



CRNA GORA
AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE
I POŠTANSKU DJELATNOST

Broj: 0405-4206/2

Podgorica, 28.08.2025.godine

IZVJEŠTAJ

o sprovedenom otvorenom konsultativnom procesu povodom pripreme Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (u daljem tekstu: Agencija) je, u skladu sa Uputstvom o vođenju otvorenog konsultativnog procesa u sektoru elektronskih komunikacija i poštanskih usluga broj: 0902-1956/1 od 09.04.2025. godine, povodom pripreme Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge (akt br. 0405-4206/1 od 18.07.2025. godine), pokrenula otvoreni konsultativni proces.

Javni poziv za dostavljanje komentara, mišljenja i sugestija objavljen je na internet stranici Agencije <https://ekip.me/documents/public-consultations/otvoreni-konsultativni-proces-povodom-pripreme-pravilnika-o-metodologiji-obracuna-neto-troskova-pruzanja-univerzalne-usluge> 18.07.2025. godine. Pored toga, Agencija je, cijeneći da je Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge (u daljem tekstu Pravilnik) posebno značajan za operatore koji pružaju javne elektronske komunikacione usluge, istog dana uputila direktan poziv za učešće u konsultativnom procesu sljedećim pravnim subjektima:

- Crnogorski Telekom A.D. Podgorica;
- Mtel d.o.o. Podgorica;
- One Crna Gora d.o.o. Podgorica i
- Telemach d.o.o. Podgorica.

Po javnom pozivu za dostavljanje komentara, mišljenja i sugestija u vezi sa Nacrtom Pravilnika, svoje stavove su dostavili sljedeći pravni subjekti:

- Crnogorski Telekom A.D. Podgorica i
- One Crna Gora d.o.o. Podgorica.

U nastavku teksta je dat pregled komentara, primjedbi i sugestija **Crnogorskog Telekom**a na Nacrt Pravilnika i odgovori Agencije na iste.

- 1. Komentar Crnogorskog Telekom:** „U članu 1 Pravilnika umjesto neopravdanog treba da bude Zakonski termin nepravedan“.

Odgovor Agencije na komentar 1: Prihvata se.

Obrazloženje: Zakon o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu Zakon), nije terminološki dosljedan naime u članu 53 stav 1 pominje se „nepravedan teret“, a u članu 179 stav 2 tačka 23 je termin „neopravdano“. Agencija je uvažila komentar Crnogorskog Telekom jer je termin „nepravedan teret“ u poglavlju VI. Univerzalna usluga Zakona, a Pravilnik se odnosi na univerzalnu uslugu.

- 2. Komentar Crnogorskog Telekom:** „U članu 2 stav 1 tačka 3 Pravilnika nakon riječi „operatora“ dodati rijeci „Univerzalne usluge“ ...“

Odgovor Agencije na komentar 2: Prihvata se.

Obrazloženje: Iako se radi o univerzalnoj usluzi radi bolje terminološke preciznosti dodaje se riječi univerzalne usluge tako da će u članu 2 stav 1 tačka 3 biti „...operatora univerzalne usluge“.

- 3. Komentar Crnogorskog Telekom:** „U članu 2 stav 1 tačka 4 Pravilnika vezano za indirektnu prihode na tekst Agencije: „dok indirektni prihodi uključuju prihode od saobraćaja drugih korisnika prema korisnicima univerzalne usluge, kao i svi prihodi od korisnika koji nijesu korisnici univerzalnih usluga a koji su ostvarili saobraćaj koristeći infrastrukturu izgrađenu za potrebe univerzalnih usluga.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Ovo nije u skladu sa odredbom člana 54 st 2 Zakona o elektronskim komunikacijama. Ukazivali smo i ranije, prilikom javnih konsultacija o trenutno vazecem Pravilniku, koji sadrži sličnu formulaciju, da bi Agencija trebala odustati od propisivanja da se i ovi prihodi ostvareni od saobraćaja korisnika koji su koristili infrastrukturu izgrađenu za potrebe Univerzalne usluge uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja neto troška US a u suprotnom bi morala propisati detaljnije kriterijume kako operator univerzalne usluge ne bi bio dodatno oštećen. Iako dakle cijenimo da odredba nije u skladu sa Zakonom ukoliko Agencija ostane pri svom stavu onda ti detaljniji kriterijumi treba da se odnose samo na prihode koji ostvare korisnici mobilne mreže koji je ostvaren posredstvom US bazne stanice koja je za te korisnike tzv. dominantna bazna stanica. Podsjetimo da je Agencija u periodu 2016-2021. godine, kod lokacija za koje odobreni samo troškovi implementacije 2G+3G tehničkog rješenja, a implementirano je 2G+4G rješenje, potrebno napraviti procjene koji bi prihodi od usluga posredstvom tih US baznih stanica bili ostvareni da je bilo implementirano 2G+3G rješenje naročito kad je prihod od interneta u pitanju. U tom slučaju cijenili smo da je bilo realno uzeti u obzir distribuciju 4G i 3G saobraćaja na nivou mreže US operatora kakva je ona bila u vrijeme odobravanja neto troška a prije gasenja 3G, kada je 3G saobraćaj bio manji oko 5 puta). Čak i da se prihodi od ostalih korisnika utvrde na predloženi način ne možemo sa sigurnošću reći da su te materijalne koriste zaista mjerljive što zahtijeva prvi dio odredbe člana 54 st 2 jer korisnik može započeti internet sesiju npr na US baznoj stanici a završiti na nekoj sasvim drugoj a bez obzira što možemo utvrditi na kojoj je baznoj stanici započela internet sesija a na kojoj završila ne možemo sa sigurnošću utvrditi koji prihodi bi trebali biti dedikirani jednoj a koji drugoj baznoj stanici. Stoga predmetna odredba uveliko komplikuje obracun prihoda odnosno neto troška a sasvim sigurno dovodi do toga operator US ne može naplatiti dio neto troška US koji predstavlja nepravedan trošak. Osim navedenog

vazno je istaci da od svih izgradjenih US lokacija od 2013 do 2020 trenutno samo na njih 5 postoje aktivni korisnici Univerzalne usluge te da ima ukupno 8 korisnika. Postavlja se pitanje da li kod eventualnog podnosenja zahtjeva za odobravanje neto troska treba u troskove uvrstiti i preostale bazne stanice na kojima postoje troskovi održavanja elektricne energije i troskovi RF ali nema korisnika. Ukoliko se ti troskovi održavanja ne mogu uvrstiti u zahtjev za neto trosak US a morali bi biti uvrsteni prihodi pa i od komercijalnih korisnika koji su koristili te bazne stanice, dosli bi u apsolutnu besmislenu situaciju.“

