



ДО
Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА

гр. София, 1000,
ул. „Гурко“ № 6

Относно: Становище на „Мобилтел“ ЕАД по проект на консултативен документ „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство“, поставен на обществено обсъждане с Решение № 178/09.02.2012 г. на Комисията за регулиране на съобщенията

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

Приложено Ви представям становището на „Мобилтел“ ЕАД по приетия с Решение № 178/09.02.2012 г. на Комисия за регулиране на съобщенията проект на консултативен документ „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство“.

Приложение: Съгласно текста.

С УВАЖЕНИЕ:




Господин Йовчев
Пълномощник на
на „Мобилтел“ ЕАД

Становище на „Мобилтел“ ЕАД по проект на консултативен документ „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство“

I. Принципни забележки

1. По отношение на обхвата на задължението за разделно счетоводство

Обществените отношения, свързани с осъществяване на електронни съобщения са уредени в Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и актовете по прилагането му. Съгласно т. 82 от Допълнителните разпоредби на ЗЕС разделно счетоводство е поддържане на отделни сметки за дейностите, свързани с предоставянето на електронни съобщителни услуги.

Във връзка с това, считаме, че КРС е обвързана и следва да прилага разпоредбите на ЗЕС, съгласно смисъла, вложен в тях от страна на българския законодател. Легалната дефиниция на задължението предполага поддържане на отделна счетоводна отчетност общо за дейностите, свързани с предоставяне на електронни съобщителни услуги, а не по отделно за всяка от тези дейности, съобразно предложенията в консултативния документ. Позоваването на актове на общностното право, които нямат пряко приложение в националната правна система, както и на актове с препоръчителен характер, не следва да бъде възприемано като подход при регулиране на сектора на осъществяване на електронни съобщения

Разделното счетоводство следва да осигури, че във всеки финансов отчет се включват единствено разходи, приходи и зает капитал, относими към регулираните предприятия и регулираните услуги. Наличността на детайлизирана, разделена финансова информация е важна, както за да позволи на независимия одитор да даде становище съгласно изискванията на регулаторния орган, така и да даде възможност на националният регулаторен орган да извърши собствена проверка. Когато въз основа на проверката, КРС установи потенциално неконкурентно поведение на съответен пазар, на който предприятието има значително пазарно въздействие, КРС може да наложи ex-ante задължения, включително задължения за разходоориентираност. Разделното счетоводство задължително следва да отговаря на пазарния анализ, извършен като част от процедурата по Глава девета на ЗЕС и на наложените на предприятията специфични задължения.

Съгласно Препоръката на ЕК от 19.09.2005 г. относно разделното счетоводство и системите за отчитане на разходите в съответствие с регулаторната рамка за електронни съобщения (2005/698/ ЕС), причината за налагане на задължение за разделно счетоводство е да се даде по-детайлизирана информация от тази в годишните финансови отчети на предприятията, така че да се отрази колкото е възможно по-точно изпълнението на задължението на предприятието на съответния пазар.

В тази връзка, бихме искали да отбележим, че забраната за антиконкурентното крос-субсидиране не е забрана, наложена като специфично задължение, нито прилагането на прекалено високи цени или прилагането на прекалено ниски цени. КРС няма правомощията да следи за това, освен в случаите на чл. 219, ал. 6. Същевременно, предвид факта, че всички регулирани цени към момента са или наложени от КРС или одобрени от нея, не може да се приеме, че предприятията биха могли да прилагат прекалено високи или прекалено ниски цени. Поради това, подчертаваме, че задачата на разделното счетоводство не следва и не би трябвало да е определяне на себестойност на определени услуги. Задачата на разделното счетоводство е да определи услугите, които следва да се включват при определяне на разходите, а не да определи самите разходи за предоставяне на определени услуги.

