

Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №:	04-04-115
Дата:	26.03.09

ДО
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА

ГР. СОФИЯ, 1000
ул. "Гурко" № 6

На вниманието на д-р Веселин Божков – Председател

Относно: Писмо с изх. № 04-04-115/16.03.2009 г. от Комисията за регулиране на съобщенията, във връзка с изменение на мерките по анализите на пазарите на дребно на фиксирани телефонни услуги

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

С Ваше писмо изх. № 04-04-115/16.03.2009 г. ни уведомявате, че е необходимо допълнително изменение на проекта на пазарен анализ и предложения за регулаторни мерки по отношение на фиксираните пазари на дребно, приети с Решение № 2307/20.11.2008 г. на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС). Като причина, КРС е изтъкнала получени становища при общественото обсъждане на проекта.

Общи коментари

В резултат на промените, КРС съществено е разширила регулаторните мерки, наложени в първоначалния вариант на проекта. Считаме, че преобладаващата част от промените нямат нужната обосновка. Намираме, че направеният анализ за пропорционалност на наложените мерки е формален и почива изцяло на недоказани предположения. Никъде не е направена оценка на потенциалния ефект върху конкуренцията от въвежданите изключително резки мерки за намаляване на цените на пазарите на генериране и терминиране във фиксирани мрежи, които още през втората половина на тази година ще изравнят цените със средните в ЕС. Безспорно е, че при налагането на всяка мярка на пазара на дребно, следва да има достатъчно сериозни доказателства за това, че въвежданите ограничения на пазарите на едро няма да доведат до ефективна конкуренция. По този начин при определянето на мерките на пазара на дребно не е спазен основен принцип при регулирането на пазара - свеждане на регулаторното въздействие до минимално необходимото.

КРС не е отчела и последните законодателни промени. Предложените допълнителни ограничения по отношение на историческия оператор стигат до възможно най-тежките форми на регулация. На практика се стига до регулиране на печалбата на историческия оператор. В същото време, той търпи загуби от задължението си да предоставя универсалната услуга без възможност за компенсация. Съгласно последните изменения на Закона за електронните съобщения, като оператор със значително въздействие върху пазара, БТК не би могло да получи никакво обезщетение за изпълнението на социалните функции на българската държава в областта на електронните съобщения.

Предвид казаното по-горе, предложенията за изменение, според нас, ще доведат до свръхрегулация на фиксирания сектор. В условията на силна субституция на фиксираните с мобилни услуги, като допълнителен утежняващ фактор, подобен подход би се отразил изцяло негативно върху развитието на пазара на фиксирани телефонни услуги. Ще бъде ускорено свиването на пазара на фиксирани телефонни услуги, в резултат на което ще намалеят инвестициите в нови услуги и технологии.

Следва също да се отбележи, че възприетият подход за регулиране на фиксирания сектор е значително по рестриктивен от този, възприет по отношение на пазара на мобилни мрежи и услуги. В този смисъл, предложените от КРС промени ще доведат и до нееднакво третиране на предприятията на пазара.

Във връзка с гореизложеното, бихме желали да предложим на Вашето внимание коментарите и препоръките на „Българска телекомуникационна компания“ АД.

По отношение определянето на цените за WLR

Считаме, че избраният от КРС подход за определяне на цените на едро за предоставяне под наем на абонатна линия по принцип е подходящ. В същото време методът, използван за определяне на конкретния размер на Retail minus, според нас, е необоснован.

Изборът на сравнима държава, който е направен на база на брой линии и пазарен дял, е некоректен и не може да даде реална представа за разходите в съответните мрежи. При налагане на мярка, базирана на сравнителен анализ, следва да се отчитат техническата реализация и развитие на съответните мрежи в сравнимите страни, различията в покупателната способност, икономиите от мащаба и като цяло да се ползва сравнителен анализ на база на разходите за сравнимите мрежи, а не брой линии и пазарен дял на операторите. Считаме че, че избраният от КРС подход води до значително по-голяма неточност при определяне на адекватен размер на Retail Minus отколкото, прилагането на потвърдената от КРС и действаща Система.