Odgovor Agencije na komentar 3: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Odredba o uračunavanju svih ostvarenih prihoda (materijalnih koristi), uključujući i prihode od saobraćaja korisnika koji nijesu korisnici univerzalne usluge, zasnovana je na Zakonu. Član 54 stav 2 Zakona propisuje da se u obračun neto troška uzimaju svi troškovi koje bi operator pokušao izbjeći bez obaveze pružanja US, kao i svu korist, uključujući nematerijalnu. Prema tome, Pravilnik mora obuhvatiti sve materijalne koristi koje operator ostvaruje zahvaljujući pružanju univerzalne usluge, da bi se izbjegla prekomjerna naknada. Izostavljanje ovih prihoda dovelo bi do toga da operator bude kompenzovan i za troškove koji su mu već djelimično nadoknađeni tržišnim koristima. Agencija zadržava postojeće rješenje.

Primjera radi, Agencija je od Crnogorskog Telekoma tražila da se u Zahtjevu za naknadu neto troška Univerzalnog servisa za poslovnu 2018. godinu, uključe i prihodi od korisnika koji su ostvarili saobraćaj koristeći radio bazne stanice izgrađene za potrebe Univerzalnog servisa, a nijesu korisnici Univerzalnog servisa, s obrazloženjem da se u međuvremenu broj lokacija značajno povećao i da te prihode treba uključiti u obračun neto troška.

Crnogorski Telekom je dopisom broj 07-13738 od 05.08.2019. godine, zavedenim kod ove Agencije pod brojem 0102-5777/1 od 06.08.2019. godine, dostavio tražene prihode za 2018. godinu u iznosu od 14.674,00 €, a koje je predstavio na sljedeći način:

- prihod od saobraćaja korisnika mobilne mreže koji je ostvaren posredstvom bazne stanice izgrađene za potrebe Univerzalnog servisa koja je za te korisnike dominantna bazna stanica;
- kod lokacija Univerzalnog servisa za koje je od strane Agencije odobren neto trošak samo za upgrade sa 2G na 3G za obračun prihoda uzeti su u obzir samo prihod od internet saobraćaja i
- kod lokacija za koje odobren trošak implementacije 2G+3G tehničkog rješenja, a implementirano je 2G+4G rješenje, napravljena je procjena koji bi prihodi od usluga posredstvom tih baznih stanica bili ostvareni da je bilo implementirano 2G+3G tehničko rješenje naročito kad je prihod od interneta u pitanju. Uzeta je u obzir distribuciju 4G i 3G saobraćaja na nivou mreže operatora Univerzalnog servisa Crnogorskog Telekoma. Podjela između 4G i 3G internet saobraćaja je ~82% (4G): ~18% (3G), znači 3G saobraćaj je manji oko 4,5 puta).

Očigledno je da bi operator univerzalne usluge bio favorizovan od strane Agencije u odnosu na druge operatore ako se ovi indirektni prihodi ne bi uključili u obračun neto troška.

4. Komentar Crnogorskog Telekoma: „U naslovu člana 3 Pravilnika, Zakon kaže „nepravednog“ ne „neopravdanog“.

Odgovor Agencije na komentar 4: Prihvata se.

Obrazloženje: Zakon nije terminološki dosljedan naime u članu 53 stav 1 pominje se „nepravedan teret“, a u članu 179 stav 2 tačka 23 je termin „neopravdano“. Agencija je uvažila komentar Crnogorskog Telekoma jer je termin „nepravedan teret“ u poglavlju VI. Univerzalna usluga Zakona, a Pravilnik se odnosi na univerzalnu uslugu.

5. Komentar Crnogorskog Telekoma: „U članu 3 stav 2 Pravilnika, Zakon kaže „nepravednog“ ne „neopravdanog“.

Odgovor Agencije na komentar 5: Prihvata se.

Obrazloženje: Zakon nije terminološki dosljedan naime u članu 53 stav 1 pominje se „nepravedan teret“ a u članu 179 stav 2 tačka 23 je termin „neopravdano“. Agencija je uvažila komentar Crnogorskog Telekoma jer je termin „nepravedan teret“ u poglavlju VI. Univerzalna usluga Zakona, a Pravilnik se odnosi na univerzalnu uslugu.

6. Komentar Crnogorskog Telekoma: „U članu 3 stav 2 tačka 1 Pravilnika na tekst Agencije: „Operator je dužan da pripremi simulaciju poslovanja bez obaveze pružanja univerzalne usluge kako bi prikazao kako bi poslovao bez ove obaveze.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Nijesmo nasli u praksi sličan slučaj niti nam je poznato kako bi se ova odredba primijenila, tj koja bi to forma dokumenta bila.“

Odgovor Agencije na komentar 6: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Obaveza simulacije poslovanja bez univerzalne usluge ostaje u Pravilniku, jer predstavlja ključni princip „izbjegnutih troškova“ propisan Zakonom. Član 54 Zakona izričito zahtijeva procjenu troškova koje bi operator pokušao izbjeći da nije imao obavezu pružanja univerzalne usluge. Ovaj princip je standardna međunarodna praksa u obračunu neto troška univerzalne usluge. Kako bi operator dokazao koliki su dodatni troškovi nastali isključivo zbog obaveze pružanja univerzalne usluge, neophodno je uporediti poslovanje sa i bez te obaveze. Forma dokumenta za takvu simulaciju nije strogo propisana Pravilnikom, već operator može kroz finansijske analize, računovodstvene izvještaje i modele prikazati poslovne rezultate u hipotetičkom scenariju bez obaveze pružanja univerzalne usluge. Važno je naglasiti da ova odredba omogućava uvid u objektivni i dokazivi obračun neto troška zasnovan na realnim podacima, u skladu sa načelom transparentnosti i objektivnosti.

