

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA TRGA
POŠTNIH STORITEV V SLOVENIJI IN
EVROPSKI UNIJI**

Tina Aupič

Ljubljana, februar 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV V
SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI**

Kandidatka: Tina Aupič
Vpisna številka: 04033805
Študijski program: magistrski študijski program Uprava
Mentorica: red. prof. dr. Stanka Setnikar Cankar

Ljubljana, februar 2012

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Tina Aupič, študentka Magistrskega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04033805, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Liberalizacija in regulacija trga poštnih storitev v Sloveniji in Evropski uniji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: Jasmina Vajda Vrhunec

Ljubljana, februar 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Poštna storitve so skupaj z drugimi transportnimi, logističnimi in komunikacijskimi storitvami ključna panoga za gospodarstvo Evropske unije. So bistveno sredstvo za komunikacijo in trgovino ter so življenjskega pomena za mnogo gospodarskih in socialnih dejavnosti.

Za ohranitev kakovostne poštne storitve je treba zagotoviti razvoj trga in omogočiti novim ponudnikom vstop na trg, za kar sta ključni liberalizacija trga in ustrezna regulacija. V Sloveniji se je trg poštnih storitev liberaliziral s 1. 1. 2011 in od takrat že beležimo nove vstopne ponudnikov na trg. Liberalizacija je tako tudi na slovenski trg poštnih storitev prinesla več konkurence, čeprav se v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije prava konkurenca šele vzpostavlja. Na podlagi pridobljenih podatkov je bilo ugotovljeno, da se konkurenca na trgu poštnih storitev v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Švedskem kljub liberalizaciji trga razvija počasneje, kot je bilo predvideno, saj imajo v obravnavanih državah vsi nacionalni ponudniki poštnih storitev še vedno visok tržni delež. Podatki kažejo, da je konkurenca močnejša zunaj segmenta pisemskih pošiljk, zlasti v segmentu hitre pošte in paketnih pošiljk. V Nemčiji, Veliki Britaniji in na Švedskem je konkurenca na teh segmentih trga že prisotna, v Sloveniji pa se konkurenca tudi na teh segmentih trga šele vzpostavlja.

Poleg izgradnje enotnega trga poštnih storitev in odpiranja trga konkurenci je cilj politike Evropske unije tudi zagotavljanje visoko-kakovostne univerzalne poštne storitve vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. Magistrsko delo je usmerjeno v proučevanje liberalizacije in njenega vpliva na trg ter zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Na podlagi proučitve različne tuje strokovne literature in izvedene študije je bila preverjena trditev, da liberalizacija trga kljub različnim vplivom na zagotavljanje univerzalne poštne storitve njenega dolgoročnega zagotavljanja ne bo ogrozila, obravnavan pa je tudi problem njenega financiranja. Ker obveznost zagotavljanja univerzalne poštne storitve izvajalcu predstavlja strošek oziroma breme, ki lahko poslabša njegov finančni rezultat poslovanja, so predstavljeni mehanizmi financiranja le-te. Izsledki so pokazali, da imajo države članice na voljo različne ukrepe za ureditev problematike financiranja univerzalne poštne storitve, vendar je do sedaj večina držav članic Evropske unije kot možni mehanizem financiranja predvidila kompenzacijski sklad. Izkušnje držav kažejo, da do sedaj financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve večini še ni predstavljalo prevelike obveznosti, saj je le nekaj držav izkazalo potrebo po zagotovitvi primernega nadomestila.

Ključne besede: trg poštnih storitev, liberalizacija, regulacija, univerzalna poštna storitev, neto strošek, mehanizmi financiranja.

SUMMARY

Liberalisation and regulation of postal market in Slovenia and the European Union

Postal services are along with other transportation, logistic and communication services an essential industry for the European Union economy. They are an essential vehicle of communication and trade and are vital for all economic and social activities.

To maintain quality of postal services it is necessary to ensure the development of the market and allow new service providers to enter the market, for which market liberalisation and proper regulation is crucial. In Slovenia, the postal service market was liberalised with the first January 2011 and since then we have recorded some new entries of service providers to the market. Liberalisation did bring more competition on the Slovenian postal service market, although in comparison with other Member States of the European Union, real competition is yet to be established. From the data obtained it was found, that despite the liberalisation of the market, competition in the postal service market in Germany, Britain and Sweden is developing slower than expected, as all national service providers in the regarded countries still have a large market share. The data shows that competition is stronger outside the letter mail segment, especially in the segment of express mail and parcel shipments. In Germany, Britain and Sweden competition in these market segments is already present, but in Slovenia the competition in these market segments has yet to be established.

In addition to building a single market for postal services, and opening the market to competition, the aim of the European Union policy is also to provide high-quality universal postal services to all users on equal terms. Master's thesis focuses on the study of liberalisation and its impact on the market and the provision of universal postal service. Based on examination of various foreign literature and studies, we verified the claim that despite the differing impact of liberalisation on the provision of universal postal service, its long-term provision is not compromised, and we also discussed the problem of financing the universal postal service. Since the obligation to provide universal postal service, presents to service provider a cost or burden that can impair its financial results, funding mechanisms of a universal postal service are presented. The results showed that Member States have various measures to remedy the problem of financing the universal postal service provision, but until now most of Member States decided for a compensation fund. Experience of countries show, that up to now, funding obligation to provide universal postal services, did not constitute excessive charge to most of them, since only a few countries has shown the need to ensure adequate compensation.

Key words: postal service market, liberalisation, regulation, universal service, net cost, funding mechanisms.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAŽORITEV	ix
1 UVOD	1
2 LIBERALIZACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV	6
2.1 Proces liberalizacije trga poštних storitev	7
2.2 Učinki popolne liberalizacije trga poštних storitev	9
2.3 Pripravljenost držav na liberalizacijo trga poštних storitev	11
2.4 Liberalizacija trga poštних storitev v Sloveniji	13
3 UNIVERZALNA POŠTNA STORITEV	16
3.1 Izvajanje univerzalne poštne storitve	16
3.1.1 Izjeme pri izvajanju univerzalne poštne storitve	18
3.1.2 Izvajalec univerzalne poštne storitve	19
3.2 Kakovost izvajanja univerzalne poštne storitve.....	21
3.3 Vpliv liberalizacije na univerzalno poštno storitev	26
3.4 Neto strošek univerzalne poštne storitve	28
3.4.1 Metode ocenjevanja neto stroška univerzalne poštne storitve.....	30
4 FINANCIRANJE UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE	35
4.1 Mehanizmi financiranja univerzalne poštne storitve	36
4.1.1 Financiranje z rezerviranimi storitvami.....	39
4.1.2 Financiranje s kompezacijskim skladom	40
4.1.3 Financiranje z neposredno ali posredno subvencijo države	42
4.1.4 Financiranje skozi mehanizem »plačaj ali igrāj«	44
4.1.5 Financiranje po mehanizmu javnega natečaja	45
5 REGULACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV	47
5.1 Razvoj regulacije in regulacijski okvir	48
5.2 Regulacija trga poštних storitev in njena funkcija	50
5.2.1 Opredelitev trga in analiza tržne moči	51
5.2.2 Regulacija cen.....	52
5.2.2.1 Regulacija na osnovi donosa.....	53
5.2.2.2 Regulacija s cenovno kapico	54
5.2.3 Regulacija cen v Sloveniji	55
5.2.4 Regulacija dostopa do omrežja v Sloveniji	57

5.2.5 Regulacija cen in dostopa v Evropski uniji.....	59
5.3 Izvajanje predhodne ali naknadne regulacije.....	63
5.4 Prihodnost regulacije po liberalizaciji trga	65
6 TRG POŠTNIH STORITEV V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI.....	67
6.1 Spremembe in razvoj trga poštних storitev.....	68
6.1.1 Spremembe trga poštних storitev	69
6.1.2 Razvoj trga poštних storitev	70
6.1.3 Nadaljnji razvoj trga poštних storitev	74
6.1.3.1 Priporočila za nadaljnji razvoj trga poštних storitev.....	75
6.2 Stanje na trgu poštних storitev v Sloveniji	76
6.3 Stanje na trgu poštних storitev v Nemčiji	81
6.4 Stanje na trgu poštних storitev v Veliki Britaniji	83
6.5 Stanje na trgu poštних storitev na Švedskem	84
6.6 Primerjava med izbranimi državami.....	85
7 PREVERITEV HIPOTEZ	89
8 PRISPEVEK REZULTATOV RAZISKAVE K STROKI.....	93
9 UPORABNOST REZULTATOV RAZISKAVE	94
10 ZAKLJUČEK	95
LITERATURA	100
PRILOGE.....	105

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1:	Indeks pripravljenosti posameznih držav članic Evropske unije na popolno liberalizacijo trga poštних storitev	12
Slika 2:	Število prenesenih pošilk v notranjem poštne prometu - univerzalna poštna storitev (2005–2010)	20
Slika 3:	Število prenesenih pošilk v mednarodnem poštne prometu - univerzalna poštna storitev (2005–2010).....	21
Slika 4:	Število nameščenih poštne nabiralnikov (2005–2010)	23
Slika 5:	Kakovost prenosa poštne pošilk korespondence v notranjem poštne prometu v Sloveniji (2006–2010)	24
Slika 6:	Vrste prejetih pritožb zoper Pošto Slovenije (2008–2010).....	25
Slika 7:	Značilnost bremena neto stroška po mnenju konkurence	30
Slika 8:	Strateško pozicioniranje trga poštne storitev	69
Slika 9:	Prihodki Pošte Slovenije in ostalih izvajalcev poštne storitev	77
Slika 10:	Delež Pošte Slovenije glede na prihodek ostalih izvajalcev poštne storitev (2004–2010)	78
Slika 11:	Ocenjena vrednost trga paketne in hitre dostave pošilk v Nemčiji	82
Slika 12:	Ocenjena vrednost trga paketne in hitre dostave pošilk v Veliki Britaniji	84
Slika 13:	Število km ² na poštno enoto v državah članicah Evropske unije v letu 2009 ..	86

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Število storitev Pošte Slovenije po skupinah storitev (v 000 kos).....	20
Tabela 2:	Značilnosti hipotetičnega trga poštne storitev pred liberalizacijo.....	38
Tabela 3:	Prikaz poslovnega rezultata ob vstopu novega konkurenta (v EUR).....	38
Tabela 4:	Financiranje univerzalne poštne storitve z rezerviranimi storitvami (v EUR)...	40
Tabela 5:	Možnosti financiranja kompenzacijskega sklada na osnovi prihodka (v EUR) .	42
Tabela 6:	Financiranje univerzalne poštne storitve z državno subvencijo (v EUR)	43
Tabela 7:	Financiranje univerzalne poštne storitve z mehanizmom »plačaj ali igrāj«.....	44
Tabela 8:	Primerjava spremenjenih cen pred in po 1. 1. 2011	57

Tabela 9: Delež aktivnosti, ki se jih odšteje od maloprodajnih cen v primeru dostopa do omrežja, v odstotkih	58
Tabela 10: Regulacija cen v državah članicah Evropske unije.....	59
Tabela 11: Vloga nacionalnega regulatornega organa pri regulaciji cen v državah članicah Evropske unije.....	60
Tabela 12: Regulacija dostopa oziroma elementov poštne infrastrukture v državah članicah Evropske unije.....	62
Tabela 13: Gostota poštne omrežja v Sloveniji v letih 2008 in 2009.....	78
Tabela 14: Trg pisemskih pošilk v Sloveniji	79
Tabela 15: Trg pisemskih pošilk v Nemčiji	82
Tabela 16: Trg pisemskih pošilk v Veliki Britaniji	83
Tabela 17: Število pošilk in tržni delež v letu 2009 in 2010 na Švedskem.....	85
Tabela 18: Gostota poštne omrežja v letu 2008.....	86
Tabela 19: Razvoj konkurence na glavnih segmentih trga poštne storitve.....	87

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Postopek ocenjevanja neto stroška univerzalne poštne storitve.....	106
---	-----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

KRATICA	POMEN
APEK	Agencija za pošto in elektronske komunikacije
EU	Evropska unija
KEP storitve	Kurirske, ekspresne in paketne storitve
PS	Pošta Slovenije
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZDDV-1	Zakon o davku na dodano vrednost (s spremembami)
ZPSto, ZPSto-1, ZPSto-2	Zakon o poštne storitvah
ZPSto-1A, ZPSto-2A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštne storitvah

1 UVOD

Poštna storitve so skupaj z drugimi prevoznimi, logističnimi in komunikacijskimi storitvami ključna panoga za gospodarstvo Evropske unije. Podatki kažejo, da je v Evropi na leto odposlanih 135 milijard poštnih pošilk, skupni letni promet ponudnikov poštnih storitev pa je znašal 88 milijard evrov. V poštnem sektorju je zaposlenih 5,3 milijona ljudi, te storitve pa predstavljajo približno en odstotek bruto domačega proizvoda Evropske unije.

Prednostna naloga Evropske unije je nadaljnja liberalizacija določenih segmentov notranjega trga. Eden izmed ciljev je tudi liberalizacija trga poštnih storitev in s tem odprava monopola na tem področju. Po mnenju Evropske unije je liberalizacija trga poštnih storitev nujna, saj večja konkurenca pomeni izboljšanje nivoja storitev, njihove kakovosti in cen ter posledično okrepitev evropskega gospodarstva. Evropska komisija je v novi poštni direktivi določila leto 2010 kot mejnik v procesu liberalizacije trga poštnih storitev v Evropski uniji. Rok za odprtje trga poštnih storitev je 31. 12. 2010, predvideno pa je tudi dveletno prehodno obdobje za enajst držav članic Evropske unije. Popolno odprtje trga poštnih storitev za vse države članice je predvideno 31. 12. 2012.

Poleg pomembnega koraka v smeri liberalizacije in s tem izgradnje notranjega trga poštnih storitev Evropska komisija ugotavlja, da je zagotavljanje univerzalne poštne storitve temeljnega pomena za socialno in kulturno kohezijo državljanov Evropske unije. Zagotavljanje univerzalne poštne storitve pomeni zagotavljanje poštnih storitev določene kakovosti, v določenem obsegu in na ozemlju celotne Evropske unije, in to vsem uporabnikom pod enakimi pogoji.

Smoter politike Evropske unije na področju poštnih storitev je, da poenoti notranji trg poštnih storitev s pomočjo primerne regulacije, ki bo zagotovila učinkovito, zanesljivo in kakovostno pošto storitev na celotnem ozemlju Evropske unije po ugodnih cenah. Ker je za sodobna gospodarstva značilna nepopolna tržna struktura, bo aktivna vloga države kot regulatorja nepogrešljiva.

PROBLEM IN PREDMET RAZISKOVANJA

Raziskovanje bo usmerjeno v obravnavo aktualne problematike procesa liberalizacije, predvsem v smislu sprememb, ki jih bo le-ta prinesla. Liberalizacija trga poštnih storitev bo zagotovo vplivala na trg poštnih storitev, zagotavljanje univerzalne poštne storitve in na končne uporabnike storitev, vprašanje pa je, v kolikšni meri se bo liberalizacija odražala v realnem poslovanju. Na pozitivni strani lahko pričakujemo povečanje učinkovitosti, nižje cene za večje uporabnike in konec prelivanja prihodkov iz zaščitene segmentov v tržno sproščene segmente poštnega prometa, na drugi strani pa liberalizacija lahko vodi v višje cene na tržno manj zanimivih področjih in v slabšo pokritost teritorija s poštnim omrežjem.

Ker liberalizacija trga poštne storitve postavlja pod vprašaj izvajanje univerzalne poštne storitve, bo raziskovanje usmerjeno tudi v problematiko financiranja univerzalne poštne storitve in obravnavo možnih mehanizmov financiranja le-te.

Predmet raziskovanja bo liberalizacija trga poštne storitve, saj v Evropski uniji poteka zadnja faza popolnega odprtja trga poštne storitve. V okviru tega bo predmet raziskovanja tudi zahteva po obveznem izvajanju univerzalne poštne storitve. Tematika je še posebej zanimiva, saj je obvezno izvajanje univerzalne poštne storitve povezano s stroški, ki jih mora nositi izvajalec, zato financiranje teh storitev predstavlja največji problem v liberalizaciji trga poštne storitve. Liberalizacija trga sicer ne bi smela negativno vplivati na izvajanje univerzalne poštne storitve v državah članicah Evropske unije, vendar imajo države članice nemalo težav, povezanih s financiranjem univerzalne poštne storitve. Države morajo zagotoviti, da se bo izvajanje univerzalne poštne storitve ohranilo, kar pomeni, da morajo določiti način pokrivanja bremena izvajanja univerzalne poštne storitve, izbrati najprimernejši mehanizem financiranja, zagotoviti, da bo izvajanje univerzalne poštne storitve temeljilo na načelih preglednosti, nediskriminatornosti in sorazmernosti ter da hkrati ne bo imelo prevelikega učinka na izkrivljanje notranjega trga.

NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA

Namen magistrskega dela je predstaviti proces liberalizacije trga poštne storitve in njen vpliv na trg ter zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Ker nemoteno izvajanje univerzalne storitve lahko zagotavljajo le učinkoviti izvajalci, je namen raziskovanja podrobno opredeliti univerzalno poštne storitve in predstaviti možne mehanizme financiranja te storitve. Glede na primerjavo med stanjem na trgu poštne storitve v Sloveniji in izbranimi državami članicami Evropske unije, je namen raziskovanja ugotoviti tudi kako razvita je konkurenca na trgu poštne storitve.

Cilj raziskovanja so:

- ugotoviti, kakšen vpliv bo imela liberalizacija na trg poštne storitve;
- ugotoviti, kakšen vpliv bo imela liberalizacija na zagotavljanje univerzalne poštne storitve;
- ugotoviti, kateri so možni in najprimernejši mehanizmi financiranja univerzalne poštne storitve;
- ugotoviti, kakšno je stanje na trgu poštne storitve v Sloveniji;
- ugotoviti, kakšno je stanje na trgu poštne storitve v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Švedskem in
- ugotoviti, kako razvita je konkurenca na trgu poštne storitve v Sloveniji.

HIPOTEZE RAZISKOVANJA

V magistrski nalogi smo glede na izpostavljene probleme in predmet raziskovanja postavili naslednje hipoteze:

1. hipoteza:

Liberalizacija trga poštnih storitev bo imela različne vplive na izvajanje univerzalne poštne storitve, vendar ne bo ogrozila njenega dolgoročnega zagotavljanja.

Podhipoteza:

Zaradi liberalizacije se bodo izvajalci univerzalne poštne storitve, soočali s problemom financiranja univerzalne poštne storitve, kar bo od regulatornega organa terjalo rešitev problema financiranja in izbire najprimernejšega mehanizma financiranja.

Hipoteza bo preverjena na podlagi preučitve strokovnega gradiva, analiz in študij, ki so jih svetovalne hiše izvedle z namenom ugotavljanja morebitnih vplivov, ki jih bo imela liberalizacija trga poštnih storitev na univerzalno poštno storitev oziroma možnost njenega dolgoročnega trajnostnega zagotavljanja. Na podlagi preučitve, predstavitev in prikaza simulacij različnih mehanizmov financiranja univerzalne poštne storitve, pa bo preverjena podhipoteza.

2. hipoteza:

Proces liberalizacije trga poštnih storitev terja ustvarjanje regulatorne politike, saj učinkovit razvoj trga poštnih storitev in zagotavljanje univerzalne storitve ne moreta biti prepuščena le tržnim silam, temveč bo potreben regulativen nadzor. Regulacija bo še naprej pomembna zlasti v tistih državah članicah, kjer se konkurenca še ni vzpostavila.

Hipoteza bo preverjena na podlagi proučitve učinkov liberalizacije na trg poštnih storitev ter na podlagi proučitve procesa regulacije, njene funkcije in različnih stališč strokovne javnosti, ki se pojavljajo glede upravičenosti regulacije po liberalizaciji trga poštnih storitev. Hipoteza bo preverjena tudi s pregledom oziroma primerjavo regulacije, ki jo posamezne države članice Evropske unije uporabljajo za reguliranje nacionalnih trgov poštnih storitev.

3. hipoteza:

V Sloveniji je na trgu poštnih pošiljk konkurenca prisotna, vendar se mora prava konkurenca šele vzpostaviti. Primerjava stanja med Slovenijo in izbranimi državami članicami Evropske unije (Švedska, Velika Britanija, Nemčija) lahko služi kot usmeritev k večji konkurenčnosti in pri nadaljnjem razvoju trga.

Hipoteza bo preverjena s primerjalno analizo in analizo stanja na trgu poštnih storitev v Sloveniji in v izbranih državah članicah Evropske unije.

OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ

Ob pregledovanju dostopnega gradiva nismo zasledili dela, ki bi celovito obravnaval problematiko liberalizacije in regulacije trga poštnih storitev. Večina opravljenih raziskav se po vsebini nanaša na trg telekomunikacij, proces deregulacije trga poštnih storitev in drugo vsebinsko problematiko, vendar nobena ne obravnava teme na način, ki ga

predvideva naša raziskava. Ugotovljeno je, da tema na predlagan način do sedaj še ni bila celovito raziskana, obdelana in predstavljena zunanji ter notranji javnosti.

METODE RAZISKOVANJA

Pri raziskavi izbranega področja oziroma pri izdelavi magistrskega dela bomo uporabili več raziskovalnih metod, s katerimi bomo poskušali priti do rešitev problemov, ki smo jih nakazali. Pri tem bomo uporabili predvsem primerjalno metodo, metodo analize in sinteze ter zgodovinsko metodo v povezavi z metodo deskripcije.

Primerjalna metoda bo v magistrskem delu uporabljena z namenom ugotavljanja razlik med stanjem na trgu poštnih storitev v Sloveniji in izbranih državah Evropske unije. Primerjali bomo stanje na trgu pisemskih pošiljk in trgu paketne ter hitre dostave pošiljk in razvoj konkurence na trgu. Ugotovitve bodo lahko služile kot usmeritev k večji konkurenčnosti in pri nadaljnjem razvoju trga.

S pomočjo metode analize in sinteze bomo iz vseh pridobljenih podatkov in že opravljenih raziskav izluščili podatke ter zaključke, ki so pomembni in se nanašajo na naš raziskovalni problem. V okviru te metode bomo pregledali uredbe, priporočila, smernice in druga gradiva.

Uporabljena bo tudi zgodovinska metoda v povezavi z metodo deskripcije, s katero želimo prikazati proces liberalizacije na trgu poštnih storitev in njen vpliv na zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Pri uporabi metode se bomo naslonili na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev ter na prispevke in članke z najnovejšimi praktičnimi ter teoretičnimi spoznanji.

PRIČAKOVANI REZULTATI RAZISKOVANJA

Najpomembnejša rezultata raziskave bosta umestitev Slovenije na trgu poštnih storitev v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije in opredelitev možnih vplivov oziroma učinkov liberalizacije na trg ter izvajanje univerzalne poštne storitve. Raziskava bo prinesla različne ugotovitve glede možnosti financiranja univerzalne poštne storitve in podala najprimernejše metode financiranja po liberalizaciji trga poštnih storitev. S pomočjo mednarodne primerjave regulacije pa bo podan tudi okvir regulacije v Evropski uniji.

ZGRADBA MAGISTRSKEGA DELA

Uvod magistrskega dela bo namenjen seznanitvi bralca s predmetom raziskovanja in z namenom ter s cilji raziskave. Predstavljene bodo hipoteze raziskave in opredeljene metode, ki jih bomo uporabili pri raziskovanju.

Za uvodom bo sledilo poglavje, v katerem bosta opredeljena liberalizacija in proces liberalizacije trga poštne storitve. Opisani bodo glavni mejniki na poti k liberalizaciji trga, poleg zgodovinskega pregleda liberalizacije trga pa bodo predstavljeni tudi učinki liberalizacije na trg poštne storitve. Prikazana bo tudi pripravljenost držav članic Evropske unije na liberalizacijo. Opisan bo potek liberalizacije trga v Sloveniji in dogajanje na trgu poštne storitve po 31. 12. 2010, ko se je v Sloveniji trg poštne storitve dokončno liberaliziral.

V tretjem poglavju bomo pozornost namenili univerzalni poštne storitvi in zakonodaji, ki ureja njeno izvajanje in zagotavljanje kakovosti. Podani bodo možni vplivi liberalizacije trga na univerzalno poštne storitve, predstavljen pa bo tudi neto strošek univerzalne poštne storitve, ki izvajalcem univerzalne poštne storitve predstavlja največje breme pri zagotavljanju le-te. Za boljše razumevanje neto stroška bo opisan štiristopenjski pristop določitve le-tega, opredeljena bodo merila ocenjevanja neto stroška in predstavljene bodo metode njegovega ocenjevanja, ki se najpogosteje uporabljajo v praksi.

Četrto poglavje bo osredotočeno na financiranje univerzalne poštne storitve. Ker financiranje univerzalne poštne storitve lahko povzroči znatno poslabšanje finančnih rezultatov izvajalcev le-te, bodo na poenostavljenih primerih predstavljeni različni možni mehanizmi financiranja, s prikazom njihovih značilnosti pa bodo pojasnjene možne izbire posameznih držav članic glede zagotavljanja univerzalne poštne storitve po popolni liberalizaciji trga poštne storitve.

V petem poglavju bosta predstavljena regulacija in regulacijski okvir. Obravnavan bo postopek regulacije, prav tako pa tudi ključna vprašanja pri opredelitvi trga poštne storitve. Predstavljene bodo glavne oblike regulacije, izvajanje regulacije in njene funkcije, pozornost pa bo namenjena tudi mednarodni primerjavi regulacije, s pomočjo katere si lahko ustvarimo sliko glede regulacije v tujini. Na koncu poglavja bodo podane bistvene razlike med predhodno in naknadno regulacijo, navedeni pa bodo tudi razlogi, ki govorijo v prid potrebnosti regulacije tudi po liberalizaciji trga.

V šestem poglavju bodo predstavljene dosedanje spremembe, ki so se na trgu poštne storitve dogajale v zadnjih desetih letih, opisan pa bo tudi razvoj, ki je tem spremembam sledil. Podana bodo pričakovanja glede nadaljnjega razvoja na trgu poštne storitve in priporočila za ohranitev vloge poštne storitve na širšem trgu komunikacij, oglaševanja, logistike in prometa. V nadaljevanju poglavja bo predstavljeno stanje na trgu poštne storitve v Sloveniji in drugih državah članicah Evropske unije, kot so: Nemčija, Velika Britanija in Švedska.

Na koncu magistrskega dela bodo opisane ugotovitve proučevanja, preverjene bodo trditve zastavljenih hipotez in podane bodo možnosti uporabe rezultatov. V zaključku bo strnjen povzetek celotne problematike in najpomembnejših ugotovitev raziskovalne naloge, ki so sicer širše predstavljene v samem jedru naloge.

2 LIBERALIZACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV

Z liberalizacijo označujemo odprtje določenega trga za večje število ponudnikov v panogi, kjer je pred tem obstajal le en ponudnik. Liberalizira se izvajanje storitev, medtem ko omrežje oziroma infrastruktura še naprej ostaja predmet regulacije, saj morajo imeti vsi ponudniki zagotovljen enak dostop do omrežja. Ker se zaradi večjega števila ponudnikov vzpostavi konkurenca, ta prisili podjetja v večjo učinkovitost in v stalno izboljševanje ponudbe.

Karakteristike liberaliziranega trga poštних storitev so (Panzar, 2008, str. 3):

- tradicionalni ponudnik poštних storitev je podjetje v državni lasti;
- tradicionalni ponudnik poštних storitev je podvržen področni regulaciji;
- tradicionalni ponudnik ima na trgu pisemskih pošilk položaj prevladujočega operaterja oziroma ponudnika;
- kot ponudnik s prevladujočim položajem, bo ponudnik tudi predmet regulacije organa za konkurenco, predvsem glede obtožb zlorabe prevladujočega položaja;
- splošna raven cen tradicionalnega ponudnika je na trgih, na katerih ima prevladujoč položaj, regulirana preko cenovne kapice;
- kljub splošnemu prevladujočemu položaju, se tradicionalni ponudnik na nekaterih trgih sooča z dejansko ali potencialno konkurenco;
- kljub prisotnosti konkurence, se tradicionalni ponudnik sooča z zagotavljanjem univerzalne poštne storitve, ki je le delno financirana.

Proces liberalizacije je poudarjen na nekonkurenčnih trgih oziroma naravnih monopolih, vzroki za prodor ideje o privatizaciji in liberalizaciji pa so primarno trije (Kranjec, 2003a, str. 41): (i) prevelik delež javnega sektorja v gospodarstvu in posledično prevelika obremenitev z davki, (ii) prodor liberalistične tržne ideologije, ki je na neučinkovitosti javnega sektorja uspela pokazati, da je tržni način proizvodnje učinkovitejši od državnega in (iii) tehnološki razvoj, ki je omogočil delovanje trgov tudi na področjih, na katerih je dolgo časa prevladovalo mnenje, da trg ni mogoč.

Evropska komisija je za izvajanje liberalizacijske politike sprejela različne akte sekundarne zakonodaje, zlasti direktive in uredbe, s katerimi je uredila izvajanje storitev gospodarskih javnih služb, in sicer s področja energetike, telekomunikacij, pošte in drugih na omrežje vezanih gospodarskih dejavnosti.

Kljub raznolikosti v izvajanju posameznih gospodarskih javnih služb in s tem specifičnih liberalizacijskih ukrepov, ki se nanje nanašajo, lahko identificiramo nekatera izhodišča za ukrepe liberalizacijske politike, ki so skupna vsem sektorjem (Brezovnik, 2008, str. 40–42):

- prvo pomembno izhodišče zadeva ukrepe Evropske komisije, s katerimi je le-ta zagotovila, da se liberalizirani sektorji razvijejo v popolnoma odprte oziroma

konkurenčne trge. Ti ukrepi so usmerjeni predvsem v omejitve monopolnih izvajalcev, da bi v lastnem interesu zlorabljali svoj prevladujoč položaj in preprečevali dostop do infrastrukture novim izvajalcem. Odprt dostop do omrežij je pomemben element liberalizacije, saj ta omrežja praviloma predstavljajo naravni monopol. Bistvo odprtega dostopa do omrežij je obveznost lastnika omrežja, da omogoči tudi ostalim izvajalcem, da za svoje storitve uporabljajo njegovo omrežje. Praviloma je ta instrument povezan tudi z obveznostjo ločitve dejavnosti upravljanja omrežja in izvajanja storitev gospodarske javne službe v razmerju do uporabnikov;

- drugo izhodišče je vezano na obveznosti javne službe, ki so bile naložene monopolnim izvajalcem gospodarskih javnih služb. Obveznosti javne službe so bistven element opredelitve pojma javne službe v pravu Evropske unije in jih razumemo kot posebne obveznosti, ki jih imajo izvajalci javnih služb in ki so jim naložene pri izvajanju določene dejavnosti. Seveda pa morajo biti te obveznosti naložene skladno z načeli in pravili prava Evropske unije ter z ustreznimi akti nacionalne zakonodaje;
- tretje izhodišče liberalizacije se nanaša na neodvisno upravljanje javnih služb in uvedbo neodvisnih organov upravljanja, katerih naloga je implementirati pravila in načela, ki so predmet direktiv, v nacionalne predpise. Navedene direktive posebej izpostavljajo neodvisnost organov upravljanja od izvajalcev javnih služb, saj se le na ta način lahko zagotovi primeren in učinkovit mehanizem regulacije, kontrole in transparentnosti, ki lahko prepreči zlorabo prevladujočega položaja monopolnih izvajalcev gospodarskih javnih služb.

Eden izmed glavnih ciljev liberalizacije trga poštnih storitev v Evropski uniji je usklajevanje postopnega odpiranja trga konkurenci, s hkratnim zagotavljanjem predpisane kakovosti univerzalne poštno storitve. Po izkušnjah razvitejših evropskih ponudnikov storitev je liberalizacija dobrodošla, saj pripomore k večji preglednosti delovanja trga.

Popolno odprtje trga ponuja številne potencialne koristi, vključno z nižjimi cenami, kar je posledica povečane konkurence in uvedbe inovativnih storitev, ki bolje ustrezajo potrebam uporabnikov storitev. Obstaja pa tudi možnost za celotno povečanje velikosti trga, zaposlenosti, produktivnosti in prilagodljivosti, prav tako pa tudi celotne konkurenčnosti trga (Heitzler, 2009, str. 185).

2.1 PROCES LIBERALIZACIJE TRGA POŠTNIH STORITEV

Liberalizacija trga poštnih storitev na območju Evropske unije, se je začela na začetku devetdesetih let. Prva pobuda za razvoj okvira za liberalizacijo trga poštnih storitev v Evropski uniji je bila sprejeta na podlagi Enotnega evropskega akta, v luči enotnega evropskega trga storitev. Izzivi so vključevali splošno uskladitev univerzalne poštno

storitve, zagotavljanje usklajenega regulativnega pristopa v različnih državah članicah in uvedbo metodologije financiranja kritja stroškov izvajanja univerzalne poštne storitve (Horst, 2005, str. 318).

Prvi mejnik na tem področju je bila Zelena knjiga o razvoju enotnega trga poštne storitve, v kateri so prvič obravnavali probleme, značilnosti in konkurenčnost na trgu poštne storitve. Izpostavili so izvajanje univerzalne poštne storitve v posameznih državah in predstavili razlike, ki obstajajo med njimi. Države so se razhajale v usklajenosti oziroma harmonizaciji univerzalne poštne storitve, saj je vsaka posamezna država članica proces razvijala ločeno od drugih. Univerzalne poštne storitve so bile tako definirane in obravnavane drugače, razlikovale so se tudi norme in s tem učinkovitost izvajanja univerzalne storitve med državami (EU Commission, 1991, str. 1–4).

V Zeleni knjigi so liberalizaciji trga poštne storitve posvetili posebno pozornost, saj se je pojavila bojazen, da se bodo po liberalizaciji cene univerzalne poštne storitve dvignile do te mere, da ne bodo več dosegljive vsem uporabnikom storitev. Zato so predlagali popolno liberalizacijo trga poštne storitve z upoštevanjem prehodnega časa, potrebnega za izvedbo liberalizacije.

Drugi mejniki pri vzpostavitvi pogojev za popolno liberalizacijo trga poštne storitve, so bili postavljeni leta 1997 s sprejetjem prve poštne direktive (Direktiva 97/67/ES) in nato še leta 2002 s sprejetjem druge poštne direktive (Direktiva 2002/39/ES), ki je že postavila časovni okvir liberalizacije. Poštna direktiva, sprejeta 15. 12. 1997, je oblikovala pravni okvir za regulacijo trga poštne storitve na nivoju Evropske unije. Uvedla je skupna pravila o izvajanju univerzalne poštne storitve, tarifnih načelih in transparentnosti računovodskih podatkov, določitvi standardov kakovosti storitev, harmonizaciji tehničnih standardov, obsegu rezerviranih storitev, pogojih za izvajanje nerezerviranih storitev ter ustanovitvi neodvisnih regulatornih organov.

Z vsako nadgradnjo prvotne direktive so naredili korak bliže popolni liberalizaciji, saj so vsakič odstranili nekaj vstopnih ovir in tako povečali konkurenčnost trga poštne storitve. S sprejetjem Direktive 2008/6/ES so uvedli nova skupna pravila, ki urejajo zagotavljanje poštne storitve in financiranje univerzalne poštne storitve, določajo nove standarde kakovosti pri izvajanju le-te, dajejo večjo vlogo državnim nadzornim organom, postavili pa so tudi dokončni rok za liberalizacijo trga poštne storitve v Evropski uniji.

Razmere so kmalu pokazale, da so formalni pogoji na eni strani in dejanska pripravljenost držav članic na drugi strani v razkoraku z načrti, zato so predstavniki Evropskega parlamenta prvotni rok popolne liberalizacije preložili za dve leti.

Ključni elementi dogovora o preložitvi liberalizacije na leto 2011 so bili naslednji (EurActiv, 2007a):

1. zavrnitev predloga Evropske komisije o popolni liberalizaciji trga poštne storitve v vseh 27 državah članicah do 1. 1. 2009. Namesto tega so predlagali dve fazi:

- 31. 12. 2010 – zadnji rok za popolno odprtje trga;
- možnost podaljšanja roka do 31. 12. 2012 za nove države članice, države članice s posebno težavno topografsko značilnostjo dežele ali s številnimi otoki, kot je na primer Grčija, in države z majhnim številom prebivalstva ter omejenim geografskim obsegom;

2. določba o vzajemnosti, ki je sprejeta z namenom preprečevanja izkrivljanja konkurence. Določba bo ponudnikom poštne storitve iz držav, ki še ohranjajo rezervirano področje, preprečila vstop na trg poštne storitve tistih držav, ki so svoje trge že popolnoma odprle. Mednje sodijo Velika Britanija, Švedska in Finska;

3. trajno obveznost zagotavljanja univerzalne poštne storitve, ki državam članicam nalaga obvezo zagotavljanja dostopa in zadostnega števila kontaktnih točk po vsej državi ter enotno tarifo med podeželskimi in mestnimi območji;

4. možnost uvedbe novih mehanizmov financiranja univerzalne poštne storitve, kadar izvajalci univerzalne poštne storitve zagotavljajo z izgubo;

5. določbe o zagotavljanju minimalnega socialnega standarda za poštne uslužbence po vsej Evropi;

6. obveznost Evropske komisije, da izda podrobna navodila za izračun neto stroškov univerzalne poštne storitve, in sicer z namenom zagotovitve enakih konkurenčnih pogojev med izvajalci ter preprečitve kršitev določil konkurenčnega prava.

Trg poštne storitve je bil s 1. 1. 2011 liberaliziran v skoraj vseh državah članicah Evropske unije, z izjemo Cipra, Češke, Grčije, Latvije, Litve, Luksemburga, Madžarske, Malte, Poljske, Romunije in Slovaške, ki imajo podaljšan rok za dve leti. Slovenija je skupaj z Bolgarijo edina med novimi državami članicami, ki je popolnoma sprostila svoj trg poštne storitve in s tem odpravila še zadnji monopol, ki se je nanašal na izvajanje rezerviranih poštne storitve (Apek, 2011b, str. 99).

2.2 UČINKI POPOLNE LIBERALIZACIJE TRGA POŠTNIH STORITEV

Evropska komisija je želela s sprejetjem poštne direktive uvesti izboljšave na trgu poštne storitve, vendar bo njihov največji obseg viden šele po popolni liberalizaciji trga. Izpostavimo lahko le pozitivne učinke, ki bi jih dosegli po mnenju nekaterih zagovornikov liberalizacije:

- povečanje stroškovne učinkovitosti izvajalcev poštne storitve;
- povečanje kakovosti izvajanja storitve znotraj države in povečanje kakovosti čezmejnih poštne storitve;
- zaradi večje konkurence bi bili izvajalci poštne storitve prisiljeni v razvoj inovacij in tehničnih ter kadrovske izboljšave;

- cene poštnih storitev se bodo zmanjšale;
- povečanje konkurenčnosti elektronskim oblikam pošte.

Poleg navedenega bo popolno odprtje trga pripomoglo k razširitvi celotnega obsega trga poštnih storitev in prispevalo k vzdrževanju trajnega ter kakovostnega zaposlovanja med izvajalci univerzalne poštne storitve in posledično pospešilo ustvarjanje novih delovnih mest pri drugih izvajalcih, novih konkurentih ter povezanih gospodarskih dejavnostih.

Z razvojem liberalizacije določenih sektorjev ekonomije se je pojavilo vprašanje administrativnega urejanja oziroma nadzora nad spoštovanjem in izvajanjem pravil, saj lahko liberalizacija prinese tudi negativne posledice. Postavlja se vprašanje, kako zavarovati javni interes v liberalizirani panogi. De Bruijn in Dicke (2006, str. 722–726) opisujeta tri vrste mehanizmov za zaščito javnega interesa: hierarhični, mrežni in tržni mehanizem. Za hierarhični mehanizem je značilno, da so ponudniki pod nadzorom države. Najbolj pogost način hierarhičnega mehanizma zaščite je, da vlada določi plačilo kazni v primeru, da ponudba ne ustreza standardom. Obstajajo pa tudi drugi načini, povezani z doseganjem norm. Mrežni pristop označuje bolj posreden način. Oblikuje se mreža partnerjev, kot so proizvajalci, distributerji, vlada, stranke in različne družbene organizacije. Vsak od njih lahko oblikuje svoje pogoje, do dogovora pa pride s pogajanjem. Tržni pristop pomeni, da država za zaščito javnega interesa uporablja tržne sile, saj imajo podjetja interes, da pridobijo pomembno konkurenčno prednost.

