

Naša št.: SP1-7427/2022-1  
Vaša št.: 410-2/2022/2  
Datum: 29. 8. 2022

**Pošta Slovenije d.o.o.**  
Kabinet posloводства  
Slomškov trg 10  
2500 MARIBOR  
**T:** (02) 449 2110  
**E:** info@posta.si  
www.posta.si

**Zadeva: Pripombe družbe Pošta Slovenije d.o.o. k Programu dela in finančnemu načrtu Agencije za leto 2023**

Spoštovani,

v skladu z objavo in pozivom na spletni strani Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: **Agencija**), dne 29. 7. 2022, k posredovanju mnenj, pripomb in predlogov k objavljenemu predlogu Programa dela in finančnemu načrtu za leto 2023 ter predlogom Tarif za 2023 (v nadaljevanju: **PDFN**), vam posredujemo mnenje, pripombe in predloge sprememb k vsebinam, ki se nanašajo na trg poštne storitve.

#### **a) Splošno**

Pošta Slovenije pozdravlja ugotovitve Agencije na strani 27 in 28 predloga PDFN, to je v zvezi s »tektonskimi« spremembami na trgu poštne storitve, žal pa ugotavlja, da od leta 2011 (liberalizacije trga poštne storitve) do danes v Republiki Sloveniji ni prišlo do bistvenih sprememb ne v regulatornem okolju ne v obveznostih Pošte Slovenije iz naslova zagotavljanja univerzalne poštne storitve (v nadaljevanju: **USO**).

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 tako tudi za leto 2023 na odhodkovnem delu podrobneje 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 storitve 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 storitve, dejansko ustrezni in temeljijo na dejanskih stroških, ali pa gre za navzkrižno subvencioniranje med področji, ki jih Agencija ureja oz. regulira.

Agencija v točki 3.3.1 Ocena presežka odhodkov nad prihodki za leto 2022 PDFN navaja, da je s Programom dela in finančnim načrtom za leto 2022 v obračunskem izkazu prihodkov in odhodkov načrtovala presežek odhodkov nad prihodki v vrednosti 806.595 EUR. Na podlagi ocene realizacije v letu 2022 pa načrtuje bistveno nižji presežek odhodkov nad prihodki, in sicer v vrednosti 116.036 EUR zaradi razlogov, ki jih je navedla v okviru poglavij 3.1.1 in 3.2.1 PDFN (Agencija je realizirala bistveno nižje odhodke od načrtovanje ter višje prihodke od načrtovanega). V točki 3.3.2 Načrt

presežka prihodkov nad odhodki za leto 2022 PDFN, Agencija za leto 2023 v obračunskem izkazu prihodkov in odhodkov pričakuje presežek odhodkov nad prihodki v višini 767.471 EUR, ki ga bo po potrditvi letnega poročila za leto 2021 pokrila iz presežka prihodkov nad odhodki leta 2021.

Iz citiranih navedb Agencije v prejšnjem odstavku gre razbrati, da Agencija, po vsej verjetnosti že več let pripravlja PDFN na način ustvarjanja zaloge (odhodke po vsej verjetnosti načrtuje previsoko, prihodke pa prenizko), pri čemer navedeno pomeni, da zavezanci v posameznih sektorjih regulacije plačujejo pristojbine oziroma druge oblike obveznih dajatev, za katere bi se lahko postavilo vprašanje ali njihova višina ustreza potrebnim virov sredstev za izvajanje del in nalog Agencije v posameznem poslovnem letu.

Iz zapisa pod točko 2.1 Načrtovanje prihodkov na strani 92 predloga PDFN gre denimo tudi razumeti, da so prihodki (in s tem naložene pristojbine zavezancem po posameznih področjih regulacije) v dokumentu plod ocene vodij posameznih sektorjev na Agenciji. V zvezi z navedenim prosimo za pojasnilo ali je bil napravljen preskus utemeljenosti predlogov posameznih sektorjev (s strani direktorja ali sveta Agencije ali tretje pristojne osebe), to je kdaj in kako je bil napravljen.