7. Komentar Crnogorskog Telekoma: „U članu 3 stav 2 tačka 4 Pravilnika na tekst Agencije: „prihodi koji su jasno identifikovani, dokumentovani i dokazivi kroz tu evidenciju. Troškovi koji nijesu posebno iskazani na ovaj način neće se uzeti u razmatranje.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „U skladu sa komentarom br 2 ne vidimo na koji način bise ova odredba primijenila posebno dio „jasno identifikovani, dokumentovani .. narocito ako Agencija ostane pri ovakvom definisanju materijalnih koristi za koje, kroz Pravilnik, ne daje

jasne kriterijume a USO bi dosao u situaciju da ne moze ostvariti pravo na refundaciju dijela nepravednog finansijskog opterećenja.“

Odgovor Agencije na komentar 7: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Odredba člana 3 stav 2 tačka 4 ostaje neizmijenjena, jer je u potpunosti utemeljena na Zakonu. Član 54 stav 3 Zakona propisuje da operator univerzalne usluge vodi odvojeno računovodstvo koje jasno izdvaja prihode i troškove univerzalne usluge od ostalih. Prema tome, samo troškovi koji su jasno evidentirani i dokazani kroz takvu evidenciju mogu biti uzeti u obzir za naknadu. Ova odredba omogućava transparentnost i sprječava da se u neto trošak uključe stavke koje nisu dokazive. Zahtjev za jasnom i odvojenom evidencijom ostaje, jer bez pouzdane dokumentacije operator ne može dokazati svoje opravdane troškove, niti Agencija može utvrditi neto trošak na objektivan način.

8. Komentar Crnogorskog Telekoma: *„U članu 3 stav 2 tačka 6 Pravilnika na tekst Agencije: „Značaj finansijskog uticaja: Agencija uzima u obzir ukupan finansijski i tržišni položaj operatora, kao i srazmjernost neto troškova u odnosu na njegove ukupne prihode i troškove. Ako se utvrdi da operator može apsorbovati trošak bez značajnog uticaja na održivost poslovanja, smatraće se da nije nastalo neopravdano opterećenje.“*

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Brisati ovu odredbu Ovdje govorimo prakticno o dva opearatora jednom koji je operator Univerzalne usluge (a koji zbog toga vodi odvojeno racunovodstvo) i drugom koji usluge pruža na komercijalnoj osnovi . U slucaju da ostane ova odredba pitamo se kada bi se uopste desilo da se trosak pružanja univerzalne usluge smatra nepravednim troskom iako se radi o usluzi koju operator USO pruža(kako to definise odredba cl 54 Zakona)uz troskove koje bi svaki opearator nastojao da izbjegne da nije imao predmetnu obavezu.“

Odgovor Agencije na komentar 8: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Agencija zadržava predmetnu odredbu člana 3 stav 2 tačka 6, koja se odnosi na kriterijum značajnosti finansijskog uticaja neto troška na poslovanje operatora. Ovaj kriterijum je suština određivanja da li neto trošak predstavlja nepravedan teret po operatora, što je i zakonski uslov za kompenzaciju. Dakle, nije svaka razlika u troškovima automatski podobna za naknadu tj. potrebno je utvrditi da li ona zaista predstavlja nesrazmjerno opterećenje za operatora. Ovaj princip je u skladu sa evropskom praksom univerzalne usluge: postojanje neto troška ne znači nužno da je teret nepravedan za operatora. Sam Zakon ostavlja prostor Agenciji da ocijeni postoji li nepravedan teret (član 53 stav 1) prije odobravanja naknade. Kriterijum „značaj finansijskog uticaja“ upravo omogućava Agenciji tu ocjenu, uzimajući u obzir ukupne prihode i troškove operatora, te da se određeni neto troškovi koje operator može absorbovati tretiraju kao dio redovnog poslovanja, bez naknade. Time se obezbjeđuje proporcionalnost: naknada se odobrava samo ako je finansijsko opterećenje zaista značajno i nepravedno za datog operatora. Agencija napominje da primjena ovog kriterijuma nije diskreciona, naprotiv, ona će se zasnivati na objektivnim finansijskim pokazateljima (npr. ako neto trošak prelazi od 1% do 3% ukupnih godišnjih troškova tog operatora, ili ako bi pokriće tog troška značajno umanjilo njegovu dobit prije oporezivanja, isti će biti nadoknađen). Takođe, ovaj mehanizam mora postojati radi zaštite i operatora univerzalne usluge (ako je teret nepravedan) i sektora u cjelini (ako teret nije značajan, onda je nepravedno opterećivati ostale operatore doprinosima).

Većina evropskih regulatora primjenjuje princip da se naknada neto troška univerzalne usluge odobrava samo ako taj trošak predstavlja značajan i nepravedan teret za operatore. Neki su to kvantifikovali kroz procentualne pragove (njih 8): npr. Portugal (3% prihoda od usluge), Mađarska (1% godišnjeg prometa), Litvanija (3% EBITDA uz mali tržišni udio)... Drugi, poput Grčke, Španije i Malte, nisu odredili procenat, već se oslanjaju na finansijske analize i uporedne pokazatelje (profitabilnost, tržišni udio, EBITDA marže, itd.) kako bi utvrdili da li obaveza univerzalne usluge predstavlja nepravedan teret ili ne (Izvor: BEREC Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service (BoR (24) 40)).

