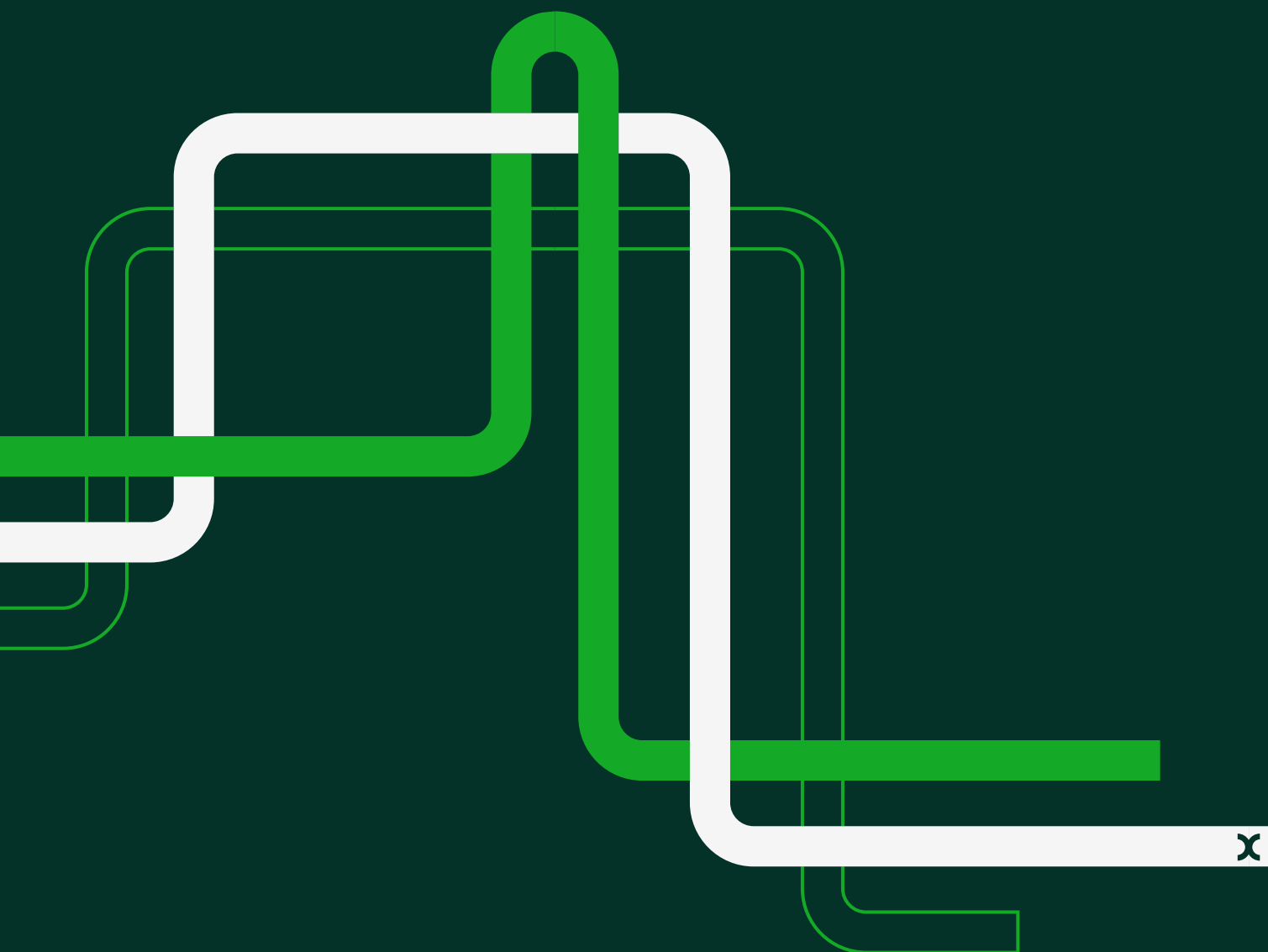


Oxera ocena predložene RATEL-ove
metodologije za sprovođenje „margin
squeeze” testa

17. maj 2024.



Sadržaj

1	Uvod i sažetak	1
1.1	Važnost prethodnog (ex ante) „margin squeeze“ testa u Srbiji	1
1.2	Preporuke Evropske komisije	1
1.3	Sažetak Oxerine ocene RATEL-ovih predloga	3
2	Pristup profitabilnosti	7
2.1	Uvod	7
2.2	RATEL-ovi predlozi	7
2.3	Oxerina ocena RATEL-ovih predloga	8
2.4	Sažetak	17
3	Tretman usluga mobilne telefonije	19
3.1	Uvod	19
3.2	RATEL-ovi predlozi	19
3.3	Oxerina ocena RATEL-ovih predloga	20
3.4	Sažetak	23
4	Obuhvat testa	25
4.1	Uvod	25
4.2	RATEL-ovi predlozi	25
4.3	Oxerina ocena RATEL-ovih predloga	26
4.4	Sažetak	28
5	Odgovarajući troškovno zasnovani standard	29
5.1	Uvod	29
5.2	RATEL-ovi predlozi	29
5.3	Oxerina ocena RATEL-ovih predloga	29
5.4	Sažetak	31
6	Referentni operator	32
6.1	Uvod	32
6.2	RATEL-ovi predlozi	32
6.3	Oxerina ocena RATEL-ovih predloga	33
6.4	Sažetak	35
Slike i tabele		
Polje 2.1	Tretman troškova osnovnih sredstava u DCF	17
Polje 3.1	<i>Margin Squeeze</i> na primeru usluga mobilne telefonije	21
Slika 4.1	Izbor u pogledu agregacije proizvoda i nivo fleksibilnosti	26

Oxera Consulting LLP je orthačko društvo sa ograničenom odgovornošću registrovano u Engleskoj pod brojem OC392464, sedište: Park Central, 40/41 Park End Street, Oxford OX1 1JD, UK sa dodatnom kancelarijom u London na adresi 200 Aldersgate, 14th Floor, London EC1A 4HD, UK; u Belgiji, pod brojem 0651 990 151, ogranak: Spectrum, Boulevard Bischoffsheim 12-21, 1000 Brisel, Belgija; i u Italiji, REA no. RM - 1530473, ogranak: Rim, na adresi Via delle Quattro Fontane 15, 00184 Rim, Italija, sa dodatnom kancelarijom u Milanu na adresi Piazzale Biccamano, 8 20121 Milano, Italija. Oxera Consulting (France) LLP, ogranak u Francuskoj, upisan u Nanterre RCS pod br. 844 900 407 00025, sedište: 60 Avenue Charles de Gaulle, CS 60016, 92573 Neuilly-sur-Seine, Francuska sa dodatnom kancelarijom u na adresi 25 Rue du 4 Septembre, 75002 Pariz, Francuska. Oxera Consulting (Netherlands) LLP, ogranak u Holandiji, registrovan u Amsterdamu, KvK no. 72446218, sedište: Strawinskylaan 3051, 1077 ZX Amsterdam, Holandija. Oxera Consulting GmbH je registrovan u Nemačkoj, br. HRB 148781 B (Lokalni sud u Šarlotenburgu), sedište: Rahel-Hirsch-Straße 10, Berlin 10557, Nemačka, sa dodatnom kancelarijom na adresi Alter Wall 32, Hamburg 20457, Nemačka.

Iako su uloženi maksimalni napori da se obezbedi tačnost materijala i integritet analize iznete u ovom dokumentu, Oxera ne prihvata nikakvu odgovornost ni za kakve radnje preduzete na osnovu sadržaja istog.

Nijedan subjekat društva Oxera nema ovlašćenje niti njegovo poslovanje uređuje bilo koji finansijski organ ili propis u bilo kojoj od zemalja u kojima posluje ili pruža usluge. Svako ko razmatra mogućnost konkretnog ulaganja treba da se obrati svom brokeru ili drugom investicionom savetniku. Oxera ne prihvata nikakvu odgovornost ni za koju konkretnu investicionu odluku, koju investitor donosi na sopstveni rizik.

© Oxera 2024. Sva prava zadržana. Izuzev za citiranje kraćih pasusa za potrebe kritike ili recenzije, nijedan deo se ne može koristiti ili reprodukovati bez odobrenja.

Slika 4.2	Udeli na maloprodajnom tržištu fiksnog širokopojasnog pristupa u Srbiji prema broju pretplatnika (IV kvartal 2023)	27
Slika 5.1	Troškovni standard i nivo fleksibilnosti	30

1 Uvod i sažetak

Serbia Broadband d.o.o (SBB) je zamolio Oxeru da izvrši ekonomski procenu predloženog pristupa regulatornog tela Srbije (RATEL), koji se tiče ocene usklađenosti dominantnog pružaoca usluga širokopojasnog pristupa internetu (Telekom Srbija -TS), sa regulatornom obavezom da ne vrši istiskivanje marže na tržištu Srbije.¹

1.1 Važnost prethodnog (ex ante) „margin squeeze“ testa u Srbiji

Budući da je TS vertikalno integrisani privredni subjekt sa značajnom tržišnom snagom (ZTS) u pružanju usluga širokopojasnog pristupa u veleprodaji, postoji rizik da će tu tržišnu snagu iskoristiti da istisne maržu privrednih subjekata koji kupuju veleprodajnu uslugu širokopojasnog pristupa u TS mreži. To može da učini ili (i) povećanjem cena pristupa u veleprodaji i/ili (ii) smanjenjem maloprodajnih cena širokopojasnog pristupa do nivoa koji bi efikasnog operatora koji se oslanja na pristup mreži TS onemogućio da u maloprodaji daju ponudu sličnih karakteristika (ekonomski replicira) istu maloprodajnu ponudu (odnosno da zaradi dovoljnu maržu između maloprodajne i veleprodajne cene iz koje može da nadoknadi svoje maloprodajne troškove i ostvari razumnu zaradu (stopu prinosa).

TS su određene regulatorne obaveze koje se odnose na veleprodajno tržište središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište (WCA) i Veleprodajno tržište lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji (WLA), koje mu, između ostalog, nalažu da pristup u veleprodaji svojoj širokopojasnoj mreži (za proizvode bazirane na pristupu putem bakarnih žica, hibridne fiber-koaksijalne (HFC) mreže i optičke mreže) ponudi na nediskriminatornoj osnovi i po troškovno orijentisanim cenama². To smanjuje rizik od istiskivanja margine povećanjem cena pristupa u veleprodaji, ali ne i formiranjem maloprodajnih cena.

1.2 Preporuke Evropske komisije

Preporuka Evropske komisije o gigabitnom povezivanju pruža savete o načinu na koji bi nacionalna regulatorna tela (NRA) u EU trebala da propišu sprovođenje prethodnog (ex ante) „margin squeeze“ testa,

¹ RATEL (2024),

Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga.

² RATEL (2023), Rešenje o određivanju operatora sa ZTS br. 1-03-349-32/22-14 od 4. maja 2023.

odnosno testa ekonomskog repliciranja ponude ponude.³ Konkretno, u Preporuci je utvrđeno osam parametara koje nacionalno regulatorno telo treba da primeni prilikom vršenja prethodnog (ex ante) „margin squeeze“ testa (MST). To su:

- 1 relevantni maloprodajni troškovi koji se uzimaju u obzir;
- 2 relevantni troškovni standard;
- 3 relevantni regulisane veleprodajne ulazne proizvode i referentne cene;
- 4 relevantni maloprodajni proizvodi;
- 5 relevantni vremenski period za sprovođenje testa;
- 6 metodologija za određivanje vodećih proizvoda;
- 7 da li je predviđena analiza vodećih proizvoda pojedinačno ili kao portfolija;
- 8 pristup koji će se koristiti za neregulisane proizvode koji su deo vodećeg paketa usluga.“⁴

Preporuka Evropske komisije ne daje dalje smernice o pitanjima koja bi nacionalna regulatorna tela morala da uzmu u obzir prilikom primene ovih parametara.⁵ U našoj proceni RATEL-ovih predloga, u obzir smo uzeli ovu preporuku, kao i primere iz drugih zemalja, te naše stanovište o odgovarajućim ekonomskim načelima u konkretnom kontekstu tržišta telekomunikacionih usluga u Srbiji.

