

Naša št.: PP3/10148/1-20
Vaša št.: 410-3/2020
Datum: 24. 8. 2020

Prejeto:	25-08-2020	Sig. z.:	407-01
Številka zadeve:	410-3/2020/9	Pril:	
Vrednost:		Vred:	

Pošta Slovenije d.o.o.
Pomočnik posloводства
Slomškov trg 10
2500 MARIBOR
T: (02) 449 2000
E: info@posta.si
www.posta.si

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

Zadeva: Pripombe Pošte Slovenije d. o. o. k Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2021 ter predlogom Tarif za 2021

Spoštovani,

v skladu z objavo in pozivom na spletni strani Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: Agencija), dne 31. 7. 2020, k posredovanju mnenj, pripomb in predlogov k objavljenemu predlogu **Programa dela in finančnemu načrtu za leto 2021 ter predlogom Tarif za 2021** (v nadaljevanju PDFN), vam v nadaljevanju posredujemo komentar in predloge sprememb k vsebinam, ki se v celoti ali deloma nanašajo na poštni sektor.

a) Splošno

Na osnovi pregleda PDFN enako kot prejšnja leta ugotavljamo, da je vsebina in vrednotenje PDFN zasnovano na način, ki ne omogoča preveritve alociranja stroškov na posamezna področja, ki jih regulira Agencija. Predlagani finančni načrt za leto 2021 na odhodkovnem delu ne omogoča preveritve usklajenosti načrtovanih stroškov za predvidene aktivnosti po posameznih področjih delovanja Agencije.

Iz predlaganega finančnega načrta zato ni mogoče razbrati predvidenih stroškov za delovanje poštne sektorja ter delež skupnih stroškov, ki je bil alociran na ta del. Tak način načrtovanja in prikazovanja stroškov je netransparenten, saj ne omogoča nedvoumnega pripisovanja stroškov posameznim stroškovnim nosilcem oz. povzročiteljem stroškov, zato posledično tudi ni mogoče ugotoviti oz. preveriti, ali so načrtovani stroški, ki jih Agencija alocira na pokrivanje stroškov poštne sektorja, dejansko ustrezni in temeljijo na dejanskih stroških, ali pa gre za navzkrižno subvencioniranje med področji, ki jih Agencija ureja oz. regulira.

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

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

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



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

Nadalje tretji odstavek 190. člena Zakona o elektronskih komunikacijah - ZEKom-1 (Ur. l. RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15 in 40/17) določa:

(3) Agencija mora voditi računovodstvo ločeno po področjih svojega urejanja v skladu z zakonom, ki ureja računovodstvo, in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi. Računovodske izkaze in poslovno poročilo agencije mora pregledati pooblaščen revizor.

Ugotavljamo, da kljub obsežnemu PDFN 2021, ki je predstavljen na kar 120 straneh, v njem niso dovolj transparentno razkriti podatki o načrtovanih aktivnostih v povezavi z načrtovanimi prihodki in stroški oz. odhodki do nivoja, ki bi za posamezno področje regulacije zavezancem za plačilo omogočil razumevanje naloženih finančnih obveznosti skozi Tarifo.

Agencija za leto 2021 načrtuje spremembo Tarife v več smeri, in sicer od nespremenjene Tarife na področju železniškega prometa, do zvišanja na področju radijskih frekvenc in znižanja na ostalih področjih, in sicer v razponu od 4,69 % do 25,11 %. V tem kontekstu je presenetljivo, da Agencija na področju medijskih storitev predlaga znižanje Tarife že drugo leto zapored, in sicer leta 2020 znižanje na 0,90 EUR (z 1,40 EUR v letu 2019), in v letu 2021 na 0,75 EUR, kar pomeni 50 % nižjo Tarifo glede na obdobje 2015-2017. Agencija na področju medijev načrtuje dve dodatni zaposlitvi². Upoštevajoč dejstvo, da so plače zaposlenih ena večjih stroškovnih kategorij v strukturi stroškov Agencije, je takšno načrtovanje nelogično ali pa iz tega izhaja, da bo del stroškov področja medijev prerezporejen na druga področja dela.

Na navedene bistvene pomanjkljivosti vodenja načrtovanih aktivnosti in razporejanja stroškov Agencije v Pošti Slovenije opozarjamo že več let. Ker lahko ne-transparentno evidentiranje stroškov poslovanja Agencije na posamezna področja pomeni tudi nedovoljeno navzkrižno subvencioniranje in nepravilno nalaganje bremen posameznim zavezancem, pričakujemo, da bo Agencija vzpostavila dosledno spoštovanje tretjega odstavka 190. člena ZEKom-1 in temu ustrezno prilagodila načrtovanje in poročanje.

b) Pripombe k predlogu Tarife 2021

Glede na zgoraj navedeno in upoštevaje dejstvo, da način, na katerega je pripravljen finančni načrt za leto 2021, Pošti Slovenije kot tudi drugim zavezancem ne omogoča preveritve upravičenosti predlagane višine Tarife (izključiti tudi ni mogoče navzkrižnega subvencioniranja med delovanjem različnih delov Agencije), ocenjujemo, da predlagane spremembe Tarife niso ustrezno utemeljene, četudi so za zavezance zaradi znanih vplivov Covid-19 na poslovanje nižje. Poleg tega iz finančnega načrta tudi ni mogoče razbrati, kako so bili oz. bodo presežki glede na porabljena sredstva alocirani na regulacijo poštnega sektorja iz preteklega leta. V povezavi z navedenim tudi ni razvidno, kolikšen delež načrtovanih stroškov **posameznega področja** v letu 2020 je bil dejansko porabljen oziroma kakšen je/bo presežek preteklega leta na posameznem področju, ki bi ga Agencija morala upoštevati pri načrtovanju prihodkov v naslednjem letu in določanju Tarife vsakega posameznega področja.

