

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind compensarea costului net aferent furnizării serviciilor poștale din sfera serviciului universal în anul 2018

Versiune publică

I. Introducere

Prin Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale „Poșta Română” - S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare, Compania Națională Poșta Română S.A. (denumită în continuare CNPR) a fost desemnată furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale de la data de 1 ianuarie 2014 până la data de 31 decembrie 2018.

Potrivit Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013, furnizorul de serviciu universal are dreptul de a solicita Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare *ANCOM* sau *Autoritatea*) compensarea costului net aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal. Conform prevederilor art. 14 alin. (6) din Decizia președintelui ANCOM nr. 541/2013 privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare, cererea de compensare a costului net poate fi transmisă până la data de 14 august a exercițiului financiar ulterior celui pentru care se solicită compensarea.

CNPR a transmis prin adresa nr. 109/5200/14.08.2019, înregistrată la ANCOM cu nr. SC-24863/14.08.2019, cererea de compensare a costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal în anul 2018, împreună cu situația privind costurile, veniturile și capitalul angajat aferente furnizării serviciilor mai sus precizate. Cererea CNPR a fost însoțită de un raport de constatări factice privind verificarea cererii de compensare a costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal, întocmit de către auditorul independent PKF Finconta S.R.L. (denumit în continuare PKF Finconta), datat 14.08.2019.

Urmare a unei analize preliminare a informațiilor transmise, prin adresa ANCOM nr. SC-CVP1-4906/11.02.2020 a fost solicitată CNPR completarea anexelor, bazelor de date, documentelor și fișierelor suport utilizate la întocmirea cererii de compensare a costului net 2018 care nu au fost transmise prin

adresa CNPR nr. 109/5200/14.08.2019, precum și o serie de informații financiare și operaționale necesare analizei cererii de compensare a costului net 2018. CNPR a transmis documentele și informațiile solicitate prin adresa nr. 109/1172/26.02.2020, înregistrată la ANCOM cu nr. SC-6909/28.02.2020.

Având în vedere elementele expuse anterior, ANCOM a elaborat **proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind compensarea costului net aferent furnizării serviciilor poștale din sfera serviciului universal în anul 2018.**

Proiectul de decizie sus-menționat a fost fundamentat în cadrul unei Expuneri de motive.

Cele două documente amintite au făcut obiectul procesului de consultare publică în perioada 21 septembrie 2020 - 21 octombrie 2020. Pe parcursul perioadei de consultare publică ANCOM a primit observații de la un singur respondent, respectiv CNPR.

În conformitate cu prevederile art. 49 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare, ANCOM are obligația de a publica, pe pagina sa de internet, un material de sinteză a observațiilor primite, în care va prezenta și poziția sa față de aceste observații.

II. Observații primite în perioada de consultare publică

CNPR solicită revizuirea calculului costului net înregistrat în anul 2018 pe baza argumentelor transmise de CNPR în perioada consultării publice, după cum urmează:

1. Referitor la informațiile prezentate la punctele *4.3.1 Tipologii de scenarii* și *4.3.2 Parcurgerea distanțelor* din Expunerea de motive, privind scenariile considerate de către ANCOM irelevante pentru scopul analizei, CNPR precizează că scenariile 353, 741 și 1166 au fost elaborate cu respectarea metodologiei prezentate în Cererea de cost net 2018.

Așa cum este detaliat în cadrul Expunerii de motive, scenariul 353 prezintă desființarea oficiului poștal ✕ (situat în UAT ✕ având peste 1.500 locuitori și în care sunt organizate 2 PAD-uri) și a agenției poștale ✕ (situată în UAT ✕ având peste 1.500 locuitori și în care este organizat un singur PAD) și reînființarea ambelor subunități. Astfel, după reorganizare sunt menținute în funcțiune cele două PAD-uri (✕ și ✕) din UAT ✕ având peste 1.500 locuitori.

În condițiile în care scopul analizei de reorganizare este acela de a demonstra că este mai eficientă menținerea a mai mult de 1PAD în UAT-ul ✕ având peste 1.500 locuitori, scenariul 353 ar fi trebuit să includă reorganizarea ambelor PAD-uri din UAT ✕ și înființarea unui singur PAD în acest UAT. Prin urmare, acest scenariu nu este relevant pentru scopul analizei de reorganizare, fiind astfel clasificat ca scenariu irelevant.