Skrećemo pažnju na činjenicu da se RATEL u svom metodološkom dokumentu poziva na Preporuku Evropske komisije iz 2013. godine⁶. Preporuka iz 2013. godine je u februaru 2024. godine zamenjena Preporukom Evropske komisije o regulatornom podsticanju gigabitnog povezivanja,⁷ pa stoga najnoviju publikaciju smatramo najrelevantnijim uputstvom. Međutim, budući da obe preporuke sadrže uglavnom ista uputstva koja se odnose na ex ante MST, naša ocena RATEL-ovih predloga bila bi materijalno ista nezavisno od preporuke na osnovu koje smo je doneli.

³ Evropska komisija (2024), Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom podsticanju gigabitnog povezivanja, str. 46-47 i Prilog III, videti: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-regulatory-promotion-gigabit-connectivity>, (pristupljeno 16.05.2024. godine).

⁴ Ibid, st. 46(a).

⁵ Ibid, Prilog III.

⁶ Evropska komisija (2013), „Preporuka Komisije od 11. septembra 2013. o obavezama dosledne nediskriminacije i metodologijama utvrđivanja troškova radi podsticanja konkurencije i unapređivanja investicionog okruženja za širokopojasni pristup“, videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013H0466>, (pristupljeno 16.05. 2024. godine).

⁷ Evropska komisija, „Komisija pozdravlja nove mere za podsticanje uvođenja gigabitne mreže“, vidi https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_669, (pristupljeno 14.05. 2024. godine).

1.3 Sažetak Oxerine ocene RATEL-ovih predloga

RATEL-ova predložena metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa nastoji da obuhvati mnoge od navedenih osam parametara — primera radi, uzima u obzir relevantne veleprodajne troškove pristupa i maloprodajne troškove, odgovarajući troškovni standard i vremenski period za obavljanje testa. Međutim, identifikovali smo slučajeve u kojima RATEL (i) nije uzeo u obzir jedan od parametara sadržanih u uputstvu Evropske komisije, (ii) nije usvojio pristup usklađen s najboljom praksom ili (iii) nije naveo dovoljno detaljne informacije o pristupu koji bi primenio prilikom sprovođenja određenog dela svoje analize.

Sledeća tri pitanja smatramo naročito problematičnim.

- 1 **Tretman prihoda i troškova tokom vremena.** RATEL predlaže da se procena marže u okviru njegovog pristupa procenjuje primenom nečega što naziva pristupom „period po period“, gde se obračunava marža na svaki proizvod u svakoj finansijskoj godini, umesto pristupa diskontovanih novčanih tokova (DCF) koji uzima u obzir tokove prihoda i troškova tokom čitavog korisničkog veka proizvoda ili usluge i procenjuje neto sadašnju vrednost (NPV) tih novčanih tokova po ponderisanom prosečnom trošku kapitala (WACC).

Međutim, u praksi se RATEL-ov pristup može preciznije opisati kao „poludinamički“ pristup, jer umesto da uzima prikaz prihoda i troškova u jednoj finansijskoj godini (što bi bio slučaj kod tipičnog pristupa „period po period“), predlaže da se uzimaju početne jednokratne stavke i početni popusti i promocije tako što će se prihodi i troškovi rasporediti tokom trajanja ugovora, odnosno da se troškovi rasporede na čitav korisnički vek, da bi se izračunao prosečan trošak. U vezi s RATEL-ovim pristupom uočili smo nekoliko problema, o kojima će biti reči u odeljku **2.3.1**[Error! Reference source not found.](#)

Pristup DCF se smatra najboljom praksom, jer može da obezbedi robusniji pristup u proceni profitabilnosti. Razlog tome leži u činjenici da procenjuje i troškove i prihode tokom prosečnog korisničkog veka (ACL), koji je prikladniji kada se prihodi i troškovi razlikuju tokom vremena (na primer ako postoje popusti na početku ugovornog perioda ili jednokratni početni troškovi). Na taj način bolje odražava ekonomsku situaciju s kojom se suočavaju privredni subjekti korisnici, za koje je prilikom odlučivanja važna profitabilnost tokom prosečnog korisničkog veka (a ne tokom datog meseca ili godine). Takođe uzima u obzir

i činjenicu da je vrednost novčanih tokova danas veća od budućih („vremenska vrednost novca“) kroz diskontovanje budućih novčanih tokova. Nasuprot tome, RATEL-ov pristup ne uzima u obzir vremensku vrednost novca i nije dosledan u načinu na koji tretira troškove i prihode tokom vremena (i koristi različite vremenske periode za troškove i prihode), što za posledicu može da ima iskrivljenu sliku procene profitabilnosti.

Preporuka Evropske komisije o gigabitnom povezivanju zagovara procenu profitabilnosti na osnovu „dinamičke analize tokom više perioda, kao što je pristup diskontovanih novčanih tokova“,⁸ a relevantni vremenski horizont je potrebno odrediti u skladu s procenjenim prosečnim korisničkim vekom (ACL),⁹ u skladu s najboljom ekonomskom praksom.

2 RATEL-ov pristup u izračunavanju „razumne“ zarade. RATEL predlaže primenu prilagođavanja za prinos na kapital na osnovna sredstva u svom obračunu istiskanja marže, kao i odvojeno prilagođavanje za „razumnu“ zaradu. Osnovni problem koji smo uočili u RATEL-ovom predloženom pristupu jeste opasnost od nepravilnog obračuna potrebne „razumne zarade“. To je rezultat činjenice da RATEL predlaže primenu WACC na iste troškovne stavke više puta — jednom prilikom obračuna troškova sopstvene mreže i maloprodajnih troškova i opet kao prilagođavanje za iznos razumne zarade, i time potencijalno dvaput računa potrebne prinose. Postoje i drugi konceptijski problemi s RATEL-ovim predloženim pristupom, o kojima će biti reči u odeljku 2.3.2. S ekonomskog i finansijskog stanovišta, pristup DCF omogućava robusniji način izračunavanja „razumne“ stope prinosa kroz diskontovanje budućih novčanih tokova na WACC.

3 Isključivanje troškova i prihoda od usluga mobilne telefonije iz testa. RATEL predlaže da se prilikom testiranja paketa usluga koji uključuju proizvodi mobilne telefonije isključe troškovi i prihodi od usluga mobilne telefonije. Naše stanovište je da ovakav pristup nije primeren i rizikuje da TS-u omogući da lakše prođe MST kada daje velike popuste na element usluga mobilne telefonije u okviru paketa usluga, uprkos tome što privredni

⁸ Ibid, Prilog III, Recital (14).

⁹ Ibid, Prilog III, Recital (15).

subjekti korisnici ne mogu ekonomski da repliciraju paket usluga kao celinu.

Iznosimo dve glavne sugestije za izmene RATEL-ovih predloga kako bi se uočeni problemi otklonili. One podrazumevaju da RATEL:

- 1 umesto poludinamičkog primeni DCF. Time bi se (i) otklonili problemi vezani za potrebu da se u obzir uzme vremenska vrednost novca prilikom neravnomernog raspoređivanja prihoda i troškova i (ii) rešili potencijalni problemi dvostrukog računanja kod pokušaja RATEL-a da izračuna „razumnu zaradu“. Budući da RATEL-ov poludinamički pristup već raspoređuje prihode i troškove tokom vremena, pristup DCF ne povlači za sobom značajnije povećanje materijalne složenosti. Štaviše, u odeljku **Error! Reference source not found.** ispod objašnjeno je kako se DCF može sprovesti u praksi korišćenjem istih podataka (o troškovima, prihodima i ponderisanom prosečnom trošku kapitala-WACC) koje bi RATEL svakako morao da prikupi da bi mogao da sprovede svoj predloženi pristup;
- 2 u svoje procene paketa usluga koji sadrže usluge mobilne telefonije uključi sve troškove i prihode od usluga mobilne telefonije. Time bi se obezbedila procena svih relevantnih novčanih tokova prilikom sprovođenja MST i sprečila mogućnost da TS veštački prođe test ako uračuna velike popuste na elemente mobilne telefonije u paketu usluga.

Identifikovali smo još oblasti u kojima u načelu podržavamo RATEL-ove predloge (onako kako smo ih mi razumeli) ili ciljeve koji se njima po svemu sudeći žele postići, ali su u određenim slučajevima potrebne dodatne informacije da bismo mogli pravilno da procenimo kako bi se procena istiskivanja marže vršila u praksi. U najkraćem, to je sledeće.

- iz RATEL-ovih predloga nije jasno da li MST namerava da primeni na nivou pojedinačnih proizvoda ili na nivou agregatnog portfolija, sa podacima koji su u većoj meri agregirani (ili primenom neke kombinacije ovih dveju mogućnosti) — smatramo da je pristup na nivou pojedinačnih proizvoda primereniji u kontekstu tržišta Srbije, pa bismo od RATEL-a zatražili da pojasni svoj predloženi pristup u tom smislu.
- slažemo se s RATEL-ovim predlogom da se koristi troškovni standard LRIC+.
- iako smo saglasni s načelima u osnovi RATEL-ovog predlog da kao referentnog operatora za poređenje koristi razumno efikasnog operatora (REO), skrećemo pažnju na činjenicu da RATEL nije dovoljno detaljno objasnio kako namerava da proceni

troškove REO radi prilagođavanja iznosa za ekonomije obima u situacijama gde troškovi i obim poslovanja različitih privrednih subjekata korisnika na tržištu mogu međusobno značajno da se razlikuju. RATEL takođe ne navodi konkretnu stopu WACC koju bi koristio i na čemu bi se ona zasnivala. Usled toga predviđamo da će se javiti određene teškoće u praksi prilikom primene standarda REO onako kako ga RATEL trenutno opisuje, pa predlažemo da bliže odredi kako namerava da od privrednih subjekata korisnika pristupa prikuplja i koristi informacije o troškovima.

Ostatak ovog dokumenta strukturiran je na sledeći način.

- u odeljku **Error! Reference source not found.** izložili smo probleme koje smo uočili u vezi s RATEL-ovim predlozima u delu koji se odnosi na njegov pristup profitabilnosti.
- u odeljku **Error! Reference source not found.** iznosimo ocenu RATEL-ovog predloga da se iz njegovog testa isključe prihodi i troškovi od usluga mobilne telefonije.
- u odeljku **Error! Reference source not found.** razmatramo odgovarajuće proizvode na kojima se može vršiti MST.
- u odeljku **5** objašnjavamo zašto smo saglasni s RATEL-ovim predlozima koji se odnose na relevantni troškovni standard.
- u odeljku **Error! Reference source not found.** iznosimo stanovište da je RATEL-ov predloženi pristup koji se odnose na prilagođavanje za efikasne privredne subjekte korisnike mreži s manjim ekonomijama obima u načelu adekvatan, s tim da nije dato dovoljno pojedinosti na osnovu kojih bismo mogli da sagledamo kako bi se u praksi primenjivao.

2 Pristup profitabilnosti

2.1 Uvod

Pristup profitabilnosti objedinjuje sve komponente „margin squeeze“ testa (MST) utvrđivanjem metodologije kojom se troškovi i prihodi kombinuju radi procene marže koju mogu da ostvare privredni subjekti korisnici pristupa. U ovom odeljku iznosimo:

- sažetak RATEL-ovog predloženog pristupa profitabilnosti i njegovog obrazloženja za predloženi pristup (odjeljak **Error! Reference source not found.**);
- našu procenu RATEL-ovog predloženog pristupa profitabilnosti, s njegovim predlozima koji se tiču tretmana troškova i prihoda tokom vremena i prilagođavanja za „razumnu“ zaradu (odjeljak **Error! Reference source not found.**).

