

РАЗВИТИЕ НА УНИВЕРСАЛНАТА ПОЩЕНСКА УСЛУГА¹⁾

Айше Узунова

Висше училище по телекомуникации и пощи – България

Резюме. В текста е представено развитието на концепцията за универсалната пощенска услуга в контекста на изграждането на единен пазар на пощенски услуги на общностно ниво. Направен е преглед на пощенската реформа и е съпоставен обхватът на универсалната услуга в страната и в останалите страни от Европейския съюз. Показани са основните тенденции в развитието на пазара на универсалната пощенска услуга. Изведени са основни насоки за оптимизиране на обхвата на универсалната услуга и повишаване на ефективността на националния пощенски оператор.

Keywords: Universal Postal Service, National Postal Operator, European Directives

Въведение. При развитието на пощенските съобщения дълго време се е изхождало предимно от тяхната социална роля. Поради това изграждането на пощенски мрежи и предоставянето на пощенски услуги е било считано като една от най-важните държавни задачи, изпълнявани пряко от държавната администрация. Значителните инвестиции, необходими за развитието на пощенската мрежа, са били причина те да бъдат разглеждани като „естествен монопол“, за да се избегнат „излишните“ паралелни разходи за изграждане на структури със същите (или аналогични) функции. В общия случай държавата чрез орган на изпълнителната власт (Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията или аналогично ведомство) непосредствено е изпълнявала функциите по определяне на политиката, разработване на конкретни планове за развитие, инвестиране и експлоатиране, обикновено без търсене на икономическа целесъобразност и без прилагане на търговски подход.

Развитието на информационните и комуникационните технологии и възприемането на пазарните принципи в почти всички области на икономическия живот показва, че централизираното държавно управление с наложен монопол на един национален оператор от даден момент нататък става пречка

за по-нататъшното развитие на пощенските услуги, а това означава – пречка за цялостното икономическо развитие. Пощенските услуги отдавна надхвърлиха тесните рамки на своите социални функции и се превърнаха в един от най-мощните фактори за икономически просперитет. Тяхното интегриране в съвременния бизнес наложи и коренна промяна в принципите на развитието им. Основни станаха принципите на пазарната икономика, съобразени, разбира се, със спецификата на пощенската дейност. Получи се естествената взаимовръзка: пощенски услуги – фактор за развитие на икономика, икономиката – фактор за развитието на пощенските услуги.

Всяка държава разработва държавна стратегия (секторна политика) за развитие на пощенските услуги, отчитаща националните особености, степента и условията на развитие, състоянието и перспективите на националната икономика и т.н. Поради глобалния характер на съвременните пощенски услуги обаче тази политика трябва да бъде съобразена и с политиката, възприета и възприемана в другите страни. Основните нейни принципи, на практика, се съдържат в европейските директиви, които отчитат световните тенденции и утвърждават единни стандарти и темпове за реализиране на тези тенденции в европейските страни.

От такава гледна точка, целта на настоящата разработка е да се изследва и анализира развитието на универсалната пощенска услуга (УПУ) в контекста на изграждането на единен пазар на пощенски услуги на общностно ниво.

Задачите, които следва да се решат, са: 1. да се представи концепцията за УПУ като услуга от общ икономически интерес; 2. да се направи преглед на европейските директиви в сектор пощенски услуги; 3. да се съпостави обхватът на УПУ у нас и в останалите страни от Европейския съюз (ЕС).

Концепция за универсалната пощенска услуга. Идеята, заложена в концепцията за УПУ, е да се гарантира висококачествено обслужване за всички граждани на цени, които всеки може да си позволи. Универсалната услуга се определя според принципите на равенство, универсалност, приемственост и гъвкавост, както и според принципите на добросъвестната практика. УПУ отразява изискванията и конкретните характеристики на европейския обществен модел в политика, която съчетава динамичност на пазара, единство и солидарност²⁾.

УПУ е услуга от общ икономически интерес, задоволяваща минимални потребности на обществото от пощенски услуги. Тя представлява пакет от основни пощенски услуги и е предназначена за крайните потребители.

УПУ е услуга, която се извършва постоянно в рамките на определено работно време с качество, отговарящо на заложените нормативи, на достъпни цени и възможност за ползването ѝ от всеки потребител на територията на страната независимо от географското му местоположение. Тя се осигурява през всички работни дни, най-малко 5 дни в седмицата. В населени места и

селищни образувания, намиращи се в труднодостъпни райони, обслужването се извършва, като се определят и работните дни, в които се осигурява извършването на УПУ. Извършването на УПУ предвижда най-малко едно събиране на пощенски пратки през всеки работен ден от точките за достъп и на една доставка на получателите.

