

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

la proiectul de decizie a președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către Compania Națională Poșta Română S.A.

În prezent, serviciul universal în domeniul serviciilor poștale este asigurat de Compania Națională Poșta Română S.A. (în continuare, *CNPR*), aceasta fiind desemnată furnizor de serviciu universal până la data de 31 decembrie 2012.

În calitate de furnizor de serviciu universal, CNPR îi incumbă o serie de obligații, una dintre acestea constând în elaborarea și transmiterea situațiilor financiare separate către Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (în continuare, *ANCOM*), pe baza unui sistem de evidență contabilă separată dezvoltat în cadrul contabilității interne de gestiune.

În prezent, detalierea obligațiilor privind dezvoltarea sistemului de evidență a costurilor și elaborarea situațiilor financiare separate face obiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale de Reglementare în Comunicații nr. 1480/2005 privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către Compania Națională Poșta Română S.A., cu modificările și completările ulterioare.

Recent, ANCOM a supus consultării publice un proiect de decizie pentru modificarea și completarea unor reglementări privind condițiile și procedura de desemnare, precum și desemnarea furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale. Amendamentele aduse prin acest proiect vizează prelungirea cu un an, până la data de 31 decembrie 2013, a calității de furnizor de serviciu universal a CNPR, eliminarea dreptului rezervat acesteia de a furniza anumite servicii poștale, precum și stabilirea unui nou mecanism de compensare a eventualelor pierderi înregistrate de CNPR ca urmare a îndeplinirii obligațiilor de serviciu universal.

Ca urmare a modificărilor propuse în ceea ce privește modalitatea de compensare a costului net înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, precum și ca urmare a analizei situațiilor financiare separate întocmite de CNPR pentru exercițiul financiar încheiat la data de 31 decembrie 2010 prin aplicarea metodologiei privind realizarea evidenței contabile separate, ANCOM a supus consultării publice și un proiect de decizie vizând revizuirea în mod corespunzător a metodologiei de dezvoltare a sistemului de evidență contabilă separată și elaborare a situațiilor financiare separate ale CNPR, precum și a condițiilor de auditare a acestor situații financiare separate, în scopul asigurării coerenței, consecvenței și relevanței informațiilor furnizate și a modului de prezentare și de explicitare a acestora.

Perioada de consultare pentru proiectul Deciziei președintelui ANCOM privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către CNPR, publicat pe pagina de internet a ANCOM la data de 26 septembrie 2012, a expirat la data de 26 octombrie 2012, în această perioadă ANCOM primind o serie de observații din partea CNPR, furnizorul vizat în mod direct de acest proiect.

În conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, ANCOM are obligația de a publica, pe pagina sa de internet, cu respectarea principiului confidențialității, un material de sinteză a observațiilor primite cu privire la măsurile supuse consultării publice în care va preciza și poziția sa față de aceste observații.

Observațiile primite în cadrul perioadei de consultare cu privire la proiectul deciziei președintelui ANCOM privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către CNPR, se referă, în principal, la următoarele aspecte:

1. CNPR propune eliminarea unuia dintre termenii referitori la „categorii de servicii” și „segmente de afaceri” sau clarificarea acestora.

Comentariul respondentului în sensul eliminării unuia dintre cei doi termeni a fost acceptat, astfel încât în cuprinsul proiectului de decizie se utilizează în prezent o terminologie unitară, respectiv cea de „categorii de servicii”. În ceea ce privește clarificarea noțiunilor utilizate, precizăm că definiția sintagmei „categorii de servicii” se regăsește în cuprinsul art. 2 alin. (1) lit. b) din proiect, după cum urmează: „servicii rezervate, servicii nerezervate, alte servicii poștale, servicii non-poștale”.