2.2 RATEL-ovi predlozi

RATEL predlaže usvajanje pristupa „period po period“ kao osnova za ocenu profitabilnosti.¹⁰ RATEL predlaže da se kao osnov za analizu koristi finansijska godina i oslanja se na sve prihode i troškove u tom periodu iz bilansa privrednog subjekta.¹¹ RATEL objašnjava da će, u okviru predviđene primene pristupa „period po period“, model MST u obzir prosečan korisnički vek trajanja proizvoda/usluge.¹²

RATEL se opredelio za pristup „period po period“ umesto pristupa diskontovanih novčanih tokova (DCF) i pristupa stabilnog stanja (*steady state*), zato što se, prema mišljenju RATEL-a, „bazira na stvarnim podacima i što je jednostavan za korišćenje i ne zahteva nikakve procene“, za razliku od pristupa DCF i pristupa stabilnog stanja (*steady state*), za koje smatra da su „veoma kompleksni“ i „baziraju se na procenama priliva i odliva u budućnosti[...]“.¹³

RATEL-ov predloženi pristup profitabilnosti predstavljen je sledećom formulom, koju smo prilagodili iz dokumenta o metodologiji MST:¹⁴

¹⁰ RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, str. 6.

¹¹ Ibid, str.6.

¹² Ibid, str. 6.

¹³ Ibid, str. 6.

¹⁴ Da bismo pojednostavili prikaz cilja MST, preuredili smo formulu tako što smo parametar „razumne zarade“ pomerili s leve na desnu stranu formule. Takođe smo, radi boljeg objašnjenja, promenljive iz originalne jednačine zamenili opisnim terminima. Izvor: RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, str. 17.

prosečni mesečni prihodi [ne računajući prihode od usluga mobilne telefonije]
– *(prosečni mesečni veleprodajni troškovi*
+ troškovi sopstvene mreže
+ troškovi maloprodaje [ne računajući mobilne usluge])
≥ razumna zarada

U suštini, RATEL-ov predloženi pristup nastoji da obezbedi da raspoloživa marža, izračunata kao razlika između (i) prosečnih mesečnih prihoda i (ii) prosečnih mesečnih troškova, omogućava (najmanje) „razuman“ nivo zarade. Ako je to slučaj, RATEL će zaključiti da privredni subjekti korisnici mogu ekonomski da repliciraju proizvod i rezultat MST će biti pozitivan.

U svom dokumentu o metodologiji MST, RATEL dalje opisuje kako predlaže da se tretiraju troškovi i prihodi tokom vremena, te kako bi se utvrđivao „razuman“ nivo zarade. Ove konkretne predloge smo bliže obradili u odgovarajućim odeljcima ispod.

2.3 Oxfcrina ocena RATEL-ovih predloga

U nastavku iznosimo našu ocenu RATEL-ovog predloženog pristupa profitabilnosti. Konkretno, iznosimo našu procenu:

- relevantnog vremenskog perioda i tretmana troškova i prihoda tokom vremena (odjeljak 2.3.1);
- primene ponderisanog prosečnog troška kapitala (WACC) i pristupa u prilagođavanju za iznos „razumne“ zarade (odjeljak 2.3.2).

RATEL-ov predlog koji se odnosi na tretman usluga mobilne telefonije povezan je s predloženim pristupom profitabilnosti. Ovo pitanje obradili smo zasebno u odeljku **Error! Reference source not found..**

2.3.1 Tretman troškova i prihoda tokom vremena: potreba za usvajanjem pristupa DCF

RATEL-ova predložena metodologija nije u skladu s tipičnim pristupom „period po period“

Najpre želimo da istaknemo da, iako RATEL predlaže usvajanje pristupa koji opisuje kao pristup „period po period“, predložena metodologija nije u skladu s ovim pristupom u delu koji se odnosi na tretman troškova i prihoda.

Kao što i sam RATEL navodi, pristup „period po period“ bi se bazirao na stvarnim podacima u svakoj finansijskoj godini, što znači da se

jednokratni troškovi i prihodi uzimaju u obzir samo u periodu nastanka, iako se mogu odnositi na više perioda.¹⁵ Međutim, RATEL dalje objašnjava da će troškove i prihode preračunati u prosečne mesečne troškove i prihode tako što će jednokratne troškove i prihode i promotivne popuste ravnomerno rasporediti tokom vremena. U slučaju jednokratnih troškova, raspoređivanje se vrši tokom prosečnog korisničkog veka (ACL); u slučaju jednokratnih prihoda i promotivnih popusta, raspoređivanje se vrši tokom trajanja ugovora.¹⁶ RATEL prilikom raspodele ovih troškova i prihoda tokom vremena ne primenjuje diskontna stopa da bi se uračunala „vremenska vrednost novca“.

Stoga smatramo da se u praksi metodologija koju RATEL predlaže može tačnije opisati kao „poludinamički“ pristup, a ne pristup „period po period“.¹⁷ Razlog tome ogleda se u činjenici da raspoređuje troškove i prihode tokom vremena, ali ne primenjuje nikakvu diskontnu stopu.

U vezi s RATEL-ovim predlozima koji se odnose na ovo pitanje, skrećemo pažnju da RATEL-ov predloženi pristup raspoređuje troškove i prihode na različite vremenske periode. To će dati iskrivljenu sliku prilikom procene profitabilnosti.

Pristup DCF bi bio u skladu s najboljom ekonomskom praksom

Nezavisno od pitanja da li RATEL predlaže da primeni pristup „period po period“ ili „poludinamički“ pristup, smatramo da je poželjno usvajanje pristupa DCF, koji bi se vršio tokom prosečnog korisničkog veka, a istovremeno je i usklađeniji s najboljom ekonomskom praksom.

Razlog tome leži u činjenici da pristup DCF obezbeđuje robusniji način testiranja mogućnost ekonomskog repliciranja proizvoda za privredne subjekte korisnike pristupa u budućnosti. Pristup DCF dozvoljava da marža bude negativna u bilo kom datom užem periodu tokom prosečnog korisničkog veka - ACL (npr. u pojedinačnom mesecu), pod uslovom da je ukupna marža tokom prosečnog korisničkog veka pozitivna nakon agregiranja svih diskontovanih novčanih tokova. ACL odgovara relevantnom vremenskom periodu tokom kojeg će privredni subjekat

¹⁵ RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, str. 6.

¹⁶ Ibid, str. 7, 11 i 15.

¹⁷ Ovaj opis RATEL-ovog MST zasniva se na našem razumevanju RATEL-ovog predloženog pristupa raspoređivanju troškova i prihoda tokom vremena (videti odeljak 3.4 RATEL-ove Metodologije za sprovođenje MST) i opisa načina na koji bi se sprovodio u praksi (videti odeljak 4 RATEL-ove Metodologije za sprovođenje MST). Ako naš opis ne odražava tačno RATEL-ove predloge, trebalo bi da svoje predloge pojasni u delu koji se odnosi na relevantni vremenski period za MST i pristup u raspoređivanju troškova i prihoda tokom vremena.

korisnik pristupa ostvarivati prihode i imati troškove od pružanja usluga datom korisniku, pa samim tim predstavlja i relevantni vremenski period za procenu marže. Shodno tome, ovaj pristup tačnije odražava ekonomsku situaciju s kojom se suočavaju privredni subjekti korisnici pristupa nego što to radi veštačka segmentacija po „periodima“.

Pristup DCF je naročito prikladniji kada se budući profil novčanih tokova (prihoda i troškova), a samim tim i marže, menjaju tokom vremena (naročito u užim periodima tokom prosečnog korisničkog veka). Primera radi, prihodi se mogu menjati tokom prosečnog korisničkog veka ako su odobreni početni popusti koji umanjuju mesečnu cenu koju korisnici plaćaju u određenom periodu, ili u okolnostima kada se određeni prihodi ostvaruju samo jednom u prvom mesecu prosečnog korisničkog veka, kao što su naknade za instalaciju. Isto tako mogu da nastanu i jednokratni početni troškovi, kao što su troškovi korisničke opreme (*customer premises equipment - CPE*), i oni se mogu vremenom menjati ako se npr. očekuje povećanje jediničnih troškova u budućnosti. U okviru pristupa DCF, svi troškovi i prihodi se računaju u relevantnom mesecu u kojem su nastali tokom prosečnog korisničkog veka i množe se odgovarajućom diskontnom stopom (koja je jednaka ponderisanom prosečnom trošku kapitala - WACC). To odražava „vremensku vrednost novca“ (koncept da potrošači više vrednuju troškove nastale i prihode ostvarene danas od ekvivalentnih budućih troškova i prihoda) i time omogućava razuman nivo prinosa u okviru MST.

Saglasno najboljoj ekonomskoj praksi, Evropska komisija prednost daje pristupu DCF za potrebe procene profitabilnosti tokom prosečnog korisničkog veka. Konkretno, u Preporuci o gigabitnom povezivanju Evropska komisija preporučuje da se, prilikom sprovođenja *ex ante* „margin squeeze“ testa, profitabilnost treba proceniti na osnovu „dinamičke analize koja obuhvata više perioda, kao što je pristup diskontovanih novčanih tokova“,¹⁸ te da relevantni vremenski horizont treba odrediti u skladu s procenjenim prosečnim korisničkim vekom.¹⁹

Ovakav pristup DCF u proceni profitabilnosti usvojila su evropska nacionalna regulatorna tela. Primera radi, u okviru pregleda tržišta WLA i WCA, Komisija za regulaciju komunikacija Irske (ComReg) usvojila je

¹⁸ Evropska komisija (2024), „PREPORUKA KOMISIJE od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja: PRILOG III“, 6. februar, Recital (14)

¹⁹ Ibid, Recital (15).

pristup DCF u proceni profitabilnosti kod sprovođenja MST koje primenjuje na usluge FTTH.²⁰

Kako bi pristup DCF izgledao u praksi?

U okviru pristupa DCF, MST obezbeđuje da, mereno neto sadašnjom vrednošću (NSV), tekuća mesečna marža ostvarena tokom ACL bude dovoljna da se nadoknade (neto) početni troškovi. Ako je to slučaj, smatra se da privredni subjekti korisnici pristupa mogu ekonomski replicirati proizvod i rezultat MST je pozitivan. Konkretnije, u okviru pristupa DCF:

- početni jednokratni troškovi i prihodi bi morali da budu u celosti uključeni u prvi period obuhvaćen analizom (tj. prvi mesec prosečnog korisničkog veka).
- tokovi prihoda bi morali da uključuju očekivane periodični mesečni prihodi tokom ACL, koji generalno odražavaju mesečnu maloprodajnu cenu i sve druge relevantne periodične prihode. Mesečni prihodi bi trebalo da odražavaju sve eventualne promotivne popuste na mesečnu maloprodajnu cenu u mesecu u kojem su nastali tokom ACL.²¹
- tokovi troškova bi morali da uključuju očekivane periodične mesečne troškove vezane za obezbeđivanje proizvoda. Tu bi morali da spadaju i svi jednokratni kapitalni troškovi. Te kapitalne troškove je potrebno amortizovati tokom relevantnog životnog veka sredstva da bi se dobio iznos naknade na godišnjem nivou (uključujući i prinos na kapital) koji je potrebno obuhvatiti testom kao periodični trošak (videti odeljak 2.3.2 za detaljnije objašnjenje kako se ovo primenjuje u praksi).
- Ukupnu maržu je potrebno proceniti tokom čitavog ACL kroz neto prosečnu vrednost (NPV), kako bi odražavala vremensku vrednost novca. Diskontni faktor koji se koristi za izračunavanje NPV treba da bude dobijen na osnovu WACC.

Pristup DCF se može sumirati sledećom formulom:

²⁰ ComReg (2024), „Market Reviews; Wholesale Local Access (WLA) provided at a fixed location; Wholesale Central Access (WCA) provided at a fixed location of mass-market products; response to Consultation and Final Decision“, 18. januar, st. 9.786–9.793, videti <https://www.comreg.ie/publication/market-reviews-wholesale-local-access-wla-provided-at-a-fixed-location-wholesale-central-access-wca-provided-at-a-fixed-location-for-mass-market-products-non-confidential-response-to-consultatio>, (pristupljeno 16.05. 2024. godine).

