

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru aprobarea regulamentului privind realizarea modelului de calculație a costurilor, bazat pe metoda costurilor complet alocate, de către Societatea Națională de Radiocomunicații – S.A.

1. Context și cadru de reglementare

Prin Decizia președintelui ANC nr. 169/2009 privind desemnarea Societății Naționale de Radiocomunicații – S.A. ca fiind furnizor cu putere semnificativă pe piața serviciilor de transmisie în format analogic prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre a serviciilor publice de programe de televiziune, pe piața serviciilor de transmisie în format analogic prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre a serviciilor publice de programe de radiodifuziune în banda de frecvențe FM și pe piața serviciilor de transmisie în format analogic prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre a serviciilor publice de programe de radiodifuziune în banda de frecvențe AM, Societatea Națională de Radiocomunicații S.A., denumită în continuare *SNR*, a fost desemnată ca furnizor cu putere semnificativă pe piețele serviciilor de transmisie în format analogic prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre a serviciilor publice de programe de televiziune și radiodifuziune, fiindu-i impuse obligații referitoare la controlul tarifelor, inclusiv de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri.

Așa cum am arătat în cuprinsul documentului de motivare a măsurilor sus-menționate, tarifele practicate de către SNR nu sunt orientate în funcție de costuri și nu sunt stabilite pe baza mecanismelor concurențiale ale pieței. Astfel, Autoritatea a considerat necesară impunerea obligației de control al tarifelor, inclusiv de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri, pe baza unui sistem de contabilitate a costurilor realizat în conformitate cu un regulament aprobat de autoritatea de reglementare. Decizia președintelui ANC nr. 169/2009 stabilește următoarele detalii privind implementarea obligației de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri:

- costurile vor fi calculate pe baza unui model de calculație a costurilor complet alocate, utilizând drept standard de cost costurile istorice;

- ANCOM va adopta un regulament conținând reguli detaliate privind modul de realizare a modelului de calculație a costurilor de către SNR;

- SNR va realiza și implementa modelul de calculație a costurilor în conformitate cu regulamentul adoptat de ANCOM, în termen de 1 an de la data adoptării regulamentului.

Având în vedere aceste prevederi, la elaborarea proiectului Regulamentului privind realizarea modelului de calculație a costurilor, bazat pe metoda costurilor complet alocate, de către Societatea Națională de Radiocomunicații – S.A., ANCOM a ținut cont pe de o parte, de specificul activității SNR, iar, pe de altă parte, de necesitatea aplicării unor principii și metodologii conforme cu practica și legislația comunitară în materia calculației costurilor, îndeosebi cu Recomandarea Comisiei Europene 2005/698/CE privind sistemele de separație contabilă și sistemele de contabilitate a costurilor în conformitate cu cadrul de reglementare pentru comunicații electronice, denumită în continuare *Recomandarea CE*, și cu Poziția comună a ERG nr. (05) 29 privind instrucțiunile de implementare a Recomandării CE privind sistemele de separație contabilă și sistemele de contabilitate a costurilor în conformitate cu cadrul de reglementare pentru comunicații electronice¹.

2. Scopul regulamentului

Prin prezentul proiect de decizie, ANCOM supune consultării publice regulamentul pe baza căruia SNR își va dezvolta modelul de calculație a costurilor care va fi utilizat în procesul de fundamentare în funcție de costuri a tarifelor pentru serviciile furnizate de către SNR pe piețele reglementate. Regulamentul conține un set de reguli, principii și proceduri a căror aplicare va permite SNR să dezvolte un sistem de calculație a costurilor care să satisfacă obligația de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri.

Prin adoptarea acestui regulament, ANCOM urmărește elaborarea unui cadru care să permită determinarea costurilor reale ale serviciilor reglementate, prin asigurarea implementării unor criterii obiective și transparente în alocarea costurilor SNR pe serviciile furnizate de aceasta.

