

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

проекту рішення НКРЗІ «Про затвердження Порядку установлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою»

1. Визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання.

На сьогодні на ринку надання телекомунікаційних послуг склалась ситуація, коли операторами телекомунікацій завдяки зловживанню своїм становищем на ринку значно завищені тарифи для споживачів на дзвінки до телекомунікаційних мереж інших операторів телекомунікацій, натомість послуги всередині власних мереж надаються за тарифами, нижчими за собівартість.

Вказане свідчить про існування спотвореної конкуренції на ринку надання телекомунікаційних послуг та призводить до обмеження можливостей споживачів так званим «ефектом зв'язаності». Подібна ситуація змушує споживачів купувати 2-3 SIM-картки різних операторів та/або додаткові абонентські термінали з метою заощадження коштів на дорогі міжмережеві розмови.

В результаті таких дій спостерігається значна концентрації трафіку всередині телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій та невеликий обсяг міжмережевого трафіку, який становить 8% від його загального обсягу.

Враховуючи, що кожен оператор телекомунікацій, який надає послуги термінації трафіка на власній мережі є єдиним оператором на певному ринку послуг термінації трафіка, його ринкова частка на відповідному ринку послуг термінації трафіку становить 100%. Зазначене свідчить про існування істотної переваги кожного оператора телекомунікацій на цьому ринку.

Тарифне регулювання на ринку телекомунікацій України відповідно до вимог статті 67 Закону України «Про телекомунікації» (далі – Закон) базуються на принципах, у тому числі базування розрахунків тарифів на собівартості цих послуг, недопущення встановлення демпінгових або дискримінаційних цін з боку окремих операторів, провайдерів телекомунікацій, необхідності уникнення перехресного субсидування одних телекомунікаційних послуг за рахунок інших.

Тарифи на послуги дзвінків до мереж інших операторів телекомунікацій повинні базуватись на собівартості відповідних послуг, яка включає витрати на обслуговування дзвінка в межах власної телекомунікаційної мережі, а також розмір розрахункової такси за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж, яку необхідно сплачувати оператору телекомунікацій до мережі якого здійснюється дзвінок.

Розрахункові такси за послуги пропуску трафіка до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках певних телекомунікаційних послуг згідно з пунктом 3 частини другої статті 66 Закону підлягають державному регулюванню шляхом встановлення граничних або фіксованих тарифів.

Відповідно до повноважень, визначених Законом, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ,

Комісія) здійснює відповідно до закону тарифне регулювання у сфері телекомунікацій та встановлює порядок взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій, а також приймає в межах своєї компетенції рішення, які є обов'язковими для виконання суб'єктами ринку телекомунікацій.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 57 Закону розрахункові такси за послуги пропуску трафіка визначаються на основі собівартості та з урахуванням прибутковості відповідних послуг, у порядку, затвердженому НКРЗІ.

На даний час взаєморозрахунки між операторами телекомунікацій після встановлення взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування здійснюються згідно з Порядком взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій, затвердженим рішенням НКРЗІ від 09.07.2009 №1586 та зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.09.09 за №880/16896 із змінами (далі – Порядок взаєморозрахунків).

Порядком взаєморозрахунків встановлено загальні вимоги щодо формування розрахункових такс за послуги, які надаються у точці взаємоз'єднання.

Відсутність єдиного детального алгоритму розрахунку собівартості послуг пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою дозволяє операторам приховувати реальний рівень витрат на надання послуг. Це створює бар'єри для входження на ринок нових операторів телекомунікацій та негативно впливає на стан конкуренції на ринку телекомунікацій.

У діючому законодавстві відсутні вимоги до операторів телекомунікацій здійснювати роздільний облік доходів та витрат за видами послуг, та на даний час у НКРЗІ недостатньо повноважень для накладення на операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою зобов'язань щодо ведення вказаного роздільного обліку. Кожен оператор веде облік по-своєму і їх підходи суттєво різняться.

На запит НКРЗІ оператори телекомунікацій надіслали власні дані щодо розподілу витрат за видами послуг. Однак, отримані дані виявилися не повними, не містили достатньої інформації, і оператори повідомили, що оскільки не ведуть роздільний облік, не можуть заповнити запропоновані Комісією таблиці.

Таким чином, НКРЗІ на підставі даних та інформації від операторів телекомунікацій, у тому числі даних про операційні витрати, зазначені операторами телекомунікацій у Розділі III «Елементи операційних витрат» Звіту про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід) (Форма 2), наведеному у додатку 1 до Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 07 лютого 2013 року № 73 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 лютого 2013 року за № 336/22868, за I півріччя 2014 року, проведено розрахунки коефіцієнтів, які включено до Додатку 1 проекту Порядку установаження розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою.