²¹ Primera radi, ako postoji proizvod za koji je ponuđena promotivna mesečna cena tokom prvih šest meseci ugovorne obaveze. Primenom pristupa DCF, promotivna mesečna cena se prikazuje u prvih šest meseci ACL, nakon čega se u sedmom mesecu iznos vraća na cenu bez popusta.

$$(početni\ prihodi - početni\ troškovi) + (NPV\ periodičnih\ prihoda - NPV\ periodičnih\ troškova) \geq 0$$

Primena pristupa DCF ne bi podrazumevala značajno veću materijalnu kompleksnost

U obrazloženju zbog čega je predloženi pristup prikladniji od pristupa DCF, RATEL navodi da je njegov pristup jednostavniji i ne zahteva nikakve procene, dok je pristup DCF veoma kompleksan i bazira se na procenama priliva i odliva u budućnosti.²² Međutim, mi smatramo da primena pristupa DCF ne bi podrazumevala značajno veću kompleksnost u odnosu na RATEL-ov predloženi pristup.

RATEL-ov pristup već predlaže raspodelu troškova i prihoda tokom vremena. Kao što je već objašnjeno, dve osnovne razlike u slučaju primene pristupa DCF bile bi sledeće: (i) prihodi i troškovi se za potrebe MST računaju kao novčani prilivi i odlivi u relevantnom periodu u kojem nastanu tokom ACL, umesto da se raspoređuju radi dobijanja prosečne mesečne vrednosti, i (ii) budući novčani tokovi se diskontuju primenom WACC (koji obezbeđuje prilagođavanje za razumnu stopu prinosa). Ovaj pristup bi mogao da se primeni korišćenjem istih podataka (o troškovima, приходima i WACC) čije korišćenje RATEL već predlaže u okviru svog predloženog pristupa MST.

Jedan faktor koji treba uzeti u obzir prilikom primene pristupa DCF jeste da se troškovi i prihodi moraju posmatrati kao buduće stavke tokom ACL. To zahteva razmatranje načina na koji troškovi i prihodi mogu da se razvijaju tokom ACL. U vezi s troškovima, potrebno je uzeti u obzir da li se očekuje da će jedinični troškovi tokom prosečnog korisničkog veka ostati stabilni ili će se menjati, npr. usled inflatornih pritisaka. U slučaju prihoda to je generalno jednostavnije, jer su cene koje se naplaćuju najčešće utvrđene ugovorom. Međutim, ako je period ugovora kraći od ACL, potrebno je uzeti u obzir tokove prihoda koji će biti obuhvaćeni MST testom tokom trajanja ACL nakon isteka inicijalno ugovorenog perioda (o čemu će biti reči u narednom pododeljku).

Ako je poznato da će se troškovi i/ili prihodi menjati tokom prosečnog korisničkog veka i ako je to moguće jasno dokazati, MST to treba da odražava. Ovo je naročito važno ako se očekuje povećanje troškova i/ili pad prihoda tokom ACL. Ako ovo nije uzeto u obzir, postoji opasnost da

²² RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, str. 6.

će subjekat greškom proći MST iako bi trebalo da ga ne prođe ako bi se koristili „ispravni“ troškovi i prihodi.

Iako ovaj aspekt pristupa DCF može donekle da doprinese kompleksnosti u poređenju s RATEL-ovim predloženim pristupom, naročito u vezi s troškovima, ovakav obračun se primenjuje samo ako postoje jasni dokazi da se očekuje predvidljivo povećanje troškova, što ograničava stepen kompleksnosti. Ako je okruženje relativno stabilno i ne očekuje se materijalno značajno povećanje troškova, pojednostavljena pretpostavka može da podrazumeva korišćenje konstantnih jediničnih troškova tokom prosečnog korisničkog veka.

RATEL-ov pristup amortizaciji jednokratnih troškova i prihoda uključuje implicitne pretpostavke

Pitanje koje treba uzeti u obzir kod sprovođenja MST koji kao relevantni vremenski period koristi ACL jeste kako obuhvatiti proizvode s ugovornim periodom kraćim od ACL. To je zato što navedeno može da utiče na profil nastalih troškova i ostvarenih prihoda tokom ACL. Ukoliko RATEL predlaže da se test vrši na osnovu ACL (što nije jasno određeno, kao što je već objašnjeno u ovom dokumentu), postoji potencijalna nedoslednost između vremenskih perioda koji se primenjuju za ostvarivanje prosečnih troškova i prihoda iz jednokratnih troškova sa jedne, i prihoda i načina na koji se tretiraju promotivne ponude, sa druge strane.

Konkretno, RATEL predlaže da se jednokratni veleprodajni troškovi amortizuju tokom ACL; međutim, za jednokratne prihode predlaže amortizaciju tokom *trajanja ugovora*. Isto tako, ako postoji proizvod sa promotivnom ponudom koja podrazumeva umanjenje mesečne maloprodajne cene u delu trajanja ugovora, RATEL predlaže da se umanjenje rasporedi tokom vremena izračunavanjem ponderisane prosečne mesečne cene pretplate tokom *trajanja ugovora*.

Ukoliko je ACL duži od trajanja ugovora, skrećemo pažnju da ovaj pristup implicitno podrazumeva da će se isti prosečni mesečni prihodi i dalje ostvarivati u svakom mesecu nakon isteka početnog ugovornog perioda tokom preostalog ACL, odnosno, pretpostavlja se da će korisnik produžiti ugovor pod identičnim uslovima nakon isteka prvobitno zaključenog trajanja ugovora.²³ To ne mora tačno da odražava realnost

²³ Prvo, ovaj pristup podrazumeva da će ista mesečna cena (koja uključuje eventualne promotivne popuste) nastaviti da se ostvaruje i nakon početnog ugovornog perioda. Drugo, ovaj pristup

na maloprodajnom tržištu Srbije i RATEL bi trebalo dodatno da razmotri ovo pitanje.

2.3.2 Primena WACC i predloženog pristupa u prilagođavanju za iznos „razumne“ zarade

Postoje konceptijske greške u RATEL-ovoj predloženoj primeni WACC i izračunavanju „razumne“ zarade

Za potrebe izračunavanja troškova sopstvene mreže i maloprodajnih troškova koji će se koristiti u MST, čini se da RATEL želi da u obračun uključi prilagođavanje za prinos na kapital od osnovnih sredstava. Konkretno, formule za izračunavanje troškova sopstvene mreže (videti odeljak 4.2 RATEL-ovog dokumenta o metodologiji) i prodajnih troškova (videti odeljak 4.4 RATEL-ovog dokumenta o metodologiji) uključuju termin: „ $NPV * WACC$ “, gde je „ NPV “ neto sadašnja vrednost mrežnog elementa, a „ $WACC$ “ prosečni ponderisani trošak kapitala.²⁴

Kod određivanja raspodele troškova, RATEL takođe predlaže izričito prilagođavanje za „razuman“ nivo zarade (videti odeljak 4.7 RATEL-ovog dokumenta o metodologiji). Nivo „razumne“ zarade je dat kao WACC pomnožen zbirom:

- veleprodajnih troškova koje ima privredni subjekat korisnik pristupa;
- troškova korišćenja mrežne infrastrukture (tj. troškovi sopstvene mreže privrednog subjekta korisnika pristupa);
- ukupni maloprodajni troškovi koje ima privredni subjekat korisnik pristupa.

Postoje četiri potencijalne konceptijske greške u RATEL-ovom predloženom pristupu prilagođavanja za prinos na kapital i „razumnu“ zaradu.

Prvo, nije jasno zbog čega izgleda da obračun maloprodajnih troškova uključuje troškove (uključujući i prinos na kapital) koji se odnose na „elemente mreže“. Troškove sopstvene mreže treba uračunati samo jednom, pod trošak „sopstvene mreže“, ali ne i ponovo pod maloprodajne troškove. Ako se troškovi sopstvene mreže računaju dva puta, zbir troškova u MST i „razumna“ zarada će biti pogrešno izračunati.

pretpostavlja da će se iste jednokratne početne naknade (odnosno njihov prosečni mesečni udeo) ponovo ostvarivati, bez uključivanja odgovarajućih troškova (kao prosečnih jednokratnih troškova koji se raspoređuju tokom ACL).

²⁴ Ibid, str. 13 i 15.

RATEL treba da obezbedi da se troškovi sopstvene mreže (uključujući i prinos na kapital) ne računaju dvaput u MST.

Drugo, nije jasno kako bi se predloženo prilagođavanje za prinos na kapital (konkretno, termin „ $NPV * WACC$ ” u obračunu troškova sopstvene mreže i troškova maloprodaje) sprovelo u praksi i da li bi omogućavalo adekvatno izračunavanje prinosa na kapital. U nastavku ćemo objasniti kako pristup DCF može da omogući adekvatno izračunavanje prinosa na kapital kod troškova sopstvene mreže (i svih drugih osnovnih sredstava u okviru MST). RATEL treba jasnije da obrazloži ovaj aspekt svog predloženog pristupa.

Treće, čini se da RATEL predlaže da se WACC *dvaput* primeni na troškove sopstvene mreže i troškove maloprodaje: prvi put prilikom izračunavanja iznosa troškova sopstvene mreže i troškova maloprodaje kroz termin „ $NPV * WACC$ ”, a zatim *opet* prilikom izračunavanja iznosa „razumne” zarade, i to tako što se veleprodajni troškovi, troškovi sopstvene mreže i troškovi maloprodaje množe sa WACC. Na ovaj način se pogrešno izračunava potreban nivo prinosa. Ukoliko se WACC koristi kao jedan od osnova kojima se obezbeđuje da privredni subjekti korisnici imaju mogućnost ostvarivanja dovoljnog prinosa, (relevantne) troškove je potrebno samo jednom pomnožiti sa WACC.

Četvrto, kod izračunavanja nivoa „razumne” zarade, RATEL predlaže da se WACC primeni na troškove veleprodaje koji nastanu za privrednog subjekta korisnika pristupa i na ukupne maloprodajne troškove. Ovo je konceptijski pogrešno, jer ove troškovne kategorije ne predstavljaju kapitalne troškove, pa na njih ne bi trebalo primenjivati prinos na kapital, izražen kroz WACC, na način kako to predlaže RATEL.

Kako pristup DCF omogućava razuman nivo zarade?

Pristup DCF obezbeđuje da privredni subjekti korisnici pristupa mogu da ostvare razumnu stopu prinosa kroz diskontovanje budućih novčanih tokova tokom ACL primenom WACC. Sa ekonomskog i finansijskog stanovišta, ovo je robusniji način da se omogući razumna stopa prinosa od RATEL-ovog predloženog pristupa. Osim toga, ako bi se ovaj pristup usvojio, otklonili bi se problemi vezani za RATEL-ov pristup koje smo prethodno naveli.

U okviru pristupa DCF moraju se pažljivo razmotriti troškovi vezani za osnovna sredstva, kao što su troškovi mrežne opreme i elemenata mreže. Ovi troškovi se odnose na sredstva koja se ne mogu direktno pripisati pojedinačnim korisnicima i čiji životni vek sredstva se možda razlikuje od ACL. Ove troškove je potrebno uključiti u diskontovane

novčane tokove (DCF) preračunate na godišnji nivo, odnosno potrebno je da uključuju troškove amortizacije (amortizovane tokom životnog veka sredstva) plus prinos na kapital koji je jednak WACC. U polju 2.1 ispod dat je primer kako bi se ovi troškovi tretirali u okviru pristupa DCF.

Ovaj pristup je u skladu s Preporukom o gigabitnom povezivanju, u kojoj je objašnjeno da je, u okviru pristupa DCF, maloprodajne troškove, kao što su troškovi sopstvene mreže, koji nisu obuhvaćeni troškovima veleprodaje,²⁵ potrebno „preračunati na godišnji nivo prema metodu amortizacije koji je odgovarajući za predmetno sredstvo i ekonomskom životnom veku odgovarajućih sredstava koja su potrebna za poslovanje u maloprodaji“.²⁶

²⁵ Pod troškovima maloprodaje (*downstream*) podrazumevaju se svi troškovi koji nastanu za privrednog subjekta korisnika pristupa, osim ulaznih troškova u veleprodaji (tj. ovde se računaju sledeće kategorije troškova koje navodi RATEL: troškovi sopstvene mreže, ostali troškovi neophodni za pružanje usluga i troškovi maloprodaje).

²⁶ Evropska komisija (2024), „Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja“, Prilog III, Recital (15)(a).