»Kljub vsemu pri liberalizaciji prihaja do večje regulacije, saj mora država s pravnimi pravili zagotoviti spoštovanje in uresničevanje javnega interesa, ki ga je v monopolnem položaju zagotavljala prek kapitalskega vira« (Kotnik, 2005, str. 23).

Nasprotniki popolne liberalizacije poštnih storitev, so si enotni, da bo liberalizacija povzročila naslednje negativne učinke (Polak, 2008, str. 51–52):

- množična odpuščanja in posledično veliko število brezposelnih. Izguba delovnih mest v poštnem sektorju je eden večjih problemov, ki jih nasprotniki očitajo popolni liberalizaciji;
- onemogočeno bo izvajanje univerzalne poštne storitve, saj bo povečana konkurenca prisilila tradicionalne izvajalce, da opustijo univerzalne poštne storitve ter se posvetijo le dobičkonosnemu segmentu uporabnikov;
- posledice bi lahko bile za tradicionalne izvajalce celo tako dramatične, da bi podjetja propadla. To bi se lahko zgodilo le v skrajnih slučajih, če podjetja ne bi bila dovolj modernizirana in bi imela zelo neučinkovito poslovanje;
- posledice bodo utrpeli tudi uporabniki poštnih storitev, saj se bo kakovost storitev po mnenju nasprotnikov liberalizacije poslabšala. Zaradi usmerjenosti k večji stroškovni učinkovitosti v čim krajšem času, bodo ponudniki poštnih storitev zaprli številne poštne enote, kar pomeni zmanjšano število vstopnih točk za uporabnike ter zmanjšali število ponujenih storitev.

Največji problem v liberalizaciji trga poštних storitev predstavlja zahteva po obvezni univerzalni poštni storitvi, saj je na tem trgu najbolj očiten pojav »posnemanja smetane«. V primeru liberalizacije trga poštних storitev in ob ohranjanju obveznega zagotavljanja univerzalne poštne storitve lahko pričakujemo, da bodo novi ponudniki hitro prevzeli dele trga z nizkimi stroški, izvajalcu obvezne univerzalne poštne storitve pa prepustili dele trga z visokimi stroški. Navedena potencialna nevarnost je privedla do mnogih kritik vzdrževanja obvezne univerzalne storitve in do predlogov po bolj posodobljenih ter prilagodljivejše zasnovanih univerzalnih poštnih storitvah.

Izkušnje kažejo, da se konkurenca največkrat omeji na nivoju cen in ne toliko na področju inovativnosti ter razvoja storitev. Nacionalni ponudniki poštnih storitev zato opozarjajo predvsem na veliko breme, ki so mu izpostavljeni zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, kjer ne morejo ločevati med rentabilnimi in nerentabilnimi območji, in obveznosti zagotavljanja dostopa do omrežja drugim izvajalcem poštnih storitev.

Ob dejstvu, da je poštna dejavnost delovno intenzivna, saj stroški dela predstavljajo največji delež v skupnih stroških, ponudniki poštnih storitev pozivajo, da se v nacionalno delovnopravno zakonodajo vgradijo določeni standardi, ki bi zaščitili in ohranjali nivo zaposlitev. Ob tradicionalno visoki socialni varnosti, ki jo izvajalci univerzalne poštne storitve zagotavljajo svojim zaposlenim, se manevrski prostor oži in od izvajalcev zahteva vse večjo stroškovno učinkovitost. Ker po mnenju nekaterih konkurenca posluje v ohlapnejših pogojih, še posebej z vidika socialnega partnerstva, se pojavljajo tudi zahteve glede uvedbe obveznosti spoštovanja socialnega partnerstva tudi za druge izvajalce poštnih storitev. V nasprotnem primeru tradicionalni ponudniki poštnih storitev opozarjajo na nevarnost konkuriranja s prekomernim zniževanjem stroškov, tudi na račun pogojev dela, kar lahko v končni fazi in v najostrejši obliki pripelje do socialnega dumpinga.

Evropska komisija je predlagala direktivo, s katero bi odpravila monopol državnih podjetij pri opravljanju osnovnih poštnih storitev, to je raznašanje klasičnih pisem in kartic. Velika bojazen je bila, da bi zasebni ponudniki poštnih storitev zaradi previsokih stroškov opustili redne obhode v odročnih krajih ali pa bi pretirano podražili znamke. Zaradi tega je treba pri liberalizaciji natančno predpisati, katere so nujne storitve, da zasebni ponudniki poštnih storitev ne bi zapirali poštnih uradov. Hkrati bo treba določiti pogoje, ki bodo ohranjali dejavnost zanimivo in bodo omogočili poslovanje z dobičkom. To pomeni, da je treba poiskati pravo razmerje med kakovostnim servisom in učinkovitostjo (Petek, 2007).

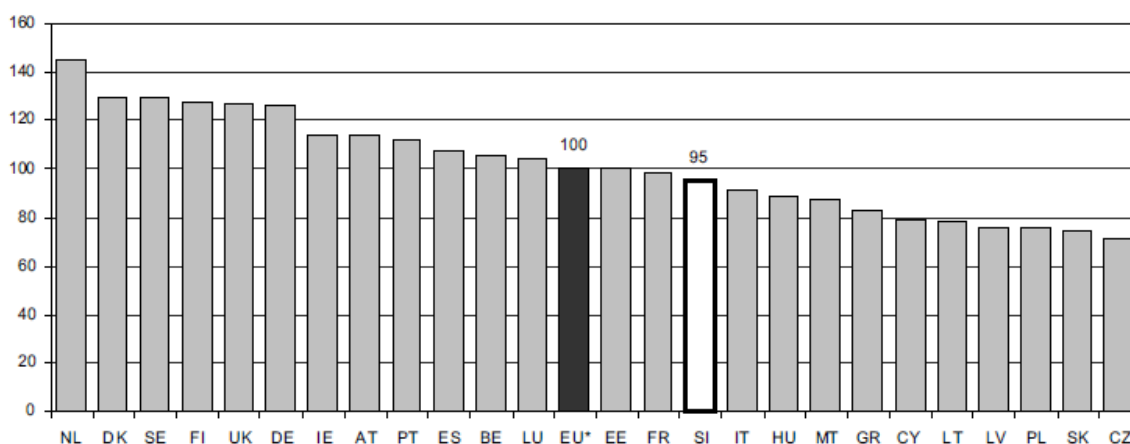
2.3 PRIPRAVLJENOST DRŽAV NA LIBERALIZACIJO TRGA POŠTNIH STORITEV

Svetovalno podjetje Pricewaterhouse Coopers, d. o. o., je leta 2006 opravilo študijo, na podlagi katere so želeli ugotoviti pripravljenost posamezne države članice Evropske unije na popolno odprtje trga poštnih storitev. V ta namen so izračunali skupni indeks pripravljenosti, ki temelji na: značilnostih nacionalnih trgov poštnih storitev posamezne

države članice (število poštne storitve na prebivalca, stopnja urbanizacije), značilnosti regulatornega organa (neodvisnost, izkušnje organa s konkurenco, dejanska zavzetost za liberalizacijo, zakonodaja), značilnosti izvajalca univerzalne poštne storitve (produktivnost dela, razvoj novih storitev, pripravljenost na prestrukturiranje in delež oddanih poštne enot zunanjim izvajalcem) in obsegu univerzalne poštne storitve (število poštne okenc na prebivalca, pogostost dostavljanja poštne pošiljk, število poštne enot na km² prenosov pošiljk in politična volja glede zmanjšanja pomembnosti izvajanja univerzalne poštne storitve).

Indeks pripravljenosti na popolno odprtje trga poštne storitve so izračunali tako, da so značilnosti posameznih dimenzij za vsako posamezno državo članico ocenili pozitivno ali negativno, vsotam dimenzij pa nato pripisali določen ponder in seštevke dimenzij prilagodili številu 100, ki predstavlja povprečje indeksa.

Slika 1: Indeks pripravljenosti posameznih držav članic Evropske unije na popolno liberalizacijo trga poštne storitve



Vir: povzeto po PWC (2006, str. 105).

Iz slike 1 je razvidno, da se je Slovenija po skupnem indeksu pripravljenosti na popolno liberalizacijo trga poštne storitve uvrstila malo pod povprečje držav članic Evropske unije. Pripravljenost Slovenije na liberalizacijo trga poštne storitve v Evropski uniji je bila približno tolikšna, kolikršna je bila povprečna stopnja pripravljenosti v Evropi. Nasploh je bila pripravljenost Slovenije za odprtje trga poštne storitve kot večja ocenjena pri značilnostih trga in regulatorja, kot nižja pa je bila ocenjena glede izvajalca univerzalne poštne storitve. Med vsemi državami prednjači Nizozemska, ki je glede na indeks najbolj pripravljena na popolno liberalizacijo. Na področju pravnega reda in konkurence je skupina držav, v katero sodijo Švedska, Nizozemska in Nemčija, korak pred drugimi državami članicami ter tako predstavlja vodilno moč v procesu liberalizacije evropskega trga poštne storitve.

Rezultati kažejo, da imajo države kljub liberalizaciji isto raven storitev kot pred njo. Dosedanje državne poštne storitve imajo še vedno prevladujočo vlogo, saj konkurenti bodisi niso sposobni ponuditi storitve, ki bi pokrivala celotno ozemlje, bodisi za to nimajo ekonomskega interesa.

Eno največjih ovir pri vstopanju novih konkurentov na trg poštnih storitev v Sloveniji, predstavlja njena majhnost, ki je nekakšna naravna ovira za konkurenco, kar posledično ščiti Pošto Slovenije kot izvajalca univerzalne poštne storitve. Oviro za nove konkurente predstavlja tudi lojalnost uporabnikov Pošte Slovenije, saj ima Pošta Slovenije uveljavljeno ime, uporabniki pa so tudi dobro seznanjeni z njenimi storitvami. Ker Pošta Slovenije izhaja iz državnega podjetja, dosega tudi visoko stopnjo zaupanja med uporabniki. Težavo pri vstopu novih konkurentov na slovenski trg poštnih storitev lahko predstavlja tudi prednost poznavanja slovenskega trga poštnih storitev, ki jo ima Pošta Slovenije.

Analiza učinkov liberalizacije mrežnih dejavnosti v Sloveniji je pokazala, da je med ovirami za vstop na trge poleg visoke koncentracije ponudnikov storitev pomembna počasnost uveljavljanja sprejete zakonodaje v praksi, ki je pogosto posledica velikih začetnih težav na novo vzpostavljenih regulatornih organov (Stare et al., 2008, str. 84).

2.4 LIBERALIZACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV V SLOVENIJI

Prelomnico na trgu poštnih storitev v Sloveniji predstavlja Zakon o poštnih storitvah (ZPSto), ki je postavil temelje za liberalizacijo trga poštnih storitev. Z zakonom je bil uveden pojem javne gospodarske službe, ki jo je zakon v izvajanje dodelil Pošti Slovenije, ki se je v ta namen preoblikovala v javno podjetje. Poštne storitve, ki niso spadale v javno gospodarsko službo, so lahko opravljali tudi drugi izvajalci, saj Pošta Slovenije ni bila edini izvajalec, pristojen za te storitve.

Dokončni pogoji za liberalizacijo trga poštnih storitev so bili postavljeni leta 2002 z novim Zakonom o poštnih storitvah (ZPSto-1). Zakon določa pogoje in postopek za izvajanje poštnih storitev, ureja zagotavljanje in izvajanje univerzalne poštne storitve, uvaja pogoje za dostopnost do javnega poštnega omrežja ter določa delovanje regulatornega organa, to je Agencije za pošto in elektronske komunikacije, v delu, ki se nanaša na poštne storitve. Zakon določa tudi pravice in obveznosti izvajalcev in uporabnikov poštnih storitev ter ureja druga vprašanja, povezana s poštno dejavnostjo.

Maja 2004 je stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštnih storitvah (ZPSto-1A), ki je bil v celoti usklajen z direktivami Evropske unije. Zakon je formalno nadaljeval odpravo pravnih ovir za vstop konkurence na trg poštnih storitev v Sloveniji in tako omočil nadaljnjo liberalizacijo trga. Dokončno sprostitev oziroma liberalizacijo trga poštnih storitev v Sloveniji pa je uvedel Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-2), ki velja od 2. 8. 2009.

Z letom 2011 se je trg poštnih storitev v Sloveniji in Evropski uniji popolnoma liberaliziral, s čimer se zaključuje proces liberalizacije evropskega trga poštnih storitev, ki traja že od leta 1997. S tem je odpravljen še zadnji monopol, ki se je nanašal na prenos pisem in dopisnic, lažjih od 50 gramov.

V Sloveniji so vsi ponudniki poštnih storitev lahko že do sedaj opravljali prenos pisem do 50 gramov, vendar le, če je bila cena te storitve vsaj 2,5-krat višja od standardnega pisma Pošte Slovenije. Po končani liberalizaciji bodo lahko prenos pisemskih pošiljk, lažjih od 50 gramov, opravljali tudi drugi ponudniki poštnih storitev, če bodo za to izkazali interes.

Na slovenskem trgu poštnih storitev so že več let prisotni večji tuji ponudniki, kot so DHL, TNT in UPS, ki storitve ponujajo z lastnim omrežjem. Zdaj na trg vstopajo ponudniki, ki bodo storitve ponujali z uporabo omrežja Pošte Slovenije. Del storitev, kot so prevzemanje, sortiranje in dostava pošiljk do poštnega omrežja, bodo zagotovili s svojimi zmogljivostmi, zadnji del, to je dostava pošiljk do naslovnika, pa na podlagi pogodbe in za določeno plačilo prek omrežja Pošte Slovenije.

Agencija za pošto in elektronske komunikacije je do sedaj v okviru popolne liberalizacije trga poštnih storitev izdala štirim družbam ugotovitvene sklepe, na podlagi katerih jim je podelila status izvajalca zamenljivih poštnih storitev, kar pomeni, da lahko dostopajo do omrežja Pošte Slovenije. Ta podjetja lahko sedaj opravljajo zamenljive poštno storitve, in sicer prevzemajo pošiljke do dveh kilogramov, poštno pakete do 10 kilogramov in priporočene ter vrednostne pošiljke (Pavlin, 2011).

Pošta Slovenije je že vseskozi aktivno delovala na področju spremljanja procesa liberalizacije trga poštnih storitev in pri pripravi ukrepov za delovanje v novonastalih razmerah. V sklopu priprav na popolno liberalizacijo trga poštnih storitev je Pošta Slovenije od leta 1997 izvedla številne projekte, med njimi tudi nekatere, ki so vključeni v Strateški razvojni program Pošte do leta 2015: prevzem evra, implementacijo tretje poštno direktive in Zakona o poštnih storitvah (ZPSto-2) v poslovanje, prenovo informacijske infrastrukture na vseh poštah, prvo fazo prenove univerzalnega poštnega okenca, vzpostavitev nadomestnega podatkovnega centra, ustanovitev certifikatske agencije ter prenovo logističnega omrežja z vzpostavljanjem paketnih pretovornih poš.

V letu 2009 je bila ustanovljena projektna skupina Delovanje Pošte Slovenije na liberaliziranem trgu poštnih storitev, katere namen je usklajevanje delovanja Pošte Slovenije s pravnima redoma Evropske unije in Republike Slovenije ter tudi prilagajanje poslovanja razmeram liberalizacije, ugotavljanje morebitnih pomanjkljivosti in uvedba nadomestnih storitev, s katerimi bodo minimizirane negativne posledice liberalizacije (Novak, 2010, str. 4).

V Pošti Slovenije so se na liberalizacijo dobro pripravili, zato kratkoročno ne pričakujejo večjega vpliva na njihovo poslovanje. Največje konkurente vidijo v domačih ponudnikih, ki bodo težili k hitremu zaslužku in iskanju priložnosti v doseganju cenovnih razlik, ki so

lahko posledica različnih stroškov poslovanja v urbanih središčih in ruralnih območjih. Ob liberalizaciji trga poštne storitve se v Pošti Slovenije opirajo na svojo strokovnost, učinkovito mrežo pošt in kakovost prenosa poštne pošiljk, kjer dosegajo in celo presegajo predpisano kakovost prenosa. Za ohranitev čim večjega tržnega deleža na področju univerzalne poštne storitve so sprejeli vrsto ukrepov, med katerimi so:

- zagotavljanje učinkovite cenovne politike;
- oblikovanje pogojev in cen storitev na način, ki bo onemogočal nepošteno poslovno prakso konkurence pri sklepanju in izvajanju pogodb za dostop izvajalcev zamenljivih storitev do poštne infrastrukture ali storitev iz nabora univerzalne poštne storitve;
- uvajanje novih oziroma nadomestnih storitev za tista področja poslovanja, ki so doslej sodila izključno v domeno Pošte Slovenije;
- z optimiranjem poslovnih procesov ter
- znižanjem stroškov dela in uvajanjem fleksibilnejših oblik zaposlovanja.

Trenutno Pošta Slovenije začne z uvajanjem novih projektov in modelov, ki podpirajo razvojne in trženjske aktivnosti, kot so npr. model jutranje dostave časopisov, modeli po meri strank na področju logistike in prenosa paketov, novi prodajni kanali in pestrejša ponudba na poštne okencih (Lugarič, 2011).

Popolna sprostitev poštne storitve je na slovenski trg prinesla več konkurence, čeprav glede na izkušnje Švedske in Velike Britanije ne smemo pričakovati, da se bo konkurenčno okolje v Sloveniji na kratek rok drastično spremenilo. Vstopajoči izvajalci poštne storitve se namreč odločajo za tisti del trga, kjer lahko zagotovijo kritično maso končnih uporabnikov in s tem pokrijejo stroške vstopa na trg.

Po izkušnjah razvitejših evropskih ponudnikov poštne storitve je liberalizacija dobrodošla, saj pripomore k večji preglednosti delovanja trga in zmanjšuje vlogo nacionalnih regulatornih organov (Novak, 2010, str. 5).

3 UNIVERZALNA POŠTNA STORITEV

Univerzalna poštna storitev je sestavni element poštnih storitev že vrsto let, zato je njeno nadaljnje zagotavljanje izjemno pomembno. Ker se z liberalizacijo trga poštnih storitev porajajo dvomi o njenem dolgoročnem obstoju, bomo preverili prvo trditev, ki pravi, da bo liberalizacija trga poštnih storitev imela različne vplive na izvajanje univerzalne poštne storitve, vendar njenega dolgoročnega zagotavljanja ne bo ogrozila.

Korenine univerzalne poštne storitve segajo v leto 1840, ko so v Veliki Britaniji izvedli poštno reformo z uvedbo poštne znamke. Ta pomembna novost je povzročila dramatično znižanje stroškov transakcij, saj je bil za ceno vnaprej plačane znamke opravljen prenos pisma kamor koli po državi. S tem je postala poštna storitev dostopna za celotno populacijo, enotna cena in enoten standard prenosa po celi državi pa sta ostala sestavni del univerzalne poštne storitve vse do danes.

V Zakonu o poštnih storitvah (ZPSto-2, 3. člen) je univerzalna poštna storitev opredeljena kot trajno, redno in nemoteno izvajanje ene ali več z zakonom določenih poštnih storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali na njenem delu po cenah, dostopnih za vse uporabnike poštnih storitev.

Univerzalna poštna storitev obsega naslednje poštne storitve:

- prenos poštnih pošiljk do mase 2 kg;
- prenos poštnih paketov do mase 10 kg;
- storitev priporočene in vrednostne poštne pošiljke;
- prenos poštnih pošiljk za slepe in slabovidne.

3.1 IZVAJANJE UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Univerzalna poštna storitev je storitev, ki vključuje stalno izvajanje poštnih storitev predpisane kakovosti na vseh točkah dostopa na ozemlju države članice Evropske unije po dostopnih cenah za vse uporabnike. Vse države članice Evropske unije so zato dolžne sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo izvajanje univerzalne poštne storitve. Izvajanje in okvir univerzalne poštne storitve urejajo države članice s sprejetjem zakonov in upoštevanjem določil poštne direktive, Konvencije Svetovne poštne zveze ter z drugimi mednarodnimi predpisi in dogovori, ki se nanašajo na univerzalno poštno storitev oziroma urejajo njeno področje in zagotavljajo večjo primerljivost kakovosti ter učinkovitosti izvajanja univerzalne poštne storitve med članicami.

Države lahko za zagotavljanje univerzalne poštne storitve uporabijo enega ali kombinacijo mehanizmov, kot so zagotavljanje univerzalne poštne storitve s strani tržnih sil, imenovanje enega ali več podjetij za zagotavljanje različnih elementov univerzalne poštne storitve, pokrivanje celotnega nacionalnega ozemlja ali le pokrivanje različnih delov

ozemlja in javno naročanje storitev. Če država za zagotavljanje univerzalne poštne storitve ali njenih različnih delov imenuje eno ali več podjetij, mora zagotoviti, da standarde kakovosti, značilne za univerzalne poštne storitve, izpolnjujejo na pregleden in sorazmeren način tudi drugi izvajalci univerzalne poštne storitve, poleg tega mora zagotoviti tudi, da ne pride do prekrivanja obveznosti univerzalne poštne storitve.

Zakon o poštnih storitvah določa, da se z univerzalno poštno storitvijo vsem uporabnikom poštnih storitev zagotavlja najmanj pet delovnih dni tedensko, vsaj en sprejem in ena dostava dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe.

Ker je pomembno, da so uporabniki popolnoma seznanjeni z univerzalno poštno storitvijo in da so izvajalci poštnih storitev seznanjeni s pravicami ter obveznostmi izvajalca univerzalne poštne storitve, morajo biti te informacije dosegljive. Izvajalec univerzalne poštne storitve, mora zato na podlagi Zakona o poštnih storitvah (ZPSto-2, 6. člen) vsaj enkrat letno objaviti natančne in posodobljene informacije o posameznih lastnostih ter kakovosti univerzalne poštne storitve. Informacije o splošnih pogojih in cenah mora izvajalec univerzalne poštne storitve objaviti na svojih spletnih straneh ter v poslovnih prostorih, namenjenih za neposredno delo z uporabniki poštnih storitev, in sicer najmanj sedem dni pred njihovo uveljavitvijo.

Zaradi finančnega ravnovesja univerzalne poštne storitve in tudi zaradi omejevanja izkrivljanja trga, so v zakonu določena tudi tarifna načela, na podlagi katerih morajo cene odražati tržne pogoje in dejanske stroške. Izvajalci univerzalne poštne storitve morajo izvajati storitve iz nabora univerzalne poštne storitve po cenah, ki so:

- dostopne in omogočajo vsem uporabnikom dostop do ponujenih storitev ne glede na njihov zemljepisni položaj;
- stroškovno naravnane in spodbujajo učinkovito zagotavljanje univerzalne poštne storitve;
- za istovrstne storitve enake na celotnem ozemlju države.

Izvajalci univerzalnih poštnih storitev morajo, kadar uporabljajo posebne tarife, na primer za storitve za podjetja, za pošiljatelje masovne pošte ali za združevalce pošte različnih uporabnikov, spoštovati načelo preglednosti in nediskriminacije pri tarifah ter z njimi povezanih pogojih. Tarife se skupaj s povezanimi pogoji enako uporabljajo med različnimi tretjimi strankami in med tretjimi strankami ter izvajalci univerzalne poštne storitve, ki izvajajo enakovredne storitve. Take tarife so na voljo tudi uporabnikom in malim ter srednjim podjetjem, ki pošiljajo pošto pod podobnimi pogoji.

Da se prepreči negativen vpliv navzkrižnih subvencij na konkurenco, zakon določa, da morajo izvajalci univerzalne poštne storitve voditi ločene evidence v svojih računovodskih sistemih, ki jasno ločujejo med storitvami in izdelki, ki so del univerzalne storitve, in tistim, ki to niso. Računovodski sistemi pa morajo delovati na podlagi dosledno uporabljenih in objektivno utemeljenih načel stroškovnega računovodstva.

Univerzalne poštne storitve morajo biti slepim in slabovidnim osebam dostopne po enakih cenah kot drugim uporabnikom za istovrstne storitve. Pri tem morajo biti v ceno že vključene morebitne dodatne storitve, ki jih mora izvajalec univerzalne poštne storitve zagotoviti za nemoteno izvajanje univerzalne poštne storitve slepim in slabovidnim. Zakon pa dopušča, da izvajalec univerzalne poštne storitve za slepe in slabovidne le-te ponudi pod ugodnejšimi pogoji.

3.1.1 IZJEME PRI IZVAJANJU UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Zakon o poštnih storitvah dopušča tudi izjeme pri izvajanju univerzalne poštne storitve, vendar le v primeru višje sile ali v razmerah, nevarnih za dostavljavca.

Splošni akt o izjemah pri izvajanju univerzalne poštne storitve (Ur. l. RS, št. 22/2010, 1. člen) opredeljuje izjemo pri izvajanju univerzalne poštne storitve kot odstopanje od vročitve in dostave na dom ali v prostore fizične ter pravne osebe, in sicer na način vročitve in dostave na drugo ustrezno mesto.

Izjeme pri izvajanju univerzalne poštne storitve so trajne ali začasne, in sicer iz razloga:

- oteženega dostopa do naslovnika ali
- skrbi za zdravje in varnost dostavljavca.

▪ Izjeme zaradi oteženega dostopa

Trajne izjeme pri vročanju in dostavi v primeru oteženega dostopa do naslovnika so:

- če je stanovanje, individualna stanovanjska hiša ali poslovni prostor uporabnika poštne storitve od najbližje javne ceste oddaljen več kot 200 metrov, dostop do njega pa ni mogoč z ustreznim vozilom, in sicer vse dni v letu;
- če je stanovanje, individualna stanovanjska hiša ali poslovni prostor uporabnika poštne storitve od najbližje javne ceste oddaljen več kot 2000 metrov, dostop do njega pa je mogoč z ustreznim vozilom, in sicer vse dni v letu;
- če je dostop do uporabnika poštne storitve mogoč le s prehodom zemljišča v zasebni lasti tretje osebe, ki prehoda ne dovoljuje.

Začasne izjeme pri vročanju in dostavi v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve v primeru oteženega dostopa do naslovnika se določijo v primeru, če je javna cesta ali pot do naslovnika začasno neprevozna (v izgradnji ali poškodovana), če obstajajo začasne fizične ovire, ki preprečujejo dostop do hišnega predalčnika oziroma naslovnika, ali če vremenske razmere in druge hidrometeorološke ter geofizikalne naravne katastrofe ne dopuščajo vročitve in dostave.

- **Izjeme zaradi skrbi za zdravje in varnost dostavljavca**

Trajne izjeme pri vročanju in dostavi v skrbi za zdravje in varnost dostavljavca se določijo, če je javna cesta ali pot do naslovnika v tako slabem stanju, da za dostavljavca predstavlja nevarnost za njegovo zdravje ali varnost.

Začasne izjeme pri vročanju in dostavi v skrbi za zdravje ter varnost dostavljavca se določijo v primeru nevarnih živali, nasilnega obnašanja do dostavljavca aličasne nevarne fizične ovire dostopa do hišnega predalčnika oziroma naslovnika. Določijo se lahko tudi v primeru začasno neprevozne javne ceste ali poti zaradi zasneženega ali ledenega cestišča, poplavljenega cestišča, požara ali posledice le-tega in drugih podobnih vzrokov, na katere nimata vpliva ne uporabnik poštne storitve in ne izvajalec univerzalne poštne storitve, predstavljajo pa začasno nevarnost za dostavljavca.

3.1.2 IZVAJALEC UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Izvajalec univerzalne poštne storitve v Sloveniji je Pošta Slovenije. Agencija za pošto in elektronske komunikacije je Pošto Slovenije v skladu s 4. členom zakona imenovala za izvajalca univerzalne poštne storitve na celotnem ozemlju Republike Slovenije, in sicer za obdobje petih let, to je do 31. 5. 2013.

Izvajalec univerzalne poštne storitve mora v skladu z zakonom izpolnjevati naslednje zahteve (ZPSto-2, 5. člen):

- da ponudi storitev, ki zagotavlja upoštevanje bistvenih zahtev;
- da ponudi uporabnikom v primerljivih pogojih enako storitev;
- da je storitev na voljo brez kakršnekoli oblike diskriminacije, zlasti brez diskriminacije zaradi političnih, verskih ali ideoloških pomislekov;
- da storitev ni prekinjena ali ustavljena, razen zaradi višje sile;
- da se storitev izvaja v skladu s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem in potrebami uporabnikov.

Pošta Slovenije, d. o. o., je bila ustanovljena z uredbo Vlade Republike Slovenije, izdano na podlagi Zakona o Pošti Slovenije. Primarna dejavnost Pošte Slovenije je izvajanje univerzalne poštne storitve, velik pomen pa imajo tudi druge poštne in kurirske storitve, denarne storitve ter prodaja blaga.

Tabela 1 kaže, da je Pošta Slovenije v letu 2010 opravila 1.038.259 poštne storitve, kar je za 1 % več kot v letu 2009. Poštne storitve so upadle na področju univerzalne poštne storitve, na katerem Pošta Slovenije beleži 8-odstotni upad števila storitev glede na leto 2009. Razlog za upad univerzalne poštne storitve je vse večja substitucija z drugimi (elektronskimi) načini komuniciranja fizičnih in pravnih oseb. Sam upad obsega univerzalne poštne storitve v primerjavi z letom 2009 pa je posledica nižjih količin prenosa vseh vrst univerzalne poštne storitve (pisem, dopisnic, tiskovin, priporočenih in vrednostnih pisem ter navadnih paketov).

Tabela 1: Število storitev Pošte Slovenije po skupinah storitev (v 000 kos)

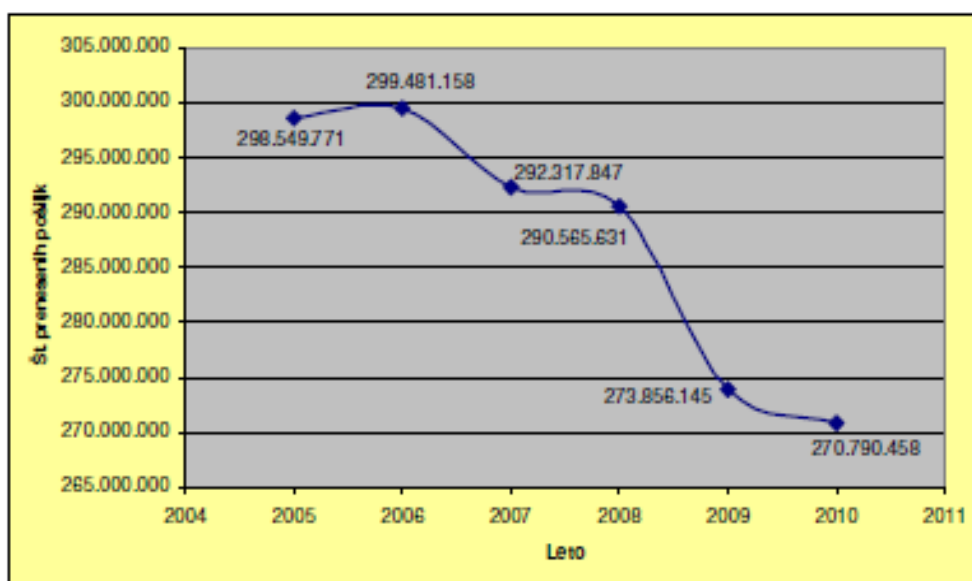
Vrsta storitve	2008	2009	2010
1. Poštne storitve	1.098.890	1.027.571	1.038.259
1.1. Rezervirane storitve	272.209	256.678	255.478
1.2. Univerzalna storitev	34.219	31.479	28.865
1.3. Druge storitve	792.462	739.414	753.916
2. Denarne storitve	42.861	40.623	38.537
3. Ostale storitve	66.283	58.781	56.828

Vir: PS (2010, str. 34) in PS (2011, str. 38).

V naboru pošiljk v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve v notranjem poštnem prometu je v letu 2010 predstavljal največji delež prenos standardnega pisma, in sicer 75,5 %, dokaj visok delež ima tudi prenos navadnega pisma, ki znaša 17,5 %. Sledi prenos priporočenih pisem s 4,1 % in dopisnic z 1,9 %, druge štiri storitve (prenos vrednostnih pisem, tiskovin, navadnih paketov in vrednostnih oziroma priporočenih paketov) pa ne dosegajo 1-odstotnega deleža (Apek, 2011c, str. 18).

Glede na število vseh prenesenih pošiljk v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve je v notranjem poštnem prometu v letu 2010 glede na podatke iz leta 2009 opaziti 1-odstotni padec, s čimer se nadaljuje negativni trend, viden v zadnjih letih. V letu 2009 je le-ta znašal kar 6 %, v letu 2007 0,6 %, v letu 2006 pa približno 3 % (slika 2).

Slika 2: Število prenesenih pošiljk v notranjem poštnem prometu - univerzalna poštna storitev (2005–2010)

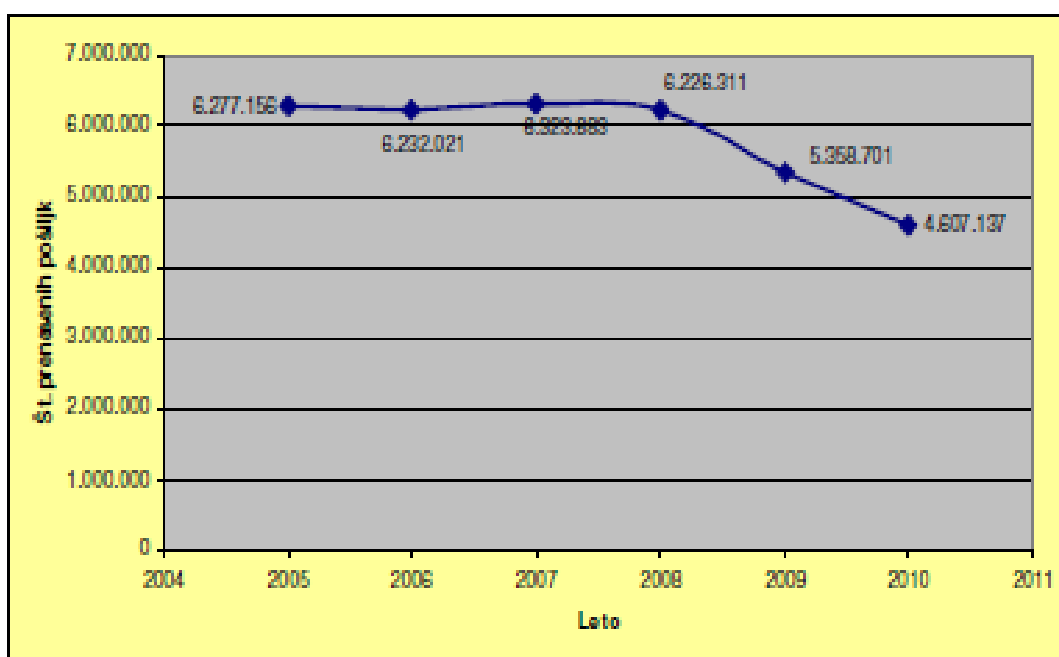


Vir: APEK (2011c, str. 19).

V naboru pošilk sta v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve v mednarodnem poštnem prometu v letu 2010 imela prenos standardnega in navadnega pisma podoben delež, in sicer 39,8 % ter 36,9 %, prenos dopisnic pa predstavlja 16,7 %. Z dobrimi 5 % sledi prenos priporočenih pisem, druge štiri storitve pa predstavljajo zgolj 1 %. Deleži bistveno ne odstopajo od deležev v obdobju 2006–2009 (Apek, 2011c, str. 18).

V mednarodnem poštnem prometu je bilo v letu 2010 v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve v primerjavi z letom poprej opaziti skoraj 15-odstotni padec v številu prenesenih pošilk, kar je podobno kot leto prej (slika 3).

Slika 3: Število prenesenih pošilk v mednarodnem poštnem prometu - univerzalna poštna storitev (2005–2010)



Vir: APEK (2011c, str. 19).

3.2 KAKOVOST IZVAJANJA UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Kakovost izvajanja univerzalne poštne storitve se med državami članicami razlikuje. Poštna direktiva sicer določa minimalno kakovost za mednarodni promet poštnih pošilk, vendar so za kakovost v notranjem prometu zadolžene države članice same. Vsaka država članica prilagaja kakovost izvajanja univerzalne poštne storitve v notranjem prometu glede na svoje posebnosti in topografsko značilnost.

Kakovost izvajanja univerzalne poštne storitve je v Sloveniji urejena s Splošnim aktom o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve, v katerem je predpisano izvajanje univerzalne poštne storitve in s tem povezana gostota poštnega omrežja ter kakovost univerzalne poštne storitve, kamor sodijo tudi čas prenosa pošilk, obravnavanje reklamacij in ugovorov ter objava predpisanih podatkov.

Kakovost univerzalne poštne storitve zajema zagotavljanje (Ur. l. RS, št. 47/2010a, 3. člen):

- najmanj pet delovnih dni tedensko, najmanj en sprejem in eno dostavo poštnih pošiljk dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe;
- ustreznega števila in delovnega časa kontaktnih točk za neposredno delo z uporabniki poštnih storitev;
- ustreznega števila poštnih nabiralnikov;
- ustreznih rokov prenosa poštnih pošiljk;
- ustreznih postopkov reševanja reklamacij in ugovorov.

▪ **Število in delovni čas kontaktnih točk**

Kontaktna točka je namenjena neposrednemu delu z uporabniki poštnih storitev in je lahko organizirana kot pošta, pogodbeno pošta ali posebna organizacijska oblika točke za stike, ki jo določi izvajalec univerzalne poštne storitve – na primer izpostavljena okence, pismonoška postaja ali premična pošta. Poslovati mora v ustreznih prostorih oziroma v ustreznem prevoznem sredstvu in mora biti opremljena tako, da uporabnikom poštnih storitev zagotavlja vse poštne storitve, ki sodijo v univerzalno poštne storitve predpisane kakovosti, ki jo izvajalec univerzalne poštne storitve izvaja (Ur. l. RS, št. 47/2010a, 4. člen).

Izvajalec univerzalne poštne storitve mora zagotoviti tolikšno število in takšno razporeditev kontaktnih točk na celotnem ozemlju Republike Slovenije oziroma na delu ozemlja, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov poštnih storitev, oziroma mora zagotoviti najmanj eno kontaktno točko, organizirano kot pošta ali pogodbeno pošta, v vsaki občini na ozemlju Republike Slovenije, pri čemer za 95 % prebivalcev Republike Slovenije zračna razdalja do najbližje kontaktne točke ne sme presegati 4,5 kilometra (Ur. l. RS, št. 47/2010a, 4. člen).

V 7. členu Splošnega akta o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve je navedeno, da morajo biti kontaktne točke za neposredno delo z uporabniki poštnih storitev odprte najmanj pet delovnih dni v tednu in vsaj dve zaporedni uri vsak delovni dan, od tega vsaj enkrat na teden v popoldanskem času po 15. uri.

Na dan 31. 12. 2010 je imela Pošta Slovenije 528 stalnih pošt, 1 sezonsko in 2 začasni pošti, 2 začasni pogodbeni pošti, 2 stalna izpostavljena okenca, 24 premičnih pošt in 2 poštna logistična centra (Apek, 2011c, str. 10).