Предвид казаното, според нас предложените проценти за Retail Minus противоречат на цитирания принцип за формиране на отстъпката, базиран на avoidable costs. В съответствие с одобрената Система за определяне на разходите, пълният разход за 2008 г. за предоставяне на услугата месечен абонамент за обикновен телефонен пост е в размер на 10,89 ст. на месечна база. Разпределените разходи за билинг, събиране на вземания, общи присъщи разходи за дейността на компанията – административни, финансови, управленски и разходи за маркетинг и развитие са в размер на 1,36 лв. на месечна база, което съставлява 12.5% от пълния разход (avoidable costs за алтернативните оператори).

Следва също да бъде отбелязано, че първоначалното ниво на Retail Minus, налагано в болшинството от държавите в ЕС, където подобна мярка е приложима, е между 10 и 12 %.

Предлагаме първоначалното ниво на Retail minus, да бъде определен на тази база в размер не по-голям от 12%.

По отношение регулирането на цените на разговори в собствената мрежа

Считаме, че наложеното задължение за определяне на цени на дребно като разходоориентирано на база на резултатите от Системата за определяне на разходите е непропорционално. В допълнение, наложеното задължение за съобразяване на промените на цените на дребно със стъпките за промяна на цените на едро (цени за генериране и терминиране) ще доведе до още по силна диспропорция в регулацията.

При анализа на пазарите на едро, въпреки представените разходи на база на Системата, използваща FAC, KPC е счела за нужно налагането на Glide path на база на сравнителен анализ, като ограниченията не са съобразени с пълните разходи за минута разговор. В допълнение, по отношение на цените за генериране и терминиране е предвидено въвеждането на LRIC система за определяне на разходите. Считаме, че предвиденото разработване и поддържане на две различни системи за определяне на разходите за цените на едро и дребно е в противоречие с регулаторната рамка на ЕС, предвиждаща еднакъв подход при регулиране на цените на едро и дребно. Това ще доведе до силни диспропорции на цените на едро и цените на дребно. Предвид различните методики за определяне на разходите ще се стигне до прекомерен марж между цените на дребно и едро. Това би изкривило нормалната конкурентна среда и безспорно не е в интерес на крайните потребители. Поддържането и резултатите от прилагането на двете различни системи едновременно ще породят необоснована финансова тежест за БТК.

В допълнение следва да бъде отбелязано, че ЗЕС по същество не променя ограниченията и изискванията по отношение определяне на цените на дребно. Действащите цени са одобрени от КРС. Предвид това, не следва да се въвеждат допълнителни изисквания към определянето на цените на дребно и да се изисква промяна на съществуващите цени, без конкретни убедителни аргументи в подкрепа на предположението, че предвидените нови задължения на пазарите на едро няма да са достатъчни за постигане на целите на регулирането.

Допълнителни аргументи в тази посока могат да бъдат приведени въз основа на Препоръките на ЕК във връзка с налагане мерки на пазарите подлежащи на *ex ante* регулиране.

Прекалено високите цени не могат да бъдат конкурентен проблем по отношение цените на дребно за разговори в собствената мрежа. Трафичните услуги не попадат и в обхвата на универсалната услуга. Изводът е, че липсват каквито и да било основания (правни или фактически) за регулиране на печалбата на предприятието.

Предвид липсата на сериозни фактически аргументи от страна на КРС считаме, че като най-тежка възможна форма на ценови контрол, в случая, би могло да бъде наложено задължение за формиране на цените на дребно въз основа на прилаганата и до сега „ценова кошница“, базирана на изменението на индекса на потребителските цени +/- фактор, който дава допълнителна възможност на регулатора за въздействие. Комбинирано със задължението за внасяне на цените в КРС един месец преди влизане в сила, това гарантира възможност за Регулатора да прави проучвания за ценова преса, включително и по елементи, и при необходимост да дава указания за изменение в законовия срок. Това би гарантирало и законосъобразност на окончателното решение на КРС.

