

Regulativa

Številka: 209
Datum: 8. 9. 2023

**Agencija za komunikacijska omrežja
in storitve Republike Slovenije
Stegne 7**

1000 Ljubljana

Zadeva: Pripombe na predlog Programa dela in finančnega načrta Agencije za leto 2024 ter predloge tarif za leto 2024

Zveza: Objava na spletni strani Agencije dne 31.7.2023 in 23.8.2023

Spoštovani,

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) je 31. 7. 2023 na svojih spletnih straneh objavila Predlog programa dela in finančnega načrta za leto 2024 (v nadaljevanju: predlog PDFN 2024) ter predloge tarif za leto 2024.

Telekom Slovenije, d. d. (v nadaljevanju: Telekom Slovenije) se je seznanil z objavljenim Predlogom PDFN 2024 ter s predlogi tarif.

V nadaljevanju Telekom Slovenije posreduje naslednje predloge in pripombe na objavljene predloge dokumentov:

I. Predlog programa dela

V strateških ciljih Agencije pogrešamo zavezo, da bo Agencija učinkovito reševala spore med operaterji in s tem zasledovala cilj povečanja dostopnosti najnaprednejših javnih komunikacijskih storitev vsem uporabnikom v Republiki Sloveniji.

Možnost dostopa do infrastrukture drugih infrastrukturnih operaterjev in operaterjev javnih komunikacijskih omrežij za postavitve ultra visokozmogljivih omrežij je izjemnega pomena za učinkovito izgradnjo visokozmogljivih omrežij. Telekom Slovenije zato predlaga, da Agencija v strateške cilje doda tudi zaveze za pripravo in objavo strokovnih podlag za zmanjševanje ovir pri gradnji optičnih omrežij, s ciljem doseganja ciljev digitalne agende 2030. Prav tako naj Agencija med zaveze doda tudi zavezo, da bo prevzela aktivno vlogo pri pripravi priporočil, ki bodo poenotila pravila za gradnjo omrežij in na primer določila tudi najvišja še dopustna nadomestila za služnost gradnje javnih komunikacijskih omrežij.

V praksi je dejansko Telekom Slovenije edini operater, ki ima naloženo regulatorno obveznost dostopa do svoje infrastrukture, ostali neregulirani infrastrukturni operaterji pa zahteve za dostop v skladu z ZEKom-2 praviloma zavračajo. To kaže na neučinkovitost zakonsko predvidene simetrične regulacije, zato naj se v strateške cilje Agencije dodajo zaveze za dejansko učinkovito implementacijo simetrične regulacije.

Ker je Agencija v uvodu zapisala, da je njeno poslanstvo, zagotavljanje učinkovitega razvoja komunikacijskih omrežij in storitev v korist prebivalcev in poslovnih subjektov, naj med strateške cilje Agencije doda, da mora imeti vsak končni uporabnik, ki za dostop uporablja optično omrežje, omogočeno prosto izbiro operaterja, ki mu bo na optičnem omrežju zagotavljal maloprodajne storitve.

Agencija je v poglavju 4 Prevzem nalog koordinatorja digitalnih storitev zapisala, da bo »Predvidoma bo prav agencija tisti organ, ki bo imenovan za nacionalnega koordinatorja digitalnih storitev in zato v letu 2024 soočena s prevzemom novih nalog in pristojnosti, ki jih uredba prinaša. Obseg nalog in vsebine agencija kot morebitni koordinator digitalnih storitev težko napove, ne glede na to pa mora načrtovati spremembe svojega ustroja in vzpostavitev sektorja za to področje že v letu 2024 in nato delovanje sektorja v letu 2024 in v naslednjih obdobjih.«

V Predlogu PDFN 2024 in predlogu tarif ni jasno razvidno, na kakšen način in iz katerega vira je Agencija predvidela financiranje tega dela. V vsakem primeru pa pozivamo Agencijo, naj ob sprejemanju zakonodaje poskrbi tudi za ustrezno financiranje zaposlenih in delovanja, ki pa ne bo predstavljalo dodatnega bremena za operaterje.