2. CNPR propune eliminarea solicitărilor de raportare a situațiilor înregistrate pe centre de cost

Așa cum am prezentat în cadrul proiectului de decizie pentru modificarea și completarea unor reglementări privind condițiile și procedura de desemnare, precum și desemnarea furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, calculul costului net al obligațiilor de serviciu universal se bazează pe diferența dintre costul net suportat de CNPR ca urmare a îndeplinirii obligațiilor de serviciu universal (*Scenariul de bază*) și costul net înregistrat de CNPR în cazul în care și-ar desfășura activitatea fără a avea obligațiile de serviciu universal (*Scenariul alternativ*).

Scenariul de bază reflectă condițiile de operare și costurile înregistrate în cazul în care sunt furnizate serviciile din sfera serviciului universal ca urmare a obligației legale de furnizare a acestora, în timp ce *Scenariul alternativ* reprezintă o simulare a condițiilor de operare și a costurilor care ar fi înregistrate în situația în care nu ar exista obligația de furnizare a serviciilor din sfera serviciului universal.

Astfel, prevederile deciziei privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către CNPR, referitoare la raportarea veniturilor și cheltuielilor pe centre de cost, au în vedere utilizarea, în cadrul scenariului de bază, a unor informații furnizate de sistemul de evidență contabilă separată.

De altfel, CNPR colectează și în prezent informații la nivel de centre de cost, pe care le cumulează ulterior și le prelucrează în mod global, prin utilizarea unor factori de alocare.

Având în vedere considerentele prezentate mai sus, propunerea respondentului nu poate fi primită.

3. CNPR propune eliminarea prevederilor privind întocmirea unui ghid de utilizare detaliat, susținând că metodologia reprezintă un referențial suficient pentru înțelegerea situațiilor financiare separate

O asemenea propunere a respondentului nu poate fi acceptată, întrucât, așa cum am agreat pe parcursul desfășurării proiectului privind asigurarea implementării obligației de întocmire a metodologiei de dezvoltare a sistemului de evidență contabilă separată și elaborare a evidențelor contabile separate de către CNPR în care ANCOM a fost asistată de PricewaterhouseCoopers Audit S.R.L. care a fost susținută de către PricewaterhouseCoopers Slovacia, necesitatea elaborării unui ghid de utilizare detaliat care să asigure înțelegerea modului în care trebuie citite și interpretate informațiile cuprinse în cadrul situațiilor financiare separate este determinată de faptul că sistemul de evidență contabilă utilizat de către CNPR este unul netransparent.

Astfel, una dintre recomandările emise a fost aceea de a realiza o schemă logică care să descrie la nivel general fluxul de informații (de la început până la final) în cadrul sistemului de evidență contabilă, astfel încât să se faciliteze înțelegerea construcției logice a acestuia. De asemenea, trebuie realizată o concordanță între termenii utilizați în cadrul metodologiei și în sistemul de contabilitate.

Metodologia trebuie să conțină descrierea procesului de alocare și a elementelor care stau la baza acestuia (surse de date, factori de alocare, rezultate intermediare etc.). Ghidul are rolul de a descrie sistemul utilizat pentru alocarea cheltuielilor, veniturilor și capitalului angajat, respectiv modul de utilizare a informațiilor, de formare a inductorilor, de atribuire a acestora de la o etapă de calcul la alta.

4. CNPR propune clarificări privind tipul rapoartelor în cazul cărora este necesară prezentarea unor situații comparative (contul de profit și pierdere și situația capitalului mediu angajat).

Ca urmare a acestei propuneri, ANCOM a procedat la modificarea prevederilor proiectului de decizie supus consultării, astfel încât să reiasă în mod direct și fără echivoc rapoartele pentru care se solicită prezentarea situațiilor comparative. De asemenea, precizăm că în situația în care intervin modificări semnificative și este necesară retratarea situațiilor financiare separate, prezentarea situațiilor comparative este necesară pentru toate tipurile de rapoarte prevăzute în anexele 2-7 la proiectul de decizie.

