

2024 წლის 15 ივლისი

პასუხი კომუნიკაციის კომისიას ფიქსირებული ბაზრის ანალიზთან დაკავშირებით

აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს ინგლისურენოვან ორიგინალის თარგმანს და მასთან
შეუსაბამობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება ორიგინალ დოკუმენტს

შინაარსი

შინაარსი	1
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	1
საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის სეგმენტში არ არის ისეთი პრობლემის დამადასტურებელი მტკიცებულება, რომელიც რეგულირებას ამართლებს	6
კომისიის მიდგომა სათანადოდ არ ითვალისწინებს საქართველოს ბაზრის სპეციფიკას, რის გამოც გამოტანილი დასკვნები და წარმოდგენილი სპეციფიკური ვალდებულებები დაუსაბუთებელია ...	13
მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასება საკმარისად არ ითვალისწინებს იმ შეზღუდვებს, რომლებსაც „მაგთიკომი“ აწყდება.....	16
კომისიის მიდგომა დიფერენცირებული ვალდებულების დაწესებასთან მიმართებაში დაუსაბუთებელია	19
წარმოდგენილი ზომები არის არაპროპორციული და არა მიზნობრივი, რომელიც რისკს უქმნის მომავალ ინვესტიციებს	23

შემაჯამებელი მიმოხილვა

„მაგთიკომმა“ გვთხოვა გაგვეანალიზებინა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის („კომისია“) 2023 წლის ნოემბრის კვლევა სახელწოდებით „ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის ანალიზი“ („ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი.“) და მასთან დაკავშირებული კომისიის 2024 წლის ივნისის გადაწყვეტილების პროექტი.

მიგვაჩნია, რომ კომისიამ ვერ გაითვალისწინა საქართველოს ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტი, სხვა ასპექტები არასწორად განმარტა და ხშირ შემთხვევაში დაეყრდნო უფრო სუბიექტურ დაშვებებს, ვიდრე კონკრეტულ მტკიცებულებებსა თუ ანალიზს. შედეგად, მიგვაჩნია, რომ ამ ანალიზში აუცილებელია ცვლილებების შეტანა, რათა სრულად აისახოს საქართველოში არსებული მომავალზე ორიენტირებული კონკურენციის პირობები და უფრო სათანადოდ შეფასდეს ვალდებულებების აუცილებლობა და თანაბარზომიერება.

საერთო ჯამში, ჩვენ საერთოდ არ ვეთანხმებით კომისიის დასკვნებს. ბაზარი არათუ არ არის კონკურენტული, პირიქით, ის ძალიან ეფექტურია. მომხმარებლებს გააჩნიათ შესანიშნავი კავშირი (ოპტიკური ქსელის პენეტრაცია მნიშვნელოვნად უკეთესია, ვიდრე საშუალოდ ევროპაში), ფასები არის დაბალი და არ არსებობს ზემოდალი მოგების მიღების დამადასტურებელი ფაქტები. ასეთ ვითარებაში, წარმოდგენილი სპეციფიკური ვალდებულებები უპრეცედენტო საფრთხის შემცველია და გამოუსწორებელ ზიანს მიაყენებს დარგში განსახორციელებელ სამომავლო ინვესტიციებს. ამიტომ შემდგომი ნაბიჯებია გადასადგმელი, რათა გამოსწორებულ იქნას დოკუმენტში არსებული შეცდომები და ნაკლოვანებები.

კომისიის მიდგომა სათანადოდ არ ასახავს საქართველოს მასშტაბით არსებულ კონკურენციის პირობებს და მომხმარებლის შედეგებს

სტანდარტული საზომებით ჩანს, რომ საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი მთლიანობაში და ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან შედარებით კარგად მუშაობს.

- **ექსტენსიურია FTTX ქსელების მშენებლობა, მათ შორის, კონკურენტი ქსელის ოპერატორების მიერ და ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ გაფართოებული კანონი ხელს შეუწყობს შემდგომ მშენებლობას** – დაფარვამ 2023 წლის იანვარში შინამეურნეობების 85% შეადგინა, ხოლო დასახლებებში შინამეურნეობების 69% დაფარული იყო ერთზე მეტი აქტიური FTTX ქსელით¹. როგორც ვიცით, ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ მოთხოვნების წარდგენა უკვე დაწყებულია.
- **FTTX მომსახურებების გამოყენების მაჩვენებელი უკვე მაღალია და უფრო მაღალია, ვიდრე ევროკავშირის რომელიმე ქვეყანაში** – 2022 წელს, საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების მომხმარებლების დაახლოებით 90% ჩართული იყო FTTX ქსელში, ევროკავშირში 2021 წელს ეს მაჩვენებელი კი მხოლოდ 30%-ს შეადგენდა. მაგთიკომმა წამყვანი როლი ითამაშა ფართოზოლოვანი ქსელის გაფართოებაში.
- **ფასები ზოგადად კონკურენტულია, ყველაზე პოპულარულ მომსახურებებზე ფასები კი ევროკავშირში არსებულ კონკურენტთა ფასებზე დაბალია** – უმეტეს შემთხვევაში ფასები მნიშვნელოვნად დაბალია ევროკავშირში არსებული ექვივალენტური მომსახურებების ფასებთან შედარებით. ამავე დროს, მაგთიკომმა ფასები შეამცირა ყველაზე პოპულარულ სერვისებზე (15 ივლისიდან სიჩქარეები გაიზარდა, ხოლო ფასები დარჩა უცვლელი). კომისიის მთავარ წუხილს წარმოადგენდა >100მბ/წმ სიჩქარის პაკეტები, რომლებზეც მაგთიკომმა 2024 წლის 1 ივლისიდან

¹ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი

შეამცირა ფასები. ჩვენთვის ცნობილია, რომ სილქნეტს აქვია აქვს 100მბ/წმ სიჩქარის პაკეტი. ფასის შემდგომი ცვლილებები განპირობებული იქნება კონკურენციით - მაგთიკომი აქტიურად არის ჩართული სხვა ოპერატორებთან საფასო კონკურენციაში.

- **საცალო სეგმენტში კონკურენცია ვითარდება** – თუმცა კომისია მიუთითებს, რომ ბაზრის წილები სტაბილურია, მაგრამ ეს მაჩვენებელი თავისთავად არაა კონკურენტული გარემოს არსებობა/არარსებობის განმსაზღვრელი. ბაზრის უფრო ფართო ინდიკატორების გათვალისწინებით, არსებობს საფუძვლები მივიჩნიოთ, რომ კონკურენციის დინამიკა იცვლება და „მაგთიკომი“ დროთა განმავლობაში დამატებების (adds) ბევრად უფრო დაბალ (და კლებად) წილს იღებს, რაც მომავალში მის საბაზრო პოზიციაზე უარყოფით გავლენას იქონიებს. ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების კანონის გამოყენებით ქსელის დამატებით მშენებლობის პერსპექტივაც სავარაუდოდ ცვლილებას შეიტანს კონკურენციის განვითარების ამ დინამიკაში.

შედეგად, ის წუხილები, რომლებსაც კომისიის „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი“ ეფუძნება, როგორც ჩანს უფრო თეორიულია, ვიდრე კონკურენციის პირობების ამსახველი მომავალზე ორიენტირებული მიდგომით. მართლაც, როგორც ჩანს, კომისიის მიერ გამოკვეთილი მთავარი პრობლემატური საკითხი ეხება კონკრეტულად 100 მბ/წმ-ზე მაღალი სიჩქარის დიაპაზონში შემავალ მომსახურებების ფასებს და მათ ათვისებას.

თუმცა,

კომისიას არ წარმოუდგენია იმ მოსაზრების დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება, რომ მომხმარებლები არსებული მომსახურებებით უკმაყოფილო არიან ან/და რომ ფასის გამო მათთვის ამ უფრო მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი მომსახურებების შემენა შეუძლებელია (ჩვენთვის ცნობილია, რომ „მაგთიკომმა“ უკვე შეამცირა ფასები). კომისიის წუხილი ფასებთან დაკავშირებით გამომდინარეობს მხოლოდ ევროპასთან შედარებიდან იმ დაუსაბუთებელი დაშვებით, რომ მომხმარებელთა ქცევა ერთნაირი უნდა იყოს ევროპაში და საქართველოში, მიუხედავად ადგილობრივი თავისებურებებისა, რომლებიც შეიძლება განპირობებდნენ მაღალსიჩქარიან პაკეტებზე ნაკლებ მოთხოვნას. მაგალითად, მაღალი პენეტრაციის მქონე ციფრული ტელევიზიის (IPTV) გამოყენება არ მოქმედებს ინტერნეტის სიჩქარეზე. შედეგად, დაბალი სიჩქარის ინტერნეტ პაკეტები დიდი ალბათობით საკმარისია ინტერნეტით სარგებლობისთვის ევროპასთან შედარებით, სადაც OTT სერვისები ფართოდ გამოიყენება და მათი სარგებლობისთვის ინტერნეტის სიჩქარეს დიდი მნიშვნელობა აქვს. მნიშვნელოვანია, რომ არასაფასო ფაქტორები სათანადოდ და სიღრმისეულად იქნას გააზრებული, როდესაც პროდუქტზე დაბალი მოთხოვნა პრობლემად გვეჩვენება.

„მაგთიკომის“ მდგომარეობის შეფასება მცდარია და სათანადოდ ვერ ითვალისწინებს ბაზრის კონიუნქტურას

ბაზრის კომისიისეულ განსაზღვრას თუ მოცემულობად მივიღებთ, მიგვაჩნია, რომ კომისიის მიერ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებაში რამდენიმე პრობლემაა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც კომისია განიხილავს „მაგთიკომის“ შესაძლებლობას, მომავალზე ორიენტირებულ პესპექტივაში, იმოქმედოს მისი მომხმარებლებისა და კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად. მაგთიკომმა მსხვილი ინვესტიციები განახორციელა 2016 წლიდან FTTX ქსელის გასაფართოებლად - მემკვიდრეობით მიღებული არანაირი უპირატესობა არ გააჩნდა - და ამ ნაბიჯით გამოიწვია სხვა ოპერატორების კონკურენტული ქმედება - ასევე განეხორციელებინათ ინვესტიციები საკუთარი



ქსელების გაფართოებაში. შესაბამისად, იმ დასახლებებში კონკურენტი ქსელების არსებობა, სადაც შინამეურნეობების 60% მოცულია ოპტიკური ქსელით და ქსელის მშენებლობის შემდგომი პერსპექტივები(ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შედეგად) არსებობს, მნიშვნელოვნად ზღუდავს „მაგთიკომის“ ქცევას.

გარდა ამისა, ბაზრის ანალიზის ჩატარებისას მნიშვნელოვანია, რომ კონკურენციის პირობებში მომხდარი არსებითად მნიშვნელოვანი ცვლილებები სათანადოდ იყოს გათვალისწინებული, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შესახებ გამოტანილი დასკვნების საიმედოობა და დაკისრებული ვალდებულებების სწორად მიზანმიმართულობა და თანაბარზომიერება. კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზში წარმოდგენილი მონაცემებიდან აშკარაა, რომ საქართველოში არსებულ კონკურენციის პირობებში პოტენციურად მნიშვნელოვანი განსხვავებებია. მაგალითად, კონკურენტი FTTX ქსელების რაოდენობა 0-დან 5-მდე ვარიირებს, და „მაგთიკომის“ აბონენტთა წილი სხვადასხვა დასახლებებში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია ისე, რომ ზოგ ტერიტორიაზე ის ბაზრის ლიდერიც კი არ არის. კომისია ზოგ დასახლებას კონკურენტულადაც კი განიხილავს და მომავალში კონკურენტების მიერ ქსელის დამატებითი მშენებლობის შედეგად არსებობს შემდგომი ცვლილებების პერსპექტივებიც.

მიუხედავად ზემოთხსენებულისა, კომისიამ გეოგრაფიული ბაზარი განსაზღვრა ეროვნულ დონეზე, სადაც მან დაასკვნა, რომ „მაგთიკომს“ აქვს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება. ჩვენ ამას ძალზე სადაოდ მივიჩნევთ.

ამასთან, მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებია კომისიის მცდელობაში, რომ გეოგრაფიების მიხედვით განსხვავებული კონკურენტული პირობების მქონე დასახლებებში განსხვავებული სპეციფიკური ვალდებულებები შემოეღო. ამან გამოიწვია ძლიან მაღალი მოთხოვნების ჩამოყალიბება იმისთვის, რომ დასახლება იყოს ცნობილი როგორც კონკურენტული ან კონკურენციისკენ მიდრეკილი. ეს მოიცავს რეგულირების მაღალი სტანდარტის დაწესებას კონკურენტულ (contestable) დასახლებებში. ეს ნიშნავს იმას, რომ მკაცრი რეგულაციები შეიძლება დაწესებული იყოს იქ, სადაც ეს გამართლებული არ არის (მაგ., აშკარად კონკურენტულ ან პერსპექტიულად კონკურენტულ არეალებში) და იქაც კი, სადაც მაგთიკომი არ არის ლიდერი. ეს არამხოლოდ არაპროპორციული მიდგომაა, არამედ არსებითად ძირს გამოუთხრის კონკურენციას და მომავალი ინვესტირების სტიმულებს.

შედეგად, წარმოდგენილი ვალდებულებები არათანაბარზომიერია და არამიზანმიმართული და ასევე ეწინააღმდეგება ევროკავშირის მოქმედ მიდგომას სატელეკომუნიკაციო რეგულაციების მიმართ.

ვინაიდან საქართველოში ქსელზე დაფუძნებული კონკურენცია ვითარდება, რასაც ხელს უწყობს აბონენტთან (ფიზიკური ინფრასტრუქტურასთან) დაკავშირებით არსებული მექანიზმები, არ მიგვაჩნია, რომ დაშვებაზე დაფუძნებული რეგულირება ამაყმად გამართლებულია. ეს განსაკუთრებით საგულისხმო მაშინაა, როდესაც კომისიის მთავარ წუხილს წარმოადგენს >100მბ/წმ პაკეტები, რომლებსაც უკიდურესად მცირე წილი უჭირავს ბაზარზე. სინამდვილეში, ამგვარი ფართო რეგულირება შეიძლება კონტრპროდუქტიული იყოს და ძირი გამოუთხაროს ქსელების ყველა პროვაიდერის მიერ იმ მომავალი ინვესტიციების განხორციელებას, რომლებიც სხვა შემთხვევაში ქსელზე დაფუძნებულ კონკურენციას განამტკიცებდა.

