



Broj: 0102 - 3873/12
Podgorica, 12.12.2024. godine

Savjet Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, na osnovu čl. 65, 70, 100, 102 i 121c Zakona o poštanskim uslugama ("Sl. list CG", br. 57/11, 55/16 i 55/18), čl. 18 i 144 Zakona o upravnom postupku („Sl.list CG”, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), čl. 33, 34, 35 i 36 Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora („Sl.list CG", broj 37/17, 8/19, 75/20, 45/23 i 48/24) i čl. 9, 16 i 19 Statuta Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost ("Sl. list CG", broj 4/14), postupajući po zahtjevu Pošte Crne Gore A.D. Podgorica za verifikaciju obračuna neto troška univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, na sjednici održanoj dana 12.12.2024. godine, donio je

RJEŠENJE

1. Utvrđuje se neto trošak pružanja univerzalne poštanske usluge, koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora Poštu Crne Gore A.D. Podgorica za 2023. godinu u iznosu od 574.103,95 €.
2. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost će Pošti Crne Gore, na ime utvrđenog neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, uplatiti iznos od 77.501,20 €, u roku od 7 dana od dana donošenja rješenja.
3. Iznos od 496.602,75 €, koji predstavlja razliku između utvrđenog iznosa neto troška iz tačke 1 i iznosa iz tačke 2, koji će Pošti Crne Gore uplatiti Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Pošti Crne Gore nadoknađuje se iz Budžeta Crne Gore.
4. Za sredstva iz tačke 3 ovog rješenja upućuje se Pošta Crne Gore da se odgovarajućim zahtjevom obrati Ministarstvu finansija, kao nadležnom organu za Budžet Crne Gore.
5. Ovo rješenje stupa na snagu danom dostavljanja.

Obrazloženje

Saglasno članu 5 stav 2 Zakona o poštanskim uslugama (u daljem tekstu: Zakon), Pošta Crne Gore (u daljem tekstu: Pošta) je univerzalni poštanski operator, koji na osnovu posebne licence broj 01-1 od 15.02.2007. godine ima pravo i obavezu da na cijeloj teritoriji Crne Gore obavlja univerzalnu poštansku uslugu. Posebna licenca obuhvata i pravo univerzalnog poštanskog operatora na obavljanje svih komercijalnih poštanskih usluga.

Pošta je dopisom broj 00020-2024628-2 od 28.06.2024. godine, koji je kod Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (u daljem tekstu: Agencija) zaveden pod brojem broj 0102-3873/1 od 01.07.2024. godine, podnijela Zahtjev za verifikaciju obračuna neto

troška za 2023. godinu. Pošta je pomenutim dopisom uz Zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu dostavila dva od propisanih osam obaveznih dokumenata i regulatornih izvještaja koje je, u skladu sa članom 34 Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora, bila dužna da dostavi. Pošta uz Zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu nije dostavila obračun neto troška, a što je obaveza propisana članom 99a stav 2 Zakona.

Kako dostavljeni Zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu Pošte nije sadržao obračun neto troška i uz njega nijesu dostavljana sva obavezna dokumenta i regulatorni izvještaji, Agencija je zaključila da je u smislu odredbi člana 60 Zakona o upravnom postupku isti nepotpun, te da se po njemu ne može postupati, pa je dopisom broj 0102-3873/4 od 04.07.2024. godine naložila da se Zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu dopuni u roku od sedam (7) dana od dana dostavljanja dopisa Agencije. Pošta je, dopisom broj 00020-20240705-7/2 od 16.07.2024. godine, koji je u Agenciji zaveden pod brojem 0102-3873/5 od 18.07.2024. godine, Agenciji dostavila zahtjev za produženje roka za dopunu Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu do 30.08.2024. godine, sa obrazloženjem da je u toku implementacija novog Centralizovanog integrisanog poslovnog informacionog sistema Pošte, kojim se objedinjava više pojedinačnih sistema, koji ranije nijesu bili integrisani, što je, kako je navedeno, „zahtijevalo velike napore i vrijeme jer su pomenuti sistemi mnogo analitičniji od prethodnih, a sve sa ciljem stvaranja dobre osnove za implementiranje troškovnog računovodstva na znatno većem nivou“. Pošta je u dopisu naglasila da se obračun neto troška za 2023. godinu prvi put vrši na osnovu tog novog informacionog sistema, što, kako je dalje navedeno, usporava proces i stvara poteškoće da se u roku koji je odredila Agencija dopuni Zahtjev za verifikaciju neto troška za 2023. godinu.

Cijeneći razloge i okolnosti koje je Pošta predložila, a koji su posledica primjene novog i složenijeg informacionog sistema, kao i zbog činjenice da se radi o usluzi od javnog interesa, Agencija je dopisom broj 0102-3873/6 od 19.07.2024. godine obavijestila Poštu da odobrava traženo produženje roka i, u skladu sa tim, nalaže da potrebna nedostajuća dokumentacija, koja je navedena u dopisu Agencije broj 0102-3873/4 od 04.07.2024. godine, bude dostavljena najkasnije do 30.08.2024. godine.

Pošta je dopisom broj 00020-20240829-7 od 29.08.2024. godine, koji je u Agenciji zaveden pod brojem 0102-3873/7 od 30.08.2024. godine, dostavila dopunu Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, u okviru koje su dostavljena nedostajuća obavezna dokumenata i regulatorni izvještaji koji su predviđeni Zakonom i Pravilnikom. U okviru dopune Zahtjeva je dostavljen i obračun neto troška univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, u iznosu od 1.229.864,46 €.

