



APEK

Agencija za pošto in elektronske
komunikacije Republike Slovenije

Vpliv liberalizacije na trg poštних storitev v Republiki Sloveniji po 1. januarju 2011

Ljubljana; februar 2012

Vsebina:

Liberalizacija trga poštnih storitev v Republiki Sloveniji	3
Razlog za izvedbo raziskave	3
Metodologija in vzorec raziskave	3
Ugotovitve raziskave	4
1. Osnovna dejavnost in zaposlovanje.....	4
2. Seznanjenost z liberalizacijo trga poštnih storitev	5
3. Seznanjenost s konceptom izvajanja t.i. zamenljivih poštnih storitev in problemi s katerimi se srečujejo	5
4. Seznanjenost z možnostjo izvajanja univerzalne poštne storitve	6
5. Vpliv liberalizacije na trg poštnih storitev.....	7
6. Vloga agencije pri regulaciji trga poštnih storitev.....	7
7. Načrti za prihodnost.....	8

Liberalizacija trga poštnih storitev v Republiki Sloveniji

Od 2. avgusta 2009 je v Republiki Sloveniji v veljavi nov Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-2), ki vsebinsko zasleduje načela, ki izhajajo iz Poštne Direktive 2008/6/ES, zlasti načelo nediskriminacije, preglednosti in sorazmernosti. Cilji ZPSto-2 so zagotavljanje izvajanja kakovostne in dostopne univerzalne poštne storitve najmanj petkrat tedensko za vse prebivalce Republike Slovenije brez diskriminacije ter njeno financiranje, varstvo pravic uporabnikov in spodbujanje učinkovite konkurence na trgu poštnih storitev.

Omenjeni cilji so zastavljeni zaradi popolnega odprtja trga poštnih storitev, ki se je v Republiki Sloveniji zgodil 1. januarja 2011. Najpomembnejša sprememba, je odprava ekskluzivne pravice izvajanja rezerviranih poštnih storitev (prenosa poštnih pošilk lažjih od 50 g in cenejših od dvainpolkratnika cene prenosa poštne pošiljke korespondence standardne kategorije prve težnostne stopnje), ki jih je lahko izvajala le Pošta Slovenije d.o.o. S tem je liberaliziran še zadnji segment poštnih storitev, kjer je omogočeno delovanje tudi drugih izvajalcev poštnih storitev.

Temeljni cilji nove ureditve na področju poštnih storitev so postali: kakovostna univerzalna pošta storitev, odprto tržišče, visoka kakovost, standardizacija produktov in storitev ter konkurenčnost v skladu z dogovorjenimi pravili.

Razlog za izvedbo raziskave

Cilji delovanja Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) so predvsem zagotavljanje univerzalne storitve, varstvo pravic uporabnikov in spodbujanje konkurence na trgu poštnih storitev. V okviru ciljev agencija spremlja kakovost in način izvajanja univerzalne poštne storitve, dostop do poštnega omrežja, splošne pogoje in oblikovanje cen izvajalca univerzalne storitve, prepoved subvencioniranja in vodenje računovodstva izvajalca univerzalne storitve. Agencija deluje pregledno in zagotavlja, da v podobnih okoliščinah ni diskriminacije med izvajalci poštnih storitev.

V skladu s tem se je agencija odločila, da v sodelovanju z agencijo Ninamedia d.o.o., ki je bila izbrana na podlagi najugodnejše ponudbe, izvede kvalitativno raziskavo o morebitnih posledicah liberalizacije trga poštnih storitev v Republiki Sloveniji, z namenom ugotoviti osveščenost izvajalcev poštnih storitev s samim stanjem trga poštnih storitev ter na podlagi prejetih odgovorov pridobiti koristne informacije za nadaljnje aktivnosti agencije k spodbujanju konkurenčnega okolja.

Metodologija in vzorec raziskave

Kvalitativna raziskava je potekala med 16. novembrom in 12. decembrom 2011, izvedena pa je bila na način poglobljenih intervjujev s predstavniki izvajalcev poštnih storitev, ki jih agencija vodi v svoji Uradni evidenci izvajalcev poštnih storitev, z izjemo Pošte Slovenije d.o.o.

