

**Д О К Л А Д**

**за**

**изпълнение на задължението за извършване на универсалната пощенска услуга за  
периода 2011-2015 г.**

## Съдържание:

|   |        |
|---|--------|
| <b>Въведение</b>  | стр. 3 |
| 1. Осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа и извършване на УПУ на територията на цялата страна | стр. 3 |
| 2. Изпълнение на нормативите за качество на УПУ и ефикасност на обслужване  | стр. 4 |
| 3. Достъпност на цените на услугите от обхвата на УПУ   | стр. 7 |
| <b>Заклучение</b>   | стр. 8 |

## Въведение

С изменението и допълнението на Закона за пощенските услуги (ЗПУ) от 30.12.2010 г. в българското законодателство се въвеждат разпоредбите на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (Директива), като по-специално се акцентира върху осигуряването на достъп до основни пощенски услуги<sup>1</sup> на населението независимо от географското местоположение. Осигуряването на достъп до основни пощенски услуги на населението се гарантира чрез възлагане от държавите-членки на Европейския съюз (ЕС) на задължението за универсална пощенска услуга (УПУ), което да се изпълнява от един или повече пощенски оператора.

В България задължението за УПУ е законово възложено на „Български пощи“ ЕАД (БП/задължен оператор) за срок от 15 години, въпреки че наред със задължения оператор, по тяхно искане, за извършване на услуги от обхвата на УПУ са лицензирани „Еконт Експрес“ ООД, „Тип-Топ Куриер“ АД, „МИБМ Експрес“ ООД, „Стар Пост“ ООД, „Спиди“ АД и „Терра Пост Сървисис“ ЕООД. Към края на разглеждания период 2011 – 2015 г. „Терра Пост Сървисис“ ЕООД все още не извършва дейност.

Според разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от ЗПУ, Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/комисията) на всеки 5 години от възлагане на задължението за извършване на УПУ изготвя доклад относно изпълнението му с оглед неговото продължаване, промяна или отменяне.

В изпълнение на посочената разпоредба и като се отчита, че единствено БП има наложено задължение за извършване на УПУ, обхватът на настоящия доклад е ограничен до изпълнението на следните наложени задължения:

1. Осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа и извършване на УПУ на територията на цялата страна;
2. Изпълнение на нормативите за качество на УПУ и ефикасността на обслужване;
3. Осигуряване на достъпни цени на УПУ.

Подробен анализ на състоянието и развитието на конкуренцията при предоставяне на УПУ за периода 2011-2015 г. се съдържа в годишните доклади на КРС, публикувани на официалната ѝ страница.

### **1. Осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа и извършване на УПУ на територията на цялата страна**

Съгласно наложеното задължение, УПУ се осигурява през всички работни дни най-малко 5 дни в седмицата и предвижда най-малко едно събиране на пощенски пратки през всеки работен ден от точките за достъп и една доставка на получателите. ЗПУ допуска изключения от честотата за доставяне и събиране на пощенски пратки, което КРС е определила чрез Списъка на населените места, отговарящи на критериите за трудностостъпност<sup>2</sup> (Списък).

За да провери изпълнението на задължението за предоставяне на УПУ през всички работни дни, „най-малко пет дни в седмицата“, както и за „най-малко едно събиране“ на пощенски пратки през всеки работен ден, КРС извърши проверки в част от следните райони на страната: Западен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен и Южен централен.

В резултат от извършените проверки бяха констатирани отклонения от задължението за предоставяне на УПУ през всички работни дни, „най-малко пет дни в седмицата“, както и за „най-малко едно събиране“ и една доставка на пощенски пратки през всеки работен ден в 25 населени места на територията на Габрово и в с. Лакатник, Софийска област. В тази връзка след предприетите действия от страна на КРС, БП извърши проучване дали 26-те пощенски станции, в които е констатирано отклонение от задължението за предоставяне на УПУ през всички работни дни, отговарят на критериите за трудностостъпност. Също така задълженият оператор внесе в КРС предложение за изменение в Списъка.

Във всички останали области, в които е извършена проверка, не са констатирани изключения от изискването за предоставяне на УПУ от задължения пощенски оператор, през всички работни дни, „най-малко пет дни в седмицата“, както и за „най-малко едно събиране“ на пощенски пратки през всеки работен ден на територията на цялата страна (изискването е спазено).

