

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Erman Glogovšek

**Vrednotenje prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike  
evropskim smernicam:  
primer mobilne telefonije**

diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Erman Glogovšek  
Mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

**Vrednotenje prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike  
evropskim smernicam:  
primer mobilne telefonije**

diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Zahvala

Zahvaljujem se mentorici doc.dr.Simoni Kustec Lipicer za pomoč in posredovane ideje pri oblikovanju in izdelavi diplomske naloge.

Posebno zahvalo pa namenjam svoji družini za izkazano zaupanje in brezpogojno podporo.

### **Vrednotenje prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike evropskim smernicam: primer mobilne telefonije**

Z izvajanjem procesov liberalizacije, regulacije in deregulacije na evropski ravni je prišlo do pomembnih sprememb tudi v zakonodajnih okvirih urejanja telekomunikacij v Sloveniji. Tako je s sprejemom Zakona o elektronskih telekomunikacijah leta 2004 področje mobilnih telekomunikacij postalo podvrženo strogim regulatornim okvirom, ki so v skladu z evropskimi. Namen pričujoče diplomske naloge zajema ovrednotenje prilagoditve slovenske telekomunikacijske zakonodaje evropski, predvsem v primeru mobilnih telekomunikacij, analizo prilagoditve v praksi, ter ovrednotenje učinkov prilagoditve. Pri tem smo uporabili različne metode analize, ki zajemajo deskriptivno analizo normativnih aktov in analizo delovanja nacionalnega regulativnega organa na različnih področjih regulacije, učinke pa smo ocenili na osnovi dinamike stanja trga mobilnih telekomunikacij. Rezultati so pokazali, da so učinki prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike v primeru mobilne telefonije predvsem pozitivni, tako z vidika prilagoditve normativnih aktov, izvajanja regulativnih ukrepov s strani regulativnega organa, kot tudi z vidika tržnih dejavnikov (pozitivna rast ponudnikov in uporabnikov mobilnih storitev, uporabe mobilnih storitev in obsega mobilnih storitev).

**Ključne besede:** liberalizacija, (de)regulacija, mobilne telekomunikacije, javna politika, evropeizacija.

### **Evaluation of adaption of slovene telecommunication policy to european framework: case of mobile telephony**

The performance of processes of liberalization, regulation and deregulation on european level influenced the emergence of significant transformations in telecommunication legislative framework in Slovenia. After the introduction of the Electronic Telecommunication Act in 2004 the mobile telecommunications became a subject of strict regulatory frameworks influenced by european directives. The aim of the present graduation thesis was to evaluate the adaption of Slovene telecommunication policy, above all in case of mobile telephony, to the european framework, as well as to evaluate the effects of this adaption. Various methods of analysis were used, such as descriptive analysis of normative acts and the analysis of the performance of national regulatory authority on several regulatory domains. The effects were evaluated through the mobile telephony market dynamics. The results showed that the effects of the adaption of slovene telecommunication public policy in case of mobile telephony above all positive, which is shown through the successful adaption of normative acts, regulatory provision performance of national regulatory authority and the positive growth of mobile telecommunication market (in sense of rise of the number of mobile operators and users, mobile services employment and mobile services extent).

**Keywords:** liberalization, (de)regulation, mobile telecommunications, public policy, europeization.

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>UVOD.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>MOBILNE TELEKOMUNIKACIJE.....</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1      | Razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Evropi .....                                 | 9         |
| 2.2      | Razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Sloveniji .....                              | 11        |
| <b>3</b> | <b>LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA TRGA TELEKOMUNIKACIJ</b>                                  | <b>12</b> |
| 3.1      | Kratek pregled liberalizacije in regulacije telekomunikacij .....                         | 13        |
| 3.2      | Začetki liberalizacije in (de)regulacije telekomunikacijskega trga v Evropski uniji ..... | 15        |
| 3.3      | Nadaljevanje regulacije elektronskih komunikacijskih storitev v Evropski uniji .....      | 16        |
| <b>4</b> | <b>ZAKONODAJNA UREDITEV TELEKOMUNIKACIJ V SLOVENIJI</b>                                   | <b>18</b> |
| 4.1      | Zakon o telekomunikacijah (Ztel).....   | 19        |
| 4.2      | Novi Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1).....  | 20        |
| 4.3      | Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom) .....  | 21        |
| <b>5</b> | <b>TEORETIČNA IZHODIŠČA.....</b>  | <b>23</b> |
| 5.1      | Javna politika.....   | 23        |
| 5.1.1    | Delitev javnih politik.....   | 23        |
| 5.1.2    | Oblikovanje in izvajanje javnih politik .....   | 25        |
| 5.2      | Evropeizacija javnih politik.....   | 25        |
| 5.2.1    | Scenariji evropeizacije .....   | 27        |
| 5.2.2    | Odzivi držav članic na evropeizacijo .....  | 28        |
| 5.3      | Analiza javnih politik.....   | 29        |
| 5.4      | Vrednotenje javnih politik.....   | 30        |
| 5.4.1    | Klasifikacija vrednotenja javnih politik .....  | 31        |
| 5.4.2    | Metode vrednotenja javnih politik .....   | 31        |
| <b>6</b> | <b>METODOLOŠKI OKVIR.....</b>   | <b>32</b> |
| 6.1      | Oprelitev namena in ciljev naloge.....  | 32        |
| 6.2      | Temeljno raziskovalno vprašanje .....   | 34        |
| 6.3      | Uporabljene raziskovalne metode.....  | 34        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>7 VREDNOTENJE PRILAGAJANJA SLOVENSKE TELEKOMUNIKACIJSKE POLITIKE EVROPSKIM SMERNICAM: PRIMER MOBILNE TELEFONIJE .....</b> | <b>35</b> |
| <b>7.1 Prilaganje normativnega okvira slovenske telekomunikacijske politike direktivam EU.....</b>                           | <b>35</b> |
| 7.1.1 Normativni okvir regulacije področja medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa .....                           | 36        |
| 7.1.2 Normativni okvir regulacije področja zagotavljanja učinkovite konkurence.....  | 38        |
| 7.1.3 Normativni okvir regulacije področja izvajanja univerzalne storitve .....  | 41        |
| 7.1.4 Normativni okvir regulacije področja nadzora cen .....   | 44        |
| <b>7.2 Nacionalni regulativni organi, njihova vloga in pristojnosti .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>7.3 Izvajanje učinkovite regulacije na področju mobilne telefonije .....</b>  | <b>52</b> |
| 7.3.1 Predstavitev slovenskega trga mobilnih telekomunikacij .....   | 53        |
| 7.3.2 Regulacija medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa.....  | 56        |
| 7.3.3 Regulacija zagotavljanja učinkovite konkurence .....   | 57        |
| 7.3.4 Regulacija izvajanja univerzalne storitve.....   | 61        |
| 7.3.5 Regulacija področja cen .....  | 63        |
| <b>7.4 Ostali kazalniki prilaganja slovenske telekomunikacijske politike.....</b>  | <b>66</b> |
| 7.4.1 Prenosljivost številc .....  | 66        |
| 7.4.2 Gostovanje.....  | 67        |
| <b>8 ZAKLJUČEK .....</b>   | <b>70</b> |
| <b>9 LITERATURA.....</b>   | <b>74</b> |
| <b>PRILOGA A: ŠTEVILO PODELJENIH LICENC, OPERATERJEV TER DELEŽI POSLANIH SMS IN MMS SPOROČIL.....</b>                        | <b>79</b> |

## 1 UVOD

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja smo bili priča razvoju trga mobilnih telekomunikacij kot samostojnega segmenta znotraj širšega telekomunikacijskega trga. Čeprav so se prva telekomunikacijska omrežja pojavila že precej prej, pa so takrat mobilna telekomunikacijska omrežja postala dostopna širšemu krogu uporabnikov, torej so postala javna. V tistih časih je trg mobilnih telekomunikacij praviloma upravljal en sam ponudnik tovrstnih storitev, zaradi česar je v začetku na trgih mobilnih telekomunikacij večine držav prevladoval monopol. Z razvojem tehnologij mobilnih telekomunikacij se je povečevala uporaba storitev javnih telekomunikacijskih omrežij med končnimi uporabniki, s čimer so se države pričele zavedati, da je potrebno poskrbeti tudi za razvoj samega trga mobilnih telekomunikacij. Tako so argumenti za monopol postali nesmiselni, saj je odpiranje trga omogočalo spodbujanje gospodarske rasti, uvajanje novih načinov dela in komuniciranja ter zmanjševanje stroškov poslovanja. Na osnovi teh ugotovitev pa so se pričeli izvajati procesi liberalizacije, regulacije in deregulacije širšega telekomunikacijskega trga.

Cilj procesa liberalizacije telekomunikacijskega trga je predstavljal predvsem uvajanje učinkovite konkurence, ki bo zagotavljala hitrejšo rast in razvoj trga, učinkovito izvajanje storitev ter najboljše možno zadovoljevanje čedalje bolj kompleksnih potreb končnih uporabnikov, ki se oblikujejo skladno s spreminjanjem načina vsakdanjega življenja. Za izvajanje učinkovite regulacije in s tem uvajanje konkurence pa sta poleg liberalizacije potrebna še procesa regulacije in deregulacije. Po eni strani je potrebno (bivše) monopoliste na trgu regulirati, saj lahko v nasprotnem primeru le-ti še naprej izkoriščajo svoj monopolni položaj in s tem zavirajo vzpostavitev učinkovite tržne konkurence. Po drugi strani pa so deregulacijski ukrepi potrebni predvsem za omogočanje vstopa novih ponudnikov na trg. Čeprav se na prvi pogled mogoče zazdi, da na ta način do tržnih sprememb prihaja tako rekoč čez noč, pa je potrebno opozoriti, da je proces liberalizacije, in z njim povezana procesa regulacije in deregulacije, dolgotrajen proces, ki se je v državah Evropske unije (EU) pojavil konec 80. let prejšnjega stoletja in se z manjšimi transformacijami izvaja še danes.

Uvajanje učinkovite konkurence ter s tem procesa liberalizacije in regulacije pa so tesno povezani tudi s samo zakonodajno ureditvijo telekomunikacijskih tržnih segmentov v posameznih evropskih državah. Z namenom zagotavljanja izvajanja učinkovite liberalizacije in regulacije telekomunikacijskih trgov držav članic je tako EU postavila regulatorni okvir, v skladu s katerim so morale vse države članice EU spremeniti in prilagoditi svoje aktualne zakonodaje. Prilagoditvam svojih normativnih okvirov se ni izognila niti Slovenija, ki je morala še pred vstopom v EU prilagoditi svoj zakonodajni okvir, ki v svoja določila uvaja določila glede na evropske smernice. Tako smo bili v Sloveniji leta 2004 priča sprejetju že tretjega zakonodajnega okvira, ki ureja področje telekomunikacij in je v skladu z evropskimi direktivami in uredbami, izdanimi s strani Evropske komisije in Sveta.

Pri tem se nam zastavljata vsaj dve vprašanji, ki sta tudi osrednji temi proučevanja pričujoče naloge, in sicer: Kako se prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike evropski kaže v praksi? Ali so učinki prilagajanja pozivini in pričakovani? V skladu s tema temeljnima vprašanjema je namen naloge na osnovi zakonodajnih okvirov, ki so v Sloveniji veljali od njene osamosvojitve naprej, ovrednotiti prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike smernicam, ki jih določa EU. Pri tem se bomo omejili na enega izmed segmentov širšega telekomunikacijskega trga, ki zajema trg mobilnih telekomunikacij. Poleg tega pa bomo s tem omogočili tudi vpogled v dogajanje na trgu ter učinke izvajanja prilagojene politike po njeni 6-letni uporabi.

Pričujoča diplomska naloga zajema osem poglavij. Prvemu, uvodnemu poglavju sledi pregled razvoja tehnologij mobilnih telekomunikacij tako v Evropi kot tudi v Sloveniji. Nato pa v tretjem poglavju prehajamo na vzroke za uvajanje liberalizacije in regulacije trga telekomunikacij, ki jim sledi kratek pregled teh procesov ter njuno izvajanje v okviru EU. V četrtem poglavju se osredotočamo na slovenske normativne akte, pri čemer predstavimo tri zakonodajne okvire, ki so v Sloveniji urejali telekomunikacijski trg od njene osamosvojitve pa do danes. V petem poglavju predstavimo relevantna politološka teoretična izhodišča, ki bodo predstavljala osnovo za opredelitev metodološkega okvira naloge, predstavljenega v šestem poglavju. Na osnovi opredeljenih raziskovalnih metod ter poteka vrednotenja pa v sedmem poglavju predstavljamo podatke in rezultate, na osnovi katerih v zadnjem poglavju podajamo zaključke.



## 2 MOBILNE TELEKOMUNIKACIJE

Mobilne telekomunikacije so se kot samostojna panoga znotraj širšega telekomunikacijskega trga pojavile šele nedavno. Razvoj trga mobilnih telekomunikacij se je namreč pričel v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, vendar pa pojav prvih telekomunikacijskih omrežij sega precej dlje v zgodovino. Glede na to, v nadaljevanju predstavljamo kratek pregled razvoja tehnologij mobilnih telekomunikacij.

### 2.1 Razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Evropi

Čeprav se je odkrivanje možnosti brezžičnega prenosa signala pričelo že v osemdesetih letih 19. stoletja<sup>1</sup>, pa sam pojav javne mobilne telefonije<sup>2</sup> sega v štirideseta leta prejšnjega stoletja, ko so v ZDA v obdobju po 2. svetovni vojni začela delovati prva omrežja. Vendar pa so ta omrežja imela precej pomanjkljivosti<sup>3</sup> in niso bila primerna za uporabo širše javnosti.

Potreba po izgradnji javnega brezžičnega omrežja v nordijskih državah, kjer je bilo zaradi razgibanega terena skoraj nemogoče zgraditi omrežje fiksne telefonije, je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja vodila do razvoja sistema NMT<sup>4</sup>. Le-ta je leta 1981 zaživel tudi komercialno, zaradi česar to leto označujemo za začetek mobilnih telekomunikacij v Evropi oziroma pojav *prve generacije mobilnih sistemov* (glej Sliko 2.1). V različnih evropskih državah so obstajali različni analogni sistemi mobilne telefonije, ki pa niso bili medsebojno usklajeni, temeljili so na različnih standardih, kar je pomenilo, da so lahko naročniki mobilnih telekomunikacijskih storitev telefonirali samo znotraj državnih meja. To dejstvo je iz leta v leto za združeno Evropo postajalo vedno bolj moteče, kar je bil povod za nadaljnji razvoj mobilnih telekomunikacij (Farely 2006).

---

<sup>1</sup> S preučevanjem možnosti brezžičnega prenosa signalov se je že leta 1843 ukvarjal Faraday (Farely 2006).

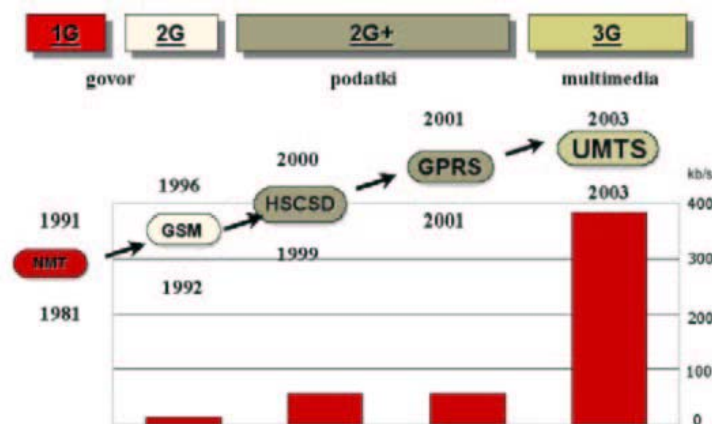
<sup>2</sup> Pri tem kot javno mobilno telefonijo razumemo uporabo brezžičnih naprav, ki so povezane v telefonsko omrežje, omogočajo telefoniranje in so dostopne splošni javnosti (Farely 2006).

<sup>3</sup> Med glavne pomanjkljivosti tovrstnih omrežij spadajo predvsem teža mobilnih terminalov, njihovo napajanje, število kanalov ter kratke razdalje med posameznimi omrežji (Scourias 1997).

<sup>4</sup> NMT – »Nordic Mobile Telephony«

Zaradi želje, predvsem pa tudi potrebe po mednarodni združljivosti mobilne telefonije, se je v Evropi pričel razvoj nove tehnologije, za katero bo značilno zmanjšanje števila standardov in bo popolnoma digitalizirana ter bo omogočala panevropsko omrežno povezovanje. V te namene je bila ustanovljena posebna skupina strokovnjakov (Group Speciale Mobile), ki je razvila vseevropsko uporaben tehnološki standard GSM<sup>5</sup>. Ker je bilo potrebno za nov standard GSM zgraditi nova omrežja ter razviti novo opremo, je leta 1987 petnajst bodočih ponudnikov mobilnih storitev podpisalo memorandum, s katerim so se zavezali za sodelovanje pri teh aktivnostih. Že štiri leta kasneje, torej leta 1992, pa smo bili lahko priča pojavu *druge generacije mobilnih sistemov* (glej Sliko 2.1), ki je postala uporabna ne samo v Evropi, temveč širom po svetu (Farely 2006).

**Slika 2.1:** Generacije mobilnih sistemov v svetu in pri nas – razvoj. Letnice v zgornjem delu slike prikazujejo pojav generacije v Sloveniji, letnice v spodnjem delu slike pa prvi pojav mobilnih sistemov.



Vir: Senekovič (2007).

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije je vplival na pojav t.i. multimedijske družbe, ki v vedno večji meri vsakodnevno uporablja tovrstne tehnologije predvsem za medsebojno komunikacijo. Tako je iz leta v leto pričelo naraščati število uporabnikov interneta, s potrebami uporabnikov se je razvijal splet, zaradi česar je bila čedalje bolj pomembna tudi vedno večja hitrost prenosa podatkov. Po drugi strani pa sta vedno hitrejši tempo življenja, predvsem pa drugačen način življenja, zahtevala tudi prilagoditev mobilnih telekomunikacij. Druga generacija mobilnih telekomunikacij namreč ni omogočala hitrega prenosa podatkov, kar je v letu 1999 pripeljalo do *prve*

<sup>5</sup> Kratica GSM je bila osnovana po imenu skupine Group Speciale Mobile, danes pa pomeni globalni sistem mobilnih komunikacij oziroma »Global System for Mobile Communications« (Farely 2006).

*nadgradnje druge generacije mobilnih sistemov* s tehnologijo HSCSD<sup>6</sup>. Le-ta je omogočila večjo hitrost prenosa podatkov, vendar je še vedno osnovana na GSM tehnologiji, njena pomanjkljivost pa je bila ta, da je omogočala samo paketni prenos podatkov, obračunavanje storitev prenosa podatkov pa je temeljilo na osnovi časa trajanja vzpostavljene zveze. To pomanjkljivost je leta 2001 odpravila uvedba GPRS<sup>7</sup>, ki je pomenila *drugo nadgradnjo druge generacije mobilnih sistemov*. Ta tehnologija je omogočila še hitrejši prenos podatkov, obračunavanje storitev prenosa podatkov je temeljilo na dejanski količini prenesenih podatkov in je pomenila relevanten korak k združevanju mobilne telefonije in interneta (Castells in drugi 2007; Farely 2006).

Leta 2003 pa smo bili priča pojavu *tretje generacije mobilnih sistemov*, imenovanemu UMTS<sup>8</sup> (glej Sliko 2.1), ki, kot že samo ime pove, pomeni unverzalen sistem mobilnih telekomunikacij. Odlikujeta ga visoka kakovost in zmogljivost, nadgradnja storitev, ki so bile že omogočene s sistemom GSM/GPRS, še večje hitrosti prenosa podatkov, kar ima za posledico tudi sposobnost hkratnega prenosa videa in govora, t.i. videofonijo (Farely 2006).

Čeprav naj bi tretja generacija mobilnih sistemov (UMTS) veljala za zaključek konvergence vseh različnih sistemih, pa se v literaturi pojavljajo namigovanja o razvoju in celo že o uporabi *četrte generacije mobilnih sistemov*, ki je usmerjena predvsem v integracijo vseh obstoječih brezžičnih tehnologij. S tem naj bi bile izpolnjene vse zahteve končnih uporabnikov v smislu željenih storitev (Schiller 2003).

## **2.2 Razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Sloveniji**

Tudi razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Sloveniji je potekal po obdobjih (glej Sliko 2.1), v katerih so se uveljavile različne generacije mobilnih sistemov, vendar pa letnice začetkov uporabe oziroma pojavitve posameznih generacij mobilnih telekomunikacijskih sistemov ne sovpadajo z letnicami drugje po Evropi.

---

<sup>6</sup> HSCSD – »High Speed Circuit Switched Data«

<sup>7</sup> GPRS – »General Packet Radio Service«

<sup>8</sup> UMTS – »Universal Mobile Telecommunications System«

Z zelo velikim, 10-letnim odstopanjem, je bila slovenskim uporabnikom na domačem trgu leta 1991 ponujena možnost brezžičnega mobilnega telefoniranja na osnovi analognega sistema NMT. Sprva je telefoniranje potekalo preko skupne telefonske centrale v Zagrebu, že naslednje leto pa je podjetje Mobitel d.d. zgradilo lastno centralo v Sloveniji. Že leta 1995 pa je omenjeno podjetje pridobilo tudi koncesijo in dovoljenja za postavitev omrežja GSM, uradno pa je sistem GSM v Sloveniji pričel delovati leto kasneje. V letih 2000 in 2001 je tudi v Sloveniji prišlo do nadgradnje obstoječega GSM sistema s tehnologijama HSCSD in GPRS, pri čemer je z zadnjo nadgradnjo Slovenija časovno »ujela« svetovni razvoj sistemov mobilnih telekomunikacij. V decembru 2003 pa je v Sloveniji med prvimi v Evropi pričelo delovati tudi UMTS omrežje, mobilni sistem tretje generacije.

### **3 LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA TRGA TELEKOMUNIKACIJ**

S samim napredkom mobilnih telekomunikacijskih tehnologij, ki je predvsem posledica napredka informacijsko-komunikacijskih tehnologij in s tem tudi spreminjanja potreb uporabnikov mobilne telefonije, se je razvijal tudi trg mobilnih telekomunikacij. Glede na to, da se večina značilnosti splošnega trga telekomunikacij nanaša med drugim tudi na mobilne telekomunikacije, v tem poglavju trg mobilnih telekomunikacij obravnavamo in predstavljamo kot del splošnega trga telekomunikacij.

Sprva so telekomunikacije (in s tem tudi mobilne telekomunikacije) vodile države same, s čimer je na trgu vladal monopol nacionalnih telekomunikacijskih operaterjev. Ti operaterji so bili torej edini operaterji na trgu, ostalim pa je bil vstop na trg telekomunikacijskih storitev pravzaprav popolnoma onemogočen. Z napredkom informacijsko-komunikacijskih tehnologij, številnih drugih inovacij ter tehnološkega napredka na področju telekomunikacij pa so argumenti za monopol postali nesmiselni<sup>9</sup>. Poleg tega pa so številne države ugotovile tudi, da je z odpiranjem trga telekomunikacij mogoče spodbujati gospodarsko rast, uvajati nove načine dela in komuniciranja, po drugi strani pa tudi zmanjševati stroške poslovanja. Na spremembe in oblikovanje ter

---

<sup>9</sup> Nesmiselni predvsem zato, ker so nove tehnologije pogosto cenejše in s tem omogočajo večje število ponudnikov telekomunikacijskih storitev (Bešter in Kump 2004).

posledično odpiranje trga telekomunikacij pa v glavnem vplivajo procesi liberalizacije, regulacije in deregulacije (Bešter in Kump 2004).

### **3.1 Kratek pregled liberalizacije in regulacije telekomunikacij**

Z željo po bolj odprtem trgu telekomunikacij so se države v zadnjih dveh desetletjih prejšnjega stoletja odločile, da na omenjenem trgu vzpostavijo konkurenco, s čimer naj bi telekomunikacijske storitve z izboljšano ponudbo in nižjimi cenami postale dostopnejše končnim uporabnikom. Tako so države sklenile, da na telekomunikacijskem trgu uvedejo proces liberalizacije<sup>10</sup>, ki bo omogočil vstop na trg tudi drugim ponudnikom in tako ustvaril bolj konkurenčno okolje (Bešter in Kump 2004).

