

KLASA: UP/I-344-02/17-06/02
URBROJ: 376-06-17-5
Zagreb, 23. listopada 2017.

Na temelju članka 8. stavka 1. točke 6. te članka 10. stavka 1. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13 i 78/15), u postupku utvrđivanja naknade nepravednog financijskog opterećenja davatelja univerzalne usluge, pokrenutom na zahtjev HP-Hrvatske pošte d.d., Zagreb Jurišićeva 13, Vijeće Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti na sjednici održanoj 23. listopada 2017. donosi

ODLUKU

Utvrđuje se iznos od 78.766.289,00 kn (sedamdeset i osam milijuna sedamsto šezdeset i šest tisuća i dvjesto osamdeset devet kuna), koji predstavlja nepravedno financijsko opterećenje u 2016. za davatelja univerzalne usluge HP-Hrvatsku poštu d.d., Zagreb, Jurišićeva 13.

O b r a z l o ž e n j e

Davatelj univerzalne usluge HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb, Jurišićeva 13 (dalje: HP) podnio je 30. lipnja 2017. Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) zahtjev za naknadom troškova univerzalne usluge koji predstavljaju nepravedno financijsko opterećenje u 2016., s priloženim pripadajućim godišnjim financijskim izvještajem i izvješćem neovisnog revizora KPMG Croatia d.o.o., Zagreb, Ivana Lučića 2a za 2016. te izračunom stvarnog neto troška, u skladu s člankom 49. stavcima 1. i 2. Zakona o poštanskim uslugama (dalje: ZPU).

HP u dostavljenom zahtjevu navodi da mu obveza pružanja univerzalne usluge predstavlja nepravedno financijsko opterećenje u vidu obveze pružanja usluga pod drugačijim uvjetima od uobičajenih tržišnih uvjeta.

U svojem zahtjevu HP je opisao način poslovanja koji bi se primijenio u slučaju kada ne bi imao obvezu pružanja univerzalne usluge. Pretpostavke korištene u scenariju bez obveze pružanja univerzalne usluge prikazane su pod nazivom Komercijalni scenarij, koji se temelji na promjenama u sljedećim operativnim parametrima: (i) gustoći pristupnih točaka za prijam poštanskih pošiljaka, (ii) učestalosti dostave poštanskih pošiljaka i (iii) poštanskim uslugama bez naplate za slijepe osobe.

HP navodi kako bi u Komercijalnom scenariju došlo do smanjenja gustoće pristupnih točaka te do smanjenja učestalosti dostave što bi uzrokovalo daljnje promjene u području prijevoza, usmjeravanja te povezanih administrativnih troškova. Navedene promjene utjecale bi na smanjenje poslovnih rashoda, ali i na smanjenje prihoda od univerzalne usluge i drugih usluga.

Temeljem revidiranih financijskih izvještaja za 2016., HP je prikazao utjecaj promjena koje bi nastupile u Komercijalnom scenariju na rashode i prihode. Prema izračunu HP-a, u situaciji bez obveze pružanja univerzalne usluge, odnosno u situaciji poslovanja pod tržišnim uvjetima, njegovi rashodi u 2016. bili bi manji za 177.611.774,00 kn. Posljedično, ukupni rashodi HP-a u Komercijalnom scenariju iznosili bi 1.379.188.365,00 kn.

	Troškovi u USO scenariju	Smanjenje troškova u komercijalnom scenariju	Troškovi u komercijalnom scenariju	% promjene
Prijam (aktivnosti na šalteru)	584.456.745,00	95.892.008,00	488.564.737,00	16%
Dostava	425.276.614,00	48.579.369,00	376.697.246,00	11%
Prijevoz	52.321.767,00	19.100.462,00	33.221.305,00	37%
Usmjeravanje	100.315.361,00	595.958,00	99.719.403,00	0,6%
Strukturne aktivnosti (overhead)	323.862.718,00	13.238.007,00	310.624.711,00	4%
Financijski rashodi	31.802.173,00	0,00	31.802.173,00	0%
Međunarodni obračun	38.764.761,00	205.970,00	38.558.791,00	1%
Ukupno	1.556.800.139,00	177.611.774,00	1.379.188.365,00	11%

Iako je Komercijalni scenarij pripremljen uz pretpostavku dugoročno održivog poslovanja, određeni poslovni prihodi HP-a bili bi trajno izgubljeni zbog smanjenja gustoće pristupnih točaka te smanjene učestalosti dostave u Komercijalnom scenariju. Temeljem izrađenog izračuna, prihodi HP-a u poslovanju bez obveze obavljanja univerzalne usluge smanjili bi se za 56.447.271,00 kn. Posljedično, ukupni prihodi HP-a prema Komercijalnom scenariju bili bi 1.641.503.529 kn.