Всяка държава членка приема необходимите мерки, за да гарантира, че УПУ включва минимум следните услуги:

- събиране, сортиране, транспортиране и доставката на пощенски пратки до 2 кг;
- събирането, сортирането, транспортирането и доставката на пощенски колети до 10 кг;
- услугите „препоръка“ и „обявена стойност“.

В съответствие с регламентацията на ЕС за пощенския сектор основен ангажимент на държавата в областта на пощенските услуги е осигуряване и поддържане на устойчиво и непрекъсваемо предоставяне на УПУ в напълно либерализиран пазар на пощенските услуги. Докато конкуренцията стане ефективна и на националния пазар на пощенски услуги се позиционират оператори, които са в състояние да извършват УПУ в пълния ѝ обхват на територията на цялата страна, включително при икономически неизгодни условия, на достъпни цени и с определено качество, държавата гарантира предоставянето на УПУ чрез възложеното задължение за извършване на тази услуга на държавното дружество „Български пощи“ ЕАД, като прилага механизъм за финансиране на УПУ в съответствие със законодателството на ЕС. Този механизъм се прилага, когато задължението за извършване на тази услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за пощенския оператор, задължен да извършва УПУ.

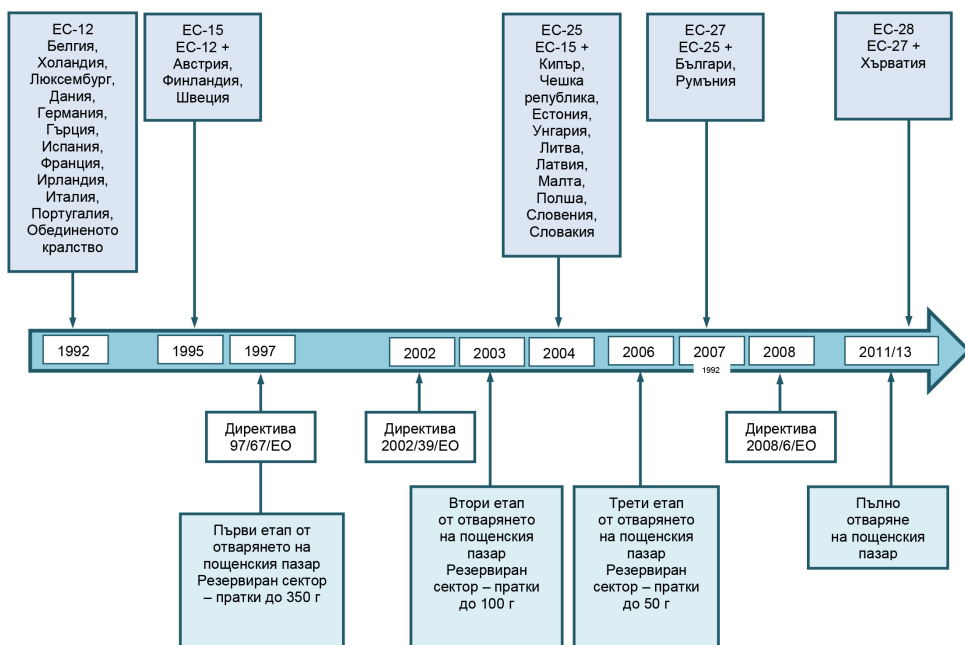
Развитие на универсалната пощенска услуга

Приемането на Директива 97/67/ЕО от 15 декември 1997 г. поставя началото на процес на постепенна либерализация на пощенския сектор в държавите членки с цел изграждането на вътрешен за ЕС пазар на пощенски услуги при гаранции за еднакво равнище и качество на предоставяната универсална услуга³⁾.

Директива 97/67/ЕО е първата от т.нар. „Пощенски директиви“. Тя установява правната рамка за пощенския сектор на общностно равнище и определя максималните ограничения за „резервираните услуги“ (пощенски пратки до 350 г), които държавите членки могат да запазят за своя национален доставчик, като средство за финансиране на УПУ. Директивата дава насоки и за това как държавите членки да приспособят нормативната рамка на дейностите в областта на пощенските услуги, така че да гарантират плавното либерализиране на сектора.