▪ **Število poštnih nabiralnikov**

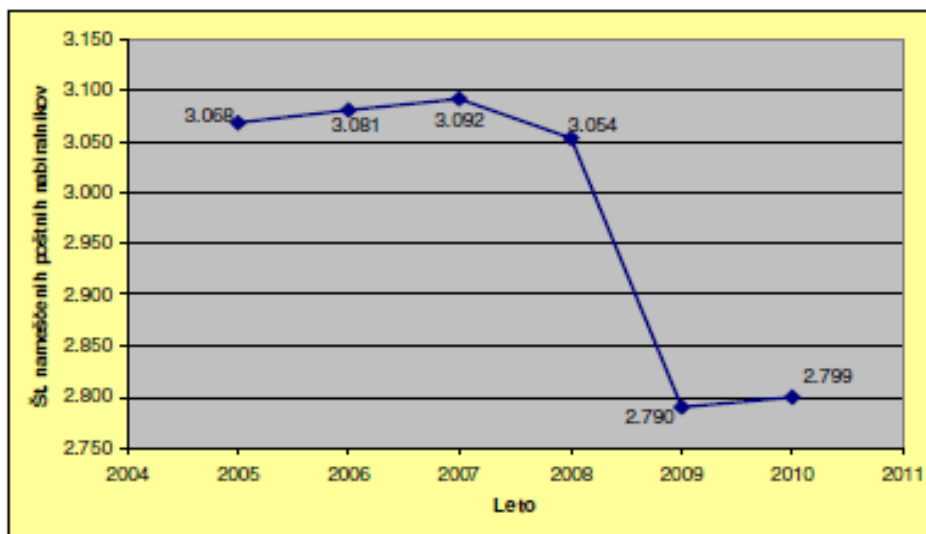
Izvajalec univerzalne poštne storitve mora zagotoviti tolikšno število poštnih nabiralnikov, ki so primerni za sprejemanje pošiljk korespondence, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov poštnih storitev. Navedene zahteve izvajalec izpolni, če namesti najmanj en poštni nabiralnik (Ur. l. RS, št. 47/2010a, 9. člen):

- na vsakih 400 prebivalcev v krajih, ki imajo do 5.000 prebivalcev;
- na vsakih 700 prebivalcev v krajih, ki imajo od 5.001 do 25.000 prebivalcev;
- na vsakih 1.000 prebivalcev v krajih, ki imajo od 25.001 do 80.000 prebivalcev;
- na vsakih 1.300 prebivalcev v krajih, ki imajo od 80.001 do 250.000 prebivalcev;
- na vsakih 1.500 prebivalcev v krajih, ki imajo več kot 250.000 prebivalca.

Izvajalec univerzalne poštne storitve lahko odstrani poštni nabiralnik, če na podlagi dveh 14-dnevnih neprekinjenih štetij v razmaku najmanj treh mesecev ugotovi, da je v njem povprečno manj kot deset pošiljk korespondence na dan, vendar to ne velja za kraje, v katerih je nameščen samo en poštni nabiralnik, kontaktna točka pa ni organizirana (Ur. l. RS, št. 47/2010a, 9. člen).

Število poštних nabiralnikov se je v letu 2010 zmanjšalo za 9, kar je neprimerno manj kot leta 2009, ko je Pošta Slovenije odstranila kar 264 poštних nabiralnikov. Trend zmanjševanja števila nameščenih poštних nabiralnikov je bil opazen že v letu 2008, ko se je število nameščenih poštних nabiralnikov zmanjšalo za 38 (slika 4). Zmanjševanje števila poštних nabiralnikov je zaskrbljujoč podatek, saj je ustrezna velikost javnega poštnega omrežja pomemben element zagotavljanja kakovostne univerzalne poštne storitve.

Slika 4: Število nameščenih poštних nabiralnikov (2005–2010)



Vir: APEK (2011c, str. 11).

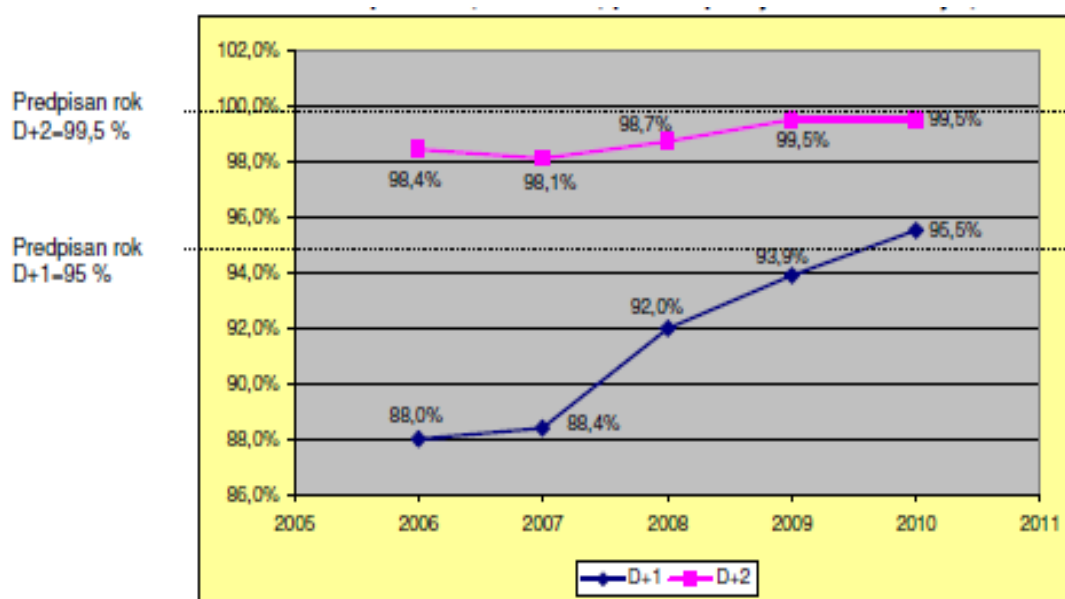
▪ Roki prenosa poštних pošiljk

V Splošnem aktu o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve je zapisano, da mora biti v notranjem poštne prometu v enem mesecu vsaj 95 % pošiljk korespondence prenesenih v enem delovnem dnevu (D + 1), vsaj 99,5 % pošiljk korespondence v dveh delovnih dneh (D + 2) in 100 % pošiljk korespondence v treh delovnih dneh (D + 3). Določena je tudi kakovost prenosa poštних paketov, in sicer mora izvajalec univerzalne poštne storitve v notranjem poštne prometu v enem mesecu prenesti vsaj 80 % poštних

paketov v dveh delovnih dneh (D + 2) in vsaj 95 % poštnih paketov v treh delovnih dneh (D + 3).

Redno merjenje rokov prenosa v notranjem poštnem prometu v skladu s standardom SIST EN 13850:2004 se je začelo leta 2006. Standard predpisuje merjenje časa prenosa od sprejema do vročitve za posamične pošiljke prednostne pošte in pošte prvega razreda. Ker v Sloveniji v notranjem prometu nimamo kategorije prednostnih pošiljk, so predmet meritve standardna pisma, navadna pisma do 20 g in navadna pisma nad 20 g do 50 g.

Slika 5: Kakovost prenosa poštnih pošiljk korespondence v notranjem poštnem prometu v Sloveniji (2006–2010)



Vir: APEK (2011c, str. 30).

Iz slike 5 je razvidno, da je kakovost prenosa pošiljk korespondence v dveh delovnih dneh (D + 2) konstantna skozi celotno obdobje, medtem ko kakovost prenosa v enem delovnem dnevu (D + 1) opazno raste. V letu 2010 je bilo v dveh delovnih dneh (D + 2) prenesenih 99,6 % pošiljk korespondence, v enem delovnem dnevu (D + 1) pa je bilo prenesenih 95,5 % pošiljk le-te. Pošta Slovenije je tako v letu 2010 glede na zahtevane standarde prvič od začetka uradnega merjenja kakovosti prenosa poštnih pošiljk korespondence v notranjem poštnem prometu dosegla predpisane časovne roke.

V skladu s splošnim aktom mora biti v poštnem prometu z državami članicami Evropske unije v enem mesecu vsaj 85 % poštnih pošiljk korespondence prenesenih v največ treh delovnih dneh (D + 3) in vsaj 97 % pošiljk korespondence v petih delovnih dneh (D + 5).

- **Reševanje reklamacij in ugovorov**

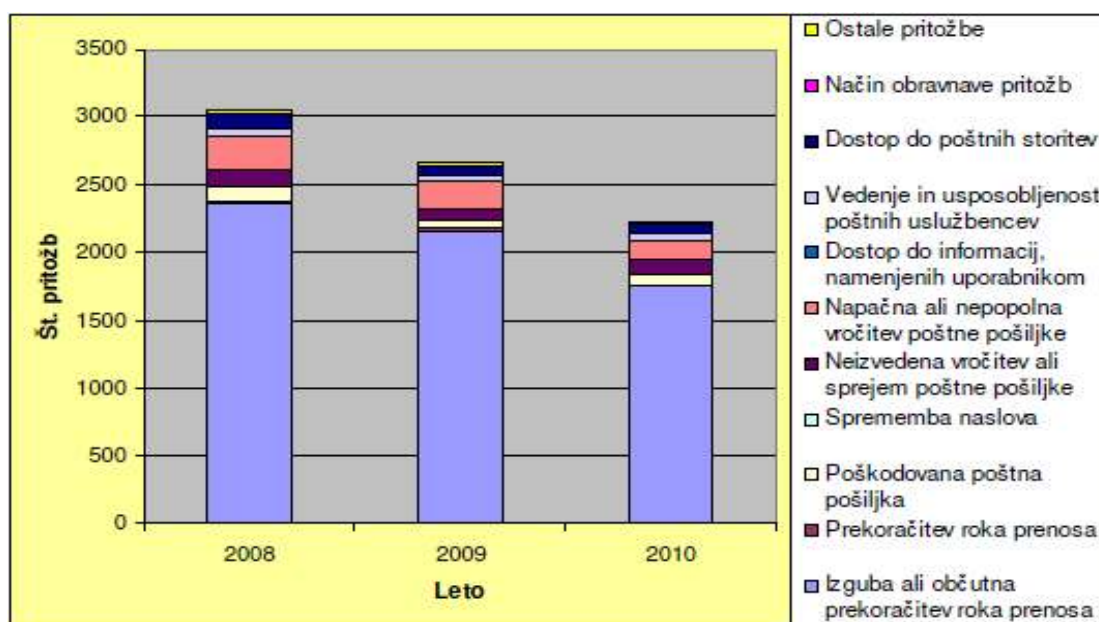
Izvajalec univerzalne poštne storitve mora postopke reševanja reklamacij in ugovorov voditi v skladu z zakonom ter upoštevati slovenski nacionalni standard, ki ureja obravnavanje pritožb in odškodninske postopke na področju poštne storitve.

Pošta Slovenije je skladno z zakonodajo in glede na zahteve standarda kakovosti poštne storitve SIST EN 14012:2004 s 1. 3. 2007 uvedla centralno vodenje pritožb, reklamacij in odškodninskih zahtevkov za univerzalno poštne storitve. V standardu so podrobno opisane zahteve po ustreznem sistemu reševanja pritožb in izplačilu odškodnin v notranjem ter mednarodnem poštne prometu. Določene so vrste pritožb, podane so metodologije sprejema in preverjanja le-teh, opisan je postopek obravnave pritožb in končne odločitve izvajalca univerzalne poštne storitve.

V letu 2009 je bilo na izvajanje univerzalne poštne storitve vloženih 2.664 pritožb, od tega 2.270 pritožb v notranjem poštne prometu in 394 pritožb v mednarodnem prometu (PS, 2010, str. 46).

V letu 2010 je bilo zoper Pošto Slovenije v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve vloženih 2.225 pritožb oziroma reklamacij, največ zaradi izgube ali občutne prekoračitve roka prenosa, in sicer kar 78,7 %. Dobra petina vloženih pritožb je bila upravičenih, v 86 primerih pa se je postopek obravnave zaključil z izplačilom odškodnine (Apek, 2011a, str. 3).

Slika 6: Vrste prejetih pritožb zoper Pošto Slovenije (2008–2010)



Vir: APEK (2011a, str. 5).

Iz slike 6 je razvidno, da je bilo v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 vloženih 22 % manj pritožb na univerzalno poštne storitve, v letu 2010 pa še za 16 % manj. Glede na samo vrsto pritožb je razmerje v vseh letih primerjave podobno.

3.3 VPLIV LIBERALIZACIJE NA UNIVERZALNO POŠTNO STORITEV

Glavni cilj poštne politike Evropske unije je vse od njenega začetka zagotovitev visokokakovostne univerzalne poštne storitve za vse uporabnike in državljane Evropske unije. Za doseg tega cilja so dosedanje poštne reforme predvidele postopno uvajanje konkurence na trgu poštne storitev. Brez možnosti dejanskega odprtja trga poštne storitev bi bilo lahko dolgoročno zagotavljanje univerzalne poštne storitve ogroženo, nadaljnja zaščita monopola tradicionalnih izvajalcev pa ne bi dala nujnih spodbud za zagotovitev kakovosti in učinkovitosti poštne storitve v korist končnih uporabnikov.

Morebitni vplivi in možnosti, ki jih bo imelo popolno odprtje trga poštne storitve na univerzalno poštne storitve oziroma možnost njenega dolgoročnega trajnostnega zagotavljanja, so navedeni v študiji, ki jo je izvedla družba PricewaterhouseCoopers. V študiji so obravnavani različni vplivi odpiranja trga v vsaki državi članici ob upoštevanju položaja njenega nacionalnega trga poštne storitve in različnih stopenj pripravljenosti tradicionalnih izvajalcev univerzalnih poštne storitve.

Študija je pokazala, da v Evropi obstaja zadovoljiva stopnja razvoja univerzalne poštne storitve, saj je univerzalna poštne storitve visokokakovostna, cene so dostopne, dostop do storitve je enostaven, veliko izvajalcev pa ustvarja znatne dobičke. Postopno odpiranje poštne trga konkurenci je dalo izvajalcem univerzalne poštne storitve dovolj časa za uvedbo ukrepov posodobitve in prestrukturiranja, ki so potrebni za zagotavljanje dolgoročne sposobnosti preživetja pod novimi tržnimi pogoji.

Na podlagi raziskav in razgovorov so v študiji prišli do naslednjih zaključkov glede vpliva popolnega odprtja trga na univerzalno poštne storitve (PWC, 2006, str. 171–173):

- s popolnim odprtjem trga se za segment poslovnih strank pričakuje, da bo trg sam določil izvajalca univerzalne poštne storitve, kar pomeni, da te obveznosti ne bo več treba nalagati obstoječemu izvajalcu univerzalne poštne storitve. Takega razvoja so že bile deležne druge omrežne panoge, zato se podobno pričakuje tudi na trgu poštne storitve;
- spremembe, ki jih bo za univerzalne poštne in druge storitve prineslo popolno odprtje trga, bodo variirale s prilagajanjem univerzalne poštne storitve razmeram na trgu. Na splošno je pričakovani vpliv popolnega odprtja trga na univerzalno poštne storitve boljše usklajenost storitve z dejanskimi potrebami in pripravljenostjo uporabnikov ter malih podjetij, da te storitve plačajo. Manjši odjemalci in tisti uporabniki, ki poštne storitvam namenjajo le majhen delež svojega celotnega proračuna, bodo lahko deležni povišanja cen, saj bodo cene vseh storitve bolj usklajene s stroški in kakovostjo storitve. Večji odjemalci pa lahko iz podobnih razlogov pričakujejo povečanje različnih izdelkov in znižanje cen storitve;

- univerzalne poštne in druge splošne poštne storitve bodo še naprej ostale pomemben element celotnega trga komunikacij. Pričakuje se, da bodo učinki, ki jih bo povzročilo popolno odprtje trga, pri razširitvi obsega trga poštних storitev in pospeševanju vključevanja ter konkurenčnosti z drugimi načini komunikacije in prevoza še naprej prispevali k ohranjanju zaposlovanja ter k pospeševanju ustvarjanja novih delovnih mest pri izvajalcih poštних storitev in novih ponudnikih;
- ohranjanje cenovne stabilnosti za manjše odjemalce bo ostala pomembna sestavina dostopnosti univerzalne poštne storitve, pričakuje pa se tudi večja prožnost izvajalcev univerzalne poštne storitve glede cen in ponudbe;
- tržne sile bodo prispevale k učinkovitejšemu zagotavljanju univerzalne poštne storitve in omejile stroške preostalega deleža brez neposrednega gospodarskega pomena. Izvajalcem univerzalne poštne storitve bo treba omogočiti določeno stopnjo tržne svobode in po potrebi začasno financiranje. Ob upoštevanju tržne svobode obstajajo za ponudnike poštних storitev tržne možnosti, da izkoristijo ugodnosti ekonomije obsega in povečajo svoje dohodke;
- vsesplošna razširjenost dostave in visoka kakovost storitev sta najpomembnejši prednosti tradicionalnih izvajalcev univerzalnih poštних storitev, zato ni pričakovati, da bi v popolni konkurenci znižali svoje standarde;
- zaradi popolnega odprtja trga bo vloga poštних regulatornih organov in organov varstva konkurence nekaj časa ključnega pomena, saj bodo imeli glavno vlogo pri nadzoru zagotavljanja univerzalne poštne storitve na trgu. Regulatorni organi bodo morali biti z zainteresiranimi stranmi tesno povezani prek odprtega in preglednega mehanizma posvetovanja.

Izvajalci in uporabniki na trgu poštних storitev čutijo vpliv sprememb ne glede na odpiranje trga. Sprememba v tradicionalnem načinu dostopanja do univerzalnih poštних storitev je že očitna in odraža predvsem sedanji dostop uporabnikov do poštних storitev. Po popolnem odprtju trga se na pozitivni strani pričakujejo bolj usklajene in kakovostnejše storitve, slaba stran tega pa je, da lahko vpliva na dostop v oddaljenih območjih; popolno odprtje trga v nobeni državi članici ne bi ogrožalo univerzalne poštne storitve.

Popolno odprtje trga poštних storitev je le prvi korak k prizadevanju za oblikovanje učinkovitega konkurenčnega trga, ki bo zaščitil dolgoročno trajnost univerzalne poštne storitve. V prehodnem obdobju se bodo udeleženci na trgu morali prilagoditi novim razmeram, regulatorni organi pa bodo morali spremljati razvoj, da bodo zagotovili, da bodo uporabniki poštних storitev v celoti deležni ugodnosti univerzalne poštne storitve.

3.4 NETO STROŠEK UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Neto strošek obveznosti univerzalne poštne storitve je vsak strošek, ki je nujen za izvajanje univerzalne poštne storitve in je s to storitvijo povezan. Izračuna se kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca univerzalne poštne storitve, ki posluje z obveznostjo univerzalne poštne storitve, in neto stroški istega izvajalca poštnih storitev, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve. (Ur. l. RS, št. 47, 2010b, 4. člen).

Regulatorni organ na podlagi izračuna neto stroškov obveznosti univerzalne poštne storitve ugotovi, ali ti stroški res pomenijo nepravično breme. Če obveznost izvajanja univerzalne poštne storitve povzroča neto stroške in pomeni nepravično finančno breme za izvajalca univerzalne poštne storitve, je izvajalec upravičen do nadomestila za izvajanje univerzalne poštne storitve

Za določitev dejanskih neto stroškov univerzalne poštne storitve se v praksi uporablja štiristopenjski pristop:

- Prvi korak – opredelitev storitev, ki jih izvajalec univerzalne poštne storitve brez naložene obveznosti ne bi zagotavljal.

Kot izhodišče se uporabi zakonsko opredeljena univerzalna poštna storitev, nato pa se opredeli, katere storitve izvajalec ne bi več zagotavljal, če ne bi imel naložene obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Pri tem je treba slediti pravnim določbam in minimalnim standardom, kot so: pogostost dostave, dostopnost do poštnega omrežja, cenovna dostopnost, enotne cene in obveznost zagotavljanja brezplačnih storitev za slepe ter slabovidne. Treba je določiti tudi storitve, ki jih izvajalec zagotavlja nad standardi, določenimi za univerzalno poštno storitev, saj te kažejo, da bi izvajalec univerzalne poštne storitve le-te zagotavljal tudi brez naložene obveznosti za njeno zagotavljanje.

- Drugi korak – izračun stroškov za vsako storitev posebej.

Drugi korak zahteva ločeno obravnavo vsakega vidika obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Pri tem mora izračun temeljiti na elementih storitev, ki se lahko zagotavljajo le z izgubo ali pod takšnimi stroškovnimi pogoji, ki ne ustrezajo običajnim komercialnim standardom.

Izračun mora upoštevati tudi vse druge pomembne elemente, vključno z morebitnimi neopredmetenimi in tržnimi koristmi, ki jih ima izvajalec poštnih storitev, imenovan za zagotavljanje univerzalne poštne storitve, upravičenostjo do primernega dobička in spodbudami za stroškovno učinkovitost.

- Tretji korak – ovrednotenje neopredmetenih koristi.

Ker poštno omrežje tradicionalnih ponudnikov poštnih storitev predstavlja konkurenčno prednost, ki je drugi konkurenti ne morejo zlahka podvojiti, je te neopredmetene koristi treba ustrezno ovrednotiti.

Neopredmetene koristi so koristi, ki jih izvajalec univerzalne poštne storitve pridobi zaradi večje prepoznavnosti blagovne znamke, prisotnosti na celotnem ozemlju države, prednosti zaradi visokega tržnega deleža, trženjskih prednosti, dostopa do velike baze uporabnikov, ekonomije obsega in povezanosti, ekskluzivne pravice izdaje poštних znamk, uporabnikove naklonjenosti izvajalcu, vnaprejšnje prodaje poštних znamk in podobno (Ur. l. RS, št. 47/2010b, 2. člen).

- Četrty korak – proučitev, ali neto strošek za izvajalca predstavlja nepravilčno breme.

V zadnjem koraku je na podlagi izračuna neto stroškov treba proučiti, ali le-ti izvajalcu univerzalne poštne storitve predstavljajo nepravilčno breme. Če obveznost izvajanja univerzalne storitve za izvajalca pomeni nepravilčno finančno breme, je izvajalec skladno z zakonom upravičen do ustreznega nadomestila za izvajanje univerzalne poštne storitve.

Pri proučevanju bremena, ki ga neto strošek predstavlja izvajalcu univerzalne poštne storitve si pomagamo s štirimi merili (Jaag, 2010, str. 7–17):

- Merilo 1 – absolutna raven neto stroška.

Glede na to merilo, predstavlja zagotavljanje univerzalne poštne storitve nepravilčno breme, če zmanjšuje dobiček izvajalca univerzalne poštne storitve v primerjavi z razmerami brez obveznosti univerzalne poštne storitve.

- Merilo 2 – absolutna raven dobička.

V skladu s tem merilom, predstavlja zagotavljanje univerzalne poštne storitve nepravilčno breme, če je dobiček izvajalca univerzalne poštne storitve negativen.

- Merilo 3 – absolutna razlika glede na raven dobička konkurentov.

V skladu s tem merilom, predstavlja zagotavljanje univerzalne poštne storitve nepravilčno breme, če je dobiček izvajalca univerzalne poštne storitve nižji od dobička njegovih konkurentov.

- Merilo 4 – relativna razlika glede na raven dobička konkurentov.

V skladu s tem merilom, predstavlja zagotavljanje univerzalne poštne storitve nepravilčno breme, če se zmanjšuje dobiček izvajalca univerzalne poštne storitve v primerjavi z razmerami brez obveznosti univerzalne poštne storitve, za več kot se zmanjša dobiček konkurenta zaradi njegovega prispevka k financiranju univerzalne poštne storitve.

Kot kaže slika 7 je možno ločiti tri stopnje bremena:

- prvo obdobje

Za prvo obdobje je značilno, da razvoj konkurence na trgu poštних storitev za izvajalca univerzalne poštne storitve predstavlja le manjše spremembe, zato zanj pomeni zagotavljanje univerzalne poštne storitve vzdržno in pravično breme.

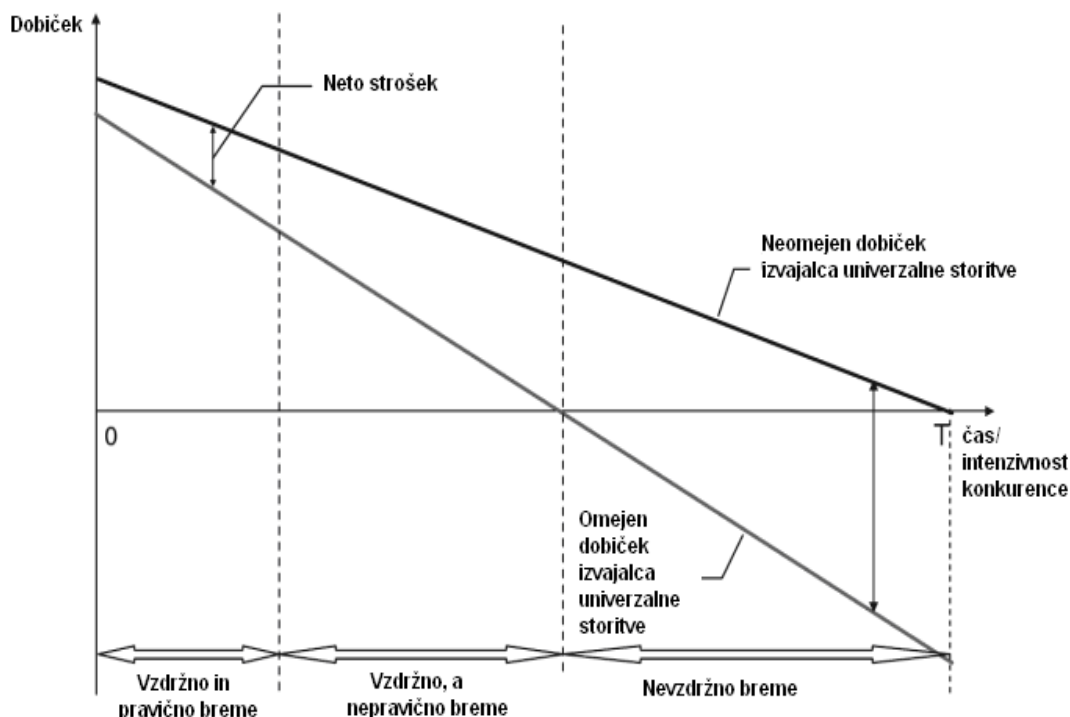
- drugo obdobje

Za drugo obdobje je značilno, da konkurenti intenzivno večajo tržni delež. Čeprav je izvajalec univerzalne poštne storitve finančno še sposoben zagotavljati univerzalno poštne storitve, pa breme univerzalne poštne storitve zanj postaja vse bolj nepravilno.

- tretje obdobje

Za tretje obdobje je značilno, da izvajalec univerzalne poštne storitve, finančno ni več sposoben zagotavljati univerzalne poštne storitve.

Slika 7: Značilnost bremena neto stroška po mnenju konkurence



Vir: Crew in Kleindorfer (2009, str. 72).

3.4.1 METODE OCENJEVANJA NETO STROŠKA UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Univerzalna poštne storitve določa zahteve glede kakovosti, obsega in cene storitev, ki jih je v okviru obveznosti treba zagotoviti. Skladnost z naloženimi obveznostmi univerzalne poštne storitve predstavlja izvajalcu univerzalne poštne storitve strošek, ki ga je treba nadomestiti. Ker mora obseg nadomestila temeljiti na stroških, je za nadaljnje zagotavljanje univerzalne poštne storitve, treba oceniti stroške univerzalne poštne storitve, izračunati neto strošek in izvajalcu zagotoviti primerno nadomestilo.

Metode ocenjevanja neto stroškov univerzalne poštne storitve so (CERP, 2008, str. 8–10):

- **Metoda NAC oziroma »Net avoided cost« metoda**

Z metodo NAC se ocenijo stroški, katerim bi se izvajalec univerzalne poštne storitve izognil, če ne bi imel obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Ta metoda izračuna razliko med neto stroškom monopolista z in brez obveznosti univerzalne poštne storitve. Za izračun te razlike je najprej treba natančno opredeliti storitve, ki so določene v obveznosti univerzalne poštne storitve, in razdeliti oziroma segmentirati stranke. Nato se izračuna, za katere segmente strank se opredeljene storitve lahko zagotavljajo z dobičkom in pri katerih segmentih bi prišlo do izgube (nedobičkonosni tržni segment). V primeru ukinitve obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve bi izvajalec prihranil neto strošek, ki izhaja iz nedobičkonosnega tržnega segmenta. Ta neto strošek je enak strošku nedobičkonosnega tržnega segmenta, od katerega se odštejejo prihodki tega segmenta.

Ta metoda je preprosta in enostavna ter najbolj skladna z evropsko zakonodajo in sodno prakso. Vendar pa ta metoda, gledano v luči odprtja trga poštne storitve, ne daje pravih rezultatov. Glavni predmet vprašanja ni več zagotovitev preživetja monopolista, temveč zagotovitev, da učinkoviti izvajalec univerzalne poštne storitve v konkurenčnem okolju posluje z normalnim dobičkom. Ker metoda NAC kot rezultat daje strošek, ki je enak strošku monopolista, ki zagotavlja univerzalno poštne storitve, in ne strošek zagotavljanja univerzalne poštne storitve v konkurenčnem okolju, kritiki opozarjajo, da je glede na odprtje trga ta metoda napačna za določitev nadomestila za zagotavljanje univerzalne poštne storitve.

- **Metoda EP oziroma »Entry Pricing« metoda**

Metoda EP je pristop, ki ga je razvilo podjetje PricewaterhouseCoopers, d. o. o., med letoma 1997 in 1998. Metoda kaže na obseg izgube v dobičku monopolista, če je le-ta še vedno primoran zagotavljati univerzalno poštne storitve po odprtju trga. Vrednost izgube se izračuna tako, da se primerja poslovni izid ali dobiček monopolista, ki je dolžan izvajati univerzalno poštne storitve s poslovnim izidom izvajalca univerzalne poštne storitve in z obveznostjo zagotavljanja iste storitve pod konkurenčnimi pogoji.

Dejanski izračun zahteva, da se najprej natančno opredeli vsaka storitev, nato pa se segmentirajo stranke, kar omogoči določitev posameznih tržnih segmentov. Za vsak tržni segment se izračunajo stroški in prihodki. Sledi preračun stroškov na raven učinkovitega monopolista, s pomočjo zadnjega koraka pa se določijo storitve, ki naj bi jih ponujala konkurenca. Zadnji korak zahteva oceno o stroških konkurentov, s pomočjo katere si podjetje lahko ustvari idejo o verjetni strategiji oblikovanja cen konkurentov.

Vrednost izračunana na podlagi metode EP je enaka dodatnim stroškom učinkovitega monopolnega operaterja za zagotavljanje univerzalne poštne storitve v konkurenčnem okolju. Zaradi tega je ta strošek znan kot strošek liberalizacije, saj predvideva spremembo v dobičku izvajalca univerzalne storitve, ki jo povzroči odprtje trga. Glede na navedeno ta

pristop ni primeren, saj ne oceni bremena, ki ga obveznost izvajanja univerzalne poštne storitve predstavlja izvajalcu na trgu.

- **Metoda »Profitability Cost«**

Metoda »Profitability Cost« primerja raven dobička izvajalca univerzalne poštne storitve na liberaliziranem trgu z in brez obveznosti univerzalne poštne storitve. Po tej metodi je izračunan strošek enak dodatnemu strošku storitev, ki nastanejo izvajalcu zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve v konkurenčnem okolju.

Ker so mnogi evropski ponudniki poštних storitev bili ali še vedno so monopolisti, ki ne delujejo v konkurenčnem okolju, je ta metoda za uporabo neprimerna, poleg tega pa tudi iz praktičnega vidika ni privlačna, saj zahteva veliko podatkov, ki jih je težko pridobiti.

- **Metoda komercialnega pristopa oziroma simulacije poslovanja**

Metoda komercialnega pristopa temelji na metodi NAC, vendar upošteva dejstvo, da operater izvaja poslovno dejavnost, kar pomeni, da je odvisen od svojih strank oziroma pošiljateljev. Metoda kaže verjeten odziv izvajalca univerzalne poštne storitve, če bi bila obveznost zagotavljanja univerzalne poštne storitve ukinjena. Metoda ne vključuje učinkov morebitne liberalizacije ali spremembe v učinkovitosti izvajalca univerzalne poštne storitve, zato je tudi najbolj primerna za izračun neto stroškov.

Metoda komercialnega pristopa se izvaja v štirih korakih (CERP, 2008, str. 9–10):

- Prvi korak – opredelitev storitev, ki bi jih ponudnik poštних storitev zagotavljal brez obveznosti univerzalne poštne storitve.

V ta namen mora izvajalec univerzalne poštne storitve kot podlago za izračun neto stroškov pripraviti simulacijo poslovanja, v kateri natančno opredeli, kako bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve, oziroma natančno opredeli storitve iz nabora univerzalne poštne storitve, ki jih ne bi več zagotavljal.

Simulacija poslovanja predstavlja hipotetično poslovanje oziroma projekcijo poslovanja izvajalca univerzalne poštne storitve v primeru, ko bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve (Ur. l. RS, št. 47/2010b, 2. člen).

Pri pripravi simulacije poslovanja mora izvajalec univerzalne poštne storitve za vsako izmed storitev, ki se izvajajo v okviru univerzalne poštne storitve, opredeliti naslednje spremenljivke:

- geografska pokritost: predstavlja določitev stopnje pokritosti s storitvami. Izvajalec na podlagi geografske pokritosti določi skupine nedobičkonosnih uporabnikov, katerim storitev iz nabora univerzalne poštne storitve ne bi zagotavljal;

- pogostost dostave: predstavlja določitev pogostosti dostave v primeru, ko bi izvajalec univerzalne poštne storitve posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve in bi zmanjšal pogostost dostave;

- kakovost: predstavlja opredelitev rokov prenosa pošilk, ki bi jih izvajalec univerzalne poštne storitve zagotavljal v primeru, ko bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve;

– poštno omrežje: predstavlja opredelitev točk dostopa do poštnega omrežja, ki jih izvajalec univerzalne poštne storitve brez obveznosti univerzalne storitve ne bi zagotavljal, in sicer predvsem v smislu zmanjšanja števila poštne nabiralnikov in kontaktnih točk.

- Drugi korak – izračun stroškov, ki bi jih ponudnik poštne storitve prihranil, če ne bi imel obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

Ko so opredeljene storitve iz nabora univerzalne poštne storitve, ki jih izvajalec ne bi več zagotavljal, se izračuna, za koliko bi se zmanjšali celotni stroški izvajalca.

- Tretji korak – izračun prihodkov.

V tretjem koraku se izračunajo prihodki, ki bi jih izvajalec univerzalne poštne storitve izgubil z vsako alternativno poslovno izbiro. Prihodek vključuje neposredne kot posredne elemente. Neposreden element je prihodek od storitev, ki bi ga izvajalec takoj izgubil, posredni element pa je prihodek od drugih storitev, ki bi ga izvajalec posledično lahko izgubil. Primer neposredne izgube prihodkov pri prehodu od šestdnevne dostave na petdnevno dostavo so izgubljene količine šestega dneve dostave. Posredna izguba prihodkov je izguba obsega preostalih petih dni, če se ena ali več strank ponudnika poštne storitve odloči za storitve konkurenta, ki še vedno ponuja šestdnevno dostavo.

- Četrty korak – ocena neto stroškov, na podlagi drugega in tretjega koraka.

Neto strošek predstavlja razliko med stroški in prihodki, doseženimi v sedanji situaciji z naloženo obveznostjo zagotavljanja univerzalne poštne storitve, in stroški ter prihodki, ki jih ponudnik poštne storitve opredeli v simulaciji poslovanja, v kateri navede, kako bi posloval brez obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Celotne neto stroške je treba izračunati kot vsoto neto stroškov, ki izhajajo iz posebnih komponent obveznosti univerzalne poštne storitve, pri čemer je treba upoštevati vse opredmetene in neopredmetene koristi.

Opredmetene koristi zagotavljanja univerzalne poštne storitve so koristi, ki so merljive in nastanejo v primeru, da izvajanje storitev iz nabora univerzalne poštne storitve na določenem geografskem področju privede do znižanja stroškov ali povečanja prihodkov (Ur. l. RS, št. 47/2010b, 2. člen).

Neopredmetene koristi zagotavljanja univerzalne poštne storitve so koristi, ki jih ni mogoče neposredno izmeriti, temveč se lahko le ocenijo. Ker zagotavljanje univerzalne

poštne storitve izvajalcu prinaša širše koristi, jih je treba oceniti in vključiti v izračun neto stroškov. Pri izračunu se tako upoštevajo naslednje neopredmetene koristi: prepoznavnost blagovne znamke, razširjenost prodajne mreže, trženjske prednosti, kot so posebne pravice trženja poštnih simbolov, ekonomija obsega in povezanosti, uporabnikova naklonjenost izvajalcu, ekskluzivna pravica izdaje poštnih znamk in v nekaterih državah oprostitev plačila davka na dodano vrednost.

V Sloveniji je za izračun neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve predvidena metoda komercialnega pristopa oziroma simulacije poslovanja, saj je Agencija za pošto in elektronske komunikacije v letu 2010 izdala splošni akt, v katerem je natančno uredila in predpisala izračun neto stroška. Z ureditvijo tega področja je tudi regulacija v Sloveniji delno že pripomogla k učinkovitejšem in dolgoročnem zagotavljanju univerzalne poštne storitve na svojem območju.

4 FINANCIRANJE UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Vlade in regulatorni organi si želijo tudi v liberaliziranem okolju ohraniti izvajanje univerzalne poštne storitve oziroma zagotoviti, da imajo stranke dostop do storitev pod pravičnimi pogoji. Ker se bodo razmere na trgu poštne storitve po liberalizaciji spremenile, verjetno cele zaostrele, bomo preverili drugi del prve trditve, ki pravi, da se bodo izvajalci univerzalne poštne storitve soočali s problemom financiranja univerzalne poštne storitve, kar bo od regulatornega organa terjalo rešitev problema financiranja in izbire najprimernejšega mehanizma financiranja.

Ker financiranje univerzalne poštne storitve lahko povzroči znatno poslabšanje finančnih rezultatov izvajalcev univerzalne poštne storitve, so v Direktivi 2008/6/ES predvideni naslednji mehanizmi financiranja: javno naročilo, mehanizem za povrnitev stroškov iz javnih sredstev in mehanizem za razdelitev neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve med izvajalce storitev in uporabnike, za kar se lahko ustanovi kompenzacijski sklad. Glavna naloga vsakega mehanizma financiranja je pomoč izvajalcu univerzalne poštne storitve, da bo tudi v bodoče lahko izvajal le-te po sprejemljivih in trenutnih cenah.

Navedeni mehanizmi financiranja univerzalne poštne storitve niso novost. Različni mehanizmi financiranja so že bili vpeljani na področjih, na katerih je prav tako veljala obveznost univerzalne storitve. Vendar je vprašanje njihove primernosti za trg poštne storitve še vedno aktualno. Za trg poštne storitve namreč veljajo določene posebnosti, zaradi katerih se trg poštne storitve pomembno razlikuje od drugih gospodarskih panog z univerzalnimi storitvami (npr. telekomunikacije, energetika ...). Posebnosti trga poštne storitve so predvsem naslednje (Cremer, Grimaud in Laffont v: Andric, 2007, str. 336):

- poštne omrežja so precej bolj delovno intenzivna kot omrežja v drugih sektorjih;
- zaradi pojava alternativnih načinov komunikacije so možnosti za rast poštne storitve precej manjše kot v drugih sektorjih;
- uporabnikom poštne storitve ni treba plačati priključnine za dostop do storitev kot v energetskem sektorju ali sektorju telekomunikacij.

Navedene posebnosti zahtevajo pazljivost pri določanju mehanizma financiranja univerzalne poštne storitve na trgu poštne storitve, saj bi razlike in posebnosti trgov poštne storitve v posameznih državah Evropske unije lahko povzročile prevelike motnje v državah, ki so manj pripravljene na liberalizacijo trga. Bolj verjetne so tudi motnje pri nastopu konkurence na trgu poštne storitve, saj je na tem trgu v nasprotju z drugimi glavnina prihodkov skoncentrirana na sorazmerno majhno število dobičkonosnih strank.

