

Naša št.: 0/10-9187 1/18
Vaša št.:
Datum: 23. 8. 2018

Prejeto: 27-08-2018	Sig. z: 10F01
Številka zadeve: 0100-4/2018/15	Pril:
Vred:	
V vrednost:	

Pošta Slovenije d.o.o.
Slomškov trg 10
2500 MARIBOR
telefon: (02) 449 2000
telefaks: (02) 449 2111
e-pošta: info@posta.si
www.posta.si

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
p. p. 418
1001 LJUBLJANA

Pripombe Pošte Slovenije d.o.o. k Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2019 ter predlogom tarif za 2019

Spoštovani,

v skladu z objavo in pozivom na spletni strani Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija), dne 31. 7. 2018, k posredovanju mnenj, pripomb in predlogov k objavljenemu **Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2019 ter predlogom tarif za 2019**, vam v nadaljevanju posredujemo komentar k predlogu Tarife 2019 o plačilih za izvajanje poštних storitev ter Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2019, v delu, ki se nanaša na poštni sektor.

a) Splošno

Pošta Slovenije pozdravlja spremenjen način objave predloga Tarife skupaj s Programom dela in finančnim načrtom, ki subjektom na trgih, ki jih regulira Agencija in so zavezanci za plačilo, omogoča vpogled v načrtovane aktivnosti Agencije za prihodnje leto ter s tem povezane stroške.

Po podrobnem pregledu finančnega načrta pa žal, enako kot prejšnja leta in kljub našim vsakoletnim opozorilom ugotavljamo, da predlagani finančni načrt za leto 2019 na odhodkovnem delu ni pripravljen na način, da bi omogočal enoznačno preveritev usklajenosti načrtovanih stroškov za predvidene aktivnosti po posameznih sektorjih delovanja Agencije, konkretno iz predlaganega finančnega načrta ni mogoče razbrati predvidenih stroškov za delovanje poštnega sektorja ter delež skupnih stroškov, ki je bil aločiran na ta del.

Veljavni *Pravilnik o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštних storitev* (v nadaljevanju: Pravilnik) namreč jasno določa, da:

(1) *Vrednost točke, v kateri so izražena plačila, določi Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije.*

(2) ***Vrednost točke za posamezno vrsto plačila mora agencija določiti tako, da zbrana plačila pokrijejo stroške delovanja tistega dela agencije, ki je pristojen za pošto (v nadaljnjem besedilu: področje pošte), in sorazmernega deleža stroškov delovanja skupnih***



služb agencije glede na število zaposlenih na področju pošte. Pri tem mora upoštevati tudi saldo finančnih sredstev za to vrsto plačila iz preteklega koledarskega leta¹.

b) Pripombe k predlogu tarife 2019

Glede na zgoraj navedeno in upoštevaje dejstvo, da način, na katerega je pripravljen finančni načrt za leto 2019, Pošti Slovenije ne omogoča preveritve upravičenosti predlagane višine tarife (izključiti tudi ni mogoče navzkrižnega subvencioniranja med delovanjem različnih delov Agencije), ocenjujemo, da predlagani dvig tarife ni ustrezno utemeljen in torej upravičen. Poleg tega iz finančnega načrta tudi ni mogoče sklepati, kako so presežki glede na porabljen sredstva alocirani na regulacijo poštnega sektorja iz preteklih let. Agencija namreč v finančnem načrtu 2019 pavšalno navaja, koliko presežkov iz leta 2015 bo porabila za financiranje v letu 2019, pri čemer ne pojasni, kakšni so bili ti presežki po posameznih sektorjih oziroma področjih, na katere se vrednosti tarif nanašajo.

Ne glede na navedeno Pošta Slovenije nasprotuje povišanju vrednosti tarife saj ocenjuje, da ne obstaja stroškovna osnova za plačila Pošte Slovenije, ki bi presežala plačilo iz leta 2018.

