



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Datum: 15. 9. 2020

Odgovori na pripombe zainteresirane javnosti na predlog programa dela in finančnega načrta agencije ter predloge tarif za leto 2021

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) je na podlagi 6. in 189.a člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/2012, 110/2013, 40/2014-ZIN-B, 54/2014 - odl.US, 81/2015, 40/2017 in 30/2019 - odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZEKom-1) pripravila predlog programa dela in finančnega načrta (PDFN) ter predloge tarif za leto 2021.

Predlog programa dela in finančnega načrta ter predloge tarif za leto 2021 je objavila na svojih spletnih straneh dne 31. 7. 2020 ter obenem pozvala zainteresirano javnost, naj nanje poda svoje pripombe oziroma morebitne predloge in mnenja najkasneje do 31. 8. 2020. Pripombe in mnenja so do navedenega roka posredovali:

- Pošta Slovenije d. o. o.
- Združenje za informatiko in telekomunikacije pri GZS (SOEK).

Skladno z 204. členom ZEKom-1 agencija v nadaljevanju odgovarja na prejeta mnenja in pripombe ter navaja način, kako so bila upoštevana oziroma razloge, zaradi katerih niso bila upoštevana. Pri tem podaja odgovore na pripombe glede na vsebino, na katero se te nanašajo.

Agencija uvodoma pojasnjuje, da pri pripravi letnega programa dela in finančnega načrta (PDFN) primarno izhaja iz zakonsko določenih nalog ter pristojnosti in skladno s tem tudi načrtuje posamezne aktivnosti (naloge) in z njimi povezana potrebna finančna sredstva. Financiranje teh nalog je urejeno tako, da posamezne vrste plačil krijejo zgolj stroške izvedbe nalog posameznega področja dela, skupne stroške pa se razdeli po ključu. Agencija poudarja, da je pri določanju višine in izplačevanju plač zaposlenih zavezana upoštevati relevantno zakonodajo in usmeritve Vlade RS in na tem področju nima prostih rok. Izhodišče planiranja se tako bistveno razlikuje od pristopov in ciljev, ki se jih poslužuje in se jim sledi v gospodarskih družbah. Agencija ob tem dodaja, da se pogosto dogaja, da se sprememba relevantne zakonodaje odraža tudi v nalaganju novih nalog in pristojnosti agenciji, kar v določenih primerih rezultira tudi v povečanem zaposlovanju. Če zavezanci za plačila agenciji oziroma resorni organi želijo ustaviti že odobrene zaposlitve in posledično znižati stroške plač, potem je nujno treba razmisliti tudi o prenosu ali ukinitvi določenih nalog in pristojnosti agencije, saj jih ta ob nižjem številu zaposlenih ne bo mogla v zahtevanem obsegu izvajati. Slednje bi pomenilo nedovoljeno omejevanje delovanja agencije kot neodvisnega regulatornega organa preko omejevanja njenega poslovanja, kar izrecno prepovedujejo evropske direktive. Tako že Direktiva EU



2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. december 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah v drugem odstavku 6. člena določa, da morajo države članice zagotoviti, da nacionalni regulativni organi izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno, pri čemer jim morajo zagotoviti ustrezne tehnične, finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog. Tovrstno zavezo države je narekovala že Direktive 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2009/140/ES, ki je v slovensko zakonodajo prenesena z veljavnim ZEKom-1.

Agencija je v evropskem prostoru med manjšimi regulatorji po številu zaposlenih, sočasno pa je ena redkih s pristojnostmi za regulacijo področij: elektronske komunikacije, radiokomunikacije, pošta, elektronski mediji in železnice. Iz primerjave agencije z drugimi primerljivimi regulatornimi organi v EU je razvidno, da imajo v evropskih regulatornih organih v povprečju zaposlenih 390 ljudi. Pristojnosti na največ področjih imata slovenski in finski regulator za elektronske komunikacije, ki pokrivata iste sektorje, po številu sektorjev za katere je pristojen, pa je primerljiv še nemški regulator. Izpostaviti je treba, da je slovenski regulator z načrtovanimi 104 zaposlenimi v letu 2021 po številu zaposlenih četrti najmanjši od vseh, čeprav pokriva največ področij in ima tudi največ pristojnosti. Manjši so samo še regulatorji Cipra, Malte in Estonije, ki vsi pokrivajo manjše število področij in imajo manj pristojnosti. Navedeno dokazuje že obstoječo kadrovsko podhranjenost agencije zaradi katere mora agencija že ob trenutnem številu zaposlenih optimizirati delo, da lahko uspešno opravlja vse z zakonom naložene ji naloge.

Agencija ugotavlja, da je na nekatere pripombe Pošte Slovenije že odgovorila v javnem posvetovanju lanskega PDFN, zato v nadaljevanju ponavlja pojasnila in odgovore.

1. Pošta Slovenije d.o.o.

Pošta Slovenije v uvodnem splošnem delu navaja, da je vsebina in vrednotenje PDFN zasnovano na način, ki ne omogoča alociranja stroškov na posamezna področja, ki jih regulira agencija. Predlagani finančni načrt za leto 2020 na odhodkovnem delu ne omogoča preveritev usklajenosti načrtovanih stroškov za predvidene aktivnosti po posameznih sektorjih delovanja agencije.

Ker Pošti Slovenije ni omogočena preveritev upravičenosti predlagane višine tarife (izključiti tudi ni mogoče navzkrižnega subvencioniranja med delovanjem različnih delov Agencije), ocenjuje, da predlagana sprememba tarife ni ustrezno utemeljena in ni upravičena. Pošta Slovenije meni, da v kolikor bi izračun razporeditve stroškov na področja dela agencije temeljil na številu zaposlenih in posledično stroških, bi lahko prispevek Pošte Slovenije predstavljal max. 4 % stroškov.

