

Naša št.: PI/4897/2-20
Vaša št.: 0073-8/2020
Datum: 1. 7. 2020

Pošta Slovenije d.o.o.
Divizija Pisma
Slomškov trg 10
2500 MARIBOR
T: (02) 449 2124
E: info@posta.si
www.posta.si

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS

Poslano na:
info.box@akos-rs.si

ZADEVA: Pripombe, predlogi in dopolnitve k predlogu Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve

V skladu z vabilom zainteresirani javnosti (opravilna številka 0073-8/2020) Agencije za komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju: Agencija), vam do predpisanega roka posredujemo pripombe, predloge in dopolnitve k predlogu Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve (v nadaljevanju: Splošni akt).

Pošta Slovenije (v nadaljevanju: Pošta) želi s pripombami, predlogi in dopolnitvami zagotoviti večjo regulativno predvidljivost – to je tudi želja Agencije, ki je razvidna iz vabila, transparentnost in učinkovitost regulatornega okvirja, ki bo med drugim olajšala delo tudi Agenciji in ji omogočala hitrejša odločanja ter revizijo pripravljenih izračunov neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve.

Na tem mestu Pošta navaja, da je pripravila izračune neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve že za leta 2016, 2017 in 2018. Agencija je izračun za leto 2016 zavrгла kot neustrezen in nepravilen V zvezi s tem teče postopek pred upravnim sodiščem. Izračun za leto 2017, ki je bil vsebinsko enak, kot izračun za leto 2016, je Agencija obravnavala, pri čemer kljub tehtnim argumentom Pošte, ki so bili podprti tudi s strani neodvisnega presojevalca Copenhagen Economics ter skladni z določili trenutno veljavnega Splošnega akta (Uradni list RS, št. 47/10) ter Zakona o poštah in poštah (ZPSto-2) in Direktive 2008/6/ES, po mnenju Pošte ni upoštevala osnovnih zakonitosti izračuna in je priredila referenčni scenarij (simulacijo poslovanja) ter ostale parametre izračuna na način, ki nima realne osnove. Po mnenju Copenhagen Economics, bi bile potrebne naslednje izboljšave izračunov, ki jih je uporabila Agencija:

»AKOS-ova ocena temelji na izgradnji referenčnega modela, kar je konceptualno prav in v skladu s priporočeno metodologijo za izračun neto stroškov, tj. komercialnim pristopom.

Vendar AKOS v referenčnem scenariju izvede tudi popravke, ki niso skladni z ekonomskimi dokazi, teorijo in regulatorno prakso. Posledično je oceno neto stroškov mogoče izboljšati na različne načine (priporočila Copenhagen Economics):

Prvič, opredelite ekonomsko preverjanje, vključno z enačbo neto stroškov, tako da bo skladno s Prilogo 1 direktive o poštah in poštah. Iz razlogov, navedenih v Poglavju 1 in Poglavju 2, in tudi zato ker je po našem mnenju skladen tako z Zakonom o poštah in poštah kot Splošnim aktom (zlasti s prvo točko 5. člena Splošnega akta, v skladu s katero se zahteva uporaba smiselnega referenčnega scenarija oz. simulacije poslovanja) priporočamo uporabo komercialnega pristopa.



Drugič, pri izračunu upoštevajte učinke posrednih prihodkov. To vključuje vpliv neuniverzalnih storitev na prihodke in dejstvo, da bi Pošta ohranila določene prihodke, tudi če bi poštni urad zaprl, saj bi se stranke preusmerile na drugo najbližjo pošto.

Tretjič, v izračun neto stroškov vključite stroške upravljanja.

Četrtič, primerni dobiček izračunajte tako, da strošek kapitala, ki ustreza WACC, pomnožite s sredstvi.

Petič, tako kot narekuje ERGP in najboljša regulatorna praksa, pri oceni cene in stroškov USO in samega povpraševanja po USO vključite tudi učinke oprostitve DDV.«

Prav tako še ni znan rezultat izračuna neto stroška za leto 2018, ki ga je Pošta Agenciji posredovala v mesecu juniju 2019, kar pomeni, da Agencija izračune preverja že eno leto, kar je po mnenju Pošte obdobje, ki je bistveno predolgo za odločanje in bi ga bilo treba v prihodnje skrajšati.

Zaradi regulatorne nepredvidljivosti, ki izhaja iz zgoraj navedenega, in iz razloga priprave spremembe Splošnega akta, Pošta izračunov za leto 2019 ni pripravila. Situacija, v kateri se je zaradi nejasnih določb obstoječega splošnega akta znašla Pošta, predstavlja nesorazmerno obremenjevanje izvajalca univerzalne poštne storitve z izračuni in pojasnjenji ter dopolnitvami izračunov nesorazmernega bremena neto stroška, ki ga predstavlja izvajanje univerzalne storitve, kar pa v nobenem primeru ne prinese rezultata, ki bi ga glede na veljavni regulatorni okvir EU moralo prinesiti.

Pošta v nadaljevanju podaja mnenje k Predlogu Splošnega akta na podlagi dobrih praks, predvsem z vidika ureditve materije v drugih državah EU, kjer je kompenzacija bremena univerzalne poštne storitve uvedena, in sicer predvsem: Hrvaške, Češke, Norveške, Danske, Slovaške in Belgije, to je držav, pri katerih je lahko dostopala do vsebine zakonodaje. Pošta povzetke zakonodaje pošilja Agenciji kot prilogo k temu dokumentu, pri čemer je povzetek Hrvaške ureditve v hrvaškem jeziku, ostali povzetki pa so prevedeni v angleški jezik.

Nadalje temelji mnenje Pošte tudi na najboljših praksah in teoriji izračuna neto stroška iz literature, pri čemer zaradi navedb in razlag v nadaljevanju tega mnenja najprej navaja značilnosti posameznega načina oz. metodologije izračuna, nadalje pa podaja tudi primerjalno oceno metod oz. načinov izračuna.

1. UVODOMA

METODE OZ. NAČINI IZRAČUNA NETO STROŠKA

1.1. Metoda popolnoma alociranih stroškov (FAC)

Metoda popolnoma alociranih stroškov (metoda FAC) temelji na računovodski metodologiji. Pri tej metodi se implicitno predpostavlja, da izvajalec univerzalne storitve lahko preneha z izvajanjem določenih dejavnosti in tako prihrani na popolnoma alociranih stroških za te dejavnosti, ne da bi to vplivalo na stroške in prihodke iz naslova drugih dejavnosti.

Strošek USO = $\sum_i (S_i - P_i)$ za vse "i"

Kjer je: S_i = strošek, povezan z zagotavljanjem USO storitve "i";

P_i = prihodek, povezan z zagotavljanjem USO storitve "i".

Uporaba metode FAC za izračun neto stroškov USO zajema tri splošne korake:

Prvi korak zajema določitev in alociranje neposrednih stroškov in prihodkov posameznim elementom univerzalne storitve. Neposredni stroški in prihodki so stroški in prihodki, povezani z zagotavljanjem posamezne storitve. Na primer, neposredni strošek zagotavljanja dostave časopisa bi tako bil strošek prevoza časopisa iz tiskarne do centra za odpremo in razvrščanje. Neposredni prihodki bi bili prihodki iz naslova zagotavljanja storitve dostave časopisa.

V drugem koraku sledi alociranje skupnih stroškov univerzalnim storitvam.¹ Stroški omrežja, kot so stroški delovne sile, vozil in centrov za odpremo in razvrščanje v poštnem omrežju tipično predstavljajo skupne stroške, ki jih ni mogoče dodeliti posamezni storitvi. Z metodo popolnoma alociranih stroškov se del takšnih skupnih stroškov dodeli vsaki storitvi.

V tretjem koraku se seštejejo neposredni in dodeljeni skupni stroški za vse univerzalne storitve, odštejejo prihodki iz naslova univerzalnih storitev, izguba pa se izkaže kot neto strošek USO.

V večini primerov **metoda FAC ni skladna s Prilogo 1 Direktive, v skladu s katero so neto stroški USO opredeljeni kot razlika v dobičku med stanjem, kot je in hipotetičnim poslovanjem brez izvajanja USO**². Namesto da bi opredelili neto stroške kot razliko v dobičku izvajalca univerzalne storitve z ali brez USO, se v skladu z metodo FAC izračunajo vse izgube, povezane z izvajanjem USO. Vendar izgube iz naslova USO niso enake neto stroškom USO. Še več, v skladu s to metodo se domneva, da bi izvajalec univerzalne storitve, če bi prenehal zagotavljati določene USO storitve, delno prihranil na skupnih stroških, kot so stroški omrežja. V realnem življenju temu ni tako, razen v primeru znatnega zmanjšanja obsega poslovanja, kar bi pomenilo zmanjšanje tudi teh stroškov (tj. zmanjšanje števila zaposlenih). Kot neposredna posledica **je glavna slabost te metode, da ni skladna z opredelitvijo neto stroškov iz Direktive**. Poleg tega metoda FAC zajema samo neposredne učinke prihodkov, ne upošteva pa dinamičnih učinkov posrednega povpraševanja³. Prav tako ne upošteva potencialnih tržnih prednosti⁴ vloge imenovanega izvajalca univerzalne storitve.