U skladu sa članom 100 stav 1 Zakona, podnošenjem ove dopune Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, počeo je rok u kojem Agencija u postupku verifikacije obračuna neto troška utvrđuje iznos neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora u 2023. godini.

Kako je Zakonom propisano da Ministarstvo ekonomskog razvoja, u skladu sa svojim nadležnostima, vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, to je Agencija dopisom broj 0102-5469/1 od 06.09.2024. godine obavijestila ovo ministarstvo o svim činjenicama i okolnostima u vezi podnošenja Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu. Agencija je u pomenutom dopisu posebno skrenula pažnju na okolnost da će pomjeranje roka za podnošenje dopunjenog Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu izazvati pomjeranje drugih rokova u postupku verifikacije obračuna neto troška za 2023. godinu, pa i eventualne nadoknade nedostajućih sredstava za pokriće neto troška univerzalnog servisa.

Članom 96 i 97 Zakona propisana je za univerzalnog poštanskog operatora, tj. Poštu, obaveza vođenja odvojenog računovodstva, na način da se mogu utvrditi prihodi i troškovi ostvareni od univerzalnih poštanskih usluga odvojeno od prihoda i troškova ostvarenih od drugih poštanskih usluga, kao i obaveza implementacije internog obračuna koji obezbjeđuje alokaciju troškova svih poštanskih usluga, kako bi se omogućio pregled prihoda i troškova po vrstama poštanskih usluga, fazama obavljanja tih usluga i po jedinici poštanske usluge.

Član 99 Zakona propisuje da, ako obavljanje univerzalne poštanske usluge predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora, isti ima pravo na naknadu priznatog obračuna neto troška za koji je utvrđeno da predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje.

Nadalje, saglasno članu 99 Zakona, obračun neto troška mora biti objektivan i transparentan, te sačinjen na način da se izbjegne dupli obračun svih direktnih i indirektnih koristi i troškova. Neto trošak mora biti obračunat kao razlika između neto troška univerzalnog poštanskog operatora za rad na pružanju univerzalne poštanske usluge i istog operatora bez obaveze pružanja univerzalne usluge.

Takođe, članom 99 Zakona je propisano i da je Pošta, kao univerzalni poštanski operator, dužna da vodi odvojeno računovodstvo zasnovano na dosljednoj primjeni i objektivno utemeljenim načelima troškovnog računovodstva. Istim članom je propisano da se računovodstvo Pošte, ukoliko se isto vodi u skladu sa stavom 2 do 5 ovog člana, koristi kao izvor podataka za izračunavanje neto troška.

Član 99a stav 1 Zakona propisuje da je univerzalni poštanski operator dužan da podnese zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška Agenciji do 30. juna tekuće, za prethodnu godinu. Članom 33 stav 1 Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora (u daljem tekstu: Pravilnik), propisano je da je operator, u istom roku koji je propisan i Zakonom, a u cilju ostvarivanja prava na naknadu zbog neopravdanog finansijskog opterećenja, dužan da podnese Agenciji zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška sa obračunom neto troška i dokumentima i regulatornim izvještajima propisanim ovim Pravilnikom, dok je stavom 2 istog člana propisano da Operator uz zahtjev za verifikaciju neto troška dostavlja i Opis implementacije Pravilnika.

Članom 34 stav 3 Pravilnika propisana su obavezna dokumenata i regulatorni izvještaji koje Operator dostavlja Agenciji, a stavom 4 je propisano da su obrasci regulatornih izvještaja, koji se nalaze u prilogu I, sastavni dio Pravilnika.

Članom 35 stav 1 Pravilnika propisano je da je, u postupku verifikacije obračuna neto troška, prije nego pristupi utvrđivanju iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje operatora, Agencija obavezna da utvrdi da li operator vodi računovodstvo u skladu sa Zakonom i Pravilnikom. Stavom 2 istog člana je propisano da ukoliko Agencija utvrdi da Opis implementacije Pravilnika nije sačinjen u skladu sa odredbama ovog Pravilnika, i/ili na osnovu dokumenata i izvještaja iz člana 34 stav 3: a, d, e, f i g i obrazaca za regulatorno izvještavanje iz člana 34 stav 4 tj. obrazaca 1-9 iz Priloga I Pravilnika utvrdi da operator ne vodi računovodstvo u skladu sa Zakonom i Pravilnikom, rješenjem će odbiti zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška kao neosnovan, a stavom 3, da ukoliko na osnovu prethodno navedenih dokumenata utvrdi da operator vodi računovodstvo u skladu sa Zakonom i Pravilnikom, Agencija sprovodi postupak utvrđivanja iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za operatora. Članom 36 Pravilnika utvrđuje se postupak verifikacije obračuna neto troška, kao i da posle sprovedenog postupka utvrđivanja iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za operatora, Agencija donosi rješenje kojim se utvrđuje iznos neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za operatora. Stavom 3 ovog člana je propisano da Agencija rješenjem može potvrditi obračun neto troška koji je dostavio operator ili utvrditi drugi iznos neto troška.

Shodno članu 100 stav 1 Zakona, u postupku verifikacije obračuna neto troška, Agencija utvrđuje iznos koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za operatora, po pravilu u roku od 120 dana, a najkasnije u roku od pet mjeseci, od dana dostavljanja zahtjeva za verifikaciju. Stavom 3 istog člana je propisano da u postupku verifikacije obračuna neto troška Agencija može angažovati nezavisnog revizora.