Utemeljitev, zakaj Pošta Slovenije ocenjuje, da je vsak dvig tarife, ki bi pomenil plačilo višjega zneska Pošte Slovenije glede na načrtovan Plan dela Agencije za leto 2019 neutemeljen, bo pojasnjen v naslednjem poglavju.

Na tem mestu želimo pojasniti, da splošnemu dvigu stroškov delovanja Agencije v letu 2018 nismo nasprotovali, saj ni povzročil dviga tarife in posledično višjih plačil Pošte Slovenije glede na predhodno leto (iz pojasnil tudi ni bilo mogoče sklepati, kakšen naj bi bil konkreten dvig stroškov delovanja poštnega dela Agencije). Ta okoliščina se je spremenila s finančnim načrtom za leto 2019 s ponovnim dvigom načrtovanih stroškov delovanja Agencije ter posledičnim dvigom tarife (ki naj celo ne bi bil končen) brez jasne alokacije stroškov delovanja posameznih delov Agencije, ki je praktično v enakih delih povzročil dvig vseh tarif (razen tarife 2019 o vrednosti točke za plačilo na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo).

Če Agencija utemeljuje potrebo po novi zaposlitvi ter dvigu stroškov delovanja Agencije na poštnem sektorju z implementacijo Uredbe o čezmejnih paketih oziroma ostalih nalogah, ki niso neposredno povezane z regulacijo Pošte Slovenije in univerzalne storitve, je potrebno predhodno spremeniti način financiranja Agencije, saj nesorazmerno finančno obremenjevanje Pošte Slovenije z opravljanjem nalog Agencije, ki niso neposredno povezane s Pošto Slovenije in njenimi storitvami, predstavlja nedopustno oviranje poslovanja Pošte Slovenije in postavlja Pošto Slovenije v konkurenčno slabši položaj v primerjavi z ostalimi konkurenti na trgu poštnih storitev.

Predlagani dvig tarife za 30,1 % v letu 2019 pomeni za Pošto Slovenije dvig tarife oz. vrednosti točke za 1,68 EUR (s 5,59 EUR na 7,27 EUR), kar pri plačilu 50.000 točk, kolikor znaša vrednost tarife za odločbo za izvajanje univerzalne storitve, pomeni, da se bo strošek Pošte Slovenije povišal za 84.000 EUR v primerjavi z letom 2018. Glede na dejanski delež EBIT v poslovnih prihodkih Pošte Slovenije v obdobju I-VII 2018, ki znaša 4,6 %, to pomeni, da mora Pošta Slovenije zato, da iz izvajanja dejavnosti ustvarila čisti EBIT v višini 84.000 EUR, realizirati za ca. 1,8 milijon EUR več prihodkov, kar pa je v razmerah padajočega trga, tako univerzalne storitve kot

¹ Na tak način načrtujejo stroške tudi ostali nacionalni regulatorji (npr. HAKOM, glej: <https://e-rasprave.hakom.hr/erasprava/public/discussions/487>).

tudi drugih storitev klasične pisne komunikacije, veliko breme. Posledično to pomeni, da bo dvig prispevka za delovanje Agencije imel neposredni negativen učinek na poslovanje Pošte Slovenije.

V nadaljevanju je razviden pregled plačil Agenciji z deleži, ki jih ta plačila predstavljajo v celotnih prihodkih pošte Slovenije v obdobju 2004-2019.

LETO	ZNESEK PRISTOJBINE	POSLOVNI PRIHODKI PS	DELEŽ v %
1	2	3	4=2/3
2004	479.886 €	188.982.399 €	0,25
2005	532.048 €	204.292.818 €	0,26
2006	521.616 €	225.433.176 €	0,23
2007	511.392 €	221.304.971 €	0,23
2008	489.500 €	241.280.354 €	0,20
2009	502.116 €	230.865.761 €	0,22
2010	504.500 €	233.277.715 €	0,22
2011	504.500 €	238.359.551 €	0,21
2012	504.500 €	228.498.551 €	0,22
2013	479.000 €	215.301.942 €	0,22
2014	479.000 €	216.751.025 €	0,22
2015	479.000 €	214.637.906 €	0,22
2016	262.000 €	219.490.757 €	0,12
2017	279.500 €	222.536.855 €	0,13
2018	279.500 €	231.585.090 €	0,12
2019	363.500 €	226.743.267 €	0,16