Telekom Slovenije poziva Agencijo, da med ključne naloge Agencije v letu 2024 v poglavju IV., zaradi spremenjenih okoliščin na trgu, med naloge z visoko prioriteto doda ponovno analizo upoštevnega trga 1 (2020/2245/EU).

Agencija je v poglavju VI. Regulacija trgov kot ključni cilj med drugim navedla Optimizacijo investicijskih vlaganj v infrastrukturo in v okviru tega spodbujanje optimizacije investicijskih vlaganj v infrastrukturo. Kot aktivnost je navedena samo optimizacija, posodabljanje in vzdrževanje Portala infrastrukturnih investicij. Telekom Slovenije meni, da s prenovo portala Agencija ne bo dosegla optimizacije investicijskih vlaganj v infrastrukturo, ampak bo potrebno narediti kaj več in konkretnije. V nadaljevanju je v poglavju 1.9 navedeno spremljanje infrastrukturnih investicij, a je zelo ohlapno in nekonkretno zapisano, kako bo optimizacija Portala infrastrukturnih investicij spodbujala vlaganja v infrastrukturo. Telekom Slovenije predlaga, da Agencija aktivnosti za doseganje tega ključnega cilja ustrezno dopolni z aktivnosti, ki bodo vodile k dejanski večji optimizaciji.

II. Finančni načrt in predlogi tarif

Agencija je na osnovi programa dela pripravila finančni načrt in predlog tarif, ki vsebujejo predloge:

- vrednosti točke za plačilo na podlagi obvestila, za plačilo za uporabo radijskih frekvenc in za plačilo za uporabo elementov oštevilčenja;
- vrednosti točke za plačilo za izvajanje poštnih storitev;
- vrednosti točke in o višini deleža glede na zaračunano uporabnino za uporabo javne železniške infrastrukture za delovanje regulatornega organa na področju železniškega prometa;
- vrednosti točke za plačilo na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov platform za izmenjavo videov.

Telekom Slovenije se v nadaljevanju opredeljuje do nekaterih postavk finančnega načrta in predloga tarif, ki so nas z velikim nihanjem ponovno presenetile.

Agencija je v poglavju III. v prizadevanju za predvidljivost regulacije podala vizijo delovanja Agencije do leta 2029. Telekom Slovenije poziva Agencijo, da pripravi tudi predlog predvidenih tarif za obdobje do leta 2029, da bi na ta način zagotovila večjo dolgoročno predvidljivost za operaterje in zmanjšala vsakoletna nihanja tarif.

V zadnjih letih prihaja do medletnega nihanja tarif, ki operaterjem onemogočajo ustrezno načrtovanje njihovih lastnih aktivnosti, saj nas nihanje tarif (tako njihov padec kot njihov porast) vedno znova postavlja pred težko premostljive izzive pri pripravi dolgoročnejših planov.

V predlogu tarif za leto 2024 je Agencija navedla, da bo, upoštevajoč načrtovano strukturo in obseg potrebnih stroškov za opravljanje regulatornih nalog, za posamezno vrsto plačila, zvišala naslednje tarife, in sicer:

- pri plačilih za uporabo elementov oštevilčenja zvišanje za 0,22 EUR oz. 16,92 %;
- pri plačilih na podlagi splošne avtorizacije (tj. obvestilo o izvajanju javnih komunikacijskih storitev in javnih komunikacijskih omrežij) zvišanje za 0,34 EUR, oz. 18,99 %;
- pri plačilih za uporabo radijskih frekvenc zvišanje za 0,16 EUR oz. 32,00 %;
- pri plačilih za izvajanje poštne storitve zvišanje za 1,55 EUR oz. 16,94 %;
- pri plačilih za izvajanje železniškega prometa zvišanje v višini 7,51 EUR oz. 40,82 % ter 0,41 odstotne točke pribitka;
- pri plačilih za izvajanje medijskih storitev zvišanje za 0,15 EUR oz. 16,30 %.

