოსალოდნელი ათვისებისათვის.

²⁴ ევროკავშირი. DESI 2023 ინდიკატორები. ხელმისაწვდომია: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>

²⁵ მსოფლიო ბანკი. მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (არსებული აშშ დოლარი). ხელმისაწვდომია: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Figure 2 100 მბ/წმ სიჩქარის მქონე ფიქსირებულ ფართოზოლოვან სერვისებზე წვდომის მქონე ოჯახების პროპორციის დინამიკა ევროპაში 2017 წლიდან 2022 წლამდე



წყარო: ევროკავშირი, DESI 2023 ინდიკატორები

საქართველოში ძალიან მაღალ-სიჩქარიანი ფართოზოლოვანი სერვისების ლიმიტირებული მოხმარება შესაძლებელია განპირობებული იყოს საქართველოში ციფრული სექტორის საერთო განვითარების დონით გამოწვეული დაბალი მოთხოვნით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოთხოვნა შეიძლება დროთა განმავლობაში გაიზარდოს, მიგვაჩნია, რომ მოთხოვნის მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებით, ამ ბაზრის ანალიზის ფარგლებში მომავალზე ორიენტირებული პერსპექტივის მიზნებისათვის კომისიამ დაუსაბუთებელად დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა ამ ბაზრის სეგმენტს.

2.2.4 კომისიის განახლებული ფასების კვლევა

მობილური ფასების კვლევის მსგავსად, კომისიის მიერ თავდაპირველ ანალიზში გამოყენებული მიდგომა შეიცავდა მეთოდოლოგიურ შეცდომებს. კერძოდ, კომისიამ არასწორად გაიანგარიშა მსყიდველუნარიანობის პარიტეტი (PPP), რის შედეგადაც მან გადაჭარბებულად წარმოაჩინა საქართველოში არსებული ფასები. კერძოდ, ადგილობრივი ვალუტიდან დოლარში ფასების კონვერტაციის არასწორმა მეთოდმა (PPP-ის გათვალისწინებით) გამოიწვია ის, რომ ქართული ფასები წარმოჩინდა იმაზე მაღლა, ვიდრე უნდა ყოფილიყო. კერძოდ კომისიის კვლევის ფარგლებში, ყველა ქვეყანის საცალო ფასების თაობაზე ინფორმაცია მოგროვდა 2023 წლის მარტში და კონვერტირებულ იქნა აშშ დოლარ PPP-ში, 2023 წლის სავალუტო კურსებისა და მსოფლიო ბანკის 2021 წლის CPL-ის გამოყენებით.

სილქნეტმა აცნობა კომისიას მის მიდგომაში არსებულ ნაკლოვანებებზე²⁶, რის საპასუხოდაც კომისია შედარებითი ანალიზის განახლებას შეუდგა. როგორც ზემოთ განვიხილეთ, მეორე კვლევამ მკვეთრად განსხვავებული დასკვნები მოგვცა ევროპულ ფასებთან მიმართებით.

შესაბამისად, თავდაპირველი შედარებითი ანალიზი, რომელზეც, როგორც ჩანს, კომისიამ დააფუძნა საკუთარი დასკვნები, მნიშვნელოვნად მაღალ ფასებს წარმოაჩენდა საქართველოსთვის.

2.3 საბითუმო ლოკალური და ცენტრალური დაშვების ბაზრის კომისიისეული განმარტება და მოდიფიცირებული გრინფილდ მიდგომა

კომისია განსაზღვრავს ერთიან საბითუმო დაშვების ბაზარს, რომელიც მოიცავს ლოკალურ დაშვებას ოპტიკურ-ბოჭკოვან ინფრასტრუქტურაზე (ოპტიკური ბოჭკოს გამოყოფა), ვირტუალური ლოკალური დაშვების უზრუნველყოფას (VULA), და ბიტსტრიმ დაშვების სერვისს (BSA). ასეთი განსაზღვრება ეფუძნება იმ გარემოებას, რომ BSA შესაძლოა შეთავაზებულ იქნას ქსელის სხვადასხვა “დაერთების წერტილში”, მათ შორის, ლოკალურ (OLT) დონოზე.²⁷

კომისია ამტკიცებს, რომ დაერთების წერტილის არჩევანი განპირობებული იქნება დაშვების მაძიებლის მიერ საკუთარ ქსელში განხორციელებულ ინვესტიციებზე.

ჩვენ მტკიცედ არ ვეთანხმებით კომისიის მიდგომას, რომლის თანახმადაც მან (FTTx ქსელის ფარგლებში) ერთი პროდუქციული ბაზარი განსაზღვრა საბითუმო ადგილობრივი (WLA) და საბითუმო ცენტრალური (WCA) დაშვების მომსახურებებისათვის.

ორი ბაზრის ერთ ბაზარში გაერთიანება, არასწორად წარმოაჩენს სატელეკომუნიკაციო ქსელებში “მიწოდების ჯაჭვს” (supply chain) ქვემოთ აღწერილი გვაქვს ზოგადად თუ როგორ განიმარტება WLA და WCA სერვისები, ასევე, როგორია მათი ურთიერთქმედება ერთმანეთზე და სხვა, დაკავშირებულ ბაზრებთან, რითაც კიდევ ერთხელ ხაზს გავუსვამთ იმ ხარვეზებს, რომელსაც ვხვდებით კომისიის ანალიზსა და დასკვნებში.

²⁶ სილქნეტის წერილი კომისიას N 5204-/05-8 22/09/2023

²⁷ ComCom. Market review of the Fixed Broadband market, p.89-90

2.3.1 საბითუმო ლოკალური დაშვების ბაზარი (WLA)

ლოკალური საბითუმო დაშვების სერვისი გულისხმობს დაშვების ქსელში ლოკალურ გაცვლის დონეზე აგრეგაციის წერტილსა და საბოლოო მომხმარებლის ფართს შორის კავშირს.^{28,29} აღნიშნული მოიცავს რიგ საბითუმო პროდუქტს, მათ შორის პასიურ ინფრასტრუქტურას (როგორცაა, სპილენძის ქსელში sub-loop unbundling და local loop unbundling, ან LLU), ასევე, აქტიურ “პროდუქტებს” (მაგალითად, ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ქსელი, VULA).

აღნიშნული შესაბამისობაშია შესაბამისი ბაზრების შესახებ ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციასთან,³⁰ რომელიც მოიცავს ფიზიკურ ან ვირტუალურ საბითუმო დაშვების პროდუქტებს, როგორც WLA ბაზრის ნაწილს, თუ ისინი აკმაყოფილებენ შემდეგ კრიტერიუმებს:

- დაშვება ხდება ლოკალურად (მომხმარებლის შენობასთან ახლოს);
- დაშვება ხდება რეალურად დაუტვირთავ, სერვისების მიმართ ნეიტრალურ გამოყოფილ ხაზზე - რაც გულისხმობს გარანტირებული მოცულობის გამტარუნარიანობის უზრუნველყოფას.
- დაშვების მაძიებლებს აქვთ საკმარისი კონტროლი გადამცემ ქსელზე.

პრაქტიკაში ეს გულისხმობს, რომ WLA ბაზარი მოიცავს სერვისებს, რომელიც საშუალებას აძლევს დაშვების მაძიებელს მოიპოვოს კონტროლი სააბონენტო სპილენძის ან ოპტიკურ-ბოჭკოვან ადგილობრივ ქსელზე, რომელიც განთავსებულია საბოლოო მომხმარებელთან უფრო ახლოს. ეს ნიშნავს, რომ WLA სერვისი შესაძლებლობას აძლევს დაშვების მაძიებლებს მომხმარებლებს შესთავაზონ დიფერენცირებული საცალო სერვისები. ეს ასევე ნიშნავს, რომ დაშვების მაძიებელმა, რომელიც ყიდულობს WLA სერვისებს, უნდა ჩადოს ინვესტიცია საკუთარ ძირითად ქსელში და ტრანზიტულ კავშირში ადგილობრივი დაშვების წერტილთან (PoP) დასაკავშირებლად, რათა შეძლოს საკუთარი საცალო სერვისების მიწოდება საბოლოო მომხმარებლებისთვის.