Na liberalizacijo telekomunikacijskih trgov so vplivali številni faktorji. Hitro rastoči liberalizirani trgi so se namreč izkazali za bolj učinkovite v smislu zagotavljanja storitev in s tem zadoščanja potrebam uporabnikov. Poleg tega je razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij in s tem tudi telekomunikacijskih tehnologij vplival na povečevanje potrebe po kapitalu za nadgradnjo in širitev omrežij, zaradi česar se je povečevala tudi potreba po bolj odprtem trgu telekomunikacij, ki bi omogočala vstop tudi operaterjem privatnega sektorja. Hitra rast uporabe interneta in posledično tudi prenosa podatkov je prevladala nad storitvami govornega prometa, zaradi česar se je povečala potreba po uvajanju novih storitev na področju telekomunikacij. Povečano zanimanje za uporabo mobilne telefonije, ki je v nekaterih državah celo prevladala nad uporabo fiksne telefonije, je pripeljala do potrebe po novih ponudnikih tovrstnih storitev. Razvoj mednarodnega prometa je pomenil potrebo po oblikovanju enotnega mednarodnega telekomunikacijega trga, ki bo urejen po enotnih standardih (Intven 2000).

Za izvajanje učinkovite regulacije pa je seveda potrebno regulativno poseganje s strani za to namenjenih organov (t.i. regulativnih organov). Poseganje na področje regulacije je nujno potrebno iz različnih vzrokov. V splošnem pa regulativni organi izdajajo

---

<sup>10</sup> Proces liberalizacije lahko definiramo kot proces uvajanja učinkovite konkurence, pri čemer pa je potrebna še ustanovitev neodvisnega regulacijskega organa ter privtizacija državnega podjetja, ki ima na trgu monopolni položaj (Fink 2003).

licence za opravljanje telekomunikacijskih storitev novim operaterjem. Pogosto morajo poseči tudi na samo področje vstopa na trg (deregulacija), s čimer omogočijo vstop novim operaterjem- Hkrati pa morajo imeti nadzor nad medsebojnim povezovanjem obstoječih in novih operaterjev (medomrežno povezovanje) ter zagotavljati izvajanje učinkovite konkurence. Tako je poleg regulacije v procesu liberalizacije pomembna tudi deregulacija, zaradi česar proces liberalizacije telekomunikacijskega trga pogosto povezujemo s pojavom paradoksa. Po eni strani namreč deregulacija služi omogočanju vstopa novim ponudnikom na trg, torej pomeni deregulacijo obstoječe ureditve na trgu telekomunikacij za oblikovanje konkurenčnega trga. Po drugi strani pa je hkrati potrebno bivše monopoliste regulirati, da svojega monopolnega položaja ne izkoriščajo za zaviranje vzpostavitve učinkovite konkurence na telekomunikacijskem trgu. (Hrovatin 2000; Bešter in Kump 2004).

V skladu s tem so cilji regulacije relativno jasni, pa vendar se od države do države razlikujejo. V splošnem pa lahko opredelimo naslednje cilje regulacije, katerim sledijo pravzaprav vse države z razvitim telekomunikacijskim trgom (Intven 2000):

- zagotavljanje univerzalnega dostopa do osnovnih telekomunikacijskih storitev,
- pospeševanje konkurenčnega trga z namenom zagotavljanja kakovostnih in naprednih storitev,
- nadomeščanje konkurence, kjer le-te ni mogoče uvesti ali je neučinkovita, z namenom preprečevanja zlorabe tržne moči določenih operaterjev,
- zagotavljanje ugodne atmosfere z namenom pospeševanja investicij v nadgradnjo telekomunikacijskih omrežij,
- povečevanje javnega zaupanja v telekomunikacijski trg z zagotavljanjem transparentnih regulativnih procesov in dodeljevanja licenc,
- varovanje pravic uporabnikov, vključno z varstvom zasebnosti,
- povečevanje telekomunikacijske povezanosti z zagotavljanjem in nadzorom nad medomrežnim povezovanjem.

### **3.2 Začetki liberalizacije in (de)regulacije telekomunikacijskega trga v Evropski uniji**

Začetki procesa liberalizacije v državah Evropske unije (EU) sovpadajo z objavo Zelene knjige o razvoju skupnega trga telekomunikacijskih storitev in opreme<sup>11</sup>, v kateri je Evropska komisija naznanila liberalizacijo trga mobilnih komunikacij v EU. Proces liberalizacije je nato potekal postopoma. Za namene liberalizacije je bilo najprej potrebno spremeniti evropsko zakonodajo, šele nato je nastopilo samo izvajanje procesa liberalizacije. Posledica začetkov liberalizacije v evropskem prostoru je bilo oblikovanje različnih liberalizacijskih direktiv. Za trg telekomunikacij je bilo prelomno leto 1990, ko sta stopili v veljavo dve zelo pomembni direktivi, in sicer Direktiva o konkurenci na trgu telekomunikacijskih storitev in Direktiva o uvedbi notranjega trga telekomunikacijskih storitev z zagotavljanjem prostega dostopa do omrežja. Prva direktiva je določala, da lahko države za vse storitve, razen govorne telefonije, podeljujejo koncesije in dovoljenja, pri tem pa morajo za vse ponudnike veljati enaki, objektivni, nepristranski in pregledni (transparentni) pogoji. Nadzor nad podeljevanjem licenc in frekvenc ter nad pogoji uporabe omrežja pa mora biti v rokah regulativnega organa, ki mora biti neodvisen od izvajalcev telekomunikacijskih storitev. Vsebina druge direktive je določala pogoje dostopa do omrežij, ki morajo biti, podobno kot v primeru podeljevanja koncesij in dovoljenj, objektivni, nepristranski in transparentni (Hrovatin 2000; Dunnewijk in Hultén 2006).

Po sprejetju še nekaterih drugih direktiv<sup>12</sup> pa je do liberalizacije mobilnih storitev in mobilne infrastrukture prišlo leta 1996. Takrat je bila namreč izdana direktiva, po kateri morajo države natančno opredeliti pogoje za pridobivanje licenc (biti morajo enaki, transparentni in nepristranski). Število podeljenih licenc naj ne bi bilo omejeno, vendar pa država lahko omeji število podeljenih licenc v primeru, ko želi zagotoviti varnost in učinkovito uporabo, združljivost omrežij, zaščititi podatke, ali ko ugotovi, da je razpoložljivost frekvenčnega spektra premajhna. Zaradi želje po razvoju in združljivosti sistemov mobilne telefonije v celotni Evropi pa morajo države upoštevati še evropske

---

<sup>11</sup> Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment iz leta 1987.

<sup>12</sup> Leta 1992 je bila sprejeta Direktiva o zagotavljanju prostega dostopa do omrežja za zakupljene vode, leta 1995 pa direktiva o zagotavljanju že liberaliziranih storitev prek kabelskih omrežij (Bešter in Kump 2004).

standarde komunikacijskih sistemov. Celoten proces liberalizacije trga mobilnih telekomunikacij se je zaključil leta 1998, ko lahko govorimo o popolni liberalizaciji telekomunikacij v EU<sup>13</sup> (Bešter in Kump 2004).

### **3.3 Nadaljevanje regulacije elektronskih komunikacijskih storitev v Evropski uniji**

Dva glavna cilja že predstavljenega procesa liberalizacije, ter posledično regulacije in deregulacije, sta bila torej liberalizacija trga in vzpostavitev učinkovite konkurence. Po popolni liberalizaciji telekomunikacij leta 1998 je trg telekomunikacij postajal vse bolj kompleksen, kar je vodilo k spoznanju, da je po uvedbi konkurence le-to potrebno izboljševati. To je vodilo k nadaljnjemu razvoju in na novo oblikovanemu regulatornemu okviru<sup>14</sup>.

Nov regulatorni okvir sestoji iz zmanjšanega števila zakonodajnih ukrepov, države članice pa so ga morale uvesti do julija 2003. V nasprotju z regulatornim okvirjem iz leta 1998, ki je govoril o telekomunikacijskem sektorju, se nov regulatorni okvir nanaša na elektronska komunikacijska omrežja in elektronske storitve. Poleg tega nov regulatorni okvir obsega le 6 direktiv Evropskega parlamenta in Sveta, medtem ko je pred tem več kot 20 direktiv urejalo liberalizacijo in regulacijo telekomunikacij. Tako je evropska pravna ureditev postala manj obsežna in preglednejša, sestavljajo pa jo naslednje direktive:

- Direktiva o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (2002/19/ES);
- Direktiva o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (2002/20/ES);
- Direktiva o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/21/ES);
- Direktiva o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (2002/22/ES);

---

<sup>13</sup> 1. januar 1998 je bil namreč končni rok, do katerega so morale države EU uvesti popolno liberalizacijo telekomunikacij, vključno z govorno telefonijo in infrastrukturo (Bešter in Kump 2004).

<sup>14</sup> Nadaljnji razvoj regulacijskega okvira predstavlja poenostavljeno sektorsko regulativo, vključuje spremljajoče nezavezujoče ukrepe, za katere velja fleksibilna prilagoditev na spreminjajoče se razmere, ter večje zanašanje na splošna konkurenčna pravila (Bešter in Kump 2004).



- Direktiva o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (2002/58/ES);
- Direktiva o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/77/ES).

Vendar pa s tem proces regulacije telekomunikacij še zdaleč ni zaključen. Cilji za zagotavljanje harmonizacije in regulacije trga elektronskih komunikacij še niso doseženi, zaradi česar je EU uvedla reformo obstoječega regulatornega okvira. Reforma naj bi zagotovila ključni korak k uresničitvi enotnega informacijskega prostora v EU, cilji reforme pa so zajeti v sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom *i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje* (APEK 2010a).

Paket reform obstoječega regulatornega okvira vsebuje obstoječi regulatorni okvir, ki je zajet v zgoraj navedenih direktivah, poleg njih pa še naslednje predpise, ki so bili 18. 12. 2009 objavljeni v Uradnem listu EU (Ur. l. EU L, 337):

- Uredba (ES) št. 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada;
- Direktiva 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive o univerzalnih storitvah in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (2002/22/ES), Direktive o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (2002/58/ES) in Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov;
- Direktiva 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive o skupnem regulatornem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/21/ES), Direktive o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (2002/19/ES) in Direktive o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (2002/20/ES).

Kot poroča Agencija za pošto in elektronske komunikacije (APEK), morajo države članice nove predpise, ki so zajeti v Direktivo o boljši pripravi zakonodaje in Direktivo

o pravicah državljanov, v nacionalno zakonodajo prenesti do junija 2011. Uredba o ustanovitvi BEREC pa je stopila v veljavo v 20 dneh od objave v Uradnem listu EU, torej v začetku januarja 2010.

Pristojnost organa evropskih regulatorjev BEREC je predvsem zagotavitev usklajene ureditve v vsej Evropi, kar bo pripomoglo k večji harmonizaciji in okrepitvi enotnega trga elektronskih komunikacij. Poleg tega pa bo imel nov evropski organ za elektronske komunikacije tudi svetovalno, dopolnilno in podporno vlogo pri delu nacionalnih regulativnih organov (APEK 2010a).

Glede na vsebino direktiv lahko ugotovimo, da so le-te v skladu s samimi cilji regulacije, ki smo jih predstavili v enem od prejšnjih poglavij. V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali, kako je proces liberalizacije telekomunikacij potekal v Sloveniji, predstavili zakonodajne okvire, ki so ta proces spremljali, ter prikazali glavne značilnosti posameznih zakonskih ureditev.

#### **4 ZAKONODAJNA UREDITEV TELEKOMUNIKACIJ V SLOVENIJI**

Po osamosvojitvi Slovenije je področje telekomunikacij pravno še vedno urejal stari jugoslovanski Zakon o sistemih zvez (Ur. l. SFRJ, 41/1988), ki je bil zastarel in ni ustrezal modernim trendom, še manj pa zahtevam EU. Veljavnost starega jugoslovanskega zakona pa je bil tudi indikator o izredno nizki stopnji zavesti o telekomunikacijah ter posledično o enotni in učinkovito vodeni telekomunikacijski politiki v Sloveniji. To ugotovitev potrjuje tudi dejstvo, da so druge republike bivše SFRJ v času skupne države že imele svoje zakone, ki so urejali telekomunikacijsko področje, medtem ko pri nas takšnih zakonov nismo imeli. Poleg tega je bil trg telekomunikacij takrat še relativno zaprt, saj je Zakon določal monopol organizacije PTT<sup>15</sup> nad večino telekomunikacijskih storitev. Prvi večji korak k odprtju telekomunikacijskega trga je pomenil v letu 1997 sprejeti Zakon o telekomunikacijah (Ur. l. RS, 35/1997), katerega določbe so bile še vedno relativno neskladne s pravnim redom EU. Zaradi tega je bilo kmalu potrebno pričeti s prilagajanjem zakonodaje

---

<sup>15</sup> PTT – Pošta, telegraf in telefon

evropskim smernicam in s tem tudi z uveljavljanjem deregulacijske zakonodaje. Rezultat tega je bil sprejem novega Zakona o telekomunikacijah (Ur. l. RS, 30/2001) leta 2001, ki je predstavljal prvi sistemski zakon na področju telekomunikacij pri nas. Z izdajo prej naštetih direktiv v okviru novega regulatornega okvira Evropskega parlamenta in Sveta pa je bilo tudi v Sloveniji potrebno ponovno prilagoditi zakonodajni okvir, zaradi česar je leta 2004 stopil v veljavo Zakon o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, 34/2004).

#### **4.1 Zakon o telekomunikacijah (Ztel)**

Pravna ureditev področja telekomunikacij pri nas je doživela prvo večjo prelomnico junija 1997, ko je v veljavo stopil Zakon o telekomunikacijah – ZTel<sup>16</sup> (Ur. l. RS, 35/1997). Na sprejetje zakona je močno vplivala EU, ki je opozarjala na nujnost demonopolizacije ter privatizacije trga. Čeprav je bil zakon zasnovan še v obdobju, ko se je proces liberalizacije telekomunikacij v Sloveniji šele dodobra pričel, pa je pomenil pomemben korak k odpiranju do tedaj relativno zaprtega telekomunikacijskega trga. Zakon je določal telekomunikacijske storitve, poleg tega pa je urejal »načine in pogoje za opravljanje telekomunikacijskih storitev, pravice in obveznosti izvajalcev in uporabnikov, uporabo telekomunikacijskih omrežij, radijskih postaj in terminalske opreme, upravljanje radiofrekvenčnega spektra ter enotnost javnega telekomunikacijskega omrežja« (Ur. l. RS, 35/1997, 1. čl.).

Glavne značilnosti Ztel-a so postavitev osnovnega pravnega okvira in pristojnosti takratne Uprave RS za telekomunikacije, ki je med drugim izdajala dovoljenja za opravljanje tržnih telekomunikacijskih storitev, sprostitev trga za opravljanje storitev podatkovnih, satelitskih in globalnih širokopasovnih telekomunikacij, zakupov vodov ter kabelske sisteme in javne telefonske govorilnice. Predvideval je tudi uvedbo storitev, ki so predpogoj za delovanje konkurence, in sicer preštevilčenje, predizbiro operaterja<sup>17</sup> in prenosljivost številke znotraj področne kode. Pomembno določilo zakona je bila tudi zahteva po prilagoditvi cen telefonskih storitev stroškom do leta 2000 (Ur. l. RS 35/1997).

---

<sup>16</sup> Zakon o telekomunikacijah je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 28. maja 1997, razglašen pa je bil 5. junija 1997.

<sup>17</sup> Z vtipkanjem posebne številke lahko mednarodni klic opravimo preko drugega operaterja kot klice v lokalnem prometu.

Čeprav je sprejetje ZTel za Slovenijo pomenilo postavitev nekaterih temeljev liberalizacije telekomunikacij pri nas, pa je temeljil na usmeritvah EU iz začetka devetdesetih let. Zakon torej ni bil usklajen z najnovejšimi smernicami in zahtevami EU, zaradi česar je bil tako rekoč zastarel, saj ni upošteval norm, ki so bile na evropski ravni spejete po letu 1994. Poleg tega zakon ni vključeval storitev govorne telefonije, kar je onemogočalo hitrejši razvoj telekomunikacijskih storitev (Bešter in Kump 2004; Hrovatin 2000).

## **4.2 Novi Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1)**

Da bi se lahko omogočilo najugodnejše uvajanje evropskih telekomunikacijskih trendov ter zagotovilo uspešno uvajanje konkurenčnih sil, je aprila 2001 v veljavo stopil nov Zakon o telekomunikacijah – ZTel-1<sup>18</sup> (Ur. l. RS, 30/2001). Sprejetje novega zakona pa je bilo za Slovenijo tudi nujno potrebno, saj je bil v tem času vstop Slovenije v EU prioriteta, prejšnji zakon pa ni ustrezal novejšim usmeritvam EU, ki je medtem že uzakonila višjo stopnjo liberalizacije in drugačne načine reguliranja trga. V bistvu je bil zakon eden izmed zadnjih sistemskih zakonov, ki jih je Slovenija morala sprejeti pred vstopom v EU.

Novi zakon je med prvimi na tem področju že v veliki meri postavil pravni okvir za harmonizacijo področja z evropskim pravnim redom. Predvideval je nadzor in reguliranje konkurence ter popolno liberalizacijo telekomunikacijskega trga. S tem zakonom je bilo telekomunikacijsko omrežje odprto in dostopno za vse potencialne operaterje, enake možnosti na trgu pa so dobili tudi ponudniki telekomunikacijskih storitev (Ur. l. RS, 30/2001).

Namen tega zakona je bil zagotoviti zanesljive telekomunikacijske storitve, uskladiti ponudbo s področja telekomunikacij s potrebami družbe, zagotoviti dostop do univerzalnih storitev po dostopnih cenah, zagotoviti konkurenco na trgu telekomunikacijskih storitev, zaščititi interese uporabnikov, vključno z zavarovanjem telekomunikacijske tajnosti in zasebnosti, omogočati in pospeševati učinkovitost in

---

<sup>18</sup> Nov Zakon o telekomunikacijah je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 10. aprila 2001, razglašen pa je bil 19. aprila 2001.

konkurenco med operaterji ter zagotoviti učinkovito rabo tako radiofrekvenčnega spektra kot tudi telekomunikacijskega oštevilčenja. Za dosego teh ciljev pa so bili potrebni naslednji pogoji: popolna liberalizacija telekomunikacijskega trga, zagotovitev odprtosti omrežij, upoštevanje koristi uporabnikov, uskladitev s pravnim redom EU, zagotovitev javnosti dela, preglednost postopkov, zagotavljanje enakih možnosti udeležencev, spodbujanje novih ponudnikov pri vstopu na trg, preprečevanje izkoriščanja prevladujočega položaja in drugih zlorab na trgu ter nadzor in reguliranje konkurence (Ur. l. RS, 30/2001).

Za regulacijo slovenskega trga in omogočanje enakopravnih pogojev vsem operaterjem v korist uporabnikov teh storitev, posameznikov in gospodarstva, je bila s sprejetjem ustanovitvenega akta 21. 7. 2001 ustanovljena Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo Republike Slovenije (v nadaljevanju Agencija). Kasneje se je Agencija, na podlagi zakona o poštini storitvah, preoblikovala v Agencijo za telekomunikacije, radiofuzijo in pošto Republike Slovenije (v nadaljevanju ATRP). Poleg nje sta bila ustanovljena še dva neodvisna organa, in sicer Svet za telekomunikacije kot svetovalni organ in Svet za radiodifuzijo kot strokovni organ (Bešter in Kump 2004).

Novi Zakon o telekomunikacijah je bil torej prvi sistemski zakon na področju telekomunikacij v Sloveniji, ki je omogočil prilagoditev slovenskega pravnega reda evropskim smernicam. Vendar pa je s sprejetjem direktiv v letu 2002 EU oblikovala nov regulatorni okvir, ki je seveda zahteval nadaljnje prilagajanje slovenske zakonodaje. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je tako tudi pri nas stopil v veljavo tako imenovani Evropski zakon o elektronskih komunikacijah.

### **4.3 Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom)**

Zakon o elektronskih komunikacijah – ZEKom, ki je nadomestil oba predhodna zakona (ZTel in ZTel-1), je stopil v veljavo aprila 2004, torej tik pred vstopom Slovenije v EU<sup>19</sup>, in velja še danes. ZEKom je usklajen z evropskimi direktivami na področju telekomunikacij, njegove glavne novosti pa obsegajo spremenjeno terminologijo, večja

---

<sup>19</sup> Slovenija je polnopravna članica Evropske unije postala 1. 5. 2004.

pooblastila ATRP in nov način sodelovanja z NRA<sup>20</sup>, razširitev nabora univerzalnih storitev ter nove pogoje določanja pomembne tržne moči (Ur. l. RS, 43/2004).

Kot opredeljuje 2. člen Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom uradno prečiščeno besedilo), je namen zakona »zagotavljanje učinkovite konkurence na trgu elektronskih komunikacij, ohranjanje učinkovite uporabe radiofrekvenčnega spektra in številskega prostora, zagotavljanje univerzalne storitve in varstvo pravic uporabnikov. Namen zakona je pospeševanje razvoja elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev v Republiki Sloveniji in s tem gospodarskega in družbenega razvoja v državi nasploh, kot tudi razvijanje notranjega trga Evropske unije in uveljavljanje legitimnih interesov vseh njenih državljanov.« (Ur. l. RS, 13/2007).

Glavna načela in usmeritve ZEKom izhajajo iz samega predloga tega zakona, ki ga je objavilo Ministrstvo za informacijsko družbo, in zajemajo naslednje:

- spremembo terminologije kot posledica združevanja različnih področij<sup>21</sup>; v skladu z novim regulatornim okvirjem EU iz leta 2002, zakon ne govori več o telekomunikacijskem sektorju, temveč o elektronskih komunikacijah;
- področje določanja podjetja s pomembno tržno močjo je približano konkurenčnemu pravu;
- izogibanje specificiranju posamične storitve in omrežij v primerih, ko to ni nujno potrebno, in tehnološka nevtralnost zakona;
- opredelitev statusa, položaja in pristojnosti neodvisnega regulativnega organa;
- ustrezno učinkovito ureditev reševanja sporov med udeleženci na trgu elektronskih komunikacij.

Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo Republike Slovenije (ATRP) kot neodvisni regulator se je po sprejetju novega zakona preimenovala v Agencijo za pošto in elektronske komunikacije (v nadaljevanju APEK). ZEKom v 117.členu določa, da mora biti delovanje agencije »neodvisno od fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oziroma izvajajo elektronske komunikacijske storitve, ter mora biti do njih nepristansko« (Ur. l. RS, 13/2007) .

---

<sup>20</sup> NRA - National Regulatory Authorities (nacionalni regulativni organi)

<sup>21</sup> področij telekomunikacij, radiofuzije, medijev in informacijske tehnologije

V predhodnih poglavjih smo orisali razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij, predstavili pojme liberalizacije, regulacije in deregulacije telekomunikacij, prikazali potek procesa liberalizacije v evropskih državah in v skladu s tem povzeli tudi zakonodajno ureditev telekomunikacij v Sloveniji, ki se je v 7-letnem obdobju precej razvila in izboljšala.

Glede na to, da so spremembe slovenske zakonodajne politike tesno povezane z njenim prilagajanjem direktivam EU, je torej smiselno ovrednotiti učinke prilagajanja z vidika samega razvoja telekomunikacijskih javnih politik. Vrednotenje javnih politik velja za eno izmed metod analize politik, katerih teoretična izhodišča izpostavljamo v naslednjem poglavju.

## **5 TEORETIČNA IZHODIŠČA**

### **5.1 Javna politika**

Analiza javnih politik izhaja iz samega pojma javnih politik. V splošnem so javne politike politične odločitve, rečemo lahko tudi, da so uradna pravila obnašanja, ki jih morajo upoštevati vsi akterji (ljudje in organizacije) na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. V povezavi s tem torej javna politika, kot jo opredeljuje Dye, pomeni iskanje odgovorov na vprašanja v zvezi z delom vlade (»Kaj vlada dela?«), pomenom njenega delovanja (»Zakaj to dela?«) in doseganjem njenih sprememb (»Kakšno spremembo dosega?«) (Fink Hafner 2002).

#### **5.1.1 Delitev javnih politik**

Nadalje je pomembno tudi dejstvo, da se javne politike med seboj razlikujejo. V skladu s tem lahko opredelimo različne zvrsti javnih politik, pri čemer javne politike v grobem delimo glede na imenske kategorije javnih politik, glede na učinke oziroma posledice javnih politik ter glede na njihovo kakovost (Fink Hafner 2002).

Imenske kategorije so med najpogostejšimi lastnostmi, po katerih razlikujemo javne politike. Pri tem se javne politike razlikujejo glede na (Fink Hafner 2002):

- področje, na katerega posegajo,
- ciljne skupine, na obnašanje katerih želi država z izvajanjem javne politike vplivati,
- institucionalni okvir.