Predvideni mehanizmi financiranja univerzalne poštne storitve so navedeni kot možni ukrepi za ureditev problematike financiranja. Odločitev o tem, kateri mehanizem financiranja bo uveljavljen, je v domeni posamezne države članice Evropske unije, ki bo glede na značilnosti trga skušala najti najustreznejšo rešitev za svoj trg poštne storitve.

V Sloveniji je za financiranje univerzalne poštne storitve predviden kompenzacijski sklad. Zakon o poštnih storitvah določa, da je izvajalec univerzalne poštne storitve upravičen do nadomestila za izvajanje univerzalne poštne storitve, ki se izvajalcu na podlagi njegove zahteve in pod pogojem, da mu izvajanje povzroča neto stroške in zanj pomeni neupravičeno finančno breme, izplača iz kompenzacijskega sklada, ki ga ustanovi in upravlja Agencija za pošto in elektronske komunikacije (ZPSto-2, 19. člen).

Do sedaj financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve večini držav članic ni predstavljajo prevelike obveznosti. Trenutno je le nekaj držav članic izkazalo potrebo po nadomestitvi neto stroškov izvajalcem univerzalnih poštnih storitev, ki zagotavljajo univerzalno pošto storitev. Vendar pa so države, ki so v svojo zakonodajo implementirale tretjo pošto direktivo, predvidile kompenzacijski sklad, ki se lahko uporabi, če bo zagotavljanje univerzalne poštne storitve njenim izvajalcem v prihodnosti predstavljalo pomemben neto strošek (Copenhagen Economics, 2010a, str. 17).

4.1 MEHANIZMI FINANCIRANJA UNIVERZALNE POŠTNE STORITVE

Na ustreznost mehanizmov za financiranje univerzalne poštne storitve lahko vpliva veliko meril, vključno s tem, ali mehanizem pospešuje učinkovitost, zagotavlja pošteno konkurenco, je sorazmeren in pregleden ter ali ga je mogoče izvajati v praksi. Čeprav je pomembno, da se mehanizmi za financiranje ocenijo glede na navedena merila, pa bo pomembnost, ki jo bo vsaka država članica namenila posameznemu mehanizmu, odvisna od ciljev, ki jih zasledujejo regulatorni organi.

Ocena učinkovitosti posameznega mehanizma financiranja univerzalne poštne storitve mora temeljiti na naslednjih merilih (Oxera, 2007, str. iii–iv):

- Učinkovitost

Mehanizem financiranja mora imeti čim manjši vpliv na izkrivljanje gospodarske učinkovitosti oziroma jo mora celo izboljšati. Koncept učinkovitost podpirajo trije vidiki:

- učinkovitost alokacije oziroma razporejanja, kar pomeni, da izvajalec univerzalne poštne storitve zaračunava cene, ki odražajo stroške zagotavljanja storitev;
- proizvodna učinkovitost, kar pomeni zagotavljanje storitev z najnižjimi stroški;
- dinamična učinkovitost, kar pomeni spodbude podjetij za inovacije in zagotavljanje novih ter izboljšanih storitev.

- Konkurenčna nevtrálnost/poštena konkurenca

Da je mehanizem konkurenčno nevtráln, bi morali zbrani prispevki za nadomestilo neto stroškov zagotavljanja univerzalne poštne storitve minimizirati izkrivljanje konkurence na upoštevem trgu. To pomeni, da mora mehanizem zagotoviti učinkovit vstop ponudnikov na trg poštnih storitev, da ne sme spodbujati neučinkovitega vstopa na trg in da ponudnikom poštnih storitev zagotavlja pokrivanje sorazmernega deleža bremena univerzalne poštne storitve.

- Socialni kapital

Socialni kapital se nanaša na koncept pravičnosti. Povezan je z vprašanjem, ali mehanizem financiranja omogoča zaračunavanje podobnih cen strankam s podobnimi plačilnimi sposobnostmi in ali so prispevki pošteni ter razumni.

- Skladnost s pravili državne pomoči

Mehanizem, ki vključuje državno financiranje (neposredno ali posredno), mora biti skladen s pravili Evropske unije o državnih pomočeh.

- Preglednost

Vsem udeležencem na trgu morajo biti jasna merila in delovanje mehanizmov financiranja ter njihova vloga in odgovornost, ki jo imajo. Prav tako morajo vsi udeleženci na trgu razumeti, kako se določi skupna raven financiranja, kdo prispeva k financiranju zagotavljanja univerzalne poštne storitve in kako je določen prispevek vsakega udeleženca.

- Izvedljivost

Sheme financiranja ne smejo biti zapletene, informacije, potrebne za njihovo upravljanje, pa čim krajše. Bolj kot bo shema zapletena za upravljanje, spremljanje in izvajanje, manj verjetno je, da bodo zastavljeni cilji doseženi, sama uporaba v praksi pa veliko dražja.

- Sorazmernost

Mehanizem financiranja mora v prvi vrsti doseči zastavljene cilje in minimizirati izkrivljanje gospodarske učinkovitosti ter konkurenčne nevtralnosti na trgu poštne storitve in drugih povezanih trgov. Vsaka ureditev mora zagotoviti, da vedno ustvari dovolj prihodkov za kritje neto stroškov zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

- Zanesljivost

Zanesljiv mehanizem financiranja je tisti, ki zagotavlja, da so sprejete ureditve trajne oziroma da dolgoročna naložba v sistem zagotavlja dolgoročno razpoložljivost univerzalne poštne storitve.

V nadaljevanju so prikazane in opisane simulacije različnih mehanizmov za financiranje univerzalne poštne storitve, ki so jih strokovnjaki Oxere podrobneje proučili v svoji študiji.

Mehanizmi financiranja bodo predstavljeni s poenostavljenim prikazom hipotetičnega trga poštne storitve, na katerem se za zagotavljanje univerzalne poštne storitve zahteva enotna cena 1 eur/pismo in na katerem obstajajo trije tipi uporabnikov storitev:

- uporabniki, ki povzročajo visoke stroške;
- uporabniki, ki povzročajo povprečne stroške in
- uporabniki, ki povzročajo nizke stroške.

Tabela 2: Značilnosti hipotetičnega trga poštnih storitev pred liberalizacijo

Tip uporabnika	Število uporabnikov	Št. pisem na uporabnika	Enotna cena pisma v EUR	Strošek na pismo v EUR
Visoki stroški	100	1	1,0	2,5
Povprečni stroški	800	2	1,0	1,0
Nizki stroški	100	3	1,0	0,5

Vir: povzeto po Oxera (2007, str. 18).

Iz tabele 2 je razvidno, da izvajalec univerzalne poštne storitve pred liberalizacijo ni dosegal niti dobička niti izgube. Z vstopom novega konkurenta, ki bi zagotavljal storitve zgolj uporabnikom z nizkimi stroški (npr. gosto poseljena območja), bi bila finančna stabilnost do tedaj tradicionalnega izvajalca poštnih storitev ogrožena.

Če predpostavimo, da:

- ima novi konkurent enako stroškovno strukturo kot do tedaj monopolni oziroma tradicionalni izvajalec,
- uporabnikom zaračunava enako ceno kot stari izvajalec,
- je uspel prevzeti 30 % uporabnikov z nižjimi stroški,
- se uporabnikov s povprečnimi in visokimi stroški ni loteval, potem so rezultati poslovanja obeh taki, kot jih prikazuje tabela 3.

Tabela 3: Prikaz poslovnega rezultata ob vstopu novega konkurenta (v EUR)

Tip uporabnika	Število uporabnikov	Strošek na pismo	Št. pisem na uporabnika na dan	Skupni stroški	Cena na pismo	Skupni prihodki	Dobiček oziroma izguba
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2*3*4)	(6)	(7)=(2*4*6)	(7 - 5)
Tradicionalni izvajalec							
Visoki stroški	100	2,5	1	250	1,0	100	-150
Povprečni stroški	800	1,0	2	1.600	1,0	1.600	0,0
Nizki stroški	70	0,5	3	105	1,0	210	+105
<i>Skupaj</i>				<i>1.955</i>		<i>1.910</i>	<i>-45</i>
Novi konkurent							
Visoki stroški	/	/	/	0	/	0	0
Povprečni stroški	/	/	/	0	/	0	0
Nizki stroški	30	0,5	3	45	1,0	90	+45
<i>Skupaj</i>				<i>45</i>		<i>90</i>	<i>+45</i>

Vir: prirejeno po Oxera (2007, str. 19).

Iz tabele 3 je razvidno, da ima tradicionalni izvajalec ob vstopu novega konkurenta negativen poslovni izid, saj nastalih stroškov ni zmožen kriti s prihodki iz segmenta uporabnikov z nizkimi stroški.

Za preprečitev primera, ko tradicionalni izvajalec ne bi zmozel več financirati opravljanja univerzalne poštne storitve za uporabnike z visokimi stroški, so v nadaljevanju predstavljeni različni mehanizmi financiranja, ki bi izvajalcem univerzalne poštne storitve omogočili pokrivanje bremena univerzalne poštne storitve.

Enostavne računске modele je mogoče še nadgraditi z relevantnimi elementi in tako natančneje ugotoviti ter razlikovati učinke enega in drugega mehanizma za financiranje univerzalne poštne storitve ter definirati najprimernejše rešitve za dokončno izvedbo liberalizacije poštnih storitev v Sloveniji (Andric, 2007, str. 343).

4.1.1 FINANCIRANJE Z REZERVIRANIMI STORITVAMI

Financiranje univerzalne poštne storitve je bilo do sprejetja tretje poštne direktive v večini držav članic še vedno odvisno od rezerviranega področja ali preostalega monopola, ki ga uživajo tradicionalni poštni izvajalci. Čeprav je rezervirano področje zagotavljalo zadosten mehanizem za financiranje izvajanja univerzalne poštne storitve, je predstavljal eno izmed najpomembnejših ovir za oblikovanje notranjega trga poštnih storitev. Tretja poštna direktiva ga posledično zaradi predvidene dokončne liberalizacije trga poštnih storitev ne vsebuje več.

Stari direktivi sta dovoljevali, da se v obsegu, ki je potreben za financiranje izvajanja univerzalne poštne storitve, v posamezni državi članici lahko dovoli opravljanje rezerviranih storitev oziroma tako imenovanih monopolov. S prihodki iz naslova opravljanja rezerviranih storitev je izvajalec univerzalne poštne storitve lahko pokrival stroške opravljanja univerzalne poštne storitve, ne pa tudi stroškov drugih storitev. Direktiva 2008/6/ES je rezervirane storitve odpravila, saj le-te na liberaliziranem trgu ne morejo biti domena le enega izvajalca.

Mehanizem financiranja z rezerviranimi storitvami bo prikazan zaradi boljšega razumevanja problematike financiranja univerzalne poštne storitve.

Mehanizem financiranja z rezerviranimi storitvami deluje tako, da ustvarja monopol pri določenih storitvah. Z določitvijo monopola lahko ponudnik poštnih storitev določi povprečno ceno prenosa pisem, in to brez nevarnosti vstopa konkurence. Zato rezervirano področje, če je pravilno oblikovano, omogoča navzkrižno subvencioniranje med uporabniki, ki povzročajo nizke in visoke stroške. To pomeni, da uporabniki, ki povzročajo nizke stroške, z enotno ceno storitve pokrivajo izgube pri uporabnikih, ki povzročajo visoke stroške.

Tabela 4 prikazuje, da je izvajalec univerzalne poštne storitve z rezerviranimi storitvami določil povprečno ceno prenosa pisem in jo oblikoval tako, da so uporabniki, ki povzročajo

nizke stroške, z določeno enotno ceno storitve pokrivali izgube pri uporabnikih, ki povzročajo visoke stroške.

Tabela 4: Financiranje univerzalne poštne storitve z rezerviranimi storitvami (v EUR)

Tip uporabnika	Število uporabnikov	Strošek na pismo	Št. pisem na uporabnika na dan	Skupni stroški	Cena na pismo	Skupni prihodki	Dobiček oziroma izguba
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2*3*4)	(6)	(7)=(2*4*6)	(7 - 5)
Visoki stroški	100	2,5	1	250	1,0	100	-150
Povprečni stroški	800	1,0	2	1.600	1,0	1.600	0
Nizki stroški	100	0,5	3	150	1,0	300	+150
Skupaj	1000	/	/	2.000	/	2.000	0

Vir: prirejeno po Oxera (2007, str. 19).

Rešitev problema na podlagi rezerviranega območja je preprečitev vstopa konkurence na dobičkonosen del segmenta trga poštne storitve, da bi izvajalec univerzalne poštne storitve lahko še naprej navzkrižno subvencioniral izgube, ki jih ustvarja na segmentu z visokimi stroški.

4.1.2 FINANCIRANJE S KOMPENZACIJSKIM SKLADOM

Kompensacijski sklad je eden od najbolj pogosto uporabljenih mehanizmov financiranja neto stroškov izpolnjevanja obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

Uporaba kompensacijskega sklada kot mehanizma financiranja univerzalne poštne storitve je kot možna rešitev kritja izgub zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve predlagana tudi v poštni direktivi. Številne države članice so v ta namen že izvedle določene ukrepe za nadaljnje zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Mednje sodijo Belgija, Ciper, Danska, Španija, Velika Britanija, Italija, Latvija, Portugalska in tudi Slovenija. Čeprav je bila uporaba kompensacijskega sklada kot mehanizma financiranja do sedaj omejena, pa Evropska komisija predvideva, da se bo s stopnjevanjem liberalizacije vse več držav posluževalo tega mehanizma financiranja.

Za izvajanje financiranja s kompensacijskim skladom je treba obravnavati naslednja vprašanja (Oxera, 2007, str. 28–29):

- Kako pridobiti denar za sklad?

Sredstva za kompensacijski sklad je možno pridobiti z dajatvami na izvajalce poštne storitve ali neposredno na uporabnike, in sicer v obliki sorazmerne dajatve na ceno storitve.

Dajatev na izvajalce poštne storitve se lahko izvede kot:

- pavšalni znesek davka na storitve izvajalcev kar pomeni, da bi določen znesek v sklad morali prispevati vsi izvajalci poštnih storitev, neodvisno od njihove velikosti ali časa vstopa na trg;
- davek na dobiček ali prihodek operaterjev, ki temelji na vnaprej določenem odstotku od dobička ali prihodka;
- davek na enoto storitve, torej na vsako odposlano ali dostavljeno pismo ali paket.

- Kako določiti davčno osnovo?

Pri določitvi davčne osnove je treba biti pozoren na to, da je davčna osnova ustrezna oziroma da ni niti premajhna niti prevelika. Premajhna davčna osnova ne zagotavlja dovolj sredstev za sklad in financiranje univerzalne poštno storitve, prevelika davčna osnova pa lahko privede do nesorazmernega obdavčevanja izvajalcev poštnih storitev na trgu.

Davčno osnovo lahko določimo na podlagi:

- davka na ponudnike poštnih storitev, ki zagotavljajo storitve, ki so substitut univerzalnim poštnim storitvam. Pri tej metodologiji je ključno, da se natančno opredeli, kateri proizvodi oziroma storitve so substituti za ustrezne poštno storitve;
- davka na ponudnike poštnih storitev, ki uporabljajo univerzalne poštno storitve. V okviru te možnosti morajo v sklad prispevati vsi ponudniki, ki koristijo objekte ali poštno omrežje izvajalca univerzalne poštno storitve;
- davka na vir financiranja univerzalne poštno storitve pred liberalizacijo. Ta možnost bi v davčno osnovo vključevala tiste storitve in geografska območja, ki so bila glavni vir financiranja v obdobju pred liberalizacijo. Za to pa bi bilo treba podrobno opredeliti tiste storitve in geografska območja, ki zagotavljajo dobiček, potreben za financiranje izgube, ki je nastala pri zagotavljanju univerzalne poštno storitve.

- Kdo bi moral prispevati v kompenzacijski sklad?

Treba je določiti tudi, kdo naj prispeva v kompenzacijski sklad – ali so to tradicionalni izvajalci poštnih storitev, novovstopajoči na trg ali oboji. Odločitev bo odvisna od tega, katero finančno breme zagotavljanja univerzalne poštno storitve se financira s skladom. Če se financirajo bruto stroški, potem v sklad prispevajo tako tradicionalni kot tudi novi izvajalci poštnih storitev. Nasprotno pa so pri financiranju neto stroškov v sklad dolžni prispevati le novi izvajalci, saj bi bili tradicionalni izvajalci poštnih storitev v tem primeru obdavčeni nesorazmerno.

- Kako bo denar dodeljen izvajalcu univerzalne poštno storitve?

Subvencije so lahko dodeljene na pavšalni ali spremenljivi osnovi glede na dobiček, prihodek ali enoto storitve, dostavljene v območju z uporabniki, ki povzročajo visoke stroške.

- Kako bo kompenzacijski sklad voden?

Sklad je lahko ustanovljen bodisi kot »dejanski sklad«, ki ga upravlja neodvisna tretja oseba, bodisi kot »virtualni sklad«, ki ga vodi izvajalec univerzalne poštne storitve, vendar pod pogojem, da je edini izvajalec univerzalne poštne storitve na trgu.

Pri določanju davčne stopnje je treba biti pozoren na to, da bo rezultat uporabe sklada pravičen. V tabeli 5 sta prikazani dve možnosti določanja davčne stopnje. Pri prvi možnosti je davčna stopnja določena na osnovi celotnih prihodkov, drugi primer pa za določanje davčne stopnje uporablja le prihodke iz območja uporabnikov, ki ustvarjajo nizke stroške.

Tabela 5: Možnosti financiranja kompenzacijskega sklada na osnovi prihodka (v EUR)

	Možnost 1		Možnost 2	
	tradicionalni izvajalec	novi konkurent	tradicionalni izvajalec	novi konkurent
Dobiček pred uporabo sklada	-45	45	-45	45
Prispevek v sklad	-143,25	-6,75	-105	-45
Subvencija iz sklada	150	0	150	0
Dobiček po uporabi sklada	-38,25	38,25	0	0
Davčna stopnja	7,5 %	7,5 %	50 %	50 %

Vir: povzeto po Oxera (2007, str. 32).

Iz tabele 5 je tako razvidno, da je v primeru, ko je davčna stopnja določena na osnovi celotnih prihodkov, tradicionalni izvajalec nesorazmerno obdavčen. Rezultat tega so nepokrite izgube v območju uporabnikov z nizkimi stroški. V drugem primeru pa, ko so izvajalci obdavčeni na osnovi dobičkonosnega območja oziroma območja z uporabniki, ki ustvarjajo nizke stroške, tega problema ni. Tradicionalni izvajalec v tem primeru pokrije vse stroške, ki so nastali zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

4.1.3 FINANCIRANJE Z NEPOSREDNO ALI POSREDNO SUBVENCIO DRŽAVE

Neposredne ali posredne državne subvencije so zelo popularen mehanizem financiranja izvajalcev univerzalne storitve. Uporaba tega mehanizma financiranja je poznana v številnih sektorjih, tudi v poštnem. Primer državnega subvencioniranja v poštnem sektorju je Velika Britanija, kjer država subvencionira odročno ležeče podeželske pošte, ki bi brez subvencije ponudniku poštne storitve prinašale izgubo. Podobno je tudi v Italiji, kjer se z državnimi subvencijami delno financira zagotavljanje univerzalne poštne storitve (Oxera, 2007, str. 48).

Mehanizem financiranja prek neposredne ali posredne državne subvencije je še posebej primeren za države, kjer je breme obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve visoko v primerjavi z možno ustanovljenim skladom. Države v takšnih primerih financiranja univerzalne poštne storitve pokrivajo izgubo tržnega deleža tradicionalnega

izvajalca poštne storitve pri opravljanju dobičkonosnih storitev, saj sicer ne bi več zmožal financirati storitev uporabnikov z visokimi stroški. Država lahko pokrije celoten izpad prihodka zaradi vstopa novega konkurenta na trg ali le del izpada prihodka.

Tabela 6 prikazuje dve možnosti financiranja s pomočjo državne subvencije, ko tradicionalni izvajalec ni več zmožen pokrivati izgube v območju z visokimi stroški zaradi izgube tržnega deleža v območju z nizkimi stroški. Z državno subvencijo se lahko financira:

- celotna izguba izvajalca univerzalne poštne storitve, ki jo ustvarja zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve v območju z visokimi stroški. V tem primeru bi državna subvencija znašala 150 evrov, kar bi izvajalcu univerzalne poštne storitve prineslo dobiček v znesku 105 evrov;
- neto izguba, ki nastane izvajalcu univerzalne poštne storitve zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve v območju z visokimi stroški. V tem primeru prejme izvajalec univerzalne poštne storitve subvencijo v višini dejanske izgube. Po prejeti subvenciji v višini 45 evrov izvajalec ne bi imel dobička, temveč bi imel pokrito le izgubo.

Tabela 6: Financiranje univerzalne poštne storitve z državno subvencijo (v EUR)

	Subvencija je enaka izgubi v območju z visokimi stroški	Subvencija je enaka neto izgubi
Dobiček pred državno subvencijo	-45	-45
Državna subvencija	150	45
Dobiček po prejeti državni subvenciji	+105	0

Vir: povzeto po Oxera (2007, str. 49).

Višina državne subvencije je odvisna od tega, kako je opredeljen strošek oziroma breme univerzalne poštne storitve. Načeloma za obstoj in zagotovitev finančnega ravnovesja izvajalca univerzalne poštne storitve zadostuje že subvencija v višini neto izgube, kot je prikazano v tabeli 6.

Kljub enostavnosti pa takšen mehanizem financiranja univerzalne poštne storitve spremljajo določeni problemi, saj prejemniki državnih subvencij niso zainteresirani za iskanje rešitev, ki bi vodile k zniževanju stroškov in povečani produktivnosti. Pri državnih subvencijah se vedno pojavlja vprašanje pravičnosti do upravičenca in njegove konkurence ter iskanja pravičnega obsega subvencij, ki bi zagotavljale pravično konkurenco. Državne subvencije namreč lahko vodijo v poslabšanje konkurenčnega

položaja na trgu, saj učinkovitejšim izvajalcem univerzalne poštne storitve onemogočajo vstop na trg.

4.1.4 FINANCIRANJE SKOZI MEHANIZEM »PLAČAJ ALI IGRAJ«

Mehanizem »plačaj ali igrāj« je eden od bolj zapletenih mehanizmov financiranja, saj združuje vprašanje, kako naj bo financirana univerzalna poštna storitev, z vprašanjem, kdo naj bo izvajalec univerzalne poštne storitve. Njegova privlačnost izhaja predvsem iz dejstva, da dopušča konkurenco tudi na območju uporabnikov, ki povzročajo visoke stroške.

Mehanizem financiranja »plačaj ali igrāj« ima enako izhodišče kot mehanizem kompenzacijskega sklada, a je nekoliko nadgrajen. Mehanizem ponuja izvajalcem univerzalne poštne storitve možnost odločitve o ponujanju storitev v območju uporabnikov z visokimi stroški. Posledica tega je, da novi izvajalec ob morebitni privolitvi izvajanja storitev v območju uporabnikov z visokimi stroški ni več dolžan prispevati v kompenzacijski sklad oziroma se njegov prispevek primerno zmanjša. Tisti izvajalci univerzalne poštne storitve, ki svoje storitve ponujajo zgolj na območju z nizkimi stroški, pa so dolžni plačevati v neko obliko kompenzacijskega oziroma odškodninskega sklada (EurActiv, 2007c).

Predvideni sta dve različici tega mehanizma financiranja (Oxera, 2007, str. 54):

1. diskretna različica, v kateri je izbira odločitve »plačati ali igrati« dokončna. Če se izvajalec odloči, da bo storitve izvajal, jih mora ponujati vsem uporabnikom na območju z visokimi stroški, in to ne glede na njihovo geografsko lego;
2. trajna različica, v kateri je višina vplačila v kompenzacijski oziroma odškodninski sklad prenosorazmerna z obsegom izvajanjem storitev izvajalca na območju uporabnikov z visokimi stroški.

Tabela 7: Financiranje univerzalne poštne storitve z mehanizmom »plačaj ali igrāj« (v EUR)

	Tradicionalni izvajalec	Novi konkurent
Dobiček pred uporabo sklada	-15	15
Prispevek v sklad	-105	-45
Subvencija iz sklada	120	30
Dobiček po uporabi sklada	0	0
Davčna stopnja	50 %	50 %

Vir: povzeto po Oxera (2007, str. 56).

Iz tabele 7 je razvidno, da je končni finančni rezultat, ki je posledica delovanja mehanizma »plačaj ali igrāj«, enak kot rezultat, dosežen s kompenzacijskim skladom. Oba ponudnika

poštnih storitev, tako novi konkurent kot tradicionalni izvajalec, ne ustvarita dobička. Vendar pa se v mehanizmu »plačaj ali igray« razlikuje tok denarja, saj se je spremenila subvencija, ki jo prejmeta ponudnika iz sklada. Tradicionalni izvajalec sedaj prejme subvencijo v višini 120 evrov, medtem ko novi konkurent prejme 30 evrov na podlagi delovanja na območju univerzalne poštne storitve.

Prednost mehanizma »plačaj ali igray« je v njegovem prilagajanju in ponujanju možnosti izvajanja univerzalne poštne storitve. V nasprotju z državnimi subvencijami ta metoda ne zavira konkurence, temveč celo pospešuje stroškovno učinkovitost in produktivnost (Polak, 2008, str. 35).

4.1.5 FINANCIRANJE PO MEHANIZMU JAVNEGA NATEČAJA

Financiranje univerzalne poštne storitve po mehanizmu javnih natečajev se od vseh prej navedenih mehanizmov precej razlikuje. Pri tem mehanizmu gre namreč za izbiro izvajalca univerzalne poštne storitve na podlagi javnega natečaja. Najugodnejši izvajalec je izbran na podlagi ponujene najnižje cene ali pa na podlagi najnižjega nadomestila, ki ga zahteva za opravljanje univerzalne poštne storitve (Andric, 2007, str. 341).

Mehanizem javnega natečaja ima velik potencial v smislu učinkovitosti in konkurenčne nevtralnosti, saj bi lahko zagotovil, da izvajanje univerzalne poštne storitve prevzame najbolj učinkovit ponudnik poštne storitev, kar bi privedlo do znižanja zneska subvencije, potrebne za zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Mehanizem pa se lahko uporablja tudi za testiranje dejanskih stroškov zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Glede na dejstvo, da so ponudniki poštne storitev v okviru zagotavljanja univerzalne poštne storitve bolj obveščeni o stroških, povezanih z zagotavljanjem univerzalne poštne storitve kot, regulatorni organ, bi najboljša ponudba razkrila dejanske stroške zagotavljanja univerzalne poštne storitve učinkovitega ponudnika.

Za področje poštne storitev so najprimernejše naslednje oblike javnega natečaja (Oxera, 2007, str. 83):

- Pogodbeno delo

Pri tej obliki, bi se ponudniki poštne storitev potegovali za zagotavljanje storitev zbiranja in dostave v podeželskih območjih oziroma tam kjer bi izvajalci univerzalne poštne storitve izdali javno naročilo.

- Regionalna franšiza brez ekskluzivnosti

Na podlagi te oblike, bi državo razdelili na določeno število franšiznih regij, ki bi vključevale območja z nizkimi in visokimi stroški. Znotraj vsake franšize, bi bil najboljši ponudnik hkrati edini izvajalec univerzalne poštne storitve.

- Nacionalna ponudba

Pri tej obliki se ponudniki poštne storitev potegujejo za zagotavljanje univerzalne poštne storitve na nacionalni ravni.

Pred izvedbo javnega natečaja za opravljanje univerzalne poštne storitve je treba zagotoviti, da je ponudbeni postopek oblikovan tako, da zagotavlja pridobivanje koristi v največji možni meri. Pomembno je tudi ustrezno oblikovanje pogojev javnega natečaja, med katerimi so zelo pomembni pogoji usposobljenosti, ki jih mora izpolnjevati izvajalec, saj bi bil sicer standard opravljanja univerzalne poštne storitve lahko ogrožen.

Poleg splošnih pogojev je treba opredeliti tudi (Oxera, 2007, str. 75–76):

- območje razpisa, za katerega se bo objavil razpis oziroma javni natečaj in odločitev o tem, ali se bo za razpisana območja iskalo enega samega ali več izvajalcev univerzalne poštne storitve;
- trajanje oziroma časovno obdobje naročila;
- ukrepanje ob nepredvidenih dogodkih oziroma varnostna ureditev, s katero se zagotovi nemoteno zagotavljanje univerzalne poštne storitve;
- spremljanje in določitev kazni, v smislu opredelitve regulativnega nadzora, da se zagotovi izpolnjevanje zahtevanih standardov in drugih pogodbenih pogojev.

Predstavljeni mehanizmi financiranja univerzalne poštne storitve so v Direktivi 2008/6/ES predvideni kot možni ukrepi za reševanja problematike financiranja. Podatki kažejo, da so številne države članice Evropske unije, vključno s Slovenijo, že pristopile k iskanju najustreznejše rešitve za financiranje univerzalne poštne storitve po liberalizaciji trga in kot najprimernejšega izbrale mehanizem financiranja s kompenzacijskim skladom. Gre za mehanizem, ki je najpogosteje uporabljen in izvajalcu univerzalne poštne storitve omogoča pokritje vseh stroškov, ki nastanejo zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

5 REGULACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV

Osnovna usmeritev Evropske unije na področju regulacije je spodbujanje konkurence na vseh tržnih segmentih in prepuščanje odločitev nacionalnim regulatornim organom, katerih poslanstvo je zagotavljanje primernih pogojev za razvoj konkurence, omogočanje svobodne gospodarske pobude ter spodbujanje razvoja novih, kakovostnih in cenovno dostopnih storitev po meri uporabnikov. Ker se evropski trg poštних storitev nahaja v zaključni fazi liberalizacije, bomo preverili, ali je učinkovit razvoj trga lahko prepuščen le tržnim silam ali bo potreben regulativen nadzor, zlasti v tistih državah članicah, kjer prehod na popolno konkurenčnost še ni končan.

Pod regulacijo pogosto napačno razumemo le cenovno regulacijo ali pa jo zamenjujemo s kontrolo cen, ki pa z regulacijo neposredno ni povezana. Kontrola cen je administrativno predpisovanje cen, regulacija pa je mikroekonomska politika tržne strukture in konkurenčnosti, pri čemer so cene pomemben instrument. Regulacija je stalen proces, v katerem podjetja in regulatorni organi izmenjujejo informacije (Kranjec, 2004).

Osnovni namen regulacije je: (i) določiti cene, ki so nižje od monopolnih, (ii) zagotoviti učinkovito in zanesljivo ponudbo blaga in storitev, (iii) zagotoviti večjo kakovost in (iv) omogočiti razvoj dejavnosti. Uporabnikom je pomembno, da zaradi liberalizacije in privatizacije javne storitve ne bodo dražje ali slabše kakovosti, kot bi bile v razmerah državnega monopola, za državo pa se prednost regulacije in liberalizacije kaže v zmanjšanju pritiska na proračunska sredstva za investicije ter pokrivanje izgub monopolista. S prenosom dela dejavnosti v konkurenčno okolje se hkrati spodbuja ponudnike, da postanejo stroškovno učinkoviti in znižujejo stroške.

Z regulacijo se skuša zagotoviti, da se v razmerah liberalizacije sektorjev, ki so delovali kot državni monopoli, učinkovitost prenese na gospodarstvo. Obstajajo trije načini povečanja učinkovitosti, pravičnosti in stabilnosti z regulacijo (Kranjec, 2003b, str. 210): (i) z zagotavljanjem čim lažjega vstopanja na tržišče novim ponudnikom, ki morajo imeti nediskriminiran dostop do infrastrukture, (ii) s preprečevanjem ustvarjanja novih monopolov in skupin, ki bi lahko imeli prevladujoč položaj na trgu in (iii) z zagotovitvijo dostopnih cen za porabnike, ki morajo biti v skladu s stroški učinkovitega ponudnika.

Zagotavljanje vstopa na trg novim ponudnikom je ena od najpomembnejših nalog regulacije, saj se s tem zagotavljajo cene, ki ščitijo porabnike, vendar je pri tem treba upoštevati tudi učinke, ki jih ima le-ta na stabilnost trga. Zagotavljanje vstopa na trg novim ponudnikom je možno predvsem v primerih, ko je mogoče tehnološko ločiti infrastrukturni del dejavnosti od operativnega dela.

Drugi način za preprečevanje monopolov in skupin, ki bi lahko imeli prevladujoč položaj na trgu, je povečevanje učinkovitosti in pravičnosti. Vpliv ponudnika s prevladujočim položajem in kartelno cenovno dogovarjanje je enako škodljivo kot delovanje enega

monopolista, zato mora regulator spremljati ponudnike na trgu in sprejemati ustrezne ukrepe.

Tretji način za zagotavljanje učinkovitosti in pravičnosti je posredna ali neposredna regulacija cen. Posredna regulacija je regulacija na osnovi donosa, neposredna pa trendno zmanjševanje cen z metodo zamejene cene oziroma cenovne kapice.

Izkušnje držav, ki so liberalizirale in privatizirale podjetja, kažejo, da je za povečanje učinkovitosti najpomembnejše, da trg postane bolj konkurenčen, kar pomeni, da se zagotovi vstop na trg vsem ponudnikom, ki to želijo. Pri tem pa mora regulator zagotoviti dostopne cene s tako zasnovano trga, da bodo ponudniki svoje storitve na trgu ponujali v skladu s svojimi stroški, uporabniki pa bodo imeli možnost svobodne izbire ponudnika storitev in njegove zamenjave brez nepotrebnih stroškov. Zagotavljanje blaga oziroma storitev, ki so povezane z infrastrukturo, zahteva od regulatorjev, da poleg osnovnih nalog v zvezi s kakovostjo in zagotavljanjem sredstev za univerzalno poštno storitev poskrbijo tudi za nediskriminatoren dostop do infrastrukture ter primerno ceno za uporabo le-te, prav tako pa tudi nadzor nad preprodajo pravic dostopa in uporabe omrežja, kadar so kapacitete omrežja omejene.

5.1 RAZVOJ REGULACIJE IN REGULACIJSKI OKVIR

Regulacija trga poštnih storitev je v večini držav Evropske unije potekala v štirih korakih (UPU, 2004, str. 27):

- prvi korak je pomenil ločitev telekomunikacijskega operaterja in ponudnika poštnih storitev;
- drugi korak predstavlja začetke vstopa konkurence na trg. Opišemo ga lahko kot zgodovinsko preobrazbo ponudnika poštnih storitev in vzpostavljanje novih konkurenčnih okolij. V tem koraku se je poštna zakonodaja spreminjala iz zgodovinske stalnice v spremembe njenega legalnega statusa;
- v tretjem koraku se je začrtala jasna ločitev med ponudniki poštnih storitev in regulacijo. Ločitev je pomenila povečanje operacijske aktivnosti tradicionalnega ponudnika poštnih storitev, medtem ko so bile dolžnosti regulatornega organa vrnjene pod okrilje države;
- v četrtem koraku se je dokončno vzpostavil neodvisni regulatorni organ. Ta korak je prinesel definiranje univerzalne poštno storitve, določitev mehanizmov za financiranje, jasno formuliranje funkcije regulatornega organa in njegovo financiranje.

Vzpostavljanje regulacijskega okvira na področju poštnih storitev se je v Evropski uniji začelo leta 1992 z objavo Zelene knjige o razvoju enotnega trga poštnih storitev, ki je

postavila temelj prihodnje ureditve trga in tako pomembno vplivala na opravljanje poštnih storitev.

Objavi Zelene knjige so sledile konzultacije zainteresiranih subjektov, na podlagi katerih je Evropska komisija leta 1993 Evropskemu parlamentu predložila smernice za razvoj trga poštnih storitev. Še istega leta je Evropski parlament sprejel tri resolucije, ki so predstavljale podlago za pripravo predlogov za razvoj enotnega trga poštnih storitev, februarja leta 1994 pa je Svet Evropske unije objavil resolucijo o razvoju poštnih storitev v Evropski uniji, s katero so podprli splošne usmeritve Zelene knjige. Junija 1995 je Evropska komisija predložila sveženj predlogov, ki so vsebovali enotna pravila za razvoj trga poštnih storitev, in smernice za izboljšanje kakovosti.

15. 12. 1997 je bila sprejeta Direktiva 97/67/ES o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Evropski uniji. Z direktivo so bile postavljene definicije in modeli za regulacijo, pojasnjeni načrti regulacije in vzpostavljen regulatorni okvir za trg poštnih storitev na ravni Evropske unije. Poštna direktiva in njena uporaba v državah članicah sta omogočili večjo kakovost storitev ter vsem strankam zagotovili dostop do univerzalne poštne storitve. Regulacija je bila osnovana predvsem za zaščito uporabnikov, zagotovitev dostopa do omrežja, cene, kakovosti storitev in ekonomske učinkovitosti.

10. 6. 2002 je Evropski parlament sprejel drugo poštno direktivo, to je Direktivo 2002/39/ES, ki je nadgradila prvotno direktivo. Spremembe, ki jih je prinesla druga poštna direktiva, so se nanašale na področje rezerviranih storitev, saj je državam članicam dovoljevala tiste rezervirane storitve, ki so bile potrebne za obstoj univerzalne poštne storitve. Z direktivo pa so se spremenili tudi kriteriji glede mase in cene posamezne pošiljke, saj so države članice skladno z novo direktivo lahko izvzele iz prostega trga pošiljke, ki so bile:

- lažje od 100 g in katerih cena za prenos ni presegala trikratne cene osnove tarife;
- lažje od 50 g in katerih cena prenosa ni presegala 2,5-kratnika cene osnovne tarife.

Dodali so tudi določila glede tarifnih načel, in sicer načelo preglednosti in načelo nediskriminiranja glede tarif in tarifnih pogojev, novost pa je bila prepoved navzkrižnega subvencioniranja univerzalnih poštnih storitev izven rezerviranega sektorja iz prihodkov od storitev v rezerviranem sektorju.

Z Direktivo 2002/39/ES so se povečale tudi pristojnosti nacionalnih regulatornih organov. Poleg obstoječih nalog so nacionalni regulatorni organi dobili pristojnost za nadzor in posebne postopke za zagotovitev spoštovanja rezerviranih storitev.

20. 2. 2008 sta Evropski parlament in Svet Evropske unije sprejela tretjo poštno direktivo, to je Direktivo 2008/6/ES. Z novo direktivo so bile odpravljene nejasnosti glede izvajanja univerzalne poštne storitve, saj je direktiva od posamezne države članice zahtevala, da jamči njeno zagotavljanje in imenuje enega ali več podjetij za izvajalca univerzalne poštne

storitve. Pravice in obveznosti, dodeljene izvajalcem univerzalne poštne storitve, se morajo objaviti, direktiva pa nalaga tudi, da morajo pogoji, ki zagotavljajo izvajanje univerzalne poštne storitve, temeljiti na načelih preglednosti, nediskriminacije in sorazmernosti (Direktiva 2008/6/ES, 4. člen).

Bistvena novost, ki jo prinaša tretja poštna direktiva, je odprava rezerviranih storitev. Na novo so uredili tudi določila, ki se nanašajo na zaščito uporabnikovih interesov in spodbujanje učinkovite konkurence. Slednje morajo države članice zagotoviti prek ustreznih pogojev dostopa do elementov poštnega omrežja ali storitev, med katere direktiva uvršča: sistem poštne oznake, poštne predale, nabiralnike za dostavo pošiljk, baze podatkov z naslovi, informacije o spremembi naslova in storitve preusmeritve pošte ter vračanje pošiljk pošiljatelju.