მიუხედავად ამისა, იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევთ, რომ რეგულირების გზით დაშვებაზე დაფუძნებული კონკურენციის ხელშეწყობა აუცილებელია, ფიქსირებული ბაზრის კვლევაში წარმოდგენილი რეგულირების მექანიზმების პაკეტი ძალზე არასწორია და სცდება იმას, რაც ამის მისაღწევად აუცილებელია. მაგალითად:

- 1-ლი და მე-2 კლასტერებისთვის გათვალისწინებულ მექანიზმებს შორის განსხვავება მინიმალურია მიუხედავად იმისა, რომ ერთი ეხება ტერიტორიებს, რომლებსაც კომისია არაკონკურენტულად მიიჩნევს და მეორე ეხება ტერიტორიებს, რომლებიც მიდრეკილი არიან კონკურენტულობისკენ. უბრალოდ თანაბარზომიერი ვერ იქნება ის, რომ მექანიზმების არსებითად ერთი და იგივე პაკეტი აუცილებელია თითოეული კლასტერისთვის. ეს განსაკუთრებით ასეა, თუ გავითვალისწინებთ კომისიის შეფასებაში კონკურენტულობისთვის დადგენილ მაღალ სტანდარტს, რაც ნიშნავს იმას, რომ სავარაუდოდ პირველ კლასტერში შემავალი ზოგი ტერიტორია რეალურად პერსპექტიულად კონკურენტულია.
- თუმცა მე-3 კლასტერისთვის გათვალისწინებული ვალდებულებები მინიმალურია, ის ფაქტი, რომ კომისიამ ისინი კონკურენტულად მიიჩნია, იძლევა იმის ვარაუდის საფუძველს, რომ სინამდვილეში არანაირი რეგულირება საჭირო არ არის.
- როგორც WCA-ის, ასევე WLA-ის დანერგვა (ფიზიკურ ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებით არსებულ ვალდებულებებთან ერთად) ნიშნავს იმას, რომ სერვისის მიწოდების მთელ ჯაჭვში იქნება მკაცრი რეგულირება, იმის გამამართლებელი ან დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულების გარეშე (მაგ., ქსელის ოპერატორების მხრიდან), რომ ყველა ეს ზომა აუცილებელია კონკურენციის იმ პრობლემების მოსაგვარებლად, რომლებიც კომისიის აზრით არსებობს. მართლაც, ევროკავშირში მარეგულირებლები WCA-ის დეტალური რეგულირებიდან უფრო ზედა დონეებთან დაკავშირებულ რეგულირებაზე გადავიდნენ.
- მაგთიკომის მიერ ინვესტიციების დაწყების მომენტიდან არსებული კომერციული გარემოს მნიშვნელოვანი ცვლილება, ხარჯებზე დაფუძნებული LRIC+ ფასების მართვის სისტემის დანერგვა რეგულირებას დაქვემდებარებული ყველა მომსახურებისთვის მნიშვნელოვანად შეზღუდავს გარემოს ცვლილებაზე რეაგირების მოქნილობას და არამართებულ რისკებს შექმნის ხარჯების დაფარვის კუთხით. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით პრობლემურია, როდესაც დარგში მნიშვნელოვანი ინვესტიციები ხორციელდება ახალ ტექნოლოგიებში, რომლებზეც მოთხოვნა ჯერ ბუნდოვანია და გამოიწვევს როგორც მაგთიკომის, ასევე სხვა ოპერატორების მოტივაციის ფუნდამენტურ შემცირებას ინვესტიციების განხორციელების მხრივ.
- კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერ საფასო მოდელი, თავისი შეტანილი ცვლადებით და მიღებული შედეგებით, როგორც კომისიის, ასევე გარე დაინტერესებული მხარეების მიერ, ზედმიწევნით სწორად და საფუძვლიანად იქნას შემოწმებული, რათა დავრწმუნდეთ, რომ მიღებული შედეგები შეესაბამება რეგულაციებით დადგენილ მიზნებს. ჩვენ არ გვქნდა დრო, გაგვეანალიზებინა კომისიის მოდელი. მაგთიკომისგან ვიცით, რომ მათ აღმოაჩინეს მნიშვნელოვანი სხვაობები გაგზავნილ და მოდელში გამოყენებულ ინფორმაციას შორის. აღნიშნული სხვაობების გამომწვევი მიზეზების განხილვის გარეშე კომპანიას უჭირს მოდელის შემდგომი, დეტალური განხილვის ჩატარება. მაგრამ მაგთიკომმა ჩაატარა ანალიზი, რომელიც აჩვენებს, რომ

წარმოდგენილი რეგულირებული ფასები ვერ დაფარავენ ხარჯებს და უარყოფით უკუგებას იძლევიან საბითუმო მომსახურების დონეზე. აღნიშნული ფაქტი ყველა რეგულატორისთვის უაღრესად საგუსლიხმო იქნებოდა.

ამგვარი ძალზე ინტრუზიულ და ექსპანსიურ დაშვებაზე დაფუძნებული მარეგულირებელი რეჟიმი შეიცავს ქსელთა შორის კონკურენციისთვის და მისგან გამომდინარე დაფარვისთვის და სხვა დადებითი ფაქტორებისთვის ზიანის მიყენების რისკებს. გარდა ამისა, ამან შეიძლება ძირი გამოუთხაროს ინვესტიციის განხორციელების სტიმულებს იმ სუბიექტებისთვის, რომლებსაც FTTX ქსელებში ინვესტიციები განხორციელებული აქვთ საქართველოს ძალზე დიდ ტერიტორიებზე. ამასთან დაკავშირებით აღვნიშნავთ, რომ ჩანს, რომ კომისიის წინადადებები ეწინააღმდეგება ევროპაში არსებულ ტენდენციას. ევროკომისია ახორციელებს წევრი-სახელმწიფოების წახალისებას, რათა მათ უკან გაიხმონ არსებული ინტრუზიული რეგულაციები იმისათვის, რომ ინვესტორებისთვის უკეთესი მარეგულირებელი გარემო შექმნან, და ოპერატორები წახალისონ უფრო ღრმა კონკურენციისკენ, რადგან ამით გრძელვადიან პერსპექტივაში მომხმარებლებისთვის უკეთესი შედეგები დაიდება.

წარმოდგენილი ზომები ძირს გამოუთხარის პერსპექტიულ კონკურენციას და ინვესტირების სტიმულებს

ფიქსირებული ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ქსელები მნიშვნელოვანი მოცულობების კაპიტალდაბანდებებს და სტაბილურ მარეგულირებელ გარემოს მოითხოვს, რაც უზრუნველყოფს გონივრული კომერციული უკუგების მიღებას და თავის მხრივ ხელს უწყობს ინვესტიციების სტიმულირებას. გონივრული საინვესტიციო უკუგების მიღების შესაძლებლობის დაშვების კონტექსტში, ჩვენ კომისიის ყურადღებას მივაპყრობთ მობილური ბაზრის კვლევის პასუხად ჩვენს მიერ ჩატარებულ ანალიზზე. იმ ანალიზში ნაჩვენებია, რომ „მაგთიკომის“ კონსოლიდირებული უკუგება (გადასახადების გამოქვითვის შემდეგ ინვესტირებულ კაპიტალზე უკუგების (post tax ROCE) საფუძველზე) საქართველოს ბაზარზე ბოლო წლებში არსებულ სათანადო საორიენტაციო უკუგებაზე დაბალი იყო.

რეგულირებასთან დაკავშირებული გაურკვევლობის აღმოფხვრა და იმის უზრუნველყოფა, რომ ნებისმიერი ინტერვენცია მიზანმიმართული, გამართლებული და თანაბარზომიერი იყოს, მოცულობითი მიმდინარე ინვესტიციის განხორციელებისას დარგს უფრო მაღალი დონის სანდოობას ანიჭებს. ამასთან, ყველა ზემოაღნიშნული მიზეზის გამო, „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზში“ გამოყენებული მიდგომა ამ გარემოს ძირს უთხრის. „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზში“ ფიქსირდება ცვლილება საქართველოში არსებული რეგულირების მიდგომაში და საბითუმო დაშვების მხრივ „მაგთიკომისთვის“ დაწესებული დამღუპველი ვალდებულებების მასშტაბი (მათ შორის, IPTV-სთან და „ვიდეო მოთხოვნით“ (VoD) პროდუქტთან დაკავშირებით) წარმოქმნის მნიშვნელოვან მოულოდნელ - და ჩვენი აზრით არასაკმარისად გამართლებულ ხარჯებს. ეს განსაკუთრებით საგულისხმოა მაშინ, როდესაც კომისია აღნიშნავს, რომ მათი მთავარი წუხილი არის >100მბ/წმ სიჩქარის პაკეტების დაბალი ათვისების დონე, თუმცა შემოთავაზებული რეგულაციები მნიშვნელოვნად სცდება საზღვრებს და დამაზიანებელია. ამის უარყოფითი შედეგები ოპერატორების მიერ ინვესტიციების განხორციელებაზე ეჭვს არ უნდა იწვევდეს.

საცალო ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრის სეგმენტში არ არის ისეთი პრობლემის დამადასტურებელი მტკიცებულება, რომელიც რეგულირებას ამართლებს

მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის შესახებ რეგულაციის მიზანია როგორც მოკლევადიან, ასევე გრძელვადიან პერსპექტივაში მომხმარებლისთვის ისეთი ფაქტორების გაუმჯობესება, როგორებიც არის ფასი, ხარისხი და არჩევანის მრავალფეროვნება. აქედან გამომდინარე, არსებითად მნიშვნელოვანია კომისიას მკაფიოდ და საფუძვლიანად ჰქონდეს ჩამოყალიბებული მომხმარებლის ის პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტაც მას სურს, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ნებისმიერ გამოყენებული ზომა იყოს ობიექტურად გამართლებული, კარგად გამოხსნული და თანაბარზომიერი, არასასურველი შედეგების რისკის მინიმუმამდე შემცირების პარალელურად. მიუხედავად იმისა, რომ კომისია ახსენებს პრობლემებს სამივე მიმართულებით - FTTX-ის დანერგვის სიჩქარე, მომხმარებლებისათვის სერვისის ხელმისაწვდომობა, ფასი და საცალო სეგმენტში კონკურენციის ნაკლებობა - მას საკმარისად არ დაუსაბუთებია, რომ ბაზარი არაეფექტურია და საჭიროებს ჩარევას.

FTTX-ის დანერგვა ფართოდ მიმდინარეობს, მათ შორის, კონკურენტი ქსელის ოპერატორების მიერ

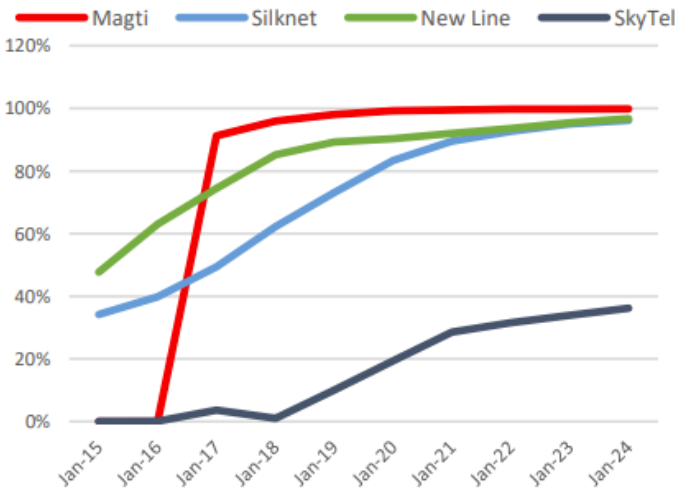
კომისიის 2023 წლის მონაცემებზე დაყრდნობით, საქართველოში FTTX ქსელის დაფარვის მაჩვენებელი მაღალია და შინამეურნეობების დაახლოებით 85%-ს შეადგენს. ეს მნიშვნელოვნად აღემატება 2022 წლის სექტემბრის მდგომარეობით არსებულ ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელს, რომელიც ევროპის 39 ქვეყნის (EU39) შინამეურნეობების 62%-ს, ხოლო ევროკავშირის 27 ქვეყანისა და გაერთიანებულ სამეფოს შემთხვევაში მხოლოდ 55%-ს შეადგენდა.²

აღსანიშნავია, რომ ამ დანერგვას ხელს უწყობენ კონკურენტი ოპერატორების ქსელები - შინამეურნეობების 69% ერთზე მეტი ოპერატორის FTTX ქსელით, ხოლო 60% - სამზე მეტი ოპერატორის FTTX ქსელით არის დაფარული.³ ეს წარმოაჩენს საქართველოში მომხმარებლის მნიშვნელოვან ტექნოლოგიურ განვითარებას. 2016 წლიდან მაგთიკომის მიერ ოპტიკური ქსელის მიზანმიმართულმა მშენებლობამ კონკურენტი ოპერატორებს უზიდა, ასევე განეხორციელებინათ ინვესტიციები თავიანთ ქსელებში მათ შორის იმ მიმართულებით, რომ შეეცვალათ დაბალი სიჩქარის მქონე DSL ქსელი ოპტიკით, რათა შეენარჩუნებინად კონკურენტუნარიანობა. შედეგად, ოპტიკური ქსელის პენეტრაცია მნიშვნელოვნად გაიზარდა ყველა ოპერატორის შემთხვევაში, რომელთაგან სამი ოპერატორის შემთხვევაში იქ ახლა 100% ან 100%-თან მიახლოებულ მაჩვენებელზე გავიდა (2015 წელს არსებული 50%-იანი მაჩვენებლიდან).

² <https://www.ispreview.co.uk/index.php/2023/04/2023-full-fibre-country-ranking-sees-uk-coverage-accelerate-vs-eu39.html>

³ სურათი 4, კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი.

გრაფიკი 1: ოპტიკური ქსელის პენეტრაცია ოპერატორების მიხედვით



წყარო: მაგთიკომი

მომავალზე ორიენტირებით, აღნიშნავთ, რომ ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ კანონი (რომლის გაფართოებული ვერსიაც ძალაში 1-ლი ივლისიდან შევიდა), შემუშავებულია უშუალოდ მაღალსიჩქარიანი ქსელის ინფრასტრუქტურის მშენებლობის ხელშეწყობის მიზნით. სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურაზე და სატელეკომუნიკაციო მიწნებისთვის გამოყენებად სხვა ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე დაშვებით, მოსალოდნელია, რომ მნიშვნელოვნად შეამცირდება ქსელის მშენებლობის ხარჯები. როგორც ჩვენთვის ცნობილია, „მაგთიკომი“ უკვე უზრუნველყოფს თავის ინფრასტრუქტურაზე დაშვებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით და იქიდან გამომდინარე, რომ ანგარიში არ შეიცავს იმ ვარაუდის დამადასტურებელ მტკიცებულებას, რომ სხვა ოპერატორები აპირებენ თავიანთ ქსელებში ინვესტიციების შემცირებას, უნდა ველოდოთ ოპერატორების მიერ დამატებით მშენებლობას ბაზრის ანალიზის ამ პერიოდშიც და შემდგომშიც.

