

ДОКЛАД

за

**изпълнение на задължението за извършване на универсалната
пощенска услуга за периода 2016 -2020 г.**

РЕЗЮМЕ

Универсалната пощенска услуга (УПУ) подкрепя първостепенни цели от общ интерес, като осъществяване на социална комуникация, териториално сближаване и осигуряване на икономическа инфраструктура за всеки потребител, независимо от географското му местоположение и социален статус.

Тенденциите на българския пощенски пазар по отношение на услугите от УПУ са сходни в целия Европейски съюз: намаляване обемите кореспондентски пратки и увеличаване на пощенските пратки, генерирани посредством електронната търговия. Според проучване на WIC Consult¹ общата тенденция в ЕС е сегментът на кореспондентски пратки да загуби около 12% от приходите си до 2025 г., а обемът да намалее с 32%. В същото време обемът в сегмента на пратките, генерирани посредством електронната търговия да се удвои и приходите да се увеличат с около 46% до 2025 г.

Вземайки предвид социалната функция на УПУ и променените нужди на потребителите на пощенски услуги при извършване на анализ относно необходимостта от промяна, продължаване или отменяне на задължението за извършване на УПУ се изисква прилагането на балансиран и гъвкав подход.

В доклада са разгледани различни аспекти от предоставянето на УПУ за периода 2016 – 2020 г. и е направен анализ, въз основа на който са изведени тенденции и са направени изводи. Анализът подробно разглежда развитието на пазара на пощенски услуги, видовете потребители на УПУ, изпълнението на нормативите за качеството, достъпността на цената на УПУ и субсидирането на услугата.

Методологически бележки

Представената информация е на база постъпили данни с годишните въпросници и доклади за отчет на дейността към 20 май 2021 г. от лицензираните и регистрирани към 31.12.2020 г. в КРС пощенски оператори. В доклада са използвани данни и от „Национално количествено проучване на индивидуалните и бизнес потребители на универсалната пощенска услуга в България“ възложено от КРС на „Райд имидж“ ЕООД с Договор № 03-08-45/10.08.2021 г.² Проучването е извадково и обхваща потреблението на пощенски услуги през последните две години с основен фокус върху УПУ и проследява различни аспекти от предоставянето на услугите на индивидуалните и бизнес потребители на БП. По методологически причини, не следва да се търси равенство между данните от проучването и тези в годишните доклади на КРС в областта на пощенските услуги.

При сбируването на закръглени суми и процентни данни е възможно да възникнат обусловени от закръглените калкулационни разлики поради използването на стандартни изчислителни функции на електронните таблици и графики.

Относителните дялове съгласно постъпилите данни в КРС са представени със закръгление до първи знак след десетичната запетая. В резултат от закръгленията е възможно сумата от относителните дялове да превишава или да не достига 100%.

¹ Проучване на WIC Consult “User needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework

² Публичната версия на доклада от проучването е достъпна на следния линк: <https://crc.bg/bg/rubriki/191/oblasti-na-regulirane>

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	стр. 2
I. Въведение	стр. 4
II. Тенденции на пазара на пощенски услуги и състояние на универсалната пощенска услуга за периода 2016 – 2020 г.	стр. 5
1. Тенденции на пазара на пощенски услуги	стр. 5
2. Състояние на универсалната пощенска услуга на територията на страната	стр. 6
2.1. Състояние на конкуренцията	стр. 7
от обхвата на УПУ и на задължения оператор	
2.2. Изменение на броя пратки за страната на услугите от обхвата на УПУ	стр. 8
2.3. Нагласи на потребителите на БП към заменяемост на услугите от УПУ	стр. 11
III. Осигуряване на достатъчна гъстота на точките за достъп до пощенската мрежа и извършване на УПУ на територията на цялата страна	стр. 12
IV. Изпълнение на нормативите за качество на УПУ	стр. 14
V. Достъпност на цените на услугите от обхвата на УПУ	стр. 16
VI. Наличие на несправедлива тежест от извършване на УПУ	стр. 18
VII. Изводи относно задължението за осигуряване на услугите от обхвата на универсалната пощенска услуга	стр. 20

I. Въведение

В българското законодателство са въведени 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, като по-специално се акцентира върху осигуряването на достъп до основни пощенски услуги на населението, независимо от географското местоположение. Осигуряването на достъп до основни пощенски услуги на гражданите се гарантира чрез възлагане от държавите-членки на Европейския съюз на задължението за извършване на УПУ, което да се изпълнява от един или повече пощенски оператори.