**Poslovni prihodki za Pošto Slovenije za leto 2018 in 2019 so ocenjeni*

Nujno je upoštevati, da je bil trg poštnih storitev v Sloveniji leta 2011 liberaliziran, zato bi morala Agencija z ustrezno interpretacijo in v sodelovanju s pristojnim ministrstvom spremeniti model financiranja delovanja Agencije, na kar je Pošta Slovenije v zadnjih letih že večkrat pisno opozorila.

Dodaten razmislek je potreben tudi zaradi ureditve financiranja delovanja regulatorja v drugih državah EU, kjer ni redek primer, da je plačilo izvajalca univerzalne poštne storitve navzgor omejeno. V Italiji se lahko izvajalcu naloži plačilo do največ 0,15 % od poštnih prihodkov (ne celotnih prihodkov), za leto 2017 je bil ta odstotek določen v višini 0,14 %. Preneseno na poslovanje Pošte Slovenije bi to v letu 2017 pomenilo 260.556 EUR, kar je manj od dejanskega plačila Pošte Slovenije v tem letu, pri čemer pa je treba dodatno upoštevati tudi dejstvo, da je Italija država s 15-krat večjo površino od Slovenije in ima 30-krat več prebivalcev (61 mio).

V nadaljevanju konkretno ponazarjamo diskriminatornost sedanjega načina financiranja Agencije za izvajanje njenih nalog v poštnem sektorju. Skupni načrtovani znesek plačila Pošte Slovenije za delovanje Agencije naj bi v letu 2019 znašal 363.500 EUR. Skupni znesek pobranih pristojbin poštnega sektorja, ki ga glede na predlog PDFN 2019 načrtuje Agencija v letu 2019, pa znaša 367.571 EUR. Iz tega je mogoče sklepati, da bodo vsi ostali subjekti na trgu poštnih storitev v Sloveniji za delovanje Agencije v letu 2019 plačali zgolj 4.071 EUR (subjekti, ki izvajajo poštne storitve na podlagi obvestila, pa k financiranju Agencije sploh niso zavezani).

Iz Analize trga poštnih storitev² Agencije na drugi strani izhaja, da je v letu 2016 Pošta Slovenije ustvarila samo še 65 % vseh prihodkov iz naslova čistih prihodkov od prodaje vseh izvajalcev poštnih storitev, pri čemer delež Pošte Slovenije upada. Delež vseh ostalih izvajalcev poštnih storitev predstavlja 35 %, od tega izvajalci zamenljive storitve 15 % in izvajalci drugih poštnih storitev 20 %.

² <https://www.akos-rs.si/files/Posta/Novice/2018/Analiza-trga-postnih-storitev-2016.pdf>, stran 9

Glede na izsledke navedene analize in register izvajalcev poštних storitev, ki ga vodi Agencija³ in iz katerega je razvidno, koliko in kateri izvajalci poštних storitev so prisotni na trgu (poleg Pošte Slovenije še 18 izvajalcev), bi morala Agencija pozvati pristojno ministrstvo, da takoj pristopi k spremembi Pravilnika, ki določa 50.000 točk za izvajanje storitev na osnovi odločbe, kar velja le za Pošto Slovenije, in zgolj 40 točk, na podlagi ugotovitvenega sklepa, kar velja za izvajalce zamenljive poštne storitve. Upoštevati je treba tudi sodbo sodišča EU⁴, ki je v zadevi C-2/15 v okviru »Predhodnega odločanja – Direktiva 97/67/ES – člen 9 – Poštne storitve v Evropski uniji – Obveznost prispevka operativnih stroškov regulativnega organa za poštni sektor – Obseg« zavzelo stališče, da je treba poštno direktivo razlagati tako, da lahko obveznost prispevanja k financiranju dejavnosti regulativnih organov velja za vse izvajalce poštних storitev.