În mod corelativ, aceleași considerente sunt valabile și în cazul prevederilor art. 4 alin. (3) lit. f) din proiect, dispozițiile acestui articol fiind reformulate în mod corespunzător.

5. CNPR propune eliminarea prevederii referitoare la prezentarea situației volumelor de corespondență generate de fiecare categorie de utilizatori în conformitate cu anexa 7 din proiectul de decizie sau aplicarea acesteia începând cu situațiile financiare aferente anului 2013.

Având în vedere prevederile în vigoare privind reglementarea reducerilor tarifare, în speță art. 22 alin. (4) și (5) din Ordonanța Guvernului nr. 31/2002 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări prin Legea nr. 642/2002, cu modificările și completările ulterioare, considerăm că prin formatul solicitat în cadrul Anexei 7 la proiectul de decizie se asigură un minim de informații prin care ANCOM poate verifica respectarea de către CNPR a

obligățiilor de transparență, nediscriminare și fundamentare pe costuri în stabilirea tarifelor speciale în cazul unui volum mare de trimiteri poștale.

În ceea ce privește solicitarea de prezentare a volumelor de corespondență generate pe fiecare categorie de utilizatori pentru a diferenția între tarifele speciale aplicate de CNPR, considerăm că fără aceste elemente este imposibil de realizat un calcul al costurilor evitate datorită volumului mare de trimiteri poștale și, implicit, determinarea unor eventuale reduceri tarifare fundamentate pe costuri. Precizăm că acest fapt a fost subliniat și în cadrul proiectului derulat în parteneriat cu PricewaterhouseCoopers Audit S.R.L. susținută de PricewaterhouseCoopers Slovacia, menționat anterior. De altfel, trebuie evidențiat că acest tip de informații ar trebui să se regăsească deja în evidențele operative ale CNPR, având în vedere pe de o parte, faptul că o obligație similară celei prevăzute în proiectul de decizie există și în cadrul de reglementare actual, respectiv Decizia președintelui ANRC nr. 1480/2005, iar pe de altă parte, faptul că aceste date sunt necesare pentru determinarea sumelor facturate fiecărui client care beneficiază de aceste tarife speciale. În consecință, nu considerăm oportună eliminarea acestor prevederi sau amânarea aplicării acestora până la data de 1 ianuarie 2013.

6. CNPR propune reformularea prevederilor art. 4 alin. (3) lit. a) din proiectul de decizie astfel încât să se elimine solicitarea de a furniza ponderea activităților poștale și non-poștale.

Comentariul a fost acceptat, prevederile art. 4 alin. (3) lit. a) fiind reformulate astfel încât să fie evidențiată necesitatea identificării categoriilor de servicii și a rezultatelor aferente, și nu a activităților poștale, respectiv, non-poștale.

7. CNPR propune reformularea art. 5 lit. f) pct. i) din proiectul de decizie în sensul comunicării de către ANCOM a valorii costului mediu ponderat al capitalului (CMPC) în termen de maxim 90 de zile de la data transmiterii către ANCOM a situațiilor financiare separate.

Așa cum este stipulat în cadrul art. 5 lit. f) pct. i) din proiectul de decizie, CMPC va sta la baza determinării capitalului mediu angajat în diferite categorii de servicii, acesta reprezentând unul dintre rapoartele întocmite în cadrul sistemului de evidență contabilă separată, conform art. 3 alin. (4) lit. a) din proiect. În aceste condiții, având în vedere că valoarea CMPC comunicată de ANCOM ar urma să fie utilizată în procesul de elaborare a situațiilor financiare separate, comunicarea acestei valori către CNPR după data transmiterii situațiilor financiare separate către ANCOM și deci implicit după perioada aferentă întocmirii acestora, ar determina inutilitatea acestui proces.