De asemenea, la elaborarea prezentului proiect s-au avut în vedere și obiectivele stabilite de dispozițiile art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 34/2002 privind accesul la rețelele publice de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 527/2002, cu modificările și completările ulterioare, regulamentul urmărind implementarea unui model de calculație a costurilor care să promoveze atât eficiența economică a SNR, cât și maximizarea beneficiilor pentru utilizatorii serviciilor prestate de către acest furnizor.

Totodată, ANCOM consideră că implementarea unui sistem de calculație a costurilor de tipul celui propus prin prezentul regulament va prezenta o utilitate mai largă pentru activitatea și managementul SNR, constituindu-se într-un instrument relevant pentru investigarea eficienței furnizării serviciilor existente și pentru lansarea de noi servicii, în special în contextul procesului de digitalizare a serviciilor de transmisie a programelor audiovizuale, prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre.

¹http://www.erg.eu.int/doc/publications/consult_accounting_sep/erg_05_29_erg_cp_rec_as_and_cas_final.pdf

3. Recuperarea capitalurilor investite

Conform dispozițiilor art. 13 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 34/2002, „La impunerea obligațiilor autoritatea de reglementare va lua în considerare investiția făcută de operatorul în cauză și va permite existența unei rate rezonabile de recuperare a capitalului investit, ținând seama de riscurile asociate acestei investiții.”

Respectând aceste dispoziții, regulamentul prevede includerea în categoria costurilor relevante care urmează a fi recuperate prin furnizarea serviciilor reglementate, a costului mediu ponderat al capitalului. Conform practicii în domeniu, valoarea și metodologia de calcul a costului mediu ponderat al capitalului va fi stabilit de ANCOM, în urma unei consultări bilaterale cu SNR, urmând a fi comunicată și publicată în timp util, cel mai probabil în primul semestru al anului 2010.

De asemenea, este important de subliniat că valoarea la un moment dat (de exemplu, sfârșitul exercițiului financiar) a capitalului angajat al SNR nu poate fi luată drept referință pentru calcularea capitalului mediu angajat, acesta fiind determinat conform practicii europene de reglementare, pe baza mediei geometrice a valorilor nete ale activelor la începutul, respectiv la sfârșitul perioadei modelate.

4. Informații de cost privind totalitatea serviciilor furnizate

Determinarea costurilor serviciilor reglementate în scopul fundamentării în funcție de costuri a tarifelor SNR trebuie să țină cont de specificul activității acestui furnizor, în special în ceea ce privește utilizarea partajată a echipamentelor și infrastructurilor rețelei, de către grupe diferite de servicii. Astfel, calculația de cost necesită:

- determinarea activelor și a costurilor subiacente acestora, asociate furnizării activităților care contribuie la producția tuturor serviciilor, indiferent dacă fac sau nu obiectul reglementării;

- determinarea unor reguli privind distribuirea pe servicii a costurilor aferente activităților la nivelul fiecărei categorii omogene de cost, pe baza inductorilor de cost și pornind de la dispozițiile regulamentului;

- documentarea costurilor înregistrate pe baza situațiilor financiare ale SNR, întocmite conform legislației financiar-contabile, precum și a regulilor de alocare;

- demonstrarea faptului că costurile rezultate pentru un anumit serviciu au fost determinate în mod corect și complet, utilizând totalitatea informațiilor provenind din contabilitatea de gestiune a SNR.

Este de asemenea esențial ca ANCOM să înțeleagă distribuția costurilor SNR între serviciile reglementate și celelalte servicii. În acest scop, ANCOM trebuie să se asigure că distribuția costurilor indirect atribuibile și neatribuibile pe serviciile reglementate și, respectiv, nereglementate, este realizată într-o manieră nediscriminatorie și rezonabilă. De altfel, necesitatea unei astfel de abordări este prevăzută și de dispozițiile considerentului (5) din *Recomandarea CE*, care stabilește că „Operatorii pot activa pe piețe în care au fost identificați ca având putere semnificativă, precum și pe piețe competitive în care nu au fost desemnați astfel. Pentru a-și îndeplini sarcinile de reglementare, autoritățile naționale de reglementare pot avea nevoie de informații privind piețele pe care operatorii nu au PSP’.

