

Koncepcia rozvoja a udržateľnosti Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb

Ing. Ivan Marták

Priority:

- 1.) Implementácia EECC (nový európsky kódex pre elektronické komunikácie) do ZeKu a do každodenného života
- 2.) Sprístupnenie všetkých 5G frekvencií najneskôr do H1/2022
- 3.) Podpora nevyhnutných investícií do Gigabitovej vízie = 2,5 mld. Eur preinvestovaných medzi rokmi 2021-2025
- 4.) Vybavenie RÚ kompetentnými expertmi (v súčasnosti majú pracovníci RÚ v priemere len 60% úrovne plátov u komerčných operátorov), využiť efektívnejšie Fondy univerzálnej služby a vytvorenie Fondu efektívneho využívania frekvenčného spektra
- 5.) Udržať konkurenčné prostredie s minimálne 4 mobilnými sieťovými operátormi, podporovať pokles maloobchodných cien mobilných služieb pod úroveň PPP váženého priemeru EÚ
- 6.) Regulačným tlakom zásadne zvýšiť mieru redukcie nákladov zdieľaním sietí, výrazne posilniť veľkoobchod, ktorý v roku 2018 nereprezentoval ani 15% z celkového obratu SEKu
- 7.) Posunúť v DESI 2026 Slovenskú republiku do prvej desiatky v časti pripojenie (connectivity)
- 8.) Prebudiť k životu asymetrickú reguláciu na trhoch 3a a 3b a asymetrickú celonárodnú reguláciu postupne nahrádzať reguláciou symetrickou na báze konkrétnej situácie v sídlach, deregulovať sídla, kde sú 2 a viac infraštruktúr schopné doručiť Gigabit
- 9.) Sprístupniť podnikom v SEKu dostatok frekvenčného spektra pre poskytovanie sietí a služieb adekvátne potrebám koncových užívateľov (napr. 4G na 450MHz, WiFi na 6 GHz a v pásme 57 – 66 GHz, MW v pásme >30 GHz)
- 10.) Zabezpečiť udržateľnosť univerzálnej poštovej služby v dostatočnej kvalite a primeranej cene

Úvod:

Sektor elektronických komunikácií zohráva dôležitú úlohu pri formovaní našej ekonomiky a spoločnosti. Za posledných 15 rokov otvorili technológie elektronických komunikácií ľuďom úplne nové možnosti interakcie a umožnili vytvorenie nových obchodných modelov a príležitostí. Dnes už prakticky neexistuje žiadna časť nášho života, ktorá zostáva nedotknutá inováciami v oblasti digitálneho pripojenia. Európska komisia predpokladá, že jednotný digitálny trh (digital single market) sa bude podieľať podporou rýchleho nárastu pracovných miest, hospodárskej súťaže, investícií a inovácií na hospodárskom raste Európy v tejto dekáde 400 - 500 miliardami EUR ročne.

Program digitálnej Európy 2021 - 2027 okrem toho plánuje skoncentrovať investície do piatich kľúčových digitálnych sektorov: vysokovýkonná výpočtová technika, umelá inteligencia, kybernetická bezpečnosť a dôvera, pokročilé digitálne zručnosti a zabezpečenie širokého využívania a zavádzania

digitálnych technológií v rámci hospodárstva a spoločnosti, s cieľom posilniť vedúce postavenie európskych priemyselných technológií.

Digitálna ekonomika je dôležitou rastovou zložkou Slovenskej ekonomiky, V roku 2018 tvorila 6% HDP Slovenska s potenciálom rastu do roku 2025 na 16 miliárd EUR.

Napriek tomu, v Digital Economy and Society Index reporte EK z roku 2019 (ďalej len DESI) Slovensko figuruje až na 21. mieste z 29 sledovaných krajín. Kľúčovou časťou kalkulácie DESI indexu je pripojiteľnosť alebo konektivita, t.j. schopnosť výmeny informácií pomocou elektronických komunikačných služieb a elektronických komunikačných sietí, v ktorej je Slovensko až na 25. mieste. Je to určite výsledkom nedostatočnej miery investícií do Sektoru Elektronických Komunikácií (ďalej len SEK), ktoré dosiahli za roky 2014 - 2018 hodnotu 1,445 mld. Eur, čo je v prepočte necelých 53 Eur na obyvateľa a rok alebo necelých 15% z obratu podnikov v Sektore.

