



*Republika Crna Gora*  
*Ministarstvo ekonomije*

**STRATEGIJA**  
**SEKTORA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA**  
**U CRNOJ GORI**

**Maj, 2006. godine**

## SADRŽAJ

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
|           | <b>KRATAK PREGLED .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1.</b> | <b>UVOD .....</b>  | <b>12</b> |
| 1.1.      | VIZIJA I OPŠTI CILJEVI .....   | 14        |
| <b>2.</b> | <b>OCJENA SEKTORA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA .....</b>                                      | <b>16</b> |
| 2.1.      | PREGLED KONSTATACIJA .....   | 16        |
| 2.2.      | UVOD-OPŠTI PREGLED .....   | 17        |
| 2.3.      | OCJENA PRAVNO-REGULATORNOG REŽIMA .....  | 20        |
| 2.3.1.    | OCJENA ZAKONA O TELEKOMUNIKACIJAMA .....   | 20        |
| 2.3.2.    | OCJENA ZAKONA O RADIODIFUZIJI .....  | 22        |
| 2.3.3.    | OSTALI ZAKONI .....  | 24        |
| 2.4.      | OCJENA TELEKOMUNIKACIONOG SEKTORA I USLUGA ...   | 25        |
| 2.4.1.    | USLUGE U FIKSNOJ MREŽI .....   | 27        |
| 2.5.      | ULOGA RADIODIFUZNOSTI CENTRA .....   | 31        |
| 2.6.      | MOBILNE TELEKOMUNIKACIJE .....   | 33        |
| 2.7.      | PRISTUP INTERNETU .....  | 33        |
| 2.7.1.    | ŠIROKOPOJASNI PRISTUP .....  | 34        |
| 2.8.      | PRIVATNE MREŽE .....   | 35        |
| 2.9.      | UNIVERZALNI SERVIS .....   | 36        |
| 2.10.     | USLOVI ZA RAST I RAZVOJ SEKTORA ELEKTRONSKIH<br>KOMUNIKACIJA .....                         | 39        |
| 2.11.     | POSTIZANJE CILJEVA .....   | 40        |
| 2.12.     | KONKRETNI CILJEVI .....  | 44        |
| <b>3.</b> | <b>PREPORUKE .....</b>   | <b>47</b> |
| 3.1.      | PREPORUKE O ZAKONIMA I REGULATIVI .....  | 47        |
| 3.1.1.    | IZMJENE ZAKONA O TELEKOMUNIKACIJAMA I<br>ODGOVARAJUĆE IZMJENE ZAKONA O RADIODIFUZIJI ..... | 47        |
| 3.1.2.    | ODNOS ZAKONODAVSTVA SEKTORA ELEKTRONSKIH<br>KOMUNIKACIJA I OSTALOG ZAKONODAVSTVA .....     | 48        |
| 3.1.3.    | RESTRUKTURIRANJE REGULATORNIH AGENCIJA .....   | 49        |
| 3.1.4.    | MOĆ AGENCIJE .....   | 58        |
| 3.1.5.    | NOVI PRISTUP LICENCIRANJU OPERATORA I<br>PRUŽALACA USLUGA .....                            | 60        |
| 3.1.6.    | PROGRAM UNIVERZALNOG SERVISA .....   | 62        |
| 3.1.7.    | OTKLANJANJE NEDOSTATAKA .....  | 65        |
| 3.1.8.    | PRELAZNE ODREDBE .....   | 69        |
| 3.2.      | PREPORUKE ZA AGENCIJU ZA ELEKTRONSKE<br>KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU DJELATNOST .....          | 69        |
| 3.3.      | PREPORUKE ZA ORGANIZACIJU I AKTIVNOSTI VLADE<br>VEZANE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE .....   | 74        |
| 3.3.1.    | PLANIRANJE I UPOTREBA ELEKTRONSKIH<br>KOMUNIKACIJA .....                                   | 75        |
| 3.3.2.    | KOORDINACIJA PLANOVA I AKTIVNOSTI ZA<br>INFORMATIČKO DRUŠTVO.....                          | 80        |
| 3.4.      | POTENCIJALNA BUDUĆA ULOGA JAVNOG SEKTORA U   |           |

|        |  |            |
|--------|--|------------|
|        | SEKTORU ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA.....   | 81         |
| 3.5.   | ALTERNATIVNE I MREŽE I TEHNOLOGIJE .....   | 86         |
| 3.6.   | OSTALE PREPORUKE .....   | 87         |
| 3.6.1. | RADIOTELEVIZIJSKA PRETPLATA .....  | 87         |
| 3.6.2. | OPERATORI BEŽIČNOG ŠIROKOPOJASNOG PRISTUPA I<br>VIRTUELNI MOBILNI OPERATORI .....                        | 89         |
| 3.6.3. | RAZVOJ I ISTRAŽIVANJE .....  | 90         |
| 3.7.   | PLAN AKTIVNOSTI .....  | 91         |
|        | <b>DODACI</b>  |            |
|        | <b>DODATAK 1 – OSNOVNE DEFINICIJE .....</b>  | <b>93</b>  |
|        | <b>DODATAK 2 – NADLEŽNOST MINISTARSTVA .....</b>   | <b>94</b>  |
|        | <b>DODATAK 3 – NADLEŽNOSTI AGENCIJE ZA<br/>ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU<br/>DJELATNOST .....</b> | <b>95</b>  |
|        | <b>DODATAK 3A – SVRHA I PRINCIPI PODSTICAJNE<br/>REGULACIJE .....</b>                                    | <b>97</b>  |
|        | 3A.1 - DEFINICIJA PODSTICAJNE REGULACIJE .....   | 97         |
|        | 3A.2 - PERSPEKTIVA POSTOJEĆEG FIKSNOG SMP<br>OPERATORA.....  | 98         |
|        | <b>DODATAK 4 – ELEKTRONSKA (e) –VLADA I JAVNI<br/>SERVISI .....</b>                                      | <b>99</b>  |
|        | <b>DODATAK 5 – PRELAZAK NA SVEOBUHVAATNO IP –<br/>OKRUŽENJE .....</b>                                    | <b>100</b> |
|        | <b>DODATAK 6 – REGULACIJA SEKTORA ELEKTRONSKIH<br/>KOMUNIKACIJA I SEKTORA RADIODIFUZIJE .....</b>        | <b>101</b> |
|        | DODATAK 6A - NOVI REGULATORNI OKVIR ZA<br>ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE .....                                 | 101        |
|        | DODATAK 6B – REGULACIJA RADIODIFUZIJE.....   | 106        |
|        | <b>DODATAK 7– RELEVANTNA TRŽIŠTA ZA SMP<br/>OPERATORE.....</b>   | <b>108</b> |
|        | <b>TABELE I SLIKE</b>  |            |
|        | Tabela 2.1 - Penetracija telekomunikacionih usluga.....  | 26         |
|        | Tabela 2.2 - Cijene telekomunikacionih usluga.....   | 27         |
|        | Tabela 2.3 - Fiksna pristupna mreža Telekom CG.....  | 30         |
|        | Tabela 2.4 - Struktura korisnika.....  | 30         |
|        | Tabela 2.5 - Konkretni indikativni ciljevi SEK-a .....   | 46         |
|        | Tabela 3.1- Upoređenje platformi za emisiju programskog<br>sadržaja .....                                | 55         |
|        | Tabela 3.3 –Indikativni plan ostvarivanja Strategije SEK-a .....   | 92         |
|        | Tabela A 4.1 - Javne usluge .....  | 99         |
|        | Slika 2.1 – Optička SDH mreža Telekom CG .....   | 29         |
|        | Slika 2.2 – Planirana SDH mreža RDC-a .....  | 32         |
|        | Slika 3.1 – Prikaz organizacione strukture jedinstvenog<br>regulatora.....                               | 55         |
|        | Slika 3.2 – Indikativni plan ostvarivanja Strategije SEK-a .....   | 92         |
|        | Slika A 3.1 Pitanja koja rješava regulator SEK-a.....  | 95         |

**SPISAK PREPORUKA****R - preporuke se odnose na regulativu i zakonska akta**

| OZNAKA | NAZIV PREPORUKE  |    |
|--------|--|----|
| R0     | Izmjene Zakona o telekomunikacijama i odgovarajuće izmjene zakona o radiodifuziji                        | 47 |
| R1     | Koordinacija Strategije i ostalih inicijativa zakonodavstva  | 48 |
| R2     | Restrukturiranje regulatornih agencija   | 54 |
| R3     | Procedure za upravljanje, izbor i imenovanje uprave regulatorne agencije                                 | 54 |
| R4     | Saradnja regulatorne agencije sa drugim organima   | 57 |
| R5     | Finansiranje agencije  | 58 |
| R6     | Određivanje operatora sa značajnom ulogom na tržištu   | 59 |
| R7     | Žalbeni postupak i rješavanje sporova  | 59 |
| R8     | Kaznene odredbe  | 60 |
| R9     | Uvođenje režima notifikacije ili autorizacije za javne elektronske komunikacione mreže i pružanje usluga | 61 |
| R10*   | Uvođenje i nadzor mreža kablovske distribucije   | 61 |
| R11*   | Uvođenje privatnih (funkcionalnih) mreža u pružanje javnih usluga elektronskih komunikacija              | 62 |
| R12    | Program Univerzalnog servisa   | 63 |
| R13    | Digitalna televizija i radio   | 67 |
| R14    | Elektronske komunikacije u vanrednim okolnostima   | 67 |
| R15    | Posledice sticanja nezavisnosti Crne Gore  | 68 |
| R16    | Prelazne odredbe   | 69 |

**A - preporuke se odnose na Agenciju za elektronske komunikacije**

|    |   |    |
|----|---|----|
| A1 | Aktivnosti agencije za elektronske komunikacije | 72 |
| A2 | Da se glasnije čuje riječ korisnika             | 73 |

**G - preporuke koje se odnose na organizaciju Vlade**

|    |   |    |
|----|---|----|
| G1 | Objedinjavanje kadrovskih resursa   | 76 |
| G2 | Koordinirano planiranje mreže   | 77 |
| G3 | Kadrovski resursi elektronskih komunikacija za potrebe ministarstva ekonomije | 79 |
| G4 | Koordinirano planiranje i donošenje odluka                                    | 81 |
| G5 | Podizanje svijesti o elektronskim komunikacijama i ICT-u ("Brend Montenegro") | 81 |

**P - preporuke koje se odnose na Javni sektor**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| P1* | Uslovi za korišćenje osnovnih sredstava u vlasništvu javnog sektora za obezbjeđivanje mreža i usluga javnih elektronskih komunikacija | 83 |
|-----|---|----|

**N-preporuke koje se odnose na alternativne tehnologije mreža**

|     |                                  |    |
|-----|----------------------------------|----|
| N1* | Alternativne širokopojasne mreže | 87 |
|-----|----------------------------------|----|

**O - preporuke koje se odnose na ostale oblasti**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| O1  | Novi način naplate rtv pretplate  | 88 |
| O2* | Ispitivanje mogućnosti širokopojasnih bežičnih usluga i virtuelnih mobilnih operatora | 89 |
| O3  | Strana ulaganja u centre za razvoj i istraživanja                                     | 90 |

\* Preporuke za politiku i inicijative koje se direktno mogu primijeniti za potrebe nacionalne Strategije širokopojasnih usluga

## KRATAK PREGLED

Od 2000. godine Crna Gora je napravila značajan napredak u telekomunikacijama ili šire rečeno u sektoru elektronskih komunikacija <sup>1)</sup> (SEK). U ova dostignuća spadaju:

- 1) Značajne investicije u izgradnju moderne mrežne infrastrukture, naročito lokalne digitalne telefonske mreže, nacionalnog optičkog prenosnog sistema i paketske MPLS <sup>2)</sup> mreže velikog kapaciteta;
- 2) Visoka penetracija usluga mobilne telefonije i visoka (obzirom na nivo zarada u Republici) penetracija fiksne telefonije u domaćinstvima;
- 3) Uspješno sprovedena tenderska privatizacija (završena u aprilu 2005.) velikog nacionalnog operatora Telekom CG koji pruža širok opseg usluga, te ukidanje zvaničnog monopola, mada na tržište još nije ušao konkurentski fiksni operator;
- 4) Osnivanje i rad regulatora sektora telekomunikacija (Agencija za telekomunikacije Crne Gore - AT) koji je kontrolisao početne aktivnosti u važnim oblastima kao što je rebalans tarifa telefonskih uluga i referentna interkonekciona ponuda Telekom CG, uz ostale aktivnosti kao što su donošenje pravilnika i izdavanje licenci, rešavanje sporova, obezbjeđivanje zaštite korisnika, monitoring i kontrola radiofrekvencijskog spektra;
- 5) Osnivanje regulatora za radiodifuziju ( Agencija za radiodifuziju - ARD) koji je donio Strategiju razvoja sektora radiodifuzije koja ukazuje na glavna unapređenja kao što su uvođenje digitalne radiodifuzije i moguće uloge novih distributivnih sistema, kao što je sistem kablovske televizije. Ova strategija je obuhvatila izradu i donošenje novog plana raspodjele i dodjele analognih radiodifuznih frekvencija, i izradu i donošenje plana za digitalne radiodifuzne frekvencije (koji je usvojen u aprilu 2006). Uz ostale aktivnosti kao što su donošenje pravilnika i izdavanje dozvola za prenos i emitovanje radiodifuznih signala, ARD obavlja monitoring i kontrolu radiodifuznih frekvencija, prikupljanje radiodifuzne pretplate i njenu raspodjelu emiterima, kao i rješavanje sporova .

Međutim, uprkos ovim dostignućima, treba uraditi još mnogo toga kako bi osigurali da Crna Gora nastavi napredak u cilju postizanja nivoa mogućnosti SEK-a

---

<sup>1</sup> Vidi Dodatak 1 - definiciju sektora elektronskih komunikacija, koja ukazuje na konvergenciju infrastrukture radiodifuzije i telekomunikacija i digitalizaciju signala bez obzira na njihov sadržaj.

<sup>2</sup> MPLS: *Multiprotocol Label Switching* je standard za mrežu baziranu na IP (internet protokolu) koji je definisao Internet Engineering Task Force (IETF). U MPLS mreži dolazni paketi se posebno označavaju "Label"-om što obavlja namjenski ruter "label edge router (LER)". Paketi se prosleđuju kroz komunikacioni put "label switch path (LSP)" pri čemu svaki "label switch router (LSR)" odlučuje kako da obradi paket samo na osnovu oznake na Labeli. Pri svakom tom koraku LSR otklanja postojeću Labelu, i stavlja novu, koja određuje kako će se obraditi paket u sledećem koraku.

kakav postoji u zemljama kao što su Slovenija i Estonija, a da ne pominjemo najnaprednije zemlje Evropske unije (EU) i svijeta. Upoređenje sektora elektronskih komunikacija u Crnoj Gori sa sektorima nekih drugih evropskih zemalja dato je u Poglavlju 2 – "Ocjena stanja sektora elektronskih komunikacija".

Vladini raspoloživi resursi su, nažalost, nedovoljni za ostvarenje nekih od njenih jasno definisanih potreba. Nadalje, ispunjenje svih Vladinih nadležnosti u oblasti SEK-a ometa i oskudica neophodnih specijalističkih znanja i iskustva u okviru Vlade. Oskudica kadra se sve više osjeća poslednjih godina usled povećavanja mogućnosti za zaposlenje Vladinih službenika sa iskustvom u oblasti SEK-a u privatnom sektoru i šire.

Najočiglednije oblasti u kojima postoje potrebe za ostvarivanjem napretka, popunjavanjem nedostataka, uvođenjem promjena ili pokretanjem novih inicijativa su :

- 1) Poboljšanje ukupnog odnosa cijena/karakteristika svih usluga elektronskih komunikacija;
- 2) Uvođenje konkurencije u postojeće monopolske i kvazimonopolske djelove tržišta, kao što su fiksne mreže i usluge, međunarodni saobraćaj, pristup internetu i internet usluge;
- 3) Obezbeđivanje povoljnog investicionog ambijenta za tehnologije širokopojasnih mreža, kako za postojeće, tako i za potencijalne investitore;
- 4) Izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva i regulative koji se odnose na SEK u cilju približavanja politici i principima koje proklamuju direktive EU za oblast SEK-a, uzimajući u obzir fleksibilnost koja je dopuštena u njihovoj primjeni u cilju prilagođavanja lokalnim okolnostima. Ovaj cilj je u saglasnosti sa nastojanjima Republike da ostvari bliže ekonomske, trgovinske i političke odnose sa EU, uključujući, kao krajnji cilj, i punopravno članstvo;
- 5) Pospješivanje upotrebe interneta od strane pravnih i fizičkih lica, Vladinih tijela, u skladu sa odredbama republičke strategije ICT-a (informatičkog društava) i razvojem širokog spektra online aplikacija i usluga (G2B, G2C, B2B i B2C<sup>3</sup>);
- 6) Prestrukturiranje planiranja i korišćenja elektronskih servisa i mreže za potrebe Vlade ( koja je trenutno vrlo loše koordinirana i neefikasno fragmentirana) u cilju poboljšanja njihove efikasnosti i odnosa trošak/karakteristike ;
- 7) Otklanjanje svih barijera privlačenju novih investicija u crnogorski telekomunikacioni sektor koje se tiču: uvođenja novih usluga koje zavise od blagovremeno raspoložive razumne ponude veleprodajnih usluga postojećih operatora; izgradnje novih sistema, naročito mreže kablovske distribucije (koji mogu pružiti telekomunikacione servise i distribuirati zabavne programe); i upotrebe ostalih odabranih tehnologija kao što je širokopojasni bežični prenos;
- 8) Racionalizacija preklapanja i dupliranja aktivnosti dva regulatora ( Agencije za telekomunikacije i Agencije za radiodifuziju );

<sup>3</sup> Vlada- privreda ; Vlada- korisnici ; Privreda- Privreda ; i Privreda- Korisnici

- 9) Povećanje broja i efikasnosti resursa koji se nalaze u (ili su na raspolaganju) Vladi (a naročito u Ministarstvu ekonomije) putem mjera kao što su objedinjavanje fragmentiranih kadrovskih resursa u glavni ICT sektor uz šire angažovanje ekspertskih ad-hoc radnih grupa i savjetodavnih tijela, pojačavajući njene kadrovske kapacitete ekspertskim znanjem, znanjem iz privatnog sektora, univerziteta, pa čak i inostranstva, a sve sa ciljem da se pomogne Vladi pri ispunjenju njenih obaveza u oblasti SEK-a kao kreatora politike i zakona, korisnika, i pružalaca on-line usluga korisnicima (stanovništvu i privredi).

Svrha Strategije je da u toku sledećih pet i više godina obezbijedi kontinuitet tendencija koje su se do sada razvijale u ovom sektoru.

Formulacija Strategije odražava listu gore navedenih potreba, uzimajući u obzir i sledeće okolnosti :

- 1) Osnovne svjetske i regionalne procese koji utiču na SEK, a naročito:
  - a) Prelazak na višenamjenske mreže sa komutacijom paketa koje zamjenjuju klasične telefonske mreže sa komutacijom kola i uglavnom međusobno razdvojene namjenske mreže za prenos govora i od mreža za prenos ostalog saobraćaja,
  - b) Povećavanje dominacije u ukupnom saobraćaju od strane dijela saobraćaja koji potiče od negovornih usluga, mada najveći dio prihoda operatora još uvijek potiče od govornih usluga (mada je ovaj procenat u opadanju),
  - c) Promjenu strukture cijena usluga, a samim tim i strukture prihoda operatora, u smislu povećanja prihoda zavisno pretplate, a smanjenja zavisno od razadaljine, odredišta i dužine njihovog trajanja,
  - d) Povećanje značaja internet aplikacija i usluga u obavljanju poslova Vlade, pravnih i fizičkih lica,
  - e) Konvergenciju infrastruktura telekomunikacija i radiodifuzije u smislu usluga koje one opslužuju (npr. prenos RTV programa preko telefonskih mreža, a telefonskih i internet usluga preko mreže kablovske distribucije),
  - f) Međusobno dopunjavanje i konkurenciju fiksnih i mobilnih mreža i usluga, što kao jednu od posledica ima da operatori koji pružaju razne vrste usluga (kao što je i Telekom), pokušavaju da organizuju postepeno preusmjeravanje prihoda sa svojih fiksnih na svoje mobilne mreže, uz stalan rast prihoda od mobilnih korisnika;
- 2) Uticaj privatizacije i potrebe da se obezbijedi da Regulator može efikasno da vrši nadzor nad sektorom elektronskih komunikacija kojim dominiraju operatori u stranom vlasništvu (Magyar Telecom-Matav/Deutsche Telekom i Telenor) kojima stoje na raspolaganju ogromni resursi (mnogo veći od onih koji se nalaze u okviru same Crne Gore);
- 3) Potrebu za obezbjeđivanjem finansijske i profesionalne odgovornosti Regulatora, kako bi svoju funkciju obavljao efikasno i u skladu sa zahtjevima odgovarajuće regulacije, bez nametanja operatorima neodgovarajućih finansijskih ili drugih obaveza, koje mogu stvoriti štetne prepreke za inače korisne i profitabilne investicije;
- 4) Relativno lošu ekonomsku situaciju u Crnoj Gori, koja je posledica ratnih dejstava i raspada SFRJ tokom 90-tih godina;



Usled navedenih okolnosti, Strategija sadrži preporuke za:

- 1) Sprovođenje Vladine politike na objedinjavanju ATCG i ARD u jedinstvenu Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost – AEKP<sup>4</sup>) (kako je i predviđeno Agendom ekonomskih reformi Vlade Crne Gore), uz jasno razdvajanje nadležnosti vezane za regulaciju elektronskih mreža i servisa sa jedne strane, od nadležnosti regulacije programa i sadržaja sa druge strane, i uz poštovanje principa EU direktiva i preporuka Savjeta Evrope o nezavisnosti regulatornog organa,
- 2) Odgovarajuće izmjene i dopune postojećeg Zakona o telekomunikacijama koji bi obuhvatio širu oblast elektronskih komunikacija i po potrebi bio preimenovan u Zakon o elektronskim komunikacijama<sup>5</sup>) (pogledati Dodatak 1 - Osnovne definicije), zajedno sa potrebnim izmjenama Zakona o radiodifuziji. Regulatorni okvir za elektronske mreže i servise ostaće razdvojen od regulatornog okvira za programski sadržaj,
- 3) Restrukturiranje upravljanja i jačanje moći AEKP, uz obezbjeđivanje njene finansijske nezavisnosti od sektora koji reguliše, kao i od političkog uticaja u slučaju regulacije sadržaja radiodifuznih programa:
  - a) Agencija će biti neprofitabilna organizacija koja se finansira iz izvora koji će obezbjeđivati pokrivanje troškova regulacije, nezavisno od državnog budžeta;
  - b) Procedure i kriterijumi za imenovanje i opoziv Direktora i članova razdvojenih Savjeta (Savjeta za elektronske komunikacije i Savjeta za programske sadržaje i korisnike) će otiskavati specifične i različite zahtjeve regulatornih okvira koji daju sa jedne strane EU Direktive za regulaciju SEK-a, a sa druge strane EU Preporuke za regulaciju programskog sadržaja (npr. Dir 97/36/EC Evropskog Parlamenta koja dopunjuje Direktivu Savjeta Evrope o "Televiziji bez granica" iz 1989 );
  - c) Nezavisnost Agencije će se obezbjeđiti kroz jasne odredbe izmijenjenog Zakona o elektronskim komunikacijama koje će govoriti o nadležnostima, odgovornosti, koordinaciji i odnosima između Agencije, Vlade i ostalih institucija;
  - d) Ministarstvo ekonomije će biti nadležno za donošenje podzakonskih akata po osnovu izmijenjenog Zakona o telekomunikacijama, ali ne i po osnovu Zakona o radiodifuziji i Zakona o medijima, pa će u vezi nadzora nad aktivnostima Agencije u oblasti radiodifuzije medijskih sadržaja sarađivati sa Ministarstvom kulture i medija;
  - e) Uspostaviće se mehanizam davanja prigovora (žalbi) na odluke Agencije u cilju bržeg rešavanja ovakvih sporova nego preko Suda, dok pribjegavanje sudskom postupku ostaje kao zadnja instanca, uz obezbeđenje mehanizma zaštite od neozbiljnih i opstruktivnih prigovora.
- 4) Prioritetne aktivnosti AEKP-a na primjeni izmijenjenog Zakona o telekomunikacijama, kao što su:

<sup>4</sup> Agencija za telekomunikacije je krajem 2005 godine već dobila nadležnosti za regulaciju poštanske djelatnosti i dobila je novo ime - Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost

<sup>5</sup> Povećava usklađenost sa EU direktivama

- a) Zamjena postojećeg režima licenciranja režimom autorizacije, uz otklanjanje zahtjeva za značajne naknade koje bi prevazilazile pokrivanje administrativnih troškova, izuzev u slučajevima upotrebe ograničenih resursa kao što je radiofrekvencijski spektar i numeracija <sup>5)</sup>,
  - b) Uvođenje utvrđivanja cijena na troškovnim principima i razdvojenog knjigovodstva za operatore koji imaju značajnu ulogu na predhodno određenim segmentima tržišta, uz upućivajuću norme za takve operatore u novom Zakonu<sup>5</sup>,
  - c) Razvoj poboljšanog i proširenog spektra usluga i kapaciteta veleprodaje (*wholesale*) koji se pružaju na korišćenje ostalim operatorima, i poboljšane referentne interkonekcione ponude <sup>5)</sup>,
  - d) Pojašnjavanje i pojednostavljivanje administrativnih procedura za autorizaciju (izdavanje ovlaštenja) operatora kablovskih mreža <sup>5)</sup>,
  - e) Donošenje procedure za sprovođenje univerzalnog servisa i njegovog finansiranja, pod uslovima propisanim izmijenjenim Zakonom o telekomunikacijama,
  - f) Ustanovljavanje jasnih i razumnih okvira za takse, naknade i ostale obaveze koje operatorima i pružalacima usluga mogu nametati lokalne samouprave i
  - g) Korišćenje široke grupe pokazatelja za ocjenu statusa i napretka SEK-a u Crnoj Gori, kojima će se obuhvatiti i pravna i fizička lica.
- 5) Reorganizaciju, odnosno objedinjavanje svih Vladinih potencijala koji se bave SEK-om u cilju:
- a) veće efikasnosti i efektivnosti u planiranju i korišćenju sopstvenih komunikacionih mreža i servisa,
  - b) bolje koordinacije unutar i između strategije i inicijativama za sektore SEK-a i ICT-a (informacione komunikacione tehnologije) i
  - c) optimizacije cijene i kvaliteta postojećih i budućih usluga koje Vlada pruža stanovništvu i privredi u Crnoj Gori;
- 6) Bolju koordinaciju rada Vladinih ministarstava na ostvarivanju politike, planova i aktivnosti vezanih za oblast SEK i ICT. Ovdje se naročito misli na:
- (a) Ministarstvo ekonomije (odgovorno za kreiranje politike SEK-a <sup>6)</sup>,
  - (b) Sekretarijat za razvoj (odgovoran za sprovođenje ICT strategije i ukupne ekonomske politike),
  - (c) Ministarstvo unutrašnjih poslova (odgovorno za infrastrukturu sopstvenog telekomunikacionog sistema i sigurnost ostalih),
  - (d) Ministarstvo kulture (odgovorno za politiku medija, uključujući i radiodifuziju),
  - (e) Ministarstvo prosvete i nauke (odgovorno za ICT u školama i Univerzitetu),
  - (f) ostala ministarstva koja su odgovorna za Vladinu politiku i aktivnosti u različitim sektorima privrede i društva, od zdravstvene zaštite do turizma, koja mogu imati značajne dobrobiti od unaprijeđenja SEK-a; Pored toga, novoformirana Agencija za promociju investicija (MIPA) i Montenegro biznis alijansa (MBA) koje za svoje članove imaju operatore i pružalace usluga trebaju sa konsultovati i uzimati učešća u javnim raspravama i donošenju odluka i politike koje utiču na atraktivnost stranih ulaganja u SEK;
- 7) Obezbeđivanje donošenja sveobuhvatne grupe ostalih zakona koji će, iako nijesu direktno u vezi sa SEK-om, imati odlučujući uticaj na spremnost investitora da uvode nove on-line aplikacije i na taj način i povećaju dobrobit od

<sup>5</sup> Povećava usklađenost sa EU direktivama

<sup>6</sup> Kao pr. pogledati "Ekonomsku politiku Crne Gore za 2005" Sekretarijat za razvoj, feb. 2005.

upotrebe tako unaprijeđenih SEK-mreža – takav primjer je Zakon o intelektualnoj svojini;

- 8) Sagledavanje mogućnosti uspostavljanja konkurencije u fiksnim mrežama, kako u pružanju usluga tako i u instalisanim kapacitetima mreža pomoću : a) prava pristupa (prolaza) infrastrukture preduzeća kao što su Radiodifuzni centar, željeznica i elektroprivreda, ostala infrastrukturna preduzeća; b) mogućnosti koje pružaju nove bežične širokopojasne tehnologije. Ako i kada se ovakva konkurencija uspostavi, postaće stvarnost dugoročni cilj uspostavljanja "labave regulacije" (u smislu čvrstine regulatornih mjera-prim. prev.);
- 9) Obavezivanje Vlade da pospješuje i promoviše svijest domaće i inostrane javnosti o "Brend-u Montenegro", kao mjestu gdje se u cilju jačanja moderne ekonomije i postizanja socijalnih ciljeva potstiče upotreba modernih elektronskih tehnologija i ICT usluga uopšte;
- 10) Dodašnje politike i inicijativa koje se mogu direktno uključiti i primijeniti pri formiranju nacionalne strategije širokopojasnih usluga (Broadband strategija) u cilju stimulacije postojećih i novih investitora koji će u sledećoj dekadi omogućiti pristup široko dostupnim i prihvatljivim uslugama ove vrste .

## 1. UVOD

Strategija sektora elektronskih komunikacija (SEK) se zasniva na projekciji ciljeva i uloge telekomunikacionog sektora u privredi i društvu Crne Gore, koji uzimaju u obzir i njene društveno-ekonomske ciljeve, trenutne objektivne okolnosti, i želju i nastojanja da postane član EU.

Zbog navedenih razloga Strategija upućuje na direktive EU iz oblasti elektronskih komunikacija, nastojeći da se sa njima uskladi na praktičan i fleksibilan način. Studija pragmatično primijenjuje duh evropskih direktiva, na način koji odražava vrlo različite ekonomske i druge okolnosti u Crnoj Gori u odnosu na one u bogatijim zapadnim članicama EU koje su i izradile ove direktive. Strategija je, takođe, dovoljno fleksibilna da se prilagodi izmjenama Direktiva koje mogu nastati u budućnosti kao odgovor na predviđanje transformacija koje se još uvijek razvijaju i dijelom nepredvidive, a koje su u osnovi dinamike Sektora elektronskih komunikacija. Ove transformacije se pospješuju napretkom tehnologije, porastom zahtjeva i očekivanja korisnika, kao i uticajem konkurencije unutar i izvan SEK-a.

Inicijativama i aktivnostima koje preporučuje, Strategija posebno razmatra sveobuhvatnu perspektivu elektronskih mreža i usluga, prevazilazeći tradicionalni i relativno uski pristup koji se usredsređuje samo na telefonske usluge i prenos podataka. Ovakav širi pristup je dat i u Okvirnoj direktivi EU (*Framework Directive* 2002/21/EC) koja prepoznaje pojavu takozane konvergencije između tradicionalnih telekomunikacija i radiodifuzije, a ustvari između svih vidova komunikacije. Konvergencija je rezultat rastućeg procesa digitalizacije svih vrsta signala nezavisno od njihovog sadržaja i pojave integrisanih mreža za paketsku komutaciju koje su sposobne da prenesu sve oblike komunikacije na mnogo efikasniji način nego što to rade razdvojene namjenske mreže koje su optimizovane za jedan ili samo nekoliko vrsta komunikacionog saobraćaja.

Međutim, opsegom Strategije nije pokrivena problematika programskog sadržaja (bilo radiodifuzionog ili nekog drugog) koji se prenosi putem elektronskih komunikacionih mreža ili servisa ( vidi Dodatak 1- Definicije ). U slučaju radiodifuzije programski sadržaj je predmet Seta medijskih zakona i Strategije razvoja radiodifuzije (SRR) koju je sačinio Savjet ARD 2004 godine. Uz programski sadržaj, SRR pokriva i problematiku važnih tehničkih pitanja koja bi regularno trebala da budu predmet Strategije SEK-a, pa su zato i obuhvaćena ovom Strategijom.<sup>7)</sup>

Ova tehnička pitanja uključuju i važan element preporučene racionalizacije i objedinjavanja načina na koji Crna Gora reguliše, priprema i primjenjuje planove razvoja svoje infrastrukture mreža i usluga prenosa signala. Strategija, u odnosu na postojeće stanje, uspostavlja jasnije i efikasnije razdvajanje regulacije prenosa signala elektronskim komunikacionim mrežama od rješavanja pitanja vezanih za sadržaj koji se prenosi tim mrežama. Kao izričita potreba Crne Gore naglašava se poboljšanje koordinacije između javnih i privatnih subjekata uključenih u elektronske komunikacije, sa jedne strane, i onih

---

<sup>7)</sup> Ovaj iskaz ne znači kritičarstvo značajnog posla kojeg je do sada obavio Savjet ARD, koji se bavio sa mnogim stvarima od presudnog značaja za budućnost, kako radiodifuzije, tako i SEK-a u Crnoj Gori. Slabosti na koju se ukazuje je nedostatak jasnoće a samim tim i neefikasnost u određivanju organizacionih odgovornosti. Budućnost SEK-a će se izgraditi na osnovu dosadašnjeg rada obje regulatorne agencije.

koji se prave proizvodnjom bilo kakve vrste sadržaja, sa druge strane. U slučaju nedostatka efikasne saradnje sektora za proizvodnju i sektora za prenos sadržaja ne može se u potpunosti valorizovati uloga moderne infrastrukture u doprinosu napretku crnogorske ekonomije i društva.

Prilikom formulacije i primjene realistične i efikasne Strategije SEK-a nužno je ukazati na nekoliko izazova kao što su:

- 1) Dolazak novih i brzopromjenljivih tehnologija - koje se uzajamno dopunjavaju i konkurišu, sa uticajima koji se ne mogu sa sigurnošću predvidjeti, što znači da odluke koje se danas donose u vezi politike SEK-a moraju imati sposobnost fleksibilnosti i prilagođavanja budućim nepredvidivim okolnostima.
- 2) Formulacija strategije ovog sektora - koja zahtijeva sveobuhvatan i međusektorski pristup, obzirom da sektor elektronskih komunikacija, kao glavna komponenta u ukupnom ICT- sektoru, ima sposobnost da omogući (ili u slučaju loše primjene onemogući) razvoj mnogih drugih privrednih djelatnosti.
- 3) Stvarna multiplikativna moć potencijala elektronskih komunikacija - na koju utiču svestrane i međusobno povezane odluke vezane za politike koje premašuju tradicionalne granice samog Sektora<sup>8</sup>), pošto je podrška Sektora neophodan (ali ne i dovoljan) uslov pri prelasku na privredu koja se bazira na znanju i nauci.

Sprovođenje socijalno-ekonomskih promjena koje će omogućiti elektronske komunikacije (i šire ICT), zbog njihovog širokog opsega uticaja, neizbježno će izmijeniti postojeći institucionalni poredak i odnose snaga.

Neki učesnici mogu sprovođenje ovih promjena shvatiti kao remećenje statusa ili čak prijetnjom, što u najgorem slučaju može dovesti do formiranja jake opozicije sprovođenju Strategije. Promjene za koje se smatra da ugrožavaju postojeće velike centre moći su naročito problematične u slučaju kada su subjekti ili poredak koje promjene treba da ojačaju još uvijek u povoju i u tom momentu nemaju značajan ekonomski ili politički uticaj.

Pri ovom razmatranju treba imati u vidu da i privlačenje novih investitora u sektor (npr. operatore kablovskih mreža) i olakšavanje rasta malih preduzeća mogu zajedno dovesti do značajnog broja novih radnih mjesta u Crnoj Gori. Bez obzira u kojoj mjeri je Strategija dobro osmišljena, proizvešće željene efekte jedino ako je praćena snažnom voljom i odlučnošću da se i primijeni, uz mogućnost usaglašavanja i dogovaranja sa različitim subjektima koji treba da podrže njene ciljeve i politiku.

Sledeće poglavlje će prikazati viziju i opšte ciljeve razvoja mreža i usluga SEK-a u Crnoj Gori, koji daju okvir za formulisanje smjernica i konkretnih ciljeva koji su sastavni dio Strategije SEK-a.

## **1.1. VIZIJA I OPŠTI CILJEVI**

---

<sup>8</sup> Postoji izreka "Rat je isuviše ozbiljna stvar da bi se prepustio samo generalima", pa je i Strategija isuviše važna da bi se prepustila samo sektoru elektronskih komunikacija, mada je njegovo učešće suštinsko i od najvećeg značaja

Crna Gora će nastaviti da teži ka podsticanju i održavanju Sektora elektronskih komunikacija koji:

- 1) efikasno i ekonomično obezbijuje fizičkim i pravnim licima i drugim korisnicima na svojoj teritoriji kompletan spektar mreža i usluga elektronskih komunikacija svjetske klase;
- 2) nudi atraktivne poslovne mogućnosti postojećim i budućim investitorima i pružalacima mreža i usluga elektronskih komunikacija na konkurentnom tržištu koje funkcioniše na pravedan, otvoren i transparentan način, usaglašavajući se na pragmatičnoj osnovi sa principima i ciljevima iz Direktiva EU koje regulišu ovaj sektor, a uzimajući u obzir specifične okolnosti crnogorske ekonomije i društva;
- 3) omogućava razvoj i ponudu aplikacija i usluga e-vlade i e-biznisa u okviru angažovanja Crne Gore da izgradi informatičko društvo (na primjer: obaveze programa Svjetskog samita o informatičkom društvu - "WSIS"-a ), u cilju veće efikasnosti usluga koje Vlada Crne Gore pruža svojim "korisnicima" (fizičkim licima i pravnim licima u Republici), kao i usluga koje koriste preduzeća radi razmijene informacija i obavljanja transakcija sa svojim klijentima i dobavljačima.

Crna Gora shvata da SEK nije samo važan izvor stvaranja prihoda, već i neophodna komponenta nacionalne infrastrukture od koje zavisi uspjeh i efikasnost kako mnogih preduzeća u industrijskim i drugim privrednim granama, tako i usluga koje pruža Vlada.

Razvoj SEK je neophodna ali ne i jedina komponenta razvoja ICT-a (informacione i komunikacione tehnologije), tako da on mora podržati cjelokupnu ICT Strategiju Republike. SEK predstavlja sve značajniji faktor za poboljšanje kvaliteta društvenog i privatnog života pojedinaca. Iskustva drugih zemalja istočne Evrope kao što su Slovenija i Estonija, pokazuju da razvoj aplikacija i usluga e-Vlade povećava mogućnosti i efikasnost Vlade uz istovremeno smanjenje troškova i vremena potrebnog stanovništvu i privredi pri obavljanju administrativnih procedura, od produženja vozačke dozvole do podnošenja poreske prijave i druge poslovne dokumentacije.<sup>9)</sup>

Zbog navedenog, zahvaljujući širokom spektru on-line aplikacija i usluga koje omogućava, uspješan razvoj SEK-a će direktno doprinijeti ekonomskom i društvenom napretku u Republici kao ključna komponenta ekonomije na osnovu usluga koje pruža sa jedne strane, a sa druge strane potencijalnim snažnim pozitivnim uticajem koji može imati na opšte poslovni ambijent i međusobne odnose fizičkih lica, kao i odnose fizičkih lica i Vlade.

Opšti cilj Crne Gore, koji zavisi od uslova uspješnog razvoja sektora elektronskih komunikacija, je izgradnja Informatičkog društva u skladu sa akcionim planovima e-Evroe i WSIS-a.

Efikasan SEK je, kao što je već navedeno, neophodan ali ne i dovoljan uslov da ostvarivanje Infomacionog društva koje bi u skladu sa Akcionim planom e- Evrope željela da izgradi i Crna Gora.

U najširem smislu, indikatori napretka Crne gore u ostvarivanju ciljeva Infomacionog društva treba da obuhvate:

- (1) Pristup i korišćenje Interneta od strane stanovništva
- (2) Pristup i korišćenje Interneta od strane privrede

<sup>9</sup> Formiranje evidencije je omogućeno zahvaljujući Vladinim online uslugama, kako za samu Vladu, tako i za stanovništvo i privredu i njihove odnose sa Vladom (npr. u Irskoj se procjenjuje da se prihod od poreza na zarade može povećati za trećinu prikupljanjem pomoću online usluga – za detaljniji uvid vidjeti izvještaj Generalnog direktorata EC za informatičko društvo i medije Report of 5th Measurement – Cap Gemini , mart 2005. )

- (3) Cijene internet pristupa
- (4) E- vlada
- (5) E - obrazovanje
- (6) E - zdravstvo
- (7) E – privreda (biznis) i
- (8) Online transakcije (kupovina i prodaja)

Zbog navedenog, glavni cilj Vlade treba da bude uspostavljanje modernih javnih on-line servisa i zdravih preduslova za E- biznis omogućavanjem široko rasprostranjenog uskopojasnog i širokopojasnog pristupa po konkurentnim cijenama, kao i pouzdane i raspoložive informatičke infrastrukture.

Sledeće Poglavlje daje ocjenu sadašnjeg stanja SEK-a u Crnoj Gori. U njemu se takođe ukazuje na promjene koje treba primijeniti u politici i regulaciji kako bi se savladale preostale prepreke i nedostaci koji stoje na putu realizacije izložene vizije SEK-a, kao i aktivnosti koje treba podsticati u cilju podrške toj viziji.

## 2. OCJENA STANJA SEKTORA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA U CRNOJ GORI

### 2.1. PREGLED KONSTATACIJA

Crna Gora je zadnjih godina modernizovala i proširila svoju fiksnu i mobilnu mrežu i napravila značajne početne korake u cilju uspostavljanja zakonskog i regulatornog okvira za podršku konkurentskog i progresivnog tržišta telekomunikacionih usluga. Uz ovo, država je u aprilu 2005 svoj većinski udio vlasništva u postojećem fiksnom operatoru Telekomu CG prodala mađarskom Matav-u koji je i sam u vlasništvu Deutsche Telekom-a. Ova promjena vlasništva je otklonila najveći problem oko osiguravanja nezavisnosti regulatora od subjekata koje on reguliše. Dostignuća Crne Gore u ovom pogledu su zavidna u odnosu na mnoge druge zemlje sa sličnim ili čak većim ekonomskim razvojem.

I pored toga, Strategija u najmanju ruku treba da ukaže koji su to postojeći i budući potencijalne nedostaci u sektoru telekomunikacija, uključujući:

1. Potrebu da se obezbjedi očuvanje trenda uspostavljanja fer i efikasne konkurentske borbe i posle privatizacije Telekoma CG i uvođenja novih i snažnih stranih učesnika u ovaj sektor; biće razmatrana i uloga funkcionalnih (privatnih) mreža, uključujući i one koje koriste Vladini organi, kao i mogućnost da ove mreže prerastu u javne mreže;
2. Izrazitu neizbalansiranost (koja je, međutim, u opadanju) i u određenim slučajevima visoke cijene usluga u fiksnoj i mobilnoj telefoniji;
3. Nezadovoljavajući razvoj i konkurenciju na tržištu internet usluga;
4. Odsustvo konkurencije u oblasti instalisanih pristupnih i prenosnih mreža, u koju će novim investitorima biti teško da opravdaju svoj ulazak zbog malog obima tržišta (naročito u pristupnim mrežama);
5. Sporo uvođenje širokopojasnog pristupa i usluga;
6. Nedovoljne raspoložive resurse Ministarstva ekonomije za ispunjavanje svojih nadležnosti za sprovođenje politike i strategije i pripremanje zakonodavstva za Sektor elektronskih komunikacija i
7. Racionalizaciju preklapanja nadležnosti AT i Agencije za radiodifuziju (ARD) u smislu konvergencije upotrebe do sada razdvojene infrastrukture za telekomunikacije i radiodifuziju.

Uporedo sa ovim, treba obraditi preporuke za neophodne promjene i poželjne aktivnosti na zakonu i regulativi koje bi, direktno ili indirektno, potsticale razvoj tržišta telekomunikacija. Ove preporuke trebaju obuhvatiti :



- 1) Nedostatke ili neusklađenosti crnogorskog Zakona o telekomunikacijama i Direktiva Evropske Unije (EU) i
- 2) Postojanje zakona koji utiču na zaživljavanje i prihvatanje on-line transakcija i razmjene informacija, kao što su: zakoni o elektronskoj trgovini, elektronskom potpisu, zaštiti podataka i privatnosti korisnika, i zaštiti autorskih prava i intelektualne svojine.

Glavnu temu koju treba obraditi u Strategiji SEK-a je konvergencija ili sve veće preklapanje doskora potpuno razdvojenih tržišta mreža i usluga, kao što su telefonija, radiodifuzija i kablovska radio-televizija. Strategija treba da tretira elektronske mreže i usluge na način koji je opisan u EU direktivama. Potrebno je ukazati i na odnos javne politike i regulacije koji se tiče programskog sadržaja (koji se prenosi ili razmjenjuje preko elektronskih medija) i funkcionisanja tržišta elektronskih mreža i usluga; inače, u ostalim slučajevima programski sadržaj nije predmet razmatranja. U državnom i javnom sektoru postoji nekoliko nadležnih institucija koje su uključene, odgovorne ili utiču sektor telekomunikacija: Ministarstvo ekonomije, Sekretarijat za razvoj (zadužen za obezbjeđivanje Vladine mreže za prenos podataka), Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost (ATP) i Agencija za radiodifuziju (ARD). Strategija SEK-a će ukazati na uloge tih institucija u sektoru, stepen i potrebu međusobne koordinacije njihovih politika i djelovanja.