²⁸ Ofcom (2018). Wholesale Local Access Market Review. Available from: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0020/112475/wla-statement-vol-1.pdf

²⁹ ComReg (2016). Market Review of WLA and WCA markets. Available from: https://www.comreg.ie/media/dlm_uploads/2016/11/ComReg-1696.pdf

³⁰ EC (2014). Explanatory note accompanying the Recommendation on relevant product and service markets within the electronic telecommunications sector. Available from: <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/legala-dokument/eu-regler/explanatorynote-201410091.pdf>

2.3.2 ცენტრალური საბითუმო დაშვების ბაზარი (WCA)

ცენტრალური საბითუმო დაშვების სერვისი გულისხმობს საბოლოო მომხმარებლის ფართიდან ცენტრალური აგრეგაციის წერტილამდე (ე.ი. ლოკალური დაშვების წერტილის მიღმა) აქტიური ფართოზოლოვანი კავშირის გაქირავებას. რაც თავის მხრივ მოიცავს ბიტსტრიმ დაშვების (BSA) პროდუქტებს, რომელიც ხელმისაწვდომია სპილენძის ან ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ქსელით.^{31,32} შესაბამისად, WCA სერვისი მოიცავს დაშვების მიმწოდებლის სატრანზიტო ქსელის გამოყენების გარკვეულ დონეს. თუმცა, გამორიცხავს სპილენძის ან ოპტიკურ-ბოჭკოვან ადგილობრივ/ლოკალურ სააბონენტო ქსელზე პირდაპირ წვდომას.

ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციაში ასევე ნათქვამია, რომ WCA პროდუქტები “როგორც წესი, [WLA-თან მიმართებით] დაშვების მაძიებლებს მიეწოდება ქსელის არქიტექტურის უფრო მაღალ და ცენტრალურ დონეზე”, როგორცაა “რეგიონალური ან ეროვნული დაერთების წერტილები”.

ვინაიდან, დაშვება ხორციელდება ქსელის მაღალ წერტილში, WCA პროდუქტის მიმღებ დაშვების მაძიებლებს, ადგილობრივ წვდომასთან შედარებით, ნაკლები კონტროლი ექნებათ თავიანთ მომსახურებაზე, რადგან დაშვების მაძიებელს ნაკლები ინვესტიციის განხორციელება ჭირდება ძირითად ან/და სატრანზიტო ქსელში. ამასთან დაშვების მაძიებელს ასევე, არ აქვს უშუალო კონტროლი ადგილობრივ ოპტიკურ (ან სპილენძის) სააბონენტო ქსელზე.

ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციაში (EC 2014) ნათქვამია, რომ მიწოდების ჯაჭვში რამდენიმე არაფიზიკური და ვირტუალური დაშვების პროდუქტის არსებობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია ასეთი დაშვების პროდუქტების ძირითადი მახასიათებლების შეფასება, რათა მოხდეს WLA და WCA ბაზრებს შორის მკაფიო საზღვრების დაწესება. კერძოდ, „დაშვების პროდუქტები ... რომელიც დაშვების მაძიებელს აძლევს შესაძლებლობას უზრუნველყონ მხოლოდ სტანდარტული საცალო სერვისი ან სერვისები შეზღუდული მახასიათებლებით ან რომლებიც ამცირებენ დაშვების მაძიებლის შესაძლებლობას მოახდინონ თავიანთი საცალო შეთავაზებების დიფერენციაცია იქედან გამომდინარე, რომ მათ აქვთ ქსელზე წვდომის შეზღუდული შესაძლებლობა, განხილულ უნდა იქნას, როგორც WCA ბაზრის ნაწილი”.

³¹ Ofcom (2018). Wholesale Broadband Access Market Review. Available from: https://ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0030/116994/statement-wba-review.pdf

³² ComReg (2016). Market Review of WLA and WCA markets. Available from: https://www.comreg.ie/media/dlm_uploads/2016/11/ComReg-1696.pdf

აღნიშნული ადგენს ცალკეულ WLA და WCA ბაზრებში შემავალ სერვისებს შორის მკაფიო განსხვავების საფუძველს. ამის მიუხედავად, კომისიამ WLA და WCA სერვისები ერთ ბაზარში განიხილა.

2.3.3 მიწოდების ჯაჭვი და WLA და WCA ბაზრებს შორის ურთიერთმიმართება

ზემოაღნიშნული განსხვავებების საფუძველზე, მარეგულირებლები, WCA ბაზარს მიიჩნევენ WLA ბაზრის ქვემდგომ ბაზრად და საცალო ფართოზოლოვანი ბაზრის ზედა დონედ.³³

WLA ბაზარი მიიჩნევა WCA ბაზრის ზემოთ მდებარე ბაზრად, ვინაიდან დაშვების მაძიებლებს მოეთხოვებათ უფრო ფუნდამენტალური ინფრასტრუქტურის შექმნა (ე.ი. საბოლოო მომხმარებელთან უფრო ახლოს). ეს საშუალებას აძლევს WLA სერვისების მაძიებელს, თავის მხრივ, უზრუნველყოს სხვა დაშვების მაძიებლების საკუთარი WCA სერვისზე დაშვება, რადგან მას აქვს საკუთარი ძირითადი და სატრანზიტო ქსელი, რომელსაც ის იყენებს თავისი მომხმარებლების საცალო მომსახურებით უზრუნველსაყოფად.

მოდელირებული გრინფილდ მიდგომის (MGA) მიხედვით და იმ პრინციპის გათვალისწინებით, რომ მარეგულირებელი ზომები მიმართული უნდა იყოს რაც შეიძლება მაღალ დონეზე, ეს ნიშნავს, რომ მარეგულირებელი WCA ბაზარში უნდა ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მივა იმ დასკვნამდე, რომ WLA ბაზარი არასაკმარისია საცალო ბაზარზე კონკურენციის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. WLA და WCA სერვისების ერთ ბაზარში გაერთიანების შედეგად კი, კომისიამ გამოტოვა ეს ნაბიჯი.

ცხრილი 1. WLA and WCA ბაზრის სერვისებს შორის ძირითადი განსხვავებები

პარამეტრი	WLA	WCA
დაერთების წერტილები	ლოკალური დონე ან გამანაწილებელი (ODF)	დაერთების რეგიონული ან ეროვნული ოპტიკური
საკუთარ ქსელში ინვესტიცია	უფრო მაღალი ძირითად და ტრანზიტულ ქსელში	შეზღუდული ინვესტიცია ძირითად და ტრანზიტულ ქსელში

³³ EC 2014, ComReg 2016, Ofcom 2018

პარამეტრი	WLA	WCA
სერვისზე კონტროლი (საცალო დიფერენციაცია)	კონტროლის და საცალო სერვისის დიფერენციაციის ძალიან მაღალი დონე	კონტროლის და საცალო დიფერენციაციის შეზღუდული შესაძლებლობა

Source: EC (2014), ComReg (2016), Ofcom (2018)

2.3.4 ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვების საბითუმო ბაზარი

WLA და WCA ბაზრებთან ერთად, ფართოზოლოვანი სერვისის მიწოდების ჯაჭვი, ასევე მოიცავს სხვა დაკავშირებულ ბაზრებს, მათ შორის სატელეკომუნიკაციო საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურაზე დაშვების საბითუმო ბაზარს. (Duct access).

WLA და WCA ბაზრების ზუსტი შეფასების უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მოხდეს ბაზარზე არსებული სხვა რეგულაციის შედეგების WLA და WCA ბაზრებზე და შესაბამისად, საცალო ფართოზოლოვანი ბაზრებზე ზეგავლენის იდენტიფიცირება. სხვაგვარად, შეუძლებელია დარწმუნებული ვიყოთ, რომ WLA და WCA ბაზრებზე დადგენილი ვალდებულებები არის პროპორციული და არ წარმოადგენს არასაკმარის მარეგულირებელ ტვირთს ოპერატორისათვის.

ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციების მიხედვით, “ყველაზე ზედა დონის ბაზარი [საცალო ფართოზოლოვანი მომსახურების უზრუნველსაყოფად] შედეგა უფრო ზოგადი საბითუმო პროდუქტებისგან ან მოიცავს მათ. ასეთია, მაგალითად ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვება (მაგ. საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხებზე წვდომა) ან პასიური დაშვების პროდუქტები”.

სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ, სატელეკომუნიკაციო საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურაზე დაშვების საბითუმო ბაზარი წარმოადგენს WLA ბაზრის (და შესაბამისად, WCA ბაზრის) ზემოთ მდგომ ბაზარს. შესაბამისად, მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომით, WLA (და WCA) ბაზრების წინასწარ რეგულირებამდე, კომისიამ მხედველობაში უნდა მიიღოს SMP ვალდებულებებთან დაკავშირებული ყველა რეგულაცია, რომელიც გამომდინარეობს საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხებზე დაშვების საბითუმო ბაზრიდან.