U prethodno navedenom dopisu broj 00020-2024628/2 od 28.06.2024. godine, koji je u Agenciji zaveden pod brojem 0102-3873/1 od 01.07.2024. godine, kojim je podniet Zahtjev za verifikaciju obračuna neto troška za 2023. godinu, Pošta je navela da dostavlja sledeća dokumenta i regulatorne izvještaje:

- Izvještaj o internim transferima i
- Revidirani godišnji finansijski izvještaj.

Dopunom zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška broj 00020-20240829-7 od 29.08.2024. godine, koji je u Agenciji zaveden pod brojem 0102-3873/7 od 30.08.2024. godine, Pošta je dostavila:

- Izvještaj o Alternativnom referentnom scenariju;
- Izvještaj o nematerijalnim koristima;
- Obrasce iz priloga I Pravilnika;
- Opis implementacije Pravilnika;
- Model tj. obračun u excel formatu koji je povezan formulama koji omogućava praćenje obračuna neto troška od ulaznih podataka do krajnjeg rezultata;

- Potpisanu izjavu od strane izvršnog direktora Pošte Crne Gore kojom priznaje odgovornosti za pripremu regulatornih računa i potvrđuje da je poslovanje Pošte Crne Gore u skladu sa zakonom definisanim obavezama;
- Mišljenje na regulatorne izvještaje revizora kojeg imenuje Pošta Crne Gore.

Opis implementacije Pravilnika, naveden u gore pomenutom dopisu Pošte, dostavljen je saglasno članu 33 stav 2 Pravilnika. Naime, pomenutim odredbama Pravilnika je propisano da Operator uz Zahtjev dostavlja i Opis implementacije Pravilnika čija je sadržina propisana članom 32 Pravilnika.

Pošta je, uz dopis broj 00020-20240401-66 od 01.04.2024. godine, koji je u Agenciji zaveden pod brojem 0102-1614/2 od 05.04.2024. godine dostavila Opis implementacije Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu. Pošta je Opis implementacije Pravilnika dostavila prije nego što je Savjet Agencije, na sjednici održanoj 29.04.2024. godine donio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora ("Sl.list CG", br. 48/24), kojim su, između ostalog, izmijenjene odredbe člana 32 i 33, a koje su propisivale obavezu univerzalnog poštanskog operatora za dostavljanje Opisa implementacije Pravilnika do 31. marta tekuće godine na saglasnost Agenciji, kao i ocijenu usaglašenosti Opisa implementacije sa odredbama Pravilnika od strane Agencije u roku od 30 dana od dana dostavljanja Opisa implementacije. Stoga je Agencija analizirala dostavljeni dokument sa aspekta njegove usaglašenosti sa odredbama Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora ("Sl.list CG", br. 37/17, 8/19, 75/20 i 45/23) i sačinila Nalaze i primjedbe Agencije na Opis implementacije Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška za 2023. godinu broj 0102-1614/3 od 29.04.2024. godine. Agencija je u ovim nalazima i primjedbama istakla značajna unapređenja koje je Pošta ostvarila u izradi Opisa implementacije Pravilnika, ali je i utvrdila nedostatke čijim bi ispravljanjem Opis implementacije Pravilnika u još većoj mjeri bio usklađen sa odredbama Pravilnika. Međutim, imajući u vidu donošenje Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora ("Sl.list CG", br. 48/24), Savjet Agencije je ocijenio da analiza usaglašenosti Opisa implementacije za 2023. godinu, koja je iskazana kroz Nalaze i primjedbe Agencije na Opis implementacije Pravilnika o načinu vođenja računovodstva i obračuna neto troška za 2023. godinu, nije obavezujuća za Poštu, pa je ovaj dokument, uz objašnjenje navedenog, dopisom broj 0102-1614/4 od 21.06.2024. godine, proslijeđen Pošti samo u cilju eventualnog budućeg unapređenja kvaliteta obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora.

Po dostavljanju Zahtjeva Pošte za verifikaciju neto troška za 2023. godinu i dopune Zahtjeva (u daljem tekstu: Zahtjev), Agencija je izvršila provjeru da li je dokumentacija dostavljena uz Zahtjev potpuna, odnosno da li su, pored Opisa implementacije Pravilnika, dostavljenog shodno članu 33 stav 2 Pravilnika, dostavljeni svi regulatorni izvještaji propisani članom 34 stav 3 Pravilnika. Nakon izvršene provjere, Agencija je utvrdila da su, uz Zahtjev za verifikaciju neto troška, dostavljeni svi propisani dokumenti i regulatorni izvještaji.

Agencija je, u postupku verifikacije obračuna neto troška angažovala nezavisnog revizora HLB Mont Audit d.o.o. Podgorica, u smislu odredbe člana 100 stav 3 Zakona, sa kojim je zaključila Ugovor za usluge revizije u postupku verifikacije obračuna neto troška univerzalne

poštanske usluge Pošte za 2023. godinu (u daljem tekstu: Ugovor) broj 0102-2259/8 od 11.07.2024. godine.

Prilikom analize dostavljene dokumentacije Agencija je imala u vidu i odredbe člana 35 i 36 Pravilnika kojima je propisano postupanje Agencije u postupku verifikacije i utvrđivanja iznosa neto troška, tako da se prvo pristupilo analizi dostavljene dokumentacije u smislu odredbe člana 35 stav 1 Pravilnika, shodno kojem je, Agencija, prije nego pristupi utvrđivanju iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje operatora, obavezna da utvrdi da li operator vodi računovodstvo u skladu sa Zakonom i ovim Pravilnikom.