Идеята е пълната либерализация на пазара на пощенските услуги да бъде реализирана поетапно посредством уеднаквяване на нормативната рамка и

стандартите за качество на услугите в страните членки. В същото време е предвидено достатъчно време, което да осигури възможност за модернизация и реструктуриране на традиционните оператори, предоставящи УПУ. Целта е да се гарантира функционалността на последните в пазарни условия при наличието на свободна конкуренция.



Фигура 1. Развитие на ЕС и пощенската реформа

Директива 2002/39/ЕО за изменение на Директива 97/67/ЕО от 10 юни 2002 г. регламентира поетапната либерализация на пазара на пощенски услуги, като залага и конкретни срокове за ограничаването на обема на резервираните услуги за националните оператори⁴.

Директивата предвижда намаление на до 100 грама през 2003 г. и до 50 грама през 2006 г. на телговите граници за услугите, които могат да се запазват за доставчиците на универсална услуга.

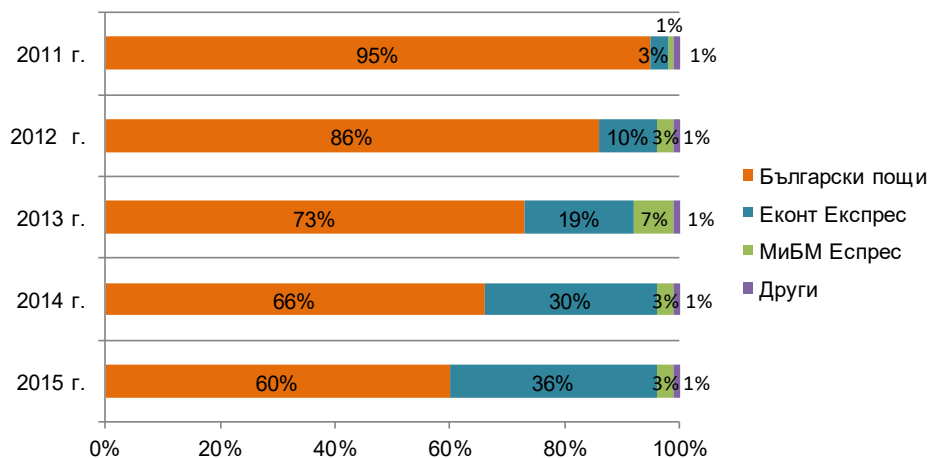
През февруари 2008 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива 2008/6/ЕО, с която се въведе правното основание за окончателното изграждане на вътрешния пазар на пощенските услуги, като се осъществи последният законодателен етап в процеса на постепенно отваряне на пазара. С нея бяха определени крайните срокове за пълното отваряне на пазара – 31 декември 2010 г. за 16 държави членки и 31 декември 2012 г. за останали-

те 11 държави членки (Чешката република, Гърция, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Полша, Румъния и Словакия)⁵⁾.

Според препоръките на Директива 2008/6/ЕО, предвид проведените проучвания от Европейската комисия и с оглед на разгръщането на пълния потенциал на вътрешния пазар на пощенски услуги, е уместно да се прекрати използването на резервирания сектор като средство за гарантиране финансирането на универсалната услуга.

Либерализирането на пощенските услуги започва по различно време и се реализира с различен темп в отделните страни на ЕС. Различни са и постигнатите резултати.

В резултат на либерализирането на пазара и отварянето му за конкуренция в България (от 1 януари 2011 г.) през последните 5 години се наблюдава сериозен спад на пазарния дял на националния пощенски оператор на пазара на УПУ (фиг. 2).



Фигура 2. Пазарен дял на операторите, предоставящи УПУ

Източник: фигурата е съставена по данни от Комисия за регулиране на съобщенията

Ежегодно се увеличава и броят на операторите, регистрирани да предоставят услуги от обхвата на УПУ. Тези услуги се предлагат в напълно конкурентна среда, без ограничения към пощенските оператори по отношение на видовете предоставяни услуги и изисквания за териториално покритие, цени и други. Всичко това ги поставя в по-изгодна позиция спрямо националния пощенски оператор.

Наблюдава се и сериозен спад в повечето от услугите УПУ – кореспондентски пратки до 2 кг, малки пакети до 2 кг и печатни произведения (това е закономерност както на европейско, така и на световно ниво). Сумарният

пазарен дял на тези услуги в страната спада от 96% през 2011 г. до 58% през 2015 г. Единствено колетните пратки увеличават своя пазарен дял, като за 2015 г. те формират 42% от приходите от УПУ. За същата година над 90% от приходите от колетни пратки са реализирани от *Еконт Експрес*.