Odgovor: Agencija poudarja, da je namen javne obravnave zbrati mnenje javnosti na osnutek programa dela agencije in na stroške/tarife v zvezi z izvajanjem teh nalog in ne izrek soglasja reguliranih operaterjev na ločene računovodske evidence agencije in na zaračunane tarife. Agencija pri predstavitvi tega ključnega dokumenta sledi določilom področne zakonodaje in dobrim praksam. Predstavljen program dela tako ni analitičen prikaz vseh stroškov po nalogah in po virih financiranja



ni to predstavitev ločenih računovodskih evidenc, iz katerih bi bilo mogoče preveriti vse načrtovane stroške poštnega sektorja. Nasprotno pa je eden od zakonsko določenih nalog agencije zagotavljanje stroškovno naravnanih cen univerzalne storitve, torej reguliranje cen univerzalne storitve Pošte Slovenije d.o.o, kjer agencija daje soglasje na te cene. Pošti Slovenije d.o.o. zakonodaja takih pristojnosti, kot jih ima regulator ne podeljuje.

Agencija vseskozi poudarja, da je vsebina PDFN in financiranje predstavljenih nalog urejeno tako, da posamezne vrste plačil krijejo zgolj stroške izvedbe nalog posameznega področja dela, skupne stroške pa se razdeli po ključu. Agencija ima ustrezno vzpostavljeno vodenje računovodskih evidenc, tako da evidentira porabo sredstev iz plačil za pokritje stroškov, ki nastajajo z izvajanjem nalog na določenem področju reguliranja. Samo tako lahko zasleduje namensko rabo. Nadzor nad popolnim razkritjem načrtovanih stroškov glede na naloge, vir financiranja ter konte pa je v pristojnosti drugih z zakonom določenih organov, nikakor pa ne deležnikov na trgu, ki jih agencija regulira.

Pošta Slovenije navaja, da agencija načrtuje spremembo Tarife v več smeri, od nespremenjene tarife na področju železniškega prometa, do zvišanja na področju radijskih frekvenc in znižanja na ostalih področjih. Pošta Slovenije navede, da so plače zaposlenih ena večjih stroškovnih kategorij v strukturi stroškov in zaključuje, da ker agencija na področju medijev načrtuje dve dodatni zaposlitvi je takšno načrtovanje nelogično, saj iz tega izhaja, da bo del stroškov področja medijev prerazporejen na druga področja dela.

Odgovor: Agencija ponovno poudarja, da je finančni načrt zasnovan tako, da prerazporeditve stroškov iz enega področja dela na drugo področje dela ni. Ne glede na to, da so deleži prihodkov agencije na medijskem in poštnem področju primerljivi (v 2021 predstavljajo prihodki iz naslova medijskih storitev 6,3 % prihodkov poslovanja, prihodki poštnih storitev s poštnimi nalepkami pa 5,4 % prihodkov poslovanja) je velikost slovenskega medijskega trga glede na velikost slovenskega poštnega trga pomembno različna. Pomembno različna je tudi zakonodaja, ki predstavlja podlago za določitev letnih plačil zavezancev. V splošnem je plačilo agenciji zmnožek števila točk dodeljenih posameznemu zavezancu in vrednosti točke (tarife). Izračun plačil na medijskem področju pri določitvi števila točk dodatno upošteva tudi višino letnega prihodka, ki ga izdajatelj pridobi z izvajanjem televizijske dejavnosti, medtem ko je na poštnem področju število točk izvajalca za izvajanje univerzalne poštne storitve fiksno določeno. Poleg tega na višino tarife v 2021 vpliva tudi različna višina salda finančnih sredstev iz preteklih let.

Pošta Slovenije nasprotuje predlagani višini tarife in pojasnjuje, da agencija na osnovi veljavnega modela financiranja na Pošto Slovenije kot izvajalko univerzalne poštne storitve nesorazmerno pripisuje stroške aktivnosti, ki niso povezane zgolj z zagotavljanjem univerzalne poštne storitve in pristojnostmi agencije v zvezi s tem, pač pa tudi stroške novih aktivnosti, ki posegajo na del poslovanja ostalih poštnih izvajalcev in na varstvo potrošnikov.

Odgovor: Vse naloge, ki jih izvaja agencija, so utemeljene na njenih zakonskih pooblastilih, pri čemer na področju regulacije trga poštnih storitev sledi zakonsko določenim ciljem zagotavljanja univerzalne poštne storitve, varstva pravic uporabnikov in spodbujanja konkurence na trgu. Agencija



pojasnjuje, da za leto 2021 glede na izkušnje zadnjih let načrtuje, da bo Sektor za regulacijo in nadzor trga poštних storitev namenil nalogam in aktivnostim, ki jih je mogoče pripisati univerzalni poštni storitvi, najmanj 90 % časa oziroma človeških virov (izraženih kot ČM), zgolj neznoten del pa bo namenjen drugim nalogam in aktivnostim. V tej zvezi velja pojasniti, da je nujni pogoj za sprejemanje vsebinsko pravih in ustrezno odmerjenih regulatornih ukrepov dobro poznavanje trga, zato tudi nalog, ki sicer niso neposredno povezane z izvajanjem univerzalne poštne storitve, ni mogoče šteti kot naloge, ki ne bi bile potrebne za regulacijo univerzalne poštne storitve.

Pošta Slovenije navaja, da sedaj veljavna ureditev financiranja delovanja agencije predstavlja neenako obravnavanje subjektov na trgu poštних storitev in ne pripomore k razvoju poštene konkurence ter je v nasprotju s cilji delovanja agencije. Pošta Slovenije pričakuje, da bo agencija pozvala resorno ministrstvo k urgentni spremembi načina financiranja delovanja agencije na področju poštne sektorja.