По отношение ценовите ограничения за повиквания към мобилни мрежи

По отношение на цените към мобилни мрежи считаме, че не следва да бъде въведена регулация на пазара на дребно преди да бъде анализиран ефектът от предвидената мярка на едро върху цените за избор на оператор за разговори към мобилни мрежи. Подобна мярка би подействала дисциплиниращо по отношение на ценовата политика на БТК под натиска на конкурентите. Предвид това, липсват каквито и да било основания да се счита, че наложените мерки на пазара на едро за генериране във фиксирани мрежи няма да доведат до желаните регулаторни резултати. КРС също не е привело конкретни мотиви в тази насока.

Друг важен аргумент е свързан с прилагане на законовия принцип на равнопоставено регулаторно третиране. С така наложената мярка този принцип не бива защитен. Фиксираният оператор със значително въздействие върху пазара бива подложен на свръхрегулация на пазарите на едро на генериране и терминиране, а в същото време се стига дори до регулиране на печалбата му на пазара на дребно на фиксирани разговори. В същото време, въпреки наложените от КРС мерки по отношение на пазара на терминиране в индивидуални мобилни мрежи, субсидирането на мобилните оператори от абонатите на фиксирани мрежи ще продължи през целия период на регулиране (до края на 2010 г.).

Високите цени за терминиране в тези мрежи води до субсидиране на тези оператори от страна на БТК. Анализът на данни в БТК показва, че за последните седем години операторите с господстващо положение – Мобилтел и Глобул са субсидирани неоснователно от потребителите във фиксирания сектор с общо около 250 000 000 лв., а за периода 2005 - 2007 г. – с 97 117 000 лв. Това се дължи на силно завишените цени за терминиране в мобилни мрежи, определени значително над нивото на разходите.

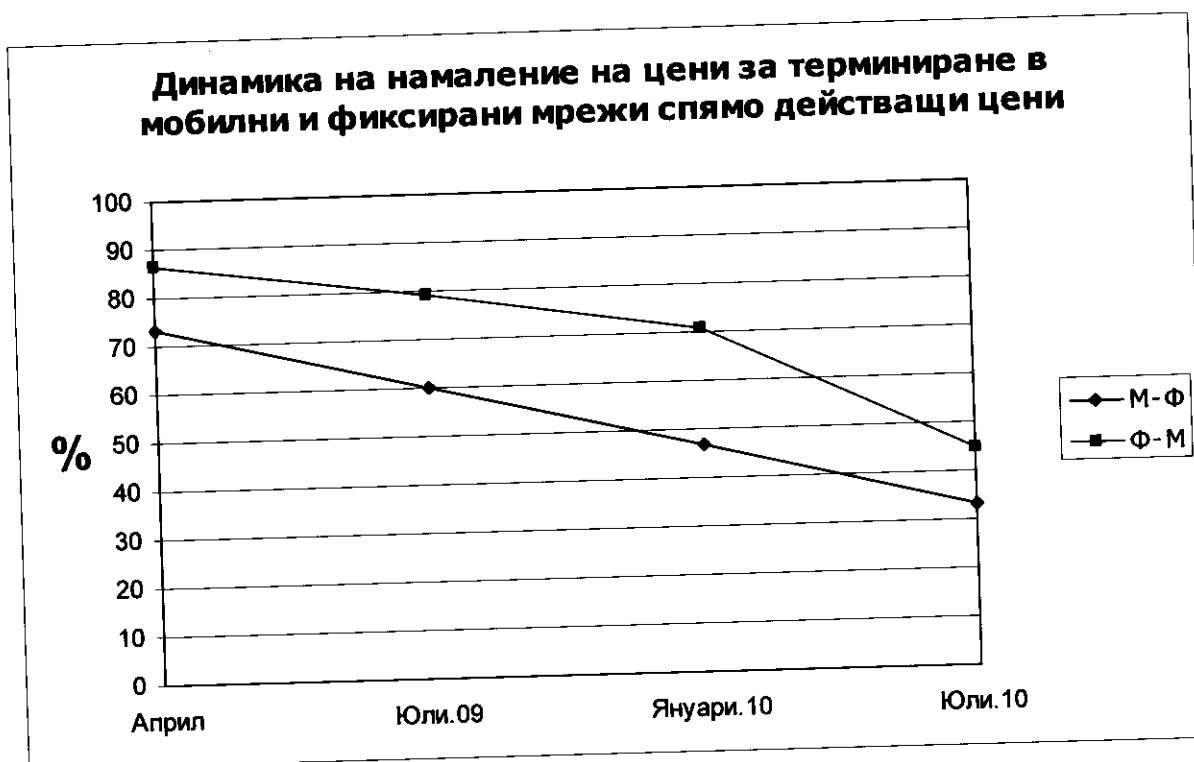
В анализа на пазарите на едро за генериране и терминиране във фиксирани мрежи, въпреки доказаните по-високи разходи за генериране/терминиране, КРС е определила цени за терминиране/генериране в двоен сегмент, като е наложил намаления от 62% до 67% до средата на 2010 г. От тази гледна точка, при изчисляване на потребителски цени, следва да се отчитат реално доказаните разходи, а не наложени цени на база сравнителен анализ.