კომისია თავის დასკვნაში აღნიშნავს, რომ საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხების ex-ante რეგულაცია, სათანადოდ ვერ პასუხობს ქვედა დონეზე არსებულ კონკურენციასთან

დაკავშირებულ გამოწვევებს.³⁴ კომისიის ეს დასკვნა ეფუძნება მოსაზრებას, რომ საცალო ბაზარზე არსებობს კონკურენციის ნაკლებობის ნიშნები. უფრო სრულყოფილი და ზუსტი შეფასებისთვის, კომისიას მხედველობაში უნდა მიეღო WLA და WCA ბაზრების ქვედა დონეზე, პასიური ინფრასტრუქტურაზე დაშვების ბაზარზე (არსებული) ex-ante ვალდებულებების ზეგავლენა.

კერძოდ, კომისიას უნდა შეეფასებინა საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხებზე დაშვების ბაზარზე, ნებისმიერი SMP ოპერატორის შესაძლებლობა, ინფრასტრუქტურაზე დაშვების მაძიებლებს უარი უთხრან თანამშრომლობაზე ან შესთავაზოს დაუსაბუთებელი პირობები და ასევე, ასეთი ქმედებების ზეგავლენა WLA და WCA ბაზრების ქვედა დონეზე.

2.3.5 დასკვნა - WLA and WCA ბაზრის დეფინიციასთან დაკავშირებით

არსებობს WLA და WCA ბაზრების დამოუკიდებლად განსაზღვრის და, შესაბამისად, ცალკე შეფასების მრავალი პრეცედენტი. განსაკუთრებით, WLA ბაზარი ისე უნდა განიმარტოს, რომ იგი შეიცავდეს პასიურ და აქტიურ დაშვების სერვისებს, რომლის ფარგლებშიც დაშვების მაძიებლებს საკმარისი კონტროლი ექნებათ თავიანთ ქსელზე, რათა განასხვავონ თავიანთი საცალო მომსახურება დაშვების მომწოდებლისაგან. ამის საპირისპიროდ, WCA ბაზარი ისე უნდა განიმარტოს, რომ შეიცავდეს აქტიურ საბითუმო დაშვების სერვისებს (ან ბიტსტრიმ დაშვების სერვისებს) რეგიონულ ან ეროვნულ დაერთების წერტილებში, ისე, რომ დაშვების მაძიებლებს შესაძლებლობა ქონდეთ შეზღუდული ინვესტიცია განახორციელონ საკუთარ ძირითად/სატრანზიტო ქსელში, მაგრამ შედეგად, ნაკლები შესაძლებლობა ჰქონდეთ, რომ მოახდინონ თავიანთი საცალო მომსახურების დიფერენციაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ კომისია განსაზღვრავს სხვადასხვა სერვისებს შორის ზოგიერთ განსხვავებას, კომისიამ აღნიშნული საკითხი არ გაითვალისწინა ბაზრის განსაზღვრისას.

ამასთან, ამ ბაზრების ex-ante რეგულირების შეფასება უნდა შეესაბამებოდეს მოდიფიცირებულ გრინფილდის მიდგომას (MGA). პირველ რიგში, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ზედა დონის ბაზრებზე დაწესებული რეგულაციები და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდება, რომ ეს არ არის საკმარისი, შემდეგ უნდა მოხდეს ქვედა დონის ბაზრის შეფასება, რომლის დროსაც მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ზედა დონის ბაზარზე SMP-სთან დაკავშირებული უკვე არსებული ვალდებულებები. კერძოდ:

- პირველ რიგში, კომისიამ უნდა შეაფასოს საცალო ფართოზოლოვანი ბაზარი, რათა დადგინდეს ნებისმიერი არსებული ან პერსპექტიული ბაზრის პრობლემები (market

³⁴ ComCom. Market review of the Fixed broadband market, p.82

failures). მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იარსებებს მკაფიო მტკიცებულებები, რომ ეს ბაზარი არაკონკურენტულია, უნდა მოხდეს ზედა დონის ბაზრების შეფასება.

- მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საცალო ბაზარზე არსებობს ბაზრის წარუმატებლობის მკაფიო მტკიცებულება, კომისიამ უნდა შეაფასოს საჭიროა თუ არა ex-ante რეგულაციების არსებობა საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხზე დაშვების საბითუმო ბაზარზე და იქნება თუ არა ასეთი რეგულაცია ქვედა დონის საცალო ბაზარზე იდენტიფიცირებული გამოწვევების გადაჭრისთვის ეფექტური. თუ კომისია დაასკვნის, რომ ეს ნაკლებად სავარაუდოა, შეფასება უნდა გაგრძელდეს WLA ბაზარზე, რადგან WLA ბაზარი არის WCA ბაზრის ზედა დონე.
- ამგვარად, მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) შესაბამისად, კომისიამ უნდა ივარაუდოს, რომ ex-ante რეგულაცია არ არსებობს WLA-ში და ნებისმიერ (საცალო და საბითუმო) ქვედა დონის ბაზრებზე, მაგრამ უნდა გაითვალისწინოს (ზედა დონის) საკომუნიკაციო საკანალიზაციო არხებზე დაშვების ბაზარზე არსებული ნებისმიერი რეგულაციის გავლენა.

კომისიის მიერ WCA ბაზრის შემდგომი შესწავლა უნდა ითვალისწინებდეს (ზედა დონის) WLA ბაზარზე დაწესებული ნებისმიერი რეგულაციის გავლენას და თავად WCA ბაზარზე რეგულაციების არ არსებობას.

ზემოგანხილული დადგენილი მიდგომის საპირისპიროდ, ნათელია, რომ კომისიის მიდგომა საბითუმო ფართოზოლოვანი დაშვების ბაზრების განსაზღვრისას უჩვეულოა და არასწორად ასახავს მიწოდების ჯაჭვის დინამიკას. ასე, რომ ნებისმიერი დასკვნა ამ ბაზრებზე ex-ante წინასწარი რეგულირების დაწესების თაობაზე არ შეიძლება ჩაითვალოს სანდოდ და საუკეთესო მარეგულირებელი პრაქტიკის შესაბამისად.

2.4 ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ოპერატორების არსებული სიმეტრიული ვალდებულებები

მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) შესაბამისად, ასევე მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ ზედა დონის ბაზრებზე არსებული ნებისმიერი არსებული მარეგულირებელი ვალდებულება, რომლებიც არ არის დაკავშირებული SMP განსაზღვრის შედეგებთან. ამის გარეშე, შეუძლებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ ქვედა დონის ბაზრებზე შემოთავაზებული მარეგულირებელი ვალდებულება იყოს პროპორციული და გაუმართლებელ ტვირთად არ დააწვეთ ოპერატორებს..

საქართველოში ეს მნიშვნელოვანია, რადგან ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ქსელის პროვაიდერებს უკვე აქვთ დაკისრებული ორი სახის სიმეტრიული ვალდებულება, რათა უზრუნველყონ თავიანთ ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე მსურველი პირების დაშვება სამართლიანი და გონივრული ფასებით.

პირველ რიგში, საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის "დ" ქვეპუნქტის თანახმად, ავტორიზაციის ზოგადი ვალდებულების ფარგლებში ყველა ოპერატორი ვალდებულია უზრუნველყოს შეუზღუდავი დაშვება საკუთარი ქსელის თავისუფალ ელემენტებთან, ფუნქციონალურ რესურსებთან და სიმძლავრეებთან.

ასევე, ბოლო პერიოდში მიღებული ფიზიკურ ინფრასტრუქტურასთან დაშვების კანონი, ვალდებულებს ყველა ოპერატორს უზრუნველყოს მსურველი პირის დაშვება მის ინფრასტრუქტურასთან, საკომუნიკაციო საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურის, ბოძებისა და ანძების ჩათვლით.

თუმცა, კომისიამ აღნიშნული ფაქტორი არ გაითვალისწინა ბაზრის ანალიზის პროცესში.

საქართველოს კანონის მე-19 მუხლი განსაზღვრავს ავტორიზებული პირების ზოგად უფლებებსა და ვალდებულებებს შემდეგნაირად:

ავტორიზებული პირი ვალდებულია:

ა) [...]