U skladu sa članom 3 stav 3 tačka 4 Ugovora, ovlašćeni revizor HLB Mont Audit je 14.10.2024. godine dostavio Izvještaj o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora broj 0102-2259/16. Kao sastavni dio navedenog izvještaja dostavljen je i Izvještaj o reviziji adekvatnosti korišćenog softvera za obračun neto troška. U Izvještaju o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora ovlašćeni revizor HLB Mont Audit je, u skladu sa zahtjevima paragrafa 72 Međunarodnog standarda angažovanja na osnovu kojih se pruža uvjeravanje 3000 - Angažovanja na osnovu kojih se pruža uvjeravanje, koje ne spada u reviziju ili pregled finansijskih informacija, dao nemodifikovani zaključak kojim se izražava uvjeravanje ograničenog stepena, da, na bazi pribavljenih dokaza, ovlašćeni revizori nijesu upoznati ni sa jednim pitanjem koje bi uzrokovalo da smatraju da vođenje računovodstva Pošte kao univerzalnog poštanskog operatora u vezi obračuna neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za 2023. godinu, po svim materijalno značajnim aspektima, nije u skladu sa Pravilnikom, odnosno, da nije u skladu sa Zakonom.

HLB Mont Audit je u pomenutom Izvještaju naveo da "knjigovodstvo koje vodi Pošta Crne Gore nije u potpunosti usaglašeno sa Pravilnikom, ali da pruža neophodne podatke za obračun neto troška univerzalne poštanske usluge". Kao razloge za izražavanje nemodifikovanog zaključka sa ograničenim stepenom uvjeravanja, HLB Mont Audit je naveo sledeće:

- Postojeći softverski sistemi koji podržavaju poslovne procese vezane za pružanje univerzalnih i komercijalnih poštanskih usluga pokazuju određene nedostatke kod evidentiranja i integrisanja podataka u Centralizovani integrisani poslovni informacioni sistem Pošte, jer isti, iako omogućavaju evidentiranje podataka u trenutku njihovog nastanka, ne omogućavaju da se svi podaci odmah preuzimaju na obradu, odnosno da se odmah integrišu sa Centralizovanim integrisanim poslovnim informacionim sistemom, što stvara prostor za eventualne zloupotrebe (na primjer, mogućnost izbora „poželjnih transakcija“ koje treba uključiti ili isključiti u proces obračuna neto troška univerzalnog poštanskog servisa, što može uticati na vjerodostojnost i integritet konačnog izvještaja);
- Nepostojanje adekvatnih strateških i operativnih dokumenata o upravljanju informacionom (sajber) bezbjednošću u Pošti može predstavljati određeni rizik za neadekvatan odgovor na eventualne sajber prijetnje i sajber napade, odnosno za efikasno funkcionisanje sajber bezbjednosti.

Bez obzira na navedene razloge za izražavanje nemodifikovanog zaključka, ovlašćeni revizor HLB Mont Audit je istakao da Izvještaj o reviziji adekvatnosti korišćenog softvera za obračun neto troška ukazuje da softverski sistem za evidenciju neto troška univerzalnog poštanskog servisa obezbeđuje efikasno obavljanje svih funkcionalnosti definisanih Zakonom i Pravilnikom. Pored navedenog, u Izvještaju o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška ovlašćenog revizora HLB Mont Audit-a se takođe izražava mišljenje da je, bez obzira na prethodno navedene nedostatke softverskih sistema, „Pošta Crne Gore, kojoj su povjereni poslovi univerzalnog poštanskog operatora, u svojoj poslovnoj i računovodstvenoj evidenciji za 2023. godinu obezbijedila istorijske podatke neophodne za utvrđivanje iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje u 2023. godini“.

Agencija je dopisom broj 0102-2259/18 od 17.10.2024. godine dostavila Pošti Izvještaj o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu ovlašćenog revizora HLB Mont Audit, a radi pismenog izjašnjenja u skladu sa članom 112 Zakona o upravnom postupku. Pošta se u dopisu broj 0102-2259/19 od 25.10.2024. godine izjasnila da je saglasna sa Izvještajem o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu ovlašćenog revizora HLB Mont Audit.

Savjet Agencije je, na sjednici održanoj 31.10.2024. godine, saglasno nalazima i zaključcima koje je ovlašćeni revizor HLB Mont Audit dao u Izvještaju o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu, a kojima se potvrđuje dovoljna usaglašenost računovodstva koje vodi Pošta sa Zakonom i Pravilnikom, kao i obezbjeđenje dovoljnog nivoa podataka neophodnih za utvrđivanje iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za 2023. godinu, zaključio da je, saglasno članu 35 stav 3 Pravilnika potrebno nastaviti postupak utvrđivanja iznosa obračuna neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora na način što će, shodno zaključenom Ugovoru, ovlašćeni revizor HLB Mont Audit dostaviti Agenciji Izvještaj o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za 2023. godinu.

Postupajući u skladu sa članom 3 stav 3 tačka 6 Ugovora, revizor HLB Mont Audit je dana 04.11.2024. godine dostavio Agenciji Izvještaj o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu, broj 0102-2259/22. Ovlašćeni revizor HLB Mont Audit je, u skladu sa zahtjevima paragrafa 74(b) Međunarodnog standarda angažovanja 3000 - Angažovanja na osnovu kojih se pruža uvjeravanje, koje ne spada u reviziju ili pregled finansijskih informacija, u navedenom izvještaju izrazio negativan zaključak u odnosu na tvrdnju Pošte u vezi utvrđenog neto troška, koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu u iznosu od 1.229.864,46 €.