Пріоритетним напрямком зовнішньої та внутрішньої політики України є забезпечення адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Комісія робить послідовні кроки в напрямку адаптації українського законодавства у сфері телекомунікацій до норм законодавства ЄС та застосування регуляторних інструментів, перевірених практикою більшості країн ЄС.

З метою створення уніфікованого підходу до порядку визначення розмірів розрахункових такс НКРЗІ розроблено проект рішення НКРЗІ «Про затвердження Порядку встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою» (далі – проект рішення НКРЗІ), в якому закладається прозорий механізм встановлення розрахункових такс, орієнтований на розрахунок собівартості відповідно до Рекомендації Європейської Комісії від 07.05.2009 про регуляторний режим для ставок за завершення з'єднання на мережах фіксованого та мобільного зв'язку в ЄС № 2009/396/ЄС, згідно з якою витрати, які не відносяться до обслуговування трафіку, не повинні враховуватися для визначення розрахункових такс за послуги пропуску трафіку на оптовому рівні.

Проектом рішення НКРЗІ передбачено:

- загальні принципи визначення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку;

- порядок розрахунку приведеної собівартості пропуску трафіку у разі, якщо операторами телекомунікацій не ведеться роздільний облік витрат за видами послуг;

- право операторів телекомунікацій надавати до НКРЗІ пропозиції щодо розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку, які базуються на фактичній собівартості послуг, яку розраховано за даними роздільного обліку, у разі якщо такий облік ведеться оператором телекомунікацій із власної ініціативи;

- порядок встановлення та перегляду розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку;

- можливість перегляду коефіцієнтів, які застосовуються для розрахунку приведеної собівартості пропуску трафіку на основі обґрунтованих пропозицій операторів телекомунікацій.

2. Визначення цілей державного регулювання

Метою прийняття рішення НКРЗІ «Про затвердження Порядку встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою» є удосконалення нормативної бази в сфері телекомунікацій в частині запровадження єдиних засад формування та встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку для всіх операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринку певних телекомунікаційних послуг.

Створення передумов для встановлення справедливої розрахункової такси за послуги пропуску трафіку, що в свою чергу призведе до зниження бар'єрів для абонентів, підсилення конкуренції та зниження навантаження на малий та середній бізнес.

3. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення поставлених цілей

Під час розробки проекту рішення НКРЗІ було розглянуто два альтернативні способи досягнення зазначених вище цілей:

1. Збереження існуючого стану нормативної бази в цій сфері. При цьому, при розгляді питання про перегляд розрахункових такс за послуги пропуску трафіка використовуються метод бенчмаркінгу (порівняння з найкращим світовим досвідом) та дані аналізу інформації від операторів телекомунікацій щодо витрат на надання телекомунікаційних послуг.

Такий спосіб є малоефективним оскільки не виключає можливості встановлення розмірів розрахункових такс на економічно необґрунтованих рівнях витрат операторів та не дозволяє НКРЗІ ефективно здійснювати визначені законодавством України повноваження щодо тарифного регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою.

Під час розробки діючих Розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках послуг пропуску трафіку, які затверджено рішенням НКРЗІ від 04.08.2015 № 409 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20.08.2015 за № 1017/27462, окремі оператори телекомунікацій та представники громадських організацій звертали увагу, що запровадження розрахункових такс має здійснюватись на основі певної методики розрахунку собівартості послуг пропуску трафіку.

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 57 Закону розрахункові такси за послуги пропуску трафіка визначаються на основі собівартості та з урахуванням прибутковості відповідних послуг, у порядку, затвердженому НКРЗІ.

2. Врегулювати питання можливо шляхом прийняття рішення НКРЗІ «Про затвердження Порядку встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою» (далі – проект Порядку).

Проектом Порядку передбачено, що розрахунок приведеної собівартості пропуску трафіку здійснюється на підставі даних та інформації від операторів телекомунікацій, у тому числі даних про операційні витрати, зазначені операторами телекомунікацій у Розділі III «Елементи операційних витрат» Звіту про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід) (Форма 2), наведеному у додатку 1 до Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 07 лютого 2013 року № 73 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 лютого 2013 року за № 336/22868. Отже, проектом Порядку не запроваджуються нові підходи або стандарти щодо облікової політики та не вводиться додаткова фінансова звітність.

Прийняття відповідного рішення НКРЗІ надасть можливість удосконалити нормативно-правову базу в сфері телекомунікацій та дозволить НКРЗІ ефективно здійснювати визначені законодавством України повноваження щодо тарифного регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до

телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою на ринках певних телекомунікаційних послуг.

Наразі, цей проект рішення НКРЗІ є єдиним методичним документом, який регламентує питання щодо встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіка до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою.