Nadalje lahko javne politike delimo tudi glede na njihove učinke oziroma posledice:

- urejevalne (regulativne)<sup>22</sup>,
- razdelitvene (distributivne)<sup>23</sup>,
- prerazdelitvene (redistributivne)<sup>24</sup>,
- ustanovne (konstitucijske)<sup>25</sup>.

Nenazadnje pa lahko javne politike delimo tudi glede na kakovost, pri čemer ločimo:

- materialne<sup>26</sup>,
- nematerialne politike<sup>27</sup>.

V skladu z zgoraj predstavljeno klasifikacijo razlikovanja javnih politik lahko opredelimo preučevano telekomunikacijsko javno politiko, na katere se nanaša naloga, v prvi vrsti kot javno politiko, ki posega na področje mobilne telefonije. Izvajanje te javne politike vpliva predvsem na fizične ali pravne osebe, ki zagotavljajo javna telekomunikacijska (oziroma elektronska komunikacijska) omrežja, oziroma izvajajo elektronske komunikacijske storitve. Glede na institucionalni okvir, preučevano telekomunikacijsko javno politiko klasificiramo kot nacionalno javno politiko, katere vloga je, glede na njene učinke oziroma posledice, po eni strani urejanje (regulacija) področja elektronskih komunikacij, po drugi strani pa ustanovitev (konstitucija) nacionalnega regulativnega organa. Glede na kakovost pa gre v primeru telekomunikacij za izvajanje nematerialne javne politike, saj ureja področje ponujanja

---

<sup>22</sup> Z urejevalnimi (regulativnimi) javnimi politikami država določa pravila vedenja in nadzora (Fink Hafner 2002).

<sup>23</sup> Z razdelitvenimi (distributivnimi) javnimi politikami država razdeljuje nove vire (Fink Hafner 2002).

<sup>24</sup> S prerazdelitvenimi (redistributivnimi) javnimi politikami država spreminja razdelitve obstoječih virov (Fink Hafner 2002).

<sup>25</sup> Z ustanovnimi (konstitucijskimi) javnimi politikami država vzpostavlja nove ustanove ali reorganizira obstoječe (Fink Hafner 2002).

<sup>26</sup> Materialne politike zajemajo zagotavljanje materialnih dobrin ter različne načine finančnih prenosov (Fink Hafner 2002).

<sup>27</sup> Nematerialne politike pa pomenijo predvsem ponujanje določenih storitev in določanje pravil obnašanja ljudi v tisti teritorialni politični enoti, v kateri se javna politika izvaja (Fink Hafner 2002).



elektronskih komunikacijskih storitev in določa pravila obnašanja fizičnih ali pravnih oseb, ki te storitve ponujajo.

### **5.1.2 Oblikovanje in izvajanje javnih politik**

Seveda pa je za vsako zvrst javne politike pomembno tudi njeno oblikovanje ter posledično tudi izvajanje. V literaturi je mogoče zaslediti različne modele, ki opisujejo različne procese oblikovanja in izvajanja javnih politik. Med njimi se kot zelo pomemben pojavlja procesualni model, ki temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik v smislu zaporedja vsebinsko različnih faz, ki so seveda časovno ločene (Fink Hafner 2002).

V procesualnem modelu nastopajo naslednje vsebinsko različne in časovno ločene faze (Fink Hafner 2002):

- identifikacija javnopolitičnih problemov in njihova uvrstitev na t.i. dnevni red (*agenda setting*);
- oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev identificiranih javnopolitičnih problemov (*policy alternatives*);
- legalizacija oziroma uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve (navadno gre tu za sprejem zakona);
- implementacija oziroma izvajanje javne politike;
- evalvacija oziroma vrednotenje učinkov javne politike.

## **5.2 Evropeizacija javnih politik**

Oblikovanje in izvajanje javnih politik pa je v primeru članic Evropske unije tesno povezano s pojmom evropeizacije javnih politik. Evropeizacijo definiramo kot skupek procesov, ki vključujejo »pripravo (*construction*), razširjanje (*diffusion*) in institucionalizacijo formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem, načinov ter skupnih prepričanj in norm, ki so najprej definirana in povzeta v političnem procesu EU, kasneje pa vključena v logiko notranje (nacionalne) razprave, političnih struktur in javnih politik« (Bulmer in Radaelli 2004, 4).

Na ta način ima evropeizacija velik vpliv na delovanje in oblikovanje javnih politik v državah članicah EU, s čimer so slednje izgubile večino samostojnosti pri oblikovanju lastnih javnih politik. Evropeizacija je namreč dvosmerni proces, ki vključuje dve dimenziji. Prvo predstavlja dimenzija »od spodaj navzgor« (*bottom-up*), ki poudarja pomen razvoja Evropskih institucij v smislu oblikovanja novih norm, pravil in praks. Drugo pa predstavlja dimenzija »od zgoraj navzdol« (*top-down*), ki pa se nanaša na vpliv teh institucij na politične strukture in procese držav članic (Bulmer in Radaelli 2004; Börzel 2001).

Zanimanje za proces evropeizacije so vzbudili različni premiki, ki jih je mogoče zaslediti v okviru EU na makro ravni. V tem smislu avtorji navajajo, da je na zanimanje za proučevanje procesa evropeizacije vplivali predvsem naslednji faktorji (Bulmer in Radaelli 2004):

- institucionalizacija enotnega trga<sup>28</sup>,
- pojav ekonomske in monetarne unije (t.i. EMU)<sup>29</sup>,
- procesi, ki jih povzročajo dogajanja na trgih<sup>30</sup>,
- proces širitve EU.

V skladu s tem je torej na proces evropeizacije mogoče gledati s širokega, politično-sistemskega vidika, v katerem je za namen pričujoče naloge najpomembnejši vidik vstopanje držav v EU. V povezavi s slednjim pa so na tem mestu pomembni tudi določeni specifični vidiki, ki se nanašajo na spreminjanje obstoječih praks javnih politik na nacionalni ravni zaradi vstopanja držav v EU. V Sloveniji smo bili namreč priča (med drugim) spreminjanju in prilagoditvi telekomunikacijske javne politike, ki je bil eden izmed predpogojev za pridružitve Slovenije EU.

---

<sup>28</sup> Čeprav se notranji enotni evropski trg še vedno oblikuje, pa je v zadnjem času mogoče zaslediti velik porast v številu evropskih direktiv, regulacij in pravnih usmeritev, ki vplivajo na trge držav članic (Bulmer in Radaelli 2004).

<sup>29</sup> Pojav enotne ekonomske in monetarne unije je povečal stopnjo medsebojnih odvisnosti med številnimi politikami (Bulmer in Radaelli 2004).

<sup>30</sup> Pri tem mislimo predvsem na procese, ki potekajo vzporedno z vzpostavljanjem enotnega evropskega trga (Bulmer in Radaelli 2004).

V tem smislu je pomembno tudi dejstvo, da ravno pogajanja z državami kandidatkami namreč predstavljajo ogromno priložnost za prenos pravil in norm demokratskega vedenja v njihov normativni okvir. V primeru procesa širitve EU je učinek evropeizacije dvojni. Sprva proces poteka zunaj EU, saj državam kandidatkam nalaga sprejetje in institucionalizacijo evropskih pravil in norm, po izpolnjevanju zahtev in vstopu kandidatke v EU, pa proces evropeizacije postane notranji. Vzporedno in tudi kasneje pa se kot pomembna pojavlja tudi institucionalizacija enotnega trga, pri čemer morajo države članice zagotoviti prilagoditev normativnih aktov na ta način, da omogočajo vzpostavljanje enotnega evropskega trga (Bulmer in Radaelli 2004).

### 5.2.1 Scenariji evropeizacije

Kot navajata Bulmer in Radaelli (2004), lahko proces evropeizacije poteka na različne načine, in sicer kot:

- upravljanje na osnovi pogajanj (*governance by negotiation*),
- hierarhično upravljanje (*governance by hierarchy*),
- pospešena koordinacija (*facilitated coordination*).

V primeru upravljanja na osnovi pogajanj je evropska politika oblikovana na osnovi procesa pogajanja. V tem procesu igrajo glavno vlogo vlade držav članic, ki pri pogajanjih neposredno sodelujejo. Hierarhično upravljanje pa se nanaša na tiste okoliščine, v katerih imajo nadnacionalne institucije (Evropska komisija, Svet in Evropsko sodišče) precejšnjo moč pri oblikovanju politik. Evropsko zakonodajo, ki je v tem procesu sprejeta, morajo nato sprejeti še države članice, ki jo lahko integrirajo pozitivno ali negativno. Pozitivna integracija zahteva uvedbo aktivne, nadnacionalne politike. Navadno se pojavlja v primeru integracije pravil, ki urejajo področje izboljševanja tržnih razmer, torej politike, katere namen je omejevanje škodljivih učinkov tržnih procesov. Po drugi strani pa se negativna integracija nanaša na področja, kjer odstranitev nacionalnih ovir zadostuje za izvajanje skupne politike. Navadno se pojavlja v primeru integracije pravil tržnega delovanja, torej politike, katere namen je učinkovito funkcioniranje trga. Končno pa se pospešena koordinacija nanaša na tista politična področja, v katerih igrajo glavno vlogo nacionalne vlade in politični proces ni podvržen vplivom evropskega zakona (Bulmer in Radaelli 2004).

Glede na predstavljene scenarije evropeizacije, lahko področje telekomunikacijske javne politike uvrstimo v scenarij hierarhičnega upravljanja, pri čemer je javna politika integrirana v normativne okvire držav članic, torej v tem primeru govorimo o negativni integraciji. Evropski regulatorni okviri, direktive in uredbe namreč želijo posegati na telekomunikacijske trge držav članic v smislu izboljševanja njihovega delovanja (funkcioniranja), pri čemer morajo odstraniti »le« nacionalne ovire.

### 5.2.2 Odzivi držav članic na evropeizacijo

Na proces evropeizacije pa se države članice odzivajo na različne načine. Pri tem avtorji izpostavljajo predvsem naslednje tri strategije odzivov držav članic (Börzel 2001):

- diktiranje tempa (*pace-setting*),
- zavlačevanje (*foot-dragging*),
- obramba (*fence-sitting*).

Prva strategija (*pace-setting*) vključuje aktivno oblikovanje evropskih politik glede na notranje preference določenih držav, s čimer si slednje zagotovijo minimiziranje stroškov implementacije evropske politike na nacionalno raven. V tej strategiji igrajo pomembno vlogo industrijsko zelo razvite države.

Druga strategija (*foot-dragging*) predstavlja nasprotje prvi, pri čemer si določene države članice prizadevajo za oviranje ali vsaj zavlačevanje procesa integracije evropskih politik v nacionalne normativne akte. Pri tem igrajo pomembno vlogo stroški, ki pri tovrstni integraciji nastajajo, saj se za to strategijo navadno odločajo predvsem industrijsko manj razvite države.

V primeru zadnje strategije (*fence-sitting*) pa gre za protislovno strategijo, ki ne zajema ne pospeševanja ne preprečevanja določenih politik, temveč se države članice odločijo za t.i. nevtralen položaj (Börzel 2001).

Katero izmed strategij bo posamezna država članica izbrala, je v glavnem odvisno od stopnje njene ekonomske razvitosti. Slednja namreč v veliki meri vpliva na stopnjo nacionalne regulacije in zmožnosti učinkovitega delovanja, ki igrata zelo pomembno

vlogo predvsem pri izvajanju regulativne javne politike. V tem smislu za Slovenijo pravzaprav ne moremo točno določiti, katero izmed strategij je ubrala. Predvidevamo lahko le, da se je odločila za zadnjo (*fence-sitting*), pri tem pa z namenom izpolnjevanja pogojev za polnopravno članstvo v EU prilagodila svoje zakonodajne okvire evropskim smernicam.

### **5.3 Analiza javnih politik**

Analiza javnih politik predstavlja znanost, ki ponuja analitično in metodološko znanje za preučevanje posameznih vidikov javnih politik, ki smo jih predstavili v predhodnih poglavjih. Policy analiza, kot nekateri avtorji imenujejo analizo javnih politik, je relativno mlada znanost, saj je njeno prvo sistematično opredelitev kot znanstvene discipline podal Lasswell šele v letu 1951. Dosedanji razvoj policy analize zajema predvsem preučevanje samih vsebin javnih politik, procesov političnega odločanja o javnih politikah in njenih akterjih ter analizo političnih struktur v smislu dejavnikov oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink Hafner 2002).

Čeprav lahko v literaturi zasledimo različna pojmovanja policy analize, pa eno najbolj natančnih opredelitev podaja Dunn, ki pravi, da je policy analiza »uporabna družboslovna disciplina, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje policy-relevantnega znanja« (Fink Hafner 2002, 12).

Analiza javnih politik je lahko opisna (deskriptivna), njeni rezultati pa pripomorejo k razumevanju procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik, ali pa svetovalna (preskriptivna), na osnovi katere podajamo ključne ugotovitve, ki pomagajo pri izboljšavah v samem procesu oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javne politike (Fink Hafner 2002).

Glede na to Lasswell podaja naslednje lastnosti policy analize, ki naj bi jih upoštevali policy analitiki (Fink Hafner 2002):

- problemski pristop v smislu usmeritve v reševanje družbenih problemov,

- predmet preučevanja v smislu znanstvenega študija oblikovanja in izvajanja politik,
- metode preučevanja naj bodo kvantitativne in kvalitativne, torej naj bo pristop multimetodski, vrednotna opredeljenost (policy analiza ni vrednotno nevtralna, saj si mora prizadevati predvsem za izboljševanje družbenih problemov),
- profesionalizacija.

Glede na opisano se torej policy analiza oziroma analiza javnih politik nanaša na analizo celotnega oblikovanja in izvajanja javnih politik, pri čemer kot zadnja faza procesualnega modela oblikovanja in izvajanja politik nastopa vrednotenje javnih politik. Ker se v nalogi osredotočamo na vrednotenje prilagajanja točno določene zvrsti javnih politik, se bomo v nadaljevanju nekoliko osredotočili tudi na samo vrednotenje javnih politik.

#### **5.4 Vrednotenje javnih politik**

Zadnja faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik zajema vrednotenje njegovih učinkov. Ta faza je ena izmed najpomembnejših faz tega procesa, saj odloča o usodi uzakonjenih javnopolitičnih rešitev. V tem smislu lahko vrednotenje opredelimo kot »določanje vrednosti, prednosti in koristi rečem« (Scriven v Vendung 2005). Nadalje pa Dunn zagovarja dejstvo, da je glavna značilnost vrednotenja v proizvodnji trditev vrednostne narave, saj ne išče odgovorov na vprašanja o dejstvih (»Ali stvar obstaja?«) in delovanju (»Kaj bi bilo potrebno storiti?«), temveč odgovarja na vprašanja o vrednosti (»Kakšno vrednost ima?«). V tej obliki se je vrednotenje kot ena izmed najpomembnejših faz v procesu izvajanja vsake javne politike dokončno uveljavilo v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Dunn 1994; Kustec Lipicer 2009).

V splošnem lahko navedemo tri temeljne funkcije evalvacije, kot jih v svojem delu navaja Dunn (1994):

- Evalvacija ponuja veljavne in zanesljive informacije o procesu izvajanja javne politike, s katerimi »razkriva«, do katere mere so cilji in naloge izvajanja javne politike doseženi.

- Evalvacija prispeva k pojasnjevanju in kritiki vrednot, na osnovi katerih so določeni oziroma opredeljeni cilji določene javne politike.
- Evalvacija lahko v primeru, da z njo pridemo do informacij o neuspešnem izvajanju določene javne politike, pomembno prispeva k njenemu delnemu ali celotnem preoblikovanju. V tem smislu lahko sproži ponovni premislek o oblikovanju alternativnih rešitev, kar lahko po eni strani vodi v temeljito preoblikovanje, po drugi strani pa eventuelno celo do ukinitve javne politike.

#### **5.4.1 Klasifikacija vrednotenja javnih politik**

Vrednotenje javnih politik lahko klasificiramo na osnovi različnih kriterijev, predvsem glede na njene metodološke pristope ter temeljni vsebinski namen. Tako glede na časovni vidik izvedbe vrednotenja ločimo med predhodnim (*ex-ante*)<sup>31</sup> in naknadnim oziroma retrospektivnim (*ex-post*)<sup>32</sup> vrednotenjem. Glede na predmet raziskave lahko vrednotimo javno politiko oziroma njene sestavne programe ali pa izvajalce oziroma odgovorne za izvajanje sprejete javne politike in programe. Glede na vsebinski namen ločujemo med procesnim vrednotenjem<sup>33</sup> in vrednotenjem samih vplivov, učinkov<sup>34</sup>. Poleg naštetih pa obstajajo še druge klasifikacije vrednotenja javnih politik, ki so precej podobne že naštetim (Kustec Lipicer 2009; Dunn 1994).

#### **5.4.2 Metode vrednotenja javnih politik**

Poglavje o teoretičnih izhodiščih zaključujemo še s pregledom različnih metod, ki jih lahko uporabimo v primeru vrednotenja javnih politik. Pri tem najprej izpostavljam ključne značilnosti vrednotenja, katerih se mora zavedati vsak policy analitik (Wright v Kustec Lipicer 2009):

---

<sup>31</sup> Predhodno vrednotenje zagotavlja vrednotenje vseh potencialnih alternativnih rešitev in njihovih učinkov pred formalnim sprejetjem oziroma uzakonjenjem izbrane javnopolitične rešitve (Kustec Lipicer 2009).

<sup>32</sup> Naknadno vrednotenje zajema vrednotenje dejanskih učinkov že sprejete izbrane javnopolitične politike (Kustec Lipicer 2009).

<sup>33</sup> Namen procesnega vrednotenja je ugotoviti obseg izvajanja javne politike glede na predhodno zastavljene smernice in cilje (Dunn 1994).

<sup>34</sup> Namen vrednotenja vplivov in učinkov je ugotoviti obseg dejanskih sprememb, ki so rezultat izvajanja javne politike (Dunn 1994).

- objektivnost, ki se nanaša na pridobivanje podatkov o izvajanju javne politike na osnovi katerih ugotavljamo razloge za uspešnost oziroma neuspešnost določene uzakonjene javnopolitične rešitve;
- subjektivnost, ki nanaša na iskanje, podajanje in ovrednotenje razlogov za uspeh oziroma neuspeh določene uzakonjene javnopolitične rešitve;
- specifičnost, ki se nanaša na namen vrednotenja in razmere, v katerih je vrednotenje izvedeno, zaradi česar se vrednotenje razlikuje od preostalih vrst družboslovnega raziskovanja.

Raziskovalne metode in tehnike vrednotenja javnih politik, lahko opredelimo kot (Kustec Lipicer 2009):

- časovne študije (študije »prej in potem«, retrospektivne, longitudinalne),
- družboslovni eksperiment, kvaziekperiment,
- konstruiranje modelov,
- študije stroškov in koristi, študije stroškov in učinkovitosti, študije koristi in učinkovitosti,
- sekundarna analiza, primerjalne študije,
- intervjuji, kognitivne skupine, sodbe izvedencev,
- anketni vprašalniki.

Kot najprimernejše študije za vrednotenje učinkvo javnih politik se v literaturi pojavljajo študije »prej in potem«, študije stroškov in koristi ter študije koristi in učinkovitosti (Fink Hafner 2002).

## **6 METODOLOŠKI OKVIR**

### **6.1 Opredelitev namena in ciljev naloge**

Namen pričujoče naloge je na osnovi predstavljenih zakonodajnih okvirov ovrednotiti prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike smernicam, ki jih določa EU. Pri tem bomo izpostavili dogajanje na trgu mobilnih telekomunikacij, ki predstavlja enega izmed segmentov širšega telekomunikacijskega trga.



Cilj naloge torej ne zajema zgolj opisovanja spreminjanja slovenske telekomunikacijske zakonodaje, temveč tudi prikaz celotnega procesa prilagajanja telekomunikacijske politike. Na prilagajanje telekomunikacijske politike namreč lahko gledamo z dveh vidikov. Prvi vidik predstavlja prilagajanje samih normativnih aktov evropskim direktivam, drugi vidik pa lahko opredelimo na osnovi izvajanja uredb teh aktov s strani nacionalnega regulativnega organa. Poleg tega pa bomo v nalogi skušali nakazati tudi prihodne smernice na področju mobilnih telekomunikacij.

Kot smo že prikazali v predhodnih poglavjih, je razvoj tehnologij mobilnih telekomunikacij v Sloveniji sledil razvoju na evropski oziroma celo svetovni ravni. Čeprav so se prva brezžična mobilna omrežja pri nas pojavila z 10-letnim zamikom v primerjavi z drugimi evropskimi državami, pa je pri nas razvoj tehnologij potekal hitreje, saj je Slovenija že s pojavom druge nadgradnje druge generacije mobilnih sistemov nadoknadila zaostanek in v razvojnem smislu dohitela ostale države.

Poleg razvoja mobilnih telekomunikacijskih tehnologij pa smo bili posledično priča hitremu razvoju trga mobilnih telekomunikacij, zaradi česar je bilo potrebno celotno področje telekomunikacij tudi zakonsko urediti. Leta 1997 je bil tako sprejet Zakon o telekomunikacijah (ZTel), ki ni bil usklajen z najnovejšimi smernicami in zahtevami EU, zaradi česar je že leta 2001 stopil v veljavo novi Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1). Evropske direktive, s katerimi je želela EU uvesti učinkovito regulacijo na telekomunikacijsko področje ter s tem zagotoviti konkurenčen razvoj enotnega evropskega telekomunikacijskega trga, pa so vplivale na sprejetje zaenkrat še aktualnega Zakona o elektronskih komunikacijah, saj je morala Slovenija pred vstopom v EU poleg drugih aktov prilagoditi tudi normativne akte za področje telekomunikacij evropskim smernicam.

Glede na to je upravičeno pričakovati, da se prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike evropski na nek način kaže tudi v praksi. Po eni strani s pristojnostmi, uredbami in delovanjem nacionalnega regulativnega organa, katerega vlogo je po predpisih ZEKom prevzela Agencija za pošto in elektronske komunikacije, po drugi strani pa s samim dogajanjem na slovenskem telekomunikacijskem trgu, v skladu z namenom naloge pa predvsem na trgu mobilne telefonije.

## 6.2 Temeljno raziskovalno vprašanje

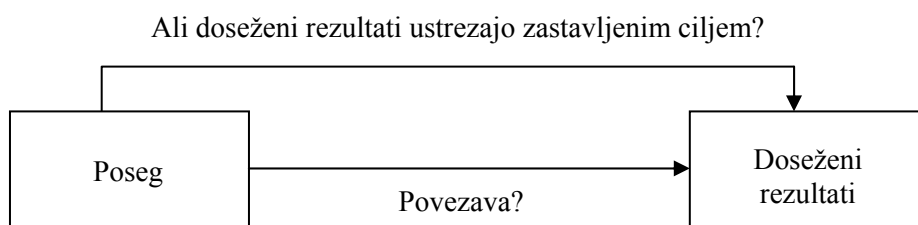
V pričujoči nalogi bomo skušali odgovoriti na vprašanje, kako se prilagoditev slovenske telekomunikacijske zakonodaje evropski kaže v praksi ter ali so učinki pozitivni in pričakovani.

## 6.3 Uporabljene raziskovalne metode

Za iskanje odgovorov na zgoraj predstavljeno raziskovalno vprašanje bomo uporabili retrospektivno oziroma ex-post vrednotenje. Pri tem bomo najprej s pomočjo deskriptivne analize normativnih aktov prikazali razvoj telekomunikacijskih javnih politik s posebnim poudarkom na mobilnih telekomunikacijah. Posebno pozornost bomo namenili zakonskim določilom delovanja regulativnega organa, ki je pristojno za izvajanje regulacije na področju telekomunikacij, ter zakonskim določilom področij, ki jih Intven (2000) izpostavlja kot najpomembnejše za izvajanje učinkovite regulacije telekomunikacijskega trga: področja medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa, zagotavljanja učinkovite konkurence, izvajanja univerzalnih storitev in regulacije cen.

V tem smislu bomo uvajanje in prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike evropski ciljno ovrednotili (glej Sliko 6.1), kar pomeni, da bomo na osnovi indikatorjev poskušali ugotoviti, ali doseženi rezultati ustrezajo zastavljenim ciljem.

Slika 6.1: Potek ciljnega vrednotenja



Vir: Kustec Lipicer (2009).