Polje 2.1 Tretman troškova osnovnih sredstava u DCF

Uzmimo da element mreže košta 10.000 RSD i da je životni vek sredstva pet godina. Dakle, godišnji trošak amortizacije ovog elementa mreže bila bi 2.000 RSD (kapitalni trošak od 10.000 RSD podeljen sa petogodišnjim životnim vekom sredstva).

Uzmimo da je godišnji WACC koji se primenjuje u MST testu 10%.

Ako se u MST računa samo trošak amortizacije, to ne bi omogućilo dovoljan prinos na kapital. To je zbog toga što je, kada se troškovi amortizacije diskontuju primenom WACC da bi se dobila njihova NSV, dobijena vrednost (7.582 RSD) niža od prvobitnog kapitalnog izdatka (RSD 10.000). Prema tome, u pristupu DCF troškove mrežne imovine treba uračunati kao trošak na godišnjem nivou koji uključuje trošak amortizacije i prinos na kapital (koji je jednak WACC). Kada se ovaj trošak na godišnjem nivou diskontuje primenom WACC da bi se dobila NPV, vrednost je jednaka prvobitnom kapitalnom izdatku. U sledećoj tabeli prikazani su troškovi amortizacije i iznos na godišnjem nivou (uključujući i prinos na kapital).

	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	NSV
Trošak amortizacije	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	7.582
Trošak na godišnjem nivou	2.638	2.638	2.638	2.638	2.638	10.000

Primenom pristupa DCF, trošak na godišnje nivou bi se preračunao u mesečne troškove i raspodelio na čitavu korisničku bazu koja zavisi od predmetne mrežne imovine, da bi se dobio jedinični trošak po korisniku.

Izvor: Oxera.

2.4 Sažetak

Uopšteno, RATEL-ov predloženi pristup profitabilnosti pati od opšte nedovoljne jasnoće i čini se da sadrži niz konceptijskih nedoslednosti. Konkretno, izdvajamo sledeće probleme vezane za RATEL-ov predloženi pristup:

- tretman troškova i prihoda tokom vremena;
- primena WACC i prilagođavanje za „razumnu zaradu“.

Smatramo da RATEL treba da meri profitabilnost primenom pristupa DCF tokom ACL, u skladu s najboljom ekonomskom praksom i Preporukom Evropske komisije o gigabitnom povezivanju. Ovaj pristup omogućava robusniji način mogućnosti ekonomske replikacije proizvoda za privredne subjekte korisnike pristupa u budućim periodima. Smatramo da bi, ako bi se pravilno primenilo, to doprinelo da se obezbedi sledeće:

- 1 adekvatan tretman troškova i prihoda koji se menjaju tokom vremena, što uključuje i uračunavanje „vremenske vrednosti novca“, čime bi se izbegle potencijalne nedoslednosti s RATEL-ovim pristupom vezane za različite vremenske periode koji se koriste.
- 2 da MST omogući privrednim subjektima korisnicima pristupa ostvarivanje razumne zarade, diskontovanjem budućih novčanih tokova tokom ACL primenom WACC, u skladu s najboljom ekonomskom i finansijskom praksom, čime bi se izbeglo pogrešno izračunavanje potrebne zarade koje proizilazi iz RATEL-ovog pristupa.

3 Tretman usluga mobilne telefonije

3.1 Uvod

Tretman paketa usluga koji uključuju usluge mobilne telefonije predstavlja značajno pitanje za RATEL, jer se čini da su ovi proizvodi važni za konkurenciju na maloprodajnom tržištu u Srbiji. U IV kvartalu 2023. godine, skoro 20% paketa usluga kupljenih u Srbiji uključivalo je usluge mobilne telefonije (od kojih su većina bili „quad-play“ paketi).²⁷ Ova informacija ukazuje na postojanje značajne tražnje korisnika za paketima koji uključuju usluge mobilne telefonije.

U ovom odeljku objasnićemo zašto bi određeno tumačenje RATEL-ovog predloga da se isključe troškovi i prihodi vezani za usluge mobilne telefonije moglo da poveća verovatnoću da MST neće uspeti da identifikuje istiskivanje marže kada TS odobrava velike popuste na usluge mobilne telefonije u okviru paketa usluga.

3.2 RATEL-ovi predlozi

Kada paketi usluga koje nudi TS uključuju element mobilne telefonije, RATEL predlaže da se iz njegovog MST isključe i prihodi i troškovi povezani s tim uslugama mobilne telefonije.²⁸

Jasno je koje **prihode** od mobilne telefonije RATEL predlaže da isključi iz MST. To su prihodi ostvareni u segmentu mobilne telefonije u okviru paketa usluga — RATEL sugerše da TS obično cenu mobilne telefonije navodi odvojeno od ostalih elemenata paketa usluga na računu pretplatnika, čime je jasno određeno na koje prihode se misli.

Manje je jasno kako RATEL planira da iz MST isključi **troškove** povezane sa uslugama mobilne telefonije. RATEL navodi da bi ogovarajući pristup bio da se to čini na osnovu podataka iz BU LRIC modela. Međutim, RATEL nije u mogućnosti da koristi svoj postojeći BU LRIC model za usluge mobilne telefonije jer on ne sadrži podatke o svim relevantnim troškovima usluga mobilne telefonije. Umesto toga, predlaže se isključivanje troškova usluga mobilne telefonije na bazi „stand-alone“ cene usluga mobilne mreže — što je pristup koji pretpostavlja da je ova „stand-alone“ cena ekvivalentna trošku pružanja usluge.

²⁷ RATEL (2023), Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji, IV kvartal 2023, videti https://www.ratel.rs/uploads/documents/empire_plugin/Q4%202023.pdf, (pristupljeno 16.05.2024. godine).

²⁸ RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, odeljak 4.6.

Postoje dva tumačenja RATEL-ovih predloga u pogledu toga na čemu bi se bazirala ta „stand-alone“ cena.

- 1 to bi mogla da bude cena koju TS određuje za konkretnu uslugu mobilne telefonije u okviru paketa usluga, tj. ista cena koju koristi i za izračunavanje prihoda od usluga mobilne telefonije za taj paket usluga.
- 2 to bi mogla da bude cena drugih usluga mobilne telefonije na tržištu koje se kupuju izvan predmetnog paketa usluga (npr. slične usluge mobilne telefonije koje se kupuju pojedinačno ili u okviru drugog paketa usluga).

Iako nam ovo nije sasvim jasno, još jedno tumačenje RATEL-ovih predloga jeste da je namera da u svom MST izvrši dodatno prilagođavanje za (maloprodajne) troškove koji su zajednički za usluge mobilne telefonije u okviru paketa usluga i druge elemente paketa usluga.²⁹ Jedno moguće tumačenje RATEL-ovog pristupa jeste da raspodelu ovih troškova po različitim proizvodima paketa usluga smatra „proporcionalnom“ i da planira da te troškove isključi iz paketa usluga koji uključuju usluge mobilne telefonije, na osnovu maloprodajnih troškova „koji se mogu pripisati tim uslugama“. Alternativno tumačenje je da RATEL polazi od pretpostavke da su ti troškovi obuhvaćeni cenom „stand-alone“ usluge mobilne telefonije, pa nije potrebno vršiti nikakva dodatna smanjenja pretpostavljenih troškova kada se usluge mobilne telefonije isključe iz MST.

3.3 Oxfcrina ocena RATEL-ovih predloga

Prema našem mišljenju, MST koji se sprovodi u skladu s najboljom praksom treba da uzima u obzir troškove i prihode svih usluga sadržanih u paketima usluga koji se testiraju. Izostavljanjem određenih troškova i prihoda — kako to RATEL predlaže u vezi sa uslugama mobilne telefonije — nacionalno regulatorno telo rizikuje da pogrešno specifikuje MST, što dovodi do netačne procene marže. Stoga preporučujemo da RATEL **u svoj MST uključi sve troškove i prihode, uključujući i one koji se odnose na usluge mobilne telefonije.**

Konkretan problem koji smo uočili u vezi s RATEL-ovim aktuelnim predloženim pristupom jeste taj da, ako namerava da troškove usluga mobilne telefonije procenjuje upućivanjem na cene usluga koje nisu sadržane u paketu (tj. ako je naše drugo tumačenje dato gore tačno), postoji materijalno značajan rizik da će TS biti podstaknut da ponudi

²⁹ RATEL navodi primere marketinga, akvizicija, bilinga i praćenja troškova.

pakete usluga u kojima se element mobilne telefonije nudi ispod cene koštanja, dok istovremeno cene koje RATEL koristi kao referentne za troškove usluga mobilne telefonije (npr. usluge mobilne telefonije izvan paketa usluga) TS utvrđuje u značajno višem iznosu. Na taj način bi TS-u moglo da bude omogućeno da prođe MST čak i ako su troškovi reprodukovanja paketa usluga veći od prihoda (na osnovu toga što su tri od četiri komponente prošle test).

Ovo ćemo ilustrovati na sledećem jednostavnom primeru.



Polje 3.1 Istiskivanje margine na primeru usluga mobilne telefonije

U ovom primeru, uzećemo da TS prodaje hipotetički „triple-play“ paket usluga koji uključuje širokopojasni pristup internetu, fiksnu telefoniju i mobilnu telefoniju po ceni od 2.500 dinara. Troškovi koje bi razumno efikasan privredni subjekat snosio za pružanje ovih usluga su:

- **Veleprodajni troškovi:** 1.000 dinara
- **Maloprodajni troškovi:** 750 dinara
- **troškovi usluga mobilne telefonije:** 1.000 dinara

dakle, ukupan trošak pružanja paketa usluga je 2.750 dinara.

Ovaj paket usluga ne bi prošao pravilno specifikovan MST, jer su troškovi pružanja usluge (2.750 dinara) veći od prihoda (2.500 dinara) — što daje negativnu maržu od 250 dinara. Ovo je ilustrovano u traci na levoj strani donje slike.

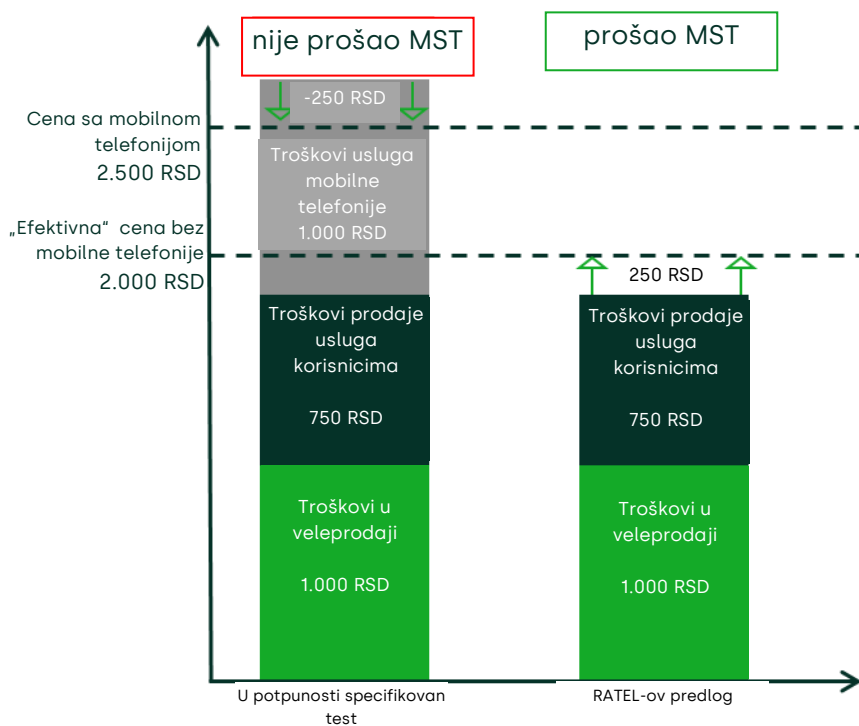
Međutim, to nije test koji RATEL predlaže da primeni. On bi umesto toga pokušao da iz svog modela isključi i prihode i troškove usluga mobilne telefonije pre nego što obavi MST.

U ovom primeru, kao pretpostavku uzimamo da se trošak usluga mobilne telefonije (1.000 dinara) koji je RATEL procenio zasniva na ceni „stand-alone“ usluge mobilne telefonije koja je dostupna odvojeno od paketa usluga koji se testira (naše drugo tumačenje dato gore). TS odobrava veliki popust na element mobilne telefonije u paketu usluga, tako da mu je cena 500 dinara.