Универсалната услуга е икономически, правен и бизнес термин, използван най-вече в регулирани сектори, който се позовава на практиката за предоставяне на услуги на базово ниво на всеки гражданин на страната. В този смисъл, с чл. 34 от Закона за пощенските услуги (ЗПУ) е гарантирана наличността на набор от услуги за всички потребители, а именно:

Универсалната пощенска услуга включва следните видове пощенски услуги:

1. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки, както следва:
 - а) кореспондентски пратки - до 2 кг.;
 - б) малки пакети - до 2 кг.;
 - в) печатни произведения - до 5 кг.;
 - г) пратки за незрящи и слабовиждащи лица - до 7 кг.;
2. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски колетти - до 20 кг.;
3. допълнителни услуги "препоръка" и "обявена стойност".

Пощенските пратки по т. 1 могат да бъдат пратки с предимство и пратки без предимство.

Границата за тегло по т. 2, когато се отнася за колетти от други страни, може да бъде и по-висока.

Пощенските пратки по т. 1, букви "а", "б", "в" и "г" и по т. 2 могат да бъдат препоръчани или не препоръчани.

В периода 2016 – 2020 г., услуги от обхвата на УПУ са предоставяли: „Еконт Експрес“ ООД, „Тип-Топ Куриер“ АД, „МИБМ Експрес“ ООД, „Стар Пост“ ООД, „Спиди“ АД и „Тавекс“ ЕООД.

Тъй като задължението за извършване на УПУ е възложено със ЗПУ³ на търговското дружество „Български пощи“ ЕАД за срок от 15 години, считано от 30.12.2010 г., настоящият доклад обхваща изискванията за извършването на УПУ само от страна на задължения оператор. Изискванията са предмет на индивидуалната лицензия на „Български пощи“ ЕАД⁴ в глави: „Универсална пощенска услуга“; „Пощенска мрежа“; „Качество на универсалната пощенска услуга“; „Цени на услугите“; „Счетоводна отчетност“; „Ред за доказване на размера на несправедливата финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга“.

На база разпоредбите на ЗПУ и определените изисквания по отношение извършването на УПУ от страна на „Български пощи“ ЕАД (БП), Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) следи за изпълнението на:

1. извършване на УПУ на територията на цялата страна, така че да се осигури възможност за ползването ѝ от всеки потребител, независимо от географското му местоположение;

³ §70 от ПЗР от ЗПУ

⁴ Индивидуална лицензия № 1-001-05 /16.07.2020 г., издадена с Решение № 260 от 16.07.2020 г. на КРС

2. осигуряване на УПУ в точките за достъп до пощенската мрежа на задължения оператор в рамките на работното време и с периодичност на събирането и доставките, съответстващи на изискванията на чл. 33 от ЗПУ;

3. извършване на УПУ с качество, отговарящо на нормативите по чл. 15, ал. 1, т. 7 от ЗПУ;

4. предоставяне на услугите от УПУ на достъпни цени, еднакви за еднаквите услуги на територията на цялата страна, включително извършване на УПУ безплатно в случаите по чл. 80 от ЗПУ;

5. прилагане на система за разпределение на разходите от извършване на пощенски услуги;

Съгласно чл. 17, ал. 2 от ЗПУ КРС изготвя доклад относно изпълнението на възложеното на „Български пощи“ ЕАД задължение за извършване на УПУ с оглед неговото продължаване, промяна или отменяне на всеки 5 години от възлагането му.