V raziskavo je bilo vključenih 16 izvajalcev poštnih storitev, od katerih je šestim (6) agencija izdala ugotovitveni sklep, ker izvajajo t.i. zamenljive poštne storitve¹ (v nadaljevanju: ugotovitveni sklep).

¹ Izvajalci zamenljivih poštnih storitev, izvajajo namreč takšne storitve, ki jih je mogoče z vidika uporabnika šteti za storitve, ki spadajo v nabor univerzalne poštne storitve, saj so v zadostni meri medsebojno zamenljive z univerzalno pošto storitvijo. Ti

Izvajalci zamenljivih poštних storitev, ki so bili vključeni v raziskavo, so bili naslednji:

	Ime izvajalca	Sodelovanje v raziskavi
1	CETIS d.d.	DA
2	DIMIKARSTVO DOVRTEL, d.o.o.	DA
3	EPPS, d.o.o.	DA
4	INFORMATIKA d.d.	DA
5	KRO, d.o.o.	DA
6	MAKSMAIL d.o.o.	DA

Izvajalci poštних storitev, ki ne izvajajo t.i. zamenljivih poštних storitev, zato s strani agencije za izvajanje svojih storitev ne potrebujejo ugotovitvenega sklepa, vendar so o izvajanju poštних storitev vnaprej obvestili agencijo, ki jih je vpisala v uradno evidenco in so bili vključeni v raziskavo, so naslednja podjetja:

	Ime izvajalca	Sodelovanje v raziskavi
1	ACK d.d.	NE
2	BUSINESS EXPRESS d.o.o.	DA
3	CITY EXPRESS d.o.o.	DA
4	DHL Ekspres (Slovenija), d.o.o.	NE
5	DPD d.o.o.	DA
6	EKSPRESNA DOSTAVA d.o.o.	NE
7	GENERAL LOGISTICS SYSTEMS d.o.o.	NE
8	SPEED IN, d.o.o.	DA
9	TNT Express Worldwide d.o.o.	NE
10	UPS Adria (S) Ekspres d.o.o.	NE

V raziskavi je sodelovala deset izvajalcev poštних storitev, med njimi vseh šest, ki izvajajo t.i. zamenljive poštne storitve. Razlogi za nesodelovanje drugih izvajalcev so bili različni, v večini primerov pa ti izvajalci delujejo na segmentu trga, ki je bil tudi do 1.1.2011 liberaliziran (predvsem prenos paketov z dodano vrednostjo).

Ugotovitve raziskave

Ugotovitve raziskave so v nadaljevanju dokumenta podane glede na zastavljene sklope vprašanj in odgovore sodelujočih v raziskavi.

1. Osnovna dejavnost in zaposlovanje

Izmed šestih izvajalcev poštних storitev, ki imajo pridobljen ugotovitveni sklep, je le eno kot osnovno dejavnost navedlo prenos poštних pošiljk, štirje kot glavno izvajajo tiskarsko dejavnost, eden pa dejansko še ne izvaja poštних storitev. Ostali štirje izvajalci poštних storitev, ki so sodelovali v raziskavi, so kot glavno dejavnost navedli izvajanje poštних storitev.

izvajalci imajo tudi omogočen dostop do poštne infrastrukture ali storitev iz nabora univerzalne poštne storitve (t.i. dostop do poštnega omrežja družbe Pošta Slovenije d.o.o.).

Podjetja, kjer je osnovna dejavnost tiskarstvo, imajo v povprečju večje število zaposlenih kot ostali, vendar se tam s pošto dejavnostjo ukvarja malo število zaposlenih. Pri ostalih izvajalcih se število redno zaposlenih oseb giblje med 10 in 43, pri čemer pa nekatera podjetja zaposlujejo podizvajalce in občasno tudi študente. Eden izmed izvajalcev ima redno zaposleno le eno osebo, z možnostjo dodatnega zaposlovanja.