აღსანიშნავია, რომ კომისია აცხადებს, რომ „რეალურ გამოწვევად რჩება საქართველოსთვის ის, თუ როგორ უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი კავშირი მცირე სოფლებისთვის, მაშინ როდესაც პროვადერებისთვის არ არსებობს ეკონომიკური სტიმული ფიქსირებული ფართოზოლოვანი დაშვების ქსელების მოსაწყობად ასეთ ლოკაციებზე.“⁴ მიუხედავად ამისა, საბითუმო დაშვების რეგულირება ამ საკითხს არ ეხება - შეუძლებელია დაავალო დაშვება იმ ქსელზე, რომელიც არ არსებობს – და, სინამდვილეში, როგორც ქვემოთ არის განხილული, არსებობს რისკი იმისა, რომ შემოთავაზებულმა რეგულირებამ რეალურად მოახდინოს შემდგომი გაფართოების სტიმულირების შემცირება იქაც კი, სადაც ის სხვაგვარად შეიძლება ეკონომიკურად მიზანშეწონილი იყოს.

⁴ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი.



FTTX მომსახურებაზე მომხმარებლების გადასვლის მაჩვენებელი სწრაფად იზრდება, განსაკუთრებით ევროპის ქვეყნებთან შედარებით

კომისიის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ 2022 წლის ბოლოს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან მომსახურებაზე წვდომა ჰქონდა შინამეურნეობების 82%-ს (რაც 2019 წლის 72%-იან მაჩვენებელთან შედარებით, ზრდაზე მიუთითებს), რომელიც ევროპის საშუალო მაჩვენებელზე (78%) მაღალია. საქართველოში ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურების მომხმარებლების უდიდესი უმრავლესობა მიერთებულია FTTX ქსელზე (დაახლოებით 90%⁵), რაც წარმოადგენს 2016 წელს ქსელზე მიერთებული მომხმარებლების მაჩვენებლის მნიშვნელოვან ზრდას⁶ მანამდე არსებულ 50%-თან შედარებით და მნიშვნელოვნად უფრო მაღალია, ვიდრე ევროკავშირის 2021 წლის ეკვივალენტური მაჩვენებელი (დაახლოებით 30%)⁷. ევროპის მასშტაბით FTTX ქსელების მშენებლობის უფრო დაბალი მაჩვენებლის გათვალისწინებითაც კი, აღსანიშნავია, რომ FTTX-ზე გადასვლა, დათვლილი როგორც დაფარვის ზონაში არსებული პოტენციური აბონენტების პროცენტული წილი, ევროპის 39 ქვეყნის შემთხვევაში მხოლოდ 50%-ს, ხოლო ევროკავშირის 27 ქვეყნისა და გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში 53%-ს შეადგენდა (2022 წლის სექტემბერში).⁸

გარდა ამისა, დროთა განმავლობაში საქართველოში მომხმარებლები ზრდიან შესყიდული მომსახურების სიჩქარესაც. 2019 წელს, 10-30 მბ/წმ ყველაზე პოპულარული ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურება იყო (მიერთებების ჯამური რაოდენობის 63%), მაგრამ 2022 წლისთვის ეს მაჩვენებელი 32%-მდე შემცირდა და 30-100 მბ/წმ-ზე სიჩქარიანი პაკეტების წილი გაიზარდა (2019 წელთან შედარებით გაიზარდა 59%-მდე)⁹ და ყველაზე პოპულარული გახდა.

ევროკავშირის შესადარ მონაცემებთან მიმართებაში ფასები ზოგადად კონკურენტულია და არ არის წარმოდგენილი რაიმე მტკიცებულება იმის სავარაუდოდ, რომ ოპერატორები ზედმეტ შემოსავალს იღებენ

საერთაშორისო ფასებთან შედარებითი ანალიზის შესახებ კომისიის ანგარიშში აჩვენებს, რომ ფასების თვალსაზრისით საქართველო მნიშვნელოვნად დაბლაა ევროკავშირის საშუალო ფასებთან შედარებით ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურებების ორ ყველაზე დაბალსიჩქარიანი (25 მბ/წმ-მდე) კალათის შემთხვევაში და შესადარისია 25 მბ/წმ-იანი და უფრო მაღალი სიჩქარის კალათების შემთხვევაში, რომლებიც ერთად შეადგენს საყოფაცხოვრებო დაერთებების უდიდეს უმრავლესობას (99%). ასევე ვიცით, რომ 15 ივლისიდან მათიკომი კიდევ ამცირებს ფასების იმითი, რომ იგივე ფასების პირობებში უმატებს ინტერნეტის სიჩქარეს (30 მბ/წმ პაკეტის მომხმარებლები

⁵ შევნიშნავთ, რომ კომისიის ანგარიშში მითითებულია, რომ FTTX შეადგენს აბონენტთა რაოდენობის 88%-ს და სხვადასხვა ადგილებში - 91%-ს.

⁶ „მათიკომიდან“ მიღებული მონაცემები.

⁷ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი, სურათი 22

⁸ <https://www.ispreview.co.uk/index.php/2023/04/2023-full-fibre-country-ranking-sees-uk-coverage-accelerate-vs-eu39.html>

⁹ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის მიმოხილვა, გრაფიკი 25



ფასის უცვლელად მიიღებენ 50მბ/წმ, ხოლო 50 მბ/წმ პაკეტის მომხმარებლები იგივე ფასად მიიღებენ 80მბ/წმ სიჩქარის ინტერნეტს).

როგორც ვხედავთ, კომისია წუხს მასზე, რომ >100 მბ/წმსიჩქარის კალათა ევროპულ საშუალოსთან შედარებით ძალზე ძვირია და ეს განაპირობებს ამ მაღალსიჩქარიან მომსახურებებზე გადასვლის ნელ ტემპს. გარდა ამისა, ამ კონკრეტულ საკითხზე, რომელიც 100 მბ/წმ-ზე უფრო მაღალი სიჩქარის მომსახურებების ფასებს ეხება, აღვნიშნავთ შემდეგს:

პირველ რიგში, ფასების დონე და სტრუქტურა არ არის სტატიკური, ისინი შეიძლება და ფაქტიურადაც იცვლება დროთა განმავლობაში ბაზარზე მიმდინარე კონკურენტული პირობებიდან და მოთხოვნებიდან გამომდინარე. ეს ეფექტური ბაზრისთვის დამახასიათებელი ნიშანია. ამის გარდა, მაგთიკომმა 2024 წლის 1 ივლისიდან უკვე შეამცირა ფასი 100მბ/წმ სიჩქარის პაკეტზე და განაგრძობს ფასების გადახედვას შემდგომი თვეების განმავლობაში. ასევე ვიცით, რომ სილქნეტს აქვს 25%-იანი ფასდაკლება იგივე სიჩქარის პაკეტზე.

შემდეგ უნდა აღინიშნოს, რომ ფასების სტრუქტურა, რომელშიც დაბალსიჩქარიანი მომსახურებები ბევრად უფრო იაფია, ხოლო უფრო მაღალსიჩქარიანი მომსახურებები შედარებით უფრო ძვირია, შეიძლება იყოს სიჩქარეების გამოყენების ეფექტური იარაღი, თუ ის სწორად ასახავს გადახდის სურვილს. (ე.წ. „რემსის ფასები“).

მესამე პუნქტად - 100 მბ/წმ-ზე უფრო მაღალი სიჩქარის მომსახურებებზე გადასვლის შედარებით უფრო დაბალი ტემპი შეიძლება გამოწვეული იყოს არა საფასო მიზეზებით. მაგალითად, IPTV სერვისის საქართველოში მაღალი პენეტრაციის მაჩვენებელი აქვს (მაგთიკომის შემთხვევაში 67% და სილქნეტის შემთხვევაში 73%¹⁰) და ევროპისგან განსხვავებით, რაც პოტენციურად უფრო მაღალია, ვიდრე ევროპაში¹¹. OTT სერვისებისგან განსხვავებით, IPTV არხით ტელევიზიის სტრიმინგი არ მოქმედებს ინტერნეტის გამოყენების სიჩქარეზე. ასეთ პირობებში 100მბ/წმ-ზე ნაკლები სიჩქარის ინტერნეტ პაკეტები სავსებით შესაძლებელია, რომ საკმარისი იყოს აბონენტების მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, რადგანაც ისინი არ იყენებენ ინტერნეტს ისეთი ინტენსიობით, როგორც ეს ევროპაშია.¹²

ჩვენს ხედვას, რომ >100მბ/წმ პაკეტების ათვისების დონის მიზეზები არასაფასო მიზეზებით არის გამოწვეული, ამყარებს შემდეგი მონაცემები:

- ≥ 25 მბ/წმ სიჩქარის კალათა მოიცავს მაღალი სიჩქარეების დიაპაზონს (მაგალითად, „მაგთიკომის“ ინფორმაციის მიხედვით, მას აქვს აქცია, რომლითაც მის 30 მბ/წმ კლიენტებს შეუძლიათ ამ სიჩქარის 10 მბ/წმ-თ გაზრდა 3 ლარად და 20 მბ/წმ-თ გაზრდა 5 ლარად) და ამ სიჩქარის პაკეტებს შეუძლია ფართო ნაირსახეობის ონლაინ ფუნქციების განხორციელება, მათ შორის, კონტენტის ბრაუზინგი და მაღალი გარჩევადობის ვიდეო სტრიმინგი.

¹⁰ მაგთიკომისგან მიღებული ინფორმაცია

¹¹ მაგალითად, გერმანია IPTV ტელევიზიას შინამეურნეობების 12% იყენებს (წყარო:

<https://www.broadbandtvnews.com/2023/10/25/satellite-and-cable-tv-remain-on-top-in-germany> 15 ივლისი, 2024

¹² მაგთიკომისგან მიღებული ინფორმაციით, OTT სერვისები დაბალი მოხმარება განპირობებულია ქართულენოვანი კონტენტის უკიდურესი სიმცირით OTT სერვისებში

- შესაძლებელია, რომ მომხმარებლები მცირე დამატებით სარგებელს იღებენ 100 მბ/წმ სიჩქარის პაკეტით ≥ 25 მბ/წმ-იან პაკეტთან შედარებით (მაგალითად IPTV-ს მაღალი პენეტრაციის გამო) და ამიტომ შეიძლება კმაყოფილი იყვნენ იმ სიჩქარით, რომელიც უკვე აქვთ იმ ფასად, რომელიც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ევროპულ საშუალო ფასზე უფრო დაბალია. ილუსტრაციისთვის, „მაგთიკომიდან“ მიღებული მონაცემებიდან ვიგებთ, რომ მისი საცალო სეგმენტის 90% მინიმალურ - 30 მბ/წმ - პაკეტზე იმყოფება და მიუხედავად ზემოთ განხილული აქციებისა, სიჩქარის გაზრდის აქციებით კლიენტების მხოლოდ 19% სარგებლობს (უმრავლესობამ უფრო მცირედით გაზრდა აირჩია). შესაბამისად, არ ჩანს, რომ მომხმარებლებს მოთხოვნა ქონდეთ უფრო მაღალ სიჩქარეზე.
- ასევე, იმის შესწავლას, თუ რა გავლენა მოახდინა სილქნეტის აქციამ 100მბ/წმ პაკეტზე, შეუძლია ნათელი მოფინოს საკითხს, თუ რამდენად მოქმედებს საფასო და არასაფასო ფაქტორები მომხმარებლების არჩევანზე.

ის ფაქტი, რომ 100 მბ/წმ-ზე უფრო მაღალი სიჩქარის მომსახურებებზე გადასვლა ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით უფრო დაბალია, ავტომატურად წუხილის მიზეზს არ უნდა წარმოადგენდეს და შეიძლება მეტყველებდეს იმაზე, თუ როგორ შეიცვალა ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზრები. მაგალითად, 30 და 100 მბ/წმ სიჩქარეებს შორის მომსახურებების ხელმისაწვდომობა შეიძლება სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული იყოს, და მეტყველებდეს xDSL-ის გავრცელების განსხვავებულ დონეზე და ოპტიკურ-ბოჭკოვან (და, შესაბამისად, უფრო მაღალსიჩქარიან) ტექნოლოგიებზე გადასვლის მასტიმულირებელ მიდგომას.

ამიტომ, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ დავადგინოთ, რა განაპირობებს >100 მბ/წმ პაკეტების გამოყენების სიმცირეს, სანამ გავაკეთებდეთ დასკვნებს, რომ ბაზარზე პრობლემებია.

მიუხედავად ზემოთაღნიშნულისა, ჩვენ განვიხილეთ მაგთიკომის უკუგებები, რამეთუ, თუ მას ქონდა საშუალება ზედმიწევნით მაღალი ფასები დაეწესებინა, ამას ექნებოდა გავლენა კომპანიის მომგებიანობაზე. თუმცა, ჩვენი ანალიზი აჩვენებს, რომ „მაგთიკომის“ კონსოლიდირებული უკუგება (გადასახადების გამოქვითვის შემდეგ, ინვესტირებულ კაპიტალზე უკუგების (ROCE) საფუძველზე) საქართველოს ბაზარზე ბოლო წლებში არსებულ სათანადო საორიენტაციო უკუგებაზე დაბალი იყო (კომისიის ყურადღებას მივაპყრობთ მობილური ბაზრის კვლევის პასუხად ჩვენს მიერ ჩატარებულ ანალიზზე). შესაბამისად, არ არსებობს იმის დამადასტურებელი მტკიცებულება, რომ კომპანიამ ზედმეტად მაღალი უკუგება მიიღო.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, არ მიგვაჩნია, რომ არსებობს იმის დამადასტურებელი მტკიცებულება, რომ საცალო ფასები მომავალზე ორიენტირებულ პერსპექტივაში ზედმეტად მაღალია.

საცალო სეგმენტში კონკურენცია კვლავ ვითარდება

ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა საქართველოს ფიქსირებულ ფართოზოლოვან ბაზარზე და აშკარაა, რომ ცვლილებები კვლავ მიმდინარეობს.

2016 წლამდე, მემკვიდრეობით მიღებულ აქტივებზე დაფუძნებული (incumbent) სილქნეტი უმეტესად DSL ტექნოლოგიაზე დაყრნობით აწვდიდა თავის სერვისს მომხმარებლებს სხვა ახალ აღმოცენებულ

ოპერატორებთან ერთად. ამ მომენტამდე ფიქსირებული ინტერნეტის პენეტრაცია 50%-ზე ნაკლები იყო და იქიდან დაახლოებით 50% იყო ოპტიკურ ქსელზე დაფუძნებული.