TABELA 3: PREGLED GIBANJA POTRJENIH IN PREDLAGANIH TARIF V LETIH 2015 DO 2024

VRSTA TARIFE/ leto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	PREDLOG 2024
na podlagi obvestila-po ZEKom-1 (do leta 2023) in za leto 2024 po ZEKom-2, ki vključuje tudi naloge agencije na področju gradnje omrežij in infrastrukture	1,26	0,80	0,88	0,88	1,37*	2,27	1,70	1,00	1,79	2,13
na podlagi obvestila, center za investicije	0,32	0,16	0,18	0,18						
za uporabo elementov oštevilčenja	1,18	0,71	0,76	0,76	0,99	1,28	1,22	1,05	1,30	1,52
za uporabo radijskih frekvenc	0,88	0,49	0,51	0,51	0,66	0,55	0,60	0,72	0,50	0,66
za izvajanje poštne storitve	9,58	5,24	5,59	5,59	7,27	9,20	7,60	8,39	9,15	10,70
za izvajanje medijskih storitev	1,50	1,40	1,40	1,40	1,40	0,90	0,75	0,87	0,92	1,07
za izvajanje železniškega prometa prevozniki	9,07+1,24%	8,2+1,07%	8,2+1,07%	10,41+1,21%	16,91+1,79%	22,25+2,26%	22,25+2,26%	19,11+1,18%	18,4+0,98%	25,91+1,39%
za izvajanje železniškega prometa upravljavec	9,07	8,20	8,20	10,41	16,91	22,25	22,25	19,11	18,40	25,91

*združitev obeh točk v eno

Nelogično in nedopustno je, da Agencija, kljub ustvarjenim presežkom preteklih let, in po našem mnenju brez utemeljenih razlogov, predlagala znatno zvišanje vseh tarif za leto 2024. Enako izhaja iz revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2014 in 2015 Računskega sodišča¹.

V obrazložitvi predlaganega zvišanja Agencija sicer navaja, da so razlogi predvsem visoka stopnja inflacije, stroški dela, ki so se povečali v oktobru 2022 ter stroški energentov, ki so bili za leto 2023 prenizko ocenjeni.

Opisani razlogi ne podpirajo predlaganega dviga tarif, saj je stopnja inflacije po najnovjših podatkih (za avgust 2023) 6,2 %, skladno z dogovorom, sklenjenim v oktobru 2022, se je strošek dela povečal za 4,5 %, stroški energentov pa so se tudi ustalili in ob racionalni uporabi ni pričakovati dodatnih znatnih povišanj.

V preteklih letih smo v pripombah na objavljene programe dela, finančne načrte in predloge tarif Agencije že večkrat opozorili, da Agencija ob znatnih povišanju tarif ustvarja presežke, zaradi katerih v naslednjih letih predlaga nižanje tarif in tako dodatno ustvarja nepredvidljivost za operaterje.