To za posledicu ima situaciju da TS od ukupnog zbira troškova za potrebe MST oduzme 1.000 dinara, ali od prihoda oduzme samo 500 dinara, tako da se dobija „efektivna cena“ od 2.000 dinara, naspram troškova u iznosu od 1.750 dinara. Kada se ovi troškovi i prihodi isključe, čini se da paket usluga (bez mobilne telefonije) prolazi test za 250 dinara — to je ilustrovano u traci na desnoj strani donje slike.

Prema tome, u ovom primeru RATEL-ov pristup isključivanju troškova i prihoda od usluga mobilne telefonije dovodi do toga da paket usluga prolazi

MST iako privredni subjekti korisnici pristupa nisu u mogućnosti da ekonomski repliciraju taj paket usluga u celini.



Izvor: Oxera

Ovakav ishod bi bio štetan za sve privredne subjekte korisnike (ne samo za one koji nude usluge mobilne telefonije) ako bi korisnici koji su od njih kupili usluge fiksnih telekomunikacija, a usluge mobilne telefonije kupuju odvojeno, reagovali na veliki popust na paket usluga koji smo naveli u primeru tako što bi sve usluge kupovali na jednom mestu kod TS. To se ne bi dogodilo kada bi se primenjivao u potpunosti specifikovan MST, jer bi svi operatori bili u mogućnosti da ponude konkurentne pakete usluga koji ili uključuju usluge mobilne telefonije ili su atraktivni za korisnike koji se odluče da usluge mobilne telefonije kupe odvojeno.

Postoji opasnost da bi problem opisan u našem primeru bio dodatno zakomplikovan ako bi se RATEL-ovi predlozi koji se odnose na troškove prodaje usluga korisnicima tumačili tako da se dodatni troškovi isključuju iz MST srazmerno udelu zajedničkih troškova za koje pretpostavlja da se odnose na usluge mobilne telefonije. U našem primeru, to bi podrazumevalo isključivanje iznosa od 1.000 dinara iz troškova plus isključivanje dela „troškova prodaje usluga korisnicima“, čime bi TS-u bilo dodatno olakšano da prođe MST primenjen na hipotetički paket usluga.

3.4 Sažetak

Smatramo da RATEL treba da preispita svoje predloge da se iz MST isključe troškovi i prihodi od usluga mobilne telefonije, iz sledećih razloga:

- 1 paketi usluga koji uključuju usluge mobilne telefonije su važni korisnicima u Srbiji, pa je samim tim vrlo verovatno da su značajni i za konkurenciju.
- 2 postoji rizik da će TS na ove predloge reagovati istiskivanjem marže tako što će na cene usluga mobilne telefonije u okviru paketa utvrditi dati popust u odnosu na „stand-alone“ cene usluga mobilne telefonije. To se možda neće uočiti ako se test sprovodi prema jednom tumačenju RATEL-ovih predloga, kao što smo na jednostavnom primeru pokazali.
- 3 postoji opasnost da će ovaj problem biti dodatno usložen ako RATEL predloži da u svoj MST uključi dodatno smanjenje cene po osnovu postojanja i drugih zajedničkih troškova koji se odnose na usluge mobilne telefonije, a koji nisu obuhvaćeni njegovom procenom troškova koji se odnose isključivo na usluge mobilne telefonije.

Takav pristup bio bi u skladu s Preporukom Evropske komisije o gigabitnom povezivanju, u kojoj se navodi da se „test ekonomske reprodukcije može primeniti ili na: (i) pojedinačne proizvode, koji mogu biti paketne ponude (koje mogu da uključuju neregulisane proizvode) [...]“.³⁰ Takođe bi bio u skladu i sa pristupima koji se primenjuju u drugim zemljama. Na primer:

- u Ujedinjenom Kraljevstvu, Ofcom je naveo da će prilikom obračuna VULA marže Britanskog telekoma uzeti u obzir troškove i prihode povezane sa svim uslugama mobilne telefonije;³¹
- u Irskoj, metodologija koju ComReg primenjuje za sprovođenje MST uključuje i neregulisane usluge, kao što je mobilna telefonija;³²

³⁰ Evropska komisija (2024), „Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja“, rečitativ (36).

³¹ Ofcom (2018), „Fixed Access Market Reviews: Approach to the VULA margin“, 19. mart, st. 6.69–6.74, videti https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0015/72420/vula_margin_final_statement.pdf, (pristupljeno 16.05. 2024. godine).

³² Commission for Communications Regulation (2023), „Market Reviews: Wholesale Local Access (WLA) provided at a fixed location; Wholesale Central Access (WCA) provided at a fixed location for mass-market products“, 9. januar, st. 9.467–9.468.

- u Belgiji, BIPT računa prihode i troškove od usluga mobilne telefonije ako se proizvodi mobilne telefonije prodaju u kombinaciji sa uslugama koje se baziraju na regulisanim ulaznim elementima na veleprodajnom tržištu.³³

³³ Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications (2021), 'Communication du 22 Jun 2021 concernant les lignes directrices pour l'application de tests de compression de marge', 22. jun, odeljak 3.10, videti https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/044c15bfc77570d15e0d49c3bbeff18446ce0708/ms_guidelines_2021_fr.pdf, (pristupljeno 16.05.2024. godine).

4 Obuhvat testa

4.1 Uvod

U ovom odeljku razmotrićemo na koji način RATEL predlaže da svoj MST primeni na konkretne proizvode na tržištu Srbije. Konkretno, iznosimo stav da RATEL treba da primenjuje MST na nivou pojedinačnih proizvoda, kako bi ograničio fleksibilnost koju TS ima u smislu utvrđivanja nižih cena određenih proizvoda koji su naročito važni za konkurenciju, a da te niže cene istovremeno subvencionise na drugim mestima u svom portfoliju.

4.2 RATEL-ovi predlozi

Izbor nivoa agregacije odnosi se na to da li MST treba primenjivati na proizvode pojedinačno, proizvod po proizvod, na bazi portfolija (tj. za više grupisanih proizvoda) ili treba primeniti kombinaciju ova dva pristupa — takozvani „kombinatorni pristup“. Ova procena je opisana u okviru parametra (7) u Preporuci Evropske komisije o gigabitnom povezivanju — „da li je predviđeno da se vodeći proizvodi analiziraju na pojedinačnoj osnovi ili kao portfolio“.³⁴

RATEL-ovi predlozi ne razmatraju eksplicitno odgovarajući nivo agregacije. Iz formule za MST koju je RATEL dao u odeljku 4.8 svojih predloga ne vidi se jasno da li se primenjuje na pojedinačne proizvode ili na širi portfolio. Primera radi:³⁵

- RATEL navodi da MST „[...] upoređuje prihode od pretplatnika dominantnog privrednog subjekta i ukupne troškove privrednog subjekta korisnika koji nastaju prilikom pružanja **istog** paketa/usluge [naglašavanje masnim slovima dodato u odnosu na originalni tekst]“. Ovo bi moglo da ukazuje na to da se primenjuje pristup „proizvod po proizvod“, ako se tumači tako da RATEL iste proizvode izdvojeno upoređuje međusobno.
- U istom odeljku, RATEL navodi: „ukoliko je dobijena vrednost veća od nule znači da ne postoji tzv. „margin squeeze“ efekat na **tržištu** [naglašavanje masnim slovima dodato u odnosu na originalni tekst].“ Ovo bi moglo da se tumači kao da RATEL vrši procenu na nivou čitavog tržišta, što bi bilo ekvivalentno pristupu na nivou portfolija.

³⁴ Evropska komisija (2024), „Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja“, para. 46.

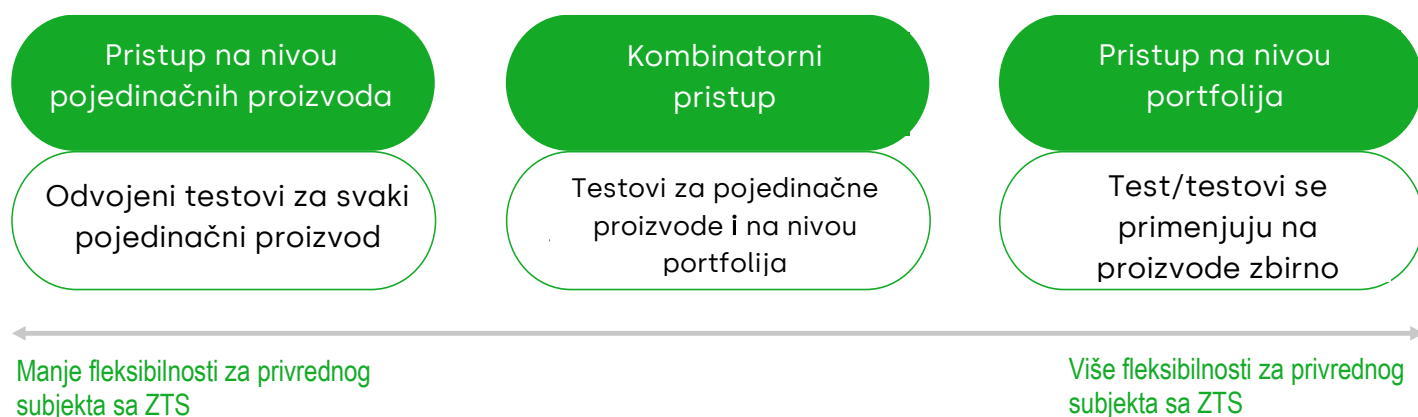
³⁵ RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, odeljak 4.8.

S obzirom na ovu dvosmislenost, ne možemo da budemo sigurni koji nivo agregacije RATEL namerava da testira.

4.3 Oxerina ocena RATEL-ovih predloga

Odgovarajući nivo agregacije na kojem treba vršiti MST određen je kontekstom, a najčešće zavisi od regulatornih ciljeva koje odredi nacionalno regulatorno telo. Razlog tome leži u činjenici da nivo agregacije može da odredi koliki stepen fleksibilnosti privredni subjekat sa ZTS ima da nadoknadi svoje zajedničke troškove, što je ilustrovano na Slika 4.1 ispod.

Slika 4.1 Izbor u pogledu agregacije proizvoda i nivo fleksibilnosti



Izvor: Oxera

U okviru pristupa na nivou pojedinačnih proizvoda, privredni subjekat sa ZTS mora da nadoknadi deo svojih zajedničkih troškova na svakom od svojih proizvoda, dok u slučaju pristupa na nivou portfolija ima veću fleksibilnost da proizvode unakrsno subvencionise.

U tom smislu, pristup na nivou pojedinačnih proizvoda će verovatno biti relevantan kada regulator smatra da je primereno obezbediti mogućnost ekonomskog repliciranja konkretnih proizvoda — a naročito proizvoda na koje bi se privredni subjekti korisnici pristupa oslanjali kako bi ostali konkurentni. Cilj je da se onemogući da privredni subjekat sa ZTS utvrđuje niže cene za ove proizvode i da ih unakrsno subvencionise kroz više cene manje važnih proizvoda (npr. onih koji se baziraju na zastarelim tehnologijama).