2016 წლიდან მაგთიკომმა შეიძინა ორი ოპერატორის ქსელი და მას შემდეგ მსხვილი ინვესტიციებით დაჩქარებულ რეჟიმში ფართო ოპტიკური ქსელის მშენებლობა მოახდინა (პირითადად ე.წ Greenfield/აუთვისებელ რეგიონებში), რითაც მნიშვნელოვნად გაზარდა აღნიშნული ტექნოლოგიის პენეტრაციის დონე¹³. ამან აიძულა სილქნეტს და სხვა ოპერატორებს, რომ ეპასუხად კონკურენტული გამოწვევისთვის და დაიწყეს საკუთარი FTTX ქსელის განვითარება. შედეგად, FTTX ქსელის პენეტრაცია შინამეურნეობებში გაიზარდა 85%-მდე 2023 წლისთვის¹⁴ და იმ პირობებში, რომ შინამეურნეობების უმრავლესობას ფარავდა ერთზე მეტი ოპერატორის ქსელი.

ქსელზე დაფუძნებულმა კონკურენციამ მნიშვნელოვანი ზრდა მოახდინა ფართოზოლოვანი ინტერნეტის პენეტრაციაზე (თითქმის 90%¹⁵), საიდანაც თითქმის 90%¹⁶ მოდის ოპტიკურ-ბოჭკოვან სერვისებზე, რომლებზეც ფასები ევროპის საშუალოზე დაბალი ან თანაზომიერია.

მიუხედავად კომისიის წუხილისა, რომ ბაზრის წილები ბოლო წლებში შედარებით სტაბილური იყო, არსებობს გარკვეული ინდიკატორები, რომლებიც მიუთითებს მასზე, რომ კონკურენციის დინამიკა იცვლება. მაგალითად:

- მაგთიკომი იყო ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ტექნოლოგიის პენეტრაციის მთავარი განმაპირობებელი ძალა და ბაზრის წილის პიკს მიაღწია 2019 წელს, მაგრამ მას შემდეგ მისი წილი მცირდება, რადგანაც უფრო მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი მომსახურებების აბონენტების რაოდენობის წმინდა ზრდაში „მაგთიკომის“ წილი 2018 წელს არსებული 61%-დან 2022 წელს 32%-მდე შემცირდა; ბაზრის ზრდაში „სილქნეტის“ წილი იმავე პერიოდში მთლიანობაში გაორმაგდა და 20%-დან 41%-მდე გაიზარდა; და ბაზრის ზრდაში ერთად აღებული ყველა სხვა ოპერატორის წილი 2018 წელს არსებული 2,5%-დან 2022 წელს 23%-მდე გაიზარდა¹⁷.
- ზემოთმოყვანილი ტენდენცია გრძელდება და ქსელის სხვა ოპერატორებმა (განსაკუთრებით ორი უმსხვილესი ოპერატორის გარდა სხვა ოპერატორებმა) „მაგთიკომის“ ხარჯზე კიდევ უფრო დიდი წილი მიიღეს. 2023 წლიდან 2024 წლამდე, ფიქსირებული ფართოზოლოვანი ბაზარი 42,000 აბონენტით გაიზარდა, საიდანაც მთლიანი ზრდის 40% მოდის „სილქნეტზე“, 27% - „მაგთიკომზე“ და 18% - „სქაიტელზე.“¹⁸
- ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ კანონი დიდი ალბათობით დამატებით შეუწყობს ხელს ოპერატორებს ქსელის განვითარებაში.

¹³ გრაფიკი 52, კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი
¹⁴ გრაფიკი 4, კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი
¹⁵ მაგთიკომიდან მიღებული ინფორმაცია
¹⁶ მაგთიკომიდან მიღებული ინფორმაცია
¹⁷ მაგთიკომიდან მიღებული ინფორმაცია
¹⁸ „მაგთიკომიდან“ მიღებული მონაცემები



- იმ ტერიტორიებზეც კი, სადაც FTTX კავშირი ამჟამად არ არის, ვიცით, რომ Open Net-ის პროექტი ასეთ „თეთრ ზონებს“ მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფს და ქსელზე ოპერატორებს ღია დაშვებით უზრუნველყოფს კონკურენციის ხელშეწყობას.

ამ სახის ინდიკატორები, რომლებიც ფოკუსირებულია ბაზრის განვითარების დინამიკაზე, უფრო მნიშვნელოვანია საცალო სეგმენტში კონკურენციის მომავალზე ორიენტირებული პერსპექტივის შესაფასებლად, ვიდრე ბაზრის სტატიკური წილები.

კომისიის მიდგომა სათანადოდ არ ითვალისწინებს საქართველოს ბაზრის სპეციფიკას, რის გამოც გამოტანილი დასკვნები და წარმოდგენილი სპეციფიკური ვალდებულებები დაუსაბუთებელია

მიუხედავად ჩვენი ზემოაღნიშნული მოსაზრებისა, რომ ნაადრევია დასკვნა მასზე, რომ წინასწარი რეგულირება აუცილებელია, კომისიის მიერ ჩატარებული ბაზრის ანალიზი არსებითად დაუსაბუთებელია და სათანადოდ ვერ ითვალისწინებს კონკურენციის პირობებს. შედეგად, საბაზრო ძალაუფლების შესახებ გამოტანილი დასკვნები და მასთან დაკავშირებული ზომების დასაბუთება არაადამაჯერებელია.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ მაგთიკომი არ არის მემკვიდრეობით მიღებული აქტივებით შექმნილი ოპერატორი (რაც ხშირად SMP-დ განსაზღვრის მიზეზი ხდება ხოლმე). ის არის ბაზარზე შემოსული ახალი მოთამაშე, რომელმაც მნიშვნელოვანი მოცულობის მაღალი რისკის შემცველი ინვესტიცია განახორციელა, რათა ბაზარზე სტატუს-ქვო შეეცვალა და გამოიწვია სხვა ოპერატორები კონკურენტული ქმედებები. ამან განაპირობა FTTX ქსელის პენეტრაციის მნიშვნელოვანი ზრდა და წარმოშვა ქსელზე დაფუძნებული კონკურენცია.

აღნიშნული ფაქტი კმნის მნიშვნელოვან გარემოს ბაზარზე დაკვირვებისთვის და მომავალზე ორიენტირებული განვითარების ტენდენციების შესაფასებლად. საქართველოში კონკურენცია არ არის თეორიული მცნება - ჩვენ უკვე დავინახეთ კონკურენციის ფაქტები და ვერ ვხედავთ რაიმე დასაბუთებას, რომ ქსელის ოპერატორები აღარ აპირებდნენ ქსელის გაფართოებას (განსაკუთრებით, ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე სავალდებულო დამზების კანონის ამოქმედების შემდეგ).

ასევე, თავი რომ დავანებოთ ეროვნულ დონეზე დანახულ სურათს, ფაქტია, რომ კონკურენტული პირობები განსხვავებულია საქართველოს დასახლებებს შორის:

- კონკურენტი FTTX ქსელების რაოდენობა სხვადასხვა დასახლებაში განსხვავებულია და 0-დან 5-მდე დიაპაზონში ვარირებს ისე, რომ დასახლებებში არსებული შინამეურნეობების 60% სამი ან მეტი ქსელით არის წარმოდგენილი. ვინაიდან დასახლებაში შესვლის საწყისი ხარჯი მაღალია, მაგრამ შესვლის შემდეგ ბევრად უფრო ადვილია დაფარვის გაფართოება, არაგონივრულია იმის თქმა, რომ კონკურენციის პირობები მსგავსი იქნება არსებული ქსელების რაოდენობის მიუხედავად.
- თვით იმ დასახლებებს შორის, სადაც რამდენიმე FTTX ქსელია, კონკურენციის პირობები შეიძლება განსხვავებული იყოს. მაგალითად, „მაგთიკომის“ აბონენტების წილი იმ 45 დასახლებაში, სადაც სამი ან მეტი ქსელია, 0%-დამ 99¹⁹%-მდე მერყეობს და, ამიტომ, ძალზედ ნაკლებსავარაუდოა, რომ ის ამ დასახლებებში მსგავს წინააღმდეგობებს წააწყდება.
- არ ჩანს ცალსახად გამოხატული ლიდერი ბაზრის ეროვნულ დონეზე. 2024 წლის მონაცემების მიხედვით, „მაგთიკომი“ არ ფლობს წამყვან საბაზრო წილს მნიშვნელოვან ქალაქებში, მათ შორის,

¹⁹ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი

ბათუმში, ქუთაისში, რუსთავსა და ზუგდიდში.²⁰ მართლაც, მოსახლეობის თითქმის 17% იმ დასახლებებში ცხოვრობს, სადაც FTTX ფართოზოლოვანი წვდომის მომსახურების მომხმარებლებში „მაგთიკომის“ წილი 40%-ზე დაბალია (რომელთა უმრავლესობაც იმ ტერიტორიებზეა, სადაც სამი ან მეტი ქსელია).

მიუხედავად ამისა, კომისია განსაზღვრავს ეროვნულ გეოგრაფიულ ბაზარს, რომელსაც ის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შესაფასებლად იყენებს.

გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრის მიზანია იმ გეოგრაფიული ტერიტორიების დადგენა, რომლებშიც კონკურენციის პირობები საკმარისად ერთგვაროვანია იმისათვის, რომ შეფასდეს გამოსაკვლევი ქცევის ან კონცენტრაციის გავლენა და რომლებიც შეიძლება განვასხვაოთ სხვა გეოგრაფიული ტერიტორიებიდან, კერძოდ იმიტომ, რომ კონკურენციის პირობები იმ ტერიტორიებზე საგრძნობლად განსხვავებულია.²¹ ის საფუძველი, რომელზე დაყრდნობითაც კომისიამ უფრო მაღალსიჩქარიანი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურებებისთვის ეროვნული ბაზარი განსაზღვრა (მიუხედავად ამკარა განსხვავებებისა), არის ზედაპირული და არადაამაჯერებელი:

- მთელ საქართველოში ერთი და იგივე სამართლებრივი და მარეგულირებელი პირობებია და, ზოგადად, ფასები წესდება ეროვნულ დონეზე - აღნიშნული საკითხები არ მიუთითებს საკმარისად მსგავს კონკურენციის პირობებზე, რადგან ქსელებში ინვესტირების (და შესაბამისად კონკურენციის გაწევის) მასტიმულირებელი ფაქტორები გეოგრაფიული თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად განსხვავებული იქნება, რაც აისახება, მაგ., განსხვავებულ ხარჯებსა და შემოსავლებში.
- მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა ოპერატორის მიერ უზრუნველყოფილი დაფარვები ერთმანეთისგან განსხვავდება, მაღალსიჩქარიანი ფიქსირებული ფართოზოლოვანი მომსახურებების ბაზარზე არის სულ ცოტა ერთი პროვაიდერი მაინც („მაგთიკომი“), რომელიც შინამეურნეობების უმეტესობას ფარავს - არა თუ არ არსებობს ისეთი ოპერატორი, რომელსაც ეროვნული მასშტაბის სრული დაფარვა აქვს, ეს არაფერს ამბობს „მაგთიკომის“ ქსელის დაფარვის ზონაში არსებულ კონკურენციის პირობებზე, ვინაიდან ზოგ ტერიტორიებზე მას შეიძლება კონკურენციას უწევდეს რამდენიმე კონკურენტი ოპერატორის ქსელი, ხოლო სხვა ტერიტორიებზე - არცერთი ქსელი (მართლაც, ეს ასეა საქართველოში). ეს საკითხი კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, რამეთუ არის დასახლებები, სადაც მაგთიკომი საერთოდ არ არის ბაზრის ლიდერი.

გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრისას კონკურენციის პირობებში არსებულ ამკარა განსხვავებების გაუთვალისწინებლობა და შემდეგ იმის დასკვნა, რომ „მაგთიკომს“ ეროვნულ დონეზე მნიშვნელოვანი

²⁰ „მაგთიკომიდან“ მიღებული მონაცემები

²¹ ევროკომისიის შენიშვნა კონკურენციის შესახებ ევროკავშირის კანონის მიზნებისთვის სათანადო ბაზრის განსაზღვრის შესახებ, პუნქტი 12(b), სადაც მითითებულია საერთო სასამართლოს 2003 წლის 30 ივნისის გადაწყვეტილებები, „Cableuropa და სხვები კომისიის წინააღმდეგ“, T-346/02 და T-347/02, EU:T:2003:256, პუნქტი 115 და 2009 წლის 7 მაისი, „NVV და სხვები კომისიის წინააღმდეგ“, T-151/05, EU:T:2009:144, პუნქტი 52, აგრეთვე მართლმსაჯულების სასამართლოს 1978 წლის 14 თებერვლის გადაწყვეტილება, „United Brands კომისიის წინააღმდეგ“, C-27/76, EU:C:1978:22, პუნქტი 11.

საბაზრო ძალაუფლება აქვს, ძალზე სადაოა. მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებასთან დაკავშირებული პრობლემები ჩვენს მიერ განხილულია მომდევნო თავში.

ვადიარებთ, რომ შეიძლება არსებითად მნიშვნელოვანი არ იყოს, თუ კონკურენციის პირობებში არსებული გეოგრაფიული განსხვავებები არ იქნება გათვალისწინებული ბაზრის განსაზღვრასა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებაში იმ პირობით, თუ მარეგულირებელი სათანადოდ მიმართავს რეგულირებას მხოლოდ იქით, სადაც ის გამართლებულია და ვალდებულებებს შესაბამისად განასხვავებს (მართლაც, შეიძლება არსებობდეს პრაქტიკული მიზეზები იმისა, თუ რატომ შეიძლება იყოს ეს მიზანშეწონილი). თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ კომისიამ სცადა ეს გაეკეთებინა, მის მიდგომაში მნიშვნელოვანი შეუსაბამობებია, რომლებსაც დამატებით მომდევნო თავში განვიხილავთ.

მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასება საკმარისად არ ითვალისწინებს იმ შეზღუდვებს, რომლებსაც „მაგთიკომი“ აწყდება

მიუხედავად საქართველოში კონკურენციის პირობებთან დაკავშირებით არსებული რეალობის გაუთვალისწინებლობის შესახებ ჩვენი წუხილებისა, კომისიის მიერ ეროვნულ ბაზარზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებაც არასაკმარისია.