დ) მოთხოვნის შემთხვევაში უზრუნველყოს საკუთარი ქსელის შესაბამის თავისუფალ ელემენტებთან, მათ ფუნქციონალურ რესურსებთან და სიმძლავრეებთან მსურველი ავტორიზებული პირის შეუზღუდავი დაშვება;

გარდა ამისა, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონის შესაბამისად, კომისია უფლებამოსილია ჩაერთოს ოპერატორებს შორის დაშვებასთან დაკავშირებით დავის განხილვის პროცესში, დომინირების ან SMP-ის დადგენის გარეშე.

ამის მიუხედავად, კომისიის მიერ მომზადებულ ფიქსირებულ ბაზრის ანალიზში არ არის აღნიშნული საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის "დ" ქვეპუნქტის გავლენის შესახებ. ეს ეწინააღმდეგება როგორც ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციის განმარტებით ბარათს, ისე ევროკავშირის SMP სახელმძღვანელო მითითებების მე-17 პუნქტს, რომელთა მიხედვითაც, ბაზრის ანალიზისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას შესაბამის პერიოდზე მოქმედი სხვა სახის რეგულაციების გავლენა შესაბამის საცალო და მასთან დაკავშირებულ საბითუმო ბაზრ(ებ)ებზე.

გარდა ამისა, ევროკავშირის მარეგულირებელი ჩარჩოსა (კერძოდ, მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომის (MGA) თანახმად) და SMP-ის სახელმძღვანელო მითითებების თანახმად, მარეგულირებელმა ორგანოებმა ბაზრის ანალიზის ჩატარებისას მხედველობაში უნდა მიიღონ ბაზრის არსებული პირობები, მათ შორის სხვა სახის რეგულაციები, რომლებიც გავლენას ახდენს ბაზარზე, ასევე მოსალოდნელი ან

განჭვრეტადი ბაზრის განვითარების ტენდენციები მომდევნო განხილვის პერიოდისთვის, SMP - ზე დაფუძნებული რეგულირების არარსებობის პირობებში.

შესაბამისად, ვთვლით, რომ კომისიის მიერ ჩატარებული ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი არ შეესაბამება არც ევროკავშირის მარეგულირებელ ჩარჩოს და არც ქართულ SMP სახელმძღვანელო მითითებებს.

გარდა ამისა, კომისიას ტრანზიტული (“backhaul”) და მაგისტრალური („backbone“) გამოყოფილი ხაზებისა და გაუნათებელი ოპტიკური ძარღვების (“dark fibre”) საბითუმო დაშვების" ბაზარზე უკვე დაწესებული აქვს წინასწარი რეგულაციები და სხვადასხვა გეოგრაფიულ ბაზრის სეგმენტზე, უკვე განსაზღვრული ყავს SMP ოპერატორები. ზემოაღნიშნულის ფარგლებში, როგორც სილქნეტს, ისე მაგთიკომს დაკისრებული აქვსთ თავიანთ სატრანზიტო (“backhaul”) და მაგისტრალურ („backbone“) ქსელებზე დაშვების ვალდებულება.

კომისიამ საერთოდ არ გაითვალისწინა ზემოაღნიშნული ვალდებულება განხორციელებულ ბაზრის ანალიზში, რომელსაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი გავლენა მოეხდინა კომისიის დასკვნებზე, ამ ბაზარსა და განსახილველ ბაზრებს (ლოკალური საბითუმო დაშვებისა (WLA) და ცენტრალური საბითუმო დაშვების (WCA)) შორის ურთიერთდამოკიდებულების გათვალისწინებით . ეს კიდევ ერთხელ მოწმობს, რომ კომისიის მიერ გაკეთებული დასკვნები, თავისი არსით, არასრულია და არ ასახავს რეალურ რეგულაციებს, რომელიც დაკისრებული აქვთ ოპერატორებს.

აღნიშნული ხარვეზების გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ აუცილებელია კომისიამ შეცვალოს თავისი შეფასება საბითუმო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი დაშვების ბაზრების წინასწარი რეგულირებისადმი დაქვემდებარებულად მიჩნევის ნაწილში. აღნიშნული მიზნით, მან სწორად უნდა გამოიყენოს მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომა, მათ შორის, არსებული მარეგულირებელი ვალდებულებების ზედა დონის ბაზრებზე გათვალისწინების აუცილებლობის კუთხით, როგორც ეს მოცემულია კომისიისავე შემუშავებულ SMP სახელმძღვანელო წესებში.

2.5 გეოგრაფიული ბაზრის ანალიზის ჩატარებისას, კომისიამ არ შეაფასა სხვადასხვა ოპერატორების ქსელებს შორის გადაფარვა

კომისია, ფიქსირებულ ბაზრის ანალიზში, აღნიშნავს, რომ თავისი დაკვირვებით, არსებობს განსხვავებები კონკურენციის დინამიკის კუთხით, სხვადასხვა გეოგრაფიულ

რეგიონში, კონკურენტული ქსელების რაოდენობის, საბაზრო წილისა და ქსელების დაფარვის არეალებს შორის გადაფარვის გამო.

მიუხედავად იმისა, რომ კომისია არ მიიჩნევს, რომ ეს საკმარისია ცალკეული გეოგრაფიული ბაზრების განსაზღვრისთვის, კომისია მაინც ასახავს ამ ჰეტეროგენულობას სხვადასხვა ბაზრის სეგმენტების (კლასტერების) განსაზღვრისა და სხვადასხვა მარეგულირებელი ვალდებულებების განსაზღვროს გზით. კერძოდ, კომისია ეყრდნობა შემდეგ კუმულაციურ კრიტერიუმებს თითოეული დასახლების შეფასების მიზნით, რათა გამოავლინოს სხვადასხვა, „კლასტერები“ მათი კონკურენტულობის საფუძველზე³⁵:

FTTx ქსელის აქტიური ოპერატორების რაოდენობა: იმისათვის, რომ დასახლება კონკურენტული იყოს, უნდა არსებობდეს მინიმუმ სამი ერთმანეთის კონკურენტი FTTx ქსელის აქტიური ოპერატორი.

მაგთიკომის FTTx ფართოზოლოვანი დაშვების აბონენტების წილი: იმისათვის, რომ დასახლება კონკურენტული იყოს, მაგთიკომის ადგილობრივი ბაზრის აბონენტების წილი უნდა იყოს 40%-ზე ნაკლები.

მეორე და მესამე ოპერატორების სააბონენტო წილი: როგორც მეორე, ასევე მესამე ოპერატორებს უნდა ჰქონდეთ FTTx ფართოზოლოვანი დაშვების აბონენტების მინიმუმ 10%-იანი წილი ამ დასახლებაში რათა დასახლება კონკურენტული იყოს.

თუმცა, ამ სამი ძირითადი კრიტერიუმის გარდა, კომისია ასევე განსაზღვრავს დამატებით კრიტერიუმებს დასახლების კონკურენტულობის შესაფასებლად. ერთ-ერთი ასეთ კრიტერიუმს წარმოადგენს დასახლების ზომა. კერძოდ, კომისია აცხადებს, რომ თუ დასახლება შედგება 100 000-ზე მეტი მოსახლისგან, სამი მთავარი კრიტერიუმი შეიძლება არასწორი გამოდგეს დასახლებაში კონკურენტული მდგომარეობის შესაფასებლად. კერძოდ, კომისიის არგუმენტაციის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ ოპერატორი შეიძლება, საქმიანობის მხრივ, წარმოდგენილი იყოს ქალაქში, ის შეიძლება მაინც არ იყოს წარმოდგენილი ქალაქის იმავე ნაწილებში, რომელშიც არიან სხვა ოპერატორები³⁶. კომისია მიიჩნევს, რომ აღნიშნული ფაქტორი ასევე უნდა იქნას გათვალისწინებული, რათა შემცირდეს ამ დიდი დასახლებების კონკურენტულად არასწორად იდენტიფიცირების რისკი.

ამასთან, კომისიისთვის ხელმისაწვდომი მონაცემების შეზღუდულობის გამო, კომისიას არ აქვს შესაძლებლობა ნათლად განსაზღვროს, არის თუ არა ამ დიდ ქალაქებში ოპერატორების გადაფარვა. აღნიშნული კი, კომისიის აზრით ნიშნავს იმას, რომ

³⁵ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.130

³⁶ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.131

შესაძლებელია გარკვეული ვარიაცია არსებობდეს კონკურენტული დინამიკის კუთხით, დასახლების სხვადასხვა წერტილში.