U Izvještaju o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu su dalje navedeni razlozi i dati osnovi za izražavanje kvalifikovanog (negativnog) zaključaka koji su detaljno obrazloženi

u nalazima pomenutog izvještaja. Osnovi za izražavanje kvalifikovanog (negativnog) zaključka koji su dati u ovom izvještaju odnose se na:

1. Način izračunavanja nematerijalne koristi usled oslobađanja od PDV-a koji nije u skladu sa Pravilnikom. Prema nalazima ovlašćenog revizora, prilikom utvrđivanja ove nematerijalne koristi Pošta je kao polaznu vrijednost koristila iznos ukupnog prihoda od univerzalne usluge za 2023. godinu, a nije napravila razliku između prihoda od univerzalne poštanske usluge koji su ostvareni pružanjem usluga pravnim licima (koji su obveznici PDV-a) i onih koji su ostvareni pružanjem usluga fizičkim licima (koji nijesu obveznici PDV-a), a kako je to definisano formulom za izračunavanje ove nematerijalne koristi, koja je propisana članom 28 Pravilnika. Razlikovanje prihoda ostvarenog od pružanja usluga pravnim i fizičkim licima je ključno za precizan obračun ove materijalne koristi, iz razloga što pravna lica, kao obveznici PDV-a imaju mogućnost odbitka istog, dok fizička lica nemaju tu mogućnost. Ovo je rezultiralo podcjenjivanjem ove nematerijalne koristi, koja je obračunata u iznosu manjem za 170.684,93 € od iznosa koji se dobija pravilnom primjenom člana 28 Pravilnika.
2. Procjenu ušteđenih troškova po osnovu promjene u učestalosti dostave poštanskih pošiljki kroz spajanje dostavnih rejona u Hipotezi 3 Alternativnog referentnog scenarija. Prema nalazima ovlašćenog revizora, Pošta je precijenila ukupne uštede po ovoj Hipotezi, odnosno ukupne uštede na platama. Ovlašćeni revizor navodi da bi otpuštanjem 40 poštara, a kako je to Pošta planirala ovom Hipotezom, ušteda troška na sredstvima koja se izdvajaju za plate i ostala primanja bila manja od onih ušteda koje je obračunala Pošta, jer u obračun Pošte nijesu uključeni i troškovi otpremnina, što je rezultiralo da su uštede obračunate u iznosu većem za 108.532,00 € od iznosa koju je izračunao ovlašćeni revizor.
3. Neprihvatljive procjene uštede troškova i gubitka prihoda u vezi obračuna Hipoteze 5, Kriterijum 1, u kojem se postavlja scenario po kojem uručenje registrovanih pisama univerzalnog servisa prelazi na komercijalni model, sa kraćim rokovima uručenja i sa komercijalnim (većim) cijenama. Ovlašćeni revizor je ocijenio da su date procjene Pošte vezano za uštedu troškova i gubitak prihoda neprihvatljive zbog nedostatka realnih i sveobuhvatnih analiza, te neuzimanja u obzir ključnih faktora kao što su fiksni i varijabilni troškovi, relevantnost podataka o gubitku korisnika i uticaj inflacije. Prema nalazima ovlašćenog revizora procjena Pošte da će se troškovi u ovom scenariju proporcionalno smanjiti za 55,8%, nije realno utemeljena, odnosno nije prihvatljiva, jer nije pružena detaljna analiza razlike između smanjenja fiksnih i smanjenja varijabilnih troškova. Ovlašćeni revizor smatra da Pošta nije pružila dokaze da bi fiksni troškovi prelaskom na komercijalni model mogli biti proporcionalno smanjeni, a takođe je mišljenja da se prelaskom na komercijalne usluge ne mogu značajno smanjiti osnovni fiksni troškovi (plate administracije, održavanje IT sistema...). Ovlašćeni revizor takođe smatra da prelazak na komercijalne usluge može donijeti uštede u varijabilnim troškovima, ali ne i dovoljne da opravdaju procijenjeno smanjenje troškova od 55,8%. Ovlašćeni revizor dalje navodi da procjena gubitka prihoda, uz pretpostavku da bi 2,87% korisnika prestalo koristiti usluge zbog povećanja cijena, nije pouzdana jer se zasniva na podacima korisnika koji su kontaktirali Call centar, ili poslali pritužbe putem e-maila, što, po mišljenju revizora nije dovoljno za sveobuhvatnu analizu korisničkog nezadovoljstva, jer se pretpostavlja da mnogi nezadovoljni korisnici ne koriste ove kanale pritužbe, te da ovaj način procjene nije u skladu sa članom 24 Pravilnika koji zahtijeva korišćenje relevantnih podataka iz internih ili eksternih

izvora. Ovlašćeni revizor takođe smatra da prilikom procjene troškova nijesu uzeti u obzir inflacija (koja je prema podacima Centralne banke Crne Gore bila 8,6 % u 2023. godini) i stalni rast troškova poslovanja, što ovu procjenu čini nerealnom. Revizor je, dakle, dao negativno mišljenje na ove procjene Pošte, što je rezultiralo neprihvatanjem procjene uštede troškova u iznosu od 261.531,00 € i neprihvatanjem procjene izgubljenih prihoda u iznosu od 46.130,86 €.