„ევროპის ელექტრონული კომუნიკაციების კოდექსში“ (EECC) აღნიშნულია, რომ „ავტორიზებული პირი მიიჩნევა მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ, თუ ის, ერთპიროვნულად ან სხვებთან ერთად, სარგებლობს დომინანტური მდგომარეობით, კერძოდ, მას გააჩნია საკმარისი ეკონომიკური ძალა, რომელიც აძლევს კონკურენტებისგან, კლიენტებისგან და, საბოლოო ჯამში, მომხმარებლებისგან მნიშვნელოვნად დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას.²²“ მიგვაჩნია, რომ კომისიამ კონკურენციის პირობების შესაფასებლად ეს ‘ტესტი’ შესასაბისად არ გამოიყენა. აგრეთვე, ჩვენი აზრით არსებობს საფუძვლები მივიჩნიოთ, რომ „მაგთიკომს“ არ შეუძლია და მომავალზე ორიენტირებული ანალიზის პერიოდშიც ვერ შეძლებს დამოუკიდებლად იმოქმედოს, რაც კომისიამ, როგორც ჩანს, სათანადოდ არ გაითვალისწინა:

- იქ, სადაც „მაგთიკომს“ კონკურენციას უწევს კონკურენტი ქსელები (შინამეურნეობების 60%-ზე მეტში), მისი კლიენტები შესაძლოა გადასულიყვნენ ალტერნატიულ პროვაიდერზე, თუკი „მაგთიკომი“ ფასების გაზრდას ან/და ხარისხის შემცირებას შეეცდებოდა. მართლაც, არსებული მტკიცებულებები მიუთითებს მასზე, რომ მომხმარებლებს სურთ და შეუძლიათ ალტერნატიული პროვაიდერების არჩევა. მაგალითად, - თვით კომისიის მონაცემებზე დაყრდნობით, მაგთიკომის წილი იმ დასახლებებში, რომელსაც მისი ქსელი ფარავს არის 43% (ისევე როგორც სილქნეტის), რაც მოწმობს იმას, რომ აბონენტები ირჩევენ სვა ოპერატორს, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი მაგთიკომის ქსელის დაფარვაში ხვდებიან²³. ამის გარდა, მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი მომსახურების აბონენტების რაოდენობის წმინდა ზრდაში „მაგთიკომის“ წილი შემცირდა (2018 წელს არსებული 61%-დან 2022 წელს 32%-მდე) და მის საერთო საბაზრო წილზე დაბალია და ასევე ჩამორჩება „სილქნეტის“ წილს.²⁴ მიუხედავად იმისა, რომ დღეს „მაგთიკომს“ მაღალი საბაზრო წილი აქვს, ზემოთ მოყვანილი ცვლილებები ზრდის ტემპებში მიუთითებს იმაზე, რომ მისი პოზიცია მომავალში შეიცვლება და შეიძლება უფრო მეტად და უფრო სწრაფად შეიცვლოს, თუ ის შეეცდება თავისი მომხმარებლებისგან თუ კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად მოქმედებას.
- ზოგადად, „მაგთიკომი“ ერთსა და იმავე ფასებს აწესებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის იმ რეგიონულ ქალაქებშიც, სადაც ის ერთადერთ ქსელს წარმოადგენს. თუმცა, კომისია ამას იმის მიზეზად იყენებს, თუ რატომ უნდა მოხდეს „მაგთიკომის“ რეგულირება იქაც კი, სადაც ის ბაზრის ლიდერი არ არის. ის ფაქტი, რომ ეს ფასები დაბალია ზემოთ განხილულ ყველაზე პოპულარული პაკეტების შემთხვევაში ევროპულ ფასებთან შედარებით (და არ არსებობს ზემალაღი უკუგების მიღების დაამადასტურებელი ფაქტები), შეიძლება მიუთითებდეს, რომ ის

²² Art. 63(2) EECC

²³ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი

²⁴ სურათი 51, კომისიის „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი“

შეზღუდვები, რომლებსაც „მაგთიკომი“ აწყდება იქ, სადაც ქსელების თვალსაზრისით კონკურენციაა, ზღუდავს იმ ტერიტორიებზე არსებულ ფასებსაც, სადაც ის ერთადერთ ქსელს წარმოადგენს.

- „მაგთიკომი“ არის შედარებით ახალი ოპერატორი და ამიტომ მას არ ყავს ის ძველი ერთგული მომხმარებლები, რომლებიც ევროპაში მემკვიდრეობით შექმნილ (incumbent) ოპერატორებს ყავთ, რასაც შეიძლება გამოეწვია საბაზრო ძალაუფლება. შედარებისთვის, „სილქნეტს“ აქვს ყოფილი საჯარო ქსელის (incumbent) ოპერატორთან დაკავშირებული უპირატესობები, რის გამოც კონკურენტებს (მათ შორის, „მაგთიკომს“) ურთულდება მისგან კლიენტების (მაგ., მისი ფიქსირებული სატელეფონო აბონენტების საბაზრო წილის 58%-ის) გადაბირება.
- კონკურენტების მიერ ქსელის შემდგომი გაფართოების დიდი შესაძლებლობა არსებობს, რაც გაზრდის ისეთი ტერიტორიების რაოდენობას, სადაც „მაგთიკომს“ სხვა ქსელის ოპერატორები გაუწევენ კონკურენციას. მიუხედავად იმის აღიარებისა, რომ „მოსალოდნელია, რომ FTTX ქსელებით დაფარვის არეალი განაგრძობს ზრდას,“ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებისას კომისია ამ გარემოებას არ ითვალისწინებს. ალტერნატიული ოპერატორების მიერ ქსელის მშენებლობის წარსული ფაქტები იმაზე მიუთითებს, რომ ბაზარზე შესვლისა და გაფართოების მხრივ ბარიერები დაბალია (ან, სულ ცოტა, არავის ეკრძალება) და ის კიდევ უფრო შემცირდება ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ კანონიდან გამომდინარე.²⁵
- შეიძლება ყველა მომხმარებლისთვის სრულფასოვანი ჩამნაცვლებლები არ არიან, მაგრამ საქართველოს დიდ ნაწილებში ტექნოლოგიების მნიშვნელოვანი გადაფარვა (მაგ., შინამეურნეობების 64%-ს აქვს FTTX, xDSL და FWA, და 17%-ს აქვს FTTX და FWA) იმას ნიშნავს, რომ „მაგთიკომი“ წააწყდება ამ სხვა მომსახურებებიდან გამომდინარე გარკვეული ზომის (არასაბაზრო) შეზღუდვებს.

ანალიზის გაკეთებისას დაშვებულ ამ ნაკლოვანებებთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ „მაგთიკომის“ შედარებით მაღალი წილი თავისთავად არ არის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ნიშანი, ვინაიდან ის დამოკიდებულია იმაზე, თუ რას ეფუძნება ეს პოზიცია. მაგალითად:

- ეს რომ იყოს ისეთი უდაო უპირატესობის გამო, რომ ბაზრის სხვა მოთამაშეებს კონკურენციის გაწევა არ შეეძლოთ, ეს იქნებოდა საბაზრო ძალაუფლების მქონე მდგომარეობის ნიშანი. მიუხედავად იმისა, რომ კომისია აცხადებს, რომ არსებობს პრობლემები არადუბლირებადი ინფრასტრუქტურის, მასშტაბისა და მრავალფეროვნების ეკონომიებიდან გამომდინარე, აღნიშნული განცხადებები აზრს მოკლებულია, რამეთუ, არსებობს კონკურენტი ოპერატორების ქსელები, რომლებიც საქართველოს შინამეურნეობების უმრავლესობას ფარავენ და ამას მათ არავინ უკრძალავს. აღსანიშნავია ისიც, რომ არსებობს იმის ნიშნები, რომ სხვა ქსელის ოპერატორები

²⁵ მაგალითად, ცნობილია, რომ თბილისის ზოგ რაიონში „მაგთიკომის“ უპირატესობა გამომდინარეობდა მერიის ბოძების გამოყენების ექსკლუზიური უფლებებიდან („მაგთიკომის“ მიერ „დელტაკომის“ შექმნის შედეგად), მაგრამ ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ კანონი ნიშნავს იმას, რომ ახლა შეგვიძლია გვქონდეს მოლოდინი იმისა, რომ სხვა ოპერატორები შეძლებენ თავიანთი ქსელების გაფართოებას იმავე ბოძების საჭიროების შემთხვევაში გამოყენებით. აღსანიშნავია, რომ სილქნეთი არის ოპერატორი, რომელმაც მნიშვნელოვანი მოცულობის სპილენძის კაბელის ქსელი მიიღო მემკვიდრეობით.

ზრდიან ბაზრის ზრდაში თავიანთ წილს და არსებობს მშენებლობის მზარდი შესაძლებლობები, რაც ზემოთ არის განხილული.

- თუ ამის ნაცვლად „მაგთიკომი“ სამუშაოს კარგად ასრულებს და ახორციელებს ისეთი მომსახურების მიწოდებას, რომელიც მომხმარებლებისთვის მიმზიდველია ან/და მისი კონკურენტების შეთავაზებებზე უკეთესია (იმ ადგილებში, სადაც კონკურენტები იმყოფებიან), ის ვერ შეძლებს იმოქმედოს კონკურენტებისგან ან მომხმარებლებისგან დამოუკიდებლად, რადგან მის კონკურენტებს ექნებათ კარგი შესაძლებლობა გააუმჯობესონ თავიანთი მომსახურებები ან/და გადაიბირონ მისი კლიენტები იმ შემთხვევაში, თუ „მაგთიკომი“ ამის გაკეთებას შეეცდება. გარდა ამისა, ის ფაქტი, რომ სხვა ქსელებს ესაჭიროებათ კონკურენტულ ზეწოლებზე რეაგირება და მომხმარებლების მოსაზიდად თავიანთი ქსელების გაუმჯობესება, გრძელვადიან პერსპექტივაში მომხმარებლებს უფრო მეტ სარგებელს მოუტანს, ვიდრე „მაგთიკომის“ (უკეთესი ხარისხის) ქსელზე კონკურენტების რეგულირებული საბითუმო დაშვება.
- თუ საცალო დონეზე გადასვლასთან დაკავშირებით ბარიერები იარსებებს, ამან შეიძლება „მაგთიკომის“ კონკურენტებისთვის შეუძლებელი გახადოს მომხმარებლების გადაბირება და „მაგთიკომს“ მისცეს გარკვეული საბაზრო ძალაუფლება. თუმცა, ასეთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა და ნაკლებად მოსალოდნელია, რომ ამ სახის პრობლემა საბითუმო დაშვების რეჟიმით მოგვარდეს.

როგორც ჩანს, კომისიას არ გამოუკვლევია, რას ეფუძნება „მაგთიკომის“ საბაზრო წილი (მაგ., მომხმარებლების გამოკითხვებით, ან მის კონკურენტებთან კონსულტაციით) და ამის ნაცვლად აცხადებს, რომ ეს არის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შედეგი. ამასთან, უფრო სრულფასოვანი შეფასების გარეშე, კონკურენტებისგან და მომხმარებლებისგან ინფორმაციის მოპოვებისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების დადგენასთან დაკავშირებით ზემოაღნიშნული შეზღუდვების გათვალისწინების გარეშე, შეუძლებელია მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მდგომარეობის ერთჯეროვნად დადგენა ან შესაფერისი საპასუხო პოლიტიკის განსაზღვრა.

კომისიის მიდგომა დიფერენცირებული ვალდებულების დაწესებასთან მიმართებაში დაუსაბუთებელია

კომისიის მიერ გამოყენებულ ანალიტიკურ მიდგომასთან და გაკეთებულ დასკვნებთან დაკავშირებით არსებული ზემოაღნიშნული პრობლემების მიუხედავად, ეს პრობლემები შეიძლება არსებითად მოგვარებულიყო დიფერენცირებული ვალდებულებების სათანადოდ გამოყენებით, რათა გათვალისწინებული ყოფილიყო განსხვავებული კონკურენციის პირობები. კომისია აცხადებს, რომ ის აპირებს დასახლებული პუნქტების დაჯგუფება განახორციელოს კონკურენტულობის დონის საფუძველზე, იმ მიზნით, რომ თითოეული ჯგუფისთვის მინიმალურად აუცილებელი რეგულირების მექანიზმები დააწესოს. თუმცა, კომისიის მიდგომა ამ ნაწილში მნიშვნელოვნად არასრულფასოვანია.

კონკურენტული არეალების გამოვლენასთან დაკავშირებული შეფასება არასაკმარისია, რაც აჩენს საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ კლასტერებს შორის არსებული საზღვრები არაგონივრულია

„კომისია“ ‘კონკურენტულად’ განსაზღვრავს ტერიტორიას, სადაც კონკურენტმა ქსელებმა ანალიზის პერიოდში შეიძლება მნიშვნელოვნად გაზარდონ დასახლებაში თავიანთი აბონენტების წილები და შესაბამისად გახდნენ უკვე არსებული უფრო მსხვილი მოთამაშ(ებ)ის ეფექტური კონკურენტი. ამასთან, იმ კრიტერიუმებს, რომლებსაც კომისია ამ არეალების გამოსავლენად იყენებს, არაერთი მნიშვნელოვანი შეზღუდვა აქვს, რასაც დასახლების კონკურენტულად მიჩნევის ძალზე მაღალი სტანდარტის დაწესების ეფექტი აქვს. ამ შეზღუდვებიდან ზოგიერთს ქვემოთ განვიხილავთ.

ზღვრები ზედმეტად მექანიკურია

მკაცრი ზღვარის მქონე მრავალი კრიტერიუმის გამოყენებას არ აქვს ის ნიუანსი, რომელიც საჭიროა კონკურენტული პირობების შეფასებისთვის და ვერ ითვალისწინებს რის შემოწმებასაც აპირებს, ე.ი., არეალის კონკურენტულობის. მაგალითად, ის არეალი, სადაც სულ ცოტა სამი ქსელია, რომელთა საბაზრო წილები 10%-ს აღემატება, კომისიის მიდგომით შეიძლება მაინც არაკონკურენტულად ჩაითვალოს (და შესაბამისად სრულ რეგულაციას დაექვემდებაროს) იმ შემთხვევაში, თუ წარსულის ტენდენციების საფუძველზე არ იქნება მოსალოდნელი, რომ „მაგთიკომის“ წილი 40%-ს ჩამოცდება ანალიზის პერიოდის 3 წლის განმავლობაში. მომავალი ტენდენციების სავარაუდო ცვლილების (მაგ., ახალი ქსელის მშენებლობის გამო) გათვალისწინების გარეშე გაკეთებულ ექსტრაპოლაციას არა მხოლოდ მნიშვნელოვანი შეზღუდვები აქვს, არამედ ის ფაქტი, რომ მნიშვნელოვანი წილის მქონე (სულ ცოტა) ორი კონკურენტი უკვე არსებობს, მიუთითებს იმაზე, რომ ამ ანალიზის პერიოდში „მაგთიკომზე“ სულ ცოტა გარკვეული შეზღუდვები მაინც იქნება იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მისი წილი კონკრეტული ზღვარის მაღლა დარჩება. ჩანს, რომ „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი“ ამ საკითხს არ ითვალისწინებს.