Cilj ovog kriterijuma jeste da se operatorima obezbijedi naknada neto troška samo kada isti prelazi prag običnog poslovnog rizika i postaje nepravedno finansijsko opterećenje.

- 9. Komentar Crnogorskog Telekoma:** „U članu 3 stav 2 tačka 8 Pravilnika na tekst Agencije: „Troškovi koji se odnose na pružanje univerzalne usluge za lica sa invaliditetom i lica u stanju socijalne potrebe: Operator univerzalne usluge je dužan da posebno iskaže troškove pružanja univerzalne usluge za lica sa invaliditetom i lica u stanju socijalne potrebe“,

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Da li ovo znaci da se diskontovana cijena servisa dodaje iznosu troska . To bi bilo u skladu sa praksom nekih zemalja s kojom smo se imali prilike upoznati.“

Odgovor Agencije na komentar 9: Obzirom da Crnogorski Telekom nije dao predlog za izmjenu ovog člana Agencija će zadržati postojeću formulaciju odredbe.

Obrazloženje: Namjera predmetne odredbe nije bila da unaprijed propiše da se razlika između redovne i diskontovane cijene automatski priznaje kao trošak, već da se obezbijedi posebna evidencija troškova za lica sa invaliditetom i lica u stanju socijalne potrebe, kako bi regulator imao potpun uvid u obim i strukturu tih troškova. Na taj način omogućava se transparentnost i odvojeno praćenje tereta koji operator snosi pružanjem usluge ranjivim grupama.

Operator univerzalne usluge ima pravo da u obračun neto troška iskaže i iznos propuštenog prihoda nastalog primjenom diskontovanih cijena, kao i druge eventualne dodatne troškove vezane za pružanje usluge ovim korisnicima, uzimajući u obzir i indirektne koristi koje operator može imati (npr. reputacija, marketing) od pružanja univerzalne usluge ovim licima. Svaki takav iskazani trošak biće predmet regulatorne procjene, pri čemu će Agencija u skladu sa članom 54 Zakona cijeniti da li isti predstavlja nepravedan teret za operatora i u kojoj mjeri je opravdano priznati ga kao dio neto troška univerzalne usluge.

- 10. Komentar Crnogorskog Telekoma:** „U članu 4 stav 1 Pravilnika na tekst Agencije: „Izveštaj treba da bude potpisan od strane ovlašćenog lica operatora i praćen izjavom nezavisnog revizora o tačnosti i potpunosti finansijskih iskaza koji su korišćeni u obračunu.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Ovu odredbu treba brisati .Zakon ne definise takvu obavezu operatora a ovakva vrsta obaveze koja za sobom povlači znacajan finansijsko opterecenje operatora ne moze se uvesti podzakonskim aktom . Ako pogledamo BEREC Report 24 -40 na koji se Agencija poziva u setu nacрта podzakonskih akata za koje su javne konsultacije u toku, takvu obvezu USO takodje necemo naci . Naime, na strani 34 Izvjestaja stoji da se neto troskovi moraju utvrditi na temelju vrijednosti sadrzanih u racunovodstvenim evidencijama ,operatoivnim podacima.....“

Takođe Crnogorski Telekom je na istu odredbu Pravilnika konstatovao: „Podrazumijeva se da ako ova obaveza ostane trosak revizije ulazi u obracun troska US za odgovarajucu godinu.“

Odgovor Agencije na komentar 10: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Obaveza dostavljanja izjave nezavisnog revizora uvedena je radi povećanja pouzdanosti i vjerodostojnosti podataka na kojima se zasniva obračun neto troška univerzalne usluge. Članom 54 Zakona propisano je da Agencija utvrđuje neto trošak na osnovu troškova i prihoda koji se odnose na pružanje univerzalne usluge, uzimajući u obzir sve relevantne elemente. Kako bi se obezbijedilo da finansijski pokazatelji koje operator dostavlja budu tačni, potpuni i provjerljivi, smatramo opravdanim da isti budu potvrđeni od strane ovlaštenog nezavisnog revizora.

Ova obaveza ne izlazi izvan zakonskog okvira, već konkretizuje način na koji operator treba da dokaže tačnost podataka koje dostavlja, što je u skladu sa dobrom evropskom praksom i principima transparentnosti i pravne sigurnosti. Trošak revizije ne ulazi u obračun neto troška.

11. Komentar Crnogorskog Telekoma: *„U članu 4 stav 2 Pravilnika na tekst Agencije: „dostavi i posebnu studiju sa odgovarajućim obrazloženjem i podacima koji dokazuju razloge da je postojalo neopravdano opterećenje za operatora univerzalne usluge. Ova studija mora da se zasniva na detaljnoj analizi kriterijuma iz ovog Pravilnika.“*

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Ovo je novina koju niti poznaje Zakon niti je jasno o kakvom se dokumentu radi ali može se pretpostaviti da izrada dodatno usložnjava postupak pripreme zahtjeva za odobravanje neto troska koji ako Pravilnik ostane u predlozenom tekstu inace mnogo slozeniji nego je bio u skladu sa prethodnim Pravilnikom .Ne vidimo potrebe za ovako znacajnim promjenama imajući u vidu procese koji su provedeni od 2014 do 2021 godine kada je u pitanju segment US koji se odnosi na prikljucak na fiksnoj lokaciji ,putem koga se pruža usluga govora i pristupa internetu. Nije nam poznato da se desilo da prikazni troskovi nijesu potkrijepljeni odgovarajućom dokumentacijom te ne vidimo potrebe za bilo kakvim komplikovanim procedurama. Cini se da je prevelik znacaj dat ovom segmentu a zanemaruje se nivo interesovanja korisnika za isti, jer u poslednjih skoro 15 godina imali smo 56 instaliranih od koji trenutno 8 aktivnih korisnika.“

Odgovor Agencije na komentar 11: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Cilj Agencije jeste da obezbijedi da svi građani Crne Gore, uključujući i one u udaljenim i manje profitabilnim područjima, imaju pristup govornoj usluzi i internetu zadovoljavajućeg kvaliteta. Upravo iz tog razloga izmjene predložene setom podzakonskih akata idu u pravcu jačanja univerzalne usluge, povećanja interesovanja i dostupnosti za krajnje korisnike.