De asemenea, în cadrul scenariului 741 este simulată reorganizarea a patru din cele cinci PAD-uri din UAT ✕, astfel că se mențin două PAD-uri (✕ și ✕) în acest UAT având peste 1.500 locuitori, scenariul fiind considerat, de asemenea, irelevant pentru scopul analizei.

În ceea ce privește faptul că PAD-ul X, despre care CNPR precizează că nu a fost inclus în analiză deoarece nu are activitate de colectare/preluare și livrare în localitatea X, menționăm că, în conformitate cu datele prezentate în Cererea de cost net 2018 (2019 08 14 Anexa 8-12, 14-15, 25-27 Tabele 1-9 2018 v1), la nivelul acestui PAD au fost înregistrate în anul 2018 costuri și venituri, precum și volume de trimiteri colectate și livrate. De asemenea, conform informațiilor prezentate în Anexa 11, subunitatea are program de lucru cu publicul (X ore pe săptămână). Prin urmare, acest PAD trebuia inclus în analiza de reorganizare pentru ca acest scenariu să poată fi considerat relevant.

În ceea ce privește scenariul 1166, precizăm că acest scenariu prezintă desființarea a 2 PAD-uri unice din 2 UAT-uri având peste 1.500 locuitori și reînființarea lor, scenariul fiind clasificat ca fiind nesolicitat (irelevant). Așa cum am precizat mai sus, scopul analizei de reorganizare este acela de a demonstra necesitatea menținerii a mai mult de un PAD în UAT-uri având peste 1.500 locuitori, iar PAD-urile din acest scenariu sunt unice în UAT-urile respective și prin urmare au fost menținute în funcțiune de obligații legale conform prevederilor art. 15 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013.

Drept urmare, ANCOM menține concluzia exprimată în Expunerea de motive privind scenariile considerate irelevante pentru scopul analizei.

1.2. Referitor la concluziile prezentate la punctul 4.3.2 *Parcurgerea distanțelor din Expunerea de motive, privind diferențele identificate între informațiile privind distanțele incluse în scenariile de reorganizare și cele incluse în fișierul „Km normati 2018.xls”, CNPR menționează că o parte din diferențe provin din faptul că la anumite poziții a fost luată în calcul distanța totală și nu distanța corectată cu coeficientul X (utilizat în calculul determinării necesarului de personal pentru parcurgerea distanței de distribuție în mediul rural pentru funcția de factor poștal distribuitor rural), dar fără impact în calculul necesarului de personal (de exemplu, scenariul 1166). Totodată, referitor la scenariul 15 menționat ca exemplu în Expunerea de motive, CNPR precizează că, în cazul agenției poștale X, distanța este parcursă X.*

Practic, afirmația CNPR privind faptul că unele diferențe identificate provin din înregistrarea în scenariile de reorganizare a distanței totale, în timp ce în fișierul „km normati 2018.xls” este înregistrată distanța corectată cu coeficientul X utilizat în calculul determinării necesarului de personal pentru parcurgerea distanței de distribuție în mediul rural pentru funcția de factor poștal distribuitor rural, confirmă inconsistențele și inconsecvențele identificate de ANCOM în analiza de reorganizare. Dacă pentru PAD-ul X din scenariul 1166 explicația CNPR privind diferențele identificate poate fi validată, CNPR nu a oferit o explicație validă pentru celelalte diferențe identificate și nici nu a retransmis analiza de reorganizare cu corecțiile valorilor constatate neconforme. Astfel, din cele X PAD-uri pentru care ANCOM a identificat diferențe în numărul de kilometri „desființați”, față de cei declarați ca „normați”, diferențele pot fi explicate prin aplicarea acestui coeficient doar pentru un număr de X PAD-uri.