Pre porovnanie – Írska republika, ktorá má 4,9 milióna obyvateľov je v DESI indexe 2018 na 6. mieste, preinvestovala v rovnakom období 2,9 mld. Eur, čo je v prepočte 117 Eur na obyvateľa a rok alebo viac ako 24% z obratu podnikov v Sektore v rovnakom období.

Aj z toho mála pokroku, ktorý sa dosiahol za posledné roky, však nemali všetci koncoví užívatelia na Slovensku rovnaký prospech. Dostupnosť a zavádzanie nových sietí, technológií a služieb je u nás veľmi nerovnomerné a koncoví užívatelia najmä na vidieku nemajú možnosť pripojenia, ktoré by napĺňalo ich očakávania.

Investície komerčného sektoru a štátne intervencie v spojení s kvalitnou reguláciou majú nenahraditeľnú rolu pri zabezpečovaní rastúcich nárokov koncových užívateľov na kvalitu a rýchlosť pripojenia a zároveň pri naplnení záväzku Slovenska v rámci DSM v oblasti výstavby infraštruktúry VHCN (ultra vysoké kapacitné siete) pokryť všetky domácnosti pripojením s rýchlosťou sťahovania aspoň 100 Mbit/s a s možnosťou rozšírenia na 1 Gbit/s a subjekty socioekonomickej interakcie pripojením s rýchlosťou aspoň 1 Gbit/s do roku 2025. K naplneniu tejto tzv. Gigabitovej vízie sa Slovensko musí dostať použitím média, ktoré nebude ani v nasledujúcich desaťročiach vyžadovať výmenu z dôvodu zvyšujúcich sa kapacitných alebo iných kvalitatívnych a technologických požiadaviek, teda investovať do vybudovania všadeprítomnej optickej infraštruktúry založenej na optických prístupových sieťach FTTH a FTTB a na optickom backhaule (alebo predposlednej míli).

Zabezpečenie gigabitového prístupu pre všetkých umožní Slovensku realizovať aj ďalšie ambiciózne ciele v oblasti digitalizácie a pripraví Slovensko na spoločenské a ekonomické zmeny do budúcnosti.

Slovenská republika preto potrebuje preinvestovať v SEKu v rokoch 2021 - 2025 minimálne 500 mil. Eur ročne a odstrániť tak investičnú medzeru vo veľkosti viac ako 900 mil. Eur pre splnenie vyššie uvedeného cieľa.

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len RÚ) ako regulátor pre odvetvie elektronických komunikácií musí poskytovať regulačnú istotu a potrebné stimuly pre vytvorenie dôveryhodného podnikateľského a konkurenčného prostredia priateľského pre rozsiahle investície do elektronických komunikačných sietí. Bez kvalitnej, nezávislej a transparentnej regulácie je skoro isté, že miera investícií do modernizácie sietí a inovácií služieb sa výrazne nezvýši a nezrýchli.

Stratégia RÚ

Vízia RÚ pre Sektor Elektronických Komunikácií (ďalej len SEK) na obdobie 2021-2025:

Všetci občania Slovenskej republiky, rovnako spotrebiteľia ako aj podniky, budú mať široký výber cenovo dostupných a vysokokvalitných prístupov ku komunikačným službám a aplikáciám, ktoré zodpovedajú ich sociálnym a ekonomickým potrebám.

Úloha a poslanie RÚ

Úlohou RÚ je zabezpečiť také fungovanie SEKu, ktoré bude v prvom rade zohľadňovať záujmy a potreby koncových užívateľov a spoločnosti.

Poslaním RÚ je efektívnou, primeranou, dôvodnou a transparentnou reguláciou vytvoriť prostredie pre rozvoj SEKu na Slovensku, ktoré bude konkurenčné, atraktívne pre dlhodobé investovanie, pro-inovačné a podporujúce u spotrebiteľov dôveru k výberu a používaniu komunikačných služieb.