Наред с това КРС констатира, в анализа на пазара за терминиране на трафик в мобилни мрежи, че средната цена на минута разговор в рамките на една мобилна мрежа е около 0,06 лв., което означава, че съгласно предложената схема разходът за терминиране е напълно сравним с този за терминиране във фиксирани мрежи.

Паралелно с това, КРС налага цени за терминиране в мобилни мрежи, които за същия период се изменят от 0,25/0,19 лв./мин. до 0,13/0,11 ст.

Ако се вземе предвид установената цена за разговори в мрежата на мобилни оператори се налага еднозначният извод, че цените за терминиране на мобилни мрежи са няколко пъти по-високи от цените за терминиране във фиксирани мрежи.

Нека обаче обърнем внимание на наложената динамика на намаляване на цените на едро за терминиране в мобилни мрежи и тази във фиксирани мрежи в графиката по-долу.



Видно е значително по-силното намаление на цените за терминиране/генериране във фиксирани мрежи за целия период на регулиране.

Не на последно място, обръщаме внимание, че КРС не е придало достатъчна тежест на наблюдаваната загуба на трафик на фиксирания сектор, като цяло, за сметка на мобилния. Тази тенденция, макар и отчетена от КРС, не е претеглена адекватно при взимане на решение от Регулатора за интензитета на мерките.

В тази връзка, предлагаме регулация на цените за разговори от фиксирани към мобилни мрежи да бъде въведена едва след достигане на близки до разходоориентирани ценови нива за терминиране в мобилни мрежи, т.е. нива съизмерими със средноевропейските цени за мобилно терминиране, които ще бъдат постигнати едва от средата на 2010 г.

По отношение ценовите ограничения за повиквания към други мрежи

Предвиденото задължение за изравняване на цените в мрежата с тези към други фиксирани мрежи пренебрегва допълнителните разходи, свързани с реализирането на взаимното свързване, като: разходите за портове, линии и точки за свързване; допълнителни елементи от мрежата участващи при осъществяване на повиквания към други мрежи.

Доколкото в договорите за взаимно свързване не е предвидена клауза плащанията за терминирания трафик в други мрежи да бъдат извършвани само след събиране на вземанията от крайните потребители, на практика не се отчита наличието на висок кредитен риск и възможността за увеличаване на задължността на компанията при невъзможност от плащания на дължимите суми, в случай на несъбиране на вземанията от крайните клиенти.

Това задължение не отразява и ограничава спецификите на тарифната политика на БТК, според която за различните групи потребители се прилага различно таксуване.

Също така, следва да се отбележи, че действащите цени на дребно в собствената мрежа, в които има включена първоначална цена за свързване са определени на базата на средната продължителност на разговорите от потребителите, която е различна за потреблението към други фиксирани мрежи в различните часови интервали. Това е и причината за различни цени за разговори в слаб трафик.