Na splošno gre opozoriti tudi na vsebino iz točke 2.6 Sistem spremljanja in razporejanja stroškov za potrebe načrtovanja na strani 94 predloga PDFN, iz katere gre povzeti, da Agencija tretjino stroškov poslovanja razporeja po ključih po posameznih virih financiranja (domnevamo, da to pomeni po sektorjih regulacije), pri čemer pa zavezanci za plačilo pristojbine (torej tisti, ki financirajo delovanje Agencije) teh ključev ne poznajo, niti nimajo na voljo informacij na podlagi katerih bi lahko preučili ustreznost tovrstnega načina razporejanja stroškov poslovanja.

Težko gre razumeti, da kljub večletnim prizadevanjem in predlogom (vsaj Pošte Slovenije) v zvezi s transparentnostjo prikazovanja realiziranih prihodkov in odhodkov, ki so ključ pravilnega poslovnega načrtovanja, Agencija temu ne sledi. Agenciji predlagamo, da na ustrezen način (upoštevajoč varstvo poslovnih skrivnosti oziroma zaupnih podatkov) vsem zavezancem za plačilo pristojbin oziroma drugih obveznih dajatev transparentno in po sektorjih regulacije, prikaže realizirane odhodke in prihodke v preteklih letih, pričakovane v letu 2022 ter načrtovane za leto 2023. Zgolj na ta način, bodo lahko zavezanci za financiranje poslovanja Agencije dejansko preverili in posledično financirali njeno poslovanje, še toliko bolj upoštevajoč dejstvo, da gre za administrativno določanje višine le-teh (in to s strani same Agencije, torej samega porabnika teg sredstev).

Gornje gre podpreti tudi z vidika predpisov - drugi odstavek 4. člena Pravilnik o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštних storitev (Uradni list RS, št. 109/09, v nadaljevanju: **Pravilnik**) določa:

*»(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 leta.«*

Nadalje tretji odstavek 190. člena Zakona o elektronskih komunikacijah - ZEKom-1 (Uradni list 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.«*

## **b) Pripombe k predlogu Tarife 2023**

Glede na zgoraj navedeno in upoštevaje dejstvo, da način na katerega je pripravljen finančni načrt za leto 2023, ki Pošti Slovenije kot tudi drugim zavezancem ne omogoča preveritve upravičenosti predlagane višine tarife, ocenjujemo, da predlagane spremembe tarife niso ustrezno utemeljene oziroma obrazložene.

Pri plačilih za izvajanje poštних storitev tako Agencija načrtuje zvišanje zaradi višje načrtovanih stroškov poslovanja v letu 2023, ob načrtovani porabi presežka leta 2021 (višina načrtovane porabe presežka v Tarifi v letu 2021 je po oceni Agencije nižji od ravni v letu 2020, tako da naj bi bila višja Tarifa, očitno predvsem posledica nižjega presežka, manj pa višjih načrtovanih stroškov v letu 2023).

Iz predloga PDFN (stran 105) je razvidno, da Agencija za leto 2023 po virih financiranja načrtuje stroške na področju poštneja sektorja v višini 519.222 EUR. V okviru prihodkov iz rednega poslovanja Agencija načrtuje, da bo ustvarila skupaj 462.840 EUR. Razlika predstavlja znesek v višini 56.382 EUR, za katero je mogoče sklepati, da bo pokrita iz presežkov prihodkov nad odhodki iz preteklih let, pri čemer pa odsotnost vrednotenja posameznih ključnih aktivnosti po področjih dela ne omogoča nedvoumnega pripisovanja ovrednotenih stroškov načrtovanim aktivnostim. Agenciji predlagamo, da po sektorjih regulacije pojasni zapis v zvezi s pojasnilom tabele 3 na strani 98 predloga PDFN, kjer naj bi skupni znesek porabe presežka prihodkov nad odhodki posameznega vira (domnevamo vira po sektorski regulaciji) v zvezi s predlogom tarif za leto 2023 zanašal 812.784 EUR (Agencija naj torej v svojih izkazih razkrije presežke prihodkov nad odhodki po področjih dela oz. sektorjih, ki jih regulira).