При анализа на необходимостта от промяна, продължаване или отменяне на задължението за извършване на УПУ, в настоящия доклад са разгледани тенденциите в развитието на пощенския пазар в страната за периода 2016-2020 г., в това число и услугите от обхвата на УПУ, промяната в потреблението на услугите от УПУ. Отчетено е наличието на несправедлива финансова тежест от извършване на УПУ, а също така и степента на изпълнение от „Български пощи“ ЕАД на следните изисквания :

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. Ценообразуване на услугите от УПУ.

В заключение са посочени изводи и препоръки относно изпълнението на наложеното задължение, които са актуални към края на разглеждания период.

Подробен анализ на състоянието и развитието на конкуренцията при предоставяне на УПУ за разглеждания период се съдържа в годишните доклади на КРС, публикувани на официалната ѝ страница.

От БП е изискано становище, относно необходимостта от изменение на обхвата на задължението за извършване на УПУ с цел намаляване на тежестта от предоставянето на услугата. В отговор, към настоящият момент оператора е посочил, че не е извършвал анализ и няма предложения за законодателна промяна в ЗПУ по отношение на предоставянето на УПУ.

II. Тенденции на пазара на пощенски услуги и състояние на универсалната пощенска услуга за периода 2016 – 2020 г.

1. Тенденции на пазара на пощенски услуги

Пазарът на пощенски услуги бележи устойчив ръст през разглеждания период, като основен двигател на пазара в последните години е електронната търговия и в частност – куриерските услуги. Тенденциите в развитието на пазара на пощенски услуги на европейско ниво са относими и към българския пощенски пазар.

Цифровата трансформация оказва влияние върху пощенския сектор. От една страна е налице промяна в нагласите на потребителите, като в резултат на електронната взаимозаменяемост намалява търсенето на пратки от обхвата на УПУ. От друга страна, цифровизацията и автоматизацията, заедно с иновациите в крайните устройства (например смартфоните) стимулират електронната търговия и предлагането на разнообразни методи за доставка на пощенски пратки.

Пощенският пазар през последните години е все по-малко ориентиран към подателя и повече към получателя. Пощенските услуги все повече се фокусират върху нуждите на получателя, тъй като за покупки чрез електронна търговия получателът е този, който поръчва продукта. Освен това получателите на пощенски пратки влияят все повече на процеса на доставка в сравнение с традиционните пощенски услуги, където изпращачът обикновено определя условията за доставка.

През изминалата година пандемията от Covid-19 се оказва изключително предизвикателство за пощенския сектор, с резки промени в пазарната среда и динамика в търсенето и предлагането. Отговорността на сектора за снабдяване на населението със стоки от първа необходимост след възникналите форсмажорни обстоятелства се оказва от ключово значение. Ефектът от пандемията най-осезаемо се отрази върху сегмента УПУ (спад в обемите и приходите от пощенски пратки, промяна в качеството на УПУ и в поведението на потребителите на пощенски услуги).

Наблюдаваните тенденции, към края на 2020 г. са следните:

- Увеличение на участниците на пощенския пазар в сегмента НПУ;
- Ръст в броя и приходите от куриерски услуги, генерирани от електронната търговия;
- Ръст в броя и приходите от пощенските парични преводи;
- Свиване на предоставяните услуги от обхвата на УПУ;
- Увеличение на пазарния дял на историческия пощенски оператор БП в сегмента УПУ;
- Развитие на инфраструктурата на пощенските оператори и на предлаганите от тях услуги, с цел подобряване на доставката на пратки и осигуряване на най-изгодните логистични решения за потребителите;
- Засилване ролята на пощенските оператори в условията на извънредни ситуации при осигуряване на жизнено важни услуги на потребителите.

2. Състояние на универсалната пощенска услуга на територията на страната

През първите три години от периода (2016 – 2018 г.) УПУ бележи устойчив темп на нарастване от 16% годишно. Тенденцията на нарастване е прекъсната през последните две години, като през 2020 г. спадът е значителен - 50,7% спрямо 2019 г.