2. По отношение на понятието за съответен пазар

Съгласно чл. 150, ал. 1 от ЗЕС, КРС определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги относно наличието на ефективна конкуренция в съответствие с общите принципи на конкурентното право и специфичните национални условия, определя предприятия със значително въздействие върху пазара и след преценка на необходимостта от това налага, продължава, променя и/или отменя специфични задължения на предприятията, предоставящи на съответните пазари обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги за постигане целите на този закон. Съгласно проекта на консултативен документ „в съответствие с чл. 4 от пар. 6 от Преамбюла на Препоръка 2005/698/ЕС задължението обхваща цялостната дейност на всяко от задължените предприятия, включително и на пазарите, на които те не са определени като предприятия със значително пазарно въздействие.” Подобно твърдение не отговаря на действителността, тъй като Препоръката не изисква императивно налагане на задължение за всички пазари, а единствено въвежда възможност за налагане на задължението на повече пазари и то не на пазари по принцип, а на пазари, на които предприятието не е определено за предприятие със значително пазарно въздействие, т.е. на съответни пазари (чл. 4 от Препоръката, във връзка с параграф 5). Понятието за съответен пазар има установен смисъл в общностното право, като съответните пазари подлежащи на ex-ante регулиране, спрямо които могат да се прилагат ex-ante регулаторни задължения (каквото е и задължението за разделно счетоводство) са определени в Препоръка на Комисията 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране, като по отношение на тях би могло да се счита, че са изпълнени съответните предпоставки (независимо, че критериите следва отново да бъдат анализирани). За да се определи друг пазар като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, комисията следва да приложи теста на трите критерия съгласно Методика за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара. Въз основа на изложеното, считаме, че включване на пазари, които не подлежат на ex-ante регулиране във формата и методологията на разделното счетоводство, представлява незаконосъобразно упражняване на правомощията на КРС. Този извод в действителност е потвърден и от страна на КРС на стр. 9 от проекта на консултативен документ, където е посочено, че КРС счита, че „разделното счетоводство следва да обхваща всички анализирани до момента пазари, като задълженото предприятие предоставя информация по отделно за всеки продуктов пазар (услуга), дефиниран в съответен пазарен анализ.” Както вече подчертахме, считаме, че този извод противоречи принципно на дефиницията за

разделно счетоводство, предвидена в ЗЕС, но отговаря поне в известна степен на логиката на ex-ante регулирането. Впоследствие обаче, КРС изисква водене на разделно счетоводство за пазари, които не само не са анализирани от нея, а дори не са посочени като съответни пазари, подлежащи на ex-ante регулиране съгласно Препоръка 2007/879/ЕО, като например пазара на предоставяне на мобилни телефонни услуги на дребно.

Същевременно, препоръките са акт на общностното право, които нямат формална правна сила и не обвързват държавите – членки. Те се приемат от общностните институции по въпроси, по които последните не са овластени да приемат обвързващ акт, или когато същите преценят, че такъв не е нужен. На практика, позоваването на Препоръката на ЕК от 19.09.2005 г. относно разделното счетоводство и системите за отчитане на разходите в съответствие с регулаторната рамка за електронни съобщения (2005/698/ ЕС) не може да служи като аргумент за възприемане на определен регулаторен подход.

Отделно от това, Препоръка 2005/698/ЕС е приета преди Приемането на Препоръка на ЕК от 7 май 2009 година относно подхода за регулиране на цените за терминиране във фиксирана и мобилна мрежа (2009/396/ЕО). С Решение 858 от 01.09.2011 г. КРС прие проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи и откри процедура за обществено обсъждане. С Решение С Решение № 379 от 01.03.2012 г. Комисията за регулиране на съобщенията откри процедура за обществено обсъждане на проект на решение за определяне на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex ante регулиране. Съгласно проекта, КРС продължава задължението на „Мобилтел“ ЕАД и „Космо България Мобайл“ ЕАД, за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране, като конкретизира задължението за прилагане на разходоориентирани цени, определени съгласно Препоръка 2009/396/ЕО въз основа на разходите на ефективен оператор и изчислени чрез BULRIC модел на регулатора. Според КРС, конкурентният натиск върху пазара на едро за предоставяне на услугата терминиране в индивидуални мобилни мрежи е недостатъчен, поради което при липса на регулаторни мерки е налице възможност цените на този монополен по своя характер пазар да бъдат прекомерно високи. Поради това, изхождайки от специфичните характеристики на пазарите на терминиране на гласови повиквания и възможностите за интерпретиране на концепцията за разходоориентираност на цените в зависимост от избраните фактори, КРС счита, че е необходимо да следва предложението от ЕК „общ подход за формиране на разходоориентирани цени, основаващ се на ефективен стандарт за разходите“. Съобразно посоченото в Препоръка 2009/396/ЕО този подход намира израз в определяне на разходоориентирани цени, изчислени въз основа на дългосрочните допълнителни (инкрементални) разходи (Long Run Incremental Costs – LRIC) на ефективен оператор, моделирани при подхода „отдолу нагоре“ (BU), или накратко – при използване на BULRIC модел. На практика, при налагане на задължението за разделно счетоводство през 2009 г., един от основните мотиви на КРС е, че получените резултати от прилагането на разделното счетоводство са необходим източник на данни за системата за определяне на разходите, от там и за доказване разходоориентираност на определените от предприятията цени. КРС промени своята концепция по отношение на системата за определяне на разходите и тези данни не са необходима предпоставка, тъй като прилагането на модел, основан на разходите на ефективен оператор, не следва да се основава на данните, получени в резултат на отделната счетоводна отчетност.