2. Seznanjenost z liberalizacijo trga poštних storitev

Določila in zahteve ZPSto-2 pozna sedem izvajalcev poštних storitev, dva se o tem nista opredelila, eden pa zakona ne pozna dovolj podrobno. Večina podjetjih je seznanjena z liberalizacijo trga poštних storitev, tako z datumom pričetka kot tudi določenim posledicam le-te, npr. odprave ekskluzivne pravice Pošte Slovenije pri prenosu pisemskih pošilk lažjih od 50g in možnostjo izvajanja univerzalne poštne storitve s strani večjega števila izvajalcev ali pa zgolj na določenem geografskem območju.

Večina izvajalcev ima določene pridržke v zvezi z liberalizacijo in njenimi pozitivnimi učinki, saj so mnenja, da ima Pošta Slovenije še vedno dokaj monopolen položaj na trgu poštних storitev.

Izvajalci so izrazili tudi kritičen pogled na vsebino Splošnih pogojev za dostop do poštnega omrežja družbe Pošta Slovenije d.o.o. (v nadaljevanju: splošni pogoji), ki naj bi jim oteževali poslovanje.

3. Seznanjenost s konceptom izvajanja t.i. zamenljivih poštних storitev in problemi s katerimi se srečujejo

Od sodelujočih v raziskavi štirje te storitve že izvajajo, štirje so s konceptom seznanjeni, a storitev ne izvajajo, dva izvajalca pa nista seznanjena z možnostjo izvajanja t.i. zamenljivih poštних storitev.

Izvajalci poštних storitev se pri svojem poslovanju srečujejo s podobnimi težavami, predvsem z visokimi stroški poslovanja in nizkimi cenami storitev. Mnenja so, da ima Pošta Slovenije s svojim razvejanim poštним omrežjem in tradicijo še vedno monopolen položaj, tako da se uporabniki težko odločajo za konkurenco.

Problemi, ki so jih v povezavi z izvajanjem t.i. zamenljivih poštних storitev izpostavili izvajalci poštних storitev, so naslednji:

- Težave pri komunikaciji s Pošto Slovenije.
- Težave pri izpolnjevanju, po njihovem mnenju nejasnih kriterijev, zapisanih v splošnih pogojih, še posebej:
 - zahteva po vnaprejšnji najavi oddanih pošilk, saj je le-to težko vnaprej predvideti, predvsem ko gre za manjše stranke in fizične osebe;
 - neustrezna zadnja ura oddaje pošilk, saj so zaradi poslovnega časa svojih strank zaradi tega močno omejeni pri svojem delovanju;
 - označevanje vrste dostopa na pošilkah, saj naj bi to oteževalo prehode med dostopi, in sicer v primeru različnega števila poštних pošilk.
- Nepravilno se jim zdi dejstvo, da je zgolj Pošta Slovenije oproščena plačila DDV za izvajanje univerzalne poštne storitve, saj ji le-to predstavlja veliko prednost pri javnih razpisih, še posebej z uporabniki poštних storitev, ki niso zavezanci za DDV (npr.

državna in javna uprava, fizične osebe, itd.), kar že v osnovi omogoča nižjo ceno ponujene storitve.

- Težave pri dostopu do poštnih pošilk, ki jih morajo dostaviti v jutranjem času, pri tem pa so vezani na odpiralne čase poštnih enot in s tem povezano dokajšnjo zamudo pri dostavljanju pošilk.
- Dodatno težavo predstavljajo tudi izvajalci poštnih storitev, ki jim to ni osnovna dejavnost, saj lahko prihodke iz osnovne dejavnosti prelivajo v poštne storitve in s tem dosegajo nižje cene od konkurentov, ki jim je izvajanje poštnih storitev osnovna dejavnost.
- Izpostavljen je bil problem carine in njihove politike takojšnjega plačila stroškov, kar jih dela nekonkurenčne pri strankah, ki pričakujejo daljši rok plačila.
- Med podjetji, ki so sodelovala v raziskavi, se jih je večina že srečala s pojavom predatorskih cen, nekateri so navedli tudi konkretne primere. Pri tem so mnenja, da so nizke cene storitev Pošte Slovenije posledica pretakanja dobička iz naslova izvajanja storitev izven nabora univerzalne poštne storitve.
- Nelogičnost izvajanja t.i. zamenljivih poštnih storitev s strani hčerinske družbe Pošte Slovenije.