Strategické zámery RÚ k naplneniu svojej vízie, úlohy a poslania

- a) Stanovovanie pravidiel pre dosiahnutie efektívnej súťaže - zdravá hospodárska súťaž prináša na trh inovácie a najväčší možný výber veľkoobchodných a maloobchodných operátorov
- b) Ochrana a informovanie spotrebiteľov - spotrebiteľia si budú s dôverou vyberať a používať komunikačné služby
- c) Vytváranie prostredia priateľského pre investovanie - efektívne investície umožnia cenovo dostupný, vysokokvalitný a rozšírený prístup ku komunikačným službám a aplikáciám
- d) Zabezpečovanie súladu regulovaných subjektov s regulačnými povinnosťami - monitorovanie dodržiavania regulačných povinností resp. vynucovanie ich dodržiavania je základom zdravých vzťahov v sektore
- e) Organizácia a konštitúcia RÚ musí zabezpečiť, aby sa RÚ stalo efektívnym a relevantným regulátorom naplňajúcim v plnej miere vysoké nároky naň kladené - interné ľudské zdroje dostatočne skúsené, majúce potrebné know-how, aktívne a motivované.

Podporné faktory, ktoré RÚ potrebuje k naplneniu svojej vízie, úlohy a poslania

- a) Efektívna spolupráca s rôznymi subjektami v Sektore (MinDop, UPVII, operátori, spotrebiteľia, regulátori z iných krajín, BEREC, atď.)
- b) Hĺbkové poznanie regulovaných trhov ako aj trhov s nimi súvisiacich
- c) Dostatočný prísun relevantných dát a schopnosť ich efektívne a rýchlo analyzovať (geografická a cenová dostupnosť služieb, ich kvalita a možnosť výberu, existujúca aj plánovaná infraštruktúra pre znižovanie nákladov zdieľaním)

Hodnoty, ktorými sa bude RÚ riadiť:

- a) Konzistentnosť a dôslednosť
- b) Transparentnosť a predikovateľnosť
- c) Nestrannosť
- d) Efektívnosť
- e) Interná znalosť problematiky

Implementácia EECC (nový európsky kódex pre elektronické komunikácie) do ZeKu a do každodenného života

Elektronické komunikácie patria medzi najdynamickejšie sa rozvíjajúce oblasti hospodárstva s vysokým potenciálom a strategickým významom pre ostatné odvetvia. Reguláciu v predmetnej oblasti predstavuje tzv. „regulačný rámec“, ktorým sa označuje 5 smerníc Európskeho parlamentu a Rady. S ohľadom na už spomínaný dynamický vývoj v oblasti elektronických komunikácií uvedený regulačný rámec prešiel rekodifikáciou, ktorú po novom tvorí Európsky kódex elektronických komunikácií (ďalej len „kódex“ alebo EECC). Novým kódexom sa Európska únia snaží reagovať na riešenie a odstraňovanie bariér, ktoré by mali negatívny dopad na rozvoj trhu čo by následne ovplyvnilo viaceré oblasti hospodárstva.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že nový kódex prináša zmenu doterajšieho prístupu k regulácii spočívajúcej v odklone od rigidných regulačných opatrení k regulácii spočívajúcej vo vytváraní vhodných podmienok na trhu umožňujúcich efektívne reagovať na potreby trhu.

Európsky kódex elektronických komunikácií (EECC) nadobudol účinnosť 20. decembra 2018 a členské štáty majú dva roky na transpozíciu EECC do vnútroštátneho práva, t. j. najneskôr do 21. decembra 2020.

Hlavný cieľ

EECC má štyri stanovené ciele:

- podpora hospodárskej súťaže
- prispievanie k rozvoju vnútorného trhu EÚ
- presadzovanie záujmov občanov EÚ
- podpora vysokokapacitných internetových sietí (pevných aj bezdrôtových) pre všetkých koncových užívateľov za primeranú cenu a s možnosťou výberu poskytovateľa