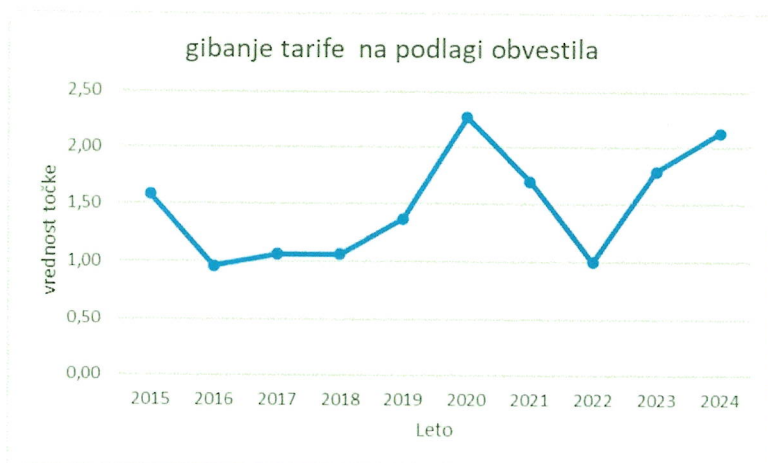
Agencija kot porabnik javnih sredstev je zakonsko zavezana, da v celoti razkrije prav vse, s svojim proračunom povezane informacije in to ne zgolj deležnikom, ki jih regulira, pač pa tudi obči javnosti. Glede na to, da je PDFN podlaga za določitev vsakokratne tarife za letna plačila Agenciji, s katerimi se financira izvajanje posameznih področij dela, je nujno, da so viri financiranja po posameznih področjih dela Agencije ustrezno razporejeni glede na dejanske stroške, ki jih je Agencija imela z regulacijo teh področij. ZEKom-2 na več mestih nalaga stroškovno naravnost vsake izmed tarif, česar pa brez preglednosti stroškov s posameznih področij ni mogoče preveriti. Agencija bi morala, transparentno prikazati načrtovane odhodke, ki naj prikažejo tudi predvidene stroške skupaj z delovno silo ter transparenten prikaz skupnih stroškov.

¹ Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, Številka: 3264-1/2016/57, Ljubljana, 26. februarja 2018

Iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj Urada za RS za makroekonomske analize in razvoj izhaja, da je za leto 2024 načrtovana gospodarska rast v višini 2,5 %, inflacija pa naj bi znašala 4,2%. Telekom Slovenije zato Agenciji predlaga znižanje finančnega načrta za leto 2024 in posledično ustrezno znižanje predlaganih tarif za uporabo radijskih frekvenc, tarif za uporabo elementov oštevilčenja in tarif na podlagi obvestila največ na nivo pričakovane inflacije za leto 2024, kar znaša 4,2 %.

Pripombe na predlog tarife na podlagi obvestila za leto 2024

Predlagana vrednost tarife na podlagi obvestila je več kot 100 % višja, kot je bila tarifa v letih 2016 do 2018 in več kot 50 % višja, kot je bila v letu 2019. Tako velike spremembe niso potrebne in po našem prepričanju tudi niso utemeljene, za operaterje pa tudi škodljive.



Iz podatkov v finančnem načrtu izhaja, da se Agencija ne obnaša dovolj gospodarno in stroškovno učinkovito. Kot primer navajamo predvidene stroški blaga, materiala in storitev glede, ki se glede na realizacijo v letu 2022 povišajo iz 1.695.990 EUR na 2.802.920 EUR, kot je predlagano s finančnim načrtom za leto 2024. Dvig znaša kar 65 %. Posebej izstopajo predlogi dvigov drugih operativnih odhodkov najemnin in zakupnin (leasing) pisarniških in splošnih storitev in stroškov tekočega vzdrževanja. Nerazumen je tudi porast stroškov pisarniškega materiala in storitev, saj je razlaga o porastu splošna in pavšalna, brez prave utemeljitve.

Telekom Slovenije Agenciji predlaga optimizacijo predlaganega načrta na nivoje pod predvideno realizacijo leta 2023. Upoštevati je potrebno, da so se umirile tudi cene električne energije in energentov.

