

יותר תחרות, יותר רגולציה:
"מהפכת התקשורת" בישראל ותפקיד המדינה

דוד לוי-פאור*

דוד לוי-פאור הוא מרצה בחוג למדע המדינה באוני' חיפה. כתובת הדואר האלקטרוני שלו היא levifaur@poli.haifa.ac.il
מאמר זה נכתב כחלק מעבודה מקיפה יותר המשווה את תהליכי השינוי בסקטורי הטלקומוניקציה והחשמל בישראל ובהולנד. מחקר זה נתמך על ידי מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים.
חומר מקיף נוסף על הרגולציה ועל מדיניות התקשורת בישראל ניתן למצוא בשני אתרי אינטרנט שנבנו לשם הוראה של נושאים אלו: <http://poli.haifa.ac.il/~levi/regulation.html>
וכן : <http://poli.haifa.ac.il/~levi/compolicy.html>

מבוא

בעשור האחרון, וביתר שאת מאז 1994, עובר משטר הטלקומוניקציה של ישראל ליברליזציה מהירה (Levi-Faur, 1999). משטר הטלקומוניקציה הישן שיקף את האמונות בדבר קיומו של "מונופול-טבעי" בתחום הטלפון והטלגרף ובדבר הצורך בבעלות וניהול ממשלתיים ואופיין בטכנולוגיה (אנלוגית) דומיננטית אחת. המשטר הנוכחי מאופיין בשבירה של "המונופול הטבעי", פלורליזם טכנולוגי (ספרתי)ⁱ ובדיפרנציאציה תפקודית הולכת וגוברת של תפקידי המדינה.ⁱⁱ השינויים הללו, וכן הטכנולוגיה המתקדמת, התחרות בין ספקי התקשורת והירידה התלולה במחירים בתחומי פעולה מסוימים, הצטברו יחדיו לכדי "מהפכה".ⁱⁱⁱ בניגוד לתחומים אחרים, "מהפכת התקשורת" סיפקה את אשר הבטיחו (ובמידה רבה לא קיימו) חסידי ההפרטה - תחרות, ליברליזציה ודה-רגולציה. אין להתפלא אפוא, שיותר מכל "מהפכה" אחרת משמשת מהפכת התקשורת דוגמה פרדיגמטית^{iv} בידי הימין הכלכלי בארץ ליתרונות שיש ל"נסיגת המדינה" מהכלכלה הישראלית. מאמר זה בוחן באופן ביקורתי את הטענות הרווח שהמדינה נסוגה מהשליטה בכלכלה הישראלית, ומציג פרשנות המערערת על התפיסות המקובלות באשר לתפקידה של המדינה בקידום התחרות בעבר, בהווה ובעתיד. בנוסף שופך המאמר אור על היחסים בין שינוי טכנולוגי, אינטרסים עסקיים ופוליטיקה בעיצוב "מהפכת התקשורת" בישראל.

במוקד הדיון עומד תחום הטלקומוניקציה, ולא תחום המדיה, אולם המסקנות באשר לגורמי השינוי והשלכותיהם תקפות בעיקרן, ביחס לענף התקשורת כולו.^v הבחירה בסקטור הטלקומוניקציה אינה מקרית - סקטור זה מייצג את השינוי החד שחל באקלים הכלכלי-פוליטי בישראל, כמו גם בעולם כולו. ממצב יציב של "מונופול טבעי" ושירות ממשלתי הופך הענף לענף תחרותי, הפועל על בסיס עסקי ועובר לידי חברות פרטיות. קרוב לוודאי כי תהליכי הליברליזציה בבנקאות, בשוק ההון ובחקלאות הם בעלי משמעויות מרחיקות לכת יותר מהמקרה של טלקומוניקציה. ייחודו של המקרה של טלקומוניקציה הוא בשינוי הרדיקלי וחסר התקדים במבנה השליטה שלו שעבר תחום זה. התפיסה הרווחת לגבי השלכותיו של המהפך מצביעה על נסיגת המדינה ועל עליית השוק. דוגמה לכך אפשר למצוא בטיעון של סוזן סטריינג': "המקרה של הטלקומוניקציה הוא דוגמה... של תהליך שבו האוטוריטה חמקה מידי ממשלות ומדינות לידי הצמרת של החברות העסקיות. בשיא כוחן טענו מדינות לזכות לשלוט (ואף מימשו זכות זו) הן בתוכן המידע ... והן באמצעי ההולכה שלו - דואר, טלגרף וטלפון.

...בעשור האחרון... ניכרת ירידה גדולה בכוחה של המדינה בעקבות שינויים טכנולוגיים, ביקושים בשוק ושינוי במדיניותה של ארצות הברית, שהונע על ידי אינטרסים כלכליים וקיבל לגיטימציה מהאידיאולוגיה הכלכלית של עסקים פרטיים... תוצאות השינוי הן צמצום במרחב האופציות הפתוחות בפני מדינות ריבוניות לכאורה, והרחבת ההזדמנויות, והסיכונים, העומדות בפני החברות העסקיות.. (תרגום שלי, ד-ל-פ) " (Strange, 1996, 100).

סטריינג' מבטאת כאן את התפיסה המקובלת היום בדבר נסיגתה של מדינת-האומה בעקבות תהליכי הליברליזציה. טיעוניה רומזים על דיון רחב שבו צד אחד מצביע על היחלשותה של מדינת-האומה בעקבות תהליכי ליברליזציה, קידום האיחוד האירופי והגלובליזציה (לדוגמה, Ohmae, 1995), והצד האחר מסייג או אפילו שולל טענות אלו (Krasner, 1991; Grande,). (Weiss, 1998; 1994). כדי לבחון באיזו מידה מבטאים תהליכי השינוי את נסיגתה של המדינה, אדון בשלוש שאלות עיקריות: מהם הגורמים שהניעו את השינויים בתחום הטלקומוניקציה? אילו השלכות יש לשינויים הללו על תפקידה של המדינה בסקטור הטלקומוניקציה? וכיצד צריכה המדינה להיערך כדי לקדם את התחרות ואת הטכנולוגיות החדשות ולהבטיח שירות אוניברסלי, תעריפי גישה מבוססי עלות, וכן לקדם סביבת תוכן פתוחה מצד אחד, ואיכותית מצד אחר.^{vi}

הטיעונים העיקריים המוצעים במאמר זה הן: א. למדינה תפקיד מפתח בליברליזציה של תחום הטלקומוניקציה בישראל; ב. פירושים המדגישים את תפקידה של הטכנולוגיה בשינוי המדיניות ואת נסיגת המדינה כחלק ממנו לוקים ב"דטרמיניזם טכנולוגי", ולכן כושלים בהבנת תהליך השינוי כתהליך פוליטי; ג. אינטרסים עסקיים, שנהנו מאוד מתוצאות מהפכת התקשורת, מילאו תפקיד שולי בעיצובה ובקידומה; ד. מהפכת התקשורת אינה רק תהליך של שינוי ברמת השוק (או שינוי כלכלי), אלא מבטאת שינוי בתפיסת תפקידה של המדינה - ממדינת שירותים, המספקת שירותי טלקומוניקציה לאזרחיה, למדינה רגולטיבית, המסדירה את פעולת השוק, אולם נסוגה מאספקה ישירה של שירותים. ה. קידום התחרות באמצעות רגולציה (ולא דה-רגולציה) אחראי במידה רבה להצלחה היחסית ברפורמה של תחום התקשורת; ו. המשך קידומו של סקטור הטלקומוניקציה תלוי בבינוי מתאים של סוכנות רגולטיבית - רשות לאומית לתקשורת - שתחליף את משרד התקשורת ותהיה מרכז השליטה במשטר הרגולטיבי המתהווה.

טיעונים אלו מבוססים על השוואה בין תהליכים של שינוי המדיניות בשני תחומים של סקטור הטלקומוניקציה: **ציוד-קצה** (טרמינלים לתקשורת דוגמת הטלפון לסוגיו, משיבונים, פקסים, מודמים ומרכזיות עסקיות), ו**קישור תשתיות תקשורת** (חיבור רשתות מתחרות לרשת אחת. לדוגמה, חיבור רשת סלקום לרשת בזק, חיבור רשת פרטנר לרשת סלקום, וחיבור הרשת

של מפעילת השיחות הבינלאומיות ברק, לרשת של סלקום ובזק). המשותף לשני תחומים אלה של סקטור הטלקומוניקציה הוא שבשני העשורים האחרונים הם עברו ממשטר מונופוליסטי ואטטיסטי למשטר תחרותי. למרות התגברות התחרות בשני התחומים, קיים שוני מהותי בהסדרי השליטה המעצבים את יחסי המדינה והחברה בתחום ציוד-הקצה ובתחום קישור תשתיות התקשורת. בכל אחד מתחומים אלו נבנה "משטר" אחר, כלומר גובשו הסדרי פעולה, כללי אכיפה ובקרה המציגים המסדירים בצורה שונה את מקומה של המדינה בשוק הטלקומוניקציה.