Odgovor: Agencija je pri pripravi PDFN upoštevala veljavno zakonodajo. Način financiranja regulacije poštних storitev je določen z ZPSto-2 in s Pravilnikom o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštних storitev. Za spremembo načina financiranja bi bilo potrebno spremeniti zakonodajo. Sprememba navedenih aktov ni v pristojnosti agencije, agencija pa prav tako nima zakonske iniciative za vlaganje zakonodajnih predlogov. Ne glede na navedeno pa je vzpostavljena in bo tudi v bodoče potekala strokovna podpora agencije resornemu ministrstvu glede vprašanj, ki na podlagi ZPSto-2 sodijo v pristojnost ministrstva, torej tudi glede urejanja obveznosti plačil agenciji. Izpostaviti velja, da znaša tržni delež Pošte Slovenije glede na zadnje javno dostopne podatke za leto 2018 na trgu pisem v notranjem prometu 84 %, na trgu paketov pa 52 %, pri čemer predstavljajo tudi prihodki Pošte Slovenije od izvajanja poštних storitev še vedno zelo visok delež, medtem ko so prihodki izvajalcev zamenljivih storitev še vedno zelo nizki in pod 10%, in so skozi večletno obdobje relativno stabilni.

Pošta Slovenije nadalje pojasnjuje, da bi moral biti temeljni strateški cilj agencije vzpostavljanje pogojev za zagotavljanje kakovostne in dostopne univerzalne storitve, in sicer ob upoštevanju trendov in sodobnih komunikacijskih tehnologij. Pošta Slovenije nadalje predlaga, da se besedilo »spodbujanje konkurence, ki sledi trendom na trgu poštних storitev« nadomesti z besedilom »... zagotavljanje pogojev za enakopravno delovanje vseh izvajalcev poštних storitev« ali »zagotavljanje pogojev za delovanje konkurence...«. Pojem spodbujanja konkurence na že devet 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.

Odgovor: Enako kot lani tudi letos agencija pojasnjuje, da pri navajanju ciljev delovanja agencija sledi diktaciji iz veljavnega 57. člena ZPSto-2, ki določa, da mora agencija pri izvajanju svojih nalog slediti ciljem zagotavljanja univerzalne storitve, varstva pravic uporabnikov in spodbujanja konkurence na trgu poštних storitev. Cilji so zakonsko določeni in agencija ni pristojna, da bi jih spreminjala, pri tem pa je in bo spodbujanje konkurence razlagala na način, ki je skladen z liberalizacijo trga poštних



storitev. Pojasniti velja, da agencija spodbuja konkurenco na trgu, ne pa posameznih in konkretnih izvajalcev. Trg poštних storitev je liberaliziran, poščne storitve lahko izvaja vsaka fizična in pravna oseba, ki o tem obvesti agencijo. Kot izhaja iz Analiz trga poštних storitev, se od liberalizacije trga postopno krepi delež drugih izvajalcev poštних storitev, vendar pa je gleda na tržne deleže Pošte Slovenije še daleč od »popolno liberaliziranega trga«, kot navaja Pošta Slovenije. Primerjava količin pošiljk na pisemskem trgu kaže, da je imela Pošta Slovenije v letu 2018 glede količine prenesenih pisemskih pošiljk 84 % tržni delež, na trgu paketov pa 52 % tržni delež.

Pošta Slovenije podaja pripombo, da je datum 31. 12. 2021 lahko skrajni datum za izvedbo s strani agencije načrtovanih aktivnosti, toda zaradi zagotavljanja racionalne rabe resursov tako na strani agencije, kot tudi zavezancev, naj bodo aktivnosti načrtovane vsaj do četrtertletja natančno. Pošta Slovenije navaja tudi časovno stisko konec leta 2019 v zvezi z izvedbo Analize stalnih in spremenljivih stroškov v stroškovnem modelu Pošte Slovenije. Smiselno enako velja za objavo Analiz trga poštних storitev z velikim časovnim zamikom.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da vsako leto izvede veliko število nalog, in sicer tako tistih, ki so načrtovane, kot tudi tistih, ki niso načrtovane, a so bile tekom leta zaradi sprememb na trgu prepoznane kot nujne oziroma so del upravnega odločanja agencije in so torej vezane na prejem vloge, na kar agencija nima vpliva. Zaradi navedenega je posledično težko natančno načrtovati točne roke izvedbe posamezne naloge. Ne glede na navedeno je datum 31. 12. 2021 skrajni in ne ciljni datum za izvedbo nalog, saj si agencija prizadeva vse naloge izvesti pred tem datumom in s čim manjšimi obremenitvami zavezancev ter na način, da so tudi človeški viri agencije čim bolj enakomerno razporejeni glede na načrtovane in glede na nenačrtovane, a nujne naloge, ki jih agencija izvaja. Posledično se tudi tekom leta lahko spreminjajo prioritete.