Uvođenje obaveze dostavljanja studije nije administrativno opterećenje bez osnova, već instrument koji omogućava objektivnu procjenu opravdanosti zahtjeva i transparentno dokazivanje postojanja nepravednog tereta za univerzalnog operatora. Studija omogućava da se, osim računovodstvenih iskaza, kroz detaljnu analizu jasno prikažu i obrazlože razlozi i okolnosti koje operator smatra da čine teret nepravednim. Na taj način se podiže nivo transparentnosti i vjerodostojnosti postupka, što je u interesu operatora univerzalne usluge i onih operatora koji učestvuju u finansiranju naknade neto troška.

Slična praksa postoji i u regulatornim okvirima drugih zemalja članica EU. Primjera radi, grčki regulator (EETT) u svom pravilniku zahtijeva da operator univerzalne usluge izradi studiju kojom detaljno dokazuje da obaveza pružanja univerzalne usluge predstavlja nepravedan teret. Dakle, zahtjev za izradom studije nije nametanje nepotrebne procedure, već dio dobre regulatorne prakse kojim se povećava pravna sigurnost i doprinosi zaštiti interesa svih učesnika u ovom procesu.

12. Komentar Crnogorskog Telekom: „U članu 5 stav 2 Pravilnika, Zakon kaže „nepravednog“ ne „neopravdanog“

Odgovor Agencije na komentar 12: Prihvata se.

Obrazloženje: Zakon nije terminološki dosljedan naime u članu 53 stav 1 pominje se „nepravedan teret“, a u članu 179 stav 2 tačka 23 je termin „neopravdano“. Agencija je uvažila komentar Crnogorskog Telekom jer je termin „nepravedan teret“ u poglavlju VI. Univerzalna usluga Zakona, a Pravilnik se odnosi na univerzalnu uslugu.

13. Komentar Crnogorskog Telekom: „U članu 5 stav 4 tačka 2 Pravilnika, Zakon ne poznaje termin „prekomjerno“

Odgovor Agencije na komentar 13: Prihvata se.

Obrazloženje: Biće izmijenjeno u konačnom tekstu Pravilnika.

14. Komentar Crnogorskog Telekom: „U članu 5 stav 4 tačka 2 alineja 2 Pravilnika na tekst Agencije: „ako Agencija utvrdi da neto troškovi ne predstavljaju značajno opterećenje (odnosno da je u granicama komercijalne održivosti za operatora), zahtjev za naknadu će biti odbijen, te operator nema pravo na kompenzaciju za tu godinu, a doprinosi drugih operatora se za tu godinu neće prikupljati.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Ovo znaci da bez obzira na pripremljenu studiju iz cl. 4 , bez obzira na eksternu reviziju (ako te obaveze operatora ostanu u finalnoj verziji dokumenta) Agencija i dalje može odbiti zahtjev za nadoknadu neto troska.

Reklo bi se da je Agenciji ostavljeno preveliko ovlasćenje koje nema uporišta u Zakonu a prethodno smo već iznijeli svoj stav o odredjenju da je „neto trosak u granicama komercijalne održivosti operatora,“.

Odgovor Agencije na komentar 14: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Agencija ima zakonsko ovlašćenje da odbije zahtjev za naknadu neto troška ukoliko utvrdi da neto trošak ne predstavlja nepravedan teret za operatora (član 53 stav 1 Zakona). To ovlašćenje nije „preveliko“ već upravo ono koje Zakon zahtijeva da se izvrši tj. da se ocijeni da li je teret opravdano podijeliti na ostale učesnike tržišta (operatore koji finansiraju naknadu neto troška) ili ne. Dakle, i poslije dostavljene kompletne dokumentacije (izvještaja, simulacije poslovanja sa i bez obaveze pružanja univerzalne usluge, revizorske potvrde i studije), konačna odluka ostaje na Agenciji da, sagledavajući sve kriterijume, odbije zahtjev ako ti kriterijumi nijesu ispunjeni. U konkretnom slučaju, to znači da ako analiza pokaže da neto trošak nije značajan u odnosu na finansijske mogućnosti operatora (tj. da je u granicama komercijalne održivosti), Agencija neće odobriti naknadu neto troška za tu godinu. Ovo nije diskreciono pravo

van okvira Zakona, već sprovođenje člana 53 Zakona: naknada se daje samo kad je teret nepravedan. Agencija smatra da ovakvo rješenje obezbjeđuje balans: operator će dobiti naknadu neto troška ako je opterećenje zaista nepravedno, a ako nije, ostali operatori neće biti opterećeni finansiranjem nečega što je podnošljivo za operatora univerzalne usluge. Ovakav pristup ima puno utemeljenje u pravu EU i komparativnoj praksi tj. regulatori u EU analiziraju finansijski položaj operatora prije odobravanja kompenzacije (Izvor: BEREC Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service (BoR (24) 40), poglavlje 4.4 funding), te Agencija ostaje pri tom rješenju.