Prin urmare, ANCOM consideră necesară colectarea informațiilor la un nivel superior de granularitate, inclusiv pentru serviciile furnizate de SNR pe piețele nereglementate, piețe pe care nu a fost desemnată ca având putere semnificativă.

5. Nivelul de detaliu al modelului de calculație a costurilor

Unul dintre obiectivele majore al oricărui sistem de calculație a costurilor este să permită urmărirea și analizarea costurilor într-o manieră care să demonstreze respectarea obligației de fundamentare în funcție de costuri a tarifelor practicate pentru serviciile reglementate.

În acest sens, un factor cheie recunoscut pentru influența sa asupra utilității și acurateței informațiilor de cost îl reprezintă nivelul de detaliu al analizei, acesta fiind determinat de „granularitatea” colectării informațiilor primare, de acuratețea dezagregării activităților și a inductorilor de cost, de gradul de detaliere al procesului de alocare. Un nivel superior de detaliu al analizei, de exemplu capacitatea de a identifica inductori specifici la nivelul fiecărei activități, este dezirabil, fără însă a prejudicia proporționalitatea și materialitatea analizei.

Nerespectarea cerințelor privind nivelul de detaliu al modelului de calculație a costurilor poate determina alocarea incorectă a costurilor subiacente furnizării unor servicii, de pe piețe competitive pe piețe reglementate, împrejurare de natură să determine fie creșterea artificială a costurilor serviciilor reglementate, fie practicarea unor prețuri de ruinare pentru serviciile competitive, prin subvenționarea încrucișată a acestora pe seama tarifelor serviciilor de monopol. Oricare dintre aceste practici este în detrimentul concurenței, al interesului utilizatorilor finali și al bunăstării sociale.

În consecință, ANCOM apreciază că dezvoltarea modelului de calculație a costurilor trebuie să respecte următoarele cerințe:

- costurile subiacente furnizării serviciilor pe piețele reglementate să nu fie supraevaluate și să nu există subvenții încrucișate între serviciile reglementate și cele nereglementate;

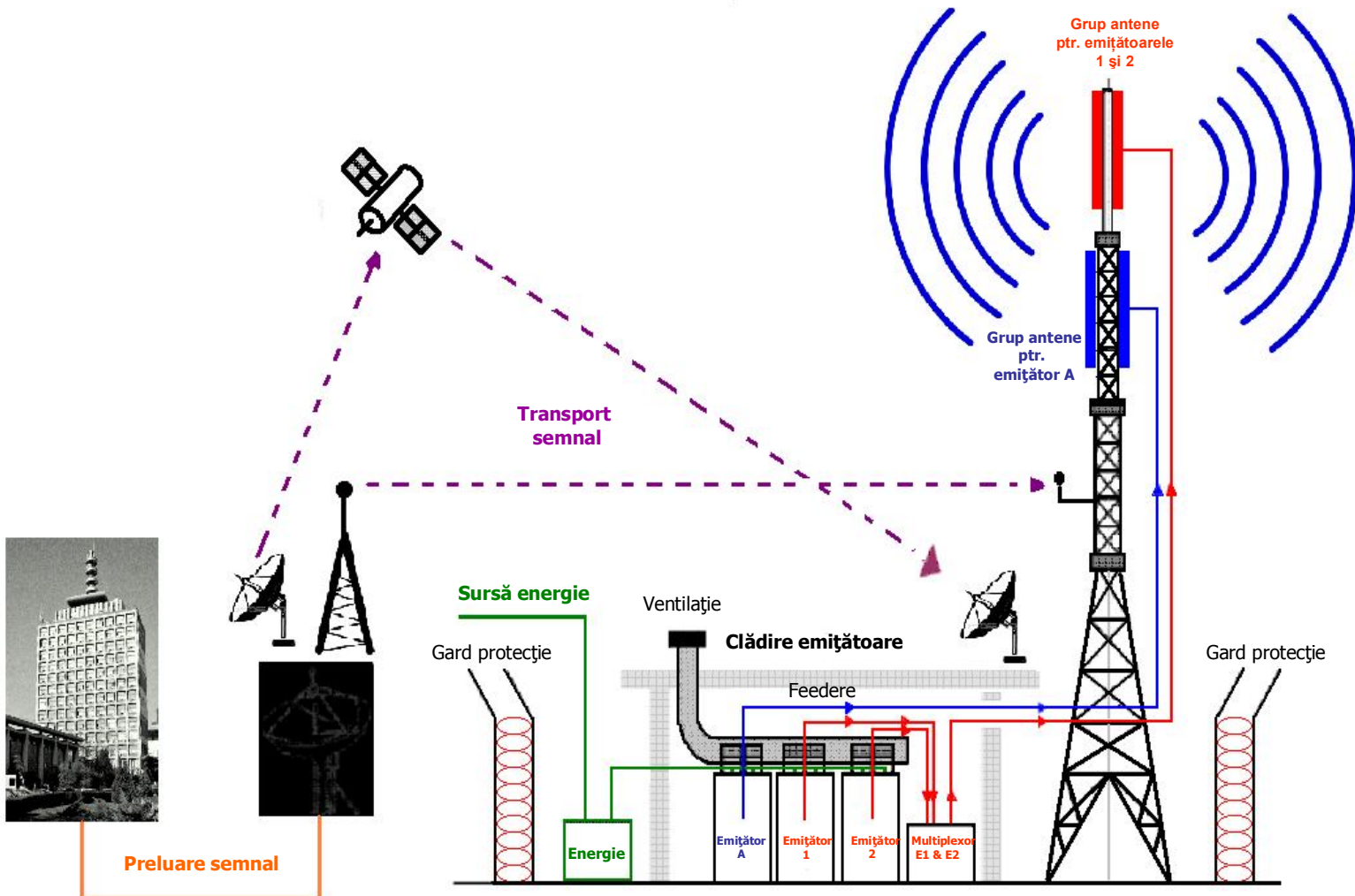
- judecățile de valoare, ipotezele de natură economică și tehnică, politicile și principiile contabile utilizate în dezvoltarea modelului de calculație a costurilor să fie corecte și consistente de la o categorie de costuri la alta și de la o activitate la alta;