Във връзка с това, считаме, че налагането на задължение за разделно счетоводство предполага алокиране на значителен финансов и административен ресурс от страна на предприятията, без да е налице действителна необходимост от неговото налагане, още по-малко в обем и подробности, съгласно консултативния документ.

II. По поставените от страна на КРС въпроси

1. Въпрос 1: Какво е вашето становище относно виждането на КРС за разпределяне на разходите, приходите, активите и пасивите по гореизброените бизнес единици и по услуги за осъществяване на фиксираната и мобилната дейност, предоставяни на пазарите на едро и на дребно? Моля, представете вашите тези, коментари, забележки и мотивирани предложения относно виждането на КРС за разделяне на дейностите за целите на въвеждането и прилагането на задължението за разделно счетоводство?

Мобилтел счита, че задължението за разделно счетоводство следва да се прилага единствено по отношение на регулирани пазари и регулирани услуги. Същевременно, на стр. 31 от Документа, КРС отбелязва, че:

„Отчитайки, че задължението за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство, наложено с решения на КРС № 236 и № 237 от 17.03.2009 г. „.....обхваща цялостната дейност на задълженото предприятие, включително и на пазарите, на които то не е определено като предприятие със значително пазарно въздействие, в съответствие с § 5 от преамбюла и чл. 4 на Препоръката от 2005 г....” , както и поради възможностите за антиконкурентно крос-субсидиране, КРС си запазва правото да изисква от БТК, КБМ и М-тел да предоставят и регулаторни отчети за услуги на свързани пазари, които не са анализирани.”

Във връзка с това, следва още веднъж да се подчертае, че предприятията могат да бъдат определени за предприятия със значително въздействие върху пазар, само ако този пазар е съответен по смисъла на ЗЕС. Поради тази причина, считаме, че задължението за разделно счетоводство следва да се налага единствено в съответствие със законовите изисквания. Съгласно собствените аргументи на Комисията, ако един пазар няма качеството на съответен, задължението за разделно счетоводство не се отнася до него. Още повече, противоположният подход противоречи на специфичното задължение, наложено на Мобилтел съгласно Решение № 236/ 2009 г.

КРС е изложила мотиви за необходимост от разделяне на дейностите на предприятието (стр. 12). Моля да имате предвид, че задължението за разделно счетоводство представлява задължение за водене на определена отчетност, а не задължение за обособяване на отделни дейности вътре в предприятието. Обхватът на предложеното от КРС дезагрегиране на бизнес единиците на практика представлява задължение, което се доближава до налагане на функционално разделяне – специфична мярка, която към момента не е част от наложените на Мобилтел задължения и чието налагане не се предвижда според последните проекти на пазарни анализи, публикувани от КРС. Поради това, считаме, че задължението за разделно счетоводство може да се отнася единствено за регулирани услуги или най-малко до пазари, които са определени за съответни пазари.

Същевременно, пазарите на фиксирани телефонни услуги са регулирани, както на дребно, така и на едро, т.е. би могло да се търси основание в закона за поставяне на определени условия по отношение на пазарите на дребно. Същият извод не се отнася обаче за пазарите на дребно на мобилни телефонни услуги. Поради това, считаме за по-правилно приходите от фиксирани услуги на дребно да се отнасят към мобилни услуги на едро, защото единствено в този случай е едновременно налице трансферен приход и съответен пазар. В случай че не приемете аргументите ни за изключването на пазари, които не са съответни по смисъла на ЗЕС, то като бизнес единици следва най-малкото да са вземат предвид услуги, свързани с трансферни приходи. Това е подчертано и от самата КРС на стр. 8 от Документа при определяне на задачите на разделното счетоводство.