Sedaj veljavna ureditev financiranja delovanja Agencije predstavlja neenako obravnavanje subjektov na trgu poštних storitev in nikakor ne pripomore k spodbujanju poštene konkurence ter je v nasprotju z osnovnimi cilji delovanja Agencije. Pošta Slovenije zato pričakuje, da bo Agencija pozvala resorno ministrstvo k urgentni spremembi načina financiranja delovanja Agencije na področju poštne sektorja.

c) Pripombe k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2019

Agencija v Prilogi Tarife povzema predvidene aktivnosti na področju regulacije trga poštних storitev, ki jih podrobneje pojasnjuje v Programu dela za leto 2019 (str. 41-44). V nadaljevanju pojasnjujemo stališče Pošte Slovenije do posameznih načrtovanih nalog, za katere ocenjujemo, da bi jih bilo mogoče izvajati bolj racionalno oziroma navajamo tiste, ki jih v Programu dela ne najdemo, čeprav bi po mnenju Pošte Slovenije bilo nujno, da bi jih Agencija kot regulator trga poštних storitev (ne zgolj Pošte Slovenije) izvajala.

Agencija uvodoma navaja splošne cilje, ki jih zasleduje pri svojem delu na področju regulacije trga poštних storitev v letu 2019:

- zagotavlja zakonsko določeno kakovost univerzalne poštne storitve,
- trajne, dostopne in kakovostne poštne storitve ob ustreznih izjemah od izvajanja univerzalne storitve,
- spodbujala konkurenco na trgu poštних storitev ter
- izvajala nadzor nad izvajanjem ZPSto-2.

Pripomba Pošte Slovenije: Predlagamo, da se pojem »spodbujanje konkurence« nadomesti z ustrežnejšo besedno zvezo »... zagotavljanje pogojev za enakopravno delovanje vseh izvajalcev poštних storitev«, in sicer ne glede na uporabljeno terminologijo prvega odstavka 57. člena Zakona o poštних storitvah iz leta 2010. Pojem spodbujanja konkurence na že sedem let popolnoma liberaliziranem trgu poštних storitev lahko namreč pripelje do napačnega razumevanja, da je vloga Agencije v sprejemanju regulatornih ukrepov, ki lahko vključujejo tudi povsem konkretne stimulacije zgolj enega ali drugega subjekta na trgu, kar pa glede na popolno liberaliziran trg ni ustrezno.

Hrvaški regulator HAKOM ima v svojem programu dela med drugim zapisno: »...ustvarjanje pogojev za enakopravno tržno tekmovanje...«.

³ <https://www.akos-rs.si/postne-storitve?search=search&page=1&storitev=-1&imetnik=-1>, (22.08.2018).

⁴ http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=SL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&doid=185421&occ=first&dir=&cid=114426

Agencija nadalje pojasnjuje, da bo z namenom zagotavljanja univerzalne poštne storitve:

- *na predpisani ravni ugotavljala potrebe in zadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami po zaprtju pošt.*

Pripomba Pošte Slovenije: Agencija s pomočjo zunanjih izvajalcev že od leta 2014 izvaja analizo Zadovoljstva uporabnikov s pogodbenimi poštami in od leta 2018 tudi Raziskavo zadovoljstva uporabnikov po zaprtju kontaktnih pošt. Rezultati vseh do sedaj izvedenih raziskav med posameznimi leti bistveno ne odstopajo. Agencija tudi ne pojasni namena navedenih raziskav in uporabnosti njenih izsledkov. Predlagamo, da se frekvenca izvedbe podaljša na vsaki dve leti, ter da se kritično presodijo vprašanja, ki ne prinašajo dodane vrednosti oziroma niso odraz dejanskega stanja in potreb prebivalstva ter bi jih Agencija lahko v analizi izpustila.