- datele de intrare ale modelului de calculație a costurilor, precum și totalul costurilor modelate, să fie reconciliate cu informațiile din situațiile financiare statutare ale SNR, reglementate prin legislația financiar-contabilă;

- rezultatele modelului de calculație a costurilor să poată fi utilizate direct de către ANCOM în vederea fundamentării în funcție de costuri a tarifelor serviciilor care fac obiectul reglementării.

ANCOM consideră că definirea serviciilor modelate la un nivel superior de granularitate, inclusiv prin defalcarea serviciilor reglementate la nivelul unor prestații relativ omogene precum și gruparea activităților la nivelul celor patru centre de cost (*echipamente și infrastructuri, producție, comercial și activități comune*), este necesară pentru demonstrarea cu suficientă acuratețe a respectării obligației de fundamentare în funcție de costuri a tarifelor.

Schema de mai jos este un exemplu care ilustrează grafic echipamentele, infrastructurile și prestațiile funcționale (preluare, transport și difuzare semnal) care contribuie la realizarea serviciilor reglementate ale SNR. Accentul pus pe echipamentele și infrastructurile stației de transmisie și utilizarea lor partajată de către servicii reflectă înțelegerea ANCOM privind semnificația acestora în economia furnizării serviciilor de transmisie în format analogic a programelor audiovizuale, prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre.



6. Principiile pentru dezvoltarea modelului de calculație a costurilor

Proiectul de regulament identifică și detaliază principiile esențiale pentru dezvoltarea modelului de calculație a costurilor, principii care urmează a fi urmărite în identificarea activităților, a inductorilor și în alocarea costurilor. Nerespectarea oricăruia din principiile enunțate (cauzalitatea costurilor, obiectivitatea, consistența tratamentului contabil și respectiv transparența) este de natură a prejudicia calitatea calculației de cost și utilitatea informațiilor obținute prin intermediul acesteia.