<sup>1</sup> Под основни услуги се има предвид минималните услуги, включени в УПУ, съгласно чл. 4 от Директивата

<sup>2</sup> Списъкът е приет с Решение № 606/23.06.2011 г. на КРС

Броят и разположението (гъстотата) на точките за достъп до пощенската мрежа на задължения оператор отчитат нуждите на потребителите и отговарят на Нормативите за определяне гъстотата на местата за достъп до пощенската мрежа на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, така че да съответстват по брой и гъстота на нуждите на потребителите, приети с постановление на Министерски съвет № 130 от 26.06.2012 г., обн. ДВ. бр.50 от 3 юли 2012 г. (Нормативи за определяне гъстотата на местата за достъп до пощенската мрежа).

Съгласно представените данни в годишните отчети на БП броят на пощенските станции от 2011 г. до 2015 г. остава непроменен - 2981. През последния отчетен период 637 от пощенските станции са градски, а 2344 се намират в селата. От всички пощенски станции в селата, 207 броя се намират в селища с население под 150 жители, 1325 станции са в населени места с население над 150 и под 800 жители, а останалите са в села с население над 800 жители.

Предоставянето на УПУ не предполага задължително наличието на стационарна пощенска станция, като задълженият оператор може да използва алтернативните форми на обслужване (мобилна пощенска станция, пощенски агентства, изнесени гишета). Редът, по който действаща стационарна пощенска станция може да бъде заменена с алтернативна форма на обслужване, е регламентиран в Нормативите за определяне гъстотата на местата за достъп до пощенската мрежа, които осигуряват достатъчна гъвкавост на задължения оператор да оптимизира пощенската си мрежа.

**Извод:** През разглеждания период 2011-2015 г. задължението за извършване на УПУ на територията на цялата страна и за осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа, наложено на БП, е изпълнявано от оператора. Предприети са мерки, чрез които констатираните отклонения при изпълнение на задължението са преодолени. На мнение сме, че наложеното задължение следва да се запази без изменение, предвид големината на мрежата, чрез която БП осигурява непрекъснат достъп до услугите от обхвата на УПУ във всяка точка от територията на страната.

## **2. Изпълнение на нормативите за качество на УПУ и ефикасност на обслужване**

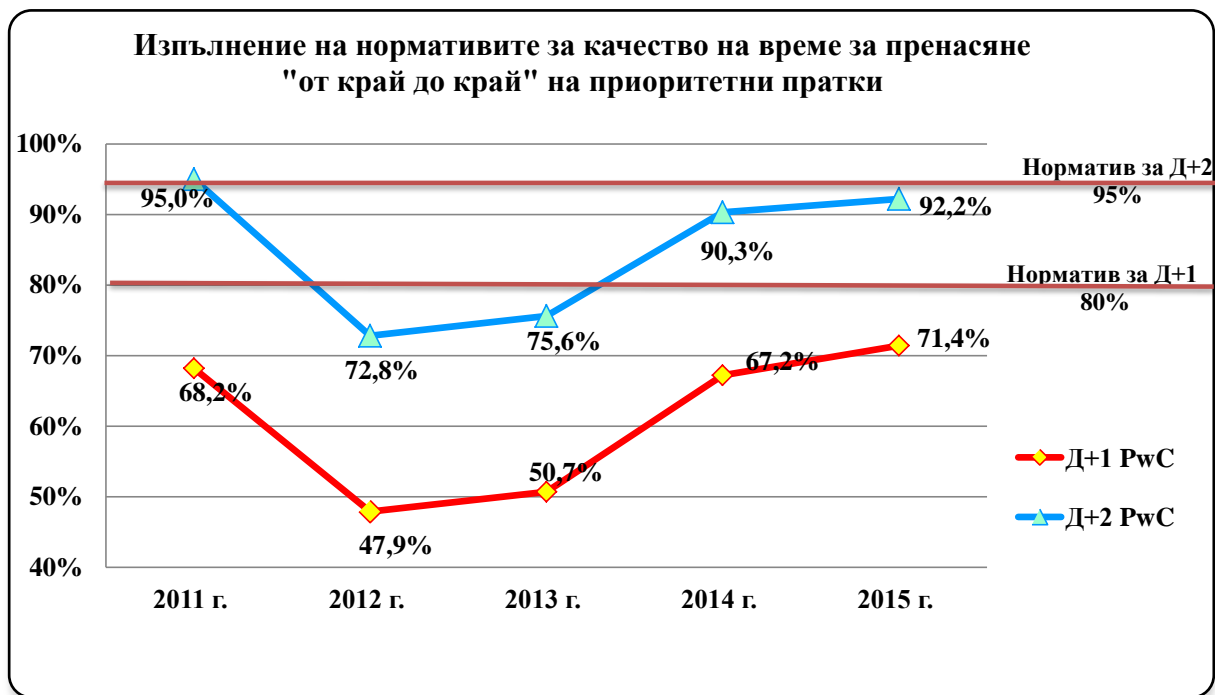
На европейско ниво измерването на качеството на услугата по отношение на времето за пренасяне на пощенските пратки е заложено в Глави 6 и 7 и Анекс 2 на Директивата. Съгласно чл. 16 на Директивата, държавите-членки следят за това стандартите за качество на услугата да се определят и публикуват по отношение на универсалната услуга, с цел да се осигури пощенска услуга с добро качество. Стандартите за качество се фокусират, по-специално, върху сроковете за упътване (време за пренасяне „от край до край“), както и върху редовността и надеждността на услугите. Независим контрол на резултатите се извършва съгласно стандартизирани условия поне веднъж годишно от външни органи, които нямат връзка с доставчиците на универсална услуга.