Najprej bomo na osnovi deskriptivne analize normativnih aktov začrtali najpomembnejše trende normativnega prilagajanja telekomunikacijske politike

evropskim smernicam, pri čemer se bomo osredotočili na glavna področja izvajanja učinkovite regulacije (t.j., področje medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa, zagotavljanja učinkovite konkurence, izvajanja univerzalne storitve in regulacije cen). Za vsako izmed področij bomo namreč identificirali najpomembnejša določila, ki morajo biti zajeta v zakonskih okvirih glede na evropska določila, ter ugotavljali, ali in v kolikšni meri ter kako so ta določila urejena v vsakem izmed zakonov, ki so urejali področje telekomunikacij od osamosvojitve Slovenije do danes. S tem bomo ugotovili potek in dinamiko prilagajanja slovenske zakonodaje evropskim smernicam ter izluščili ključne spremembe med primerjanimi normativnimi akti, ki so bile nujno potrebne za prilagoditev slovenske zakonodaje evropski..

Nato pa bomo ovrednotili tudi samo prilagajanje slovenske telekomunikacijske politike na osnovi že izvedenih učinkov in rezultatov vodenja politike. Učinki se namreč kažejo v pristojnostih in delovanju regulativnega organa na navedenih področjih regulacije (t.j., področje medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa, zagotavljanja učinkovite konkurence, izvajanja univerzalne storitve in regulacije cen), ki jih bomo uporabili kot indikatorje za vrednotenje teh učinkov. Rezultati vodenja politike pa se kažejo v dinamiki stanja trga mobilnih telekomunikacij v okviru proučevanih področij regulacije. Pri tem bomo dinamiko na trgu mobilne telefonije analizirali s pomočjo kazalnikov, ki se bodo v okviru deskriptivne analize normativnih aktov in vrednotenja učinkov izvajanja telekomunikacijske politike s strani regulativnega organa izkazali za najprimernejše.

## **7 VREDNOTENJE PRILAGAJANJA SLOVENSKE TELEKOMUNIKACIJSKE POLITIKE EVROPSKIM SMERNICAM: PRIMER MOBILNE TELEFONIJE**

### **7.1 Prilagajanje normativnega okvira slovenske telekomunikacijske politike direktivam EU**

S predstavitvijo razvoja zakonske ureditve telekomunikacij v EU in Sloveniji smo lahko ugotovili, da je ta razvoj tesno povezan z regulacijo in liberalizacijo telekomunikacijskih trgov. Za izvajanje regulacije na telekomunikacijskem trgu je v vsaki državi pristojen nacionalni regulativni organ, ki skrbi za dosledno izvajanje

regulatornih okvirov, določenih v normativnih aktih držav članic. Načela učinkovite regulacije pa so zajeta v štirih glavnih točkah (Intven 2000), in sicer:

- medomrežno povezovanje in operatorski dostop,
- zagotavljanje učinkovite konkurence,
- izvajanje univerzalnih storitev,
- regulacija cen.

V nadaljevanju bomo tako predstavili regulatorne okvire izpostavljenih glavnih področij učinkovite regulacije v smislu razvoja glede na slovenske normativne akte, ki smo jih predstavili v enem predhodnih poglavij.

Za vsako izmed proučevanih področij prikazujemo tudi tabelo, v kateri so zajeta najpomembnejša določila, opredeljena s strani EU, ter navajamo prisotnost oziroma odsotnost teh določil v vsakem izmed dosedanjih zakonov za področje telekomunikacij. To pomeni, da smo v vsakem izmed zakonov (t.j., Ztel, Ztel-1 in ZEKom) preverili, ali vsebuje uredbe in določila ter člene določenega proučevanega področja, ter ugotovitve strnili v pregledno tabelo. Vsaki tabeli je dodana tudi predstavitev in opredelitev ugotovitev.

### **7.1.1 Normativni okvir regulacije področja medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa**

Kot prvo izmed načel učinkovite regulacije telekomunikacij obravnavamo določila in uredbe o medomrežnem povezovanju in operatorskemu dostopu. Glede na to, da je medomrežno povezovanje posebna vrsta operatorskega dostopa, sta ta dva pojma tesno povezana. Tako pojem medomrežnega povezovanja zajema »povezovanje javnih komunikacijskih omrežij, ki jih uporablja isti ali drug operater, da omogoči uporabnikom enega operaterja komunikacijo z uporabniki istega ali drugega operatera ali dostop do storitev, ki jih zagotavlja drug operater«, pojem operatorskega dostopa pa pomeni »zagotovitev razpoložljivosti naprav oziroma storitev drugemu operaterju pod določenimi pogoji za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev« (Ur. l. RS, 13/2007, 3. čl).

V skladu s tem je torej ena izmed ključnih nalog izvajanja učinkovite javne politike, ki bo zagotavljala koristi za uporabnike v smislu medsebojne komunikacije in dostopa do storitev, neodvisno od izbranega operaterja, urejanje področij medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa. Glavne uredbe tega področja telekomunikacij so zajete v Tabeli 7.1, poleg tega pa predstavljamo prisotnost oziroma odsotnost teh uredb v normativnih aktih, ki so v Sloveniji veljali od sprejema prvih telekomunikacijskih zakonov po osamosvojitvi.

Tabela 7.1: Prisotnost zakonskih določil za področje regulacije medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa v ZTel, ZTel-1 in ZEKom: primerjava (da-zakonska določila so v zakonu zajeta, ne-zakonska določila v zakonu niso zajeta).

|   | ZTel | ZTel-1 | ZEKom |
|---|------|--------|-------|
| MEDOMREŽNO POVEZOVANJE in OPERATERSKI DOSTOP  | ne   | da     | da    |
| pravica in dolžnost operaterjev javnih komunikacijskih omrežij o medsebojnem pogajanju                      | ne   | da     | da    |
| namen medomrežnega povezovanja je zagotavljanje in vzajemno delovanje storitev                              | ne   | da     | da    |
| o tehničnih in komercialnih vprašanjih se stranke dogovorijo same s pogodbo                                 | ne   | da     | da    |
| varovanje zaupnosti podatkov, pridobljenih v zvezi z medomrežnim povezovanjem oziroma operaterskim dostopom | ne   | da     | da    |

Vir: Ur. l. RS, 35/1997, Ur. l. RS, 30/2001 (73. čl.), Ur. l. RS, 13/2007 (9. čl.)

Kot je razvidno iz Tabele 7.1, področja medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa prvi telekomunikacijski zakon ZTel eksplicitno ni urejal. Je pa v svojem 7. členu, ki govori o dolžnostih izvajalcev javnih telekomunikacijskih storitev, določal, da morajo slednji med drugim zagotoviti »povezavo in tehnično združljivost z drugimi telekomunikacijskimi omrežji v državi in telekomunikacijskimi omrežji drugih držav in omogočiti enakopraven dostop iz teh drugih omrežij do vsakega uporabnika« (Ur. l. RS, 35/1997, 7. čl.).

Vpliv evropskih telekomunikacijskih trendov je spodbudil vključitev uredb o medomrežnem povezovanju v novi Zakon o telekomunikacijah ZTel-1, ki so zajete v 13 točkah 73. člena tega zakona. V njih ta člen med drugim določa, da morajo operaterji »omogočiti in izboljšati komuniciranja uporabnikov različnih javnih telekomunikacijskih omrežij in se o medomrežnih povezavah dogovarjati z drugimi

operaterji javnih telekomunikacijskih storitev in jim na njihovo povpraševanje dati ponudbo za medomrežno povezovanje ter omogočiti svojim uporabnikom, da lahko komunicirajo z drugimi uporabniki« (Ur. l. RS, 30/2001, 73. čl.). Poleg tega ta člen določa tudi samostojno dogovarjanje strank o vprašanih medomrežnega povezovanja, ki so tehnične in komercialne narave, ter dolžnost strank o varovanju informacij, pridobljenih v zvezi z medomrežnimi povezavami.

Uskladitev slovenske zakonodaje evropskim direktivam pa na področje urejanja medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa ni prineslo pomembnih novosti. ZEKom v svojem 9. členu, podobno kot ZTel-1, določa, da imajo operaterji javnih komunikacijskih omrežij »pravico in, kadar tako zahtevajo drugi operaterji javnih komunikacijskih omrežij, dolžnost, da se medsebojno pogajajo o medomrežnem povezovanju za zagotovitev javnih komunikacijskih storitev z namenom zagotavljanja in vzajemnega delovanja storitev. Operaterji javnih komunikacijskih omrežij ponudijo drugim operaterjem operaterski dostop oziroma medomrežno povezovanje pod pogoji, ki so skladni z obveznostmi, ki jih naloži agencija po tem zakonu v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operaterskim dostopom« (Ur. l. RS, 13/2007, 9. čl.). V navedenem členu pa določbe zajemajo še samostojno reševanje tehničnih in komercialnih vprašanj operaterskega dostopa in medomrežnega povezovanja med strankami ter dolžnost slednjih o varovanju zaupnosti podatkov, ki so si jih pri tem izmenjale.

Glede na predstavljene značilnosti zakonskih ureditev področij medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa lahko torej ugotovimo, da je bil pomemben korak k približevanju storitev uporabnikom, kot tudi evropskim telekomunikacijskim standardom, s tega vidika narejen že z uvedbo ZTel-1 leta 2001. ZEKom določila o medomrežnem povezovanju in operaterskem dostopu vključuje v enakem obsegu, pristojnosti o nadzoru in urejanju teh dveh področij pa nalaga APEK-u (za razliko od ZTel-1, v katerem vlogo regulativnega organa prevzema ATRP).

### **7.1.2 Normativni okvir regulacije področja zagotavljanja učinkovite konkurence**

Naslednje načelo učinkovite regulacije telekomunikacij predstavljajo določila in uredbe o zagotavljanju učinkovite konkurence na telekomunikacijskem trgu. Z vidika koristi za

končne uporabnike je glavni namen uvajanja konkurence predvsem sprostitev opravljanja telekomunikacijskih storitev in zagotavljanju primernih telekomunikacijskih storitev po uporabniku dostopnih cenah (Bešter in Kump 2004).

Podobno kot urejanje medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa so se tudi zakonske določitve za področje zagotavljanja konkurence spreminjale glede na izvajanje telekomunikacijske javne politike, določene v normativnih aktih, ki so v Sloveniji veljali od njene osamosvojitve naprej. Medtem ko ZTel področja zagotavljanja učinkovite konkurence ni urejal, pa je to pomanjkljivost odpravil leta 2001 sprejeti ZTel-1. Primerjavo prikazujemo v Tabeli 7.2.

Tabela 7.2: Prisotnost zakonskih določil za področje regulacije področja zagotavljanja učinkovite konkurence v ZTel, ZTel-1 in ZEKom: primerjava (da-zakonska določila so v zakonu zajeta, ne-zakonska določila v zakonu niso zajeta).

|   | ZTel | ZTel-1 | ZEKom |
|---|------|--------|-------|
| ZAGOTAVLJANJE KONKURENCE                                | ne   | da     | da    |
| opredelitev operaterjev s pomembno tržno močjo          | ne   | da     | da    |
| določitev obveznosti operaterjev s pomembno tržno močjo | ne   | da     | da    |

Vir: Ur. l. RS, 35/1997, Ur. l. RS, 30/2001 (66.-68., 70., 73., 75., 105. čl.), Ur. l. RS, 13/2007 (19. čl., 22.-30. čl.)

Prvi slovenski telekomunikacijski zakon ZTel v svoji vsebini ni zajemal zakonskih določil, ki bi urejala področje zagotavljanja konkurence. To pomanjkljivost je zato odpravil njegov naslednik, ZTel-1, ki v svojem VI. delu določa, da je naloga pristojnega regulativnega organa in državnih organov na trgu telekomunikacijskih storitev zagotavljanje pogojev za učinkovito konkurenco. Po 66. členu morajo ATRP in državni organi skrbeti predvsem za zagotavljanje enakih možnosti udeležencev na trgu, spodbujanje novih ponudnikov pri vstopu na trg, zagotavljanje odprtosti telekomunikacijskih omrežij, spremljanje in spodbujanje razvoja konkurence ter reševanje sporov med udeleženci na trgu, preprečevanje izkoriščanja pomembne tržne moči in drugih zlorab na trgu ter za pospeševanje uvajanja novih tehnologij. Poleg tega pa ZTel-1 v 67. členu opredeljuje tudi operaterje s pomembno tržno močjo, pri čemer kot takšne navaja tiste operaterje, ki imajo »na območju Republike Slovenije na

določenem storitvenem segmentu trga več kot 25% delež iste gospodarske dejavnosti, pri čemer se tržni delež operaterjev, ki so odvisna in obvladujoča podjetja v smislu zakona, ki ureja varstvo konkurence, upošteva skupaj in v celoti za vse te operaterje« (Ur. l. RS, 30/2001, 67. čl.).

Glede na direktive, ki jih določa EU, pa je opredelitev operaterjev s pomembno tržno močjo v 19. členu ZEKom po eni strani splošnejša, po drugi strani pa striktnejša, saj predpostavlja, da ima operater pomembno tržno moč, »če ima sam ali skupaj z drugimi operaterji na določenem trgu javnih komunikacijskih omrežij oziroma javnih komunikacijskih storitev položaj, enakovreden prevladujočemu položaju, torej tak ekonomski vpliv, da mu omogoča znatno mero samostojnosti nasproti konkurentom, uporabnikom in potrošnikom« (Ur. l. RS, 13/2007, 19. čl.).

Če pristojni regulativni organ ugotovi, da ima eden ali več operaterjev na trgu pomembno moč, je njegova naloga, da tem operaterjem določi obveznosti. Čeprav v ZTel-1 te obveznosti niso eksplicitno določene, pa lahko iz celotne vsebine Zakona povzamemo naslednje obveznosti operaterjev s pomembno tržno močjo: omogočati morajo dostop do svojih omrežij oziroma storitev (Ur. l. RS, 30/2001, 68. čl.), pri dogovarjanju o tehničnih in komercialnih vprašanjih medomrežnega povezovanja morajo zagotoviti stroškovno naravnost cen (Ur. l. RS, 30/2001, 73. čl.), dolžni so ugoditi vsem razumnim zahtevam za medomrežno povezovanje (Ur. l. RS, 30/2001, 73. čl.), ponuditi zadostne kapacitete vodov (Ur. l. RS, 30/2001, 70. čl.), zagotavljati cene, ki obsegajo dejanske stroške opravljanja storitev (Ur. l. RS, 30/2001, 75. čl.), in zagotoviti naročnikom prosto izbiro operaterjev za medkrajevne in mednarodne klice (Ur. l. RS, 30/2001, 105. čl.).

Z evropskimi direktivami usklajen ZEKom pa v svojih členih določa, da v primeru, da pristojni regulativni organ ugotovi prisotnost operaterja s pomembno tržno močjo, mora le-ta takšnemu operaterju naložiti eno ali več obveznosti, ki so zajete v 23. do 30. členu tega zakona. Te obveznosti so: zagotavljanje preglednosti v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operatorskim dostopom (Ur. l. RS, 13/2007, 23. čl.), zagotavljanje enakega obravnavanja v zvezi z medomrežnim povezovanjem in operatorskim



dostopom (Ur. l. RS, 13/2007, 24. čl.), obveznost ločitve računovodskih evidenc (Ur. l. RS, 13/2007, 25. čl.), obveznost dopustitve operaterskega dostopa do določenih omrežnih zmogljivosti in njihove uporaba (Ur. l. RS, 13/2007, 26. čl.), obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva (Ur. l. RS, 13/2007, 27. čl.), obveznost regulacije maloprodajnih storitev (Ur. l. RS, 13/2007, 28. čl.), obveznost zagotavljanja minimalnega nabora zakupljenih vodov (Ur. l. RS, 13/2007, 29. čl.) in obveznost zagotavljanja izbire in predizbire izvajalcev javnih komunikacijskih storitev (Ur. l. RS, 13/2007, 30. čl.).

Predstavljene točke normativnih aktov, ki urejajo področje zagotavljanja učinkovite konkurence, kažejo na razvoj in napredek tega področja. Medtem ko pred letom 2001 področje konkurence ni bilo regulirano, so se prvi poskusi zagotavljanja učinkovite konkurence pojavili v prenovljenem Zakonu o telekomunikacijah. Ugotovimo lahko, da so v ZTel-1 že bile prisotne glavne uredbe, s katerimi je država preko pristojnega regulativnega organa poskušala na telekomunikacijskem trgu odpraviti monopol. Glede na to, da je bil glavni cilj regulacijske politike EU na trgu telekomunikacij vzpostaviti konkurenco, ki bi prinašala koristi predvsem končnim uporabnikom, pa je področje zagotavljanja konkurence v ZEKom-u precej razdelano, zaradi česar lahko rečemo, da aktualni zakon ureja področje zagotavljanja konkurence precej bolje od svojega predhodnika.

### **7.1.3 Normativni okvir regulacije področja izvajanja univerzalne storitve**

Tretje načelo učinkovite regulacije se nanaša na področje izvajanja univerzalne storitve. Čeprav ZTel v svojih členih eksplicitno ne govori o izvajanju univerzalne storitve, pa zajema nekatera določila, po katerih morajo izvajalci telekomunikacijskih storitev zagotavljati in omogočati storitve, ki so v ZTel-1 in ZEKom določene kot univerzalne storitve. Primerjavo prikazujemo v Tabeli 7.3.

V prvem veljavnem slovenskem telekomunikacijskem zakonu ZTel področje izvajanja univerzalne storitve ni zajeto. Glede na identifikacijo storitev, ki so v naslednjih normativnih aktih (ZTel-1 in ZEKom) določene kot univerzalne storitve, pa smo lahko

tudi v ZTel zasledili določene uredbe, ki se nanašajo na tovrstne storitve. Tako je v 7. členu tega zakona, ki ureja dolžnosti izvajalcev javnih telekomunikacijskih storitev, določeno, da morajo slednji vsem uporabnikom pod enakimi pogoji omogočiti »priklučitev na svoje telekomunikacijsko omrežje in njegovo uporabo«. Storitve javnih telefonskih govorilnic se lahko opravljajo na podlagi javnih telefonskih govorilnih (Ur. l. RS, 35/1997, 16. čl.), pri čemer o zagotavljanju brezplačnih klicev na številke v sili zakon ne govori. Morajo pa izvajalci javnih telekomunikacijskih storitev zagotoviti »pod enakimi in objavljenimi pogoji podatke o naročnikih in izdajanje imenikov naročnikov svojih storitev« (Ur. l. RS, 35/1997, 12. čl.). Določila zagotavljanja javnih telekomunikacijskih storitev za invalide so v ZTel zajeta v 14. členu, po katerem morajo izvajalci telekomunikacijskih storitev zagotoviti dostopnost telekomunikacijskih storitev uporabnikom-invalidom. Vrsto in obseg javnih telekomunikacijskih storitev in terminalske opreme predpiše minister, pristojen za zveze, ki odloča tudi o rokih in primerih, v katerih mora izvajalec omogočiti priključek za opravljanje storitev za invalide (Ur. l. RS, 35/1997, 14. čl.).

Tabela 7.3: Prisotnost zakonskih določil za področje regulacije izvajanja univerzalne storitve v ZTel, ZTel-1 in ZEKom: primerjava (da-zakonska določila so v zakonu zajeta, ne-zakonska določila v zakonu niso zajeta).

|  | <b>ZTel</b> | <b>ZTel-1</b> | <b>ZEKom</b> |
|--|-------------|---------------|--------------|
| UNIVERZALNA STORITEV   | ne          | da            | da           |
| Priključitev na javno telefonsko omrežje   | da          | da            | da           |
| Dostop do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji  | da          | da            | da           |
| Zagotavljanje in dostop do univerzalnega imenika in univerzalne imeniške službe  | da          | da            | da           |
| Zagotavljanje javnih telefonskih govorilnic, iz katerih je možno brezplačno klicati na številke za klice v sili  | ne          | da            | da           |
| Zagotavljanje ukrepov za končne uporabnike-invalidne, ki jim omogočajo ustrezen dostop do in uporabo javno dostopnih telefonskih storitev, vključno z dostopom do storitev v sili, imenikov in imeniških služb | da          | ne            | da           |

Vir: Ur. l. RS, 35/1997 (7., 12., 14., 16. čl.), Ur. l. RS, 30/2001 (79. čl.), Ur. l. RS, 13/2007 (11. čl.)

Za razliko od ZTel, pa ZTel-1 svoj VIII. del namenja določilom za področje izvajanja univerzalnih storitev. Tako je v 79. členu določeno, da univerzalne storitve obsegajo: »za vsakogar, ki to zahteva, možnost dostopa do fiksnega javnega telefonskega omrežja,

neomejen brezplačni dostop do števil 112 in 113 in dostop do teh števil iz javnih govorilnic tudi brez sredstva za aktiviranje govorilnic, dostop do posredovalca za vzpostavljanje zvez in do službe informacij o naročnikih, primerno pokritost z javnimi govorilnicami« (Ur. l. RS, 30/2001, 79. čl.). Obseg univerzalnih storitev lahko s predpisom poveča vlada skladno z razvojem telekomunikacij, tehnologij in povpraševanja, kakovost univerzalnih storitev pa predpiše minister (zlasti določene parametre, dobavne roke, razpoložljivost, pokritost z javnimi govorilnicami in roke za odpravo napak). Kar pa je v zvezi z določbami o izvajanju univerzalnih storitev presenetljivo, je dejstvo, da uredbe za zagotavljanje ukrepov za končne uporabnike-invalidi v tem zakonu niso prisotne.

ZEKom pa v svojem III. delu ureja področje izvajanja univerzalne storitve skladno z evropskimi standardi. Tako je univerzalna storitev določena kot »najmanjši nabor storitev določene kakovosti, ki je dostopen vsem končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji po dostopni ceni ne glede na njihovo geografsko lego« (Ur. l. RS, 13/2007, 11. čl.). Najmanjši nabor storitev pa vključuje: »priklučitev na javno telefonsko omrežje in dostop do javno dostopnih telefonskih storitev na fiksni lokaciji na razumno zahtevo uporabnika, zagotavljanje in dostop do univerzalnega imenika in univerzalne službe za dajanje informacij o naročnikih, zagotavljanje javnih telefonskih govorilnic, iz katerih je možno brezplačno in brez uporabe kakršnihkoli plačilnih sredstev klicati na številke za klice v sili, tako da so izpolnjene razumne potrebe končnih uporabnikov glede geografske pokritosti, števila javnih telefonskih govorilnic, dostopnosti za uporabnike-invalidi in kakovosti storitev, ter zagotavljanje ukrepov za končne uporabnike-invalidi, ki končnim uporabnikom-invalidom omogočajo ustrezen dostop do in uporabo javno dostopnih telefonskih storitev, vključno z dostopom do storitev v sili, imenikov in imeniških služb, kot ga imajo drugi končni uporabniki« (Ur. l. RS, 13/2007, 11. čl.).

Razvoj področja regulacije izvajanja univerzalne storitve glede na predstavljena določila normativnih aktov je torej očitno. Medtem ko sprva ZTel ni predvideval storitev, ki bi jih operaterji izvajali kot univerzalne storitve (čeprav so določene storitve po tem zakonu morale biti s strani izvajalcev zagotovljene), pa je te storitve prenovljeni zakon ZTel-1 opredelil za univerzalne storitve, pri čemer ni določal zagotavljanja dostopnosti storitev za invalide. Vse te pomanjkljivosti je kasneje uredil ZEKom, ki

podaja definicijo univerzalnih storitev, določa storitve, ki veljajo za univerzalne storitve, ter opredelil tudi pravice končnih uporabnikov-invalidov, po katerih morajo operaterji zagotoviti dostopnost univerzalnih storitev tudi tej skupini uporabnikov.

#### 7.1.4 Normativni okvir regulacije področja nadzora cen

Zadnje izmed načel učinkovite regulacije, na katere se osredotočamo v pričujoči nalogi, pa se nanaša na področje regulacije cen, ki je z normativnega vidika tesno povezan z zagotavljanjem učinkovite konkurence in izvajanjem univerzalne storitve. Področje regulacije cen urejajo vsi trije normativni akti, ki jih v tem delu naloge primerjamo, vendar pa je med njimi mogoče zaslediti nekaj razlik. Primerjavo normativnih aktov za področje regulacije cen prikazujemo v Tabeli 7.4.