15. Komentar Crnogorskog Telekom: „u članu 6 stav 2 Pravilnika na tekst Agencije: „Agencija može angažovati nezavisne eksperte ili konsultantske kuće sa odgovarajućim iskustvom i ekspertizom za potrebe izrade, revizije ili ažuriranja predmetnog troškovnog modela.“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Postavlja se pitanje da li je ovo uopšte potrebno jer angazovanje ekspertske konsultantke kuće narocito ako se to znaciti povecanje troskova operatora kroz povecanje godisnje naknade za vrsenje poslova regulacije i nadzor trzista koju operatori placaju iz godine u godinu dok istovremeno Agencija ima „zadržanu dobit“ koja iznosi vise od 11 miliona eura.

Odgovor Agencije na komentar 15: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Odredba kojom se predviđa mogućnost angažovanja nezavisnih eksperata i konsultantskih kuća uvedena je radi obezbjeđivanja objektivnosti, stručnosti i transparentnosti u postupku ocjene osnovanosti zahtjeva za naknadu neto troška univerzalne usluge. Troškovni modeli predstavljaju složene ekonomske i tehničke alate od presudnog značaja za fer i nediskriminatornu regulaciju. Ovakva praksa je uobičajena u državama članicama EU, gdje regulatori angažuju nezavisne stručnjake upravo kako bi se obezbijedila nepristrasna i metodološki utemeljena procjena troškova. Izradom i promjenom troškovnih modela štite se interesi svih operatora na tržištu, jer se smanjuje rizik od proizvoljnih ili nedovoljno stručnih regulatornih odluka. Dakle, angažovanje nezavisnih eksperata, kada Agencija ocijeni da je potrebno, ne predstavlja proizvoljno trošenje niti neopravdano povećanje obaveza operatora, već ulaganje u transparentnost i objektivnost regulatornih odluka. Time se obezbjeđuje da procesi koji direktno utiču na finansijske obaveze operatora budu zasnovani na metodologijama koje su međunarodno priznate i stručnim ekspertizama, što dugoročno doprinosi stabilnosti i predvidivosti regulatornog okvira.

Što se tiče navoda o „zadržanoj dobiti“ Agencije, važno je razjasniti da sredstva koja se vode kao višak prihoda nad rashodima nijesu slobodna sredstva kojima Agencija može raspolagati proizvoljno. Njihovo korišćenje strogo je uređeno Zakonom i podložno kontroli državnih organa, a njihova eventualna namjena mora biti jasno određena na osnovu detaljnih analiza i studija.

16. Komentar Crnogorskog Telekom: „Na naslov člana 7 Pravilnika Određivanje visine doprinosa“

Crnogorski Telekom je konstatovao: „Iako to nije eksplicitno definisano Zakonom u dijelu koji se odnosi na iuniverzalnu uslugu Agencija bi mogla doprinijeti razvoju usluga US i finansiranju te usluge u skladu sa odredbom cl 199 stav 3“

Odgovor Agencije na komentar 15: Ne prihvata se.

Zakonom je precizno propisan način finansiranja univerzalne usluge (član 55) i Agencija mora postupati po njemu.

U nastavku teksta je dat pregled komentara, primjedbi i sugestija **One Crna Gora** na Nacrt Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge i odgovore Agencije na iste.

- 1. Komentar One Crna Gora:** Članom 3. stav 2, tačka 1 predviđena je obaveza simulacije poslovanja bez obaveze pružanja univerzalne usluge kako bi prikazao poslovanje bez ove obaveze.

„Nijesu pronašli sličan primjer obaveze u uporednoj praksi, koja se uvodi kao dodatni zahtjev prema operatoru, pored obaveze vođenja posebne računovodstvene evidencije i drugih administrativno računovodstvenih zahtjeva, te smatramo da istu treba izostaviti.“

Odgovor Agencije na komentar 1: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Kao što je i navedeno u odgovoru na komentar broj 6 koji je dostavio Crnogorski Telekom, obaveza simulacije poslovanja bez univerzalne usluge ostaje u Pravilniku, jer predstavlja ključni princip „izbjegnutih troškova“ propisan Zakonom. Član 54 stav 2 Zakona izričito zahtijeva procjenu troškova koje bi operator pokušao izbjeći da nije imao obavezu pružanja univerzalne usluge. Ovaj princip je standardna međunarodna praksa u obračunu neto troška univerzalne usluge. Kako bi operator dokazao koliki su dodatni troškovi nastali isključivo zbog obaveze pružanja univerzalne usluge, neophodno je uporediti poslovanje sa i bez te obaveze. Forma dokumenta za takvu simulaciju nije strogo propisana Pravilnikom, već operator može kroz finansijske analize, računovodstvene izvještaje i modele prikazati poslovne rezultate u hipotetičkom scenariju bez obaveze pružanja univerzalne usluge. Važno je naglasiti da ova odredba omogućava uvid u objektivni i dokaziv obračun neto troška zasnovan na realnim podacima, u skladu sa načelom transparentnosti i objektivnosti.

- 2. Komentar One Crna Gora:** Članom 3, stav 2, tačka 6 definisano je da ukoliko operator može apsorbovati trošak bez značajnog uticaja na održivost svog poslovanja, Agencije će smatrati da nije nastalo neopravdano opterećenje. Slična konstatacija je navedena i u članu 5, stav 4, tačka 2, alineja 2 gdje je definisano da ako Agencija utvrdi da neto troškovi ne predstavljaju značajno opterećenje (odnosno da je u granicama komercijalne održivosti za operatora), zahtjev za naknadu će biti odbijen, te operator nema pravo na kompenzaciju za tu godinu.