1.2. Metoda neto izgibnih stroškov (NAC)

V skladu z metodo NAC se neto stroški USO izračunajo kot prihranek, ki bi ga izvajalec univerzalne storitve lahko ustvaril, če ne bi izvajal USO in bi lahko prenehal zagotavljati vse storitve, ki prinašajo izgubo. Pri tej metodi se predpostavlja, da komercialni operater, ki ustvarja dobiček, ne bi zagotavljal storitev na nedobičkonosnih segmentih trga.

V skladu s pristopom NAC se neto stroški USO izračunajo z vsoto poštnega toka⁵ tistih produktov USO, ki ustvarjajo izgubo.

$$\text{Neto strošek USO} = \sum_j (S_j - P_j)$$

Za vse "j" velja: $P_j - S_j < 0$

Kjer je: C_j = operativni stroški, povezani z zagotavljanjem poštnega toka USO "j";

P_j = prihodki, povezani z zagotavljanjem poštnega toka USO "j".⁶

¹ V členu 14 direktive o poštnih storitvah so skupni stroški opredeljeni kot »stroški, ki jih ni mogoče neposredno pripisati določeni storitvi ali izdelku«.

² Ta metoda je skladna samo, če bi v primeru, da obveznost izvajanja univerzalne storitve ne bi več obstajala, ukinili celotno območje USO in če ni nobenih ekonomij obsega ali medsebojne odvisnosti med storitvami USO in storitvami, ki niso storitve USO.

³ Komercialni pristop (2011) Priročnik za izračun neto stroškov USO.

⁴ Člen 25, Priloga I, Del B, Direktiva 2008/6/ES; v skladu z Direktivo o poštnih storitvah bi morale biti v izračunu neto stroškov upoštewane vse tržne koristi, ki jih ima imenovani izvajalec univerzalen poštne storitve.

⁵ Primer »poštnega toka« so pisma, dostavljena na odročna ruralna območja z visokimi stroški.

⁶ Frontier Economics (2013), Metodologije, ki so na voljo za izračun neto stroškov USO

Po tem pristopu se neto stroški ocenijo na podlagi ideje, da finančno breme na strani izvajalca izhaja iz njegove obveznosti, v skladu s katero mora za storitev USO (in količino/pogostost) geografsko zaračunati enotno ceno, čeprav mu na različnih geografskih območjih za zagotavljanje te iste storitve nastanejo različni stroški. Ta metoda izpostavlja izziv zadnje faze dostave (ang. last mile), s katerim se soočajo številni poštni operaterji. Slednji zaračunajo enako ceno za določen produkt, ne glede na ciljno destinacijo, čeprav jim pri dostavi na ruralna in pri dostavi na urbana območja nastajajo različni stroški. Tako se lahko dobičkonosnost posameznega produkta razlikuje glede na različne geografske segmente, saj je odvisna od drugih dejavnikov, ki vplivajo na strošek dostave.

Pri metodi NAC se predpostavlja, da komercialni operater, ki ustvarja dobiček in ne izvaja USO, ne zagotavlja storitev na nedobičkonosnih segmentih trga. Posledično, se pri pristopu NAC neto stroški USO ne ocenijo kot celota, ampak se izračunajo za posamezne elemente produktov USO. Na ta način je za vsak element mogoče oceniti njegov pribitek k USO, in sicer tako da se analizira produkte USO na podlagi njihovega geografskega učinka kot »poštne tokove«, »segmente« ali »dostavne okraje«.

Pristop NAC je sestavljen iz treh korakov:

V *prvem koraku* se poštni trg najprej razdeli na ugotovljene storitve USO, nato pa se uporabnike segmentira še geografsko, na primer, na »poštne tokove« ali »dostavne okraje«, odvisno od načina obdelave. Nato sledi alociranje količin, prihodkov in stroškov storitev USO po posameznih segmentih.

V *drugem koraku* se ugotavlja, kateri izmed posameznih segmentov ustvarja izgubo, in sicer tako da se oceni neposredni dobiček ali izguba (ali pribitek, če se uporabi prirastni strošek), ki ga ima posamezni poštni tok, segment ali dostavni okraj iz prvega koraka na operaterja.

V *tretjem koraku* se izračuna skupni neto strošek USO, tako da se seštejejo izgube vseh nedobičkonosnih segmentov. Ta vsota predstavlja stroške, ki bi jih operater lahko prihranil, če bi ukinil segmente, ki ustvarjajo izgubo.

Pri pristopu NAC neto stroške USO dobimo z vsoto poštnih tokov USO, ki ustvarjajo izgubo, zato vsa ostala področja dejavnosti (ki ne zajemajo USO in poštnih storitev) nimajo nobenega vpliva na neto stroške USO⁷.

Eden izmed očitkov metodi NAC je ta, da je **potrebno zelo natančno alociranje stroškov po posameznih produktih**. Tako na oceno neto stroškov vpliva to, kako so stroški zbrani in porazdeljeni med produkte.

Drugi očitek je ta, da pristop NAC ne upošteva medsebojne odvisnosti storitev na prihodkovni strani in predvideva, da bo operater brez USO opustil vse elemente storitve, ki ustvarjajo izgubo, ne glede na to ali so tovrstne storitve potrebne za zagotavljanje dobičkonosnosti na drugih segmentih trga ali ne. **Rezultat te metode sta tako precenjena količina opuščениh storitev v hipotetičnem scenariju in previsok izračun neto stroškov.**

Poleg tega se metoda neto izoigibnih stroškov osredotoča na segment naslovnikov in ne na segment pošiljateljev (tj. tistih, ki plačajo poštnino), zato **ne daje realističnega prikaza tega, katere poštne storitve bi bile v primeru brez USO ukinjene.**

⁷ V skladu z drugo točko 6. Člena Splošnega akta in drugo točko 21. Člena Zakona o poštnih storitvah mora pošta upoštevati medsebojno odvisnost storitev USO in storitev, ki to niso. To je podrobneje obravnavano v Poglavju 2.

1.3. Komerčni pristop (CA)

Komerčni pristop je bil **zasnovan z namenom odprave napak prvih dveh pristopov**. S to metodo se razlika v dobičku izračuna z in brez izvajanja USO, kar pomeni, da se primerja dobiček operaterja, ki izvaja USO, z dobičkom iz hipotetične situacije, v kateri operater ne izvaja USO.

Neto strošek USO = (Π z USO) – (Π brez USO)

Kjer je: Π = neto dobiček.

Komerčni pristop temelji na dveh situacijah: na trenutni situaciji, v kateri izvajalec univerzalne storitve izvaja USO v skladu s trenutno veljavnim pravnim okvirom, vključno z zahtevami in morebitnimi pravnimi ugodnostmi, in hipotetični situaciji, v kateri nekdanji izvajalec USO deluje na striktno komerčni podlagi brez USO. Z uporabo komercialnega pristopa se tako oceni skupni komerčni učinek ukinitve določenega elementa USO tako z vidika stroškov kot prihodkov. Ta pristop je bil uporabljen tudi v praksi večine EU držav, ki so vzpostavile kompenzacijo bremena (11 od 14), kar pomeni, da ne gre zgolj za teoretično metodo.

Glavna prednost tega pristopa je, da je **skladen z merili neto stroškov, določenimi v Direktivi, s čimer je torej odpravljena slabost prvih dveh metod**. Pri tem pristopu je uporabljena pravilna opredelitev neto stroškov, razlika v dobičku pa se izračuna z ali brez USO, kar pomeni, da se primerja dobiček operaterja, ki izvaja USO, z dobičkom iz hipotetične situacije, v kateri operater ne izvaja USO. Poleg tega se **pri tem pristopu tudi pravilno opredeli skupino strank kot pošiljateljev v nasprotju z naslovniki**. Komerčni pristop tudi **opredeljuje dva tipa prihodkovnih učinkov, in sicer učinek neposredne cene in posrednega povpraševanja**. Poleg tega se ob uporabi tega pristopa **ocenjujejo tudi tržne in neopredmetene koristi, ki izvirajo iz izvajanja USO**.

Komerčni pristop :

1. Kaj bi naredil izvajalec univerzalne storitve, če mu ne bi bilo treba izvajati USO?

Analiza hipotetične situacije se začne s predlogom alternativne situacije s strani poštnega operaterja. Sledi preskušanje in preverjanje podane alternativne situacije v obliki navzkrižnega preverjanja, primerjalne analize in poglobljene analize prednosti in slabosti predlagane alternative. Ta proces preverjanja lahko izvede ali neodvisna tretja oseba (revizor, nacionalni regulativni organ) ali izvajalec univerzalne storitve sam. Slednji lahko sam uporabi navzkrižno preverjanje in primerjalno analizo, da se prepriča v realnost/trdnost situacije.