Tabela 7.4: Prisotnost zakonskih določil za področje regulacije področja nadzora cen v ZTel, ZTel-1 in ZEKom: primerjava (da-zakonska določila so v zakonu zajeta, nezakonska določila v zakonu niso zajeta).

|   | ZTel | ZTel-1 | ZEKom         |
|---|------|--------|---------------|
| REGULACIJA CEN  | da   | da     | da            |
| zagotavljanje enakih cen istih storitev istega operaterja v vsej državi | da   | da     | da            |
| cene morajo obsegati dejanske stroške opravljanja posameznih storitev   | da   | da     | da            |
| cene in z njimi povezani elementi morajo                                |      |        |               |
| biti razvezane  | ne   | da     | da (84.)      |
| biti pregledne in objavljene  | ne   | da     | da (84.)      |
| temeljiti na objektivnih kriterijih                                     | ne   | da     | da            |
| posebno oblikovanje cen za operaterje s pomembno tržno močjo            | ne   | da     | da (27. člen) |
| določitev metodologije oblikovanja cen                                  | ne   | da     | da (27.)      |

Vir: Ur. l. RS, 35/1997 (6. čl.), Ur. l. RS, 30/2001 (74., 75. čl.), Ur. l. RS, 13/2007 (14., 27., 28. čl.)

Kot je razvidno iz Tabele 7.4, je področje cen urejal že prvi telekomunikacijski zakon ZTel, ki je v svojem 6. členu navajal glavna načela oblikovanja cen javnih telekomunikacijskih storitev (in se nanašajo na cene priključnine, naročnine in cene javnih telekomunikacijskih storitev, o katerih odloča ustanovitelj javnega podjetja). Ta načela so »soodvisnost med stroški, nastalimi s to vrsto storitev, in ceno za posamezno storitev, enakost cen za vse območje delovanja in za vse istovrstne uporabnike, takšna

raven cen, da zagotavlja del potrebnih sredstev za razvoj telekomunikacijskega omrežja ter primerljivost in konkurenčnost cen istovrstnih telekomunikacijskih storitev v domačem in mednarodnem telekomunikacijskem prostoru« (Ur. l. RS, 35/1997, 6. čl.).

Naslednja zakona pa področje cen urejata še bolj natančno. Tako ZTel-1 v svojem 75. členu določa, da morajo cene telekomunikacijskih storitev temeljiti na stroških učinkovitega zagotavljanja storitev. Cene za istovrstne storitve istega operaterja morajo biti enake v vsej državi in na vsem območju delovanja operaterja, poleg tega pa morajo operaterji s pomembno tržno močjo zagotoviti, da so cene razvezane (uporabnik ne plačuje funkcij, ki jih ne uporablja), pregledne in objavljene (v dnevnem tisku in v Uradnem listu RS), temeljiti pa morajo na objektivnih kriterijih. Metodologijo oblikovanja cen določa vlada z »usklašenim predlogom ministrstva, pristojnega za cene, in ministrstva, pristojnega za telekomunikacije« (Ur. l. RS, 30/2001, 75. čl.).

V ZEKom pa je področje regulacije cen zajeto predvsem v regulaciji operaterjev s pomembno tržno močjo. Tako mora operater v primeru, da ga pristojni regulativni organ spozna ali določi<sup>35</sup> za operaterja s pomembno tržno močjo, upoštevati in izvajati obveznosti, ki mu jih naloži regulativni organ in so zajete v 23. do 30. členu tega zakona. Med njimi 27. člen zakona določa obveznosti cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva in se nanaša predvsem na »obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in kontrolo cen, vključno z obveznostmi glede stroškovne naravnosti cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, v povezavi z zagotavljanjem določene vrste medomrežnega povezovanja oziroma operaterskega dostopa«. Pri naložitvi teh obveznosti mora regulativni organ upoštevati tudi naložbe operaterja omrežja in mu zagotoviti »primerno stopnjo donosnosti naložbe glede na vložena sredstva«, pri čemer mora upoštevati tudi s tem povezana tveganja. Tudi metodologijo oblikovanja cen določa pristojni regulativni organ, le-ta pa mora biti usklajena s pospeševanjem učinkovitosti in trajne konkurence ter povečanjem koristi potrošnikov (Ur. l. RS, 13/2007, 27. čl.).

---

<sup>35</sup> Če pristojni regulacijski organ ugotovi, da trg ni dovolj konkurenčen, je v njegovi pristojnosti, da določi enega ali več operaterjev s pomembno tržno močjo, njegovo odločitev pa mora potrditi še organ, pristojen za varstvo konkurence (Ur. l. RS, 13/2007, 22. čl.)

Medtem ko 27. člen ZEKom ureja področje regulacije cen v primeru, da je trg dovolj konkurenčen, pa se 28. člen nanaša na ukrepe v primeru, da določen trg ni dovolj konkurenčen. V slednjem primeru lahko pristojni regulativni organ regulira tudi maloprodajne storitve. Regulativni organ lahko prepove zaračunavanje prekomernih cen, oviranje vstopa na trg, omejevanje konkurence s postavljanjem prenizkih cen, dajanje neupravičene prednosti določenim končnim uporabnikom ter neutemeljeno združevanje določenih storitev. Za odpravo nekonkurenčnosti pa lahko regulativni organ predpiše eno izmed metod določanja cen<sup>36</sup> (Ur. l. RS, 13/2007, 28. čl.).

Regulacija cen pa je zajeta tudi v primeru izvajanja univerzalne storitve. V tem primeru mora pristojni regulativni organ spremljati razvoj in višino drobnoprodajnih cen storitev, ki se izvajajo kot univerzalne storitve. V skladu s tem 14. člen ZEKom določa, da mora izvajalec univerzalne storitve zagotoviti enotnost cen posameznih storitev, ki se izvajajo kot univerzalna storitev, na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Skladno s pravicami uporabnikov, določenimi v 84. členu ZEKom, pa morajo biti cene objavljene v pregledni razčlenjeni obliki (Ur. l. RS, 13/2007, 14. čl.).

Kot lahko ugotovimo, se je skladno s prilagajanjem izvajanja slovenske telekomunikacijske javne politike evropskim smernicam vse bolj podrobno razčlenjevalo tudi področje regulacije cen. Sprva je ZTel določal načela oblikovanja cen javnih telefonskih storitev, ki so zajeta v štirih alinejah. Nato pa je ZTel-1 ta načela še bolj razčlenil, poleg tega pa še določil razvezanost, preglednost, objavljenost in konkurenčno naravnost cen. Področje regulacije cen v aktualnem zakonu ZEKom pa je zajeto na različnih področjih učinkovite regulacije telekomunikacijskega trga, s čimer lahko zasledimo premik regulacije cen na višjo raven. Tako ZEKom določa regulacijo cen v primeru konkurenčnega in nekonkurenčnega trga, načela oblikovanja cen v primeru izvajanja univerzalne storitve ter v povezavi s samimi uporabniki, ki imajo pravico do preglednega dostopa do javno objavljenih, objektivno določenih in razčlenjenih cen posameznih operaterjev.

## **7.2 Nacionalni regulativni organi, njihova vloga in pristojnosti**

---

<sup>36</sup> metodo cenovne kapice na maloprodajnih cenah, metodo regulacije individualnih tarif, metodo stroškovne usmeritve cen, metodo usmeritve k cenam na primerljivih trgih (Ur. l. RS, št. 13/2007, 28. čl.)

Kot smo že prikazali pri sami predstavitvi slovenske zakonodajne ureditve, je vsak izmed zakonov, ki je oziroma še ureja področje telekomunikacij, v svoji vsebini opredeljeval tudi, kateri (državni) organ je odgovoren za dosledno izvajanje učinkovite telekomunikacijske politike v Sloveniji. Začetke in konce delovanj ter pregled nalog, ciljev in določil za delovanje nacionalnih regulativnih organov, določenih v ZTel, ZTel-1 in ZEKom prikazujemo v Tabeli 7.2.1.

Prvi telekomunikacijski zakon ZTel je večino pristojnosti nalagal takratni Upravi RS za telekomunikacije (v nadaljevanju Uprava), ki je bila pravzaprav državni organ. Ker so evropski standardi zahtevali, da je izvajanje regulacijskih ukrepov v rokah od države in izvajalcev telekomunikacijskih storitev neodvisnega organa, je ZTel-1 vlogo nekakšnega regulativnega organa prenesel na za to ustanovljeno Agencijo za telekomunikacije in radiofuzijo Republike Slovenije, ki se je že leto kasneje preoblikovala v Agencijo za telekomunikacije, radiofuzijo in pošto Republike Slovenije (v nadaljevanju ATRP). Glede na glavna načela in usmeritve, ki so vplivale na nastanek ZEKom, pa je bila potrebna ustanovitev neodvisnega nacionalnega regulativnega organa tudi v Sloveniji, s čimer je to vlogo prevzela 28. 6. 2005 ustanovljena Agencija za pošto in elektronske komunikacije (v nadaljevanju APEK).

Kot je razvidno iz Tabele 7.5, organizacije in poslovanja Uprave ni urejal statut, temveč je bilo le-to določeno s strani države. Organizacijo in poslovanje ATRP in APEK pa urejata njuna statuta. Tako statut APEK, ki je odgovoren za dosledno izvajanje zakonskih določb in učinkovite regulacije telekomunikacij še danes, zajema pristojnosti direktorja, določa področja, na katerih APEK izvršuje svoje naloge, ter posamezne naloge na teh področjih, opredeljuje pravice, položaj, odgovornosti in disciplinske kršitve zaposlenih v APEK, njeno delovanje in obveščanje, vpliv javnosti ter njenih uporabnikov in sodelovanje z uporabniškimi organizacijami.

Tabela 7.5: Pregled nalog, ciljev in določil za delovanje nacionalnih regulativnih organov, določenih z zakoni ZTel, ZTel-1, ZEKom

|   | <b>Uprava RS za<br/>telekomunikacije<br/>(ZTel)</b> | <b>ATRP<br/>(ZTel-1)</b> | <b>APEK<br/>(ZEKom)</b> |
|---|---|--------------------------|-------------------------|
| Pričetek delovanja  | 5.6.1997  | 21.7.2001 <sup>37</sup>  | 28.6.2005               |
| Konec delovanja   | 21.7.2001   | 28.6.2005                |                         |
| neodvisno delovanje   | ne  | da                       | da                      |
| organizacijo in poslovanje ureja statut   | ne  | da                       | da                      |
| izvaja vse naloge, določene z zakonom   | ne  | da                       | da                      |
| pospeševanje učinkovite konkurence  | ne  | da                       | da                      |
| spodbuja graditev vseevropskih omrežij  | ne  | ne                       | da                      |
| zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve  | ne  | da                       | da                      |
| pospeševanje medomrežnega povezovanja   | ne  | da                       | da                      |
| prispevek k razvoju notranjega trga   | ne  | da                       | da                      |
| podpiranje interesov državljanov EU   | ne  | ne                       | da                      |
| javno delovanje   | ne  | da                       | da                      |
| objava podatkov in informacij o:  |   |                          |                         |
| sklenjenih pogodbah o medomrežnem povezovanju operaterjev s pomembno tržno močjo      | ne  | da                       | da                      |
| vzročnih ponudbah tistih operaterjev omrežij, ki so jih dolžni oblikovati in objaviti | ne  | da                       | da                      |
| izračunih nadomestila in stroškov za zagotavljanje univerzalne storitve               | ne  | da                       | da                      |
| odločbah o pravicah uporabe radijskih frekvenc in elementov oštevilčenja              | ne  | da                       | da                      |
| prenosu pravice do uporabe radijskih frekvenc in elementov oštevilčenja               | ne  | da                       | da                      |
| sodelovanje z drugimi pristojnimi organi:   |   |                          |                         |
| zbiranje in dajanje podatkov in informacij  | ne  | da                       | da                      |
| posredovanje potrebnih informacij Evropski komisiji                                   | ne  | ne                       | da                      |
| vodenje uradnih evidenc:  |   |                          |                         |
| operaterjev   | ne  | da                       | da                      |
| imetnikov odločb o dodelitvi radijskih frekvenc                                       | da  | da                       | da                      |
| imetnikov odločb o dodelitvi elementov oštevilčenja                                   | ne  | da                       | da                      |
| pri opravljanju nalog mora upoštevati priporočila Evropske komisije                   | ne  | ne                       | da                      |
| reševanje sporov med subjekti na trgu elektronskih telekomunikacij                    | ne  | da                       | da                      |

Vir: Ur. l. RS, 35/1997 (16., 24., 35., 45. čl.), Ur. l. RS, 30/2001 (110.-114. čl.), Ur. l. RS, 13/2007 (120.-127., 129. čl.)

<sup>37</sup> 21. 7. 2001 je z delovanjem pričela Agencija za telekomunikacije in radiofuzijo RS, ki pa se je 26. 7. 2002 preimenovala v ATRP.



Čeprav se iz zgornje tabele na prvi pogled mogoče zazdi, da je naloga Uprave, kot jo določa ZTel, nična, pa temu pravzaprav ni tako. Pristojnosti Uprave (Ur. l. RS, 35/1997, 45. čl.) so se namreč nanašale predvsem na izdajanje dovoljenj za opravljanje telekomunikacijskih storitev (Ur. l. RS, 35/1997, 16. čl.), soglasij za izgradnjo in upravljanje javnega telekomunikacijskega omrežja (Ur. l. RS, 35/1997, 24. čl.), dodeljevanje pravic za uporabo radijskih frekvenc (Ur. l. RS, 35/1997, 35. čl.), načrtovanje in upravljanje radiofrekvenčnega spektra, urejanje, preverjanje in nadzor skladnosti telekomunikacijske opreme, zaračunavanje pristojbin za uporabo radijskih frekvenc ter nadzorovanje delovanja telekomunikacijskih omrežij (Ur. l. RS, 35/1997, 45. čl.).

Naloge ATRP pa so v ZTel-1 opredeljene v XII. delu tega zakona. Tako so naloge ATRP med drugim naslednje (Ur. l. RS, 30/2001, 110. čl.):

- zagotavljanje pogojev za primerno razvitost telekomunikacijskega trga in pospeševanje zdrave konkurence na tem trgu,
- zagotavljanje izvajanja univerzalnih storitev,
- pospeševanje in zagotavljanje medomrežnega povezovanja,
- zagotavljanje enakopravnega dostopa do telekomunikacijskih,
- spremljanje razvoja na področju telekomunikacij, pridobivanje informacij od operaterjev in zagotavljanje informacij uporabnikom, operaterjem, državnim organom in mednarodnim organizacijam,
- izdajanje dovoljenj za storitve, dodeljevanje radijskih frekvenc, dodeljevanje številok oziroma blokov številok uporabnikom in operaterjem,
- nadzorovanje izvajanja tega zakona oziroma izpolnjevanja pogojev v dovoljenjih ali drugih dokumentih, ki jih je izdala ATRP,
- spremljanje gibanja cen in preprečevanje nepravilnosti, dajanje soglasij k cenam in splošnim pogojem poslovanja, kadar je tako določeno s tem zakonom,
- sodelovanje z ustreznimi organi v drugih državah in z organi mednarodnih organizacij ter uvajanje njihovih izkušenj v prakso,
- nadzor nad izvajanjem pravic uporabnikov in njihovim organiziranjem, spremljanje in reševanje pritožb uporabnikov in operaterjev ter ustrezno ukrepanje,

- objavljanje tistih statističnih podatkov o telekomunikacijah, ki niso sestavina programa statističnih raziskovanj, in letno poročilo o napredku liberalizacije ter objavljanje indikatorjev kakovosti storitev ter predložitve Državnemu zboru letnega poročila o stanju na področju radiodifuzije.

Poleg tega pa je z zakonom določeno tudi, da je delovanje ATRP javno (Ur. l. RS, 30/2001, 111. čl.), njene naloge pa so povezane tudi z zbiranjem in dajanjem podatkov, informacij in mnenj, ki so potrebni za izpolnjevanje njenih pristojnosti (Ur. l. RS, 30/2001, 112. čl.), reševanjem sporov (Ur. l. RS, 30/2001, 113. čl.), vodenjem uradnih evidenc operaterjev, imetnikov odločb o dodelitvi elementov oštevilčenja in o dodelitvi radijskih frekvenc (Ur. l. RS, 30/2001, 114. čl.).

Čeprav se pristojnosti in naloge APEK v glavnem ne razlikujejo od zgoraj navedenih pristojnosti in nalog ATRP, jih ZEKom v svojem XII. delu v glavnem opredeljuje precej bolj podrobno. V nadaljevanju izpostavljamo samo tiste, ki so bistvene in v skladu z namenom in cilji pričujoče naloge (Ur. l. RS, 13/2007, 120. čl.):

- APEK izvaja vse naloge, ki so določene s tem zakonom, na njegovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti in drugo veljavno zakonodajo.
- APEK pospešuje učinkovito konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih zmogljivosti ter storitev med drugim tako, da zlasti:
  - poskrbi, da uporabniki, vključno z uporabniki-invalidi, v celoti izkoristijo ugodnosti v smislu izbire, cene in kakovosti,
  - zagotovi, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence,
  - spodbuja učinkovito vlaganje v infrastrukturo in podpira inovacije.
- APEK prispeva k razvoju notranjega trga med drugim tako, da:
  - odpravi preostale ovire pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, pripadajočih zmogljivosti in storitev ter elektronskih komunikacijskih storitev na nivoju Evropske unije,
  - spodbuja graditev in razvoj vseevropskih omrežij, vzajemno delovanje vseevropskih storitev ter povezljivost med koncema,
  - sodeluje z drugimi pristojnimi regulativnimi organi držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: drugi regulativni organi) in z Evropsko komisijo na

transparenten način, da bi zagotovila razvoj enotne prakse njihovega delovanja in enotne implementacije zakonodaje Evropske unije.

- APEK podpira interese državljanov Evropske unije med drugim tako, da zlasti:
  - zagotovi, da imajo vsi državljani dostop do univerzalne storitve,
  - poskrbi za visoko raven varstva potrošnikov pri njihovem poslovanju z dobavitelji, zlasti z zagotovitvijo možnosti preprostih in ne predragih postopkov reševanja sporov preko institucije, ki je neodvisna od vseh vpletenih strank,
  - prispeva k zagotavljanju visoke ravni varstva osebnih podatkov in zasebnosti,
  - pospešuje zagotavljanje jasnih informacij, zlasti tako, da zahtevajo preglednost tarif in pogojev za uporabo javnih komunikacijskih storitev,
  - obravnava potrebe posebnih družbenih skupin, zlasti uporabnikov-invalidov.
- APEK mora pri opravljanju svojih nalog upoštevati priporočila Evropske komisije.

Poleg tega pa ZEKom še določa, da je delovanje APEK javno (Ur. l. RS, 13/2007, 121. čl.), k programu njenega dela daje soglasje vlada (Ur. l. RS, 13/2007, 122. čl.), njene naloge pa so povezane tudi s sodelovanjem z drugimi pristojnimi in regulativnimi organi (Ur. l. RS, 13/2007, 123., 124., 125.čl), z zbiranjem in dajanjem podatkov, informacij in mnenj, ki so potrebna za izvrševanje njenih pristojnosti (Ur. l. RS, 13/2007, 126. čl.). APEK je pristojen tudi za reševanje sporov (Ur. l. RS, 13/2007, 129. čl.) in vodenje uradnih evidenc operaterjev, imetnikov odločb o dodelitvi elementov oštevilčenja in o dodelitvi radijskih frekvenc (Ur. l. RS, 13/2007, 127. čl.).

Glede na zgoraj navedene in v tabeli predstavljene zakonske uredbe lahko ugotovimo ključne razlike, ki se pojavljajo v delovanju in pristojnostih ATRP in APEK, katerih ustanovitev je pogojena z določili telekomunikacijskih zakonov ZTel-1 in ZEKom. APEK v svojih nalogah, pristojnostih in določilih zajema področja na evropski ravni, medtem ko pri pregledu nalog ATRP tega ni mogoče zaslediti. Tako mora APEK zagotavljati podpiranje interesov državljanov EU, medtem ko se določila ATRP nanašajo le na splošne uporabnike storitev. Poleg tega mora APEK potrebne informacije posredovati tudi Evropski komisiji, ATRP pa mora podatke in informacije posredovati pristojnemu ministrstvu in mednarodnim organizacijam (ki so določene v mednarodnopravnih aktih). Nenazadnje pa mora APEK svoje naloge izvajati skladno s

priporočili Evropske komisije, medtem ko so priporočila za izvajanje nalog ATRP dokončno določena v samem ZTel-1.

Na osnovi teh ugotovitev lahko zaključimo, da so učinki prilagajanja slovenske telekomunikacijske politike na področju urejanja delovanja nacionalnih regulativnih organov pozitivni, saj so se s spreminjanjem normativnih aktov za področje telekomunikacij vse bolj uveljavljala načela učinkovite regulacije, ki so v skladu z evropskimi standardi. Nenazadnje pa je sprejetje ZEKom postavilo temelje vključevanja slovenskega telekomunikacijskega trga v vseevropski trg telekomunikacij, s čimer so si slovenske telekomunikacije, in s tem tudi mobilna telefonija, utrle pot na enoten evropski telekomunikacijski trg. Ključna je bila torej postavitve normativne ureditve slovenskih telekomunikacij na evropsko raven.

### **7.3 Izvajanje učinkovite regulacije na področju mobilne telefonije**

Določila zadnjih dveh zakonov (ZTel-1 in ZEKom) so torej nalagala izvajanje učinkovite regulacije na slovenskem telekomunikacijskem trgu pristojnemu organu (ATRP in APEK). Ta določila so v skladu z evropsko zakonodajo, ki narekuje, da mora v vsaki državi članici področje regulacije urejati neodvisni regulativni organ.

O rezultatih izvajanja regulacije na telekomunikacijskem trgu nacionalni regulativni organ poroča v svojih poročilih, ki jih vsako leto tudi javno objavi. V njih so predstavljene njihove aktivnosti v preteklem letu, poleg tega pa poročila zajemajo tudi analize različnih segmentov širšega telekomunikacijskega trga.

Trg mobilnih telekomunikacij je praviloma analiziran na osnovi rezultatov analiz upoštevanih trgov 15 in 16, njuna opredelitev pa je v skladu z evropsko in posledično tudi slovensko telekomunikacijsko zakonodajo. Tako se upoštevani trg 15 nanaša na operaterski dostop do javnih mobilnih telefonskih omrežij in posredovanje klicev iz teh omrežij, upoštevani trg 16 pa vključuje zaključevanje govornih klicev v posamičnih mobilnih telefonskih omrežjih.

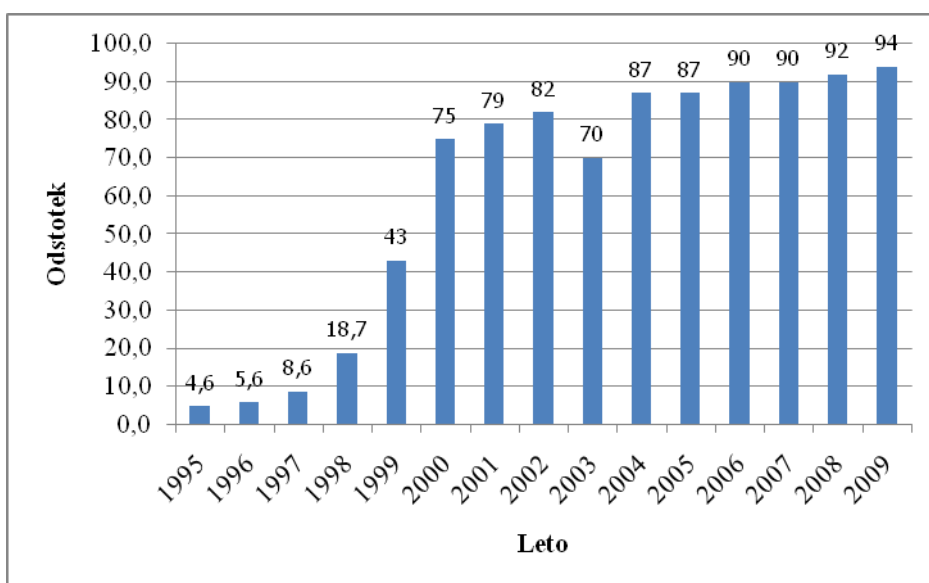
V nadaljevanju se bomo osredotočili na same učinke izvajanja nove, t.i. »evropske« telekomunikacijske politike v slovenskem prostoru, ki se kažejo skozi izvajanje

regulacije nacionalnega regulativnega organa, pri čemer se bomo osredotočili predvsem na področja, katerih normativne okvire regulacije smo opisali v predhodnjem poglavju. Poleg tega pa bomo na osnovi analize slovenskega trga mobilnih telekomunikacij ocenili tudi, v kolikšni meri se izvajanje telekomunikacijske javne politike na omenjenem trgu kaže za uspešno oziroma neuspešno.