Българското законодателство в областта на пощенските услуги е хармонизирано с разпоредбите на Директивата, като от КРС са определени нормативи за качество на универсалната пощенска услуга (време за пренасяне „от край до край“) и ефикасността на обслужване (Нормативи). Изпълнението на Нормативите е вписано като задължение в индивидуалната лицензия на оператора.

За да проследи дали задълженият оператор предоставя УПУ с определеното качество, КРС, за сметка на собствените си бюджетни средства, ежегодно проверява степента на изпълнение на наложеното задължение чрез възлагане измерването на изпълнението на Нормативите от независима организация. Посочените в Нормативите изисквания се проверяват от КРС по отношение на времето за пренасяне „от край до край“ на вътрешни пощенски пратки. Времето за пренасяне „от край до край“ на приоритетни пощенски пратки в рамките на Европейската общност е обект на мониторинг от независима международна организация.

В графиката по-долу са представени резултатите от измерванията на времето за пренасяне „от край до край“ на вътрешни пощенски пратки с предимство от 2011<sup>3</sup> г. до края на 2015 г.

<sup>3</sup> Подадените данни за 2011 г. са от тестовото измерване на „ПрайсуотърхаусКупърс Бизнес Солюшънс“ С.А. (PwC)<sup>3</sup>, което предхожда същинското целогодишно измерване за 2012 г.