Regulácia prístupu

- Symetrická regulácia: RÚ môže na základe odôvodnenej žiadosti uložiť symetrické povinnosti k vláknam, káblom a súvisiacim zariadeniam vo vnútri budovy alebo do prvého koncentračného bodu alebo do distribučného miesta mimo budovy, pokiaľ je replikovanie sieťových prvkov „ekonomicky nevýhodné, neefektívne alebo nerealizovateľné“.
- Spoločné investície: EECC umožňuje regulačné opatrenia pre prevádzkovateľov s významnou trhovou silou, ktorí ponúkajú záväzky výstavby sietí s veľmi vysokou kapacitou prostredníctvom spoločného investovania. BEREC vypracuje usmernenia pre RÚ o jednotnom uplatňovaní kritérií na hodnotenie záväzkov týkajúcich sa spoločného investovania.
- zlepšenie podmienok pre investície a budovanie vysokokapacitných sietí (najmä úpravy ako co-investment, práva vstupu k cudzím nehnuteľnostiam, prístup k pasívnej infraštruktúre a ďalšie).
- Vertikálne neintegrované veľkoobchodné siete: RÚ by mal v relevantných prípadoch uplatňovať „priaznivejšie“ regulačné zaobchádzanie voči operátorovi s významným vplyvom na trhu, pokiaľ nemá maloobchod.

Analýzy trhov

- Nové analýzy trhov by sa mali vykonávať každých 5 rokov
- Sadzby za ukončenie hovorov budú jednotné: metodiku stanovovania sadziieb za ukončenie hlasových hovorov ustanoví Rozhodnutím Komisia ako vážený priemer efektívnych nákladov v pevných a mobilných sieťach

Ustanovenia o ochrane spotrebiteľa

- zabezpečenie, aby všetci občania mali prístup k cenovo dostupným komunikačným službám;
- zabezpečiť, aby medzinárodné hovory v rámci EÚ nestáli viac ako 19 centov za minútu;
- poskytovanie rovnocenného prístupu ku komunikácii pre koncových užívateľov so zdravotným postihnutím;
- podpora lepšej transparentnosti taríf a porovnávania zmluvných ponúk operátorov;
- zaručenie lepšej bezpečnosti pred hackermi, škodlivým softvérom, atď .;
- lepšia ochrana spotrebiteľov, ktorí sa prihlásia na odber balíčkov služieb;
- uľahčenie zmeny poskytovateľa služieb a zachovanie rovnakého telefónneho čísla vrátane pravidiel kompenzácie, ak sa proces portácie nepodarí alebo trvá príliš dlho;
- zvyšovanie ochrany občanov v núdzových situáciách vrátane získavania presnejšej polohy volajúceho v núdzových situáciách, rozšírenie núdzovej komunikácie o zasielanie textových správ a videohovory a vytvorenie systému prenosu verejných upozornení o krízových situáciách cez mobilné telefóny.

Spektrum

- prioritou kódexu je efektívnosť využitia obmedzených zdrojov, pričom výrazným spôsobom reflektuje na podporu hospodárskej súťaže, rozvoj nových služieb a investičnú prediktabilitu - preto EECC odporúča trvanie licencie pre harmonizované pásma 15 až 20 rokov.

Z novej úpravy je potrebné uviesť ešte:

- Úprava týkajúca sa definície elektronickej komunikačnej služby, ktorá výrazným spôsobom rozširuje rozsah regulovaných subjektov (najmä interpersonálne komunikačné služby, OTT, M2M a ďalšie).
- Z oblasti ekonomickej regulácie hovoríme najmä o posune trendu od regulácie podniku s významným vplyvom smerom k symetrickej regulácii a zefektívnenie procesu trhových analýz a následného ukladania povinností ex-ante.
- V oblasti univerzálnej služby sa v rámci kódexu zavádza nový pohľad na elementárnu dostupnosť minimálneho súboru služieb (fixný internetový prístup alebo tzv. „basic broadband“) a podrobne sa rozpracúva ekonomická dostupnosť služby (najmä s ohľadom na zabránenie digitálnej exklúzie).
- S ohľadom na zefektívnenie regulácie sa výrazným spôsobom kladie dôraz na zavádzanie regulačných opatrení na základe kvalitných, spoľahlivých a komplexných údajov, ktoré musia byť podkladom uvedených opatrení (napr. povinnosť zaviesť geo-survey, porovnávací nástroj pre koncových užívateľov, stratégia, plánovanie, end-user protection a ďalšie).
- Rovnako kódex kladie dôraz na vytvorenie harmonizovaného európskeho jednotného digitálneho trhu prostredníctvom harmonizácie regulačných postupov, čo vytvára potrebu jednotne reagovať na globálny vývoj v sektore.
- Z pohľadu harmonizácie je potrebné uviesť výrazný posun k zvýšenej úrovni ochrany koncového užívateľa služby na európskej úrovni stanovenej priamo kódexom.