Med prvo poštno direktivo (Direktiva 97/67/ES), drugo poštno direktivo (Direktiva 2002/39/ES) in tretjo poštno direktivo (Direktiva 2008/6/ES) obstajajo velike razlike. Največja razlika med njimi je v predvidenem načinu financiranja univerzalne poštne storitve, saj tretja poštna direktiva prepoveduje uporabo rezerviranih storitev za financiranje univerzalne poštne storitve. Ker rezervirane storitve predstavljajo oviro za popolno odprtje trga poštne storitve, so bile le-te z novo direktivo izključene.

Konec leta 2010 je Evropska komisija ustanovila Skupino evropskih regulatorjev poštne storitve. Pravna podlaga za ustanovitev skupine je zapisana v Direktivi 97/67/ES, kjer je podana zahteva, da morajo države članice imenovati enega ali več neodvisnih regulatornih organov s poštne področja. Ti morajo delovati v smeri razvoja enotnega evropskega trga poštne storitve, za kar pa je potrebno medsebojno sodelovanje in posledično organiziranje skupnega delovnega telesa, v okviru katerega bodo organizirane delovne skupine, katerih osnovne naloge bodo svetovati in nuditi potrebno strokovno pomoč Evropski komisiji pri:

- konsolidaciji skupnega evropskega trga poštne storitve;
- spodbujanju konkurence na trgu poštne storitve;
- pomoči državam članicam pri kreiranju ustreznega zakonodajnega okvira.

5.2 REGULACIJA TRGA POŠTNIH STORITEV IN NJENA FUNKCIJA

Na trgu poštne storitve lahko definiramo tri glavne funkcije regulacije, poznane kot regulacija univerzalne poštne storitve, regulacija dostopa in regulacija konkurence (UPU, 2004, str. 13):

- regulacija univerzalne poštne storitve je najpomembnejša funkcija, saj univerzalna storitev izhaja iz spoznanja, da se lahko javni interes na področju storitve splošnega družbenega pomena najbolje zaščiti z regulativo, ki zagotavlja opravljanje teh storitev na celotnem ozemlju pod enakimi pogoji;
- druga pomembna funkcija regulacije je regulacija konkurence. Njeno bistvo je, da se na trgu poštne storitve osredotoča na izogibanje križanja med monopolističnimi

dejavnostmi in storitvami na prostem trgu oziroma konkurenčnimi storitvami. Pomeni tudi postavljanje konkurenčnih cen oziroma izogibanje cenam, ki ne temeljijo na dejanskih stroških. Regulacija konkurence išče načine, s katerimi bi preprečila ponudnikom izkoriščanje prevladujočega položaja;

- tretja funkcija regulacije je regulacija dostopa. Ta regulacija predstavlja mehanizem, ki omogoča dostop do omrežja novim konkurentom in tako dovoljuje sodelovanje vsem udeležencem na trgu. Naloga regulatornega organa je, da zagotovi dostop do omrežja za konkurenco in izračuna stroške, ki konkurentom še dovoljujejo dostop do omrežja, ponudniku storitev s prevladujočim položajem pa predstavljajo pravično nadomestilo za uporabo njegovega omrežja. Pri tem se je treba zavedati, da poštni sektor ni primerljiv z drugimi sektorji, ki se nanašajo na omrežja, saj se poštne omrežje od večine drugih omrežij loči po tem, da mu za delovanje ni treba graditi drage infrastrukture.

5.2.1 OPREDELITEV TRGA IN ANALIZA TRŽNE MOČI

Ključni korak pri izbiri ustrezne oblike regulacije je opredelitev upoštevnega trga, zato je treba opredeliti in segmentirati trg poštne storitve. Segmentacija trga poštne storitve pomeni združevanje izdelkov in storitev, ki imajo skupno eno ali več značilnosti (npr. tip stranke, hitrost dostave, format) in med seboj predstavljajo zamenljivo storitev.

Pri opredelitvi trga je treba upoštevati zamenljivost ponudbe in povpraševanja, pri tem pa sta pomembna zlasti dva vidika. Prvi vidik zahteva, da mora upoštevni trg vključevati vsa podjetja, ki imajo sredstva in sposobnost, da v razumljivem časovnem obdobju ponudijo primerno zamenljivo storitev. Drugi vidik pa zahteva, da upoštevamo vse storitve, ki za hipotetičnega monopolista predstavljajo omejitev pri določanju cen obravnavane storitve.

Za namene ocene obstoja zamenljivosti ponudbe in povpraševanja se pogosto uporablja test hipotetičnega monopolista. Test temelji na predpostavki, da ob 5 % zvišanju cen hipotetičnega monopolista pride do zadostnega zmanjšanja prodaje, ker so cene tržne moči podjetja postavljene na tako visoki ravni, da vsako nadaljnje zvišanje cen vodi v zmanjšanje dobička. Glavno vprašanje pri uporabi tega testa je, ali bi bilo hipotetičnemu monopolistu, ki proizvaja proizvod A, donosno zvišati svoje cene nad konkurenčno raven za 5–10 %. Če je odgovor pritrdilen, potem proizvod A nima konkurenčnih omejitev s strani drugih proizvodov, zato ga je treba obravnavati kot samostojen trg. Če pa na drugi strani zvišanje cen proizvoda A posledično preusmeri povpraševanje na proizvod B, je treba proizvoda A in B obravnavati na skupnem trgu.

Ko je upoštevni trg opredeljen, sledi ocenjevanje tržne moči posameznega operaterja. Ker v praksi obstaja pozitivna povezava med tržnim deležem in tržno močjo, je prvi korak v analizi tržne moči merjenje tržnega deleža. Pri merjenju obsega trga ali tržnega deleža se uporabi obseg ali vrednost prodaje, pri tem pa je pomembno, da se iz izračuna tržnih deležev izključijo tista podjetja, ki zaradi različnih razlogov (npr. stečaj, neučinkovita

tehnologija) v prihodnosti ne bodo več delovala na trgu. Priporočljivo je tudi, da se v primeru velike variacije tržnih deležev v majhnem časovnem obdobju tržni deleži izračunajo v daljšem časovnem obdobju, in sicer od tri do pet let.

Čeprav tržni delež nad 40 % kaže, da ima zadevni ponudnik storitev pomembno tržno moč oziroma prevladujoč položaj, pa obstoja prevladujočega položaja ni mogoče ugotoviti le na podlagi velikega tržnega deleža. Izvesti je treba analizo ekonomskih značilnosti upoštevne trga, in s pomočjo dodatnih meril ugotoviti, ali ima ponudnik storitev takšno tržno moč, da lahko ravna neodvisno od svojih konkurentov, kupcev in potrošnikov. Ta merila so:

- celoten obseg ponudnika storitev;
- nadzor nad infrastrukturo, ki se je ne da zlahka podvojiti;
- tehnološke prednosti;
- izravnalna kupna moč oziroma vpliv velikih uporabnikov na moč ponudnika storitev;
- dostop do finančnih virov;
- doseganje ekonomije obsega in ekonomije povezanosti;
- stopnja vertikalne integracije;
- razvitost prodajne in distribucijske mreže;
- stopnja diferenciacije produkta (zvezanost storitev);
- obstoj potencialne konkurence;
- obstoj ovir za vstop na trg in njegovo širitev.

Če regulatorni organ na podlagi analize upoštevne trga ugotovi, da ima ponudnik storitev na trgu pomembno tržno moč ali prevladujoč položaj, naloži zadevnemu ponudniku ustrezno raven regulatornih obveznosti, s katerimi želi zagotoviti primerne cene in dostop do omrežja.

5.2.2 REGULACIJA CEN

Na trgu, kjer ima eden ali več ponudnikov storitev pomembno tržno moč, pri tem pa so to moč sposobni širiti, z njo omejevati konkurenco ali delovati v škodo potrošnikov, so dejanski ali potencialni problemi povezani z oblikovanjem cen. Neprimerne cene dajejo trgu napačne informacije, zato posledično spodbujajo vstop na trg neučinkovitim ponudnikom storitev, onemogočajo in izkrivljajo konkurenco ter vodijo v nepravilno rabo reguliranih storitev. Cilj regulacije cen je zato spodbujati cene, ki odražajo stanje, značilno za konkurenčno okolje, in zagotovitev zadostnega zaslužka reguliranega ponudnika storitev tako, da ta lahko financira svoje nadaljnje delovanje.

Za doseg navedenih ciljev mora regulatorni organ izbrati tako obliko cenovne regulacije, ki (CERP, 2009, str. 45):

- onemogoči oblikovanje previsokih cen na trgu;
- zagotavlja, da so cene vsakega proizvoda oziroma storitve stroškovno naravnane;
- daje ponudniku storitev spodbude za izboljšanje učinkovitosti;

- dovoljuje, da se operater pravočasno odzove na konkurenčne izzive;
- odpravi neprimerno navzkrižno subvencioniranje;
- odpravi omejitve konkurence zaradi prenizkih cen.

V praksi poznamo dva koncepta oziroma dve obliki regulacije cen. Prva oblika je regulacija stopenj donosa ali tako imenovani ameriški koncept. Pri tej obliki regulacije regulacijska komisija najprej pregleda stroške podjetij in pri tem določi, kateri stroški so upravičeni. Na podlagi stroškov kapitala primerljivih podjetij se določi najvišja stopnja donosa, ki jo podjetje še sme preseči. Prednost te metode je, da se podjetja zaščitijo pred prevelikim tveganjem, sploh v primeru večjih investicij. Slabosti pa se kažejo predvsem v nemotiviranosti za zniževanje stroškov (Hrovatin et al., 2000, str. 6–15).

Druga oblika regulacije cen je cenovna kapica oziroma britanski koncept, s katerim se postavi zgornja meja povečanja cen v naslednjem obdobju. PRI je indeks drobnoprodajnih cen oziroma inflacija, od njega se odšteje X , ki predstavlja povečanje učinkovitosti ali nižje stroške. Uporablja se samo za tiste cene in stroške, ki jih podjetje obvladuje. Prednost te metode je, da se podjetje osredotoči na zniževanje stroškov, saj cen ne more zviševati. Večja učinkovitost pa se obrestuje, saj lahko podjetje obdrži ves dobiček. Slabost je v tem, da je težko določiti cene. Dodatna težava je, da zaradi pravic regulatornega organa podjetja zmanjšajo investicije, saj predstavljajo preveliko tveganje (Hrovatin et al., 2000, str. 6–15).

5.2.2.1 Regulacija na osnovi donosa

Regulacija na osnovi donosa izhaja iz predpostavke, da mora vloženi kapital prinašati donos, ki odraža realni strošek dolžniškega kapitala ali oportunitetni strošek lastniškega kapitala ob upoštevanju stopnje tveganja dejavnosti, v katero se kapital investira. Kot dodatni element se upošteva doseganje prihodka, ki bo zadoščal ravni, potrebni za razvoj infrastrukture v prihodnosti, kot posledici povečanega povpraševanja (Kranjec, 2003b, str. 211).

Regulacija temelji na analitičnem ugotavljanju stroškov. Regulacijski postopek po navadi sproži ponudnik storitev s prošnjo po povišanju cene oziroma tarife zaradi inflacije, sprememb v povpraševanju in povečanju stroškov zaradi zunanjih dejavnikov.

Posner za regulacijo na osnovi donosa predlaga naslednji postopek (Posner v: Kranjec, 2004):

- ocena stroškov izhodiščnega leta, ki so enaki skupnim stroškom zmanjšanim za obresti na dolgoročne kredite in amortizacijo na osnovna sredstva;
- ocena vloženi sredstev, ki je enaka vsoti lastniškega kapitala in dolgoročnih dolgov;
- ocena potrebnega denarnega toka za povračilo vloženi sredstev, ki je enak produktu med neko razumno oziroma povprečno stopnjo donosa na kapital in vloženi sredstvi;

- ocena skupno potrebnega prihodka, ki je enak vsoti stroškov izhodiščnega leta in potrebnega kapitala za vračilo vloženih sredstev;
- ocena povprečnih stroškov, ki so enaki skupnemu prihodku deljenemu z obsegom proizvodnje.

Omejitve regulacije na osnovi donosa so:

- regulacija na osnovi donosa povzroča neposredne in posredne stroške. Neposredni stroški so povezani s pogostimi zahtevami glede uvedbe postopka povečanja cen, z administrativnimi stroški in s stroški strokovnjakov, ki ugotavljajo in analizirajo upravičenost povišanja. Posredni stroški regulacije na osnovi donosa so oportunitetni stroški, povezani s pomanjkanjem spodbud za zniževanje stroškov in spodbud k večji inovativnosti;
- regulacija na osnovi donosa ne spodbuja podjetij k zniževanju stroškov. Ker so vsi faktorji, ki vplivajo na odločanje, konstantni, se dovoljena stopnja donosa v primeru večje stroškovne učinkovitosti manjša, s stroškovno neučinkovitostjo pa se veča. Pod takšnimi pogoji poslovanja podjetje nima spodbud za zniževanje stroškov, temveč se usmeri v prelaganje stroškov iz nereguliranih v regulirane dejavnosti;
- postopek regulacije na osnovi donosa je drag in zahteven. Postopek temelji na oceni kompleksnih tehničnih vprašanj, zaradi zahtevnosti samega postopka in nezanesljivosti pridobljenih podatkov pa so njegove ocene lahko napačne, kar vodi v napačno postavljene tarifne osnove in s tem v neučinkovito alokacijo resursov;
- regulacija na osnovi donosa lahko vodi v učinek prekapitalizacije, ko se podjetja zaradi doseganja predpisane stopnje donosa odločajo za dodatne investicije, ki so z vidika poslovanja podjetja pogosto tehnološko nepotrebne.

Prednosti regulacije na osnovi donosa so:

- regulacija na osnovi donosa zagotavlja stabilno okolje za investiranje v regulirano dejavnost;
- regulacija na osnovi donosa preprečuje podjetjem postavljanje cen, ki bi bile posledice monopolnega položaja in zagotavlja, da se povečana učinkovitost poslovanja prenese v korist potrošnikov.

5.2.2.2 Regulacija s cenovno kapico

Sistem cenovne kapice je sistem regulacije cen storitev, kjer se za določeno košarico storitev določi najvišjo možno spremembo cen teh storitev, operater pa lahko sam spreminja cene storitev v tej košarici storitev pod pogojem, da tehtano povprečje sprememb teh cen v enem letu ni večje od cenovne kapice.

Pri regulaciji s cenovno kapico gre za uporabo formule $\pi = MPC - X$, kjer π pomeni stopnjo rasti cen storitve ponudnika regulirane storitve, MPC stopnjo rasti maloprodajnih cen in X stopnjo povečanja učinkovitosti, ki jo mora podjetje prenesti na potrošnike. Stopnja rasti cen pomeni zniževanje realnih cen za porabnike in se lahko nanaša na tarifo za posamezno storitev ali na sveženj več storitev, ki so tehnološko medsebojno povezane. Od pristopa regulatornega organa je odvisno, v kateri podrobnosti se regulira posamezne cene, ki lahko tudi odstopajo od faktorja X, vse dokler se povprečje cen v košarici zniža za faktor učinkovitosti (Kranjec, 2003b, str. 212).

Osnovni cilj regulacije s cenovno kapico je, da se z regulacijo simulira pogoje konkurenčnega tržišča, kjer so podjetja tista, ki sprejemajo ceno, določeno na trgu. Podjetja so prisiljena spodbujati produktivnost, zniževati stroške in ponujati kakovostne storitve po cenah, ki jih določa trg (Palčič, 2004, str. 28).

Prednosti regulacije s cenovno kapico so:

- vzpodbuja zniževanje stroškov oziroma stroškovno učinkovitosti;
- zagotavlja predvidljivo rast cen;
- zaradi parametrov, ki so postavljeni nad povprečno produktivnostjo panoge, so zagotovljene spodbude k inovativnem in racionalnem obnašanju;
- ker inflacijski indeks določa le zgornjo dovoljeno mejo rasti cen, se s tem zagotovi fleksibilnost v določanju cen;
- omeji spodbude za subvencioniranje nereguliranih dejavnosti.

Slabosti regulacije s cenovno regulacijo so:

- zaradi odsotnosti spodbud k doseganju določene donosnosti, lahko tako dobički, kot tudi izgube presegajo razumne meje;
- podjetje lahko v želji po povečanju dobička spodbuja k nižanju kvalitete svojih storitev;
- določeni stroški so izven kontrole podjetja;
- postopek regulacije je zahteven in lahko vodi v neprimerno določanje osnove izračuna;
- cenovne kapice so določene za omejeno obdobje in tako delujejo nepopolno na časovno komponento;
- cenovna kapica ni verodostojna, če vodi do finančnih izgub in spravlja v nevarnost obstoj podjetja.

5.2.3 REGULACIJA CEN V SLOVENIJI

Z namenom preprečevanja neprimerno oblikovanih cen je v Zakonu o poštnih storitvah (ZPSto-2) določeno, da morajo biti cene univerzalne poštna storitve stroškovno naravnane, transparentne in nediskriminatorne. To pomeni, da mora ponudnik storitev objaviti splošne pogoje o storitvah, podatke o cenah in oblikovati cene tako, da zagotavljajo pokrivanje spremenljivih stroškov, ustrezen del fiksnih stroškov, ki izhajajo iz uporabe omrežja, in ustrezno stopnjo donosnosti vloženega kapitala. V zakonu je

določeno tudi, da mora biti vsak mehanizem pokrivanja stroškov oziroma metodologija določanja cen, ki jo predpiše regulatorni organ, namenjena pospeševanju učinkovitosti in trajnostne konkurence ter povečanju koristi potrošnikov.

S 1. 1. 2011 je v veljavo stopil nov Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1-UPB3), ki kot novost uvaja oprostitev plačila davka na dodano vrednost za izvajanje univerzalne poštne storitve v celoti ali delno ter dobavo blaga, ki je z njo neposredno povezana. Plačila davka na dodano vrednost je po spremenjeni 5. točki 44. člena zakona oproščena tudi dobava poštne znamke po nominalni vrednosti, ki se v Sloveniji uporabljajo kot plačilo za izvajanje univerzalne poštne storitve.

Obseg univerzalne storitve, od katere se davek na dodano vrednost ne obračunava, predpisuje Zakon o poštne storitvah, ki v nabor vključuje:

- standardno pismo brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- navadno pismo brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- dopisnico brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- tiskovino brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- priporočeno pismo brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- vrednostno pismo brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- pošiljko za slepe in slabovidne brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu;
- navadni paket do 10 kg brez storitve v notranjem prometu;
- paket do 10 kg brez storitve v notranjem in mednarodnem prometu.

Za namene izvajanja davka na dodano vrednost je koristno tudi, da poštna direktiva določa, da morajo izvajalci univerzalne poštne storitve voditi ločene računovodske evidence znotraj svojih računovodskih sistemov za storitve, ki spadajo pod univerzalne, in za druge storitve, s čimer se zagotovi preglednost stroškov in izključi navzkrižno subvencioniranje med različnimi panogami, ki bi izvajalcu univerzalne poštne storitve v tekmovanju z drugimi izvajalci lahko dajalo prednost. Tako ločevanje je koristno tudi zaradi določanja zneska odbitnega vstopnega davka na dodano vrednost, kadar subjekt opravlja tako oproščene kot obdavčene poštne storitve.

Oprostitev poštne storitve ima enake posledice kot vsaka druga oprostitev v sistemu davka na dodano vrednost, kar pomeni, da na eni strani zavezanec od storitve, ki jo opravi, ni dolžan obračunati tega davka, po drugi strani pa, da nima pravice do odbitka davka na dodano vrednost, ki ga plača pri nabavah blaga in storitev, ki jih uporabi za namene oproščenih transakcij. Prepoved odbitka pomeni, da davčni zavezanec plačani vstopni davek vključi v prodajno ceno in ga prewali na kupca.

Februarja 2011 je Agencija za pošto in elektronske komunikacije na podlagi vloge Pošte Slovenije izdala odločbo oziroma soglasje za spremembo cen določenih poštne storitve iz nabora univerzalne poštne storitve v notranjem in mednarodnem poštne prometu. Pošta

Slovenije je na podlagi tega soglasja zvišala cene poštnih storitev iz nabora univerzalne poštne storitve tako v notranjem kot tudi v mednarodnem poštnem prometu (tabela 8).

Tabela 8: Primerjava spremenjenih cen pred in po 1. 1. 2011

Vrsta storitve	Cena v EUR – pred 1. 3. 2011	Cena v EUR – po 1. 3. 2011
Notranji poštni promet		
Standardno pismo	0,24	0,27
Navadno pismo do 20 g	0,28	0,31
Dopisnica	0,24	0,27
Mednarodni poštni promet		
Standardno pismo	0,37	0,40
Navadno pismo do 20 g	0,41	0,44
Dopisnica	0,33	0,36

Vir: APEK (2011d).

5.2.4 REGULACIJA DOSTOPA DO OMREŽJA V SLOVENIJI

V Sloveniji je od 1. 1. 2011 trg poštnih storitev liberaliziran, s tem pa je odpravljena ekskluzivna pravica izvajanja rezerviranih poštnih storitev in omogočeno je delovanje drugim izvajalcem poštnih storitev na trgu brez cenovnih omejitev.

Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-2) ureja dostop drugih poštnih izvajalcev do poštnega omrežja oziroma infrastrukture ali storitev iz nabora univerzalne poštne storitve. Pri tem je poštno omrežje opredeljeno kot sistem organizacije in vseh vrst sredstev, ki jih uporabljajo izvajalci univerzalne storitve za sprejem poštnih pošiljk, prenos pošiljk in ravnanje z njimi od točk dostopa do distribucijskega centra ter dostavo na naslove, označene na pošiljkah.

Zakon v 32. členu določa, da mora izvajalec univerzalne poštne storitve skleniti pogodbo o dostopu do delov poštne infrastrukture ali storitev, zajetih v naboru univerzalne poštne storitve, kot so sistem poštnih oznak, podatkovne zbirke z naslovi, poštni predali, nabiralniki za dostavo pošiljk, informacije o spremembi naslova, storitve preusmeritve poštne pošiljke in storitve vračanja pošiljk pošiljatelju, z drugim izvajalcem zamenljivih storitev, če slednji to zahteva. S pogodbo uredita način in pogoje za dostop do poštnega omrežja, ceno dostopa, ki mora temeljiti na stroških, način obračunavanja in plačevanja ter druga vprašanja dostopa, vse ob upoštevanju določb o zaupnosti poštnih pošiljk in varstvu osebnih podatkov.

Izvajalec univerzalne storitve mora objaviti tudi pregledne in nediskriminacijske pogoje za dostop do delov poštne infrastrukture ali storitev skupaj s ceno in načinom dostopa, pri tem pa ne sme diskriminirati različnih izvajalcev zamenljivih storitev. Izvajalec univerzalne storitve sme zavrniti dostop do delov poštne infrastrukture le, če bi to ogrozilo izvajanje univerzalne storitve ali zaupnost poštnih pošiljk in varstvo osebnih podatkov, o tem pa je dolžan v 30 dneh obvesti regulatorni organ.

V praksi dostop do omrežja pomeni, da izvajalec zamenljive storitve dostavi svoje sortirane pošiljke do točke dostopa in glede na točko dostopa ter nivo sortiranosti pošiljk (do dostavne pošte ali dostavnega okraja) pridobi za to določen popust (Apek, 2011b, str. 24).

V letu 2010 je en izvajalec zamenljivih poštnih storitev zaprosil Pošto Slovenije za dostop do poštnega omrežja. Ker se obe strani v zakonsko določenem roku štirih mesecev o dostopu nista uspeli dogovoriti, je posredovala pristojna agencija. Agencija je Pošti Slovenije izdala dve odločbi, s katerima je določila cene za dostop do poštnega omrežja za pošiljke do 50 g in pošiljke nad 50 g. Na podlagi odločb mora Pošta Slovenije od veljavnih maloprodajnih cen odšteti izračunan delež aktivnosti, ki se jim izogne v primeru dostopa do omrežja (tabela 9).

Tabela 9: Delež aktivnosti, ki se jih odšteje od maloprodajnih cen v primeru dostopa do omrežja, v odstotkih

	Standardno pismo	Navadno pismo do 20 g	Navadno pismo nad 20 g do 50 g	Dopisnica	Navadno pismo nad 50 g do 100 g	Navadno pismo nad 100 g do 2 kg
1. dostop	16,82	33,69	27,45	39,76	13,48	11,91
2. dostop	22,39	37,98	31,65	43,70	22,61	16,73
3. dostop	27,72	42,47	37,89	48,37	30,90	31,60

Vir: APEK (2011b, str. 25).

Ureditev dostopa do obstoječe infrastrukture ali omrežja, ki omogoča potencialnim novim konkurentom vstop na trg, je mogoče doseči tudi s pogajanjem, vendar imajo lahko ta z vidika tradicionalnega ponudnika storitev tako ugodnosti kot tudi slabosti. Posamezni deli omrežja so lahko bolje izkoriščeni, lahko pa to vodi tudi do tako imenovanega »pobiranja smetane« s strani novih udeležencev na trgu. Primeri kažejo, da se novi ponudniki odločajo za centraliziran model vstopa na trg poštnih storitev, pri čemer nobeden od njih ni vstopil na trg s polno ali nacionalno pokritostjo trga, iz česar izhaja, da je velikost njihovega lastnega omrežja bistveno manjša od omrežja tradicionalnega ponudnika poštnih storitev (Maegli, 2010, str. 13).

5.2.5 REGULACIJA CEN IN DOSTOPA V EVROPSKI UNIJI

Področje regulacije cen in dostopa na ravni Evropske unije urejajo tri poštno direktive, sprejete leta 1997, 2002 in 2008, ki jih je večina držav članic že implementirala v svojo nacionalno zakonodajo. Izjema so le Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Romunija in Slovaška, katerim je izvajanje direktive 2008/6/ES odloženo do 31. decembra 2012.

• Regulacija cen

Obseg cenovne regulacije nacionalnega regulatornega organa, določata 12. in 14. člen direktive 2008/6/ES, ki državam članicam nalaga sprejetje predvidenih ukrepov. 12. člen določa sprejetje ukrepov, s katerimi se zagotovi, da bodo cene univerzalne poštno storitve cenovno dostopne, stroškovno naravnane, enotne, pregledne in nediskriminatorne.

14. člen direktive 2008/6/ES izvajalcem univerzalne poštno storitve nalaga vodenje ločenih računovodskih evidenc. To pomeni, da morajo izvajalci univerzalne poštno storitve voditi ločene računovodske evidence znotraj svojih računovodskih sistemov za jasno ločevanje med vsemi storitvami in izdelki, ki so del univerzalne poštno storitve, in tistimi, ki to niso. Direktiva določa tudi, da mora regulatorni organ zagotoviti, da neodvisni organ preveri skladnost sistema stroškovnega računovodstva, ki ga uporablja izvajalec univerzalne poštno storitve in zagotovijo objavo poročila o skladnosti sistema.

Tabela 10: Regulacija cen v državah članicah Evropske unije

Države članice	Nediskriminatorne cene	Dostopne cene	Potrditev ločenih računovodskih evidenc	Preglednost oziroma revizija skladnosti	Objava poročila o skladnosti
Avstrija	da	da	ne	da	ne
Belgija	da	da	da	da	da
Bolgarija	da	da	ne	da	ne
Ciper	ne	ne	ne	ne	ne
Češka	da	da	da	da	ne
Danska	da	da	ne	da	ne
Estonija	da	da	ne	da	da
Finska	da	da	da	ne	ne
Francija	da	da	da	da	da
Grčija	da	da	ne	da	ne
Irska	da	da	da	da	ne
Italija	da	da	da	da	ne
Latvija	da	da	ne	da	da
Litva	da	da	da	da	ne
Luksemburg	da	ne	ne	da	ne
Madžarska	da	da	da	ne	ne

Malta	da	da	da	da	ne
Nemčija	da	da	da	da	ne
Nizozemska	da	ne	ne	da	ne
Poljska	da	da	ne	da	ne
Portugalska	da	da	ne	da	ne
Romunija	da	ne	ne	da	ne
Slovaška	da	da	da	da	ne
Slovenija	da	da	da	da	ne
Španija	da	ne	da	da	ne
Švedska	da	da	ne	da	ne
Velika Britanija	da	ne	da	da	ne

Vir: povzeto po Copenhagen Economics (2010, str. 45, 75, 77).

Iz tabele 10 je razvidno, da so vse države članice že uspele zagotoviti, da so cene univerzalne poštne storitve nediskriminatorne, razen Cipra, ki ima rok odložen do konca leta 2012. Drugače pa je z ostalimi zahtevami, saj vsem državam še ni uspelo zagotoviti preglednosti (Finska) in dostopnosti cen (Nizozemska in Španija). Slovenija je na tem področju zelo napredna, saj ne izpolnjuje le zahteve po objavi poročila o skladnosti sistema stroškovnega računovodstva izvajalca.

Tabela 11: Vloga nacionalnega regulatornega organa pri regulaciji cen v državah članicah Evropske unije

Države članice	Potrditev metodologije stroškovnega računovodstva izvajalca	Prepoved zaračunavanja nestroškovnih cen	Določitev oziroma naložitev izračunanih cen s strani regulatornega organa
Avstrija	da	da	ne
Belgija	da	da	ne
Bolgarija	da	da	da
Ciper	da	da	da
Češka	da	ne	ne
Danska	ne	ne	ne
Estonija	ne	da	ne
Finska	da	ne	ne
Francija	da	ne	ne
Grčija	da	da	ne
Irska	da	da	ne
Italija	ne	da	da
Latvija	da	ne	da
Litva	da	ne	ne
Luksemburg	da	da	da
Madžarska	da	ne	ne

Malta	da	da	da
Nemčija	da	da	da
Nizozemska	ne	ne	ne
Poljska	da	da	da
Portugalska	da	da	ne
Romunija	ne	da	da
Slovaška	da	da	da
Slovenija	da	ne	ne
Španija	da	ne	da
Švedska	da	da	da
Velika Britanija	da	da	da

Vir: povzeto po Copenhagen Economics (2010, str. 58).

Iz tabele 11 je razvidno, da imajo regulatorni organi v 23 državah članicah, vključno s Slovenijo, s svojo potrditvijo vpliv na metodologijo stroškovnega računovodstva izvajalca univerzalne poštne storitve, v 4 državah članicah pa njihovi regulatorni organi pa te pristojnosti nimajo. V 17 državah članicah imajo njihovi regulatorni organi pristojnost izreka prepovedi zaračunavanja nestroškovno oblikovanih cen, medtem ko v 10 državah članicah, vključno s Slovenijo, te pristojnosti nimajo. Prav tako v 14 državah članicah, vključno s Slovenijo, njihovi regulatorni organi nimajo pristojnosti zahtevati od izvajalca uveljavitev novih cen, ki jih je izračunal regulatorni organ, medtem ko v 13 državah, regulatorni organ to pristojnost ima.

Na podlagi primerjave lahko ugotovimo, da ima v Sloveniji regulatorni organ vpliv le na sistem stroškovnega računovodstva, medtem ko vpliva na izračunane cene nima. To je bilo do sedaj razvidno tudi iz prakse, saj je Agencija za pošto in elektronske komunikacije do sedaj izdajala le soglasja k cenami izračunanimi s strani Pošte Slovenije, sama pa uveljavitev cen univerzalne poštne storitve ni nalagala.

• Regulacija dostopa

Da bi zaščitili interese uporabnikov in zagotovili učinkovito konkurenco na trgu, 11a. člen direktive 2008/6/ES, nalaga zagotovitev preglednih in nediskriminatornih pogojev dostopa do elementov poštne infrastrukture, kot so sistem poštnih oznak, baze podatkov z naslovi, poštni predali, nabiralniki, informacije o spremembi naslova, storitve preusmeritve pošte in storitve vračanja pošiljk pošiljatelju.

Podatki kažejo, da so najpogosteje regulirani elementi poštne infrastrukture sistemi poštnih oznak, poštni predali in točke dostopa do distribucijskega centra. Ti trije elementi so tudi najbolj pomembni za zagotavljanje dostopa do omrežja tistim konkurentom, katerih poslovanje je odvisno od dostopa do poštnega omrežja nacionalnega ponudnika poštnih storitev (Copenhagen Economics, 2010, str. 82).

Tabela 12: Regulacija dostopa oziroma elementov poštne infrastrukture v državah članicah Evropske unije

Države članice	Nabiralniki	Sistem poštne oznake	Poštni predali	Baze podatkov z naslovi	Informacije o spremembi naslova	Storitve vračanja pošiljk
Avstrija	da	da	da	da	da	ne
Belgija	da	ne	ne	ne	ne	ne
Bolgarija	da	da	ne	ne	ne	da
Ciper	ne	da	ne	ne	da	ne
Češka	ne	da	ne	ne	ne	ne
Danska	da	ne	ne	da	ne	ne
Estonija	da	da	da	da	da	da
Finska	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Francija	da	da	da	da	da	ne
Grčija	ne	da	ne	ne	ne	ne
Irska	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.
Italija	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.
Latvija	ne	ne	da	ne	ne	ne
Litva	da	da	da	da	ne	da
Luksemburg	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Madžarska	da	da	da	ne	ne	ne
Malta	da	da	da	da	da	da
Nemčija	da	ne	da	ne	da	da
Nizozemska	ne	da	da	ne	da	da
Poljska	da	ne	ne	ne	ne	ne
Portugalska	da	ne	ne	ne	ne	ne
Romunija	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Slovaška	da	ne	ne	ne	ne	ne
Slovenija	ne	da	da	da	da	da
Španija	da	ne	ne	ne	ne	ne
Švedska	da	da	da	da	da	ne
Velika Britanija	da	da	ne	da	ne	ne

Vir: povzeto po Copenhagen Economics (2010, str. 84).

Na podlagi tabele 12 lahko ugotovimo, da imajo države članice Evropske unije različno urejeno regulacijo dostopa. Za Slovenijo lahko rečemo, da se po številu reguliranih elementov uvršča v skupino držav, ki regulira večino elementov poštne infrastrukture. Slovenija ne izvaja le regulacije nabiralnikov, medtem ko Litva ne regulira elementa informacij sprememb do naslova, Avstrija, Francija in Švedska pa ne regulirajo storitev vračanja pošiljk. Med vsemi državami članicami le Malta in Estonija zagotavljata regulacijo vseh elementov poštne infrastrukture, medtem ko Finska, Romunija in Luksemburg regulacije dostopa ne izvajajo, vendar imata slednji dve odložen rok do konca leta 2012.

5.3 IZVAJANJE PREDHODNE ALI NAKNADNE REGULACIJE

Proces liberalizacije trgov nekaterih nujnih dobrin je povzročil pomembna vprašanja, s katerimi se ukvarjajo skoraj vse države Evropske unije, in sicer v katerih primerih naj država oziroma pristojni regulatorni organi na liberaliziranih trgih izvajajo predhodno oziroma ex ante regulacijo in v katerih primerih naknadno oziroma ex post regulacijo.

Ker se posamezni sektorji med seboj zelo razlikujejo, je primernost regulacije možno presoјati le v konkretnem primeru. Za vsak trg je treba preveriti, ali je konkurenca na njem mogoča, saj regulacija ne sme biti enaka za vse trge. Za nekatere trge je primeren tako imenovani regulirani monopol, ki zahteva predhodno oziroma ex ante regulacijo, za trge, kjer je možna konkurenca, pa je primernejša naknadna oziroma ex post regulacija.

Razmerje med ex ante in ex post regulacijo se nagiba k intervenciji regulatornega organa po ali pred pripetljaji, ko se pojavi pomembnost regulacije. Razliko lahko opišemo kot (UPU, 2004, str. 16):

- predhodna oziroma ex ante regulacija je potrebna, ko sistem regulacije potrebuje definirana pravila igre za vsa obnašanja. V poštnem sektorju je to tipično v primeru licenčnih režimov, ko mora regulatorni organ definirati, pod katerimi pogoji bo ponudnik poštnih storitev dobil licenco. Po definiciji je ex ante regulacijo treba izvajati na področju univerzalne storitve in dostopa. Vnaprej so določene dostopnost, kakovost in cena ter kalkulacijske metode za stroške univerzalne storitve. Tako regulatorni organ kot izvajalci želijo vedeti vnaprej, pod katerimi pogoji morajo zagotoviti stroške;
- naknadna oziroma ex post regulacija je priporočljiva v primerih, kjer je potrebna arbitražnost in kjer razmere ter pogoji poslovanja ne morejo biti določeni vnaprej. To je tipično v primeru regulacije konkurence, kjer mora regulatorni organ ukrepati zaradi kršenja pravil poštene konkurence. Regulatorni organ mora ugotoviti, ali je prišlo do zlorabe prevladujočega položaja – z določitvijo pretiranih in predatorskih cen, zavrnitvijo dobave, nezakonitim kartelnim dogovarjanjem ali izrivanjem konkurence s trga.

Ex ante oziroma sektorska regulacija je intenzivno oblastno poseganje na trg, ki se v tržnem gospodarstvu uporablja le izjemoma. Tipičen primer, ko naj se vrši ex ante regulacija, je tako imenovani položaj ozkega grla. To je položaj, ko sta kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer ko gre za infrastrukturo, ki je neobhodna za poslovanje oziroma delovanje podjetja na spodnjem vertikalno povezanem trgu, vendar zaradi učinka naravnega monopola ne obstaja dejanski substitut, in ko zaradi učinka nepovratnih oziroma ireverzibilnih stroškov ne obstaja potencialen substitut, ki bi discipliniral lastnika oziroma imetnika edine infrastrukture (Ferčič, 2009, str. 33).

»Temeljno vodilo sektorske regulacije oz. pravnih pravil, ki jo sestavljajo, je odstranitev morebitnih vstopnih ovir na trg, s čimer naj bi se vzpostavilo stanje na trgu, ki bi samo po sebi omogočalo razvoj konkurence« (Muha, 2008, str 36).

Prednosti predhodne oziroma ex ante regulacije so (ITU, 2010):

- vnaprej določi pričakovanja glede vedenja podjetja. Izogiba se škodi zaradi protikonkurenčnega ravnanja s predvidevanjem in preprečevanjem le tega;
- za udeležence na trgu lahko z vnaprejšnjo določitvijo jasnih pravil zagotovi določeno stabilnost;
- regulatorni organ in prizadete stranke so vnaprej obveščene glede vrste informacij, potrebnih za regulatorni postopek;
- lajša reševanje sporov, saj je konkurenčni okvir že uveljavljen;
- spodbuja transparentnost.

Slabosti predhodne oziroma ex ante regulacije so:

- prepreči določeno ravnanje, ne glede na to ali bi dejansko lahko bilo škodljivo, vendar lahko prepreči tudi potencialno koristno vedenje;
- pogosto za primerjavo uporablja model popolne konkurence, kar lahko povzroči nepotrebno ali pretirano vmešavanje;
- v delovanje trga lahko vnese nepredvidene motnje. Asimetrična regulacija lahko spodbudi ponudnike storitev, da se osredotočijo na izkoriščanje priložnosti za arbitražo;
- regulatornemu organu nalaga velike zahteve glede pridobivanja informacij;
- vključuje dolgotrajni regulatorni postopek, zato je taka oblika regulacije draga.

Naknadna oziroma ex post regulacija se običajno uporablja za spremljanje in preiskovanje skladnosti z veljavno zakonodajo o preprečevanju ter omejevanju konkurence. S pomočjo ex post regulacije se skuša preprečiti zlorabe prevladujočega položaja, izrinjanje konkurence s trga, sklepanje protikonkurenčnih sporazumov, katerih namen ali učinek je omejevanje konkurence na trgu, in druge strukturne spremembe, katerih učinek utegne negativno vplivati na stanje konkurence na trgu.

Prednosti naknadne oziroma ex post regulacije so (ITU, 2010):

- konkurenčno pravo vnaprej določa, katere oblike vedenja so prepovedane;
- skuša omejiti ravnanja, ki so škodljiva za družbeno blaginjo. Začasna odstopanja od pravil konkurenčnega prava pa niso kaznovana brez ustrezne preiskave;
- organi za varstvo konkurence lahko omejijo spremljanje in zbiranje informacij za podjetja, ki so predmet preiskave;
- nižji stroški regulacije, zaradi nižjih zahtev glede informacij potrebnih za izvajanje regulacije;
- naknadno konkurenčno pravo nalaga enaka pravila za vse sektorje in bi zato moral dosegati rezultate v vseh sektorjih;
- za trge v razvoju predstavlja naknadna regulacija manj motečo obliko regulacije.