1. הדינמיקה של השינוי

מאז הוכנס הטלפון לשירות נרחב בישראל אספקתו לציבור הוסדרה באמצעות שלושה משטרי שליטה שונים (ראה טבלה 1).^{vii} המשטר הראשון – שראשיתו בהכנסת מערכת הטלפון לארץ על ידי הבריטים וסופו עם הקמת בזק כחברה ממשלתית עצמאית - עוצב על פי המודל המונוליטי של ריכוז הדואר הטלגרף והטלפון (PTT) תחת מינהל ממשלתי אחד. מקורו של מודל שליטה זה באירופה של סוף המאה התשע-עשרה, ובעיקרו הוא עומד על איחוד שירותי הדואר, הטלגרף והטלפון כמחלקות אדמיניסטרטיביות במשרד ממשלתי, המחזיק במונופול חוקי או מעשי על אספקת כל שירותי הטלקומוניקציה במדינה. המבנה המונופוליסטי והאטטיסטי הזה, שהתפתח כבר לפני מאות שנים בגלל הצורך בארגון כלכלי וחוקי של שירותי הדואר, הורחב במאה התשע-עשרה לשירותי טלגרף, ובמאה העשרים לשירותי טלפון (Noam, 1992). ההכרעה הבסיסית של הבריטים בדבר אספקת שירותי התקשורת באמצעות מחלקה ממשלתית התקבלה בהסכמה וכמעט ללא ערעורים על ידי היישוב היהודי. בהמשך אומץ מודל זה על ידי ממשלת ישראל, קהיליית הטלקומוניקציה המקומית (עובדים, מנהלים, ספקים וכו') והציבור הרחב.

אפשר לזהות שינוי קיצוני במבנה השליטה המונופוליסטי-אטטיסטי של שירותי הטלקומוניקציה בישראל בשנות השמונים, כאשר שירותי הטלפון בארץ עברו קורפורטיזציה^{viii} ועוצב משטר חדש להסדרת שירותי הטלפון בארץ (Levi-Faur, 1999). האחריות לאספקת שירותי הטלפון הועברה אז לידיה של חברה ממשלתית חדשה, חברת הבזק, שקיבלה אוטונומיה ניהולית ותקציבית רחבה יחסית. משרד התקשורת הפך מגוף שמספק שירותים לגוף שתפקידו לקבוע מדיניות תקשורת ולהסדיר את אספקת שירותי הטלפון. בשנים 1990 ו-1991 הוצעו מקצת ממניות בזק למכירה בבורסה בתל-אביב. למרות הקורפורטיזציה וההפרטה החלקית, עדיין היה משטר הטלפונים מונופוליסטי. תחרות בתחום הטלקומוניקציה, נאסרה על פי חוק (חוץ מתחומים שוליים), והבעלות על בזק נשארה

בעיקרה בעלות ממשלתית. למרות העדר התחרות והמציאות של בעלות ממשלתית בבזק, העלה משטר הטלפונים של 1984, את מערכת הטלפונים בארץ על מסלול מואץ של פיתוח (אפיון משטר הטלפונים של 1984 מוצע בטבלה מספר 1). בהעדר מגבלות תקציביות, הנגזרות מהמדיניות הפיסקלית של הממשלה, ובעקבות האוטונומיה הניהולית הרחבה שלה זכו מנהלי חברת בזק, שופרה מאוד מערכת הטלקומוניקציה בעשור שבין 1984 ל-1994.^{ix} יחד עם זאת, למרות הצלחותיו הניכרות בשיפור רשת הטלפונים בארץ, המשטר של 1984 החזיק מעמד רק עשר שנים. כוחות פוליטיים חזקים, שדחפו לבנייתו של משטר תחרותי באספקת שירותי הטלפון ולביטול המונופול, הביאו ב-1994 לעיצובו של המשטר הקיים עד היום. אפשר לומר שזהו משטר של "תחרות רגולטיבית". במשטר של תחרות רגולטיבית תלויה התחרות באורח מכריע ברגולציה (הסדרה) וברגולטורים (מסדירים) ובמילים אחרות תהליכי השוק וקיומו הם תוצאה של הכרעות פוליטיות ומנהליות.

המאבק לשינוי המשטר של שנת 1984 הובל במשולב על ידי צמרת משרד התקשורת - בעיקר על ידי מנכ"לי המשרד - ועל ידי קבוצה של כלכלנים צעירים שהתרכזו באגף הכלכלה והתכנון. קבוצה זו זכתה לתמיכה חזקה מצד הכלכלנים באגף התקציבים במשרד האוצר. האסטרטגיה של קבוצה זו קיבלה ביטוי בשורה של דו"חות של ועדות מיוחדות שהתפרסמו החל מאמצע שנות השמונים ובקצב מוגבר יותר בשנות התשעים.^x נקודת ציון חשובה בקידום התחרות היא הקמתה של "הוועדה לבחינה ולשינוי מבנה ענף התקשורת" שמינו בפברואר 1990 שר האוצר דאז, שמעון פרס, ושר התקשורת גד יעקבי. המלצות הוועדה, שבראשה עמד ראש אגף התקציבים באוצר, דוד בועז, פורסמו באפריל 1991, והציבו את קידום התחרות בענף כיעד מרכזי לרפורמה (משרד התקשורת ומשרד האוצר, 1991). המלצות הוועדה קראו לליברליזציה של האספקה וההתקנה של ציוד טלפון, לפתיחת שוק השיחות הבינלאומי לתחרות, לתחרות בתחומי הטלפון הסלולרי, שוק "שירותי ערך מוסף", ותחום תקשורת הנתונים. המלצות הוועדה הותירו את תחום התקשורת המקומית בידי חברת בזק, בתנאי שפעולותיה יאורגנו באמצעות חברות בנות ויצומצם הסבסוד הצולב בין תחומים מונופוליסטיים לתחומים המצויים בתחרות.^{xi}

המשטר החדש: תחרות רגולטיבית (1994--)	משטר הבניים: קורפורטיזציה והפרטה (1984-1994)	המשטר הישן: מונופוליסטי-אטטיסטי (1919-1984)	
הממשלה צריכה לקבוע מדיניות ולפקח על ביצועה, אולם עליה גם לקדם את התחרות. כפיית	הממשלה צריכה לקבל עליה תפקידי מדיניות ופיקוח על אספקת שירותי הטלקומוניקציה. היא אינה צריכה לעסוק זאת באורח	טלקומוניקציה כ"מונופול טבעי" המחייב אספקת שירותים על-ידי המדינה.	נורמות המשטר

	ישיר לחלוטין ובמנותק מפעולת השוק.		
התחרות על תחום הטלקומוניקציה היא הדרך היעילה ביותר להבטיח את אספקת השירותים ופיתוחם.			
מטרות המשטר	לאומיות כלכלית (אינטגרציה לאומית דרך מערכת הטלקומוניקציה, טיפוח תעשיית ציוד תקשורת מקומית); טלפון כמכשיר למיסוי עקיף ובסבסוד שירותי הדואר והטלגרף.	שיפור האיכות והנגישות לשירותי הטלפון תוך הפחתת מחיריהם (טיפוח התעשייה המקומית היא עדיין מטרה חשובה).	ענף הטלקומוניקציה נתפס כנדבך מרכזי בכלכלת העתיד וכגורם מכריע בתחרותיות העתידית של הכלכלה הלאומית.
מבנה השוק	צמצום השיקולים הכלכליים לטובת אספקה ישירה של השירות על ידי הממשלה	פעולה בתנאי שוק כביכול. נורמות של פעולה כלכלית למטרת רווח מתחזקות בפעולת בזק ובשיקולי משרד התקשורת אבל אינן דומיננטיות. בזק עדיין מונופול.	יותר תחרות על פני כל הסקטור אולם בעיקר בשוק הסלולרי, הבינלאומי, ושירותי האינטרנט.
מבנה השליטה הפוליטי	איחוד מנהלי ופוליטי של שירותי הדואר, טלגרף והטלפון (PTT) תחת מסגרת אחת. השר מתפקד גם כיו"ר מועצת המנהלים.	הפרדה בין שירותי הדואר, הטלגרף והטלפון. הממשלה בונה באטיות יחסית יכולות מדיניות ויכולות פיקוח לאחר שמיטב כוח האדם עובר לבזק. במשרד התקשורת קיימת מבוכה בקשר לתפקידיו העתידיים.	המדינה עדיין מעורבת במידה רבה בהסדרת התחום. נשארו שאלות פתוחות העוסקות בנושא הפרדה המושגית בין מדיניות לרגולציה והדרך הנכונה לעצב סוכנות רגולטיבית לענף התקשורת.