2. Въпрос 2: Какво е вашето становище относно необходимостта от представяне на регулаторни отчети по услуги за всеки от дефинираните продуктови пазари в окончателно приетите от КРС анализи, като част от дефинираните бизнес единици на дейностите на предприятието. Моля, представете вашите тези, коментари и мотивирани предложения, при отчитане на формите на регулаторните отчети?

Мобилтел счита, че задължението следва да се отнася единствено до пазари, на които предприятието е определено за такова със значително въздействие върху пазара или най-малкото до пазари, които биха могли да имат качеството съответен пазар въз основа на Препоръка на Комисията 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-pate регулиране. Всяко друго тълкуване е в противоречие, както със ЗЕС, така и с наложеното на предприятието задължение за разделно счетоводство, което предвижда възможност за прилагането му само на пазари, на които потенциално предприятието може да бъде определено за предприятие със значително въздействие върху пазара. Предвид факта, че по отношение на Мобилтел, Комисията не е определила като съответни пазари такива извън Препоръка на Комисията 2007/879/ЕО, то единствено относими биха могли да са пазарите, определени в цитираната Препоръка.

3. Въпрос 3: Какво е вашето становище относно включване в регулаторни отчети на услуги от обхвата на пазари, за които няма към момента приет окончателен пазарен анализ. Моля, представете вашите тези, коментари и мотивирани предложения, при отчитане на Приложение 2 - „Списък на услугите” към настоящия документ, за които задължените предприятия следва да предоставят регулаторни отчети.

Считаме, че в обхвата на задължението следва да попадат единствено услуги, за които е налице извършен пазарен анализ. Комисията дефинира нови продуктови пазари, които нямат характер на съответни пазари по смисъла на действащото законодателство. Също така считаме, че представянето във формат пакет/ извън пакет е нецелесъобразно, тъй като разходите за услугите по своето същество не са диференцирани за услуги в пакет и извън пакет. В допълнение, разпределение на разходите за пакет / извън пакет на база определена оценка, например на основата на разпределение на приходите, би довело до неточност и съответно до погрешни изводи за услугите.

4. Въпрос 4: Считате ли за подходящо използване на ABC (Activity Based Costing) принцип за разпределение на разходите, приходите, активите и пасивите и подход на пълно разпределение на разходите (Fully Allocated/Distributed Costs – FA/DC)? Моля, представете вашите тези, коментари и мотивирани предложения?

Мобилтел счита предложеното от КРС използване на АВС принцип за подходящо, доколкото се разглежда в контекста на понятието за съответни пазари.

5. Въпрос 5: Считате ли за подходящ, предложението от КРС за определяне на стойността на капитала? Ако не, какъв подход предлагате да бъде прилаган? Моля обосновайте се.

Считаме, че по отношение на предприятия, които са собственост на международни дружества и които биват финансирани от тях, следва да се използва стойността на WACC, изчислен за съответния собственик и/ или група от предприятия, включващ корекция за риска на страната и приложим съответно към конкретното национално предприятие.

6. Въпрос 6: Намирате ли за по-подходящо заетият капитал да бъде определян като средна стойност за даден период от време или намирате за по-подходящо заетия капитал да се определя към края на финансовата година?

Заетият капитал следва да се определя по средна стойност изчислена на база началото и края на периода (календарната година).

7. Въпрос 7: Какво е Вашето мнение за примерното отнасяне на приходите към отделните бизнес единици и дейности? Считате ли, че примерното отнасяне на нетните разходи от предоставяне на универсалната услуга ще осигури прозрачност при определяне на тяхната стойност? Моля, представете вашето предложение за отнасянето на приходите към всяка от бизнес единиците.

Като се имат предвид всички съображения, изложени в настоящото становище, Мобилтел счита, че отнасянето на приходите по бизнес единиците, предложено от КРС, до голяма степен би могло да бъде изпълнено. Считаме, че по отношение на нетните разходи за универсалната услуга следва в максимална степен да се прилагат принципите, предвидени в ЗЕС.

8. Въпрос 8: Какво е Вашето становище относно методологията за определяне и отнасяне на трансферните разходи и приходи?