Slabosti naknadne oziroma ex post regulacije so:

- naknadna regulacija se prične izvajati, ko se domnevno protikonkurenčno ravnanje že zgodi, zato ne preprečuje že nastale škode za konkurenco;
- na določenem trgu je splošno konkurenčno pravo lahko neprimerno za prepoznavanje in kaznovanje protikonkurenčnega ravnanja;
- pridobivanje informacij potrebnih za izvajanje naknadne regulacije, s strani obravnavanih podjetij je lahko oteženo;
- kadar se uporablja poleg predhodne regulacije, lahko splošna konkurenčna zakonodaja povzroči nedoslednosti v rezultatu regulacije;
- za podjetja s tržno močjo lahko ustvarja negotovost, predvsem na točki, ki meji med agresivnim konkurenčnim vedenjem in protikonkurenčno uporabo tržne moči.

5.4 PRIHODNOST REGULACIJE PO LIBERALIZACIJI TRGA

V zadnjih dvajsetih letih je prišlo v storitvenih dejavnostih do deregulacije in liberalizacije, kar je v veliki meri prispevalo k povečanju učinkovitosti predvsem v storitvah, kjer je v preteklosti prevladovala monopolna struktura. Vrsta analiz za države OECD ugotavlja, da močna regulacija storitvenih trgov hromi podjetniško pobudo, rast in inoviranje. Ustrezno reguliran in dobro delujoč trg storitev pa spodbuja konkurenčnost domačih ponudnikov storitev na tujih trgih (Stare et al., 2008, str. 79).

Ker so male države sorazmerno bolj kot velike prizadete zaradi neustrezne regulacije storitvenih trgov, saj ne morejo izkoristiti ekonomij obsega, je učinkovita regulacija trgov za Slovenijo še toliko bolj pomembna.

Z liberalizacijo trga poštnih storitev so se v teoriji porodili številni dvomi o nadaljnji potrebnosti regulacije, in sicer predvsem zaradi naslednjih razlogov (OECD, 1992, str. 17–21):

- nepopolnost regulacije: izkušnje držav glede regulacije v preteklosti so pokazale, da nepopolnosti niso le značilnosti posameznih trgov, temveč tudi vlad držav. Vladna intervencija, ki naj bi nepopolnosti na trgu odpravila, velikokrat sama negativno vpliva na doseganje učinkovitosti. Tradicionalna teorija regulacije je predpostavljala, da v primeru, ko so cilji regulatornih organov in reguliranega podjetja identični, regulacija ne more biti neučinkovita. Toda v praksi se ta koncept ne uresničuje, saj odnos med regulatornim organom in regulirancem temelji na odnosu principala in agenta, ki je prepleten s problemom asimetričnosti informacij. Principal oziroma regulatorni organ za učinkovito regulacijo potrebuje verodostojne informacije, katerih edini vir je regulirano podjetje, ki pa teži k temu, da upočasni regulacijsko dejavnost. S tem ko regulatornemu organu posreduje pomanjkljive, nepopolne ali celo nepravilne informacije, regulacijsko aktivnost usmeri v svojo korist in v škodo optimalne alokacije resursov;

- nizka učinkovitost reguliranih dejavnosti: izhaja iz tega, da nadzor s strani regulatornega organa v preveliki meri omejuje vodstvo reguliranega podjetja, in to predvsem prek političnega vmešavanja v odločitvene procese v podjetju in omejevanja izkoriščanja novih poslovnih priložnosti;
- vpliv na trg dela: v podjetjih, v katerih je bila regulacija pretežno usmerjena v zaščito delovnih mest, je prišlo do naglega nazadovanja v učinkovitosti, saj so delavski sindikati izbrili stopnjo rasti plač, ki je preseгла rast produktivnosti dela;
- vpliv na državni proračun: z regulacijo so imele države oziroma njihove vlade nadzor nad reguliranimi podjetji, kar je imelo veliko prednosti, vendar je na drugi strani tudi privatizacija imela za državo pomembno prednost. Z neposrednimi finančnimi injekcijami v državno blagajno je lahko ublažila proračunske težave vlade;
- širši politični cilji: primera Francije in Velike Britanije kažeta, da sta državi želeli omejiti regulacijo zato, ker sta s privatizacijo želeli razširiti krog delničarjev. Francija z namenom, da bi pospešila razvoj pariške borze vrednostnih papirjev, Velika Britanija pa z namenom širjenja ideologije »popularnega kapitalizma«.

Obstajajo pa tudi argumenti, ki govorijo v prid regulaciji. Kot razlog za regulacijo so največkrat navedene pomanjkljivosti trga, kot so obstoj monopola, eksternalije in omilitev težav, ki jih povzroča pomanjkanje določenih dobrin. Med najbolj pogosto uporabljenimi argumenti za ohranitev regulacije na trgu poštnih storitev pa se omenja pomanjkanje konkurence na trgu. To potrjuje tudi dejstvo, da so tradicionalni ponudniki poštnih storitev kljub delnemu ali popolnemu odprtju trga poštnih storitev ohranili 85–95-odstotni delež na trgu pisemskih pošilk.

Po mnenju Fingerja in Trinknerja so mnogi tudi sprejeli stališče, da je regulacija danes potrebna iz dveh razlogov. Prvi je, da na trgu poštnih storitev še vedno obstajajo strukturne pomanjkljivosti ali tržne nepravilnosti v obliki skritih subvencij, kot je oprostitev davka na dodano vrednost. Drugo stališče je, da je mogoče dostavno omrežje na trgu poštnih storitev enačiti z monopolnim ozkim grlom, kot ga imajo distribucijska omrežja električne energije. Za razvoj konkurence bi bilo zato treba konkurentom zagotoviti dostop do omrežja, predvsem dostop do poštnih nabiralnikov in do vodenih baz podatkov o spremembah naslovov poštnih uporabnikov (Finger in Trinkner, 2008, str. 18).

6 TRG POŠTNIH STORITEV V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI

Poštna storitve zajemajo komunikacijo, oglaševanje in prevoz ter so skupaj z drugimi prevoznimi, logističnimi in komunikacijskimi storitvami ključna panoga za gospodarstvo Evropske unije. Za ohranitev njenega pomena v gospodarstvu pa je treba zagotoviti konkurenčne razmere na trgu. Konkurenca se je že pojavila v državah članicah Evropske unije, ki so svoj trg popolno odprle, zato bomo pogledali, kakšno je stanje na trgu poštne storitve v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Švedskem. Preverili bomo tudi trditev, da je v Sloveniji na trgu poštne pošiljke konkurenca že prisotna, vendar se mora prava konkurenca šele vzpostaviti.

Podatki kažejo, da poštne prihodki znašajo okoli 1 % bruto domačega proizvoda Evropske unije, od poštne sektorja je neposredno odvisnih okoli 1,6 milijona delovnih mest, z njo tesno povezanih pa celo več kot 5 milijonov delovnih mest. Na leto se v Evropi odpošlje 135 milijard poštne pošiljke, skupni letni promet ponudnikov poštne storitve pa znaša okoli 90 milijard evrov (Prezelj, 2009, str. 11).

Pomen trga poštne storitve za gospodarstvo Evropske unije je trojen (Karner, 2002, str. 19):

- poštne storitve so ključna infrastrukturna dejavnost, saj se trg poštne storitve nahaja na stičišču treh trgov, ki so pomembni za evropsko gospodarstvo. Ti trgi so večinoma že odprti za konkurenco in se zaradi naraščajočega povpraševanja ter tehnoloških sprememb naglo razvijajo;
- trg poštne storitve je ključni element vzpostavitve in učinkovitega delovanja notranjega trga. Če trg poštne storitve ne deluje učinkovito, to onemogoča optimalen pretok blaga in storitve med državami članicami, kar negativno učinkuje na gospodarsko rast in delovna mesta;
- visok socialni pomen poštne sektorja, zlasti za raven zaposlenosti v Evropski uniji.

Evropski trg hitre dostave pošiljk je v minulih letih razburkala postopna liberalizacija poštne storitve, ki naj bi se v prihodnjih letih še okrepila. Po delni sprostitvi trga poštne storitve v Evropski uniji so zasebna podjetja na račun nacionalnih ponudnikov poštne storitve hitro osvojila pretežni delež mednarodnega trga hitre dostave pošiljk. Z nadaljnjo liberalizacijo tega trga se bo ta trend še okrepil, saj bo zlasti majhnim ponudnikom na razpolago možnost, da se umestijo v tržne niše, ki jim do sedaj zaradi monopolnega položaja pošte niso bile dostopne. Tudi same pošte, ki so že danes izgubile monopol na skoraj vseh področjih dostave, razen pisemske, se na to pripravljajo in si poskušajo utrditi položaj na hitro spreminjajočem se trgu (Karner, 2002, str. 28).

Na trgu poštnih pošilk je konkurenca prisotna, vendar se še vedno razvija počasi, pri čemer se mora prava konkurenca šele vzpostaviti. Čeprav so tržni deleži konkurentov vse večji, ostajajo na nizki ravni celo v državah članicah, ki so popolnoma liberalizirale svoje trge poštnih storitev. V Španiji, na Švedskem, v Nemčiji in na Nizozemskem je konkurenca v zvezi s storitvami od sprejema do vročitve bolj razvita kot konkurenca v zvezi z običajnimi storitvami. Predvideni tržni deleži konkurentov v teh državah članicah v letu 2007 znašajo od približno 8 % v Španiji do 9 % na Švedskem, 10 % v Nemčiji in 14 % na Nizozemskem. V nekaterih novih državah članicah, to je v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji in Romuniji, se konkurenca v zvezi s storitvami od sprejetja do vročitve razvija. V večini držav članic, razen nekaterih izjem, ostaja vrednost tržnih deležev konkurentov nižja od 2 % (Komisija Evropskih skupnosti, 2008, str. 6).

Indikatorji strukture trga kažejo, da se konkurenca vzpostavlja počasi, tam, kjer so bili v zadnjih letih narejeni pozitivni premiki, pa je tržni delež prevladujočega ponudnika še razmeroma visok. Kakor izhaja iz teorije, naj bi se struktura trgov z liberalizacijo spremenila. Z njihovim odpiranjem konkurenci se množijo novi vstopi v panogo, število podjetij na trgu se povečuje, tržni delež prevladujočega ponudnika pa se zmanjšuje (Kmet Zupančič in Povšnar, 2007, str. 41).

Razlog za splošno počasen razvoj konkurence so lahko pravne ovire, kot so rezervirana področja, ki v večini držav članic še vedno predstavljajo večino količine pošte. Ker ima ekonomija obsega v poštnih dejavnostih pomembno vlogo, je doseganje zadostne količine pošte zaradi rezervacije storitev za tradicionalne ponudnike poštnih storitev težje za nove ponudnike, ki bi lahko ekonomijo obsega izkoristili le ob zadostni količini teh storitev, s čimer bi uspešno konkurirali na trgu poštnih storitev. Poleg rezerviranega področja in že navedenih dodatnih pravnih ovir, kot so oprostitve plačila davka na dodano vrednost za nekatere ponudnike poštnih storitev, dostop do nabiralnikov ali drugih elementov poštna infrastrukture, ter postopka odobritve in izdaje dovoljenja lahko razvoj konkurence ovirajo tudi strateške ovire. Razlog za strateške ovire so zlasti zlorabe prevladujočega položaja na trgu, kot so na primer ekskluzivne pogodbe, cenovna diskriminacija, nagrade za zvestobo in učinki izključevanja pri vezanih ter paketnih prodajah.

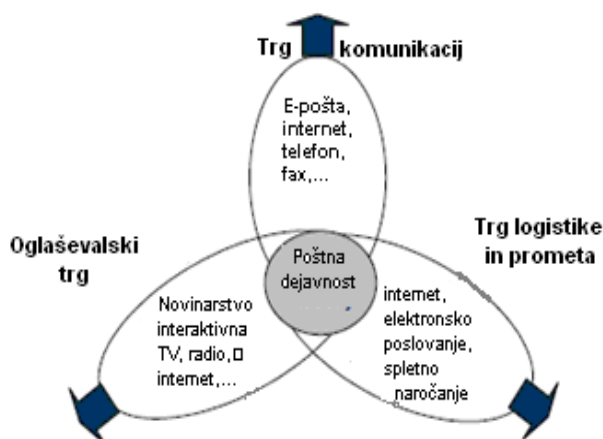
Pričakuje se, da bo rast v državah članicah z manj razvitim poštnim trgom še naprej znatno večja, ker imajo izrazit potencial rasti, ki je povezan zlasti z direktno pošto. V državah članicah z razvitim poštnim trgom so razmere drugačne. Nekatero od držav članic lahko še vedno dosežejo zmerno stopnjo rasti, medtem ko so se države članice, kot sta Velika Britanija in Nizozemska, že soočile z manjšimi količinami naslovljene pošte v zadnjih letih.

6.1 SPREMEMBE IN RAZVOJ TRGA POŠTNIH STORITEV

Trg poštnih storitev predstavlja ključno infrastrukturno podlago za komercialne, državne, intelektualne in socialne aktivnosti na ravni Evropske unije. Nahaja se na stičišču treh trgov, ki so za evropsko gospodarstvo ključnega pomena: trg komunikacij, trg oglaševanja

in trg prometa in logistike (slika 8). Ker je trg poštних storitev pogoj za komuniciranje in trgovanje, ima zaradi tega pomembno vlogo v integracijskem procesu, zato mora upoštevati tudi sosednje trge, ki so popolnoma odprti za konkurenco, in se razvijati skladno z bistvenimi spremembami, ki se odvijajo na teh trgih, saj sicer trg ne bo sledil napredku.

Slika 8: Strateško pozicioniranje trga poštних storitev



Vir: Ecorys (2005, str. 58).

Trg poštних storitev se razvija zelo hitro, kar je na eni strani rezultat pritiska, ki izvira znotraj sektorja poštних storitev, na drugi strani pa nanj vplivajo nove tehnologije in oblike komuniciranja, kot so elektronske komunikacije, trženje in logistika, ki so v določeni meri že vzrok za konkurenčno obnašanje na trgu.

Na trgu poštних storitev je tudi veliko gonil za spremembe, med katerimi so najpomembnejše povpraševanje in spreminjajoče se potrebe uporabnikov, organizacijske spremembe, odpiranje trga, avtomatizacija ter uvajanje novih tehnologij. Ponudniki poštних storitev so se na spremembe odzvali tako, da so svojo učinkovitost izboljšali s prestrukturiranjem svojih dejavnosti, kar je omogočilo večjo kakovost storitev in oblikovanje novih proizvodov ter storitev. Ker se ponudniki poštних storitev soočajo z vedno večjo konkurenco novih ponudnikov in z ostro konkurenco elektronskih komunikacijskih sredstev, morajo svoje dejavnosti prilagoditi potrebam strank in izboljšati učinkovitost svojih storitev.

6.1.1 SPREMEMBE TRGA POŠTNIH STORITEV

Evropski trg poštних storitev je zaradi razvoja, ki so ga sprožili tehnični napredek, deregulacija in posledično večja konkurenčnost, v zadnjih letih doživeli korenite spremembe. Pojavile so se številne nove tehnologije, ki so omogočale izboljšanje

poslovanja in učinkovitejši prenos pošiljk, izreden vpliv na spremembe na trgu poštnih storitev pa so imele tudi vse tri poštno direktive.

Večje spremembe na trgu poštnih storitev v zadnjih desetih letih so (WIK, 2006, str. 1–2):

- v skoraj vseh državah članicah so tradicionalno poštno upravljanje zamenjali izvajalci univerzalne poštno storitve, ki so bolj tržno naravnani in usmerjeni k zadovoljevanju potreb končnih uporabnikov. Izvajalcem univerzalne poštno storitve konkurirajo novi izvajalci na področju storitev paketne in hitre dostave, v urbanih naseljih pa tudi na področju pisemske dostave, kar je posledica vse večje liberalizacije;
- privatizacija tradicionalnih ponudnikov poštnih storitev je omogočila napredek in večjo komercializacijo poštnega poslovanja;
- intenzivno se je povečalo odpiranje trga poštnih storitev, vendar vstop konkurence ne poteka brez zapletov, saj obstajajo primeri izkoriščanja monopolnega položaja s strani izvajalcev univerzalne poštno storitve;
- vloga prenosa pisemskih pošiljk prehaja iz dvosmernega dopisovanja v enosmerno oglaševanje in informiranje končnih uporabnikov;
- zaradi tehnološkega razvoja je prišlo do sprememb v samem poštnem procesu, in sicer v smislu prehoda iz klasičnega poštnega procesa, ki zajema sprejem, usmerjanje, prevoz in dostavo, do sodobnega poštnega procesa, ki temelji na informacijski tehnologiji, telekomunikacijah, prenosu podatkov z visoko hitrostjo in avtomatizacijo. Posledično zaradi tehnološkega razvoja prihaja do brisanja mej med poštnimi in drugimi storitvami;
- povečala se je kakovost in zanesljivost prenosa univerzalnih poštnih pošiljk, in to predvsem v novih državah članicah Evropske unije. Povečalo pa se je tudi število poštnih poslovalnic, kar pomeni povečano število vstopnih točk za končne uporabnike in s tem uporabnikom prijazen dostop do univerzalne poštno storitve.

6.1.2 RAZVOJ TRGA POŠTNIH STORITEV

Evropski trg poštnih storitev se je začel bistveno razvijati z uveljavitvijo prve poštno direktive leta 1997. Razvoj, ki je v naslednjih letih sledil na evropskem trgu poštnih storitev, lahko povzamemo v naslednjih točkah (ITA in WIK, 2009a, str. xvi–xxix):

- Gospodarska rast ni več glavno vodilo za povečanje obsega pisemskih pošiljk.

Rast na trgu pisemskih pošiljk zaostaja za splošno gospodarsko rastjo v Evropski uniji. Med leti 1998 in 2007 se je obseg notranjega pisemskega prometa v Evropski uniji za malenkost povečal, in sicer v povprečju za 0,4 % na leto. Stopnje rasti so se med leti 2002 in 2007 med državami članicami Evropske unije precej razlikovale. Povprečna stopnja rasti obsega pisemskih pošiljk je bila najvišja v vzhodnih državah članicah

(2,2 %), sledijo južne države članice (1,1 %), medtem ko je obseg pisemskih pošilk v zahodnih državah članicah celo stagniral (0,2 %). Kljub temu pa se je celoten obseg pisemskega prometa povečal precej manj kot celotna gospodarska rast v Evropski uniji.

- Nastajajoče elektronske alternative in povečana stroškovna ozaveščenost velikih pošiljateljcev so vplivale na uporabo korespondence.

Elektronske alternative fizični pisemski dostavi so vplivale na pisemsko poslovanje, in to zlasti na področju zasebne korespondence in na področju poslovnega dopisovanja. Poleg tega sta tehnološki napredek v poštni proizvodnji in povečana stroškovna ozaveščenost velikih pisemskih pošiljateljcev spremenila način pošiljanja pisem. Veliki pošiljatelji tako pogosteje iščejo možnosti za znižanje stroškov, in sicer predvsem z uporabo gospodarnejših storitev ali z zmanjšanjem frekvence pošiljanja pošte.

- V številnih državah članicah se je povečal obseg direktne pošte.

Uporaba direktne pošte v oglaševalske namene se razlikuje med državami članicami. V zahodnih državah članicah znaša med 60 in 80 pošilkami direktne pošte na prebivalca, v južnih državah članicah znaša med 20 in 30 pošilkami na prebivalca, medtem ko v vzhodnih državah članicah znaša manj kot 10 pošilk direktne pošte na prebivalca.

- V mnogih državah članicah se je zmanjšala dostava publikacij s strani nacionalnih izvajalcev poštnih storitev.

V številnih državah članicah se je dostava publikacij, ki jih dostavijo nacionalni izvajalci poštnih storitev, zmanjšala, delno zaradi upada povpraševanja po naročniških izvodih časopisov in revij ter delno zaradi vstopa na trg alternativnih izvajalcev na področju dostave.

- V državah članicah, ki so odprle svoje trge pisemskih pošilk, se vzpostavlja konkurenca.

V zadnjem desetletju so v državah članicah, ki so v celoti ali bistveno odprle svoje trge pisemskih pošilk (Nemčija, Nizozemska, Španija in Švedska), konkurenčni ponudniki poštnih storitev dosegli 8–12 % tržnega deleža glede na obseg prenesenih pisemskih pošilk.

- V zadnjem desetletju se je bistveno spremenilo cenovno načrtovanje in ponudba storitev.

Na začetku devetdesetih so prvotni ponudniki poštnih storitev nudili omejen obseg standardnih poštnih storitev in malo razlikovanja med skupinami uporabnikov. Nudili so količinski popust, niso pa nudili sofisticiranih, končnim uporabnikom prilagojenih storitev. Danes prvotni ponudniki poštnih storitev ponujajo bolj sofisticirane storitve za velike poslovne uporabnike, medtem ko so osnovne storitve na voljo širši javnosti. Rečemo lahko, da so se skozi čas bistveno spremenile značilnosti osnovnih poštnih storitev, ki so na voljo posameznikom. V večini držav članic so pri pisemskih pošilkah začeli ponujati storitev dobav naslednjega dne, izboljšal se je čas dostave pisemskih pošilk, cene pa so ostale na dostopni ravni.

- Osnovne poštno storitve so za potrošnike cenovno dostopne.

- Poslovni odjemalci so deležni cenovnih popustov in širše ponudbe storitev.

Nacionalni ponudniki poštnih storitev so razširili svojo ponudbo storitev za poslovne uporabnike tako s široko paleto izdelkov kot tudi z oblikovanjem cenovno privlačnih modelov. Vendar se število poslovnih uporabnikov, ki so bili deležni navedenih koristi, razlikuje med državami članicami, kar je odvisno predvsem od trenutnih ponudb storitev nacionalnih ponudnikov poštnih storitev in stopnje konkurence v posamezni državi članici.

- Uporabniki poštnih storitev so zaradi izboljšav pridobili na kakovosti storitev.

Raziskave o zadovoljstvu uporabnikov so pokazale, da je zanesljivost najbolj pomembna značilnost pri zagotavljanju poštnih storitev. V zadnjem desetletju so bile vse stranke, tako fizične kot poslovne, deležne večje zanesljivosti storitev in učinkovitosti prenosnega časa, saj se je v večini držav članic izboljšal čas prenosa v enem delovnem dnevu, bistveno pa se je izboljšal tudi čas čezmejnega prenosa.

- V številnih državah članicah se je zmanjšalo število poštnih okenc.

V zadnjem desetletju se je zaradi želje po večji privlačnosti za stranke in povečani stroškovni učinkovitosti maloprodajne mreže bistveno spremenil videz pošt. Leta 1998 so nacionalni ponudniki poštnih storitev upravljali z več kot 106.000 prodajnimi mesti (EU-25), leta 2007 je število znašalo le še 96.000, kar kaže na spremembe v obnašanju potrošnikov in reorganizacijo poštnih omrežij zaradi večje učinkovitosti.

- Mnogi nacionalni ponudniki poštnih storitev so izboljšali svojo učinkovitost in dobičkonosnost.

Tehnološki napredek je vplival na vse elemente pisemskih operacij. Tako so številni nacionalni ponudniki poštnih storitev zlasti v zahodnih državah članicah izkoristili tehnične možnosti za optimizacijo poštno logistike z uporabo naprav za razvrščanje, z omejitvijo števila sortirnih centrov, prestrukturiranjem dostavnih poti in uporabo franšiznih poštnih prodajnih mest. Nacionalni ponudniki poštnih storitev iz vzhodnih držav članic so še vedno v postopku ali na začetku posodabljanja svojega poslovanja, vendar so dosežanja prizadevanja že povečala dobičkonosnost številnih nacionalnih ponudnikov poštnih storitev.

- Stopnja rasti na trgu paketne in hitre dostave pošiljk presega rast bruto domačega proizvoda EU-27.

Trg paketne in hitre dostave pošiljk je v zadnjem desetletju doživel hiter razvoj ter dosegel veliko stopnjo rasti, kar je v veliki meri posledica liberalizacije trga poštnih storitev v državah članicah Evropske unije. Leta 1998 je stopnja rasti na trgu paketne in hitre dostave pošiljk znašala 0,27 % bruto domačega proizvoda EU-27, leta 2008 pa se je povečala na 0,34 % bruto domačega proizvoda EU-27.

- Povečalo se je povpraševanje uporabnikov po večji izbiri storitev paketne in hitre dostave pošiljk.

Povpraševanje uporabnikov se je v obdobju 1998–2008 močno povečalo. Izvajanje proste trgovine z blagom, trend globalizacije in proizvodnja ravno ob pravem času so privedli do zahtev po hitrejših ter zanesljivejših poštnih storitvah.

- Konkurenčno okolje na trgu paketne in hitre dostave pošiljk se je spremenilo. Čeprav je bil trg paketne in hitre dostave pošiljk konkurenčen že leta 1997, se je značaj konkurenčnega okolja v zadnjih desetih letih spremenil. Bistveno se je spremenila struktura trga paketne dostave pošiljk, in to predvsem na področju med poslovnimi uporabniki, kar je v veliki meri posledica konsolidacije trga v obliki združitvev in prevzemov s strani velikih nacionalnih ponudnikov poštnih storitev.

- Razširila se je ponudba storitev za uporabnike paketne in hitre dostave pošiljk. V poznih devetdesetih se je ponudba paketne in hitre dostave pošiljk vidno razlikovala. V primerjavi s počasnejšimi in cenejšimi storitvami paketne dostave pošiljk, ki jih ponujajo njihovi ponudniki, so hitre družbe nudile visokokakovostne izdelke z veliko hitrejšimi storitvami. Osredotočile so se na prenos dokumentov, lažjih paketov in na storitve z dodano vrednostjo (npr. sledenje, ad hoc prevzemi, dostava čez noč, zavarovanje itd.). V nasprotju s tem so se ponudniki storitev paketne dostave pošiljk osredotočili na pakete do teže 30 kg in ponudbo cenejših alternativnih storitev brez dodane vrednosti. V zadnjih desetih letih so tudi ponudniki storitev paketnih dostav pošiljk odkrili priložnosti konkuriranja na trgu hitre dostave pošiljk, in sicer predvsem z vlaganjem v svoja omrežja. S tem so razširili nabor storitev na področju hitre dostave pošiljk in ohranili cenovno ugodnost z ohranjanjem svojih operativnih stroškov omrežja na nizki ravni.

Druga sprememba v zadnjih letih je bila sprememba na področju uporabnikov in geografske pokritosti. Medtem ko izvajalci storitev hitre dostave pošiljk svoje storitve zagotavljajo vsem segmentom strank na nacionalnih in tudi mednarodnih trgih, izvajalci storitev paketne dostave pošiljk svoje storitve nudijo zgolj na nacionalnem trgu in segmentu poslovnih uporabnikov.

- Tehnološki napredek je izboljšal kakovost storitev paketne in hitre dostave pošiljk. Najpomembnejša tehnološka inovacija na trgu je bil sistem »sledenja in določanja položaja« storitev, namenjenih končnim uporabnikom. Sposobnost sledenja, določanja fizične lokacije in statusa pošiljk je sedaj del standardnega dela storitev za stranke, ki jih ponujajo vsi izvajalci paketne in hitre dostave pošiljk.

- Dinamična rast elektronskega poslovanja ustvarja več poslovanja zlasti na področju paketne dostave pošiljk med poslovnimi in zasebnimi uporabniki. Elektronsko poslovanje je glavna gonilna sila za rast trga paketne in hitre dostave pošiljk, saj ustvarja dodatne pakete in pakete za fizično distribucijo.

6.1.3 NADALJNI RAZVOJ TRGA POŠTNIH STORITEV

Nadaljnji razvoj trga poštних storitev bo v veliki meri odvisen od trajanja svetovne gospodarske krize in okrepanja gospodarstva, strukturnih sprememb na trgu, liberalizacije ter regulacije trga. Pričakovanja glede nadaljnjega razvoja trga poštних storitev so predstavljena v nadaljevanju (ITA in WIK, 2009a, str. xxxii–xxxiii):

- Svetovna gospodarska kriza in strukturne spremembe na področju komunikacij bodo vplivale na prihodnjo vlogo pisemskih pošilk.

Nedavna gospodarska kriza je bistveno vplivala na zmanjšanje obsega poštних pošilk, in sicer predvsem zaradi nižje rasti izvoza ter investicij, nižje rasti končne domače potrošnje ter zaradi skromnejše rasti zasebne potrošnje. Zaradi zmanjšanja sredstev, namenjenih trženju, sta neposredno prizadeta tudi direktna pošta in nenaslovljeno oglaševanje podjetij ter organizacij. Gospodarska kriza tako vodi v znižanje stroškov za poštne storitve in povečuje privlačnost elektronskega načina dostave.

V prihodnosti se bo vloga večkanalne dostave poštних pošilk še povečala. Prejemnik bo imel možnost izbire med fizičnim sprejetjem poštne pošiljke ali sprejetjem v elektronski obliki prek elektronskega poštnega nabiralnika. Vendar pa bo hitrost razvoja odvisna predvsem od sprejetja tovrstnega načina poslovanja s strani končnih uporabnikov. Ključni gonilni sili za prodor alternativnih elektronskih rešitev sta tehnološka odprtost družbe (zanesljivost in zaščita podatkov, možne dodane vrednosti oziroma značilnosti storitev) in varni elektronski poštni nabiralniki.

- Zaradi vpliva svetovne krize bo naslednjih nekaj let zahtevnih za vse udeležence na trgu paketne in hitre dostave pošilk.

Zaradi vpliva svetovne recesije so se količine in prihodki ponudnikov poštних storitev močno znižali tudi na trgu paketne ter hitre dostave pošilk. Ta upad je izničil prejšnjo stopnjo rasti, potrebno pa bo daljše obdobje okrepanja, preden se bodo prvotne ravni ponovno vzpostavile. Ena od posledic sedanje recesije je, da se stranke iz varčevalnih razlogov odločajo za prehod od storitev hitre poštne dostave k standardiziranim poštnim storitvam. Na srednji in dolgi rok se na trgu paketne in hitre dostave pošilk pričakuje rast in obstoj manjšega števila večjih ponudnikov, ki bodo delovali na evropski in svetovni ravni. Zaradi pritiska na znižanje stroškov se bodo ponudniki poštних storitev bolj osredotočili na svojo ključno dejavnost in ohranjanje tržnega deleža.

- Konkurenca na trgu pisemskih pošilk se bo še naprej razvija počasi, vendar bo veliko odvisno od tega, kako bo tretja poštna direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo.

Konkurenca se je opazno pojavila v državah članicah, ki so bodisi odprle znaten segment trga pisemskih pošilk bodisi v celoti odprle trg (Nemčija, Švedska, Nizozemska, Španija). V času priprav na popolno odprtje evropskega trga poštних storitev v letu 2011 lahko na tem trgu pričakujemo nadaljnji razvoj konkurence. Vendar zaradi dejstva, da tudi prvotni poštni operaterji z uporabo konkurenčni ukrepov, kot so novi izdelki in privlačnejše cene

za poslovne uporabnike, vedno bolj sledijo konkurenci, ne pričakujemo velike rasti tržnih deležev alternativnih ponudnikov poštnih storitev.

V državah članicah, ki še niso odprle privlačnih segmentov trga poštnih storitev, ne pričakujemo razvoja konkurence pred popolnim odprtjem trga. Konkurenca se bo z odprtjem trga povečala, vendar je naravo in stopnjo konkurence v tej fazi težko napovedati. Razvoj konkurence po popolnem odprtju trga poštnih storitev bo odvisen predvsem od privlačnosti nacionalnega trga poštnih storitev, konkurenčnosti prvotnih ponudnikov poštnih storitev, regulacijskega okolja, predpisov o davku na dodano vrednost, finančnih omejitev ponudnikov poštnih storitev in sprememb v obnašanju končnih uporabnikov. Veliko pa bo odvisno tudi od tega, kako bo tretja poštna direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo in rešene ovire, kot sta neenaka uporaba predpisov o davku na dodano vrednost in regulacija univerzalne poštne storitve.

- Spremembe v povpraševanju bodo spodbudile razpravo o prihodnosti univerzalne poštne storitve.

Občutno zmanjšanje obsega pisemskih pošiljk na nacionalnem trgu poštnih storitev vpliva na donosnost ponudnikov poštnih storitev, zato pričakujemo, da bodo nacionalni ponudniki še naprej igrali pomembno vlogo pri zagotavljanju nacionalnih poštnih storitev. Ker bodo novi izzivi predstavljali dodaten pritisk na stroške zagotavljanja poštnih storitev, bo za ponudnike poštnih storitev zelo pomembno vprašanje zagotavljanja univerzalne poštne storitve, pogostosti dostave, dostopnosti, hitrosti dostave in financiranja univerzalne poštne storitve. Posledično morajo biti države članice dobro obveščene o spremembah potreb uporabnikov glede poštnih storitev, saj bodo le tako lahko te informacije uporabile kot merilo za prihodnje oblike obveznosti univerzalne poštne storitve.

6.1.3.1 Priporočila za nadaljnji razvoj trga poštnih storitev

Pretekle izkušnje so pokazale, da so zanesljive poštne storitve, učinkovita poštna dejavnost in konkurenčni, h kupcu usmerjeni ponudniki poštnih storitev skupaj z ustrežno regulacijo univerzalne poštne storitve ključni dejavniki za ohranjanje vloge poštnih storitev na širšem trgu komunikacij, oglaševanja in logistike ter prometa.

Za ohranjanje oziroma okrepitev vloge trga poštnih storitev je treba upoštevati naslednja priporočila (ITA in WIK, 2009a, str. xxxiv–xxxv):

- v prihodnosti bo zagotavljanje posameznih delov univerzalne poštne storitve lahko podvrženo pritiskom zaradi upada obsega pisemskih pošiljk. Varovanje osnovne poštne storitve za pošiljatelje in prejemnike mora biti zato še naprej predmet regulacije;
- države članice morajo skrbno spremljati povpraševanje po pisemskih pošiljkah in potrebe uporabnikov poštnih storitev. Pridobljene informacije je treba uporabiti kot

osrednje merilo za prihodnji razvoj univerzalne poštne storitve in zagotovitev ustreznih obveznosti;

- da bi izboljšali zanesljivost zagotavljanja poštних storitev, morajo nacionalni ponudniki poštних storitev dokončati svoje procese modernizacije in reorganizacije;
- konkurenca na trgu pisemskih pošilk lahko spodbudi krepitev položaja storitev pisemskih pošilk znotraj širšega trga komunikacij. Poleg tega pomeni konkurenca pomembno protiutež pretiranim varčevalnim ukrepom v obliki zniževanja stroškov in zmanjševanju storitev ter povišanju cen s strani nacionalnih ponudnikov poštних storitev. Ob upoštevanju tega bi morale države članice sprejeti konkurenco kot priložnost za prihodnji razvoj trga poštних storitev. Dokler na trgu ni učinkovite konkurence, bi morale potrebe uporabnikov poštних storitev predstavljati ključno merilo za regulatorne odločitve na področjih, kjer konkurenca ne dosega želenih rezultatov;
- treba je zagotoviti nediskriminatoren dostop do posebnih tarif, ki jih ponujajo tradicionalni ponudniki poštних storitev;
- treba je nadaljevati s prizadevanji, da se dosežejo enaki konkurenčni pogoji na trgu pisemskih in paketnih pošilk, zlasti v zvezi z uporabo predpisov o davku na dodano vrednost v poštnem sektorju;
- države članice morajo zagotoviti, da tradicionalni ponudniki poštних storitev ravnajo v skladu s konkurenčnimi pravili. Zloraba prevladujočega položaja lahko predstavlja resno oviro za razvoj in obstoj konkurence na trgu pisemskih pošilk ter z njimi povezanih trgov, zato je treba dosledno uporabljati konkurenčna pravila;
- za prilagoditev zakonodaje na področju poštних storitev, skladno z razvojem trga in potrebami širše javnosti, je potrebno dosledno zbiranje statističnih podatkov o razvoju trga, zagotavljanju univerzalne poštne storitve, povpraševanju in zadovoljstvu potrošnikov. Zaradi teh razlogov je treba okrepiti prizadevanja glede vzpostavitve skupnih standardov za podatke o poštних storitvah znotraj Evropske unije.

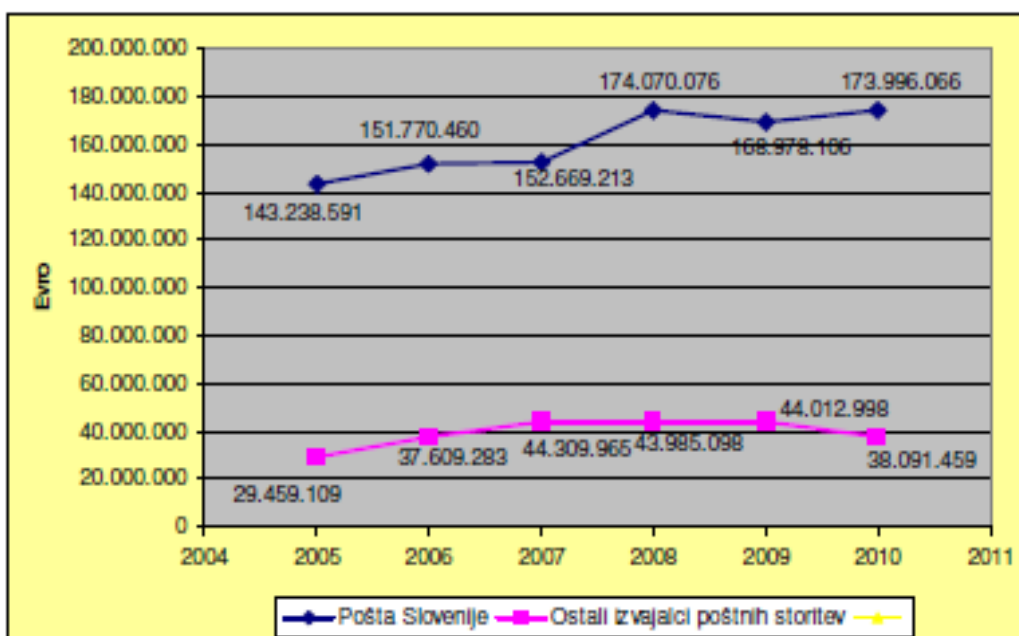
6.2 STANJE NA TRGU POŠTNIH STORITEV V SLOVENIJI

V Sloveniji je poštni sektor na dan 31. 12. 2010 za izvajanje poštних storitev, zaposloval 6.220 oseb, kar predstavlja dobrih 1,3 % vseh zaposlenih v državi. Delež zaposlenih je v poštni dejavnosti glede na vse zaposlene v dejavnosti informacijske in komunikacijske dejavnosti znašal 35 %.

V letu 2010 so izvajalci poštних storitev ustvarili 212.087.525 evrov prihodkov iz naslova izvajanja poštних dejavnosti, kar je približno za 0,4 % manj kot v letu 2009. Na ravni celotnih prihodkov v Sloveniji predstavlja delež prihodkov iz poštne dejavnosti v letu 2010 0,28 %, kar je nekoliko manj kot leta 2009, ko je delež znašal 0,3 %.

Prihodki Pošte Slovenije iz naslova izvajanja poštних storitev so v letu 2010 znašali 173.996.066 evrov, kar predstavlja približno 3-odstotno rast v primerjavi z letom 2009. Prihodki drugih izvajalcev poštних storitev so se v letu 2010 zmanjšali za 13,5 % in so znašali 38.091.459 evrov. Trend zmanjševanja prihodkov iz naslova izvajanja poštних dejavnosti se od leta 2008 dalje nadaljuje, saj je v letu 2009 padec prihodkov znašal 4 %, v letu 2008 pa kar 14 %. V letu 2009 je bil padec dohodkov posledica nižjih prihodkov Pošte Slovenije, v letu 2010 pa posledica nižjih prihodkov drugih izvajalcev poštних storitev, ki so beležili kar 14-odstotni padec prihodkov (slika 9).