4. Neprihvatljive procjene uštede troškova i gubitka prihoda u vezi obračuna Hipoteze 5, Kriterijum 2, u kojem je predviđeno da će smanjenje radnog vremena jedinica poštanske mreže za 50%, dovesti do proporcionalnog smanjenja plata i operativnih troškova za 50%. Prema nalazima ovlašćenog revizora ove procjene nijesu realne jer se plate ne mogu smanjiti u tolikom procentu zbog postojanja zakonom garantovanih minimalnih iznosa plata, obaveza koje su ugovorene kolektivnim ugovorima, kao i zbog djelovanja sindikalnih organizacija i postojanja drugih ograničenja koja su propisana zakonima o radu. Ove procjene, po mišljenju revizora nijesu realne i zbog toga što neki fiksni operativni troškovi kao što su zakup prostora, amortizacija zgrade ili osiguranje, ne zavise od smanjenja radnog vremena, a varijabilni troškovi, kao što su troškovi energije i potrošnog materijala mogu biti smanjeni, ali ne za 50%, jer ostaju prisutni neki od osnovnih režijskih troškova, kao što je minimalno grijanje ili osvjtljenje. Ovlašćeni revizor je u svom izvještaju izvršio korekciju obračuna, pa je u odnosu na Hipotezu 5, Kriterijum 2 smatrao realnijim da se predvidi smanjenje plata za 40%, kao i smanjenje operativnih troškova za 30% (umjesto 50% po procjeni Pošte). Ovo je rezultiralo da je ukupna ušteda troškova po ovom Kriterijumu, obračunata od strane ovlašćenog revizora manja za 269.675,98 € od ukupne uštede troškova koja je za ovaj kriterijum predviđena Alternativnim referentnim scenarijom Pošte.

U Izvještaju je revizor u cilju utvrđivanja iznosa neto troška analizirao podatke iz obrazaca za regulatorno izvještavanje i regulatornih izvještaja dostavljenih uz Zahtjev, te kao rezultat pomenute analize iznio svoje nalaze i zaključke, nakon čega je, u skladu sa kalkulacijom propisanom članom 31 Pravilnika, u postupku obavljanja Ugovorom definisanog angažmana, ocijenio da neto trošak univerzalne poštanske usluge koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora u 2023. godini iznosi 465.571,95 €.

Agencija je dopisom broj 0102-2259/23 od 08.11.2024. godine Pošti proslijedila Izvještaj o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu ovlašćenog revizora HLB Mont Audit, a radi pismenog izjašnjenja u skladu sa članom 112 Zakona o upravnom postupku.

Pošta je dopisom broj 0102-2259/24 od 18.11.2024. godine Agenciji dostavila pismeno izjašnjenje na Izvještaj o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu ovlašćenog revizora HLB Mont Audit. U pomenutom dopisu Pošta je navela konstataciju da iz izvještaja ovlašćenog revizora HLB Mont Audit-a proizilazi da je od traženih 1.229.864,46 €, u postupku revizije utvrđen iznos od 465.571,95 €, odnosno da je traženi iznos umanjen za 764.292,51 €, te je iznijela primjedbe i komentare na pomenuti izvještaj.

Agencija je razmotrila komentare Pošte date u pismenom izjašnjenju na Izvještaj o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu, kao i odgovore na njihove komentare ovlaštenog revizora HLB Mont Audit-a koji su dati u dopisima ovlaštenog revizora broj 0102-2259/25 od 21.11.2024. godine i broj 0102-2259/26 od 02.12.2024. godine.

Pošta je u svom pismenom izjašnjenju navela da se procjena ušteđenih troškova u Hipotezi 3 Alternativnog referentnog scenarija, u dijelu ušteda koje bi bile načinjene otpuštanjem 40 poštara, odnosi na poštare koji su joj privremeno ustupljeni posredstvom Agencije za privremeno ustupanje zaposlenih, a ne na stalno zaposlene. U prilog ovoj tvrdnji Pošta je dostavila tabelu iz Hipoteze 3 Alternativnog referentnog scenarija, u kojoj je dodata kolona sa podacima o broju angažovanih poštara posredstvom Agencije za privremeno zastupanje zaposlenih. Pošta dalje objašnjava da zbog navedenih razloga u hipotetičkom scenariju ne bi imala obavezu isplate otpremnina, pa ocjenjuje da nije opravdano umanjeње procjene ušteđenog troška koje je izvršio ovlašćeni revizor jer nijesu predviđeni troškovi otpremnina.

Agencija je u skladu sa, zakonom definisanim nadležnostima, a posebno vodeći računa o održavanju nivoa predvidivosti tržišta, uzela u razmatranje sve relevantne činjenice, pri tome ne osporavajući ocjenu revizora, koji u skladu sa Ugovorom nije obavezan da naknadno ocjenjuje scenario i vodi računa o regulatornoj praksi, i zaključila da su zahtjevi Pošte u odnosu na Hipotezu 3 opravdani.

U odnosu na navode Pošte iz njenog pismenog izjašnjenja, a vezano za Hipotezu 5, Kriterijum 1 Alternativnog referentnog scenarija, u dijelu u kojem Pošta izražava neslaganje sa primjedbom revizora o ignorisanju inflacije i rasta troškova, pa podsjeća da se izračun neto troška vrši na bazi istoriskih podataka, te da je inflacija od 8% već obračunata u iskazanim troškovima, konstatuje se da je inflacija u izvještaju ovlaštenog revizora navedena kao ilustrativni faktor koji ukazuje na dodatnu potrebu za realnom razradom troškova, jer čak i u slučaju da su u obračunu Pošte troškovi bili prilagođeni za inflaciju, ostaje konstatacija da prikazano smanjenje, odnosno ušteda troškova, nije bazirana na preciznim analizama i da se, na primjer, ne objašnjava kako predložene uštede troškova ostaju održive u trenutnim uslovima poslovanja, koji su značajno opterećeni inflacijom.