Agencija tako predlaga, da upoštevajoč načrtovano strukturo in obseg potrebnih stroškov za opravljanje regulatornih nalog za posamezno vrsto plačila, zvišanje tarife pri plačilih za izvajanje poštних storitev za 0,76 EUR oz. 9,06%, kar pomeni, da se bo vrednost točke zvišala z 8,39 EUR na 9,15 EUR v 2023 (pri čemer je bila za leto 2021 zgolj 7,60 EUR). To nadalje pomeni, da bi pristojbina Agencije, ki jo plačuje Pošta Slovenije na osnovi odločbe (upoštevano dovoljenje za izvajanje univerzalne storitve, ki znaša 50.000 točk letno), v letu 2022 znašala 457.500 EUR, do čim je v letu 2022 znašala 419.500 EUR, v letu 2021 pa znašala 380.000 EUR. Na strani Pošte Slovenije ne vidimo utemeljenega razloga za takšen dvig vrednosti točke in posledičen dvig pristojbine, ki gledano z leta 2021 na predlog leta 2023 znaša približno 17 % dvig.

V okviru prihodkov iz rednega poslovanja Agencija načrtuje, da bo, kot že zapisano ustvarila 462.840 EUR prihodkov iz naslova izdaje odločb o odmeri plačil za izvajanje poštних storitev in 6.000 EUR prihodkov iz naslova prodaje nalepk za prepoved dostavljanja v predalčnik, skupaj 468.840 EUR. Iz tega je mogoče sklepati, da bodo vsi ostali subjekti na trgu poštних storitev v Sloveniji za delovanje Agencije v letu 2022 plačali zgolj 5.340 EUR (subjekti, ki izvajajo poštne storitve na podlagi obvestila, pa k financiranju Agencije sploh niso zavezani).

Še več, v Pravilniku je določeno, da Agencijo financira izvajalec univerzalne poštne storitve v višini 50.000 točk, torej Pošto Slovenije, z dodatnimi 40 točkami (ki znesejo 5.340 EUR) pa so obremenjeni izvajalci zamenljive poštne storitve. Nenazadnje je že nekaj let na voljo tudi sodna praksa sodišča EU, ki je v zadevi C-2/15 v okviru predhodnega odločanja o 9. členu Direktive 97/67/ES (poštna direktiva) glede obveznost prispevka operativnih stroškov regulativnega organa za poštne

sektor, odločilo, da je treba poštno direktivo razlagati tako, da lahko obveznost prispevanja k financiranju dejavnosti regulativnih organov velja za vse izvajalce poštних storitev.

Dejstvi upada pisemskih storitev in porasta paketnih storitev sta neizpodbojni, nenazadnje navedeno zapiše tudi Agencija v predlogu PDFN za leto 2021. Agencija ima tako neizpodbojno tudi regulatorne obveznosti iz naslova Uredbe (EU) 2018/644 o storitvah čezmejne dostave paketov, pri čemer pa izvajanje le-teh financira zgolj in edino Pošta Slovenije, ne pa tudi preostali ponudniki paketnih storitev na trgu.

Pošta Slovenije je na navedeno jasno opozorila že v preteklem letu, zato na tem mestu ponavlja. Če Agencija utemeljuje dvig stroškov delovanja Agencije na poštнем sektorju z implementacijo in izvajanjem 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 zgolj 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.

Sedaj veljavna ureditev financiranja delovanja Agencije predstavlja torej dvom ali ne gre za neenakopravno obravnavanje subjektov na trgu poštних storitev in ne pripomore k razvoju poštene konkurence, kar je v nasprotju s cilji delovanja Agencije.