През разглеждания период структурата на услугите от обхвата на УПУ се запазва относително постоянна. Промяна се наблюдава през 2020 г., изразена в спад в търсенето на пощенски колети за сметка на кореспонентски пратки.



Фиг. 1

Източник: Данни, подадени в КРС

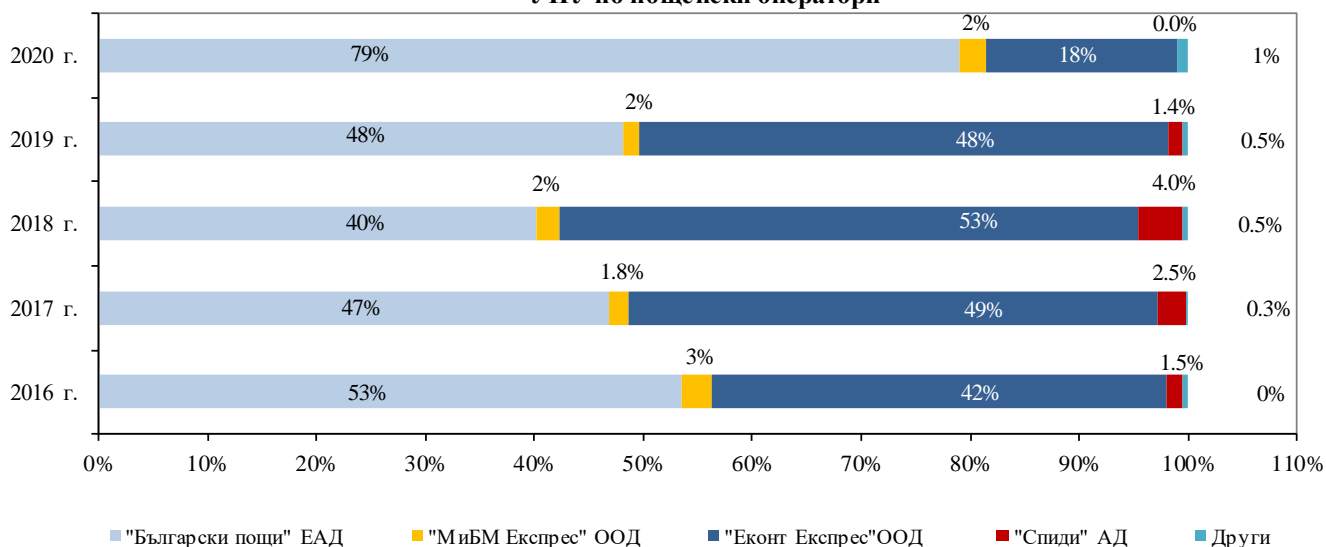
През последната година дялът на „пощенските колетки до 20 кг.“ намалява с 37.7 процентни пункта за сметка на увеличение на дела на „кореспондентските пратки до 2 кг.“, чиито дял нараства с 35 на сто спрямо предходната година. По данни на операторите, извършващи услуги от обхвата на УПУ това до голяма степен е свързано с доближаването на цените на куриерските услуги до тези на услугите от обхвата на УПУ, в резултат от облагането им с ДДС.

Услугата „малък пакет до 2 кг.“ бележи ръст през последните 2 години от периода, като дялът ѝ достига до 4.8% на сто. Дялът на услугата „печатни произведения до 5 кг.“ е пренебрежително малък през целия период.

2.1. Състояние на конкуренцията

През разглежданият период се наблюдава значителна динамика в дела на историческия оператор от пазара на УПУ, която не се дължи единствено на поведението му на пазара. Като цяло операторът губи осезаемо пазарната си позиция на общия пазар на пощенските услуги, като през 2020 г. достига дял от 7,5% от него, изчислен на база приходи от всички пощенски услуги.