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

² Agencija v letu 2021 načrtuje dve dodatni zaposlitvi v Sektorju za elektronske medije. Ministrstvo za kulturo namreč vodi postopek implementacije Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah v nacionalno medijsko zakonodajo. Rok za implementacijo direktive je september 2020.

Agencija v PDFN in Predlogu Tarife 2021 predlaga znižanje vrednosti točke z 9,20 EUR (leto 2020) na 7,60 EUR (leto 2021), kar predstavlja **17,39-%** znižanje, in je nižje od dviga vrednosti točke leto poprej, ko se je ta v letu 2020 glede na 2019 zvišala za kar **26,5-% dvig**³.

To pomeni, da bi pristojbina Agencije, ki jo plačuje Pošta Slovenije, v letu 2021 znašala **380.000 EUR**, v letu 2020 je znašala 460.000 EUR in v letu 2019 363.500 EUR (upoštevano dovoljenje za izvajanje univerzalne storitve, ki znaša 50.000 točk letno).

Če bi izračun razporeditve stroškov na področja dela Agencije temeljil na številu zaposlenih in posledično stroških, ki jih povzroča ta največji stroškovni nosilec, bi lahko prispevek Pošte Slovenije predstavljal max. 4 % celotnih predvidenih stroškov delovanja Agencije. Glede na obrazložitve v PDFN 2021 bo poštni sektor "ustvaril" 5,4 % prihodkov Agencije iz poslovanja. Tudi vsi splošni stroški, vezani na delovanje sektorja, bi morali biti razdeljeni v enakem sorazmerju (prostori, IT oprema, potni stroški,...). Ob tem je treba dodatno upoštevati vidik investicij, kjer področje pošte za razliko od ostalih področij ne predvideva posebnih investicij (razen v razvoj dopolnjenega portala za zbiranje in objavo podatkov).

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

Dodaten razmislek je potreben tudi zaradi ureditve financiranja delovanja regulatorja v drugih državah EU, kjer ni redek primer, da je plačilo izvajalca univerzalne poštne storitve navzgor omejeno.

V nadaljevanju konkretno ponazarjamo diskriminatornost sedanjega načina financiranja Agencije za izvajanje njenih nalog v poštnem sektorju. Skupni znesek pobranih pristojbin poštne sektorja, ki ga glede na predlog PDFN 2021 načrtuje Agencija, znaša **384.256 EUR**, od tega **380.000 EUR** na osnovi odločbe Pošta Slovenije. Iz tega je mogoče sklepati, da bodo vsi ostali subjekti na trgu poštnih storitev v Sloveniji za delovanje Agencije v letu 2021 plačali **zgolj 4.256 EUR** (subjekti, ki izvajajo poštne storitve na podlagi obvestila, pa k financiranju Agencije sploh niso zavezani).

Vsakoletna analiza trga poštnih storitev, ki jo pripravlja Agencija, kaže, da je število izvajalcev poštnih storitev na trgu poštnih storitev relativno stabilno oziroma je celo v porastu, pri čemer pa se večja tržni delež drugih izvajalcev poštnih storitev. V juliju 2020 je bilo v register Agencije vpisanih, poleg Pošte, še **26 izvajalcev poštnih storitev**, od tega 5 z ugotovitvenim sklepom⁴.

Nujno je upoštevati, da je tržni delež Pošte Slovenije na določenih trgih (paketi, ekspresne pošiljke) že **nižji od 40 %**. Iz analize trga za leto 2018⁵ so razvidni tudi primerjalni podatki o obsegu prihodkov za Pošto Slovenije kot tudi za izvajalce zamenljivih poštnih storitev ter druge izvajalce (skupaj). V strukturi prihodkov od prodaje storitev prihodki Pošte Slovenije predstavljajo samo še **66,9 %** prihodkov. Delež ostalih izvajalcev poštnih storitev predstavlja **33,1 %** (v analizo je zajetih samo 8 izvajalcev).

Glede na izsledke navedene analize in register izvajalcev poštnih storitev, ki ga vodi Agencija in iz katerega je razvidno, koliko in kateri izvajalci poštnih storitev so prisotni na trgu (poleg Pošte Slovenije še 26 izvajalcev, od tega pet z ugotovitvenim sklepom), bi morala Agencija pozvati pristojno ministrstvo, da takoj pristopi k spremembi Pravilnika, ki določa **50.000 točk** za izvajanje storitev na osnovi odločbe, kar velja le za Pošto Slovenije, in **zgolj 40 točk**, na podlagi

³ Agencija je vrednost točke bistveno zvišala že s PDFN 2019, ko je vrednost točke povišala s 5,59 EUR na 7,27 EUR, kar predstavlja 30,1-% povišanje.