### 7.3.1 Predstavitev slovenskega trga mobilnih telekomunikacij

Kot smo že omenili, so bile v Sloveniji storitve mobilne telefonije uporabnikom prvič ponujene šele leta 1991, ko je v Sloveniji delovalo prvo analogno telekomunikacijsko omrežje. Skladno s poznim pojavom mobilnih telekomunikacijskih storitev pri nas smo bili priča tudi relativno poznim začetkom uporabe mobilnih storitev s strani uporabnikov.

Slika 7.1: Delež slovenskih gospodinjstev z mobilnim telefonom v obdobju 1995-2009

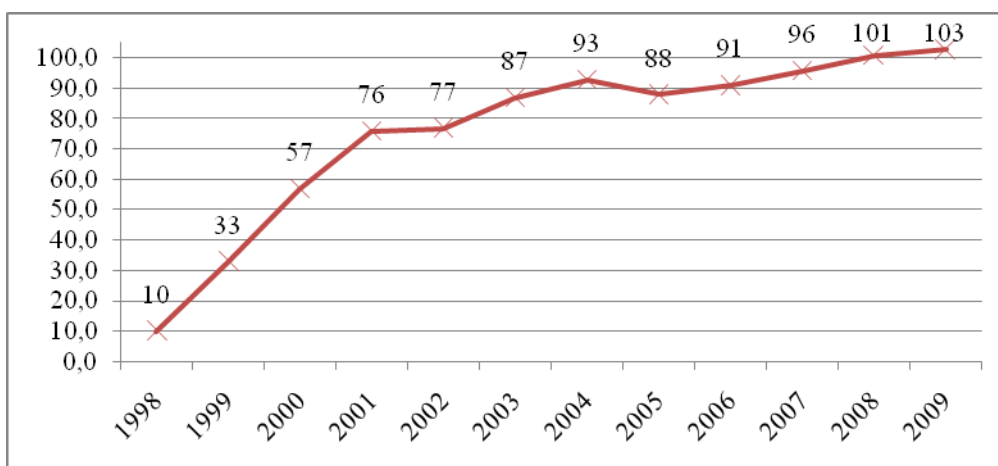


Vir: Statistični urad RS (2000, 2003, 2007, 2010).

Kot je razvidno s Slike 7.1, je v letu 1995 le dobre 4% vseh slovenskih gospodinjstev razpolagalo z mobilnim telefonom. Občuten porast v deležu gospodinjstev z mobilnimi telefoni lahko zasledimo v letu 1999 (43% gospodinjstev ima mobilni telefon) in letu 2000 (odstotek gospodinjstev se v enem letu poveča za 32%, na 75%). V letu 2009 pa je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije 94% vseh slovenskih gospodinjstev razpolagalo z mobilnim telefonom.

Z naraščanjem števila gospodinjstev, ki uporabljajo storitve mobilne telefonije, se je na trgu pokazala možnost za povečevanje ponudbe in s tem za rast števila operaterjev in ponudnikov storitve mobilne telefonije. Skladno z uporabo se je tako širil tudi sam trg mobilnih telekomunikacij. Mobilne telekomunikacije so tako že leta 2002 (glede na prihodke) obsegale kar 47% tržni delež na telekomunikacijskem trgu, z leti pa se je tržni delež mobilnih telekomunikacij povečeval. Poleg tega že od leta 2002 (od takrat so podatki namreč sploh na voljo) mobilne storitve obvladujejo največji del telekomunikacijskega trga, s čimer se Slovenija vsako leto glede na razvitost trga mobilnih telekomunikacij uvršča nad povprečje držav članic EU (APEK 2003; APEK 2004; APEK 2005; APEK 2006; APEK 2007; APEK 2008; APEK 2009a; APEK 2010a).

Slika 7.2: Število uporabnikov mobilnega telefona na 100 prebivalcev (mobilna penetracija)



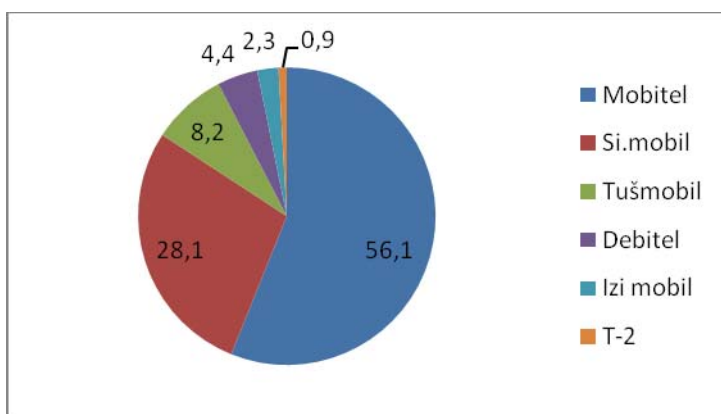
Vir: RIS (2010).

Na Sliki 7.2 prikazujemo število uporabnikov mobilnega telefona na 100 prebivalcev. Z razvojem in odpiranjem trga mobilnih telekomunikacij lahko sledimo tudi hitri rasti števila uporabnikov mobilne telefonije. Leta 1998 je le 10% Slovencev uporabljalo mobilni telefon, že tri leta kasneje, torej leta 2001, zajemal 76% slovenskega prebivalstva. Občuten porast lahko ponovno zasledimo v letu 2004, ko je že 93% prebivalcev aktivno uporabljalo mobilni telefon, v letu 2005 pa je mogoče zaslediti padec mobilne penetracije, ki pa je posledica novega štetja uporabnikov (novo štetje zajema le uporabnike, ki dejansko uporabljajo mobilnih telefon). Od leta 2005 lahko na

trgu mobilne telefonije spremljamo počasnno, vendar vztrajno rast. V letu 2007 je mobilna penetracija presegla 96%, s čimer je dosegla zrelo dobo, v letih 2008 in 2009 pa celo presegla 100%, vendar, kot poroča APEK, mobilna telefonija še ni dosegla stopnje zasičenosti (RIS 2010; APEK 2006; APEK 2007; APEK 2008; APEK 2009a; APEK 2010a).

V letu 2009 je na trgu mobilnih telekomunikacij delovalo šest ponudnikov mobilnih storitev: Mobitel d.d. (v nadaljevanju Mobitel), Debitel d.d. (v nadaljevanju Debitel), Si.mobil d.d. (v nadaljevanju Si.mobil), Izimobil d.d. (v nadaljevanju Izimobil), Tušmobil d.o.o. (v nadaljevanju Tušmobil) in T-2 d.o.o.(v nadaljevanju T-2). Štirje izmed njih so operaterji javnih mobilnih telekomunikacijskih omrežij. Med njimi Mobitel in Si.mobil ponujata storitve samostjono, torej izključno preko lastnih omrežij, Tušmobil in T-2 pa manjkajoče kapacitete in omrežje ponujata z uporabo nacionalnega gostovanja. Debitel in Izimobil na trgu nastopata izključno kot ponudnika storitev, saj svoje storitve ponujata v celoti preko omrežja družbe Mobitel d.d. (APEK 2010a).

Slika 7.3: Deleži aktivnih uporabnikov mobilne telefonije po operaterjih v Sloveniji v 1. četrtletju leta 2010 (v %).



Vir: APEK (2010b).

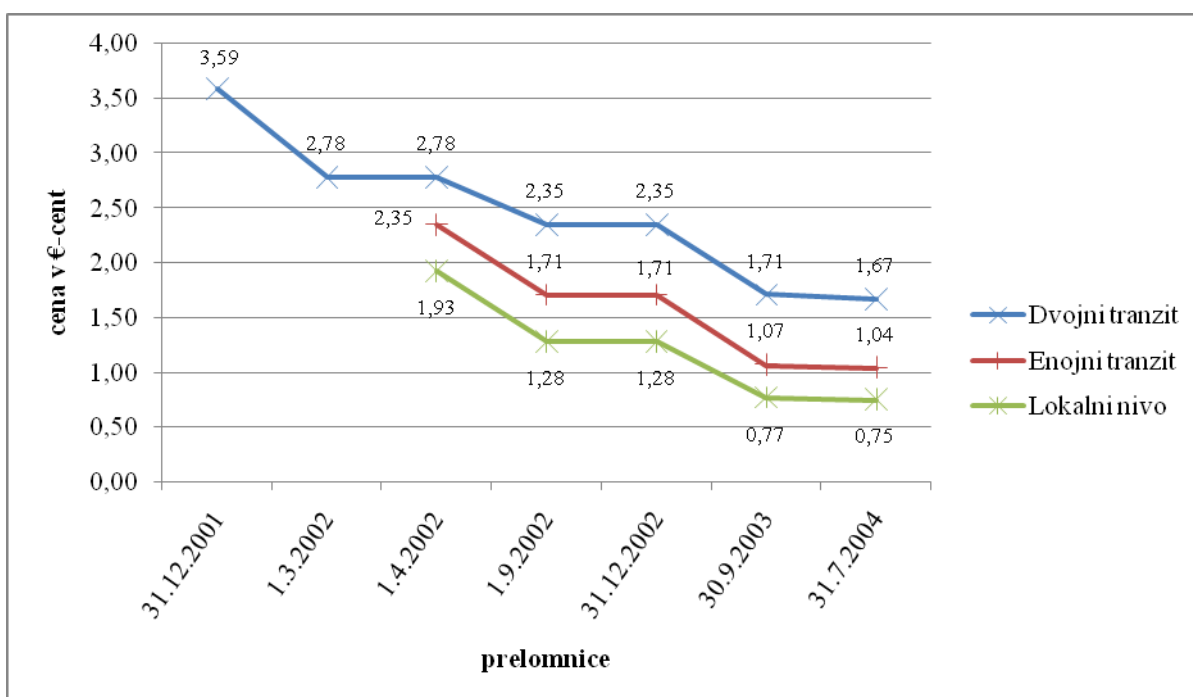
Kot je razvidno s Slike 7.3, je v prvem četrtletju leta 2010 največji delež uporabnikov mobilne telefonije pripadal družbi Mobitel, ki svoje storitve omogoča 56,1% slovenskim uporabnikom mobilnih telefonov. Sledijo pa ji: Si.mobil z 28,1% deležem uporabnikov, Tušmobil z 8,2% deležem, Debitel s 4,4% deležem, Izimobil z 2,3% deležem in T-2 s slabim odstotkom aktivnih uporabnikov mobilne telefonije.

V nadaljevanju sledi pregled in vrednotenje prilagajanja telekomunikacijske javne politike na posameznih področjih regulacije, ki se nanaša na dogajanje na zgoraj predstavljenem slovenskem trgu mobilnih telekomunikacij.

### 7.3.2 Regulacija medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa

Regulacijo medomrežnega povezovanja je takratna ATRP pričela izvajati v letu 2002. Tako je aprila leta 2002 uvedla tri nivoje cen medomrežnih povezav, in sicer nivo dvojnega tranzita<sup>38</sup>, nivo enojnega tranzita<sup>39</sup> in lokalni nivo<sup>40</sup>, s čimer je posegla na urejanje cen na medomrežni, operatorski strani. Na grafu, ki ga prikazuje Slika 7.4, podajamo cene minute pogovora (v €-cent) v medomrežnem povezovanju za pomembne oziroma prelomne časovne točke.

Slika 7.4: Cene minute pogovora (v €-cent) v medomrežnem povezovanju v obdobju od leta 2001 do leta 2004 glede na nivoje cen



Vir: APEK (2003; 2004; 2005).

Ugotovimo lahko, da so bile cene na minuto pogovora precej višje (konec leta 2001 je znašala cena minute pogovora v medomrežnem povezovanju 3,59 €-cent) pred uvedbo

<sup>38</sup> Dvojni tranzit vključuje klice iz fiksnega v fiksno omrežje in klice in mobilnega v fiksno omrežje.

<sup>39</sup> Enojni tranzit vključuje klice iz fiksnega v fiksno omrežje.

<sup>40</sup> Lokalni nivo vključuje lokalne klice iz fiksnega v fiksno omrežje.



kot po uvedbi treh nivojev cen medomrežnega povezovanja. Predvsem pa so se učinki uvedbe treh nivojev cen medomrežnega povezovanja pokazali za pozitivne že v septembru 2002, ko so cene medomrežnega povezovanja padle. Nadaljnji padec cen medomrežnega povezovanja lahko zasledimo leto kasneje, torej v septembru 2003, ko so se cene (dvojni tranzit), v primerjavi z letom 2001, v bistvu razpolovile.

Glede na to lahko rečemo, da so se učinki vpliva ATRP na telekomunikacijski trg izkazali za pozitivne, saj je s svojimi ukrepi vplivala na občutno znižanje cen na minuto pogovora v medomrežnem povezovanju.

V kasnejših letnih poročilih je pristojni regulativni organ (od leta 2005 naprej je to APEK) še vedno spremljal dogajanje na področju medomrežnega povezovanja in operaterskega dostopa. Na osnovi opravljenih analiz je tako leta 2005 APEK naložil družbi Mobitel d.d., da mora pod nediskriminatornimi pogoji odpreti svoje omrežje za navidezne mobilne operaterje, leta 2006 pa je vsem operaterjem, ki so bili s strani APEK določeni kot operaterji s pomembno tržno močjo (Mobitel, Si.mobil in Western Wireless International - Vega), izdala odločbe, v katerih jim je naložila sorazmerne ukrepe. Najpomembnejša posledica teh ukrepov je bilo približevanje medoperaterske cene zaključevanja klicev stroškovnim cenam. Glede na regulatorne obveznosti, ki so bile operaterjem s pomembno tržno močjo naložene na osnovi analize leta 2009, pa morajo vsi na trgu prisotni infrastrukturni operaterji zagotavljati medomrežno povezovanje.

### **7.3.3 Regulacija zagotavljanja učinkovite konkurence**

Področje regulacije zagotavljanja učinkovite konkurence je, glede na prej predstavljene normativne okvire, zajeto v nadzoru in urejanju telekomunikacijskega trga z vidika določanja operaterjev s pomembno tržno močjo in določanja obveznosti teh operaterjev, ki jih nalaga regulativni organ.

Pred uvedbo novega zakonodajnega telekomunikacijskega okvira, torej v obdobju, ko je slovenski telekomunikacijski trg še urejal ZTel-1, so bili kot operaterji s pomembno tržno močjo opredeljeni tisti operaterji, ki imajo na določenem storitvenem segmentu trga več kot 25% delež iste gospodarske dejavnosti. Glede na to, je ATRP v svojih

letnih analizah sproti določal operaterje s pomembno tržno močjo. Na osnovi izdanih letnih poročil ATRP smo tako lahko za obdobje od leta 2002 do leta 2004 pridobili podatke o določitvi operaterjev s pomembno tržno močjo, ki jih prikazujemo v Tabeli 7.6.

Tabela 7.6 Pregled operaterjev s pomembno tržno močjo v letih 2002, 2003 in 2004

| <b>Leto</b> | <b>Operaterji s pomembno tržno močjo</b> |
|-------------|--|
| 2002        | Mobitel, Si.mobil                        |
| 2003        | Mobitel, Si.mobil                        |
| 2004        | Mobitel, Si.mobil                        |

Vir: APEK (2003; 2004; 2005).

Na osnovi opredelitve operaterja s pomembno tržno močjo je tako ATRP v vseh treh letih ta status dodelila družbama Mobitel in Si.mobil. Glede na to, da ZTel-1 v svojih členih ni določal, da mora ATRP operaterjem s pomembno tržno močjo naložiti kakršnokoli obveznost, do tega tudi ni prišlo. Sta pa morala operaterja upoštevati določila ZTel-1, ki se nanašajo na obveznosti operaterjev s pomembno tržno močjo na različnih področjih delovanja, ki smo jih opredelili v prejšnjem poglavju (APEK 2003; APEK 2004; APEK 2005).

Do prelomnice v še bolj učinkovitem izvajanju regulacije na področju zagotavljanja konkurence pa je prišlo v letu 2005, ko je vlogo nacionalnega regulativnega organa v Sloveniji prevzel APEK, katerega delovanje je v skladu z novim normativnim okvirom ZEKom. Od leta 2005 naprej je tako opredelitev operaterjev s pomembno tržno močjo temeljila na analizah upoštevanih trgov 15 in 16 (opredeljena v začetku tega poglavja) in na osnovi opredelitve tovrstnih operaterjev v ZEKom, po kateri ima operater pomembno tržno moč, če ima sam ali skupaj z drugimi operaterji na upoštevanem trgu položaj, ki je enakovreden prevladujočemu položaju. V skladu s tem je naloga APEK-a letna določitev operaterjev s pomembno tržno močjo tudi na trgu mobilnih telekomunikacijskih storitev, ki jih prikazujemo v Tabeli 7.7.

Glede na opravljene analize upoštevanih trgov je torej APEK v letu 2005 na upoštevnem trgu 15<sup>41</sup> podelila status operaterja s pomembno tržno močjo Mobitelu in mu naložila obveznost, da mora pod nediskriminatornimi pogoji odpreti svoje omrežje za navidezne mobilne operaterje. Poleg tega pa je na upoštevnem trgu 16<sup>42</sup> kot operaterje s pomembno tržno močjo opredelila Mobitel, Si.mobil in WWI, za katera pa obveznosti APEK v svojem poročilu ne navaja (APEK 2006).

Tabela 7.7: Pregled operaterjev s pomembno tržno močjo glede na upoštevan trg v obdobju od leta 2005 do leta 2009.

| <b>Leto</b> | <b>Operaterji s pomembno tržno močjo</b>                      |
|-------------|---|
| 2005        | Mobitel (trg 15 in trg 16)<br>Si.mobil, WWI (trg 16)          |
| 2006        | Mobitel, Si.mobil, WWI (trg 16)                               |
| 2007        | Mobitel, Si.mobil (trg 16)                                    |
| 2008        | Mobitel, Si.mobil (trg 15) <sup>43</sup>                      |
| 2009        | Mobitel, Si.mobil, Tušmobil, T-2 (trg 16)<br>Mobitel (trg 15) |

Vir: APEK (2006; 2007; 2008; 2009a; 2010a).

V naslednjem letu je na osnovi analize upoštevnega trga 16<sup>30</sup> status operaterja APEK dodelil vsem takrat delujočim infrastrukturnim mobilnim operaterjem, in sicer Mobitelu, Si.mobilu in WWI. APEK je vsem izdal odločbe, v katerih jim je naložil sorazmerne ukrepe za zagotavljanje konkurenčnosti. Posledica teh ukrepov je bilo približevanje medoperaterskih cen zaključevanja klicev stroškovnim cenam. Poleg tega je APEK Mobitelu v odločbi naložil še obveznosti cenovnega nadzora in cenovnega računovodstva ter ločitve računovodskih evidenc, Si.mobilu pa obveznost cenovnega nadzora (APEK 2007).

V letu 2007 je bila slika podobna tisti iz prejšnjega leta, le da sta kot operaterja s pomembno tržno močjo opredeljena le Mobitel in Si.mobil, medtem ko je WWI v letu

<sup>41</sup> Dostop do javnih mobilnih telekomunikacijskih omrežij in posredovanje klicev iz teh omrežij (medoperaterski trg).

<sup>42</sup> Zaključevanje govornih klicev v posamičnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg).

<sup>43</sup> APEK je konec leta 2008 izdelal analizo upoštevnega trga 15, v kateri je kot operaterja s pomembno tržno močjo določil Mobitel in Si.mobil, vendar je APEK po notifikaciji analize pri Komisiji analizo umaknila zaradi izredno kratkega roka, v katerem bi morala Komisiji posredovati nekatera dodatna dokazila o skupni prevladujoči tržni moči (APEK 2009a).

2006 izključil svoje omrežje in tako končal z nudenjem storitev na slovenskem telekomunikacijskem trgu. Ukrepi za oba operaterja so se nanašali na ukrepe iz leta 2006, oziroma so le-te nadgrajevali. Pri tem je moral Mobitel že implementirano metodologijo cenovnega nadzora dopolniti v smeri povečevanja stroškovne učinkovitosti, s čimer bi v prihodnjih letih zagotovil prehod na cene, ki bodo temeljile na stroških učinkovitega zagotavljanja storitev. Si.mobilu pa je bilo naloženo, da mora ceno zaključevanja klicev v javnem mobilnem omrežju postopno približevati in končno celo izenačiti s stroškovno ceno učinkovitega operaterja. S temi ukrepi je APEK zasledoval predvsem koristi končnih uporabnikov, po katerih le-ti za klice v omrežja drugih operaterjev naj ne bi plačevali bistveno več kot za klice v omrežje svojega operaterja (APEK 2008).

V letu 2008 je APEK ponovno izvedel analizo upoštevnega trga 15<sup>29</sup>, pri čemer je prišlo do zapletov<sup>28</sup>, zaradi česar ugotovitve te analize niso bile potrjene, končno pa jih je APEK celo umaknil. Glede na to, tudi obveznosti operaterjem s pomembno tržno močjo niso bile naložene (APEK 2009a).

V zadnjem letu, torej letu 2009, pa je APEK ponovno izvedel analizo upoštevnega trga 15<sup>29</sup>, na osnovi katere je izdal odločbo, da se Mobitelu dodeli status operaterja s pomembno tržno močjo na tem upoštevneju trgu. V skladu izvedeno analizo je Mobitelu naložil naslednje obveznosti: obveznost nediskriminacije, obveznost preglednosti, cenovno obveznost (v okviru le-te pa prepoved škarij cen med vele- in maloprodajnimi cenami) ter zagotovitev treh oblik operaterskega dostopa<sup>44</sup>. Poleg tega pa je APEK v letu 2009 izvedel tudi analizo upoštevnega trga 16<sup>30</sup> in status operaterja s pomembno tržno močjo dodelila vsem štirim infrastrukturnim operaterjem na trgu mobilne telefonije. Vsem operaterjem je tudi z odločbo naložila regulativne obveznosti zagotovitve medomrežnega povezovanja, nediskriminacije, transparentnosti in cenovne obveznosti. Poleg teh obveznosti pa je APEK operaterjema Tušmobil in T-2 naložil še dodatno obveznost, ki določa postopen prehod od asimetričnih k simetričnim cenam zaključevanja klicev (APEK 2010a).

---

<sup>44</sup> Dostop v obliki nacionalnega gostovanja, dostop za ponudnike storitev/preprodajalce, dostop za operaterje navideznih mobilnih omrežij.

Glede na predstavljene podatke in dejstva izvajanja regulacije na področju zagotavljanja učinkovite konkurence lahko ugotovimo, da se prilagoditev slovenskih normativnih aktov evropskim kaže predvsem v samem nalaganju obveznosti s strani nacionalnega regulativnega organa ter seveda v izvajanju oziroma realizaciji teh obveznosti s strani operaterjev s pomembno tržno močjo na področju mobilnih telekomunikacij. Pokazali smo, da sta tako ATRP kot tudi APEK svojo nalogo določanja operaterjev s pomembno tržno močjo dosledno izvajala. Po drugi strani pa se pozitivni učinki prilagajanja slovenske telekomunikacijske politike evropski kaže v določitvi pristojnosti APEK, da operaterjem s pomembno tržno močjo določi obveznosti, s čimer je zagotovljen pozitiven regulatorni poseg organa na trg mobilnih telekomunikacij.

#### **7.3.4 Regulacija izvajanja univerzalne storitve**

Pri pregledu delovanja nacionalnega regulativnega organa (ATRP in kasneje APEK) lahko ugotovimo, da se poročila nanašajo na določanje tistih izvajalcev univerzalne storitve, ki delujejo predvsem na področju fiksne telefonije (kot operater s pomembno tržno močjo in posledično izvajalec univerzalne storitve je navadno določena družba Telekom Slovenije d.d.). Seveda to ni presenetljivo, če se spomnimo, da so kot univerzalne storitve definirane tiste storitve, ki se nanašajo na priključitev na javno telefonsko omrežje, dostop do telefonskih govorilnic in številc za klic v sili, zagotavljanje in dostop do univerzalnega imenika in univerzalne imeniške službe ter zagotavljanje ukrepov za končne uporabnike-invalidide.

Čeprav torej ponudniki storitev mobilne telefonije niso določeni za izvajalce univerzalne storitve, pa mora izvajalec univerzalne storitve na področju dostopa do univerzalnega imenika zagotoviti, da so v njem zajete informacije o vseh naročnikih elektronskih telekomunikacijskih storitev, seveda v primeru, da se naročniki s tem strinjajo (APEK 2008).