## 2.2. UVOD - OPŠTI PREGLED

U poređenju sa susjedima u regiji jugoistočne Evrope, kao i sa slično razvijenim zemljama, crnogorski sektor elektronskih komunikacija (SEK) je relativno dobro razvijen u smislu uobičajenih govornih usluga i stanja i upotrebe klasičnih mreža sa komutacijom kola. Republika je napravila značajan iskorak formiranjem nacionalne regulatorne agencije 2001 godine, što je neophodan ali ne i dovoljan uslov za uspješan prelazak sa monopolskog na tržišni ambijent. Trenutno ovaj regulator dijeli nadležnosti iz oblasti infrastrukture elektronskih komunikacija sa posebnom Agencijom za radiodifuziju, koja pokriva oblast radiodifuzije i licenciranja operatora kablovske televizije. Ovakva preraspodjela nadležnosti zahtijeva preispitivanje njene pogodnosti u smislu konvergencije infrastrukture mreža u slučajevima kada se ovakve jedinstvene mreže trebaju upotrebljavati i za radiodifuziju i za telekomunikacione servise.

Vlada Crne Gore je u svom programu ekonomskih reformi već najavila inicijativu spajanja ove dvije agencije.

Privatizacija jedinog fiksnog operatora Telekom CG predstavlja još jedan potencijalno pozitivan korak ka uspostavljanju održivo konkurentnog i naprednog telekomunikacionog sektora prema mjeri EU Direktiva, kao i njegovoj sposobnosti da obezbjedi suštinsku podršku i stimulaciju zdravog razvoja crnogorske privrede i društva. Uslovi koji su ugovoreni ovom privatizacijom, utiču na opseg i dinamiku inicijativa koje mogu preduzimati Vlada i regulatori u cilju formulacije i primjene Strategije. U svim realnim uslovima Telekom CG će ostati glavni faktor u pružanju usluga telekomunikacionih mreža u Crnoj Gori. Uticaj Razvojne politike i prioriteta Telekoma, inicijative prodaje i marketinga, strukturiranje i visina cijena njegovih usluga imaće suštinsku ulogu u uobličavanju SEK-a, a uveliko će uticati i na to koliko će efikasno ovaj sektor moći doprinijeti ukupnom društveno-ekonomskom progresu Republike.

Uprkos uočljivom napretku u zadnjih nekoliko godina, još uvijek postoje značajni nedostaci u raspoloživim telekomunikacionim uslugama i odgovarajućem regulatornom režimu, kao i nastavljanje neizbalansiranosti i nepravilnosti pri određivanju cijena, kako fiksnih tako i mobilnih usluga. Ovi nedostaci i rizici koje oni nose djelimično su ublaženi nedavno uspostavljenim režimom rebalansa tarifa (započetom 01. januara 2005) trebaju se razmatrati u Strategiji SEK-a, koja će se nadovezati na dosadašnje postignute pozitivne efekte. Međutim, poželjno je zahtijevati neke dodatne inicijative u ovom smjeru, uzimajući u obzir mogućnosti i resurse koji stoje na raspolaganju Regulatoru i Ministarstvu. U suprotnom, pozitivan trend koji je stvoren u zadnjim godinama bi mogao biti osporen, i ne bi doveo do prilagođavanja drugačijem ambijentu SEK-a kakav se uspostavlja u Evropi, pa i šire.

Izbor vremenskog perioda formulacije Strategije je povoljan ali i kompleksan, jer se poklapa sa porastom svijesti u Evropi i šire da telekomunikacije ulaze u period potpuno različit od onakvog za kakav su bili urađeni mnogi nacionalni regulatorni okviri i analize dinamike tržišta. Zbog toga i ne postoji pouzdano ustanovljen univerzalni uspješan model iz drugih zemalja koji bi se mogao odmah primijeniti u Crnoj Gori (mada se od njih mogu iskoristiti i pozitivna i negativna iskustva).

Uz regulatorni okvir i cijene govornih usluga, još jedan velik nedostatak koji treba navesti je nedovoljan rast i konkurencija na tržištu internet usluga. Ne samo da je upotreba interneta u Crnoj Gori relativno nerazvijena, čak i za prilike Jugoistočne Evrope, nego i u pružanju tih usluga porazno dominira (sa preko 95% učešća) operator Internet Crna Gora (koji je u vlasništvu Telekom). Nadalje, tek se je počelo sa pružanjem širokopojasnih usluga za pravna i fizička lica. Glavno pitanje je da li i kako treba, na malom tržištu kao što je crnogorsko, pokušati da se stimuliše konkurencija u pristupnim mrežama na bazi novih ulaganja u njihovu infrastrukturu. Odgovor na ovo pitanje ima veliki uticaj na regulaciju tržišta veleprodaje usluga namijenjenih ostalim operatorima (*wholesale*), cijene interkonekcije, pristupa kao i uslova pod kojim se sve ovo pruža. U vezi sa ovom konstatacijom razmatraće se pogodnost kablovske televizije kao mogućeg sredstva alternativnog širokopojasnog pristupa<sup>10</sup>) koji bi konkurisao DSL uslugama koji će se nuditi preko Telekomove telefonske pristupne mreže, kao i mogućnost razvijanja konkurencije u oblasti širokopojasnih usluga korišćenjem raščlanjenih petlji lokalne pristupne mreže (LLU- *Local Loop Unbundling*) Telekom CG. Korišćenje ove mogućnosti je iskomplikovano režimom dvostrukog licenciranja operatora kablovske televizije koje je trenutno na snazi, u kom igraju svoje uloge oba regulatora (ATP i ARD). Strategija procjenjuje rješenje kako da se najbolje raspodijele nadležnosti između regulatora, i da li regulatore treba objediniti ili ne.

Nijedna zemlja, uključujući i one najrazvijenije, nije se efikasno uhvatila ukoštac sa uticajem konkurencije i regulacije na predstojeću eru širokopojasnog pristupa (fiksno i bežično) i na mreže na bazi IP-a koje će pomoću integrisane multiservisne infrastrukture moći da opsluže sve raznovrsniju mješavinu komplementarnih, ali i konkurentnih fiksnih i mobilnih usluga. S jedne strane, ovakva činjenica može se smatrati kao obeshrabrujuća za Crnu Goru, jer je rečeno da ne postoji nepogrešiv i uhodan model u nekoj drugoj zemlji na kojem bi ona zasnivala svoju Strategiju. S druge strane, ovakva situacija dozvoljava Crnoj Gori da razvije sopstvenu Strategiju koja otiskava njene specifičnosti, a jednovremeno prati i dostignuća drugih, naročito u Evropi i regionu. Na ovaj način Strategija garantuje da su realni ciljevi koje ona postavlja

<sup>10</sup> Za svrhu ovog projekta će se definisati brzinom od najmanje 512 Kb/s *downstream*, sa mogućnostima povećanja ove vrednosti. Priključci ISDN BRI ne zadovoljavaju ove uslove (ITU definicija je 2Mb/s)

u pogledu sopstvenih uslova i mogućnosti i da neće proizvesti konflikte ili nesuglasice sa najznačajnijim ekonomskim i socijalnim partnerima.

Crna Gora po standardima većine vodećih država u telekomunikacija ima mikrotržište. Sa tog aspekta, iskustva i ideje veoma malih (Makedonija, Slovenija, Malta, Kipar, Island, Estonija) i malih tržišta (Irska) mogu biti mnogo poučnija nego ona dobijena od većih država EU. Jedna od neizbježnih činjenica vezana za mikrotržišta, u periodu dok ostaju izdvojena djelovanjem nacionalnih regulatora i drugih faktora (čak i većim u EU), je da ta je broj konkurenata koji opstaju pružajući servise mreža mali i ograničen. Zbog toga je poželjno da u cilju obezbjeđivanja efikasne konkurencije na nivou pružanja usluga, Regulator preduzme neku od sledećih aktivnosti:

- predvidi ili naloži uslove pod kojima javni operator mreže (ili više njih) obezbjeđuju konkurentskim pružalacima telekomunikacionih usluga ekonomičan i efikasan pristup njihovoj mreži, ukoliko je operator javne mreže jednovremeno i sam pružalac usluga ili da
- operatora mrežne infrastrukture (ukoliko on nije i pružaoc servisa) podvrgne tradicionalnom regulatornom režimu koji važi za infrastrukturna preduzeća, a da se pružaocima usluga dozvoli da rade preko njihovih mreža (npr. razdvajanjem cijena usluge na dio za mrežu i dio za servise )

Konačno, nikakve značajne promjene i inicijative u SEK-u se ne mogu planirati ni obaviti bez angažovanja potrebnih ljudskih i drugih (npr finansijskih) resursa, u smislu kvaliteta, zastupljenosti, položaja, broja i opsega zahtijevanog znanja izvršilaca (iz oblasti telekomunikacija, ekonomije, finansija, javne politike, menadžmenta, tehnologije).

Osim toga ovaj problem se dodatno komplikuje veličinom crnogorske privrede i populacije, kao ograničenog izvora ovakvih kadrova, naročito zbog toga što je potreba za njima baš najveća u doba tranzicije SEK-a sa monopolskih na liberalne uslove tržišta. I konačno, što bi bio i krajnji cilj, čak ako bi za to trebalo duže vremena (deset godina ili više), kada jednom bude uspostavljen i široko prihvaćen osnovni okvir za liberalizovano i konkurentsko tržište, smanjiće se i potreba za specifičnom regulacijom i ostalim mjerama javne politike u svrhu upravljanja i monitoringa telekomunikacionog sektora. Ključni aspekti formulacije Strategije obuhvatiće određivanje količine i vrste kadrova, kao i sredstva koja se zahtijevaju za implementaciju strategije, uključujući i mogućnost povremenog angažovanja pomoći za određene svrhe.

Nerealno je očekivati da bi *laissez-faire* pristup (prim.prev.- slobodno i neregulisano djelovanje tržišta), bez preduzimanja dodatnih aktivnih i sofisticiranih potsticaja, podrške i nadzora od strane regulatora i nadležnih državnih organa, mogao dovesti do uspostavljanja efikasne konkurencije na malom crnogorskom tržištu. U isto vrijeme potrebno je prepoznati i izbalansirati interese primjene regulacije sa jedne strane i opravdanih ekonomskih interesa sadašnjih značajnih operatora na crnogorskom tržištu (Telkom-a i ProMonte-a), kako se ne bi dogodilo da nametnute neproporcionalne regulatorne obaveze dovedu do smanjena njihove motivisanosti za investicije i modernizaciju. Ako bi se to desilo, ospororio bi se glavni cilj regulacije - stvaranje uslova u kojima i korisnici i pružaoci usluga koristi dobrobiti od pružanja odnosno korišćenja pristupačnih usluga koje idu ukorak sa savremenim tehnološkim progresom.

## 2.3. OCJENA PRAVNO - REGULATORNOG REŽIMA

### 2.3.1. OCJENA ZAKONA O TELEKOMUNIKACIJAMA

Zakon o telekomunikacijama koji je donesen 2000. godine ustanovio je Agenciju za telekomunikacije (AT) kao regulatora telekomunikacija uključujući i radiodifuziju (u ovom poglavlju će se koristiti naziv Agencija za telekomunikacije koji figuriše u važećem Zakonu o telekomunikacijama, mada je njeno trenutno ime Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost). AT u potpunosti postavlja i kontrolise crnogorska Vlada. Zakon o telekomunikacijama u čl.18 jasno navodi da se njegove odredbe ne odnose na regulaciju programskog sadržaja radija i televizije, koji je već bio regulisan Zakonom o javnom informisanju donesenim 1998 godine.

Ovaj zakon sastoji se iz nekoliko cjelina koje propisuju uloge raznih učesnika u sektoru telekomunikacija . On propisuje pravila za licenciranje telekomunikacionih mreža i servisa, kao i upotrebu frekvencija, a i daje određene tehničke smjernice. Takođe sadrži i određene mjere zaštite korisnika, kao npr. davanje prava korisniku na žalbu po pitanju računa i narušavanja privatnosti. Na kraju su uvedene kaznene mjere, npr. za rad mreža bez izdate licence.

Ne može se reći da je institucionalni okvir regulacije kakav je ustanovljen ovim zakonom, u potpunosti u skladu sa principima iz Direktiva EU o nezavisnosti regulatora od Vlade. Poglavlje II Zakona raspodjeljuje zakonske i regulatorne nadležnosti između Vlade, Ministarstva ekonomije i AT. Čl. 5 propisuje da Vlada donosi planove razvoja, kao i Plan namjene frekvencija. Takođe određuje uslove upotrebe telekomunikacionih mreža. Po Čl. 7 Ministarstvo ekonomije priprema predloge planova razvoja i po tom osnovu se i radi ovaj projekt koji je finansiran od strane USAID-a. Ovi planovi se podnose na usvajanje Vladi. Ministarstvo ekonomije takođe kreira regulatorni okvir shodno Zakonu, utvrđuje naknade za licence, i sprovodi aktivnosti u oblast istraživanja kao i odnosima sa međunarodnim organizacijama iz ove oblasti. Čl.7 ustanovljava nezavisnu AT čija se regulatorna ovlašćenja ogledaju u stalnom nadzoru sektora, uključujući i izdavanje licenci i sprovođenje inspeksijskog nadzora.

Prema EU direktivama koje se odnose na regulatorni okvir, legitimno je Vladi dodjeliti značajnu ulogu u kreiranju politike sektora, dok regulator primjenjuje tu politiku. Međutim, Zakon o telekomunikacijama u nekim aspektima ne pravi jasnu granicu i miješa zakonodavne i izvršne funkcije. Na primjer, Ministarstvo zadržava značajnu ulogu kao što je preispitivanje opsega usluga univerzalnog servisa najmanje jednom u dvije godine i utvrđuje naknade za licence. Ovo premiještanje ovlašćenja miješa uloge regulatora i Vlade. Nadalje, okvir koji predviđa ovaj zakon zanemaruje značajnu ulogu koju treba da odigra Parlament, kao tijelo koje treba da odobri politiku predloženu od strane Ministarstva i Vlade i vrhovno tijelo kojem bi regulator mogao da bude odgovoran ( prije nego Ministarstvu ekonomije, kao što je sada slučaj).

Čak i u slučajevima gdje regulatorne funkcije sprovodi AT, nema dovoljno obezbjeđenja da će to raditi kao nezavisno tijelo. Čl. 7 kaže da se AT "osniva kao nezavisno regulatorno tijelo, koje je funkcionalno nezavisno od subjekata koji koriste telekomunikacione mreže ili pružaju servise". Direktor, njegovi zamjenici i članovi njihovih porodica ne smiju imati komercijalne interese u preduzećima koja su predmet regulacije.

Međutim, Zakon propušta da obezbijedi konkretna obezbjeđenja nezavisnosti AT od Vlade. Vlada postavlja direktora četvorogodišnjim mandatom, koji ne može biti postavljen više od dva puta uzastopno. Navedeno je kako se direktor može razriješiti dužnosti. AT se finansira od naknada i drugih izvora koji proističu iz njenih aktivnosti u skladu sa Zakonom.

Zbog ovog postoje rizici da bi AT mogla pod određenim okolnostima, na način kako je sada utvrđeno zakonom, da zapadne u teškoće kao nezavisno regulatorno tijelo i ne bude u stanju da izvrši svoje nadležnosti. Ovaj komentar ne znači da je do sada uočen neki suštinski nedostatak nezavisnosti u radu AT, već samo da ukaže da formalni institucionalni okvir pod kojim ona radi nameće pitanje da li se po mjerama EU Direktiva može smatrati da je AT u dovoljnoj mjeri zaštićena od neumjесnog pritiska ili uticaja Vlade. Međutim, jedna od posljedica privatizacije Telekoma je ta da će se zbog nemogućnost Vlade da ubuduće direktno od Telekoma uzima budžetske prihode vjerovatno smanjiti interes Vlade da utiče na AT da djeluje u korist Telekoma.

Direktora Agencije i njegovog zamjenika postavlja Vlada. Rezultat ovoga je netransparentan i nedemokratski proces postavljenja. Parlament nije uključen u rad AT, pa je ona odgovorna samo Vladi. Ovo naročito upada u oči kod aranžmana pri kojima se deficit budžeta Agencije nadoknađuje iz Republičkog budžeta, dok se višak ovog budžeta direktno pretače u Republički budžet, umjesto da se reinvestira u istraživanja ili unapređenje telekomunikacione infrastrukture. Nasuprot ovome, način na koji se biraju članovi Savjeta i direktor Agencije za radiodifuziju (vidi sljedeći pasus) obezbjeđuje jasniji stepen nezavisnosti od Vlade. Postoji i značajni problem vezani za korektnost postupaka koje vodi AT. Po Članovima 69-70 mogu se izreći značajne kazne za kršenje Zakona, kao npr. za odbijanje zahtjeva za interkonekciju i neizdavanje detaljnog računa za usluge na zahtjev korisnika. Mada će neke od ovih odredbi zaštititi korisnike servisa, kazne se ne trebaju izricati operatorima pri odsustvu proceduralnog okvira, u cilju zaštite prava operatora. Zakon je propustio da obezbijedi ovakav proceduralni okvir. Ne zahtjeva se sprovođenja ročišta ili traženja mišljenja tuženog, niti se pominje pravo na žalbu na pojedine odluke AT, osim za odluke vezane za izdavanje ili neizdavanje licence ili za pristup mreži drugog operatora. Takođe se teško vidi kako bi AT funkcionisala kao "nezavisni tribunal" kada se uzme u obzir već opisana nepotpuna nezavisnost AT od Vlade.

Što se tiče aktivnosti AT od njenog formiranja, postignuti je značajan napredak u nekim kritičnim oblastima, ali ostaje još dosta da se uradi da bi se uspostavilo konkurentsko tržište prema zahtjevima EU. Započet je režim rebalansa tarifa sa dinamikom primjene do 2010 godine, a prva značajna promjena obavljena je početkom 2005 godine. Ove promjene vode značajnom smanjenju tarifa nacionalnog, a naročito međunarodnog saobraćaja, uz povećavanje lokalnog saobraćaja i pretplate. Takođe, tradicionalno veće cijene za pravna lica će se približavati onima za fizička lica. Mada je struktura cijena još uvijek daleko od one kakva se formira u pravoj konkurentskoj borbi, navedene nove i planirane tarife predstavljaju važan iskorak u pravom smjeru.

Nadalje, Telekom je objavio Referentnu interkonekcionu ponudu (RIO - cjenovnik za usluge koje koriste ostali operatori) koja sadrži i cijene iznajmljenih linija. Međutim, u ovom dokumentu nijesu navedeni osnovni principi proračuna cijena elemenata ponude. Postojeći Pravilnik o tarifama obrađuje samo usluge za krajnje korisnike, ali ne i za druge operatore (npr. cijene interkonekcije). Ovo je ozbiljan nedostatak u regulatornom okviru i pravilima konkurencije na tržištu koji treba biti predmet Strategije. Npr, po važećem režimu, bilo bi moguće da operator mreže ponudi drugom operatoru

veliki popust za iznajmljene linije, na vrlo diskriminatoran način koji bi mu omogućio značajnu i nepravednu prednost tom operatoru u cijeni za njegove korisnike u odnosu na konkurente.

Izgleda da do danas nije bilo napretka u zahtjevu da Telekom pruži troškovnu opravdanost cijena ili da razdvoji knjigovodstvo na način da omogući osnovu za fer konkurenciju (uključujući nediskriminatorno određivanje cijena za iznajmljene linije i ostalih kapaciteta fiksne mreže) između njegovih firmi Moneta i Interneta CG na jednoj strani i ostalih konkurenata na drugoj. Ovo postaje najveća kočnica u rastu konkurencije Internet-u CG. Biće neobično važno da se obezbijedi da, naprimjer, konkurent Internet-a CG može i u praksi dobiti pristup interkonekciji od Telekom-a koja im je potrebna (naročito iznajmljene linije) pod istim uslovima (cijena, popust, rok opravke kvara i slično) kao i sami Internet CG.

Zbog svega navedenog, kao dio odrednica cjelokupne Strategije, među temama koje se trebaju razmatrati u sledećoj fazi projekta, trebale bi se naći i poželjne promjene Zakona o telekomunikacijama koje uključuju:

- 1) Jasna raspodjelu uloga i nadležnosti pri čemu bi se Vlada ograničila samo na ulogu kreiranja politike
- 2) Ustanovljavanje nezavisnijeg regulatornog organa isključivo nadležnog za regulatornu djelatnost, oslobođenog od političkih i ekonomskih uticaja, nezavisnog od Vlade
- 3) Drugačiji postupak imenovanja članova regulatornog organa, uključivanjem u proces i nevladinog sektora, pri čemu bi izbor bio vršen isključivo na osnovu zahtijevane kombinacije kvalifikovanosti i iskustva u području telekomunikacija i regulatorne djelatnosti
- 4) Pogodno obezbjeđenje procedura za sve postupke koji vodi regulatorno tijelo i opšte pravo žalbe na njegove odluke
- 5) Jasno opredjeljenje ko i kako će regulisati radiodifuzni spektar;
- 6) Pojednostavljenje režima licenciranja za TV kabl-operatore po principu "sve na jednom mjestu" za sve moguće ponuđene usluge;

Treba razmotriti i objedinjavanje regulatornog okvira za sve usluge elektronskih komunikacija i ustanovljavanje jednog glavnog nezavisnog regulatornog tijela, odgovornog bar za tehničke aspekte. Zadnja tačka ove ocjene je posvećena Zakona o radiodifuziji. Razmatraće se i ostale promjene koje bi ovom zakonu donijele veću prilagođenost EU direktivama (npr. režim licenciranja nije u skladu sa EU Direktivom o autorizaciji 2002/20/EC).

### **2.3.2. OCJENA ZAKONA O RADIODIFUZIJI**

Postojeći Zakon o radiodifuziji pokriva i tehničke i programske aspekte radiodifuzije. U tehničkom aspektu postoji sve veće preklapanje u nadležnostima sa Agencijom za telekomunikacije što je uzrokovano procesima koji se već odvijaju u nekim zemljama Evrope, Azije i Sjeverne Amerike, kao što je npr. upotreba mreža kablovske televizije za telekomunikacione usluge i pružanje video usluga preko DSL-a ili drugih širokopojasnih pristupnih mreža kojima upravljaju kompanije koje se bave telefonskim saobraćajem.

Zakonom o radiodifuziji je obrađeno mnogo osjetljivih oblasti koje određuju uređenje radiodifuzije, tumačenje i primjenu principa kao što su sloboda govora i izražaja i kontrole programskog sadržaja. Ovo poglavlje je posvećeno samo onim djelovima Zakona o radiodifuziji koji značajno utiču na telekomunikacioni sektor ili su

ukazali na poželjne modifikacije ili promjene Zakona o telekomunikacijama. Ovi djelovi obuhvataju:

- 1) Sastav i nezavisnost Agencije za radiodifuziju
- 2) Licenciranje operatora kablovske televizije, satelitskih i MMDS sistema
- 3) Prikupljanje radiotelevizijske pretplate
- 4) Upravljanje i monitoring radifrekventnog spektra i dodjela frekvencija

Zakon o radiodifuziji, uopšteno govoreći, obuhvata bitne tehničke elemente koji se odnose na razvoj telekomunikacija, odakle se nameće pitanje da li bi se on ubuduće trebao usresrediti samo na pitanja programskog sadržaja, i tako dozvoliti da se tehničkim pitanjima i zahtjevima bavi zasebni ali sveobuhvatni okvir telekomunikacija, ili da se za to upotrebljava širi termin "elektronske komunikacione mreže i servisi" u smislu u kojem ga upotrebljavaju EU direktive.

Po Članu 12. organi koji su ovlašćeni za imenovanje članova Savjeta Agencije su: Vlada, Univerzitet, Udruženje radioemitera (isključujući Udruženja javnog radiodifuznog servisa) i nevladine organizacije koje se bave medijima i zaštitom ljudskih prava i sloboda medijskog izražavanja. Mada ova procedura očigledno formira Agenciju za radiodifuziju koja je mnogo nezavisnija od Agencije za telekomunikacije, njena nezavisnost bi se značajno mogla pojačati izuzimanjem Vlade i udruženja radioemitera (koje ona sama reguliše i nadgleda) iz ovlašćenih predlagača članova Savjeta.

Ovakav stav se potkrepljuje činjenicom da je trenutno jedan član Savjeta ARD iz udruženja privatnih radioemitera UNEM-a (Udruženje nezavisnih elektronskih medija), čime se narušava uslov pri izboru članova Savjeta ARD (da on ne može biti lice koje ima vlasničkog udjela, zaposlenja, ugovora angažovanja u upravljanju itd ili kakvog drugog interesa) na način kako propisuje Zakon o radiodifuziji. Pojava konflikta interesa u ovom slučaju se ne može otkloniti primjedbom iz Zakona da "Član Savjeta neće predstavljati organ koji je ovlašćen da ga nominuje, već obavlja svoje poslove nezavisno, po svojim saznanjima i savjesti, u skladu sa zakonom".

Po istom članu, Parlament potvrđuje imenovanje članova Savjeta imenovanih od navedenih institucija. Nije jasna tačna uloga Parlamenta – da li on samo potvrđuje imenovanje ili može i da ga spriječi.

Bez obzira na navedeno, postupak imenovanja članova regulatora od strane nevladinih institucija i potvrda imenovanja od strane Parlamenta, a zatim podnošenja izvještaja regulatora Parlamentu (poželjnije nego Vladinom ministarstvu) se treba smatrati kao bolji model i za Agenciju za telekomunikacije čija bi primjena povećala njenu transparentnost i stvarnu nezavisnost.

Sledeći aspekt nezavisnosti tiče se upravljanja Radiodifuznim centrom (RDC) - javnim preduzećem za prenos i emitovanje radiodifuznih signala. Po Zakonu o radiodifuziji (članovi 80-84) ARD vrši osnivačka i vlasnička prava u ime Republike u RDC-u. Članove Upravnog odbora postavlja i opoziva Savjet ARD na predlog ovlašćenih predlagača koji su u većini slučajeva (4 od 7) javni ili komercijalni emiteri. ARD odobrava cijene usluga RDC-a koje određuje Upravni odbor RDC-a koji je ona i postavila. Ovakav odnos je u neskladu sa zahtjevima EU direktiva o nezavisnosti regulatora od subjekata koje on reguliše. Ovaj nesklad će postati još više izražen kada, kako se planira, RDC postane aktivniji kao konkurent ostalim javnim operatorima mreža u određenim segmentima tržišta prenosa i usluga mreža. Pozicija RDC-a nije u skladu ni sa zahtjevom da svi operatori mreža budu obuhvaćeni jedinstvenim regulatornim okvirom.

Željeno uspostavljanje jedinstvenog regulatornog okvira za sve elektronske komunikacione mreže (EU direktiva 2002/21/EC) se protivi sadašnjem rješenju pri kojem Agencija za radiodifuziju ima nadležnost za izdavanje licenci za izgradnju i eksploataciju kablovskih, satelitskih i MMDS sistema za distribuciju raditelevizijskih signala (Čl. 60-73), kao i nadležnosti u tehničkim aspektima upravljanja, nadzora i raspodjele radiodifuznih frekvencija. Konvergencijom velikog broja različitih tipova komunikacionih mreža kao i uvođenjem interaktivnih širokopojasnih mreža, prestaje jasno razgraničenje telefonskih i radiodifuznih mreža. Pri formulisanju Strategije treba razmatrati i ovo pitanje – kako savladati podjeljenu nadležnost u regulaciji elektronskih komunikacionih mreža koja trenutno postoji u Crnoj Gori .

Ugovorom sklopljenim sa ARD, Telekom CG prikuplja radiodifuznu pretplatu u ime ARD, što je i dozvoljeno Čl 74. Očekuje se da će se ova situacija narednih godina promijeniti i da Telekom više neće pružati ovu uslugu. Između ostalog, bilo je pritužbi da priključivanje ove pretplate računima za fiksnu telefoniju Telekoma vjerovatno doprinosi raskidanju pretplatničkih ugovora i pospješuje prelazak pretplatnika ka mobilnim operatorima čiji računi ne sadrže ovu pretplatu. Ovo će postati još izraženije kad prilikom predviđenog sledećeg rebalansa tarifa Telekom značajno poveća cijenu sopstvene pretplate za fiksnu telefoniju. Po ugovoru o privatizaciji Telekoma pretplata će nastaviti da se prikuplja na ovaj način do kraja 2006. godine, ali uz mogućnost prespitivanja odluke (uz odobrenje Vlade) u slučaju pada broja fiksnih pretplatnika za više od 3%.

### 2.3.3. OSTALI ZAKONI

Ostali zakoni koji utiču na potražnju telekomunikacijih usluga ( a samim tim i na mogućnost operatora da pružaju ove usluge) su u stvari zakoni koji utiču na zahtjeve za novim uslugama elektronskih transakcija, e-Vlade, i uopšte na upućenost potrošača, privrede i Vlade da upotrebljavaju on-line usluge. Primjeri ovakvih zakona su zakoni o digitalnom/e-potpisu, e-trgovini, zaštiti privatnosti i ličnih podataka, zaštiti izdavačkih prava i intelektualne svojine i cyber kriminalu.

Mada je Crna Gora donijela zakone o e-trgovini i e-potpisu, postoji zakonska praznina koja će biti razmatrana u Strategiji kako bi se ukazalo što treba uraditi u cilju povećanja mogućnosti za pospješivanjem intenziteta telekomunikacionog saobraćaja i uvođenja novih mrežnih aplikacija koje bi povećale atraktivnost ulaganja u sektor.

Treba dodati da je u Crnoj Gori donešen i Zakon o konkurenciji koji je stupio na snagu januara 2006.godine, za čije je sprovođenje zaduženo Ministarstvo ekonomije. Ovaj zakon ustanovljava procedure presuđivanja i preduzimanja aktivnosti protiv antikonkurentskih djelovanja u bilo kom sektoru ekonomije (npr. Antikonkurentskog udruživanja ili formiranja nekorektnih cijena). Mada je ustanovljavanje sveobuhvatnog Zakona o konkurenciji izvan opsega ovog projekta koji se usredsređuje na elektronske komunikacije, njegovo donošenje je ojačalo uticaj Regulatora na izgradnju efikasnog konkurentskog okvira u sektoru telekomunikacija. EU naročito cijeni međusobnu saradnju nacionalnih regulatora za sektor telekomunikacija kao i agencija za konkurenciju, jer praksa i principi koji bi se prihvatili u telekomunikacionom sektoru (npr vezano za nefer konkurenciju) trebali bi biti usaglašeni ili čak prihvaćeni i od ostalih različitih sektora na tržištu.



Šire gledajući na ICT (informaciono-komunikacione tehnologije), treba reći da je SiCG potpisnik akata UN-a "Akcioni plan" i "Deklaracija principa" koji su prihvaćeni u prvoj fazi WSIS-a (Svetskog samita informatičkog društva) – Ženeva, Dec.2003.godine. Druga faza je održana u Tunisu, Nov.2005.godine. Potpisnici ovih akata su se, između ostalog, donijeli Akcioni plan kojim se predviđa mogućnost potpunog pristupa Internetu do 2015 godine, makar putem telecentara.

## 2.4. OCJENA TELEKOMUNIKACIONOG SEKTORA I USLUGA

Ukupan prihod od telekomunikacionih usluga u Crnoj Gori je iznosio 170 miliona eura 2004. godine sa rastom od 4,5 % u odnosu na 2003. godinu, što je oko 12 % crnogorskog bruto nacionalnog prihoda. Od tog iznosa mobilna telefonija je prihodovala 55%, fiksna telefonija 42%, a internet servisi oko 2,4%. Udio usluga mobilne telefonije i interneta (mada je za ovu zadnju uslugu obračunska osnova mala) raste na račun fiksne telefonije, čiji prihodi opadaju u ukupnom iznosu.

Kako će se pokazati u ovom poglavlju, uzimajući u obzir ukupne ekonomske prilike u Republici, u slučaju fiksne i mobilne telefonske usluge situacija je više nego zadovoljavajuća što se tiče penetracije razvijenosti mreže, ali je potrebna bitna revizija i rebalans cijena usluga. Međutim, osnovne oblasti razmatranja koje se odnose na buduću efikasnost i ulogu telekomunikacionog sektora treba da se bave internet uslugama, uključujući i dial-up pristup i mogućnost širokopojasnog pristupa. Pri davanju tih komentara neće se vršiti prosto upoređivanje sa zemljama iz okruženja (u odnosu na koje je Crna Gora mnogo naprednija po mnogim ključnim faktorima telekomunikacionog sektora), nego sa napretkom i dostignućima manjih zemalja. Kao mogući kratkoročni uzor posmatraće se primjer Makedonije, dugoročni Slovenije, a konačni Malte, Estonije i Islanda. Procjena telekomunikacionog sektora Crne Gore, a u okvirima realnih ograničenja koja nameću ukupne ekonomske mogućnosti, vršiće se u smislu kako da on postigne vodeću ulogu ili bar da bude uporediv sa najuspješnijim i najefikasnijim sektorima u Evropi i šire.

Sledeće tabele pokazuju upoređenja Crne Gore sa ostalim zemljama Evrope (svi podaci su za 2004 godinu, osim onamo gdje je to posebno naznačeno) vezano za penetraciju i cijene usluga. Može se vidjeti da po pojedinim osnovnim pokazateljima Crna gora ima zavidnu poziciju ili je čak najbolja u okruženju, ali uz značajni izuzetak koji se odnosi na širokopojasni pristup, čija se usluga počela pružati tek 2005. godine. Segment pružanja internet usluga je takođe vrlo nerazvijen u poređenju sa ostalim zemljama, što se može dovesti u vezu sa činjenicom da se Internet CG, koji posluje u okviru Telekom-a CG, do sada još nije suočio sa značajnom konkurencijom.

Situacija vezana za cijene telekomunikacionih usluga je šarolika i odražava još uvijek prisutnu neizbalansiranost tarifa koja se zadnjih nekoliko godina smanjuje. Otklanjanje razlika cijena za pravna i fizička lica, kao i značajno smanjenje cijena međunarodnih poziva predstavljaju važne ciljeve za SEK. Vrijednost međunarodne komunikacije sa malom geografskom zonom i tržištem, gledano sa strane korisnika usluga, se ne može upoređivati sa slučajevima većih tržišta (npr Njemačke, pa čak ni Mađarske ili Rumunije). Vrijednost i korist od komunikacija za korisnike zavisi od broja željenih sagovornika koji se mogu kontaktirati pri datim cijenama. U Crnoj Gori, upoređujući sa većinom ostalih zemalja, korisnici mogu doseći relativno malo sagovornika po cijenama nacionalnih razgovora, unutar male zone zahvata nacionalne

mreže. Čak i u slučajevima međugradskih razgovora između mrežnih grupa u Crnoj Gori koje su značajnije udaljene i u nekim slučajevima povezane preko teško pristupačnih terena - radi se o distancama koje u većim zemljama potpadaju u zone lokalnih poziva. Ne iznenađuje što su cijene usluga, u odnosu na upoređenje sa evropskim, naročito visoke u oblastima gdje je monopol faktički još prisutan - a to su međunarodni pozivi (za krajnje korisnike) i veleprodaja terminacije saobraćaja na fiksnu mrežu (za ostale operatore).

Izvori podataka za sledeće dvije tabele su "European Electronic Communications Regulation and Markets 2004," 10-ti izveštaj o implementaciji za Evropsku Komisiju, Decembar, 2004"; "Izveštaj 1- Uporedni izveštaj – Monitoring of South East Europe – telecommunications services sector", Cullen International, Avgust, 2005; i procjene Arthur D. Little-a

**Tabela 2.1.: Penetracija telekomunikacionih usluga (krajem-2004)**

| Zemlja                 | fiksne<br>linije/100<br>stanovnika | mobilni<br>pretplatnici/100<br>stanovnika | Javne<br>govornice/1000<br>stanovnika | Širokopojsnih<br>pristupnih<br>linija/1000<br>stanovnika | Broj<br>Internet<br>provajdera    |
|------------------------|------------------------------------|---|---------------------------------------|--|-----------------------------------|
| Crna Gora              | 30.6                               | 77.9                                      | 1.29                                  | 0  | 2<br>nacionalna                   |
| Albanija               | 8.78                               | 38.61                                     | 0.47                                  | 0  | 17<br>nacionalnih,<br>9 lokalnih  |
| Bosna &<br>Hercegovina | 25.16                              | 34.22                                     | 0.77                                  | 1.21   | 3<br>nacionalna<br>40 lokalnih    |
| Bugarska               | 35.13                              | 61.00                                     | 2.65                                  | 0.86   | 13<br>nacionalnih<br>192 lokalnih |
| Hrvatska               | 37.81                              | 63.99                                     | 2.76                                  | 6.05   | 18<br>nacionalnih                 |
| Romunija               | 20.25                              | 47.12                                     | 2.38                                  | 4.18   | Preko 500                         |
| Srbija                 | 33.89                              | 56.98                                     | 1.40                                  | 0.3  | 10<br>nacionalnih<br>30 lokalnih  |
| Slovenija              | 40.7                               | 95.0 (05/04)                              | -                                     | 38   | preko 40                          |
| Estonija               | 32.9                               | 93.0                                      | -                                     | 91   | 7<br>nacionalnih                  |

**Tabela 2.2. : Cijene telekomunikacionih usluga\***

| <b>Zemlja</b>         | mjesečna pretplata za pravna lica-fiksna mreža<br><br>EUR | 3 min poziv fiksna na mobilnu<br><br>EUR-centa | 10 min poziv bliska ( I ) međunarodna zona<br><br>EUR | 10 min poziv udaljena evropska zona<br><br>EUR | terminacija poziva na fiksnu mrežu, singl tranzit EUR cent/min (peak)# | terminacija poziva na mobilnu mrežu, singl tranzit EUR cent/min (peak)# |
|-----------------------|---|--|---|--|--|---|
| Crna Gora             | 4.09  | 82.3   | 3.23  | 4.68   | 7.5; 6.1   | 16.50   |
| Albanija              | 6.27  | 152.3 (95.2)                                   | 3.15 (5.93)   | 4.34   | 1.21; 2.35   | 21.93   |
| Bosna & Hercegovina   | 4.65-10.22  | 30.4-67.5                                      | 2.81-5.40   | 5.34-12.54                                     | --   | --  |
| Bugarska              | 8.44  | 101.4 (71.8)                                   | 1.84 (0.67)   | 1.84   | 1.69; 5.11   | 19.48   |
| Hrvatska              | 9.12  | 76.3   | 2.94  | 3.58   | 1.3; 3.0   | 11.73   |
| Romunija              | 8.00  | 50.0 (39.3)                                    | 2.62 (1.41)   | 2.62 (0.99)                                    | 2.14; 2.14   | 7.33  |
| Srbija                | 0.53  | 44.4 (fizička lica );<br>73.3 (pravna lica)    | 2.36  | 3.32   | - ; 2.55 (mobilna)   | 2.55  |
| Slovenija             | 8.92  | -  | 1.75  | 1.75   | 1.04 (fiksna)  | 21.4  |
| Estonija              | 13.17   | -  | 1.53  | 1.53   | 1.05 (fiksna)  | 15.8  |
| EU-25 zemalja prosjek | 14.2  | -  | 2.0   | 2.7  | 1.0 (fiksna)   | 14.70   |

\* početkom 2005 izuzimajući Sloveniju, Estoniju i EU prosjek za koje su podaci sredinom 2004; sve cijene su za "incumbent"-e (nacionalne operatore fiksne mreže); izuzev cijena alternativnih operatera prikazanih u ( )

# Prvo je prikazan slučaj fiksna-fiksna mreža , a zatim mobilna-fiksna mreža

#### **2.4.1. USLUGE FIKSNE MREŽE**

Telekom Crne Gore (TCG) je dominantni operator u Crnoj Gori koji uživa praktični monopol nad funkcijom fiksne mreže. U martu 2005. godine postignut je ugovor o prodaji kontrolnog paketa Vladinih akcija u Telekomu (51,12% vrijednosti kompanije) madjarskom fiksnom operatoru Matav-u (koji je i sam kontrolisan od strane Deutsche Telekom-a) za 114 miliona eura. Matav je pobijedio na Tenderu na kojem su učestvovali Telekom Srbija, Telekom Slovenija i Mobilkom (Austrija). Matav je ponudio kupovinu ostalog dijela akcija u vlasništvu zaposlenih, privatizacionih fondova i građana, ( koji potiču od masovne vaučerske privatizacije koja je završena 2001. godine) i saglasan je da otkupi bar još 15,97% od manjinskih akcionara za 17 mil eura. Početkom 2006 Matav je imao oko 72% vlasničkog udjela u TCG-u.

Pored toga što je jedini pružaoc usluga fiksne mreže, TCG kontroliše još tri operatora: mobilnog operatora Monet (100% vlasništvo), internet operatora Internet CG (100% vlasništvo) i operatora javnih govornica Montecard (51% vlasništvo).

TCG grupa pruža fiksne, mobilne i internet usluge. Po izvještaju revizora, utvrđeni konsolidovani ukupan prihod TCG grupe je za 2003. godinu iznosio 92,4miliona eura, sa ukupnom dobiti (EBITDA) od 34,4 mil eura i marginom EBITDA od 37% . Stopa neto dobiti Grupe (odnos neto dobiti i zbira neto dobit + akcijski kapital + dobit manjinskih akcionara) krajem 2003 godine je bila 11%, Grupa ima 1300 zaposlenih. Sa 28% penetracije u fiksnoj mreži krajem 2004, TCG je imao oko 190.000 pristupnih linija, odnosno oko 160 linija po zaposlenom.

Dio fiksnih usluga prihodovao je 36,6mil eura u zadnjem 6-mjesečnom periodu do septembra 2005 godine, nakon izvršene konsolidacije po izvještaju Magyar Telekom 16 % margina EBITDA (iznos EBITDA bio je 5,8 mil eura) nakon dobijanja razdvojenih prihoda od 4,7 mil eura od ostalih članova grupe.

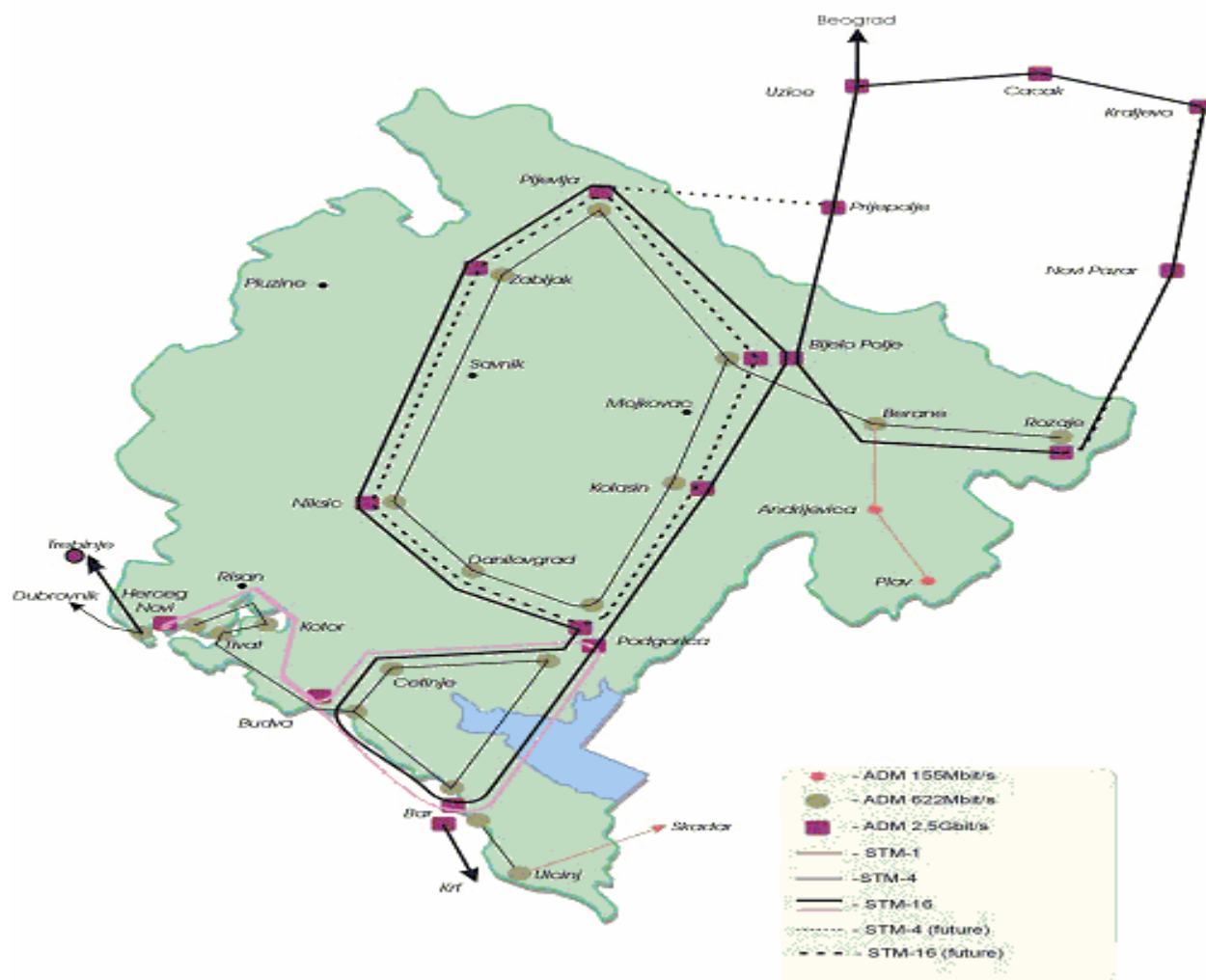
Monet, segment mobilnih telekomunikacija u grupi, ima učešće od 41% pretplatnika u tržištu mobilnih telekomunikacije u CG . Za šestomjesečni obračunski period do septembra 2005 godine margina EBITDA mu je 47,4% ,( prihod 24,1 mil eura, sa iznosom EBITDA od 11,6 mil eura).

Internet segment Grupe, Internet CG, je dominantni ISP u rastu, sa EBITDA od 30% sa prihodom od 2,3mil ( EBITDA od 0,7mil eura u 2003 godini), ali sa učešćem u zajedničkoj konsolidovanom računu tek od 2004. godine.

TCG je trenutno jedini javni telekomunikacioni operator koji ima licencu za pružanje telekomunikacionih servisa fiksne mreže i licencu za obavljanje međunarodnog saobraćaja. Njegov zadatak je i razvoj telekomunikacionih tehnologija i pružanje usluga krajnjim korisnicima. Ekskluzivno pravo za pružanje servisa govorne telefonije koje mu je garantovao Zakon o telekomunikacijama - Čl. 27, ukinuto je 2002 godine odlukom Suda .