Utjecaj komercijalnog scenarija						
	Prihodi u USO scenariju	Gustoća pristupnih točaka	Učestalost dostave	Ostalo	Prihodi u komercijalnom scenariju	% promjene
Poštanske usluge	961.484.270,00	5.108.687,00	0,00		956.375.583,00	1%
Prioritetne pismovne pošiljke	9.326.647,00	141.847,00	1.164.037,00		8.020.763,00	14%
Ekspres usluge	100.006.604,00	2.652.503,00	0,00		97.354.101,00	3%
Financijske usluge	271.212.464,00	27.470.127,00	0,00		243.742.337,00	10%
Maloprodaja	83.140.822,00	15.610.955,78	0,00		67.529.866,00	19%
Ostalo	272.779.993,00	4.505.542,00	0,00	-206.428,00	268.480.879,00	2%
Ukupno	1.697.950.800,00	55.489.661,00	1.164.037,00	-206.428,00	1.641.503.529,00	3%

Nadalje, u skladu sa zakonskom regulativom i Naputkom o izračunu i naknadi neto troška univerzalne usluge i procjene nepravednog financijskog opterećenja od 31. kolovoza 2015. (dalje: Naputak), Klasa: 344-02/14-06/01, Urbroj: 376-11-15-5, izračunate su i tržišne koristi koje proizlaze iz pružanja univerzalne usluge, a koje iznose 28.857.779,00 kn. Za navedenu ukupnu vrijednost tržišnih koristi umanjen je iznos dobiven izračunom razlike optimiziranih troškova i umanjenih prihoda u Komercijalnom scenariju. U ukupni neto trošak univerzalne usluge uključena je i odgovarajuća dobit definirana kao poštena stopa povrata (WACC) na angažirani kapital, izračunata kao razlika u potrebnim investicijama u imovinu, u situaciji poslovanja i s obvezom obavljanja univerzalne usluge i u Komercijalnom scenariju, u ukupnom iznosu od 5.274.338,00 kn.

Kao rezultat, razlika u financijskom rezultatu HP-a s obvezom obavljanja univerzalne usluge i bez te obveze bila bi 97.581.062,00 kn, što je, prema tvrdnjama HP-a, iznos neto troška univerzalne usluge za 2016.

Referenca na Naputak		Δ Troškovi	Δ Prihodi	Δ Utjecaj
CNCi	Gustoća pristupnih točaka	95.892.008,00	55.489.662,00	40.402.346,00
DNCi	Učestalost dostave	48.579.369,00	1.164.037,00	47.415.332,00
	Zemljopisna pokrivenost	0,00	0,00	0,00
STC	Prijevoz i usmjeravanje	19.696.420,00	0,00	19.696.420,00
OHC	Administrativni troškovi	13.238.007,00	0,00	13.238.007,00
	Međunarodni obračun	205.970,00	0,00	205.970,00
FSR	Besplatne usluge za slijepe osobe		-206.428,00	206.428,00
	Δ Utjecaj	177.611.774,00	56.447.271,00	121.164.503,00
MB	Tržišne koristi			-28.857.779,00
Profit	Odgovarajuća dobit			5.274.338,00
NCUS	Σ Neto trošak univerzalne usluge			97.581.062,00

Radi provjere utemeljenosti izračuna dostavljenog uz zahtjev HP-a, HAKOM je od neovisnog revizora BDO Croatia d.o.o., Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6b (dalje: BDO) zatražio mišljenje o dostavljenom izračunu. Uz navedeno, HAKOM je u razdoblju od 30. kolovoza do 29. rujna 2017. održao niz radionica s predstavnicima BDO-a i HP-a, na kojima su raspravljani svi elementi izračuna s posebnim naglaskom na korištene pretpostavke u Komercijalnom scenariju, koje se prvenstveno odnose na gustoću pristupnih točaka, učestalost dostave, tržišne koristi i odgovarajuću dobit.