Kódex reaguje aj na budúce výzvy sektora elektronických komunikácií, ktorými sú najmä:

- Zavádzanie inovatívnych technológií a ich rozvoj
- Podpora hospodárskej súťaže
- Využitie medzi-sektorového synergického efektu (napr. telco-energetika, telco-media, Industry 4.0, education, telco-medicine a mnoho ďalších)
- Zabezpečenie potrebnej konektivity.

Sprístupnenie všetkých 5G frekvencií najneskôr do H1/2022

Prehľad potreby usporiadania a logickej agregácie aukcií v najbližších 7 rokoch

Pásmo	Súčasná platnosť do	Nová aukcia (návrh termínu)	Nová platnosť do (návrh)	Nová platnosť dĺžka v rokoch
700	-	H1 2020	31.12.2040	20,5
800	31.12.2028	H2 2027	31.12.2040	12
900 (2x4,2MHz)	-	H1 2020	31.12.2025	5,5
900 (rest)	31.12.2025	H2 2024	31.12.2040	15
1500	-	H2 2021	31.12.2040	18
1800a	31.12.2025	H2 2024	31.12.2040	15
1800b	7.9.2026	H2 2024	31.12.2040	14,3
1800c (2x9,0MHz)	-	H1 2020	31.12.2025	5,5
2100	31.8.2026	H2 2024	31.12.2040	14,3
2600	31.12.2028	H2 2027	31.12.2040	12
3500	31.8.2025	H2 2021	31.12.2040	15,3
3700	31.12.2024	H2 2021	31.12.2040	16
26000	-	H2 2021	31.12.2040	18

Prehľad odhadovaných výnosov z aukcií

Aukcia	Pásmo	Začiatok príprav	Realizácia	Typ aukcie	Odhadovaný výnos	po pásmach	Spolu 2020-26
H1 2020	700,900,1800	Q2/2019	Q2/2020	SMRA	105	102+1+2	104,9
H2 2021	1500,3500,3700,26000	Q3/2020	Q3/2021	SMRA,CCA	70	10+40+20	70
H2 2024	900,1800,2100	Q3/2023	Q3/2024	SMRA,CCA	150	90+30+30	150
							324,9

Vybavenie RÚ kompetentnými expertmi (v súčasnosti majú pracovníci RÚ len 60% úroveň plátov komerčných operátorov), Fondy univerzálnej služby a vytvorenie Fondu efektívneho využívania frekvenčného spektra

Rozpočtovaný zisk RÚ za roky 2014-2018 mal byť 13,8 mil. Eur, v skutočnosti však činil 37,3 mil. Eur. V tom nie sú samozrejme zarátané jednorázové príjmy z predaja frekvencií, ktoré v tomto období činili 221,7 mil. Eur. RÚ teda priniesol za 5 rokov do štátneho rozpočtu zvyše 250 mil. Eur. Čerpanie položky „mzdy“ sa však v realite vôbec nelíšilo od rozpočtu a činilo za 5 rokov 11,989 mil. Eur čo je v prepočte na zamestnanca a mesiac 1261 Eur v hrubom.

Skóre v del'be nadzisku medzi štátom a RÚ bolo teda 24:0. V miliónoch Eur.

Priemerný plat u troch najväčších podnikov v sektore v rovnakom čase bol 2306 Eur a v Bratislave ešte približne o 200 Eur viac.

Za takto rozdielne nastavených podmienok sa kvalitná regulácia jednoducho robiť nedá.

RÚ by pre udržateľné fungovanie a kvalitné spravovanie Sektoru potreboval zvýšiť náklady na mzdy aspoň na úroveň 5,3 mil. Eur, t.j. cca. o 2 mil. Eur viac ako tomu bolo v posledných dvoch rozpočtoch.