Slika 9: Prihodki Pošte Slovenije in ostalih izvajalcev poštних storitev

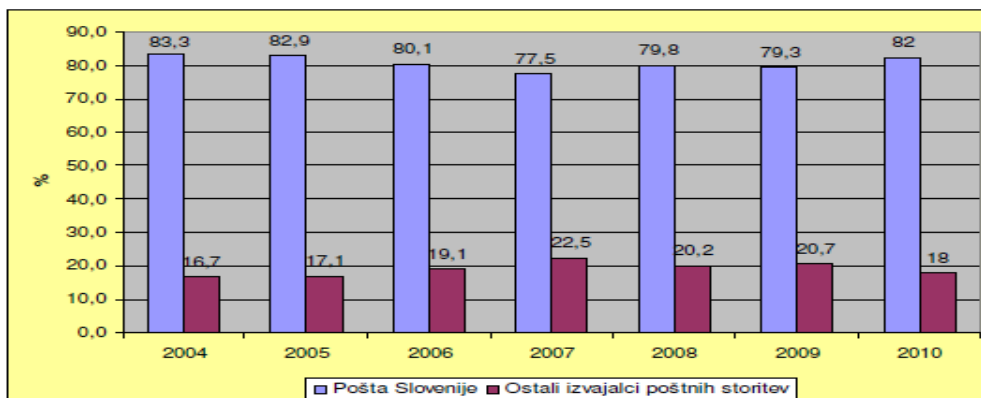


Vir: APEK (2011 c, str. 6).

V poštni dejavnosti ima vodilni položaj Pošta Slovenije, saj je v letu 2010 delež Pošte Slovenije glede na prihodek ostalih izvajalcev poštних storitev znašal 82 % in se je glede na leto 2009 celo povečal za 0,7 %.

Iz slike 10 je razvidno, da je Pošta Slovenije vsa leta ohranjala visok delež glede na prihodek v primerjavi z ostalimi izvajalci poštних storitev. Pri primerjavi deležev prihodkov Pošte Slovenije in drugih izvajalcev lahko ugotovimo, da se je razlika v deležih do leta 2007 zmanjševala, nato pa je opazen nasproten trend; še najbolj opazen je v zadnjem letu, in sicer za skoraj 3 %.

Slika 10: Delež Pošte Slovenije glede na prihodek ostalih izvajalcev poštne storitve (2004-2010)



Vir: APEK (2011 c, str. 6).

▪ Poštno omrežje

Gostota poštnega omrežja se meri s številom km² na posamezno pošto enoto in pove, kolikšen del teritorija posamezne države pokriva ena pošta enota. Tipični kazalci gostote poštnega omrežja, ki so število km², prebivalcev in gospodinjstev na enoto javnega poštnega omrežja, so se nekoliko spremenili, ker gostoto poštnega omrežja računamo na osnovi stalnih pošt, v preteklem letu pa se je računalo na podlagi vseh organizacijskih enot.

V letu 2010 je enota poštnega omrežja pokrivala povprečno 38,4 km², 1.402 gospodinjstva oziroma 3.881 prebivalcev (PS, 2011 a, str. 47).

Konec leta 2010 je bilo v Sloveniji 528 stalnih pošt, kar je nekoliko manj kot v letu 2009, ko je bilo 530 stalnih pošt. V letu 2009 je tako enota poštnega omrežja pokrivala povprečno 38,3 km², 1.387 gospodinjstev oziroma 3.853 prebivalcev (tabela 13).

Tabela 13: Gostota poštnega omrežja v Sloveniji v letih 2008 in 2009

Kazalci primerjave	31. 12. 2008		31. 12. 2009	
	Število	Na org. enoto (558)	Število	Na stalno pošto (530)
Površina v km ²	20.273	36,3 km ²	20.273	38,3 km ²
Prebivalci	2.039.399	3.654,8 preb.	2.042.335	3.853,5 preb.
Gospodinjstva	728.801	1.306,1 gosp.	735.188	1.387,1 gosp.

Vir: Smetiško (2010, str. 9).

Glede poštnega omrežja Pošte Slovenije je opazno povečanje števila premičnih pošt, kar je po navedbah Pošte Slovenije posledica priprav na prihajajočo liberalizacijo trga poštne storitve.

storitev v Sloveniji in Strateškega razvojnega programa Pošte Slovenije, ki slovensko poštno omrežje v primerjavi z ostalimi članicami Evropske unije označuje kot gosto (Apek, 2010 a, str. 74).

Konec leta 2010 je imela Pošta Slovenije v svojem omrežju poleg kontaktnih točk še 2.799 poštних nabiralnikov, 1.912 izpostavljenih predalčnikov in 17.749 poštних predalov. V letu 2010 se je število poštних nabiralnikov zmanjšalo za 9, število izpostavljenih predalčnikov pa za skoraj 3.000, saj jih je morala Pošta Slovenije ukiniti v skladu s spremenjenimi kriteriji vročanja prek izpostavljenih predalčnikov, ki jih je Agencija za pošto in elektronske komunikacije uredila v Splošnem aktu o izjemah pri izvajanju univerzalne poštne storitve.

▪ Poštne storitve

Stanje na trgu pisemskih pošiljk:

- slovenski trg pisemskih pošiljk je ves čas rasel, v glavnem zaradi segmenta direktne pošte, in dosegel raven večine zahodnoevropskih držav članic;
- potencialna prihodnja rast trga pisemskih pošiljk je omejena zaradi gospodarske krize in že dosežene visoke stopnje obsega pisemskih pošiljk;
- nove elektronske alternative do sedaj še niso bistveno vplivale na razvoj trga pisemskih pošiljk, saj je obseg notranjega pisemskega prometa vsa leta rasel – skupna letna stopnja rasti je znašala 2,9 %;
- korespondenca se je povečala in je dosegla visoko raven, gledano v smislu pošiljke na prebivalca;
- na slovenskem trgu pisemskih pošiljk se v notranjem prometu konkurenca do sedaj še ni vzpostavila, liberaliziran pa je pisemski segment direktne pošte in mednarodne odhodne pošte;
- nacionalni ponudnik Pošta Slovenije ima pomemben položaj na trgu tudi na področju distribucije nenaslovljenega oglaševanja in dostave publikacij (tabela 14).

Tabela 14: Trg pisemskih pošiljk v Sloveniji

Segment pisemskih pošiljk	Pošiljka na prebivalca (2007)	Skupna letna stopnja rasti (2002–2007)	Stopnja Konkurence
Notranji pisemski promet	206	2,7 %	Ni/se vzpostavlja
* pisma	n. p.	n. p.	
** korespondenca	162	1,4 %	Ni
** direktna pošta	44	7,3 %	Ni/se vzpostavlja
* publikacije	n. p.	n. p.	Ni podatka
Nenaslovljeno oglaševanje	291	20,8 %	Se vzpostavlja/precejšnja
Mednarodna promet	4	1,5 %	Ni

Vir: povzeto po ITA in WIK (2009, str. 135–139).

Stanje na trgu paketne in hitre dostave pošiljk:

- skupna letna stopnja rasti je 17-odstotna;
- število prenesenih dokumentov in paketnih pošilk v notranjem ter mednarodnem prometu se povečuje, še posebej število paketnih pošilk v mednarodnem prometu;
- nacionalni ponudnik poštних storitev Pošta Slovenije ima še vedno prevladujoč položaj na trgu, vendar se sooča z vse večjo konkurenco, ki je prepoznala priložnosti rastočega trga.

Ker je obseg poštних storitev Pošte Slovenije bistveno drugačen od storitev drugih izvajalcev poštних storitev, je primerjavo možno izvesti le pri storitvah poslovni paket in hitra pošta, ki jih izvaja Pošta Slovenije, ter kurirskimi, ekspresnimi in paketnimi storitvami oziroma KEP storitvami, ki jih izvajajo drugi izvajalci poštних storitev. V letu 2010 je imela Pošta Slovenije glede na druge izvajalce poštних storitev pri prenosu paketov z dodano vrednostjo oziroma pri poslovnem paketu v notranjem poštnem prometu 93,8-odstotni delež, medtem ko je imela pri prenosu paketov v mednarodnem poštnem prometu v prispetju le 3,7-odstotni delež.

Storitev Pošte Slovenije hitra pošta lahko primerjamo s storitvijo KEP prenosa dokumentov v notranjem poštnem prometu drugih izvajalcev poštних storitev. V letu 2010 je imela Pošta Slovenije na tem segmentu trga poštних storitev 66,8-odstotni delež, kar je približno 22,6 % manj kot leta 2009, medtem ko je imela Pošta Slovenije na tem segmentu trga poštних storitev v mednarodnem poštnem prometu le 24,8 %, ki se je v primerjavi z letom 2009 zmanjšal za 8,2 %.

Primerjava stanja na trgu poštних storitev v Sloveniji v letu 2010 z letom 2009 kaže naslednje:

- padec zaposlovanja v poštni dejavnosti;
- znižanje prihodkov iz naslova izvajanja poštних storitev;
- povečanje razlike v deležu prihodkov Pošte Slovenije glede na prihodke ostalih izvajalcev poštних storitev;
- rahel padec v okviru izvajanja univerzalne poštne storitve v notranjem in mednarodnem poštnem prometu Pošte Slovenije;
- občuten padec števila prenesenih pošilk direktne pošte;
- zmanjšanje števila vseh prenesenih pošilk ostalih izvajalcev poštних storitev v notranjem in mednarodnem poštnem prometu;
- povečanje deleža storitev poslovni paket Pošte Slovenije v primerjavi s KEP storitvijo prenosa paketov ostalih izvajalcev poštних storitev v notranjem poštnem prometu;
- znižanje deleža storitev poslovni paket Pošte Slovenije v primerjavi s KEP storitvijo prenosa paketov ostalih izvajalcev poštних storitev v mednarodnem poštnem prometu;
- znižanje deleža storitev hitra pošta Pošte Slovenije v primerjavi s KEP storitvijo prenosa dokumentov ostalih izvajalcev poštних storitev v notranjem in mednarodnem poštnem prometu;

- znižanje števila pritožb zoper izvajanje univerzalne poštne storitve Pošte Slovenije,
- ustaljen nivo kakovosti izvajanja poštних storitev;
- dosežena predpisana kakovost prenosa poštних pošiljk korespondence v notranjem poštнем prometu Pošte Slovenije.

Kljub razvoju trga in novih storitev je mogoče ugotoviti, da je za nemoten razvoj trga poštних storitev v prihodnje bistvenega pomena odprava strateških ovir za vstop na trg (dostop do javnega poštnega omrežja, ekonomija obsega in povezanosti itd.) in osveščanje potrošnikov glede možnosti izbire med več izvajalci poštних storitev.

6.3 STANJE NA TRGU POŠTNIH STORITEV V NEMČIJI

Nemški trg poštних storitev je popolnoma liberaliziran od leta 2008. Tržni delež konkurenčnih ponudnikov poštних storitev se je povečeval do leta 2007, po popolnem odprtju trga poštних storitev pa se je njihov tržni delež zmanjšal. Nadaljnji razvoj konkurence je še vedno omejen zaradi zakonodajnih ovir, kot so določitev minimalnih plač in oprostitve plačila davka na dodano vrednost za univerzalno poštno storitev.

Stanje na trgu pisemskih pošiljk:

- nemški trg pisemskih pošiljk je v zreli fazi, z relativno stabilnim obsegom pošiljk. Segment korespondence in direktne pošte ima omejeno potencialno rast, elektronske alternative pa bi v prihodnosti lahko imele nanj negativen vpliv;
- več kot 90 % pisemskih pošiljk je poslanih s strani poslovnih uporabnikov;
- zasebna korespondenca se je od leta 2000 dalje bistveno zmanjševala, poslovna korespondenca in direktna pošta pa sta se povečevali;
- nove elektronske alternative do sedaj še niso povzročile zmanjšanje obsega pisemskih pošiljk, saj je skupna letna stopnja rasti notranjega pisemskega prometa znašala 0,8 % (tabela 15).
- nacionalni ponudnik poštних storitev Deutsche Post AG se je na trgu pisemskih pošiljk dobro pripravil na konkurenco, posledično se je izboljšala usmerjenost k poslovnim uporabnikom in učinkovitost pri zagotavljanju storitev;
- zasebni uporabniki so pridobili na koristi zaradi stabilnih cen, izboljšane dostopnosti do storitev in zanesljivosti pisemskih pošiljk;
- tržni delež konkurentov se je od leta 2000 dalje počasi povečeval. Na segmentu korespondence imajo konkurenti 12-odstotni tržni delež, na segmentu direktne pošte pa 6-odstotni tržni delež.

Tabela 15: Trg pisemskih pošiljk v Nemčiji

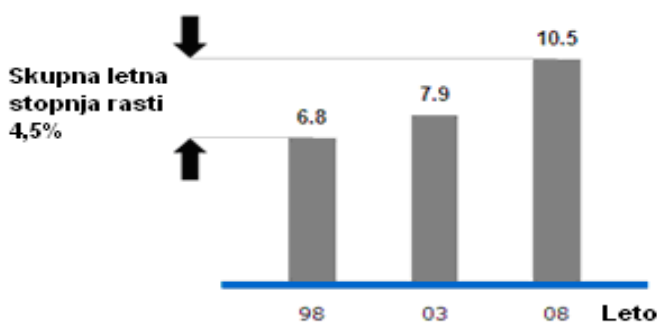
Segment pisemskih pošiljk	Pošiljka na prebivalca (2007)	Skupna letna stopnja rasti (2003–2007)	Stopnja konkurence
Notranji pisemski promet	238	0,8 %	Se vzpostavlja
* pisma	206	1,1 %	
** korespondenca	119	n. p.	Se vzpostavlja
** direktna pošta	87	n. p.	Se vzpostavlja
* publikacije	25	-1,6 %	Ni podatka
Nenaslovljeno oglaševanje	56	5,3 %	Močna
Mednarodna odhodni promet	7	12,2 %	Precejšnja

Vir: povzeto po ITA in WIK (2009b, str. 49–53).

Stanje na trgu paketne in hitre dostave pošiljk:

- nemški trg paketne in hitre dostave pošiljk je v zreli fazi, s počasno rastjo. Iz slike 11 je razvidno, da znaša skupna letna stopnja rasti na trgu paketne in hitre dostave pošiljk 4,5 %;
- trg paketne in hitre dostave pošiljk je ustvaril visoke stopnje rasti prihodkov;
- nacionalni ponudnik poštних storitev ohranja močan položaj na trgu paketne in hitre dostave pošiljk, tudi zaradi prevzema podjetja DHL. Konkurenca se osredotoča na prenos pošiljk med poslovnimi in zasebnimi uporabniki;
- na trg poštne in hitre dostave pošiljk so vstopili tuji ponudniki poštних storitev;
- konkurenca na segmentu paketnih pošiljk je povzročila znižanje cen in povečanje ponudbe za zasebne uporabnike;
- zaradi vzpostavitve dodatnega omrežja s strani konkurentov, se je povečalo število dostopnih oziroma kontaktnih točk za prevzem in oddajo paketov.

Slika 11: Ocenjena vrednost trga paketne in hitre dostave pošiljk v Nemčiji (v milijardi EUR)



Vir: ITA in WIK (2009b, str. 50).

6.4 STANJE NA TRGU POŠTNIH STORITEV V VELIKI BRITANIJI

Velika Britanija je trg poštnih storitev popolnoma liberalizirala leta 2006, vendar ostaja konkurenca v zvezi s storitvami od sprejema do vročitve skoraj zanemarljiva, razvila pa se je konkurenca v nabavnem delu trga. Največ koristi je liberalizacija prinesla poslovnim uporabnikom, ki so bili deležni izboljšanja kakovosti storitev, dodatne oziroma večje ponudbe poštnih storitev in znižanja cen poštnih storitev. Medtem, ko so zasebni uporabniki pridobili na koristi zaradi izboljšanja kakovosti storitev, so bili hkrati deležni tudi povišanja cen poštnih storitev in zmanjšanja gostote poštnega omrežja.

Stanje na trgu pisemskih pošiljk:

- za britanski trg pisemskih je značilna visoka raven pošiljk na prebivalca (tabela 16).
- od leta 2005 dalje se je obseg pisemskih pošiljk nekoliko zmanjšal, predvsem zaradi zmanjšanja obsega direktne pošte. Upad obsega se je nadaljeval tudi v letu 2008 in 2009, predvsem zaradi splošne gospodarske krize.

Tabela 16: Trg pisemskih pošiljk v Veliki Britaniji

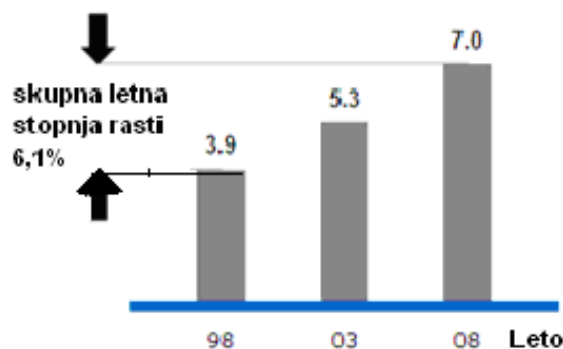
Segment pisemskih pošiljk	Pošiljka na prebivalca (2007)	Skupna letna stopnja rasti (2002–2007)	Stopnja Konkurence
Notranji pisemski promet	326	0,2 %	Se vzpostavlja
Nenaslovljeno oglaševanje	214	5,0 %	Močna
Mednarodna odhodni promet	n. p.	n. p.	Precejšnja

Vir: povzeto po ITA in WIK (2009b, str. 150–155).

Stanje na trgu paketne in hitre dostave pošiljk:

- na trgu paketne in hitre dostave pošiljk obstaja intenzivna konkurenca, ki je še vedno precej razdrobljena in se je v zadnjih letih že soočila s posameznimi večjimi prevzemi podjetij;
- prodaja na daljavo predstavlja velik delež na trgu in je glavni gonilnik trga;
- skupna letna stopnja rasti (1998–2008) znaša 6,1 % (slika 12).

Slika 12: Ocenjena vrednost trga paketne in hitre dostave pošiljk v Veliki Britaniji (v milijardi EUR)



Vir: ITA in WIK (2009b, str. 151).

V Veliki Britaniji je državni regulatorni organ dejaven zlasti na področju dogovorov v zvezi z dostopom. Številni vidiki načina dostopa in njegove zakonske ureditve so v Veliki Britaniji v večji meri prispevali k razvoju konkurence na področju dostopa, manj pa k razvoju konkurence v zvezi s storitvami od sprejema do vročitve.

6.5 STANJE NA TRGU POŠTNIH STORITEV NA ŠVEDSKEM

Švedska je bila prva država na svetu, ki je popolnoma liberalizirala trg poštnih storitev (PTS, 2007, str. 3). Trg je liberalizirala že leta 1993, danes pa na trgu obstaja več kot 30 aktivnih ponudnikov poštnih storitev, od katerih jih je velika večina manjših podjetij, ki zagotavljajo prenos pisemskih pošiljk in poštnih storitev na lokalni ravni.

Stanje na trgu pisemskih pošiljk:

- za švedski trg pisemskih pošiljk je značilna visoka raven pošiljk na prebivalca;
- obseg trga pisemskih pošiljk se je stalno zmanjševal, najbolj med letoma 2007 in 2008. Skupna letna stopnja rasti je bila negativna in je znašala -1,1 %. Upad obsega pisemskih pošiljk se je nadaljeval tudi v letu 2009, predvsem zaradi splošne gospodarske krize, ki je vplivala na zmanjšanje obsega direktne pošte;
- nove elektronske alternative fizični dostavi so zelo vplivale na obseg trga pisemskih pošiljk, saj je stopnja penetracije interneta in širokopasovnega dostopa na Švedskem zelo visoka. Pričakuje se, da bodo elektronske alternative tudi v prihodnosti imele negativen učinek na obseg pisemskih pošiljk;
- na trgu pisemskih pošiljk ima nacionalni ponudnik poštnih storitev Posten AB še vedno prevladujoč položaj.

Tabela 17: Število pošiljk in tržni delež v letu 2009 in 2010 na Švedskem

Ponudnik	Število poslanih pošiljk v mio (2009)	Število poslanih pošiljk v mio (2010)	Tržni delež (2009)	Tržni delež (2010)
Posten AB	2.584	2.527	88,6 %	87,9 %
Bring Citymail & Bring Mail	323	336	11,1 %	11,7 %
Drugi ponudniki	7	11	0,3 %	0,4%

Vir: PTS (2011, str. 13).

Na podlagi tabele 17 lahko ugotovimo, da ima na trgu pisemskih pošiljk ponudnik poštne storitev Posten AB prevladujoč položaj, saj dosega kar 87,9-odstotni tržni delež. Edini pomemben konkurent na trgu je Bring Citymail. Zanimivo je, da Posten AB beleži v letu 2010 padec obsega poslanih pisemskih pošiljk in sicer za skoraj 2,2 %, medtem ko je ponudnik Bring Citymail & Bring Mail, zaradi geografske širitve dostavnega območja, količino poslanih pošiljk povečal za 3,9 % ter povečal tudi tržni delež za 0,6 %.

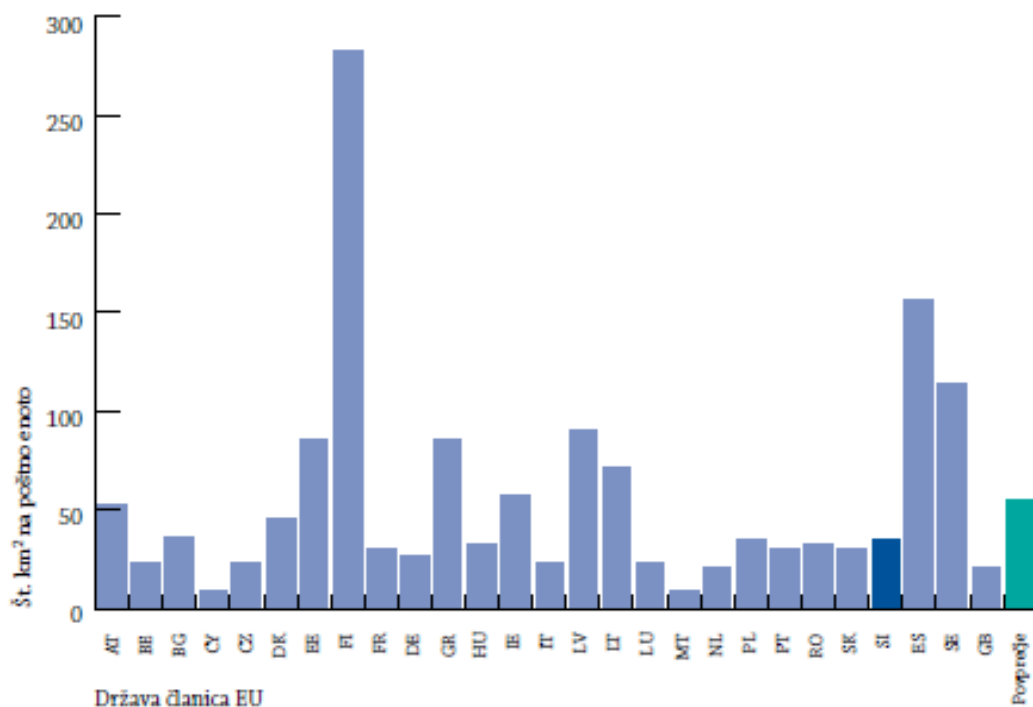
Stanje na trgu paketne in hitre dostave pošiljk:

- švedski trg paketne in hitre dostave pošiljk je zelo zgoščen, saj nekaj velikih ponudnikov poštne storitve prevladuje na trgu;
- nacionalni ponudnik poštne storitve Posten AB ima na trgu paketne in hitre dostave pošiljk še vedno pomembno vlogo;
- v zadnjem času se je izkazalo, da je zaradi visoke stopnje penetracije interneta, elektronsko poslovanje in prodaja na daljavo postala glavno gonilo švedskega trga;
- v zadnjem desetletju je trg paketne in hitre dostave pošiljk dosegal visoko stopnjo rasti, ki pa se je v zadnjih letih nekoliko zmanjšala.

6.6 PRIMERJAVA MED IZBRANIMI DRŽAVAMI

Primerjava je pokazala, da ima Slovenija zelo dobro dostopnost poštne omrežja, saj je v primerjavi z drugimi članicami Evropske unije v letu 2009 pokrivala 38,3 km² in 3.853,5 prebivalca, v ostalih članicah pa je enota poštne omrežja pokrivala povprečno 57,7 km² in 4.534,6 prebivalca (slika 13). V letu 2010 je v Sloveniji enota poštne omrežja pokrivala povprečno 38,4 km², 1.402 gospodinjstva oz. 3.881 prebivalcev.

Slika 13: Število km² na poštno enoto v državah članicah EU v letu 2009



Vir: APEK (2011b, str. 102).

Dobro dostopnost poštnega omrežja ima Slovenija tudi v primerjavi z izbranimi državami. Iz pridobljenih podatkov je razvidno, da je v Sloveniji dobra dostopnost do poštnih storitev, saj je število prebivalcev na posamezno poštno enoto nižje kot v Veliki Britaniji in v Nemčiji (tabela 18).

Tabela 18: Gostota poštnega omrežja v letu 2008

Države članice EU	Površina v km ²	Preb. v 1000	Število poštnih enot	Število km ² na poštno enoto	Število preb. na poštno enoto
Nemčija	357.022	82.641	12.400	28,79	6.664,60
Slovenija	20.256	2.001	558	36,30	3.586,02
Švedska	449.964	9.078	3.812	118,04	2.381,43
Velika Britanija	242.900	60.512	14.219	17,08	4.255,71

Vir: APEK (2010a, str. 74–75).

Na podlagi pridobljenih podatkov lahko ugotovimo tudi, da se konkurenca kljub liberalizaciji trga v obravnavanih državah razvija počasneje kot je bilo predvideno, kar nam kaže primerjava razvoja konkurence v tabeli 19. Iz tabele je razvidno, da imajo vsi nacionalni ponudniki poštnih storitev na notranjem trgu pisemskih pošiljk še vedno tržni

delež nad 85 % kar pomeni, da se konkurenca šele vzpostavlja. Kaže se, da je konkurenca močnejša zunaj segmenta pisemskih pošiljk, zlasti v segmentu hitre pošte in paketnih pošiljk, saj je konkurenca na teh segmentih v vseh državah že prisotna, razen v Sloveniji, kjer se konkurenca šele vzpostavlja.

Tabela 19: Razvoj konkurence na glavnih segmentih trga poštnih storitev

Segment trga	Slovenija	Nemčija	Švedska	Velika Britanija
Pisemske pošiljke	Nizka (pod 5 %)	Nizka (pod 12 %)	Nizka (12 %)	Nizka
Paketne pošiljke	Se vzpostavlja	Precejšnja	Konkurenčen	Se vzpostavlja (manj kot 30 %)
Hitra pošta	Se vzpostavlja	Precejšnja	Precejšnja	Precejšnja (45–50 %)

Vir: Copenhagen Economics (2010a, str. 88–257).

V Sloveniji ima nacionalni ponudnik poštnih storitev na trgu pisemskih pošiljk 95-odstotni tržni delež, na trgu paketnih pošiljk in hitre dostave pošiljk pa tržni delež v višini 50 %. Zelo malo konkurence obstaja tudi na trgu direktne pošte in nenaslovljenih pošiljk (Copenhagen Economics, 2010b, str. 229).

V Nemčiji znaša tržni delež tradicionalnega ponudnika na trgu pisemskih pošiljk 88,2 %, 11,2 % na trgu publikacij in 39 % na trgu paketnih pošiljk. Storitve nenaslovljene pošte in hitre dostave pošiljk so v vzponu, na trgu pa obstaja precejšnja konkurenca (Copenhagen Economics, 2010b, str. 88).

V Veliki Britaniji se konkurenca se na trgu pisemskih pošiljk vzpostavlja. Na trgu nenaslovljenih pošiljk in mednarodnega prometa je konkurenca velika, saj ima nacionalni ponudnik poštnih storitev na teh trgih 25-odstotni oziroma 33-odstotni tržni delež (Copenhagen Economics, 2010b, str. 257).

Tudi na Švedskem ima nacionalni ponudnik poštnih storitev na trgu pisemskih pošiljk še vedno prevladujoč položaj, saj dosega kar 87,9-odstotni tržni delež, pomembno vlogo pa ima tudi na trgu paketne in hitre dostave pošiljk.

Kljub dejstvu, da je bila formalno pravno dosežena popolna liberalizacija trga poštnih storitev v Nemčiji, Veliki Britaniji ter na Švedskem, je konkurenca v teh državah še vedno nizka. Podatki kažejo, da je konkurenca močnejša zunaj segmenta pisemskih pošiljk, zlasti v segmentu hitre pošte in paketnih pošiljk, ter v manjši meri v segmentu direktne pošte in publikacij. Zaradi zakonodajnega in tržnega vpliva določb Poštne direktive ter postopnega odpiranja trga se konkurenca počasi razvija tudi na trgu pisemskih pošiljk, saj so se tržni deleži konkurentov v zadnjih letih nekoliko povečali.

V Sloveniji je konkurenca še vedno na nizki ravni tako v segmentu pisemskih pošilk kot tudi na segmentu paketnih pošilk. Podatki kažejo, da ima nacionalni ponudnik poštних storitev na obeh segmentih visok tržni delež, zelo malo konkurence pa obstaja tudi na trgu direktne pošte in nenaslovljenih pošilk. Z liberalizacijo trga v Sloveniji sicer beležimo nove vstopne ponudnikov poštних storitev na trg poštних pošilk, kar pomeni, da se konkurenca razvija, vendar se mora prava konkurenca še vzpostaviti.

Na splošno, je bil razvoj konkurence do sedaj počasnejši kot je bilo pričakovano, saj prvotni ponudniki poštних storitev še vedno dosegajo tržni delež nad 90 %. V liberaliziranih državah je razvoj konkurenčnega trga bolj napreden, saj konkurenti že imajo svoje lastno omrežje ali pa so sklenili sporazume o sodelovanju z drugimi ponudniki. Konkurenti tako niso odvisni od omrežja in transportnih storitvah tradicionalnega ponudnika poštних storitev. To jim omogoča, da konkurirajo dobičkonosno ali vsaj s pričakovanjem glede dobička v celotni dobavni verigi, od zbiranja do dostave, še zlasti v bolj gosto naseljenih območjih (Heitzler, 2009, str. 183).

7 PREVERITEV HIPOTEZ

1. Hipoteza:

Liberalizacija trga poštnih storitev bo imela različne vplive na izvajanje univerzalne poštne storitve, vendar pa ne bo ogrozila njenega dolgoročnega zagotavljanja.

Na podlagi vsega napisanega lahko **potrdimo**, da bo imela liberalizacija različne vplive na izvajanje univerzalne poštne storitve. Izsledki raziskave kažejo, da bodo spremembe, ki jih bo za univerzalno poštno storitev prinesla liberalizacija, variirale s prilagajanjem univerzalne poštne storitve razmeram na trgu. Na splošno se pričakuje, da bodo vplivi liberalizacije na univerzalno poštno storitev boljše usklajenost storitev z dejanskimi potrebami uporabnikov, večja prožnost izvajalcev univerzalne poštne storitve glede cen in ponudbe ter učinkovitejše zagotavljanje univerzalne poštne storitve. Liberalizacija naj bi vplivala tudi na spremembo cen storitev, saj bodo cene storitev usklajene s stroški in kakovostjo, pričakuje pa se tudi, da bo z liberalizacijo trga, le-ta sam določil izvajalca univerzalne poštne storitve, ki bo zagotavljal univerzalno poštno storitev.

Glede na zbrane podatke liberalizacija trga ne bi smela negativno vplivati na samo izvajanje univerzalne poštne storitve, kljub temu pa uporabniki na trgu poštnih storitev čutijo spremembe, ki so povezane z zahtevo po obveznem zagotavljanju univerzalne poštne storitve. Očitne so spremembe v tradicionalnem načinu dostopanja do univerzalnih poštnih storitev, ki se kažejo kot poslabšanje dostopa do poštnih storitev v oddaljenih območjih. Navedene spremembe so povezane z dejstvom, da novi ponudniki poštnih storitev prevzemajo dele trga z nizkimi stroški, zato svojih storitev ne ponujajo na manj poseljenih ter bolj oddaljenih območjih, medtem ko izvajalci obvezne univerzalne poštne storitve prepustijo dele trga z visokimi stroški. Ker izvajalci obvezne univerzalne poštne storitve ne morejo ločevati med rentabilnimi in nerentabilnimi območji, bi bilo zagotavljanje univerzalne poštne storitve lahko ogroženo, saj bi konkurenca lahko prisilila tradicionalne izvajalce, da opustijo univerzalno poštno storitev in se posvetijo le dobičkonosnemu segmentu uporabnikov. Da do tega ne bi prišlo, je izvajalcem univerzalne poštne storitve treba zagotoviti financiranje zagotavljanja univerzalne poštne storitve, v primeru ko le-to zagotavljajo z izgubo.

Ker je Evropska komisija že pristopila k reševanju problema financiranja univerzalne poštne storitve, lahko **trdimo**, da dolgoročno zagotavljanje univerzalne poštne storitve ne bo ogroženo. Evropska komisija je namreč v tretji poštni direktivi predvidela mehanizme financiranja, katerih glavna naloga je pomoč izvajalcu pri zagotavljanju univerzalne poštne storitve v prihodnosti.

Podhipoteza:

Zaradi liberalizacije se bodo izvajalci univerzalne poštne storitve soočali s problemom financiranja univerzalne poštne storitve, kar bo od regulatornega organa terjalo rešitev problema financiranja in izbire najprimernejšega mehanizma financiranja.

Zahteva po obveznem zagotavljanju univerzalne poštne storitve predstavlja največji problem v liberalizaciji trga poštne storitve, saj se izvajalci univerzalne poštne storitve soočajo s problemom financiranja le-te. K temu pritrjuje tudi dejstvo, da je bilo financiranje univerzalne poštne storitve pred liberalizacijo trga odvisno od rezerviranega področja, ki je izvajalcu dovoljeval, da je s prihodki iz naslova opravljanja rezerviranih storitev pokrival stroške opravljanja univerzalne poštne storitve. Z uvedbo liberalizacije je bil ta mehanizem financiranja odpravljen, zato se izvajalci univerzalne poštne storitve soočajo s problemom nadaljnega financiranja univerzalne poštne storitve.

Podatki kažejo, da so številne države članice Evropske unije, vključno s Slovenijo, že pristopile k iskanju najustreznejše rešitve za financiranje univerzalne poštne storitve po liberalizaciji trga in kot najprimernejši mehanizem financiranja izbrale financiranja s kompenzacijskim skladom. Gre za mehanizem, ki je najpogosteje uporabljen in izvajalcu univerzalne poštne storitve omogoča pokritje vseh stroškov, ki nastanejo zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

Slovenija je mehanizem financiranja s kompenzacijskim skladom predpisala v Zakonu o poštne storitvah, kar pomeni, da se bo izvajalcu univerzalne poštne storitve, če mu bo obveznost izvajanja univerzalne poštne storitve povzročala neto strošek, ki bo predstavljal nepravilno finančno breme, izplačalo nadomestilo iz kompenzacijskega sklada, ki ga ustanovi in upravlja Agencija za pošto in elektronske komunikacije.

Liberalizacija trga poštne storitve je le prvi korak v prizadevanju za oblikovanje učinkovitega konkurenčnega trga, ki bo zaščitil dolgoročno trajnost univerzalne poštne storitve. Podatki kažejo, da je postopno odpiranje poštne storitve konkurenci dalo izvajalcem univerzalne poštne storitve dovolj časa za uvedbo ukrepov posodobitve in prestrukturiranja, ki so potrebni za zagotavljanje dolgoročne sposobnosti preživetja pod novimi tržnimi pogoji. Zato v nobeni državi članici Evropske unije dolgoročno zagotavljanje univerzalne poštne storitve ni ogroženo, financiranje zagotavljanja univerzalne poštne storitve pa večini držav članic tudi še ni predstavljajo prevelike obveznosti.

2. Hipoteza:

Proces liberalizacije trga poštne storitve terja ustvarjanje regulatorne politike, saj učinkovit razvoj trga poštne storitve in zagotavljanje univerzalne storitve ne moreta biti prepuščena le tržnim silam, temveč bo potreben regulativen nadzor. Regulacija bo še naprej pomembna zlasti v tistih državah članicah, kjer se konkurenca na trgu še ni vzpostavila.

Na podlagi rezultatov raziskave lahko **potrdimo** tudi drugo hipotezo, saj podatki kažejo, da pri liberalizaciji prihaja do večje regulacije, ker mora država s pravnimi pravili zagotoviti spoštovanje in uresničevanje javnega interesa. Prav tako mora država z regulacijo zagotoviti, da tradicionalni ponudniki poštne storitve ne bodo zlorabljali svojega prevladujočega položaja in preprečevali dostopa do infrastrukture novim izvajalcem.

Trdimo lahko, da bo vloga regulatornih organov in organov varstva konkurence na trgu poštne storitve še nekaj časa ključnega pomena, saj bodo imeli glavno vlogo pri nadzoru zagotavljanja univerzalne poštne storitve. Hkrati bodo morali spremljati tudi razvoj na trgu, da bodo končnim uporabnikom lahko zagotovili vse ugodnosti univerzalne poštne storitve. Ker bo v prihodnosti zagotavljanje posameznih delov univerzalne poštne storitve lahko podvrženo pritiskom zaradi upada obsega pisemskih pošiljk, bo moralo biti varovanje osnovne poštne storitve za pošiljatelje in prejemnike še naprej predmet regulacije.

Regulacija bo na trgu poštne storitve potrebna tudi zaradi pomanjkanja konkurence na trgu. Raziskave kažejo, da se konkurenca kljub liberalizaciji trga na vseh segmentih trga še ni vzpostavila, saj so tradicionalni ponudniki poštne storitve ohranili 85–95-odstotni delež na trgu pisemskih pošiljk. Prav tako bo regulacija potrebna, ker se v nerazviti tržni konkurenci povečuje možnost neupravičenih praks na trgu oziroma ker na trgu poštne storitve še vedno obstajajo strukturne pomanjkljivosti ali tržne nepravilnosti v obliki skritih subvencij, kar ima lahko negativne posledice na dostopnost, kakovost in ceno storitev. V takih primerih je pomembno, da poseganje regulatornih organov na trg ne presega ciljev, ki jih zasledujejo z regulacijo. Nepravilno ukrepanje lahko na trgu povzroči tudi škodo, zato je bistvenega pomena, da regulatorni organ ne ukrepa prehitro, temveč na podlagi ustrezne analize ugotovi, kakšna oblika regulacije na trgu je najprimernejša.

Podatki tudi kažejo, da vse države članice še ne zagotavljajo ustrezne regulacije na trgu, pri tem pa ne smemo pozabiti, da ima kar 11 držav članic Evropske unije do konca leta 2012 odložen rok uveljavitve tretje direktive, ki v veliki meri določa regulacijski okvir v Evropski uniji. Primerjava je pokazala, da je v državah članicah regulacija dostopa dobro urejena, medtem ko regulacija cen v številnih državah članicah ne dosega zadovoljive ravni. Enako velja tudi za Slovenijo, ki bo pozornost na področju regulacije cen morala usmeriti k zagotavljanju stroškovno naravnanih cen, kajti prav stroškovne cene so skupaj z urejenim dostopom najpomembnejši dejavnik razvoja konkurence na trgu poštne storitve.

3. Hipoteza:

V Sloveniji je na trgu poštne storitve konkurenca prisotna, vendar se mora prava konkurenca šele vzpostaviti. Primerjava stanja med Slovenijo in izbranimi državami članicami Evropske unije (Švedska, Velika Britanija, Nemčija), lahko služi kot usmeritev k večji konkurenčnosti in pri nadaljnjem razvoju trga.