Пазарен дял на универсалната пощенска услуга и услуги от обхвата на УПУ по пощенски оператори



Фиг. 2

Източник: Данни, подадени в КРС

През периода БП е лидер при повечето услуги в сегмента УПУ, като данните сочат, че през 2020 г. заема 90% от всички отчетени приходи за страната от кореспондентски пратки до 2 кг, 100 % от всички приходи от малки пакети до 2 кг и 99 % от приходите от печатни произведения до 5 кг. Също така, близо 99% от приходите от пощенски пратки за чужбина са формирани от задължения пощенски оператор. При услугата „пощенски колети до 20 кг.“, дялът на БП е едва 3% от общите приходи.

Същевременно, поради общия спад в потреблението на услугите от УПУ и облагането им с ДДС, дялът на БП в общите приходи от УПУ през 2019 и 2020 г. расте като достига близо 80 на сто в края на разглеждания период.

Оценката на конкуренцията през разглеждания период, изчислена чрез индекса ННІ и коефициента на концентрация CR, определя пазарния сегмент на УПУ като слабо конкурентен с високо ниво на концентрация. Към края на 2020 г. стойностите на двата индекса са както следва ННІ - 6569 и на коефициента на концентрация CR3 – 99,0%.

Наред със спада в интереса към традиционните пощенски услуги, увеличението на дела на БП в приходите от УПУ през 2020 г. се дължи на отпадането от пазара на един от основните конкуренти в сегмента УПУ, а именно дружество „Спиди“ АД. През 2020 г. „Спиди“ АД не е отчело предоставяне на услуги от УПУ.

2.2. Изменение на броя пратки за страната на услугите от обхвата на УПУ

Общият обем пратки на услугите от обхвата на УПУ в България през периода 2016 – 2020 г. намалява с 34 на сто. Изразено в намаление при кореспондентските пратки до 2 кг с 19%., намаление на печатните произведения до 5 кг с 90% и 78% при пощенските колети до 20 кг. Единствено три пъти се увеличават обемите на малки пакети до 2 кг.

През периода 2015-2019 г., общия обем на пощенските пратки и в страните-членки на ЕС е намалял средно с 3,6%, което в абсолютна стойност означава загуба от около седем милиарда пратки. През този период всички европейски страни регистрират спад, като най-значително е намалението при страните от т.нар. южен клъстер - Кипър, Испания, Италия, Гърция, Малта и

Португалия⁵. Обемите писмовни пратки намаляват във всички страни, докато при пощенските колети за същия период се наблюдава значително увеличение на обемите (средно с 27,3%), особено в източните страни, сред които освен България, попадат и Чехия, Естония, Хърватия, Литва, Латвия, Румъния, Словения и Словакия. Предвид намалението на обемите на писмата и увеличаването на колетите, делът на колетите в общия обем се увеличава от средно 8% през 2015 г. до 13% през 2019 г.

Изменението по услуги от УПУ предоставени от БП за периода, е представено в таблица 1 по-долу:

Таблица 1

	Брой пратки (хил. бр.)					
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 /2016 г.
1. Кореспондентски пратки до 2 кг	17,460	20,961	17,912	17,366	16,359	-6.3%
2. Малки пакети до 2 кг	210	198	158	873	852	305.6%
3. Печатни произведения до 5 кг	598	550	495	62	61	-89.9%
4. Пратки за незрящи и слабовиждащи лица до 7 кг	13	8	9	10	11	-20.9%
5. Пощенски колети до 20 кг	307	274	206	210	198	-35.7%
ОБЩО	18,589	21,991	18,780	18,522	17,480	-6.0%

Източник: Данни, подадени в КРС

През разглеждания период е налице спад в обемите пратки при всички услуги от обхвата на УПУ, с изключение на услугата „малък пакет до 2 кг.“, чиито брой се е увеличил четири пъти през последната година спрямо началото на периода. Това до голяма степен се дължи на факта, че потребителите избират между две сходни услуги, тази с по-ниската цена, а именно: „малък пакет“, пред услугата „пощенски колет“.

Услугата „кореспондентски пратки до 2 кг“ запазва относително постоянна тенденция на естествено намаляване на обемите, в резултат от дигиталната трансформация на услугите, като общо за периода бележи намаление от 6 %.