ზღვარი ეფუძნება ვარაუდებს და არ არის მტკიცებულებებით გამყარებული

მაგალითად, კომისია აცხადებს, რომ 100,000-ზე მეტი მაცხოვრებლის მქონე არეალები ზედმეტად დიდია იმისათვის, რომ კონკურენტული იყოს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი მთავარ ჯამურ კრიტერიუმებს აკმაყოფილებენ. როგორც ჩანს, ეს ნაწილობრივ დაფუძნებულია იმაზე, რომ დიდი დასახლებები ერთი ოპტიკური გამანაწილებელი ქსელით ვერ დაიფარება. ამ არეალებში ქსელის პენტრაციის შესახებ უფრო დაწვრილებითი მონაცემების არარსებობის პირობებში, კომისია

უბრალოდ აცხადებს, რომ ამის გამო ყველა ოპერატორი არ დაფარავს დიდი დასახლების მთელ გეოგრაფიულ არეალს და იმისათვის, რომ ოპერატორმა ქალაქში ახალი ლოკაციები დაფაროს, ეს უფრო ჰგავს სრულად ახალი ქსელის მშენებლობას იმ დასახლებაში, რომელიც მანამდე დაფარული არ იყო (და ამიტომ საჭიროებს მნიშვნელოვან ინვესტიციას). ამასთან, ამ პოზიციის დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება წარმოდგენილი არ არის, არც რაიმე ინფორმაციაა წარმოდგენილი იმაზე, ეს როგორ შეიძლება შეიცვალოს მომავალში, მაგალითად, ოპერატორებისგან მიღებული ქსელის მშენებლობის გეგმების გამოყენება, ან მსხვილ ქალაქებში გაფართოებისთვის საერთო ბიზნეს-მოდელის გათვალისწინება (მაგ., მოსალოდნელია, რომ პერსპექტიული მომხმარებლების რაოდენობა და სიმჭიდროვე უფრო დიდი იქნება უფრო მსხვილ ქალაქებში, რაც შემოსავლის ზრდის პოტენციალია).

შეფასება არ ითვალისწინებს იმ რეალურად შეზღუდვებს, რომლებიც არსებობს „მაგთიკომთან“ მიაერთებაში და მის უნარზე იმოქმედოს მისი მომხმარებლებისგან და კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად

მაგალითად, კომისია აცხადებს, რომ იმ დასახლებებში, სადაც „მაგთიკომი“ წარმოდგენილია, მისთვის შედარებით ადვილია დაფარვის გაფართოება, ვინაიდან მას უკვე აქვს საჭირო ინფრასტრუქტურისა და მოწყობილობების დიდი ნაწილი და ამიტომ კომისია მიიჩნევს, რომ არ არის საიმისო საფუძველი, რომ „მაგთიკომი“ წინასწარი რეგულირებისგან გათავისუფლდეს იქაც კი, სადაც მისი წილი 40%-ზე დაბალია. ამასთან, კონკურენტულობაში განსხვავებების გამოვლენისას სათანადო ტესტია იმის დადგენა, შეუძლია თუ არა „მაგთიკომს“ მისი მომხმარებლებისგან და კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად მოქმედება და არა ის, შეუძლია თუ არა მას თავისი ქსელის გაფართოება, თუმცა ეს საკითხი გათვალისწინებული არ არის. იმის მიუხედავად, რომ „მაგთიკომს“ შეიძლება ჰქონდეს ასეთ არეალებში თავისი ქსელის გაფართოების საშუალება, ეს არ ნიშნავს, რომ ის არ არის შეზღუდული თავისი კონკურენტების მიერ, როცა ამას აკეთებს, და, როგორც ზემოთ განიმარტა, არსებობს საფუძვლიანი მიზეზები ვიფიქროთ, რომ „მაგთიკომი“ ასეთ შეზღუდვებს აწყდება (განსაკუთრებით იქ, სადაც ის ბაზრის ლიდერი არ არის).

კომისია აკეთებს დაშვებას, რომ ბაზრის კონიუნქტურა მთლიანობაში სტატიკური იქნება

როგორც ჩანს, ეს ეფუძნება იმის დაუდასტურებელ მოლოდინს, რომ მომავალი სამი წლის განმავლობაში არსებითი ცვლილება არ იქნება (მიუხედავად ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ მნიშვნელოვანი ახალი კანონისა). შესაბამისად, კომისია სრულად არ ითვალისწინებს, დასახლებებში კონკურენტულობა (და ამიტომ ის, თუ რომელ კლასტერს მიეკუთვნებიან ისინი) შეიძლება შეიცვალოს თუ არა ანალიზის პერიოდში ან მას შემდეგ. მაგალითად, ანალიზი არ ითვალისწინებს, ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ კანონი რა გავლენას იქონიებს ქსელის მშენებლობაზე და, როგორც ჩანს, არ შეიცავს რაიმე მტკიცებულებას ქსელის მშენებლობასთან დაკავშირებით რომელიმე ოპერატორის სამომავლო გეგმების შესახებ, არადა, ამ ორივე ფაქტორმა შეიძლება გავლენა იქონიოს კონკურენტულ შეზღუდვებზე.

კონკურენტულობის შეფასება შესრულებულია არასაკმარის პერიოდზე

როგორც კომისია აღიარებს, ფიქსირებული ქსელების მშენებლობას შეიძლება გარკვეული დრო დასჭირდეს. ამასთან, აშენების - და მშენებლობის გაგრძელების - სტიმულები უფრო ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში არსებობს და წარმოდგენილი რეგულირების მექანიზმები სტიმულებზე უარყოფით გავლენას იქონიებს არა მხოლოდ ანალიზის პერიოდში, არამედ მას შემდეგაც. შედეგად,

იმის შეფასება, არეალები სამი წლის პერიოდში კონკურენტული იქნება თუ არა და ამ ანალიზის პერიოდის შემდგომი პოტენციალის გაუთვალისწინებლობა ქმნის იმის საფრთხეს, რომ რეგულაციები დაწესდეს იმ არეალებში, რომლებიც კონკურენტული შეიძლება მომდევნო ანალიზის პერიოდში გახდეს. გარდა ამისა, ამ რეგულაციის დაწესების ფაქტმა შეიძლება ზიანი მიაყენოს და ძირი გამოუთხაროს ინვესტირების სტიმულებს. ეს იქნება მომხმარებლებისთვის და კონკურენციისთვის მიყენებული უფრო გრძელვადიანი ზიანი. აღსანიშნავია, რომ ამ მხრივ სატელეკომუნიკაციო ბაზრის ანალიზები ევროკავშირში ზოგადად უფრო გრძელვადიანია (ჩვეულებრივ 5-წლიანი), ვიდრე სამი წელი, ნაწილობრივ იმ მარეგულირებელი სიცხადის უზრუნველსაყოფად, რომელიც ოპერატორებს ესაჭიროებათ აუცილებელი უფრო გრძელვადიანი ინვესტიციების განხორციელებისთვის.

შედეგები გამოვლენილი კლასტერებისთვის

ამ კრიტერიუმების შეზღუდვები - და კონკურენტულობისათვის მათ მიერ დადგენილი მაღალი ზღვარი - დასტურდება იმ ფაქტით, რომ მიუხედავად კონკურენტი ქსელების მნიშვნელოვანი დაფარვისა (შინამეურნეობების 60% იმ დასახლებებშია, სადაც სამი ამ მეტი არსებული ქსელია წარმოდგენილი), მოსახლეობის მხოლოდ 0,68% იმყოფება 'კონკურენტულ' დასახლებებში და 0,55% მიდრეკილია კონკურენციისკენ²⁶. თუმცა ქსელების რაოდენობა ყოველთვის არ არის საკმარისი მხოლოდ კონკურენციის დასადასტურებლად, ამ მასშტაბის ასიმეტრია მნიშვნელოვან კითხვებს ბადებს იმაზე, თუ ეს ანალიზი რა ზომით ითვალისწინებს ბაზრის კონიუნქტურის რეალობას.

მაგალითად, დასკვნის გამოტანა მასზედ, რომ ისეთი ქალაქები, როგორცაა ქუთაისი და რუსთავი - სადაც სულ ცოტა ოთხი ქსელია, „მაგთიკომი“ ბაზრის ლიდერიც კი არ არის და არის ორი დამატებითი ქსელიც, რომლებსაც მნიშვნელოვანი წილები აქვთ - არ არის კონკურენტული და ამიტომ წინასწარ რეგულირებას საჭიროებს უბრალოდ იმიტომ, რომ მათი მოსახლეობის რაოდენობა შეადგენს 100,000-ს, ალოგიკურია. გვესმის რა, რომ მსხვილ დასახლებებში სამზე მეტი ქსელის არსებობა არ ნიშნავს, რომ ყველა მათგანი მთელ გეოგრაფიულ არეალს ფარავს, ბაზრის მახასიათებლები ადასტურებს კონკურენტული პირობებისა და ქსელის დამატებითი მშენებლობის პერსპექტივების შემდგომ განხილვას (იმ შემთხვევაშიც კი, თუ უფრო დაწვრილებითი მონაცემები არ არსებობს).

მსგავსი პრობლემები ვლინდება მსხვილი ქალაქების ფარგლებს გარეთ, სადაც ის დასახლებები, რომლებიც მნიშვნელოვანი საბაზრო წილების მქონე სულ ცოტა სამი ქსელით არის წარმოდგენილი, კონკურენტულად უკვე არ არიან მიჩნეული მხოლოდ იმ საფუძველით, რომ კომისია უშვებს, რომ „მაგთიკომის“ წილი განხილვის პერიოდში 40%-ზე ნაკლები არ იქნება. ის ამ დასკვნას აკეთებს ისე, რომ არც კი ცდილობს შეაფასოს უფრო გრძელვადიანი ტენდენცია, ან კონკურენციის პირობები და ის შეზღუდვები, რომლებსაც ის მომავალში წააწყდება.

ეს ნიშნავს იმას, რომ კომისია სავარაუდოდ გამოდის წინადადებით, რომ დეტალური დაშვების რეგულაციები დააწესოს აშკარად კონკურენტულ (ან კონკურენციისკენ მიდრეკილ) არეალებზე, რაც არსებითად ძირს გამოუთხაროს კონკურენციას და მომავალი ინვესტირების სტიმულებს (რაც ქვემოთ დამატებით არის განხილული). როგორც მინიმუმ, ჩვენი მოლოდინია, რომ სამი ან მეტი FTTX ქსელის მქონე ბევრად უფრო მეტი დასახლება უნდა იქნას მიჩნეული კონკურენციისკენ მიდრეკილად და

²⁶ კომისიის ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი



შესაბამისად II კლასტერისთვის გათვალისწინებულ 'უფრო მსუბუქ' რეგულირებას დაქვემდებარებული.

მე-2 და მე-3 კლასტერებისთვის დაწესებული ვალდებულებები ზედმეტად კაბალურია თვით კომისიის მიერ კონკურენციის შეფასების მიხედვითაც კი

ერთადერთი განსხვავება იმ არეალებისთვის, რომლებიც კონკურენტული არ არის (1-ლი კლასტერი), გათვალისწინებული რეგულირების ზომების 'სრულ პაკეტსა' და კონკურენციისკენ მიდრეკილი არეალებისთვის (მე-2 კლასტერი) გათვალისწინებული რეგულირების ზომების 'უფრო რბილ პაკეტს' შორის არის ის, რომ არ არსებობს ადგილობრივი დაშვების ტარიფების მაქსიმალური ფასი, თუმცა მაშინაც კი არის მარჯის შეკუმშვის ტესტი, რომელიც შეიძლება შემდგომში იყოს გამოყენებული არადისკრიმინაციულობის ვალდებულების ფარგლებში. შესაბამისად, მე-2 კლასტერისთვის დაწესებული რეგულირების ზომები ვერანაირად იქნება 'უფრო რბილ შეხებად' ან შესაფერისად განხილული პერსპექტიულად კონკურენტული არეალებისთვის.

ეს განსაკუთრებით შემამფოთებელია უფრო მსხვილ (100,000-ზე მეტი მაცხოვრებლის მქონე) დასახლებებში, სადაც კომისია აღიარებს, რომ არსებობს რისკი იმისა, რომ „ერთი და იმავე რეგულირების გამოყენებამ ქალაქის სხვადასხვა ნაწილებში შეიძლება განსხვავებული გავლენა იქონიოს,“ რაც მეტყველებს კონკურენციის პირობებში არსებულ განსხვავებებზე. ვინაიდან კომისია აცხადებს, რომ თითოეულ მსხვილ დასახლებაში დიფერენცირებული წინასწარი ვალდებულებების დაკისრება უფრო მაღალი დონის დეტალიზაციის გარეშე შეუძლებელია, ჩვენ ველით, რომ წინასწარი ვალდებულებების დაკისრებისას მან ფრთხილი მიდგომა გამოიყენოს ზედმეტი რეგულირების იმ უარყოფითი გავლენისა და არასასურველი შედეგების რისკების გამო, რომლებიც ქვემოთ დამატებით არის განხილული. თითქმის იდენტური რეგულირების გამოყენება იმ არეალების მიმართ, რომლებიც კონკურენტული არ არის, ამ კონტექსტში შესაფერისი ან თანაბარზომიერი არ არის.

კონკურენტული არეალების (მე-3 კლასტერი) რეგულირების საჭიროებაც სადაოა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ძალზე რბილად განიხილება, რეგულირებით წარმოშობილი ხარჯისა ინვესტირების სტიმულებზე უარყოფითი ზეგავლენის გათვალისწინებით.

გასაგებია, რომ კონკურენციის პირობების გეოგრაფიული ანალიზი კომპლექსურია და საჭიროებს მნიშვნელოვანი მოცულობის ინფორმაციას (როგორც ჩვენთვის ცნობილია, ზოგი ასეთი ინფორმაცია კომისიას არ აქვს), მაგრამ მარეგულირებელი ჩარევისგან გამოწვეული დანახარჯებისა და რისკების მხედველობაში მიღებით, კომისიას მოუწოდებთ გაითვალისწინოს თავის მიდგომაში არსებული ეს მნიშვნელოვანი შეზღუდვები, რათა უზრუნველყოს, რომ მისი რეგულაცია იყოს თანაბარზომიერი და მიზანმიმართული.

წარმოდგენილი ზომები არის არაპროპორციული და არა მიზნობრივი, რომელიც რისკს უქმნის მომავალ ინვესტიციებს

რომც დავეთანხმეთ კომისიის ბაზრის ანალიზსა და მოსაზრებას, რომ მისი პრობლემების მოსაგვარებლად არსებული რეგულაციები არაადეკვატურია, ჩვენ არ მიგვაჩნია, რომ რეგულირების ზომების ეს ძალზედ ინტრუზიული პაკეტი ჩაითვალოს პროპორციულად.