Po drugi strani pa je mogoče sklepati, da določene storitve, ki so v ZEKom določene kot univerzalne storitve, izvajajo, oziroma ponujajo tudi sami ponudniki storitev mobilne telefonije. Tako smo na osnovi opredeljenih storitev, ki se praviloma izvajajo kot univerzalne storitve, na spletnih straneh mobilnih operaterjev preverili, v kolikšni meri te storitve le-ti ponujajo. S pomočjo dostopnih podatkov smo tako izluščili podatke, na

osnovi katerih smo oblikovali Tabela 7.8, ki prikazuje prisotnost oziroma odsotnost naslednjih ponujenih storitev: priključitev na javno mobilno telekomunikacijsko omrežje, zagotavljanje imeniške službe in informacij o naročnikih, omogočanje brezplačnega klica v sili ter zagotavljanje ukrepov za končne uporabnike-invalidde.

Iz Tabele 7.8 je razvidno, da Mobitel, Si.mobil in Debitel omogočajo vse storitve, ki jih zajema tudi univerzalna storitev, medtem ko T-2, Izimobil in Tušmobil ne izvajajo lastne imeniške službe.

Tabela 7.8: Pregled ponujenih storitev s strani mobilnih operaterjev, ki so v ZEKom opredeljene kot univerzalne storitve.

|                         | Mobitel | Si.mobil | Debitel | T-2 | Izimobil | Tušmobil |
|-------------------------|---------|----------|---------|-----|----------|----------|
| priključitev na omrežje | da      | da       | da      | da  | da       | da       |
| imenik                  | da      | da       | da      | ne  | ne       | ne       |
| informacije             | da      | da       | da      | da  | da       | da       |
| klic v sili             | da      | da       | da      | da  | da       | da       |
| ukrepi za invalide      | da      | da       | da      | da  | da       | da       |

Vir: Spletne strani operaterjev Mobitel, Si.mobil, Debitel, T-2, Izimobil, Tušmobil (2010).

S priključitvijo na javno telefonsko omrežje in dostopom do javno dostopnih telefonskih storitev se uporabnikom omogoči vzpostavljjanje in sprejemanje klicev (krajevnih, medkrajevnih in mednarodnih) ter prenos faksimilnih komunikacij in podatkov. (Ur. l. RS, 13/2007) Dostop do mobilnega omrežja predstavlja za končnega uporabnika SIM kartica, ki jo le-ta prejme ob podpisu naročniške pogodbe ali nakupu predplačniškega paketa. SIM kartica pa mu ne omogoča le dostopa do mobilnega omrežja, temveč predstavlja tudi možnost opravljanja vseh vrst odhodnih govornih klicev. (APEK 2009b).

Mobitel, Si.mobil in Debitel zagotavljajo vsem zainteresiranim osebam dostop do imenika in imeniške službe o svojih uporabnikih v elektronski obliki na svojih spletnih straneh. V imenikih pa so objavljeni podatki tistih uporabnikov, ki se z njihovo objavo strinjajo. Poleg tega ima vseh šest operaterjev in ponudnikov storitev mobilne telefonije organizirano informacijsko službo (klicni center za pomoč uporabnikov in dajanje

informacij zainteresiranim potrošnikom), ki je dosegljiva preko telefona, elektronske pošte ali faxes. Univerzalna številka za klic v sili je 112, ki jo lahko pokličemo tudi v primeru, da na območju, kjer se nahajamo, nimamo signala mobilnega operaterja. Klic na to številko omogočajo vsi mobilni operaterji.

Glede na izpostavljene informacije, lahko torej ugotovimo, da čeprav noben izmed infrasturkutnih ali navideznih mobilnih operaterjev po analizah s strani APEK ni zadolžen za izvajanje univerzalne storitve, pa opazimo, da tovrstne storitve v veliki meri zagotavljajo vsi operaterji prisotni na slovenskem trgu mobilnih telekomunikacij. Na osnovi tega lahko sklepamo, da je prilagajanje slovenske telekomunikacijske javne politike vplivalo med drugim na samo izvajanje storitev operaterjev na področju mobilne telefonije, saj se slednji vse bolj zavedajo konkurenčnih razmer na trgu ter s tem potrebe po čim boljšem zadovoljevanju potreb končnih uporabnikov storitev mobilne telefonije.

### **7.3.5 Regulacija področja cen**

Zadnje izmed področij učinkovite regulacije, na kateremu se učinki posredovanja nacionalnega regulativnega organa kažejo predvsem v koristih za uporabnike in je tesno povezano s področjem zagotavljanja učinkovite regulacije, pa predstavlja področje regulacije cen. Pregled posredovanj nacionalnega regulatornega organa na področje regulacije cen bomo predstavili na osnovi izdanih letnih poročil s strani teh organov.

Z namenom izboljšanja konkurenčnih razmer na trgu mobilnih telekomunikacij se je tako ATRP v letih 2003 in 2004 opredelil za regulacijo grosističnih cen zaključevanja klicev znotraj mobilnega omrežja. Regulacija cen je potekala na osnovi analize cen zaključevanja klicev na primerljivih evropskih trgih in primerjave razmerij med cenami zaključevanja klicev in drobnoprodajnimi cenami. Na osnovi rezultatov analize in primerjave je ATRP ocenila, da je asimetrični model določanja cen zaključevanja klicev, do katerega pripelje takšna regulacija cen, najprimernejši za izboljševanje konkurence na trgu, poleg tega pa je uvedba asimetrije za manjše operaterje nedvomno koristna, saj naj bi se s tem zmanjšale razlike med cenami klicev v lastnem omrežju in klicev za največjega operaterja. Tako sta asimetrični model cen sprejela oba največja operaterja (Mobitel in Si.mobil), WWI pa je v obeh letih model zavrnil, saj je zagovarjal

stališče, da je ATRP dolžna regulirati drobnoprodajne in ne grosistične cene (APEK 2004; APEK 2005).

Kljub zavračanju asimetričnega modela cen pa je ATRP pri njem vztrajala in kasneje tudi ocenila, da so asimetrično določene cene izboljšale razmerja med ceno klicev v lastnem omrežju in ceno zaključevanja klicev za največjega operaterja. S tem so se na trgu mobilne telefonije izboljšale konkurenčne razmere ter posledično tudi povečale možnosti prehoda naročnikov od večjega k manjšemu operaterju (APEK 2005).

Od leta 2005 naprej pa si je v skladu s stališči Evropske komisije APEK pričel prizadevati k zmanjševanju asimetrije in s tem približevanju cen stroškom učinkovitega zagotavljanja storitev. Tako je v letu 2007 mobilnim operaterjem naložil obveznost, da prestopno prehajajo na enotno, torej simetrično ceno zaključevanja klicev. V letu 2008 se je že pokazal učinek realizacije te obveznosti, saj so se veleprodajne cene zaključevanja klicev največjih mobilnih operaterjev, Mobitela in Si.mobila, precej približale, kar je posledično vplivalo na njihovo znižanje. Tudi v letu 2009 je APEK nadaljeval s poseganjem na področje mobilnih telekomunikacij v smislu nižanja in postopnega izenačevanja cen zaključevanja klicev, v tem primeru za vse mobilne operaterje. Tako je z odločbo v tem letu tudi preostalima pomembnima mobilnima operaterjema, torej Tušmobilu in T-2, določila postopen časovni prehod od asimetričnih cen k simetričnim, ki se mora zaključiti januarja 2013 (APEK 2006; APEK 2007; APEK 2008; APEK 2009a; APEK 2010a).

Glede na opisano se poraja vprašanje, kateri model oblikovanja cen je za slovenski trg mobilne telefonije, v smislu zagotavljanja učinkovite konkurence, najprimernejši: asimetrični ali simetrični?

Glede na podatke, dostopne v letnih poročilih ATRP, ki jih prikazujemo v Tabeli 7.9, lahko ugotovimo, da asimetrični model cen na oblikovanje cen zaključevanja klicev relativno ni vplival. Razlike so opazne le pri zaključevanju klicev iz Si.mobila v Mobitel, pri čemer se je cena zaključevanja klicev po uvedbi asimetričnih cen nekoliko znižala (dobra 2 €-centa), pri preostalih cenah pa ni razlik. Glavni razlog za to je možno najti v dejstvu, da WWI asimetrčnega modela cen ni sprejela, zaradi česar so cene ostale nespremenjene. Poleg tega pa razlik tudi ni mogoče opaziti pri primerjavi podatkov za



leto 2003 in leto 2004. Čeprav je med prvo in drugo časovno točko preteklo le dobrega pol leta, bi se ob pozitivnih učinkih uvedbe asimetričnih cen le-ti odražali v znižanju cen, do česar pa dejansko ni prišlo. Pri tem pojasnimo tudi, da je do razlik v cenah prišlo le zaradi spremenljivega tečaja za preračun SIT v EUR.

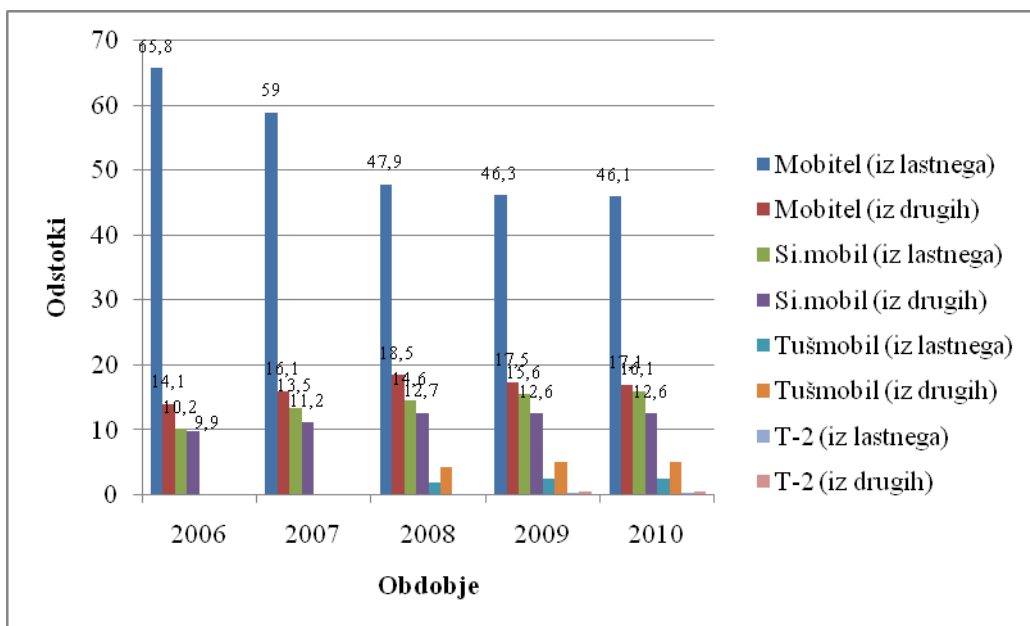
Tabela 7.9: Pregled cen zaključevanja klicev pred in po uvedbi asimetričnih cen

|                        | Pred uvedbo asimetričnih cen | Po uvedbi asimetričnih cen |            |
|------------------------|------------------------------|----------------------------|------------|
|                        |                              | November 2003              | Julij 2004 |
| V Mobitel iz Si.mobila | 11,5                         | 9                          | 8,84       |
| V Si.mobil iz Mobitela | 12                           | 12                         | 11,34      |
| V Si.mobil iz WWI      | 20                           | 20                         | 18,76      |
| Iz WWI v Mobitel       | 12                           | 12                         | 11,34      |
| Iz WWI v Si.mobil      | 20                           | 20                         | 18,76      |

Vir: APEK 2003, APEK 2004, APEK 2005

Kasneje, ko je APEK podprl stališče po zmanjševanju asimetrije ter posledično naložil operaterjem obveznosti postopnega prehoda na simetrično ceno zaključevanja klicev, pa so se učinki le-tega pričeli odražati tudi na samem trgu. Dogajanje na trgu v smislu deležev zaključenega govornega prometa po operaterjih za skoraj 5-letno obdobje (od leta 2006 do 1. četrtertja leta 2010) prikazujemo na Sliki 7.5.

Slika 7.5: Deleži zaključenega govornega prometa po operaterjih za obdobje od leta 2006 do 1. četrtertja leta 2010



Vir: APEK (2007; 2008; 2009a; 2010a).

Opazimo lahko, da se delež zaključenega govornega prometa iz lastnega omrežja v primeru operaterja Mobitel iz leta v leto niža, kar kaže na čedalje manjši delež vseh zaključenih klicev Mobitela iz lastnega omrežja (v letu 2006 je bilo skoraj 66% vseh klicev zaključenih pri Mobitelu iz lastnega omrežja, v letu 2009 pa se je delež zmanjšal na dobrih 46%). Posledično pa se povečujejo deleži zaključenega govornega prometa iz lastnih omrežij v primeru Si.mobila, Tušmobila in T-2. Po drugi strani pa se iz leta v leto nekoliko povečuje delež zaključenega govornega prometa Mobitela, Si.mobila in Tušmobila iz drugih omrežij, čeprav se stanje v zadnjih dveh letih drastično ni spremenilo.

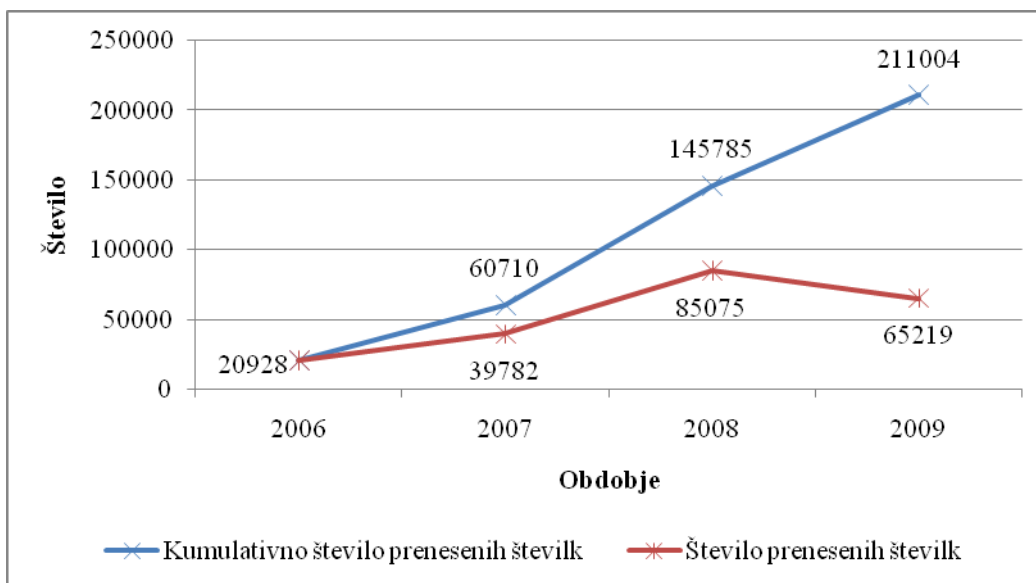
Glede na zgoraj navedene ugotovitve lahko zaključimo, da je začetna vpeljava simetričnih cen za največja operaterja mobilnih storitev, Mobitela in Si.mobila, relativno precej vplivala na porazdelitev deležev zaključenega govornega prometa glede na operaterje. Stanje se je nato postopoma stabiliziralo, mogoče pa je pričakovati ponovno spremembo v deležih zaključenega govornega prometa po operaterjih po uvedbi simetričnih cen tudi v primeru Tušmobila in T-2, vendar bomo na te podatke morali še počakati, saj je rok za uvedbo simetričnih cen tudi v primeru teh dveh operaterjev v letu 2013.

## **7.4 Ostali kazalniki prilagajanja slovenske telefomunikacijske politike**

### **7.4.1 Prenosljivost števil**

Možnost prenosa mobilnih števil med operaterji je uvedel Splošni akt o prenosljivosti števil in so jo s 1. 1. 2006 omogočili vsi operaterji (razen WWI, ki je v tem letu tudi prenehal z delovanjem) na trgu mobilnih telekomunikacij. Namen možnosti prenosa mobilnih števil med operaterji je ponovno tesno povezan s koristmi uporabnikov mobilnih storitev, saj le-ta uporabnikom omogoča enostavnejšo zamenjavo ponudnika mobilnih storitev. Vpeljava prenosljivosti števil se je izkazala za zelo dobrodošlo, kar se kaže tudi v številu prenesenih števil, ki so prikazana na Sliki 7.6.

Slika 7.6: Število prenesenih številk v obdobju od leta 2006 do leta 2009



Vir: APEK (2007; 2008; 2009a; 2010a).

Glede na grafično predstavitev števila prenesenih številk na Sliki 7.6 lahko ugotovimo, da so vpeljavo te možnosti zamenjave ponudnika mobilnih storitev uporabniki sprejeli zelo pozitivno. Že v prvem letu uvedbe te možnosti je namreč kar 20928 uporabnikov preneslo svojo številko k drugemu mobilnemu operaterju, seveda pa je bilo to število iz leta v leto višje. Število prenesenih številk je nekoliko upadlo leta 2009, vendar pa sam trend, ki je prikazan s kumulativnim številom prenesenih številk, kaže na nadaljevanje naraščanja prenesenih mobilnih številk. Opazimo lahko tudi, da so bile od začetka leta 2006 do konca leta 2009 prenesene že 211004 številke.

#### 7.4.2 Gostovanje

Z namenom zagotavljanja čim bolj dostopnega, enotnega in za uporabnike prijaznega trga mobilnih telekomunikacij pa sta, poleg že vseh predstavljenih posegov, Evropski parlament in Svet EU 27. 6. 2007 izdala Uredbo o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti in o spremembah Direktive 2002/21/ES o gostovanju (ES 717/2007). Cilj Uredbe zajema znižanje zelo visokih cen storitev mobilnih telefonskih omrežij, ki jih končni uporabniki uporabljajo pri gostovanju v tujini, predvsem znotraj EU. Evropski parlament in Svet sta namreč ugotovila, da so pretirane maloprodajne cene posledica visokih veleprodajnih (medoperaterskih) cen, ki

jih zaračunava operater tujega gostiteljskega omrežja, ter pogosto tudi visokih maloprodajnih pribitkov, ki jih zaračunavajo domači operaterji (Ul. EU L, 171/32).

Uredba nalaga nacionalnim regulativnim organom, da nadzorujejo regulacijo cen gostovanja za govorne storitve, SMS in prenosa podatkov. Poleg tega pa Uredba določa, da so uporabnikom na voljo jasnejše informacije o cenah, ponudnike mobilnih storitev pa zavezuje, da zagotavljajo brezplačne, uporabnikom prilagojene informacije o maloprodajnih cenah gostovanja, kadar jih ti najbolj potrebujejo. Uporabniki lahko tako brezplačno zaprosijo za informacije o stroških gostovanja prek storitve kratkih sporočil (SMS) ali govornih klicev (Ul. EU L, 171/32).

Čeprav Uredba idealnih cen stroškov gostovanja ne določa, pa z določitvijo ravni cen zagotavlja, da cene gostovanja za govorne storitve niso neupravičeno višje od cen govornih storitev v domačem omrežju. Učinki regulacije cen gostovanja, ki jo je v letu 2007 uvedla Uredba o gostovanju, naj bi se torej kazali v znižanju cen gostovanja za govorne storitve, ki jih za te storitve zaračunavajo operaterji. Glede na to v Tabeli 7.10 podajamo pregled zgornjih mej cen gostovanja za govorne storitve in medoperaterskih tarif, kot jih določa leta 2007 sprejeta Uredba o gostovanju in njene spremembe (Ul EU L, 171/32).

Tabela 7.10: Zgornje meje cen gostovanja (evrotarife) za govorne storitve

|  | Po 27.6.2007                        | Po 30.8.2008                        | Po 30.6.2009                         |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Zgornja meja evrotarife za odhodne klice v EU (maloprodajna cena)</b> | 0,49 € (brez DDV)<br>0,588€ (z DDV) | 0,46 € (brez DDV)<br>0,552€ (z DDV) | 0,43 € (brez DDV)<br>0,516 (z DDV)   |
| <b>Zgornja meja evrotarife za dohodne klice v EU (maloprodajna cena)</b> | 0,24 € (brez DDV)<br>0,288€ (z DDV) | 0,22 € (brez DDV)<br>0,264€ (z DDV) | 0,19 €(brez DDV)<br>0,228€ (z DDV)   |
| <b>Zgornja meja medoperaterske tarife</b>                                | 0,30 € (brez DDV)<br>0,36€ (z DDV)  | 0,28 € (brez DDV)<br>0,336€ (z DDV) | 0,26 € (brez DDV)<br>0,312€ (z DDV)  |
| <b>Zgornja meja tarife za poslano SMS sporočilo</b>                      |                                     |                                     | 0,11 € (brez DDV)<br>0,132 € (z DDV) |
| <b>Zgornja meja tarife za megabajt (MB) prenesenih podatkov</b>          |                                     |                                     | 1,00 € (brez DDV)<br>1,20 € (z DDV)  |

Vir: Ul. EU L, 171/32

Podatki kažejo, da maloprodajna cena klicev pri gostovanju v tujini (podajamo cene brez DDV) od uveljavitve Uredbe o gostovanju do 30. 8. 2008 ni smela preseči 0,49 € na minuto za vse odhodne klice ter 0,24 € na minuto za vse dohodne klice. Poleg tega pa cena medoperaterskih klicev za mednarodno gostovanje ni smela preseči 0,30 € na minuto klica. S 30. 8. 2008 je pričela veljati spremenjena Uredba o gostovanju, ki je maloprodajno ceno odhodnih klicev med gostovanjem znižala na 0,46 €, ceno dohodnih klicev med gostovanjem pa na 0,22 €, medoperatersko ceno klicev za mednarodno gostovanje pa na 0,28 € na minuto klica. Naslednjo spremembo je Uredba uvedla s 1. 7. 2009, ki je zamejila cene pošiljanja SMS sporočil na 0,11 € ter še dodatno znižala cene govornih klicev v mednarodnem gostovanju: ceno odhodnih klicev med gostovanjem na 0,43 €, ceno dohodnih klicev med gostovanjem na 0,19 €, medoperatersko ceno klicev med gostovanjem pa na 0,26 €. Uredba pa predvideva tudi znižanje teh cen, ki naj bi pričele veljati v sredini letošnjega leta (0,39 € za minuto pogovora odhodnega klica, 0,15 € na minuto pogovora dohodnega klica), ter do sredine leta 2011, ko naj bi se cene odhodnih klicev med gostovanjem znižale na 0,35 €, dohodnih klicev pa na 0,11€ na minuto pogovora. Dodatno pa je Uredba o gostovanju določila tudi zgornjo mejo cene za megabajt prenosa podatkov, ki je od 1. 7. 2009 naprej znašala 1,00 €. Ta cena naj bi se v sredini leta 2010 znižala na največ 0,80 €, leta 2011 pa naj bi znašala največ 0,50 € (APEK 2009a; 2010a).

Tabela 7.11: Cene gostovanja v državah EU na dan 1.8.2010 (cene vključujejo DDV)

|                 | <b>Odhodni klici</b> | <b>Dohodni klici</b> | <b>Poslano SMS sporočilo</b> | <b>Prejeto SMS sporočilo</b> | <b>Paketni prenos podatkov</b> |
|-----------------|----------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| <b>Mobitel</b>  | 0,468€/min           | 0,180€/min           | 0,132€/SMS                   | brezplačno                   | 0,002€/kB <sup>a</sup>         |
| <b>Simobil</b>  | 0,468€/min           | 0,180€/min           | 0,132€/SMS                   | brezplačno                   | 0,0025€/kb <sup>a,c</sup>      |
| <b>Debitel</b>  | 0,468€/min           | 0,180€/min           | 0,132€/SMS                   | brezplačno                   | 0,002€/kB <sup>a</sup>         |
| <b>T-2</b>      | 0,468€/min           | 0,180€/min           | 0,100€/SMS                   | brezplačno                   | 0,0018€/kB <sup>a</sup>        |
| <b>Izimobil</b> | 0,468€/min           | 0,180€/min           | 0,132€/SMS                   | brezplačno                   | 0,002€/kB <sup>a</sup>         |
| <b>Tušmobil</b> | 0,4224€/min          | 0,180€/min           | 0,096€/SMS                   | brezplačno                   | 0,0015/kb <sup>b</sup>         |

<sup>a</sup> Interval prenosa podatkov je 100 kB.

<sup>b</sup> Interval prenosa podatkov je 1 kB.

<sup>c</sup> Cena vključuje prenos podatkov v partnerskem omrežju

Vir: Spletne strani operaterjev Mobitel, Si.mobil, Debitel, T-2, Izimobil, Tušmobil (2010).

V kolikšni meri slovenski operaterji pri nujenju storitev mobilne telefonije končnim uporabnikom določila Uredbe o gostovanju upoštevajo, je razvidno iz Tabele 7.11, v kateri prikazujemo cene gostovanja v državah članicah EU na dan 1. 8. 2010 za vsakega operaterja posebej.