ამიტომ კომისია არჩევს მიდგომას, რომლის თანახმადაც იგი პრეზუმფციას აკეთებს, რომ 100,000-ზე მეტი მკვიდრისგან შემდგარი დასახლება სავარაუდოდ არ იქნება კონკურენტული მაშინაც კი, თუ ის სამივე ძირითად კრიტერიუმს დააკმაყოფილებს. ეს იმიტომ ხდება, რომ "მათი ზომისა და FTTx ქსელის დაფარვის მონაცემების ხელმიუწვდომლობის გამო, შეუძლებელია დავასკვნათ, არის თუ არა ეს დასახლებები ზოგადად კონკურენტული"^{37, 38}.

შედეგად, კომისია განსაზღვრავს ცალკე კლასტერს ორი ქალაქისთვის - რუსთავისა და ქუთაისისთვის, რომელიც, კონკურენტულად, მაგრამ ძალიან დიდად" მიაჩნია. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორივე ქალაქი აკმაყოფილებს სამივე კრიტერიუმს, რათა განისაზღვრონ, როგორც კონკურენტული, ისინი, კომისიის მიერ განვითარებული არგუმენტაციის თანახმად - მაინც დაექვემდებარებიან წინასწარ რეგულირების³⁹.

2.5.1 ჩვენი პასუხი კომისიის მიდგომაზე

მიუხედავად იმისა, რომ ვეთანხმებით კომისიას, რომ საჭიროა ბაზრის სეგმენტირების განსაზღვრა, ჩვენ ფუნდამენტურად არ ვეთანხმებით კომისიის მიდგომას სეგმენტირების ნაწილში. იმიტომ, რომ აღნიშნული მიდგომა ზედმეტად მარტივია და არაზუსტად ასახავს რეალურ კონკურენტულ დინამიკას ქვეყანაში.

ამის ნაცვლად, კომისიამ უნდა გაითვალისწინოს სხვადასხვა ოპერატორის ქსელის გადაფარვის ხარისხი ადგილობრივ ტერიტორიაზე. მაგალითად, ბევრ ოპერატორს, რომელთაც მცირე წილი უჭირავთ დასახლების ბაზარზე, მაინც შეუძლიათ კონკურენტული წნეხის შექმნა დიდი ოპერატორებისთვის, თუ სხვადასხვა ქსელს შორის გადაფარვის გამო, დიდი ოპერატორები მოკლებული არიან დამოუკიდებლად მოქმედების შესაძლებლობას. როგორც ასეთი, მხოლოდ საბაზრო წილებზე დაფუძნებული შეფასება შეიძლება განმსაზღვრელი იყოს კონკურენციის დონის, მაგრამ არ შეიძლება იყოს მარეგულირებელი ვალდებულებების დაკისრების საფუძველი.

გარდა ამისა, ვფიქრობთ, რომ კომისიის მიერ შემოთავაზებული მიდგომა დიდი დასახლებების მიმართ არარელევანტურია. მონაცემთა ნაკლებობა არ შეიძლება იყოს

³⁷ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.144

³⁸ For the other two of the four large cities, ComCom has concluded that they are not contestable, since they do not pass the three main criteria. In particular, Magticom has a greater than 40% share in Tbilisi and in St Gori, the third operator has a less than 10% market share

³⁹ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.147

გეოგრაფიულ ერთეულებზე ისეთი რეგულაციის დაწესების საფუძველი, რომელიც თავისი არსით არის კაბალური და მძიმე ტვირთის მქონე, თუ ასეთი გეოგრაფიული ერთეულები აკმაყოფილებენ მათი კონკურენტულად მიჩნევის კრიტერიუმებს (კომისიის მიერ განსაზღვრულს შესაბამისად).

გარდა ამისა, მეტად სავარაუდოა, რომ დიდი ქალაქები უფრო მეტად კონკურენტულია, ვიდრე მცირე დასახლებები, რადგან ამგვარ ქალაქებში დიდი რაოდენობით კონკურენტი პროვაიდერები ფუნქციონირებენ. მაგალითად, კომისიის ბაზრის ანალიზის თანახმად, თბილისს აქვს სატელეკომუნიკაციო ქსელებით ყველაზე მაღალი დაფარვა, მათ შორის ოთხი FTTx პროვაიდერი, ორი xDSL პროვაიდერი და ორი FWA პროვაიდერი. კონკურენტი ქსელების არსებობა პოტენციულად უფრო დიდი კონკურენტული წნეხის განმაპირობებელია ოპერატორებისთვის, რაც წინასწარი რეგულირების საჭიროებას ასუსტებს.

აღნიშნული მიდგომა ასევე შეინიშნება საერთაშორისო დონეზეც, სადაც დიდი ქალაქები განსაზღვრულია როგორც ცალკეული გეოგრაფიული ბაზრები, რომლებიც არ ექვემდებარება ან მცირედად ექვემდებარება წინასწარ რეგულირებას, მცირე გეოგრაფიულ ერთეულებთან შედარებით. მაგალითად, იტალიაში 2019 წელს, ქალაქი მილანი განისაზღვრა, როგორც ცალკე ბაზარი და SMP ოპერატორზე დაწესებული ყველა მარეგულირებელი ვალდებულება მოიხსნა, ამ ტერიტორიაზე არსებული კონკურენტი პროვაიდერების რაოდენობის გამო.

აქედან გამომდინარე, ნათელია, რომ კომისიამ ხელხლა უნდა შეაფასოს, თუ როგორ ახდენს ასეთი დიდი დასახლებების კატეგორიზაციასა და შეფასებას. იდეალურ შემთხვევაში, ეს მოიცავს უფრო დეტალური ინფორმაციის შეგროვებას ამ დასახლებებში კონკურენციის ბუნების შესახებ. თუ ეს შეუძლებელია, კომისიამ უარი უნდა თქვას თავის „კონკურენტულ, მაგრამ ძალიან დიდ“ კრიტერიუმზე და უბრალოდ შეაფასოს ეს დასახლებები იმავე კრიტერიუმებით, რომლებსაც იყენებს სხვების მიმართ, რაც ასეთ არეალებში კონკურენციის სავარაუდო არსებობის ფაქტის დადგენის შესაძლებლობას განაპირობებს.

2.6 პოტენციური კონკურენტული წნეხი, ორი მსხვილი, დამოუკიდებელი ფიქსირებული ქსელის ოპერატორის მხრიდან

ჩვენი პასუხი კომისიის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის ანალიზზე ნათლად აჩვენებს, რომ თავიდან უნდა ჩაატაროს ბაზრის ანალიზი, მისი მიდგომის ფარგლებში არსებული ხარვეზებისა და შეუსაბამობების გათვალისწინებით.

ჩვენ ასევე აღვნიშნავთ, რომ კომისიის დასკვნები საცალო ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზარზე კონკურენტუნარიანობის ნაკლებობასთან და საბითუმო ბაზარზე წინასწარი რეგულირების საჭიროებასთან დაკავშირებით, არ შეესაბამება ევროპის პრაქტიკას. კერძოდ, ევროპის ბევრ ქვეყანაში სამი, ან თუნდაც ორი, კონკურენტი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ქსელების არსებობა საკმარისია ეფექტური კონკურენციის შესაქმნელად.

ამასთან დაკავშირებით, კომისიას საკმარისად არ აქვს განმარტებული, თუ რატომ არ იძლევა საქართველოში არსებული ვითარება მსგავსი დასკვნის გამოტანის საფუძველს, ორი კონკურენტი ეროვნული ქსელისა და მრავალი ადგილობრივი პროვაიდერის არსებობის გათვალისწინებით.

2.7 კომისიის მიერ დაწესებული მარეგულირებელი ვალდებულებები შეიძლება პოტენციურად საზიანო იყოს ბაზრისთვის

ევროკომისიის 2014 წლის რეკომენდაციების თანახმად, ოპერატორის SMP-დ განსაზღვრა და ამ SMP ოპერატორ(ებ)ზე მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესება ხორციელდება ბაზრის კონკურენციის შეფასების დროს გამოვლენილი ბაზრის პრობლემის (“market failure”) აღმოსაფხვრელად.

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ანგარიშში წარმოდგინეთ მკაფიო მტკიცებულებები საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის არსებული და სამომავლო კონკურენტუნარიანობის შესახებ, ასევე ფაქტი იმის შესახებ, რომ საბითუმო ბაზარი არ აკმაყოფილებს სამი კრიტერიუმის ტესტს (მეტიც, საცალო ბაზრის კონკურენტუნარიანობა საბითუმო ბაზრის დონეზე სამი კრიტერიუმის ტესტის ჩატარების საჭიროებას გამორიცხავს), ნათელია, რომ არ არსებობს ბაზრის პრობლემები (“market failure”), რომელთა მოგვარებაც საჭიროა. როგორც ასეთი, არ არსებობს საფუძველი კომისიის

მხრიდან SMP ოპერატორ(ებ)ის განსასაზღვრად და შემდგომში მარეგულირებელი ვალდებულებების დასაწესებლად.

