Povzetek revizijskega poročila
Izvajanje in financiranje univerzalne poštne storitve

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti sistema izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve (UPS) v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Pri tem je preverilo poslovanje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije in družbe Pošta Slovenije, d.o.o. Po mnenju računskega sodišča je bil sistem izvajanja in financiranja UPS delno učinkovit.

Ministrstvo in AKOS sta le delno vzpostavila ustrezne pogoje za ***izvajanje UPS*** in da bi bilo izvajanje UPS v celoti v skladu s potrebami uporabnikov in spremembami v okolju. Pošta Slovenije je v pretežni meri izvajala UPS v skladu s predpisanimi zahtevami.

Ministrstvo in AKOS v predpisih nista opredelila zadostnih in ustreznih kriterijev, na podlagi katerih bi bilo mogoče v naboru poštnih storitev nedvoumno razlikovati med storitvami, ki sodijo v UPS, in tržnimi poštnimi storitvami, ter nista opredelila postopka za njihovo razvrščanje. Pri presoji razvrstitve nekaterih poštnih storitev je AKOS razlikovalne elemente upoštevala nedosledno in neenotno, pri nekaterih poštnih storitvah pa se ni dokončno opredelila. Konkretni nabor posamičnih storitev določi Pošta Slovenije v splošnih pogojih izvajanja UPS ter v cenikih UPS, na katere AKOS poda zgolj soglasje in nima pristojnosti določanja oziroma spreminjanja storitev v naboru UPS, prav tako tudi ne presoja splošnih pogojev izvajanja drugih poštnih storitev in celotnega cenika Pošte Slovenije, na podlagi česar bi lahko ugotovila morebitne vplive teh aktov na izvajanje UPS, na cene UPS ter na obravnavo prihodkov iz UPS.

AKOS je spremljala trg poštnih storitev v Republiki Sloveniji in razvoj konkurence na njem, izvedla je letne raziskave o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami ter po zaprtju kontaktnih točk. Nobena od izvedenih raziskav se ni osredotočala izključno na UPS, AKOS podatkov ni kritično ovrednotila, pri načrtovanju in izvedbi raziskav ni sodelovala s Pošto Slovenije, v analizah trga poštnih storitev pa ni proučila modelov delitvene ekonomije in vpliva digitalizacije na trg poštnih storitev. Izvedene raziskave AKOS zato niso bile ustrezna podlaga za prilagajanje regulatornega okvira UPS, ki bi odražal dejanske potrebe vseh vrst uporabnikov. Ministrstvo ni izdelalo oziroma pridobilo lastnih raziskav, ampak je le spremljalo izvedene raziskave AKOS, ni pa bilo kritično do njihove vsebine ter ni izvedlo drugih aktivnosti za pridobitev primernih podlag za spremljanje učinka Zakona o poštnih storitvah v praksi. Pošta Slovenije predlogov za izboljšanje predpisov v zvezi z zahtevano kakovostjo izvajanja UPS ni podkrepila z izsledki o aktualnih potrebah uporabnikov po storitvah UPS, saj lastne ciljno usmerjene raziskave ni izvedla, temveč je potrebe uporabnikov raziskala le ob načrtovanem zaprtju ali preoblikovanju posamezne kontaktne točke.

Ministrstvo in AKOS nista proučila, ali bi bila glede na izsledke raziskav in zaradi uskladitve s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem sprememba zakonske zahteve po pogostosti dostave potrebna in dopustna. AKOS in Pošta Slovenije nista pripravili usklajenega predloga sprememb kakovosti izvajanja UPS, ki bi omogočal finančno vzdržno izvajanje UPS v prihodnje. AKOS je v letu 2020 spremenila roke prenosa in možnost naročila ponovne brezplačne dostave pošiljk, vendar je bil finančni učinek teh sprememb majhen, AKOS pa ni ugotavljala vpliva sprememb na količino in vrsto izvedenih storitev, na poslovne procese izvajalca UPS in na zadovoljevanje potreb uporabnikov. Pošta Slovenije po uveljavitvi sprememb ni dosegala zahtev glede rokov prenosa pisemskih pošiljk, zaradi česar je AKOS zoper Pošto Slovenije uvedla nadzorni postopek.

AKOS ne razpolaga s podatki o tem, kolikšno bi bilo najmanjše še dopustno število kontaktnih točk, in ni ponovno proučila ustreznosti predpisanih zahtev glede gostote poštnega omrežja in oblik kontaktnih točk, ki se upoštevajo pri presoji doseganja zahtev. Pošta Slovenije je povečevala število pogodbenih pošt, s čimer se izpostavlja tveganju (pre)velike odvisnosti od uspešnosti poslovanja pogodbenikov. Dejavnost pogodbene pošte je brez zakonske podlage izvajalo 13 občin ali pravnih oseb javnega prava pod njihovim neposrednim vplivom, kar so neposredno ali posredno financirale občine. Pošta Slovenije, AKOS in ministrstvo niso izvedli aktivnosti, s katerimi bi uredili navedeno stanje.

Zaradi vsega navedenega v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da predpisana kakovost izvajanja UPS (pogostost dostave, pokritost poštnega omrežja, roki prenosa pošiljk) odraža ugotovljene potrebe uporabnikov.