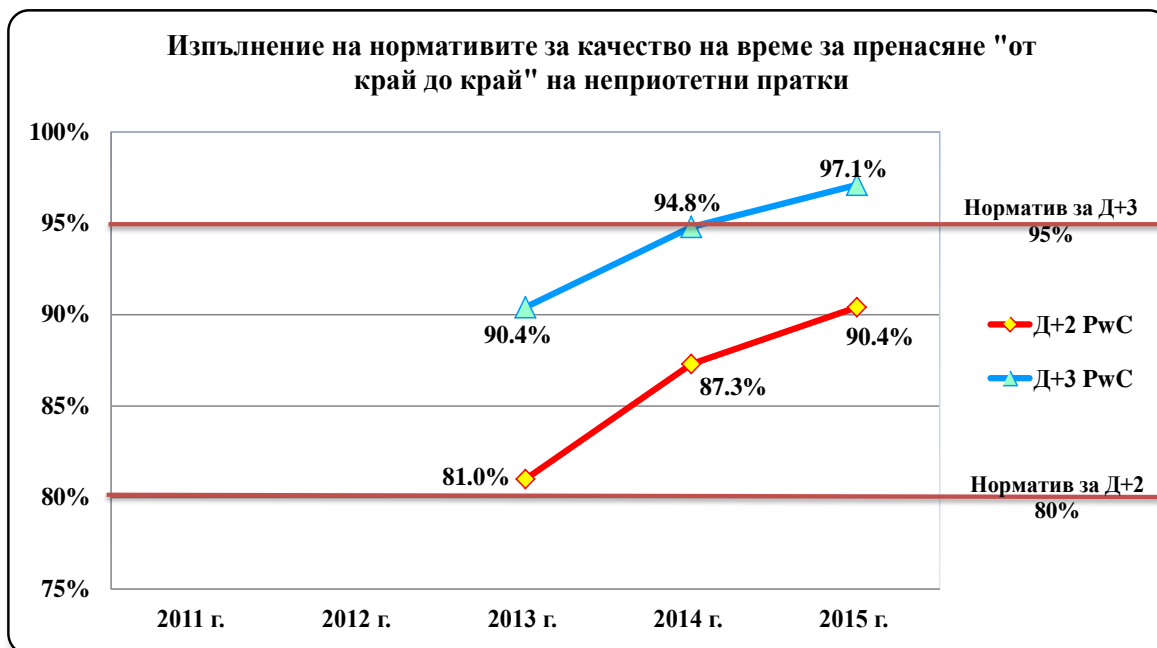
Фиг. 1

**Източник:** Данни от измерванията на PwC за 2012 г., 2013 г., 2014 г. и 2015 г.

Получените данни от целогодишните измервания на PwC показват, че ако през 2013 г. има подобрение от около 3 процентни пункта в сравнение с базовата 2012 г., то през 2014 г. напредъкът е значителен – с 16.5 процентни пункта за Д+1<sup>4</sup> и с почти 15 процентни пункта за Д+2. През 2015 г. резултатите продължават да се движат във възходяща линия, макар и не толкова значително, колкото през 2014 г. – подобрение с малко над 4 процентни пункта за Д+1 и с 2 процентни пункта за Д+2. Независимо от това резултатите, особено за Д+1, все още не достигат зададените нормативи.

През 2013 г., 2014 г. и 2015 г. обхватът на измерване на времето за пренасяне на пощенски пратки от независима организация е разширен с измерване на времето за пренасяне на неприоритетни пратки. В графиката по-долу са показани резултатите от времето за пренасяне на вътрешни препоръчани пощенски пратки без предимство за горесцитираните 3 години.

<sup>4</sup> Д+1 е времето за пренасяне от край до край, където Д е датата на подаване, а цифрата 1 е броят на работните дни, които изтичат между датата на подаване и тази на получаване.



**Източник:** Данни от измерването на PwC за 2013 г., 2014 г. и 2015 г.

Данните от измерванията на PwC за 2013 г., 2014 г. и 2015 г. сочат, че постиженията за Д+2 надминават изискванията на норматива. Нормативът за Д+3 не е достигнат с по-малко от 5% през 2013 г., през 2014 г. е изпълнен, а през 2015 г. вече е надхвърлен.

Поради липса на финансов ресурс, през разглеждания период, КРС не е възлагала измерване на изпълнението на норматива за качество за време за пренасяне „от край до край“ на пощенски колети. Такова измерване се извършва през 2016 г., като резултатите от него ще бъдат предоставени през 2017 г.

Вследствие на неизпълнение на нормативите за качество по отношение на времето за пренасяне на вътрешни препоръчани пощенски пратки с предимство за периода 2011-2015 г., което съставлява нарушение по чл. 105б от ЗПУ, на БП са съставени 4 акта за установяване на административно нарушение.

**Извод:** За периода 2011 - 2015 г. задълженият оператор не изпълнява изцяло изискването относно качеството на УПУ за „една доставка на получателите в определените срокове, съгласно определените нормативи по чл. 15, ал 1, т. 7 от ЗПУ“, по-конкретно относно норматива за времето за доставяне на вътрешни пратки с предимство. Вследствие на предприетите мерки, и от страна на КРС, и от страна на БП, през разглеждания период е постигнато постепенно подобрене на резултатите.

В доклад на една от работните групи на Групата на европейските регулатори за пощенски услуги за 2014 г.<sup>5</sup> е посочено, че България, заедно с Финландия, Германия и Сърбия имат най-ниските нормативи за Д+1 – 80% по отношение на времето за пренасяне на вътрешни пратки с предимство от 30<sup>-те</sup> страни, които имат такива нормативи. В същия доклад е отбелязано, че средния резултат за Д+1 на 29<sup>-те</sup> страни, които са подали данни, е 89,3%. В този аспект преразглеждането на нормативите, особено тяхното занижаване, е неприемливо.

Отчитайки постепенното подобрене на качеството на предоставяните услуги считаме, че изискването за изпълнение на нормативите за качество на УПУ и ефикасността на обслужване следва да бъде запазено без изменение.