TABELA 4: ANALITIČEN PREGLED STROŠKOV BLAGA, MATERIALA IN STORITEV V LETU 2024

ČLENITEV KONTOV	IZKAZ PRIHODKOV IN ODHODKOV- DOLOČENI UPORABNIKI	Oznaka za AOP	REALIZACIJA 2022	FN 2023	ocena realizacije FN 2023	PREDLOG FN 2024	INDEKS OCENA REALIZACIJE 2023/FN 2023	INDEKS PREDLOG FN 2024/ OCENA REALIZACIJE 2023
1	2	3	4	5	6	7	8=6/5	9=7/6
	E) STROŠKI BLAGA, MATERIALA IN STORITEV (872+873+874)	871	1.695.990	2.217.117	2.343.817	2.802.920	105,71	119,59
del 466	NABAVNA VREDNOST PROdanEGA MATERIALA IN BLAGA	872	-	-	-	-	-	-
460	STROŠKI MATERIALA	873	121.241	141.424	227.124	261.630	160,60	115,19
4600	Pisarniški in splošni material		108.822	126.424	213.624	251.630	168,97	117,79
4601	Posebni material		12.419	15.000	13.500	10.000	90,00	74,07
461	STROŠKI STORITEV	874	1.574.749	2.075.693	2.116.693	2.541.290	101,98	120,06
4610	Pisarniške in splošne storitve		472.981	632.995	598.715	667.654	94,58	111,51
4611	Posebne storitve		32.801	54.540	54.540	64.000	100,00	117,35
4612	Energija, voda, komunalne storitve, komunikacije		105.044	130.990	146.338	156.513	111,72	106,95
4613	Prevozni stroški in storitve		28.191	37.000	37.000	43.300	100,00	117,03
4614	Izdatki za službena potovanja		85.874	239.306	244.104	278.590	102,00	114,13
4615	Tekoče vzdrževanje		467.769	528.230	616.880	679.855	116,78	110,21
4616	Najemnine in zakupnine (leasing)		157.934	168.240	136.124	246.600	80,91	181,16
4617	Drugi operativni odhodki		224.155	284.392	282.992	404.778	99,51	143,04

Da se Agencija pri načrtovanju potrebnih finančnih sredstev ne vede dovolj racionalno, pa je razvidno tudi iz spodnjih zapisov v predlogu PDFN:

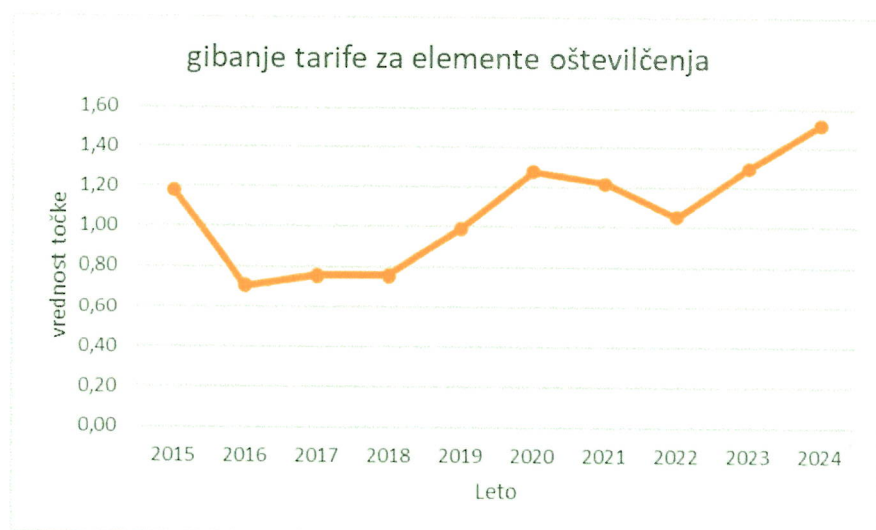
V točki 3.1.2 PDFN 2024 agencija navaja, da so pri planiranju službenih poti upoštevali, da bo večje število sestankov oz. dogodkov izvedeno »v živo«. Agencija bi lahko v dobi digitalizacije bolj uporabljala sodobne komunikacije in omejila število službenih potovanj v tujino ter s tem zmanjšala stroške hkrati pa prispevala nižjemu ogljičnemu odtisu z zmanjšanjem izpustov.