V zvezi z navedbo Pošte Slovenije glede nerazumno kratkega roka za predložitev zahtevanih podatkov agencija pojasnjuje, da je tudi v letu 2019 agencija izvedla na področju regulacije trga poštних storitev poleg načrtovanih nalog tudi naloge, ki niso bile načrtovane ter pripravila strokovne podlage za predloga sprememb Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poščne storitve in Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poščne storitve, tako da je bil v letu 2020 po izvedenem javnem posvetovanju sprejet nov Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poščne storitve, predlog novega Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poščne storitve pa je do vključno 28. 9. 2020 v javnem posvetovanju. Posledično je bila agencija v drugi polovici leta 2019 pod velikim časovnim pritiskom. Tudi presoja neto stroška za leto 2017 je agencijo znatno obremenila v drugi polovici leta 2019, in sicer tako zaradi obsežnosti in zahtevnosti postopka, kot tudi zaradi številnih sprememb zahtevka Pošte Slovenije ter zaprosil za podaljšanje roka za izjasnitev. V drugi polovici leta je agencija izvedla številne aktivnosti, ki so bile nujne, a jih ni bilo mogoče načrtovati v letu 2018, kot so npr. udeležba na 2. izrednem Kongresu Svetovne poščne zveze septembra 2019 v Ženevi, dodatna vloga Pošte Slovenije za spremembo cen univerzalne poščne storitve, pozivi na izjasnitev glede ustavitve postopkov preoblikovanj oziroma zaprtij kontaktnih točk in močno povečano število vprašanj javnosti zaradi sprememb omrežja. Agencija je bila torej v drugi polovici leta 2019 močno obremenjena na področju regulacije trga poštних storitev, Pošta Slovenije pa se ni odzivala na zaprosila agencije za



posredovanje zahtevanih podatkov, ki so bili potrebni za Analizo stalnih in spremenljivih stroškov v stroškovnem modelu. Pošta Slovenije je bila namreč 28. 11. 2019 zaprosena za posredovanje podatkov in za hitro odzivnost, a je agencija podatke prejela šele 13. 12. 2019. Sočasno je Pošta Slovenije z zahtevami za čimprejšnjimi spremembami zgoraj navedenih splošnih aktov dodatno vplivala na obseg dela agencije.

Agencija tudi pojasnjuje, da sta hitrost izvedbe posamezne naloge in količina porabljenih virov pogosto odvisna od tega, kako odzivni in kooperativni so zavezanci. Zavezanec ima pravico, da lastne vloge v upravnih postopkih ter lastne predloge in pobude v okviru strokovnega dialoga z agencijo umika, prilagaja in spreminja, toda takšno ravnanje vodi v angažiranje virov agencije, ki bi jih sicer bilo mogoče bodisi prihraniti bodisi uporabiti drugače.

Zgoraj navedeno velja tudi glede pripombe Pošte Slovenije, da je bila analiza trga za leto 2018 objavljena šele v letu 2020. Agencija pojasnjuje, da je do zamika pri objavi prišlo zaradi večjega števila nenačrtovanih nalog in aktivnosti agencije, izmed katerih je znaten delež pripisati tudi pobudam in njihovim spremembam s strani Pošte Slovenije. Ne glede na navedeno pa agencija pojasnjuje, da kljub zamiku pri objavi Analize trga za leto 2018 agencija razpolaga tudi z novjšimi podatki o trgu in nanje opira svoje odločitve ter regulatorne ukrepe.

Pošta Slovenije predlaga, da bi agencija o zahtevkih za preoblikovanje ali zaprtje kontaktne točke odločala v razumnem 30 dnevnom roku, saj ne obstajajo posebni razlogi, zaradi katerih bi agencija za odločanje potrebovala 2 meseca.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da o vseh zahtevkih, tudi za preoblikovanje oziroma zaprtje kontaktne točke, odloči čimprej. Dvomesetni rok za odločanje o zahtevkih za preoblikovanje oziroma zaprtje kontakte točke je skrajni rok za odločanje v posebnem ugotovitvenem postopku in je določen z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Agencija pojasnjuje, da se postopki začnejo na zahtevo stranke, zato je Pošta Slovenije tista, ki odloča o tem, kdaj bo vložila zahtevek in kako odzivna bo znotraj upravnega postopka, od česar je tudi odvisna hitrost izvedbe postopka. Na hitrost izvedbe postopka vpliva tudi število sočasno vloženih oz. že odprtih vlog Pošte Slovenije. Vlaganje zaprosil za podaljšanje procesno določenih rokov in podajanje izjav v skrajnem roku je pravica vsake stranke postopka, a ne prispeva k pospešitvi postopka.

Pošta Slovenije opozarja na napako v PDFN 2021, kjer je navedeno, da je bil v letu 2020 vložen zahtevek za presojo neto stroška. Ker takšen zahtevek ni bil vložen, Pošta Slovenije izraža pričakovanje, da bo izvedena ustrezna korekcija tarife oziroma višine vrednosti točke.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da je s pripravo PDFN 2021 začela pred iztekom roka za vložitev zahtevka za presojo neto stroška. Ker je agencija pričakovala, da bo Pošta Slovenije, enako kot predhodni dve leti, vložila zahtevek, je temu ustrezno pripravila PDFN 2021. Dejstvo, da zahtevek ni bil vložen, bo agencija ustrezno upoštevala pri načrtovanju dela. Za izvedbo presoje neto stroška niso bila načrtovana posebna dodatna finančna sredstva, zato črtanje naloge nima vpliva na finančni načrt in vrednost točke.



Pošta Slovenije navaja, da se aktivnosti agencije v zvezi z zbiranjem podatkov o cenah izvajalcev storitve čezmejne dostave paketov, izvedbo predfiltrirnih mehanizmov in morebitne ocene tarif ter aktivnosti v zvezi s poročanjem Evropski komisiji nanašajo na vse izvajalce poštne storitve na trgu v Republiki Sloveniji, zato naj se stroški izvedbe te naloge prenesejo na vse izvajalce oziroma na javna proračunska sredstva.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da gre za izvajanje naloge, ki je določena z Uredbo (EU) o storitvah čezmejne dostave paketov in z Uredbo o izvajanju Uredbe (EU) o storitvah čezmejne dostave paketov. Pripomba Pošte Slovenije se nanaša na financiranje agencije, kar je predmet zakonskega urejanja in Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštne storitve, ki je v pristojnosti resornega ministrstva in ne agencije. Glede na navedeno je pripomba v okviru javne obravnave PDFN 2021 nerelevantna, saj financiranje delovanja agencije temelji na obstoječi in veljavni zakonodaji. Agencija pa dodatno pojasnjuje dvoje. Prvič, ne drži navedba Pošte Slovenije, da se aktivnosti zbiranja in presojanja podatkov nanašajo na vse izvajalce poštne storitve, temveč se nanašajo le na tiste izvajalce, ki izvajajo storitev dostave paketov, kot jo opredeljuje Uredba (EU) o storitvah čezmejne dostave paketov. Drugič, izvajanje pristojnosti agencije zahteva človeške vire, posebna dodatna finančna sredstva za ta namen pa niso načrtovana.