<sup>5</sup> ERGP (15) 26 – Report on QoS, consumer protection and complaint handling

### 3. Достъпност на цените на пощенските услуги от обхвата на УПУ

На европейско ниво изискванията за образуване на цените на услугите от обхвата на УПУ са дефинирани в чл. 12 от Директивата. Съгласно разпоредбите на посочения член, цените на услугите от УПУ следва да са съобразени със следните принципи:

- цените да са достъпни и да са такива, че всички ползватели, независимо от географското си местоположение и с оглед на специфичните национални условия, да имат достъп до предоставяните услуги. Държавите-членки могат да запазят или въведат предоставянето на безплатна пощенска услуга за ползване на незрящи и слабовиждащи лица;
- цените да са ориентирани според разходите и стимулират ефикасното предоставяне на универсалната услуга;
- когато е наложително поради съображения от обществен интерес, държавите-членки могат да решат да се прилага единна тарифа на цялата им национална територия и/или презгранично за услугите, предоставяни по тарифа за единични пратки, както и за други пощенски пратки. Прилагането на единна тарифа не изключва правото на доставчика(ците) на универсалната услуга да сключва(т) индивидуални ценови споразумения с ползватели;
- цените са прозрачни и недискриминационни.

Съгласно действащата нормативна уредба единствено цените на оператора с наложено задължение за извършване на УПУ подлежат на регулация от страна на КРС, с оглед на тяхната достъпност.

Съгласно чл. 66, ал. 2 на ЗПУ цените на УПУ се образуват и прилагат съгласно правила, обвързани със спазване на следните принципи:

1. еднакви цени за еднакви услуги на територията на цялата страна;
2. равнопоставеност на потребителите;
3. достъпност на цените;
4. съобразяване с разходите по предоставянето на услугите;
5. обвързване с качеството на услугите;
6. осигуряване на икономически обоснована печалба в съответствие с приетата инвестиционна политика;
7. създаване на условия за стимулиране на потреблението;
8. отчитане равнището на цените на международните пазари, доколкото националните условия го позволяват;
9. публичност на цените.

През разглеждания период БП е внесло в КРС две предложения за изменение на някои от цените на услугите от УПУ, както следва:

- През 2011 г.<sup>6</sup> за изменение на цените на пощенски карти с и без предимство за страната, кореспондентски пратки до 2000 г и малки пакети до 2000 г - с предимство за страната, печатни произведения до 5000 г с и без предимство за страната, допълнителната услуга „препоръка“ за страната. Изменението е в посока намаление, като то е средно с 16% за кореспондентските пратки, с 14% за малките пакети и с 5% за печатните произведения. Предложението за изменение на цените е съгласувано от КРС с решение № 619 от 29.06.2011 г.;

- През 2015 г.<sup>7</sup>, операторът е внесъл предложение за изменение на някои от цените на услугите от УПУ за чужбина, а именно: допълнителната универсална пощенска услуга „препоръка за чужбина“; допълнителната универсална пощенска услуга „обявена стойност за чужбина“ и международни колетни по земен и въздушен път. Основните мотиви на оператора за изменение на цените са покриване на увеличените разходи за крайни такси на международните колетни, както и таксите за препоръчани пратки и пратки с „обявена стойност“, дължими на доставящата пощенска администрация за обработка и доставка на входящите пратки. След анализ на внесеното предложение за изменение на цените, КРС с решение № 241 от 14 април 2016 г. съгласува изменението на посочените цени.

**Извод:** За периода 2011-2015 г. БП е определяло цени за УПУ при спазване на нормативните изисквания. Същевременно цените на пощенските оператори, лицензирани за предоставяне на услугите от обхвата на УПУ не подлежат на регулиране. Чрез гъвкавата си

<sup>6</sup> Предложението за изменение на цените е внесено от „Български пощи“ ЕАД с писмо вх. № 11-00-21/20.05.2011 г.

<sup>7</sup> Предложението е внесено от „Български пощи“ ЕАД с писмо вх. № 11-00-28/15.12.2015 г.

политика, насочена към цени, по-ниски от тези на БП, тези оператори оказват натиск върху цените на основния оператор. Като отчитаме последното, сме на мнение, че при продължаване на действащото задължение БП следва да насочи усилията си към оптимизиране на разходите си, с оглед повишаване на своята конкурентоспособност.

#### **Заключение:**

За периода 2011 - 2015 г. БП изпълнява наложените задължения за осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа и извършване на УПУ на територията на цялата страна и достъпност на цените на УПУ. Качеството на услугите от обхвата на УПУ, макар и бавно, се подобрява.

Продължаването, промяната или отмяната на задълженията за предоставяне на УПУ следва да се основават не само на анализ на конкуренцията при предлагането на УПУ, но и на проучване относно променящите се нужди на потребителите. С развитието на конкуренцията и на потребителските нагласи може да се обмислят промени в действащото законодателство.