Mreža Telekom ima oko 240.000 instalisanih priključaka, od kojih je više od 200.000 u funkciji, tako da je gustina priključaka oko 30%. TCG je nedavno sproveo značajno proširenje i nadogradnju infrastrukture. Investicije u infrastrukturu su dovele da je Telekomov sistem skoro potpuno digitalizovan, što je stvorilo preduslove za pružanje širokog spektra usluga visokog kvaliteta. Izgrađena je optička mreža (Prikaz na Sl. 3.1), bazirana na SDH prstenovima i radi na 2.5Gbps (STM 16). Glavni snadbjevači opremom su Erikson, Simens i ostali evropski proizvođači. Uz to, TCG je razvio i nedavno aktivirao IP-baziranu MPLS mrežu čiji je korisnik i Vlada CG (trenutno samo za prenos podataka). Takođe se nude ISDN BRI i PRI priključci.

Slika 2.1. SDH optička mreža Telekom-a CG



Sledeća tabela pokazuje stanje razvoja fiksne pristupne mreže Telekom-a CG i broj korisnika:

**Tabela 2.3. - Fiksna pristupna mreža Telekoma CG**

|  | 2001           | 2002           | 2003                        |
|--|----------------|----------------|-----------------------------|
| <b>Instalisani kapaciteti (priključci)</b> | <b>239 114</b> | <b>240 400</b> | <b>244 200</b>              |
| Digitalni                                  | 205 590        | 219 844        | 237 515                     |
| Analogni                                   | 31 241         | 17 736         | 3 735                       |
| Ruralni                                    | 2 283          | 2 840          | 2 950                       |
| <b>Pretplatnici</b>                        | <b>185 833</b> | <b>189 865</b> | <b>188 012</b>              |
| Digitalni                                  | 152 309        | 169 289        | 181 327                     |
| Analogni                                   | 31 241         | 17 736         | 3 735                       |
| Ruralni                                    | 2 283          | 2 840          | 2 950                       |
| <b>Procenat digitalizacije</b>             | <b>87,0%</b>   | <b>92,5%</b>   | <b>98,01%</b>               |
|  |                |                | <b>(99,80% krajem 2004)</b> |

**Tabela 2.4. Struktura korisnika**

| Korisnici           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004          |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| pravna lica         | 18 379         | 20 100         | 19 896         |               |
| fizička lica        | 167 456        | 169 125        | 168 116        |               |
| <b>pretplatnika</b> | <b>185 833</b> | <b>189 225</b> | <b>188 012</b> | <b>184560</b> |
| ISDN PRI            | 26             | 66             | 90             | 134           |
| ISDN BRI            | 207            | 574            | 2783           | 5061          |
| <b>Ukupno</b>       | <b>186 066</b> | <b>189 865</b> | <b>190 885</b> | <b>189755</b> |

20.000 priključaka koje koriste pravna lica predstavlja 10% od ukupnog broja pretplatnika, ali donosi 35% ukupnog prihoda. Preostalih 170.000 priključaka fizičkih lica donose ostatak od 65% prihoda. Pravna lica subvencioniraju fizička lica (jer su cijene usluga za pravna lica skoro duplo veće), ali će se razlika cijena eliminirati tokom 2007. godine, saglasno režimu rebalansa tarifa.

Zadnje dvije godine zabilježen je stalni trend rasta ISDN pretplatnika, što ukazuje na zainteresovanost korisnika za uslugama pristupa sa većih brzinama. Bez obzira na ovo, ISDN je skup, zastareo i sa ograničenim mogućnostima u poređenju sa modernim tehnologijama kao što je ADSL. Kao što je ocijenjeno pri formulisanju Strategije, mnogo je bolji izbor investiranje u moćnije širokopojasne tehnologije nego dalja investicija u postojeći ISDN.

## Usluge javnih govornica

Postoje dva pružaoca usluga javnih govornica:

- Pošta Crne Gore, koja pruža usluge licencom od 1998. godine, sa 442 govornice koje su u funkciji širom Republike i
- Montenegro Card (Montekard), 51% vlasništvo Telekomu, ostatak *joint venture* aranžmanom pripada grčkom Hellascom-u. Montekard ima preko 300 govornica po većim crnogorskim gradovima, a broj govornica u toku turističke sezone naraste na oko 600.

## 2.5. ULOGA RADIODIFUZNOG CENTRA (RDC)

RDC trenutno pruža usluge prenosa signala i prenosne kapacitete za radiodifuzne emitere, kao i lokacije za bazne stanice mobilnih operatora. Njegova sredstva su ranije bila u vlasništvu Telekom-a, ali je on postao javno preduzeće koje je, po Zakonu o radiodifuziji, odgovorno Agenciji za radiodifuziju. RDC se finansira od prihoda od prenosa i emitovanja signala javnih (republičkog i lokalnih) servisa i pružanja usluga komercijalnim emiterima i drugim subjektima izdavanjem infrastrukture i prenosnih kapaciteta.

Postojeću okosnicu mreže prenosa RDC-a sačinjavaju analogni i digitalni sistemi koji za digitalni prenos koriste kombinaciju optike i PDH radio prenosa, a za analogni prenos radio prenos. RDC ima ukupno 126 lokacija koje obuhvataju tri glavna punkta (sa stalnom posadom) – Lovćen i Bjelasica, kao i srednjetalasni predajnik Plavnica, uz 23 lokacije sa predajnicima i 100 sa repetitorima.

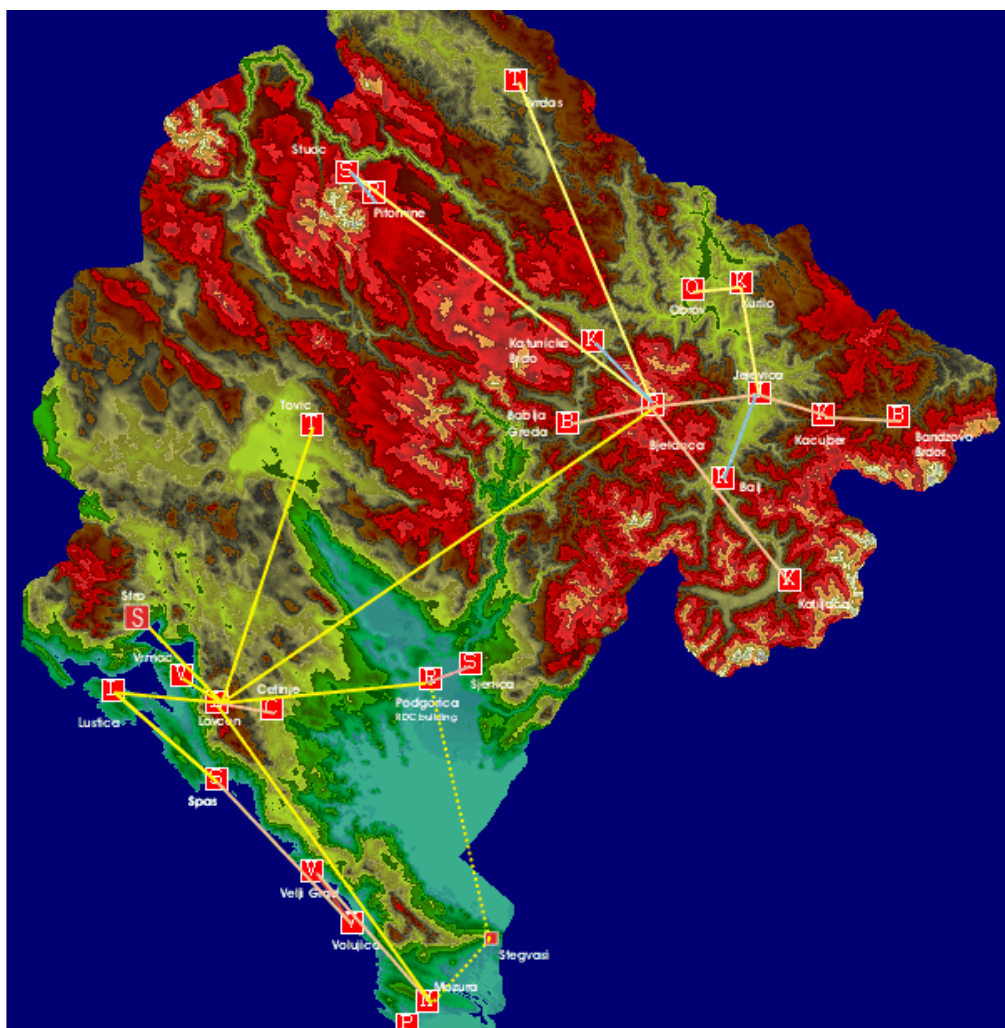
Analogni prenos se vrši na 5 radiorelejnih trasa, koje (kao i linkovi prema Srbiji i Hrvatskoj) koriste vrlo staru opremu (preko 30 godina), za koju se ne mogu obezbijediti rezervni djelovi. Digitalni linkovi rade na opsegu 18GHz, kapacitetom od 34Mb/s i instalisani su 2001/2002 godine.

U nastojanju da zadovolji potrebe za dodatnim kapacitetima za prenos signala radija i televizije, RDC planira da instalira novu digitalnu radiorelejnu mrežu, kapaciteta 155Mb/s (STM1), pri čemu bi neke trase imale kapacitet od 622 Mb/s (STM4), koristeći opsege 2; 2,5; 3,5; 4; 6 i 18 GHz.

Idejnim elaboratom ovaj sistem (vidi Sl. 2.2) se namjerava koristiti kako za prenos televizijskih i FM radiosignala, tako i za prenos digitalnog telekomunikacionog saobraćaja. Na taj način RDC bi stvorio mogućnosti da pruža i usluge prenosa emiterima i usluge veleprodaje svojih prenosnih kapaciteta.

Uloga RDC-a kao potencijalnog konkurenta u pružanju usluga prenosa javnim telekomunikacionim operatorima nameće pitanje njegove regulacije i upravljanja. Njegovo upravljanje, nadležnosti i uslovi rada sada su definisani Zakonom o radiodifuziji, a članove Odbora postavlja ARD, po predlogu ovlašćenih predlagača koji se sastoje i od javnih i komercijalnih emitera. Ovo su pitanja kojima treba da se bavi Strategija SEK-a.

## Sl. 2.2. Planirana SDH mreža RDC-a





## 2.6. MOBILNE TELEKOMUNIKACIJE

Usluge mobilne telefonije u Crnoj Gori pružaju dva operatora: Pro Monte koji u vlasništvu norveškog Telenor-a <sup>11</sup>), radi od 1996. godine i Monet koji je u vlasništvu Telekoma, radi od 2000. godine. Oba operatora pružaju usluge bazirane na GSM 900 i 1800 mrežama.

Većina mobilnih pretplatnika su prepaid korisnici, što je tipično za regione sa sličnim ekonomskim razvojem. Po zvaničnim izvještajima, broj mobilnih pretplatnika bio je u oktobru 2005. godine 647,183 (penetracija preko 100%) od kojih su 90.900(14,03%) bili postpaid. Pro Monte-u pripada 58,95% pretplatnika (381,503 uključujući 47.410 postpaid), a Monet-u 41,05% (265,680 uključujući 43,404 postpaid).

Broj mobilnih pretplatnika odgovara penetraciji 104,4%. Vjerovatno je nerealna procjena ovako velike penetracije prouzrokovana obuhvatanjem značajnog broja neaktivnih korisnika koji su još uvijek u evidencijama operatora kao nerezidentnih korisnika. Realističnija ali u svakom slučaju impresivna penetracija je značajno viša nego očekivana srednja mobilna penetracija od 63% krajem 2004. godine u deset zemalja koje su pristupile EU u maju 2004. godine.

Pro Monte je uspostavio roaming mrežu na svim kontinentima, omogućavajući u većem broju zemalja izbor nekoliko raznih operatora. Monet ima 121 roaming partnera u 72 zemlje. Monet za potrebe TCG-a takođe opslužuje uslugu ruralne telefonije na principu fiksnog GSM, čime je obuhvaćeno oko 3.000 pretplatnika. Ovaj aranžman ima uticaj na buduću obavezu pružanja univerzalnog servisa.

## 2.7. PRISTUP INTERNETU

Broj internet korisnika u Crnoj Gori ubrzano raste. Međutim, uopšteno govoreći, internet penetracija je nerazvijena. Karakteristika tržišta je mala penetracija i nedovoljna upotreba od strane pravnih lica.

Crna Gora internet penetracijom zaostaje za mnogim zemljama jugoistočne Evrope i tek otiskora obuhvata širokopojasne priključke, za razliku od zemalja kao što su npr. Estonija i Malta u kojima je sredinom 2004. godine širokopojasna penetracija dostigla 7,6% i 3,5%, a ukupna internet penetracija 46% i 31,3% respektivno.

Na tržištu internet usluga dominira Internet CG, vlasništvo Telekoma koji je počeo sa komercijalnim radom 1997. godine.

Internet CG je rad započeo *joint venture* aranžmanom između Telekoma CG, Vlade Crne Gore i dva privatna investitora, sa učešćima 25%, 15% i 25% respektivno. Telekom CG je od privatnih vlasnika u februaru 2004 godine otkupio 60% akcija a od Vlade 2005 i ostatak akcija. Trenutno (početkom 2006) Internet CG ima preko 120.000 dial-up korisnika sa stalnim rastom. Ukupna internet penetracija je 19%. Internet CG ima 12 pristupnih tačaka (POP-ova) po Crnoj Gori, po jednu u svakoj nacionalnoj

<sup>11</sup> U avgustu 2004 Telenor je dokupio ProMontea za 64,8 mil EUR, procijenivši tako vrijednost firme na 116 mil EUR

mržnoj grupi. Telefonski pozivi za internet pristup se tarifiraju sa 60% cijene lokalnog razgovora. Trenutno su svi pretplatnici prepaid. U nacionalnoj backbone mreži linkovi interneta su uglavnom E-1 (2Mbps) sa linijama iznajmljenim od Telekomu. Međunarodni linkovi uključuju STM-1 (155Mbps) vezanim na Deutsche Telekom. Prenosni kapacitet u međunarodnom linku izgleda dovoljan za trenutne potrebe. Mrežnu opremu čine Cisco i HP ruteri i serveri. Internet CG ima 44,296 dail-up korisnika i 108 iznajmljenih linija. On dominira tržištom sa zvaničnim učešćem od 97,7%. Internet pristup na određenim lokacijama u Podgorici je omogućen i preko Wi-Fi (2.4GHz) bežičnog pristupa. Internet CG takođe nudi i iznajmljene pristupne linije na brzinama: 64kbps, 128kbps, 192kbps, 256kbps, 512kbps, 1Mbps i 2Mbps. Najveći dio ovih linija radi na manjim brzinama 128kbps i 64kbps.

Struktura iznajmljenih linija u 2002 godini je bila, po kapacitetima:

|             |              |
|-------------|--------------|
| 64kbs – 46% | 128kbs - 36% |
| 192kbs- 2%  | 256kbs - 6%  |
| 512kbs-5%   | 1Mbs -5%     |

Cijene internet pristupa za određene kategorije dial-up-a (10, 20 i 40 sati) su među najnižima u regionu jugoistočne Evrope. Cijene konkurenta su približno iste. Cijene iznajmljenih linija do Interneta CG su smanjene, ali su još uvijek iznad prosjeka u regionu. Krajem 2003. godine Internet CG je uveo nove pakete usluga u cilju promocije upotrebe interneta ( Student, Standard, Family, Business paket ). Internet uz ovo garantuje mogućnost internet roaminga na teritoriji Srbije, zajedno sa partnerom Eunet-om. Cijena roaminga je jednaka trostrukoj cijeni lokalne upotrebe.

Drugi internet provajder MontSky dobio je licencu 2002. godine, a počeo je sa radom oktobra 2003. godine. MontSky je u vlasništvu Informatika Montenegro, preduzeća koje se bavi implementacijom internet tehnologija i integracijom sistema. Informatika Montenegro je trenutno jedini konkurent Internetu CG, odnosno Telekomu. Ova kompanija je u djelimičnom vlasništvu Informatike Beograd koja se bavi istim djelatnostima. Infrastruktura MonteSky-a sastoji se od POP-a u Podgorici i 2Mbps linka sa Srbijom. Kompanija planira širenje mreže i na ostale veće crnogorske gradove, ali je kompanija, po njihovim navodima, bila ometena u razvoju zbog nemogućnosti da za svoje potrebe obezbijedi željene iznajmljene kapacitete od Telekomu. MontSky ima približno 5.000 dail-up korisnika, od čega su dvije trećine fizička lica, a trećina mala preduzeća ( uključujući i mnoge strane kompanije ).

Odkora je licence dobilo još nekoliko (pet) internet provajdera, ali oni ili još nijesu počeli sa radom, ili imaju beznačajno učešće na tržištu .

### **Širokopojasni (broadband) pristup**

Prvobitni oblik širokopojasnog pristupa u Crnoj Gori predstavljaju iznajmljene linije za potrebe pravnih lica. Telekom je 2005 godine uveo ADSL usluge sa zacrtanom penetracijom u 6% domaćinstava u prvoj godini, i do 25% za sledećih pet godina. Ove usluge su krajem 2005 godine bile skupe (npr. 30eura/mjesečno za fizička lica odnosno 43 eura za pravna za 512/128 kbps (downstream/upstream), i 60eura/mjesečno za fizička lica odnosno 128 eura za pravna za 1.024/256 kbps (downstream/upstream). Ubrzo pošto je uveo ADSL, Telekom je otklonio prvobitno postavljene zahtjeve o obavezi predhodne pretplate za ISDN priključak kao uslova za dobijanje ADSL priključka. Ovakve cijene za ADSL nijesu izvan prakse koju su i ostale evropske zemlje

imale kada su uvodile DSL usluge, ali su veće (naročito imajući u vidu platežnu moć) nego one koje su npr. u Češkoj (oko 20 eura/mjesečno), Litvaniji (17 eura/mjesečno) za 512/128 kbps (downstream/upstream) za fizička lica. U Estoniji naprimjer se pretplata za telefonsku liniju u paketu sa 1.024/256 kbps (downstream/upstream) za fizička lica nudi za 25 eura/mjesečno. Vrijedi ukazati da je broj fizičkih lica pretplatnika ADSL narastao u periodu 2000-2005 na 100.000 odnosno 6% domaćinstava, što je ovu malu zemlju dovelo na čelo liste širokopojasne penetracije među novim članicama EU. Ovakav rast koincidira i sa ekonomskim rastom. Takođe je u većini zemalja moguća i veća maksimalna brzina ADSL-a od 2.048/512 kbps koja se trenutno nudi u Crnoj Gori.

Agencija za radiodifuziju najavila je izdavanje licenci za operatore kablovske televizije, ali je za sada nejasno kada i koliko će ove licence biti sveobuhvatne, i da li će uz video programe obuhvatiti i širokopojasni pristup koji bi se pružao preko kabl-modema i mogao bi biti konkurentan ADSL-u. Ovlašćenje da takvi operatori pružaju i širokopojasne usluge zahtijeva posebno odobrenje, ili čak licencu, od strane Agencije za telekomunikacije. Ovakva procedura, kao i neizvjesnost da li bi ovakav operator obezbjedio pristup internetu preko iznajmljene linije Telekom, uzrokuje da su trenutno vrlo problematični izgledi za bilo kakvim većim promjenama ili inicijativama što se tiče konkurencije u širokopojasnim uslugama.

Trenutno nema preklapanja u uslugama koje pružaju operatori kablovske televizije i telekomunikacioni operatori. Postoji samo jedan operator kablovske televizije (Kabling Budva) koji je osnovan u opštini Budva. Kabling Budva u saradnji sa opštinom Budva i Telekomom CG gradi hibridnu optičko-koaksijalnu mrežu (HFC). Korisnicima kojih ima oko 5.000 (stanovi i hoteli) nudi se osnovni paket usluga od 30 TV kanala na četiri jezika. Budući razvojni planovi ove firme o pokrivanju cijele obale svojom mrežom, sputani su neizvjesnošću da li Telekom za te svrhe može obezbjeđiti optičke linkove.

Razvoj usluga širokopojasnog pristupa, kao i pitanje razvoja kablovske televizije trebaju biti značajne teme u Strategiji SEK-a. Pitanje razvoja kablovske televizije treba uzeti u obzir i međusobne veze i preklapanja sa Strategijom radiodifuzije. Tako npr. obaveza "besplatnog prenosa" javnih radiodifuznih servisa čije je obezbjeđivanje obaveza Vlade, primjenjuje se na operatore kablovske televizije, ali i na Telekom za sledećih 20 godina.

## 2.8. PRIVATNE MREŽE (FUNKCIONALNI SISTEMI)

Neke organizacije u Crnoj Gori, kao i u ostalim državama, koriste sopstvene, takozvane privatne (funkcionalne) telekomunikacione sisteme koji mogu da koriste sopstvene kapacitete i /ili kapacitete javnih operatora. (npr. optičke kablove duž trasa na kojima oni ustupaju pravo pristupa i privatne radiomreže). Ovakvi primjeri su Vladina ministarstva, policija, hitne službe, infrastrukturna preduzeća (Željeznica, Elektroprivreda, Vodovod) i sl. Ove organizacije, koje su uglavnom veliki korisnici prenosnih kapaciteta javnih operatora, u principu mogu biti i pružaoci usluga ostalim korisnicima, pa samim tim u slučajevima određenih usluga mogu upotpuniti ponudu tržišta telekomunikacija.

Strategija SEK-a treba razmatrati da li i pod kojim uslovima privatne mreže mogu postati konkurencija na tržištu telekomunikacionih usluga.

## 2.9. UNIVERZALNI SERVIS

Mnoge države su prihvatile opsege usluge Univerzalnog servisa, mada u različitim oblicima i sa različitim načinima finansiranja. On se može smatrati i kao socijalna obaveza (u cilju popravljavanja kvaliteta života za sve stanovnike), a na neki način i kao cilj za telekomunikacioni sektor koji bi doprinio ekonomskim i ostalim efektima kroz takozvani "efekat mreže"<sup>12</sup>). Do momenta pisanja ovog dokumenta u Crnoj Gori još nije bio ustanovljen ili definisan opseg usluga Univerzalnog servisa, mada je to po važećem Zakonu o telekomunikacijama jedna od nadležnosti Ministarstva ekonomije.

Za Univerzalni servis je vezano delikatno pitanje i zadatak – kako ostvariti ispunjavanje njegovih ciljeva, a da ne dođe do štetnog uticaja i deformacije stanja na tržištu ili dovođenja nekog operatora u povoljniji položaj u odnosu na ostale. Deformacija može proisteci iz načina utvrđivanja cijena telekomunikacionih usluga, načina finansiranja i organizacije inače neisplative mreže, kao i davanje mogućnosti da usluge univerzalnog servisa koristi i stanovništvo koje tu uslugu ne može platiti. U nekim slučajevima finansiranje univerzalnog servisa se izvodi direktnim subvencijama operatoru koji pruža univerzalni servis. U drugim slučajevima finansiranje univerzalnog servisa se obavlja potpunim ili djelimičnim indirektnim subvencijama, kao što je povećana tarifa usluga za pravna lica u odnosu na fizička lica, mada bi inače cijena za pravna lica mogla biti čak i manja, ili bar ne više nego za fizička. Ovaj način tarifiranja je trenutno na snazi u Crnoj Gori, Srbiji, i npr SAD-u.

U ovom razmatranju pretpostaviće se da je pružanje Univerzalnog servisa poželjno u svrhu dobrobiti za stanovništvo sa najmanjom platežnom moći, kao i za povećavanje povoljnih komercijalnih i socijalnih efekata koje donosi korišćenje telekomunikacija. Tako naprimjer, pružanjem pristupa telekomunikacionoj mreži najsiriromašnijem stanovništvu, državni organi i privredni subjekti mogu sa njima efikasnije kontaktirati elektronskim putem u cilju obavljanja svojih funkcija. Međutim, realno gledajući, postoje limiti u finansijskim sredstvima koja se izdvajaju za potrebe Univerzalnog servisa, pa bi tako bilo realno utvrditi maksimum procenta od prihoda u telekomunikacionom sektoru koji se izdvaja u ovu svrhu.

Način finansiranja i sprovođenja univerzalnog servisa doveo je u nekim zemljama do narušavanja konkurencije, što je deformisalo efekte univerzalnog servisa. Metod geografskog pristupa rješavanju Univerzalnog servisa, kod kojeg se polazi od pretpostavke da se zbog većih troškova mreže u ruralnim predjelima ovi predjeli trebaju subvencionisati, može dovesti do toga da se npr. siromašni gradski pretplatnici subvencionišu bogate vlasnike planinskih vikend kuća(kao što se sada dešava u SAD ). S druge strane, jednostavnim opterećivanjem pravnih lica (što je slučaj u Crnoj Gori), rastu troškovi njihovog poslovanja, što na kraju opet plate potrošači, koji bi u stvari trebali od ovih subvencija da imaju koristi. Na taj način, subvencionisanje fizičkih od strane pravnih lica direktno se prenosi sa cijena telekomunikacionih usluga koji plaćaju pravna lica na cijene ostalih roba i usluga koje plaćaju svi korisnici. Nadalje, u konkurentskoj borbi na tržištu, nametanje obaveza Univerzalnog servisa jednom ili više telekomunikacionih operatora i svako formiranje cijene telekomunikacionih usluga koje

---

<sup>12</sup> Vrijednost mreže za korisnika eksponencijalno raste sa brojem korisnika mreže koji su na nju povezani pa samim tim i unutar nje dostupni

ne bi bilo na osnovu realnih troškova ili vrednosti, neizbježno bi vodilo do mogućnosti da konkurenti traže arbitražu pri kojoj bi koristili argumente nepravilnosti u cijenama i nametanje nerealnih cijena korisnicima usluga. Ovo potkopava koncept indirektnog subvencionisanja i može neopravdano dovesti operatora koji pruža Univerzalni servis nepovoljan položaj, ukoliko se i ostalim operatorima ne nametne obaveza da u cijene usluga za svoje korisnike uračunavaju i doprinos za potrebe Univerzalnog servisa. Iskustva iz mnogih zemalja govore da nastojanja da se takse za potrebe univerzalnog servisa prikupljaju i od operatora koji ne pružaju usluge slične univerzalnom servisu, prouzrokuju druge probleme i unose dodatno usložnjavanje sistema obračuna (korisnici postaju zbunjeni računima koje dobijaju), što na kraju može dovesti da "liječnik postane gori od bolesti". Mnogo priče oko budućnosti VoIP-a (prenos govora pomoću internet protokola) vrti se oko toga da li njegovi operatori treba da podliježu istim obavezama kao i tradicionalni operatori govorne telefonije. Intezitet polemika vezan je i za činjenicu da u mnogim slučajevima navedene takse čine značajni, a ponekad i najveći udio u cijeni servisa govorne telefonije.

U principu, ako bi se univerzalni servis prvenstveno smatrao kao socijalna obaveza, trebao bi se prije plaćati iz svih društvenih izvora, ili drugim riječima, iz ukupnog Vladinog budžeta ili opštih poreza, nego samo iz telekomunikacionog sektora. Mada ovo izgleda teoretski idealno, u praksi se gotovo nigdje ne primjenjuje (sa izuzetkom Čilea), a izgleda da je i politički neprihvatljivo. U zemljama kao što je i Crna Gora, koja nastoji da poboljša svoju ekonomiju posle kraha 90-tih, i gdje je telekomunikacioni sektor jedan od rijetkih uspješnih, argument da ukupna ekonomija treba doprinositi subvencionisanju univerzalnog servisa izgleda čak manje prihvatljiv nego u bogatijim zemljama. Bolji način od primjene dodatnih taksi na određene usluge je stimulisanje investicija i restrikcija manipulativnih troškova koji su vezani za obavljanje univerzalnog servisa. Najmanji uticaj na konkurentnost operatora se ostvaruje nametanjem određene jedinstvene takse na ukupne prihode svih konkurenata (mrežnih operatora, pružaoca usluga i sl.) koje će puniti fond univerzalnog servisa. Sredstva iz ovog fonda bi se raspodjeljivala operatorima koji bi prihvatili (ili bi im bilo naloženo) da obavljaju univerzalni servis, ili direktno davala (u vidu vaučera) određenim grupama korisnika.

Potrebno je odrediti grupu obveznika učešća u fondu univerzalnog servisa. U nju obavezno trebaju ući mrežni operatori i pružaoci servisa, izuzimajući one najmanje čiji su prihodi ispod određenog praga. U slučajevima firmi koje pružaju telekomunikacione usluge uz neke ostale usluge ili proizvode, potrebno je razdvojiti obračun prihoda od telekomunikacija u svrhu preračunavanja njihovog učešća u fondu univerzalnog servisa. Šire gledano, učešće u ovom fondu može se proširiti i na npr. isporučioce telekomunikacione opreme, internet provajdere, TV operatore, emitere i madije, ili bilo koga čiji je posao neraskidivo vezan za upotrebu telekomunikacionih resursa. Ovaj prošireni opseg učesnika u fondu univerzalnog servisa ne ukazuje samo na fenomenom konvergencije koji je pospješćen dolaskom ere širokopojasnih digitalnih komunikacija, nego doprinosi uključivanju širih društvenih resursa u postizanju ciljeva univerzalnog servisa, umjesto da za to bude obavezan samo tradicionalno definisan telekomunikacioni sektor.

Sledeće pitanje je da li sredstva fonda univerzalnog servisa treba raspodijeliti direktno operatorima koji pružaju univerzalni servis, ili alternativno direktno korisnicima koji bi ovu subvenciju dobili na osnovu platežne moći (npr. u formi vaučera koji bi se mogao upotrijebiti samo za telekomunikacione račune). Ovaj pristup dozvoljava da se subvencije daju direktno ljudima kojima to stvarno treba, dok je prethodni pristup više vodi ka tome da snizi cijene i onim stanovnicima koji su sposobni da plate tržišne cijene

usluga, ako se njihovi priključci nalaze u ruralnim zonama koje potpadaju pod subvencionisanje univerzalnog servisa.

Izbor željenog rješenja bi za Crnu Goru trebao biti više praktičan nego teorijski. Da li bi izbor platežno nesposobnih ljudi i domaćinstava, kao i administrativni mehanizam raspodjele vaučera, bio komplikovan, skup i podložan zloupotrebama? Postoji li jasna geografska granica između predjela u kojima žive siromašni i oni koji mogu platiti tržišnu cijenu telekomunikacionih usluga, ili je to stanovništvo izmiješano? Ako je odgovor na oba pitanja potvrđan – onda nema smisla razmišljati o direktnim subvencijama za korisnike.

Uporedo, ili čak prije definisanja fonda univerzalnog servisa, potrebno je utvrditi opseg univerzalnog servisa. Ovaj opseg će se vremenom mijenjati onako kako se budu mijenjalo shvatanje šta se zahtijeva kao potpuno socijal-ekonomsko učešće u napretku društva – ono što se danas smatra luksuznim, neophodnost je sutrašnjice. U početku je opseg univerzalnog servisa definisan pristupom na javnu telefonsku mrežu i bio je ograničen samo na fiksni žični pristup. U uslovima današnje tehnologije i tržišta, pogodnije je definisati univerzalni servis samo pruženim servisima, bez obzira na tehnologiju koja se primjenjuje. Uz to treba razmatrati i kada, kako, i na koji način će se ostvariti pristup internetu.

Iako operator univerzalnog servisa može biti određen za pružaoca kao krajnja mogućnost kada niko drugi ne bi bio voljan da pruža tu uslugu (naprimjer fiksni *incumbent* operator), ipak, zahvaljujući tehnološkom napretku i mogućnošću ulaska u telekomunikacioni biznis oslanjanjem na mreže postojećih operatora, treba uzeti obzir mogućnost da se i drugi operatori uključe u pružanje određenog segmenta te usluge. Imajući ovo u vidu, u konkurentskom ambijentu u smislu minimizovanja troškova univerzalnog servisa postaje interesantna ideja o raspisivanju konkursa za pružanje tog servisa za određene geografske zone.

Kao element Strategije treba procijenjeniti funkcionisanje, željeni i mogući opseg univerzalnog servisa (koji vremenom može biti modifikovan), rukovodeći se sledećim početnim idejama :

- 1) Opseg usluga univerzalnog servisa trebao bi da prihvati:
  - a) Pristup osnovnim uslugama govorne telefonije, uključujući i tipične mogućnosti kao što su pristup hitnim službama i operateru i
  - b) Razuman pristup internetu sa brzinom dial-up-a (sa predhodno određenom ciljnom pokrivenošću, kao kod telefonskih govornica), zajedničkim pristupom ili preko pristupnih korisničkih mjesta (tzv telecentri) koji se mogu instalirati u javnim ustanovama (npr škole, pošte, mjesne kancelarije );
- 2) Troškovi ostvarivanja navedenih ciljeva univerzalnog servisa bi trebali biti :
  - a) Pokriveni izdvajanjem određenog procenta prihoda telekomunikacionih operatora i pružaoca usluga, koji obračunava nezavisno tijelo ( AT ili drugo od nje ovlašćeno tijelo ) i
  - b) maksimalno smanjeni, uključivanjem konkurentnih ponuđača u pružanje usluga, osim u slučaju kad bi se mogao naći pogodan mehanizam za direktno subvencionisanje odabranih krajnjih korisnika. Sredstva iz fonda univerzalnog servisa trebala bi se dodjeljivati direktno operatoru ili sudionicima univerzalnog servisa, na osnovu cijene koja se postiže na uspješno provedenom konkursu ili provjerava utvrđenom metodom obračuna i revizije.

Strategija SEK-a treba da ispita i ograničenja troškova ili subvencija koja se u praksi pojavljuju pri postizanju pružanja univerzalnog servisa. Ova ograničenja mogu dovesti do ometanja ili smanjenja brzine postizanja ciljeva univerzalnog servisa

## **2.10. USLOVI ZA BUDUĆI RAST I RAZVOJ SEKTORA TELEKOMUNIKACIJA**

Zahtjevi koji će se sledećih nekoliko godina postavljati SEK-u biće uslovljenim ukupnim jačanjem i razvojem crnogorske privrede, čije su trenutne perspektive u najboljem slučaju umjerene.

Pokrivenost gradskih zona uskopojasnom mrežom ( izvedena bakarnim kablovima ) je dobra, što je jedan od osnovnih preduslova za razvoj DSL usluga, kao i kapaciteti međugradskih veza. Sledeći pozitivan faktor je široka pokrivenost koju su postigli oba GSM operatora.

Međutim, ovakva kombinacija faktora - vjerovatno spori rast zahtjeva uz relativno razvijenu baznu infrastrukturu mreža (fiksni i mobilni) - udružena sa postojećim nepovoljnim režimom izdavanja licenci, znači da će vjerovatno biti mala zainteresovanost operatora za značajnija ulaganja u sopstvenu infrastrukturu. Ovakva situacija nosi rizik da će postojeći operatori biti zadovoljni sa efektima koje mogu postići sa relativno malo osavremenjavanja i investicija i da će uživati u blagodetima postojeće raspodjele tržišta. S druge strane, iz sličnih razloga postoji rizik male zainteresovanosti ulaska novih operatora koji će graditi značajniju mrežnu infrastrukturu, pogotovo u oblasti fiksnih mreža.

Navedeni razvoj situacije ne bi koristio širim interesima Crne Gore za rast SEK-a i koristi koje se od tog sektora dobijaju njegovim uticajem na jačanje ostalih sektora crnogorske privrede, kao i kroz ostvarivanje socijalnih ciljeva.

Da bi se stimulisala konkurencija koja sprečava samozadovoljstvo postojećih operatora, osim nastojanja za privlačenje novih operatora koji će graditi sopstvenu modernu mrežnu infrastrukturu slučaju, treba se obratiti pažnja na:

- a) Pronalaženje pogodnih podsticaja kako bi postojeći operatori uvodili nove i poboljšane usluge,
- b) Obezbeđenje mogućnosti novim pružaocima usluga da uvode i prodaju svoje servise korištenjem infrastrukture postojećih operatora (fiksnih i mobilnih), uključujući kako prenosne sisteme, tako i ostala sredstva kao što su zgrade i stubovi (ko-lokacija) pod razumnim uslovima cijene i pristupa.

## 2.11. ZAKLJUČAK - POSTIZANJE CILJEVA

Crna Gora treba da sprovodi aktivnu politiku u svrhu realizacije i podrške opštih ciljeva navedenih u Poglavlju 1. Potrebno je u najkraćem mogućem roku sprovoditi već započetu tranziciju sa monopolske na konkurentsku strukturu tržišta, uzimajući u obzir sadašnje stanje koje je opisano u ovom poglavlju, i očekivane okolnosti, a naročito:

- 1) Činjenice nametnute postojećim stanjem crnogorske ekonomije i kupovnom moći stanovništva, koja je trenutno značajno ispod prosjeka članica EU, i još uvijek u fazi oporavka od uticaja izazvanog slomom SFRJ i oružanim konfliktima 90-tih godina;
- 2) Finansijski položaj Vlade ( npr. planirani budžetski deficit za 2005. godinu u iznosu od oko 52 miliona eura u budžetu od 481 miliona eura ili koji učestvuje sa preko 30% BDP <sup>13)</sup>) i nedostatak unutrašnjih izvora finansiranja novih javnih investicija;
- 3) Teško nalaženje unutar državne uprave odgovarajućih eksperata iz oblasti elektronskih komunikacija, koji po međunarodnim standardima trebaju da imaju neobično velik procenat u ukupnom broju radnika ( preko 30% u poređenju sa tipičnim vrednostima od 6-10% u članicama EU <sup>14)</sup>);
- 4) Uticaj politike i principa sektora elektronskih komunikacija prihvaćenih na nivou EU, u smislu volje i želje Crne Gore da izvrši aktivnije usklađivanje sa direktivama EU za oblast elektronskih komunikacija iz 2002 godine, uočavajući da su te politike u procesu stalnih promjena i prilagođavanja, dopuštajući svakoj zemlji značajnu fleksibilnost u njihovoj primjeni, ukoliko je to opravdano raznolikošću nacionalnih prilika;
- 5) Specifične prilike u Crnoj Gori kao što su:
  - a) Izrazito malo tržište ( približno 620.000 stanovnika po popisu iz 2003. godine<sup>15)</sup>)
  - b) Strano vlasništvo ili kontrola nad oba javna telekomunikaciona operatora. Fiksni operator Telekom CG je uspješno privatizovan u aprilu 2005. godine od strane Matav-a (člana grupacije Deutsche Telekom čiji ukupni godišnji prihod prelazi 55,000 mil €), a vodeći GSM operator ProMonte je u 100% vlasništvu norveškog Telenor-a (čiji ukupni godišnji prihod prelazi 7,500 mil €)<sup>16)</sup>
  - c) Nastavak *de-facto* monopola Telekoma CG u fiksnoj mreži uprkos zakonskom ukidanju tog monopola, dok na tržištu mobilnih telekomunikacija postoje dva konkurenta, od kojih član Telekom CG grupe ima manji udio na tržištu.
  - d) Potreba opsluživanja periodičnog špica telekomunikacionog saobraćaja koji je uzrokovan potražnjom u glavnoj turističkoj sezoni.
  - e) Konfiguracija zemljišta u Crnoj Gori koja predstavlja problem za izgradnju mreža u mnogim planinskim oblastima, ali u isto vrijeme obala, kanjoni i šume predstavljaju velik potencijal za turizam, djelatnost koja daje velik doprinos telekomunikacionom saobraćaju.

<sup>13</sup> Izvor: Ministarstvo finansija; deficit se uglavnom finansira prihodima od privatizacije (najviše od privatizacije Telekom-a CG).

<sup>14</sup> Izvor: Montenegro biznis alijansa

<sup>15</sup> Izvor: Monstat (Statistička kancelarija Republike Crne Gore)

<sup>16</sup> Ukupan prihod Deutsche Telecoma veći je 35 puta, a Telenora 5 puta nego što je bratonacionalni dohodak Crne Gore ( podatak za 2004 godinu)



- f) Novonastala situacija u kojoj se Crna Gora kao nova nezavisna država treba prijaviti kao samostalan član međunarodnih organizacija kao što je ITU (Međunarodna unija za telekomunikacije), čije su aktivnosti vezane za međunarodnu koordinaciju i upravljanje numeracijom i frekvencijama

Pored toga, Crna Gora treba da uzme u obzir i pouke i iskustva ostalih zemalja koje su ranije liberalizovale svoja tržišta u kojima se stalno i ubrzano razvijaju telekomunikacione tehnologije i dinamika tržišta, čime se stvaraju vrlo različite okolnosti za liberalizaciju u Crnoj Gori od onih koje su preovlađivale tokom 90- tih godina. Odlučujući aspekti za liberalizaciju u Crnoj Gori su:

- 1) Vremenski raspored sprovođenja već započetih regulatornih reformi,
- 2) Dinamika i opseg rebalansa tarifa, koji je takođe započeo (uključujući kako usklađivanje cijena lokalnih, domaćih međumjesnih i međunarodnih razgovora tako i otklanjanje razlike u tarifama za fizička i pravna lica, koja plaćaju više cijene usluga) i
- 3) Pristup ključnim pitanjima međusobnih odnosa operatora kao što su interkonekcija, cijene veleprodajnih usluga za druge operatore, uslovi slobodnog pristupa mreži i sl.

U isto vrijeme Crna Gora treba da posveti pažnju na predstojeći razvoj, kako ne bi upala u zamku donošenja politike koja se odnosi samo na prošlo i trenutno stanje, a ne može se primijeniti u budućnosti, a posebno na:

- 1) prelazak sa klasičnih mreža za prenos govora sa komutacijom kola na multi-servisne mreže sa komutacijom paketa i zamjena korišćenja uglavnom razdvojenih mreža za prenos govora i ostalog saobraćaja;
- 2) povećanje potrebe koordinacije između politika do skora vrlo različitih oblasti telekomunikacija, informacionih tehnologija, radiodifuzije /medija, što je uslovljeno prelaskom na jedinstvene multi-servisne mreže sa komutacijom paketa za sve vrste telekomunikacionog saobraćaja;
- 3) prevazilaženje govora, kao dominantnog izvora telekomunikacionog saobraćaja, podacima, slikom i videom, što predstavlja izazov za operatore fiksnih i mobilnih mreža, čiji je prihod još uvijek baziran na govornim uslugama;
- 4) Prelazak na drugačiju strukturu cijena prenosa u smislu;
  - a) značajnog smanjenja zavisnosti od daljine prenosa,
  - b) mnogo nižih cijena i profitnih stopa po jedinici freventnog opsega ili brzini digitalnog protoka,
  - c) povećanja cijene preplate u odnosu na cijenu korišćenja usluge.

Kombinovanje uzajamnog nadopunjavanja i konkurencije fiksnih i mobilnih telekomunikacionih servisa, koje otvara pitanja poslovne strategije vezane za međusobnu ulogu i značaj operatora fiksnih mreža u odnosu na operatore mobilnih i fiksno/mobilnih mreža, stvarajući logičnu pretpostavku da se fiksne i mobilne usluge prije tretiraju kao dva segmenta jedinstvenog tržišta, a ne kao dva razdvojena tržišta, što je bila dosadašnja regulatorna praksa <sup>17</sup>).

Povećanje telekomunikacionog saobraćaja koji zavisi od društveno - ekonomskih aktivnosti koje obuhvataju učesnike širom svijeta, a ne samo one koji se nalaze u

<sup>17</sup> Mnogi veliki operatoti koji pružaju integralno veliki broj usluga , uključujući i Telekom I Deutche Telecom kao njegovog vlasnika, hvataju se ukoštac sa osipanjem prihoda od fiksnih usluga ( uslovljenog udruženim dejstvom nadomještanja usluga fiksne mreže mobilnim i snižavanjem cijena fiksnih usluga na tržištu )

jednom regionu ili državi. Zbog toga Crna Gora treba da formulacijom svoje politike SEK nastojati da:

- 1) Ojača zdravu i fer konkurenciju koja će stimulirati osavremenjavanje i uvođenje novih usluga i investiranje u nove tehnologije od strane domaćih i stranih investitora, uključujući i postojeće i potencijalne učesnike na tržištu; međutim, ne trebaju se stimulirati nove konkurenti koji ne bi na tržište donijeli ništa osim iskorišćavanja mogućnosti arbitraže cijena koja je uzrokovana neizbalansiranošću tarifa koja će opstajati još neko vrijeme i na kraju biti uklonjena. Korist od ovakve konkurencije ograničila bi se samo na smanjenje cijena određenih usluga za mali broj korisnika koji bi iskoristili arbitražu cijena, dok bi većina preostalih korisnika bila pogođena poslasticama odliva prihoda od operatora koji su konkurentni na osnovu pravih unapređenja usluga ili poslovanja;
- 2) U svoju politiku uključi fleksibilnost i orijentaciju na budućnost, čime se prepoznaju suštinske promjene koje se dešavaju u sektoru elektronskih komunikacija širom svijeta sa neizvjesnostima koje one nose. Na primjer, segmentiranje cijena za razne usluge koje će koristiti istu mrežu sa komutacijom paketa u cilju formiranja troškovno orijentisanih cijena za te usluge, koje je danas možda potrebno zbog podsticaja ulasku konkurenta na tržište, postaće toliko proizvoljno da će ove procedure biti besmislene. Zbog navedenog ovo bi se moralo smatrati samo kao prelazno rješenje. Sledeći lokalni primjer poželjne fleksibilnosti je taj da dok god nema konkurencije u sistemima širokopojasnog pristupa (što je trenutno slučaj) postoji potreba da se nametne formiranje razumnih veleprodajnih cijena širokopojasnih usluga koje Telekom pruža ostalim operatorima, kako bi se omogućila konkurencija u oblasti pružanja usluga. Međutim, kad se (i ako se) konkurencija jednom uspostavi i ustali (npr. izgradnjom kablovskih mreža ili bežičnih širokopojasnih mreža), Telekomu se mogu smanjiti ili potpuno ukloniti po tom pitanju nametnute regulatorne obaveze (npr. u oblasti raščlanjivanja lokalne petlje);
- 3) Sagleda iskustava (i pozitivna i negativna) ostalih zemalja koje su do liberalizacije sektora telekomunikacija (ili sada elektronskih komunikacija) prešle put koji čeka i Crnu Goru, i na taj način izbjegne štetne i iskoristi pozitivne efekte.