Na temelju dostavljenih podataka i održanih radionica, BDO je 10. listopada 2017. dostavio zaključno Izvješće sa neovisnim izražavanjem uvjerenja o Komercijalnom scenariju i izračunu neto troška za 2016. (dalje: Izvješće). Nalazi iz Izvješća prethodno su pojašnjeni HP-u na sastanku s BDO te HP nije imao dodatnih komentara.

Iz dostavljenog Izvješća proizlazi da u određenim elementima izračun neto troška HP-a nije ispravan. Konkretno je utvrđeno sljedeće:

1. HP je u Komercijalnom scenariju predvidio poslovanje putem 734 poštanskih ureda, odnosno zatvaranje 281 poštanskih ureda. Posljedično, predviđeno je smanjenje razine prihoda kao i pojedinih rashoda koji nastaju radi pružanja univerzalne usluge. Zakonska obveza HP-a je osigurati gustoću pristupnih točaka na način da jedan poštanski ured posluje u prosjeku na površini najviše do 80 km² ili da jedan poštanski ured posluje u prosjeku za najviše 6.000 stanovnika, odnosno HP je obavezan osigurati mrežu poštanskih ureda s najmanje 700 redovitih poštanskih ureda. Na temelju provedene analize pokrivenosti teritorija Republike Hrvatske, BDO smatra kako je nužno izmijeniti status pojedinih poštanskih ureda i to na način da se status promijeni iz zatvorenog u otvoreni za 18 poštanskih ureda, a iz otvorenog u zatvoreni za 17 poštanskih ureda.

Također, uvidom u analitiku troškova zatvorenih poštanskih ureda, BDO smatra kako troškovi rezerviranja za otpremnine, amortizacija mopeda i bicikla, kao i amortizacija iz prošlih godina treba biti isključena iz izračuna neto troška.

Ova korekcija utječe na izračun neto troška na sljedeći način:

	Izračun Društva	Korigirani izračun	Učinak na neto trošak
Troškovi zatvorenih poštanskih ureda	82.694.332,00	69.260.822,00	(13.433.510,00)
Povećanje troškova u drugim poštanskim uredima	(2.449.021,00)	(2.080.254,00)	368.767,00
Ostali operativni troškovi	15.646.698,00	15.581.614,00	(65.084,00)
Smanjenje prihoda	(55.489.661,00)	(48.204.220,00)	7.285.441,00
	40.402.348,00	34.557.962,00	(5.844.386,00)

2. HP je u Komercijalnom scenariju predvidio smanjenje učestalosti dostave na način da bi petodnevnu dostavu pošiljaka zadržao samo na područjima velikih gradova. Dostava pošiljaka na svim drugim područjima, koja je sada organizirana pet dana u tjednu, u Komercijalnom scenariju prikazana je kroz organizaciju dostave svaki drugi dan, a dostava na postojećim područjima izuzetim od petodnevne dostave bila bi organizirana najviše jednom tjedno. Tu je BDO utvrdio kako HP za dostavno područje Velike Gorice nije uključio petodnevnu dostavu iako po svojim svojstvima Velika Gorica pripada velikim gradovima.

Nadalje, BDO je utvrdio kako je na pojedinim dostavnim područjima gdje se nije mijenjala frekvencija dostave vidljivo smanjenje broja radnika i samim time su ostvarene značajne uštede u troškovima.

Slijedom navedenog, BDO smatra da je u Komercijalnom scenariju potrebno proporcionalno smanjiti broj radnika u odnosu s promjenom frekvencije dostave po pojedinim područjima. Također, BDO smatra da je za dostavno područje Velike Gorice potrebno zadržati petodnevnu dostavu pošiljaka te je potrebno korigirati sve troškove povezane s promjenom učestalosti dostave u Komercijalnom scenariju, što ima sljedeći utjecaj na izračun neto troška:

	Izračun HP-a	Korigirani izračun	Učinak na neto trošak
Troškovi osoblja	37.174.491,00	27.288.530,00	(9.885.961,00)
Troškovi povezani s brojem vozila	1.950.900,00	1.923.409,00	(27.491,00)
Troškovi povezani s prijeđenim kilometrima	2.870.574,00	2.824.346,00	(46.228,00)
Ostali troškovi dostave	6.583.404,00	5.600.662,00	(982.742,00)
Smanjenje prihoda	(1.164.038,00)	(1.150.468,00)	13.570,00
	47.415.331,00	36.486.479,00	(10.928.852,00)