4. Описання механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми

Для розв'язання проблеми визначення собівартості послуг пропуску трафіку проектом рішення НКРЗІ «Про затвердження Порядку установлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою» передбачено:

- визначення основних принципів, на яких базується регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою, та якими керується НКРЗІ при прийнятті рішень щодо встановлення та перегляду зазначених такс;

- встановлення єдиних засад формування і розрахунку відповідних розрахункових такс за послуги пропуску трафіку;

- визначення підстав для перегляду та порядку зміни діючих розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою.

Проект рішення НКРЗІ розроблено відповідно до вимог Закону України «Про телекомунікації» з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та Східного партнерства щодо регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку.

Слід зазначити, що запропонований механізм визначення собівартості узгоджується з рекомендаціями GSM Асоціації, до складу якої входять близько 800 світових мобільних операторів, понад 200 компаній, дотичних до сфери мобільного зв'язку: виробники мобільних телефонів та гаджетів, розробники програмного забезпечення, постачальники обладнання, Інтернет-компанії, медійні та розважальні організації, та охоплює тим самим більше 220 країн з усього світу.

5. Обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта

Впливу зовнішніх факторів на дію регуляторного акта не очікується.

Досягненням установлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта буде запровадження єдиних засад формування та встановлення розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою, що надасть можливість НКРЗІ здійснювати свої повноваження згідно із законодавством.

Впровадження вимог регуляторного акта не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, місцевих бюджетів.

Очікувані наслідки дії запропонованого регуляторного акта не передбачають негативних впливів на діяльність суб'єктів господарювання.

Нормативно-правовий акт відповідає принципам державної регуляторної політики.

6. Очікувані результати прийняття регуляторного акта

Прийняття регуляторного акту дозволить удосконалити нормативно-правову базу в сфері телекомунікацій в частині регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою виключить можливість встановлення відповідних розрахункових такс за пропуск трафіку на економічно необґрунтованих рівнях витрат операторів телекомунікацій та сприятиме ефективному функціонуванню конкурентного ринку телекомунікаційних послуг.

Об'єкт впливу	Вигоди	Витрати
Держава	Збільшення доходів до Державного бюджету України в результаті покращення результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання на конкурентних ринках телекомунікацій.	Додаткові витрати відсутні
Суб'єкти господарювання	Встановлення єдиних засад регулювання розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою, що забезпечить недопущення антиконкурентних дій операторів телекомунікацій, які мають істотну ринкову перевагу на відповідному ринку послуг. Зменшення бар'єрів та навантаження на малий та середній бізнес.	Додаткові витрати відсутні
Населення	Отримання телекомунікаційних послуг встановленого рівня якості. Зменшення тарифів на телекомунікаційні послуги. Зменшення бар'єрів для переходу абонента та його оточення.	Додаткові витрати відсутні

На сьогодні розрахункові такси за послуги пропуску деяких видів трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках послуг пропуску трафіку (далі – розрахункові такси) встановлені на рівні 0,23 грн./хв., що на 36% менше за попередній розмір, який становив 0,36 грн./хв. При цьому собівартість послуг пропуску голосового трафіку до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій згідно розрахунків НКРЗІ становить 0,03 – 0,06 грн./хв., отже, на даний час існує значна різниця між розрахованою собівартістю пропуску трафіку та відповідними встановленими розрахунковими таксами.

Прийняття проекту рішення дасть можливість наблизити розрахункові такси до рівня їх собівартості та не матиме негативного впливу на показники фінансово-економічної діяльності та на розмір відрахувань до державного бюджету.

Зменшення сум коштів, які оператори телекомунікацій сплачують один одному за послуги пропуску трафіку внаслідок зменшення розрахункових такс не матиме негативного впливу на відрахування до державного бюджету, оскільки вказані послуги не створюють додаткової вартості, при цьому вказані платежі для одного оператора телекомунікацій є доходами, а для іншого – витратами.

Зменшення розрахункових такс за послуги пропуску трафіку не призведе до зменшення відрахувань до Пенсійного фонду України, оскільки доходи від взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій не обкладаються відповідним збором.

Також, зменшення тарифів на телекомунікаційні послуги дасть змогу споживачам телекомунікаційних послуг отримувати їх більший обсяг або ефективно заощаджувати витрати на них.

Водночас, зниження розрахункових такс відповідно до механізму визначення собівартості, який закладено в проекті рішення, надає можливість до зменшення вартості дзвінків для абонентів. Так, попередні консультації та розрахунки показали, що ТОВ «лайфсел» заявляє про перспективність запровадження найбільш поширеної послуги голосової телефонії до мереж інших операторів телекомунікацій з вартістю близько 0,30 грн./хв. з ПДВ, а ПАТ «Укртелеком» у розмірі 0,29 грн./хв. з ПДВ. Очевидно, що вартість зумовлена витратами, а саме розміром розрахункових такс за послуги пропуску трафіку. Зменшення роздрібних тарифів створює передумови для посилення конкуренції на ринку телекомунікаційних послуг, збільшення обсягів цих послуг й рух у площину покращення їх якості.