Crna Gora naročito treba da :

- 1) Prihvati najbolju praksu EU i drugih zemalja, ali i da je prilagoditi specifičnim uslovima u Crnoj Gori, kada i gdje je to opravdano;
- 2) Uvaži posebnu ulogu i situaciju Telekoma CG obzirom na (a) velike investicije koje su u njega uložene i politiku koja je prema njemu vođena i (b) njegovu trenutnu i buduću ulogu kao glavnog pružaoca usluga fiksne mreže, a naročito pristupne mreže;
- 3) Primijeni slične regulatorne principe (u smislu njihovog uporedivog značaja) i na fiksne i mobilne mreže i usluge, naročito pri odlučivanju kada, gdje i kako uvesti, ukloni ili umanjiti obaveze operatora koji su okarakterisani kao operatori sa značajnom ulogom na tržištu. Međutim, željeni dugoročni cilj je svođenje neophodne regulacije na najmanju moguću mjeru, prepuštajući zakonitostima tržišta da održavaju zdrav Sektor koji dugoročno pružaja blagodeti korisnicima i ukupnoj privredi;
- 4) Nastoji da formira ambijent u kojem će potencijalni novi investitori (i domaći i strani) moći da donesu racionalne procjene o atraktivnosti planiranih investicija u Sektor (o riziku investicije i povraćaju kapitala), pri čemu te procjene neće biti opterećene neopravdanim preprekama za ulazak na tržište, kao što su:

- prevelike, troškovno neopravdane cijene licenci (ovlašćenja) i prepreke u korišćenju kapaciteta mreža postojećih operatora koji su potrebne za pružanje usluga ciljnoj grupi korisnika potencijalnih investitora;
- 5) Pri regulaciji tržišta primjenjuje princip tehnološke neutralnosti. Tako na primjer, pri pružanju usluge univerzalnog servisa dozvoliće se upotreba i fiksnog i bežičnog pristupa, pri čemu će izbor tehnologije koja ispunjava postavljene zahtjeve zavisiti od ekonomičnosti ponuđenih rješenja;
  - 6) Kad god je moguće koristiti podsticajne mjere prema operatorima u cilju postizanja različitih ciljeva, kao i kaznene mjere u slučaju kršenja propisa, ili razumnu kombinaciju oba pristupa. Na primjer, prilikom troškavnog određivanja cijena, operatoru na kojeg se primjenjuje taj režim će se dozvoliti da zadrži i određeni dio ostvarene uštede, pa neće biti obavezan da smanji cijenu u punom iznosu smanjenja troškova (Vidi u dodatku 3A- pregled principa podsticajne regulacije, koji se zasniva više na potsticanju "dobrog ponašanja" operatora nego kažnjavanju "lošeg");
  - 7) Što je prije moguće stvori jasne i razumne uslove za razvoj mreža kablovske distribucije u Republici koje se mogu upotrebljavati za distribuciju programskih i ostalih sadržaja za pružanje komunikacionih usluga, kroz konkurenciju telefonskim mrežama;
  - 8) Koordinira i obezbijedi doslednost i međusobnu podršku Strategije elektronskih komunikacija i Strategije ICT (informacione i komunikacione tehnologije) u Crnoj Gori.

Dugoročno gledano, Crna Gora će nastojati da na najmanju moguću mjeru smanji potrebu, a samim tim i opterećenje, direktnog nametanja regulacionih mjera, prvenstveno se oslanjajući na postizanje ciljeva Sektora pomoću efikasne i održive konkurencije. Krajnji cilj će biti da regulatorno tijelo interveniše samo onda kad je neophodno spriječiti ili zaustaviti zloupotrebu jake pozicije na tržištu jednog ili malog broja pružaoca usluga, ili u cilju potrebe zaštite interesa korisnika (pojedinačno ili u okviru definisanih socijalnih ciljeva) koja je nastala navedenim zloupotrebama ili iz nekog drugog razloga. U cilju uzimanja u obzir specifičnosti SEK-a, kao što su brze tehnološke promjene i neophodna i kritična uloga interkonekcije mreža konkurentnih operatora, specifična regulacija SEK-a će se dopunjavati opštim zakonima iz oblasti privrednog prava i oblasti konkurencije.

Osnova na kojoj Crna Gora vodi politiku namijenjenu stimulaciji konkurencije u Sektoru se zasniva na činjenici da je konkurencija provjereno i neophodno (ali ne i dovoljno) sredstvo kojim se postiže i obezbeđuje ostvarenje ciljeva:

- da fizička i pravna lica i ostali korisnici elektronskih komunikacionih usluga mogu koristiti i uživati u pogodnostima koje pružaju te usluge i
- da se stvori i održi zdrav poslovni i investicioni ambijent za SEK.

U svrhu postizanja ovih ciljeva, Strategija određuje sledeće prioritete:

- 1) Izmjene i dopune postojećeg Zakona o telekomunikacijama u skladu sa EU direktivama, kao i ostalih sa njim povezanih zakona, u cilju postizanja čvršćeg i konzistentnijeg zakonskog okvira za stimulaciju i nadzor konkurencije u Sektoru;
- 2) Potrebu za izradom novih ili dopunom postojećih zakona koji će uspostaviti sveobuhvatan pravni i funkcionalni okvir u kojem se mogu zajedno razvijati mrežne usluge za potrebe i Vlade i privrede (u širem smislu e- poslovanje i e-Vlada), sa razumnim rizicima za pružaoce ovih usluga i bez njihovog izlaganja nejasnim, loše definisanim ili samovoljnim procedurama lokalne ili državne vlasti;

- 3) Aktivnosti na utvrđivanju nadležnosti, finansiranja i definisanju prioriteta za reorganizovanog regulatora SEK-a - Agencije za elektronske komunikacije i poštu (AEKP), uz obezbjeđivanje svih ljudskih i finansijskih potencijala i stručnosti za donošenje i primjenu podzakonskih akata i pravilnika koji su potrebni za zaživljavanje i praktičnu primjenu Strategije.
- 4) Organizovanje Vlade u cilju poboljšanja efikasnosti i minimizacije njenih investicionih i operativnih troškova pri planiranju i primjeni elektronskih komunikacionih mreža i servisa koje ona treba da pruži stanovništvu i privredi. Kao najveći korisnik elektronskih komunikacionih usluga pa samim tim i glavni izvor prihoda za operatore, Vlada može osmišljenom upotrebom svoje značajne kupovne sposobnosti (u okviru lokalnog tržišta) značajno uticati na ponašanje operatora;
- 5) Definisanje mehanizama za prevazilaženje ili efikasno ublažavanje ograničenja i problema koji su nametnuti relativno ograničenim iskustvom i finansijskim i stručnim resursima u sektoru elektronskih komunikacija, a posebno problemom privlačenja i zadržavanja kadrova u Vladi koja pruža lošije nivoe zarada od ostalih poslodavaca.

Kao što je ranije naglašeno, Strategija SEK-a svojom taktikom sprovođenja mora biti fleksibilna i prilagodljiva promjenama situacije, bilo da su te promjene uzrokovane spoljašnjim faktorima ili unutrašnjim razvojem. Strategiji treba pridružiti određene konkretne i vremenski zacrtane ciljeve koji su prvenstveno orjentisani ka uslugama i dobrobitima korisnika i zadovoljenju njihovih prohtjeva.

## 2.12. KONKRETNI CILJEVI

U ovom poglavlju je vršena ocjena trenutnog stanja SEK-a u Crnoj Gori. Kao rezultat ove ocjene određeno je nekoliko posebnih prioritetnih ciljeva u cilju prevazilaženja postojećih slabosti i izgradnje sektora koji će biti jedan od pokretača privrednog i socijalnog razvoja. Uz navedene ciljeve ( za koje su u sljedećoj tabeli prikazana grupa kvantifikovanih indikativnih ciljeva), pružiće se i opis sredstava koje omogućava napredak u njegovom ostvarivanju, kao i definisanje željenih efekata koji se postižu njihovim dejstvom :

### **SREDSTVA ZA POSTIZANJE CILJEVA :**

- a) Uvođenje pouzdane i efikasne konkurencije na tržište fiksnih mreža i servisa,
- b) Uvođenje pouzdane i efikasne konkurencije na tržište internet servisa,
- c) Uobličavanje regulatornog okvira Sektora kako bi se što više prilagodio sa principima i politikom oličenom EU direktivama i olakšao napredak u ostvarivanju ciljeva,
- d) Efikasna upotreba ograničenih resursa, naročito frekvencijskog spektra
- e) Stvaranje i unapređivanje svijesti u Crnoj Gori i šire o vrijednosti, angažovanosti i napretku Crne Gore u izgradnji jakog nacionalnog brenda (vezano za ECS i ICT infrastrukturu i usluge) kakav su u prošloj dekadi napravile neke nordijske zemlje i Estonija.

**EFEKTI :**

- a) Poboljšanje mogućnosti i odnosa karakteristika/cijena usluga elektronskih komunikacija, kako bi bili konkurentne u širem poređenju sa evropskim zemljama,
- b) Raspoloživost rastrostranjenog i ekonomski dostupnog širokopojasnog pristupa za potrebe stanovništva i privrede,
- c) Značajna i stalno rastuća upotreba on-line informacija i transakcija od strane stanovništva i privrede u svrhu njihovih sopstvenih poslova, socijalnih i komercijalnih potreba i odnosa sa državnim organima.

Ostvareni napredak u postizanju ovih ciljeva treba mjeriti i procijenjivati u određenim intervalima, najmanje jednom godišnje, kako bi se ciljevi mogli modifikovati ili njihovo postizanje dodatno potpomoći ukoliko se ustanovi da je napredak sporiji od očekivanog.

U sledećoj tabeli je prikazana početna grupa indikativnih ciljeva, pri čemu se uzela u obzir već postignuta relativno velika penetracija fiksnih i mobilnih usluga, uz naznaku koja ministarstva ili agencije trebaju imati prvenstvenu nadležnost u njihovom postizanju i praćenju njihovog razvoja.

**Tabela 2.5. : Konkretni indikativni ciljevi SEK-a**

| Opis cilja/primarno nadležno tijelo*  | Trogodišnji cilj (2009)  | Petogodišnji cilj (2011)   | Desetogodišnji cilj (2016)   |
|---|--|--|--|
| Osnovne telefonske usluge (fiksne i mobilne)/ AEKP+ME                                   | Efikasan univerzalni pristup   | Efikasan univerzalni pristup   | Efikasan univerzalni pristup   |
| Cijene fiksnih i mobilnih telefonskih usluga(OECD korpa usluga) <sup>18</sup> / AEKP+ME | Cilj se ustanovljava saradnjom ministarstva i Agencije, uz očekivanje značajnog smanjenja ,u odnosu na cijene iz 2005, u određenim( ali ne nužno u svim) segmentima                                    | Jednake ili bolje od evropskog prosjeka  | Među 25% najpovoljnijih evropskih zemalja  |
| Pristup internetu/ AEKP+ME  | Najmanje 1 javna pristupna tačka u svakoj Mjesnoj zajednici; kampanje "jedno domaćinstvo-jedan pristup internetu " i " sva preduzeća na internetu"   | Postizanje nivoa upotrebe Interneta od 50% stanovništva koje ima pristup na Internet (što je Estonija postigla 2005. god).   | Masovna upotreba interneta; skoro 100% stanovništva i sva preduzeća imaju mogućnost pristupa Internetu <sup>19</sup> )   |
| Širokopojasni pristup / AEKP+ME   | penetracija širokopojasnog pristupa (min 512 Kbps downstream) u 5% domaćinstava; bežični pristup na značajnom broju javnih lokacija i ustanova (hoteli, kafei, čitaonice; započeto pružanje 3G servisa | Penetracija širokopojasnog pristupa u 12% domaćinstava (što je Estonija postigla 2005. god); uobičajena upotreba brzina download-a iznad 2Mb/s;široko rasprostranjen bežični pristup na promjenljivoj lokaciji; značajan broj 3G+ mobilnih korisnika | Većina domaćinstava i sva preduzeća imaju široko-pojasni pristup, širokoprisutan bežični pristup na promjenljivoj lokaciji i 3G+ usluge ; brzina download-a 3-5 Mb/s |
| Digitalna radiodifuzija / EAKP+ME+ MKM  | Početak uvođenja digitalne radiodifuzije   | Pokriveno 60% domaćinstava   | Postignuta potpuna digitalizacija  |
| Usluge E-Vlade/ Sekretarijat za razvoj + nadležna ministarstva                          | Cilj koji treba ustanoviti kao % osnovnih javnih servisa koji su on-line raspoloživi za stanovništvo i preduzeća. (vidi dodatak 4)   | Cilj koji treba ustanoviti kao % osnovnih javnih servisa koji su on-line raspoloživi za stanovništvo i preduzeća (vidi dodatak 4)  | Preporučljivi dugoročni cilj: Potpuna on-line raspoloživost osnovnih javnih usluga   |
| ICT u obrazovanju/ ME+MNP   | Ciljevi koje će ustanoviti ME i MNP u obliku odnosa (učenik/PC), i penetracije (% škola sa širokopojasnim pristupom Internetu <sup>20</sup> )  | Ciljevi koje će ustanoviti ME i MNP u obliku odnosa (učenik/PC), i penetracije (% škola sa širokopojasnim pristupom Internetu  | Preporučljivi dugoročni cilj: 1 PC / učeniku Svaka škola sa širokopojasnim pristupom Internetu   |

\* MNP- Ministarstvo nauke i prosvete; ME - Ministarstvo ekonomije; MKM- Ministarstvo kulture i medija

<sup>18</sup> Organizacija za ekonomski razvoj i saradnju (OECD) je formirala određen broj potrošačkih korpi koje služe za upoređivanje cijena usluga fiksnih i mobilnih mreža u različitim zemljama. Ove korpe pružaju osnovu i za mnogo sveobuhvatniju ocjenu nivoa cijena telefonskih usluga u Crnoj Gori u odnosu na ostale zemlje od one koja se je do sada pravila. Navedeni ciljevi su preliminarni i indikativni i trebaju se detaljnije razraditi

<sup>19</sup> Po Akcionom planu WSIS-a – 100% stanovništva treba da ima pristup Internet-u bar preko telecentara do 2015 godine

<sup>20</sup> Mogu se po želji ustanoviti različiti ciljani odnosi za osnovne i srednje škole

### **3. PREPORUKE**

Ovo poglavlje opisuje ključne preporuke za Strategiju sektora elektronskih komunikacija (SEK-a), osnovne informacije o okolnostima i opravdanost tih preporuka.

#### **3.1. PREPORUKE O ZAKONIMA I REGULATIVI**

##### **3.1.1. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O TELEKOMUNIKACIJAMA I ODGOVARAJUĆE IZMJENE ZAKONA O RADIODIFUZIJI**

###### **Osnovne informacije i opravdanost**

Važeći zakonodavni okvir sektora EC pati od određenih dvosmislenosti, neadekvatnosti, nedostatka jasne uloge regulatornih agencija (Agencije za telekomunikacije i Agencije za radiodifuziju) i pravila rada koje treba da poštuju postojeći i budući operatori. Ova situacija se ne razlikuje od one u drugim zemljama. Ovo je djelimično uzrokovano time što postojeća regulativa i zakonodavstvo<sup>21</sup>) ne idu u korak sa suštinskim promjenama u ambijentu EC-a kao što su konvergencija i porast uloge IP usluga. Pored toga, postojanje dvije regulatorne agencije čije se određene nadležnosti preklapaju uzrokuje finansijsku neefikasnost (troškovi razdvojenog korišćenja sredstava i usluga koji bi se inače mogli dijeliti) koju je teško opravdati u uslovima loše finansijske situacije u Crnoj Gori.

Sledeće preporuke su date u cilju uspostavljanja većeg sklada i jasnoće kao i otklanjanja nepotrebnih administrativnih troškova zakonodavno-regulatornog okvira Sektora.

###### **PREPORUKA - R0**

###### **– IZMJENE ZAKONA O TELEKOMUNIKACIJAMA I ODGOVARAJUĆE IZMJENE ZAKONA O RADIODIFUZIJI-**

Zakon o telekomunikacijama treba izmijeniti u dijelu uloge, nadležnosti i upravljanja regulatornom agencijom. Cilj ovih promjena je da se formira ambijent koji ojačava mogućnosti za konkurenciju u pružanju usluga elektronskih komunikacija u

---

<sup>21</sup> Tako naprimjer Odredba o telekomunikacijama u SAD iz 1996 samo jednom pominje internet i to u vezi sa prenošenjem neprikladnih sadržaja, što je ironično proglašeno neustavnim od strane Vrhovnog suda

Crnoj Gori, uzimajući u obzir konvergenciju infrastrukture sistema telekomunikacija i radiodifuzije, kao i pojavu višenamjenskih mreža sa komutacijom paketa i mreža širokopojasnog pristupa, kao i dodatno usklađivanje Zakona sa direktivama EU. Ove izmjene će imati uticaj na Zakon o radiodifuziji i zahtijevaće jednovremeno i njegove odgovarajuće izmjene. Sva pitanja i nadležnosti u vezi regulacije svih vrsta elektronskih mreža i usluga (tj. i prenosa programskog sadržaja) obuhvatiće se prenesena na izmijenjeni Zakon o telekomunikacijama, dok će se jasno naglasiti uslovi za koordinaciju između regulacije programskog sadržaja i regulacije mreža za prenos tog sadržaja (vidi naredene preporuke R2 i R3).

Preporučene izmjene se trebaju primijeniti na način da se očuva napredak koji je postignut zadnjih godina u oblasti regulative i zakonodavstva medija i programskih sadržaja. Tako naprimjer, sačuvaće se različitosti između izmijenjenih Zakona o radiodifuziji i Zakona o telekomunikacijama, pa će se aktivnosti objedinjenog regulatora sprovoditi na osnovu oba zakona koji se primjenjuju na određene oblasti regulacije. Kao pitanja od suštinske važnosti kod oba zakona će biti naznačena kritična prožimanja ili aktivnosti u kojima je potrebna koordinacija i saradnja pri regulaciji prenosa signala (odnosno elektronskih komunikacionih mreža) i regulaciji programskog sadržaja.

### **3.1.2. ODNOS ZAKONODAVSTVA SEKTORA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA I OSTALOG ZAKONODAVSTVA**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Razvoj tržišta usluga elektronskih komunikacija će biti uslovljen ambijentom i mogućnostima razvoja i primjene online i mrežnih aplikacija i usluga koje i same koriste elektronske komunikacione mreže i usluge, stvarajući na taj način dodatni saobraćaj i prihod za SEK. Usled navedenog, u Strategiji treba obratiti pažnju na one zakone koji utiču na mogućnost i zainteresovanost privrede, Vlade i krajnjih korisnika da prihvate ove usluge za obavljanje svojih svakodnevnih funkcija i aktivnosti.

## **PREPORUKA R1**

### **- KOORDINACIJA STRATEGIJE I OSTALIH INICIJATIVA ZAKONODAVSTVA-**

Ministarstvo ekonomije, kao tijelo nadležno za politiku Sektora, treba da obezbijedi aktivnu koordinaciju sa drugim tijelima Vlade i zainteresovanim organima koji su uključeni u izradu promjena postojećeg Zakona i uvođenje novih zakona iz oblasti koje utiču na perspektivu razvoja novih i unaprijeđenih online aplikacija i usluga. Izmijenjeni Zakon telekomunikacijama treba da sadrži jasno formulisane odredbe koje definišu koordinacione aktivnosti, uzajamni uticaj ovog zakona i zakona iz ostalih oblasti (postojećih i onih koji će se tek usvojiti) koji će uticati na razvoj sektora elektronskih komunikacija. U ove zakone ulazi i onaj najvažniji - Zakon o radiodifuziji (vidi predhodnu Preporuku R0). Ostali zakoni koji imaju uticaj na Sektor, putem svog uticaja na mogućnost investiranja u Sektor ili na preduslove za razvoj i široko prihvatanje mrežnih usluga (npr. e-vlada, e-biznis i sl.) između ostalog obuhvataju (ovo je ilustrativna, što ne znači i konačna lista) :

- a) Pravo intelektualne svojine
- b) Bezbjednost i privatnost
- c) Zaštitu korisnika



- d) E- trgovinu
- e) Digitalni (elektronski) potpis
- f) Finansiranje lokalnih samouprava (vidi Preporuku R10).

Neke od ovih zakona Skupština još nije usvojila (npr. Zakon o zaštiti potrošača do maja 2006. nije bio usvojen), dok je kod drugih zakona neophodno izvršiti izmjene i dopune.

### **3.1.3. RESTRUKTURIRANJE REGULATORNIH AGENCIJA**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Organizacija, upravljanje, nadležnosti, uloga i aktivnosti regulatornog organa ( ili regulatornih organa ) koje su najpogodnije za ECS u Crnoj Gori moraju odražavati uticaje i trendove koji su očigledni na opštem i regionalnom nivou, kao i okolnosti koje su karakteristične za Crnu Goru. Ove specifične okolnosti uključuju veoma malo tržište, ograničene ljudske i finansijske resurse, ekonomske i društvene posledice nesrećnih događaja devedesetih godina, kao i nedavna dešavanja u sektoru telekomunikacija, naročito kupovinu Telekomu Crne Gore od strane mađarskog Telekomu (Matav), koji je u vlasništvu Deutsche Telekomu.

I globalni i regionalni, a naročito faktori i uticaji Evrope i Evropske unije (kao što su Direktive EU o elektronskim komunikacijama), favorizuju objedinjavanje ili ujedinjenje tehničkog dijela regulacije infrastrukture za radiodifuziju i regulaciju telekomunikacija u jedno tijelo, omogućavajući određenu fleksibilnost da li će i regulacija sadržaja, odnosno programa koji se emituju, biti prenešena na to regulatorno tijelo. U ovom dokumentu ne govorimo o regulisanju poštanskih usluga, jer to nije u okviru projekta, ali treba napomenuti da je regulacija poštanskih usluga već postala odgovornost postojeće Agencije za telekomunikacije u Crnoj Gori (koja je preimenovana u Agenciju za telekomunikacije i poštansku djelatnost-ATP), kao što je slučaj u mnogim evropskim zemljama.

Sa globalne i regionalne perspektive, za Crnu Goru postoje dvije alternative:

1. Potpuno objedinjavanje postojeće Agencije za telekomunikacije i poštansku djelatnost i Agencije za radiodifuziju u jedno regulatorno tijelo - Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost. Ovakav princip ustanovljavanja takozvanog konvergentnog regulatora može se naći npr. u Italiji, Velikoj Britaniji, Kanadi, Maleziji, Južnoj Africi, dok u mnoge zemlje zadržavaju različitog regulatora za elektronske komunikacione mreže i regulatora za medijske sadržaje, kao npr. Francuska, Belgija, Češka, Irska, Holandija itd.
2. Prenosjenje svih tehničkih nadležnosti Agencije za radiodifuziju (na primjer, onih koje se odnose na raspodjelu i nadzor frekvencija i stvaranje uslova za kablovske TV sisteme) na Agenciju za telekomunikacije, i zadržavanje Agencije za radiodifuziju kao regulatora za programski sadržaj.

Postoje argumenti i za i protiv obje alternative. Ovi argumenti će se rezimirati u ovom paragrafu, mada je Vlada još prije početka izrade Strategije donijela odluku o spajanju Agencija ( kroz Agendu ekonomskih reformi 2002-2007), u okviru nastojanja da se kroz smanjenje broja i povećavanje efikasnosti regulatornih tijela doprinese smanjivanju ukupnih troškove koji se nameću privredi i društvu.

Postojanje jedinstvene Agencije bi omogućilo korišćenje zajedničke infrastrukture (objekata, vozila, opreme i softvera za monitoring i za baze podataka ), kao i dijela kadrovskih resursa (na primjer, onih koji rade na planiranju i monitoringu frekvencija, izdavanju licenci, međunarodnim odnosima, zaštiti korisnika, finansijama, zajedničkim službama i sl. ) čime bi se smanjili ukupni troškovi regulacije i olakšala neophodna koordinacija regulatornih aktivnosti vezanih za sadržaj/program i za tehničke i tržišne aspekte elektronskih komunikacija. Ovo postaje sve više važno u predstojećem ambijentu konvergentnih mreža (npr. u slučaju integracije difuzije programa radija i televizije u prenos putem interneta ili širokopojsnih celularnih mreža). Formiranje jedinstvenog regulatora bi razvilo jedinstvenu regulatornu filozofiju i praksu koja bi se zasnivala na transparentnosti i korektnosti. Ovo bi olakšalo sve veću potrebu međusobne povezanosti regulacije prenosnih mreža i regulacije sadržaja koja će se ubuduće povećavati potrebom za ekspertizom iz obje navedene oblasti, kako bi se riješila pitanja koja proističu iz interaktivnih programskih sadržaja omogućenih novim tehnologijama. Ovo bi takođe konačno omogućilo režim izdavanja na jednom mjestu ("one stop shop") licenci za operatore koji jednovremeno pružaju usluge prenosa telekomunikacionih i radiodifuznih sadržaja, zaviseći pri tome od ograničenih resursa kao što su frekvencijski spektar i pravo pristupa.

S druge strane, može se raspravljati o tome da su stručni poslovi, discipline, metode i stručna praksa koju zahtijeva djelatnost regulacija sadržaja toliko različiti u odnosu na tehničku regulaciju da bi se objedinjavanjem ovih problematika u jedno regulatorno tijelo moglo rizikovati da jedno od njih postane neopravdano podređeno drugom ukoliko zajedničkom organizacijom dominiraju stručni poslovi nekog od navedenih tijela. Međutim, taj problem nije spriječio neke druge zemlje da usvoje pristup jedinstvenog regulatornog tijela za elektronske komunikacije i radiodifuziju. Argumenti u korist konvergentnog regulatora leže i u međusobnom prožimanju i razmjeni iskustava unutar tih različitih stručnih poslova koja se može postići organizacionim okvirom koji omogućava regulatoru da učvrsti i razvije rješenja za izazove koje donosi konvergencija sa aspekta multidisciplinarnosti. Efikasno rukovođenje bi trebalo da bude u stanju da uspostavi ravnotežu između dinamika različitih priroda stručnih poslova u okviru iste organizacije, što je slučaj u mnogim preduzećima (npr. ravnoteža između vrlo različitih priroda stručnih poslova uspješnih prodavaca, inženjera i osoblja iz sektora razvoja u nekoj firmi ). Dalje, imajući u vidu finansijsku situaciju u kojoj se Crna Gora nalazi, značajan prioritet treba dati smanjenju ukupnih troškova koji se nameću stanovništvu i privredi, uključujući i onih za regulatorne aktivnosti.

Dakle, za Crnu Goru je poželjnija alternativa 1 . Bez obzira što su problematike stručnih poslova tehničke regulacije i regulacije programskog sadržaja vrlo različite ( što mora odražavati i unutrašnja organizacija objedinjenog regulatora) postoji dovoljno ekonomskih razloga koji mogu i koji bi trebali da budu postignuti alternativom 1 u odnosu na alternativu 2. Javni sektor u Crnoj Gori mora postići maksimalnu ekonomsku efikasnost, ukoliko želi postići funkcionalnu efikasnost i naklonost javnosti.

Ovakav zaključak koji ide u prilog prvoj alternativni (odnosno, jedinstvenoj AEKP) zavisi od definisanja i sprovođenja principa efikasnog upravljanja kako bi se osigurala nezavisnost regulatornog tijela od »neprikladnih« uticaja bilo od strane subjekata koji su predmet regulisanja, bilo od Vlade, i uskladili vrlo različiti principi koji trenutno definišu upravljanje ove dvije Agencije. Treba istaći da su neke zemlje, iako je do sada to manji broj, takođe objedinile regulatora elektronskih komunikacija i regulatora radiodifuzije odnosno programskog sadržaja (u Evropi npr. Italija, Velika Britanija, Bosna i Hercegovina, a u ostalim regionima npr. Malezija, Kanada, Australija, Južna Afrika).

Island (oko 260.00 stanovnika) je takođe primjer jedinstvenog regulatora. Interesantno je da se Island globalno visoko kotira po komparativnim pokazateljima dostignuća u oblasti ICT (po Global IT Raport-u drugi u svijetu po indeksu stanja telekomunikacione mreže)

Izazov primjene principa dobrog upravljanja predloženim objedinjenim regulatornim tijelom je težak zbog različitih principa koji su prisutni u postojećim procedurama upravljanja Agencijom za telekomunikacije i Agencijom za radiodifuziju. Agencija za telekomunikacije za svoj rad odgovara Vladi (odnosno, Ministarstvu ekonomije) koja imenuje Direktora Agencije, dok Agencijom za radiodifuziju upravlja Savjet čije članove predlaže Vlada, Univerzitet Crne Gore, Udruženje radiodifuznih emitera Crne Gore, ne uključujući udruženja za javne radiodifuzne usluge, nevladine organizacije i udruženja građana koja su uključena u zaštitu ljudskih prava i sloboda i nevladine organizacije u oblasti medija. Članove Savjeta mora odobriti Skupština. Savjet imenuje Direktora Agencije za radiodifuziju putem javnog oglasa.

Prednost kod tipa upravljanja koji se sreće kod Agenciji za radiodifuziju je ta što jasno pokazuje nezavisnost regulatornog tijela od Vlade, što predstavlja jedan od kriterijuma propisanih Preporukom Savjeta Evrope R(2000)23 za oblast radiodifuzije, kao i Direktivom 2002/21/EC za oblast elektronskih komunikacija (u specijalno osjetljivom slučaju ako u sektoru koji se reguliše postoje preduzeća u državnom vlasništvu), što se nadzire od strane Evropske komisije kako u Crnoj Gori, tako i drugim zemljama Jugoistočne Evrope koje mogu postati, ili su već, kandidati za ulazak u Evropsku uniju. Nasuprot tome, postojeća Agencija za telekomunikacije u većoj mjeri zavisi od Vlade, što je još više naglašeno činjenicom da višak sredstava ostvaren u toku godine mora biti uplaćen u budžet Republike, a ne upotrijebljen u svrhe koje su direktno vezane za sektor elektronskih komunikacija. Međutim, nedavnom privatizacijom Telekom Crne Gore uklonjen je jedan od glavnih uzroka konflikta interesa, odnosno konflikta interesa Vlade kao nadzornog tijela nad regulatornim tijelom za elektronske komunikacije, i njenog položaja kao većinskog akcionara u glavnom operatoru čiji su finansijski rezultati (a time i mogućnost da se profit preusmjeri u budžet Republike) neizbježno zavisni od odluka regulatornog tijela.

U svakom slučaju, nezavisnost regulisanja Sektora, kako je prikazano na regionalnom nivou u Direktivama Evropske unije i globalnom nivou u sklopu Svjetske trgovinske organizacije kojoj je Crna Gora podnijela zahtjev za članstvo, ima dva osnovna atributa:

- a) Nezavisnost regulatornog tijela od predstavnika industrije elektronskih komunikacija (što je najvećim dijelom postignuto kroz privatizaciju), a i ostalih djelatnosti koje regulator kontroliše u okvir njegove nadležnosti, i
- b) Nezavisnost regulatornog tijela od nadležnog ministarstva u vladi (na primjer, u ovom slučaju Ministarstva ekonomije).

Navedeni zahtjevi za nezavisnošću su u nekim zemaljama koje su liberalizovale Sektor doveli do osnivanja regulatornih agencija koja je pravno razdvojene od ministarstva, odnosno drugog organa nadležnog za kreiranje politike Sektora. Ovo razdvajanje se smatra naročito važnim u parlamentarnim sistemima gdje je nadležni Ministar obično izabrani član zakonodavnog organa. Usled navedenog, standardi Svjetske trgovinske organizacije WTO (kroz Opšti sporazum o trgovini i uslugama ili »GATS«), kao i najbolja međunarodna praksa, sugerišu da crnogorska regulatorna agencija za sektor elektronskih komunikacija treba da bude strukturalno razdvojena od Ministarstva ekonomije.

Međutim, struktura koja je usvojena u slučaju Agencije za radiodifuziju, kod koje brojne institucije direktno učestvuju u imenovanju rukovodstva Agencije, ima nedostatak zbog

uključivanja većeg broja ljudi koji nemaju pravo znanje ili iskustvo u oblasti elektronskih komunikacija ( kod ovih institucija, što ne mora da znači i kod same Agencije ), sa vjerovatnim rezultatom da će se ključne odluke u vezi tih važnih pozicija u rukovodstvu donositi više na osnovu političkih ili drugih kompromisa između interesnih grupa, nego na osnovu relevantnih kvalifikacija kandidata.

Druga realna alternativa, pri kojoj bi Agencija za elektronske komunikacije preko Vlade podnosila izvještaj organima koji imenuju njene Savjete, može se ustanoviti ugradnjom u Zakon i Statut Agencije snažnijih garancija za nezavisnost i autonomiju pri njenom radu i donošenju odluka. Takođe treba napomenuti da mnoge zemlje članice EU imaju usvojenu ovu drugu alternativu, gdje je regulatorna Agencija odgovorna ministarstvu nadležnom za njen sektor. Kako je već navedeno, glavni izvor potencijalnog konflikta u odnosa Vlada – regulatorno tijelo – vlasništvo nad postojećim operatorom od strane države, u Crnoj Gori je upravo otklonjen.<sup>22</sup>)

Nezavisnost regulacije ima i druge attribute, od kojih je najvažniji finansijska nezavisnost regulatora od nadležnog državnog organa koji kreira politiku. U brojnim zemljama, regulatorna agencija za ECS ima pravo da zadržava prihode ostvarene kroz izdavanje licenci, administrativne takse, novčane kazne i naknade za usluge. Ovakav aranžman obezbjeđuje zaštitu od političke kontrole nad agencijom prilikom vršenja njenih dužnosti. Uslov finansijske nezavisnosti je relativno lako ispuniti – prihodi i rashodi budžeta regulatornog tijela treba da budu kontrolisani od strane same Agencije, a ne pod kontrolom ministarstva. Ovo ne znači da regulator ne treba da bude odgovoran za upravljanje svojim budžetom. Ova odgovornost treba da bude prema ministarstvu odnosno drugom organu nadležnom za kontrolu svih državnih budžeta ili može biti prema zakonodavnom tijelu, odnosno parlamentu. U ovom smislu, sadašnja odredba Zakona o telekomunikacijama po kojoj Agencije za telekomunikacije manjak budžeta pokriva iz republičkog budžeta dok višak Agencije prenosi u isti budžet, nije prihvatljiva i trebalo bi je promijeniti.

Takođe se treba razmotriti i odgovornost pri sprovođenju politike. Pojedine države različito tretiraju ovo pitanje. U nekim zemljama, regulatorno tijelo je odgovorno samo pred sudovima koji imaju mogućnost sudske provjere njegovih odluka. U drugim zemljama, odluke regulatora mogu biti kontrolisane od strane drugih nadležnih regulatornih agencija (kao što je tijelo za obezbjeđivanje postojanja konkurencije, koje Crna Gora trenutno nema), kao i sudskih organa. Neke zemlje su uvele da je regulatorno tijelo odgovorno Vladi dok druge imaju sistem gdje je regulatorno tijelo odgovorno zakonodavstvu. Važno je da regulator ne smije biti u potpunosti nezavisan od spoljne kontrole i odobravanja načina na koje reguliše sektor. Predloženi novi mehanizam za preispitivanje odluka Agencije u slučaju podnošenja žalbe, prikazan je u daljem tekstu u preporuci R7.

Konačni ključni aspekt nezavisnosti koji treba navesti su uslovi za utvrđivanje kvalifikacija i postupka za imenovanje direktora agencije i moguće, zavisno od njene unutrašnje strukture, njenih drugih ključnih službenika. Oni, kao i sama Agencija, treba da budu osobe kod kojih su sjedinjene potrebne sposobnosti i znanje sa nezavisnošću i od subjekata koji se regulišu i od nedozvoljenog političkog uticaja. Veoma je naglašen izazov pronalaženja takvih lica u malim, a posebno relativno siromašnim sredinama kao što je Crna Gora. Njeni kadrovski potencijali su neizbježno brojčano ograničeni, a mnogi ili većina njih vjerovatno već zaposleni u Sektoru koji treba kontrolisati, odnosno

<sup>22</sup> Ovakav konflikt interesa još postoji u nekim evropskim zemljama – npr Slovenija

zaposleni su van zemlje na većim tržištima koja pružaju veće mogućnosti za njihove sposobnosti.

Postoje tri osnovne mogućnosti strukture regulatorne agencije:

1. Jedno lice;
2. Višečlana komisija ili
3. Odbor sa izvršnim direktorom.

Nekoliko zemalja koristi prvu opciju – jedno lice – u ranim fazama implementacije, liberalizacije i regulacije. Ovo je naročito je uočljivo kod zemalja: Velika Britanija, Irska i Hong Kong. Prednost ove opcije je ta da regulatorni proces postaje efikasniji i regulatorno djelovanje efektivnije. Međutim, za uspjeh ove opcije je nužno da taj pojedinac bude ekstremno dobro kvalifikovan u pogledu profesionalnog znanja i da je svjestan da je često neophodan osjećaj mjere pri donošenju odluka kako bi se smanjila vjerovatnoća arbitraže. Neophodno je osigurati značajnu mogućnost preispitivanja odluka, obično od strane sudova, kao protivtežu mogućim zloupotrebama ovakve pozicije.

Najčešće korišćena opcija je višečlana komisija. Broj članova je različit, ali generalno su to tročlane ili petočlane komisije. (Ključno je da broj članova bude neparan radi izbjegavanja mogućnosti podijele glasova na jednak broj). Ovaj model su prve uvele Sjedinjene Države početkom 20. vijeka i usvojen je od strane mnogih zemalja članica EU prema Direktivama Evropske komisije. Neke zemlje su obrazovale i veće komisije, težeći pri tome prije da se članovi komisije biraju na osnovu zastupljenosti subjekata koje oni reprezentuju, nego na osnovu profesionalne sposobnosti, kao mnogo poželjnijoj varijanti. Zastupanje određenih subjekata u ovakvim tijelima rezultira neefikasnom regulacijom, koju karakteriše »dogovorno glasanje« kao osnova za donošenje odluka, umjesto razmatranja činjenica i dobrih procjena. Takva situacija može takođe dovesti do dominacije u komisiji nekoliko dobro organizovanih ili dobro povezanih subjekata, što će dovesti do lošeg obavljanja funkcije same Agencije.

Odbor sa izvršnim direktorom je model koji se češće koristi u drugim sektorima nego u sektoru elektronskih komunikacija, mada za to ne postoji neki poseban razlog. Velika Britanija je, na primjer, koristila ovaj model u kontroli štampe i regulaciji sadržaja, ali ovi odbori su obično imali manji broj članova. Ovaj model dovodi do onih nedostataka koje karakterišu velike mnogočlane komisije, posebno ukoliko je odbor sastavljen isključivo od predstavnika zainteresovanih subjekata (koji su predmet regulacije), što je obično i slučaj.

Uobičajeno je kod ovog modela da izvršni direktor postaje *de facto* regulator, naročito kada članovi odbora nemaju dovoljno osoblja koje im pomaže pri vršenju njihovih funkcija. Vrlo kompleksna priroda regulatornih pitanja u ECS-u diktira da onaj ko vrši kontrolu nad pristupom informacijama, uglavnom kontroliše formulisanje (kreiranje) regulacije. Ovakva situacija učvršćuje mogućnost izvršnog direktora da usmjeri rad ostalih zaposlenih ka podržavanju formulisanje predložene regulacije i preduzme ili predloži regulatorne aktivnosti za koje je vjerovatno da će, u većini slučajeva, biti usvojene od strane drugih članova odbora bez (ili u maloj mjeri) suštinskog razmatranja valjanosti tih aktivnosti. Rezultat ovoga može biti nedovoljno odgovorno regulatorno tijelo jer je prava pozicija odgovorna za regulaciju – izvršni direktor – pozicijom odbora zaštićena od direktnog nadzora i kontrole.

U smislu prethodnih komentara i iskustava drugih zemalja, sledeće preporuke (R2 do R5) daju pregled predloženih uloga, strukture upravljanja i osnove finansiranja

AEKP koje treba regulisati novim Zakonom. Detaljnije o nadležnostima AEKP u Dodatku 3.

## **PREPORUKA R2**

### **– RESTRUKTURIRANJE REGULATORNIH AGENCIJA-**

Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost (ATP) i Agencija za radiodifuziju (ARD) treba da budu objedinjene u jednu agenciju – Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (AEKP). Ovaj jedinstveni regulator će biti organizovan u skladu sa ranije opisanim izmjenama Zakona, koje će pratiti EU direktive i preporuke, a naročito EU direktivu 2002/21/EC i preporuku Savjeta Evrope R(2002)23 koje zahtijevaju:

- a) nezavisnost ključnih subjekata regulacije(Vlade, regulatora i učesnika na tržištu) i
- b) jedinstveni regulatorni okvir za sve prenosne mreže, bez obzira na signale koji se prenose tim mrežama.

AEKP će biti organizovana tako da će u sebi posebno sadržati i dva specijalizovana sektora i to :

- a) Sektor za tehničku i ekonomsku regulaciju mreža i servisa elektronskih komunikacija, i
- b) Sektor za programske sadržaje i zaštitu korisnika.

Ostali sektori će biti uspostavljeni shodno odgovarajućim opsezima nadležnosti bilo po osnovu tehnologije (npr za radio sisteme/spektar) ili po osnovu stručnih znanja (npr ravni, kadrovski ) ili odgovornosti (npr za poštansku djelatnost).

Ministarstvo ekonomije treba da bude u ime Vlade nadležno za nadzor nad AEKP, uz potrebu jačanja stručnih resursa iz oblasti elektronskih komunikacija koji mu trenutno stoje na raspolaganju (pogledati Preporuku za Vladu -G3 u daljem tekstu). Dodatak 2 pruža više detalja o podjeli, nadležnostima i povezanosti Ministarstva ekonomije i AEKP. Sledeća preporuka opisuje upravljanje AEKP i odnos i raspodjelu nadležnosti između Parlamenta, Vlade i AEKP u oblasti elektronskih komunikacija.

## **PREPORUKA R3**

### **– PROCEDURE ZA UPRAVLJANJE, IZBOR I IMENOVANJE UPRAVE REGULATORNE AGENCIJE-**

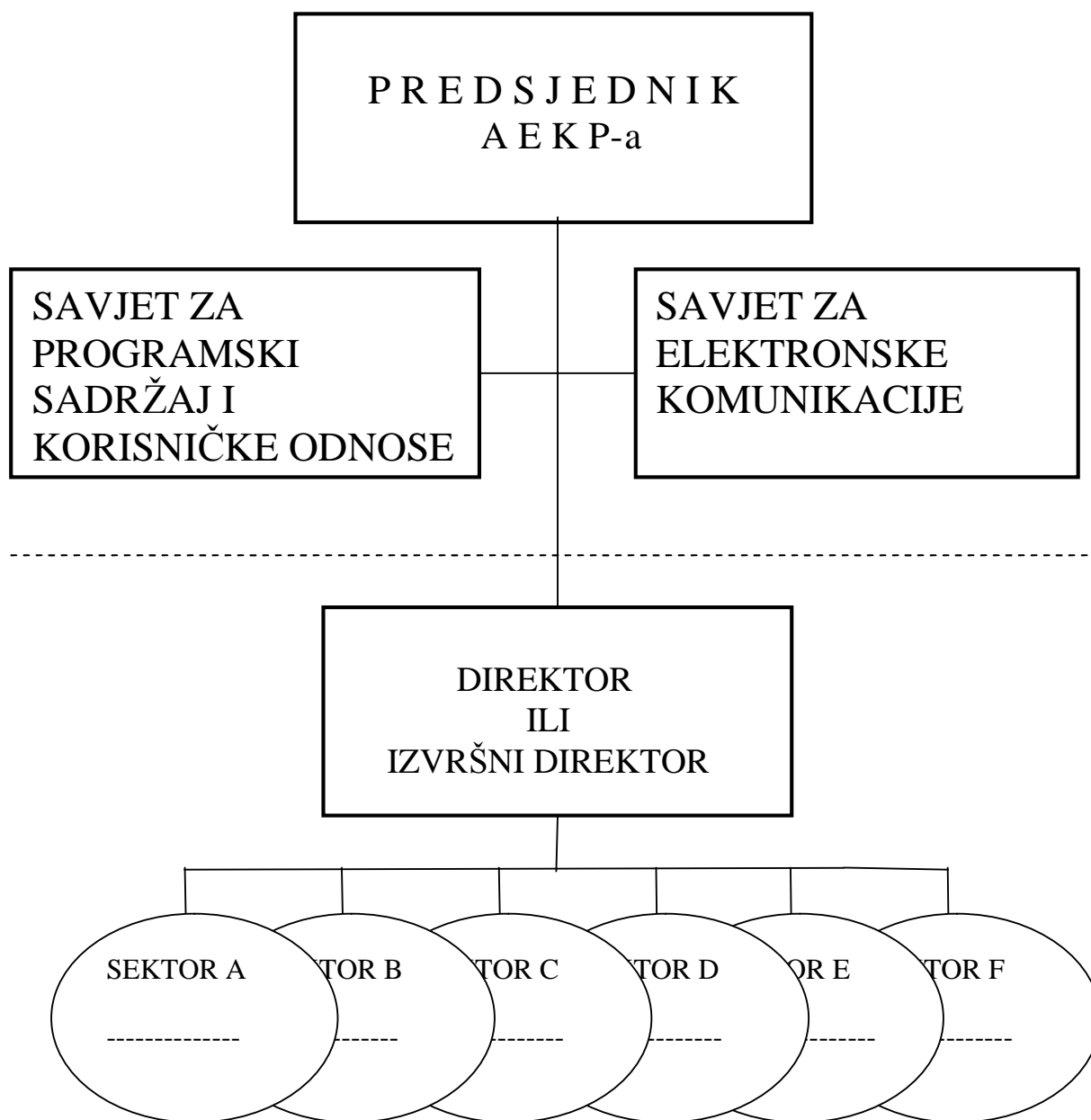
Upravljanje Agencijom i procedure za izbor uprave bi trebalo izmijeniti kako bi se ojačala jasna nezavisnost Agencije kako od predstavnika sektora elektronskih komunikacija koje ona reguliše, tako i od Vlade, saglasno evropskim direktivama i preporukama. Šema organizacione strukture objedinjene Agencije je prikazana na Sl.3.1. Nadalje će biti prikazan postupak imenovanja i razrešenja rukovodstva Savjeta za sektor elektronskih komunikacija i Savjeta za programske sadržaje i korisničke odnose.