Čeprav je bilo ministrstvo seznanjeno z dolgoletnimi opozorili različnih deležnikov o neustreznosti nekaterih določil Zakona o poštnih storitvah, ni izdelalo analize učinkov tega zakona v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti in tako ni pridobilo podlag za odločanje o potrebnosti njegovih sprememb. Kljub spremembam na trgu poštnih storitev ter večkratnim opozorilom Pošte Slovenije o (po njenem mnenju) finančni nevzdržnosti izvajanja UPS ministrstvo tudi ni pripravilo strateških usmeritev in vizije razvoja poštnih storitev v skladu z ugotovljenimi in predvidenimi potrebami uporabnikov, družbenimi spremembami in strateškimi umeritvami z drugih področij (digitalizacija, regionalni razvoj). S tem ni podalo AKOS zadostnih podlag za izvajanje njenih regulatornih nalog. Prav tako ni poskušalo vključiti strateških usmeritev zagotavljanja UPS v akte korporativnega upravljanja kapitalske naložbe države v družbi Pošta Slovenije, čeprav je bila Pošta Slovenije med strateške naložbe uvrščena primarno zaradi izvajanja UPS.

***Mehanizem financiranja UPS*** ni bil vzpostavljen na način, da bi v celoti zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS.

Pošta Slovenije je pripravljala ločene računovodske izkaze izvajanja UPS, vendar je na izkazovanje prihodkov, stroškov in poslovnega izida UPS vplivala nejasna razmejitev storitev UPS in drugih poštnih storitev, kar postavlja pod vprašaj izračun cen ter izračun neto stroška obveznosti izvajanja UPS. AKOS ni izvedla celovite preveritve modela stroškovnega računovodstva Pošte Slovenije in ni proučila, ali je bila upoštevana ustrezna razmejitev stroškov na storitve UPS in druge poštne storitve.

Predpisi ne opredeljujejo podlag za presojo izpolnjevanja načel stroškovne naravnanosti in dostopnosti cen UPS ter regulatorju ne dajejo pristojnosti, da lahko izbira med temi načeli ali sam predlaga spremembe cen UPS. AKOS ni vnaprej opredelila podlag za določanje cen UPS, zato ne moremo potrditi, da so cene UPS sledile načelom dostopnosti in stroškovne naravnanosti ter preglednosti tarif. Način regulacije cen UPS v postopkih izdaje soglasij AKOS k spremembam cen UPS ni omogočal pokrivanja vseh stroškov izvajanja UPS. Pošta Slovenije vlog za izdajo soglasja AKOS k spremembam cen UPS ni zadostno utemeljila, AKOS pa je ob podaji soglasij presojo omejila le na predloge Pošte Slovenije, pri čemer ni ugotovila nejasnosti pri določanju celotnega nabora storitev Pošte Slovenije ter potencialne neustreznosti oblikovanja vseh cen. AKOS ni opozorila Pošte Slovenije na morebitne prenizko določene cene UPS in ni utemeljila presoje, da cene UPS spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS.

Pošta Slovenije je za leta od 2016 (razen za leto 2019) izračunala, da ji je nastal neto strošek izvajanja UPS, ki predstavlja nepravično finančno breme, in je na AKOS vložila zahtevke za izplačilo nadomestila neto stroška. Metodologija in postopek izračuna nadomestila neto stroška sta v predpisih neenotno in nejasno določena, AKOS in Pošta Slovenije pa sta imeli glede metodologije in sestavin izračuna različna stališča, zato so se njuni izračuni precej razlikovali. AKOS je vse zahtevke Pošte Slovenije zavrnila, ker je izračunala, da neto strošek ni nastal, Pošta Slovenije pa je zoper odločbe AKOS (razen za leto 2016) sprožila upravne spore, ki še niso končani. Pošta Slovenije je AKOS podala tudi predloge za spremembe predpisov o izračunu neto stroška. AKOS je v letu 2020 sprejela nov splošni akt, vendar v njem še vedno ni jasno opredelila metodologije izračuna neto stroška in kriterijev za presojo obstoja nepravičnega finančnega bremena. S tem ni zagotovila podlag za ugotavljanje dejanskega obsega bremena izvajanja UPS in podlag za odločanje o potrebnih ukrepih na področju kakovosti UPS za doseganje finančne vzdržnosti izvajanja UPS.

Zakon o poštnih storitvah kot mehanizem izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS določa kompenzacijski sklad, vendar ne določa jasno, kdaj bi ga morala AKOS ustanoviti. AKOS ga ni ustanovila, saj ni izračunala obstoja neto stroška, ki je po njenem mnenju pogoj za njegovo ustanovitev. Vendar pa kompenzacijski sklad, tudi če bi bil ustanovljen, izvajalcu UPS ne bi zagotovil pokritja nepravičnega finančnega bremena. Izvajalec UPS bi namreč v kompenzacijski sklad vplačal največ, prav tako pa niso zagotovljena vplačila prispevkov izvajalcev zamenljivih storitev. AKOS in ministrstvo nista prepoznala potrebe po urejanju problematike nezmožnosti izplačila nadomestila izvajalcu UPS iz kompenzacijskega sklada, ministrstvo pa tudi ni izvedlo aktivnosti za prilagoditev predpisov v smeri izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS, temveč je izvedbo potrebnih ukrepov preneslo na AKOS. AKOS je s tem namenom v letu 2020 spremenila dva splošna akta, vendar ni bistveno izboljšala učinkovitosti izvajanja UPS in načina izračuna neto stroška.

Računsko sodišče je od ministrstva in AKOS zahtevalo **predložitev odzivnega poročila** in jima podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Ljubljana, 20. decembra 2024