Pošta Slovenije navaja, da je agencija v letu 2019 izračunala WACC na dan 31. 12. 2018 in da se WACC praviloma uporablja za triletno obdobje. Pošta Slovenije zato izraža pričakovanje, da se bo WACC ponovno računal 2022 in ne 2021, zato naj se stroški izračuna WACC črtajo iz PDFN 2021.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da je zaradi hitro spreminjajočih se gospodarskih razmer potrebno bolj pogosto posodabljanje izračuna WACC in ne le enkrat na triletno obdobje. Ključno priporočilo neodvisnega finančnega svetovalca, ki je za agencijo pripravil izračun WACC za Pošto Slovenije, d. o. o. na dan 31. 12. 2018, ki je [objavljeno na spletni strani agencije](#), je, naj se izračun WACC opravi vsako leto, saj se parametri za izračun WACC spreminjajo v času in vplivajo na končen izračun. Smiselno enako velja tudi za sorodno področje elektronskih komunikacij, saj iz obvestila Evropske komisije o izračunu stroškov kapitala za obstoječo infrastrukturo v okviru pregleda nacionalnih uradnih obvestil v sektorju elektronskih komunikacij EU, ki ga izvaja EK, izhaja stališče EK, da je za upoštevanje najnovejših gospodarskih razmer nacionalno vrednost tehtanega povprečja stroškov kapitala primerno posodobiti vsaj enkrat letno. Izračun WACC je agencija načrtovala in ga bo tudi izvedla do konca leta 2020. V kolikor se bo glede na hitro spreminjajoče se razmere na trgu to izkazalo za potrebno, bo izvedla izračun tudi v letu 2021.

V zvezi z načrtovanimi raziskavami glede cen in kakovosti prenosa paketov v čezmejnem prometu, glede zadovoljstva/potreb uporabnikov s poštne storitvami in glede zadovoljstva/potreb uporabnikov po zaprtju kontaktnih točk Pošta Slovenije izraža pripombo, da raziskave vsebinsko niso zastavljene na način, ki bi agenciji omogočil vpogled v trg poštne storitve in v dejanske potrebe končnih uporabnikov. Pošta Slovenije nadalje meni, da ni potrebna vsakoletna izvedba vseh raziskav, pri čemer naročanje raziskav, ki nimajo dejanskega učinka na regulacijo, predstavlja neracionalno porabo sredstev. Kot primer dobre prakse je izpostavljen pristop irskega regulatorja, ki je na podlagi analiz predlagal strategijo regulacije poštne sektorja in pristopil k spremembi



regulatornega okvirja. Pošta Slovenije tudi pojasnjuje, da do konca leta 2020 ne bo zaprla nobene kontaktne točke, zato v letu 2021 tudi iz tega razloga ni potrebe po izvedbi raziskave o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštними storitvami po zaprtjih kontaktnih točk.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da izvaja raziskave z namenom ugotavljanja stanja in potreb trga in končnih uporabnikov, pri čemer se trg poštних storitev v zadnjem času spreminja zaradi digitalizacije/informatizacije družbe in posledično povečanega e-poslovanaja in trgovanja. Agencija predvsem oblikuje teme za raziskave, ki se nanašajo na vprašanja, povezana s temi spremembami trga. Ravno zaradi hitrosti spreminjanja trga (tudi zaradi sprememb poštne omrežja) je izvajanje raziskav na letni ravni nujno za ažurno ugotavljanje stanja in pravočasen odziv na spremembe. Agencija uporablja raziskave, ki jih periodično izvaja z zunanjim izvajalcem, kot eno od metod ugotavljanja stanja na trgu poštних storitev. Agencija si prizadeva, da vsi regulatorni ukrepi temeljijo na dejstvih (t. i. evidence based approach). Pomemben element takšnih dokazov pa predstavljajo ravno rezultati raziskav. In rezultati do sedaj izvedenih raziskave so tudi ključni del analize kakovosti univerzalne storitve in podlaga za izdelavo predlogov sprememb regulatornega okvira. V zvezi z navedbo Pošte Slovenije, da naj se v letu 2021 ne izvede raziskava o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštными storitvami po zaprtjih kontaktnih točk med drugim iz razloga, ker Pošta Slovenije do konca leta 2020 ne bo zaprla nobene kontaktne točke, agencija pojasnjuje, da z raziskavami ugotavlja tudi potrebe in zadovoljstvo uporabnikov na področjih, kjer je prišlo do zaprtja kontaktne točke v tekočem letu ali pred več kot enim letom (in ne le na področjih, kjer bi do zaprtja prišlo v letu pred izvedbo raziskave).

Pošta Slovenije predlaga, da se dikcija »/.../ visoko kakovostnih poštних storitev po čim nižjih cenah« nadomesti z zapisom, ki poudarja »kakovostne storitve po primernih, stroškovno naravnanih cenah« ali pa »uporabnikom prilagojene kakovostne storitve po primernih cenah«, saj naj bi s strani agencije predlagana dikcija prejudicirala strateško usmeritev države glede obsega in kakovosti univerzalne storitve. Pošta Slovenije obenem predlaga, naj agencija pojasni, ali se navedena usmeritev nanaša na univerzalno storitev in zamenljive storitve ali na vse poštne storitve.