Ključne pojedinosti su :

- 1) Konačno odobravanje i opoziv članova oba Savjeta nalazi se u nadležnosti Parlamenta, pod uslovima propisanim Zakonom;

- 2) Članovi oba Savjeta, čije angažovanje može biti stalno ili honorarno (zavisno od toga da li imaju ili nemaju izvršnu funkciju) biće predloženi Vladi od strane Ministra ili Ministara, a po preporuci Komisije za imenovanje koju čine predstavnici određenih interesnih grupa, a koja sprovodi javni konkurs i bira kandidate po moraju zadovoljiti različite propisane kriterijume;

**Sl. 3.1. Organizaciona struktura objedinjenog regulatora**



- 3) Predsjednik Savjeta za programske sadržaje i korisničke odnose će biti jednovremeno i član Odbora za sektor elektronskih komunikacija, kako bi se osigurala koordinacija između ove dvije djelatnosti regulacije i ispravno razmatranje uticaja regulacije tržišta i tehničke regulacije na pitanja vezana za integritet medija i interese korisnika;
- 4) Direktor ili izvršni direktor Agencije bira se procedurom javnog oglasa biće izabran ili opozvan zajednički od strane oba Savjeta;

- 5) Savjet za elektronske komunikacije će biti odgovoran za regulaciju ECS-a shodno direktivi 2002/21/EC, dok će Savjet za programske sadržaje i korisničke odnose biti odgovoran za zaštitu korisnika i regulaciju kvaliteta i standarda radija i televizije kako je to navedeno u preporuci Savjeta Evrope R2002/23/EC, i u EU direktivi o "Televiziji bez granica" uključujući oblasti kao što su: a)Regulacija sadržaja (pitanja štetnosti, uvreda, istinitosti, a posebno korektnosti i privatnosti, b)Kvantitativna pitanja kao što su kvote domaće i evropske produkcije, c) emiteri javnog servisa;
- 6) Regulator će podnositi finansijske i druge izvještaje Parlamentu uz odobrenje Vlade.

Takođe treba naglasiti da se podrazumijeva da će Savjet za elektronske mreže i servise preuzeti i nadležnosti u oblasti poštanskog sektora, i da će postojati posebna organizaciona jedinica za poštansku djelatnost koja je odgovorna Izvršnom direktoru

Nezavisnost aktivnosti i donošenja odluka Agencije treba definisati izmijenjenim Zakonom o telekomunikacijama, koji će jasno definisati nadležnosti, međusobne odnose i saradnju između Agencije i državnih i vladinih institucija.

Predloženi članovi oba Savjeta trebaju imati tačno definisane kvalifikacije u pogledu vrste njihovih znanja i dužini iskustva u oblasti tehnike, prava, ekonomije i medija. Bitno je spriječiti konflikt interesa kao što su oni na koje je ukazano kod ARD, Inc raport, iz maja 2004.<sup>23</sup>)(vidi poglavlja 1.2 i 1.3.2) u vezi sa mjestom predstavnika grupe emitera (Udruženja nezavisnih elektronskih medija) kao člana Savjeta Agencije za radiodifuziju koji donosi politiku koja utiče na članove UNEM-a. Sama komisija za imenovanje treba da se sastoji od članova odabranih od strane ovlašćenih predlagača, uključujući i Vladu Crne Gore (samo za imenovanje članova Savjeta za elektronske komunikacije), Univerziteta, nevladinih organizacija koje zastupaju interese privrede, nevladinih organizacija iz oblasti medija, nevladinih organizacija i udruženja građana koji se bave zaštitom prava korisnika (potrošača), ljudskih prava i sloboda.

Oba Savjeta će između svojih članova odabrati svoje predsjednike savjeta, a predsjednik Savjeta za programske sadržaje i korisničke odnose (ili njegov zamjenik) će automatski biti i član Savjeta za elektronske komunikacije.

Oba Savjeta će između sebe odabrati zajedničkog Predsjednika AEKP, koji će biti član nekog od dva Savjeta (što ne znači da mora biti i predsjednik nekog Savjeta) koji će predsjedavati zajedničkim sjednicama oba Savjeta, kad su pozvani da raspravljaju radi donošenja odluka koje su u nadležnosti oba Savjeta. Predsjednik AEKP će, po potrebi, predstavljati AEKP u odnosima sa Parlamentom, Vladom i ostalim tijelima (domaćim i stranim). U slučaju da je Predsjednik AEKP jednovremeno i predsjednik Savjeta za programske sadržaje i korisničke (pa samim tim i član Savjeta za telekomunikacije), radi sprečavanja prevelike koncentracije ovlašćenja, on će od članova Savjeta za programske sadržaje imenovati svog zamjenika radi predstavljanja u Savjetu za elektronske komunikacije.

Uslovi za izbor i Direktora ( i Zamjenika direktora ako se takva funkcija ustanovi) i članova Savjeta treba da uključe odredbe kojima se zabranjuje navedenim licima da u određenom vremenskom periodu (recimo 12 mjeseci) nakon napuštanja tih pozicija u preduzećima čija prava i interesi su predmet odluka AEKP steknu udio ili da ih osnuju, kao ni da :

- a) u takvim preduzećima imaju bilo kakvo zaposlenje ili drugu vrstu radnog angažovanja ;

<sup>23</sup> “ Procjena crnogorskih medija i razmatranje djelovanja USAIDa na medije “ ARD, Inc.,Burlington,VT.USA., izvještaj podnijet USAID-u Crna Gora, Ugovorom AEP--00-99-00041-00



- b) sa takvim preduzećima ostvaruju bilo kakav komercijalni preko nekog drugog preduzeća kao članovi njegovog menadžmenta .

Pored toga, u sličnom roku nakon napuštanja preduzeća, članovima odbora direktora ili nadzornih odbora preduzeća koja su predmet regulacije AEKP treba biti zabranjeno da učestvuju na konkursu za izbor za ova radna mjesta u AEKP.

AEKP treba da bude osnovana kao neprofitna organizacija, sa budžetom koje je nezavisan od budžeta Republike.

Svaki višak budžeta će se smatrati kao kredit za naplatu regulatornih troškova ( naknada za nadzor tržišta ) za sledeću godinu (vidi dolje navedenu preporuku R5 ), dok bi se za pokriće manjka budžeta starala sama AEKP. Preporuka R5 definiše naknadu za nadzor tržišta i način sticanja prihoda od sektora za elektronske komunikacije, kako bi se pomoglo obezbeđivanju nezavisnosti AEKP. ( Regulacija programskog sadržaja se finansira odvojeno, preko radiodifuzione pretplate) .

Treba napomenuti da su pitanja planiranje frekvencija, odluke o namjeni određenih radiodifuznih frekvencija (što obuhvata i odluke vezane za nacionalni Plan namjene radiofrekvencijskog spektra) i dodjela frekvencija radiodifuznim emiterima, oblasti koje zahtijevaju efikasnu saradnju osoblja koje se bavi raznim oblastima regulacije kako elektronskih komunikacionih mreža tako i programskih sadržaja. Najveći dio članica EU je odlučio da formira jedinstvenog regulatora za za sve vrste frekvencija za civilnu upotrebu<sup>24</sup>) . Ovakav jedinstven pristup upravljanju radiofrekvencijskim spektrom je prisutan nezavisno od toga da li neka država primjenjuje konvergentne regulatore ili jedinstvenog regulatora i za prenos (mreže) i za sadržaj medija. O prioritetima upotrebe odgovarajućih frekvencija za telekomunikacije, radiodifuziju ili za druge namjene se po pravilu odlučuje na visokom političkom nivou pri usvajanju nacionalnog Plana namjene radiofrekvencijskog spektra .

U objedinjenoj Agenciji izdavanje licenci radiodifuznim emiterima treba biti nadležnost regulatora programskog sadržaja. Međutim, da bi se uspostavio jedinstveni regulatorni okvir za sve prenosne mreže i servise (kako nalaže Direktiva 2002/21/EC), regulator SEK-a (ili sektor) treba dobiti zaduženje pripreme nacionalnog plana namjene radiofrekvencijskog spektra koji se podnosi na odobrenje Vladi koja ima krajnju nadležnost za ovaj plan. Regulator SEK-a treba biti nadležan za raspodjelu svih frekvencija korisnicima spektra (uz izuzetak frekvencija za vojne namjene), ali pri tome mora imati koordinaciju sa regulatorom programskog sadržaja (ili sektorom) u pogledu predlaganja raspodjele radiodifuznih frekvencija i njihovoj dodjeli radiodifuznim emiterima. Takođe, regulator SEK-a treba utvrditi standarde za emisiju radiofrekvencija, kao i vršiti nadzor ovih emisija, kako onih koje potiču od radiodifuznih emitera, tako i od ostalih prenosnih sistema, kako bi se time obezbijedili uslovi bezbjednosti i zaštite od smetnji .

## **PREPORUKA R4**

### **– SARADNJA REGULATORNE AGENCIJE SA DRUGIM ORGANIMA–**

Prilikom predviđanja izmjena koje mogu nastati u statusu i odgovornostima Republike i njenog zakonodavstva i struktura, Zakon treba da uključi uslove koji propisuju saradnju AEKP sa postojećim i budućim tijelima koja mogu postati odgovorna

<sup>24</sup> Izvještaj 1 – Uporedni izvještaj o monitoringu ECS u državama jugoistočne Evrope – Cullen Int. August 2005

za obezbjeđivanje konkurencije, zaštitu potrošača i upravljanje necivilnim radio frekvencijama (vojske i policije).

## PREPORUKA R5

### – FINANSIRANJE AGENCIJE –

Pružaoци usluga elektronskih komunikacija treba da plaćaju AEKP naknadu za nadzor tržišta, kako bi Agencija pokrila troškove vezane za obavljanje svojih aktivnosti. Maksimalni iznos naknade treba propisati zakonom, kao procenat prihoda koje pružalac usluga ostvari u protekloj godini, izuzimajući pružaoce usluga čiji prihodi ne prelaze propisani prag. AEKP treba da predloži konkretni procenat koji će naplaćivati u toku godine, koji treba da bude u granicama propisanim zakonom i odobren od strane Ministra ekonomije. Ostali izvori prihoda Agencije mogu biti iz naknada za licenciranje ili ovlašćenja pružaoциma usluga ili neke druge administrativne usluge, za korišćenje ograničenih resursa kao što su frekvencije i numeracija, kao i iz donacija, kredita i drugih oblika tehničke i finansijske pomoći u skladu sa Zakonom.

Uz naknade koje dobija od sektora elektronskih komunikacija AEKP će se finasirati i od radiodifuzne pretplate, kao i iz poštanskog sektora koji je već pridodat njenim nadležnostima. Ne treba dozvoliti miješanje ovako prikupljenih prihoda između regulacije elektronskih mreža i usluga, poštanske djelatnosti i medijskog sadržaja

### 3.1.4. MOĆ AGENCIJE

#### Osnovne informacije i opravdanost

Dinamika, efikasnost i kredibilitet sprovođenja politike i principa razvoja sektora elektronskih komunikacija (SEK-a), oličenih zakonodavstvom SEK-a, zavise od praktične sposobnosti AEKP da izvršava svoje funkcije i sprovodi odluke u razumnom vremenskom periodu. Potreban je određen broj izmjena i dopuna postojećeg Zakona o telekomunikacijama kako bi se omogućilo Agenciji da što prije započne aktivnosti, dobije veća ovlašćenja za izvršenje i smanji rizik da se neopravdano ne odlaže izvršenje njenih odluka, koje bi bez obzira na to trebale biti predmet kontrole i čak mogućeg poništenja.

Korišćenje dodjeljivanja statusa operatora sa značajnom tržišnom ulogom (SMPO - *Significant Market Power Operator*) u cilju definisanja aktivnosti koje AEKP može preduzimati u skladu sa EU direktivama, nije bez problema koje uzrokuje kompleksnost analize tržišta, a samim tim i potreba za kadrovskim resursima zahtijevanim za takvu analizu. Štaviše, definicija relevantnog tržišta se stalno mijenja, kako na nivou EC (Evropske komisije), tako i na nacionalnom nivou. Očekuju se promjene u stavu EC u odnosu na neka relevantna tržišta (od kojih je 18 definisano paketom iz 2003 uključujući i novi naglasak na tržište mobilnih komunikacija) i postoje velike razlike od zemlje do zemlje u primjeni ovih metoda regulacije koje se zasnivaju na zakonu o konkurenciji. Mada bi u ovakvoj situaciji bilo nerazumno da Crna Gora donosi sama neke definitivne i sveobuhvatne zaključke, postoji nekoliko oblasti u kojima bi se već moglo specificirati intervenisanje AEKP u cilju sprečavanja anti-konkurentskog ponašanja i praćenja stalnog procesa rebalansa tarifa, kao dva osnovna komplementarna aspekta efikasne i fer konkurencije. Treba naglasiti da npr. bez rebalansiranih cijena za krajnje korisnike (retail), se lako može desiti da troškovno

orijentisane cijene neke usluge koja plaća jedan operator drugom (*wholesale*) premaši onu koju taj drugi operator naplaćuje krajnjem korisniku (primjer kod cijene segmenata raščlanjene pristupne petlje - LLU )

## PREPORUKA R6

### – ODREĐIVANJE OPERATORA SA ZNAČAJNOM ULOGOM NA TRŽIŠTU–

Izmijenjeni Zakon o telekomunikacijama bi trebalo da odredi sledeće operatore kao operatore sa značajnom ulogom na tržištu u određenim segmentima tržišta, dok AEKP ne donese odluku o prestanku važenja te odredbe :

Telekom CG (fiksna mreža) ima značajnu ulogu na tržištu u pogledu:

- tržišta i usluga u javnih telefonskoj fiksnoj mreži ;
- iznajmljenih linija;

tj. suštinski na tržištima M1- M14 sa spiska kako je definisano u Dodatku 7 Monet (koji je u vlasništvu Telekoma CG) i ProMonte (pojedinačno) imaju značajnu ulogu na tržištu u pogledu:

- pristupa na mrežu i odlaznog saobraćaja ;
- terminacije saobraćaja na svoju mrežu (M16);

Status SMPO automatski treba da prestane nakon tri godine nakon njegovog određivanja ukoliko Agencija ne obezbijedi analizu tržišta koja bi opravdala njeno produženje.

Navedene odredbe ustanovljavaju početne uslove da Agenciju kroz podzakonska akta definiše obaveze za operatore sa značajnom ulogom na tržištu, kao što su formiranje cijena na osnovu troškova i ponudu pristupa lokalnim (pristupnim) petljama, i da precizira računovodstvene metode i odgovarajući procedure razdvajanja računovodstvenih podataka koje treba da primjenjuju ovi operatori, kao i plan uvođenja ovih računovodstvenih procedura. Agencija takođe treba biti ovlašćena da uvodi i ostale mjere (kao npr. prenosivost brojeva za fiksnu i /ili mobilnu mrežu, biranje (selection) i izbor (preselection) operatera pod uslovom da se utvrdi da cijena tih mjera nije nerazumno velika u poređenju sa benefitima koje one mogu proizvesti na relevantnom tržištu omogućavanjem veće konkurencije i veće mogućnosti izbora za korisnike . Treba napomenuti da krajem 2004 godine 26 operatora u 18 zemalja članica EU( među kojima i Slovenija, Slovačka, Mađarska, Češka i Estonija) su bili označeni kao SMPO u nacionalnim mobilnim mrežama. U 15 zemalja EU ( isključujući 10 koje su se pridružile 2004) SMP mobilni operatori obuhvataju preko 60% od ukupnog broja mobilnih pretplatnika.

Osim gore navedenih, i ostalim operatorima se može dodijeliti status SMPO, ako se potvrdi rezultatima procjena o poziciji tih operatora na odgovarajućim segmentima tržišta koje će obaviti AEKP. Ovako dodijeljeni status se treba provjeravati u razumnim intervalima kako bi se sagledala potreba njegovog otklanjanja ili produžetka.

## PREPORUKA R7

### - ŽALBENI POSTUPAK I RJEŠAVANJE SPOROVA-

Izmijenjeni Zakon o telekomunikacijama treba da ustanovi nove procedure za postupak po žalbama na odluke Agencije. Oslanjanje samo na sudove, kao što je sada slučaj, ima nekoliko nedostataka kao što su nepostojanje ekspertskog znanja iz ove

oblasti kod sudova, povećavanje troškova i duži vremenski period za rješavanje sporova na što je ECS posebno osjetljiv. Koji god postupak da se usvoji princip bi trebalo da bude sledeći: usvojena odluka Agencije ostaje na snazi i podnošenje tužbe ne odlaže izvršenje te odluke. U protivnom bi, naprimjer, postojeći fiksni operator mogao odugovlačiti izvršavanje odluke koja je, recimo, donijeta u korist nekog konkurenta koji tek ulazi na tržište, a čiji biznis plan bi bio znatno ugrožen takvim odlaganjem (takva situacija bi po priorodi stvari odgovarala postojećem operatoru).

Tijelo za žalbe bi trebalo biti nezavisno od Agencije, Vlade i ECS-a na isti način kao što je nezavisan i regulator. Na odluke tijela za žalbe mora se zadržati mogućnost dalje žalbe Sudu. Međutim, da bi se smanjio broj slučajeva neosnovanih ili čisto opstruktivnih žalbi, Sudu bi trebalo omogućiti da kazni podnosioca žalbe kad ocijeni da žalba nema smisla. Zakon treba da naloži Sudu, kao vrhovnoj instanci, da ovakve sporove rješava kao hitne u propisanom vremenskom intervalu.

## **PREPORUKA R8**

### **- KAZNE NE ODREDBE -**

Prilikom izmjena Zakona o telekomunikacijama trebaju se preispitati i po potrebi izmijeniti, saglasno Zakonu o prekršajima, kazne koje su predviđene za povrede regulatornih obaveza, kako bi se obezbijedilo da su te kazne prilagođene kako obliku povrede propisa tako i skali koja će imati efekat proporcionalnosti, odnosno odvratanja od vršenja takvih povreda. Na primjer, novčana kazna za takve povrede propisa kao što je neobezbijedjivanje potrebnih interkonekcija treba da zavisi od ukupnih prihoda od telekomunikacija određenog prekršioca, a ne da bude izražena u obliku fiksnih iznosa novčanih kazni za određene povrede, uz propisan maksimalni iznos kazne. Iznos novčane kazne treba da odražava i težinu prekršaja i predhodno ponašanje prekršioca (npr. da li je prekršaj napravljen prvi put, ili je napravljen i ranije ili se možda učestano ponavlja.)

## **3.1.5. NOVI PRISTUP LICENCIRANJU OPERATORA I PRUŽAOCA USLUGA**

### **Osnovne informacije i opravdanost**

Direktive EU i realnost kriterijuma koje pri odlučivanju koriste potencijalni investitori ističu da je u cilju omogućavanja konkurencije na crnogorskom tržištu elektronskih komunikacija od vitalnog značaja da se novim učesnicima na tržištu na najmanju moguću mjeru svedu ekonomske i administrativne prepreke koje značajno povećavaju njihove investicije potrebne za pružanje servisa, ukoliko te investicije nijesu povezane sa upotrebom ograničenih resursa. U isto vrijeme, potencijalnim investitorima bi se trebala omogućiti jasna i transparentna procedura za brzo i jednostavno izdavanje (ili odbijanje) dozvole za obavljanje djelatnosti koju žele obavljati na osnovu svojih poslovnih procjena. Važeći režim izdavanja licenci u Crnoj Gori ne zadovoljava te uslove, pa se treba promijeniti, što je i navedeno u preporukama R9-R11.

## **PREPORUKA R9**

### **- UVOĐENJE REŽIMA NOTIFIKACIJE (IZDAVANJE RJEŠENJA) ILI AUTORIZACIJE (IZDAVANJE OVLAŠĆENJA) ZA JAVNE ELEKTRONSKE KOMUNIKACIONE MREŽE I USLUGE-**

Režim licenciranja propisan važećim Zakonom o telekomunikacijama treba zamijeniti režimom izdavanja rješenja (notifikacija) i ovlašćenja (autorizacija) za javne elektronske komunikacione mreže i usluge. Naknade koje za te svrhe plaćaju operatori i pružaoci usluga trebaju biti ograničene samo na troškove poslovanja Agencije. Dobijeno ovlašćenje za pružanje usluga elektronskih komunikacija, naravno, ne oslobađa operatora od obaveze pribavljanja odgovarajućih posebnih dozvola potrebnih za objekte i opremu, kao što su prava na upotrebu radio frekvencija i numeracije.

## **PREPORUKA R10**

### **– UVOĐENJE I NADZOR MREŽA KABLOVSKE DISTRIBUCIJE -**

AEKP ima nadležnost za određivanje uslova i izdavanje licenci ili ovlašćenja za izgradnju i eksploataciju mreža kablovske distribucije koje se mogu upotrebljavati za prenos radiodifuznih programa i pružanje elektronskih komunikacionih usluga (naročito širokopojasnog pristupa). Ova aktivnost zahtijeva saradnju AEKP sa lokalnom samoupravom na čijoj teritoriji treba da se gradi mreža. U uslovima ovih licenci trebaju da se nalaze ključni parametri kao što su zona pokrivanja, obaveze širenja i razvoja mreže, kriterijumi i procedure za razmatranje konkurentskih ponuda, pružani kapaciteti, opseg dozvoljenih servisa, kao i prava po pitanju interkonekcije i slobodnog pristupa. Za sada nema razloga da se, uzimajući u obzir veličinu tržišta kablovske televizije u Crnoj Gori, u cilju privlačenja investitora izdaje više od jedne licence za određenu oblast pokrivanja kablovskom mrežom. Između ostalog trebaju se specificirati uslovi pod kojima se ukida licenca u slučaju da operator ne ispuni ponuđeni plan razvoja, a cijene za video servise koje nudi operator trebaju biti opravdane.

Ostale tehničke i ekonomske uslove za kablovske mreže, kao što su naknade i obaveza prenosa određenih sadržaja, treba da ustanovi sektor AEKP za elektronske mreže i usluge uz konsultaciju sa sektorom za programski sadržaj (vidi preporuku R1- Restruktuiranje regulatora). U isto vrijeme, u skladu sa Zakonom o komunalnim taksama (u kojem, ako je potrebno, treba napraviti neke izmjene), treba precizno odrediti pravila po kojima lokalna samouprava naplaćuje takse i naknade. Treba naglasiti da se ova pravila mogu primijeniti na sve takse i naknade koje lokalna samouprava može nametnuti bilo kojem operatoru ili pružalacu usluga elektronskih komunikacija.

Telekom CG se ne bi trebao podsticati da na nivou ukupne firme (pa čak ni na nivou holding kompanije, ako bi se postavio uslov da kablovski TV operator treba da bude zasebni pravni subjekt, kako to nalaže EU direktiva o konkurenciji - 2002/77/EC, Čl.8. ) investira u usluge koje se pružaju preko kablovskih modema koje su direktna konkurencija ADSL-u, naročito zbog toga što je odskora počeo i sam da nudi ADSL usluge. Zbog toga se za sada treba pažljivo razmotriti da li se i pod kojim uslovima treba dozvoliti Telekomu da se bavi poslovima kablovske televizije, osim kao pružalac usluge obezbjeđivanja prenosnog opsega za druge operatore kablovske televizije. Ovo bi se naročito pažljivo trebalo razmotriti ako bi Telekom namjeravao da razvije kablovsku televiziju u toliko velikom obimu da da se na taj način isključi svaka

značajnija investicija od ostalih izvora, koji su za razliku od Telekoma već stekli značajno iskustvo u pružanju usluga kablovske TV. Kako bi se isključivanje iz pružanja kablovske TV suprostavljalo principu slobode konkurencije, Telekomu bi trebalo dozvoliti da konkuriše za pravo na izgradnju kablovskih mreža, samo uz uslov da je:

- a) postavljen uslov zasebnog pravnog subjekta (što je opšti uslov za sve SMP operatore po EU direktivi o konkurenciji) i da
- b) njegov biznis plan, u dijelu koji predviđa razvoj pružanja kablovske TV, pored ostalih obaveza pokazuje i čvrste obaveze razvoja usluga koje se pružaju preko kablovskih modema, uz značajne kazne ukoliko se ciljevi razvojnog plana ne ispune.

Ovaj zadnji uslov (obaveza ulaska na tržište širokopojasnog pristupa kao jedan od elemenata biznis plana) trebao bi da bude jedan od kriterijuma vrednovanja pri izboru svih konkurenata za pravo na izgradnju kablovskih mreža.

## **PREPORUKA R11**

### **- UVOĐENJE PRIVATNIH (FUNKCIONALNIH) MREŽA U PRUŽANJE JAVNIH USLUGA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA-**

Operatori privatnih elektronskih komunikacionih mreža, kojima te mreže služe u svrhu obavljanja sopstvene djelatnosti (koja nije pružanje usluga elektronskih komunikacija), u slučaju kada žele pružati javne usluge elektronskih komunikacija, moraju podnijeti zahtjev za dobijanje rješenja ili ovlašćenja (vidi preporuku R9). U tom slučaju operatori bi bili obavezni da osnuju odvojeno preduzeće za obavljanje EC usluga, ili da za taj dio poslovanja vode razdvojeno knjigovodstvo troškova.

### **3.1.6. PROGRAM UNIVERZALNOG SERVISA**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Program ili obaveza pružanja univerzalnog servisa (US) za sektor elektronskih komunikacija (SEK) predstavlja socijalni a ne ekonomski cilj, mada se kroz tzv. efekat mreže <sup>25</sup>) može postići i određena ekonomska korist. Obaveza US-a može da predstavlja značajan teret za SEK ukoliko cijenu njegovog pružanja treba naplatiti od samog Sektora odnosno njegovih korisnika (što je obično i slučaj). Ako se pažljivo ne planiraju i primijene, troškovi US-a mogu dovesti do narušavanja konkurencije i strukture investicija. Može se očekivati da će se opseg usluga US-a vremenom promijeniti odnosno proširiti u skladu sa ekonomskim i tehnološkim razvojem. Ono što je nekada bilo luksuz, vremenom postaje i potreba. Zbog svega navedenog, program US-a bi trebao da omogući povremene izmjene kao i da sadrži mehanizme koji obezbjeđuju da troškovi usluge budu minimalni i ostanu realni.

Odluke vezane za sprovođenje Programa univerzalnog servisa odluke se trebaju donijeti na osnovu sopstvenih socijalnih ciljeva, pa bi takav program trebalo načiniti prema specifičnim uslovima u Crnoj Gori, kao što je navedeno u sledećoj preporuci.

<sup>25</sup> Ukupna iskoristivost mreže raste brže od linearnog povećanja broja korisnika povezanih na mrežu; čak i u slučajevima kad neki korisnici ne mogu sami pokriti troškove konekcije, korist koju ostvaruju ostali korisnici zbog dostupnosti putem mreže onih koji ne plaćaju (lični, socijalni, administrativni i poslovni kontakti) mogu nadomjestiti, pa čak i premašiti troškove subvencionisanja tih korisnika.

## PREPORUKA R12

### – PROGRAM UNIVERZALNOG SERVISA ( US ) -

Program US-a treba i formalno ustanoviti, ali shodno uslovima koji odražavaju crnogorske specifične potrebe i okolnosti i jasno ograničavaju troškove ovog programa koji se ne mogu pokriti uobičajenim poslovanjem na komercijalnim osnovama.

Početnu grupu usluga koje omogućava US treba definisati uz mogućnost budućeg ponovnog preispitivanja i mogućih (ili ne i neophodnih) izmjena koje bi, svakih nekoliko godina (određeni broj), na osnovu predloga Agencije odobravalno Ministarstvo ekonomije. Ova grupa bi trebalo da sadrži nekoliko elemenata koji ne bi morali biti obezbijeđeni od strane jednog pružalaca servisa i koji bi mogli pružati različiti operatori u različitim geografskim oblastima. Moguća početna grupa usluga mogla bi biti:

- 1) Ispunjavanje zahtjeva krajnjeg korisnika za pristup na javnu telefonsku mrežu, na fiksnoj geografskoj lokaciji, uz definisani kvalitet usluga,
- 2) Pristup službama telefonskog imenika i informacija,
- 3) Dostupnost javnih telefonskih govornica sa kojih je moguće obaviti i besplatne pozive prema hitnim službama, sa mogućnošću korišćenja od strane lica sa invaliditetom, raspoređenih na lokacijama tako da se zadovolje sve razumne potrebe,
- 4) Mjere koje omogućavaju invalidnim licima adekvatan pristup javnoj telefonskoj mreži i uslugama uključujući dostupnost hitnih službi i telefonskog imenika,
- 5) Raspoloživost pristupa internetu sa minimalno prihvatljivom brzinom prenosa (što bi se vremenom po preporuci Agencije modifikovalo prema postojećim tehnologijama - danas se može vezati za mogućnosti modernih dial-up modema koji rade sa maksimalnim brzinama preko 50 Kbps, što je iznad mogućnosti GSM sistema, osim onamo gdje je primijenjena EDGE tehnologija<sup>26</sup>), izražena brojem ili gustom (npr. brojem pristupnih tačaka u naselju određenog broja stanovnika) javnih pristupnih tačaka kao što su internet centri koje mogu biti locirane u javnim (mjesne zajednice, pošte, biblioteke) ili privatnim objektima (kafane, bankarske ispostave i sl),
- 6) Raspoloživost pristupa internetu u školama (sa najmanje jednom pristupnom tačkom po objektu i sa brzinom koja bi, za početak, mogla biti 2Mbps i koja bi se vremenom mogla modifikovati) sa navedenim krajnjim ciljevima pokrivanja zavisno od stepena škole.

Zadnja dva elementa US-a uvode zahtjeve koji su iznad tradicionalnih jer jasno podrazumijevaju nabavku terminala koji su mnogo skuplji nego obični telefonski aparati i mogu se po osobinama uporediti sa kompjuterom (PC). U svakom slučaju, ovo je potrebno za postizanje dva cilja i to:

- 1) Omogućavanja da što više stanovnika elektronski komuniciraju sa Vladinim organima, privrednim organizacijama i međusobno.
- 2) Podsticanja kompjuterske kulture, znanja i navika kod stanovništva kako bi ono steklo sposobnosti, kakve su nekada bile osnovno obrazovanje, čitanje i pisanje, a koje su neophodne za produktivan i angažovan život u 21. vijeku.

AEKP bi trebala da sprovede javni tender u cilju odabiranja jednog ili više operatora US-a. Učesnicima tendera bi trebalo omogućiti da po svom izboru ponude

<sup>26</sup> ProMonte je aprila 2005. počeo uvođenje EDGE tehnologije, a isto je nešto kasnije uradio i Monet

veći ili manji broj oblasti koje bi se naznačile u tenderu, kao i različite usluge ili elemente usluga. Ovaj proces treba biti tehnološki neutralan i da zaista favorizuje ponuđače koji su kreativni kako po pitanju ponuđenih tehničkih rješenja, tako i cijene paketa usluga. Tako npr. postoje distributeri repariranih bežičnih aparata koji se mogu nabaviti po cijeni od 10-15 €, čime se može riješiti pitanje jeftinih aparata. Čak i veliki proizvođači mobilnih telefona, intenzivno razvijaju jeftine aparate koji će za koju godinu biti pristupačni za "akciju sledećih 1.000 miliona" potencijalnih novih korisnika sa najnižim primanjima u najmnogoljudnijim zemljama. Idealno očekujući, učesnici tendera će razmotriti širok opseg snadbjevača alternativne opreme iz cijelog svijeta kako bi obezbijedili najrentabilnije rješenje za zadovoljenje zahtjeva US-a.

AEKP treba da kreira mehanizam finansiranja koji će omogućiti operatoru US-a da nadoknadi priznate gubitke izazvane pružanjem usluge US-a. AEKP treba odrediti iznose sa kojima operatori i pružalaci usluga učestvuju u fondu US-a, koji ne mogu da pređu određeni maksimalni procenat ukupnih prihoda koji se dobiju od pružanja usluga elektronskih komunikacija (ovdje se ne računaju prihodi koji se ostvare izvan sektora). Od ove obaveze mogu se izuzeti preduzeća čiji su prihodi ispod određenog praga.

Treba ukazati da nametanje dodatnih dažbina kao što su obaveze za učešća u US-fondu isključivo javnim operatorima i pružalacima usluga elektronskih komunikacija, nije idealno rješenje, obzirom da je cilj US-a uticaj na društvo u cjelini, a ne samo na SEK. Idealno bi bilo kad bi se US finansirao kao i ostala socijalna davanja, tj. sredstvima iz opštih javnih fondova za koja je bolje da se daju direktno korisnicima, nego operatorima, ali za crnogorske prilike odnosno finansijsku situaciju ovo je nepraktičan pristup koji se ne praktikuje ni u ostalim zemljama. Ideja direktnog subvencionisanja pretplatnika sa malim prihodima je sve više predmet pažnje pri izboru pristupa regulaciji, jer je na taj način manje vjerovatno izobličavanje konkurencije. Međutim, ukoliko za neke druge potrebe već nije uspostavljen uhodani sistem koji identifikacije i provjere takvih korisnika, administrativni troškovi utvrđivanja pojedinaca i domaćinstava kojima trebaju ovakve subvencije mogu uzrokovati da je ovaj pristup nepraktičan. U svakom slučaju treba obezbijediti da iznos koji operatori i pružalaci usluga izdvajaju za US ne bude prevelik i da je dodatno administriranje minimalno. Zadatak Agencije je da osigura ispunjenje ovog uslova, i prilagodi i koriguje opseg US-a i uslove njegove primjene ukoliko stvarna cijena postane suviše visoka. Kako je US definisan sa nekoliko elemenata, po uslugama i po zonama pokrivanja, uvođenje nekog od elemenata može da se odloži ako se ispostavi da su troškovi istovremene primjene svih tih elemenata nerealno visoki. Zbog navedenih razloga, još dugo vremena treba imati na umu mogućnost prelaska na metod direktnog subvencionisanja korisnika sa malim prihodima.

Ukoliko se ustanovi da su troškovi US-a preveliki, mogu se pronaći alternativni ili dodatni izvori finansiranja izvan EC sektora, kao što su neke agencije za pomoć ili rekonstrukciju. Ovakav pristup bi se vjerovatno mogao primijeniti na gore navedene elemente 5) i 6) – pristup internetu<sup>27</sup>) - kod kojih je mogućnost donacija usmjerena ka ICT sektoru i za korišćenje relativno jeftinih izvora opreme. Relativno novi modeli upotrebljivanih računara koji se zamjenjuju u zemljama sa većim standardom mogli bi se dobiti putem donacija. Ovakve inicijative namijenjene jačanju infrastrukture SEK-a koje se sprovode u unutar određenih sektora privrede ili društva, trebaju se koordinirati sa ministarstvom ili dijelom vlade odgovornim za taj sektor (npr. Ministarstvo nauke i

<sup>27</sup> Vidi dalje razmatranje u poglavlju 2.5



prosvete treba da se uključi u obezbeđivanje PC-a za đake kojih je oko 120.000 i studente<sup>28</sup>).

Ima osnova da se s dozom optimizma očekuje da će trošak US-a u Crnoj Gori biti umjeren, zbog nivoa penetracije fiksne i mobilne mreže i relativno savremenih uslova u kojima se one nalaze. Ova konstatacija važi ukoliko se obezbijedi da se u procesu US-a omogući kreativnost i inovativnost u ispunjavanju njegovih ciljeva, kroz konkurentsku ponudu i maksimalno iskorišćavanje svih mogućnosti, kao što je zajedničko korišćenje infrastrukture mobilnih mreža u seoskim područjima i dostupnost jeftinih aparata. Treba navesti da postoji nekoliko primjera u zemljama u razvoju gdje mobilni operatori na ekonomskim principima pružaju telefonske usluge korisnicima sa znatno manjim primanjima nego u Crnoj Gori. Jedan od kriterijuma pri izboru operatora US-a treba da pruži prednost onim rješenjima koja omogućavaju postepenu nadogradnju širokopojasne mreže, tj lako proširenje seta usluga US-a.

Fondom univerzalnog servisa treba da upravlja AEKP ili od nje ovlašćeno tijelo.

Agencija treba da pripremi podzakonska akta i pravilnike kojima će se obuhvatiti aspekti kao što su tenderska procedura za pružanje US-a, cijene i kvalitet ove usluge, kao i procedure za određivanje realnih troškova pružanja US-a i na taj način obezbijedi da se sredstva iz fonda US-a isplate pružalacu (ili pružalacima) usluga US-a.

### 3.1.7. OTKLANJANJE NEDOSTATAKA

#### Osnovne informacije i opravdanost

Važeći Zakon o telekomunikacijama ne reguliše mnoga pitanja koja su ili specifična za Crnu Goru ili predstavljaju teme koje bi trebalo naći u ovakvom zakonu, na način kako je to urađeno u sličnim zakonima koji su otkora usvojeni u drugim zemljama. Zakon naročito nema nikakvih razmatranja vezanih za sprovođenja procedura u slučaju rata ili proglašene opasnosti, i ne daje razmatranja o pojavi i sve prisutnijem razvoju servisa digitalne radiodifuzije. Ovim zadnjim pitanjem se, međutim, bavi Strategija razvoja radiodifuzije koju je sačinio Savjet Agencije za radiodifuziju 2004. god.

Mnoge evropske zemlje u periodu od 2010. do 2012. god. planiraju da pređu sa analogne na digitalnu televiziju. Povoljnosti koje pruža ovaj prelazak su široko prihvaćene, kako zbog veće efikasnosti korišćenja radiofrekvencijskog spektra i oslobađanja djelova spektra (kao ograničenog resursa) za druge namjene, tako i zbog povećanja tehničkog kvaliteta radiodifuzije (emisije programskog sadržaja radija i televizije). Međutim, ovaj prelazak nameće mnoga pitanja u vezi javne politike<sup>29</sup>). Neka od ovih pitanja se tiču programskog sadržaja (npr. koliko programa koji su bili namijenjeni slobodnoj analognoj radiodifuziji - FTA"-free-to-air" će biti takođe opšte dostupno u digitalnom obliku gledaocima za koje se može desiti da nisu u stanju da nabave novi digitalni TV prijemnik) su izvan okvira ove strategije, dok ostala tretiraju izbor prenosne mreže ili tehnologije, što je i dio Strategije. Ova pitanja će razraditi strategija prelaska na digitalnu radiodifuziju, zajedno sa propratnim gašenjem analogne

<sup>28</sup> Na prezentaciji koju je 16.04.2003. imalo Ministarstvo (na Donatorskoj konferenciji u Briselu za reformu obrazovanja) naveden je planirani cilj od 1 kompjutera na 5 đaka za sledećih 10 godina. Trebalo bi ustanoviti mnogo ambicioznije ciljeve.

<sup>29</sup> "Odnos javne politike prema učešću Digitalne zemaljske televizije na tržištu komunikacija" Završni izvještaj za EC, Analiza, avgust 2005

emisije radiodifuznih signala. Tabela 2.1 daje pregled poređenja raznih platformi za pružanje digitalnog audio/video programskog sadržaja.

Usled male veličine (populacije i zone pokrivanja) i vrlo brdovitog terena u Crnoj Gori, satelitski ili DTH prenos koji u najčešće može dopunjavati DTT, vjerovatno nije ekonomičan (ili praktičan za rad ako ima prijemnih zona "u sjenci") za obezbjeđivanje potpune pokrivenosti. Ruralne zone ili zone sa slabo platežnim stanovništvom će takođe vjerovatno biti ekonomski malo interesantne za žične sisteme. Zbog toga, ako je cilj da se obezbijedi univerzalno pokrivanje sa minimalnom grupom radiodifuznih programa, vjerovatno će biti potrebno javno finansiranje DTT u mjeri do koje je subvencionisanje takve specifične tehnologije dozvoljeno u cilju postizanja "jasno definisanih ciljeva javnog interesa" u skladu sa Zakonodavstvom EU. Uz ovo može takođe biti potrebno subvencionisati nabavku digitalno-analognih konvertora za pretplatnike koji nijesu u mogućnosti da zamijene postojeće analogne TV prijemnike digitalnim, kao i kompenzacije radiodifuznim emiterima zbog troškova jednovremenog emitovanja analognih i digitalnih signala za vrijeme prelaznog perioda.

**Tabela 3.1. : Upoređenje platformi za emisiju programskog sadržaja <sup>30)</sup>**

Sistem vrednovanja : 1-loše ; 5- najbolje

| <b>Mogućnosti i prednosti</b>            | <b>Analogna zemaljska</b> | <b>Digitalna zemaljska (DTT)</b> | <b>Satelitska (DTH)</b> | <b>Digitalna kablovska</b> | <b>IP TV</b>    |
|--|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------|
| Širina zone pokrivanja                   | 3                         | 3                                | 5                       | 2                          | 3               |
| Kapacitet                                | 1                         | 2                                | 4                       | 5                          | 3*              |
| Prenos lokalnih programa                 | 4                         | 4                                | 1                       | 4                          | 3               |
| Zajednički rad više sistema; razvoj ICTa | 1                         | 2                                | 2                       | 4                          | 5               |
| Cijena terminalne opreme                 | 5                         | 4                                | 2                       | 3                          | 3               |
| Robusnost ; MTBFF                        | 4                         | 4                                | 2                       | 4                          | 4               |
| Prenosni medijum                         | bežični                   | bežični                          | bežični                 | žični/kablovski            | žični/kablovski |

\* Tehnološkim napretkom dolazi do značajnog stalnog rasta kapaciteta širokopolasničkih žičnih/kablovskih mreža; međutim, priroda IPTV koja nije podesna za emisiju programskog sadržaja uticaće da će još najmanje nekoliko godina njen kapacitet biti ograničen u poređenju sa višekanalnim digitalnim kablovskim prenosom

<sup>30)</sup> "Odnos javne politike prema učešću Digitalne zemaljske televizije na tržištu komunikacija" Završni izvještaj za EC , Analiza , avgust 2005

## PREPORUKA R13

### – DIGITALNA TELEVIZIJA I RADIO–

Zakon o elektronskim komunikacijama treba da se bavi uticajem i regulatornim pitanjima koja se nameću nastupajućim razvojem (a u sve većem broju zemalja i upotrebom) digitalnog radija i televizije, uključujući i televiziju visoke rezolucije (HDTV), a naročito (pogledati Dodatak 1–Definicije i Dodatak 6 za podatke o uticaju EU Framework direktive na tržište radiodifuzije):

- 1) Javnim komunikacionim mrežama predviđenim za distribuciju signala digitalne televizije, od kojih treba zahtijevati da budu pogodne i za distribuciju televizije visoke rezolucije,
- 2) Operatorima koji pružaju uslugu uslovnog pristupa (koji pružaju ovaj pristup operatorima digitalnog radija i televizije) koje treba obavezati da pružaju tehničku podršku svim radiodifuznim emiterima pod fer, nediskriminatornim i razumnim uslovima kako bi se njihovim korisnicima omogućio pristup putem dekodera,
- 3) Operatorima javnih komunikacionih mreža koje treba obavezati da, na zahtjev Agencije, po fer, nediskriminatornim i razumnim uslovima pruže pristup na API (*application program interfaces*) i EPG (*electronic program guides*) i
- 4) Pravilnikom kojim Agencija treba da propiše tehničke uslove za rad korisničke opreme za digitalnu televiziju.

Nadalje, vezano za gore navedeno, Agencija treba da se nadoveže na već obavljeno i sprovede preporuke navedene u Strategije razvoja radiodifuzije, kao što su:

- 1) Razvoj strategije prelaska na digitalnu radiodifuziju u Crnoj Gori, stavljajući težište na licenciranje, efikasnost upotrebe frekvencija, konkurenciju emitera i korisnikovu mogućnost izbora operatora.
- 2) Razvoj jasne dinamike i rokova za prelazak sa sa analogne na digitalnu radiodifuziju, uzimajući u obzir uvođenje digitalne radiodifuzije po Evropi i šire, cijenu opreme i društvenoekonomske prilike u Crnoj Gori, kao i ostale relevantne faktore
- 3) Priprema materijala za javnu raspravu i učestvovanje u kreiranju strategije prelaska na digitalnu radiodifuziju uz propratno gašenje analogne radiodifuzije. Ova strategija pored Vlade mora uključiti i ostale institucije iz javnog i privatnog sektora, definisaće obaveze Vlade i Agencije u ovom procesu.

## PREPORUKA R14

### - ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE U VANREDNIM OKOLNOSTIMA -

Zakon treba da obuhvati i uslove pružanja EC usluga u vanrednim okolnostima. Ovi uslovi treba da sadrže obaveze za operatore koji pružaju elektronske servise, i Vladu koja pokriva odgovarajuće nesporne troškove koji nastaju pri ispunjavanju ovih obaveza.

Tako npr. operatori koji pružaju javne usluge elektronskih komunikacija ili pristup javnoj mreži treba da usvoje i podnesu Agenciji plan mjera za obezbjeđivanje integriteta javne mreže i pristupa uslugama u slučaju havarije mreže, rata ili objavljenog stanja ratne opasnosti i prirodnih katastrofa.

## PREPORUKA R15

### - POSLEDICE STICANJA NEZAVISNOSTI CRNE GORE -

Referendumom o budućnosti državne zajednice sa Srbijom koji je održan 21. maja 2006. godine došlo je do odluke o nezavisnosti Crne Gore, tj o razdvajanju Državne zajednice. Trebaće se sačiniti dodatak Zakona koji će uzeti u obzir ovu promjenu. Tako npr., Crna Gora će u pregovorima sa Srbijom i međunarodnom zajednicom definisati svoje sljedeće korake po pitanju prijema u UN odnosno ITU (Međunarodna unija za telekomunikacije) kao i u ostale svjetske i regionalne organizacije (kao naprimjer EUTELSAT). Crna Gora će vjerovatno dobiti članstvo u Evropskoj Uniji nezavisno od Srbije, što može imati uticaj na brzinu kojom je moguće i poželjno obezbijediti usklađenost sa EU direktivama iz oblasti elektronskih komunikacija.

Šire gledajući, nezavisnost Crne Gore unosi nove obaveze i odgovornosti koje trebaju da ispune kadrovi Vlade, Ministarstva ekonomije i Regulatora, sami ili u nekoj međusobnoj kombinaciji, ili kada je to moguće, uz ekspertsku pomoć sa strane. Ove dodatne obaveze povećavaju važnost objedinjavanja i kooordinacije resusa i znanja koja su raspoloživa unutar Vlade (pogledati Preporuke G1, G3 i G4 u Poglavlju 3.3) i formiranje *ad-hoc* radnih grupa koje će ukazati i na specifična pitanja koja proizilaze iz prelaska na potpunu nezavisnost. (pogledati Poglavlje 3.2 Preporuka A1 i G3)

Među pitanjima kojima se treba baviti je najvjerovatnije uvođenje posebnog pozivnog broja za Crnu Goru (broj 381 se trenutno dijeli sa Srbijom) i promjena Plana numeracije, kao i dodjela novog *top level domain* (ccTLD) za Crnu Goru, različitog od "yu" (od 26 mogućih kombinacija koje počinju sa "m" ostale su slobodne samo mb, me, mf, mi, i mj). Dodjela novog ccTLD-a će zahtijevati da i međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO) prepozna Crnu Goru kao nezavisnu državu, što će biti ulaskom u članstvo Ujedinjenih Nacija. Sa ovim u vezi su i troškovi koji će se pojaviti kod telekomunikacionih operatora pri sprovođenju promjena u numeraciji, kao i potreba da se odredi administrator Internet domena u Crnoj Gori što bi mogli biti neki od sledećih subjekata: sadašnji administrator yu domena - YUNET Asocijacija, Univerzitet Crne Gore, neka privatna kompanija, regulatorna agencija (AEKP), ili tijelo za administriranje Internet domena koje bi se posebno formiralo itd. Kako god da se uspostavi, treba da zadovolji cilj da usuge administriranja Internet domena budu jednovremeno i efikasne i tržišno orjentisane.