Pri tem se za preverjanje uporabi naslednji pristop:

Dvostopenjsko preverjanje simulacije poslovanja

Prva naloga pri preverjanju trdnosti simulacije poslovanja zajema oceno, ali so zahteve USO restriktivne. Če bi izvajalec univerzalne storitve še naprej de facto ravnal v skladu z določeno zahtevo, ne glede na pravno obveznost, se takšna zahteva ne šteje za restriktivno in se ne more upoštevati pri neto stroških USO. Restriktivne zahteve določimo tako, da zastavimo vrsto vprašanj:

1. Ali izvajalec USO **prostovoljno** ponuja več, kot se od njega zahteva na podlagi USO? Če izvajalec univerzalne storitve prostovoljno zagotavlja več, kot se od njega zahteva, zahteva po izvajanju USO ni restriktivna in se ne upošteva pri neto stroških.
2. Ali konkurenca ponuja več, kot se zahteva od izvajalca univerzalne storitve na podlagi USO? Če konkurenca ponuja več, kot se zahteva od izvajalca univerzalne storitve na podlagi USO, zahteva izvajanja USO ni pretirano restriktivna in se ne sme upoštevati pri neto stroških, saj bo trg zagotovil storitev brezplačno.
3. Ali operaterji v drugih državah ponujajo več, kot se na podlagi USO zahteva doma, čeprav so zahteve njihovih storitev USO nižje kot doma? Če operaterji v primerljivih državah z nižjimi zahtevami prostovoljno ponujajo storitve, obveznost zagotavljanja takšne storitve za izvajalca univerzalne storitve ne predstavlja pretiranega bremena in se zato ne sme upoštevati pri neto stroških.
4. Katere omejitve bi za izvajalca univerzalne storitve kot podjetja s prevladujočim položajem na trgu vseeno veljale v skladu z nacionalno zakonodajo in predpisi? Če konkurenčno pravo za izvajalca univerzalne storitve kot podjetja s prevladujočim položajem na trgu postavlja omejitve, samo tiste zahteve USO, ki presegajo takšne omejitve, štejejo kot restriktivne zahteve in se smejo upoštevati pri neto stroških.
5. Katere so prednosti in slabosti zagotavljanja (ravni) storitve? Ocena prednosti in slabosti zagotavlja kvalitativno analizo prednosti in slabosti prostovoljnega izvajanja storitev, ki so USO.

Večkrat, ko je odgovor na katero koli izmed zgornjih vprašanja »da« (ali če ima zagotavljanje določene storitve več prednosti kot slabosti, kot npr. pri 5. vprašanju), bolj verjetno je, da zahteva za izvajanje USO ni restriktivna. To pomeni, da bi poštni operater še naprej izvajal določeno univerzalno storitev, tudi če obveznost izvajanja te storitve ne bi več obstajala. Posledično, se zahteva ne upošteva pri neto stroških USO.

Večkrat, ko je odgovor na katero koli izmed zgornjih vprašanja »ne« (ali če ima zagotavljanje določene storitve več slabosti kot prednosti, kot npr. pri 5. vprašanju), bolj verjetno je, da je zahteva za izvajanje USO restriktivna. Če obveznost izvajanja takšne storitve preneha, poštni operater preneha zagotavljati takšno univerzalno storitev v zakonsko predpisanem obsegu. Posledično, se takšna zahteva upošteva pri neto stroških.

Druga naloga zajema oblikovanje storitvene ponudbe, ki predstavlja alternativo restriktivnim zahtevam v okviru USO, npr. dostava pošte trikrat tedensko. Alternativa mora biti poslovno privlačna, kar pomeni, da mora biti operaterju ljubša od storitev, ki jih predpisuje USO. Izbrane alternative skupaj predstavljajo »hipotetično situacijo« s katero se primerja izračun neto stroškov izvajanja USO.

Lahko se zgodi, da izvajalec univerzalne storitve ne želi spremeniti enega samega elementa USO, ampak ga zanima strategija, v skladu s katero lahko istočasno zamenja več elementov USO. Tako pri uporabi komercialnega pristopa v praksi ni nujno, da se zahteve za izvajanje USO preučijo ena po ena.

Da lahko določi alternativno ponudbo storitev v praksi, lahko nacionalni regulativni organ poleg svojega strokovnega poznavanja lokalnega trga zbere podatke iz različnih virov: (i) preuči, ali je izvajalec univerzalne storitve morda oblikoval kakršne koli konkretne predloge za spremembe obstoječe USO kot tudi načrtne za alternativno ponudbo storitev (ii) pogleda primer izvajalcev univerzalnih storitev v drugih državah.

Vir: podjetje Copenhagen Economics (2011), Priročnik za izračun neto stroškov USO. Študija za finski regulativni organ za področje komunikacij (FICORA).

2. Kaj bi izvajalec univerzalne storitve prihranil brez izvajanja USO in katere prihodke bi izgubil brez izvajanja USO?

Ocena prihrankov pri stroških se po želji lahko opravi tudi s pomočjo »pristopa na podlagi verige vrednosti«, pri katerem se ugotavlja, katere spremembe so upoštevane v hipotetični situaciji in

kakšen bi bil vpliv teh sprememb na stroške. To vključuje tudi spremembe stroškov, ki so rezultat sprememb v povpraševanju po poštnih storitvah, ki izhajajo iz spremenjene poslovne strategije.

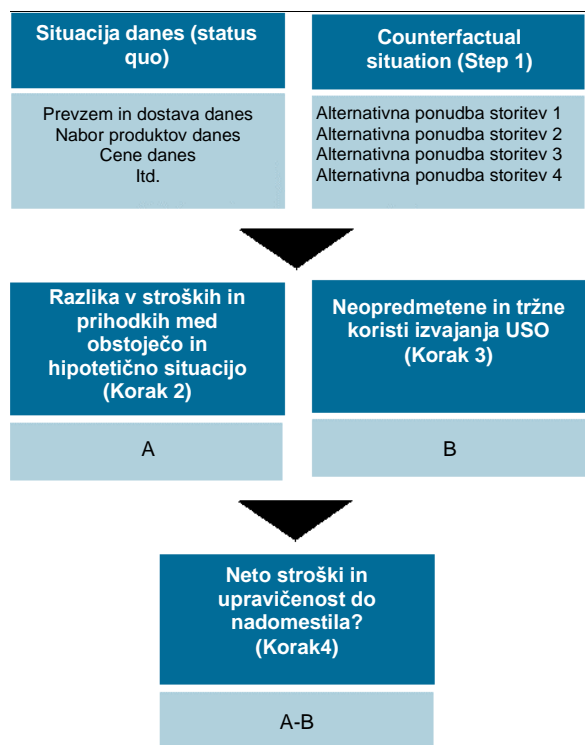
Poleg tega se ugotovijo in izmerijo neposredni in posredni prihodkovni učinki za vsako izmed alternativnih komercialnih ponudb, ki običajno temeljijo na informacijah velikih uporabnikov poštnih storitev na domačem trgu.

3. Katere so neopredmetene koristi izvajanja USO?

Poleg stroškovnih in prihodkovnih učinkov lahko ima izvajalec USO od tega, ker je imenovani izvajalec univerzalnih poštnih storitev, tudi tržne in neopredmetene koristi. Vrednost teh koristi se odšteje od neto stroškov.

4. Ali je izvajalec univerzalne storitve upravičen do nadomestila?

V zadnjem koraku se izračunajo neto stroški prav tako pa se oceni, ali je izvajalec USO upravičen do prejema nadomestila za neto stroške, glej sliko.



Vir: podjetje Copenhagen Economics

1.4. Ocena metod: metoda NAC in metod komercialnega pristopa

FAC metoda, kot prikazano zgoraj, ni skladna z določili Direktive, zato se v nadaljevanju osredotočamo na oceno NAC in CA metode.

Metoda **NAC ima dve bistveni slabosti**, ki bi se jim lahko izognili: *prvič*, ta metoda predvideva, da je stroške mogoče popolnoma izolirati/jasno alocirati določenemu produktu; posledično na rezultat ocene neto stroškov USO pri uporabi metode NAC vpliva raven razčlenitve stroškovnih podatkov. *Drugič*, metoda NAC ne upošteva medsebojne odvisnosti storitev na prihodkovni ravni in predvideva, da bi v situaciji brez USO poštni operater opustil vse elemente storitve, ki ustvarjajo izgubo. Rezultat te metode sta tako precenjena količina opušenih storitev v hipotetičnem scenariju

in previsok izračun neto stroškov. Poleg tega se metoda neto izogibnih stroškov, osredotoča na segment naslovnikov in ne tudi na segment pošiljateljev (tj. tistih, ki plačajo poštnino). Zato ne daje realističnega prikaza tega, katere poštne storitve bi bile v primeru brez USO ukinjene.

Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve (**ERGP**) prav tako izpostavlja »nekatero bistveno pomanjkljivost« metode NAC, ki ustrezajo trem točkam, navedenim zgoraj. Pri ERGP tudi dodajajo, da je **metoda NAC »preveč ozkogleda, zaradi česar končni rezultat ne predstavlja verjetnega alternativnega poslovnega modela, ki bi izhajal iz opustitve USO«**. Polega tega pri ERGP dodajajo še, da **»metoda NAC ni najbolj primerna za izračun stroškov USO v poštnem sektorju, zlasti z vidika večje liberalizacije.«**⁸

Literatura se v glavnem nagiba k metodi komercialnega pristopa. Za to obstajajo vsaj trije razlogi:

Prvi je ta, da metoda komercialnega pristopa **zagotavlja najbolj realno oceno neto stroškov**. Tako so pri ERGP npr. navedli, da *»model, ki je tako bolj realen kot bližje osnovnim načelom in zahtevam, navedenim zgoraj, je model, ki ga je predstavila Pošta Norveške leta 2002. Njihovo izhodišče je bilo: Kako bi bilo videti poslovanje Pošte Norveške brez USO?«*⁹

Drugič, **metoda komercialnega pristopa je edina metoda, ki je v celoti skladna s Tretjo direktivo o poštnih storitvah, saj zastavlja pravo vprašanje za simulacijo poslovanja:** »Kako bi bilo videti poslovanje pošte brez USO?«

Tretjič, **11 od 15 držav EU uporablja metodo komercialnega pristopa**, in sicer: Bolgarija, Hrvaška, Češka, Danska, Madžarska, Italija, Norveška, Poljska, Romunija, Slovaška in Španija. NAC metoda je uporabljena v Belgiji, Litvi, v Estoniji pa je uporabljena FAC metoda. Za Malto, ki ima prav tako vzpostavljeno kompenzacijo, metoda Pošti ni poznana.

V skladu s Prilogo 1 k Direktivi mora **vsak izračun temeljiti na smiselni simulaciji poslovanja**, pri čemer morajo stroškovni in prihodkovni učinki izhajati iz takšne simulacije poslovanja, za kar ocenjujemo, da je najprimernejši komercialni pristop z uporabo dvostopenjskega preverjanja simulacije poslovanja, ne pa NAC pristop, ki predvideva, da bi USO poštni operater opustil vse elemente storitve, ki ustvarjajo izgubo, pri tem pa se poleg tega osredotoča zgolj na naslovnike in ne na pošiljatelje, kot generatorje prihodka.

Naše mnenje je, da bi se Agencija morala jasno opredeliti za uporabo komercialnega scenarija in določbe glede izračuna neto stroška predmetnega splošnega akta prilagoditi tej metodologiji.

2. Komentariji k posameznim členom predloga Splošnega akta (v nadaljevanju: Predlog)

Glavni poudarki, ki bi glede na zgoraj navedeno in glede na določila v primerljivi tuji zakonodaji morali biti zajeti v predlogu Splošnega akta, da bi le-ta zadostil pogoju transparentnosti, učinkovitosti, izvedljivosti in regulativne predvidljivosti so:

- K 4. členu Predloga:

⁸ ERGP (11) 17 Rev. 1 – poročilo o neto stroških USO, str. 15.

⁹ ERGP (11) 17 Rev. 1 – poročilo o neto stroških USO, str. 16.

- o po mnenju Pošte je v 4. členu Predloga uporabljena napačna definicija neto stroška, in sicer:

»Neto strošek obveznosti univerzalne poštne storitve se izračuna kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca univerzalne poštne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne poštne storitve, in **neto** stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve.«

V angleški različici Poštne direktive je v Prilogi I (Del B) namreč navedeno: »**The net cost of universal service obligations is to be calculated, as the difference between the net cost for a designated universal service provider of operating with the universal service obligations and the same postal service provider operating without the universal service obligations.**«. V angleškem besedilu tako ni navedeno, da gre za primerjavo (razliko) z neto stroškom izvajalca, ki bi ga ta imel, če bi posloval brez obveznosti, saj je navedeno samo »/.../ and the same postal service provider operating without the universal service obligations«. Prav tako je npr. v Norveškem zakonu o poštних storitvah navedeno (dosegljivo na: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-I-2014-2015/id2407878/?ch=13>):

»By "net costs" is meant the difference in the result between a situation with and without delivery obligation. This calculation shall take into account other relevant elements such as market benefits due to the obligation to deliver, the right to a reasonable return on invested capital and incentives for cost-effectiveness.«

Glede na trenutno definicijo neto stroška v Predlogu, bi torej osnovna formula za izračun neto stroška glasila:

$NC = NC_{USO} - NC_{non-USO} = NC_{USO} - 0 = NC_{USO}$ ali zapisano drugače

$NC = NC_{USO}$

pri čemer je NC – neto strošek; NC_{USO} – neto strošek izvajalca, ki posluje z obveznostmi USO; $NC_{non-USO}$ - neto strošek izvajalca, ki posluje brez obveznosti USO.

V kolikor dodatno interpretiramo zgoraj navedeno enačbo, pridemo do logične napake, ki je v tem, da neto strošek v primeru, če ni obveze po izvajanju univerzalne storitve, sploh ne more obstajati in je enak nič, saj gre za situacijo, kjer za izvajalca storitev ni omejitev in posluje pod tržnimi pogoji.

Glede na to, da je definicija neto stroška že vključena v ZPSto-2, 19. člen, drugi odstavek: »Izračuna se kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne storitve, in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti univerzalne storitve.«, je Pošta mnenja, da bi morala Agencija v Predlogu uporabiti zgolj formulo izračuna, ki glasi:

Neto strošek USO = (Π z USO) – (Π brez USO),

kjer je: Π = neto dobiček,

ne pa ponavljati (nepravilne) dikcije neto stroška iz ZPSto-2.

Druga možnost je, da Agencija v Predlogu zapiše tudi natančnejši postopek izračuna oz. natančnejšo formulo ter s tem doseže najvišjo možno raven transparentnosti in regulatorne predvidljivosti, kot je to zapisano v predpisih drugih primerjanih držav EU (več v nadaljevanju). Pošta predlaga Agenciji, da uporabi naslednjo formulo, ki je popolnoma skladna z definicijo metodologije CA in skladna z določili Direktive ter ZPSto-2:

$$USO^N = \Pi_{USO} - \Pi_{NONUSO} - B + R - \alpha$$

kjer je:

USO^N = neto strošek izvajanja univerzalne storitve,

Π_{USO} = profit, ki ga dosega PS ob hkratnem izvajanju univerzalne storitve,

Π_{NONUSO} = profit, ki bi ga dosegla PS ob referenčnem scenariju,

B = oprijemljive in neoprijemljive koristi, ki so posledica izvajanja univerzalne storitve,

R = razumna višina dobička,

α = parameter izboljšanja učinkovitosti (kriterij minimalnih stroškov).

Pojasnilo:

Z navedeno spremembo bi se doseglo boljše razumevanje izračuna neto stroška, odpravila pa bi se tudi morebitna metodološka napaka, ki lahko sledi neustrezno prevedeni dikciji Direktive. V nadaljevanju so navedeni primeri enake prakse v drugih državah EU – Hrvaški, Češki in Slovaški.

Kot primer navajamo primer zakona o poštni storitvah na Hrvaškem (Zakon o poštanskih uslugama, dosegljivo na: <https://www.posta.hr/UserDocImages//posta/Dokumenti/Zakon-o-postanskim-uslugama-neslužbeni-procisceni-tekst-obuhvacene-izmjene-153-13-i-78-15-201507.pdf>), kjer je dikcija v zakonu enaka dikciji v ZPSto-2:

»X. NEPRAVIČNO FINANČNO BREME

Nadomestilo nepravičnega finančnega bremena

Člen 48.