טבלה מספר 1: משטרי הטלקומוניקציה בארץ

קידום התחרות בענף נתקל כמוכח בהתנגדות עובדי חברת בזק והנהלתה שלצדם התייצבו חברות ציוד התקשורת, שמרב הכנסותיהן ורווחיהן הגיעו מהמונופול הממשלתי. המאבק על יישום ההמלצות הסלים ממאבק משפטי בבית הדין הגבוה לצדק לשביתות עובדים ולאלימות - בשלב מסוים פרצו העובדים למשרדי משרד התקשורת בתל-אביב וחיבלו בציוד. בנוסף הופעלו גם לחצים ואיומים ישירים ועקיפים על שרת התקשורת דאז, שולמית אלוני. במרכז הוויכוח עמדו תנאי הרישיון הכללי החדש, שהגביל את פעולותיה של חברת בזק בכמה תחומים, פתח פתח לתחרות חופשית וביטל את מעמדה המונופוליסטי בתחומי פעולה מרכזיים. לחצי העובדים וערעור הנהלת החברה על תנאי הרישיון החדש בפני בג"ץ עיכבו את קידום התחרות, אולם בסופו של דבר לא יכלו למנוע אותה. ביוני 1994 אישר בית המשפט הגבוה לצדק את חוקיותו של רישיון-הפעולה החדש של בזק, החלטה שאפשרה קידום התחרות בשני תחומים עיקריים של ענף התקשורת: השוק הסלולרי ושוק השיחות הבינלאומיות. חברת בזק ועובדיה הפסידו את הקרב על התחרות, אולם זכו בהישג מסוים - הסכם האיתנות הפיננסית של בזק – שגיבש מנגנון לייצוב עתידה של החברה בתנאי תחרות.^{xii}

התחום הראשון שבו קודמה הליברליזציה בטלקומוניקציה בישראל, כמו בהרבה מקומות אחרים בעולם, היה שוק ציוד-הקצה (OECD, 1992). אולם התחום, שבו שינוי הגישה היה בולט לעין כל ובעל השלכות מהותיות על דפוסי הטלקומוניקציה בישראל, הוא שוק הטלפונים הסלולריים. הזיכיון הראשון לאספקת שירותי טלפון נייד העניק מונופול על אספקת טלפונים סלולריים בארץ לחברה אחת - פלאפון- בבעלותן של חברת בזק וחברת מוטורולה. חברת פלאפון שלטה באופן בלעדי על אספקת הטלפונים הסלולריים עד 1994. בשנת 1989 התעוררו מעצבי המדיניות והחלו לבדוק האם השירות המונופוליסטי הזה עולה בקנה אחד עם טובת הציבור. ועדה בראשות אהוד שילו שמונתה על ידי שר התקשורת דאז, גד יעקבי, המליצה לאפשר לספק שירות נוסף להיכנס לשוק החל ממועד פקיעת הזיכיון הבלעדי של פלאפון (משרד התקשורת, 1991). בעקבות המלצות הוועדה, ולאחר עיכובים שונים, פורסם בנובמבר 1993 מכרז לספק טלפון סלולרי שני. שנה לאחר מכן, בדצמבר 1994, החלה הזוכה במכרז, חברת סלקום, להציע את שירותיה לציבור.

כניסתה של סלקום לשוק הטלפונים הסלולריים בארץ שינתה את פני השוק הסלולרי. אולם יותר מכך היא נתנה דחיפה עצומה לקידום התחרות בכל תחום הטלקומוניקציה, משום שהיא איששה את הטענה שתחרות בשוק הטלקומוניקציה יכולה להועיל מאוד לציבור הצרכנים הן בהורדת המחירים והן בשיפור השירות. בעקבות כניסתה של חברת סלקום לשוק, ירד מחיר השיחות הסלולריות לצרכן לכדי רבע מהמחיר הקודם, ושיעור החדירה עלה ל- 40% (כלומר, ל- 40 מכל 100 תושבים יש טלפון סלולרי). ישראל עומדת במקום החמישי בעולם בשיעור החדירה של הטלפון הסלולרי.^{xiii} בפברואר 1998 זכתה חברה שלישית, פרטנר, ברישיון לאספקת טלפוניה סלולרית. החברה מצאה לנכון לשלם 400 מיליון דולר תמורת הזיכיון שקיבלה, עובדה המלמדת על האטרקטיביות הגדולה של שוק זה למרות שיעור החדירה הגבוהה של שתי הזכייניות הוותיקות.

שינוי רדיקלי בסדר גודל דומה לזה שהתרחש בשוק הסלולרי התרחש גם בשוק השיחות הבינלאומיות. המאבק הפוליטי על קידומה של התחרות בתחום זה היה קשה, אפילו יותר מהמאבק על השוק הסלולרי, כי שוק זה ייצג כ- 30% מהכנסות חברת בזק (בערך 700 מיליון דולר ב- 1996) וכ- 40% מרווחיה (משרד התקשורת ומשרד האוצר, 1993). ואכן רק באוקטובר 1995 פורסם מכרז לשתי ספקיות נוספות של שירותי שיחות בינלאומיות. זוכות המכרז, חברת ברק וחברת ערוצי זהב, החלו לספק שירותים ב- 1 ביולי 1997. לאחר מספר ימים של חבלה ברשת התקשורת מצד עובדי בזק התברר עומק השינוי בשוק השיחות הבינלאומיות. מחיר השיחות הבינלאומיות ירד בממוצע של 60%-70 (בזק, 1998, 147), סך- כל השוק, כפי שנמדד בדקות שיחה, גדל ב- 50%, ובתוך חודשיים איבדה בזק-בינלאומי כ- 45% מהשוק.

השלב המשמעותי הבא בקידום התחרות בענף התקשורת הוא פתיחת שוק השיחות המקומיות, שבו עדיין נהנית בזק ממונופול. מהלך ראשון בכיוון זה נעשה ב-1996 כאשר שרת התקשורת שולמית אלוני ושר האוצר אברהם שוחט הסמיכו את המנכ"לים של משרדיהם, שלמה וקס ודוד ברודט, לבחון האם יש לפתוח גם את השוק המקומי לתחרות ואם כן, באילו תנאים. דו"ח הוועדה, שפורסם בדצמבר 1996, המליץ לפתוח את שוק השיחות המקומיות לתחרות החל מינואר 1999 (משרד התקשורת ומשרד האוצר 1996). בחינה נוספת של הנושא נעשתה באמצעות שני דו"חות יישום שהוגשו על ידי ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד התקשורת הנוכחי, דניאל רזן (משרד התקשורת, 1997, 1998). קידום התחרות בשוק המקומי הוא הנושא החשוב ביותר המצוי כרגע על סדר היום של סקטור הטלקומוניקציה. כפי שהדברים נראים כרגע, משרד התקשורת מתנהל בכבודות ולא עומד ביעדים שהציב לעצמו, והציבור הישראלי יאלץ להמתין עוד שנים רבות לתחרות אפקטיבית בשוק השיחות המקומיות.

קידום התחרות בשוק התקשורת הישראלי נעשה בשתי אסטרטגיות מנוגדות, שלכל אחת מהן השלכות אחרות על יחסי המדינה והשוק ועל תפקיד המדינה בכלכלה בכלל ובענף התקשורת בפרט. כפי שנדגים מיד, תחומים שונים של הטלקומוניקציה נשלטים על ידי משטרי רגולציה שונים.^{xiv} קידום התחרות בתחום מסוים יכול להיעשות באמצעות דה-רגולציה, כלומר, ביטול חוקים ותקנות, או לחילופין באמצעות ה-רגולציה, כלומר, רפורמה בחוקים ובתקנות. הבדל מהותי אחד בין דה-רגולציה לרה-רגולציה הוא שכאשר מבוטלים חוקים ותקנות (דה-רגולציה) מתבקש גם קיצוץ תקציבי ומנהלי בעוד שכאשר מעדכנים ומתאימים תקנות וחוקים (רה-רגולציה) קיצוצים תקציביים ומנהליים אינם בדרך כלל חלק מהרפורמה. בעוד שבמקרה של דה-רגולציה תפקיד המדינה מצטמצם במקרה של רה-רגולציה המדינה מתאימה את עצמה לנסיבות משתנות תוך הגדרה-מחדש של תפקידיה. למרות שבשני המקרים עשויה המטרה להיות קידום התחרות, יש לאסטרטגיות הללו השלכות שונות על תפקיד המדינה בכלכלה. על מנת להדגים השלכות אלו, ברצוני להשוות את אסטרטגיית קידום התחרות בשוק ציוד-הקצה לשוק קישוריות רשתות הטלקומוניקציה.

2. קידום התחרות בשוק ציוד-הקצה: דה-רגולציה

משטר ציוד-קצה הישראלי שיקף במשך שנים רבות את העקרונות האטטיסטיים והמונופוליסטיים של משטר הטלקומוניקציה כולו. הזכות לאשר חיבור ציוד כלשהו לרשת הטלקומוניקציה בארץ הייתה נחלתה של מחלקת הדואר והטלגרף של ממשלת המנדט ולאחר מכן של משרד התקשורת הישראלי.^{xv} המשרד הממשלתי הוא שטיפק טלפונים

לציבור, והחזיק, למעשה, בבעלות על הטלפונים. מונופול זה הוצדק בטענה שרשת הטלקומוניקציה עלולה להיפגע אם יחובר אליה ציוד שאינו בפיקוח. כך נמנע היווצרותו של שוק לציוד-הקצה, והגורם הממשלתי יכול היה לווסת את הזמנות הציוד לספקים מועדפים (בתקופת המנדט, ספקים בריטיים ולאחריה, מפעלי תעשייה מקומיים). הטלפון הישראלי יוצר על ידי שני יצרנים גדולים - טלרד ותדיראן - שחילקו ביניהם את נתח השוק, ותיאמו ביניהם, בהוראת משרד הדואר, את מחירי מוצריהם ואת חלוקת השוק. כיוון ששירותי בזק תומחרו בהתאם לעלות הקנייה של הטלפונים, וכיוון שבעידן של קליטת עלייה ופרוטקציוניזם קניית תוצרת כחול לבן, נתפסה כהתנהגות רציונלית, היה ההסדר הזה הסדר יציב (כלומר, הוא שירת אינטרסים של שחקנים מרכזיים וביטא את הקונצנזוס הפוליטי-כלכלי של תקופתו). ציבור משתמשי הטלפון, ששילם את העלות הנוספת הכרוכה בקרטל אספקת ציוד-הקצה והיה הנפגע העיקרי מהסדר זה, לא עשה די כדי להתארגן ולפעול לשינוי המצב משום שלא ידע שאפשר גם אחרת, ומשום שהתשלום שהתבקש לשלם על ציוד הקצה, כפי שהופיע בחשבון הטלפון שהגיע לביתו מידי תקופה, היה נמוך למדי.