Suplimentar față de principiile identificate prin regulament, SNR va putea utiliza în vederea dezvoltării modelului de calculație a costurilor și alte principii consacrate în practica de modelare, precum materialitatea și eficiența, fără însă ca prin aplicarea acestora să prejudicieze respectarea principiilor prevăzute de prezentul regulament.

7. Reguli privind alocarea costurilor

Identificarea diferitelor tipuri de costuri și distribuirea sau alocarea lor pe baza inductorilor, pe servicii, activități sau elemente de rețea, reprezintă un proces complex, detaliat și cu influență semnificativă asupra acurateței rezultatelor. Prin urmare, ANCOM consideră că:

- modelul de calculație a costurilor va trebui să distingă între categoriile de costuri identificate în regulament;

- inductorii utilizați în procesul de alocare vor respecta criteriile de identificare și selectare menționați în regulament;

- atât inductorii utilizați, cât și metodologia de alocare a costurilor, trebuie să fie stabilite în mod transparent, fiind totodată suficient de bine determinate în documentația modelului, astfel încât să permită identificarea relațiilor dintre costuri, elementele de rețea și servicii;

- pentru a asigura o relevanță sporită a rezultatelor, modelul de calculație a costurilor va permite obținerea unor rezultate intermediare și finale, corespunzătoare unor niveluri de agregare diferite a rezultatelor;

- metoda ABC utilizată în aplicarea principiului cauzalității costurilor va trebui să asigure alocarea a 90% din costurile SNR pe activități și servicii.

Necesitatea unei alocări transparente a costurilor este o cerință constant subliniată în practica de reglementare. De asemenea, Poziția comună a ERG stabilește că *„toate aspectele referitoare la procesul de alocare a costurilor, incluzând definițiile inductorilor de cost, calculațiile și tehnicile de eșantionare și metodologiile de evaluare vor fi puse la dispoziția autorității de reglementare și vor fi revizuite de aceasta”*. Proiectul de regulament conține prevederi care să asigure că modalitatea de prezentare și gradul de detaliere a informațiilor relevante, cuprinse în modelul de calculație a costurilor și în documentația asociată acestuia, vor permite ANCOM să evalueze alocările efectuate în cadrul modelului.

Având în vedere contribuția majoră a anumitor categorii de active și costuri operaționale la realizarea producției de servicii, cum ar fi pilonii și turnurile de beton, echipamentele de transmisie, clădirile și terenurile etc., regulamentul propune reguli specifice de alocare a costurilor acestora.

În măsura în care economia modelului de calculație a costurilor, bazat pe metoda costurilor complet alocate, nu necesită ajustări de eficiență cu privire la structura și optimizarea rețelei, utilizarea rezultatelor modelului de calculație a costurilor pentru

determinarea costurilor unor servicii reglementate este incompatibilă cu includerea ineficiențelor operaționale. Prin urmare, regulamentul propune excluderea oricăror ineficiențe operaționale din costurile serviciilor reglementate, SNR fiind ținut să prezinte, în cadrul documentației modelului de calculație a costurilor, informații justificative privind nivelul și fundamentarea cheltuielilor operaționale pe practici eficiente.

Anexa 1 la Regulament prevede o structură tipică de alocare a costurilor în cascadă, în vederea determinării costurilor complet alocate, pornind de la centrele de cost identificate. Totodată, la realizarea modelului de calculație a costurilor trebuie avut în vedere faptul că această acțiune poate presupune elaborarea unei structuri mai complexe a cascadei de alocare a costurilor, în funcție de structura organizatorică a SNR și de gradul de detaliu în care vor fi colectate informațiile tehnice, financiare și operaționale. De asemenea, ANCOM apreciază că, în măsura în care se asigură respectarea dispozițiilor prezentului regulament, Operatorul poate dezvolta modelul de calculație a costurilor pe structura modelului deja implementat pentru scopuri interne.

8. Reconcilierea modelului de calculație a costurilor cu situațiile financiare statutare ale SNR

Reconcilierea modelului de calculație a costurilor cu situațiile financiare statutare ale SNR, întocmite conform legislației financiar-contabile, este necesară pentru a preveni riscul omiterii sau dublei contabilizări, pentru anumite categorii de costuri. De asemenea, reconcilierea asigură completitudinea și funcționalitatea modelului de calculație a costurilor.