Predlagamo, da se Agencija pri pripravi korekcij predloga programa dela in finančnega načrta za leto 2024 zaveže k bolj racionalnemu poslovanju, optimizira stroške dela in zniža vse predlagane stroške v finančnem načrtu za leto 2024.

Iz objavljenega predloga ni razvidno, da bi struktura prihodkov iz naslova pristojbin dejansko odražala strukturo stroškov zaposlenih, ki pokrivajo konkretna področja, zato predlagamo, da Agencija v dopolnjenem predlogu prikaže stroškovno alokacija po področjih dela.

Pripombe na predlog tarife za uporabo elementov oštevilčenja za leto 2024:

Telekom Slovenije ostro nasprotuje predlaganemu povišanju tarif, ki je znatno višje od inflacije in ne upošteva poslovanja zavezancev v zaostrenih razmerah, ko je na omrežju nastala velika škoda zaradi poplav, ki jo saniramo iz lastnih sredstev in je ne moremo prevesti na ostale uporabnike omrežja, dostop do omrežja pa moramo še naprej ponujati pod nerazumno nizkimi reguliranimi cenami. V takšnih razmerah je vsako dodatno finančno obremenjevanje nedopustno. Poleg tega je Telekom Slovenije pod velikim pritiskom investicij v 5G omrežja tudi zaradi izpolnjevanje obveznosti na podlagi izdanih odločb o dodelitvi radijskih frekvenc, na drugi strani prisiljen zniževati svoje stroške. Možnosti za dvig cen za končne uporabnike so v konkurenčno zaostrenih razmerah izjemno omejene.



V PDFN 2019 je Agencija navedla, da bo postopno zvišala tarife na ustrezno raven, tako da bodo načrtovani stroški tekočega leta v celoti pokriti iz prihodkov tekočega leta. Vendar je v letu 2020 ponovno precej zvišala tarifo in presežek iz leta 2020 potem uporabila za znižanje tarife za leto 2022.

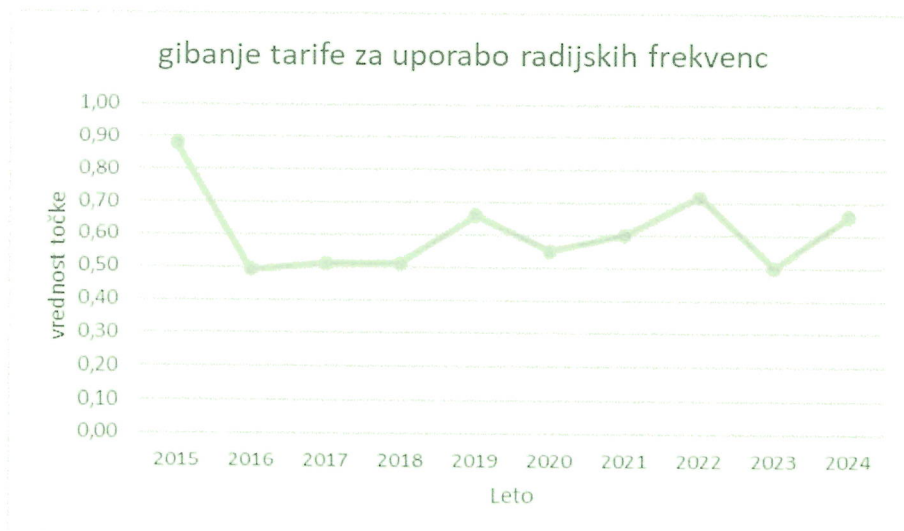
Tudi v letu 2021 je nastal presežek, prav tako v letu 2022. V točki 3.1.2 PDFN 2024 agencija navaja, da je pri izračunu tarife za 2024 načrtovala porabo presežka prihodkov nad odhodki v vrednosti 186.427 EUR, pri tarifi za 2023 pa 812.784 EUR. Če bo obveljal predlog nove višje tarife za uporabo elementov oštevilčenja, bo po prepričanju Telekoma Slovenije v letu 2023 iz tega naslova ponovno nastal presežek.