משטר הייצור והאספקה של ציוד-הקצה היה משטר יציב מאוד, שהתקיים מאז הקמת מערכת הטלפון בארץ ועד לאמצע שנות השמונים. סביבה טכנולוגית חדשה, שינוי אידיאולוגי בעמדות מעצבי המדיניות, חיקוי תהליכי רפורמה באירופה ופעולה עקשנית של מקבלי ההחלטות כנגד האינטרסים הפרטיקולריים של בזק בעניין זה, הביאו בסופו של דבר, בשנת 1994, לשינוי רדיקלי במשטר הישן. גורם אחד לשינוי היה טכנולוגית ציוד-קצה חדשה, שהעלתה סימני שאלה באשר לגיטימיות, לפונקציונליות, ולאפקטיביות של המשטר הישן. לקראת סוף שנות השבעים, וביתר שאת בשנות השמונים, התרחב שוק המכשירים החדשים של ציוד-הקצה. חברות ממזרח אסיה ומיפאן הזרימו לשוקי העולם טלפונים, משיבוניים ופקסים ביתיים בכמויות ובמחירים שהיצרנים המקומיים לא היו יכולים לעמוד בהם. ישראלים שחזרו מחו"ל הביאו עמם את הציוד הזה וחיברו אותו לרשת המקומית בארץ. סוחרים זריזים, שלא חששו לעבור על החוק, החלו ולהבריח את הציוד הזה לארץ.

בעקבות המציאות הטכנולוגית המשתנה חל גם שינוי אידיאולוגי שהתבטא בתמיכה גוברת והולכת בליברליזציה וכלכלת שוק. תרגום המשנה האידיאולוגית לרפורמה מנהלית וכלכלית היה עניין קשה, איטי ומתסכל, אולם היה מקום אחד - שוק ציוד הקצה - שבו המשטר הישן היה פגיע למדי. "המונופול הטבעי" בענף הטלקומוניקציה היה קיים, אם בכלל, רק לגבי הולכת השיחות על קווי הנחושת של חברות הטלקומוניקציה. הגלישה שלו לעבר תחום ציוד-הקצה הייתה, בכל התקופה, לא יותר מעניין של כוח כלכלי ופוליטי של חברות הטלקומוניקציה. לכן, טיעונים שהתבססו על יתרונות כלכלת השוק ועל יכולתה לקדם ייצור ואספקה יעילים יותר של ציוד-הקצה, נפלו על אוזניים קשובות יותר. השינוי האידיאולוגי לכיוון ליברלי יותר נקלט בשוק ציוד-הקצה גם משום שבעלי המונופול על ציוד-הקצה לא נפגעו מביטולו בצורה קשה. מצד אחד, אפשר היה להסדיר תחרות בשוק ציוד-הקצה בלי לפגוע בשווקים העיקריים של חברות הטלקומוניקציה, ומהצד האחר,

הפגיעה בעובדים ובתעסוקה הייתה שולית (באותה תקופה נעשו השקעות ענק בפיתוח מרכזיות דיגיטליות ובייצורן, דבר שהפך את שוק ציוד-הקצה לשוק משני ליצרני ציוד הטלקומוניקציה).

גורמי השינוי הללו היו זהים בארצות רבות, והחל מאמצע שנות השמונים ניכרת מגמה של ליברליזציה של ציוד-הקצה (OECD, 1992). בישראל הושפע התהליך הזה ממהלכי הקורפורטיזציה של בזק. ההפרדה בין משרד התקשורת לבין בזק אפשרה למשרד התקשורת לגבש עמדה אוטונומית בעניין פתיחת שוק התקשורת לתחרות. לאחר ההפרדה בין קביעת המדיניות והרגולציה, שנשארו באחריותו של משרד התקשורת, לבין אספקת השירותים שהועברה לבזק, הייתה מחויבותו של משרד התקשורת לציבור צרכני התקשורת כולם ולא לאינטרסים של המנהלים והעובדים של בזק, ברורה יותר מאשר אי-פעם. החל מ-1984 גיבש משרד התקשורת נהלים פנימיים לאישור ציוד-קצה לשם חיבורו לרשת הטלקומוניקציה הארצית. לא הייתה זו הפעם הראשונה שבה הוענקו רישיונות לציוד-קצה שאיננו מקומי, אולם הייתה זו הפעם הראשונה שסמכויות האישור רוכזו בידי רשות פיקוח עצמאית. המשטר שהוקם היה משטר רגולטיבי מובהק, משום ששימוש במכשירי ציוד-קצה ושיווק שלהם היה מותנה באישור. כמו כל תהליך אישור ביורוקרטי, היה האישור הזה כרוך בזמן, כסף, שתדלנות וסבלנות רבה. על מנת לבסס את התהליך בחוק, הביא שר התקשורת דאז, אמנון רובינשטיין, את תיקון מספר 5 לחוק הבזק, שממסד באופן חוקי תהליך של "אישור סוג". כלומר, אישור שנתן השר לדגם של ציוד-קצה לשם חיבורו לרשת הטלקומוניקציה הלאומית.

תהליך "אישור סוג" פתח את הדלת ליבוא מוגבר של ציוד-קצה לסוגיו, ויצר בפעם הראשונה שוק פתוח לציוד-קצה. מנקודת ההתחלה הזאת נבנה בהדרגה משטר ליברלי בעל מאפיינים של דה-רגולציה. בנוסף להקלות בתהליך "אישור סוג" וביטול דרישות מקשות, התקבלו הכרעות מרכזיות שהרחיבו את טווח הפעולה של היבואנים והמשווקים של ציוד-קצה. כך, לדוגמה, נפתח שוק המרכזיות העסקיות לתחרות במארכס 1990.^{xvi} הדרך לשינוי המשטר הייתה רצופה מאבקים, ובכמה מהם כשל משרד התקשורת. כך, למשל, התעלמה בזק מזרישת שר התקשורת, רפאל פנחסי, להעביר את הציוד המשווק על ידה תהליך של "אישור סוג" כמו כל משווק ציוד-קצה אחר. דרישה אחרת של רפאל פנחסי - שבזק תצא כליל מתחום שיווק הטלפונים - גם היא הוכשלה. למרות כישלונות אלו, התמונה הכללית העולה מבחינת ההתפתחויות בתחום ציוד-הקצה, היא של קידום התחרות באמצעות הגבלת כוחה של בזק. שנת 1994 הייתה שנת המפנה. ראשית, נפתח שוק הטלפון הראשון לתחרות. מעתה ואילך, ובפעם הראשונה מאז הקמת רשת הטלפונים בארץ, לא חויבו לקוחות חדשים לחכור או לקנות את הטלפון הראשון מבזק בצמוד להתקנת קו הטלפון. שנית, בזק חויבה להקים חברת ציוד-קצה, כחברת בת בעלת הנהלת חשבונות נפרדת. כך נמנע מבזק לסבסד את ציוד-הקצה באמצעות רווחים שמקורם בענפים מונופוליסטיים, ומצב זה אפשר תחרות הוגנת יותר.

קידום התחרות בתחום הטלקומוניקציה מאז 1994 התבטא בהקלה על תהליכי "אישור סוג" באמצעות הכרה באישורי סוג מאירופה ומאמצות הברית (1995), ביטול דרישות האיכות מהציוד והתרכזות בבדיקות תאימות לרשת (1995), הרחבת אישורי יבוא למרכזיות זעירות ובינוניות (1995), ביטול הדרישה להגיש תיעוד מקורי או בעל אישור נוטריוני של הציוד הנבדק (1997), הסמכת מעבדה פרטית לביצוע בדיקות "אישורי סוג" (1997), והחמרת הפיקוח של הממונה על ההגבלים העסקיים על התנהגות קרטליסטית בענף. בעקבות זאת, יצרני ציוד מובילים בעולם פועלים לראשונה ישירות בארץ; יבואן פרטי, יורוקום, הוא הגורם המוביל בענף, ועשרות יבואנים ומשווקים קטנים כגדולים פועלים בשוק.

התהליך בארץ, כמו גם בעולם, בעניין "אישורי-סוג" וקלות העברה של ציוד-הקצה הוא תהליך של דה-רגולציה: פחות ופחות דרישות, זמן מתקצר לאישור מוצר, הכרה בבדיקות שנעשו בחו"ל, הפרטה של תהליך הבדיקה באמצעות מעבדות פרטיות. על פי בחינת המקרה של ציוד הקצה, אפשר לומר שהמדיניות פניה לצמצום רגולציה ולצמצום סמכותה ומעורבותה של המדינה. אך מניתוח המקרה השני - קישוריות רשתות תקשורת - שיוצג להלן, נסיגת המדינה וצמצום הרגולציה הוא רק צד אחד של התחרות הגוברת בשוק, ולא בהכרח הצד המרכזי.