4. Seznanjenost z možnostjo izvajanja univerzalne poštne storitve

ZPSto-2 določa, da je univerzalna storitev trajno, redno in nemoteno izvajanje ene ali več s tem zakonom določenih poštnih storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali na njenem delu po cenah, dostopnih za vse uporabnike poštnih storitev. Kot univerzalna storitev se izvajajo naslednje poštne storitve:

1. sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava poštnih pošilk do mase 2 kg,
2. sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava poštnih paketov do mase 10 kg,
3. storitev priporočene in vrednostne poštne pošiljke in
4. prenos poštnih pošilk za slepe in slabovidne.

Agencija lahko imenuje enega ali več izvajalcev univerzalne storitve za celotno ozemlje Republike Slovenije. Agencija lahko imenuje različne izvajalce univerzalne storitve za zagotavljanje različnih delov univerzalne storitve in za pokrivanje različnih delov ozemlja Republike Slovenije, pri čemer mora zagotoviti, da se ne prekrivajo obveznosti univerzalne storitve.

Večina sodelujočih v raziskavi je seznanjena z možnostjo izvajanja univerzalne storitve, a zgolj dva izvajalca poštnih storitev sta izkazala interes za izvajanje te storitve na določenem geografskem področju, pri čemer je eno podjetje v preteklosti že želelo izvajati univerzalno storitev na tak način, a je bilo s strani Pošte Slovenije zavrnjeno. Izvajalci so kot največjo oviro navedli prednost Pošte Slovenije zaradi razvejanosti njenega poštnega omrežja, v prihodnosti pa pričakujejo določen interes za izvajanje univerzalne poštne storitve le v urbanih področjih ter precej manjši interes za ruralna področja.

Možnost izvajanja zgolj določenih storitev iz nabora univerzalne storitve je med izvajalci poznana, vendar je le eno podjetje izkazalo interes za takšno dejavnost, težave pa vidijo v enakih razlogih kot v primeru izvajanja na določenem geografskem področju. Podjetja enako razmišljajo tudi v primeru kombiniranja obeh elementov izvajanja univerzalne storitve.

Univerzalno poštno storitev do maja leta 2013 izvaja Pošta Slovenije, interes za izvajanje te storitve so izkazala štiri podjetja, kjer kot glavni razlog za to navajajo dejstvo, da bo za izvajanje univerzalne storitve takrat interes izkazala tudi konkurenca, pri čemer pa se bodo vsi srečali z isto težavo, to je vzpostavitev lastnega poštnega omrežja.

5. Vpliv liberalizacije na trg poštних storitev

Večina sodelujočih v raziskavi je mnenja, da večjih sprememb na trgu poštних storitev, kot posledica liberalizacije, trenutno še ni zaznati, pričakovati jih je moč šele v prihodnjih letih. Tudi v sami organizaciji dela ali številu zaposlenih podjetja sprememb trenutno ne pričakujejo, se pa zavedajo, da bodo spremembe potrebne v prihodnosti.

Izvajalci poštних storitev ne pričakujejo občutnega povečanja konkurence na trgu poštних storitev, saj je položaj Pošte Slovenije še vedno izredno močan, se pa bo, po njihovem mnenju, na trgu poštних storitev povečalo število samostojnih podjetnikov in manjših podjetij, ki bodo svojo dejavnost usmerila na izvajanje zgolj določenih storitev.

Medtem pa predstavlja za izvajalce poštних storitev, ki imajo pri agenciji pridobljen ugotovitveni sklep liberalizacija predvsem znižanje stroškov in posledično nižje cene njihovih storitev.