Kljub že desetletje in več trajajočim pisnim opozorilom Pošte Slovenije o posledicah liberalizacije trga poštних storitev v letu 2011, ter regulacij na ravni Evropske unije, Agencije še vedno ni pristopila k predlogu spremembe modela financiranja delovanja Agencije, ki bi ga naslovila na pristojno ministrstvo. Sedanji način še nadalje predstavlja administrativno določanje višine točke tarife, brez da bi imel zavezanec možnosti temu ugovarjati, še več, pristojbina sama (katere višina je po mnenju Pošte Slovenije bistveno previsoka) se na koncu koncev mora upoštevati tudi kot strošek izvajanja univerzalne poštne storitve.

Po navedenem Pošta Slovenije nasprotuje predlagani vrednosti točke, ker ugotavlja, da Agencija na osnovi veljavnega modela financiranja Agencije na področju poštних storitev, Pošti Slovenije kot izvajalki USO nesorazmerno pripisuje tudi stroške aktivnosti, ki niso povezane z zagotavljanjem USO in pristojnostmi Agencije na tem področju.

### **c) Pripombe k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2023**

#### Poštne storitve – strateški cilji agencije (stran 25 predloga PDFN)

*Agencija med strateškimi cilji in usmeritvami Agencije med drugim navaja:*  
*»Sodelovanje pri pripravi morebitnih sprememb zakonodajnega okvira«.*

#### Komentar Pošte Slovenije:

V Pošti Slovenije pozdravljamo in podpiramo zapisano usmeritev in strateški cilj Agencije, ker tudi sami menimo, da je spričo naglo spreminjajočih se razmer kot posledice digitalizacije poslovanja in komunikacije v najširšem pomenu besede nujne odziv tako Republike Slovenije, kot tudi Agencije (seveda, kot neodvisnega regulatornega organa) v smeri sprememb nacionalne politike in zakonodaje na področju poštних storitev.

V Pošti Slovenije si prizadevamo za ustrezno sistemsko ureditev financiranja univerzalne storitve v Zakonu o poštnih storitvah ter primerjalno izvedeni analizi dejanskih potreb prebivalstva po poštnih storitvah (kot to počnejo v razvitejših državah), kar bo Pošti Slovenije zagotavljalo kakovostno in poslovno uspešno delovanje tako na področju univerzalne storitve kot komercialnih storitev, kjer gre za konkurenčni in polno delujoč trg. Zato podpiramo prizadevanja Agencije za vzpostavljanje pogojev za zagotavljanje kakovostne in dostopne univerzalne poštne storitve, upoštevajoč trende na področju poštnih storitev in sodobnih komunikacijskih tehnologij.

Iz aktivnosti Agencije sicer ni razvidno, katere ključne naloge bodo povezane z dosego tega strateškega cilja Agencije. Pošta Slovenije opozarja in k temu poziva vse relevantne deležnike že več let, Republika Slovenija pa od liberalizacije poštne trga ni sprejela strateških usmeritev glede razvoja poštne sektorja. Strateške usmeritve oz. cilji so lahko edina osnova za ustrezno regulacijo trga, če je ta sploh potrebna.

### 3.1 Ključne naloge na področju regulacije poštnih storitev v letu 2023 (stran 55 predloga PDFN)

*»Primerjalna analiza cen in kakovosti prenosa paketov v čezmejnem prometu.*

*Raziskava o potrebah uporabnikov poštnih storitev.*

*Analiza trga poštnih storitev za leto 2023.*

*Raziskava o nakupnih navadah potrošnikov pri kupovanju po spletu.«*

#### Pripomba Pošte Slovenije:

Glede na to, da bo primerjalna analiza cen in kakovosti prenosa paketov v čezmejnem prometu financirana iz naslova plačanih pristojbin, Agenciji predlagamo, da v zvezi z metodologijo raziskave in njenih ciljih, Pošto Slovenije ter ostale deležnike obvešča, če ne celo opravi ustrezno posvetovanje.