(2) Neto strošek je vsak strošek, ki je nujen za izvajanje univerzalne storitve in je s to storitvijo povezan, izračuna pa se kot razlika med neto stroškom izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obvezo izvajanja univerzalne storitve in neto stroška ki bi ga izvajalec univerzalne storitve imel, če ne bi imel obveze izvajanja univerzalne storitve.«

Nadalje hrvaški zakon predvideva izdajo pravilnika, ki natančneje predpisuje sestavne dele izračuna neto stroška z nazivom Naputak o izračunu i kompenzaciji neto troška univerzalne usluge i procjene nepravednog financijskog opterećenja (dosegljivo na: <http://www.hakom.hr/UserDocImages/2014/posta/Naputak%20o%20izra%C4%8Dunu%20i%20kompenzaciji%20neto%20tro%C5%A1ka%20univerzalne%20usluge%20i%20procjeni%20nepravednog%20financijskog%20optere%C4%87enja-20140611.pdf>), ki definira natančno formulo izračuna, in sicer:

»4. Neto strošek univerzalne storitve se izračuna kot razlika rezultata poslovanja izvajalca univerzalne storitve in rezultata poslovanja ki bi ga ustvaril isti izvajalec brez obveze izvajanja univerzalne storitve, po naslednji formuli:

$$NCUS = \sum \Delta CNCi + \sum \Delta DNCi + STC + OHC + FSR - MB + profit + other$$

pri čemer je:

- NCUS – neto strošek univerzalne storitve;
- CNCi – prihranki zaradi sprememb v gostoti kontaktnih točk;;
- DNCi – prihranki zaradi sprememb pri aktivnosti dostave;
- STC – stroški prevoza in usmerjanja, povezani s obvezo nudenja univerzalne storitve, ki bi se jih po komercialnem scenariju izognili;
- OHC – spremembe v prihrankih administrativnih stroškov v komercialnem scenariju;
- FSR – možni prihodki od brezplačno nudene univerzalne storitve v skladu s členom 15., odstavkom 2., točko 4. ZPU-a.;
- MB – skupna vrednost tržnih koristi, ki izhajajo iz izvajanja univerzalne storitve;
- Profit – primerni dobiček;
- Other – ostale storitve in spremembe v pogojih nudenja storitev, ki ne bi bile dostopne, ali bi bile dostopne pod drugačnimi pogoji, če ne bi bilo obveze izvajanja univerzalne storitve;«

Podobno je opredelitev neto stroška definirana v Slovaškem zakonu o poštinih storitvah – 56. člen (dosegljivo na: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-324>):

»Net universal service costs

(2) The net costs of the universal service shall be calculated as the difference between the net costs of the universal service provider and the net costs of the same universal service provider if it did not provide the universal service.«, medtem, ko splošni akt (dosegljivo na: https://www.teleoff.gov.sk/data/files/49486_predbezne-ciste_naklady_2018.pdf) natančneje definira način izračuna, in sicer:

»The "Commercial Approach" method is based on the following four steps: ... Step 4: Calculation of the net costs of the universal service based on a comparison of the revenues and costs achieved by the universal service provider in the conditions without universal service obligation.«

V primeru Češke je ureditev enaka, kot zgoraj opisano, kar pomeni, da je v zakonu navedeno (dosegljivo na: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-221>, člen 34 b):

»Determination of net costs

(1) Net costs are the difference between the costs effectively and efficiently necessary for the provision of the basic service and the revenues generated from the provision of the basic service, regardless of whether the result is positive or negative. The net cost of fulfilling the obligation to provide basic services is determined as the difference between the net cost of the operator with the obligation to provide basic services and the same operator without the obligation to provide basic services.«

V Odloku (dosegljivo na: <https://www.sagit.cz/info/sb12466>), ki je podzakonski akt zakona o poštinih storitvah, pa je izračun podrobneje opisan:

»Calculation of net costs

§ 2

Net costs are calculated as the difference between the incremental costs and the incremental revenues of the postal licensee. All intangible and market benefits, the right to a reasonable profit and incentives for cost-effectiveness shall be taken into account.

§ 3

(1) Incremental costs are the difference between the costs of the holder of a postal license for the provision of services contained in his postal license and the costs that the holder of

a postal license would incur if he provided services without the obligation to provide basic services.

(2) Incremental costs are calculated according to the formula: $PN(X) = NZS - NAS$, where: PN - are incremental costs, X - are the basic services contained in the postal license, NZS - are the costs of providing the services of the postal license holder in the basic scenario according to § 7 par. 2, NAS - are the costs of the postal license holder in the case of an alternative scenario according to § 7 par. 3.

§ 4

(1) Incremental revenues means the difference between the revenues from the provision of services of the postal licensee contained in his postal license and the revenues that the postal licensee would have achieved if he had provided services without the obligation to provide basic services.

(2) Incremental revenues are calculated according to the formula: $PV(X) = VZS - VAS$, where: PV - are incremental revenues, X - are the basic services contained in the postal license, VZS - are the revenues of the holder of a postal license from the provision of services in the basic scenario according to § 7 par. 2, VAS - are the revenues of the holder of a postal license in the case of an alternative scenario according to § 7 par. 3.

§ 5

(1) In calculating net costs, the impact of the fulfillment of the obligation to provide basic services on costs and revenues shall be taken into account as follows:

- a) only the costs related to the obligation to provide basic services will be taken into account,
 - b) the principle of transparency is respected,
 - c) there is no double counting of costs, revenues and intangible and market benefits,
 - d) the right to a reasonable profit is taken into account,
 - e) account will be taken of the fact that if price regulation pursuant to Section 34a (2) of the Postal Services Act has not been applied, the efficient and effective costs of providing basic services should be covered by revenues from these services; this does not apply to basic services, which the holder of the postal license is obliged to provide free of charge.
- (2) Net costs are calculated according to the formula:

$$\check{C}N(ZS) = [PN(X) + \text{profit}] - [PV(X) + \sum Tv], \text{ where}$$

$\check{C}N(ZS)$ - amount of net costs, $PN(X)$ - incremental costs, $PV(X)$ - incremental revenues, profit - reasonable profit determined in accordance with § 33a of the Postal Services Act, Tv - intangible and market advantages accruing to the holder of a postal license as a result of the imposition of an obligation to provide basic services, expressed in cash.«

- **Splošna pripomba, ki se nanaša na regulativno predvidljivost in transparentnost ter učinkovitost postopka preverjanja ustreznosti izračunov:**

- o Po mnenju Pošte bi morala biti metodologija tudi natančneje predpisana s formulami in postopki izračuna, kot je to primeroma urejeno na Hrvaškem (glej prejšnjo pripombo), Slovaškem (glej prejšnjo pripombo) in v Belgiji (zakon o poštnih storitvah; dosegljivo na: http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2018/02/09_1.pdf#Page17 ; »The King determines, after the opinion of the Institute, by decree deliberated in the Council of Ministers and in accordance with legal and regulatory principles, the method for

calculating the net cost of universal service obligations, as well as the procedural rules for verification referred to first paragraph») ter na Norveškem (zakon o poštnih storitvah Section 9 Financing of service liable for delivery, dosegljivo na: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-2014-2015/id2407878/?ch=13>: »The second paragraph means that the authority may issue regulations and make individual decisions on the calculation of the cost to be covered under this provision.«)

Pošta predlaga Agenciji, da natančno predpiše metodologijo izračunov s formulami in postopki izračuna.

- K 1. členu, 2. členu in 5. členu predloga:

Komentar, ki se nanaša predvsem na regulativno predvidljivost in transparentnost, povezan pa je s 1. členom, tretjim odstavkom 2. člena predloga ter prvim in drugim odstavkom 5. člena predloga:

- o Pošta meni, da v splošnem aktu ni definirana najpomembnejša komponenta izračuna neto stroška, to je **način izračuna**, ki je naveden v 1. členu Predloga. Nadalje posledično tudi ni nedvoumno predpisan način priprave referenčnega scenarija, ki si ga glede na določila Predloga (drugi odstavek 5. člena), Pošta trenutno razlaga kot NAC scenarij, medtem, ko je Copenhagen Economics že za trenutno veljavni Splošni akt, ki v tem delu ni bistveno spremenjen, ugotovil, da je možno tako zapisana določila tolmačiti tudi na način, ki omogoča izračun tudi po CA metodi in posledično pripraviti komercialni referenčni scenarij. V nadaljevanju mnenje Copenhagen Economics:

»Katera metoda je določena z zakonodajo?

*V Splošnem aktu in Zakonu o poštnih storitvah so določene številne zahteve glede izračuna neto stroškov. V nadaljevanju obravnavamo najpomembnejše zahteve in kako vplivajo na metodo, ki bi morala biti uporabljena pri izračunu neto stroškov USO. Najprej želimo opozoriti na prvo točko 5. člena Splošnega akta, v skladu s katerim mora Pošta določiti realističen model poslovanja, vključno s pogoji dobave in povpraševanja, ki bi se uresničil, če bi Pošta izbrala drugačen poslovni model, tj. če ne bi imela obveznosti izvajanja univerzalne storitve: »Izvajalec univerzalne poštne storitve kot podlago za izračun neto stroškov pripravi simulacijo poslovanja, v kateri **natančno** opredeli, kako bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve«.*

Po našem mnenju prva točka 5. člena učinkovito vzpostavlja metodo komercialnega pristopa pri izračunu neto stroškov. Samo metoda komercialnega pristopa zagotavlja realno simulacijo poslovanja, ki določa »kako bi [izvajalec univerzalne storitve] posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve«. Določitev takšne hipotetične situacije je prvi izmed korakov metode komercialnega pristopa. Tako pri metodi FAC kot metodi NAC se ta korak preskoči in se izhaja iz izračunov in segmentacije. Lahko bi rekli, da je pri metodah NAC in FAC projekcija poslovanja implicitna in posledica finančne simulacije. Vendar takšna implicitna simulacija poslovanja ne upošteva medsebojne odvisnosti storitev, zaradi česar ni realna; to pomeni, da ne odgovori na vprašanje, kako bi posloval izvajalec univerzalne storitve brez obveznosti univerzalne storitve.«