3. קידום התחרות בין רשתות התקשורת: רה-רגולציה

קיומן של רשתות תקשורת בבעלות נפרדת אך בעלות הסכמי קישוריות מתאימים הוא תנאי לתחרות בשוק התקשורת. הפרדיגמה שלאורה פעל ענף התקשורת בישראל, כמו גם ברוב מדינות העולם, היא שקיומן של רשתות תקשורת נפרדות איננו כדאי מהבחינה הכלכלית, וכי התועלת הכלכלית לצרכן ולמשק מקיומה של רשת אחת מאוחדת, היא גדולה יותר מאשר מצב שבו קיימות כמה רשתות מתחרות. האמונה הזאת, שגובשה תחת הדוקטרינה של "מונופול טבעי", נתנה במשך שנים רבות לגיטימציה למונופול הממשלתי. במשטר האטטיסטי-מונופוליסטי לא היו דרושים הסכמי קישוריות, משום שחוץ מכמה רשתות פרטיות של ארגונים כמו צה"ל, הרכבת וחברת החשמל, הייתה בארץ רק רשת טלקומוניקציה ציבורית אחת.

הסכמי קישוריות מאפשרים למשתמש שהוא מנוי של רשת אחת (למשל, ברשת בזק) להתקשר למשתמש של רשת אחרת (למשל, רשת סלקום). קישוריות בין רשתות מחייבת תאימות טכנית, קשר פיזי, והסכמה בין מפעילי הרשתות ובעליהן על תעריפי החיבור. קיומן של הסכמי קישוריות מבטיח אינטגרציה של רשתות בבעלות פרטית ובטכנולוגיות שונות לרשת אחת "הרשת של כל הרשתות" (Noam, 1994). קיומה של אינטגרציה תקשורתית בין רשתות הוא אינטרס ציבורי חשוב. בלי הסכמי קישוריות מתאימים, תוגבל התועלת מהשימוש ברשתות השונות. קידום הסכמי קישוריות הוא לכאורה סוגיה טכנית ומסחרית בין מפעילי רשתות התקשורת השונות. אך למעשה זו סוגיה מכריעה בהסדרת

התחרות, ומחייבת רגולציה מתוחכמת, נמשכת והמצדיקה לכשעצמה הקמת רשות רגולטיבית עצמאית (ובדרך כלל חדשה). יותר תחרות בין מפעילי רשתות תקשורת גוררת יותר רגולציה, לגבי יותר נושאים, ובאופן המעניק לרגולטור כוח ניכר.

המכשלה הגדולה ביותר בהשגת הסכמי קישוריות מסחריים בין רשתות תקשורת שונות נעוצה בעובדה שהאינטרס של הצדדים בהשגת הסכמי קישוריות אינו זהה. חברה גדולה, כמו בזק, יכולה לשגשג גם ללא הסכמי קישוריות עם חברה חדשה שזה עתה נכנסה לשוק, אך החברה החדשה אינה יכולה להתקיים ללא הסכמי קישוריות מתאימים. ללא הסכמי קישוריות בין החברה החדשה לבין החברה המבוססת, יהיו מנוייה של החברה החדשה מוגבלים מאוד ביכולת השימוש במערכת התקשורת שלהם. ללא דרישת הרגולטור וללא משטר רגולטיבי מתאים של הסדרי הקישוריות, אין לבזק תמריץ מתאים לחבר את רשת החברה המתחרה החדשה לרשת שלה. יתרה מזאת, חברה מבוססת, דוגמת בזק ובעתיד חברות אחרות, הפוגשת במתחרה חדש, היא בעלת אינטרס לקבוע תעריפי קישוריות גבוהים ככל האפשר, כי היתרון שלה במספר המנויים מבטיח שתעריפי ההתחשבות בינה למפעילים קטנים יותר יכניסו לה הכנסות גדולות יותר ויקשו על המתחרה החדש. על מנת להמחיש את חשיבותם של הסכמי הקישוריות, מוצגים בטבלה 2 תעריפי ההתקשרות בין בזק לסלקום ופלאפון כפי שהיו בתחילת שנת 1997. משקלול נתוני הטבלה עולה כי תעריפי הקישוריות הם מרכיב מכריע בעלות השיחות הסלולריות. במשך ימות השבוע העבירה סלקום לבזק 34 אגורות מכל שקל שגבתה מהלקוחות שלה. בשבת ובחג עמדה העברה על כ- 24 אגורות מכל שקל.

חיוב מרשת הבזק לטלפון סלולרי			
ימים	מקטע בוק (א"ג לדקה)	חיוב שיחות לפלא-פון (א"ג לדקה)	חיוב שיחות לסלקום (א"ג לדקה)
א-ה	16.38	78.40	48.00
שישי וערבי חג	16.38	78.40	48.00
שבת וחג	11.70	39.80	48.00

טבלה 2: תעריפי קישוריות בין רשתות בארץ

השאלה כיצד צריכים תעריפים אלה להיקבע מעלה שורה של נושאים השנויים במחלוקת לא רק בין אינטרסים עסקיים מנוגדים אלא גם בין כלכלנים (Armstrong Doyle and Vickers, 1996; Laffont Rey and Tirole, 1997). אחד מהנושאים הללו עוסק בשאלה האם תעריפי הקישוריות צריכים לכסות את הוצאות ההשקעה וההפעלה של הרשת (Fully Allocated Cost), או רק את העלות השולית הכרוכה בתוספת השיחות הנובעת מהסדרי הקישוריות ברקע הוויכוח הנוגע בשאלות של הוגנות וחשיבותו של הרכוש הפרטי, עומד גם החשש שתעריפי נגישות נמוכים יספקו תמריץ שלילי להשקעה ברשתות תקשורת. אין

תמימות דעים בעניין זה, וכל תשובה שתינתן כוללת מידה מסוימת של שרירות-לב ומשאירה שיקול דעת רב למקבל ההחלטה. הפערים בתעריפי הקישוריות בארצות שונות (עד פי 15!) , כפי שמודגם בטבלה מספר 3, מעידים על מרחב התמרון הגדול שיש לרגולטור כאשר עליו להחליט על התעריף המתאים למדינתו.

תעריפי קישוריות (ללא מע"מ)	המדינה
47	איטליה
28	ספרד
23	גרמניה
18	צרפת
14	שבדיה
14	ישראל
8	יוון
6	בריטניה
3	ארצות הברית

טבלה 3 : תעריפי קישוריות בין רשתות נייחות וסלולריות
(1997, א"ג, מקור: ישראל: לוי-פאור, אחרים: Financial Times)

למרחב התמרון הזה הנתון לרגולטור (בירוקרט) הוא בעל השלכות מכריעות על רווחיות השחקנים העסקיים. למעשה, חלק ניכר מהכנסות בזק וחלק ניכר מהוצאות חברות הטלפון הסלולריות מוכתבות על ידי תעריפי הקישוריות. מורכבותם וחשיבותם של תעריפי הקישוריות גדלה ככל שעולה מספרם של ספקי התקשורת. אם מדיניות התחרות תמומש, יפעלו בשוק עשרות ספקי תקשורת שיהיו קשורים במאות הסכמי קישוריות (איור מספר 1 מתאר מבנה עתידי אפשרי של שוק הטלקומוניקציה בארץ). הסדרת תעריפי הקישוריות והתאמתם היא עניין המחייב הסדרה מתאימה של תעריפי הקישוריות והענקת שיקול דעת לרגולטור לקבוע ולשנות אותם בהתאם לתנאי השוק ולמצב הטכנולוגי. הצורך בכך הוכר בחוק הטלקומוניקציה האמריקני משנת 1996, בהסכמים ובתקנות האיחוד האירופי בנושא וגם בדו"חות שונים של משרד התקשורת שעסקו בפתיחת שוק התקשורת לתחרות. כך למשל, קבע דו"ח ועדה ברשותו של מנכ"ל המשרד, דניאל רוזן, כי "הטיפול בהסדרת נושא הקישוריות הוא טיפול מתמשך... [וכי יש] לתקן את חוק הבזק באופן שיאפשר לגורם המסדיר לקבוע הסדרי קישוריות - קישורי גומלין בין רשתות תקשורת - על פי שיקולים של קידום תחרות במשק התקשורת, קידום השקעות בתשתית ופיתוח שירותים מתקדמים לציבור בישראל, וכן יעניק לגורם המסדיר סמכויות לקביעת הסדרי הקישוריות, כולל הסדרים טכניים, הסדרים תפעוליים ותעריפי קישוריות, ולהטיל חובות אלה על כל בעלי הרישיונות..." (משרד התקשורת, 1997, 44, 45).