„Ovako formulisane odredbe ostavljaju prostor za široku diskrecionu ocjenu Agencije, čak i u slučajevima kada operator dokaže postojanje opravdanih neto troškova i dostavi kompletnu dokumentaciju u skladu s propisanom procedurom. Smatramo da takav pristup nije u potpunosti usklađen s principima pravne sigurnosti i predvidivosti, jer stvara visok stepen neizvjesnosti za operatore u pogledu refundacije uložених sredstava.“

Predlažemo da se Pravilnikom jasno i precizno definiše da svaki trošak koji je nastao kao direktna posljedica pružanja usluge Univerzalnog servisa, a koji je uredno dokumentovan i opravdan, mora biti predmet refundacije - bez obzira na njegov iznos ili subjektivnu procjenu njegovog uticaja na održivost poslovanja operatora. Time bi se obezbijedila veća pravna

jasnoća i transparentnost postupka. U suprotnom, postoji opasnost da operatori unaprijed ne mogu znati da li će im opravdani troškovi - bilo da se radi o 1.000, 10.000 ili 100.000 EUR - biti priznati i refundirani.“

Odgovor Agencije na komentar 2: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Kao što je i navedeno u odgovoru Agencije na komentar broj 8 koji je dostavio Crnogorski Telekom, Agencija zadržava predmetnu odredbu člana 3 stav 2 tačka 6, koja se odnosi na kriterijum značajnosti finansijskog uticaja neto troška na poslovanje operatora. Ovaj kriterijum je suština određivanja da li neto trošak predstavlja nepravedan teret po operatora, što je i zakonski uslov za kompenzaciju. Dakle, nije svaka razlika u troškovima automatski podobna za naknadu tj potrebno je utvrditi da li ona zaista predstavlja nesrazmjerno opterećenje za operatora. Ovaj princip je u skladu sa evropskom praksom univerzalne usluge: postojanje neto troška ne znači nužno da je teret nepravedan za operatora. Sam Zakon ostavlja prostor Agenciji da ocijeni postoji li nepravedan teret (član 53 stav 1) prije odobravanja naknade. Kriterijum „značaj finansijskog uticaja“ upravo omogućava Agenciji tu ocjenu, uzimajući u obzir ukupne prihode i troškove operatora, te da se manji neto troškovi koje operator može absorbovati tretiraju kao dio redovnog poslovanja, bez naknade. Time se obezbjeđuje proporcionalnost: naknada se odobrava samo ako je finansijsko opterećenje zaista značajno i nepravedno za datog operatora. Agencija napominje da primjena ovog kriterijuma nije diskreciona, naprotiv, ona će se zasnivati na objektivnim finansijskim pokazateljima (npr. ako neto trošak prelazi od 1% do 3% ukupnih godišnjih troškova tog operatora, ili ako bi pokriće tog troška značajno umanjilo njegovu dobit prije oporezivanja). Takođe, ovaj mehanizam mora postojati radi zaštite i operatora univerzalne usluge (ako je teret zaista prevelik) i sektora u cjelini (ako teret nije značajan, onda je nepravedno opterećivati ostale operatore doprinosima).

Većina evropskih regulatora primjenjuje princip da se naknada neto troška univerzalne usluge odobrava samo ako taj trošak predstavlja značajan i nepravedan teret za operatore. Neki su to kvantifikovali kroz procentualne pragove (njih 8): npr. Portugal (3% prihoda od usluge), Mađarska (1% godišnjeg prometa), Litvanija (3% EBITDA uz mali tržišni udio)... Drugi, poput Grčke, Španije i Malte, nisu odredili procenat, već se oslanjaju na finansijske analize i uporedne pokazatelje (profitabilnost, tržišni udio, EBITDA marže, itd.) kako bi utvrdili da li obaveza univerzalne usluge predstavlja nepravedan teret ili ne (Izvor: BEREK Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service (BoR (24) 40)).

Cilj ovog kriterijuma jeste da se operatorima obezbijedi naknada neto troška samo kada isti prelazi prag običnog poslovnog rizika i postaje nepravedno finansijsko opterećenje.

3. Komentar One Crna Gora: *„Članom 4, stav 1 predviđeno je da izvještaj o pružanju univerzalne usluge za prethodnu kalendarsku godinu treba da bude praćen izjavom nezavisnog revizora o tačnosti i potpunosti finansijskih iskaza koji su korišćeni u obračunu.“*

„Smatramo da je neophodno jasno precizirati da li se pod pomenutom izjavom podrazumijeva revizorski izvještaj o ukupnim finansijskim iskazima koje svaka kompanija priprema za prethodnu kalendarsku godinu i koji se svakako dostavlja Agenciji, ili se, pak, misli na posebnu izjavu nezavisnog revizora koja se odnosi isključivo na finansijske pokazatelje vezane za pružanje Univerzalnog servisa. U vezi s tim, želimo istaći da bi uvođenje obaveze pribavljanja posebne izjave predstavljalo dodatno administrativno i finansijsko opterećenje za operatore, koje smatramo neopravdanim, pored toga što nije predviđena Zakonom o

elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: zakon). Radi racionalizacije postupka i izbjegavanja nepotrebnih troškova, predlažemo da se Pravilnikom jasno definiše da je dovoljno dostaviti redovni revizorski izvještaj.“

Odgovor Agencije na komentar 3: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: Odredba predviđa posebnu izjavu nezavisnog revizora koja se odnosi isključivo na finansijske pokazatelje vezane za pružanje univerzalne usluge. S tim u vezi biće izmijenjena odredba Pravilnika kako bi bilo jasno šta je potrebno dostaviti uz izvještaj o pružanju univerzalne usluge.

4. Komentar One Crna Gora: Član 4, stav 2, predviđa i izradu studije koji dokazuju razloge da je postojalo neopravdano opterećenje za operatora univerzalne usluge.

„Ovo obaveza je još jedna u nizu obaveza koje dodatno komplikuje proces, i nije prepoznat zakonom, te smatramo da je treba izostaviti.“

Odgovor Agencije na komentar 4: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Kao što je i navedeno u odgovoru Agencije na komentar broj 11 koji je dostavio Crnogorski Telekom, uvođenje obaveze dostavljanja studije nije administrativno opterećenje bez osnova, već instrument koji omogućava objektivnu procjenu opravdanosti zahtjeva i transparentno dokazivanje postojanja nepravednog opterećenja za operatora. Studija omogućava da se, osim računovodstvenih iskaza, kroz detaljnu analizu jasno prikažu i obrazlože razlozi i okolnosti koje operator smatra da čine teret nepravednim. Na taj način se podiže nivo transparentnosti i vjerodostojnosti postupka, što je u interesu operatora univerzalne usluge i onih operatora koji učestvuju u finansiranju naknade neto troška.