Način izračuna namreč pomeni metodologijo izračuna, ki jo mora uporabiti operater in je lahko, kot že prehodno podrobno razloženo, FAC, NAC ali CA, pri čemer je glede na določila Direktive najprimernejša metoda CA. V Predlogu je sicer v 2. členu, tretji odstavku, naveden referenčni scenarij, ki pa se lahko glede na izbran način izračuna

bistveno razlikuje. Namesto izbire zgolj neprofitabilnih kontaktnih točk, kot je to opredeljeno v drugem odstavku 5. člena, in je praviloma značilno za NAC metodo (ki ni najprimernejša, ker rezultat ni realni referenčni scenarij, povzroča pa tudi precenitev ocenjene vrednosti neto stroška), se namreč pri določitvi CA metode izbere poslovanje, ki je **realno izvedljivo** in omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike. V nasprotnem primeru izvajanje univerzalne poštne storitve izvajalca postavlja v konkurenčno slabši položaj, kar se dogaja tudi v Sloveniji. V nadaljevanju izpostavljamo primer ureditve na Hrvaškem in na Češkem, ki posebej poudarjata realno izvedljivost in taksativno predpisujeta komercialni scenarij izračuna.

Pošta zato predlaga, da Agencija v tretjem odstavku 2. člena Predloga natančno opredeli, kateri scenarij se uporablja za izračun.

Pošta Agenciji dodatno predlaga, da spremeni in natančneje opredeli tudi določila drugega odstavka 5. člena Predloga, in sicer na način, ki bo skladen s teorijo izračuna neto stroška in bo omogočal izvajalcu pripravo referenčnega scenarija, ki je realno izvedljiv in omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike. Posledično se spremeni tudi prvi odstavek 5. člena Predloga in sicer na način:

»Izvajalec univerzalne poštne storitve kot podlago za izračun neto stroškov pripravi simulacijo poslovanja, ki je realno izvedljiva in omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike. V simulaciji se natančno opredeli, kako bi izvajalec posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve.«

Pojasnilo:

Primer Hrvaške

V 4. poglavju, Izračun neto stroška univerzalne storitve, točka 1 in 3, NAPUTAK O IZRAČUNU I KOMPENZACIJI NETO TROŠKA UNIVERZALNE USLUGE I PROCJENE NEPRAVEDNOG FINANCIJSKOG OPTEREĆENJA je navedeno (dosegljivo na <http://www.hakom.hr/UserDocImages/2014/posta/Naputak%20o%20izra%C4%8Dunu%20i%20kompenzaciji%20neto%20tro%C5%A1ka%20univerzalne%20usluge%20i%20procjeni%20nepovednog%20financijskog%20optere%C4%87enja-20140611.pdf>):

»1. Izračun neto stroška univerzalne storitve vključuje:

a) izračun neto stroška izvajanja univerzalne storitve v skladu s pogoji stroškovne učinkovitosti izvajanja te storitve, še posebej direktnih in delov posrednih stroškov povezanih z izvajanjem univerzalne storitve. Ta strošek univerzalne storitve je strošek, ki bi se ga vsak izvajalec univerzalne storitve izognil, če ne bi imel obveze izvajanja univerzalne storitve (nadalje: komercialni scenarij);

»3. Komercialni scenarij mora biti **realen** in konkurenčen, izvajalcu univerzalne storitve pa omogočati, da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu in svoje uporabnike, pri čemer pa se morajo upoštevati naslednji dejavniki:

- a) Geografski pogoji in gostota naseljenosti;
- b) Frekvenca dostave;
- c) Dostopne proizvode in storitve;
- d) Potrebno kvaliteto storitve;

- e) *Potrebno gostoto pošne mreže;*
- f) *Elastičnost povpraševanja.*«

Primer Češke

V 8. členu, prvega odstavka uredbe (VYHLÁŠKA ze dne 17. prosince 2012 o postupu Českého telekomunikačního úřadu při výpočtu čistých nákladů na plnění povinnosti poskytovat základní služby; dostopno na <https://www.sagit.cz/info/sb12466>) je zapisana naslednja definicija:

- »Pri pripravi alternativnega scenarija mora biti zadoščeno naslednjim pogojem:
- a) *Določeno mora biti, katere zahteve za izvajanje univerzalne pošne storitve predstavljajo finančno breme in jih izvajalec ne bi izvajal ali pa bi jih izvajal v alternativnem scenariju, v primerjavi z osnovnim scenarijem;*
 - b) *Določeno mora biti, kako bi izvajalec pošnih storitev spremenil način storitev v primerjavi z osnovnim scenarijem;*
 - c) *Alternativni scenarij mora biti vzpostavljen za vsako izmed zahtev, ki povzročajo breme;*
 - d) *alternativni scenarij mora biti **realističen** in mora prikazati napore izvajalca, da obdrži svojo pozicijo na trgu in uporabnike...*
 - e) *za vsak alternativni scenarij, morajo biti ocenjeni stroški, ki so povezani z njegovim izvajanjem in prihodki, ki bi jih generiral izvajalec v alternativnem scenariju;*
 - f) *alternativni scenarij je pripravljen tako, da so pričakovana znižanja stroškov, skupaj z upoštevanjem primerne dobička, višja kot pričakovan padec prihodkov, skupaj z opredmetenimi in neopredmetenimi koristmi;*
 - g) *upošteva se skupen vpliv posameznih alternativnih scenarijev;*
 - h) *osnovni in alternativni scenariji se primerjajo, določijo pa se prirastni stroški in prirastni prihodki.*«

Nadalje je v 8. členu tretjega odstavka uredbe navedeno:

»(3) *In the event that the holder of a postal license determines the delivery requirements as a burdensome requirement, an alternative delivery scenario shall be established. The following assumptions are made when compiling this alternative scenario: a) **the holder of the postal license will not lose a significant part of his customers when changing the delivery regime.** In the event that a change in the mode of supply would affect the demand for postal services provided by him, the change in demand shall be duly accounted for in the change in revenue, b) a change in the supply regime will only affect those geographical locations where a change in supply creates cost savings, c) when quantifying the costs of the alternative supply scenario, only the costs related to the supply itself are taken into account.*«

Primer Slovaške

Splošni akt (dosegljivo na: https://www.teleoff.gov.sk/data/files/49486_predbezne-ciste_naklady_2018.pdf):

»The "**Commercial Approach**" method is based on the following four steps: Step 1: Identification of the hypothetical behavior of the universal service provider if it did not have a universal service obligation, Step 2: Calculation of the costs of the universal service provider without universal service obligation, Step 3: Calculation revenues of the universal service provider without universal service obligation, Step 4: Calculation of the net costs of the universal service based on a comparison of the revenues and costs achieved by the universal service provider in the conditions without universal

*service obligation. Based on the evaluation of the elements of the **commercial scenario**, the economic result that SP, a.s. would achieve as an undertaking without the obligation to provide universal service is calculated.«*

- **K drugemu odstavku 5. člena Predloga:**

- Pošta meni, da s predlaganimi določili ni jasno ločena sestavina poštne storitve dostava in sprejem na posamezni kontaktni točki, temveč je odločitev o morebitni ločitvi dostave in sprejema pri določitvi nedobičkonosnih območij prepuščena zgolj Agenciji. Navedeno po mnenju Pošte pomeni regulativno nepredvidljivost in možnost različnega tolmačenja metode izračuna.

Glede na mnenje Copenhagen Economics, je namreč delitev pošt na sprejemne in dostavne logična, saj: *»Pošta segmentira poštne urade na prevzemne in dostavne, saj vodi tri različne vrste poštnih uradov: tiste, ki se ukvarjajo samo s prevzemom pošiljk, tiste, ki se ukvarjajo samo z dostavo in tiste, ki se ukvarjajo z obema dejavnostma. To v praksi pomeni, da se Pošta lahko odloči, da bo na nekem območju zaprla nekatere dostavne poštne urade, medtem ko bo ohranila tiste, ki se ukvarjajo s prevzemom pošiljk. To je tudi v skladu z ekonomsko intuicijo poštnih omrežij: tipično se prevzem večine pošiljk vrši v centralnem delu nekega območja, medtem ko se dostava vrši po celotnem ozemlju (ne samo v okviru istega območja), vključno z redko poseljenimi predeli, kjer so stroški dostave zelo visoki. Brez obveznosti izvajanja USO bi poštni operaterji lahko ukinili dostavo na območja z visokimi stroški (ali upoštevali pribitek, kot to počnejo kurirske službe) in prihranili na stroških (ali povečali prihodke) ter ohranili samo storitve prevzema, ki ustvarjajo dobiček.«*

Nadalje je ločitev sprejema in dostave potrebno izvesti prav iz razloga, da se izognemo slabosti metodologije NAC, in sicer je ena izmed slabosti prav ta, da se metoda osredotoča na uporabnike dostave pošiljk, ne pa tudi na uporabnike, ki pošiljke oddajajo. S tem so v izračun neto stroška v geografsko segmentacijo vključeni vsi uporabniki, kar je tudi skladno s smernicami izračunov drugih evropskih regulatorjev, pa tudi ERGP.¹⁰ Dodatno velja navesti tudi argument, da okoliši dostavnih pošt niso nujno enaki okolišem sprejemnih pošt in je taka izvedba segmentacije ter izločanja vseh aktivnosti na določeni pošti, neustrezna, saj dejansko ne gre za isto področje. Na ta bi lahko izvajalec pri izračunu sledil tudi uporabi realnega scenarija izvajanja storitve brez obveznosti izvajanja univerzalne storitve, saj ohranja dostavo na celotnem območju, vendar z znižano frekvenco in tako zadrži tržni delež in pozicijo na trgu.