Potrdili smo trditev, da je v Sloveniji na trgu poštnih pošiljk konkurenca prisotna, vendar se mora prava konkurenca šele vzpostaviti. Podatki kažejo, da ima v Sloveniji nacionalni ponudnik poštnih storitev na trgu paketne in hitre dostave pošiljk še vedno velik tržni delež, ki na trgu paketnih pošiljk znaša 78 %, na trgu hitre dostave pošiljk pa 56 %. Največji tržni delež, to je 95 %, dosega na trgu pisemskih pošiljk, kar pomeni, da se konkurenca na tem segmentu še ni vzpostavila.

Na splošno je bil razvoj konkurence v vseh obravnavanih državah do sedaj počasnejši, kot je bilo pričakovano, saj tradicionalni ponudniki poštnih storitev še vedno dosegajo visok tržni delež. V Nemčiji znaša tržni delež tradicionalnega ponudnika na trgu pisemskih pošiljk 88,2 %, na trgu paketnih pošiljk pa 39 %. Nacionalni ponudnik poštnih storitev ohranja na trgu paketne in hitre dostave pošiljk močan položaj, konkurenca pa se na tem segmentu osredotoča predvsem na prenos pošiljk med poslovnimi in zasebnimi uporabniki. Storitve nenaslovljene pošte in hitre dostave pošiljk so v vzponu, na trgu pa je precejšnja konkurenca.

Podatki za Veliko Britanijo kažejo, da se konkurenca na trgu pisemskih pošiljk vzpostavlja. Na trgu nenaslovljenih pošiljk in mednarodnega prometa je konkurenca velika, saj ima tradicionalni ponudnik poštnih storitev na teh trgih 25-odstotni oziroma 33-odstotni tržni delež.

Tudi na Švedskem ima nacionalni ponudnik poštnih storitev na trgu pisemskih pošiljk še vedno prevladujoč položaj, saj dosega kar 87,9-odstotni tržni delež, pomembno vlogo pa ima tudi na trgu paketne in hitre dostave pošiljk.

Na podlagi primerjave smo ugotovili, da imajo vsi nacionalni ponudniki poštnih storitev na notranjem trgu pisemskih pošiljk še vedno tržni delež nad 85 %, kar pomeni, da se konkurenca šele vzpostavlja. Na trgu paketne in hitre dostave pošiljk je konkurenca že prisotna, razen v Sloveniji, kjer se konkurenca šele vzpostavlja.

Popolna sprostitev poštnih storitev je na slovenski trg prinesla več konkurence, čeprav glede na izkušnje Švedske in Velike Britanije ne smemo pričakovati, da se bo konkurenčno okolje v Sloveniji na kratek rok drastično spremenilo. Vstopajoči izvajalci poštnih storitev se namreč odločajo za tisti del trga, kjer lahko zagotovijo kritično maso končnih uporabnikov in s tem pokrijejo stroške vstopa na trg.

8 PRISPEVEK REZULTATOV RAZISKAVE K STROKI

Delo prispeva k poglobljenemu vedenju o liberalizaciji in regulaciji trga poštnih storitev ter univerzalni poštni storitvi kot ključni storitvi na trgu.

Menimo, da sta v našem delu glavni prispevek k stroki pregled stanja na trgu poštnih storitev v Sloveniji in izvedena mednarodna primerjava, na podlagi katere smo ocenili razvoj konkurence v Sloveniji v primerjavi z izbranimi razvitejšimi evropskimi državami. Glede na ugotovitve, ki smo jih predstavili v poglavjih 6 in 7, lahko trdimo, da je bil razvoj konkurence v vseh obravnavanih državah do sedaj počasnejši, kot je bilo pričakovano. Izkazalo se je tudi, da je v Sloveniji na trgu poštnih pošiljk konkurenca prisotna, vendar se mora prava konkurenca šele vzpostaviti. Menimo, da se bo trg počasi razvijal, kar že kažejo prvi podatki o vstopu novih konkurentov na trg po odprtju trga s 1. 1. 2011, vendar bo veliko odvisno tudi od ustrezne regulacije na trgu.

Rezultati kažejo, da mora regulacija s svojim poseganjem na trg zagotoviti dostop do infrastrukture, cenovno dostopne poštno storitve in nadaljnje zagotavljanje univerzalne poštno storitve. Izvedena primerjava regulacije v državah članicah Evropske unije je pokazala, da je regulacija v državah članicah Evropske unije urejena različno, kar 11 držav članic pa ima za ureditev regulacije določen rok 31. 12. 2012. Izkazalo se je, da je regulacija dostopa v državah članicah dobro urejena, medtem ko regulacija cen ne dosega zadovoljive ravni. Za Slovenijo lahko rečemo, da bo pozornost na področju regulacije cen morala usmeriti k zagotavljanju stroškovno naravnanih cen, saj so stroškovne cene skupaj z urejenimi pogoji dostopa najpomembnejši dejavnik razvoja konkurence na trgu poštnih storitev.

Na podlagi napisanega je mogoče razbrati pomembnost primerne regulacije, zato je na mestu poziv regulatornemu organu, da njegovo poseganje na trg ne sme presegati ciljev, ki jih zasleduje, in da na trgu ne ukrepa prehitro, temveč s pomočjo izvedene analize ugotovi, kakšna oblika regulacije je najprimernejša.

Rezultati raziskave kažejo tudi na potrebo po celostni obravnavi bremena zagotavljanja univerzalne poštno storitve, to je neto stroška in soočanja s problemom financiranja univerzalne poštno storitve. Raziskava predstavlja razpoložljive mehanizme financiranja in prek ponazoritve primerov prispeva k lažji odločitvi glede izbire najprimernejšega mehanizma financiranja.

9 UPORABNOST REZULTATOV RAZISKAVE

Rezultati raziskovanja so odgovorili na nekatera ključna vprašanja glede obstoječega stanja na trgu poštних storitev, razvoja konkurence na trgu, pomena regulacije in njene vloge pri nadaljnjem razvoju konkurence na trgu ter prihodnosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve.

V magistrskem delu smo preverjali stanje na trgu poštних storitev v Sloveniji in na podlagi primerjave ugotavljali razvitost konkurence na trgu. Rezultati raziskovanja kažejo na počasno razvijanje konkurence na trgu in potrjujejo potrebo po nadaljnji regulaciji. Na podlagi primerjave smo ugotovili, da imajo nacionalni ponudniki poštних storitev v vseh obravnavanih državah na trgu še vedno visok tržni delež, da je konkurenca že prisotna na trgu paketne in hitre dostave pošilk, na trgu pisemskih pošilk pa se šele vzpostavlja.

Financiranje zagotavljanja univerzalne poštne storitve je eden temeljnih problemov liberalizacije trga. Nadomestitev finančnih virov oziroma bremena zagotavljanja univerzalne poštne storitve in izbira primerne mehanizma financiranja sta bistveni komponenti trajnostnega in kakovostnega zagotavljanja univerzalne poštne storitve v prihodnosti. Raziskava je pokazala, da liberalizacija trga ne bo ogrozila dolgoročnega zagotavljanja univerzalne poštne storitve, bo pa terjala ureditev njenega financiranja.

Raziskava lahko v prvi vrsti koristi ponudnikom poštних storitev na trgu, ki se bodo lahko seznanili s stanjem na trgu tako v Sloveniji kot tudi v tujini. Na podlagi opravljene analize stanja na trgu in pridobljenih rezultatov bi lahko ponudniki poštних storitev primerjali lastno stanje z rezultati v magistrskem delu ter na podlagi tega naredili analizo svojega okolja. Podatki v nalogi so lahko koristni tudi za urad za varstvo konkurence, saj so predstavljeni podatki in izvedena primerjava dober pokazatelj stanja ter razvoja konkurence na trgu poštних storitev v Sloveniji.

Raziskava bo zaradi predstavljenega neto stroška univerzalne poštne storitve, njegovega ocenjevanja, ugotavljanja njegovega bremena in tudi samega financiranja univerzalne poštne storitve lahko v pomoč tako izvajalcem univerzalne poštne storitve kot tudi regulatornemu organu, to je Agenciji za pošto in elektronske komunikacije, da se bodo lažje spopadali s problematiko ocenjevanja neto stroška in financiranja univerzalne poštne storitve.

Naloga in njeni rezultati bodo lahko služili kot podlaga za nadaljnje raziskave in analize stanja na trgu poštних storitev, še posebej glede nadaljnega razvoja konkurence v Sloveniji in drugih državah članicah Evropske unije. Zanimivo bi bilo spremljati, kakšen bo razvoj konkurence na trgu v prihodnosti, in analizirati, kakšna je bila vloga regulacije pri razvoju konkurence. Pridobljeni podatki bi se lahko uporabili za nadaljnjo primerjavo z drugimi državami, saj bi videli, ali regulatorni organ v Sloveniji dosegata zastavljene cilje.

10 ZAKLJUČEK

Liberalizacija trga poštних storitev na območju Evropske unije se je začela na začetku devetdesetih let. Prvi mejnik pri vzpostavitvi pogojev za liberalizacijo trga je bila Zelena knjiga o razvoju enotnega trga poštних storitev, v kateri so se prvič dotaknili problematike liberalizacije trga. Drugi mejniki so bili postavljeni leta 1997 s sprejetjem prve poštne direktive (Direktiva 97/67/ES) in nato še leta 2002 s sprejetjem druge poštne direktive (Direktiva 2002/39/ES), ki je že postavila časovni okvir liberalizacije. Leta 2008 pa je bil s sprejetjem tretje poštne direktive (Direktiva 2008/6/ES) postavljen dokončen rok za liberalizacijo trga.

Trg poštних storitev je bil s 1. 1. 2011 liberaliziran v skoraj vseh državah članicah Evropske unije, z izjemo Cipra, Češke, Grčije, Latvije, Litve, Luksemburga, Madžarske, Malte, Poljske, Romunije in Slovaške, ki imajo podaljšan rok za dve leti. Slovenija je skupaj z Bolgarijo edina med novimi državami članicami, ki je popolnoma sprostila svoj trg poštних storitev in s tem odpravila še zadnji monopol, ki se je nanašal na izvajanje rezerviranih poštних storitev.

V Sloveniji je temelj za liberalizacijo postavil Zakon o poštних storitvah, ki je bil sprejet leta 1997. Dokončni pogoji za liberalizacijo trga poštних storitev so bili postavljeni leta 2002 z novim Zakonom o poštних storitvah (ZPSto-1), avgusta 2009 pa je Zakon o poštних storitvah (ZPSto-2) uvedel dokončno sprostitev oziroma liberalizacijo trga poštних storitev.

Od 1. 1. 2011 je trg poštних storitev v Sloveniji liberaliziran, s tem pa je odpravljena tudi ekskluzivna pravica izvajanja rezerviranih poštних storitev in omogočeno delovanje drugim izvajalcem poštних storitev na trgu brez cenovnih omejitev. Agencija za pošto in elektronske komunikacije je do sedaj v okviru liberalizacije izdala štirim družbam ugotovitelne sklepe, na podlagi katerih jim je podelila status izvajalca zamenljivih poštних storitev. Ta podjetja lahko sedaj opravljajo zamenljive poštne storitve in priporočene ter vrednostne pošiljke. Liberalizacija je tako tudi na slovenski trg prinesla več konkurence, kar pomeni, da lahko tudi na slovenskem trgu poštних storitev pričakujemo nekatere spremembe.

Liberalizacija trga ne bi smela negativno vplivati na izvajanje univerzalne poštne storitve v državah članicah Evropske unije, saj študije kažejo, da obstaja v Evropi zadovoljiva stopnja razvoja le-te. Univerzalna poštna storitev je visokokakovostna, cene so dostopne, dostop do storitev je enostaven, veliko izvajalcev pa ustvarja znatne dobičke. Študije kažejo tudi, da bodo spremembe, ki jih bo za univerzalno poštno storitev prineslo popolno odprtje trga, variirale s prilagajanjem univerzalne poštne storitve razmeram na trgu. Na splošno so pričakovani vplivi liberalizacije trga na univerzalno poštno storitev, boljša usklajenost storitev z dejanskimi potrebami, pripravljenostjo uporabnikov in malih podjetij,

da te storitve plačajo, pričakuje pa se tudi večja prožnost izvajalcev univerzalne poštne storitve glede cen in ponudbe.

Vendar pa liberalizacija trga poštnih storitev odpira problem financiranja univerzalne poštne storitve. Ker univerzalna poštna storitev določa zahteve glede kakovosti, obsega in cene storitev, ki jih mora izvajalec izpolniti, mu skladnost z naloženimi obveznostmi univerzalne poštne storitve predstavlja strošek, ki ga je treba nadomestiti. Za nadaljnje zagotavljanje univerzalne poštne storitve je tako treba oceniti stroške univerzalne poštne storitve, izračunati neto strošek in izvajalcu zagotoviti primerno nadomestilo.

Za določitev dejanskih neto stroškov univerzalne poštne storitve se v praksi uporablja štiristopenjski pristop, razvile pa so se tudi različne metode ocenjevanja stroškov univerzalne poštne storitve. V Sloveniji se za izračun neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve uporablja metoda komercialnega pristopa oziroma simulacije poslovanja, ki jo je Agencija za pošto in elektronske komunikacije predpisala v splošnem aktu.

Zaradi dejstva, da lahko financiranje univerzalne poštne storitve povzroči znatno poslabšanje finančnih rezultatov izvajalcev univerzalne poštne storitve, so bili predvideni mehanizmi financiranja, kot so: financiranje z rezerviranimi storitvami, financiranje s kompenzacijskim skladom, financiranje s posredno ali z neposredno subvencijo države, financiranje skozi mehanizem »plačaj ali igray« in financiranje po mehanizmu javnega natečaja. Glavna naloga navedenih mehanizmov financiranja je pomoč izvajalcu univerzalne poštne storitve, da bo tudi v prihodnje lahko izvajal univerzalno poštne storitev po sprejemljivih cenah. Predvideni mehanizmi so navedeni kot možni ukrepi za ureditev problematike financiranja, odločitev o tem, kateri mehanizem financiranja bo uveljavljen, pa je v domeni posamezne države, ki bo glede na značilnosti trga skušala najti najustreznejšo rešitev za svoj trg poštnih storitev.

Do sedaj financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve večini držav članic Evropske unije ni predstavljajo prevelike obveznosti, saj je le nekaj držav izkazalo potrebo po nadomestitvi neto stroškov izvajalcem univerzalnih poštnih storitev. So pa države, ki so v svojo zakonodajo implementirale tretjo poštno direktivo, za financiranje univerzalne poštne storitve predvidile mehanizem financiranja s kompenzacijskim skladom.

Tudi v Sloveniji je za financiranje univerzalne poštne storitve predviden kompenzacijski sklad, saj je kot mehanizem financiranja določen v Zakonu o poštnih storitvah. Ta določa, da se izvajalcu univerzalne poštne storitve nadomestilo za izvajanje le-te izplača iz kompenzacijskega sklada, ki ga ustanovi in upravlja Agencija za pošto in elektronske komunikacije.

Osnovna usmeritev Evropske unije na področju regulacije je spodbujanje konkurence na vseh tržnih segmentih. Zagotavljanje vstopa na trg novim ponudnikom je ena od najpomembnejših nalog regulacije, saj se s tem zagotavljajo cene, ki ščitijo porabnike.

Ključni korak pri izbiri ustrezne regulacije je opredelitev upoštevnega trga, zato je treba opredeliti in segmentirati trg poštnih storitev. Ko je upoštevni trg opredeljen, sledi ocenjevanje oziroma analiza tržne moči, ki se izvede na podlagi merjenja tržnega deleža posameznega ponudnika. Tržni delež nad 40 % že nakazuje, da ima ponudnik poštnih storitev pomembno tržno moč, vendar je za dokončno potrditev prevladujočega položaja treba izvesti še analizo ekonomskih značilnosti upoštevnega trga, s pomočjo katere se ugotovi, ali ima ponudnik takšno tržno moč, da lahko ravna neodvisno od svojih konkurentov, kupcev in potrošnikov. Če regulatorni organ na podlagi analize potrdi, da ima ponudnik na trgu pomembno tržno moč, naloži zadevnemu ponudniku ustrezno raven regulatornih obveznosti in prek regulacije cen ter regulacije dostopa zagotovi primerne cene in dostop do omrežja.

V Sloveniji je regulatorni organ v zadnjem letu zelo aktivno deloval na področju regulacije, saj je izdal več odločb, s katerimi je uredil delovanje na trgu. Za dokončno ureditev trga, ki bo zagotovila učinkovito konkurenco na trgu, pa bo potrebna nadaljnja regulacija, ki bo poleg regulacije dostopa, ki je v Sloveniji dobro urejena, zahtevala tudi odločnejšo regulacijo cen, predvsem na področju zagotavljanja stroškovno naravnanih cen in njihove uveljavitve na trgu. Regulacija pa bo še naprej zahtevala tudi skrbno spremljanje trga, dosledno zbiranje statističnih podatkov o razvoju trga in zadovoljstvu ter potrebah uporabnikov storitev, na podlagi katerih se bodo sprejemale tudi odločitve glede prihodnjega razvoja univerzalne poštne storitve.

Evropski trgi poštnih storitev so zaradi razvoja, ki so ga sprožili tehnični napredek, deregulacija in posledično večja konkurenčnost, v zadnjih letih doživeli korenite spremembe. Pojavile so se številne nove tehnologije, ki so omogočale izboljšanje poslovanja in učinkovitejši prenos pošiljk, izreden vpliv na spremembe na trgu poštnih storitev pa so imele tudi vse tri poštne direktive.

Trenutno stanje na trgu poštnih storitev v Sloveniji je z vidika uporabnikov poštnih storitev zadovoljujoče. Pošta Slovenije kot izvajalka univerzalne poštne storitve dosega predpisane kriterije kakovosti storitev, po gostoti omrežja sodi v vrh držav Evropske unije, vsem gospodinjstvom zagotavlja dostavo najmanj petkrat tedensko, večina pošiljk pa je prenesena v predpisanem roku.

Za Slovenijo je značilna hitra rast trga paketne in hitre dostave pošiljk, kjer so prisotne že skoraj vse mednarodne družbe za hitro dostavo pošiljk. Trg je ves čas rasel in je že dosegel raven večine zahodnoevropskih držav članic. Na trgu pisemskih pošiljk se v notranjem prometu konkurenca še ni vzpostavila, saj ima nacionalni ponudnik poštnih storitev, torej Pošta Slovenije, še vedno pomemben položaj na trgu. Za razvoj konkurence na tem segmentu je potrebna nadaljnja cenovna regulacija in regulacija dostopa, ki bosta potencialnim novim ponudnikom poštnih storitev omogočili vstop na trg oziroma obstoječi konkurenci zagotovili preživetje na trgu.

Za poštne storitve v državah članicah Evropske unije je bilo značilno veliko odstopanje v kakovosti storitev med članicami kot tudi velika odstopanja v regulaciji poštnega prometa. Direktiva je postavila minimume standardov, ki jih morajo članice doseči v določenem roku, česar se članice tudi držijo, vendar med posameznimi državami še obstajajo določene razlike, in to tako v kakovosti storitev kot v stopnji liberalizacije poštnega prometa.

Na trgu poštnih pošiljk je konkurenca prisotna, vendar se še vedno razvija počasi. Čeprav so tržni deleži konkurentov vse večji, ostajajo na nizki ravni celo v državah članicah, ki so popolnoma liberalizirale svoje trge poštnih storitev. V nekaterih novih državah članicah se konkurenca v zvezi s storitvami od sprejetja do vročitve razvija, v večini držav članic pa ostaja vrednost tržnih deležev konkurentov nižja od 2 %.

Razlog za splošno počasen razvoj konkurence so pravne ovire, kot so rezervirana področja, oprostitev plačila davka na dodano vrednost za nekatere ponudnike poštnih storitev in dostop do nabiralnikov ali drugih elementov poštna infrastrukture. Razvoj konkurence pa lahko ovirajo tudi zlorabe prevladujočega položaja na trgu, zato je pomembno, da regulatorni organ dosledno sankcionira vsako nespoštovanje konkurenčnih pravil na trgu.

PREDLOGI IN USMERITVE

Na podlagi rezultatov raziskave smo ugotovili, da se konkurenca na trgu poštnih storitev v Sloveniji šele vzpostavlja. Problematičen je predvsem segment pisemskih pošiljk, kjer se konkurenca še ni vzpostavila, saj nacionalni ponudnik poštnih storitev na tem segmentu dosega kar 95-odstotni tržni delež.

Za razvoj konkurence na trgu poštnih storitev v Sloveniji bo potrebno:

- novim ponudnikom storitev omogočiti vstop na trg, že obstoječim ponudnikom pa zagotoviti pogoje delovanja, ki bodo onemogočali nepoštene poslovne prakse;
- zagotoviti učinkovito cenovno regulacijo, saj smo na podlagi raziskave ugotovili, da je Slovenija vse zahteve glede cenovne regulacije že implementirala v svojo zakonodajo, vendar pa vseh zahtev še ne izpolnjuje. Za razvoj konkurence bo regulatorni organ moral pričeti dosledno izvajati zahtevo glede prepovedi zaračunavanja nestroškovno oblikovanih cen in zahtevo glede uveljavitve cen izračunanih s strani regulatornega organa, saj bo le tako zagotovil postavljanje konkurenčnih cen, ki bodo ponudnikom omogočile delovanje na trgu;
- konkurentom zagotoviti nediskriminatoren dostop do omrežja in posredovanje regulatornega organa pri sklepanju in izvajanju pogodb za dostop do poštna infrastrukture. Na tem področju se Slovenija lahko zgleduje po Veliki Britaniji, kjer je regulatorni organ s svojo dejavnostjo na področju dogovorov v zvezi z dostopom, v veliki meri prispeval k razvoju konkurence;
- spodbuditi konkurente oziroma druge ponudnike poštnih storitev na trgu, da vzpostavijo lastno poštno omrežje. Konkurenti tako ne bodo odvisni od omrežja in

transportnih storitev tradicionalnega ponudnika poštnih storitev, kar jim bo omogočalo, da bodo na trgu konkurirali dobičkonosno;

- spodbuditi ponudnike poštnih storitev na trgu, da geografsko razširijo svoje dostavno območje. Izkušnje konkurenčnega ponudnika poštnih storitev na Švedskem kažejo, da je širitev njegovega geografskega dostavnega omrežja vodila k povečanju tržnega deleža;
- zagotoviti, da ne bo prišlo do nadaljnjega zmanjševanja gostote poštnega omrežja, saj je ustrezna velikost javnega poštnega omrežja pomemben element zagotavljanja kakovostne poštne storitve;
- odpraviti obstoječe zakonodajne ovire, saj izkušnje v Nemčiji kažejo, da je nadaljnji razvoj konkurence na trgu še vedno omejen zaradi zakonodajnih ovir;
- zagotoviti delovanje kompenzacijskega sklada, ki bo izvajalcu univerzalne poštne storitve omogočil povrnitev neto stroška univerzalne poštne storitve;
- zagotoviti, da bodo tradicionalni ponudniki poštnih storitev ravnali v skladu s konkurenčnimi pravili, saj zloraba prevladujočega položaja lahko predstavlja resno oviro za razvoj in obstoj konkurence na trgu.

LITERATURA

1. ANDRIC, Matjaž (2007). Liberalizacija poštnih storitev ter njihovo financiranje v prihodnosti. *Management*. Letnik 2, št. 4, str. 333–344.
2. BREZOVNIK, Boštjan (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor.
3. COPENHAGEN ECONOMICS (2010a). *Main developments in the postal sector (2008-2010)*. Copenhagen economics, Copenhagen.
4. COPENHAGEN ECONOMICS (2010b). *Country fiche appendix - Main developments in the postal sector (2008-2010)*. Copenhagen economics, Copenhagen.
5. CREW, Michael, KLEINDORFER, Paul (2008). *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*. Edward Elgar Publishing, UK.
6. CREW, Michael, KLEINDORFER, Paul (2009). *Progress in the Competitive Agenda in the Postal and Delivery Sector*. Edward Elgar Publishing, UK.
7. DE BRUIJN, Hans, DICKE, Willelmijn (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public administration*. Letnik 84, št. 3, str. 717–735.
8. ECORYS (2005). *Development of competition in the European postal sector*. Ecorys, Rotterdam.
9. ECORYS (2008). *Main developments in the postal sector (2006-2008)*. Ecorys Nederland BV, Rotterdam.
10. FERČIČ, Aleš (2009). Ekonomska teorija in ex ante regulacija. *LeXonomica*. Letnik 1, št. 1, str. 33–50.
11. FINGER, Matthias, TRINKER Urs (2008). Does a liberalized postal market need a sector specific regulator? *Network Industries Quarterly*. Letnik 10, št. 1, str. 18–19.
12. HEITZLER, Sven (2009). Maximizing the Gains from Postal Service Market Liberalization. *DIW Berlin*. Letnik 5, št. 26, str. 182–186.
13. HORST, Mark (2005). Postal Liberalization in the EU. V: CREW, Michael, KLEINDORFER, Paul (ur.): *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*. Kluwer Academic Publishers, New Jersey, str. 317–331.
14. HROVATIN, Nevenka et al. (2000). *Regulacija trgov po vključitvi Slovenije v Evropsko unijo*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
15. ITA, WIK (2009a). *The Evolution of the European Postal Market since 1997*. ITA Consult & WIK-Consult.
16. ITA, WIK (2009b). *Annex Country Fiches - The Evolution of the European Postal Market since 1997*. ITA Consult & WIK-Consult.
17. JAAG, Christian (2010). *Compensating the Net Cost of Universal Postal Services*. 6th Conference on Regulation, Competition and Universal Service in the Postal Sector. Swiss Economics.
18. KARNER, Miha (2002). *Razvoj pošte v zadnjem desetletju*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

19. KMET ZUPANČIČ Rotija, POVŠNAR Jure (2007). *Strukturne spremembe v mrežnih dejavnostih – učinki liberalizacije*. UMAR, Ljubljana.
20. KOTNIK, Mirjana (2005). *Položaj Pošte Slovenije v regulaciji trga poštnih storitev*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
21. KRANJEC, Marko (2003a). *Davki in proračun*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
22. KRANJEC, Marko (2003b). Javni sektor in ekonomska regulacija. V: KOCJANČIČ, Rudi et al. (ur.): *Zbornik referatov / X. dnevi slovenske uprave - Portorož 2003*. Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 207–221.
23. KRANJEC, Marko (2004). Ekonomski pogoji za učinkovitost koncesije kot instrumenta regulacije. V: PEČAR, Zdravko (ur.): *Zbornik povzetkov referatov / XI. dnevi slovenske uprave - Portorož 2004*. Fakulteta za upravo, Ljubljana, obseg str. 11.
24. NOVAK, Boris (2010). Pripravljeni na popolno odprtje trga poštnih storitev. *Poštni razgledi*. November-december 2010, št. 6, str. 4–5.
25. MAEGLI, Martin (2010). Cherry picking in liberalized postal markets. *Network Industries Quarterly*. Letnik 12, št. 1, str. 11–13.
26. MUHA, Tanja (2008). Razmerje med sektorsko regulacijo in konkurenčnim pravom pri regulaciji elektronskih komunikacij. *Uprava*. Letnik 6, št. 2, str. 35–53.
27. OECD (1992). *Regulatory Reform. Privatisation and Competition Policy*. Pariz.
28. OXERA (2007). *Funding universal service obligations in the postal sector*. Oxera Consulting, Oxford.
29. PALČIČ, Miran (2004). *Omrežna struktura in proces deregulacije poštnega prometa*. Ekonomsko–poslovna fakulteta Maribor, Maribor.
30. PANZAR, John (2008). *Interactions between Regulatory and Antitrust Policies in a Liberalized Postal Sector*. Northwestern University and the University of Auckland, Auckland.
31. POLAK, Marko (2008). *Liberalizacija trga poštnih storitev in vpliv direktive 97/67/ES*. Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Maribor.
32. PREZELJ, Tamara (2009). Liberalizacija trga poštnih storitev. *Denar*. Junij 2009, št. 11, str. 11–15.
33. PWC (2006). *The Impakct on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*. PriceWaterhouseCoopers, Belgium.
34. SMETIŠKO, SUZANA (2010). V Sloveniji 556 pošt. *Poštni razgledi – glasilo Pošte Slovenije*. Marec-april 2010, št. 2, str. 9.
35. STARE, Metka, KOPRIVNIAR ŠušTERŠIČ, Mojca, KMET ZUPANČIČ, Rotija (2008). Izzivi razvoja tržnih storitev. *NG*. 2008, št. 1-2/2008, str. 77–86.
36. UNI Post & Logistics (2009). *What has postal liberalisation delivered?* UNI global union.
37. UPU (2004). *Postal regulation principles and orientation*. Universal postal Union, Berne.
38. WIK (2004). *Main Developments in the European Postal Sector*. Wik Consult, Bad Honnef.
39. WIK (2006). *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*. Wik Consult, Bad Honnef.

40. WIK (2009). *The Role of Regulators in a More Competitive Postal Market*. Wik Consult, Bad Honnef.

VIRI

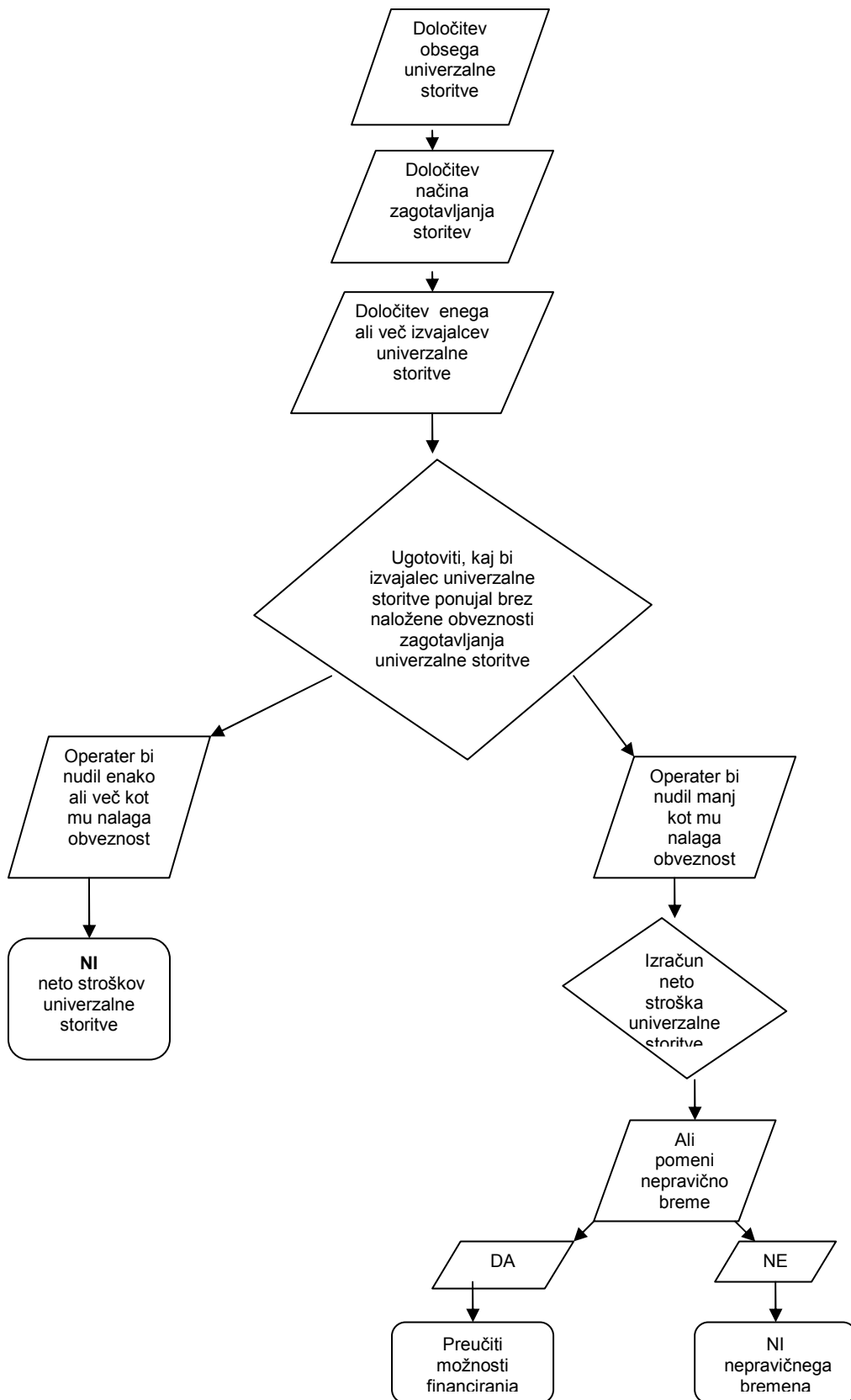
1. APEK (2009). *Trg poštnih storitev v Republiki Sloveniji v letu 2008*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 15. 2. 2010 na: http://www.apek.si/datoteke/File/2009/posta/trg_postnih_storitev_v_RS_v_letu_2008.pdf.
2. APEK (2010a). *Letno poročilo 2009*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 31. 7. 2010 na: http://www.apek.si/datoteke/File/2010/osebna_izkaznica/letno_porocilo_2009.pdf.
3. APEK (2010b). *Trg poštnih storitev v Republiki Sloveniji v letu 2009*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 20. 9. 2010 na: http://www.apek.si/datoteke/File/2010/posta/Analiza_trga_posta_2009.pdf.
4. APEK (2011a). *Pritožbe in odškodninski postopki zoper Pošto Slovenije v letu 2010 in primerjava z letoma 2008 in 2009*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 1. 6. 2011 na: http://www.apek.si/datoteke/File/2011/Posta/Pritozbe_odskodnine_PS2010.pdf.
5. APEK (2011b). *Letno poročilo 2010*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 31. 8. 2011 na: http://www.apek.si/datoteke/File/Porocila/APEK_letnoporocilo2010_SLO.pdf.
6. APEK (2011c). *Trg poštnih storitev v Republiki Sloveniji v letu 2010*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 31. 7. 2011 na: http://www.apek.si/datoteke/File/2011/Posta/Postne_storitve_2010.pdf.
7. APEK (2011d). *Nove cene reguliranih poštnih storitev s 1. 3. 2011*. Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Dostopno 1. 3. 2011 na: http://www.apek.si/sl/nove_cene_reguliranih_postnih_storitev_s_1_3_2011.
8. BNETZA (2007). *Tenth Market Study in the Field Of Licensed Postal Items*. Bundesnetzagentur. Dostopno 25. 11. 2010 na: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/EN/Areas/RegulationPostalMarket/MarketObservation/marketobservation_node.html.
9. CERP (2008). *Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligation*. European Committee for Postal Regulation.
10. CERP (2009). *Recommendation on best Practices for Price Regulation*. European Committee for Postal Regulation.
11. (1998). Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in zaboljšanje kakovosti storitve. Ur. list EU L 15/14.

12. (2002). Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštnih storitev v Skupnosti konkurenci. Ur. list EU L 176/21.
13. (2008). Direktiva 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES o spremembah Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti. Ur. list EU L 52/3.
14. EurActiv (2007a). *Parliament votes to delay postal liberalisation*. Dostopno 9.9.2010 na: <http://www.euractiv.com/en/transport/parliament-votes-delay-postal-liberalisation/article-165483>.
15. EurActiv (2007b). *Funding Universal Service for mail delivery*. Dostopno 18. 6. 2007 na: <http://www.euractiv.com/en/transport/financing-universal-service-mail-delivery/article-164698>.
16. EurActiv (2007c). *Funding universal-service obligation in the postal sector*. Dostopno 27. 6. 2007 na: <http://www.euractiv.com/en/transport/funding-universal-service-obligation-postal-sector/article-164056>.
17. EurActiv (2008). *Commission announces crackdown on mail monopolies*. Dostopno 9. 9. 2010 na: <http://www.euractiv.com/en/transport/commission-announces-crackdown-mail-monopolies/article-173619>.
18. EU Commission (1991). Green paper on the development of the single Market for postal Services. COM (91) 476.
19. EU Commission (2010). Commission Decision of 10 August 2010 establishing the European regulators Group for Postal Services. Official Journal 2010/C 217/07.
20. ITU (2010). *ICT Regulation toolkit*. Dostopno 15. 2. 2010 na: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/section.1677.html>.
21. Komisija Evropskih skupnosti (2006). Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi poštne direktive. Bruselj, COM (2006) 595.
22. Komisija Evropskih skupnosti (2008). Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive. Bruselj, COM (2008) 884.
23. LUGARIČ, Karmen (2011). Začela veljati liberalizacija trga poštnih storitev. *Delo*. Dostopno 3. 1. 2011 na: <http://www.delo.si/clanek/135003>.
24. PAVLIN, Cveto (2011). Zdaj že štirje ponudniki zamenljivih poštnih storitev. *Delo*. Dostopno 21. 2. 2011 na: <http://www.delo.si/clanek/141189>.
25. PETEK, Darja (2007). Priložnosti in pasti privatizacije trga poštnih storitev. *Razgledi.net*. Dostopno 17. 2. 2010 na: <http://www.razgledi.net/2007/06/08/priloznosti-in-pasti-privatizacije-trga-postnih-storitev/>.
26. POSTCOMM (2010). *Retail Market Survey 2010*. Dostopno 14. 12. 2010 na: <http://www.psc.gov.uk/consultations/2012regulatoryframework/analysisofmarkets>.
27. PS (2009). *Letno poročilo 2008*. Pošta Slovenije. Dostopno 18. 8. 2009 na: <http://www.posta.si/seznam-dokumentov/553/Letno-porocilo>.
28. PS (2010). *Letno poročilo 2009*. Pošta Slovenije. Dostopno 22. 9. 2010 na: <http://www.posta.si/seznam-dokumentov/553/Letno-porocilo>.
29. PS (2011a). *Letno poročilo 2010*. Pošta Slovenije. Dostopno 24. 8. 2011 na: <http://www.posta.si/seznam-dokumentov/553/Letno-porocilo>.

30. PS (2011b). *Pošta Slovenije dobro pripravljena na liberalizacijo trga poštних storitev*. Pošta Slovenije. Dostopno 3. 1. 2011 na: <http://www.posta.si/novica/26696/1-1-2011-popolno-liberaliziran-trg-postnih-storitev-tudi-v-Sloveniji?nodeid=559&page=1&year=0>.
31. PTS (2007). *The Liberalised Swedish Postal Market - the situation 14 years after the abolition of the monopoly*. Post & Telestyrelsen. Dostopno 25. 10. 2010 na: http://www.pts.se/upload/Documents/EN/Postal_liberalisation_2007_march07.pdf.
32. PTS (2011). *Service and competition 2011, The postal services market in Sweden*. Swedish Post and Telecom Agency. Dostopno 11. 4. 2011 na: <http://www.pts.se/en-gb/Documents/Reports/Post/2011/Service-and-competition-2011/>.
33. (2010a). Splošni akt o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve. Ur. list RS, št. 47/2010.
34. (2010b). Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve. Ur. list RS, št. 47/2010.
35. (2010). Splošni akt o izjemah pri izvajanju univerzalne poštne storitve. Ur. list RS, št. 22/2010.
36. (2010). Splošni akt o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja. Ur. list RS, št. 29/2010.
37. (1997). Zakon o poštних storitvah (ZPSto). Ur. list RS, št. 35/1997.
38. (2002). Zakon o poštних storitvah (ZPSto–1). Ur. list RS, št. 42/2002.
39. (2004). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštних storitvah (ZPSto–1A). Ur. list RS, št. 37/2004.
40. (2009). Zakon o poštних storitvah (ZPSto–2). Ur. list RS, št. 51/2009.
41. (2010). Zakon o spremembah Zakona o poštних storitvah (ZPSto–2A). Ur. list RS, št. 77/2010.
42. (2011). Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV–1). Ur. list RS, št. 13/2011.

PRILOGE

Priloga 1: Postopek ocenjevanja neto stroška univerzalne poštne storitve



Vir: povzeto po Crew in Kleindorfer (2008, str. 359).