Услугата „печатни произведения до 5 кг“ за разглеждания период спада с близо 90 %, а услугите, предназначени за незрящи и слабовиждащи лица намаляват с 21 %.

При „пощенските колети до 20 кг“ през наблюдавания период при БП е налице трайна тенденция на спад в обема на колетните пратки, общо с 36 %.

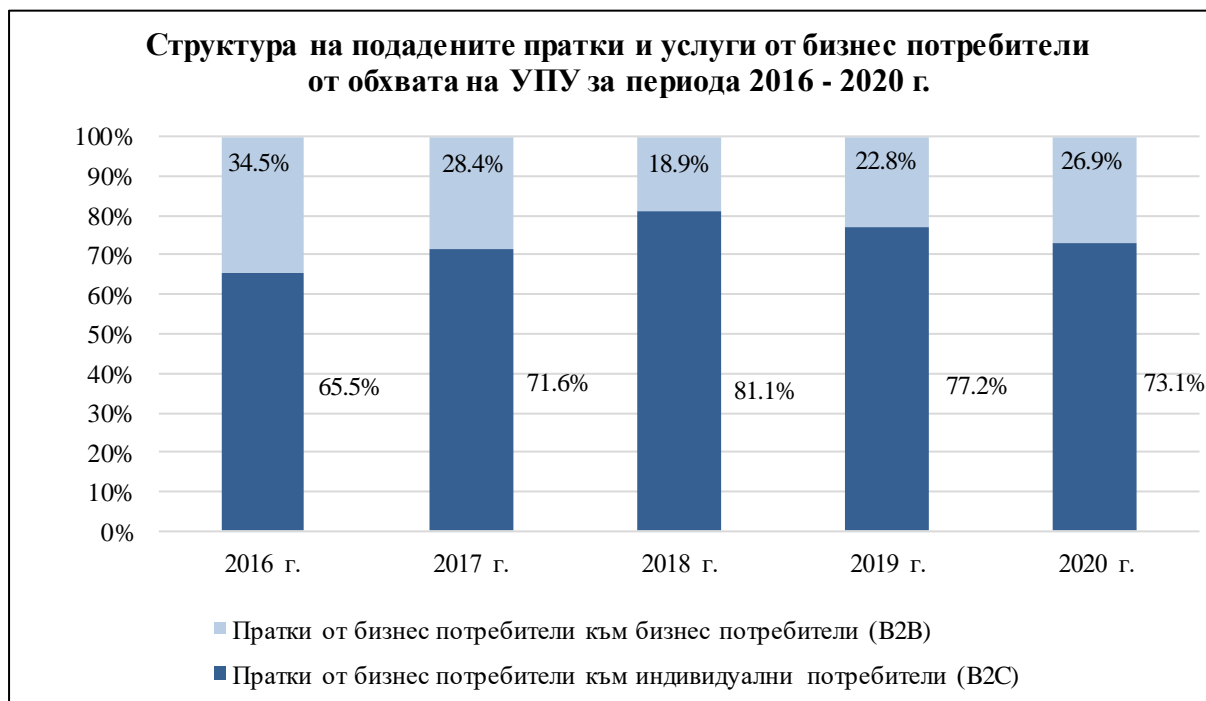
По данни на БП, подадени с годишните въпросници за отчет на дейността, значителния спад в търсенето на услугите е породен от все по-нарастващия интерес от страна на бизнес клиентите към услугите с добавена стойност и затихващия интерес към традиционните услуги.

3. Потребление на услугите от обхвата на УПУ

⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44305>

За разглеждания период 62% услугите от обхвата на УПУ се потребяват от бизнес потребители, а 38 % от индивидуалните потребители.

На фиг. 3 по-долу е показана структурата на подадените пратки съответно от бизнес потребители към бизнес потребители (business to business B2B) и от бизнес към индивидуални потребители (business to consumer B2C).