În ceea ce privește scenariul 15, afirmația din Expunerea de motive se referă la PAD-ul X, nu la PAD-ul X la care face referire CNPR. Astfel, pentru PAD-ul desființat X modul de parcurgere a celor X km este „X” în scenariul de reorganizare, în timp ce în fișierul „Km normati 2018.xls” modul de parcurgere este „X”.

Drept urmare, ANCOM acceptă parțial observația CNPR privind faptul că o parte dintre diferențele identificate în ceea ce privește parcurgerea distanțelor se datorează corecției acestora cu coeficientul X utilizat în calculul determinării necesarului de personal pentru parcurgerea distanței de distribuție în mediul rural pentru funcția de factor poștal distribuitor rural și modifică corespunzător punctul 4.3.2

Parcurgerea distanțelor din Expunerea de motive. Cu toate acestea, se menține concluzia exprimată la acest punct din Expunerea de motive privind validarea parțială a elementelor privind parcurgerea distanței din analiza de reorganizare.

1.3. a) Referitor la informațiile prezentate la punctul 4.3.4 Analiza curselor poștale auto din Expunerea de motive privind imposibilitatea verificării numărului de kilometri din scenariile de reorganizare cu o bază de date validă, CNPR menționează că datele din scenarii au fost analizate pe baza itinerariilor curselor poștale auto (CPA) în care sunt înregistrate toate punctele de efectuare a schimburilor de expediții, dar aceste date nu au fost incluse în fișierul „2019 08 14 Baza de date 6_Centralizator CPA 2018.xlsx” utilizat exclusiv pentru evaluarea modificării CPA în scenariul alternativ.

Precizarea făcută de ANCOM în Expunerea de motive, referitoare la imposibilitatea verificării integrate a tuturor informațiilor privind itinerariile utilizate de CNPR atât în calculul economiilor/creșterilor de cheltuieli aferente modificării CPA în scenariile de reorganizare, cât și în calculul economiei de cheltuieli de transport în scenariul alternativ, cheltuieli generate de re-proiectarea itinerariilor CPA și, respectiv, a rutelor teritoriale și locale se menține, întrucât informațiile nu sunt disponibile centralizat, pentru a permite verificarea *in integrum*, ci sub formă de schițe desenate manual pentru fiecare itinerariu în parte. Totodată, faptul că datele incluse în cererea de compensare a costului net sunt preluate manual din aceste schițe crește gradul de incertitudine privind acuratețea informațiilor prezentate.

De altfel, așa cum am precizat și în Expunerea de motive, și auditorul PKF Finconta a realizat verificări de detaliu numai pentru un număr de 5 itinerarii, iar nu validări ale tuturor informațiilor privind distanța parcursă, după cum precizează în Raportul final de constatări factice privind verificarea cererii privind compensarea costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal¹: *„pentru 5 itinerarii selectate aleatoriu am recalculat diferența de distanță ce va trebui parcursă pentru a putea respecta ipotezele scenariului alternativ comparativ cu scenariul de bază. De asemenea, am verificat documentele primare aprobate de către Direcția Regionalizare – centre de Profit, prin care au fost definite itinerariile de parcurs atât pentru scenariul de bază cât și pentru cel alternativ pentru fiecare din cele 5 itinerarii selectate.”*

b) Referitor la afirmațiile din Expunerea de motive privind utilizarea în calculul costurilor aferente distanțelor reduse sau majorate a unei constante de \times zile în toate scenariile, fără a particulariza frecvența de deservire a fiecărei curse, CNPR menționează că astfel se asigură simularea organizării de noi subunități în aceleași condiții de funcționare ca și subunitățile care se reorganizează, iar acest mod de calcul nu are impact în analiza reorganizării PAD-urilor.

Menționăm că afirmațiile ANCOM din Expunerea de motive privind modul de calcul al costurilor aferente distanțelor reduse sau majorate evidențiază elemente care ar trebui avute în vedere de CNPR pentru a asigura cuantificarea cu acuratețe a acestor costuri - de exemplu, utilizarea costurilor medii aferente fiecărui tip de autovehicul, particularizarea frecvențelor de deservire a fiecărei curse etc.