Odgovor: Agencija se strinja, da lahko pride do napačne interpretacije izpostavljene dikcije, zato bo ta del besedila črtala. Agencija ni in ne bo zahtevala niti višje kakovosti univerzalne poštne storitve od tiste, ki je predpisana, niti cene, ki ne bi bila skladna z zahtevami iz 35. člena ZPSto-2.

Pošta Slovenije navaja, da sicer ne nasprotuje predlagani izvedbi »Konkurenčno-pravne analize dostavnih in prodajnih spletnih platform z vidika njihovega vpliva na tradicionalen trg poštних storitev«, nasprotuje pa financiranju navedene aktivnosti skozi sedaj veljavni način določanja Tarife. Stroški izvedbe analize naj se namreč prenesejo na vse izvajalce ali pa naj jih agencija financira iz javnih proračunskih sredstev.

Odgovor: Pripomba Pošte Slovenije se nanaša na financiranje agencije, kar je predmet zakonskega urejanja in Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštних storitev, ki je v pristojnosti resornega ministrstva in ne agencije. Glede na navedeno je pripomba v okviru javne obravnave PDFN 2021 nerelevantna, saj financiranje delovanja agencije temelji na obstoječi in



veljavni zakonodaji. Ne glede na navedeno agencija pojasnjuje, da so za izvedbo načrtovane aktivnosti predvideni notranji viri (ČM), posebna dodatna finančna sredstva pa niso predvidena.

Pošta Slovenije izpostavlja, da je bila izvedba analize kakovosti univerzalne poštne storitve načrtovana že v PDFN 2019 in PDFN 2020, zato naj se to dejstvo ustrezno upošteva pri vrednotenju načrtovanih aktivnosti. Pošta Slovenije izraža tudi pričakovanje, da naj navedena aktivnost ne rezultira zgolj v analizi in predlogu sprememb splošnih aktov, temveč v dejansko uveljavljenih spremembah splošnih aktov, in sicer po izvedenem javnem posvetovanju. Pošta Slovenije tudi poudarja, da postaja izvajanje univerzalne storitve zanjo vse večje breme, zato je potrebno pristopiti k celostni prenovi zastarelih podzakonskih aktov neodvisno od tega, kdaj bo spremenjen ZPSto-2.

Odgovor: Agencija izvaja analize trga in v tem okviru je v letih 2019 in 2020 izvedla tudi analizo kakovosti univerzalne storitve ter jo načrtuje tudi za leto 2021. Na osnovi preteklih analiz je agencija pripravila predlog novega Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve ter ga po izvedenem javnem posvetovanju tudi izdala. Na osnovi preteklih analiz je agencija tudi pripravila predlog novega Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve, ki je do vključno 28. 9. 2020 v javnem posvetovanju, s čimer je Pošta Slovenije seznanjena. Trg se postopno spreminja, zato takšnim, postopnim spremembam sledi tudi postopna in sprotna regulacija, kar pa predpostavlja tudi sprotno in stalno spremljanje trga in redno izvajanje analiz, tudi z namenom ugotavljanja učinkov že izvedenih regulatornih sprememb. Zato namerava agencija nadaljevati z aktivnostmi na tem področju tudi v letu 2021.

Pošta Slovenije opozarja, da naj se v PDFN 2021 načrtovani nadzor nad uporabljenimi metodologijami in rezultati merjenja kakovosti prenosa pošilk korespondence oziroma poštne pakete izvede za leto 2020 in ne za 2019.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da je bila v PDFN očitna pomota v številki (letnici) in bo napako v letnici ustrezno korigirala.

Pošta Slovenije izraža stališče, da je posodobitev splošnih aktov agencije s področja pošte nujna, zato bi bilo smiselno v poglavje o normativnih aktivnostih nedvoumno zapisati aktivnost revizije in noveliranja splošnih aktov s področja pošte. Pošta Slovenije tudi izraža pričakovanje, da bo agencija resornemu ministrstvu predlagala spremembo ZPSto-2.

Odgovor: Agencija je že v odgovoru na smiselno podobno pripombo Pošte Slovenije na podpoglavje 3.5 v PDFN 2021 pojasnila, da je na podlagi izvedenih analiz ugotovila, da so potrebne spremembe nekaterih splošnih aktov agencije, zato je v letu 2020 že izdala nov Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve, obenem pa je v javno posvetovanje predložila tudi predlog novega Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve. V letu 2020 je agencija izdala tudi Priporočilo v zvezi s postopki zapiranja kontaktnih točk. Agencija bo tudi v 2021 nadaljevala z analizami, ki bodo predstavljale strokovno podlago za morebitne nadaljnje regulatorne spremembe, če se bo to izkazalo za potrebno. V zvezi s predlogom



sprememb ZPSto-2 agencija ponavlja, da nima zakonske iniciative za vlaganje zakonodajnih predlogov, resornemu ministrstvu pa nudi in bo nudila vso strokovno podporo.

Pošta Slovenije pojasnjuje, da je cilj agencije, da bi sodišča potrdila njene odločitve kot pravilne oziroma zakonite v vsaj 80 % zaključenih upravnih sporih, neprimeren. Agencija naj si prizadeva, da bo s strokovnim delom zmanjšala število pritožb na njene odločitve in posledično postopke pred sodiščem.