הקביעה כי הרגולטור יהיה בעל הסמכות לקבוע את תעריפי הקישוריות מרחיבה את סמכותו בפקוח המחירים מקביעת המחיר לצרכן (או המחיר הקמעונאי) לקביעת המחירים

הסיטונאים בענף. עוצמה זו אינה מתיישבת עם תיאורים של מהפכת התקשורת כתהליך של נסיגת המדינה. יתרה מזאת, קיימת הסכמה רחבה ולפיה על הרגולציה להיות "רגולציה אסימטרית", דהיינו כפיית כללי התנהגות מחמירים על שחקנים דומיננטים, כך שיווצר כר פעולה נוח יותר לשחקנים חדשים או קטנים.^{xvii} ההכרה בצורך להקים רשות רגולטיבית ולהסדיר את הסכמי הקישוריות בין רשתות תקשורת שונות היא נחלת הכלל. המגמה היא לקדם את התחרות באמצעות כפיית כללים רגולטיביים ולהתיר לרגולטור מרחב תמרון. המדינה אמנם נסוגה מאספקת שירותי תשתיות תקשורת בעצמה, אבל היא משמשת בתור הרגולטור של השוק. כרגולטורים, חופשיים פקידי המדינה והשרים מעול האחריות לפרנסת עובדי בזק וממחויבות למנהליה. ההשתחררות מנטל זה הופכת את הביורוקרטיה המדינתית ל"רזה", זריזה ואולי "רעה" יותר (lean & mean). האוטונומיה שלה גדלה וביצועיה חשובים לקידום הענף, לא פחות מאשר בעבר.

4. המדינה הרגולטיבית כמדינת תחרות - ההשוואה והשלכותיה

ההשוואה בין אסטרטגיית קידום התחרות (או הליברליזציה) בשוק ציוד-הקצה לבין זו בשוק רשתות התקשורת מלמדת שיחד עם דה-רגולציה בתחומים מסוימים (ציוד) קיימת רגולציה גוברת (רה-רגולציה) בתחומים אחרים (קישוריות רשתות). כפי שעולה מהשוואת התהליכים והשלכותיהם בטבלה 4, במקרה של ציוד-קצה אפשר לראות יותר תחרות ופחות חוקים, ואילו במקרה של קישוריות רשתות יש יותר תחרות ויותר חוקים. כתוצאה מכך הוחלט בכל מדינות המערב להעביר את הסדרת קישוריות הרשתות (כמו גם את נושאים דוגמת השירות האוניברסלי ומספור) לטיפול של רשות רגולטיבית עצמאית - הנהנית ממעמד מקצועי אוטונומי המוסדר באמצעות חקיקה ראשית ופיקוח בית הנבחרים. התמונה שעולה מתוך בחינת תהליך הרפורמה היא רב ממדית - דה-רגולציה בתחומים מסוימים מלווה ברה-רגולציה בתחומים אחרים. אולם אסור שרב הממדיות הזו תמנע ממנו מלראות שהתהליכים המכריעים בקידום התחרות, הם תהליכים של רה-רגולציה. לא רק משום ששוק ציוד-הקצה הוא שוק שולי לעומת שוק רשתות התקשורת, אלא משום שבחינת התהליכים בנושא הסדרת שוק הלווין, הסדרת שוק הכבלים והסדרת שוק האינטרנט מלמדת שהמקרה של קישוריות הרשתות מייצג את התהליכים בהם בצורה יותר נאמנה מהמקרה של ציוד-הקצה.

רשתות תקשורת	ציוד-קצה (טרמינלים לרשת)
יותר תחרות	יותר תחרות

ופחות חוקים	ויותר חוקים
דה-רגולציה	רה-רגולציה
סוכנות מרכזית לטיפול בבעיות של ריכוז כוח כלכלי: "הממונה על ההגבלים העסקיים"	סוכנות מרכזית לטיפול בבעיות של ריכוז כוח כלכלי ושל שירות אוניברסלי: "רשות רגולטיביות עצמאית לתקשורת"
התזה של נסיגת המדינה זוכה לתימוכין	התזה של נסיגת המדינה אינה זוכה לתימוכין
המקרה הפחות חשוב אשר למרבה הצער נתפס כמקרה הייצוגי	המקרה היותר חשוב שאילו צריך להתכונן

טבלה 4: הפנים השונות של הרפורמה בטלקומוניקציה הישראלית

ניתוח היחסים בין השינוי הטכנולוגי לקידום התחרות בתחום התקשורת מעלה כי לטכנולוגיה, ובייחוד לטכנולוגיה הדיגיטלית והסלולרית, יש תפקיד חשוב בקידום התחרות הן בתחום ציוד-הקצה והן בתחום רשתות התקשורת. בתחום ציוד-הקצה נשבר המונופול של חברות הציוד האנלוגיות על ייצור מכשור סטנדרטי, והמכשירים הדיגיטליים (דוגמת טלפון הלחיצים, הטלפון עם זיכרונות וחיוג מחדש) הצטרפו למכשירים הניידים ולמכשירים חדשים כמו משיבוניס ופקסים יוצרו מחוץ למעגל הספקים הישן שהיה קשור בטבור לחברת התקשורת הממשלתית. טכנולוגיה סלולרית יצרה בפעם הראשונה אלטרנטיבה כלכלית לרשת הנייחת וחייבה הסדרי קישוריות. כאלה הם גם רשתות הטלפוניה באמצעות לוויין ורשתות הנתונים הייעודיות שבאמצעותם נקבל שירותי אינטרנט ברוחב פס גבוה.^{xviii} הטכנולוגיה, יש לזכור, אינה שחקן פוליטי, החלטות מתקבלות על ידי מעצבי מדיניות ולא על ידי טכנולוגיה. גם אם הטכנולוגיה פותחת **חלונות מדיניות** לליברליזציה כיום ולמונופול בעבר, אין בה כדי להכריח את מעצבי המדיניות בכדי להשתמש בחלון הפתוח. אין שום הכרח, ששירותי טלפון סלולרי, פרי טכנולוגיה חדשנית, יסופקו על ידי חברות מתחרות. מפעיל יחיד או אפילו כמה מפעילים הנמצאים בקשר של תיאום מחירים (קרטל) יכולים לספק שירותים אלה. את התחרות מקדמים מעצבי מדיניות ורגולטורים ולא הטכנולוגיה. הדוגמה של הסכמי קישוריות מרתקת בהקשר זה. הסכמי קישוריות היו אפשריים והשתמשו בהם בפועל כבר בסוף המאה הקודמת. אך בהיעדר רגולציה מתאימה, השתמשו בהם כדי ליצור מונופול ולא כדי לאפשר תחרות. אחת מהדרכים של חברת AT&T במסגרת השתלטותה על שוק הטלפונים בארצות הברית בתחילת המאה, הייתה לאפשר למפעילים קטנים קישוריות לרשת שלה ואחר כך, באמצעות איום בניתוק הקישוריות, להשתלט על המפעילים הקטנים (Bickers, 1991; Weare, 1996).

עיצוב מדיניות של תחרות ומאבק פוליטי נוקשה על יישומה הם תנאים מכריעים בקידום תחרות. הטכנולוגיה החדשה הציגה לא יותר מאשר תנאי סביבה נוחים. תנאים אלה אפשרו לחסידי התחרות, ובראשם קבוצה של כלכלנים ומהנדסים, לשנות את משטר הטלקומוניקציה

בארץ באמצעות לחץ על מקבלי ההחלטות וניסיונות לשכנע אותם בחשיבות העניין. חמושים באידיאולוגיה ליברלית ותפיסות של כלכלת שוק יצאו קבוצות אלו לרפורמה שתועלתה רבה ונזקיה מעטים. יחד עם זאת, חשוב לזכור, שהצלחתם אין בה בהכרח הפיכה של ישראל למדינת "שומר הלילה". הפרדוקס הוא שבמהלך הרפורמה המדינה מקבלת עליה תפקידים חשובים ומרכזיים ביותר. הרפורמה בשוק מחייבת גם רפורמה במבנה המדינה. עיקרה של רפורמה זו הוא מעבר ממדינה המספקת שירותים למדינה המפקחת על טיבם של השירותים, על איכותם, על אופן הגישה אליהם ועל האופן שבו הם מסופקים לציבור (מידת התחרות).