Agencija navaja, da bo z namenom zagotovitve stroškovne naravnosti cen univerzalne storitve:

- *regulirala cene ob upoštevanju načel preglednosti, nediskriminacije in zagotavljanja konkurence,*
- *zagotovila pogoje in cene dostopa do omrežja izvajalca univerzalne storitve ter ločene računovodske evidence izvajalca univerzalne storitve.*

Pripomba Pošte Slovenije: Aktivnost je povezana tudi z izvajalci zamenljivih storitev, ki dostopajo do omrežja Pošte Slovenije in imajo neposredno korist od regulacije, kar predstavlja pomemben argument k spremembi financiranja delovanja Agencije.

V okviru postopka izdaje soglasja k spremembam splošnih pogojev izvajanja univerzalne storitve bo:

- *zagotavljala, da so zadoščene potrebe uporabnikov poštnih storitev in trga ter da je zagotovljena učinkovita konkurenca ob spoštovanju načel preglednosti in nediskriminacije.*

Na področju regulacije ločenega računovodstva bo:

- *pripravila revizijo referenčnega scenarija za neto stroške*

Pripomba Pošte Slovenije: Glede na dejstvo, da je Agencija zahtevo za izplačilo neto stroška za leto 2016, posredovano na Agencijo v letu 2017 zavrgla, predvideni strošek revizije predloženih izračunov v letu 2017 ni nastal. Ta sredstva so tako ostala neporabljena in jih bo Agencija lahko porabila za izvedbo revizije zahtevka, ki ga je Pošta Slovenije na Agencijo naslovila v letu 2018 za leto 2017 (zato ponovno planiranje teh sredstev ni utemeljeno, še posebej upoštevajoč, da se namensko planirana in pridobljena sredstva ne smejo porabiti za drugačne namene).

- *načrtuje pa tudi preveritev razporejanja stalnih in spremenljivih stroškov v računovodskem modelu izvajalca univerzalne storitve*

Pripomba Pošte Slovenije: Agencija je način razporejanja stalnih in spremenljivih stroškov presojala skupaj z modelom, katerega sestavni del so bila tudi pojasnila glede razporejanja stroškov. Pošta Slovenije načina razporejanja stroškov od potrditve oz. izjave o skladnosti modela v letu 2015 ni spreminjala, zato ne vidi potrebe po alokaciji sredstev za ta namen.

Prav tako bo Agencija zagotovila:

- *vodenje uradne evidence izvajalcev poštnih storitev*

Pripomba Pošte Slovenije: Na tem mestu gre dejansko za administrativno aktivnost, ki glede na statičnost registra ne predstavlja bistvene časovne in posledično finančne obremenitve Agencije. Ob tem pa bi Pošta Slovenije želela opozoriti na dejstvo, da je na trgu zaznati kar nekaj izvajalcev poštних storitev, ki niso vpisani v Registru Agencije. V tem smislu Pošta Slovenije predlaga Agenciji, da okrepi svojo zakonsko vlogo in proaktivno ugotavlja izvajalce na trgu in jih v primeru, da niso izvedli svoje zakonske obveznosti vpisa v register, v skladu z določbami členov poglavja XIV. Nadzor in odločanje o prekrških, Zakona o poštних storitvah, tudi ustrezno sankcionira. Pošta Slovenije tudi poudarja, da je aktivnost povezana z vsemi subjekti na trgu poštних storitev in ne zgolj s Pošto Slovenije.

- *pridobivanje (statističnih) podatkov,*

Pripomba Pošte Slovenije: Pošta Slovenije ugotavlja, da so podatki o poštнем sektorju, ki jih objavlja Agencija v primerjavi z ostalimi sektorji, zastareli. Zadnji objavljeni podatki se nanašajo na leto 2016. Pošta Slovenije poziva Agencijo k ažurnejši, morebiti standardizirani objavi podatkov o razvoju poštnega sektorja vsaj enkrat letno z največ trimesečnim zamikom. Zgolj na ta način bo lahko Agencija ustrezno reagirala v primeru bistvenih sprememb na trgu poštних storitev.