В резултат на новите пазарни реалности и употребата на електронните технологии във всяка сфера от ежедневието ни традиционният пощенски пазар в страната придоби различен облик. Националният пощенски оператор е изправен пред предизвикателството да оцелява в условията на засилена конкуренция. Това налага преосмисляне на цялостната стратегия в сектора.

Обхват на универсалната пощенска услуга. Според действащия в момента на територията на страната Закон за пощенските услуги УПУ включва:

1. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки, както следва: кореспондентски пратки – до 2 кг; малки пакети – до 2 кг; печатни произведения – до 5 кг; секограми – до 7 кг;

2. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски колети – до 20 кг;

3. допълнителни услуги „препоръка“ и „обявена стойност“⁽⁶⁾.

В *таблица № 1* са систематизирани и представени услугите, включени в обхвата на УПУ във всички страни от ЕС.

Таблица 1. Обхват на УПУ по страни от ЕС

Страна	Кореспондентски пратки	Обемни писма	Пряка пощенска реклама	Печатни произведения	Непрепоръчани писма	Колети	Обемни колети
Австрия							
Белгия							
България							
Кипър							
Чешка република							
Германия							
Дания							
Естония							
Гърция							
Испания							
Финландия							

Франция							
Хърватска							
Унгария							
Ирландия							
Италия							
Литва							
Люксембург							
Латвия							
Малта							
Холандия							
Полша							
Португалия							
Румъния							
Швеция							
Словения							
Словакия							
Обединеното кралство							

Източник: фигурата е съставена по данни от „Евростат“

Прави впечатление, че страните с най-силно развит пазар на пощенски услуги, а именно Германия, Холандия, Швеция и Обединеното кралство, са включили в обхвата на УПУ само минимално изискуемите от ЕС услуги. Това са и страните, които първи отвориха пазарите си.

Наложително е преразглеждане на обхвата на УПУ предвид новите реалности в сектора вследствие от непрекъснатото навлизане на нови електронни услуги, заместващи традиционните пощенски, и увеличаването на броя на регистрираните оператори. Възможни направления за това са премахване на отделни услуги от обхвата и намаляване на границата на колетните пратки до минимално изискуемите от европейските директиви 10 кг.

Заключение. Бъдещото развитие на „Български пощи“ следва да се базира на преосмисляне на цялостната концепция за УПУ. Основната причина за проблемите на компанията не следва да се търси в отпадането на резервираните услуги и свиванията се пазарен дял, тъй като и двете са очаквани и логични последствия от либерализирането на пазара на пощенските услуги. Резултатите от последните години обаче ясно показват, че ефектът от тези промени е бил подценен.

NOTES / БЕЛЕЖКИ

1. Авторът е студент във Висше училище по телекомуникации и пощи.
Консултант при разработване на настоящия текст е гл. ас. д-р Анна Оцетова, катедра „Мениджмънт в съобщенията“, Факултет по телекомуникации и мениджмънт, Висше училище по телекомуникации и пощи. E-mail: a.otsetova@utp.bg
2. Актуализирана секторна пощенска политика на Република България до 2018 г., приета с Решение № 73 от 3 февруари 2015 г. на Министерския съвет, обн., ДВ, бр. 11 от 10 февруари 2015 г.
3. Директива 97/67/ео на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г.
4. Директива 2002/39/ео на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 г.
5. Директива 2008/6/ео на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г.
6. Закон за пощенските услуги, в сила от 01.08.2000 г., обн. ДВ. бр.64 от 4 август 2000 г., изм. ДВ. бр.81 от 14 октомври 2016 г.
7. Комисия за регулиране на съобщенията. Анализ на пазара на пощенски услуги за 2015 г.

DEVELOPMENT OF THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE

Abstract. The text presents the development of the concept of Universal Postal Service in the context of building common market for postal services at EU level. A review of the postal reform in the European Union is made. The scope of Universal Postal Service in Bulgaria and in other countries of the European Union is compared. The major trends in the market of universal service are outlined. Some directions for optimizing the scope of Universal Postal Service and increasing the efficiency of national postal operator are derived.

✉ **Ms. Aishe Uzunova**
University of Telecommunications and Post
Sofia, Bulgaria
E-mail: aishe.uzunova@abv.bg