Odgovor: V naravi regulacije je, da agencija zasleduje javni interes, zavezanci pa zasebni interes. Ker se javni in zasebni interes ne prekrivata v vseh primerih, je uresničevanje ustavne pravice zavezancev do pravnega sredstva v določeni meri razumno pričakovati. Agencija pa si prizadeva, da so njene odločitve, ki se odražajo v odločbah, zakonite in strokovne. Prav tako se agencija pri pripravi različnih aktov vedno trudi vključevati zainteresirano javnost, strankam v konkretnih postopkih pred agencijo pa možnost izjaviti se o relevantnih dejstvih in predlaganih aktih omogoča že sam postopek. Ne glede na navedeno pa imajo stranke, ki jim agencija izda odločbe, pravico te spodbijati v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem. Četudi si agencija prizadeva v največji možni meri upoštevati zahteve ali želje stranke (v okviru veljavne zakonodaje) v postopku, to ne pomeni, da ji lahko vedno ugoditi. Zato agencija tudi ne more vedeti, ali bo neka odločba postala predmet upravnega spora ali ne. Če pa do upravnih sporov pride, na kar agencija ne more vplivati, temveč je to strokovna in/ali strateška odločitev stranke, potem pa so cilji agencije, kot so navedeni v zvezi z upravnimi spori, povsem legitimni.

Pošta Slovenije v zvezi z izvajanjem nalog potrošniškega varstva in predvidene dodatne zaposlitve s predlogom Zakona o izvajanju Uredbe (EU) Evropskega parlamenta in Sveta o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnik pojasnjuje, da nova pristojnost po vsebini ne vključuje zgolj Pošte Slovenije, temveč vse izvajalce poštnih storitev, potrošnike in različne organe za varstvo potrošnikov. Navedeno predstavlja dodaten argument za spremembo financiranja delovanja agencije. Pošta Slovenije meni, da bi morale biti takšne aktivnosti agencije financirane s strani proračuna.

Odgovor: Pripomba Pošte Slovenije se nanaša na financiranje agencije, kar je predmet zakonskega urejanja in Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštnih storitev, ki je v pristojnosti resornega ministrstva in ne agencije. Glede na navedeno je pripomba v okviru javne obravnave PDFN 2021 nerelevantna, saj financiranje delovanja agencije temelji na obstoječi in veljavni zakonodaji. Agencija dodatno pojasnjuje, da je glede na predlog Zakona o izvajanju Uredbe (EU) o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (EVA 2019-2130-0010) med organe, pristojne za izvajanje uredbe, uvrščena tudi agencija. Predlog zakona določa, da bo agencija sredstva zagotovila iz naslova ustrezno višjih plačil zavezancev s področij, na katerih bo agencija opravljala naloge iz Uredbe (EU) 2017/2394 in ki trenutno obsegajo področje elektronskih komunikacij in avdiovizualnih medijskih storitev. Med slednja pa sektor za pošto ne zapade.

Pošta Slovenije d.o.o. navaja pomisleke glede razporeditve stroškov na področja dela agencije



glede na število zaposlenih.

Odgovor: Agencija poudarja, da se metodologija razporejanja stroškov ni spremenila že več let, ter da je to isto metodologijo preverjalo tudi Računsko sodišče pri izreku mnenja o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2014 in 2015. Računsko sodišče v tej zvezi ni ugotovilo nepravilnosti.

Ugotovitev Pošte Slovenije d.o.o., da področje pošte, za razliko od ostalih področij, ne predvideva posebnih investicij ni točno, saj so vse investicije v informacijsko komunikacijsko opremo in v prostore tudi v deležu investicije za področje pošte.

Pošta Slovenije d.o.o. na podlagi SURS podatkov o povprečni mesečni plači v javnem in zasebnem sektorju, ter na podlagi podatkov o plačah iz Rebalansa PDFN 2020 Agencije za raziskovalno dejavnost, kljub metodološkim razlikam v izračunih, zaključuje, da plače na agenciji niso nestimulativne.

Odgovor: Agencija se strinja s Pošto Slovenije d.o.o., da obstajajo metodološke razlike v izračunih plač. Kot je razvidno iz dokumentov agencije nestimulativnost ni izražena v primerjavi plač znotraj javnega sektorja, kjer so plačna pravila enotno urejena že desetletje, ampak nasproti zasebnemu sektorju.

Agencija najprej pojasnjuje, da je potrebno za zaključek glede konkretnih rezultatov pri primerjavi in izbiri primerjalnega organa upoštevati isto stopnjo in strukturo izobraženosti/znanja, kot je na agenciji. Ključno, kar je želela agencija poudariti s plačno nestimulativnostjo, je to, da so plače na agenciji nestimulativne glede na panoge, ki jih agencija regulira. Primerjave, ki jih pavšalno navaja Pošta Slovenije d.o.o., so tako nerelevantne, saj ne upoštevajo izobrazbene strukture in znanja.

Poleg tega je plačna nestimulativnost javnega sektorja nasproti zasebnemu sektorju najbolj razvidna pri vodstvenih in vodilnih delovnih mestih (inženirskih ali družbenih ved), kjer se kadruje visoko usposobljene strokovnjake, za primerjavo se lahko na podlagi javno dostopnih in tako razpoložljivih podatkov navede razmerja plač reguliranega operaterja in reguliranega zavezanca. Tako so npr. prejemki članov poslovodstva Pošte Slovenije d.o.o. naslednji; generalni direktor Pošte Slovenije (osnovna plača bruto 8.167,10 EUR, spremenljivi prejemek do 30 % osnovne plače), dva člana poslovodstva (osnovna plača vsakega 7.350,39 EUR in spremenljivi prejemek do 30 % osnovne plače) vir:<https://www.posta.si/o-posti-site/Documents/Informacije-javnega-znacaja/Prejemki%20poslovodstva%20in%20NS.pdf>). Navedeno jasno kaže na bistvene razlike v plačah, zato agencija meni, da nadaljnji argumenti niso potrebni.