- *prvič tudi v skladu z določili nove Uredbe o storitvah čezmejne dostave paketov ter le-te posredovala Evropski komisiji ter pripravila letne analize trga poštних storitev za ugotavljanje stanja in sprememb na trgu poštних storitev v Republiki Sloveniji,*
- *s pregledom razvoja trga in vplivov na trg, povzročenih z ukrepi agencije, zakonskimi spremembami ali zgolj s spremembami v okolju.*

Pripomba Pošte Slovenije: Agencija vsako leto pri zunanjem izvajalcu naroči izvedbo treh oz. štirih analiz (kar glede na Plan dela načrtuje tudi v letu 2019), ki pa žal niso vsebinsko zastavljene na način, da bi Agencija z njimi pridobila potreben vpogled v dogajanje na trgu poštних storitev in dejanske potrebe končnih uporabnikov. Poleg tega je naročanje periodičnih analiz brez dejanskega učinka na prihodnjo regulacijo na podlagi (seveda strokovno argumentiranih konkretnih pridobljenih odgovorov) neracionalna poraba sredstev. Kot primer dobre prakse naj navedemo pristop Irskega regulatorja ComReg, ki je v letih 2013, nato pa še v letih 2015/16 naročil analize sprememb v poštнем sektorju in pričakovanj končnih uporabnikov. Na podlagi ugotovitev analiz je predlagal triletno strategijo regulacije poštnega sektorja. V skladu s sprejeto strategijo je pristopil k spremembi regulatornega okvirja⁵. Predlagamo prevetritev analiz na način, da bodo zagotovljene relevantne informacije, ki so dejansko potrebne za delovanje Agencije in regulacijo trga.

- *Z izvedbo primerjalne analize cen in kakovosti izvajalcev poštних storitev pa si bo agencija prizadevala povečati obveščenost končnih uporabnikov in zainteresirane javnosti o izbiri na trgu poštних storitev.*
- *Na mednarodnem nivoju bo agencija aktivna v okviru združenja evropskih regulatorjev (ERGP).*
- *V okviru spodbujanja konkurence bo agencija izvedla konkurenčno-pravno analizo napovedanih sprememb dostopa do omrežja.*
- *V letu 2019 načrtuje agencija tudi 10 preventivnih nadzorov.*

Pripomba Pošte Slovenije: Vse zgoraj navedene aktivnosti so povezane z vsemi subjekti na trgu poštних storitev in ne zgolj s Pošto Slovenije.

⁵ Glej ComReg: <https://www.comreg.ie/industry/postal-regulation/research/>.

Agencija med drugim navaja, da načrtuje pripravo analize za morebitno spremembo Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve.

Pripomba Pošte Slovenije: Pošta Slovenije že več let opozarja, da so se razmere na trgu poštne storitve tako spremenile, da postaja izvajanje univerzalne poštne storitve predpisanega obsega in kakovosti za izvajalca vedno večje breme. V tej luči je potrebno sistematično in brez odlašanja pristopiti k celostni prenovi zastarelih podzakonskih aktov, in to ne glede na to, kdaj bo resorno ministrstvo izvedlo načrtovane spremembe Zakona o poštne storitvah, ki ga napoveduje že več let. Tej nalogi bi po mnenju Pošte Slovenije Agencija morala nameniti več pozornosti in v sodelovanju z ministrstvom izoblikovati tudi sodobno strategijo razvoja poštne dejavnosti do leta 2022, kar bi v poslovanje subjektov na trgu vneslo tudi določeno stopnjo regulativne predvidljivosti, skladne s siceršnjimi trendi regulacije v EU prostoru.

Za dodatna pojasnila smo na voljo.

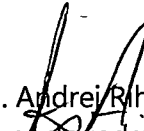
Lepo vas pozdravljamo.

Pripravila:

mag. Karmen Lebe Grajč



mag. Boris Novak
generalni direktor



mag. Andrej Rihter
član posloводства

Vinko Filipič, univ. dipl. ekon.
član posloводства