⁴ Glej seznam registrov Agencije - <https://www.akos-rs.si/registri/seznam-registrov/postne-storitve>

⁵ Glej Analiza trga poštnih storitev v letu 2018 - <https://www.akos-rs.si/posta/raziscite/porocila-raziskave-in-analize/posta/novica/analiza-trga-postnih-storitev-v-republiki-sloveniji-za-leto-2018>

ugotovitvenega sklepa, kar velja za izvajalce zamenljive poštne storitve. Upoštevati je treba tudi sodbo sodišča EU⁶, ki je v zadevi C-2/15 v okviru »Predhodnega odločanja – Direktiva 97/67/ES – člen 9 – Poštne storitve v Evropski uniji – Obveznost prispevka operativnih stroškov regulativnega organa za poštni sektor – Obseg« zavzelo stališče, da je treba poštno direktivo razlagati tako, da lahko obveznost prispevanja k financiranju dejavnosti regulativnih organov velja za vse izvajalce poštних storitev.

Če Agencija utemeljuje potrebo po novi zaposlitvi ter dvigu stroškov delovanja Agencije na poštnem sektorju z implementacijo Uredbe o čezmejni dostavi paketov oz. ostalih nalogah, ki niso neposredno povezane z regulacijo Pošte Slovenije in univerzalne storitve (npr. *Zakon o izvajanju Uredbe (EU) sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov*), je treba predhodno spremeniti način financiranja Agencije. Nesorazmerno finančno obremenjevanje Pošte Slovenije z opravljanjem nalog Agencije, ki niso neposredno povezane s Pošto Slovenije in njenimi storitvami, predstavlja nedopustno oviranje poslovanja Pošte Slovenije in postavlja Pošto Slovenije v konkurenčno slabši položaj v primerjavi z ostalimi konkurenti na trgu poštних storitev.

Pošta Slovenije nasprotuje predlagani vrednosti tarife, ker ugotavlja, da Agencija na osnovi veljavnega modela financiranja Agencije na področju pošte, na Pošto Slovenije kot izvajalko univerzalne poštne storitve nesorazmerno pripisuje stroške aktivnosti, ki niso povezane zgolj z zagotavljanjem univerzalne poštne storitve in pristojnosti Agencije v zvezi s tem, pač pa tudi stroške novih aktivnosti, ki posegajo na del poslovanja ostalih poštних izvajalcev in na varstvo potrošnikov.

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 zato pričakuje, da bo Agencija pozvala resorno ministrstvo k urgentni spremembi načina financiranja delovanja Agencije na področju poštne sektorja.

c) Pripombe k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2021

II. 4. POŠTNE STORITVE – STRATEŠKI CILJI AGENCIJE (stran 24)

Agencija v Prilogi Tarife povzema predvidene aktivnosti na področju regulacije trga poštних storitev, ki jih podrobneje pojasnjuje v PDFN 2021. V nadaljevanju pojasnjujemo stališče Pošte Slovenije do posameznih načrtovanih nalog, za katere ocenjujemo, da bi jih bilo mogoče izvajati bolj racionalno oz. poudarjamo tiste, ki jih je nujno v celoti izpeljati v letu 2021, prav tako pa predlagamo spremembe nekaterih zapisov.

Agencija uvodoma navaja strateške cilje, ki jih zasleduje pri svojem delu na področju regulacije poštних storitev do leta 2025, in sicer:

- *spodbujanje inovacij in konkurence, ki sledi trendom na trgu poštних storitev;*
- *uporabnikom, tako fizičnim osebam kot tudi poslovnim subjektom, zagotavljati kakovostno in dostopno univerzalno poštno storitev;*
- *stalno spremljanje stanja in prepoznavanje ključnih izzivov na področju poštних storitev ter pravočasno odzivanje nanje;*

⁶http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=SL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=185421&occ=first&dir=&cid=114426

- *sooblikovanje nacionalne politike in zakonodaje na področju poštnih storitev ter priprava in implementacija ustreznih splošnih aktov;*
- *sooblikovanje evropske regulative v okviru sodelovanja z Evropsko komisijo in delovanja v delovnih skupinah ERGP.*

Pripomba Pošte Slovenije:

Temeljni strateški cilj Agencije bi moral biti vzpostavljanje pogojev za zagotavljanje kakovostne in dostopne univerzalne poštne storitve, upoštevajoč trende na področju poštnih storitev in sodobnih komunikacijskih tehnologij.

K temu podobno kot predhodno leto dodajamo predlog, da se pojem »*spodbujanje konkurence, ki sledi trendom na trgu poštnih storitev*« nadomesti z ustrežnejšo besedno zvezo »... zagotavljanje pogojev za enakopravno delovanje vseh izvajalcev poštnih storitev« ali »zagotavljanje pogojev za delovanje konkurence...«. Pojem spodbujanja konkurence na že devet let popolnoma liberaliziranem trgu poštnih 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.

VI. 3.1 KLJUČNE NALOGE NA PODROČJU REGULACIJE POŠTNIH STORITEV V LETU 2021 (stran 45)

Agencija pri vseh načrtovanih aktivnost navaja tudi primerne KPI, ki so praviloma izvedba aktivnosti do določenega datuma. Agencija v vseh primerih načrtovanih aktivnosti, razen pri dveh, navaja datum izvedbe 31. 12. 2021.

Pripomba Pošte Slovenije:

Datum 31. 12. 2020 je lahko skrajni datum, ko morajo biti za leto 2021 načrtovane aktivnosti tudi zaključene in izvedene, medtem ko je treba za racionalno rabo resursov tako na strani Agencije kot tudi zavezancev aktivnosti načrtovati vsaj do četrtnetja natančno. Temu v prid pritrjujejo tudi dosedanje izkušnje, ko se je Pošta Slovenije že znašala v časovni stiki, ker je Agencija pomembno aktivnost začela šele proti koncu leta, zaradi česar so bili v postopkih postavljeni nerazumno kratki roki⁷.