Prin urmare, ANCOM consideră necesară reconcilierea modelului de calculație a costurilor cu situațiile financiare ale SNR, întocmite conform legislației financiar-contabile.

9. Auditarea și publicarea modelului de calculație a costurilor

Conform dispozițiilor art. 13 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 34/2002, *„În cazul în care controlul tarifelor se realizează prin impunerea implementării unui sistem de contabilitate a costurilor, descrierea acestui sistem trebuie făcută publică, indicându-se cel puțin principalele categorii în care sunt grupate costurile și regulile utilizate pentru alocarea costurilor. Îndeplinirea obligațiilor de implementare a sistemului contabil trebuie auditată anual de un organism independent, rezultatele acestui audit urmând să fie publicate în condițiile stabilite de autoritatea de reglementare.”*

Astfel, conform acestor dispoziții, ANCOM consideră necesară auditarea modelului de calculație a costurilor, decizie fundamentată și pe următoarele considerente:

- informațiile necesare realizării modelului de calculație a costurilor sunt relativ voluminoase și necesită o serie de prelucrări și analize detaliate, pe parcursul cărora riscul apariției unor erori nu poate fi neglijat;

- opinia de audit exprimată pentru situațiile financiare statutare ale SNR, întocmite conform legislației financiar-contabile, nu este relevantă pentru determinarea costurilor unor grupe sau categorii de servicii.

În ceea ce privește implementarea modelului de calculație a costurilor pe baze anuale, ANCOM consideră că aceasta reprezintă atât o necesitate legală, cât și una practică, deoarece

permite reflectarea evoluțiilor asociate serviciilor furnizate sau cele privind dezvoltarea rețelei și ține seama de standardul modelului, respectiv costurile complet alocate. În măsura în care implementarea pe baze anuale a modelului necesită încorporarea unor modificări care aduc îmbunătățiri, corectează eventualele erori sau reflectă evoluția rețelei sau a serviciilor, modelul de calculație a costurilor va fi actualizat în mod corespunzător.

De asemenea, în acord cu dispozițiile legale menționate, documentația, rezultatele modelului de calculație a costurilor, precum și raportul auditorului, vor fi publicate anual pe pagina de internet a SNR, cu respectarea principiului confidențialității informațiilor cu caracter de secret comercial.

10. Termene

Conform art. 3 alin. (2) din Decizia președintelui ANC nr. 169/2009, termenul stabilit pentru realizarea și implementarea modelului de calculație a costurilor este de 1 an de la data adoptării regulamentului de către ANCOM.

Totodată însă, ANCOM apreciază utilitatea unui termen intermediar care să faciliteze verificarea implementării efective a modelului în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament. În acest sens, SNR urmează să transmită ANCOM, la jumătatea intervalului prevăzut pentru realizarea și implementarea modelului, o versiune „conceptuală” a acestuia, dezvoltată cu respectarea prevederilor regulamentului, fără însă a include parametrii și datele de intrare. De asemenea, SNR va transmite și documentația aferentă acestei versiuni a modelului.

11. Păstrarea înregistrărilor

Potrivit dispozițiilor art. 25 alin. (1) din Legea nr. 82/1991 a contabilității, republicată, *„Registrele de contabilitate obligatorii și documentele justificative care stau la baza înregistrărilor în contabilitatea financiară se păstrează în arhiva persoanelor prevăzute la art. 1 timp de 10 ani, cu începere de la data încheierii exercițiului financiar în cursul căruia au fost întocmite (...)*”. Având în vedere aceste dispoziții legale, ANCOM consideră necesar ca SNR să păstreze înregistrările și sistemele contabile, datele tehnice, informațiile și documentațiile utilizate pentru dezvoltarea modelului, pentru o perioadă de 10 ani de la data transmiterii modelului către ANCOM, astfel încât să existe posibilitatea investigații suplimentare a unor elemente de detaliu luate în calcul la realizarea modelului de calculație a costurilor.