Ďalej by RÚ potreboval na obdobie najbližších 3-5 rokov zdvihnúť investičné prostriedky aspoň o 1 mil. Eur ročne na výraznú modernizáciu výpočtovej techniky, meracích a monitorovacích zariadení, ktoré sú v úplne nevyhovujúcom stave. RÚ napríklad nedisponuje moderným informačným systémom/riešením, každý SW na RÚ je od iného dodávateľa, väčšina, ak nie všetky sú už morálne zastaralé a dodávateľmi nepodporované. IT systémy nie sú prepojené, preto sa mnohé veci dohľadávajú na úrade pracne ručne, neexistuje online prístup do štátnych registrov.

Čo za to?

Bez zmeny pravidiel pre opakované platby, ich úroveň už čoskoro prekročí 20 mil. Eur ročne. Okrem toho, ako je naznačené vyššie, RÚ vyberie do roku 2026 ešte ďalších vyše 300 mil. Eur za predaj frekvencií.

Z vyššie uvedených skutočností vyplýva, že na RÚ, ako národného regulátora, budú v budúcnosti kladené podstatne zvýšené požiadavky. Z tohto dôvodu je nevyhnutné aby RÚ bol schopný reagovať na zvýšené požiadavky tak technicky ako aj personálne. Je potrebné uviesť, že postavenie RÚ ako aj jeho štruktúra je výrazne determinovaná spôsobom financovania a objemom zdrojov mu pridelených. V dnešnej dobe ako aj do budúcnosti bude potrebné vytvoriť a rozvíjať organizačnú štruktúru úradu smerom k odborom zaoberajúcim sa zberom a analýzou údajov z trhu, monitoringom sietí a služieb, stratégiou, plánovaním a medzinárodnou spoluprácou.

Na zabezpečenie vyššie uvedeného cieľa je potrebná plná nezávislosť RÚ a to tak materiálna a personálna ako aj finančná. V podmienkach Slovenskej republiky je skvelým príkladom fungovania nezávislého sektorového regulátora koncept použitý v prípade Národnej Banky Slovenska a bolo by ideálne mať RÚ s podobným postavením ako nezávislej regulačnej authority na základe zákona s presne stanovenými kompetenciami, disponujúcou rozpracovanými hmotnoprávnymi ustanoveniami a procesnými postupmi nevyhnutnými na výkon regulácie. Ako paralelu je v tomto prípade nevyhnutné uviesť, že obom regulátorom (NBS aj RÚ) je determinovaná ich nezávislosť priamo európskou legislatívou.

V súvislosti s vyššie uvedenými nárokmi na činnosť RÚ je potrebné sa zaoberať aj primeraným ohodnotením zamestnancov. Moja vízia sa opiera o úpravu obdobnú akou disponuje Národná Banka Slovenska, kde je explicitne uvedený vzťah zákonníka práce čo následne vylučuje aplikáciu zákona o štátnej službe. Zákon o štátnej službe výrazným spôsobom limituje možnosti primeraného ohodnotenia zamestnancov, čo má za následok neatraktivitu RÚ ako zamestnávateľa.

Minimálnou požiadavkou na fungovanie RÚ je existencia vlastnej rozpočtovej kapitoly a v rámci nej musí byť schopný akumulovať a spravovať minimálne 2 fondy, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečovanie jej úloh.

Menovite ide o **Fond univerzálnej služby**, z ktorého má RÚ kompenzovať v prípade neprimeraného zaťaženia poskytovateľa/ov univerzálnej služby, t.j. fixného internetu predpísanej kvality a cenovej dostupnosti kdekoľvek na celom území štátu. A o **Fond efektívneho využívania spektra**, z ktorého majú byť kompenzovaní operátori, ktorým vznikli preukázateľné straty súvisiace so štátom vynúteným scelovaním alebo komasáciou spektra (refarming alebo reshuffling). Prostriedky na prevádzku druhého fondu by pochádzali z opakovaných platieb za správu frekvencií samotných operátorov. Drvivú časť prostriedkov na naplnenie Fondu univerzálnej služby musí pochádzať zo štátneho rozpočtu a nie z príspevkov operátorov, lebo povinnosť zabezpečiť všetkým svojim občanom konektivitu v predpísanej kvalite a dostupnosti na seba vzal štát a nie operátori.