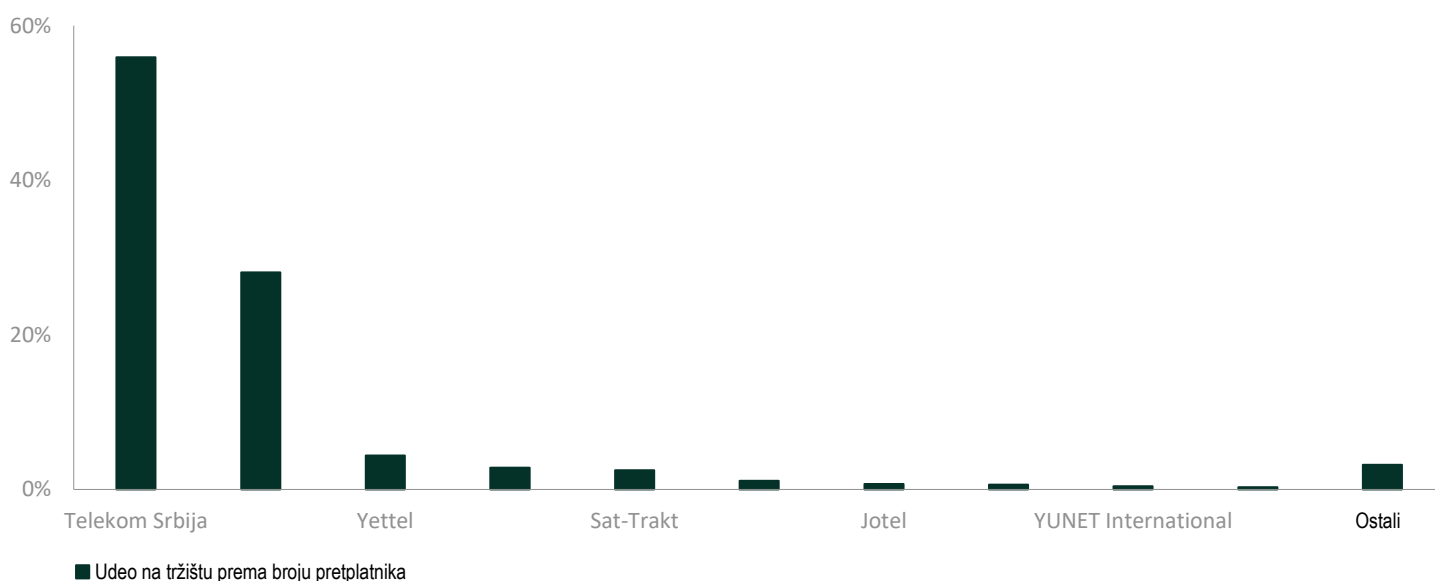
Sa druge strane, pristup na nivou portfolija bi bio prikladniji ako su privredni subjekti korisnici u većoj meri etablirani, ako imaju održivu korisničku bazu i ako nude širi asortiman proizvoda. U tom slučaju, ako

se privrednom subjektu sa ZTS omogućiti veća fleksibilnost u utvrđivanju cena različitih proizvoda da bi nadoknadio zajedničke troškove, manja je verovatnoća da će se to negativno odraziti na konkurenciju na maloprodajnim tržištima.

Smatramo da bi pristup na nivou pojedinačnih proizvoda u kontekstu Srbije bio primereniji od pristupa na nivou portfolija, jer bi ograničio mogućnost da privredni subjekat sa ZTS istiskuje maržu na proizvode koji su naročito važni za konkurenciju, a da to nadoknadi kroz više marže na manje važne proizvode. Razlozi za to su pre svega sledeći:

- 1 na tržištu Srbije postoji veći broj manjih telekomunikacionih operatora (što je prikazano na Slika 4.2 ispod). Ovim operatorima će verovatno trebati zaštita za niz različitih proizvoda da bi mogli da budu efektivna konkurencija na nivou maloprodaje.

Slika 4.2 Udeli na maloprodajnom tržištu fiksnog širokopojasnog pristupa u Srbiji prema broju pretplatnika (IV kvartal 2023)



Izvor: Oxera; RATEL (2023), Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji, IV kvartal.

- 2 U Srbiji postoji značajna tražnja korisnika za nizom različitih vrsta paketa usluga. Primera radi, u IV kvartalu 2023. godine zabeležena je značajna tražnja za samostalnim uslugama, kao i

za paketima sastavljenim od dve, tri i četiri usluge.³⁶ To govori da postoji niz proizvoda koje će manji operatori morati da ponude da bi mogli da konkurišu operatoru sa ZTS.

- 3 usluge optičkog pristupa su još uvek relativno govoreći u povelju sa stanovišta usvajanja među korisnicima (u IV kvartalu 2023. godine je samo oko 30% korisnika bilo pretplaćeno na FTTx usluge³⁷). Postoji rizik da bi pristup na nivou portfolija omogućio operatoru sa ZTS preveliku fleksibilnost da istiskivanjem marže ograniči konkurenciju u uslugama vezanim za optiku, a da to nadoknadi kroz više marže na starije tehnologije.
- 4 RATEL-ov izbor referentnog operatora (kojim se bavimo u odeljku **Error! Reference source not found.**) određen je pristupom koji olakšava ulazak na tržište. To ukazuje da je RATEL-ova pozicija politike zaštita konkurencije privrednih subjekata korisnika, što je u saglasnosti sa ciljevima primene pristupa na nivou pojedinačnih proizvoda, a ne pristupa na nivou portfolija.

4.4 Sažetak

Na osnovu ove procene faktora specifičnih za Srbiju, preporučujemo da RATEL svoj MST obavlja na nivou **pojedinačnih proizvoda**, kako bi obezbedio mogućnost ekonomskog reprodukovanja proizvoda koji su privrednim subjektima korisnicima u Srbiji potrebni da bi ostali konkurentni.

³⁶ U IV kvartalu 2023. godine, tri vrste paketa usluga (Internet + fiksna telefonija + televizija, Internet + televizija, Internet + fiksna telefonija + televizija + mobilna telefonija) kupilo je više od 16,5% korisnika paketa usluga, a značajan procenat od ukupnog broja korisnika je kupio samostalne usluge Interneta (15%), televizije (26%) i fiksne telefonije (43%).

³⁷ RATEL (2023), Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji.

5 Odgovarajući troškovno zasnovani standard

5.1 Uvod

Izbor odgovarajućeg troškovnog standarda je važan zbog toga što, kao i u slučaju nivoa agregacije o kojem je bilo reči u odeljku **Error! Reference source not found.**, različiti troškovni standardi imaju različite implikacije za nivo slobode koju TS ima da nadoknadi svoje troškove.

U kontekstu pristupa MST na nivou pojedinačnih proizvoda, saglasni smo s RATEL-om da je odgovarajući troškovni standard LRIC+, jer će obezbediti nadoknađivanje zajedničkih troškova (što ne bi bio slučaj sa alternativama, kao što je LRIC).

5.2 RATEL-ovi predlozi

Može se zaključiti da RATEL predlaže primenu troškovnog standarda LRIC+ za procenu troškova ako su podaci dostupni, uz mogućnost primene standarda potpuno alociranih troškova (FAC) ako nisu dostupni. Predlaže se korišćenje cena iz standardne ponude privrednog subjekta sa ZTS za regulisane veleprodajne troškove, a za ostale veleprodajne troškove mreže bi se koristili podaci „alternativnog privrednog subjekta.“³⁸

5.3 Oxfcrina ocena RATEL-ovih predloga

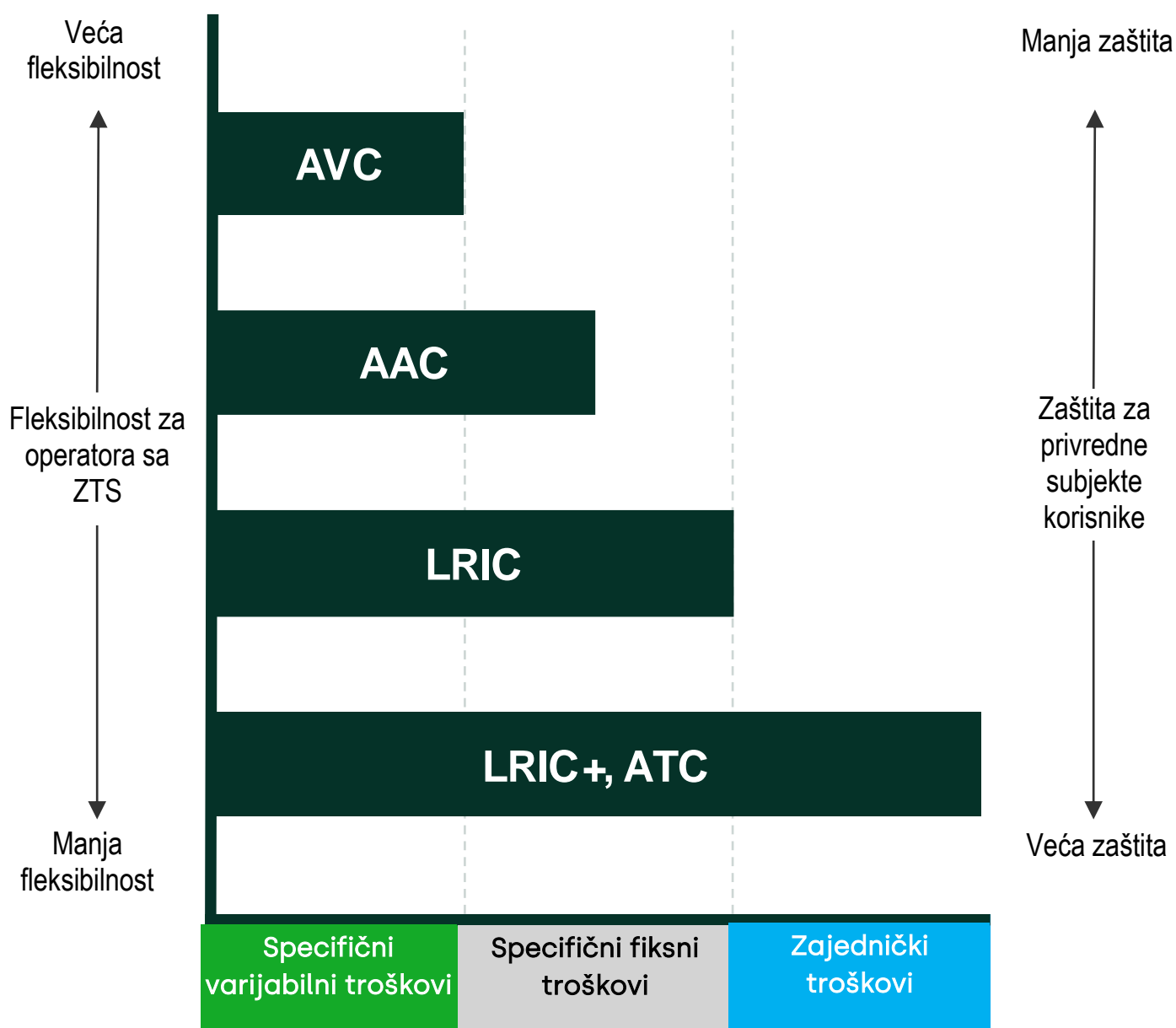
Izbor troškovnog standarda je ključni deo MST, jer određuje prirodu i obim troškova koji će biti obuhvaćeni testom. Postoji niz troškovnih standarda koji se mogu primeniti, od standarda koji ne uključuju fiksne troškove (prosečni varijabilni troškovi) do standarda koji uključuju fiksne troškove i deo zajedničkih troškova koji ne mogu direktno da se pripišu nijednom pojedinačnom proizvodu ili usluzi (kao što su LRIC+ ili prosečni ukupni troškovi).

Izbor troškovnog standarda od strane nacionalnog regulatornog tela treba da odražava kompromis između fleksibilnosti koja se obezbeđuje operatoru sa ZTS (u pogledu obima u kojem prilikom donošenja odluke o formiranju cena uzima u obzir zajedničke troškove) i nivoa zaštite koja se pruža njegovim konkurentima — troškovni standard koji uključuje zajedničke troškove omogućiće veću zaštitu privrednih subjekata korisnika, jer primorava operatora sa ZTS da odredi više cene (da bi

³⁸ RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, odeljak 3.2.

uračunao zajedničke troškove), što omogućava veće marže. Ovo je ilustrovano na Slika 5.1 ispod.

Slika 5.1 Troškovni standard i nivo fleksibilnosti



Izvor: Oxera; Evropska komisija (2009), „Uputstvo o prioritetima Komisije u pogledu izvršenja u okviru primene člana 82. Ugovora o EZ na isključujuća ponašanja kojima dominantna preduzeća zloupotrebljavaju svoj položaj, 2009/C 45/02, 24. februar.

Naše stanovište je da, imajući u vidu razloge koje smo izneli u odeljku **Error! Reference source not found.** (npr. prisustvo značajnog broja manjih pružalaca usluga u maloprodaji), RATEL s pravom teži ka obezbeđivanju veće zaštite za privredne subjekte korisnike.