Podobno, kot v prejšnjem odstavku Pošta Slovenije predlaga pravzaprav pri vseh analizah, raziskavah trga in podobno, ki jih Agencija izvaja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi izvajalci. Kot primer navajamo analizo trga poštnih storitev, ki se izvaja na podatkih za preteklo leto, zato je nujno, da se te aktivnosti izvedejo najprej (to je na začetku poslovnega leta), saj nenazadnje služijo tudi kot vhod in osnova za nadaljnje aktivnosti Agencije. Namen te analize je ugotavljanje stanja na trgu ter primerjava s preteklimi leti, da bi se zagotovila podlaga za ugotavljanje gibanja v prihodnje, zaradi česar je objava ugotovitev analize s tako velikim časovnim zamikom problematična. Sklepanje in reagiranje na osnovi več kot leto dni starih podatkov lahko pomeni tveganje za sprejemanje pravočasnih in vsebinsko ustreznih rešitev Agencije. Glede na navedeno predlagamo, da Agencija dopolni program dela na način, da bo cilje načrtovala četrtno.

V zvezi z izvajanjem analiz in raziskav Pošta Slovenije prav tako predlaga, da naj bodo vprašanja takšna, da bodo v čim večji meri objektivizirala odgovore anketirancev oz. ne bodo dopuščala odprtih vprašanj na način, da ti rezultirajo v popačenih ugotovitvah, ki so nasprotne oz. v velikem razkoraku z uradno dostopnimi statističnimi podatki oziroma splošno znanimi dejstvi (npr. velika večina prebivalstva poštnih poslovalnic ne obiskuje več, razen v primeru dviga paketov, kar je z vidika zahtev Agencije po kakovosti in dostopnosti poštne omrežja, alarmantno). Šele na osnovi kakovostnih analiz in raziskav lahko Agencija pripravi strategijo regulacije poštne sektorja. Pri tem gre dodati, da je Agencija že v preteklosti prisluhnile več predlogom izvajalcev poštnih storitev v zvezi z izvajanjem analiz in raziskav.

### 3.4 Spodbujanje konkurence na trgu poštnih storitev (stran 55 predloga PDFN)

*»Analiza trendov v dostavi blaga iz e-trgovanja.«*

#### Pripomba Pošte Slovenije:

Načrtovana aktivnost se nanaša na vse izvajalce paketnih poštnih storitev na trgu v Republiki Sloveniji in ne le na Pošto Slovenije, zato naj se stroški teh aktivnosti prenesejo na vse izvajalce ali pa naj jih Agencija financira iz javnih sredstev, torej proračuna. Tudi iz tega razloga gre torej predlagati spremembo pravilnika.

Agencija naj v sodelovanju s pristojnim ministrstvom poskusi pridobiti ustrezno razlago obstoječe zakonodaje, da bo imela pooblastilo, da bo lahko v zbiranje podatkov za potrebe analiz in raziskav vključila tudi druge izvajalce poštnih storitev.

Dosedanje aktivnosti Agencije so bile usmerjene predvsem v regulacijo USO in nadzor Pošte Slovenije (kar gre ob pomenu izvajanja USO v preteklosti, razumeti). V bodoče je smiselno in smotno, da vsi izvajalci poštnih storitev lahko pričakujejo(mo), da bo Agencija upoštevala vedno večji pomen paketnih storitev (ki so najkasneje v koronavirusni krizi prevzele »štafetno palico« z vidika zadovoljevanja potreb uporabnikov poštnih storitev), svoje aktivnosti usmerila tudi v to področje, pri čemer bo s tem imela na drugi strani vse izvajalce paketnih storitev, ne zgolj Pošte Slovenije, kar pa se mora odraziti tudi pri obveznostih financiranja delovanja Agencije.

S spoštovanjem,

po pooblastilu  
Jože Kreševič  
Svetovalec za pravne zadeve