Opazimo lahko, da so cene dohodnih klicev med gostovanjem v državah članicah EU pri vseh slovenskih operaterjih enake (0,180€/min), v primeru cen odhodnih klicev med gostovanjem pa prihaja do rahlih razhajanj. Čeprav so cene odhodnih klicev med gostovanjem pri skoraj vseh slovenskih operaterjih enake (0,468€/min), pa pri tem izstopa Tušmobil, ki za minuto odhodnega klica med gostovanjem zaračunava nekoliko manj od konkurenčnih operaterjev (0,4224€/min).

Do podobnih ugotovitev pridemo tudi pri primerjanju cen poslanih SMS sporočil med gostovanjem; medtem ko so cene med štirimi operaterji izenačene (0,132€/SMS), pa nekoliko nižji ceni poslanih SMS sporočil med gostovanjem ponujata T-2 (0,100€/SMS) in Tušmobil (0,096€/SMS). Po enakem vzorcu so oblikovane tudi cene paketnega prenosa podatkov, pri čemer operaterji za kB prenosa podatkov v glavnem zaračunavajo 0,002€, nekoliko nižje cene pa je moč zaslediti pri operaterjih T-2 (0,0018€/kB) in Tušmobil (0,0015€/kB)<sup>45</sup>.

Glede na podane cene v Tabeli 7.11 lahko zaključimo, da so cene gostovanja tako za odhodne in dohodne klice kot tudi za poslana SMS sporočila in prenos podatkov oblikovane po priporočilih Uredbe o gostovanju. O tem poroča tudi Evropska komisija, ki je v svojem 15. implementacijskem poročilu podala podobno ugotovitev (Evropska komisija 2010).

## **8 ZAKLJUČEK**

V pričujoči nalogi smo se ukvarjali z vrednotenjem prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike evropskim smernicam. Na osnovi opisa samega razvoja tehnologij mobilnih telekomunikacij, glavnih tendenc za pričetek uvajanja reform na telekomunikacijskem trgu in opredelitve s tem povezanih glavnih pojmov, ki obsegajo procese liberalizacije, regulacije in deregulacije pa smo nato predstavili tri

---

<sup>45</sup> 1 megabajt (MB) je enak 1024 kilobajtom (kB).

normativne akte, ki v Sloveniji pomenijo prehajanje telekomunikacijskega trga od relativno nereguliranega k reguliranemu, kot to opredeljujejo evropske smernice.

V skladu z opredeljenim metodološkim okvirom smo tako najprej na osnovi deskriptivne analize teh normativnih aktov predstavili in ocenili zakonodajne okvire urejanja področij, ki so najpomembnejša za izvajanje učinkovite regulacije, to so: področje medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa, področje zagotavljanja učinkovite konkurence, področje izvajanja univerzalne storitve in področje regulacije cen.

Rezultati deskriptivne analize normativnih aktov kažejo, da so pomemben korak na področju regulacije medomrežnega povezovanja in operatorskega dostopa k približevanju slovenske telekomunikacijske politike evropski predstavljale reforme prvega slovenskega telekomunikacijskega zakona, ki so zajete v ZTel-1. Področje regulacije zagotavljanja konkurence pa se je evropskim smernicam in direktivam prilagajalo bolj postopno. Medtem ko prvi telekomunikacijski zakon področja konkurence, ni urejal, so nekatere uredbe že bile zajete v njegovem nasledniku. Precej bolj podrobno in v skladu z evropskimi direktivami pa področje zagotavljanja konkurence ureja aktualni Zakon o elektronskih telekomunikacijah. Podobno je potekalo tudi prilagajanje področja regulacije izvajanja univerzalne storitve, pri čemer lahko sledimo napredku od neopredelitve uredb za to področje v ZTel, preko nekaterih uredb v ZTel-1, k precej natančno razdelanim zakonodajnim okvirom regulacije izvajanja univerzalne storitve v ZEKom. Postopoma so normativni okviri tudi vse bolj posegali na področje regulacije cen. Če sta ZTel in ZTel-1 to področje urejala na t.i. temeljni ravni, pa je ZEKom uveljavil regulacijo cen na višji ravni.

Za izvajanje učinkovite regulacije na zgoraj opisanih področjih pa je, glede na evropske direktive, zadolžen nacionalni regulativni organ. Tudi področje zakonskega določanja nalog, vlog in pristojnosti tovrstnih organov se od zakona do zakona spreminja. Če je sprva vlogo, podobno regulativnemu organu, igrala Uprava RS za telekomunikacije, ki je bila državna institucija, pa je ZTel-1 v svojih členih regulativni organ opredelil povsem drugače. Temeljna razlika pa je bila seveda v tem, da je bila ATRP neodvisna organizacija, pristojna za izvajanje učinkovite telekomunikacijske zakonodaje. Aktualni zakon določa APEK za pristojni regulativni organ, ki se v svojih nalogah od svojega

predhodnjika razlikuje predvsem v tem, da le-te zajemajo večjo skrb in delovanje na ravni EU.

Končno pa smo s pomočjo analize delovanja nacionalnih regulativnih organov na omenjenih področjih, ki smo jo okrepili še z različnimi statističnimi podatki, predstavili tudi, kako se je prilagajanje kazalo v samem delovanju tržnih sil mobilnih telekomunikacij. Tako smo najprej ugotovili vse večjo in hitrejšo rast števila gospodinjstev in posameznih uporabnikov mobilnih telekomunikacij, kar kaže na to, da je proces regulacije in liberalizacije ugodno vplival na končne uporabnike (v primeru nezadovoljstva le-teh sklepamo, da se trg ne bi razširil v tako veliki meri). Poleg tega je mogoče zaslediti tudi širjenje trga na strani samih ponudnikov storitev mobilne telefonije. Če je v letu 1991 (glej Tabelo A.1 v prilogi) na slovenskem telekomunikacijskem trgu deloval le en operater, pa je danes na trgu mobilnih telekomunikacij prisotnih kar 6 operaterjev.

Z izvajanjem regulacije na omenjenih področjih pa je mogoče zaslediti tudi premike na teh področjih. Na področju medomrežnega povezovanja je regulativni organ tako uvedel tri nivoje cen medomrežnih povezav, njihovo uspešnost pa izkazuje znižanje cen medomrežnega povezovanja. Tudi na področju zagotavljanja konkurence je mogoče na osnovi opredelitve operaterjev s pomembno tržno močjo ter posledično naloženih obveznosti tem operaterjem zaslediti pozitivne premike v izvajanju regulacije, saj mora regulativni organ s svojim ukrepanjem tržno pomembnim operaterjem pogosto »pristriči krila«. Čeprav ponudniki storitev mobilne telefonije praviloma niso določeni kot izvajalci univerzalne storitve, pa smo pri pregledu njihovega delovanja lahko ugotovili, da storitve, ki so v ZEKom opredeljene kot univerzalne storitve, v veliki meri ponujajo tudi mobilnih operaterji. S tem se kaže predvsem težnja operaterjev po čim boljšemu zadovoljevanju potreb končnih uporabnikov, saj se zavedajo konkurenčnih razmer, ki vladajo na trgu mobilnih telekomunikacij in so posledica prilagoditve slovenske telekomunikacijske javne politike evropski. Končno pa smo lahko ugotovili tudi, da je regulacija na področju cen občutno zmanjšala le-te, pozitivni učinki pa se kažejo v čedalje večjem deležu opravljenega klicnega prometa med mobilnimi uporabniki, tako v smislu govornega prometa kot tudi poslanih SMS in MMS sporočil (glej Sliko A.1 in Sliko A.2 v prilogi).



V diplomski nalogi smo torej prikazali, da lahko učinke prilagajanja slovenske telekomunikacijske javne politike evropski ocenjujemo kot pozitivne predvsem z naslednjih vidikov. Pozitivni učinki se kažejo po eni strani na ravni prilagoditve celotne slovenske zakonodaje, ki je v svoje zakonodajne okvire vključila direktive, podane s strani Evropske unije. Na osnovi pozitivne ocene (med drugim) normativnih aktov je bila Slovenija nenazadnje tudi priznana kot polnopravna članica Evropske unije. Po drugi strani pa se pozitivni učinki kažejo tudi na ravni regulacijskih okvirov za posamezna področja, ki so za izvajanje učinkovite regulacije najpomembnejša. Nenazadnje pa se pozitivni učinki kažejo tudi v samih tržnih kazalcih razvoja in rasti trga mobilnih telekomunikacij, kot tudi širjenja uporabe mobilnih storitev tako z vidika števila uporabnikov kot tudi raznolikih storitev. Evropske smernice so torej povsem pozitivno vplivale na slovenski trg mobilnih telekomunikacij.

Poleg tega pa se za konec ustavimo še pri procesu evropeizacije slovenske telekomunikacijske javne politike. Na osnovi opredelitve procesov liberalizacije, regulacije in deregulacije ter predstavljenega evropskega regulatornega okvira in posledično tudi opisanega poteka prilagajanja slovenske telekomunikacijske zakonodaje slednjemu, lahko rečemo, da je bila v Sloveniji »evropska« telekomunikacijska javna politika integrirana po scenariju hierarhičnega upravljanja. Pri tem smo bili priča negativni integraciji evropskih direktiv v slovenske normativne akte, saj je namen evropske javne politike v primeru telekomunikacijskega trga predvsem izboljševanje njegovega funkcioniranja. S pomočjo izvedene analize pa smo tudi pokazali, da je bil vpliv evropskih smernic na slovenski trg mobilnih telekomunikacij do danes pozitiven.

Čeprav Slovenija velja za industrijsko dokaj razvito državo, pa glede na predstavljene strategije izvajanja procesa evropeizacije javnih politik držav članic o njeni vlogi pri oblikovanju telekomunikacijske javne politike na evropski ravni ne moremo govoriti. Rečemo lahko le, da je njena vloga v procesu evropeizacije še najbližje tretjemu scenariju (*fence-sitting*), torej je ohranila nevtralen položaj in z željo po čimprejšnjemu vstopu v EU prilagodila svoje zakonodajne okvire evropskim smernicam.

## 9 LITERATURA

APEK-Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. 2003. *Letno poročilo 2002*. Dostopno prek: <http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/Letno%20poro%20ilo%202002.pdf> (13. maj 2010).

--- 2004. *Letno poročilo 2003*. Dostopno prek: <http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/letno%20poro%20ilo%202003.pdf> (13. maj 2010).

--- 2005. *Letno poročilo 2004*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/letno\\_porocilo\\_2004.pdf](http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/letno_porocilo_2004.pdf) (13. maj 2010).

--- 2006. *Letno poročilo 2005*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/LETNO\\_POROCILO\\_2005.pdf](http://www.apek.si/sl/datoteke/File/Porocila/LETNO_POROCILO_2005.pdf) (13. maj 2010).

--- 2007. *Letno poročilo 2006*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/sl/datoteke/File/2007/letno%20porocilo/letno\\_porocilo\\_2006-podpisano.pdf](http://www.apek.si/sl/datoteke/File/2007/letno%20porocilo/letno_porocilo_2006-podpisano.pdf) (13. maj 2010).

--- 2008. *Letno poročilo 2007*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/sl/datoteke/File/2008/osebna%20izkaznica/lp2007\\_oddan\\_koncni\\_27\\_03\\_2008.pdf](http://www.apek.si/sl/datoteke/File/2008/osebna%20izkaznica/lp2007_oddan_koncni_27_03_2008.pdf) (13. maj 2010).

--- 2009a. *Letno poročilo 2008*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/datoteke/File/2009/osebna%20izkaznica/Letno%20porocilo\\_090513\\_lektorirano\\_koncno.pdf](http://www.apek.si/datoteke/File/2009/osebna%20izkaznica/Letno%20porocilo_090513_lektorirano_koncno.pdf) (13. maj 2010).

--- 2009b. *Analiza upoštevne trga 7 »Zaključevanje govornih klicev v posamičnih javnih mobilnih telefonskih omrežjih (medoperaterski trg)« s predlaganimi obveznostmi*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/datoteke/File/2009/telekomunikacije/analiza\\_trga\\_7\\_14072009.pdf](http://www.apek.si/datoteke/File/2009/telekomunikacije/analiza_trga_7_14072009.pdf) (24. avgust 2010).

--- 2010a. *Letno poročilo 2009*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/datoteke/File/2010/osebna\\_izkaznica/letno\\_porocilo\\_2009.pdf](http://www.apek.si/datoteke/File/2010/osebna_izkaznica/letno_porocilo_2009.pdf) (13. maj 2010).

--- 2010b. *Poročilo o razvoju trga elektronskih komunikacij za prvo četrtletje 2010*. Dostopno prek: [http://www.apek.si/datoteke/File/2010/TK/cetrletno\\_porocilo\\_Q1\\_2010.pdf](http://www.apek.si/datoteke/File/2010/TK/cetrletno_porocilo_Q1_2010.pdf) (24. avgust 2010).

Bešter, Janez in Nataša Kump. 2004. *Trg telekomunikacij v Sloveniji z vidika politike varstva konkurence*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Börzel, Tanja A. 2001. *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization*. Dostopno prek: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38434,en.pdf> (22. september 2010).

Bulmer, Simon J. in Claudio M. Radaelli. 2004. *The Europeanization of National Policy?* Dostopno prek: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeianisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf> (22. september 2010).

Castells, Manuel, Mireia Fernández-Arvèdol, Jack Linchuan Qui in Araba Sey. 2007. *Mobile communication and society: a global perspective*. Cambridge: MIT Press.

*Debitel*. Dostopno prek: <http://www.debitel.si/> (1. september 2010).

Dunn, N. William. 1994. *Public policy analysis: an introduction. 2nd edition*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Dunnewijk, Theo in Hultén Staffan. 2006. *A Brief History of Mobile Telecommunication in Europe*. Dostopno prek: <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2006/wp2006-034.pdf> (16. julij 2010).

Evropska komisija. 2010. *Progress report on the single European electronic communications market 2009 (15th report)*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/implementation\\_enforcement/annualreports/15threport/comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/comm_en.pdf) in [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/implementation\\_enforcement/annualreports/15threport/sl.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/sl.pdf) (23. avgust 2010).

Evropski parlament in Svet Evropske unije. 2002a. *Direktiva o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju* (2002/19/ES). Ur.l.EU L 108/7. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0019:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2002b. *Direktiva o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev* (2002/20/ES). Ur.l.EU L 108/21. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0020:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2002c. *Direktiva o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve* (2002/21/ES). Ur.l.EU L 108/33. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0021:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2002č. *Direktiva o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami* (2002/22/ES). Ur.l.EU L 108/51. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0022:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2002d. *Direktiva o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij* (2002/58/ES). Ur.l. EU L 201/37. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0058:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2002e. *Direktiva o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve* (2002/77/ES). Ur.l. EU L 249/21. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:02:32002L0077:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2007. *Uredba o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti in o spremembah Direktive 2002/21/ES o gostovanju* (ES 717/2007). Ur.l. EU L 171/32. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:171:0032:0040:SL:PDF> (24. avgust 2010)

--- 2009a. *Uredba (ES) št. 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada*. Ur. L. EU L 337. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:FULL:SL:PDF> (24. avgust 2010).

--- 2009b. *Direktiva 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive o univerzalnih storitvah in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (2002/22/ES), Direktive o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (2002/58/ES) in Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov*. Ur. L. EU L 337. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:FULL:SL:PDF> (24. maj 2010).

--- 2009c. *Direktiva 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive o skupnem regulatornem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/21/ES), Direktive o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (2002/19/ES) in Direktive o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (2002/20/ES)*. Ur. L. EU L 337. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:FULL:SL:PDF> (24. maj 2010).

Farely, Tom. 2006. *Telephone History*. Dostopno prek: <http://www.privateline.com/TelephoneHistory/History1.htm> (15. avgust 2010).

Fink, Carsten. 2003. *An assesment of telecommunications reform in developing countries*. Washington: World Bank, Development Research Group.

Fink Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 9-32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hrovatin, Nevenka. 2000. Regulacija trgov po vključitvi Slovenije v EU. *IB revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije* 34 (3-4): 41-53.

Intven, Hank, ur. 2000. *Telecommunications Regulation Handbook*. Dostopno prek: <http://www.infodev.org/en/Publication.22.html> (30. junij 2009).

- Izi mobil*. Dostopno prek: <http://www.izimobil.si/main.cp2> (1. september 2010).
- Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mobitel*. Dostopno prek: <http://www.mobitel.si/> (1. september 2010).
- RIS-Raba interneta v Sloveniji. 2010. *Eurostat 1998-2008: Št. uporabnikov mobilnega telefona na 100 prebivalcev (mobilna penetracija)*. Dostopno prek: <http://www.ris.org> (22. avgust 2010).
- Schiller, Jochen H. 2003. *Mobile Communications. Second Edition*. Harlow: Pearson Education Limited, Addison-Wesley.
- Scourias, John. 1997. *Overview of the Global System for Mobile Communications*. Dostopno prek: <http://ccnga.uwaterloo.ca/~jscouria/GSM/gsmreport.html#1> (15. avgust 2010).
- Senekovič, Tomo. 2007. *Liberalizacija trga mobilnih telekomunikacij v Sloveniji – primer vega. Diplomsko delo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Simobil*. Dostopno prek: <http://www.simobil.si/> (1. september 2010).
- Statistični urad RS. 2000. *Statistični letopis Republike Slovenije 1999*. Dostopno prek: [http://www.stat.si/letopis/index\\_vsebina.asp?leto=1999&jezik=si](http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?leto=1999&jezik=si) (22. avgust 2010).
- 2003. *Statistični letopis Republike Slovenije 2002*. Dostopno prek: [http://www.stat.si/letopis/index\\_vsebina.asp?leto=1999&jezik=si](http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?leto=1999&jezik=si) (22. avgust 2010).
- 2007. *Statistični letopis Republike Slovenije 2006*. Dostopno prek: [http://www.stat.si/letopis/index\\_vsebina.asp?leto=2006&jezik=si](http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?leto=2006&jezik=si) (22. avgust 2010).
- 2010. *Statistični letopis Republike Slovenije 2009*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/letopis/LetopisPrvaStran.aspx?leto=2009&jezik=si> (22. avgust 2010).
- T-2*. Dostopno prek: <http://www.t-2.net/> (1. september 2010).
- Tušmobil*. Dostopno prek: <http://www.tusmobil.si/> (1. september 2010).
- Vendung, Evert. 2005. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, London: Transaction.
- Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom)*. Ur.l. RS 43/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=48643> (19. december 2009).
- Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-UPB1)*. Ur.l. RS 13/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=78325> (19. december 2009).
- Zakon o sistemih zvez*. Ur. l. SFRJ 41/1988. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO1930.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1930.html) (19. december 2009).

*Zakon o telekomunikacijah* (ZTel). Ur. l. RS 35/1997. Dostopno prek:  
<http://www.uradni-list.si/1/content?id=5172> (19. december 2009).

*Zakon o telekomunikacijah* (ZTel-1). Ur. l. RS 30/2001. Dostopno prek:  
<http://www.uradni-list.si/1/content?id=30706> (19. december 2009).

## **PRILOGA A: Število podeljenih licenc, operaterjev ter deleži poslanih SMS in MMS sporočil**

Tabela A.1: Pregled podeljenih licenc v številkah v obdobju 1991-2009

| <b>Leto</b> | <b>Št. podeljenih licenc</b>                          |
|-------------|---|
| 1991        | 1x NMT (mobitel)                                      |
| 1995        | 1x GSM (mobitel)                                      |
| 1998        | 1x GSM 900 (simobil)                                  |
| 2000        | 2x GSM 1800 (simobil, vega)                           |
| 2001        | 1x UMTS (mobitel)                                     |
| 2006        | 2x UMTS (simobil, T-2), tušmobil kupil vegino licenco |
| 2008        | /   |
| 2009        | /   |

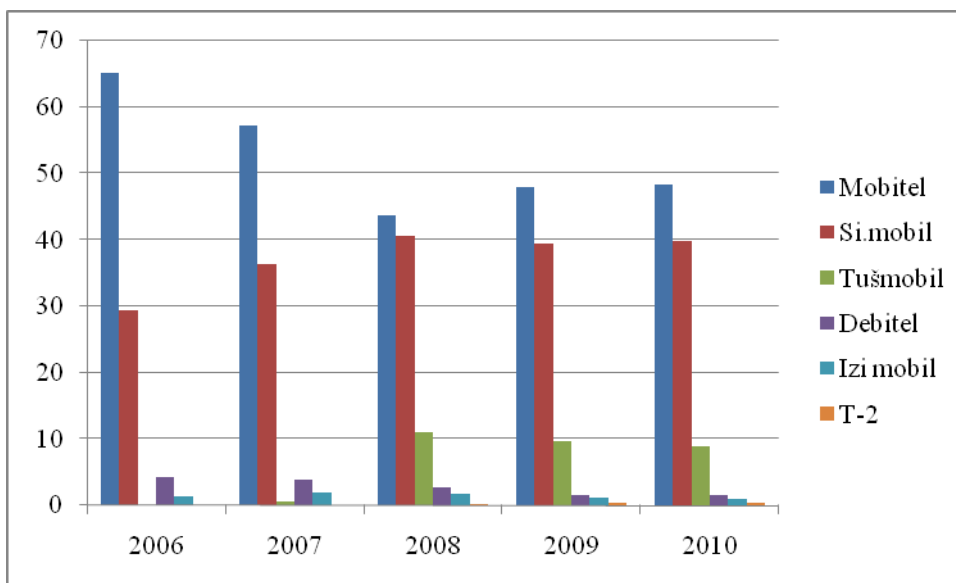
Vir: APEK (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a; 2010a).

Tabela A.2: Pregled operaterjev in ponudnikov storitev v obdobju 1991-2009

| <b>Leto</b> | <b>Št. operaterjev in ponudnikov mobilnih storitev</b>    |
|-------------|---|
| 1991-1997   | 1 (Mobitel)   |
| 1998-2000   | 2 (Mobitel, Simobil) +1 (Debitel)                         |
| 2000-2005   | 3(Mobitel, Simobil,Vega) +1 (Debitel)                     |
| 2005-2006   | 3(Mobitel, Simobil,Vega) +2 (debitel, Izimobil)           |
| 2006-2007   | 2 (Mobitel, Simobil) +2 (Debitel, Izimobil)               |
| 2007-2008   | 3 (Mobitel, Simobil, Tušmobil) +2 (debitel, izimobil)     |
| 2008        | 4 (mobitel, simobil tušmobil, T-2) +2 (debitel, izimobil) |
| 2009        | 4 (mobitel, simobil tušmobil, T-2) +2 (debitel, izimobil) |

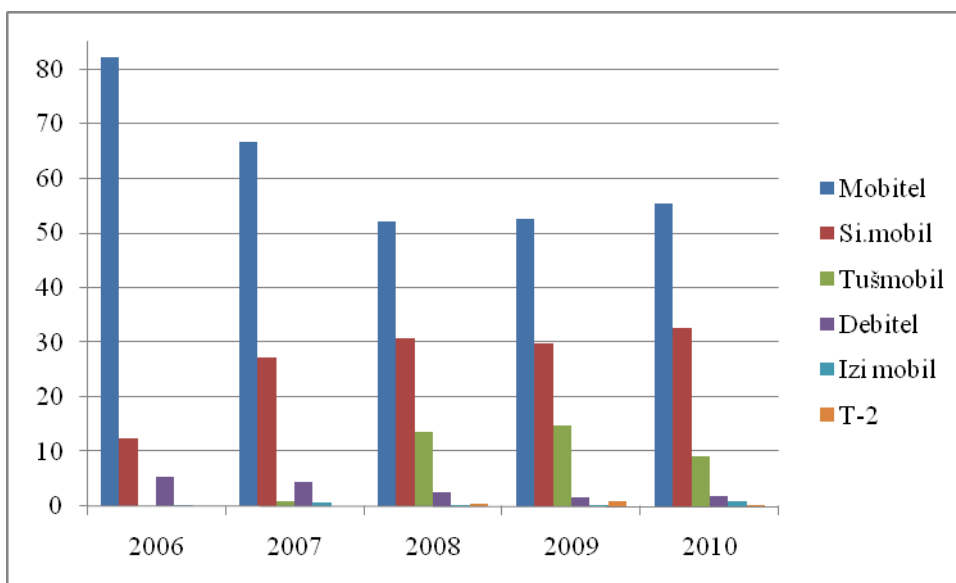
Vir: APEK (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a; 2010a).

Slika A.1: Delež poslanih SMS sporočil v obdobju 2006-2010



Vir: APEK (2007; 2008; 2009a; 2010a).

Slika A.2: Delež poslanih MMS sporočil v obdobju 2006-2010



Vir: APEK (2007; 2008; 2009a; 2010a).