მაშასადამე, კომისიის მიერ ნებისმიერი SMP განსაზღვრება დამყარებულ იქნება საბითუმო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი დაშვების ბაზრის არასწორ მიჩნევაზე, როგორც წინასწარი რეგულირებისადმი დაქვემდებარებულად.

ამიტომ, ჩვენ ვასკვნით, რომ არ არსებობს კომისიის მხრიდან საბითუმო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი დაშვების ბაზარზე SMP-ის განსაზღვრის ეკონომიკური გამართლება.

ევროკომისიის 2020 წლის რეკომენდაციების⁴⁰ თანახმად, მარეგულირებელმა ორგანოებმა უნდა შემოიღონ წინასწარი რეგულირება მხოლოდ იმ მოცულობით, რაც აუცილებელია ბოლო მომხმარებლების ინტერესებში ეფექტური და მდგრადი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად და ამ პირობის შესრულებისთანავე შეამსუბუქოს ან გააუქმოს ასეთი ვალდებულებები. გარდა ამისა, დაწესებული მარეგულირებელი ღონისძიებები უნდა იყოს საჭირო და პროპორციული, რათა მათ უზრუნველყონ და არ შეაფერხონ ევროპის ელექტრონული კომუნიკაციების კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული მიზნები (EECC).⁴¹ აღნიშნული მუხლის თანახმად, მარეგულირებელმა ორგანომ საკუთარი საქმიანობის განხორციელების პროცესში, სხვა მიზნებთან ერთად, უნდა უზრუნველყოს:

- ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებით უზრუნველყოფაში კონკურენციის, მათ შორის ეფექტური ინფრასტრუქტურაზე დაფუძნებული კონკურენციის, ხელშეწყობა,;
- ბაზრის განვითარებაში წვლილის შეტანა, ელექტრონულ საკომუნიკაციო ქსელებსა და მომსახურებებში ინვესტიციების განხორციელებისთვის დაბრკოლებების მოხსნის გზით, რაც მიიღწევა საერთო წესებისა და განჭვრეტადი მარეგულირებელი მიდგომების შემუშავებით.

მართლაც, ევროკომისიის 2020 წლის რეკომენდაციები მიზნად ისახავს, რომ მარეგულირებელი ორგანოების მიერ შემოღებულმა ნებისმიერმა მარეგულირებელმა ვალდებულებამ უზრუნველყოს ზემოაღნიშნული მიზნის ხელშეწყობა.

საქართველოს ბაზრის კონტექსტში და ბაზრის პრობლების (“market failure”) შესახებ მკაფიო მტკიცებულების არარსებობის პირობებში, ნათელია, რომ კომისიის მიერ შეთავაზებული წინასწარი რეგულირების დაწესება მართლაც არასაჭირო და

⁴⁰ ევროპის კომისია. რეკომენდაცია შესაბამის ბაზრებზე. ხელმისაწვდომია: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

⁴¹ ელექტრონული კომუნიკაციების კოდექსი ხელმისაწვდომია: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

არაპროპორციულია და, როგორც ასეთი, შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს საქართველოს ფართოზოლოვანი ბაზრის განვითარებაზე. კერძოდ:

- არაპროპორციული მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესებამ შეიძლება შეამციროს ფართოზოლოვანი ბაზრის ინვესტიციის დონე ინვესტორების წინაშე არსებული რისკის ზედმეტად გაზრდით და მათი მხრიდან განხორციელებული ინვესტიციებიდან ამონაგების მოსალოდნელი მაჩვენებლის ხელოვნურად შემცირებით. გარდა ამისა, თუ მარეგულირებელი რეჟიმი არ არის დაფუძნებული არსებული და სამომავლო კონკურენტული ტენდენციების მყარ შეფასებაზე, ამან შეიძლება გამოიწვიოს რეგულაციების განუქვრეტელობის ხარისხის გაზრდა, რამაც შეიძლება კიდევ უფრო შეამციროს აღნიშნული ბაზრების მიმზიდველობა ინვესტორებისთვის.
- მარეგულირებელი ვალდებულებების დაწესებამ შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ინფრასტრუქტურაზე დაფუძნებული კონკურენციის ორგანულ ზრდაზე. მაგალითად, რეგულირებული დაშვების ვალდებულებების შემოღებამ შეიძლება შეასუსტოს ოპერატორის მოტივაცია, შექმნას საკუთარი ქსელი ადრე დაუფარავი ტერიტორიების მომსახურების მიზნებისთვის, არსებულ ქსელებში დაშვების ძიების სასარგებლოდ. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ გვესმის დაშვების ვალდებულებებისა და მსგავსი რეგულირების მნიშვნელობა ბაზრებზე, სადაც ერთ ან რამდენიმე ოპერატორს აქვს მკაფიო და მნიშვნელოვანი კონკურენტული უპირატესობა დაფარვისა და სიმძლავრის კუთხით, საქართველოში ამის საჭიროება არ არის. ამის საპირისპიროდ, საქართველოს ბაზარზე წარმოდგენილი არის ორი “end-to-end” ეროვნული კონკურენტი ქსელი, ასევე მცირე ზომის ადგილობრივი ოპერატორები, რომლებმაც თავიანთი ქსელები ჩამოაყალიბეს. დაშვების ვალდებულებების არარსებობის შემთხვევაში, თითოეულ ოპერატორს ექნება უფრო ძლიერი სტიმული, გააგრძელოს ინვესტიცია საკუთარ ქსელში, რითაც გრძელვადიან პერსპექტივაში კიდევ უფრო გააძლიერდება ინფრასტრუქტურული კონკურენციის ხარისხი.

ზემოაღნიშნული მიზეზების გათვალისწინებით, ჩვენ პრინციპულად არ ვეთანხმებით კომისიის მიერ შეთავაზებულ მარეგულირებელ ვალდებულებებს. ნებისმიერი მარეგულირებელი ვალდებულება უნდა დაწესდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კომისია გამოავლენს ბაზრის პრობლემებს (“market failure”), მას მერე, რაც იგი გამოსწორებს ზემოთ განხილულ მიდგომაში არსებულ ხარვეზებს.

კომისიამ კვლევის დოკუმენტით დამატებით წარმოადგინა bitstream და VULA საბითუმო მომსახურებებისათვის გაანგარიშებული ფასები. უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიამ არ უზრუნველყო გამჭვირვალობა და სიცხადე და არ წარმოადგინა ის მეთოდოლოგია რომელსაც ეფუძნება მის მიერ გაანგარიშებული ტარიფები, რაც შესაძლებლობას არ გვაძლევს ჩვენი მოსაზრებები წარმოვადგინოთ გაანგარიშების სისწორესთან

პასუხი კომისიის ფიქსირებული ფართობოლოვანი კვლევის დოკუმენტზე

დაკავშირებით. საბითუმო ტარიფების დასადგენად საჭიროა ცალკე ჩატარდეს მეთოდოლოგიასა და განგარიშებასთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაცია.

3 კომისიის მიერ განსაზღვრული მარეგულირებელი ვალდებულებების ბაზარზე ზეგავლენის შეფასება

ფიქსირებული ბაზრის კვლევის დოკუმენტში კომისიამ წარმოადგინა მის მიერ ფიქსირებული და მობილური კვლევების ფარგლებში განსაზღვრული მარეგულირებელი ვალდებულებების ბაზარზე მოქმედ და პოტენციურ შემომსვლელებზე ზეგავლენის შეფასება.⁴² უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიის შეფასება ითვალისწინებს როგორც ფიქსირებულ ასევე მობილურ ოპერატორებზე ზეგავლენის შეფასებას და ორივე ბაზარისთვის განსაზღვრულ მარეგულირებელ ვალდებულებებს.