Predlog Pošte je, da se da se drugi odstavek 5. člena Predloga dopolni na način, da se poleg segmentacije trga na geografska področja po kontaktnih točkah, na katerih storitve iz nabora univerzalne storitve ne bi izvajal, delijo na sprejem in dostavo, kar pa še posebej velja za prvo alinejo drugega odstavka 5. člena. Pošta je namreč ob dosedanjih izračunih bila postavljena v situacijo, ko je morala prenehati tudi s sprejemom pošiljk na območjih, kjer je dostava izkazovala večjo izgubo kot je znašal dobiček pri sprejemu in obratno. Posledično Pošta ni bila postavljena v situacijo, ko bi lahko pripravila referenčni scenarij na realnih temeljih.

¹⁰ Glej pojasnila k metodologijam.

- **Splošna pripomba:**

- Presoja izračuna bi po mnenju Pošte morala izvesti neodvisna inštitucija, saj gre za pomembno zadevo in ne zgolj Agencija.

Ker so možne različne interpretacije izračunov, pri čemer se nujno ne sledi praksam evropskih regulatorjev pri presoji izračuna neto stroška, prav tako pa je možna različna interpretacija izračunov na podlagi določil Direktive 2008/6/ES, bi morala Agencija izkoristiti možnosti tolmačenja izračuna neto stroška, kakor tudi pomoči pri izračunu neto stroška, kot to predvideva Direktiva 2008/6/ES¹¹.

Pošta predlaga, da Agencija v Predlog vključi člen, v katerem bo določila, da presojo izračunov izvede skupaj z neodvisnim presojevalcem.

Pojasnilo:

Kot podobno prakso Pošta izpostavlja češki zakon: »*The Office shall verify the correctness and completeness of the documents pursuant to paragraphs 4 and 5 within 60 days from the date of submission or supplementation of the last of them, **or entrust the verification to a third party with impartiality and independence from the postal license holder. The Office shall publish the decision on the verification of the amount of net costs for the provision of basic services in the Postal Gazette.***«

- **K 10. členu Predloga:**

- Po mnenju Pošte bi morala Agencija natančneje definirati termin nepravilno finančno breme. Glede na trenutno dikcijo se lahko namreč Agencija meritorno odloči, kakšno je breme, ki ga lahko izvajalec nosi glede na njegove značilnosti, vključno z obsegom sredstev, ekonomskih in finančnim stanjem in tržnim deležem.

Pošta predlaga Agenciji, da prouči višino neto stroška, ki bi natančneje definirala, kdaj le-to predstavlja nepravilno breme in ga veže na odstotek od prihodka izvajalca v primerjavi s celotnimi prihodki oz. v primerjavi s prihodki od izvajanja univerzalne poštne storitve.

Pojasnilo:

Agencija ne kvantificira vrednosti postavk značilnosti izvajalca, vključno z obsegom sredstev, ekonomskih in finančnim stanjem in tržnim deležem, kot so npr. kvantificirane v primeru Hrvaške, kjer neto strošek univerzalne storitve v skladu s poglavjem 4 Pravilnika (Naputak o izračunu i kompenzaciji neto troška) ne sme preseči 1 % skupnih stroškov izvajalca univerzalne storitve in Belgijsko zakonodajo, ki določa, da se neto strošek uveljavi, če predstavlja več kot 3 % prihodkov od izvajanja univerzalne storitve.

- **Splošna pripomba:**

- Agencija v predlogu ne definira termina primerni dobiček, posledično pa je izvajalec postavljen v položaj, ko lahko Agencija v scenariju z USO kot primeren dobiček upošteva WACC (tehtani povprečni strošek kapitala), v scenariju brez USO pa ROE (donos na kapital).

¹¹ 23.a člen Direktive 2008/6/ES določa: »*Komisija državam članicam zagotovi pomoč pri izvajanju te direktive, vključno z izračunavanjem morebitnih neto stroškov univerzalne storitve.*«

Pošta predlaga Agenciji, da v Predlog vključi natančno definicijo izračuna primernega dobička. Glede na dejstvo, da Agencija za izvajalca sama izračunava WACC, hkrati pa WACC kot primeren ocenjujejo tudi študije, SGEI in zakonodaja v drugih državah, Pošta ocenjuje, da je WACC najustreznejše merilo za določitev primernega dobička tako v situaciji z USO, kot v scenariju brez USO.

Pojasnilo:

Zahtevan donos bi moral biti poenoten za oba segmenta (scenarij z USO in brez USO), glede na prakso drugih EU držav, pa bi moral v obeh primerih biti uporabljen WACC in ne ROE.

Nadomestitev WACC z ROE je neustrezna, saj WACC pomeni strošek kapitala, kazalnik ROE pa pove, kaj lahko naredimo s tem kapitalom. Glede na ekonomsko teorijo to pomeni, da je $ROE - WACC = \text{dobiček}$. WACC nadalje upošteva dolg in kapital (*debt + equity*), ROE pa samo kapital.

Izračun primernega dobička kot strošek kapitala podpira tudi ekonomska teorija, saj je strošek kapitala enak znesku, ki ga mora imeti podjetje, zato da pokrije dolgove in stroške lastniškega kapitala.¹² To načelo je podprto tudi v okvirni odločitvi glede gospodarskih javnih služb, v kateri je navedeno: »Primerni dobiček se določi kot stopnja čiste donosnosti kapitala, v kateri je upoštevana stopnja prevzetega tveganja oz. odsotnost tveganja.«¹³

WACC v svoji zakonodaji, ki ureja izračun neto stroška podpirajo tudi druge države EU, npr. Slovaška: »*The WACC (Weighted Average Cost of Capital) method was used to calculate reasonable profit.*«; Hrvaška (Odluka HAKOM URBROJ: 376-06-17-5 z dne 23. novembra 2017: »*U ukupni neto trošak univerzalne usluge uključena je i odgovorajajuća dobit definirana kao poštena stopa povrata (WACC) na angažirani kapital /.../.*«.

- K prvi in drugi točki prvega odstavka 2. člena:

- o Po mnenju Pošte opredmetene in neopredmetene koristi niso definirane do nivoja, ki bi lahko omogočil nedvoumno odločitev Agencije o ustreznosti izbranih in posledično ocenjenih koristi. Prav tako v Predlogu niso uporabljene koristi, ki jih je možno izračunati oziroma te koristi sploh ne obstajajo.

Pošta predlaga Agenciji, da namesto besedila »večja prepoznavnost blagovne znamke«, le-to zamenja z besedilom »vrednost blagovne znamke, ki se nanaša na poslovni segment univerzalne poštne storitve«.

¹² Frontier Economics (2013), Študija načel, ki se uporabljajo pri izračunu neto stroškov poštne univerzalne storitve

¹³ Glej okvirno odločitev glede gospodarskih javnih služb (SGEI Framework Decision), odst. 18.

Pojasnilo:

Glede na to, da je Pošta oddala že tri vloge za kompenzacijo neto stroška, večine neopredmetenih koristi, ki so navedene v Predlogu ni mogla oceniti oziroma take koristi ne obstajajo, razen vrednosti blagovne znamke, ki jo je možno pripisati univerzalni storitvi, kar je ugotovil tudi izvedenec v zadevi Presoja neopredmetenih sredstev in koristi v upravnem postopku AKOS, vloga. št. 3831-23/2018, stranke Pošta Slovenije d.o.o., Maribor. Pri tem se je izračun nanašal na leto 2017.

Pošta predlaga Agenciji, da koristi od prisotnosti na celotnem ozemlju države, prednosti zaradi visokega tržnega deleža, dostopa do velike baze uporabnikov, ekonomije obsega in povezanosti, ekskluzivne pravice izdaje poštних znamk, uporabnikove naklonjenosti izvajalcu in vnaprejšnje prodaje poštних znamk umakne iz Predloga. Dodatno Pošta predlaga Agenciji, da v Predlog vključi marketinške koristi.