Totodată, facem precizarea că la art. 5 lit. f) pct. i) din proiectul de decizie a intervenit o rectificare cu privire la termenul în care ANCOM va transmite modificările survenite asupra CMPC, acest termen fiind de cel puțin două luni înainte de transmiterea situațiilor financiare separate conform dispozițiilor art. 12 alin. (2) și (3) din proiectul de decizie.

8. Având în vedere sistemul de tarificare practicat de CNPR, aceasta propune reformularea art. 5 lit. g) pct. i) din proiectul de decizie în sensul eşantionării sau măsurării numărului, tarifului și greutateii trimiterilor poștale, în loc de eşantionarea sau măsurarea numărului, a tarifului, volumului, cantităților și

dimensiunilor trimiterilor poștale, așa cum prevede proiectul de decizie supus consultării.

Menționăm faptul că metoda ABC reprezintă o metodologie de alocare a costurilor care identifică resursele, le alocă activităților derulate, urmând apoi să aloce costurile de pe activități pe servicii și produse. Alocările costurilor în acest flux se realizează conform principiului cauzalității pe baza unor inductori relevanți. Identificarea acestor inductori, stabilirea nivelului de granularitate a acestora, precum și măsurarea lor prin diverse metode (de exemplu, prin eșantionare în condițiile în care măsurarea directă nu este posibilă), reprezintă o activitate esențială în implementarea metodologiei ABC de care depinde într-o mare măsură obținerea unor rezultate corecte.

În aceste condiții, subliniem importanța identificării și măsurării corecte a inductorilor de cost în cadrul dezvoltării situațiilor financiare separate de către CNPR. Astfel, ANCOM a prevăzut la art. 5 lit. g) din proiect un minim de elemente ce trebuie avute în vedere în cadrul acestui proces, complexitatea activității CNPR implicând un număr mult mai mare de inductori care trebuie identificați și evaluați în cadrul procesului de eșantionare sau măsurare. Astfel, este necesar ca CNPR să identifice fiecare inductor de cost relevant pentru fluxul metodologiei ABC și, în consecință, să monitorizeze acești inductori și să îi cuantifice fie în mod direct, fie printr-un proces de eșantionare.

Astfel, considerăm că volumul și dimensiunea trimiterilor poștale pot reprezenta inductori relevanți pentru anumite cheltuieli. Astfel, spre exemplu, în cazul cheltuielilor cu transportul, volumul și dimensiunile trimiterilor sunt mai relevante decât numărul acestora. De altfel, menționăm că aceasta nu este o prevedere nouă, proiectul de decizie reiterând o obligație similară prevăzută de legislația în vigoare în prezent, respectiv Decizia președintelui ANRC nr. 1480/2005. Având în vedere cele precizate anterior, apreciem că propunerea respondentului de eliminare a acestor două elemente din procesul de eșantionare sau de măsurare nu poate fi acceptată.

De asemenea, precizăm că a fost preluată observația CNPR în sensul înlocuirii elementului constând în „cantitățile” trimiterilor poștale cu cel constând în „greutatea” acestora.

9. CNPR propune reformularea art. 5 lit. g) pct. iii) din proiect prin eliminarea referirilor la „spații” ca elemente utilizate în cadrul sistemului de eșantionare sau măsurare, urmând ca evidențele să nu se țină și pe volum (în metri cubi), ci doar ca suprafață (în metri pătrați)

Așa cum am precizat și la punctul anterior, identificarea inductorilor de cost și măsurarea acestora de către CNPR sunt elemente esențiale în implementarea unui sistem corect de alocare a costurilor, iar elementele precizate în cadrul deciziei la art. 5 lit. g) reprezintă un minim de elemente ce trebuie avute în vedere în cadrul acestui proces.

Astfel, subliniem faptul că în cazul unora dintre zonele de lucru (de exemplu, ghișee poștale) este suficientă colectarea datelor referitoare la suprafețe, în timp ce în cazul altora (de exemplu, spațiile de depozitare), volumul încăperilor poate fi relevant pentru evaluarea capacității disponibile.