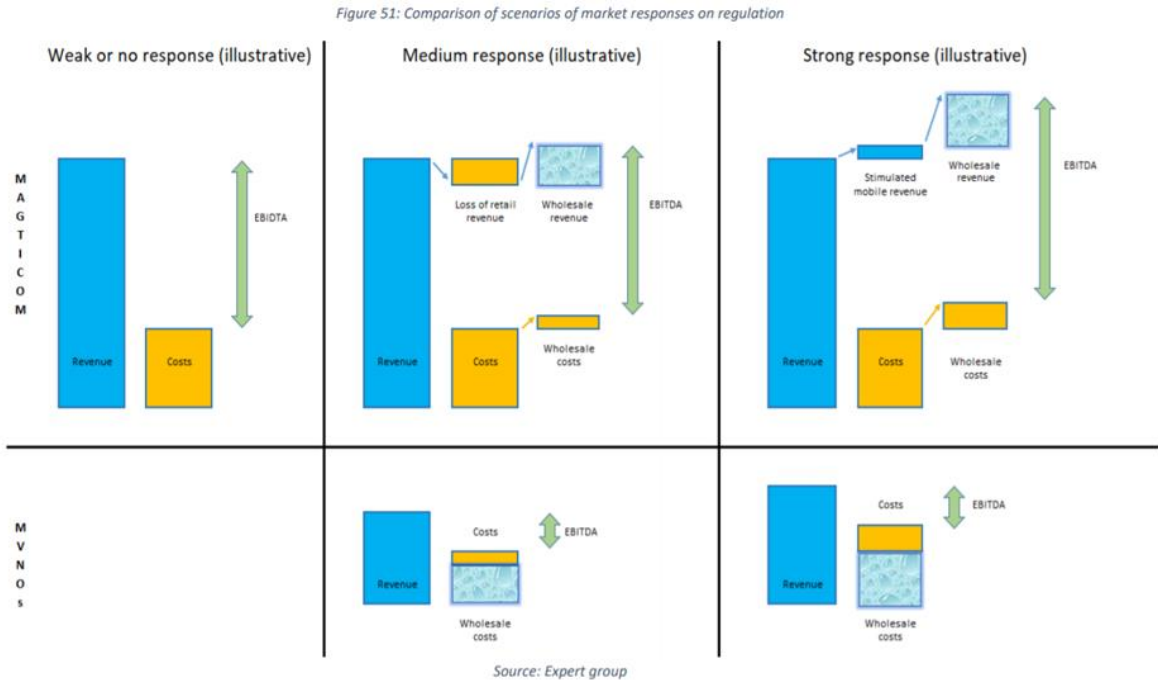
ამ თავში ჩვენ განვიხილავთ კომისიის მიერ ორივე ბაზრისთვის განსაზღვრულ მოლოდინებს, რადგან ორივე ბაზრისთვის მოცემულია მსგავსი არგუმენტები. კერძოდ კომისიის დასკვნები ბაზრის მონაწილეების სავარაუდო რისკებსა და შესაძლებლობების თაობაზე იდენტურია ორივე ბაზრისთვის, შესაბამისად ჩვენი შეფასებაც წარმოდგენილია ორივე ბაზრისთვის.

ბაზარზე ზეგავლენის ილუსტრირებისთვის კომისიას მოცემული აქვს რეგულაციებზე რეაგირების სამი სცენარი: პირველი -ბაზრის სუსტი რეაგირება (a “weak” market response), მეორე - ბაზრის საშუალო რეაგირება (a “medium” market response) და მესამე - ბაზრის ძლიერი რეაგირება (a “strong” market response). კომისიის გათვლებით მეორე და მესამე სცენარში (“medium” and “strong” market response) მაგთიკომს ექნება EBITDA-ისა და შესაბამისად მომგებიანობის წმინდა ზრდა. ⁴³

⁴² ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.182

⁴³ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, Figure 51

დიაგრამა 3 კომისიის გათვლები- რეგულაციების ზეგავლენა მაგთიკომის ფინანსურ მაჩვენებლებზე



Source: ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, Figure 51

დამატებით, კომისიას ასევე მოცემული აქვს რეგულაციების სავარაუდო შედეგები სხვადასხვა სცენარის შემთხვევაში, კერძოდ არსებული და ახალშემომსვლელი ოპერატორების სავარაუდო რისკები და შესაძლებლობები.⁴⁴ კომისიის გათვლები/მოლოდინები მოცემულია ქვემოთ.

ცხრილი 2 კომისიის მოლოდინები-შესაძლებლობები და რისკები პირველ სცენარში (ბაზრის სუსტი რეაგირება -Weak market response)

მაგთი	სილქნტი	სელფი	MVNOs	ფიქსირებული ოპერატორები	სულ
შესაძლებლობები (Opportunities)					
მცირე საბითუმო შემოსავლები	არავითარი	არავითარი	მცირე	არავითარი	ძალიან მცირე

⁴⁴ ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.184-186

მაგთი	სილქნეტი	სელფი	MVNOs	ფიქსირებული ოპერატორები	სულ
რისკები					
დანერგვის ხარჯები და ARPU-ზე ზეწოლა	ARPU-ზე ზეწოლა	არავითარი	მარკეტინგული ხარჯები	არავითარი	დაბალი ARPU- ებისგამო ნეგატიური ზეგავლენა

**ცხრილი 3 კომისიის მოლოდინები - შესაძლებლობები და რისკები მეორე სცენარში
(ბაზრის საშუალო რეაგირება -Medium market response)**

მაგთი	სილქნეტი	სელფი	MVNOs	ფიქსირებული ოპერატორები	სულ
შესაძლებლობები (Opportunities)					
ბიტსრიმიდან მიღებული საბითუმო შემოსავლები და მცირე შემოსავლები MVNO-ებიდან	არავითარი	ფიქსირებული და მობილური კონვერგენციით გენერირებული შემოსავლები. დაფარვის გაუმჯობესების ხარჯების შემცირება	ბაზარზე შესვლის გაზრდილი ხარჯები	დამატებითი შემოსავლები ბიტსტრიმის გამოყენებით	სტიმულირებული კონკურენცია
რისკები					
ფიქსირებული და მობილური საცალო ბაზრის წილის დაკარგვა და დაბალი ARPU- ები	ფიქსირებული და მობილური საცალო ბაზრის წილის დაკარგვა და დაბალი ARPU-ები	ბობილური საცალო ბაზრის წილის შემცირება	მარკეტინგის ხარჯები	MVNO მომსახურების დაწყების ხარჯები	მაგთიკომისა და სილქნეტის მიერ საცალო ბაზრის წილების დაკარგვა და დაბალი ARPU- ები

ცხრილი 4 კომისიის მოლოდინები - შესაძლებლობები და რისკები მესამე სტეპში
(ბაზრის ძლიერი რეაგირება - **Strong market response**)

მაგთი	სილქნეტი	სელფი	MVNOs	ფიქსირებული ოპერატორები	სულ
შესაძლებლობები (Opportunities)					
გაზრდილი საბითუმო შემოსავლები ბიტსრიმიდან და MVNO მომსახურებებიდან გაზრდის სტიმულირების შედეგად გაზრდილი საცალო შემოსავლები.	ბაზრის სტიმულირების შედეგად გაზრდილი საცალო შემოსავლები და საბითუმო მომსახურებების დაწყების შესაძლებლობა	ბაზრის სტიმულირების შედეგად გაზრდილი საცალო შემოსავლები და ფიქსირებული და მობილური კონვერგენციით გენერირებული შემოსავლები.	ბაზარზე შესვლის მაღალი ხარჯები	დამატებითი შემოსავლები ბიტსტრიმის გამოყენებით	ბაზრის შემოსავლებისა და კონკურენციის სტიმულირება
რისკები					
ფიქსირებული და მობილური საცალო ბაზრის წილის დაკარგვა	ფიქსირებული და მობილური საცალო ბაზრის წილის დაკარგვა	მობილური საცალო ბაზრის წილის დაკარგვა	MVNO მომსახურების დაწყების ხარჯები	მაგთიკომისა და სილქნეტის მიერ საცალო ბაზრის წილების დაკარგვა	

Source: ComCom . Market review of the Fixed Broadband market, p.184-186

კომისიის EBITDA მოლოდინები/გათვლები ემყარება დაშვებას, რომ ვალდებულებების დაკისრების შედეგად (ბაზარზე ახალი ოპერატორების პოტენციური შესვლის გამო) მაგთიკომის მიერ დაკარგული საცალო შემოსავლები უფრო ნაკლები იქნება, ვიდრე მაგთიკომის მიერ საბითუმო დაშვების გზით მიღებული დამატებითი საბითუმო შემოსავლები.