Не може да се направи еднозначно съответствие между цените в мрежата на БТК, които са осреднени на географски принцип на селищни и междуселищни, и цените за терминиране на повиквания, диференцирани според точката за достъп за съответния оператор в различни сегменти на мрежата за локален, метро, единичен и двоен сегмент. Докато значителна част от селищния трафик в мрежата на БТК е затворен в рамките на една локална централа, то преобладаващата част от трафика към други оператори минава минимум през една локална и една регионална централа (доколкото взаимното свързване е реализирано по желание на алтернативните оператори на ниво регионална централа). По този начин разходите за ползване на мрежовия ресурс е различен и това е основната причина да има различни цени за селищни разговори в мрежата на БТК и към други фиксирани оператори.

Казаното по-горе може да бъде обосновано със следните факти:

- Разходите на минута разговор към други фиксирани мрежи са с 95% по-високи от разходи за минута разговор в мрежата на БТК;
- Средната продължителност на разговорите към други фиксирани мрежи е средно с 46% по-висока от средната продължителност на разговорите в мрежата на БТК, като за бизнес абонати в часовете на силен трафик дори достига 62%.

Като най-тежко ограничение, прилагането на ценови таван на база изменението на индекса на потребителските цени би била единствената възможна пропорционална мярка.

Считаме, че компанията следва да има свободата да определя цени за повиквания към други мрежи на база на съответното ниво за достъп за съответния оператор и в съответствие с потреблението на своите крайни потребители.

По отношение за задължението за разработване, въвеждане и поддържане на разделно счетоводство

Следва да се отбележи, че до момента КРС не е въвеждала изисквания за начина на водене на разделното счетоводство и на практика решението за представяне на разходните и приходните сметки по различните линии от бизнес са били решение на компанията, съответстващи на счетоводната политика. Предвиденото ново задължение разширява обхвата на изискванията към начина на представяне на финансово-счетоводната информация и на практика ще изисква допълнителен ресурс от страна на БТК, което представлява необоснована финансова тежест.

При налагане на задължението не е променено Приложение 5 на Анекса, даващ допълнителни указания в съответствие с направените забележки, като проблем би създал фактът, че в някои отношения те са твърде общи, а някои от задълженията могат да се тълкуват двояко.

Така например, след обединяване на дейностите в една компания, дълготрайните активи и мрежовите елементи също ще са общи и част от тях ще се използват при предоставянето както на мобилни, така и на фиксирани услуги. Следователно бизнес единиците „опорна мрежа“ и „мрежа за достъп“ се отнасят и за двата вида услуги и

ще могат да се обособят едва след предварително алокиране. Като пример за това твърдение може да бъде посочено предоставянето на мобилната услуга на мобилния бизнес, при която се ползват услуги от фиксираната опорна мрежа (наети линии и SDH пренос и IP пренос), за да се постигне свързаност на национално ниво.

За обединено предприятие, което предоставя фиксирани и мобилни услуги, разделянето по отношение на елементи, участващи в предоставянето на отделни услуги се осъществява извънсчетоводно, за да се постигнат исканите данни.

В тази връзка е необходимо да се изчистят детайлите и да се прецизира обхватът на всяко едно от изискванията, като се отчетат реалните счетоводни възможности и произтичащите от тях възможности на системата за разходи.

Наред с описания проблем считаме, че при описанието на задължението за разделно счетоводство има заложили некоректни от финансова гледна точка дефиниции. Съгласно препоръките на ЕК, регулаторният отчет е обобщено понятие, което включва отчет за приходи и разходи и отчет за зетия капитал. Въвеждането на задължение за „Регулаторен баланс“ е неясно като съдържание и смисъл. В тази връзка считаме, че следва да бъде въведено понятието „Регулаторен отчет“, като конкретните елементи на отчета и тяхното изготвяне да бъдат конкретизирани при предвидените консултации.

В допълнение, считаме, че регулаторният отчет следва да се изготвя веднъж годишно в съответствие с предвидените препоръки на ЕК, а също така и в съответствие с финансово счетоводната политика на предприятието, което изготвя одитиран финансов отчет веднъж годишно и одитирането на съответствието между финансовия отчет и регулаторния отчет е възможно веднъж годишно.