Vezano za sticanje nezavisnosti Crne Gore, takođe se trebaju preispitati i pitanja upravljanja frekvencijskim spektrom, uključujući tu i uticaj odluka koje se mogu donijeti u vezi frekvencijskih opsega koji su trenutno dodijeljeni Vojsci SiCG, kao i ostalim opsezima na kojima funkcionišu sistemi Državne zajednice, obzirom da se ova sistemi dijele.

### **3.1.8. PRELAZNE ODREDBE**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Postoje mnoge značajne izmjene koje će se desiti kroz primjenu izmijenjenog Zakona o telekomunikacijama, uključujući one koje se direktno odnose na uslove iz postojećeg Zakona o telekomunikacijama kao i kratkoročnog uticaja ugovora o privatizaciji Telekom CG. U isto vrijeme, Zakon bi u određenim oblastima trebalo da bude fleksibilan kako bi se smanjila vjerovatnoća izmjena u bliskoj budućnosti.

### **PREPORUKA R16**

#### **– PRELAZNE ODREDBE –**

Zakon treba da uzme u obzir uslove iz ugovora o privatizaciji i kupovini Telekom CG, jer oni utiču na dinamiku kojom se smiju ili mogu primijeniti izmjene cijena usluga koje nudi Telekom, kao i naknada koje nameće Agencija.

Zakon treba da navede procedure za:

- a) Prelazak sa postojeće situacije u Agenciji za telekomunikacije i Agenciji za radiodifuziju, koja sa karakteriše različitim sistemima rukovođenja, strukturama i procedurama za imenovanje rukovodstva, na zajednički okvir, i
- b) Koordinisano sprovođenje izmjena i dopuna Zakona o radiodifuziji i promjena koje budu uvrštene u Zakon o telekomunikacijama.

Zakon takođe treba da prepozna mogućnost vrlo izvjesnih promjena u budućnosti i omogućiti najbezbolnije prilagođavanje (bez potrebe za novim amandmanima) novim situacijama, kao što su formiranje Komisije za konkurenciju (ili nekog drugog nadležnog tijela-pogledati poruku R4), ili promjenu odnosa Srbije i Crne Gore( R15 ).

### **3.2. PREPORUKE ZA AGENCIJU ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU DJELATNOST ( AEKP)**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Osnovni zadatak AEKP je da omogućiti :

- A. Pružanje korišćenja mreža i usluga elektronskih komunikacija fizičkim i pravnim licima i drugim korisnicima u Crnoj Gori, koji su privlačni sa ekonomskog i funkcionalnog aspekta, i da potpomogne ostvarivanje njihovih različitih pojedinačnih i zajedničkih ekonomskih, društvenih i ličnih ciljeva;
- B. Zdrav sektor elektronskih komunikacija koji omogućava efikasnim i djelotvornim preduzetnicima da ostvare razuman prihod od svojih investicija i koji ih podstiče da, sa napretkom tehnologije i potreba korisnika, uvode nove i savršenije servise.

Tokom sljedećih nekoliko godina povećaće se zahtjevi koji se postavljaju AEKPu u pogledu kvaliteta i obima ekspertize i neophodnog iskustva, iako će krajnji cilj biti da se uspostavi režim "labave" regulacije, u kome će glavno sredstvo za postizanje prvog od ova dva gore navedena cilja biti djelovanje sila konkurentskog tržišta. Period prelaska iz uslova monopola na ambijent u kojem vlada konkurencija, nameće regulatoru velike izazove u smislu postizanja efikasne ravnoteže između, na jednoj strani legitimnih očekivanja postojećeg operatora kojem ostaju u nasleđe ranije investicije i praksa koja u mnogo čemu ne odgovara konkurentskoj sredini, a na drugoj strani novih učesnika na tržištu, čija konkurentnost u početnim uslovima (broj korisnika koji oni imaju jednak nuli) može biti neosnovano i na nepravedan način ometana djelovanjem, a u određenim slučajevima odsustvom potrebnih aktivnosti nekadašnjeg monopoliste (postojećeg operatora). U dogledno vrijeme, kao rezultat jednovremenog djelovanja izvjesnog broja lokalnih i globalnih faktora, situacija u Crnoj Gori će u nekim aspektima biti veoma zahtjevnja, obzirom na faktore koji određuju stanje na tržištu kao što su:

#### Lokalni faktori:

- Nedavna kupovina postojećeg operatora Telekom CG od strane velike firme Deutsche Telekom Group (preko mađarskog operatora Magyar Telecom-a (Matav-a)); ova kupovina donosi i nove mogućnosti, na primjer, uvođenje iskusnog multinacionalnog ekspertskog tima i iskustva u sektor telekomunikacija u Crnoj Gori, ali i brige, naročito po pitanju odnosa snaga resursa Telekom i neminovno ograničenih resursa EAKP-a, a samim tim i njene sposobnosti da efikasno sprovodi svoju obavezu nadzora nad aktivnostima člana jedne veoma jake multinacionalne kompanije;
- Asimetrija prisutna u postojanju konkurencije na tržištu mobilnih telekomunikacija, dok, *de facto*, na tržištu fiksnih i dalje postoji monopol, pri čemu postaje sve izrazitiji prelaz korisnika sa fiksne na mobilnu telefoniju;
- Dominantnu tržišnu poziciju Telekomovog pružalaca usluga interneta (Internet CG).

#### Globalni faktori:

- Istovremeno (sa naporima da se uvede konkurencija na tržište u Crnoj Gori) u cijelom svijetu je u toku temeljna transformacija sektora elektronskih komunikacija, što je posljedica kretanja ka višenamjenskim mrežama sa komutacijom paketa, tako da će neke osnove sadašnje regulatorne prakse, uključujući one sadržane u EU Direktivama o elektronskim komunikacijama, postajati sve zastarelije i nepraktičnije, npr. pravila za razdvajanja računovodstva troškova po servisima ( mada ove principe ipak treba implementirati u bliskoj budućnosti da bi cijene koje nudi operator sa značajnom ulogom na tržištu bile transparentne i postavljene na pravednim osnovama).

Uslovi koji čine dio Ugovora o privatizaciji Telekom CG, ne dozvoljavaju promjene u tarifama telefonskog saobraćaja i referentnoj interkonekcijskoj ponudi (odobrenoј krajem 2004 godine) prije 2007. odnosno 2006. godine respektivno. Agencija treba aktivno da teži uspostavljanju temelja ovim promjenama čim one postanu moguće, što će biti u relativno kratkom vremenskom periodu.

Da bi se ispunio zadatak **A**, EAKP bi trebala da se usredsrijedi da:

- 1) Obezbiјedi da ukupni nivo cijena elektronskih komunikacionih usluga odražava kontinuirano poboljšanje odnosa karakteristika/cijena koje pruža mreža,

obezbijedi ambijent efikasnog konkurentskog tržišta, te da eliminiše implicitne subvencije koje su prisutne kod većih cijena koje plaćaju pravna lica u poređenju sa cijenama istih servisa koje plaćaju fizička lica. Već se krenulo u pravcu izjednačavanja tarifa telefonskog saobraćaja za fizička i pravna lica sa prvim koracima ka rebalansiranju tarifa (tj. smanjenjem tarifa u međumjesnom saobraćaju i povećanjem tarifa u lokalnom saobraćaju) za fiksne servise, što je započelo početkom 2005. godine u cilju izjednačavanja ove dvije kategorije tarifa do 2007. godine. Reperi za buduće nivoe cijena ne bi trebalo da se ograničavaju na cijene koje se naplaćuju u susjednim zemljama, već da prilikom upoređivanja uključe i širu lepezu cijena, uključujući i najkonkurentnija evropska tržišta, pa čak i Sjevernu Ameriku;

- Takođe bi bilo uputno promijeniti sadašnju strukturu cijena međunarodnog saobraćaja za različite zone i od crnogorskih operatora tražiti da odslikaju velike razlike u cijenama terminacije međunarodnog saobraćaja ka različitim zemljama, te da smanje cijene koje plaćaju korisnici u Crnoj Gori pri pozivima prema onim zemljama u kojima se već osjećaju efekti značajnog smanjenja cijena proizašlog iz konkurencije (što uključuje mnogobrojne članice EU, kao i zemlje, kao što su SAD, Kanada i Japan).
  - Međutim, kao posledica rebalansa tarifa, neki korisnici, a naročito porodice sa najnižim primanjima, mogu dobiti povećane ukupne račune telekomunikacionih usluga. Zbog toga je preporučljivo da se podstaknu operatori da ovakvim korisnicima (koji nijesu obuhvaćeni programom US-a) ponude specijalne tarifne pakete. Ovakvi tarifni paketi tipično imaju cijene pretplate niže od uobičajenih, a takođe sadrže izvjestan broj besplatnih ili jeftinih tarifnih impulsa. Kad se ova kvota istroši, korisnik bi plaćao tarifu koja bi bila značajno iznad uobičajene. Ovakav tarifni paket bi zbog ovoga bio neatraktivan za uobičajene korisnike, a mogao bi zadovoljiti elementarne potrebe za komunikacijama kod porodica sa najnižim primanjima.
- 2) Stimuliše rast i raspoloživost novih servisa, kao što je širokopojasni pristup, putem inicijativa koje u ovom konkretnom slučaju treba da obezbijede postojanje razumne ponude veleprodaje širokopojasnih usluga i kapaciteta (npr. rasčlanjena lokalna petlja i aranžmani za kolokaciju), i da omogući ulazak operatora kablovske TV<sup>31</sup>) koji mogu pružati telekomunikacione usluge i usluge distribucije programa, i mogu omogućiti izbor u odnosu na upotrebu novih bežičnih širokopojasnih tehnologija.

Ispunjenje zadatka **B** će od AEKP zahtijevati promišljenu i izbalansiranu kombinaciju aktivnosti kako bi se omogućio razvoj pravedne i transparentne konkurencije, uzimajući u obzir legitimne interese postojećih, kao i potencijalnih konkurenata. A priori treba pretpostaviti da će, na mikro tržištu kakvo je tržište Crne Gore, krupne investicije koje su potrebne za izgradnju mreža i slabi izgledi da se ostvari dovoljno veliki prihod sa malog tržišta za povraćaj ovih investicija nastaviti da destimulišu (mada možda ne i potpuno isključe) ulazak novih operatora mreža, pa čak i onda kad se uklone prepreke<sup>32</sup>) kao što su visoke cijene licenci i teškoće u osiguravanju

<sup>31</sup> Operatori kablovske TV su značajni pružaoci širokopojasnog pristupa – a u nekim slučajevima, i telefonskog servisa – u tako raznolikim zemljama, kao što su SAD, Belgija, Švajcarska i Slovenija (Telemach).

<sup>32</sup> Otklanjanje prepreka nije garancija koliko će se (i da li će) novih operatora stvarno pojaviti na tržištu; međutim, te se prepreke trebaju otkloniti, inače mogućnosti inovacija i preduzetničkih inicijativa kojim novi operatori mogu doprinijeti dobrobiti Crne Gore, neće biti ni razmatrane ili neće ispuniti kriterijume razumnih i dobro informisanih investitora

interkonekcije. Stoga AEKP treba da očekuje da će morati da više stimuliše konkurenciju na nivou servisa, nego na nivou mreža. Aktivnostima koje će Agencija tokom nekoliko narednih godina preduzimati prema operatorima i pružalacima usluga treba se obuhvati sledeće:

- 1) Da se obezbijedi da naknade za licence ili ovlašćenje utvrde u iznosu koji će samo pokriti administrativne troškove (izuzev naknada za korišćenje ograničenih resursa, kao što su frekvencijski spektar i numeracija, koje mogu i treba da budu skuplje) kako ne bi predstavljaju barijeru za nove učesnike na tržištu; naročito treba da se olakša ulazak na međunarodno tržište telekomunikacija, što podrazumijeva direktnu međunarodnu vezu mobilnih i ostalih operatora za njihove korisnike;
- 2) Razvoj procedura obračuna i razdvajanja troškova, koje treba da primjenjuju operatori koji su prema izmijenjenom Zakonu o telekomunikacijama određeni kao operatori sa značajnom ulogom na tržištu (SMP);
- 3) Razradu osnove za revidovanu i proširenu referentnu interkonekcionu ponudu (RIO) Telekom CG;
- 4) Stvaranje uslova da postojeći operatori, čije se poslovanje zasniva na instalisanim kapacitetima (fiksni i mobilni mreže), nude veleprodaju svojih usluga drugim pružalacima usluga, pod uslovima koji bi uvažavali njihovo pravo na razuman povraćaj investicija postojećih operatora, a koji bi istovremeno pružali prostor i drugim pružalacima usluga da ostvaruju konkurenciju na nivou servisa po osnovu svojih komparativnih prednosti i prednosti koje se mogu realizovati na tom nivou;
- 5) Uspostavljanje jasnih i realnih uslova za ulazak operatora kablovske TV u Crnu Goru, koji mogu da ponude usluge i prenosa programa i telekomunikacija;
- 6) Ocjenu troškova i objektivne koristi od uvođenja prenosivosti brojeva i izbora i predizbora operatora u okviru uslova i prilika u Crnoj Gori, kako bi se utvrdilo da li i kada ove mogućnosti treba da postanu obaveza operatora. Procjenu ovih troškova trebalo bi obezbijediti od potencijalnih pružalaca neophodnih usluga kao što je baza podataka o brojevima (koji daju treće firme), kao i od postojećih operatora.

Sledeće dvije preporuke daju pregled prioriteta aktivnosti AEKP i načina na koji se obezbjeđuje da se pri donošenju odluka na pravi način uzmu u obzir interesi korisnika (i fizičkih i pravnih lica).

## **PREPORUKA A1**

### **– AKTIVNOSTI AGENCIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU DJELATNOST (AEKP) -**

Ciljevi Strategije se moraju odjelotvoriti i dobiti značenje kroz podzakonska akta ili sekundarnu regulativu, koje priprema i sprovodi restrukturirana AEKP (vidi Preporuku R1). Glavni prioriteti i usresređivanja inicijativa AEKP-a treba da obuhvate:

- 1) Nadogradnju znanja i ekspertize u oblasti metoda obračuna, alokacije i razdvajanja troškova koje treba da primjenjuju operatori sa značajnom ulogom na tržištu, čim to bude praktično izvodljivo; bila bi poželjna konsultantska pomoć od organizacija koje su pružale pomoć kod uvođenja takvih sistema kod drugih evropskih operatora i regulatora ;



- 2) Utvrđivanje dinamike kojom bi operatori sa značajnom ulogom na tržištu implementirali ove računovodstvene metode da bi opravdali svoje cijene i obezbijedili transparentnost na relevantnim tržištima;
- 3) Reviziju postojećeg i donošenje novih pravilnika o numeraciji;
- 4) Formulisanje i implementaciju novog režima izdavanja Ovlašćenja za operatore mreža i servisa elektronskih komunikacija (vidi predhodnu Preporuku R9) i naknada za ograničene resurse;
- 5) Formulisanje podzakonskih akata ili sekundarne regulative (pravilnika) za univerzalni servis (vidi Preporuku R12);
- 6) Formulisanje podzakonskih akata ili sekundarne regulative za operatore za značajnom ulogom na tržištu, uključujući troškovno orijentisanost cijena, ponudu interkonekcije i veleprodaje usluga za ostale operatore (*wholesale*),
- 7) Stimulisanje razvoja i korišćenja širokopojasnih usluga, sprovođenjem sledećih aktivnosti:
  - o Utvrđivanje uslova za širenje mreža kablovskog prenosa koje mogu da pruže konkurenciju za ADSL preko kablovskih modema (vidi Preporuku R10);
  - o Nametanje uslova Telekomu CG da pruža uslugu iznajmljivanja rasčlanjene lokalne petlje i veleprodaju usluge ADSL (vidi preporuku R6); i
  - o Olakšavanje i podsticanje uvođenja širokopojasnog bežičnog pristupa u formi Wi-Fi (takozvane "vruće tačke"-hot spots- u hotelima, kafićima i na drugim lokacijama, kao što su aerodromi i javne zgrade), i stavljanje na raspolaganje spektra za nove tehnologije, kao što je Wi-Max. Praktična vrijednost «vrućih tačaka» zavisiće od toga da li su vlasnicima ovih lokacija dostupni po razumnim cijenama širokopojasni linkovi od operatora, uglavnom od Telekomu CG.

Osim toga, AEKP treba da inicira istraživanja fundamentalne politike i regulatornih pitanja koja nastaju korišćenjem prenošenja govora putem Interneta (VoIP) i pojavom primjene IP (Internet protokol) tehnologije u okviru mreža (čak i lokalnih mreža) tradicionalnih telefonskih operatora. Ovo istraživanje trebalo bi povjeriti Radnoj grupi u kojoj bi bili i strani predstavnici i predstavnici Crne Gore, tako da Crna Gora bude što bolje pripremljena da omogući neizbježnu tranziciju sa mreža sa komutacijom kola na hibridne i konačno IP mreže. Dodatak 5 daje pregled obima osnovnih transformacija sa kojima će se, kao posljedica ove tranzicije, suočiti operatori mreža i pružalaci servisa.

## PREPORUKA A2:

### - DA SE GLASNIJE ČUJE RIJEČ KORISNIKA -

Jedna od obaveza AEKP je da vodi računa o interesima korisnika i potrošača elektronskih komunikacionih mreža i usluga, kao i raznih pružalaca ili isporučioaca ovih usluga. Problem u zadovoljavanju ovih dvostrukih obaveza (prema korisnicima i pružalacima) jeste što na strani pružalaca servisa dominira jedan manji broj velikih organizacija čiji se stavovi i uticaj mogu prikazati na koordiniran i koncentrisan način. Za razliku od njih, korisnici su veoma brojni (naročito kada su u pitanju fizička lica, koje čine pojedinci ili domaćinstva) i po pravilu nemaju velike organizacije preko kojih bi se njihovo mišljenje sakupilo, koordiniralo i predstavilo regulatoru na koherentan način.

Postupak javnih konsultacija koje sprovodi AEKP nudi samo ograničen mehanizam za popravljjanje ove neravnoteže. U zemljama Sjeverne Amerike ili Evrope,

Udruženja ili Grupe korisnika (kada su u pitanju fizička lica) i Grupe predstavnika pravnih lica (predstavnicima industrije, ili međusektorskih grupa ili nekih koje se posebno bave telekomunikacijama) idu još dalje u ovom pristupu, a u nekim slučajevima mogu imati i značajan javni uticaj (zahvaljujući lobiranju od strane velikih firmi ili svjesnosti političara o uticaju ovog za birače popularnog pitanja) .

U ambijentu vrlo malog tržišta Crne Gore, AEKP treba da obrati pažnju na mišljenje organizacija koje predstavljaju operatore i pružalace usluga, kao i korisnike tih usluga po pitanju uticaja dostupnosti, kvaliteta i cijena mreža i servisa elektronskih komunikacija na njihovu sadašnjost i budućnost. Kada su u pitanju korisnici, AEKP treba da obezbijedi primjenu odredbi Zakona o zaštiti potrošača i da koristi ankete i ispitivanje pri ocjeni stanja njihovog mišljenja, utisaka i očekivanja.

Već je ranije navedeno da AEKP treba da bude tako strukturirana da sadrži organizacionu jedinicu koja se bavi zaštitom prava korisnika, a institucije koje se bave zaštitom prava korisnika trebaju uzeti učešća i u izboru njenog rukovodstva.

### **3.3. PREPORUKE ZA ORGANIZACIJU I AKTIVNOSTI VLADE KOJE SU VEZANE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE**

Razvoj Strategije SEK-a otvara pitanja vezana za strukturu i metode rada Vlade Crne Gore, kao i pitanje načina na koji bi Vlada mogla poboljšati sprovođenje svojih aktivnosti i efikasnost, što daleko prevazilazi obim nadležnosti Ministarstva ekonomije koje je odgovorno za formulisanje ove Strategije. Dvije oblasti koje treba razmatrati su:

- 1) Uticaj odluka koje Vlada donosi u vezi sa uslugama elektronskih komunikacija koje su joj potrebne za sopstvene potrebe, i
- 2) Odnosi između Strategije elektronskih komunikacija i drugih različitih, ali sa njom povezanih i obavezno komplementarnih Strategija i inicijativa koje su uključene u kreiranje Informatičkog društva, kao cilja kojem je Crna Gora i zvanično opredijeljena .

Preporuke koje su iznesene u narednim paragrafima uvrštene su u ovaj dokument zato što postaje očigledno da je u svrhu dostizanja sveobuhvatnog cilja uspostavljanja Informatičkog društva, za što ključne komponente predstavljaju Strategija ICT-a i Strategija SEK-a, potrebno preduzeti mjere u cilju:

- 1) Prevazilaženja prepreka koje su usko povezane sa nedostatkom kadrova i teškoćama u privlačenju i zadržavanju osoblja u Sektoru, s obzirom da izvan Vlade stoje na raspolaganju mogućnosti boljih zarada,
- 2) Ojačanja i osiguranja redovnosti i efikasnosti koordinacije planova i inicijativa između različitih Ministarstava i organa u okviru Vlade koji se odnose na elektronske komunikacije; i
- 3) Izbjegavanja fragmentacije kadrovskih resursa sektora elektronskih komunikacija koji su sada razasuti u više organa u okviru Vlade.

### 3.3.1. Planiranje i korišćenje elektronskih komunikacija

Pored svojih odgovornosti za utvrđivanje politike i definisanje pravnog i regulatornog okvira, Vlada Crne Gore odnosno ukupna državna administracija treba da odigra važnu ulogu u formulisanju i implementaciji Strategije elektronskih komunikacija za ovaj sektor i kao veliki potrošač usluga elektronskih komunikacija, tj. korisnik operatora mreža i pružalaca usluga. Pri razmatranju uloge Vlade kao korisnika treba uzeti u obzir nekoliko ciljeva:

- 1) Kao veliki potrošač telekomunikacionih usluga (tj. izvor prihoda za SEK), Vlada Crne Gore može izvršiti znatan uticaj na operatore i pružalace usluga (i tako pomoći u osiguravanju blagovremene i efikasne implementacije Strategije) u pogledu vrsta i komercijalnih uslova usluga koje oni pružaju i koje planiraju da poboljšaju i razviju, ukoliko sa njima efikasno i djelotvorno pregovara u cilju zadovoljenja svojih sopstvenih potreba, što povoljno uticalo i na kretanje maloprodajnih cijena na tržištu SEK-a ;
- 2) Vlada CG treba da svede na minimum troškove za usluge mreže koje su joj potrebne za pružanje sopstvenih usluga u mnogim oblastima (zdravstvu, obrazovanju, socijalnom staranju, bezbjednosti, administraciji vezanoj za pravosudni sistem, itd.) korisnicima, tj. fizičkim licima, poslovnim organizacijama i lokalnim samoupravama u Republici, kao i strancima i međunarodnim partnerima;
- 3) Vlada CG treba da uspostavi ambijent mreže koji olakšava uvođenje novih kao i poboljšanja postojećih usluga koje ona obezbjeđuje svojim korisnicima u vidu usluga e-Vlade, kako bi se postigla maksimalna troškovna efikasnost ovih usluga radi svojih sopstvenih benefita i radi koristi za svoje korisnike

Opšte je poznato da je Crna Gora suočena sa dva posebna izazova, i to sa ograničenošću finansijskih sredstava potrebnih za investicije u elektronskim komunikacijama, i sa ograničenim mogućnostima u pogledu lokalnih ekspertskih resursa u elektronskim komunikacijama (tehničke ekspertize, upravljanje projektima, menadžment, ekonomsko i tržišno planiranje itd.). U slučaju same Vlade, poteškoće u nalaženju i zadržavanju dovoljnog broja osoblja za rad u sektoru elektronskih komunikacija povećavaju se zbog primamljivosti povoljnijih mogućnosti zapošljavanja (npr. u pogledu zarada) koje za tu vrstu osoblja pruža privatni sektor ili inostranstvo.

Istovremeno u Crnoj Gori i šire, svi korisnici elektronskih komunikacija očekuju od glavnih tehnoloških trendova u ovom sektoru da stimulišu velike transformacije na način i mjeri koju diktira primjena usluga elektronskih komunikacija. Ovi dobro poznati trendovi u mrežama, koji su omogućeni razvojem tehnologija ( od arhitekture mreža do hardware-a, software-a, sistema i aplikacija ) vode ka primjeni višenamjenskih IP mreža sa komutacijom paketa (nasuprot klasičnih tradicionalnih telefonskih mreža sa komutacijom kola ), kao i ka sve većoj ulozi mobilnih bežičnih mreža, kao konkurenata i dopune fiksni pristupnih mreža. Jedna od glavnih neizvjesnosti i kontraverzi u elektronskim komunikacijama jeste nivo do kojeg će se bežične (fiksne i mobilne) pristupne mreže takmičiti i dopunjavati sa kablovskim (bakarnim i optičkim) pristupnim mrežama . Danas su prisutne obje tehnologije i vjerovatno će nastaviti da se razvijaju. Drugo povezano pitanje jeste kako da korisnici najbolje i što jednostavnijim povezivanjem mogu da pristupe aplikacijama i uslugama zavisno od raznorodne pojedinačne pristupne opreme koja im, od slučaja do slučaja, stoji na raspolaganju. Ove neizvjesnosti i mogućnosti su dio razmatranja koja treba uključiti u proces planiranja Vlade CG u pogledu njenih budućih usluga elektronskih komunikacija.

Planiranje budućih mreža i usluga elektronskih komunikacija od strane i za potrebe Vlade ne treba da bude niti štetno fragmentirano od strane različitih organizacionih cjelina (npr. da svako Ministarstvo ili organ radi svoje sopstveno planiranje i nabavku), niti uslovljeno tipom saobraćaja (npr. mreže samo za prenos podataka), osim ako za to ne postoje vrlo snažni razlozi, kao što su veoma strogi radni zahtjevi u oblasti bezbjednosti koji se ne mogu zadovoljiti ni u modernoj, raspodijeljenoj, dobro projektovanoj digitalnoj mreži.

Navedene okolnosti nalažu sledeće dvije preporuke:

## **PREPORUKA G1**

### **- OBJEDINJAVANJE KADROVSKIH RESURSA -**

Eksperstko znanje iz domena elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija koje je trenutno razasuto u nekoliko organizacionih jedinica ili Ministarstava Vlade Crne Gore treba spojiti u jednu organizacionu cjelinu (Sektor za informacione i komunikacione tehnologije - SICT) koji bi funkcionisao kao jedna uslužna ili služba podrške za potrebe cijele Vlade. Ovaj sektor bi funkcionisao na sličan način kao što rade IC i telekomunikacioni sektori u mnogim kompanijama koji se na nivou cijele kompanije bave pitanjima od politike mreže, strategije i arhitekture do odnosa sa dobavljačima, pružalacima usluga i isporučiocima opreme.

Sljedeća nadležnost SICT-a, u kojoj mogu učestvovati i članovi pomoćnog savjetodavnog tijela (koje je opisano u preporuci G3), bi bila da obezbijedi ekspertsku pomoć Ministarstvu ekonomije koja je potrebna u ispunjavanju obaveza u vezi formulisanja politike i zakonodavstva SEK-a.

Osoblju SICT-a se treba omogućiti redovna obuka i praksa u oblasti računara i mreža, kako bi im zaposlenje u Vladi izgledalo što privlačnije. Poželjno je da i se za potrebe pomoći SICT-u na određenim projektima ili zadacima povremeno angažuju i ljudi sa strane.

Odluku o pitanju gdje treba pripojiti SICT treba da donese Vlada CG, pošto to utiče na cjelokupnu organizaciju Vlade što je izvan opsega projekta Strategije. Ono što je čak značajnije od njene tačne lokacije u okviru Vlade (može biti, na primjer, dio Ministarstva ekonomije, Sekretarijata za razvoj, ili direktno odgovorna Premijeru ) jeste potreba obezbjeđivanja (putem statuta i poslovne prakse) da SICT aktivno i odgovorno učestvuje u pružanja pomoći svim sektorima u Vladi u ispunjavanju svih njihovih relevantnih zaduženja (npr pri izradi razvojne politike) kao i specifičnih korisničkih potreba koje se tiču svih oblika saobraćaja kao što su govor, podaci, slika i video. Bez obzira da li će biti dio Sekretarijata za razvoj ili ne, SICT takodje treba da koordinira i da bude uključen u planiranje e-Vlade kojim rukovodi Sekretarijat, kao i po potrebi da utiče na razvoj mreže i usluga za potrebe Vlade, čime bi se osiguralo da planirane karakteristike, raspoloživost i dostupnost mrežnih usluga odgovaraju svim pojedinačnim zahtjevima .

Medju ključnim odgovornostima SICT-a, koji bi nastupao u ime svih Vladinih Ministarstava i organa, treba da bude pregovaranje sa ponudjačima mreža i usluga elektronskih komunikacija, kao i procjena o tome šta Vlada CG može da uradi interno, a šta treba da bude izdvojeno i ugovoreno sa trećim licima.

Jasno je, na primjer, da je jedan od benefita za Telekom CG, obzirom da je postao član Deutsche Telekom Group (DTG), u tome što može dobiti znatne popuste za opremu koju sada kupuje u odnosu na cijene koje je ranije plaćao kao jedna relativno mala nezavisna kompanija, i to zahvaljujući globalnim kupovnim aranžmanima o kojima DTG pregovara sa snabdjevačima. Vlada CG treba da pokuša da pregovara u okviru svoje sopstvene sfere o sličnim ugovorima za snabdijevanje za potrebe Vlade, budžetskih ustanova i preduzeća u vlasništvu vlade iz svih oblasti, radi postizanja najpovoljnijih komercijalnih uslova, a na bazi svojih ukupnih kupovnih potencijala. Cilj Vlade, kao razumnog, koordiniranog korisnika mreža i usluga elektronskih komunikacija, je da optimizira finansijski i u svakom drugom smislu, sopstveno korišćenje elektronskih komunikacija, kao i da promoviše uvođenje i korišćenje usluga e-Vlade za stanovništvo i poslovne korisnike.

## PREPORUKA G2

### - KOORDINIRANO PLANIRANJE MREŽE -

Kroz aktivnosti SICT-a (vidite prethodnu Preporuku G1) Vlada CG treba da za svoje potrebe inicira planiranje buduće (nakon isteka važenja sadašnjeg ugovora sa Telekomom CG) integrisane nacionalne IP-bazirane mreže, koja bi prenosila govor (telefoniju) i ostale vrste saobraćaja (podataka, slike, video). Vlada treba da razmotri sledeća alternativna rešenja (što ne znači da je ovo i konačna lista):

- 1) Nastavak korišćenja Telekomove MPLS- mreže, uz dodavanje ostalih vrsta saobraćaja govora (preko VoIP),
- 2) Izgradnju svoje sopstvene privatne IP mreže, koja bi se mogla bazirati na kapacitetu prenosa dobijenom od Telekomu CG, nekog drugog javnog operatora ili (čak i ako se radi samo o nekim geografskim oblastima) iz drugih izvora koji bi se pojavili na tržištu, kao što je RDC, EPCG ili Željeznica CG i slično, i
- 3) Razne hibridne kombinacije svoje sopstvene opreme i usluga i opreme i usluga trećih strana.

Takodje treba procijeniti nekoliko varijanti ovih alternativnih rešenja, pogotovu u pogledu lokalnih konekcija, tj. veza izmedju čvora mreže i različitih zgrada ili lokacija u čitavom nekom gradu ili opštini, za koje se mogu uzeti u obzir i bežične i žične alternative iz nekih drugih izvora.

Već je konstatovano da Strategija razvoja ICT<sup>33</sup>), koja je napravljena 2004. godine za Sekretarijat za razvoj i usvojena od strane Vlade, sadrži i planove za realizaciju MPLS mreže koju obezbjeđuje Telekom CG. Strategija razvoja ICT-a preporučuje i ostale subjekte, ukoliko zahtjevi za kapacitetom premaše mogućnosti Telekomove mreže. Međutim, pri biranju usluga mreže trebaju se uzeti i i drugi vrlo važni faktori kao što su cijena, funkcionalne karakteristike i uslovi korišćenja. U interesu Vlade kao korisnika bi bilo da prilikom pregovora sa Telekomom ima na raspolaganju i moguće alternative kako bi postigla najpovoljnije uslove, čak i ako se na kraju odluči da se dugoročno ostane u MPLS mreži Telekomu.

Otkako je usvojena Strategija ICT-a, desile su se suštinske promjene, prvenstveno privatizacija Telekomu i mogući značajni rast mrežnih usluga Vlade, što je

<sup>33</sup> " Strategija razvoja informacionog društva- put u društvo znanja " Sekretarijat za razvoj, maj 2004.

prikazano u Dodatku 4. Uz ovo, trenutno nije dugoročno definisana cijena MPLS-a koju će Telekom pružati Vladi, niti je izvjesna najekonomičnija primjena ove mreže za ispunjenje svih važnih komunikacionih potreba u tekućem petogodišnjem periodu (npr. kako se može najbolje obuhvatiti i saobraćaj govora, telekonferencije i sl). Iznova se treba postaviti pitanje kako ispuniti sve zahtjeve Vlade u pogledu mrežnih usluga, a uz pregovore sa Telekomom, trebaju se identifikovati i razmotriti alternative za te usluge.

SICT takodje treba da procijeni prednosti i loše strane nastavka korišćenja odvojenih mreža za neke specifične potrebe, uz uporedjenje sa mogućim kombinovanjem svih mreža u jednu. Mogu postojati specifične okolnosti, kao što su strogi zahtjevi za sigurnošću i raspoloživošću mreže Ministarstva unutrašnjih poslova za potrebe policije i granične bezbjednosti, koje bi opravdale nastavak korišćenja posebne mreže u veoma malom broju slučajeva. Medjutim, teret dokazivanja opravdanosti nekorišćenja buduće integrisane mreže treba da bude na Ministarstvu ili Odjeljenju/organu koji to zahtijeva. Štaviše, pri svakoj pojedinačnoj nabavci sa isporučiocima opreme treba pregovarati o ekonomskim uslovima u okviru spektra cjelokupnih Vladinih potreba.

Pored fiksnih mreža, Vladino koordinirano planiranje treba da sadrži razmatranje potreba mobilnih komunikacija, i govora i ostalih vrsta saobraćaja, koje bi se takodje mogle zadovoljiti kombinovanim korišćenjem javnih i privatnih bežičnih mreža i usluga. Alternative koje treba razmotriti uključuju (ponovo naglašavamo, ovo ne mora biti konačna lista):

- 1) Razvoj razdijeljenih digitalnih radio linijskih mreža (TETRA -Terrestrial Trunked Radio) koje treba da koriste različiti djelovi/službe Vlade, kao i javna preduzeća ili preduzeća u vlasništvu Vlade,
- 2) Nove ili ponovne pregovore o aranžmanima za jednu ili više Zatvorenih grupa korisnika (CUG) sa GSM operatorima (Ministarstvo unutrašnjih poslova ima jedan postojeći aranžman ove vrste sa Monetom), i
- 3) Kombinacije prethodnih alternativa za različite primjene (npr. TETRA za potrebe policije, bezbjednosti i drugih službi javne sigurnosti i hitnih službi i GSM –a uopšte).

Kao i kod fiksnih, i slučaju mobilnih mreža, treba napraviti procjenu na osnovu poredjenja ekonomskih parametara i mogućnosti posebnih mreža nasuprot inetgrisanih ili kombinovanih mreža za više grupa korisnika za potrebe Vlade. Analogni mobilni radio sistemi koje Vlada (npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova) sada koristi, stari su i amortizovani, ali nedostatak finansijskih sredstava ometa planove Vlade da ih zamijene modernim digitalnim sistemima. Ovaj problem mogao bi se ublažiti kombinovanjem različitih potreba i na taj način udružiti potencijalne izvore finansiranja. Odsustvo instalacija savremenih digitalnih mobilnih radio sistema onemogućice Crnoj Gore da zadovolji sve svoje ciljeve, kao što je ispunjavanje zahtjeva za preko-graničnom saradnjom sa evropskim nadležnim organima, kao što je utvrđeno u Šengenskom sporazumu, putem korišćenja zajedničkog frekvencijskog opsega. Namjera Crne Gore da se pridruži Šengenskom režimu sa ciljem, izmedju ostalog (kao što je efikasnija preko-granična saradnja u svrhe bezbjednosti), olakšavanja poslovnih i turističkih putovanja njenih gradjana.

Kao što je već naglašeno, prilikom svih pregovora sa pružalacima usluga javnih elektronskih komunikacija, Vlada CG treba da koristi potencijal svoje kupovne moći za

dobijanje najpovoljnijih komercijalnih uslova u procesu javnog tendera, kako bi se izdatak za elektronske komunikacije za svaki relevantni set usluga sveo na minimum. Pored toga, Vlada CG treba da iskoristi eksternu konsultantsku pomoć u oblasti projektovanja u cilju ispunjavanja specifičnih i povremeno prekomjerno naraslih potreba za ekspertskim znanjem u oblasti elektronskih komunikacija, kao i da obezbijedi dostupnost znanju i najboljim iskustvima koja se primjenjuju u privatnom sektoru.

## PREPORUKA G3

### – KADROVSKI RESURSI ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA ZA POTREBE MINISTARSTVA EKONOMIJE -

Ministarstvo ekonomije (ME) ima naročitu odgovornost za formulisanje Strategije i politike za Sektor elektronskih komunikacija (SEK). Da bi ispunilo ovu obavezu, ME mora imati na raspolaganju (ili naći načina da zaposli) osoblje sa, potrebnom kombinacijom eksperetskog iskustva, vještina i znanja u pravnim, regulatornim, finansijskim i ekonomskim aspektima SEK-a, kome je takođe bliska dinamika i razvoj tržišta na lokalnom, regionalnom, pa čak i na globalnom nivou. Medjutim, biće veoma teško, ako ne i nemoguće, privući i zadržati osoblje sa ovim kvalifikacijama u ME, da bi se formulisala politika za SEK, što se zahtijeva Zakonom. Nadoknada koja se nudi u Vladinim službama znatno je niža od nadoknade koju ovo osoblje može naći u privatnom sektoru ili u inostranstvu, ili čak u Agenciji za telekomunikacije. Zbog toga, Ministarstvo treba da razmotri alternativna rješenja, kao što su:

- a) Uspostavljanje posebnih aranžmana sa većim nadoknadama, ako se to može uraditi u okviru propisa o zaposlenima od strane Vlade, za jedan ograničeni broj službenika u ME za kojima postoji izrazita potreba (kao što je npr. 5, sa obrazovnom strukturom koja podrazumijeva kombinaciju ekonomskih, pravno-regulatornih, tržišno-industrijskih i finansijskih znanja, dodatno pomognuto administracijom sa dobrim poznavanjem engleskog jezika) koji bi se fokusirali na ključna pitanja kao što su elektronske komunikacije, za koje je potrebno ekspertsko znanje; i/ili
- b) Uspostavljanje Savjetodavne Grupe za politiku elektronskih komunikacija (SGPEK) koja bi razvila Strategiju i Politike elektronskih komunikacija koje bi odobrio Ministar. Grupa bi trebalo da bude konstituisana kao stalno tijelo, ali uz očekivanje da bi osoblje (npr. njih 5), posvetilo ovim poslovima samo jedan dio ukupnog radnog vremena (recimo 20-25% tokom godine, koncentrisano u odredjenom vremenu), tako da bi ukupni troškovi bili prihvatljivi. Izvore za pronalaženje ovog osoblja trebalo bi tražiti na što je moguće široj osnovi, pa čak uključujući i one Crnogorce koji su se iselili u druge evropske zemlje, kao i Amerikance koji bi eventualno bili motivisani, iz ličnih ili drugih razloga, da doprinesu razvitku zemlje svog porijekla.<sup>34)</sup>

U bilo kom od navedenih slučajeva, ove strukture treba da budu dopunjene Radnom grupom, formiranom na ad hoc bazi, koja bi se bavila važnim pojedinačnim pitanjima radi pomoći u formulisanju preporuka za Ministra ili za SGPEK. Jedan od elemenata formulisanja Politike Sektora, uz aktivno učešće Agencije, treba da bude

<sup>34</sup> Iseljenici iz nekih zemalja, od Irske do Indije i Koreje, od Rumunije do Tajvana, daju značajan doprinos ekonomskom razvoju svojih zemalja porijekla.

rana i pravovremena identifikacija teških pitanja, čiji obim i uticaj opravdavaju formiranje Radne grupe. Dalekosežni primjer takvog jednog pitanja bio bi monitoring opravdanosti, i progressa predviđenog prelaska svih mreža u Republici na IP, ili mreže sa komutacijom paketa (vidite Prilog 4), kao i koristi koje se mogu izvući iz ovog prelaska. Konkretniji i kratkoročniji primjer bio bi uspostavljanje politike u pogledu licenciranja/autorizacije VoIP usluga.

Takodje treba naglasiti da osoblje u Ministarstvu ekonomije koje se bavi elektronskim komunikacijama, mora imati lak pristup savremenim sistemima za sakupljanje i obradu informacija, kao što su brzi pristup Internetu, kompjuteri (personalne na radnim stolovima i/ili lap-topove za mobilnu upotrebu), baze podataka o elektronskim komunikacijama u Crnoj Gori i drugdje, i pristup međunarodnim telefonskim vezama.

Takodje, osoblju Ministarstva koje se bavi SEK-om treba staviti na raspolaganje redovne programe obuke, kao i mogućnosti za njihovu edukaciju. Oni treba da budu sposobni da učestvuju u istoj obuci i edukaciji koja je obavlja za članove SICT-a (vidite gore iznesenu preporuku G1) sa tehničke strane, kao i u programima koji su fokusirani na pitanja menadžmenta i javne politike, dinamike tržišta, kao i na regulatorna pitanja.

### **3.3.2. Koordinacija planova i akcija za Informatičko društvo**

Crna Gore prihvata principe i akcione planove Svjetskog Samita o Informatičkom društvu (WSIS), organizovanog od strane ITU, čija je prva faza održana u Ženevi decembra 2003.god., druga faza u Tunisu novembra 2005.god. Strategija SEK-a za Crnu Goru je neophodna, ali ni približno dovoljna, komponenta onoga što Crna Gora treba da uradi da bi ispunila ovu svoju obavezu. Moraju se riješiti mnoga druga pitanja javne politike od ključnog značaja, kao što su sigurnost mreže, spam, kibernetički kriminal, administriranje Internet-domena i adresa, kao i razvojni izazovi oko toga kako uvesti aplikacije i usluge e-Vlade i olakšati širenje dostupnosti PC-a i kompjuterskoj pismenosti (što predstavlja glavni cilj za škole na svim nivoima obrazovanja) među stanovništvom Crne Gore.

Koordinacija, usklađenost i uzajamna podrška između aktivnosti i planova različitih djelova Vlade CG, koji su odgovorni za ove različite aspekte sveukupne inicijative za Informatičko društvo, od suštinske su važnosti za ostvarivanje njegovih punih benefita. Izolovana implementacija SEK-a bez paralelnih komplementarnih inicijativa (npr. za nuđenje e-vladinih usluga i stimulisanje korišćenja PCa i drugih vrsta terminalne opreme koja se može priključiti na Internet), kod individualnih korisnika i pravnih lica može imati samo ograničene efekte.

Nažalost, uprkos problemima u vezi sa nedostatkom finansijskih i kompetentnih kadrovskih resursa za planiranje i upravljanje inicijativama za elektronske komunikacije i Informatičko društvo u Vladi CG, u velikoj mjeri je prisutna fragmentacija ovih resursa u okviru Vlade CG. Na izvršnom nivou ne postoji jasno uspostavljen redovan i ustaljen proces za koordiniranje različitih inicijativa koje se odnose na Informatičko društvo. Nije jasno, na primjer, da li bi i kako jedno snažno forsiranje razvoja široko raspoloživih usluga i finansijski pristupačnih širokopojasnih usluga bilo praćeno odgovarajućim naporom da PC-i postanu maksimalno raspoloživi školama i stanovništvu Crne Gore, ili potsticanjem individualnih korisnika i pravnih lica da



iskoriste potencijalne nove usluge e-Vlade. Sledeća Preporuka ukazuje na ovaj nedostatak .

## PREPORUKA G4

### - KOORDINIRANO PLANIRANJE I DONOŠENJE ODLUKA -

Potrebno je ojačati i formalizovati saradnju, počev od faza planiranja do implementacije projekata usluga Vlade koje zavise od elektronskih mreža i usluga ili aplikacija i baza podataka. Uzajamni pregled i zajednički rad izmedju grupa, kao što su ICTS, IT (vidite Preporuke G1 i G3) i predstavnika Ministarstva ekonomije, Sekretarijata za razvoj i drugih relevantnih Ministarstava (zavisno od usluge, npr. zdravstvene, obrazovne, socijalne usluge, itd.) trebaju da predstavljaju neophodan zahtjev, odnosno preduslov prije odobravanja svih značajnih investicija, ili dostavljanja dokumenata politike ili strategije Parlamentu na usvajanje. Takodje treba insistirati na učešću kompanija iz sektora elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija u ovom procesu.

## PREPORUKA G5

### - PODIZANJE SVIJESTI O ELEKTRONSKIM KOMUNIKACIJAMA I ICT-U ( "BREND MONTENEGRO" )-

Maksimalna korist od upotrebe i primjene elektronskih komunikacija i ICT-a ogleda se u tome da što više stanovništva i potencijalnih stranih investitora postane svjesno značaja sredstava elektronskih komunikacija u Crnoj Gori i aktivno učestvuje u njihovom razvoju i korišćenju. Proces učestvovanja u razvoju i postizanja svijesti Vlada može stimulisati inicijativama na raznim nivoima, kako bi poboljšala prepoznatljivost Crne Gore kao društva i područja koje se obavezalo da razvija napredni set aplikacija i usluga koje zavise od sektora elektronskih komunikacija, a koje su od koristi za djelatnosti ekonomije i društva.