În acest context, observația respondentului a fost respinsă.

10. CNPR propune modificarea art. 14 din proiectul de decizie pentru a se evita orice confuzii ar putea apărea, în opinia respondentului, cu privire la data la care proiectul de decizie își va produce efectele

În opinia ANCOM, nu este necesară revizuirea dispozițiilor art. 14 din proiectul de decizie, acestea fiind redactate într-un mod clar, neechivoc și care asigură corelarea între reglementarea care urmează a fi abrogată și noul cadru de reglementare.

Astfel, situațiilor financiare separate aferente exercițiului financiar încheiat la 31 decembrie 2011 le sunt aplicabile condițiile de întocmire și auditare prevăzute de Decizia președintelui ANRC nr. 1480/2005, proiectul de decizie precizând prin normele de la art. 12 alin. (2) și (3) că situațiile financiare care fac obiectul acestui act normativ sunt cele aferente anului 2012 și 2013. De asemenea, CNPR are obligația de a transmite ANCOM aceste situații până la data de 30 noiembrie 2012, în conformitate cu prevederile art. 21 alin. (4) din Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 293/2009 privind desemnarea furnizorului de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale.

Astfel, proiectul de decizie supus consultării urmează a se aplica firesc începând cu situațiile financiare separate pentru exercițiul financiar care se încheie la data de 31 decembrie 2012, neputând exista nicio confuzie cu privire la neretroactivitatea noului cadru de reglementare.

11. CNPR a propus revizuirea dispozițiilor referitoare la selectarea auditorului, în sensul eliminării cerinței privind experiența anterioară a acestuia, invocând faptul că aceste prevederi pot fi interpretate ca impunând criterii de evaluare a ofertelor auditorilor în cadrul procedurilor de selecție. De asemenea, CNPR a propus eliminarea posibilității ANCOM de a solicita CNPR, în anumite condiții, repetarea procedurii de selecție a auditorului.

În calitate de unic furnizor de serviciu universal, CNPR are anumite drepturi și obligații specifice. Astfel, CNPR are obligația să elaboreze evidențe contabile separate, care fac anual obiectul evaluării realizate de către un organism independent, în condițiile și conform procedurii stabilite prin decizie a autorității de reglementare. CNPR este singura societate din România aflată în această situație, fiind singura societate desemnată ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale.

Situațiile contabile separate reprezintă în prezent singurul instrument de evaluare a informațiilor necesare determinării rezultatelor înregistrate de CNPR ca urmare a îndeplinirii obligațiilor ce îi revin în calitate de furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale. Astfel, nivelul de detaliu, tipul de informații și aria de interes ale auditului de reglementare sunt altele față de cele necesare pentru auditul unor situații financiare statutare, fapt recunoscut de altfel de legiuitor prin acordarea Autorității a atribuțiilor privind stabilirea condițiilor de realizare a auditului situațiilor contabile separate.

În acest context, ANCOM a apreciat că numai prin selectarea unui auditor având experiență specifică în domeniul auditului situațiilor financiare separate, resursele și experiența acestuia pot asigura un nivel satisfăcător al activității de audit în cauză, care să reflecte standardul de probă corespunzător scopului întocmirii evidenței contabile, caracterul excepțional, tipul specific și complexitatea informațiilor, precum și necesitățile de prezentare și prelucrare a acestora. Astfel, cerința privind experiența anterioară a auditorului în domeniul

auditului situațiilor financiare separate este prevăzută la art. 11 alin. (1) lit. c) din proiectul de decizie ca un criteriu de eligibilitate, de calificare a ofertanților la procedura de selecție, și nu ca un factor de evaluare a ofertelor acestora, propunerea respondentului de eliminare a dispozițiilor relevante neputând fi acceptată.

De asemenea, au fost eliminate prevederile referitoare la posibilitatea Autorității de a solicita repetarea procedurii de selecție, conform propunerii CNPR.