Pojasnilo:

Pošta je v vseh dosedanjih vlogah ocenila, da ostale neopredmetene koristi, ki so navedene v Predlogu, ne obstajajo, do sedaj pa ji morebitne metodologije izračuna in dokazov o njihovem obstoju ni ponudila niti Agencija. Navedeno se nanaša na prisotnost na celotnem ozemlju države, prednost zaradi visokega tržnega deleža, dostop do velike baze uporabnikov, ekonomijo obsega in povezanost, ekskluzivno pravico izdaje poštних znamk, uporabnikovo naklonjenosti izvajalcu in vnaprejšnjo prodajo poštних znamk. Na drugi strani Pošta ocenjuje, da bi lahko v Predlog vključila marketinške koristi, saj ima izvajalec zaradi obveze po zagotavljanju kontaktnih točk in petkrat tedenske dostave več oglasnih mest, s katerimi promovira svojo blagovno znamko. Prav tako ima Pošta zaradi svoje prepoznavnosti in uporabnikove naklonjenosti nižje stroške oglaševanja oz. marketinga.

Pošta predlaga Agenciji, da vpliv ukinitve DDV na poslovanje opredeli v ločenem členu, in sicer na način, da bo ukinitiv vplivala tako na znižanje prihodkov, kot tudi na znižanje stroškov.

Pojasnilo:

Kar zadeva oprostitve DDV, se le-ta vključi direktno v izračune vplivov na prihodke in stroške, saj se povpraševanje po storitvah z ukinitvijo oprostitve plačila DDV na univerzalne storitve zniža, posledično pa se zaradi nižjih količin pošiljk spremenijo tudi stroški.

Pošta predlaga Agenciji, da se opredmetene koristi natančneje specificirajo, in sicer se lahko nanašajo npr. na dosežen dobiček od prodaje filatelističnega blaga, Agencija pa lahko glede na svojo oceno vključi tudi morebitne druge opredmetene koristi, če oceni, da so le-te primerne, njihov izračuna pa je hkrati izvedljiv.

Pojasnilo:

Kot primer tuje prakse glede na zgoraj navedeno Pošta navaja češko zakonodajo:

»The intangible and market advantages in connection with the holding of a postal license are: a) the advantage of higher yields, b) the advantage resulting from the exclusive right of the holder of a postal license to put into circulation postage stamps and securities, c) the advantage of additional advertising options, d) exemption of basic postal services from value added tax, e) another quantifiable benefit accruing to the holder of the postal license. /.../«

in hrvatsko zakonodajo:

»f) i) tržišne koristi, sukladno članku 50. stavku 2. ZPU-a, su one koristi koje proizlaze iz pružanja univerzalne usluge koje ne bi nastale da nema obveze pružanja univerzalne usluge. Tržišna korist davatelja univerzalne usluge je financijski vrednovana kao materijalna i nematerijalna tržišna korist koja je rezultat pružanja univerzalne usluge. Vrijednost materijalne tržišne koristi (članak 50. stavak 2. točka 1. ZPU-a) je izravno uključena u formulu izračuna neto troška univerzalne usluge, gdje su promjene u troškovima i prihodima uzete u obzir. Ovaj odlomak pobliže definira nematerijalne tržišne koristi sukladno članku 50. stavku 2. točki 2. i 4. ZPU-a,;

ii) nematerijalne tržišne koristi su:

1) porezne olakšice, poput izuzeća od plaćanja PDV-a, budući je univerzalna usluga izuzeta od plaćanja PDV-a. /.../

2) povećan korporativni ugled i vrijednost brenda zbog statusa davatelja univerzalne usluge jer klijenti dodjeljuju dodatnu vrijednost davateljevom brendu, uslijed pružanja univerzalne usluge određene razine kakvoće i pouzdanosti. /.../

3) povećani učinci reklamiranja uslijed većeg broja poštanskih ureda, poštanskih kovčezica, poštanskih vozila i poštonoša koji nose logotip davatelja univerzalne usluge ili su iznajmljeni trećim stranama. /.../

Vrijednost referentnih cijena bi trebala izražavati uplate koje bi davatelj univerzalne usluge primio u slučaju komercijalnog korištenja svog reklamnog prostora; /.../

4) privilegirani pristup filatelističkom tržištu, budući je davatelj univerzalne usluge jedini subjekt s pravom izdavanja poštanskih maraka. /.../

5) prihodi i troškovi od kamata uslijed odgođene naplate usluga.

Prihodi od kamata nastaju zahvaljujući unaprijed plaćenju poštarini, jer su poštanske marke unaprijed plaćena usluga davatelja univerzalne usluge, što predstavlja efekt jednak beskatnoj pozajmici. Troškovi kamata nastaju kad davatelj univerzalne usluge distributerima poštanskih maraka odobri plaćanje s odgodom, čime davatelj univerzalne usluge pruža uslugu korisnicima bez primitka stvarne uplate od strane distributera. Ova dva efekta se međusobno poništavaju. /.../

6) izuzeće od prijevozne dozvole, poreza na vozila i slično.

Davatelj univerzalne usluge je izuzet od nekih obveza, poput plaćanja parkirnih karata ili poreza na vozila. /.../«

- **K drugemu odstavku 5. člana:**

- o Pošta se strinja, da se pripravi simulacija poslovanja za vsako izmed storitev, ki se izvajajo v okviru univerzalne poštne storitve, pri čemer **predlaga Agenciji, da se določilo Predloga dopolni na način, da se pripravi tudi simulacija, ki vključuje tudi ostale storitve, s čimer se doseže, da so v izračunih vključeni tudi učinki ostalih storitev na ugotavljanje dobičkonosnosti posamezne kontaktne točke.**

Pojasnilo:

Z zgoraj navedenim se v izračune vključijo tudi koristi, ki jih ima izvajalec z izvajanjem drugih storitev.

Pošta poziva Agencijo, da besedilo dopolni na način, da se po pripravi simulacije za vsako izmed storitev, rezultati združijo na nivoju kontaktne točke (ločeno za dostavo in sprejem, kar je v dem dopisu že predhodno obrazloženo), šele nato pa se oceni morebitna nedobičkonosnost posamezne kontaktne točke (ponovno ločeno za sprejem in dostavo).

Pojasnilo:

Razlog za vključitev vseh storitev v izračun, kakor tudi združevanje rezultatov po posameznih kontaktnih točkah so določila v Direktivi o poštnih storitvah, kjer je navedeno: »*neto stroške posebnih vidikov obveznosti je treba izračunati ločeno, da se prepreči dvojno štetje, neto stroški pa predstavljajo vsoto teh ločenih izračunov*¹⁴.«

Pošta poziva Agencijo, da se besedilo dopolni tako, da bo nedvoumno jasno, da se pri izračunih uporablja metoda prirastnih stroškov in prirastnih prihodkov, s katero se stroški in prihodki razdelijo glede na faze prenosa poštnih pošilk oz. glede na mesto njihovega dejanskega nastanka.

Pojasnilo:

Navedeno ima na tak način npr. urejeno Češka, ki natančno določa način izračuna prek prirastnih stroškov in prirastnih prihodkov: »*§ 2 Net costs are calculated as the difference between the incremental costs and the incremental revenues of the postal licensee.*«

- **K členu 9:**

- o V Predlogu niso določeni roki za odločitev Agencije o obstoju nepravilnega finančnega bremena in ustreznosti izračuna neto stroška. Po mnenju Pošte je odločitev, ki je sprejeta po več kot enem letu od predložitve izračunov predolga in predstavlja za izvajalca, ki je utrpel nepravilno finančno breme likvidnostno obremenjujoča.

Pošta Predlaga, da se 9. člen Predloga dopolni z roki za odločanje Agencije, in sicer se mora Agencija odločiti praviloma v roku 60 dni, najkasneje pa v roku 6 mesecev.

Pojasnilo:

Primer takega določila je npr. na Hrvaškem, kjer je v zakonu določeno: »*Agencija donosi odluku iz stavka 3. ovoga članka u pravilu u roku od 60 dana, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana podnošenja urednog zahtjeva iz članka 49. stavka 1. ovoga Zakona.*«

Podoben primer je tudi na Češkem, kjer zakon določa: »*(6) The Office shall verify the correctness and completeness of the documents pursuant to paragraphs 4 and 5 within 60 days from the date of submission or supplementation of the last of them, or entrust*

¹⁴ Čl. 25, Del B, Priloga 1 Direktive o poštnih storitvah.

the verification to a third party with impartiality and independence from the postal license holder. The Office shall publish the decision on the verification of the amount of net costs for the provision of basic services in the Postal Gazette.«

Dodaten primer je tudi Danska: »*The decision shall be made in good time for allowing a possible contribution per item to be determined by the annual Finance Act for the following year.*«, kar pomeni do sprejema državnega proračuna, kar je pred koncem leta, v katerem je bila vloga predložena.

Lep pozdrav,

Po pooblastilu:
Boštjan Pernek
direktor Divizije Pisma

X

Priloga: Povzetki zakonodaje.docx