EECC კოდექსი განსაზღვრავს რამდენიმე ფაქტორს, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იყოს სპეციფიკური ვალდებულებების შერჩევას. აღნიშნული ითვალისწინებს ხარჯებისა და სარგებლიანობის ანალიზს, რომლის მიზანია იმის უზრუნველყოფა, რომ დაწესებულ იყოს მხოლოდ ყველაზე შესაფერისი და ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიული ზომები, რომლებიც აუცილებელია საცალო ბაზარზე გამოვლენილი პრობლემების სრულფასოვნად მოსაგვარებლად, თანაბარზომიერების პრინციპის შესაბამისად.²⁷

EECC კოდექსში აღნიშნულია, რომ „თანაბარზომიერების პრინციპის შესაბამისად, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია შეარჩიოს ბაზრის ანალიზში გამოვლენილი პრობლემების მოგვარების ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიული გზა.“²⁸ კომისიის მიერ შემოთავაზებული ზომები ამ პრინციპთან შესაბამისად ვერ განიხილება.

კონკურენციის მოდელი და შესაფერისი რეგულირების ზომების არჩევა

სატელეკომუნიკაციო ბაზრებზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ოპერატორების რეგულირებაში არის ტენდენცია იმისა, რომ ფოკუსირება მოხდეს ღირებულებათა ჯაჭვში ფიზიკურ ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული კონკურენციის 'სუსტი მხარეების' გამოვლენაზე და შემდეგ ამ სუსტ მხარე(ებ)ზე წვდომის დარეგულირებაზე.

ღირებულებათა ჯაჭვის საწყისი დონიდან დაწყებით, ჩანს, რომ კომისია მხარს უჭერს ქსელზე დაფუძნებული კონკურენციის იდეას, რაც დამატებით განმტკიცდება ფიზიკური ინფრასტრუქტურის რეგულირებით. საბოლოო ჯამში, დაშვებასთან დაკავშირებულ კონკურენციასთან შედარებით, ქსელზე დაფუძნებული კონკურენცია უზრუნველყოფს უფრო ფართო ხელმისაწვდომობას და უფრო მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვან მომსახურებებზე გადასვლას. ჩვენი ვარაუდით ქსელებს შორის კონკურენცია უფრო მძაფრი იქნება მომხმარებლებისთვის, რადგან ამით კონკურენცია ღირებულებათა ჯაჭვის უფრო მეტ ნაწილს ეხება, და მართლაც ევროკავშირში არსებული ეს მიდგომა სულ უფრო მეტად აღიარებს ამ სარგებელს.

²⁷ EECC კოდექსის წინასიტყვაობის 171-ე პუნქტში ნათქვამია, რომ: „სპეციფიკური ვალდებულებების შერჩევას, ეროვნულმა მარეგულირებელმა ორგანოებმა უნდა შეაფასონ მისი ტექნიკური განხორციელებადობა და ჩაატარონ ხარჯებისა და სარგებლიანობის ანალიზი, რა დროსაც უნდა გაითვალისწინონ, ის [სპეციფიკური ვალდებულება] რამდენად შესაფერისია საცალო დონეზე გამოვლენილი კონკურენციის პრობლემების მოგვარებისთვის და რამდენად ხელს უწყობს დიფერენციაციასა და ტექნოლოგიურ ნეიტრალიტეტზე დაფუძნებულ კონკურენციას.“

²⁸ EECC კოდექსის 68(2) მუხლი.

თუ ქსელზე დაფუძნებული კონკურენციას შეუძლია კონკურენციასთან დაკავშირებით გამოვლენილი პრობლემების მოგვარება, რაიმე დამატებითი რეგულაციის შემოღების საჭიროება არ არსებობს. ამასთან, ზოგჯერ დაშვებასთან დაკავშირებით დამატებითი რეგულაციის შემოღებაც ხდება, მაგალითად, ქსელებს შორის კონკურენციის განვითარებისას მომხმარებლების დასაცავად, ან „საინვესტიციო კიბის ფარგლებში“ უფრო წვრილი ალტერნატიული ოპერატორებისთვის მშენებლობის ხელშესაწყობად, როცა ისინი აბონენტების კრიტიკულ მასას მიაღწევენ. მაშინაც კი, მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერი დაშვებასთან დაკავშირებული რეგულაცია მაინც აბარებდეს ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიულობის ტესტს. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან დამატებითი რეგულაციის შემოღება ზრდის კომპლექსურობას, არასასურველი შედეგების რისკებს და მან შეიძლება ძირი გამოუთხაროს კონკურენციის იმ უფრო ზედა დონის (ქსელებს შორის) მოდელს, რომლის წახალისებასაც საბოლოო ჯამში ცდილობ.

აქედან გამომდინარე, მარეგულირებელი ზომების შემუშავება უკავშირდება კომპრომისს, ვინაიდან დაშვებასთან დაკავშირებულმა კონკურენცია მომხმარებლებისთვის შეიძლება საბოლოო ჯამში მოკლევადიანი სარგებლის მომტანი იყოს, მაგრამ ამასთან ერთად შესაძლებელია რომ ძირი გამოუთხაროს გრძელვადიან პერსპექტივაში ქსელებს შორის კონკურენციას როდესაც ამის თავიდან აცილება იყო შესაძლებელი. ამასვე ითვალისწინებს EECC კოდექსი, რომელშიც ნათქვამია: „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მიერ იმ სავალდებულო დაშვების დაწესებამ, რაც მოკლევადიან პერსპექტივაში ზრდის კონკურენციას, არ უნდა შეამციროს კონკურენტების სტიმულები ინვესტიციები განახორციელონ იმ ალტერნატიულ საშუალებებში, რომლებიც გრძელვადიან პერსპექტივაში უზრუნველყოფს უფრო მდგრად კონკურენციას ან უფრო მაღალი დონის ეფექტურობას ან საბოლოო მომხმარებლისთვის უფრო მაღალი დონის სარგებელს.“²⁹

აქედან გამომდინარე კრიტიკულია რომ მარეგულირებლებმა განსაზღვრონ კონკურენციის ის მოდელი, რომლის წახალისებასაც ისინი ცდილობენ, და სათანადოდ შეაფასონ, მათ მიერ შემოთავაზებული რეგულირების ზომების ყველა ელემენტი როგორ გავლენას იქონიებს მოკლე და გრძელვადიან პერსპექტივებში. ეს ნაწილობრივ უკავშირდება ქსელის ოპერატორების სამომავლო საინვესტიციო გეგმების სათანადოდ გააზრებას იმის გასაგებად, როგორ შეიძლება განვითარდეს კონკურენცია, და, აქედან გამომდინარე, კონკურენციისთვის სხვადასხვა პოტენციური ზომების საჭიროებისა და ამ ზომების გავლენის შეფასებას.

საქართველოში ქსელებზე დაფუძნებული კონკურენცია ვითარდება, რასაც ხელს უწყობს ფიზიკურ ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული რეგულირების ზომები, გაუგებარია, დამატებით დაშვებასთან დაკავშირებული რეგულაცია რატომ არის გამართლებული ამ ეტაპზე

არ არის წარმოდგენილი არც იმის დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება, რომ ქსელებს შორის კონკურენციის მოდელი საქართველოში სიცოცხლისუნარიანი არ არის და არც იმისა, რომ მის ხელშესაწყობად დაშვებაზე დაფუძნებული რეგულირება ყველგან აუცილებელია:

- სხვა ქსელის ოპერატორების მიერ ნაჩვენებია საკუთარი ქსელის აშენების სურვილი და შესაძლებლობა - შინამეურნეობების 60% არის იმ დასახლებებში, სადაც წარმოდგენილია სამი ან მეტი ქსელი.

²⁹ EECC კოდექსის წინასიტყვაობის პუნქტი 191.



- მათ ეს გააკეთეს რეგულირებული დაშვების პროდუქტების გამოყენების გარეშე - იქაც კი, სადაც სპილენძზე დაფუძნებული დაშვების პროდუქტები ხელმისაწვდომი იყო, კონკურენტებმა უპირატესობა საკუთარი ქსელის აშენებას მიანიჭეს.
- ქსელის ოპერატორების მიერ წარმოდგენილი არ ყოფილა არანაირი მტკიცებულება იმისა, რომ მათ შემდგომი მშენებლობის გეგმები არ აქვთ.
- უფრო მაღალსიჩქარიან მომსახურებაზე მოთხოვნა იზრდება, რაც, თავის მხრივ, გაზრდის მშენებლობის სტიმულებს, ერთი მომხმარებლიდან საშუალო შემოსავლის (ARPU) უფრო მაღალი მაჩვენებლიდან გამომდინარე.
- ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარება კიდევ უფრო დაბლა დასწევს მშენებლობის ხარჯებს (და შესვლასთან დაკავშირებით პოტენციურად არსებულ ბარიერებს).
- „მაგთიკომის“ კონკურენტების მხრიდან საცალო სეგმენტში კონკურენცია იზრდება (იხილეთ მე-2 თავი).

გარდა ამისა, არსებობს რისკი იმისა, რომ ამ კონტექსტში ინტრუზიული აქტიური დაშვების რეგულაციის შემოღებით შეიძლება ძირი გამოეთხაროს ქსელებს შორის კონკურენციას, გააღვივოს რა ე.წ. „free riders“ მიდგომა. ამის გარდა, რეგულირების ასეთი რადიკალური ცვლილება, მას შემდეგ რაც მოცულობითი ინვესტიციები განხორციელდა, შეაფერხებს იმ მომავალ ინვესტიციებს, რომელიც ამ კონკურენციას უფრო გააძლიერებდა:

- „მაგთიკომს“ სურს დამატებითი ინვესტიციების განხორციელება, მათ შორის, იქ, სადაც მას ქსელი არ აქვს. ამასთან, რადგან ადრე მიღებული იყო ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ინტერნეტ მომსახურების გაფართოების აგრესიული სტრატეგია, განსაკუთრებით მომსახურების არასაკმარისი დონის მქონე არეალებთან მიმართებით (კომისიის მიზნების შესაბამისად), დაშვებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი რეგულაციების ინტრუზიულობა სერიოზულად ძირს გამოუთხრის ამ სტიმულებს (ასეთი სახის და მოცულობის რეგულაციების პირობებში - იხილეთ ქვემოთ).
- „მაგთიკომისა“ და სხვა ოპერატორებისთვის, რომლებმაც ქსელებში უკვე მნიშვნელოვანი ინვესტიციები განახორციელეს, სავარაუდოდ უფრო რთული კომერციული გარემო იქნება, ვიდრე დაბალ-ხარჯიანი დაშვების რეგულაციით იყო მოსალოდნელი, რაც ძირს გამოუთხრის მათ არსებულ ინვესტიციებს და უარყოფით გავლენას იქონიებს მათ მომავალ საინვესტიციო და გაფართოების გეგმებზე. კომისია აღიარებს, რომ წვრილი ადგილობრივი ოპერატორის მიმართ გამოყენებულ მარეგულირებელ ვალდებულებებს „შეიძლება მათი ქსელებისა და მომსახურებების შემდგომი გაფართოების დესტიმულატორის როლი შეასრულოს, მაგრამ არ აღიარებს, რომ აღნიშნული მარეგულირებელი ვალდებულებები „მაგთიკომზე“ იმავე გავლენას იქონიებს.
- სხვა ქსელის ოპერატორებს ექნებათ ნაკლები სტიმული საკუთარი ქსელების გასაფართოებლად, რადგან მათ შეუძლიათ იქონიონ „მაგთიკომის“ ქსელის იმედი იქ, სადაც ის ხელმისაწვდომია, და თვითღირებულებაზე დაბალი ფასის პირობებით (LRIC-ზე დაქვემდებარებული ფასების კონტროლის ზომებიდან გამომდინარე). გარდა ამისა, დაშვების რეგულირება მიწოდების ჯაჭვის რამდენიმე დონეზე და ხარჯზე დაფუძნებული საშუალო ფასების გამოყენება, საშუალებას მისცემს მათ, რომ შეარჩიონ მხოლოდ ყველაზე სასურველი ნაწილები არაკომერციულ საწყისებზე.



„ფიქსირებული ბაზრის ანალიზით“ დადგენილი პრეცედენტი შეიძლება ნიშნავდეს ასევე იმას, რომ სხვა ოპერატორებს აშფოთებთ ის ფაქტი, რომ ისინი შეიძლება თვითონაც რეგულირებას დაექვემდებარონ იმ შემთხვევაში, თუ ინვესტიციებს განახორციელებენ იმ არეალებში, რომლებიც „მაგთიკომის“ ქსელით არ არის დაფარული. ეს მოიცავს იმ არეალებს, სადაც Open Net პროექტი განახორციელებს ოპტიკურ-ბოჭკოვან ტრანზიტულ კავშირს, ვინაიდან ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ოპერატორებს სურდეთ მნიშვნელოვანი კაპიტალური დანახარჯების გაღება ამ დასახლებებში FTTx ქსელების აშენებით დაფარვის ეროვნულ დონეზე გასაფართოებლად, როცა არსებობს რისკი იმისა, რომ ამას შეიძლება მოყვეს მათ მიმართ ძალზე ინტრუზიული დაშვების რეგულაციის გამოყენება.

- რეგულირების ზომების შემოღება IPTV-სთან და VoD-თან დაკავშირებით, რომლებიც ბაზრის განსაზღვრებით არ არის გათვალისწინებული, ძალზე უჩვეულოა და შედეგად მომავალ ინვესტიციებს დამატებითი რისკებს უქმნის.

ამ რისკების, კონკურენტი ქსელების არსებობისა და ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესაძლებლობის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ დაშვებაზე დაფუძნებული რეგულაციის შემოღება ამ ეტაპზე ნაადრევია.

მაშინაც კი, თუ დავეთანხმებით კომისიის პოზიციას, რომ დაშვებაზე დაფუძნებული კონკურენციის ხელშეწყობისთვის რეგულაცია აუცილებელია, შემოთავაზებული რეგულირების ზომები ბევრად აღემატება იმას, რაც აუცილებელია ამ მიზნის მისაღწევად

კომისია (ფიზიკური ინფრასტრუქტურაზე უკვე არსებული რეგულაციების გარდა) გვთავაზობს როგორც საბითუმო ცენტრალურ დაშვებასთან (WCA), ასევე საბითუმო ლოკალურ დაშვებასთან (WLA) დაკავშირებულ რეგულირებას, რაც იმას ნიშნავს, რომ დაშვებასთან დაკავშირებული რეგულირება მოხდება ღირებულებათა ჯაჭვის მრავალ დონეზე.