3. Posljedično prethodno navedenim točkama, potrebno je korigirati iznose:

- (i) uštede troškova prijevoza i sortiranja na način da se iznos uštede smanji s 19.696.420,00 kn na 19.553.651,00 kn, odnosno da se neto trošak smanji za 142.769,00 kn;
- (ii) uštede administrativnih troškova (overhead) na način da se iznos uštede smanji s 13.238.007,00 kn na 12.822.877,00 kn, odnosno da se neto trošak smanji za 415.130,00 kn;
- (iii) ušteda na međunarodnom obračunu za 49.343,00 kn;

Na temelju navedenog, neto trošak bi bio manji za 607.242,00 kn.

4. HP je u Komercijalnom scenariju pretpostavio povećani korporativni ugled i vrijednost brenda na razini 20% ukupnih troškova marketinga. Kako je iz marketinških kampanja, kao i značajnog fokusa društva upravo na činjenicu da društvo pružajući univerzalnu uslugu ima privilegiranu poziciju pristupa potencijalnim korisnicima, BDO smatra da je izračun ovih koristi potrebno bazirati na 30% ukupnih troškova marketinga. Osim toga, na temelju prethodno navedenih korekcija potrebno je uskladiti i povećani učinak reklamiranja, što ima sljedeći utjecaj na iznos neto troška.

	Izračun Društva	Korigirani izračun	Učinak na neto trošak
Povećani učinak reklamiranja	1.367.784,00	1.325.880,00	41.904,00
Vrijednost branda	2.925.095,00	4.387.643,00	-1.462.548,00
	4.292.879,00	5.713.523,00	-1.420.644,00

5. HP je u Komercijalnom scenariju izračunao odgovarajuću dobit na način da se odgovarajuća dobit obračuna na smanjenje imovine u visini 49.757.901,00 kn, što uz pretpostavljeni WACC od 10,60% daje odgovarajuću dobit u iznosu 5.274.338,00 kn. BDO smatra da je navedeni izračun potrebno korigirati za promjene u angažiranoj imovini uslijed promjene broja poštanskih ureda i učestalosti dostave. Na temelju navedenog, BDO smatra da je iznos odgovarajuće dobiti potrebno smanjiti s 5.274.338,00 kn na 5.260.688,00 kn, odnosno smanjiti neto trošak za 13.649,00 kn.

Na temelju navedenih pet točaka, BDO smatra da neto trošak umjesto 97.581.062,00 kn, koliko je prikazano u priloženom Komercijalnom scenariju i izračunu neto troška za 2016. od strane HP-a, iznosi 78.766.289,00 kn, što je iznos niži za 18.814.773,00 kn

Sukladno Izvješću BDO-a o neto trošku, HAKOM je utvrdio konačni iznos neto troška univerzalne usluge u iznosu od 78.766.289,00 kn, a prema elementima kako slijedi:

Referenca na Naputak		Δ Troškovi	Δ Prihodi	Δ Utjecaj
CNCi	Gustoća pristupnih točaka	82.762.181,00	48.204.220,00	34.557.961,00
DNCi	Učestalost dostave	37.636.948,00	1.150.468,00	36.486.479,00
	Zemljopisna pokrivenost	0,00	0,00	0,00
STC	Prijevoz i usmjeravanje	19.553.651,00	0,00	19.553.651,00
OHC	Administrativni troškovi	12.822.877,00	0,00	12.822.877,00
	Međunarodni obračun	156.626,00	0,00	156.627,00
FSR	Besplatne usluge za slijepe osobe		-206.428,00	206.428,00
	Δ Utjecaj	152.932.284,00	49.148.261,00	103.784.023,00
MB	Tržišne koristi			-30.278.422,00
Profit	Odgovarajuća dobit			5.260.688,00
NCUS	Σ Neto trošak univerzalne usluge			78.766.289,00

Nakon što je utvrđen iznos neto troška univerzalne usluge, HAKOM je pokrenuo postupak procjene nepravednog financijskog opterećenja za davatelja univerzalne usluge. Naime, u ovom postupku trebalo je procijeniti predstavlja li neto trošak univerzalne usluge nepravedno financijsko opterećenje sukladno točki 5. Naputka i to:

- sastoji li se neto trošak univerzalne usluge isključivo od dokazivih i ekonomski prihvatljivih troškova,
- je li vrijednost neto troška univerzalne usluge, izračunata u skladu s načelima iznesenim u Naputku, pozitivna,
- premašuje li neto trošak univerzalne usluge 1% ukupnih troškova davatelja univerzalne usluge,
- predstavlja li neto trošak univerzalne usluge za davatelja univerzalne usluge značajan udio dobiti prije oporezivanja,
- je li je EBITDA marža (EBITDA = dobit prije odbitka rashodnih kamata, poreza na dobit, deprecijacije i amortizacije) davatelja univerzalne usluge za 5% niža od EBITDA marže tri najveća davatelja poštanskih usluga prisutnih na tržištu. Izračun se temelji na dokazivim i

ekonomski prihvatljivim informacijama iz računovodstvenih dokaza davatelja univerzalne usluge i drugih davatelja poštanskih usluga,

f) bi li davatelj univerzalne usluge koji je financijsku godinu završio s gubitkom, ostvario dobit ukoliko bi mu neto trošak univerzalne usluge bio kompenziran.

Analizom činjenica, HAKOM je utvrdio da je od gore navedenih, ispunjeno četiri kriterija iz točke 5. stavka 3. Naputka te da iznos neto troška predstavlja iznos za kojeg se ne može očekivati da ga snosi davatelj univerzalne usluge HP, čime su ispunjeni svi uvjeti za utvrđivanjem da neto trošak univerzalne usluge predstavlja nepravedno financijsko opterećenje za davatelja univerzalne usluge.

Naime, u odnosu na prvi kriterij, iz Izvješća BDO-a proizlazi da se neto trošak univerzalne usluge temelji na revidiranim regulatornim financijskim izvještajima koji su izvedeni iz revidiranih godišnjih financijskih izvještaja te na izračunima izvedenim iz pretpostavki u skladu s Naputkom, iz čega proizlazi da se neto trošak univerzalne usluge sastoji isključivo od dokazivih i ekonomski prihvatljivih troškova.

U odnosu na drugi kriterij, vrijednost neto troška smatra se pozitivnom kada su nematerijalne koristi od pružanja univerzalne usluge niže od iznosa neto troška davatelja univerzalne usluge. Naime, u odnosu na drugi kriterij iz Izvješća BDO-a proizlazi da su nematerijalne koristi iskazane u Komercijalnom scenariju niže od vrijednosti neto troška HP-a.

Na temelju revidiranog regulatornog izvještaja HP-a za 2016. ukupni troškovi poslovanja iznose 1.556.800.139,00 kn, dok iz Izvješća BDO-a proizlazi da neto trošak HP-a za isto razdoblje iznosi 78.766.289,00 kn. Slijedom navedenog, razvidno je da neto trošak HP-a premašuje 1% njegovih ukupnih troškova poslovanja, čime je ispunjen treći kriterij.

Također, na temelju revidiranog financijskog izvještaja HP-a za 2016. dobit prije oporezivanja iznosi 141.150.662, 00 kn, dok iz Izvješća BDO-a proizlazi da neto troška HP-a za isto razdoblje iznosi 78.766.289,00 kn. Slijedom navedenog, razvidno je da iznos neto troška za davatelja univerzalne usluge predstavlja značajan udio u dobiti prije oporezivanja, čime je ispunjen četvrti kriterij.

S obzirom da su ispunjena četiri kriterija od ukupno šest, HAKOM zadnja dva kriterija nije smatrao potrebnim ispitivati, jer je u skladu s Naputkom potrebno minimalno četiri da bi se cijeli iznos neto troška mogao smatrati nepravednim financijskim opterećenjem.

Zaključno, u ovom postupku je utvrđeno kako nepravedno financijsko opterećenje HP-a, kao davatelja univerzalne usluge, iznosi 78.766.289,00 kn.

Imajući u vidu navedeno, odlučeno je kao u izreci ove odluke.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove odluke žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

dr. sc. Dražen Lučić

Dostaviti:

1. HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, 10000 Zagreb - osobna dostava
2. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Prisavlje 14, 10001 Zagreb - na znanje, osobna dostava
3. U spis