Vlada treba da u svoju redovnu komunikaciju sa stanovništvom i javnošću (npr u školama, publikovanjem mogućnosti i prednosti korišćenja vladinih e-usluga) uvrsti propagiranje jačanja svijesti o ECS/ICT-u . Ovo treba raditi i prema inostranstvu, kako bi se privukli strani investitori (npr aktivnostima MIPA-a – Agencije za promociju stranih ulaganja).

## 3.4. POTENCIJALNA BUDUĆA ULOGA PREDUZEĆA IZ JAVNOG SEKTORA U SEKTORU ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA

I u Crnoj Gori postoji nekoliko preduzeća( koja mogu biti u javnom ili privatnom vlasništvu) koja posjeduju pravo pristupa (*right-of-way*)<sup>35</sup> , kao što su elektroprivredna preduzeća, željeznice, vodovod, preduzeća za puteve, a koja posjeduju osnovna

<sup>35</sup> *Right-of-way* je pravo raspolaganja/korišćenja ili vlasništva elemenata infrastrukture(npr zgrade,stubovi,kablovska kanalizacija i sl), zemljišta, koridora, putne infrastrukture i sl.(prim.prev.)

sredstva (sopstvena prava pristupa i telekomunikacione mreže), koja im služe za zadovoljenja sopstvenih komunikacionih potreba. U zemljama od Evrope do Sjeverne i Južne Amerike i Azije ovakva osnovna sredstva mogu se graditi da bi se ponudila javnim operatorima mreža i usluga i u mnogim slučajevima se koriste i za te svrhe. Prema tome, postoji osnova za razmatranje da se ovakve vrste osnovnih sredstava u Crnoj Gori mogu i trebaju iskoristiti radi pružanja konkurentskih usluga javnih mreža za elektronske komunikacije. Ona zaista i mogu ponuditi najuvjerljiviju ekonomsku alternativu da se tako i uradi, makar u fiksnoj mreži koja je još uvijek *de facto* monopolska. Ipak, treba biti oprezan u propisivanju uslova pod kojima se mogu ili trebaju realizovati mogućnosti konkurencije ove vrste.

Nemoguće je predvidjeti vrste preduzetničkih mogućnosti koje mogu biti interesantne investitorima koji se bave elektronskim komunikacionim mrežama i uslugama zasnovanim na postojećoj komunikacionoj infrastrukturi i pravima pristupa koja posjeduju preduzeća (kao što su to komunalna preduzeća), kao ni predvidjeti da li će i koja će od ovih mogućnosti postići komercijalni uspjeh. Mogu se pronaći razni i neuspješni i uspješni primjeri. Medjutim, eventualni ulazak preduzeća u državnom vlasništvu na tržište elektronskih komunikacija u Crnoj Gori otvara nekoliko strateški značajnih pitanja iz perspektive Republike kao cjeline.

Prije svega, u sadašnjim i predvidljivim finansijskim okolnostima ne postoji na raspolaganju višak javnih investicija iz Vladinog budžeta za izgradnju novih elektronskih komunikacionih preduzeća u državnom vlasništvu. Kao drugo, kad bi stvaranje takvih preduzeća bilo dozvoljeno, ponovo bi se aktualizovalo pitanje kako osigurati da se uloga Vlade kao kreatora regulatornog okvira ne »izobliči« njenom ulogom kao većinskog akcionara konkurentskog preduzeća koji je predmet regulacije. Otklanjanje ovog problema je jedan od benefita privatizacije Telekom CG, mada se slični problemi mogu ponovo pojaviti ako RDC postane novi javni operator mreža ili ako to postane drugi, očigledni kandidat za ulazak u poslove elektronskih komunikacija - monopolsko elektroprivredno preduzeće EPCG<sup>36</sup>), koje nadzire isto Ministarstvo ekonomije, kojem je odgovoran i regulator. Pored toga, kao stvar prvog prioriteta sve neophodne investicije koje sprovode javna preduzeća (izuzetak predstavlja RDC čija su osnovna djelatnost prenosni sistemi ) treba usmjeriti u njihove osnovne djelatnosti, uz davanje nižeg prioriteta proširivanju djelatnosti izvan onih koje su im potrebne kao podrška obavljanju njihovih osnovnih djelatnosti.

Medjutim, pomenuta osnovna sredstva bi se svakako mogla potencijalno iskoristiti za stvaranje novog kvaliteta sektora elektronskih komunikacija, tako da ne bi bilo dobro isključiti svaku mogućnost ili apsolutno zabraniti njihovo korišćenje u pomenute svrhe. Zbog toga je razrađena slijedeća Preporuka radi utvrđivanja uslova pod kojima se osnovna sredstva mreže preduzeća u državnom vlasništvu mogu ponuditi za potrebe mreža i usluga javnih elektronskih komunikacija.

<sup>36</sup> Slično preduzeće u Sloveniji – 100% državna Elektro- Slovenija – je ušla u telekomunikacioni sektor. Eles Telekomunikacije je posebni sektor u Elektro-Slovenija koji na bazi sopstvene infrastrukture ( optičke i radio mreže, SDH oprema, zgrade ,infrastruktura stubovi i sl) obezbeđuje telekomunikacione usluge i vrši njihov marketing

## **PREPORUKA P1**

### **– USLOVI ZA KORIŠĆENJE OSNOVNIH SREDSTAVA U VLASNIŠTVU JAVNOG SEKTORA ZA OBEZBJEDJIVANJE MREŽA I USLUGA JAVNIH ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA -**

Ne treba investirati nikakva finansijska sredstva iz Vladinog budžeta u formiranje novih javnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga koje obezbjeđuju preduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, privatnim investitorima (domaćim i/ili stranim) treba dozvoliti da pregovaraju za korišćenje prava pristupa (right-of-way) i čak kupovinu osnovnih sredstava koja sekoriste za potrebe telekomunikacija preduzeća u državnom vlasništvu<sup>37</sup>), u cilju osnivanja Kompanije za pružanje usluga javnih elektronskih komunikacija koje bi ovi investitori kontrolisali. Preduzeće u državnom vlasništvu može posjedovati izvjesni procenat ove nove kompanije, u joint venture aranžmanu sa takvim investitorima.

Princip koji se slijedi pri formulisanju ove Preporuke, kao i u cjelokupnoj Strategiji, jeste da treba ostaviti investitorima da prosude i odluče da li i na koji način mogu da investiraju profitabilno u elektronske komunikacije, bez ikakvih nerazumnih prepreka ili stimulansa koji bi ometali konkurenstski ambijent, bilo u njihovu korist ili u korist drugih konkurenata. Nikakvo predviđanje nije uradjeno oko toga da li i kada u praksi investitori mogu uočiti interes po osnovu prava pristupa ili relevantnih osnovnih sredstava kompanija iz javnog sektora( kao što je npr. EPCG <sup>38</sup>), a potom shodno prilikama i mogućnostima preduzeti aktivnosti u elektronskim komunikacijama u Crnoj Gori.

Državno preduzeće koje bi u principu moglo pružiti usluge javnih komunikacija je i RDC koji trenutno pruža usluge prenosa i emitovanja za potrebe radiodifuznih emitera kao i (kao i EPCG) usluge kolokacije baznih stanica mobilnim operatorima. RDC, čija su osnovna sredstva ranije pripadala Telekomu Crna Gora, postao je javno preduzeće koje za svoj rad odgovara ARD-u . Kao i EPCG, i RDC u slučaju kada bi proširivao svoju djelatnost u oblasti javnih elektronskih komunikacija, trebao bi da finansiranje traži izvan Vladinih izvora. RDC zaista i planira uvođenje digitalne radio-relejne mreže koja bi se mogla koristiti i u pomenute svrhe (kao što je opisano u Poglavlju 2).

EPCG je razvila planove za svoju sopstvenu nacionalnu magistralnu mrežu velikog kapaciteta koja se bazira na OPGW tehnologiji (*Optical Power Ground Wire* - optika u zemljovodnom užetu dalekovoda), a takodje je naglasila moguću ulogu PLC(*Power Line Carrier* - prenos telekomunikacionih signala elektrodistributivnom mrežom) kao alternativnu tehnologiju širokopojasnog pristupa. EPCG je identifikovala širok spektar opcija za svoje moguće učešće na tržištima telekomunikacija, uz iskorišćenje osnovnih sredstava koja se mogu upotrebiti radi zadovoljenja njenih

---

<sup>37</sup> U ekstremnom slučaju, neki investitor (javni operator) bi mogao preuzeti cjelokupna sredstva elektronskih komunikacija određenog preduzeća iz javnog sektora, pa bi tada to preduzeće svoje potrebe elektronskih komunikacija koje su bile vezane za ta sredstva, zadovoljavalo preko tog ili nekog javnog operatora

<sup>38</sup> EPCG već iznajmljuje lokacije na svojim stubovima i ostalu infrastrukturu javnim mobilnim operatorima Monetu i ProMonte-u.

internih potreba u pogledu telekomunikacija. Međutim, do sada nije bilo na raspolaganju finansijskih sredstva ni za početak investicija u tom smjeru.

U smislu problema konflikta interesa u slučaju kada je vlada jednovremeno i vlasnik preduzeća i kreator regulatornog okvira, postavlja se pitanje adekvatnog nadzora preduzeća u državnom vlasništvu koja učestvuju na konkurentskom tržištu. Ovaj problem je najveći u situaciji kada je vlada vlasnik fiksnog operatora ili najvećeg operatora, a u isto vrijeme kao kreator regulatornog okvira nastoji da omogući efikasnu konkurenciju fiksnom operatoru. Ovi problemi su mnogo lakši u uslovima koji su u Crnoj Gori (u Sektoru elektronskih komunikacija) gdje državna preduzeća predstavljaju ili malog ili mogućeg konkurenta i to samo u ograničenim djelovima tržišta. Trenutno postoje dva državna preduzeća za koja su odgovorna dva različita organa - RDC koji je odgovoran Agenciji za radiodifuziju i EPCG koja je odgovorna Ministarstvu ekonomije kojemu podnosi izvještaj i sami Regulator. Može se raspravljati o tome da li bi državna preduzeća koja su uključena u oblast elektronskih komunikacija trebala biti u nadležnosti nekog drugog vladinog ministarstva, a ne Ministarstvu ekonomije kako bi se smanjila šansa ili onemogućila pojava konflikta interesa. Međutim usled veličine Crne Gore, ovakav pristup bi bio nepraktičan i u suprotnosti sa preporukama i potrebom objedinjavanja ICT znanja i resursa na nivou Vlade. Zbog toga je bolja alternativa da sva preduzeća koja su uključena u pružanje javnih telekomunikacionih usluga, ili će to vjerovatno biti, budu odgovorna Ministarstvima sa odgovarajućom ekspertizom, što je u slučaju RDC-a – Ministarstvo ekonomije. Zaključci u vezi RDC-a, kao i sadašnja situacija sa odgovornošću EPCG, pružaju dodatno opravdanje za obezbjeđivanje, pa čak i pojačavanje obezbjeđenja nezavisnosti regulatora (AEKP) od Vlade putem primjene preporuka koje su date u Strategiji.

Uz navedeno, potrebno je promijeniti način upravljanja RDC-om kako bi se ispunili uslovi nezavisnosti regulatora od preduzeća koja on reguliše. Članovi Upravnog odbora ne treba da se postavljaju (niti opozivaju) od strane Regulatora (kao što je to sada po važećem Zakonu o radiodifuziji), već od strane Vlade ili u njeno ime od strane Ministarstva ekonomije. Ako je namjera da RDC postane konkurentski operator telekomunikacionih mreža, treba se promijeniti struktura ovlašćenih predlagača (četiri od sedam mjesta predlažu radiodifuzni emiteri, po pola javnih i komercijalnih servisa) koja treba odražavati njegovu sveobuhvatniju i više konkurentsku ulogu.

Pošto se obezbijedi da su ispunjeni navedeni uslovi i riješena navedena pitanja, ne bi trebalo zabraniti konkurentski ulazak državnih preduzeća u sektor javnih telekomunikacionih usluga. Od samih investitora, kako državnih preduzeća tako i njihovih eventualnih partnera, treba zahtijevati da opravdaju takve poteze shodno uobičajenim tržišnim i poslovnim kriterijumima i procjenama.

### 3.5. ALTERNATIVNE MREŽE I TEHNOLOGIJE

Upotreba i razvoj tehnologija mreža je jedan od aspekata formulacije SEK-a. Zadatak Vlade treba da bude da u najdužem mogućem periodu kreira ambijent u kojem konkurentski investitori imaju mogućnost da sami naprave izbor tehnologije koju će razvijati, zavisno od samostalno donesenih finansijskih procjena. Idealno gledajući, ni jednoj tehnologiji se ne treba dati povlašćeni status u odnosu na neku drugu, naročito zbog toga što je predviđanje tehnološkog procesa uslovljeno istim neizvjesnostima kao i predviđanja u ostalim oblastima. Npr. dominantna uloga interneta nije se opšte ni

naslućivala prije samo 10-tak godina. Ipak, ideal principa stroge tehnološke neutralnosti treba korigovati u svijetlu dva faktora:

- 1) Prvi faktor je univerzalan - činjenica da je frekvencijski spektar ograničen resurs i obzirom da se mora uzeti u obzir i moguća interferencija između učesnika, oduka o načinu korišćenja frekvencije se ne može u potpunosti prepustiti isključivo investitorima.
- 2) Drugi faktor je vezan za malo crnogorsko tržište - odluka o izboru tehnologije koja je jednom trenutku takva da će vjerovatnije izbjeći uvođenje novih tehnologija, biće drugačija kad naraste tržište koje će tada lakše prihvatiti više konkurentskih ponuda.

Jedan način da se ublaži ovaj problem je da se podržava jednovremeni kombinovani razvitak i žičnih (kablovskih) i bežičnih tehnologija koje jednovremeno mogu biti i konkurentne i komplementarne jedne drugima, i mogu se razvijati uključivanjem subjekata koje nijesu tradicionalno povezani sa telekomunikacionim mrežama. Npr. širenje nelicenciranih bežičnih *hot spot*-ova i u gradskim i u ruralnim zonama (što nije slučaj u npr. u Estoniji i US) koje dovodi na scenu vlasnike lokacija kao što su kafei, hoteli, kampovi, benzinske pumpe i ostala dobro posjećena mjesta, vremenom može prerasti u značajan element pružanja internet pristupa korisnicima. Kvalitet tih *hot spot*-ova zavisi od njihovog priključka na širokopojasni fiksni link koji se može obezbijediti kablovski ili bežično, i trenutno u Crnoj Gori će u uglavnom svim slučajevima zavisiti od mogućnosti interkonekcije sa Telekomom.

Vlasnik *hot-spot*-a može uslugu Wi-Fi internet pristupa da pruža besplatno ako odluči da Wi-Fi pristup nudi u paketu sa ostalim uslugama na toj lokaciji, ili da preko neke druge usluge (kao što je npr. mobilna telefonija) naplati cijenu ili dodatne troškove svoje usluge kao naknadu pri upotrebi ili fiksni dodatak na pretplatu neke druge usluge. U mnogim zemljama tako radi T-Mobile, ogranak mobilne telefonije Deutsche Telekom-a, vlasnika Telekoma CG.

Težak je izazov za Crnu Goru da obezbijedi konkurenciju u svim važnim segmentima SEK-a (u okvirima, koji se preklapaju, kao što su fiksni, mobilni, širokopojasni, internet pristup itd.). Iako je zvanični monopol u uslugama fiksne mreže ukinut, ni početkom 2006. godine Telekom nije imao ni jednog licenciranog konkurenta u tom segmentu. Uz ovo, procjenjuje se da u udjelu na tržište internet usluga konkurenti Telekoma (koji zavisi od telekomunikacionih linkova Telekoma) učestvuju sa manje od 5%.

Upkos ovim preprekama postoje poluge dejstva koje se mogu objedinjavati u cilju pospješivanja konkurencije u navedenim oblastima . To su:

- regulacija (o kojoj se neće govoriti ovdje, nego u posebnom dijelu ovog dokumenta, kao npr. u dijelu interkonekcije mreža, raščlanjivanje lokalne pristupne petlje, zajedničkog korišćenja opreme, biranja i predizbora operatora), i
- politika i aktivnosti za olakšavanje razvoja konkurentskih mreža koje se zasnivaju na opremi i infrastrukturi koja je nezavisna od kapaciteta postojećeg operatora fiksne mreže, kao i pospješivanje i stimulisanje prvih korisnika koji će formirati početnu (baznu) grupu korisnika za te nove mreže.

Cilj inicijativa za pospješivanje konkurencije je da se stvore kapaciteti mreža koji su nezavisni od mreže postojećeg fiksnog operatora (ako je moguće i u dijelu pristupnih i u dijelu prenosnih mreža ) uz obostrane obaveze postojećem i novoformiranom operatoru za omogućavanje interkonekcije. Najočigledniji raspoloživ način za gradnju takvih mreža leži u kombinaciji:

- optičkih linkova ( postavljenim po osnovu prava pristupa infrastrukturi određenih preduzeća) koji su u posjedu ili dostupni preduzećima kao što su željeznica i elektroprivreda i
- bežičnih širokopojasnih sistema svih vrsta koji se mogu upotrijebiti i u pristupnoj i u prenosnoj lokalnoj (npr Wi-Fi i Wi-Fi mesh sistemi ) i međugradskoj mreži (npr pre-WiMAX i budući WiMAX radio sistemi)

Istovremeno, najočiglednija početna grupa korisnika koja se može dobro iskoristiti su same Vladine institucije, kao i ostale javne ustanove, kao npr. škole.

Tako npr., u Makedoniji se trenutno provodi ambiciozni projekt na bazi bežičnog prenosa (Macedonia Connect) koji će u početku obezbijediti širokopojasni internet pristup (512/128 kbps) za 430 škola uključujući i one u planinskim ruralnim oblastima. Ovaj projekt se finansira interesantnom kombinacijom izvora- USAID u saradnji sa makedonskim Ministarstvom nauke i prosvete za određene bežične mreže (koje se sastoje od Wi-Fi mesh opreme i pre-Wi-MAX radio *backbone* i ruralnih linkova) i PC-a za škole koji su donacija kineske Vlade (4mil USD). Ovaj projekt sprovodi Akademija za razvoj prosvete iz Vašingtona, a mreža se ostvaruje preko konkurentskog lokalnog ISP-a (On.Net) koji je odabran u procesu javnog konkursa. Iako je odabrana tehnologija uglavnom bežična, nije bilo tehnoloških preduslova za učestvovanje na tenderu. Po isteku početnog perioda škole će plaćati pristup internetu. Konačna cijena pristupa za škole je procijenjena između 20-25 EUR, a cijena za kućni pristup za profesore i učenike između 9-14 EUR. Namjera je da se prodaju mrežne usluge ostalim korisnicima kako bi se formiralo ekonomski održivo preduzeće. Škole i Vladine kancelarije se ocjenjuju kao moguće pristupne tačke (*point of presence*) koje se mogu upotrijebiti kao otkočna daska do ostalih korisnika kad bude uspostavljena osnovna prenosna mreža. Direktna međunarodna veza su obezbijeđene linkovima preko Srbije i Kosova.

Treba reći da je prilikom konkursa od ponuđača traženo da predlože rješenje održivog širokopojasnog pristupa za odabranu grupu škola. Osnovni preduslov je da konačni troškovi širokopojasnog pristupa tih škola (koje se trenutno subvencionišu) budu vezani za najjeftinije rješenje koje će biti raspoloživo kad se te subvencije ukinu, što je predviđeno oktobra 2007. Tako, ako se ispostavi da se slično rješenje tada može dobiti od drugog provajdera za neki manji iznos, škole će platiti taj manji iznos. Ovakav uslov je formulisan da ponuđač, koji je prihvaćen na konkursu, u svojoj ponudi stavi naglasak na komercijalne Vladine korisnike i domaćinstva, kako bi pokrio svoje troškove. Konačno, nudiće se i usluge prenosa govora kad postanu dostupni *dual-mode* Wi-Fi mobilni telefoni.

## PREPORUKA N1

### -ALTERNATIVNE ŠIROKOPOJASNE MREŽE-

Vlada treba da identifikuje projekt mreže sličnog sadržaja i ciljeva kao predhodno navedni (Macedonia Connect), napravi ocjenu njegove ekonomičnosti (Business Case Study), pa ako se ispostavi da je atraktivan, pronađe izvore njegovog finansiranja. Pomoć bi trebalo tražiti od raspoloživih izvora (iz inostranstva i privatnog sektora) za podršku visoko poželjnim projektima iz oblasti ICT za potrebe javnog sektora, npr. sa školama i vladinim/opštinskim kancelarijama kao početnim korisnicima. Kako je navedeno, vjerovatno će se savremene širokopojasne tehnologije pokazati kao važan činilac ove inicijative (pošto ponuđačima u konačnom zahtjevu za ponudu treba dozvoliti slobodan izbor tehnologije), mada može biti važna i uloga međugradskih optičkih kapaciteta Telekom-a ili nekog drugog preduzeće na osnovu prava pristupa. Moguća korist od ovakvog poduhvata je u tome što sa jedne strane može da obezbijedi konkurentsku mrežnu infrastrukturu, a s druge strane u uticaju koji može imati na uspostavljanje konkurentskih cijena usluga kao što su internet i komunikacije Vlade, pokazujući tako da postoje izvodljive alternative za postojeću infrastrukturu mreža.

Ova preporuka je komplementarna Preporuci R10 o olakšavanju ulaska operatora kablovskih mreža, u cilju pomoći formiranju konkurentskih kapaciteta mreža koje mogu biti komercijalno održive i na malim tržištima kao što je crnogorsko. Kablovski operatori mogu opravdati svoje početne investicije prihodima od usluga zabave, kako bi izgradili mreže koje mogu da pružaju i telekomunikacione usluge, dok korisnici i fondovi za podršku kvalitetnih ICT projekata u javnom sektoru mogu obezbijediti početne impulse za izgradnju alternativnih širokopojasnih mreža čije se usluge onda mogu prodavati i korisnicima u privatnom sektoru. Ova preporuka se takođe nadovezuje na već sprovedeno razmatranje (Poglavlje 3.4) o mogućoj ulozi javnih preduzeća u telekomunikacionom sektoru, koja mogu odigrati ulogu i u nekoj od predloženih inicijativa u vezi širokopojasnih mreža.

U oba navedena slučaja (operatori kablovske televizije i alternativne širokopojasne - najvjerovatnije uglavnom bežične mreže), važni faktori obezbjeđivanja uspostavljanja i održavanja fer i efikasne konkurencije biće regulatorne obaveze razumnih interkonekcionih ugovora i uvođenja obaveze prenosivosti brojeva, biranja i predizbora operatora.

## **3.6. OSTALE PREPORUKE**

### **3.6.1 Radiotelevizijska pretplata**

#### **Osnovne informacije i opravdanost**

Postojeći način prikupljanja radiotelevizijske pretplate od stanovništva Crne Gore posredstvom Telekomu, preko računa za usluge fiksne telefonije po osnovu ugovora koji ističe krajem 2006.godine, je nezadovoljavajući sa sledećih aspekata :

- 1) Povećavanjem ukupne pretplate koju njegovi korisnici trebaju da plate, Telekomu se nameću problemi zbog razloga koji nemaju veze sa njegovom djelatnošću, ostavljajući mu se i problem kako da postupa sa pretplatnicima koji zbog navedenog razloga kasne sa plaćanjem ili uopšte ne plaćaju račune.

- 2) Navedeni razlog povećanja ukupnog računa, koji nema veze sa poslovanjem Telekomom, može podstaći Telekomove korisnike da usluge fiksne telefonije zamijene uslugama mobilne koje pruža Telekomova kompanija Monet, ili konkurentski ProMonte.
- 3) Pretplatom se ne obuhvataju korisnici koji nijesu pretplatnici fiksne telefonije (a više je domaćinstava koji imaju RTV aparate, nego onih koja imaju priključke fiksne telefonije) <sup>39)</sup>

Iz navedenog se vidi da bi Vlada trebalo nastojati da pronađe alternativni efikasniji postupak za naplatu RTV pretplate, koji bi obezbijedio bolji obuhvat obveznika plaćanja pretplate, a koji neće deformisati ili štetno uticati na telekomunikaciono ili neko drugo tržište.

## PREPORUKA O1

### – NOVI NAČIN NAPLATE RTV PRETPLATE –

Vlada treba da uvede novi postupak za obračun i naplatu RTV pretplate, otklanjajući ovu odgovornost sa Telekomom. Moguće je da i sam Telekom po isteku postojećeg ugovora o prikupljanju RTV pretplate, predloži produženje ugovora pod uslovima drugačijim od postojećih. Postoji nekoliko mogućih postupaka koje treba ocijeniti, pa onaj koji bude odabran što prije i primijeniti. Dati su primjeri mogućih postupaka (lista nije konačna):

- 1) Jedna je mogućnost da se obaveza naplate prenese na EPCG koja je državno preduzeće, obzirom da svako domaćinstvo ili pravni subjekat koristi ili TV ili radio prijemnik, a nema mogućnosti da se priključak na elektrodistributivnu mrežu zamijeni nečim drugim (osim teorijske mogućnosti upotrebe kućnog generatora).
- 2) Druga mogućnost je da se RTV pretplata naplaćuje kroz lokalni ili opštinski porez (na poslovni / stambeni prostor). U slučaju zakupaca prostora/potstanara, koji po svoj prilici ne plaćaju direktno ove takse (ali to rade kroz plaćanje zakupa), vlasnik objekta bi imao obavezu dodavanja RTV pretplate u cijenu zakupa. Treba napomenuti da je kroz program pomoći USAID-a Pošta CG uključena u štampanje i dostavu računa za opštinski porez u roku od nedjelju dana, što je opštinske administracije oslobodilo višemjesečnog truda. Uz ovo, Pošta CG pomaže opštinama u ažuriranju podataka o adresama obveznika. U ovom procesu Pošta također ukazuje na objekte koji nijesu obuhvaćeni naplatom

<sup>39)</sup> Teško je dobiti ispravnu procjenu ovog broja. Ako baratamo sa brojkama od 190.000 domaćinstava u Crnoj Gori od kojih 95% ima RTV prijemnike, i sa 168.000 fizičkih lica koji su pretplatnici fiksne mreže (krajem 2003), može se približno pretpostaviti da oko 12.000 domaćinstava nije obuhvaćeno ovim načinom prikupljanja pretplate (ne računajući one koji bi mogli na neki način biti izuzeti od pretplate). Stvarni broj neobuhvaćenih domaćinstava je vjerovatno i veći uzimajući u obzir da je obrađen broj priključaka pravnih lica registrovan kao fizička, kako bi se na taj način izbjegle trenutno veće tarife za pravna lica. Treba dodati da Telekom zadnjih godina bilježi opadanje ukupnog broja pretplatnika, što je slučaj i sa ostalim operatorima fiksne mreže u svijetu



opštinskog poreza. U okviru ove inicijative (poznatijoj kao Program aktivnog sprovođenja poreske politike prikupljanja taksi- *Program for Active Collection and Enforcement* - PACE ), predviđa se da Pošta pruži dodatnu podršku u promociji saradnje sa poreskim obveznicima. U opštinama koje učestvuju u ovom programu, Pošta će dostavljati besplatna obavještenja o pravima i obavezama poreskih obveznika i načinu trošenja sakupljenog poreza. Pošta će takođe automatski dostavljati prvo upozorenje neredovnim platišama poreza. Cilj ove investicije u Poštu je da pomogne da se opštinska poreska administracija oslobodi naplate poreza preko cijele godine, omogućavajući joj da se usredsredi na razvoj poreske politike, poboljšavanje tačnosti poreskog obračuna, i radu sa strankama u cilju ispunjavanja njihovih obaveza plaćanja. Osnova ove mogućnosti je, znači, da se u ovaj proces uključi i prikupljanje radiodifuzne pretplate.

- 3) Treća mogućnost je raspisivanje Tendera za prikupljanje radiodifuzne pretplate, i sklapanja ugovora sa firmom koja ponudi najbolji kombinaciju kvaliteta i cijene pružene usluge obračuna i naplate.

### **3.6.2. Operatori bežičnog širokopojasnog pristupa ( *wireless broadband*) i virtuelni mobilni operatori (MVO)**

Nameću se dva pitanja vezana za mobilne telekomunikacije koja se trebaju ocijeniti uzimajući u obzir vrlo malu veličinu tržišta u Crnoj Gori :

1. Budući režim licenciranja bežičnog širokopojasnog pristupa (3G i sl.)
2. Uloga virtuelnih mobilnih operatora kao konkurenata na tržištu mobilnih telekomunikacionih usluga

Veličina tržišta u Crnoj Gori nalaže kontraverzna pitanja da li, kada i pod kojim uslovima širokopojasne mobilne usluge i virtuelni mobilni operatori (koji nemaju svoje sopstvene kapacitete, već preprodaju kapacitete mobilnih operatora) mogu predstavljati razumnu mogućnost za investiranje u Crnoj Gori. Više je vjerovatno da će te usluge pružiti takvu mogućnost ako budu predstavljale dio dodatnog proširenja većih regionalnih investicija koje uzrokuju suštinsko povećanje broja korisnika i zahtjeva za novim servisima.

Međutim, sama suština inovacija i preduzetništva je u tome da je nemoguće predvidjeti kada će postati atraktivne nove tehnologije i biznis modeli, mada prema sadašnjoj situaciji nema ni jednog koji bi imao smisla. Kreativnim pristupom segmentaciji tržišta i marketingu (za virtuelne operatore) može se ispostaviti da su u Crnoj Gori profitabilne i nove širokopojasne tehnike kao što su Wi MAX i Flash – OFDM, uprkos mišljenjima da bi takva ponuda bila prekomjerna, a potražnja mala. Agencija treba da preduzme mjere kako bi sadašnji operatori i potencijalni investitori stalno razmatrali i ove mogućnosti.

## **PREPORUKA 02**

## **– ISPITIVANJE MOGUĆNOSTI ŠIROKOPOJAJIH BEŽIČNIH USLUGA I VIRTUELNIH MOBILNIH OPERATORA –**

Agencija treba da pripremi javni upitnik koji će se široko distribuirati kako bi se prikupile informacije i komentari koji bi omogućili da napravi zaključke o vjerovatnoći i uslovima pod kojima postojeći novi investitori bi mogli odgovoriti na mogućnosti:

- a) nuđenja širokopojasnih bežičnih usluga i
- b) uspostavljanja virtualnih mobilnih operatora u Crnoj Gori.

U vezi sa ovim sa ovim pitanjima upitnik bi trebao sadržati dovoljno informacija o ekonomiji tržišta Crne Gore (npr. Uslovi za izgradnju širokopojasnih bežičnih mreža i orijentacione cijene opsega koje bi mobilni operatori naplaćivali od virtuelnih mobilnih operatora) kako bi potencijalni investitori procijenili mogućnosti u Crnoj Gori i pružili korisne informacije Agenciji kako bi ona odlučila da li će, kad, i kako preduzeti inicijative u vezi sa licenciranjem širokopojasnih bežičnih usluga i virtuelnih mobilnih operatora.

### **3.6.3. Razvoj i istraživanje**

Crna Gora ima i tradiciju i resurse za razvoj i istraživanje u oblasti telekomunikacija i ICT-a uopšte. Jedan od aspekata privlačenja stranih investitora u Crnu Goru treba biti pospješivanje vodećih multinacionalnih kompanija da doprinose i učestvuju u radu tih resursa, na osnovu pozitivnih faktora kao što su :

- a) relativno niska cijena rada razvojno-istraživačkih kadrova i
- b) korišćenje Crne Gore kao platforme za razvojno-istraživački rad i razvoj za potrebe tržišta regiona jugoistočne Evrope.

Vrijedno je pomenuti kako je u zadnjih nekoliko godina u Rumuniji rastao značaj i korišćenje razvojno-istraživačkih resursa u oblasti nauke i tehnologije i njen tradicioni kvalitet u oblasti tehnike i matematike. Svetski lideri u tehnologiji kao što su Oracle, Freescale, Alcatel i Siemens su u Rumuniji formirali centre za istraživanje i razvoj, a Intel i Microsoft napravili i investiciona ulaganja. Drugi važan primjer je otvaranje centra za razvoj i istraživanje Microsoft-a u Beogradu, čiji je glavni zadatak razvoj softvera za prepoznavanje ćirilice i latiničnog rukopisa.

## **PREPORUKA O3**

### **– STRANA ULAGANJA U CENTRE ZA RAZVOJ I ISTRAŽIVANJA –**

Mada mnogo manja od Rumunije koja ima 23 miliona stanovnika, Crna Gora treba aktivno težiti istom cilju globalnog dokazivanja i integrisanja svojih razvojno-istraživačkih resursa. Globalno sve više raste prepoznavanje sposobnosti i postojanja vrhunskih, relativno jeftinih istraživača sa univerzitetskim obrazovanjem u istočnoj Evropi, pa i Crna Gora treba da bude aktivna kako bi uzela dio ovih stranih investicija koje su rezultat navedenog.

Kao jedan od elemenata nastojanja da se privuku direktne strane investicije, Vlada treba da, preko Agencije za promociju stranih ulaganja, koordinira resurse kao što su oni na Univerzitetu, u poboljšanju njihove obaviještenosti i traženju investicionih

ulaganja u razvoj i istraživanja od strane kompanija iz ICT sektora, u cilju uspostavljanja razvojno-istraživačkih aktivnosti u Crnoj Gori. Trebaju se istaći istraživačke oblasti u kojima Crna Gora ima određena stručna znanja i odrediti ciljane investitore koji se bave visokim tehnologijama, koristeći pri tom određivanju između ostalog i informacije i kontakte crnogorske dijaspore u Evropi, Sjevernoj Americi i na drugim mjestima.

### 3.7. PLAN AKTIVNOSTI

Preporučeni akcioni plan primjene SEK-a i datih preporuka prikazan je na Sl.3.2. Odlučujući korak predstavlja sačinjavanje nacrtu (i njihovo usvajanje u Parlamentu) zakonskih akata kojim se mijenja Zakon o telekomunikacijama zajedno sa odgovarajućim izmjenama Zakona o radiodifuziji ( u okviru regulacije mreža, ali ne i programskog sadržaja ), praćeno formiranjem jedinstvene Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost. Trebaće se formirati radna grupa koja će napraviti plan prelaska na novu regulatornu strukturu uključujući i odgovarajuće raspoređivanje postojećih zaposlenih, i da nadgleda formiranje Komisije za imenovanje za odabir rukovodstva Agencije koje odobrava Parlament, kao što je opisano u Poglavlju 3.1. Cilj je da se jedinstvena Agencija formira početkom 2007. godine, ili što je najprije moguće u toj godini.

Nakon što se usvoji Strategija i počne sa izradom potrebnih zakonskih akata, jednovremeno se može započeti nekoliko važnih aktivnosti. To su :

- 1) Prestrukturiranje Vladinih unutrašnjih resursa iz oblasti ICT-a u Sektor za ICT, koje će opsluživati sva Vladina ministarstva i organizacione jedinice,
- 2) Preispitivanje ukupnih potreba Vlade za kapacitetima i uslugama mreža, uključujući i Vladu i opštinske jedinice, i priprema zahtjeva za ponudu za zadovoljenje tih potreba
- 3) Procjenu mogućnosti za uspostavljanje alternativne, komercionalno održive mreže u Crnoj Gori razmatranjem raznih alternativa kombinovanjem optičkih i bežičnih širokopjasnih linkova, uzimajući u obzir kako da se najbolje nađu finansijski izvori i početna grupa korisnika ( kao što je ambiciozna mreža za potrebe škola)
- 4) Planiranje i započinjanje kampanje podizanja kolektivne svijesti o značaju i ulozi "Društva i ekonomije znanja" kao strateškog cilja Crne Gore <sup>40)</sup>

U pogledu navedenog u 2) i 3) trebaju se formirati Radne Grupe od predstavnika privatnog i javnog sektora koje će obaviti potrebne preglede i procjene. U pogledu 3) u proces treba jasno uključiti mogućnost stranih izvora finansiranja koji već imaju iskustva sa sličnim projektima u svijetu.

Rezultat ovih inicijativa treba dovesti do odluka o budućoj Vladinoj komunikacionoj mreži i do ugovora za novu nacionalnu širokopojasnu mrežu (ako procena to opravda) početkom 2008. godine.

#### Slika 3.2- Indikativni plan ostvarivanja Strategije SEK-a

<sup>40)</sup> Vidi npr. Izvještaj " The Global IT Report 2004-2005 (Izvještaji sa Svjetskog ekonomskog foruma) – Soumitra Dutta koji u tom pogledu ocjenjuje status i progres u preko 100 država

| AKCIONI PLAN SA REPERIMA   |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
|--|----------|--------------------------------|-------|---------------|-------|---------------------|-------|---------------------------------|---------|-------|-------|
|  | Kvartali |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| INDIKATIVNE AKTIVNOSTI   | 3/06     | 4/ 06                          | 1/ 07 | 2/ 07         | 3/ 07 | 4/ 07               | 1/ 08 | 2/ 08                           | 3/4/ 08 | 1/ 09 | 2/ 09 |
| Formulisanje zakonskih akata za primjenu Strategije  |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Reorganizacija u cilju formiranja Vladinog ICTS  |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Formiranje komisije za imenovanje, javni konkursi  |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Pregled Vladinih potreba za mrežom*  |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Alter.nac.prist. mreža ( početno težište- škole)**   |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| uvođenje SMP regulative, prenosivost brojeva itd (1)   |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Program za podizanje javne svijesti o ICT-u  |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
| Reperi   |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |
|  |          | Parlament usvaja zakonska akta |       | AEK formirana |       | Zahtjev za ponude** |       | Konferencija i ekonomiji znanja |         |       |       |
| (1)Međutim, srednjoročni cilj je "labava regulacija" npr. ukidanje potrebe za statusom SMP i kontrole troškovne opravdanosti cijena usluga |          |                                |       |               |       |                     |       |                                 |         |       |       |

## KOMENTAR :

ključni početni korak je usvajanje izmjena Zakona o telekomunikacijama i Zakona o radiodifuziji  
Dvije ključne jednovremene inicijative su :

- Preispitivanje potreba Vlade za mrežom (u Podgorici, ostalim opštinama i međusobno) i
- Procjena mogućnosti za uvođenje drugog nacionalnog fiksnog operatora na osnovu širkopojasnog pristupa školama.

Obije inicijative vode posebno sačinjene Radne grupe

Vladini fragmentirani resursi se objedinjavaju u ICT sektor

Treba započeti stalni program informisanja i podizanja svijesti o ulozi ICT-a i progressa koji njime ostvaruje – Regionalna konferencija bi se mogla organizovati u Podgorici, početkom 2008.godine

## DODATAK – 1

### OSNOVNE DEFINICIJE

**Elektronske komunikacione mreže** su prenosni sistemi sa pripadajućom opremom za komutaciju ili rutiranje i ostala aprema koja omogućava prenos signala žičnim, radio, optičkim ili nekim drugim elektromagnetskim putem, uključujući satelitske mreže; fiksne (mreže sa komutacijom kola i paketa, uključujući Internet) i mobilne zemaljske mreže; elektrodistributivne sisteme (u slučaju kada oni služe i za prenos signala); radiodifuzne mreže ; i kablovske mreže bez obzira, na vrstu informacije koja se prenosi.

**Elektronske komunikacione usluge** su komercijalne usluge koje se u **potpunosti ili dijelom** sastoje od prenosa signala, uključujući komunikacione usluge i prenos u radiodifuznim mrežama, ali **isključujući** pravljenje programskih sadržaja ( kao što je, između ostalog, sadržaj koji se prenosi radiodifuznim mrežama), vršenje nadzora uređivačke politike sadržaja koji se prenose elektronskim komunikacionim mrežama, *kao i informatičke usluge koje se ne sastoje u potpunosti i/ili dijelom od prenosa signala preko elektronskih komunikacionih mreža.*

Informatičke usluge se definišu kao i bilo koje komercijalne usluge koje se pružaju na daljinu, elektronskim putem i na zahtjev korisnika usluge; ova definicija **isključuje**

- (a) usluge materijalnog sadržaja čak i kad se pružaju elektronskim putem (kao npr usluga bankomata),
- (b) usluge radiodifuzije,
- (c) usluge koje se pružaju uz fizičko prisustvo pružalaca usluge i korisnika

**Univerzalni servis** je grupa usluga definisana Zakonom o elektronskim komunikacijama i odgovarajućim izmjenama, na način propisan ovim zakonom, koje su dostupne svim korisnicima nezavisno od geografskog položaja u Crnoj Gori, po pristupačnim cijenama obzirom na finansijske, ekonomske i društvene prilike u Crnoj Gori.

**Radiodifuzija** je početni prenos žično ili bežično (uključujući i putem satelita), u kodiranom ili nekodiranom obliku, signala programa radija i televizije namijenjenog javnom prijemu. Ona obuhvata prenos između raznih subjekata (npr. između dva emitera ili između pružalaca programskog sadržaja i emitera) načinom koji je potreban da bi se signal dopremio do javnosti. Ona ne obuhvata komunikacione servise koji obezbjeđuju usluge pružanja informacija ili drugih sadržaja po pojedinačnom zahtjevu korisnika.

## DODATAK – 2

### NADLEŽNOSTI MINISTARSTVA

Nadležnosti Ministarstva za aktivnosti u oblasti elektronskih komunikacija su:

- (a) sprovodi politiku Vlade Crne Gore u oblasti elektronskih komunikacija
- (b) priprema zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija u saradnji sa Agencijom za elektronske komunikacije
- (c) obavlja aktivnosti vezane za razvoj elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija, i kreiranja razvoja informatičkog društva.

Nadležnost Ministra za aktivnosti u oblasti elektronskih komunikacija su:

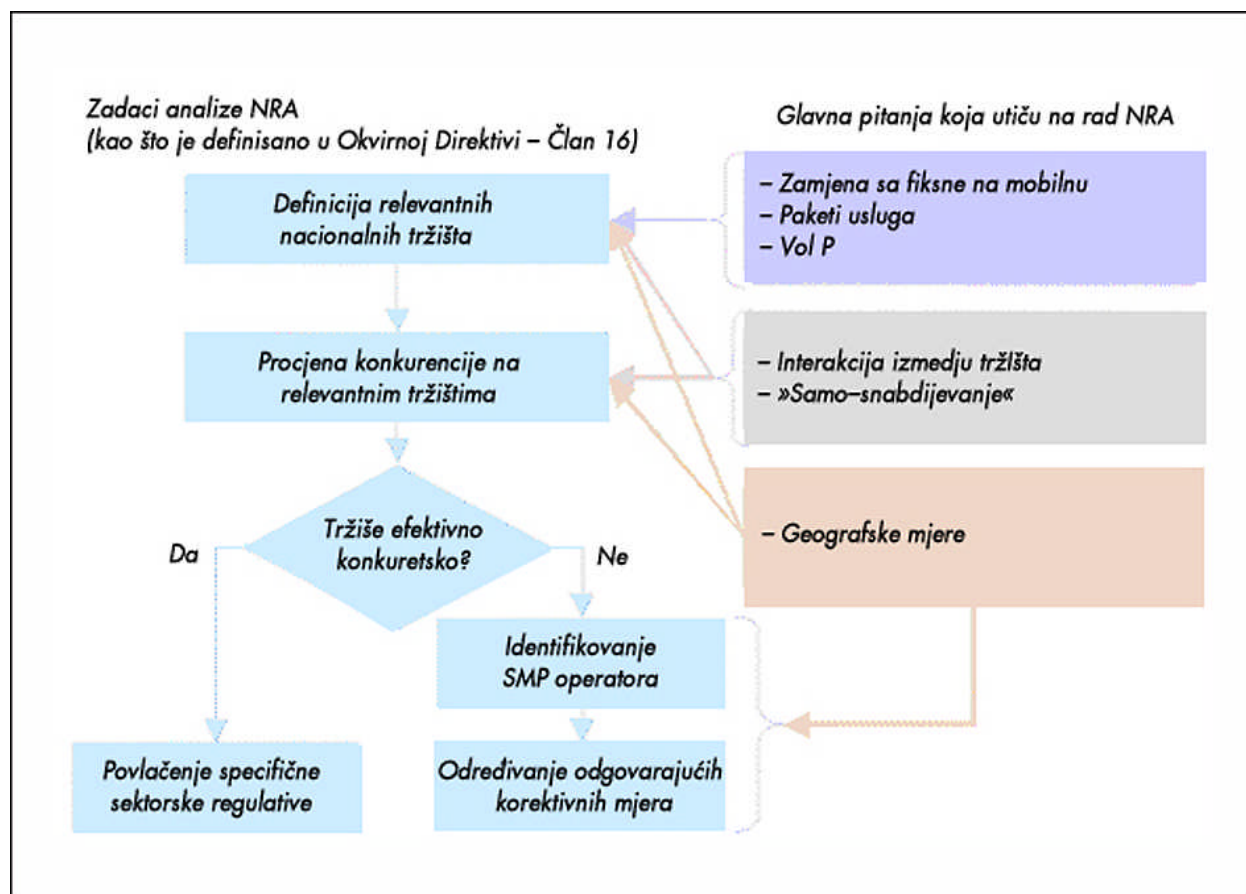
- (a) priprema strategiju razvoja elektronskih komunikacija, uzimajući u obzir strategiju razvoja informatičkog društva, kao i sprovedenu javnu raspravu prije podnošenja na usvajanje Vladi Crne Gore;
- (b) koordinira i usklađuje aktivnosti na polju elektronskih komunikacija i informatičkih tehnologija;
- (c) sarađuje na polju elektronskih komunikacija sa Ministrom unutrašnjih poslova i ostalim Ministrima koji mogu u budućnosti biti odgovorni za pitanja odbrane i bezbjednosti;
- (d) priprema zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija u saradnji sa Agencijom i sprovodi u vezi sa tim javne rasprave;
- (e) koordinira rad sa Ministrom unutrašnjih poslova i ostalim Ministarstvima u vezi sa upotrebom radio frekvencija za potrebe odbrane i bezbjednosti, a u saradnji sa Agencijom;
- (f) sprovodi aktivnosti shodno ovom i ostalom usvojenom zakonodavstvu, vezano za rad javnih elektronskih komunikacionih mreža u slučaju rata i ostalih opasnosti i obezbjeđivanje javnih komunikacionih usluga u tim okolnostima;
- (g) određuje grupu usluga Univerzalnog servisa koje pruža odabrani Operator(ili operatori) Univerzalnog servisa;
- (h) predstavlja Crnu Goru u oblasti elektronskih komunikacija i informatičkog društva i sa tim u vezi u ime Vlade Crne Gore pregovara, potpisuje bilateralne i međunarodne ugovore;
- (i) unapređuje razvoj konkurencije u oblasti elektronskih komunikacija i pristupu i upotrebi elektronskih komunikacija i informatičkih tehnologija kako to odredi Vlada Crne Gore;
- (j) koordinirano djeluje sa AEKP na rješavanju sporova u vezi sa konkurencijom u SEK-u, po nadležnostima Zakona o konkurenciji.