Pošta Slovenije d.o.o. navaja, da je 31,4 % delež skupnih stroškov visok delež upoštevajoč organizacijsko strukturo agencije, ter da je po njihovem mnenju le ta primeren za razporejanje stroškov vodstva agencije, računovodstva, kadrovske službe, deloma odnosov z javnostmi in IT, ne pa za stroške materiala, vzdrževanja oz. amortizacije, opreme, stavbe.

Odgovor: Agencija uporablja sodilo vzroka in učinka, saj je logično, da namene, zaradi katerih so



stroški nastali, bremeni s stroški, ki se nanje tudi nanašajo. Vsaka od metod ima svoje prednosti in slabosti, pavšalna ugotovitev Pošte Slovenije d.o.o, da metoda ni primerna pa ne zdrži resne presoje. Delež skupnih stroškov med leti niha, od 27,6% v letu 2019 do 31,4% v letu 2021. Na to vpliva tudi izvedba načrtovanih nalog skupnih služb, višji načrtovani stroški upravljanja in vzdrževanja poslovne stavbe ter višji stroški tekočega vzdrževanja komunikacijske opreme in naprav. Kot že predhodno pojasnjeno, je metodologijo razporejanja stroškov preverjalo tudi Računsko sodišče, ki v tej zvezi ni ugotovilo nepravilnosti. Poleg tega je bil v letu 2019 izveden nadzor tudi s strani Ministrstva za finance, ki prav tako nepravilnosti v tej zvezi ni ugotovil.

Pošta Slovenije izraža pripombo in se ne strinja, da je bila izvedba analize preveritve stalnih in spremenljivih stroškov na projektu »Regulacija ločenega računovodstva – ID 115«, ki je bila načrtovana za leto 2019, zaradi njene neodzivnosti realizirana šele v letu 2020.

Odgovor: Agencija pojasnjuje, da je na to pripombo predhodno že odgovorila (glej stran 4), pri odgovoru, da je datum 31. 12. 2021 skrajni in ne ciljni datum za izvedbo s strani agencije načrtovanih aktivnosti.

Pošta Slovenije v zvezi z načrtovanimi stroški za službena potovanja izraža pričakovanje, da se fizična potovanja v letu 2021 zaradi spoštovanja ukrepov za preprečevanje širitve okužbe Covid-19 ne bodo povečala toliko, kolikor načrtuje agencija, tj. 85,7 % zvišanje stroškov službenih potovanj glede na oceno realizacije za leto 2020.

Odgovor: Agencija ocenjuje, da bo v letu 2021 kljub negotovi epidemiološki sliki več službenih potovanj, kot jih je in jih bo do konca 2020, in sicer v takšnem obsegu, kot je podrobno predstavljeno v PDFN 2021. Dejstvo je, da mora agencija imeti sredstva za službena potovanja, ki so neodločljivo povezana z zakonsko predpisanimi nalogami, na razpolago, sploh zaradi negotove epidemiološke slike. Nemogoče je vnaprej za leto in pol (tj. za celo leto 2021) predvideti, da bo epidemija še vedno prisotna in da zato službenih poti ne bo. Če pa agencija teh stroškov ne bi vnaprej planirala, potem v letu 2021 službenih potovanj ne glede na takratne razmere ne bi mogla izvesti. Pri načrtovanju stroškov službenih potovanj je agencija upoštevala okvir realizacije v letu 2019. V kolikor pa službenih potovanj ne bo mogoče izvesti in načrtovani stroški ne bodo nastali, bodo presežki ustrezno upoštevani pri finančnem načrtovanju za leto 2022.

2. Združenje za informatiko in telekomunikacije pri GZS (SOEK).

SOEK predlogu Programa dela in finančnega načrta ter predlogu tarif AKOS za leto 2021 nasprotuje in zahteva enako stopnjo racionalizacije poslovanja, kot jo izvaja celoten sektor elektronskih komunikacij. Predlaga bistveno znižanje višine točk ter ustrezno prilagoditev programa dela glede na obstoječ kader in izvajanje zakonsko določenih nalog. Poleg tega želi, da se transparentno prikažejo načrtovani odhodki, ki naj prikažejo tudi predvidene stroške skupaj z delovno silo ter transparenten prikaz skupnih stroškov. Obenem se SOEK pridružuje pripombam, ki jih je podala Pošta Slovenije.

Pripombe SOEK so splošne, zato agencija ne more podati konkretnih odgovorov. V zvezi z navedbami o racionalizaciji poslovanja, kot ga izvaja celoten sektor elektronskih komunikacij, agencija ponovno pojasnjuje, da načrtuje program dela in finančni načrt celostno, saj načrtuje opravljanje regulatornih, razvojnih in strokovnih nalog v javnem interesu, katerih podlaga je določena s posameznimi področnimi zakoni. Agencija načrtuje finančna sredstva na podlagi programa dela za posamezno leto, pri čemer sledi zakonsko določenim nalogam in pristojnostim ter ciljem. Proračun agencije predstavlja vsoto stroškov finančno ovrednotenih aktivnosti agencije in ne gibanja prihodkov deležnikov na trgu. Se pa višina prihodkov zavezancev upošteva pri obračunavanju plačil, in sicer za izvajanje medijskih storitev ter plačil na podlagi obvestila, kjer se višina odmerjene obveznosti giblje v povezavi z višino prihodkov zavezanca na posameznem reguliranem področju.

Nekatere pripombe so vsebinsko primerljive s pripombami Pošte Slovenije d.o.o, zato so odgovori agencije podani na prejšnjih straneh.