5. סיכום - על חיוניות רפורמות שוק ורפורמות בתפקידי המדינה

הניתוח של תהליך השינוי במדיניות התקשורת הישראלית מצביע על תהליך של "ליברליזציה מלמעלה". הכוח הדינמי והפעיל ביותר בדחיפת תהליכי הרפורמה נמצא בצמרת משרד התקשורת ובמשרד האוצר (בעיקרו של דבר אגף התקציבים). בשלבים מאוחרים יותר, ובעיקר מאז 1995, אפשר לזהות את הרשות להגבלים עסקיים כגורם חשוב בדחיפה לליברליזציה. התמונה הכללית היא של קידום הרפורמה במשך השנים בעיקר על ידי ביורוקרטים-יזמים יותר מאשר פוליטיקאים. תהליך הרפורמה היה עקיב ומתמשך ואת תחילתו אפשר לראות כבר בשנות השמונים המוקדמות. במשך שני העשורים של הרפורמה התחלפו שבעה שרים מארבע מפלגות שונות. כולם - שמרנים, ליברליים, סוציאל-דמוקרטים ודתיים - קידמו אותה במידה ניכרת. הניתוח הפוליטי המעניין ביותר בבחינת הכוחות התומכים ברפורמה מתייחס לשחקנים שאפשר היה לצפות מהם שיתרמו לה. אבל בפועל הם מילאו תפקיד פסיבי. אנשי העסקים, שהרוויחו מהרפורמה, לא היו אלה שדחפו אותה. התמונה של מעמד בינוני חלש וקהילה עסקית שאינה עושה די לקידום האינטרסים שלה, מתחזקת בעקבות בחינת המקרה של הרפורמה בשוק הטלקומוניקציה המקומי. ניתוח זה מחזק פרשנויות מדינתיות (state-centered) של תהליכי רפורמה במדיניות הציבורית הישראלית על חשבוןן של גישות פלורליסטיות יותר המצביעות על התארגנויות אינטרסנטיות, כמי שדוחפות לשינויים במשטר הפוליטי-כלכלי של ישראל.^{xix}

ההצלחה היחסית של מדינת ישראל בתחרות בתחום התקשורת אינה בגלל נסיגת המדינה ושבירת סמכותה, אלא בגלל יכולתה לפעול בנחישות יחסית כלפי השוק וכלפי זכויות המוקנות מתוקף "קדושת הרכוש הפרטי". המדינה אינה נסוגה בהכרח בגלל הליברליזציה, ובתחומים חשובים היא הופכת אפילו לשחקן מרכזי יותר. במקום הפרשנות הדומיננטית הרואה בנסיגת המדינה את הפן המרכזי של המהפכה בתקשורת, מציג המאמר תמונה רב-

ממדית: תהליכי דה-רגולציה ותהליכי רה-רגולציה הם חלק מתמונה כוללת יותר של רפורמה רגולטיבית, שהיא לב הליברליזציה של הטלקומוניקציה בישראל. השוואה זו מקדמת את ההבחנה בין שני סוגים של תחרות: א. תחרות דה-רגולטיבית, שבה התחרות גוברת, תפקיד המדינה מצטמצם ובהתאמה מצטמצם גם מספרם של החוקים והתקנות; ב. תחרות רגולטיבית, שבה התחרות גוברת, תפקיד המדינה מתחזק ובהתאמה גדל גם מספרם של החוקים והתקנות (Vogel, 1996; Levi-Faur, 1998). היחסים בין שוק למדינה אינם יחסים שהם בהכרח יחסים של סכום-אפס. אין שוק ללא המסגרת המוסדית של המדינה, וכפי שמתברר מהדוגמה של ברית המועצות לשעבר, מדינה ללא שוק אינה אופציה מושכת במיוחד.

רפורמות שוק, כולל החדרה של התחרות וקידומה, מחייבות ארגון מחדש של רשויות הפיקוח, ההסדרה, חיזוק מעמדם של הרגולציה והרגולטורים והבחנה ברורה יותר בין התפקידים של קביעת המדיניות, הרגולציה ואספקת השירותים של המדינה. ללא מבנה רגולטיבי מתאים, קשה יהיה לקדם תחרות ולשחוק את מעמדם של גופים מונופוליסטיים. גם אם הדבר אפשרי בכמה תחומים, הדעת נותנת שרשות כזאת חיונית הן מבחינת מעמדה ושמירתה של התחרות בטווח הארוך, והן בשל עדיפותה של הרשות בקידום תחרות ורפורמות אחרות תוך שמירת אינטרסים חברתיים ולאומיים. לא פחות חשוב, רגולציה מחייבת מומחיות רבה במשפט, כלכלה, הנדסה ומינהל, והיא נותנת כוח רב מאוד בידי הרגולטור. כיוון שכך, רצוי לעגן את תפקידי הרגולציה בידי מומחים ולהותיר בידי השרים הממונים את קביעת המדיניות.

לכאורה יש קונסנסוס סביב עניין זה. בפועל נמנעה שרת התקשורת היוצאת, לימור לבנת, ומנכ"ל משרדה מקידום הנושא, אף שכבר מסוף שנות השמונים נשמעו קריאות והמלצות להקמת רשות כזאת. ב-31 באוגוסט 1993 החליטה ממשלת העבודה להקים ועדת מומחים שתבחן את השאלה. ועדה זו, בראשות דוד בועז ובהשתתפות דוד תדמור ויצחק איש הורוביץ, המליצה לבטל את משרד התקשורת ולהעביר את רוב תפקידי הרשות לאומית לתקשורת שבראשה יעמדו שבעה נציבים, והיא תהיה אחראית הן על תחום המדיה והן על תחום הטלקומוניקציה (משרד התקשורת, 1996).^{xx} החלטת ממשלה העבודה מיום 29 במאי 1996 העניקה אישור להכנת הצעת חוק והקציבה שישה חודשים להקמתה של רשות לאומית לתקשורת. סמוך למועד זה התרחש מהפך פוליטי, הליכוד עלה לשלטון, ולימור לבנת מונתה כשרת התקשורת. שרים אינם רוצים לחסל את המשרדים שבראשם הם עומדים לפחות כל עוד הם מכהנים בתפקידם, ולבנת הכניסה את הנושא להקפאה עמוקה. למרות דו"חות שונים הממליצים על הקמת רשות כזאת, כולל המלצה של מנכ"ל משרד התקשורת עצמו, לא עשו לא הוא ולא השרה שום מהלך לבירור הסוגיות השונות הכרוכות

בהקמת הרשות ולא הציגו טיוטת חוק בעניין זה. חילופי השלטון בשנת 1999 ועליית ממשלת העבודה לא שינו את המצב מעיקרו. דומה ששר התקשורת הנוכחי, בנימין בן-אליעזר, ממשיך לפעול באותם דפוסי פעולה של קודמיו.

חסרונה של רשות לאומית לתקשורת אינה רק עניין אקדמי. היא אינה נוגעת רק לשאלות של מינהל תקין ולמידת התקינות הדמוקרטית שבה שרים מכריעים בשאלות של קבוצת זכיינים כזאת או אחרת ולמעשה חורצים גורלם של אנשי עסקים. שורה ארוכה של עניינים עומדת וממתינה להבשלתו של תהליך רגולטיבי, ובינתיים הציבור הישראלי משלם מחיר יקר תמורת שירותי התקשורת הניתנים לו, ומתעכבת הכנסתן לשימוש של טכנולוגיות חדשות.^{xxi} מצב זה מנוגד לאינטרס הצרכני, אינו לרצון משרד התקשורת ומנוגד לאינטרסים של קבוצות עסקיות ואינטרסים כלכליים. כולם מפסידים וכולם לא מרוצים. הגיע הזמן אפוא להוציא את ההבטחה להקמת רשות לאומית לתקשורת מהכוח אל הפועל. רשות מעין זו תתרום לפיתוח מסורת רגולטיבית בישראל ולהמרצה של תהליכי שינוי בשוק התקשורת; יחד עם זאת, היא גם תשמור על אינטרסים חברתיים ולאומיים.

הערות

ⁱ פלורליזם טכנולוגי ניכר בתחרות בין לווין וכבלים, אינטרנט וטלפוניה, כבלים וטלפון, סלולרי מול טלפוניה ניחת.

ⁱⁱ תהליך הדיפרנציציה נמצא בעיצומו. מצד אחד הועברו תפקידי העברת השירותים לחברת ממשלתית כך שמשרד התקשורת שומר בידיו את תפקידי עיצוב המדיניות והרגולציה. בעתיד עשויה להתרחש הפרדה בין תפקידי עיצוב המדיניות לבין תפקידי הרגולציה - לדוגמה על ידי הקמת רשות תקשורת עצמאית שתופקד על הרגולציה ועליה בלבד.

ⁱⁱⁱ הביטוי מהפכת התקשורת בישראל מציין מספר שינויים רדיקליים בארגון כלכלת התקשורת, בטכנולוגית התקשורת, ביצירת דפוסים חברתיים חדשים של לימוד, עבודה ובילוי, ובתשומת הלב האקדמית והציבורית שלה זוכה התחום. יתרונות השימוש במושג "מהפכה" הם בעיקרו של דבר משיכת תשומת הלב לשינויים הרדיקלים בתחומים ה"ל". עדיין חשוב להזהיר שהביטוי מהפכה אינו מציין בהכרח שינויים בכל תחומי התקשורת ובדאי שלא לקבוע אפריורית שכל השינויים הללו או אפילו מדביתם הם שינויים חיוביים. בעניין זה עלינו להיות זהירים וביקורתיים בכל הקשור במשמעויות הנורמטיביות הכרוכות בשימוש במושג "מהפכת התקשורת".

^{iv} דוגמה פרדיגמטית היא דוגמה שלאורה נבנות הסכמות מדעיות ואידיאולוגיות מרחיקות לכת. התהליך של יצירת פרדיגמות מדעיות, כפי שנותח ותואר על ידי קון בהתייחס לעולם המדעי, מורחב כאן לעולם הפוליטי.

^v הדמיון נובע מתהליכים דומים בשני התחומים ומהתמזגות (convergence) כלכלית, טכנולוגית ופונקציונלית של מספר תחומי טלקומוניקציה ומדיה.