Važno je napomenuti da je primena troškovnog standarda LRIC+ dosledna sa primenom pristupa na nivou pojedinačnih proizvoda na sve proizvode operatora sa ZTS, jer korišćenje alternativnog troškovnog standarda (kao što je LRIC) na ovom nivou agregacije ne bi omogućilo privrednim subjektima korisnicima da nadoknade svoje zajedničke troškove. Ako TS-u ne bi bilo omogućeno da svoje zajedničke troškove nadoknadi primenom alternativnog troškovnog standarda, time bi mu se omogućilo da istiskuje maržu i onemogućava pristup privrednih subjekata korisnika tržištu, u kontekstu nivoa agregacije „proizvod po proizvod“.

Stoga smo saglasni sa RATEL-ovim (čini se) predloženim pristupom da koristi **troškovni standard LRIC+** kada su podaci za to dostupni.

5.4 Sažetak

Prema našem mišljenju, s obzirom na specifičnosti tržišta telekomunikacija u Srbiji – a naročito tražnju korisnika za nizom različitih paketa usluga i veliki broj različitih manjih privrednih subjekata korisnika – najprikladniji pristup bio bi da se MST vrši na bazi pojedinačnih proizvoda, i to za sve proizvode TS koji se oslanjaju na regulisane ulazne elemente na veleprodajnom tržištu, korišćenjem troškovnog standarda LRIC+. Na taj način bi se obezbedila dovoljna zaštita privrednim subjektima korisnicima, jer bi se otklonio rizik da će TS istisnuti maržu na konkretne proizvode koji su od suštinskog značaja za konkurenciju, a da će istovremeno imati mogućnosti da u potpunosti nadoknadi svoje zajedničke troškove.

Davanje prednosti troškovnom standardu LRIC+ je u skladu s Preporukom Evropske komisije o gigabitnom povezivanju, u kojoj se navodi da „model dugoročnog inkrementalnog troška plus (LRIC+) treba koristiti za izračunavanje inkrementalnog troška (uključujući i nepovratne troškove) i dodati razliku u ceni (mark-up) za zajedničke troškove prodaje.“³⁹ Standard LRIC+ je našao široku primenu u svetu u metodologijama ex ante MST testa, npr. u Hrvatskoj⁴⁰ i Ujedinjenom Kraljevstvu.⁴¹

³⁹ Evropska komisija (2024), „Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja“, Prilog III, para 3.

⁴⁰ HAKOM (2019), „Metodologija testa istiskivanja marže“, str. 29., videti https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2020/odluke_rjesenja_presude/Metodologija%20testa%20istiskivanja%20mar%C5%BEE_20200331.pdf, (pristupljeno 16.05.2024. godine).

⁴¹ Ofcom (2018), „Fixed Access Market Reviews: Approach to the VULA margin“, 19. mart, st. 5.54.

6 Referentni operator

6.1 Uvod

Izbor referentnog operatora određuje nivo efikasnosti koji RATEL pretpostavlja prilikom izračunavanja maloprodajnih troškova i troškova sopstvene mreže privrednog subjekta korisnika pristupa. Obrazloženje za korišćenje alternativnog troškovnog repa u odnosu na operatora sa ZTS jeste to što, kada privredni subjekti korisnici imaju relativno male ekonomije obima u poređenju s operatorom sa ZTS, možda imaju i više troškove. Kada nacionalno regulatorno telo smatra da je neophodno zaštititi te manje privredne subjekte korisnike ili im pružiti podsticaje za ulazak na tržište, u svom MST može da izvrši referentno poređenje s operatorom koji ima manje ekonomije obima od operatora sa ZTS.

U ovom odeljku razmatramo RATEL-ov predlog da kao referentnog operatora koristi REO. Saglasni smo s principom vršenja takvog prilagođavanja obima u kontekstu tržišta Srbije, ali su nam potrebne dodatne informacije od RATEL-a da bismo razumeli šta tačno predlaže.

6.2 RATEL-ovi predlozi

Kao što je RATEL naveo, obično se razlikuju tri pristupa u određivanju referentnog operatora za vršenje ex ante MST. U okviru njih se pretpostavlja da efikasnost privrednog subjekta korisnika odgovara efikasnosti:

- 1 **jednako efikasnog operatora (EEO)**—tj. operatora koji ima istu pretpostavljenu efikasnost kao i operator sa ZTS;
- 2 **prilagođenog jednako efikasnog operatora** (prilagođenog EEO, ili slično efikasnog operatora (SEO)) — izračunava se korišćenjem troškova operatora sa ZTS, prilagođenih razlikama u obimu i efikasnosti; ili
- 3 **razumno efikasnog operatora (REO)** — izračunava se korišćenjem troškova odabranog manjeg privrednog subjekta korisnika.

Prilagođavanja obima primenom pristupa REO i prilagođenog EEO najčešće se koristi kada nacionalni regulatorni organ ima za cilj da promoviše ulazak na tržište na maloprodajnom nivou (firmi koje su manje efikasne od operatora sa ZTS). RATEL predlaže da se u njegovom MST koriste troškovi REO,⁴² što ukazuje da mu je cilj da promoviše ulazak

⁴² RATEL (2024), Metodologija za sprovođenje „margin squeeze“ testa kod utvrđivanja cena usluga ili paketa usluga, odeljak 3.1.

na tržište efikasnih, manjih operatora. Ovo je u skladu sa Zakonom o elektronskim komunikacijama Republike Srbije, u kojem se navodi da RATEL-ovi ciljevi treba da uključuju „promovisanje konkurencije, efikasnosti i efektivnosti u izvršavanju usluga u sektoru elektronskih komunikacija.”⁴³

6.3 Oxfcrina ocena RATEL-ovih predloga

Izbor referentnog operatora određuju specifični uslovi tržišta, kao i ciljevi politika nacionalnog regulatornog tela. Konkretno, ako privredni subjekti korisnici imaju relativno manje ekonomije obima u odnosu na operatora sa ZTS, a nacionalno regulatorno je kao svoj cilj odredilo promovisanje/zaštitu pristupa, prikladnije bi bilo primeniti prilagođavanje obima kroz pristup REO ili prilagođeni EEO.

S obzirom na to da tržište Srbije odlikuje više manjih operatora (kako smo prikazali na Slika 4.2), a RATEL-ovi predlozi ukazuju na to da mu je cilj da olakša ulazak na tržište, smatramo da korišćenje REO ili prilagođenog EEO kao repera predstavlja razložan pristup.

Međutim, veoma je bitno istaći da RATEL ne pruža nikakve informacije, osim što navodi da će koristiti pristup REO za određivanje referentnog operatora. Konkretno, pošto pristup REO zavisi od korišćenja troškovnih podataka dobijenih od alternativnog privrednog subjekta u odnosu na operatora ZTS, očekujemo da RATEL dostavi informacije o tome odakle bi preuzimao alternativne podatke.

Ovo je posebno važno na tržištu Srbije, gde drugi operator, SBB, ima relativno veliki obim (sa 28% udela na maloprodajnom tržištu prema broju pretplatnika u IV kvartalu 2023. godine⁴⁴), dok manji operatori imaju značajno manji obim i svaki od njih ima manje od 5% od ukupnog broja pretplatnika na maloprodajnom tržištu. Ako je RATEL-ov cilj da zaštiti manje konkurente na tržištu i da podstakne ulazak firmi slične veličine na tržište, onda može da se opredeli da ove troškove pružalaca usluga koristi kao svoje troškove REO.

Alternativni pristup u postizanju sličnih regulatornih ciljeva bio bi da RATEL primeni prilagođeni EEO. U okviru ovog pristupa bi se troškovi TS koristili kao polazna tačka i prilagođavali tako da odražavaju odgovarajući obim novog učesnika na tržištu. Evropska komisija u svojoj Preporuci o gigabitnom povezivanju savetuje da se, prilikom procene prilagođavanja obima koja će se primenjivati na operatora sa ZTS,

⁴³ RATEL (2014), Zakon o elektronskim komunikacijama, član 3. stav 6.

⁴⁴ RATEL (2023), Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji.

nacionalno regulatorno telo treba da uzme u obzir sledeća četiri faktora:

- 1 veličinu najvećih konkurenata u odnosu na veličinu operatora sa ZTS.
- 2 broj konkurenata za koje je verovatno da će biti održivi na svakom nivou lanca vrednosti.
- 3 trenutni HHI indeks na svakom nivou lanca vrednosti i njegovo očekivano kretanje tokom vremena.
- 4 veličinu tržišta VHCN u državi članici (koja može da utiče na broj konkurenata koji mogu da budu ekonomski održivi).⁴⁵

Na osnovu evropskog primera može se zaključiti da kod ovog pristupa treba pretpostaviti tržišni udeo od 15–20%. Primera radi, tržišni udeo od 15% se koristi u testovima na bazi pristupa prilagođenog EEO (ili SEO) u Belgiji,⁴⁶ Hrvatskoj⁴⁷ i Norveškoj.⁴⁸

Pristup prilagođenog EEO bi možda bio bolji izbor od metoda REO, jer RATEL ne bi morao da se oslanja na informacije o troškovima dobijene od drugog operatora i imao bi veću fleksibilnost da razmotri šta smatra odgovarajućim minimalnim efikasnim obimom na tržištu (umesto da se oslanja na informacije postojećih operatora, od kojih se neki značajno razlikuju po tržišnim udelima).

Nezavisno od toga da li je za potrebe određivanja nivoa troškova usvojen pristup prilagođenog EEO ili REO, sledeće što je potrebno razmotriti jeste koju stopu WACC bi trebalo koristiti za potrebe MST. Kod EEO pristupa, obično se WACC dominantnog operatora sa ZTS koristi kao mera potrebne stope prinosa. Međutim, kod pristupa prilagođenog EEO ili REO, može da postoji osnov za odstupanje od toga ako postoji materijalno značajna razlika u ponderisanom prosečnom trošku kapitala ostalih privrednih subjekata korisnika. RATEL treba da pojasni koju WACC stopu predlaže za MST i na čemu se ona zasniva, npr. da li je u pitanju WACC drugog privrednog subjekta korisnika, i da obezbedi da

⁴⁵ Evropska komisija (2024), „Preporuka Komisije od 6.2.2024. o regulatornom promovisanju gigabitnog povezivanja”, Prilog III, para 2.

⁴⁶ Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications (2021), ‘Communication du 22 Jun 2021 concernant les lignes directrices pour l’application de tests de compression de marge’, 22. jun, odeljak 3.5.

⁴⁷ HAKOM (2019), „Metodologija testa istiskivanja marže”, str. 18.

⁴⁸ Nkom (2021), „Principles for use of margin squeeze tests for local access to Telenor’s fibre access network in Market 3a (VULA fibre)”, odeljak 3.1.1, videti https://nkom.no/english/market-regulation#market_3a_and_3b_local_and_central_access_at_a_fixed_location, (pristupljeno 16.05.2024. godine).

obrazloženje koje ponudi bude dosledno sa pretpostavkom koja se odnosi na referentnog operatora.

6.4 Sažetak

U načelu smo saglasni s RATEL-ovim predlozima da se koristi referentni operator koji olakšava i štiti ulazak na tržište, jer bi to bilo dosledno s njegovim regulatornim ciljevima i odgovaralo bi kontekstu tržišta Srbije (na kojem postoji relativno mali broj konkurenata u maloprodaji sa uporedivim obimom). Nismo u mogućnosti da damo detaljnu procenu RATEL-ovog predloženog pristupa REO, budući da nije navedeno koji alternativni operator bi bio izvor podataka o troškovima. Preporučujemo da RATEL dostavi detaljnije podatke o tome kako namerava u praksi da procenjuje troškove REO, jer je to od presudnog značaja za procenu njegovog pristupa.

Ističemo da bi razumna alternativa kojom se postiže isti regulatorni cilj, a koja ne bi zahtevala da RATEL traži dodatne podatke, bila korišćenje prilagođavanja obima po modelu prilagođenog EEO, uz pretpostavku o tržišnom udelu od 15–20% (shodno primerima iz evropske prakse).



Kontakt

Felipe Florez Duncan

Partner

+44 (0) 20 7776 6654

felipe.florez.duncan@oxera.com

oxera.com