EECC ცხადყოფს, რომ:

„შეფასების თითოეულ ეტაპზე, სანამ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო დაადგენს, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ მიჩნეულ ავტორიზებულ პირს უნდა თუ არა დაეკისროს დამატებითი, უფრო მძიმე ვალდებულება, მან უნდა ეცადოს იმის დადგენა, იქნება თუ არა შესაბამისი საცალო ბაზარი ეფექტურად კონკურენტუნარიანი, ასევე მხედველობაში მიიღოს შესაბამისი კომერციული გარიგებები ან საბითუმო ბაზრის სხვა გარემოებები, მათ შორის, უკვე მოქმედი სხვა სახის რეგულაციები, მაგალითად, არადუბლირებად აქტივებზე ზოგადი დაშვების ვალდებულებები ან 2014/61/EU დირექტივის თანახმად დაკისრებული ვალდებულებები, და ნებისმიერი ის რეგულაცია, რომელიც უკვე მიჩნეულია მიზანშეწონილად ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს მიერ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირისთვის.“³⁰

თუმცა, არაფერი მსგავსის მხედველობაში მიღება არ მომხდარა. როგორც ჩანს, ეს განპირობებულია WLA და WCA დაშვების იმავე სასაქონლო ბაზარზე შეყვანის გადაწყვეტილებით. თუმცა, როგორც აღიარებულია მთელ ევროკავშირში და ევროკომისიის უახლეს სახელმძღვანელოში, ესენი, როგორც

³⁰ EECC კოდექსის წინასიტყვაობის პუნქტი 172.



წესი, განიხილება როგორც ორი ცალკეული და განსხვავებული ბაზარი, იმის გათვალისწინებით, რომ განსხვავებული მოსაზრებები ეხება ორივე მათგანს. - მართლაც, WCA აღარ არის ევროკომისიის პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული ბაზრების სიაში და ევროკავშირის უკანასკნელმა პრაქტიკამ WCA-ის რეგულირება შეწყვიტა.

- ამ ორი პროდუქტის ერთმანეთში აღრევა არა მხოლოდ ანალიტიკურად მცდარია (და მიუთითებს ბაზარზე, რომელიც განსაზღვრულია პრიორიტეტული ვალდებულებებით და არა პროდუქტის სპეციფიკური მახასიათებლებით), არამედ არაერთ პრობლემასაც იწვევს მათ ანალიზთან - და, შესაბამისად მასზე დაფუძნებულ დასკვნებთან³¹. კერძოდ, კომისია ითვალისწინებს WLA-თან და WCA-თან დაკავშირებით ვალდებულებების დაკისრებას იმის გათვალისწინების გარეშე, დამატებითი (დაშვებასთან დაკავშირებული) WCA ვალდებულებების დაკისრებამდე, WLA-თან მიმართებაში არსებული ვალდებულებები საკმარისია თუ არა კონკურენციასთან დაკავშირებით გამოვლენილი პრობლემების მოსაგვარებლად. მაგალითად, მაშინაც კი, როცა ქსელზე დაფუძნებული კონკურენცია ეფექტური არ არის, ევროკავშირში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება ჩვეულებრივ ღირებულებათა ჯაჭვის WCA დონეზე არ დგინდება „აფსტრიმ“ (ფიზიკური ინფრასტრუქტურა ან/და WLA) დაშვების ხელმისაწვდომობის გამო. აქედან გამომდინარე, კომისიის მიდგომაში არის რისკი ღირებულებათა ჯაჭვის რამდენიმე დონის ზედმეტად (და არასათანადოდ) რეგულირების.

WLA-სთან ან WCA-სთან დაკავშირებული ვალდებულებების ეფექტურობის ცალკე შეფასების გარეშე, შეუძლებელია იმის დადგენა, ყველა გათვალისწინებული ვალდებულება არის თუ არა კონკურენციის პრობლემების მოგვარების ყველაზე ნაკლებად ინტრუზიული გზა. იქიდან გამომდინარე, რომ ევროკავშირში მარეგულირებლემმა შეწყვიტეს WCA-სთან დაკავშირებული ვალდებულებების დაკისრება უფრო „აფსტრიმ“ ვალდებულებების სასარგებლოდ (და ამ უკანასკნელ ვალდებულებების ისინი საკმარისად მიიჩნევენ), აგრეთვე იქიდან გამომდინარე, რომ დაინტერესებული მხარეების მიერ არ ყოფილა წარმოდგენილი იმის დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება, რომ არსებობს მოთხოვნა და საჭიროება მრავალი წვდომის წერტილისთვის ეფექტური კონკურენციის მიზნით, კომისიის პოზიცია, რომელიც ვალდებულებების სრულ პაკეტს ითვალისწინებს, საფუძველს მოკლებულია. ეს არა მხოლოდ თანაბარზომიერებასთან დაკავშირებით სერიოზულ კითხვებს ბადებს, არამედ ღირებულებათა ჯაჭვის მრავალი დონის ასიმეტრიული რეგულირება ქმნისა ცრუ სტიმულებს და დამატებით ძირს უთხრის იმ კონკურენციას, რომლის ხელშეწყობასაც ის ცდილობს ვალდებულებების დეტალური პროექტი არათანაბარზომიერია

- რეგულირებული ფასისა და არა-ფასის პირობებით „მაგთიკომის“ ქსელზე საბითუმო დაშვების მოთხოვნა, თუ ეს პირობები სათანადოდ/კომერციულ საფუძველზე არ დადგინდება, ძირს გამოუთხრის „მაგთიკომის“ მიერ ქსელში მომავალი ინვესტირების ბიზნეს-მოდელს და პოტენციურად შექმნის უბილეთო მგზავრის სიტუაციას, სადაც კონკურენტი ქსელები თავიანთ ინვესტიციებს ამცირებენ. ინტერვენცია, რომელიც აქვეითებს ოპერატორების სტიმულებს

³¹ სასაქონლო ბაზრის განსაზღვრის მიმართ ეს მიდგომა ნიშნავს იმასაც, რომ სამი კრიტერიუმის ტესტით შეფასებაც შესაფერისი არ არის – ეს ტესტი WLA-სა და WCA ერთად განიხილავს ნაცვლად იმისა, რომ სპეციალურად შეაფასოს WCA, და WCA-ის WLA-ის დამატებით რეგულირების საჭიროება (რომელიც ევროკომისიის რეკომენდირებული ბაზრების სიაშია).

განახორციელონ ინვესტიციები თავიანთ ქსელებში და უზრუნველყონ ძალიან მაღალი ხარისხის მომსახურება სოფლისა და ქალაქის ტიპის არეალებში, კონტროლდუქტიული იქნება.

დაწესებული ვალდებულებების დიაპაზონთან დაკავშირებულ საკითხებთან ერთად, გვაწუხებს ისიც, რომ კონკრეტული პროექტის განსაზღვრული ასპექტებიც არათანაბარზომიერია და მათ შეიძლება ძირი გამოუთხაროს ინვესტირების სტიმულებს. მაგალითად:

- **თეორიული ეფექტური ოპერატორის LRIC+ -ის გამოყენება ფასის კონტროლში** – მაგთიკომის მიერ ინვესტიციების დაწყების მომენტიდან არსებული კომერციული გარემოს მნიშვნელოვანი ცვლილება, ხარჯებზე დააფუძნებული LRIC+ ფასების მართვის სისტემის დანერგვა რეგულირებას დაქვემდებარებული ყველა მომსახურებისთვის (მიწოდების ჯაჭვის მრავალ დონეზე) მნიშვნელოვანად შეზღუდავს გარემოს ცვლილებაზე რეაგირების მოქნილობას. ეს ასევე მაღალ რისკს უქმნის კომპანიის შესაძლებლობას დაფაროს ფიქსირებული და საერთო ხარჯები, რადგანაც მათი დაფარვა ძალიან არის დამოკიდებული კომისიის მიერ ფასების სწორად დადგენაზე. მაგალითად, თუ ფასები არ იქნება სეორად განსაზღვრული, ვერც ხარჯების დაფარვა მოხდება და ვერ გონივრული უკუგების მიღება და შეიძლება გამოიწვიოს „შერჩევითობის პრინციპის“ (cherry-picking) გამოყენება დაშვების მსურველებში. ჩვენ გვქონდა მოლოდინი, რომ ნებისმიერ მოდელით მიღებული ფასები, როგორც კომისიის, ასევე გარე დაინტერესებული მხარეების მიერ, ზედმიწევნით სწორად იქნას შეფასებული და შედარებული საბაზრო ფასებთან, რომ დარწმუნებით შეგვეძლოს თქმა, რომ ფასები უზრუნველყოფენ რეგულაციებით დადგენილი მიზნების მიღწევას. ჩვენ არ გვქნდა დრო, გაგვეანალიზებინა მოდელი³² ასეთ მცირე დროში. მაგთიკომისგან ვიცით, რომ მათ აღმოაჩინეს მნიშვნელოვანი სხვაობები გაგზავნილ და მოდელში გამოყენებულ ინფორმაციას შორის. აღნიშნული სხვაობების გამომწვევი მიზეზების განხილვის გარეშე კომპანიას უჭირს მოდელის შემდგომი, დეტალური განხილვის ჩატარება. მაგრამ მაგთიკომმა ჩაატარა ანალიზი, რომელიც აჩვენებს, რომ წარმოდგენილი რეგულირებული ფასები ვერ ფარავენ ხარჯებს და უარყოფით უკუგებას იძლევიან. აღნიშნული ფაქტი ყველა რეგულატორისთვის უაღრესად საგუსლიხმო იქნებოდა, რამეთუ ეს ნეგატიურად აისახებ დარგში ინვესტიციებზე, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მნიშვნელოვანი ინვესტიციები უკვე განხორციელდა ახალ ტექნოლოგიებში და შემდგომი ინვესტიციები უაღრესად მნიშვნელოვანია.
- **ბუნდოვანება ვალდებულებებთან და იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ იმუშავენ ისინი პრაქტიკაში**– ეს ასევე საფრთხეს უქმნის ინვესტიციას, სტაბილური და პროგნოზირებადი მარეგულირებელი რეჟიმის მნიშვნელოვნებიდან გამომდინარე. მაგალითად, მარჟის შეკუმშვის ტესტთან მიმართებით, გაუგებარია, კომისიის მოლოდინის მიხედვით „მაგთიკომმა“ როგორ უნდა შეაფასოს, დაშვების მაძიებლის ხარჯები, რომ უზრუნველყოს შესაბამისობა, არც ის არის ცხადი, რა სახის ხარჯები უნდა იყოს შეყვანილი.

³² კომისიის კონკრეტული მოდელი კომპლექსურია, და საჭიროებს დამატებით დეტალურ ანალიზს იმისათვის, რომ მასზე დამატებითი შენიშვნები გამოითქვას. მოცემულ ვადაში (ათი სამუშაო დღე მოდელის წარმოდგენიდან პასუხის წარდგენის თარიღამდე), ჩვენ ვერ შევძელით ამ დეტალური ანალიზის ჩატარება.

შედეგად, კომისიის მიერ გათვალისწინებული ვალდებულებები შექმნის გაურკვეველ საინვესტიციო გარემოს

ფიქსირებული ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ქსელები მნიშვნელოვანი მასშტაბის კაპიტალდაბანდებებს საჭიროებს და ამიტომ ამ ინვესტიციის სტიმულირებისთვის საჭიროა კომერციული უკუგების გონივრული მოლოდინი. სტაბილური მარეგულირებელი გარემო ამ მოლოდინების განსაზღვრის საკვანძო კომპონენტია. კერძოდ, მარეგულირებელ რეჟიმთან დაკავშირებით გაურკვეველობის აღმოფხვრა და იმის უზრუნველყოფა, რომ ნებისმიერი ინტერვენცია მიზანმიმართული, გამართლებული და თანაბარზომიერი იყოს, ინდუსტრიას უფრო მეტ ნდობას ანიჭებს მნიშვნელოვანი მიმდინარე ინვესტიციების განსახორციელებლად. ამასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ ევროკომისია ახორციელებს წევრი-სახელმწიფოების წახალისებას, რათა მათ უკან გაიხმონ არსებული ინტრუზიული რეგულირება იმისათვის, რომ ინვესტორებისთვის უკეთესი მარეგულირებელი გარემო შექმნან, და ოპერატორები წახალისონ უფრო ღრმა კონკურენციისკენ, რადგან ამით გრძელვადიან პერსპექტივაში მომხმარებლებისთვის უკეთესი შედეგები დაიდება.

თუმცა, კომისიის მიდგომა ამ გარემოს ძირს უთხრის, და ეწინააღმდეგება ევროპაში არსებულ ტენდენციას. „ფიქსირებული ბაზრის ანალიზი“ წარმოადგენს მნიშვნელოვან ცვლილებას მარეგულირებელ მიდგომაში საქართველოში და საბითუმო დაშვების მხრივ „მაგთიკომისთვის“ დაწესებული უაღრესად ინტრუზიული ვალდებულებების მასშტაბი (მათ შორის, IPTV-სთან და „ვიდეო მოთხოვნით“ (VoD) პროდუქტთან დაკავშირებით) წარმოქმნის მნიშვნელოვან მოულოდნელ - და, ჩვენი აზრით, არასაკმარისად დასაბუთებულ - ხარჯებს. ეს განსაკუთრებით ასეა იქიდან გამომდინარე, რომ კომისიის მიერ პრობლემატურად მითითებული ერთ-ერთი მთავარი საცალო შედეგი, როგორც ჩანს, კონკრეტულად 100 მბ/წმ-ზე უფრო მაღალი სიჩქარის მქონე მომსახურებების ფასებს ეხება, თუმცა კომისიის მიერ გათვალისწინებული ვალდებულებები მნიშვნელოვნად უფრო ფართო და ინტრუზიულია.

მარეგულირებელი ჩარევის პირდაპირი ხარჯების ტვირთთან ერთად, მოულოდნელი, გაუმართლებელი და არათანაბარზომიერი მარეგულირებელი ჩარევა დარგს, ინვესტორებსა და მარეგულირებლებს შორის ნდობაზე უარყოფით გავლენას იქონიებს ბევრად უფრო ფართო მასშტაბით და ამ ანალიზის პერიოდის შემდეგაც, რითაც შეიქმნება უაღრესად გაურკვეველი და არამიმზიდველი საინვესტიციო გარემო. რეგულირებასთან დაკავშირებული ასეთი გაურკვეველობა მნიშვნელოვნად ამცირებს ინვესტიციას საშუალოდან გრძელვადიან პერსპექტივაში, გაუქრობს ოპერატორებს სამომავლო ინვესტიციების განხორციელების მადას. ეს აისახება მომსახურების ხარისხის გაუარესებას და მომხმარებლებისთვის ხელმისაწვდომობის შემცირებას, და აფერხებს სატელეკომუნიკაციო კომპანიების შესაძლებლობებს ხელი შეუწყონ ეკონომიკურ ზრდას. ზიანის შესახებ მოხმარების მკაფიო თეორიის არარსებობის პირობებში და პირიქით, როცა არსებობს მტკიცებულებები, რომ ბაზარი ეფექტურია, ასეთი შედეგი კიდევ უფრო საგანგაშო უნდა იყოს.