^{vi} שירות אוניברסלי מוגדר בצורות שונות אולם כאן הכוונה להבטחת שירותי תקשורת מינימלים לכל אזרח ללא קשר למקום מגוריו והכנסתו. תעריפי גישה מבוססי עלות, הם תעריפים המבטאים את העלות של השירות והביקוש לו, אבל לא כוח כלכלי מונופוליסטי. הדגש כאן הוא על יצירת משטרי מחירים שיאפשרו חיבור רשתות וקישוריות בין ספקי תקשורת. חשיבות הנושא מובהרת בהמשך המאמר. סביבת תוכן פתוחה מאפשרת לכל יצרן תוכן (מפיק, במאי ויוצר) להתקשר עם כל ספק תוכן (חברת שידור, חברת כבלים, חברת לווין, בעל בתי קולנוע ותיאטרון) ומגבילה את היכולת של ספקי התוכן להיכנס להסכמי בלעדיות עם יצרני ומשווקי תוכן.

^{vii} סקירה על ראשית מערכת הטלקומוניקציה בארץ, ראה, ביגר, 1983, 117-121.

^{viii} קורפורטיזציה (corporatization) היא העברת פונקציות ממשלתיות שסופקו ישירות על ידי משרד ממשלתי לידי חברה ממשלתית.

^{ix} השינויים הרדיקליים בביצועי סקטור הטלקומוניקציה הישראלי מתבטאים בירידה החדה במספר הממתנינים לחיבור לרשת הטלפוניה. במרץ 1984 היו 257 אלף ממתנינים, בשנת 1989 ירד מספרם ל 41 אלף ובשנת 1991 ל- 18 אלף. קצב הגידול של המערכת עמד בעשור זה על ממוצע שנתי של 7.5%. בעוד שגודל שירותי שנים להתקין את המיליון הראשון של קווי טלפון בארץ, נדרשו רק עשר שנים על מנת להעמיד את המספר על שתי מיליון בשנת 1994. בעוד שבשנת 1984 היו רק ל- 72% מהמשפחות הישראליות טלפון, עשר שנים לאחר מכן היה ל- 95% טלפון.

^x ראה רשימה של דוחות אלו בביבליוגרפיה של מאמר זה.

^{xi} העברת כספים מתחומים שבהם בזק היא מונופול ולכן יש לה בהם שולי רווח גבוהים לתחומים שבהם היא נמצאת בתחרות אם מתחרים שאינם נהנים מרווחים מונופוליסטים מאפשר למונופוליסט להשתמש במשאביו הכלכליים בצורה בלתי הוגנת ולהוציא אל מחוץ למשחק מתחרים קטנים. מניעת הסבסוד הצולב היא לכן אחת מהמטרות העיקריות שעומדות בפני מי שמעוניין לקדם תחרות ולצמצם את תחומי הפעולה המונופוליסטית.

^{xii} ההסכם פורט במכתב התחייבות של הממשלה מפרברואר 1996 שכלל נכונות להוריד את דמי הזיכיון שהחברה משלמת לממשלה מ- 8 ל- 5 אחוזים. והורדת מקדם ההתעלות שבו מחויבת החברה בעת חישוב תעריפה ב- 3%. כמו כן הובטחו לבזק תעריפי קישוריות על ידי ספקי התקשורת הבינלאומית החדשים.

^{xiv} . משטר רגולטיבי, מסדיר, מפקח ומווסת, את פעולת שחקני השוק ומגדיר את סמכויות ותפקיד סוכנויות המדינה כלפיהם.

^{xv} שירותי הטלקומוניקציה בישראל אוגדו עם הקמת המדינה במשרד התחבורה, לאחר שנים מעטות אוגדו במשרד עצמאי, משרד הדואר שלימים שינה את שמו למשרד התקשורת.

^{xvi} . מאותה עת הוגדרה הרשת הציבורית כך שתסתיים בכניסה לחצר הלקוח. הגדרה כזאת של נקודת סיום הרשת אפשרה ללקוחות עסקיים ומוסדיים לצאת במכרזים להתקנה, הפעלה ותחזוקה של רשת התקשורת הפנימית.

^{xvii} רגולציה אסימטרית, הפוגעת בעיקרון של חוק אחד לכולם, הופעל במספר מקרים. כך, למשל, נמנעה מבזק היכולת להוריד את מחירי השיחות הבינלאומיות במשך תקופה ארוכה על מנת לאפשר כניסה נוחה לשוק של המפעילים הבינלאומיים. גם לאחר הפעלת התחרות נדרשה בזק לשמור על תעריפים גבוהים מתעריפי המפעילים החדשים.

^{xviii} רחב פס גבוה מאפשר העברת נתונים מהירה. רשתות הטלפון וקווי הנחשת, שעליהם יושבת כרגע מרבית תשתית האינטרנט בעולם, מסוגלים להעביר כרגע רחב פס נמוך- נתוני טקסט וקבצי שמע (אודיו). בעתיד הקרוב, עם שדרוג מערכות אלה וכניסת הכבלים והלווין לתחום אספקת האינטרנט, ניתן יהיה להעביר בנחות ומהירות גם קבצי וידאו ותמונות - הדורשים רחב פס גבוה יותר.

^{xix} לפרשנויות מדיניות וליוכוח בין גישות ממוקדות-חברה וגישות ממוקדות-מדינה ראה, (Skocpol, 1985).

^{xx} ההמלצה כללה המלצה לאמץ את המודל של ה-FCC האמריקאי שבו מדיה וטלקומוניקציה מאוחדים תחת קורת גג אחת ולא את המודל הבריטי של OFTEL שבו מדיה וטלקומוניקציה כפופים לרשויות נפרדות.

^{xxi} שיקולים של קוצר מקום מאפשרים לתת רק ארבע דוגמאות לעניין זה. ראשית, הציבור בישראל אינו יכול לקבל שירותי תקשורת אינטרנט רחבת סרט דרך בזק או הכבלים כיוון שמשרד התקשורת ובזק לא הגיעו להסכמה בדבר זמינות השירות בפריפריה (לדוגמה, קריית שמונה ואילת) ומכיוון שמשרד התקשורת וחברות הכבלים נמצאים במלחמה על אודות הפיזיית המגיעים להם בשל הכנסת שידורי לוויין לתחומם. שירותי אינטרנט רחבי סרט, חיוניים לשם פתיחת צוואר הבקבוק של איטיות התקשורת, משרד התקשורת, אמנם לשם מטרות ראויות, מונע את הגישה של האזרחים אליהם. חברת בזק נפגעת, חברת הכבלים נפגעת, יצרניות ציוד התקשורת המקומיות (אורכית, אי.סי.אי וכו'), נפגעות, הציבור נפגע ומשרד התקשורת בוודאי לא מאושר ממצב זה.

דוגמה שניה, משרד התקשורת מונע כיום מחברות הכבלים לפרק את חבילת הערוצים האחידה לחבילות משנה לפי רצונו ובחירותו של הלקוח. במשך שנים נמנעו חברות הכבלים מלספק שירות זה. היום עושה את זה משרד התקשורת. מדוע? ראשית, בגלל רצונו לטפח את חברות ה-DBS הצפויות להיכנס לשוק בשנה הבאה. שנית, בשל מערכת שיקולים הקשורה לרצונו לקבל מהם ויתורים בנושא הפיזיית ובנושא הבעלות על חברת התוכן אי.סי.פי. בהעדר מסגרת רגולטיבית מוצקה, נדרש משרד התקשורת להשתמש באמצעים הפוגעים ישירות בציבור הרחב.

דוגמה שלישית, תחרות בשוק התקשורת המקומי מחייבת פתרון של בעיות המספור. הכוונה היא לעובדה שלא תיתכן תחרות מקיפה ללא יכולת של בעל קו הטלפון לשמור את מספר הטלפון שמלווה אותו שנים רבות ברשותו. על מנת להפוך מספרי הטלפון לרכוש הציבור, ולא לרכוש בזק, יש להקים תוכנית מספור מתאימה ורשות רגולטיבית שתקצה ותנהל אותם. עד כה לא נעשה דבר בעניין זה. אולי השוק יהיה פתוח לתחרות בעוד מספר שבועות אבל התחרות בפועל לא תתאפשר.

דוגמה נוספת למחיר הכבד של החלל הרגולטיבי היא הבעיה שהועלתה בתחילת השבוע בבית המשפט המחוזי בת"א. תביעה ייצוגית בסכום של 2 מיליארד שקל הוגשה על ידי עו"ד יעקב אנוך כנגד חברות סלקום, פלפון ובזק בשל חיובי יתר עבור זמן אוויר בעת השארת הודעות בתאים הקוליים של מנויי סלקום ופלאפון. התביעה הוגשה נגד בזק, סלקום, ופלאפון. התביעה נראית סבירה כי מתברר שאין כל שימוש בזמן אוויר בעת השארת הודעה בתא קולי וכי ההודעה נעשית בתקשורת קווית. בהעדר מסגרת רגולטיבית מתאימה העוסקת גם בעניין זה צריכות עכשיו החברות להתמודד עם בעיה משפטית קשה. ייתכן מאוד שבהנפקה המיועדת של סלקום תצטרך להינתן הודעה מתאימה על התביעה שבפניה היא עומדת. המחיר שבו היא תונפק עשוי להיפגע מעצם קיום התביעה. זה לא טוב לחברות ולא טוב לאזרח. זה גם לא מאיר את משרד התקשורת באור יפה.