Smiselno enko velja za različne analize, ki jih Agencija izvaja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi izvajalci. Analizo trga poštnih storitev za leto 2018 je Agencija objavila šele 12. 5. 2020. Glede na to, da je namen teh analiz ugotavljanje stanja na trgu ter primerjava s preteklimi leti, da bi se zagotovila podlaga za ugotavljanje gibanja v prihodnje, je objava rezultatov s tako velikim časovnim zamikom neprimerna, saj sklepanje in reagiranje na osnovi več kot leto dni starih podatkov lahko pomeni tveganje za sprejemanje pravočasnih in vsebinsko ustreznih rešitev Agencije.

V zvezi z aktivnostjo Obravnava vlog za preoblikovanje in zapiranje kontaktnih točk Agencija navaja KPI »Izdaja akta v roku 2 mesecev od podaje popolne vloge«.

Pripomba Pošte Slovenije:

Odločanje Agencije v tovrstnih zadevah teče že od leta 2012. To pomeni, da gre kljub pomembnim odločitvam za uporabnike poštnih storitev za materijo, ki je tako vsebinsko kot procesno Agenciji

⁷ V letu 2019 je Agencija 28. 11. napovedala izvedbo Analize stalnih in spremenljivih stroškov v stroškovnem modelu Pošte Slovenije in zahtevala predložitev relevantnih podatkov že 29. 11. Pošta Slovenije je zahtevala podaljšanje roka in podatke posredovala v razumnem roku 15 dne 13. 12.

dobro poznana in zato ne obstajajo posebni razlog, da bi Agencija za presojo vloge in izdajo odločbe potrebovala 2 meseca. Predlagamo, da Agencija odloča v razumnem roku 30 dni.

VI. 3.2 REGULACIJA LOČENEGA RAČUNOVODSTVA (stran 46)

Agencija navaja, da je v letu 2020 ponovno prejela izračun neto stroška izvajalca univerzalne storitve in začela preverjati pravilnost referenčnega scenarija in izračuna neto stroška. Ta pomemben projekt na tem področju se nadaljuje v leto 2021.

Pripomba Pošte Slovenije:

Navedba Agencije je netočna in je tudi preverljiva. Pošta Slovenije namreč v letu 2020 na Agencijo ni naslovila vloge za presojo neto stroška, zaradi česar Agencija tudi ni mogla začeti presoje, vključno z referenčnim scenarijem, in torej posledično te aktivnosti tudi ne more prenašati v leto 2021. **V skladu z nevednim pričakujemo, da bo Agencija načrtovana sredstva za to aktivnost izločila iz PDFN 2021 in posledično izvedla korekcijo Tarife oz. višine vrednosti točke.**

Agencija navaja, da bo od uveljavitve nove Uredbe o čezmejni dostavi paketov drugič zbirala podatke o cenah pri izvajalcih storitve čezmejne dostave paketov, opravila prefiltrirne mehanizme ter po potrebi tudi oceno tarif za čezmejne pošiljke iz nabora univerzalne storitve ter o svojih ugotovitvah poročala EK.

Pripomba Pošte Slovenije:

Načrtovana aktivnost se nanaša na vse izvajalce poštnih storitev na trgu v Republiki Sloveniji, zato naj se ti stroški prenesejo na vse izvajalce ali pa naj jih Agencija financira iz javnih sredstev - proračuna.

Na področju regulacije ločenega stroškovnega računovodstva Agencija v letu 2021 načrtuje izračun WACC za Pošto Slovenije.

Pripomba Pošte Slovenije:

Agencija je WACC na stanje 31. 12. 2018 izračunala v letu 2019 in se praviloma uporablja za triletno obdobje. Navedeno pomeni, da bi morala Agencija WACC ponovno izračunati na stanje 31. 12. 2021, zato bo izdelava izračuna narejena v letu 2022 in ne 2021. Stroške izdelave izračuna WACC je zato treba iz PDFN 2021 izločiti in jih smiselno upoštevati v letu 2022.

VI. 3.3 UGOTAVLJANJE STANJA NA TRGU POŠTNIH STORITEV (stran 46)

Agencija navaja, da bo v letu 2021 izvedla:

- *Primerjalno analizo cen in kakovosti prenosa paketov v čezmejnem prometu.*
- *Raziskavo o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami (splošna in poslovna javnost),*
Raziskavo o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami po zaprtju kontaktnih točk.

Pripomba Pošte Slovenije:

Agencija s pomočjo zunanjih izvajalcev že od leta 2014 izvaja *Analizo zadovoljstva uporabnikov s pogodbenimi poštami* in od leta 2018 tudi *Raziskavo zadovoljstva uporabnikov po zaprtju kontaktnih pošt*. Agencija ne pojasni namena navedenih raziskav in uporabnosti njenih izsledkov. Predlagamo, da se frekvenca izvajanja podaljša na dve leti, ter da se kritično presodijo vprašanja, ki ne prinašajo dodane vrednosti oz. niso odraz dejanskega stanja in potreb prebivalstva ter bi jih Agencija lahko v analizi izpustila. Gre tudi za vprašanja, za katera je Pošta Slovenije že dokazala, da je nanje mogoče

pridobiti merljive podatke iz uradnih evidenc in da so odgovori anketirancev izrazito subjektivni ter nimajo osnove v dejanskem stanju (npr. število prejetih pisemskih pošilk).