În ceea ce privește utilizarea unui număr constant de zile în calculul costurilor aferente distanțelor reduse sau majorate și afirmația CNPR conform căreia modul de calcul nu are impact asupra scenariilor reorganizării PAD-urilor, considerăm că impactul poate influența rezultatul analizei scenariilor de reorganizare, în condițiile în care constanta utilizată are în vedere o frecvență de \times zile x 50 săptămâni/an (\times zile), iar frecvența reală ar fi, de exemplu, de doar 1 zi x 50 săptămâni/an (50 zile).

¹ Transmis prin adresa CNPR nr. 109/5200/14.08.2019, înregistrată la ANCOM cu nr. SC-24863/14.08.2019

De exemplu, pentru o modificare a distanței de 10 km, rezultă un cost estimat de X lei (10km x X lei/km x X zile) în timp ce costul real ar fi de doar X lei (10km x X lei/km x 50 zile).

Așadar, ANCOM menține precizările din Expunerea de motive referitoare la modul de calcul al costurilor aferente modificărilor de distanțe parcurse de CPA specificate în scenariile de reorganizare.

Deoarece în scenariile de reorganizare a fost utilizat un număr de X zile, nu X zile, așa cum a fost menționat în Expunerea de motive supusă consultării publice, textul din Expunerea de motive a fost modificat în consecință.

1.4. Referitor la concluzia ANCOM exprimată la punctul 4.3.6 Analiza spațială și cartografică a punctelor de acces deservite de personal pe teritoriul României din Expunerea de motive privind faptul că CNPR nu a prezentat niciun element justificativ legat de obligația legală de furnizor de serviciu universal, prin separarea activităților legate de prestarea serviciilor din sfera serviciului universal de cele din afara sferei, CNPR precizează că doar la sfârșitul unei luni calendaristice este posibilă încadrarea volumelor de trimiteri în număr mare în afara sferei serviciului universal. Astfel, deoarece partenerii de contract nu cunosc și nu garantează îndeplinirea limitei de volum lunar pentru a putea fi încadrate încă de la data prezentării trimitărilor poștale în sfera serviciului universal, respectiv în afara sferei serviciului universal, trimitățile în număr mare nu pot fi marcate la prezentare cu o mențiune care să ateste tipul acestora pe fluxul tehnologic, astfel încât la livrare trimitățile din sfera serviciului universal și trimitățile în număr mare se înregistrează cumulat în evidențele statistice.

Conform dispozițiilor art. 15 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, în anul 2018 CNPR a avut obligația „de a asigura un punct de acces deservit de personal în care se pot prezenta colete poștale, imprimare și trimiteri de corespondență cu dimensiuni nestandardizate, precum și trimiteri poștale înregistrate, în toate unitățile administrativ-teritoriale de bază (comune sau orașe) având minim 1.500 de locuitori.” Totodată, conform prevederilor art. 15 alin. (4) și (5) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, prin derogare de la prevederile art. 15 alin. (3) din decizia amintită, CNPR a avut posibilitatea de a asigura PAD-uri și în UAT-uri cu mai puțin de 1.500 locuitori sau mai mult de 1 PAD în UAT-urile având minim 1.500 de locuitori, **cu condiția ca existența acestora să fie justificată de îndeplinirea obligațiilor ce decurg din calitatea de furnizor de serviciu universal.** Prin urmare, menținerea unor puncte de acces deservite de personal în exces față de obligația prevăzută de art. 15 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 **trebuie justificată de CNPR din punctul de vedere al necesității îndeplinirii obligațiilor de furnizare a serviciilor din sfera serviciului universal, conform dispozițiilor art. 15 alin. (4) și (5) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013.**

Așa cum am precizat și în Expunerea de motive, în analiza de reorganizare prezentată de CNPR pentru a justifica necesitatea menținerii de puncte de acces deservite de personal în exces față de obligația legală, costurile cu personalul, costuri care au cea mai mare pondere în totalul costurilor și care determină practic rezultatul scenariilor de reorganizare, sunt determinate de CNPR prin raportare la toate prestațiile, nu doar la cele din sfera serviciului universal. Prin urmare, un scenariu de reorganizare poate fi neprofitabil datorită costurilor mai mari asociate unor prestații din afara sferei serviciului universal, deci menținerea în funcțiune a PAD-urilor din scenariul respectiv ar fi datorată unor rațiuni comerciale și nu obligațiilor ce decurg din calitatea de furnizor de serviciu universal. Astfel, în lipsa unei analize de reorganizare în care să fie prezentată separarea activităților legate de prestarea serviciilor din

sfera serviciului universal de cele din afara sferei, ANCOM nu a putut valida din punct de vedere al obligațiilor legale necesitatea menținerii a mai mult de 1 PAD în UAT-urile cu peste 1.500 de locuitori.