Med izvajalci, ki so sodelovali v raziskavi, zgolj izvajalci, ki imajo pridobljen ugotovitveni sklep, kažejo interes za prenos pisemskih pošilk mase do 50g, saj večina njih že sedaj izvaja to storitev, medtem ko ostali izvajalci poštних storitev ne nameravajo svoje dejavnosti širiti v to smer. Prenos te vrste pošilk izvajajo že sedaj, vendar le z dodano vrednostjo.

Mnenja glede vpliva liberalizacije na kakovost izvajanja poštних storitev so deljena. Polovica izvajalcev meni, da se kakovost ne bo spreminjala, ostali so mnenja, da bo učinek pozitiven, pri čemer pa so izpostavili nujnost upoštevanja zakonodaje in sprejetih standardov. Pozitivne učinke je pričakovati tudi zaradi tehničnih izboljšav procesov prenosa poštних pošilk (npr. sledenje pošilk). Liberalizacija bi po njihovem mnenju morala vplivati tudi na cene storitev, saj bi se le-te morale postopoma zniževati. Eden izmed izvajalcev je izpostavil tudi zaposlovanje nekvalificiranega kadra (npr. študentov) s strani Pošte Slovenije, kar naj bi negativno vplivalo na kakovost storitev.

6. Vloga agencije pri regulaciji trga poštних storitev

Izvajalci poštних storitev so vlogo agencije pri regulaciji trga poštних storitev ocenili kot pozitivno, pogrešajo pa več medsebojnih stikov in komunikacije. Izvajalci poštних storitev so navedli vrsto predlogov za spremembe pri regulaciji trga poštних storitev, in sicer:

- regulacija cen z določitvijo spodnje meje;
- nadzor in kontrola poslovanja Pošte Slovenije;
- poročanje o poslovnih rezultatih in s tem posledično večja transparentnost;
- vzpostavitev enotnih kriterijev za vse izvajalce poštних storitev;
- omejitev monopolnega položaja Pošte Slovenije;
- večji nadzor nad vsebino, zahtevami in izvedbo splošnih pogojev;
- vzpostavitev kontrole nad poslovanjem izvajalcev in njihovih cenovnih politik (prenizke cene storitev);

- možnost pritožbenega postopka v primeru suma nepravilnega poslovanja;
- vzpostavitev strožjih pravil glede vsebine poštnih pošilk, saj se po njihovem mnenju ne upošteva definicije poštne pošiljke;
- omejitev števila izvajalcev poštних storitev s pridobljenim ugotovitvenimi sklepom;
- omogočiti izvajanje dostopa do omrežja, upoštevajoč ustrezne ure poslovanja;
- preveč izvajalcev poštних storitev, katerih glavna dejavnost je tiskarstvo.

Izvajalci poštних storitev si želijo več sestankov z agencijo ter ogledov le-te na terenu, z namenom preverjanja znanja in delovne opreme izvajalcev poštних storitev. Agencija ima po njihovem mnenju premalo pristojnosti.

7. Načrti za prihodnost

Izvajalci poštних storitev so si za prihodnost zadali naslednje cilje:

- širjenje svoje dejavnosti in ponujanje celovitejših storitev;
- ožja usmeritev v določen segment storitve, ki jo že izvajajo (npr. logistične dejavnosti);
- upoštevanje želja in zahtev uporabnikov poštних storitev;
- uvajanje tehničnih izboljšav delovnih procesov (npr. sledenje pošilk);
- uvajanje elektronskih poštних storitev.

Podjetja se zavedajo svoje prednosti v manjšem obsegu poslovanja in izvajanju specializiranih storitev ter s tem boljši usmerjenosti k željam in potrebam uporabnikov. Mnenja so, da se bodo količine prenesenih pošilk v prihodnosti zmanjšale, kar pomeni zmanjšanje obsega dela, tako za Pošto Slovenije, kot za izvajalce poštних storitev, ki imajo pridobljen ugotovitveni sklep agencije.

Prihodnost je po mnenju anketiranih negotova, pričakujejo dodatno znižanje cen svojih storitev ter tudi morebitno poslabšanje kakovosti poštних storitev.