Že v pripombah k PDFN za leto 2019 in 2020 smo podali naslednjo pripombo: Agencija vsako leto pri zunanjem izvajalcu naroči izvedbo treh oz. štirih analiz, ki pa žal niso vsebinsko zastavljene na način, da bi Agencija z njimi pridobila potreben vpogled v dogajanje na trgu poštних storitev in dejanske potrebe končnih uporabnikov. Poleg tega je naročanje periodičnih analiz brez dejanskega učinka na prihodnjo regulacijo na podlagi (seveda strokovno argumentiranih konkretnih pridobljenih odgovorov) neracionalna poraba sredstev. Kot primer dobre prakse naj navedemo pristop Irskega regulatorja ComReg, ki je v letih 2013, nato pa še v letih 2015/16 naročil analize sprememb v poštнем sektorju in pričakovanj končnih uporabnikov. Na podlagi ugotovitev analiz je predlagal triletno strategijo regulacije poštnega sektorja. V skladu s sprejeto strategijo je pristopil k spremembi regulatornega okvirja. Predlagamo prevetritev analiz na način, da bodo zagotovljene relevantne informacije, ki so dejansko potrebne za delovanje Agencije in regulacijo trga.

Dodatno k *Raziskavi o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštними storitvami po zaprtju kontaktnih točk*, pojasnjujemo, da Pošta Slovenije od septembra 2019 in do 31. 12. 2020 ne bo zaprla nobene kontaktne točke, zato predlagamo, da se izvedba te analize ponovno načrtuje šele v letu 2022, ker Pošta Slovenije nove ukinitve nekaterih kontaktnih točk (za nekatere je prejela soglasje Agencije že v letu 2019), načrtuje v letu 2021.

VI. 3.4 SPODBUJANJE KONKURENCE NA TRGU POŠTNIH STORITEV (stran 47)

Agencija navaja, da je eden izmed treh temeljnih ciljev delovanja agencije spodbujanje konkurence na trgu poštних storitev. Z namenom doseganja navedenega cilja bo delovanje agencije usmerjeno zlasti v zagotavljanje in spodbujanje konkurenčnega in predvidljivega regulatornega okolja, ki naj omogoči čim širši nabor visoko kakovostnih poštних storitev po čim nižjih cenah.

Pripomba Pošte Slovenije:

Z navedeno dikcijo »...visoko kakovostne poštne storitve po čim nižjih cenah« Agencija prejudicira strateško usmeritev države glede obsega in kakovosti univerzalne storitve. Upoštevajoč trenutno dikcijo ZPSto-2 glede načina financiranja bremena neto stroška, kjer glavnino oz. praktično celotno breme nosi Pošta Slovenije, je takšna usmeritev neprimerna. Predlagamo spremembo zapisa v »...kakovostne storitve po primernih, stroškovno naravnanih cenah ALI uporabnikom prilagojene kakovostne storitve po primernih cenah«. Dodatno predlagamo, da se Agencija nedvoumno opredeli, ali se ta usmeritev nanaša na univerzalno storitev in zamenljive storitve ali pa sicer na vse poštne storitve v povezavi z izvajanjem Uredbe o čezmejni dostavi paketov.

Agencija med ključnimi cilji spodbujanja konkurence navaja aktivnost izvedbe »Konkurenčno-pravna analiza dostavnih in prodajnih spletnih platform z vidika njihovega vpliva na tradicionalen trg poštних storitev.«

Pripomba Pošte Slovenije:

Pošta Slovenije ne nasprotuje izvedbi tovrstne analize, nasprotuje pa razporeditvi stroškov izvedbe te aktivnosti na Pošto Slovenije skozi sedanji način določanja Tarife. Navedena aktivnost se tiče vseh izvajalcev poštних in logističnih storitev, ki so prisotni v Sloveniji, zato naj se tri stroški prenesejo na vse izvajalce ali pa naj jih Agencija financira iz javnih sredstev - proračuna.

VI. 3.5 REGULACIJA IZVAJANJA UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE (stran 48)

Agencija med ključnimi cilji zaščite uporabnikov in zagotavljanja univerzalne poštne storitve navaja izdelavo oz. posodobitev analize kakovosti univerzalne storitve, ki bo služila kot podlaga za morebitne nove predloge sprememb regulatornega okvirja ter v primeru potreb za Spremembo splošnega akta o kakovosti univerzalne storitve.

Pripomba Pošte Slovenije:

Enako aktivnost je Agencija načrtovala že v PDFN 2019 in PDFN 2020. Pošta Slovenije zato poudarja, da mora Agencija to dejstvo ustrezno upoštevati pri vrednotenju načrtovanih aktivnosti, da ne bo prišlo do podvajanja načrtovanih stroškov.

Ob tem podobno kot predhodno leto poudarjamo, da realizacija tega cilja v letu 2021 ne sme rezultirati zgolj v Analizi in Predlogu sprememb splošnega akta, ampak se mora dejansko odraziti kot uveljavitev sprememb splošnih aktov Agencije po predhodno izvedenem javnem posvetovanju. V Pošti Slovenije že vrsto let opozarjamo na nujnost sprememb določenih splošnih aktov v povezavi z obsegom in kakovostjo univerzalne storitve, prav tako je na voljo vedno več primerov prakse drugih držav, ki pospešeno uvajajo regulatorne spremembe, s katerimi zagotavljajo vzdržnost izvajanja univerzalne storitve za izvajalca, prilagojene dejanskim potrebam sodobnega potrošnika.