От тази гледна точка следва да се има предвид, че предвиденият в Решението 3-месечен срок за обсъждане ще тече, след като вече са утвърдени принципите. Необходимо е по-конструктивното и резултатно обсъждане с БТК на задължението за разделно счетоводство, на база на определените от Комисията правила за изготвяне на разделно счетоводство, в Анекса за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство от предприятието със значително въздействие върху пазарите.

Предлагаме в срок от 3 месеца след влизане в сила на настоящото решение, да се внесе проект за формата и методологията за въвеждане на разделно счетоводство.

Наред с това е необходимо да се удължи на 3 месеца срокът за представяне от БТК на становище относно определените от Комисията правила по изготвяне на разделно счетоводство, съгласно Анекса (т.3.4.2). Срокът от 1 месец е твърде кратък и няма да позволи подготвяне на задълбочено становище, което да даде възможност за по-бързо въвеждане, след съгласуване с Комисията.

Относно задължението за предварително предоставяне на информация за регулирани цени, ценови пакети, промоции и отстъпки

Считаме, въвеждането на подобно задължение за внасяне на информация един месец предварително, при промяна на цени или ценови условия за достъп до ISDN и за разговори към мобилни мрежи, за напълно необосновано. Основанията за липса от необходимост от ценови ограничения по отношение на достъпа до ISDN бе подробно обоснована в предходното становище по анализа. Считаме, че този пазарен сегмент следва да бъде анализиран отделно и резултатите от този анализ ще потвърдят основателността на исканията ни. По отношение на разговорите към мобилни мрежи, аргументите свързани с изискванията на еднакво регулаторно

третиране и пропорционалност на наложените мерки, изложени по-горе, дават необходимата обосновка за освобождаването на този тип услуги от ограничения.

От правна страна промоциите и цените на услугите (стандартни и пакетни оферти) се различават съществено – както по правните си характеристики, така и по пазарните си белези. Промоцията се предлага за ограничен период от време, който обикновено е до 3 месеца – именно ограниченият времеви период е отличителният белег между промоцията и цените на услугите. При промоциите се предоставя на потребителя отстъпка от определена цена на услуга или му се предлага добавка, като потребителят може да се възползва от по-изгодните условия в срок, който е предварително определен и официално обявен. Например пакетите от услуги са дефинирани в т. 79 от Допълнителните разпоредби на ЗЕС – това е пакет от две или повече услуги, чиито цени са различни от цените на всяка от услугите, ако същите услуги се предоставят извън пакета. Видно от това законово определение предлагането на две или повече услуги на обща цена за неограничен период от време е ценови пакет, а когато се предлагат отстъпки за определен срок (както посочихме – обикновено около 3 месеца) е налице промоционална кампания.

В тази връзка считаме за напълно оправдано КРС да бъде информирана от БТК за промоциите в тридневен срок преди тяхното стартиране.

Мотивът за това предложение е, че промоцията не може да окаже съществено въздействие върху пазарната среда и по никакъв начин не засяга конкурентните отношения. Още повече, че от гледна точка на защита на конкуренцията промоции със срок до два месеца по правило не засягат установените отношения между конкурентите и имат изцяло пропотребителски ефект. Това е отчетено и в настоящия режим за внасяне на промоции, където срокът е 14 дни преди пускане на продукта пазара.

В същото време, КРС е определила интензитета на наложения ценови контрол по отношение на абонатната линия на едро въз основа на сходство с мерките наложени на Австрийския пазар. Предвид това считаме, че ако КРС продължи да поддържа тази своя позиция и при постановяване на окончателния проект на решение, то би следвало по подобие на Австрийския регулатор, да освободи от регулиране промоции до три месеца за регулираните услуги на дребно, предмет на настоящия анализ. Последните ще бъдат внасяни за сведение по реда, приложим за нерегулираните услуги, като по този начин КРС ще следи за потенциални антиконкурентни ефекти.

С уважение,



Павел Велчев
Пълномощник на изпълнителния директор