U odnosu na navode Pošte iz njenog pismenog izjašnjenja, a vezano za Hipotezu 5, Kriterijum 2 Alternativnog referentnog scenarija, u dijelu koji se odnosi na ispitivanje opravdanosti izvršenih korekcija, obračuna i pozivanja na određene izvore kao što su navedena evropska dokumenta („Employment and Social Developments in Europe 2020“) koja se, po mišljenju Pošte više fokusiraju na smanjenje emisije CO₂, a ne na analizu fiksnih i varijabilnih troškova poštanskog operatora, konstatuje se da Pošta u Alternativnom referentnom scenariju nije pružila detaljne analize i nije adekvatno obrazložila smanjenje fiksnih i varijabilnih operativnih troškova u visini od 50%, a da je navedeni dokument od strane ovlaštenog revizora korišćen samo kao dopunski izvor za poređenje trendova u poštanskoj industriji, a ne kao ključni osnov za donijete zaključke.

Savjet Agencije je na 32. vanrednoj sjednici, održanoj dana 09.12.2024. godine, razmotrio cjelokupnu dokumentaciju pribavljenu u procesu verifikacije obračuna neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu, prije svega Izvještaj revizora HLB Mont Audit d.o.o. broj 0102-2259/22 od

04.11.2024. godine, kao i Izjašnjenje Pošte na navedeni Izvještaj 0102-2259/24 od 18.11.2024. godine i Odgovor revizora HLB Mont Audit d.o.o. broj 0102-2259/26 od 02.12.2024. godine, a na samoj sjednici razjasnio stavove sa predstavnicima revizora i donio zaključak:

- Savjet Agencije ocjenjuje da Izvještaj ovlaštenog revizora HLB Mont Audit-a i njegov Odgovor na izjašnjenje Pošte, koji se odnose na Hipotezu 3 Alternativnog referentnog scenarija, vezano za promjene učestalosti dostave poštanskih pošiljaka, a koji predviđaju obračun troška otpremnina za hipotetičko otpuštanje poštara, predstavljaju predlog uvođenja nove regulatorne prakse i smatra da se ista ne može uvesti bez dodatnih izmjena regulatornog okvira, odnosno podzakonske regulative, poslovnog ambijenta i s tim u vezi konsultativnog procesa.
- Nedorečenost ili nepreciznost procedure može značajno uticati na predvidivost regulatornog ambijenta, odnosno na iznos verifikovanog neto troška, pa istu treba bliže definisati Pravilnikom u sljedećem periodu, a prije početka procedure verifikacije neto troška univerzalne poštanske usluge.

Iz navedenih razloga se prihvata obračun Pošte koji se odnosi na uštede troškove plata poštara u dijelu Hipoteze 3 Alternativnog referentnog scenarija, vezano za promjene učestalosti dostave poštanskih pošiljaka. Time se prihvata obračun uštedenih troškova na platama poštara u iznosu od 370.622,00 €, bez korekcije, odnosno umanjenja ovih uštedenih troškova, koja je data u izvještaju revizora u iznosu od 108.532,00 €. Time se takođe prihvata obračun ukupno uštedenih troškova po Hipotezi 3, vezano za promjene učestalosti dostave poštanskih pošiljaka, u iznosu od 404.571,00 €, koji se sastoji od sledećih stavki:

- Uštedeni troškovi na platama poštara: 370.622,00 €;
- Uštedeni troškovi na gorivu za mopede: 8.449,00 €
- Uštedeni troškovi na smanjenju broja mopeda: 25.500,00 €

U skladu sa prethodno navedenim, utvrđene su vrijednosti za izračunavanje neto troška po osnovu pružanja univerzalne poštanske usluge za 2023. godinu, i to:

Ukupno uštedeni troškovi po Alternativnom referentnom scenariju – 1.609.271,71 €;

Ukupno izgubljeni prihod po Alternativnom referentnom scenariju – 36.092,14€;

Nematerijalne koristi usled obaveze pružanja UPU – 999.075,62 €.

U skladu sa kalkulacijom koja je propisana članom 31 Pravilnika, obračun neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora se vrši po sledećoj formuli:

$$NT = UTA - GPA - NK$$

gdje je:

NT- neto trošak usljed obaveze obavljanja UPU;

UTA- ukupni uštedeni troškovi po Alternativnom referentnom scenariju;

GPA- ukupan izgubljeni prihod po Alternativnom referentnom scenariju;

NK- nematerijalne koristi ostvarene usljed obaveze pružanja UPU.