Au fost validate din punct de vedere al obligațiilor de serviciu universal doar acele PAD-uri din UAT-uri cu mai puțin de 1.500 locuitori pentru care CNPR a prezentat atât o analiză distinctă privind necesitatea menținerii acestora din obligații legale (a se vedea punctul 4.2 din Expunerea de motive), cât și scenarii de reorganizare cu un dezavantaj economic. Astfel, pentru acestea CNPR a justificat necesitatea derogării în raport cu dispozițiile art. 15 alin. (4) și (5) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, așa cum este expus pe larg în Expunerea de motive.

Referitor la afirmațiile CNPR privind fluxul tehnologic și modul de înregistrare în situațiile statistice a trimerilor în număr mare, menționăm că este sarcina CNPR de a prezenta date relevante în susținerea cererii de compensare a costului net, existând diverse metode și ipoteze ce pot fi utilizate în acest scop, ca de exemplu metode statistice de eșantionare a traficului etc. De altfel, astfel de metode sunt utilizate de CNPR la elaborarea situațiilor financiare separate.

Totodată, menționăm că, în observațiile transmise, CNPR nu face nicio referire la celelalte tipuri de prestații din afara sferei serviciului universal pentru care există monitorizare și fluxuri tehnologice distincte sau servicii non-poștale, ca de exemplu distribuirea de pensii, etc.

În concluzie, ANCOM respinge observația CNPR și menține concluziile exprimate în Expunerea de motive privind lipsa elementelor justificative legate de obligația legală de furnizor de serviciu universal, prin separarea activităților legate de prestarea serviciilor din sfera serviciului universal de cele din afara sferei.

1.6. CNPR afirmă că își menține punctul de vedere privind menținerea neafectată, în scenariul alternativ, a veniturilor aferente clienților persoane juridice plătitoare de TVA în condițiile modificării regimului de taxare aplicabil, considerând că nu există impact la nivelul fluxurilor de numerar. CNPR consideră că, dimpotrivă, fluxurile de numerar ale acestor clienți ar fi afectate în cazul utilizării serviciilor oferite de firmele concurente, care practică tarife superioare celor practicate de CNPR.

Practic, CNPR nu aduce niciun contra-argument față de considerațiile prezentate de ANCOM în Expunerea de motive referitoare la ajustarea veniturilor obținute de la persoanele juridice plătitoare de TVA, pe baza rezultatelor cercetării de piață realizate pe un eșantion reprezentativ comandate de CNPR.

Astfel, conform raportului de cercetare cantitativă „Comportamentul utilizatorilor de servicii poștale” realizat de Reveal Marketing Research pentru CNPR, 8%² din companiile plătitoare de TVA au răspuns că vor folosi servicii oferite de către alt furnizor de servicii poștale în cazul în care tariful oferit de CNPR ar crește prin adăugarea TVA, în condițiile în care creșterea tarifelor exclusiv prin adăugarea TVA-ului ar situa serviciile CNPR sub nivelul tarifelor serviciilor oferite de ceilalți furnizori de servicii poștale.

Fără a relua considerațiile prezentate în Expunerea de motive, menționăm faptul că CNPR nu poate utiliza doar parțial rezultatele cercetării de piață, făcând abstracție de unele din informațiile privind comportamentul persoanelor fizice și juridice ce utilizează serviciile CNPR, rezultate din cercetări de piață reprezentative.

² „Raport de cercetare cantitativă_Poșta Română (februarie 2018)” – pagina 68

În concluzie, ANCOM respinge observația CNPR și menține ajustarea de venituri aferentă persoanelor juridice plătitoare de TVA de \geq lei.