გარდა ამისა, კომისიის მიერ წარმოდგენილი შესაძლებლობების და რისკების შეფასება ნათლად ასახავს იმ არსებული ოპერატორების პოტენციურ ხარჯებს და რისკებს, რომელიც გამოიხატება ბაზრის წილების, ARPU-ების და, შესაბამისად, საერთო შემოსავლების შემცირებაში. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სილქნეტისა და სელფის ჭრილში რომლებიც, კომისიის თანახმად, მაგთიკომის საცალო შემოსავლების მსგავსი დანაკარგის წინაშე დგანან, მაგრამ ისინი ვერ ისარგებლებენ საბითუმო შემოსავლების ზრდით. კომისიის მოლოდინების თანახმად, ერთადერთი „სარგებელი“ სილქნეტისა და სელფისთვის იქნება საერთო „ბაზრის სტიმულირებიდან“ გამომდინარე გაზრდილი საცალო შემოსავლები, რაც ჩვენ მიგვაჩნია სპეკულაციურად, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით რომ კომისია არანაირი ახსნა-განმარტება არ აქვს წარმოდგენილი, თუ როგორ განხორციელდება ამგვარი სტიმულირება. ეს კიდევ კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს კომისიის შეფასებას: მარეგულირებელი ზომების დანერგვამ ხელი უნდა შეუწყოს მთლიანი ბაზრის განვითარებას და არა კონკრეტულ მოთამაშეებს, შესაბამისად ამკარად უცნაური იქნება ისეთი რეგულაციების დანერგვა, რომლებიც მარეგულირებლის აზრით, გაზრდის SMP ოპერატორის შემოსავლებს სხვა ორი ინფრასტრუქტურული (ქსელური) ოპერატორის ხარჯზე.

კომისიის მიერ განსაზღვრული რეგულაციის დაწესების სავარაუდო შედეგებიდან/მოლოდინებიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ კომისის მიერ დაგეგმილმა მარეგულირებელმა ინტერვენციამ შეიძლება შეაფერხოს დღეს არსებული ინფრასტრუქტურაზე დაფუძნებული კონკურენცია და უარყოფითად იმოქმედოს კონკურენციაზე როგორც ფიქსირებულ ფართოზოლოვან, ასევე მობილურ ბაზრებზე.

4 დასკვნა

ამ დოკუმენტის ფარგლებში წარმოვადგინეთ ჩვენი მოსაზრებები საცალო და საბითუმო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრების ანალიზის ჩატარებისას კომისიის მიერ გამოყენებული მიდგომის შესახებ.

ზემოთ დეტალურად განხილული მიზეზების გამო, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ კომისიის მიდგომაში არსებობს მთელი რიგი ფუნდამენტური შეცდომები და შეუსაბამობები, რაც საეჭვოს/არავალიდურს ხდის კომისიის დასკვნების ნამდვილობას, როგორც საცალო ბაზარზე კონკურენციის მდგომარეობას, ასევე საბითუმო ბაზრის წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებადობასთან დაკავშირებით. თუ კომისია არ გამოასწორებს ამ შეცდომებს და არ გადახედავს ბაზრის ანალიზს, ამ ანალიზის შედეგად გამოტანილი დასკვნები არ შეიძლება საფუძველად დაედოს პოტენციურად არასაჭირო მარეგულირებელი ზომების დაკისრებას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი დასკვნაა, რომ კომისიამ განმეორებით უნდა ჩაატაროს საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის შეფასება და შეასწოროს ანგარიშის მე-3 და მე-4 ნაწილში განხილული შეუსაბამობები. მხოლოდ ამის შემდეგ და თუ ეს კვლავ აქტუალური იქნება, კომისიას, აღმოჩენილი ბაზრის პრობლემების (market failures) გამოსწორების მიზნით, შეუძლია წარმოადგინოს მარეგულირებელი ღონისძიებები და გამართოს კონსულტაციები.

ასევე აღვნიშნავთ, რომ კომისიის დასკვნები არ შეესაბამება მთელი ევროპის მასშტაბით არსებულ არცერთ საერთაშორისო პრეცედენტს. კერძოდ, ბევრი ევროპული ბაზარი მიიჩნევს, რომ სამი, ან თუნდაც ორი, კონკურენტი ფართოზოლოვანი ქსელის არსებობა საკმარისია ეფექტური კონკურენციის არსებობისათვის. ამ თვალსაზრისით, კომისიას საკმარისად არ განუმარტავს, თუ რატომ არ იძლევა საქართველოში არსებული ვითარება მსგავსი დასკვნის გამოტანის საფუძველს, იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის მასშტაბით ბაზარზე ფუქციონირებს ორი კონკურენტი ქსელური ოპერატორი და მრავალი ადგილობრივი პროვაიდერი.

მართლაც, ბოლოდროინდელ გადაწყვეტილებაში⁴⁵, ევროკომისიამ ვეტო დაადო მალტის კომუნიკაციების ორგანოს (MCA) გადაწყვეტილების პროექტს საბითუმო ფიზიკურ და ვირტუალურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვების ბაზრის რეგულირების შესახებ (მათ შორის სპილენძის, ოპტიკურ-ბოჭკოვან ქსელებსა და ფიზიკური ინფრასტრუქტურაზე დაშვების რეგულირებას). გადაწყვეტილების შედეგად MCA ვალდებულია უარი თქვას მის მიერ

⁴⁵ European Commission (2024). European Commission vetoes proposed regulation of the wholesale broadband market in Malta following in-depth investigation. Available from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-commission-vetoes-proposed-regulation-wholesale-broadband-market-malta-following-depth>

დაგეგმილ რეგულაციებზე, რომელიც მიზნად ისახავს მალტაში საბითუმო ფიზიკურ და ვირტუალურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვების ბაზრის რეგულირებას.

MCA-მ საბითუმო ბაზრის ანალიზის შედეგად დაასკვნა, რომ GO-ს, ეროვნულ ისტორიულ (incumbent) ოპერატორს ჰქონდა მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება და, შესაბამისად, საბითუმო ბაზრის რეგულაციის არარსებობის პირობებში, საცალო ფართოზოლოვანი ბაზარი არ იყო პერსპექტივაში კონკურენტუნარიანი. თუმცა, ევროკომისიამ აღნიშნა⁴⁶, რომ მალტის ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი უკვე შედგებოდა ორი პარალელური ქსელისგან, რომლებიც უზრუნველყოფენ გიგაბიტის კავშირს. ასევე არსებობდა მესამე ოპერატორი, რომელიც ბაზარზე საკუთარი ქსელით შემოვიდა და თანდათანობით ფართოვდებოდა. პირველი პროვაიდერი ფარავდა საცხოვრებელი ერთეულების ორ მესამედს, ხოლო მეორე - 50%-ს, რაც ევროკომისიამ საკმარისად ჩათვალა, იმისათვის, რომ მიეჩნია, რომ ბაზარი არ იყო წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებადი.

გარდა ამისა, ევროკომისიამ ასევე აღნიშნა, რომ მაღალი დონის ინვესტიცია, საცალო ფასების დონე და უკვე არსებული ინფრასტრუქტურა ბაზარზე მიანიშნებდა, რომ ეს ბაზარი უკვე მიდრეკილი იყო ეფექტური კონკურენციისკენ.

ევროკომისიის ლოგიკა რომ გამოვიყენოთ საქართველოს შემთხვევაშიც, საქართველოში არსებული ვითარება იძლევა იმის საშუალებას, რომ დავასკვნათ, რომ ფართოზოლოვანი ბაზარზე არ არის ex ante ჩარევის საჭიროება, ყოველ შემთხვევაში, ქვეყნის უმეტეს ნაწილში მაინც. ევროკომისიის ვეტო ხაზს უსვამს კონკურენციის ანალიზის მნიშვნელობას, რომელიც ბაზრის ყველა დინამიკას განიხილავს, და წინასწარ არ აკეთებს დაშვებას საცალო დონეზე კონკურენციის თვალსაზრისით პრობლემის არსებობის სასარგებლოდ, რომელიც თავის მხრივ აუცილებლად უნდა დასაბუთდეს მარეგულირებელი ორგანოს მიერ.

⁴⁶ European Commission (2024). Commission opens in-depth investigation into the proposed regulation of the wholesale broadband market in Malta. Available from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-depth-investigation-proposed-regulation-wholesale-broadband-market-malta>

Frontier Economics Ltd is a member of the Frontier Economics network, which consists of two separate companies based in Europe (Frontier Economics Ltd) and Australia (Frontier Economics Pty Ltd). Both companies are independently owned, and legal commitments entered into by one company do not impose any obligations on the other company in the network. All views expressed in this document are the views of Frontier Economics Ltd.