Slična praksa postoji i u regulatornim okvirima drugih zemalja članica EU. Primjera radi, grčki regulator (EETT) u svom pravilniku zahtijeva da operator izradi studiju kojom detaljno dokazuje da obaveza pružanja univerzalne usluge predstavlja nepravedan teret. Dakle, zahtjev za izradom studije nije nametanje nepotrebne procedure, već dio dobre regulatorne prakse kojim se povećava pravna sigurnost i doprinosi zaštiti interesa svih učesnika u ovom procesu.

5. Komentar One Crna Gora: Članom 5, stav 2 predviđa se da studija iz člana 4. (ukoliko ta obaveza ostane) koju operator treba da dostavi kao dokaz da je bilo neopravdanog opterećenja mora biti zasnovana na analizi propisanih kriterijuma.

„Mišljenja smo da je neophodno precizno definisati na koje se konkretne kriterijume odnosi ova odredba, kako bi operatori imali jasne smjernice u vezi sa sadržajem i strukturom studije koju je potrebno pripremiti.“

Odgovor Agencije na komentar 5: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Pravilnik već sadrži jasne kriterijume za procjenu postojanja nepravednog tereta operatora univerzalne usluge i oni su sadržani u članu 3. Namjera odredbe nije bila da se propišu rigidni obrasci za izradu studije, već da se ostavi fleksibilnost operatoru univerzalne usluge da, u skladu sa svojim računovodstvenim sistemima i poslovnim okolnostima, pripremi analizu kojom najbolje dokazuju postojanje nepravednog opterećenja. Ova obaveza zapravo predstavlja

moгуćnost za operatora univerzalne usluge da dodatno obrazloži i dokaže da je imao nepravedan teret, kroz detaljnu prezentaciju svojih podataka i okolnosti. To je ujedno i prilika da operator univerzalne usluge ubijedi Agenciju, na temelju jasnih činjenica i dokaza, da mu pripada pravo na naknadu neto troška.

6. Komentar One Crna Gora: Članom 6. stav 2 predviđeno je angažovanje nezavisnih eksperata ili konsultantske kuće za potrebe troškovnog modela.

„Ukoliko ova obaveza znači povećanje troškova operatora, a pored svih administrativno računovodstvenih obaveza operatora i značajnih finansijskih opterećenja – godišnjih naknada, smatramo je nepotrebnom.“

Odgovor Agencije na komentar 6: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Kao što je već navedeno u odgovoru Agencije na komentar broj 15 koji je dostavio Crnogorski Telekom, odredba kojom se predviđa mogućnost angažovanja nezavisnih eksperata ili konsultantskih kuća uvedena je radi obezbjeđivanja objektivnosti, stručnosti i transparentnosti u postupku naknade neto troška. Troškovni modeli predstavljaju složene ekonomske i tehničke alate od presudnog značaja za fer i nediskriminatornu regulaciju. Ovakva praksa je uobičajena u državama članicama EU, gdje regulatori angažuju nezavisne stručnjake upravo kako bi se obezbijedila nepristrasna i metodološki utemeljena procjena troškova. Izradom i promjenom troškovnih modela štite se interesi svih operatora na tržištu, jer se smanjuje rizik od proizvoljnih ili nedovoljno stručnih regulatornih odluka. Dakle, angažovanje nezavisnih eksperata, kada Agencija ocijeni da je potrebno, ne predstavlja proizvoljno trošenje niti nepravedno povećanje obaveza operatora, već ulaganje u transparentnost i objektivnost regulatornih odluka. Time se obezbjeđuje da procesi koji direktno utiču na finansijske obaveze operatora budu zasnovani na metodologijama koje su međunarodno priznate i stručnim ekspertizama, što dugoročno doprinosi stabilnosti i predvidivosti regulatornog okvira.

7. Komentar One Crna Gora: Članom 8, stav 1 definisano je da se uplata priznatog neto troška vrši u propisanom iznosu i valuti (eurima), jednokratno ili u ratama ako je tako predviđeno Rješenjem.

„Imajući u vidu da se naknada za neto trošak odnosi na prethodnu kalendarsku godinu, smatramo da je od posebnog značaja da se Pravilnikom jasno definiše maksimalan broj rata na koje se iznos naknade, koju su dužni da plate ostali operatori, može podijeliti. U cilju osiguranja predvidivosti i efikasnosti mehanizma finansiranja Univerzalnog servisa, predlažemo da se propisano ograničenje definiše na najviše tri rate, što smatramo razumnim i operativno prihvatljivim rješenjem.“

Odgovor Agencije na komentar 7: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Agencija smatra da nije potrebno Pravilnikom unaprijed propisivati maksimalan broj rata, jer će odluka o načinu isplate biti donijeta u svakom konkretnom slučaju prilikom donošenja rješenja o nadoknadi neto troška. Na taj način zadržava se fleksibilnost da se broj i dinamika rata odrede u skladu sa visinom utvrđenog neto troška, brojem obveznika plaćanja i procjenom da li bi određeni način isplate mogao imati značajan uticaj na stabilnost tržišta. Dakle, pitanje broja rata neće se rješavati opštom odredbom Pravilnika, već u okviru samog rješenja,

kojim će Agencija voditi računa i o predvidivosti i o efikasnosti mehanizma finansiranja univerzalne usluge.

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost

Predsjednik Savjeta

Dr Milan B. Radulović, dipl.inž.el.



Milan B. Radulović