Ob tem še posebej poudarjamo, da smo že k PDFN 2019 in PDFN 2020 podali naslednjo pripombo, ki je v celoti relevantna tudi za PDFN 2021: Pošta Slovenije že več let opozarja, da so se razmere na trgu poštних storitev tako spremenile, da postaja izvajanje univerzalne poštne storitve predpisanega obsega in kakovosti za izvajalca vedno večje breme. V tej luči je potrebno sistematično in brez odlašanja pristopiti k celostni prenovi zastarelih podzakonskih aktov, in to ne glede na to, kdaj bo resorno ministrstvo izvedlo spremembe Zakona o poštних storitvah. Tej nalogi bi po mnenju Pošte Slovenije Agencija morala nameniti več pozornosti in v sodelovanju z ministrstvom izoblikovati tudi sodobno strategijo zagotavljanja univerzalne poštne storitve, skladne s siceršnjimi trendi regulacije v EU prostoru.

Za doseganje predpisane kakovosti univerzalne storitve bo agencija spremljala izvajanje merjenja rokov prenosa poštних pošilk korespondence Pošte Slovenije, upoštevajoč zahteve standarda kakovosti SIST EN 13850 in v zakonodaji določene roke prenosa ter roke prenosa poštних paketov Pošte Slovenije, upoštevajoč zahteve tehničnega poročila SIST-TP CEN-TR 15472:2007 in v zakonodaji določene roke prenosa. Agencija bo izvedla nadzor nad uporabljenimi metodologijami in rezultati merjenja kakovosti prenosa pošilk korespondence oziroma poštних paketov za leto 2019 ter glede na ugotovitve ustrezno ukrepala.

Pripomba Pošte Slovenije:

Pošta Slovenije predlaga, da se v letu 2021 naredi nadzor nad uporabljenimi metodologijami za leto 2020 in ne za leto 2019.

VIII. SODELOVANJE PRI PRIPRAVI ZAKONODAJE

1.1 KLJUČNE NALOGE NA PODROČJU SPREMOMB REGULATORNIH PODLAG (stran 61)

Agencija poleg nekaterih konkretnih navedb splošnih aktov z drugih področij regulacije, ki jih bo spremenila zaradi uskladitve z zakoni, s področja pošte ne navaja aktivnosti spremembe splošnih aktov Agencije.

Pripomba Pošte Slovenije:

Smiselno podobno, kot smo zapisali že pri točki 3.5, v Pošti Slovenije menimo, da je posodobitev splošnih aktov Agencije s področja pošte nujna. Razloge za to smo navedli v različnih dokumentih, ki jih je Agencija že prejela tekom leta 2019 in 2020, zato jih na tem mestu ponovno ne navajamo. V prid spremembi splošnih aktov govorijo nekateri rezultati analiz trga ipd., ki jih pripravlja Agencija, kot tudi argumenti Pošte Slovenije. Dodatno k temu pritrjuje stališče Evropske komisije, ki se je že pred leti opredelila do tretje poštne direktive v smislu, da so njene določbe dovolj ohlapne, da državam članicam dopuščajo spremembe in prilagoditve predpisov na nacionalnem nivoju, če okoliščine in dejstva to narekujejo. V skladu z navedenim bi bilo smiselno v poglavje o normativnih aktivnostih nedvoumno zapisati aktivnost revizije in noveliranja splošnih aktov s področja pošte.

Prav tako poudarjamo, da je vloga Agencije tudi inštrukcijska oz. svetovalna, kar pomeni, da je Agencija kot strokovno telo za poštni trg in poštne storitve dolžna dajati pobude za spremembe drugih normativnih aktov, ki sicer niso v njeni pristojnosti, vendar pa urejajo njeno področje dela in regulacije. V tem smislu od Agencije pričakujemo, da v skladu s svojimi pooblastili prisojnemu ministrstvu predlaga novelacijo Zakona o poštah in poštah.

IX. 2. REŠEVANJE SPOROV – SODNI SPORI PRED DOMAČIMI IN TUJIMI SODIŠČI (stran 63)

Agencija navaja, da si bo tudi v letu 2021 prizadevala:

- *da bi sodišča potrdila njene odločitve kot pravilne oziroma zakonite v vsaj 80 % vseh v tem letu zaključenih upravnih sporov.*

Pripomba Pošte Slovenije:

Menimo, da tako oblikovan cilj ni ustrezen. Četudi ga je mogoče razumeti kot prizadevanje Agencije, da bodo njene odločitve, ki se odražajo v odločbah, vsebinsko strokovne in postopkovno brezhibne, zaradi česar sodišča v primeru, če bi prišlo do ugovora oz. pritožbe, ne bi mogla odločiti drugače, kot je to že storila Agencija, je tak zapis cilja Agencije neprimeren. Agencija bi morala zapis oblikovati na način, da je njen cilj s strokovnim delom (ter z vključevanjem relevantnih deležnikov v okviru veljavne zakonodaje v postopke oblikovanja svojih odločitev) zmanjšati število pritožb na njene odločitve in posledično postopke pred sodiščem.