## DODATAK 3

### NADLEŽNOSTI AGENCIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE

Nadležnosti navedene u ovom dodatku obuhvataju samo sektor EC kako je definisan u Dodatku 1. Ostale nadležnosti Agencije mogu se odgovarajućim zakonima propisati u oblasti programskog sadržaja ili poštanskih usluga (Zakonom o poštanskim uslugama i Zakonom o radiodifuziji koji se modificira na već opisan način)

**Slika A3.1 Prikaz pitanja sa kojima se suočavaju regulatori elektronskih komunikacija na osnovu kojih trebaju da proističu njihove nadležnosti**



Izvor: Analiza - Ključni principi u implementaciji novog regulatornog okvira, februar 2005.god.

Nadležnosti AEKP u oblasti elektronskih komunikacionih mreža i usluga su:

1. Kontrola i posmatranje karakteristika poslovanja mrežnih operatora i pružalaca usluga u sektoru elektronskih komunikacija u skladu sa Zakonom i iz njega proisteklim odredbama, i postojećim koncesionim ugovorima (o korišćenju numeracije i frekvencija);
2. Pospješivanje interkonekcije operatora elektronskih komunikacionih mreža na nediskriminatornm i troškovnim principima, i pokretanje aktivnosti za ostvarivanje

- interkonekcije u slučajevima kad se operatori ne mogu dogovoriti o uslovima interkonekcije;
3. Izdavanjem rješenja (notifikacijom) provođenje registracije operatora elektronskih komunikacionih mreža i pružalaca servisa;
  4. Omogućavanje nediskriminatornog pristupa korisnika javnim elektronskim komunikacionim mrežama;
  5. Priprema i administriranje Plana namjene ( na koji odobrava Vlada koja je za njega vrhovno nadležna) i Plana raspodjele radiofrekvencija;
  6. Nadgledanje korišćenje radiofrekvencijskog spektra;
  7. Izdavanje dozvole za upotrebu radio frekvencija;
  8. Sprovođenje koordinacije radio frekvencija sa regulatornim organima okolnih zemalja;
  9. Priprema i sprovođenje Plana numeracije za potrebe javnih mrežnih operatora i pružalaca usluga;
  10. Dodjela brojeve i blokove brojeva pružalacima usluga i mrežnim operatorima;
  11. Upravljanje i nadgledanje racionalnosti upotrebe dodjeljenih brojeva;
  12. Priprema i sprovođenje javnih tendera za dodjelu ograničenih resursa;
  13. Odobravanje standardne forme interkonekcionog ugovora između mrežnih operatora, kao i pretplatničkog ugovora između pružalaca i korisnika elektronskih komunikacionih usluga;
  14. Preduzimanje mjera u skladu sa Zakonom u slučaju kršenja odredbi Zakona ili odredbi iz koncesionih ugovora;
  15. Preduzimanje mjere za kontrolu cijena telekomunikacionih usluga u slučajevima kad operator ili pružalac usluga, bilo sam, bilo zajedno sa drugim operatorom ili pružalacem usluga, ima poziciju značajne uloge na tržištu;
  16. Kontrola cijena usluga za potrebe drugih operatora (wholesale) koje su određene referentnom interkonekcionom ponudom operatora sa značajnom ulogom na tržištu;
  17. Kontrola tarifnih režima ustanovljenih postojećim licencama;
  18. Administriranje i rukovođenje fondom univerzalnog servisa, prikupljanje naknada od operatora za potrebe Fonda i isplata sredstva Fonda pružalacima usluge univerzalnog servisa;
  19. Rješavanje sporova između:
    - a. Mrežnih operatora i pružalaca usluga vezane za interkonekciju, specijalne uslove pristupa mreži ili zakup linija, bilo po službenoj dužnosti ili na zahtjev neke od stranaka, u skladu sa Zakonom;
    - b. Mrežnih operatora i pružalaca usluga, u skladu sa odredbama Zakona i podzakonskih akata;
    - c. Korisnika i operatora ili pružalaca usluga u skladu sa odredbama Zakona i podzakonskih akata;
  20. Formiranje, održavanje i ažuriranje elektronske baze podataka sa informacijama o telekomunikacionom sektoru, i obezbjeđivanje javne dostupnosti tih informacija uz regulatorna ograničenja u vezi tajnosti i pristupu informacijama;
  21. Saradnja sa organima i ustanovama u oblasti zaštite korisnika i konkurencije kao i ostalim koje odredi Zakon;
  22. Praćenje razvoja Sektora, prikupljanje informacija i podataka od operatora i pružalaca usluga i obezbjeđivanje informacija za potrebe korisnika, operatora, pružalaca usluga i međunarodnih organizacija;
  23. Priprema, usvajanje i primjena podzakonska akta u oblasti elektronskih komunikacija;
  24. Priprema, usvajanje i primjena tehničke reguative za ocjenu stanja Sektora;



25. Izdavanje dozvola za rad radiostanica i terminalne opreme koja se koristi u Crnoj Gori;
26. Izdavanje atesta za radio i terminalnu opremu;
27. Obezbjedjivanje ispunjavanje propisanih obaveza mrežnih operatora i pružalaca usluga za potrebe odbrane, bezbjednosti i javnog reda, objavljenog ratnog stanja ili opasnosti;
28. Nadgledanje primjene nacionalnih i međunarodnih standarda;
29. Učestvovanje u radu međunarodnih organizacija i udruženja regulatora u oblasti elektronskih komunikacija;
30. Obavljanje poslova na transparentnim i nediskriminatornim osnovama, obezbjeđujući zainteresovanim stranama davanje primjedbi i komentara u vezi inicijativa, mjera i odluka koje donosi;
31. Sprovođenje procedure za određivanje operatora univerzalnog servisa i posle odobrenja Ministra ekonomije, potpisivanje sporazuma o pružanju usluge Univerzalnog servisa. Predlaganje Ministarstvu promjenu opsega usluga Univerzalnog servisa.

## DODATAK 3A

### SVRHA I PRINCIPI PODSTICAJNE REGULACIJE

#### 3A.1 Definicija podsticajne regulacije

Upotreba kazni i nagrada za operatore <sup>41)</sup> u svrhu postizanja željenog cilja pri čijem ostvarenju operator(i) ima(ju) određenu mogućnost slobodnog izbora. Ovo uključuje tri važna elementa :

1. Upotrebu kazni i nagrada u cilju motivisanja operatora;
2. Operator ima više mogućnosti na raspolaganju
3. Operator ima mogućnost slobodnog izbora kako da postigne traženi cilj

#### Osnovni problemi

Nejednaka informisanost ili problemi tipa *Principal-Agent* (prim.prev. Nadređen-Podređen u smislu blizine izvoru informacija) .

Operatori su uglavnom upućeniji od regulatora u iznos potrebnih troškova i napora da bi se postigao određeni cilj; u cilju rješavanja ovog problema, regulator operatoru nudi finansijsku nagradu za kontrolu troškova ili pokazani napor u ispunjavanju zadatog cilja.

#### Oportunizam

Da li će se regulator pridržavati svojih obaveza – da li će regulator tražiti nastavak takvih aktivnosti i bez nagrade, kad jednom otkrije koliko operator može biti efikasan?

Hoće li regulator, ako je napravljena i loša investicija, dozvoliti odgovarajući povraćaj uložениh sredstava?

<sup>41)</sup> Operatori kojima je dodijeljen status SMP je naloženo mnogo više obaveza nego ostalim "slabijim" operatorima

## **Poređenje podsticajne regulacije i upravljačko - kontrolne regulacije**

Prednosti podsticajne regulacije u odnosu na upravljačko-kontrolnu zavise od:

- Znanja i sposobnosti regulatora ,
- Odnosa u cijeni izvođenja ova dva načina regulacije,
- Motiva i spremnosti operatora za saradnju,
- Političke situacije,
- Osnovne strukture tržišta na kojima operatori posluju
- Discipline tržišta kapitala,
- Vrste rizika koje preferiraju korisnici i akcionari

### **3A.2 Perspektiva postojećeg fiksnog operatora ili operatora sa značajnom ulogom na tržištu**

#### **Kritična pitanja**

- Kakvi će biti novi konkurenti i koje će biti područje konkurentske borbe (licenciranje / autorizacija)?
- Regulacija pristupa –kako će se razvijati tržište u pojedinim segmentima sticanja dobiti?
- Koja je najpogodnija strategija za pružanje veleprodajnih usluga ostalim operatorima (wholesale) ?
- Koja regulatorna pitanja su najkritičnija za strategiju i uspješnost preduzeća?
- Kakav stav zauzeti prema regulatoru i konkurenciji (npr. svestrana saradnja, spora i nevoljna popustljivost, ili jako protivljenje itd. )?

#### **Prava i obaveze**

#### **Interkonekcija**

Jednom ustanovljene interkonekzione usluge i referentna interkonekciona ponuda operatora sa značajnom ulogom na tržištu određuje okosnicu za opseg usluga koje on pruža drugim operatorima (wholesale).

Ponuda elemenata raščlanjene pristupne petlje i njihova cijena su neki od elemenata koji utiču na ekonomsku situaciju nezavisnih pružalaca internet usluga i njihovu mogućnost da pružaju širokopojasni pristup, odzirom na uvedeni ADSL.

#### **Regulacija cijena**

Cilj regulacije cijena je da se imitiraju efekti koji bi se postigli kad bi postojala konkurencija, obavezivanjem operatora da ustanovi cijene koje su:

- Troškovno orijentisane (uz primjenu rebalansa ) i transparentne
- Nediskriminatorne

Regulacija cijena ograničava mogućnost operatora sa značajnom ulogom na tržištu da samostalno određuje cijene metodama *ex-ante* ( metoda koja se primjenjuje prije početka pružanja usluge - npr. opravdavanje troškovne orijentisanosti ili nametanje

limita pri određivanju cijena) ili *ex-post*(metoda koja se primjenjuje kad već usluge počnu da se pružaju - npr. sprečavanje diskriminatornosti i antikonkurentskih cijena ).

U cilju provjere ispravnosti troškovno orjentisanih cijena sprovodi se benchmarking( provjera tako formiranih cijena korišćenjem nekih ustanovljenih repera ) - što je samo po sebi kritično pitanje, obzirom da je za pružanje ispravne predstave formiranja cijena neophodno pokriti sve usluge koje se pružaju i pravnim i fizičkim licima.

### **Obaveza pružanja univerzalnog servisa**

Potrebno je definisati opseg obaveze univerzalnog servisa, način finansiranja ove obaveze, obveznike učešća u finansiranju ove obaveze, i ko može biti kvalifikovan da konkuriše za pružanje ove obaveze.

### **Kvalitet servisa (zadaci, mjerenje i podnošenje izvještaja, nagrade/kazne )**

Moraju se uvesti zadaci i mjere kvaliteta servisa i odgovarajuće kazne i nagrade za njihovo (ne)ispunjavanje, uključujući i njihovu vezu sa uslovima za podnošenje izvještaja koji se nalažu operatoru.

## **DODATAK 4**

### **ELEKTRONSKA (e) –VLADA I JAVNE USLUGE**

Primjeri javnih servisa koje treba obuhvatiti sveobuhvatnim programom e- Vlade dati su Tabelom A3.1 Trenutno potrebna grupa i prioritet usluga trebaju se prilagoditi prilikama i potrebama u Crnoj Gori.

**Tabela A 4.1 : Javne usluge**

| <b>Stanovništvo</b>                                  | <b>Privreda</b>                             |
|--|---|
| Porezi na dohodak fizičkih lica                      | Doprinosi za zaposlene socijalnim fondovima |
| Traženje posla                                       | Porez na dobit preduzeća                    |
| Socijalna primanja i naknade *                       | PDV   |
| Lična dokumenta**                                    | Registracija novih preduzeća                |
| Registracija vozila                                  | Podnošenje podataka zavodu za statistiku    |
| Zahtjevi za građevinske dozvole                      | Carinske deklaracije                        |
| Izjave za potrebe MUP-a                              | Ekološke saglasnosti                        |
| Javni spiskovi i datoteke                            | Javne nabavke                               |
| Izvodi iz matičnih knjiga rođenih, vjenčanih, umrlih |   |
| Upis na studije                                      |   |
| Prijava/odjava boravka                               |   |
| Zdravstvene usluge                                   |   |

\*Uključujući dječije dodatke, stipendije, materijalne nadoknade za nezaposlene, refundacije troškova liječenja, studentske stipendije i krediti ;

\*\* Npr. lične karte, pasoši, vozačke dozvole

## DODATAK 5

### PRELAZAK NA SVEOBUHVAATNO IP- OKRUŽENJE

Tržišta sektora elektronskih komunikacija zemalja sa razvijenom telekomunikacionom infrastrukturom karakterišu sledeće tendencije :

- Prelivanje prihoda od tradicionalnih usluga fiksne telefonije, pri stalnom rastu prihoda od mobilnih pretplatnika – ali uz sledeća otvorena pitanja :
  - Koliko dugo će još rasti prihod od mobilnih pretplatnika, odnosno kako će se održavati kad penetracija dostigne i čak prestigne 100%.
  - Kada će se osjetiti prodor VoIP u mobilne mreže, kao i u fiksne mreže, i
  - Koliko će još dugo biti održive visoke cijene koje obračunavaju mobilni operatori, omogućene visokim terminacionim i roaming tarifama?
- Rast prihoda od širokopojasnog pristupa informatičkih usluga, mada sa mnogo manjim stopama nego kod tradicionalnih telefonskih usluga.

Zbog navedenog čak i oni operatori koji imaju razvijene i savremene telefonske mreže su podstaknuti da razmišljaju o uvođenju širokopojasnih IP (internet protokol) mreža koje obećavaju mogućnost značajnog smanjenja cijena troškova i mogućnosti pružanja širokog spektra usluga, uključujući i video uz govor i podatke. Veliki svjetski operatori već prenose značajan dio svog saobraćaja (govora i ostalog) preko IP mreža (nacionalnih i međunarodnih). Pojavile su se i prve najave zamjena digitalnih telefonskih centrala IP - opremom. British Telecom i Danski KNP su već najavili prelazak svojih cjelokupnih mreža na IP.

Proces potpunog prelaska na IP okruženje neće se završiti za sledećih nekoliko godina. Već instalirana vrijedna i neamortizovana oprema koja ne podržava IP, predstavlja veliko breme za ovaj proces. Ipak se računa da će u najrazvijenijim zemljama ovaj proces biti uveliko obavljen do 2015 godine. Za zemlje koje nemaju već razvijenu klasičnu digitalnu mrežnu infrastrukturu ima više smisla da investiraju direktno u IP nego u klasične digitalne mreže.

Kao jedan od elemenata praćenja razvoja Sektora elektronskih komunikacija u Crnoj Gori treba biti i ocjena dinamike uvođenja infrastrukture bazirane na komutaciji paketa (IP) u postojeće mreže, kao i uticaj ovog procesa na troškove i kvalitet usluga koje podržava ova infrastruktura.

## DODATAK 6 – REGULACIJA SEK-a I SEKTORA RADIODIFUZIJE

### DODATAK 6A – NOVI REGULATORNI OKVIR ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE

Evropska Unija (EU) je promijenila način na koji reguliše sektor telekomunikacija sa namjerom da na bolji način povede računa o sve konkurentnijem i tehnološki povezanijem tržištu. Novi Regulatorni okvir za elektronske komunikacije predstavlja paket Direktiva EU koji za cilj ima uspostavljanje pravne sigurnosti i ujednačenog pristupa u svih 25 država članica EU. Ovim Regulatornim okvirom obuhvaćene su sve mreže i usluge elektronskih komunikacija, **ali ne i sadržaji** koji se kroz njih, ili preko njih, obezbjeđuju.

Strategija sektora telekomunikacija za Crnu Goru pokriva sve oblasti u kojima su trenutno prisutne protivurječnosti ili kontradikcije između Regulatornog okvira Crne Gore i EU i daje preporuke za izmjene koje je neophodno sprovesti da bi se ova dva okvira usaglasila. Jedan od primjera takve nekonzistentnosti jeste režim izdavanja licenci u Crnoj Gori, koji nije u skladu sa EU Direktivom o izdavanju ovlašćenja.

Do kasnih 1980-tih, EU tržišta telekomunikacija bila su zaštićena posebnim propisima država članica, koji su davali zvaničnim nacionalnim, većinom državnim operatorima, posebna ili ekskluzivna prava za obezbjeđivanje najvećeg dijela telekomunikacione opreme, usluga i infrastrukture. Tokom naredne dekade, liberalizacija tržišta i pan-evropska regulativa podstakla je nove investitore i nove usluge, te dovela do znatnih redukcija cijena i njihovog restrukturiranja (»rebalansa tarifa«). Regulatori u regionu fokusirali su se na forsiranje otvorenih tržišta, suzbijajući napore dominantnih operatora da spriječe ulazak novih učesnika na tržište. Ipak, do kasnih 1990-tih, mali broj pan-evropskih operatora i kontinuirana dominacija nacionalnih operatora na njihovim domaćim tržištima, ukazali su na činjenicu da je uspostavljanje potpuno konkurentskog tržišta još uvijek daleko od realizacije.

Evropska Komisija (EC) odgovorila je na ovu situaciju izradom dokumenta "Pregled komunikacija", 1999.god., u cilju sagledavanja načina na koji bi se konkurencija mogla dalje stimulirati u smislu povećanja tehnološke konvergencije u sektoru elektronskih komunikacija. U skladu sa ovim dokumentom, EC je predložila jedan paket izmjena pravila koji je konačno odobren od strane država članica EU i Evropskog Parlamenta, i koji se sada implementira i sprovodi u čitavom regionu. Ove izmjene su uobičajene u izvjesan broj ključnih Direktiva, čiji pregled slijedi:

**Okvirna Direktiva, ili Direktiva o zajedničkom regulatornom okviru za mreže i usluge elektronskih komunikacija**, predstavlja ključni načelni dio zakonodavstva kojom se podupire novi sistem. Ovom Direktivom uspostavljaju se pravila i principi koji se odnose na sve druge Direktive u novom regulatornom okviru i definišu relevantne uloge Nacionalnih regulatornih organa (NRA) i Evropske Komisije (EC) u koordiniranju implementacije i primjeni okvira. Ova Direktiva je dopunjena i razrađena sa četiri nove Direktive koje se odnose na licenciranje, pristup i interkonekciju, univerzalnu uslugu i prava korisnika, kao i na zaštitu podataka.

**Direktiva o izdavanju ovlašćenja (autorizaciji), ili Direktiva o izdavanju ovlašćenja za mreže i usluge elektronskih komunikacija**, ima za cilj da pojednostavi proces

licenciranja, putem reduciranja formalnosti povezanih sa početkom pružanja novih usluga, kao i da obezbijedi veću usaglašenost u pogledu uslova za izdavanje licenci kako izmedju zemalja, tako i izmedju različitih tehnologija.

**Direktiva o pristupu, ili Direktiva o pristupu i interkonekciji mreža elektronskih komunikacija i relevantnoj opremi**, definiše principe kojima se utvrđuju načini na koje se regulatori bave pitanjima pristupa izmedju različitih operatora na nivou tržišta prodaje na veliko. Njome se utvrđuje da uslove pristupa i interkonekcije treba ostaviti prvenstveno za komercijalne pregovore, a da regulatori treba da intervenišu samo u slučajevima gdje dominacija jednog komercijalnog partnera na tržištu istom daje nerazumno veliku moć.

**Direktiva o Univerzalnom servisu, ili Direktiva o Univerzalnom servisu i pravima korisnika koja se odnose na mreže i usluge elektronskih komunikacija**, pokriva široki spektar pitanja uključujući utvrđivanje minimuma elektronskih komunikacionih usluga koje se moraju staviti na raspolaganje svim korisnicima na tržištu. Ovom Direktivom se takodje traži od dominantnih operatora da ponude usluge selekcije i pred-selekcije nosioca, kao i da utvrde dokument o pravima korisnika, uključujući prava nosioca broja.

**Direktiva o privatnosti, ili Direktiva koja se odnosi na obradu ličnih podataka i zaštitu privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija**, pokriva raznovrsna pitanja, počev od presovane šunke do upotrebe keksa i špijunske opreme.

**Direktiva o konkurenciji i Odluka o radio spektru** upotpunjavaju navedeni paket. Direktiva o konkurenciji učvršćuje postojeća pravila liberalizacije telekomunikacija kojima se od država članica traži da ukinu posebna ili isključiva prava koja se odnose na elektronske komunikacione usluge. Odluka o radio spektru ima za cilj da poveća koordinirajuću ulogu EU u pitanjima koja se tiču radio spektra.

Novi regulatorni okvir predstavlja fundamentalnu izmjenu u načinu na koji EU reguliše infrastrukturu i usluge elektronskih komunikacija. Novi regulatorni okvir naročito proširuje regulatorni fokus sa tradicionalne javne na telekomunikacionu mrežu koja treba da pokriva sve mreže i usluge elektronskih komunikacija. Takođe, koristi principe zakona o konkurenciji u procjeni tržišne dominacije i obezbjeđuje veću fleksibilnost nacionalnim regulatornim organima u primjeni propisa koji odgovaraju lokalnim uslovima i koji se mogu prilagoditi razvoju tehnologije i promjenljivim uslovima tržišta.

**Ovaj okvir pokriva sve mreže i usluge elektronskih komunikacija** kako bi one bile odraz tehnološkog razvoja koji omogućava prenos podataka kroz raznovrsne mreže, kao i pristupe istima kroz različite korisničke terminale. Mreže elektronskih komunikacija uključuju »prenosne sisteme i, gdje je to primijenjeno, opremu za komutaciju i rutiranje i druge resurse koji omogućavaju prenos signala bilo žičnim putem, ili preko radija, optičkih ili drugih elektromagnetskih sredstava, uključujući sateletske mreže, fiksne (sa komutacijom kola, paketa, uključujući Internet) i mobilne kopnene mreže, sisteme električnih kablova, do one mjere do koje se koriste u svrhe prenosa signala, mreže koje se koriste za radio i TV difuziju, kao i mreže kablovske televizije, **bez obzira na tip informacija koje prenose.**«

Po Okvirnoj Direktivi, usluga elektronskih komunikacija definisana je kao »usluga koja se generalno obezbjeđuje za naknadu, a koja se sastoji u potpunosti, ili uglavnom, od prenosa signala na elektronske komunikacione mreže, uključujući telekomunikacione

usluge i usluge prenosa u mrežama koje se koriste za radio difuziju, ali isključuje usluge koje obezbjeđuju ili sprovode uredničku kontrolu sadržaja koji se prenose korišćenjem mreža i usluga elektronskih komunikacija; ne uključuje usluge koje se tiču informacionog društva ... koje ne obuhvataju, u potpunosti ili uglavnom, prenos signala na mreže elektronskih komunikacija.« Novi propisi takodje pokrivaju »povezanu (pripadajuću) opremu« u značenju »onu opremu koja je povezana sa mrežom elektronskih komunikacija i/ili uslugom elektronskih komunikacija i koja omogućava i/ili podržava obezbjeđivanje usluga preko te mreže i/ili usluge. Uključuje sisteme uslovnog pristupa i elektronska uputstva (vodiče) za sadržaje programa (EPG).«

Po prethodnom regulatornom režimu, operator je generalno bio pod strožijim regulatornim mjerama, ako njegov udio na tržištu prelazi 25%. Definicije Relevantnih tržišta i Značajne uloge na tržištu (SMP) sada se baziraju na principima zakona o konkurenciji. Operatori koji pojedinačno, ili zajedno sa drugima, mogu da se ponašaju »do znatne mjere nezavisno od konkurencije, pretplatnika ili korisnika« smatraju se za SMP.

Novi regulatorni okvir obezbjeđuje regulatorima veliku slobodu i prostor za manevar prilikom uvođenja novih pravila. Dok će ova fleksibilnost sa jedne strane omogućiti nacionalnim regulatorima da uzmu u obzir lokalne tržišne uslove, sa druge strane postoji bojazan da bi raznovrsni pristupi usvojeni od strane različitih regulatora mogli dovesti do neusaglašenosti u pogledu primjene okvira. Evropska komisija (EC) treba da odigra ulogu u osiguravanju, odnosno sprečavaju da do toga ne dodje. Odnos između EC i nacionalnih regulatora je detaljnije opisan u nastavku. Uspjeh ovog odnosa će biti od fundamentalnog značaja za nesmetanu primjenu novog regulatornog okvira.

### **Regulatorni proces u osnovi se sastoji od tri ključna koraka:**

1. Prvi, mora biti definisano relevantno tržište;
2. Drugi, tržište mora biti analizirano radi procjene da li je, ili nije, konkurentsko;
3. Treći, regulatorne mjere se moraju primijeniti, održavati ili povući, zavisno od rezultata analize tržišta.

Trenutno je značajna kontraverza da li su poželjna ili ostvarljiva očekivanja i nade EC o ostvarivanju konkurencije u dvije faze (prvo kroz konkurencije usluga, a zatim u drugoj fazi i kroz konkurenciju baziranoj na instaliranoj opremi/infrastrukturi), naročito na manjim tržištima na kojima ekonomsku opravdanost za mreže sa višestrukim pristupom može biti veoma teško, ako ne i nemoguće, ustanoviti iz perspektive investitora iz privatnog sektora. U svakom slučaju, treba uspostaviti jednu delikatnu ravnotežu između omogućavanja konkurentima baziranim na uslugama da koriste objekte postojećih nacionalnih operatora po razumnim cijenama (uz takodje omogućavanje ovom posljednje pomenutom da dobije razuman povraćaj kapitala za svoju investiciju), ne dajući pri tom isuviše povoljne cijene da novi učesnik nema nikakvog motiva za razvoj sopstvene mreže u budućnosti.

Za korake 1 i 2, uloge i odgovornosti EC i nacionalnih regulatornih organa su delikatno izbalansirane. **Preporukom EC o Relevantnim tržištima** identifikuju se 18 tržišta elektronskih komunikacija za proizvode i usluge koje EC smatra uslovno konkurentskim, uključujući na primjer veleprodaju širokopojasnog pristupa i terminaciju govornih poziva na pojedinim mobilnim mrežama. Nacionalni regulatori moraju definisati geografsku zonu ovih tržišta, a zatim izričito uzimati u obzir, odn. slijediti **Smjernice Komisije o analizi tržišta i procjeni znatne tržišne moći (SMP)**, prilikom procjene da li postoji

efikasna konkurencija na svakom od ovih tržišta. Ako nacionalni regulator odluči da tržište nije konkurentsko, on mora odrediti nove operatore ili potvrditi postojeće SMP operatore. Ako je tržište konkurentsko, onda nacionalni regulator mora ukloniti postojeće dodjele SMP određenim operatorima, kao i sve prateće regulatorne zahtjeve.

Članom 7 Okvirne Direktive od regulatora se zahtijeva da obavijeste Komisiju i druge regulatore iz država članica o svim nacrtom predviđenim mjerama koje se odnose na definicije tržišta i nosioce SMP, u slučaju da bi predlozi mogli da utiču na trgovinu između država članica. Ukoliko nacionalni regulator definiše tržište koje nije uključeno u preporučenu listu Komisije, ili ako uvede ili povuče imaoce SMP, Komisija može zatražiti povlačenje te mjere ako bi »ona predstavljala prepreku za jedno tržište, ili ako postoje ozbiljne sumnje u pogledu kompatibilnosti sa zakonom Zajednice«, a naročito sa utvrđenim ciljevima novog okvira.

Komisija nema pravo na veto za regulatorne mjere koje neki nacionalni regulatorni organ odabere da primijeni nakon naznake imaoce SMP. **Grupa Evropskih Regulatora (ERG)**, koja je sastavljena od predstavnika nacionalnih regulatornih organa, formirana je sa ciljem da podstiče usaglašeni pristup SMP-u, kao i ostalim oblastima primjene. Njihov **Zajednički stav o pristupu odgovarajućim korektivnim mjerama u novom regulatornom okviru** za cilj ima da obezbijedi uporedne parametre za nacionalne regulatore i smjernice zasnovane na najboljoj praksi. U praksi, ove mjere za potencijalne ili aktuelne zloupotrebe SMP predstavljaju ključni element novog regulatornog okvira, tj. treći i najvažniji korak u regulatornom procesu koji se kreće od definicije i analize, do naznačavanja SMP, i na kraju do nametanja pomenutih mjera.

**Direktiva o pristupu** daje nacionalnim regulatornim organima spisak regulatornih mjera/zadataka koji se mogu nametnuti SMP operatorima. Ove mjere uključuju:

- Transparentnost (zahtjevi za obezbjeđivanjem, od strane SMP operatora, određenih informacija, kao što su računovodstveni podaci i tehničke specifikacije);
- Nediskriminatornost (sprečava SMP operatora da nudi povoljnije uslove svojim zavisnim društvima ili partnerima nego drugim konkurentima);
- Razdvajanje računa (SMP operator mora da vodi i obezbjeđuje posebne račune profita i gubitaka za određene poslovne jedinice – ovo je ključni preduslov za primjenu zahtjeva nediskriminatornosti);
- Pristup (obaveza SMP operatora da ispuni razumne zahtjeve drugih operatora i provajdera usluga na blagovremen i efikasan način); i
- Kontrola cijena (cijene SMP operatora moraju se obrazložiti nacionalnom regulatornom organu, koji treba da ih odobri, uključujući naknade za pristup koje se baziraju na troškovima).

**Direktiva o Univerzalnom servisu** obezbjeđuje dodatne mogućnosti za pomenute mjere, uključujući listu obaveza (koja može biti proširena) koje se tiču maloprodaje, kao što je zabrana određivanja diskriminatornih, pretjeranih ili dampinških antikon-kurentskih cijena, kao i neobjektivno formiranje paketa usluga.

EC vidi novi regulatorni okvir kao ključni element u razvoju širokopojasnih mreža i usluga na bazi konkurentski određenih cijena. Takođe se želi ostvariti šira, odnosno prisutnija konkurencija koja se bazira na instalisanoj opremi/mrežama (konkurentske mreže – satelitske, DSL, kablovske, optičke, 3G, i bežične širokopojasne), ali se i priznaje da, u sadašnjem investicionom ambijentu nakon »eksplozije« pretjeranih investicija u jako slabo iskorišćene kapacitete mreža, konkurencija koja se bazira na



uslugama (tj. provajderi usluga koji se takmiče pružajući usluge na istoj mreži) može biti dobra, a u nekim okolnostima čak neophodna, prva ili prelazna faza u pružanju bržeg, jeftinijeg i rasprostranjenijeg širokopojasnog pristupa. EC daje obrazloženje da je novi regulatorni okvir neophodan radi omogućavanja konkurentima da uđu na tržište, kao i radi pružanja prilike konkurentima da formiraju početnu grupu svojih korisnika. Kasnije, pošto povećaju broj svojih korisnika i dohodak, ovi novi učesnici mogu da podignu nivo investicija i počnu učestvovati i na tržištu infrastrukture, što će im omogućiti da investiraju ili da privuku investitore koji će ulagati u kapacitete njihovih sopstvenih mreža. Uspješnost novih pravila za obezbjeđivanje ambijenta koji doprinosi ovakvom modelu, procjenjivaće se na osnovu toga da li ona:

- olakšavaju ulazak na tržište;
- obezbjeđuje novim učesnicima dovoljno stimulansa za izgradnju ili proširenje njihovih mreža na osnovu predhodno ostvarenog uspjeha na tržištu usluga; i
- podstiče postojeće nacionalne operatore da poboljšavaju, odnosno modernizuju svoje mreže.

Novi regulatorni okvir čini malo u brisanju tradicionalnih linija borbe između operatora i provajdera usluga koji su već prisutni na tržištu i onih koji nastoje da na njega uđu. Uopšteno govoreći, postojeći nacionalni operatori bi željeli da novi regulatorni okvir funkcioniše na način da što je prije moguće ponovo vrati regulativu u korist njihovog biznisa, dok su novi učesnici zabrinuti (u slučajevima zemalja u kojima se u posljednjih 10 – 15 godina razvila značajna konkurencija) da će izgubiti stepen regulatorne zaštite na koju su se do sada oslanjali. Borba lobiranja je naročito oštra u pogledu razvoja širokopojasne infrastrukture i usluga. Nacionalni operatori smatraju da će ih prekomjerna regulacija tržišta odvrćati od investiranja u oblasti širokopojasnih internet usluga i mreža, dok novi učesnici naglašavaju da će im nedovoljna regulacija SMP operatora uskratiti pristup potreban za tržišta usluga. Nacionalni operatori se zalažu za to da oni ne treba da budu primorani da preuzimaju sav rizik skupih investicija u nove širokopojasne pristupne mreže, iz kojih će njihovi konkurenti izvući korist bez rizika. Shodno tome, manje je izvjesno da će oni ući u ovakve investicije, ukoliko se od njih traži da omoguće konkurentima da obezbijede usluge preko njihovih širokopojasnih pristupnih mreža, plaćajući pri tom samo naknade koje se baziraju na troškovima. Na taj način se potiru ciljevi EC. Vrijedi pomenuti da su slična zagovaranja unaprijed bila izrečena od strane lokalnih telefonskih kompanija (Regional Bell Operating Companies – RBOC) u SAD u kontekstu da li FCC (Federal Communications Commission) treba da ih obaveže da sa konkurentima dijele infrastrukturu (kablove/opremu) nove optičke pristupne mreže na isti način na koji su bili obavezni za bakarnu pristupnu mrežu. Prema odlukama FCC iz 2004. god., argumenti RBOC koji se odnose na optičke kablove su prevagnuli, međutim činjenica da veliki i moćni kablovski operatori MSO (operatori multipl sistema), koji danas raspolažu sa većinom širokopojasnih pristupnih linija u SAD, opravdavaju odluku FCC, zahvaljujući kojoj danas i postoji konkurencija u širokopojasnom pristupu bazirano na instalisanoj opremi/mrežama, što je situacija koja nije izražajna u pojedinim državama EU.

Novi regulatorni okvir predstavlja samo okvir, a ne set odredjenih dobro-definisanih akcija. Njegov realni uticaj osjetiće samo učesnici na tržištu, tek pošto nacionalni regulatorni organi završe svoje analize tržišta, naznače SMP operatore i počnu sa primjenom pomenutih korektivnih mjera. Opasnost leži u detaljima, a ti detalji će se pojaviti tokom implementacije i sprovođenja novih propisa. Usaglašena, odn. dosljedna primjena u svim državama članicama će biti od ključne važnosti za operatore i provajdere usluga koji na tržište gledaju iz pan-evropske perspektive.

Direktive o novom regulatornom okviru stupile su na snagu u državama članicama EU 25. jula 2003.god., mada je implementacija još uvijek u toku u većini zemalja. Iako je najveći broj evropskim nacionalnih regulatornih organa uveliko angažovan na analizi 17 relevantnih tržišta (u skladu sa preporukom EC od jula 2003. god.), samo 6 nac.reg. organa, od ukupno 15 država članica EU, počeli su sa usvajanjem konačnih mjera na nacionalnom nivou. Ovih šest zemalja su: Austrija, Finska, Francuska, Portugal, Švedska i V. Britanija. Razlog za ovo je uglavnom složenost zadataka koje nacionalni regulatorni organi treba da ispune. Analiza relevantnih tržišta zahtijeva od regulatora širok obim kadrovskih vještina, odnosno kapaciteta u oblasti tehnike, ekonomije i prava.

Početni pokazatelji su različiti. Nekoliko država članica su propustile rokove za implementaciju novog regulatornog okvira (25. jul 2003.god.), pa je u aprilu 2004. god. EC bila prinudjena da 6 država prijavi Evropskom Sudu pravde zbog stalnih kašnjenja. I pored toga, Evropska Komisija ističe da su čak i one zemlje koje nijesu formalno izmijenile zakonodavstvo sposobne da počnu sa radom na njihovoj analizi tržišta. EC izvještava da je primila preko 100 obavještenja kroz proceduru iz Člana 7 o Okvirnoj proceduri koja je gore opisana. Medjutim, sama EC, kada je najavila odlaganje pregleda Preporuke o relevantnim tržištima (od juna 2004. na početak 2005.god.), obrazložila je svoju odluku navodeći da »čak i one države članice koje nijesu pravilno unijele regulatorni okvir u svoje domaće propise još nijesu završile analize tržišta za svih 18 tržišta pomenutih u Preporuci«. Očigledno, ostaje da se uradi još mnogo toga.

## DODATAK 6B –REGULATORNI OKVIR ZA RADIODIFUZIJU

Naglašeno je da novi regulatorni okvir EU o elektronskim komunikacijama i odgovarajući obim Preporuka koje su sadržane u Strategiji sektora elektronskih komunikacija za Crnu Goru pokrivaju regulaciju infrastrukture, a ne regulaciju sadržaja. **Regulativa radiodifuzije u različitim državama članicama EU je, medjutim, prvenstveno regulativa programskog sadržaja.** Osnova za ovaj pristup jeste da su radio i TV mediji sredstva masovne komunikacije preko kojih se može uticati na stavove i vrijednosti cjelokupne populacije. Pošto se radio i TV prenose preko ograničenog javnog resursa – radio frekventnog spektra – programski sadržaji (radio i TV programi) smatraju se kulturnim dobrom preko koga vlade i zakonodavci mogu i treba da sprovedu znatnu kontrolu u interesima principa i vrijednosti, kao što su demokratija, sloboda govora i kulturna raznovrsnost. S obzirom da cilj EU nikada nije bio da izvrši harmonizaciju (tj. homogenizaciju) kulturnih razlika između njenih država članica, njihove snage u pogledu radio difuzije, zapravo stvarne politike kao cjeline, su mnogo ograničenije nego u pogledu ekonomskih i tržišnih pitanja, kao što su trgovina i konkurencija. Stoga je regulacija radio difuzije, uključujući stepen do kojeg radiodifuzni subjekti i programski sadržaji treba da budu regulisani, uglavnom ostavljena kao pitanje o kome odluku treba donijeti na nacionalnom nivou, a ne na nivou EU.

Dakle, EU je objavila izvjestan broj političkih smjernica u oblasti radio difuzije, od kojih je najznačajnija Direktiva iz 1989.god. o Televiziji bez granica (TWF), koja je revidirana 1997.god. Direktiva TWF za cilj ima ojačanje sektora Evropske televizije i obezbjeđivanje slobodnog kretanja radio difuznih usluga u okviru EU, uz istovremenu zaštitu korisnika od štetnih ili nelegalnih sadržaja (kao što je pornografija i podsticanje rasne ili etničke mržnje) iz drugih država članica. Ova Direktiva uključuje odredbe kojima se ograničava upotreba oglasa/reklama i sponzorstava, štite mladi od štetnih i ilegalnih sadržaja, zabranjuju diskriminacija, preporučuje minimalna kvota za evropske

TV produkcije i primjenjuje princip zemlje porijekla. Ovim principom se utvrđuje da će se zakonodavstvo u državi članici u kojoj je lociran izvjesni radio difuzni subjekat primjenjivati u slučaju kada se njegovi programi prenose drugim državama članicama.

Važeća TWF Direktiva (revidovana 1997.god.) ne sadrži odredbe koje se direktno odnose na rastuću pojavu medijske konvergencije i e-trgovine putem novih medija, prvenstveno zato što je njen obim limitiran na tradicionalnu point-to-multipoint radio difuziju. Međutim, ova Direktiva je trenutno u postupku revizije i vjerovatno će ta revidirana direktiva razriješiti neke od problema koji proističu iz konvergencije u pogledu npr. interaktivnih TV i radio programa koji se prenose preko drugih mreža, a ne preko tradicionalnih radiodifuznih mreža. Nacrt revidovane direktive je podnesen Evropskoj komisiji decembra 2005, koja će ga podnijeti na usvajanje Evropskom Parlamentu i Savjetu u toku 2006 godine. Preporučene izmjene nijesu velike i odnose se na primjenu odredbi ove direktive na određene servise na bazi interneta i djelimičnog otklanjanja regulacije reklamiranja i oglašavanja.

Pored toga, Direktivom 95/47/EC o korišćenju standarda za prenos televizijskih signala uvedena je pravna osnova za uspostavljanje zajedničkih standarda u okviru EU za digitalnu televiziju (kablovsku, satelitsku, zemaljsku). Takvi standardi se smatraju suštinskim za kreiranje efikasne konkurencije u okviru tržišta za digitalnu televiziju.

Iako, kao što je već pomenuto, novi okvir EU o elektronskim komunikacijama pokriva samo pitanja infrastrukture, a ne pitanja sadržaja kao što je programski sadržaj, ona ipak ima nekih implikacija na oblast programa. Ovaj Okvir odražava razvoj otklanjanja tradicionalnih granica između infrastrukture i sadržaja (koje su značile da se različiti sadržaji distribuiraju preko različitih infrastrukture).

Prvo, ovaj Okvir se primjenjuje na sve komunikacione mreže i usluge, uključujući i program. Tako, odredbe u Okviru u vezi sa ovlašćenjem za obezbjeđivanje mreže i usluga, kao i odredbe koje se tiču namjene i dodjele radio spektra takođe su od značaja za provajdera radio i TV programa.

Drugo, ovaj Okvir se bavi pitanjem odredbi o obavezi prenosa određenih vrsta signala i sadržaja (must-carry). Ovim odredbama, koje su sadržane u zakonodavstvima većine država članica, nastoji se osigurati da određeni radio i TV kanali i usluge budu univerzalno dostupni korisnicima. Takva politička razmišljanja nijesu uvijek kompatibilna sa efikasnošću konkurencije. Stoga, Okvir ima za cilj sprečavanje pretjerane upotrebe obaveze prenosa određenih sadržaja, tako što se zahtijeva da ove obaveze budu razumne i transparentne. Trenutno se ovakve obaveze primjenjuju samo na programe putem tradicionalnih radio difuznih mreža, a ne na programe preko drugih mreža kao što su Internet, 3G mobilne mreže, ili nekih drugih širokopojasnih mreža. Ova situacija se može promijeniti pošto programi preko takvih novih medija postaju značajne alternative koje koristi znatan broj gledalaca i slušalaca.

Treće, ovaj Okvir preuzima specifičnu regulaciju sistema uslovnog pristupa o korišćenju standarda za prenos TV signala. Ova regulativa ranije je bila dio regulatornog režima radio difuzije.

Četvrto, pošto konvergencija dovodi do pojave novih interaktivnih TV servisa, uključujući e-trgovinu na TV mrežama, postaje neophodno osigurati mogućnost pristupa opremi koja je od suštinske važnosti za mogućnost izbora usluga od strane krajnjeg korisnika, kao što je pristup API (application program interfaces) i EPG (electronic program guides). Ovaj Okvir obezbjeđuje mogućnost nacionalnim regulatorima da nametnu fer,

razumne i ne-diskriminatorne obaveze operatorima u ovom smislu. Prema tome, čak iako se regulacija sadržaja na radio difuznim mrežama još uvijek umnogome primjenjuje na tradicionalnu point-to-multipoint radiodifuziju, novi Okvir EU takođe se bavi pitanjima koja se odnose na nove interaktivne radio difuzne medije i usluge.

## DODATAK 7

### RELEVANTNA TRŽIŠTA ZA SMP OPERATORE (operatori sa značajnom ulogom na tržištu)

#### (po preporuci Evropske komisije 2003/311/EC)

Treba naglasiti da nacionalni regulatori u Evropi imaju vrlo različite nivoe identifikacije i regulacije tržišta na kojim djeluju operatori sa značajnom ulogom. Očekuje se da će se dolje navedena lista modifikovati pri budućim preispitivanjima.

#### Nivo maloprodaje usluga za krajnje korisnike(etail):

- M1. pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike
- M2. pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike
- M3. javno dostupne lokalne i međugradske telefonske usluge koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike
- M4. javno dostupne međunarodne telefonske usluge koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za rezidentne korisnike
- M5. javno dostupne lokalne i međugradske telefonske usluge koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike
- M6. javno dostupne međunarodne telefonske usluge koje se pružaju na fiksnoj lokaciji za nerezidentne korisnike

Tržišta od 1. do 6. zajedno podrazumijevaju "osiguravanje pristupa i upotrebe javne telefonske mreže na fiksnoj lokaciji" prema Aneksu I (1) Framework direktive. Na ovo kombinovano tržište odnosi se i Čl.19 direktive o Univerzalnom servisu za moguće uvođenje izbora (call by call selection) i predizbora mrežnog operatora (carrier preselection).

M7. minimalna grupa usluge iznajmljivanja linija (koja obuhvata specifične vrste iznajmljenih linija za brzine prenosa do 2Mb/sec, po Čl.18 iz Aneksa 7 direktive o Univerzalnom servisu.

#### Nivo veleprodaje usluga za ostale operatore i pružalace usluga (wholesale):

- M8. prosleđivanje odlaznog saobraćaja iz javne telefonske mreže na fiksnoj lokaciji
- M9. terminacija dolaznog saobraćaja u javnu telefonsku mrežu na fiksnoj lokaciji
- M10. tranzit saobraćaja u javnoj fiksnoj telefonskoj mreži
- M11. pružanje korišćenja raščlanjenog pristupa uključujući i dijeljeni pristup (local loop unbundling/ shared access) metalnim paricama i njihovim segmentima u svrhu osiguravanja širokopojsnih i govornih usluga.
- M12. širokopojsni pristup
- M13. pristupni i krajnji segmenti iznajmljenih linija
- M14. međugradski i međunarodni prenosni segmenti iznajmljenih linija

#### Mobilne mreže:

- M15. pristup i prosleđivanje odlaznog saobraćaja iz javne mobilne telefonske mreže

M16. terminacija dolaznog saobraćaja u pojedinu mobilnu mrežu

M17. međunarodni roaming za javnu mobilnu mrežu

**Radiodifuzija:**

M18. usluge prenosa radiodifuzije za potrebe isporuke radiodifuznih sadržaja krajnjim korisnicima.