Комисията е изложила становището, че задължението за равнопоставеност изисква от задължените предприятия да доказват, че предоставят мрежови услуги на други предприятия при условия и цени, които са еквивалентни на тези, при които тези услуги се използват за предоставянето на услуги. Наложено задължение на Мобилтел има следното съдържание:

“а) предоставянето на взаимно свързване се осъществява при равностойни условия за сходни обстоятелства, при които вече е предоставено взаимно свързване на други предприятия, предоставящи еквивалентни електронни съобщителни услуги, включително и на свързани лица;

б) предоставянето на услуги и информация на предприятие, искащо взаимно свързване се осъществява при същите условия и качество като тези, ползвани от предприятието със значително въздействие върху пазара при предоставяне на

Считаме, че методологията за определяне и отнасяне на трансферните плащания следва да отразява коректно съдържанието на наложеното задължение.

Въпрос 9: Какво е вашето становище относно изискванията:

9.1. Разходите да бъдат определени въз основа на подхода „пълно разпределение на разходите“ (FAC/FDC)?

9.2. Считате ли, че за целите на разделното счетоводство е по-подходящо предприятията да използват LRIC Top Down методология вместо FDC/FAC?

9.3. Считате ли за подходящо разходите да бъдат оценявани по текущи цени? Следва ли това правило да се отнася до всички активи, или следва да е приложимо спрямо определени групи активи, например тези които формират разходи при предоставяне на услугите от бизнес единиците „Мобилни/фиксиран мрежови услуги на едро“?

9.4. Считате ли, че във формите на регулаторните отчети предприятията следва да представят стойностите на активите, оценени по текуща (настояща) стойност (ССА), като отделно се покаже и разликата между историческата стойност (НСА) и текущата (настоящата) стойност (ССА)?

Считаме, че разходите следва да бъдат определени въз основа на подхода „пълно разпределение на разходите“. Считаме, че стойностите на активите, следва да се оценяват по текуща стойност (ССА) само по отношение на мрежови активи на едро. Същевременно, в регулаторните отчети не следва да се представя историческа стойност.

Въпрос 10: Какво е вашето становище относно позицията на КРС за използване на подхода поддържане на „финансовия капитал“ при подготовката на регулаторните счетоводни данни?

Мобилтел счита въпросът за неясно поставен и в тази връзка отправяме молба към КРС за допълнителни разяснения по отношение на вложения от комисията смисъл.

11. По въпрос 11

Относими коментари по поставения въпрос са представени на съответните им места в настоящото становище.

III. Допълнителни коментари

В допълнение на гореизложеното, моля да имате предвид, че счетоводните записи не следва да се извършват в счетоводната система, използвана от дружеството, а следва да се съдържат в отделен документ на база на препоръките за разпределение на приходи/разходи за целите на регулаторните отчети. Също така, считаме за неподходящо изготвянето на месечни регулаторни отчети, тъй като не съществува практика за изготвяне на междинни счетоводни отчети на месечна база. Следва да се има предвид, че за 2011 година не може да бъде предоставена прилагана счетоводна политика при изготвяне на регулаторните отчети.

Неясно е какво означава, че задължените предприятия следва да осигурят, че регулаторните отчети са проверени и съгласувани. За предприятията не е налице задължение, произтичащо от закона за представяне на резултати от проверка и не е изяснено с кого следва да са съгласувани отчетите. Считаме, че задължението следва да отпадне. В закона липсва задължение и за публикуване на регулаторните отчети на своята официална интернет страница, поради което същото не следва да се предвижда.

По отношение на Раздел VII изисквания към формата и съдържанието на регулаторните отчети, моля да има предвид, че КРС упражнява правомощието си за определяне на формата и методологията за въвеждане на разделно счетоводство. Във връзка с това, считаме, че КРС не следва в рамките на този документ да „си запазва правото да прави промени и да дава насоки по изпълнението на настоящите изисквания“. Подобно правомощие не е предвидено в ЗЕС и не следва да се третира съответно като задължение на предприятията „да спазват дадени от КРС насоки по изпълнението на прилагане на разделното счетоводство.“

Същевременно, считаме, че предвидените възможности за изменения на изискванията за „форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство“, считаме, че изменения следва да се извършват при спазване на изискванията за предвидимост на регулаторната намеса и да се извършват единствено преди годината, за която се отнасят измененията, за да се даде достатъчно време на предприятията да направят и въведат съответните промени.