IX. 4. ČEZMEJNA ZAŠČITA POTROŠNIKOV (stran 67)

Agencija navaja, da je v zvezi s tem že v PDFN za leto 2020 predlagala dodatno zaposlitev, povezano z izvajanjem nalog potrošniškega varstva, predvsem nalog določenih v Uredbi (EU) 2017/2394. Ta zaposlitev je predvidena tudi v Zakon o izvajanju Uredbe (EU) sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov. Glede na to, da do sedaj pristojnosti na tem področju Agenciji še niso bile dodeljene, Agencija nalog še ni pričela izvajati.

Pripomba Pošte Slovenije:

Gre za novo pristojnost Agencije, ki po vsebini ne vključuje zgolj Pošte Slovenije, ampak vse izvajalce poštah in poštah, potrošnike in različne organe za varstvo potrošnikov.

Navedeno dejstvo predstavlja - poleg že omenjenega izvajanja Uredbe o čezmejni dostavi paketov - pomemben argument k spremembi financiranja delovanja Agencije. V Pošti Slovenije od Agencije pričakujemo, da bo pri tem zavzela aktivno vlogo in tudi na osnovi spremenjenih dejstev pozvala pristojno ministrstvo k spremembi *Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštah in poštah* (Ur. l. RS, št. 109/09).

Ne glede na navedeno je mnenje Pošte Slovenije, da bi morala biti ta aktivnost Agencije po vzoru ostalih nacionalnih regulatorjev v EU financirana s strani proračuna in ne s strani izvajalcev (poštних) storitev.

XI. 1. PODPORNE DEJAVNOSTI - KADROVSKI NAČRT ZA LETO 2021 (stran 73)

*V Agenciji je bilo dne 1. 7. 2020 s pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas zaposlenih 92 javnih uslužbencev. Skladno s potrjenim PDFN za leto 2020 je predvidena zaposlitev 101 uslužbenca, v skladu s predlogom PDFN 2021 naj bil zaradi novo dodeljenih pristojnosti na področju varnosti omrežij in storitev ter implementacije AVMD direktive v medijsko zakonodajo oz. v ZAvMS, na Agenciji zaposlene 104 osebe. Agencija kot razlog za nepopolno zasedenost drugih delovnih mest iz kadrovskega načrta navaja fluktuacijo uslužbencev, ki so s svojimi znanji in kompetencami zelo konkurenčni na trgu delovne sile, agencija kot zaposlovalec javnega sektorja pa zaradi nestimulativnega finančnega nagrajevanja in fleksibilnosti pri določanju plače težko konkurira podjetjem iz gospodarskega sektorja. Pri iskanju usposobljenih strokovnjakov je slovenski trg dela glede ponudbe zelo omejen. Agencija pri tem še posebej težko konkurira zasebnemu sektorju iz katerega prihaja večina strokovnjakov z iskanimi delovnimi izkušnjami, zaradi plačnega sistema in s tem povezanim načinom nagrajevanja, ki za potencialne kandidate nikakor ni stimulativen. V letu 2021 Agencija načrtuje za 1,4 % višjo plačo na zaposlenega, kar pomeni **3.597 EUR na zaposlenega**.*

Pripomba Pošte Slovenije:

Agencija je neodvisen regulativni organ, ki ga je s sklepom ustanovila Vlada RS in ki tudi izvršuje ustanovitelske pravice in obveznosti. Agencija je pravna oseba javnega prava. V tem smislu Agencija deli usodo celotne državne uprave, nekaj korelacij pa je tudi z zaposlenimi v gospodarskih družbah v polni ali delni lasti države, kamor ne nazadnje sodi veliko družb, ki so pod regulativno pristojnostjo Agencije (Pošta Slovenije, Telekom, RTV, Slovenske železnice...)

Povprečna mesečna plača v javnem in zasebnem sektorju v RS v prvem poll. 2020 je razvidna iz spodnje tabele, in sicer znaša 1.830 EUR bruto, v javnem sektorju 2.182 EUR bruto, od tega sektor država povprečno 2.225 EUR bruto, medtem ko je v zasebnem sektorju le 1.664 EUR bruto.

	VI 2020	Ø I-VI 2020	Ø IV-VI 2020	$\frac{VI\ 2020}{V\ 2020}$	$\frac{VI\ 2020}{VI\ 2019}$	$\frac{Ø\ I-VI\ 2020}{Ø\ I-VI\ 2019}$
	EUR			indeks		
Bruto	1.812,72	1.830,91	1.878,05	95,8	105,5	105,9
Javni sektor	2.194,38	2.182,96	2.279,98	95,4	107,1	107,5
od tega sektor država	2.250,46	2.225,17	2.344,36	94,9	109,3	109,3
Zasebni sektor	1.632,46	1.664,77	1.681,40	96,7	104,2	104,7
Neto	1.175,47	1.193,23	1.226,70	94,5	106,1	107,0
Javni sektor	1.406,45	1.403,29	1.460,70	95,4	107,6	108,1
od tega sektor država	1.441,82	1.426,70	1.494,60	95,5	109,6	109,5
Zasebni sektor	1.066,37	1.094,09	1.112,21	94,4	104,9	106,2

Vir: SURS

Ker je podatek o povprečni plači odvisen od izobrazbene strukture zaposlenih, smo za primerjavo izbrali Agencijo za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS). Ta v letu 2000 zaposluje 50 oseb, od tega kar 6 z doktoratom znanosti in zgolj 3 s srednješolsko izobrazbo. Iz rebalansa PDFN ARRS za leto 2020 izhaja, da so letni stroški dela 50 zaposlenih s povprečno visoko izobrazbeno strukturo načrtovani v višini 1,843.900 EUR⁸. Letni stroški dela Agencije v letu 2020, ko naj bi zaposlovala 101 osebo, je 4,328.278 EUR oz. 3,915.760 glede na ocena stanja zaposlenih do konca leta 2020.