Stoga, obračun neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora Poštu Crne Gore za 2023. godinu iznosi:

Neto trošak: 1.609.271,71 – 36.092,14 – 999.075,62 = 574.103,95 €

Na osnovu svih prethodno datih nalaza, koji su rezultat analize dostavljenog Zahtjeva za verifikaciju obračuna neto troška za 2023. godinu, dokumentacije dostavljene dopisom broj 0102-3873/1 od 01.07.2024. godine i dopisom 0102 - 3873/7 od 30.08.2024. godine, Izvještaja o usaglašenosti računovodstva u vezi načina vođenja računovodstva i obračuna neto troška univerzalnog poštanskog operatora broj 0102 - 2259/16 od 14.10.2024. godine nezavisnog revizora HLB Mont Audit, pismenog izjašnjenja Pošte na pomenuti Izvještaj broj 0102 - 2259/19 od 25.10.2024. godine, Izvještaja o utvrđenom iznosu neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu broj 0102 - 2259/22 od 04.11.2024. godine nezavisnog revizora HLB Mont Audit, pismenog izjašnjenja Pošte iz dopisa broj 0102 - 2259/24 od 18.11.2024. godine na navedeni Izvještaj nezavisnog revizora HLB Mont Audit, Agencija je utvrdila sledeće:

Pošta primjenjuje softverski sistem za izračunavanje neto troška univerzalnog poštanskog servisa koji ima određene nedostatke, ali obezbeđuje efikasno obavljanje svih funkcionalnosti vezanih za evidenciju neto troška univerzalnog poštanskog servisa definisanih Zakonom i Pravilnikom, pa ovi nedostaci ne predstavljaju prepreku za izračunavanje neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje univerzalnog poštanskog operatora za 2023. godinu jer je Pošta, i pored navedenih nedostataka, u svojoj poslovnoj i računovodstvenoj evidenciji za 2023. godinu obezbijedila podatke koje zahtijeva model istorijskog troška predviđenog Pravilnikom.

Postupajući u skladu sa članom 100 stav 1 Zakona i članom 35 stav 3 Pravilnika, Agencija je sprovela postupak utvrđivanja iznosa neto troška koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za Poštu u 2023. godini, te je, na osnovu istorijskih podataka neophodnih za utvrđivanje iznosa neto troška, a koje je Pošta iskazala u obrascima regulatornih izvještaja i drugim dostavljenim dokumentima, te na osnovu drugih pribavljenih dokaza u postupku verifikacije, utvrdila neto trošak koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora Poštu Crne Gore u 2023. godini u iznosu od 574.103,95€.

Prema članu 102 stav 5 Zakona pravo na ostvarivanje sredstava za pokriće gubitaka u obavljanju univerzalne poštanske usluge se ostvaruje na osnovu verifikovanog obračuna neto troška. Kako je Agencija utvrdila iznos neto troška za pružanje univerzalne poštanske usluge, sredstva za njegovo pokriće obezbeđuju se iz sredstava i na način koji je propisan ostalim odredbama člana 102 Zakona.

Članom 102 stav 2 Zakona je propisano da, ako se sredstvima iz prihoda ostvarenih pružanjem univerzalne poštanske usluge ne može pokriti utvrđeni iznos neto troška, da se gubici u obavljanju univerzalne poštanske usluge obezbeđuju iz kompenzacionog fonda Agencije obezbeđenog za ove namjene. Prihod Agencije za 2023. godinu po osnovu godišnjih naknada za obavljanje poštanskih usluga i jednokratnih naknada za upis u registar, koje su propisane članom 81 Zakona, iznosio je 193.753,00 €. U skladu sa članom 82 stav 2 Zakona,

40% ovih sredstava, odnosno 77.501,20 €, predviđeno je za naknadu neto troška za pružanje univerzalnog servisa za 2023. godinu.

U skladu sa navedenim, Agencija je obavezna da Pošti, na osnovu neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge, uplati iznos od 77.501,20 €, koji predstavlja 40% kompenzacionog fonda, tj. prihoda Agencije u 2023. godini na osnovu člana 81 Zakona.

Imajući u vidu da su se, shodno odredbi člana 121c Zakona, odredbe člana 102 stav 3, i člana 102 stav 4 ovog zakona, u dijelu koji se odnosi na sredstva Agencije, primjenjivale do 1. januara 2019. godine, odnosno zaključno sa obračunom neto troška za 2017. godinu, nedostajuća sredstva za pokriće neto troška univerzalnog servisa za 2023. godinu, koja se ne mogu pokriti iz sredstava kompenzacionog fonda, nadoknađuju se iz budžeta države. U skladu sa važećom odredbom člana 102 stav 4 Zakona, iznos od 496.602,75 €, koji predstavlja razliku između utvrđenog iznosa neto troška od 574.103,95 € i iznosa 77.501,20 €, koji predstavlja 40% kompenzacionog fonda Agencije, potrebno je Pošti nadoknaditi iz Budžeta Crne Gore.

U skladu sa članom 112 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15 i 37/17), Agencija je Pošti dopisom broj 0102-3873/10 od 10.12.2024. godine prosljedila na izjašnjenje nacrt Rješenja o utvrđivanju neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora Poštu Crne Gore a.d. Podgorica za 2023. godinu, sa rokom za izjašnjenje od 3 dana od dana dostavljanja nacrta. Nacrt Rješenja je uručen Pošti 10.12.2024. godine. Pošta se dopisom broj: 00020-20241210-19/3 od 11.12.2024. godine, koji je kod Agencije zaveden pod brojem 0102-3873/11 od 11.12.2024. godine, izjasnila da je saglasna sa dostavljenim nacrtom Rješenja o utvrđivanju neto troška pružanja univerzalne poštanske usluge koji predstavlja neopravdano finansijsko opterećenje za univerzalnog poštanskog operatora Poštu Crne Gore a.d. Podgorica za 2023. godinu.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

PRAVNA POUKA

Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, već se u roku od 20 dana od dana njegovog prijema može pokrenuti upravni spor kod Upravnog suda.

Dostavljeno:

- Pošti Crne Gore
- Savjetu Agencije
- Odsjeku za računovodstvo i finansije
- Sektoru za poštansku djelatnost
- a/a



PREDSJEDNIK SAVJETA

Dr Milan B. Radulović, dipl.inž.el.