Obseg načrtovanih nalog v letu 2024 z namenom zasledovanja določb VII. poglavja ZEKom-2 se ni povečal v primerjavi z letom 2023, zato ni razloga, da bi Agencija povišala tarifo za uporabo elementov oštevilčenja.

Predlagamo, da Agencija upošteva vse argumente in določi ustrezno nižjo tarifo za plačila za uporabo elementov oštevilčenja.

Pripombe na predlog tarif za uporabo radijskih frekvenc za leto 2024:

Agencija predlaga kar 32 % povišanje tarif za uporabo radijskih frekvenc, kar je občutno preveč hkrati pa nesorazmerno tudi v razmerju do ostalih predlaganih tarif.



Predlagano povečanje tarife za uporabo frekvenc za mikrovalovne zveze bi imelo znaten vpliv na izpolnjevanje zavez za izgradnjo 5G omrežja, ker bi predstavljalo nesorazmerno dodatno finančno breme.

Zaradi zaostrenih konkurenčnih razmer na slovenskem trgu in cenovne regulacije Telekom Slovenije tako velikega povečanja stroškov ne more prebiti na uporabnike in bi zvišanje tarif rezultiralo v zmanjšani možnosti investiranja v širitev omrežja, ustavilo načrtovano modernizacijo omrežja in izboljšanja storitev.

Mikrovalovne zveze se zelo uspešno uporabljajo v primeru naravnih katastrof, kot so bile nedavne poplave. Brez mikrovalovnih zvez bi bila marsikatera regija dlje časa odrezana od sveta, saj popravilo pretrganih optičnih kablov zahteva več časa, mikrovalovne zveze pa so na takšne katastrofe manj občutljive. Glede na navedeno po našem prepričanju dvig tarif za uporabo frekvenc ni upravičen, saj gre za tehnologijo s katero se lahko vzpostavijo zveze v stanjih ogroženosti in imajo zato velik nacionalni pomen.

Pasovne širine se neprestano večajo, v devetdesetih letih je bila kapaciteta mikrovalovne zveze do ene bazne postaje več kot 100 x nižja, kot jo zahteva bazna postaja za 5G. Operaterji za novo opremo plačujemo višje zneske, enako tudi za širše radiofrekvenčne kanale. Dodatno povišanje tarife za frekvence za mikrovalovne zveze bi postavilo radijske zveze med manj zaželeno prenosno pot, zvišanje bi vplivalo tudi na načrtovano širitev našega omrežja na ruralnih delih države in s tem na doseganju ciljev digitalne agende 2030.

Upošteva inflacijo in zaostrene razmere poslovanja predlagamo, da Agencija predlog povišanj tarif za uporabo radijskih frekvenc ponovno preuči in predlaga povišanje tarife za uporabo radijskih frekvenc na razumen nivo.

Telekom Slovenije Agencijo ponovno poziva, da upošteva zaostrene gospodarske razmere, nedavne poplave, ob katerih je na omrežju nastala velika škoda, ki jo operaterji financiramo iz lastnih sredstev, vrhunec investicijskega cikla operaterjev v 5G omrežja in napovedi gospodarske rasti in inflacije, prilagodi finančni načrt in zniža predlagane tarife največ na nivo, ki bo upošteval predvideno inflacije v letu 2024 tj. 4,2 %.

S spoštovanjem,

Pripravili:

Anton Anžič in Andrej Močnik
Dostopovna omrežja

Tatjana Savič
IKT in storitve omrežja

Mojca Štros in Saša Stopinšek Golčman
Regulativa

Boštjan Košak
predsednik uprave

 **Telekom Slovenije**

Vročiti:

- naslovníku – po elektronski pošti na info.box@akos-rs.si,
- arhiv – tu.