Kljub morebitnim manjšim metodološkim razlikam v izračunih je očitno, da plače v Agenciji primerjano gledano nikakor niso nestimulativne, prej nasprotno.

XII. FINANČNI NAČRT

2.6 SISTEM SPREMLJANJA IN RAZPOREJANJA STROŠKOV ZA POTREBE NAČRTOVANJA (stran 88)

*Agencija navaja, da bremeni posamezne naloge neposredno s stroški dela, materiala, storitev, ki se neposredno nanašajo na izvedbo določene naloge. Stroške amortizacije ter posredne ali splošne stroške, ki so povezani z delovanjem skupnih služb agencije, razporeja na posamezne vire financiranja na podlagi izbrane osnove (ključa) – deleža načrtovanih neposrednih delovnih ur, izraženih v enoti ČM (človek mesec), po posameznem viru financiranja. Delež stroškov, ki jih agencija razporeja po posameznih virih financiranja ob uporabi ključa, v vseh stroških v načrtu za leto 2021 znaša **31,4 %** in je za 2,2 odstotnih točk višji od deleža v načrtu za leto 2020.*

Pripomba Pošte Slovenije:

31,4-% delež skupnih stroškov, ki jih Agencija razporeja na stroškovne nosilce po ključih, je visok delež, upoštevajoč organizacijsko strukturo Agencije. Agencija kot osnovo oz. ključ navaja zgolj delež načrtovanih neposrednih delovnih ur, izraženih v enoti ČM (človek mesec), kar je po mnenju Pošte Slovenije primerno za razporejanje stroškov vodstva Agencije, računovodstva, kadrovske službe, deloma odnosov z javnostmi in IT, ne pa tudi za strošek materiala, vzdrževanja oz. amortizacije opreme, stavbe ipd.

3.2.1 OCENA REALIZACIJE ODHODKOV ZA LETO 2020 – BLAGO, MATERIAL STORITVE (stran 97)

V povezavi z višjo realizacijo stroškov pisarniškega in splošnega materiala in storitev v letu 2020 Agencija med drugim izpostavlja naslednji razlog:

- višja poraba sredstev na projektu Regulacija ločenega računovodstva (ID-naloge 115) v vrednosti 17.000 EUR. Izvedba analize preveritve stalnih in spremenljivih stroškov, ki je bila načrtovana za leto 2019, se je zaradi neodzivnosti zavezanca realizirala v letošnjem letu;

Pripomba Pošte Slovenije:

Tak zapis Agencije ne odraža dejanskega stanja v postopku. Pošta Slovenije kot zavezanica po tem postopku ni bila neodzivna, ampak ji je Agencija zaradi pozno začetega sicer načrtovanega postopka za leto 2019 nalagala nerazumno kratke roke, zaradi česar je bila Pošta Slovenije prisiljena zahtevati podaljšanje rokov, zaključni razgovor v postopku presoje pa posledično ni bil izveden v drugi polovici meseca po 20. decembru, ampak 7. januarja naslednje leto. Glej tudi opombo 7 k točki VI. 3.1.

⁸ Glej <http://www.arrs.si/sl/finan/letpor/20/inc/PDFN-ARRS-2020-rebalans2.pdf>, stran 57.

3.2.2. NAČRT ODHODKOV ZA LETO 2021 (stran 101)

Stroški za službena potovanja v vrednosti 302.915 EUR oz. 12,7 %: stroški, povezani z nakupi letalskih kart, in drugi morebitni stroški prevoza doma in v tujini, stroški nastanitev, dnevnice za službena potovanja doma in v tujini ter morebitni drugi stroški, povezani s službenimi potovanji.

Agencija primerjalno z oceno realizacije leta 2020 v letu 2021 načrtuje za 139.786 EUR oz. za 85,7 % zvišanje stroškov službenih potovanj. Nižja ocenjena realizacija v letu 2020 je posledica epidemije COVID-19 in drugačne organizacije dela v delovnih skupinah kot je bilo prvotno načrtovano. Vsi fizični sestanki za leto 2020 so odpovedani, delo pa poteka preko videokonferenc. Na dan priprave tega programa dela in finančnega načrta za leto 2021 sestanki še niso odpovedani oziroma prestavljeni v virtualni svet, zato so sredstva načrtovana v predstavljeni višini.

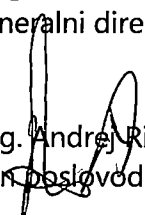
Pripomba Pošte Slovenije:

Glede na napovedi o nadaljnjem spoštovanju ukrepov za preprečevanje širitve okužb Covid-19 v državah EU, pa tudi preko njenih meja, ni pričakovati, da bi se fizična potovanja in posledično stroški povzpeli v obsegu, kot to ocenjuje Agencija (85,7 % glede na realizacijo 2020), in to ne glede na dejstvo, da se je letalski transport v povprečju podražil. Pričakujemo, da bo večina teh aktivnosti še naprej tekla na daljavo s pomočjo sodobnih komunikacijskih kanalov.

Lepo vas pozdravljamo.



mag. Boris Novak
generalni direktor



mag. Andrej Rihter
član posloводства

Vinko Filipič, univ. dipl. ekon.
član posloводства

V vednost:

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
Direktorat za notranji trg
Kotnikova 5
1000 Ljubljana