Крім того, за рахунок оптимізації тарифних планів очікується збільшення обсягу саме міжмережевого трафіку з фактичних на сьогодні 8% до 30% у перспективі протягом 2 – 3 років, а також прогнозовану «міграцію» абонентів, що також вплине на рівень конкуренції на ринку телекомунікацій і забезпечить збільшення загального обсягу доходів від надання телекомунікаційних послуг.

За попередніми розрахунками НКРЗІ при сьогоднішній динаміці росту доходів ринку телекомунікаційних послуг, зменшенні розрахункової такси за попуск трафіку та зростанні кількості міжмережевих дзвінків та зменшення їх вартості до 0,3 грн./хв., створюється можливість операторам телекомунікацій отримати додаткові доходи у розмірі близько 2 млрд. грн. на рік. У зв'язку з цим очікується покращення результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання на конкурентних ринках телекомунікацій, що потенційно вплине на розмір надходжень до державного бюджету. З урахуванням норм діючого Податкового кодексу України очікуване збільшення податку на прибуток та відрахувань на єдиний соціальний внесок становитиме понад 250 млн. грн., а відрахувань до Пенсійного фонду України складе понад 80 млн. грн. на рік.

Слід зазначити, що проектом Порядку передбачено, що розміри розрахункових такс за послуги пропуску трафіку можуть бути скореговані в

залежності від діючих розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку, не більше ніж на 40% за один раз та не частіше двох разів за календарний рік.

Крім того, проектом Порядку передбачено, що оприлюднення рішення щодо встановлення, зміни та скасування розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіку повинно відбуватися не пізніше ніж за два місяця до набрання чинності відповідного рішення НКРЗІ, що свідчить про передбачуваність і прозорість дій Комісії в частині перегляду розрахункових такс і дає можливість операторам телекомунікацій планувати свою діяльність.

7. Обґрунтування строку чинності регуляторного акта

Строк чинності регуляторного акта не обмежений. Термін набрання чинності рішення НКРЗІ – відповідно до законодавства після державної реєстрації в Міністерстві юстиції України та опублікування в офіційному виданні.

8. Показники результативності регуляторного акта

1. Обсяг надходжень до Державного бюджету України та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних із дією акта.

Прийняття регуляторного акту надасть підстави для обґрунтованого встановлення НКРЗІ розрахункових такс за послуги пропуску трафіку до телекомунікаційних мереж операторів з істотною ринковою перевагою, що призведе до можливого збільшення доходів до Державного бюджету України в результаті покращення результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання на конкурентних ринках телекомунікацій.

2. Кількість суб'єктів господарювання, на яких поширюватиметься дія акта.

Дія регуляторного акта поширюється на операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою, які надають послуги пропуску трафіку.

Згідно з рішенням НКРЗІ від 27.10.2015 № 561 «Про деякі питання аналізу ринків послуг пропуску трафіка на мережах фіксованого та рухомого (мобільного) телефонного зв'язку і накладення на операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою регуляторних зобов'язань» визначено операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках послуг термінації трафіка на мережах фіксованого та рухомого (мобільного) телефонного зв'язку, а саме 276 операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках послуг термінації трафіка на мережах фіксованого телефонного зв'язку, а також 6 операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках послуг термінації трафіка на мережах рухомого (мобільного) телефонного зв'язку.

3. Розмір коштів і час, що витратиметься суб'єктами господарювання, пов'язаними з виконанням акта.

Проектом Порядку не передбачено вимоги до операторів щодо обов'язковості ведення роздільного обліку витрат та щодо іншої додаткової звітності.

Пунктом 5.5. проекту Порядку передбачено, що дані роздільного обліку витрат для перегляду діючих розмірів розрахункових такс за послуги пропуску трафіка з ініціативи оператора телекомунікацій з ІРП подаються за наявності.

Враховуючи вищевказане, регуляторний акт не впливає на розмір витрат коштів і часу суб'єктами господарювання.

4. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання достатній. Проект регуляторного акта розміщено в мережі Інтернет на офіційному веб-сайті НКРЗІ <http://nkrzi.gov.ua>. Після прийняття регуляторний акт буде оприлюднено в бюлетені «Офіційний вісник України», а також розміщено на офіційній сторінці НКРЗІ в мережі Інтернет.

5. Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта будуть визначені під час здійснення базового відстеження результативності регуляторного акта.

9. Заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності регуляторного акта

Базове та повторне відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватись відповідно до норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» на основі та шляхом обробки статистичних даних та даних звітності операторів телекомунікацій.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься протягом року після набрання чинності цього регуляторного акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта планується здійснити через рік після набуття чинності регуляторним актом.

**Голова Національної комісії,
що здійснює державне регулювання
у сфері зв'язку та інформатизації**

О. Животовський