Фиг. 3

Източник: Данни, подадени в КРС

Данните, представени на фигура 3, показват тенденция на превес на дела на пратките и услугите от обхвата на УПУ, предоставени от бизнес потребители, които са били предназначени към индивидуални потребители (business to consumer B2C),

3.1. Потребители на УПУ, предоставяна от БП

Съгласно представените в КРС данни, през периода 2016 - 2020 г. съотношението на пощенски пратки УПУ, предоставени от БП на индивидуални и бизнес потребители е съответно 40 към 60. 70% от услугите предоставяни от бизнеса са към индивидуални потребители (B2C). Индивидуалните потребители на задължения оператор най-често са използвали услугите „непрепоръчани кореспондентски пратки до 2 кг“, „малки пакети до 2 кг“, „пощенски колет до 20 кг“ с и без обявена стойност, а бизнес потребителите на УПУ са предпочели услугите „непрепоръчани и препоръчани вътрешни и международни кореспондентски пратки до 2 кг“ и препоръчани пратки с известие за доставяне.⁶

През 2021 г. КРС възложи на външен изпълнител провеждането на „Национално количествено проучване на индивидуалните и бизнес потребители на универсалната пощенска услуга в България“ (Проучването).

Основните изводи от проучването по отношение на използваните услуги са, както следва:

- Услугите „кореспондентски пратки до 2 кг“ и „малки пакети до 2 кг“ от бизнес и от индивидуални потребители са най-масово използваните услуги от УПУ;

⁶ Годишния доклад на КРС - анализ на пазара на пощенски услуги

- УПУ се използва в по-голяма степен от бизнес потребителите. При тях се наблюдава по-голяма редовност на потребление отколкото при индивидуалните потребители;
- услугата „малки пакети до 2 кг“ е с най-голямо потребление от всички УПУ, предоставяни от БП;
- Най-слабо използвана от индивидуалните потребители е услугата „пощенски колети до 20 кг“;
- В най-младата категория потребители (15-29 години) се отчита по-ниско потребление на УПУ в сравнение с другите две възрастови категории (30-64 г. и над 65 г.) с изключение единствено на услугата „пощенски колети до 20 кг“. Едва 24% от потребителите на възраст от 15 до 29 години заявяват, че изпращат или получават кореспондентски пратки, докато при другите две възрастови групи, делът на потребителите на услугата „кореспондентски пратки до 2 кг“ е над 60%.
- Куриерските услуги изпреварват по ползваемост почти всички услуги от обхвата на УПУ, с изключение на услугата „малки пакети до 2 кг“. 92% от бизнес потребителите заменят УПУ с куриерската услуга.
- Делът на потребителите, ползващи куриерски услуги е по-висок в градовете отколкото в селата.

3.2. Нагласи на потребителите на БП към заменяемост на услугите от УПУ

Куриерските услуги изпреварват по ползваемост почти всички услуги от обхвата на УПУ, с изключение на услугата „малки пакети до 2 кг“. По отношение нагласите на потребителите към заменяемост на използваните услуги от УПУ с други пощенски услуги (куриерски услуги, пряка пощенска реклама, парични преводи и хибридна поща), данните от проучването показват, че подобно на бизнес потребителите, висок процент от индивидуалните потребители (74% от всички интервюирани) най-често използват куриерските услуги, които са в обхвата на неуниверсалните пощенски услуги.

Най-често използваните услуги извън обхвата на УПУ са куриерските услуги със 74%, след тях с 37% по дял на потребление на индивидуалните потребители се нарежда услугата „пощенски парични преводи“, „хибридната поща“ се използва едва от 3% от анкетираните потребители, а „пряката пощенска реклама“ не се използва от индивидуалните потребители. Куриерската услуга е предпочитана, предвид факта, че тя предлага по-високо качество, бързина надеждност и при нея пратката следва получателя. Резултатите от проучването показват, че нагласите както на индивидуалните, така и на бизнес потребителите са за намаляване на сроковете за доставка, възможност за електронно проследяване на пратката, адаптиране на работното време с работното време на бизнеса, модернизирани и обновяване на услугите.

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

Съгласно чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗПУ, УПУ се осигурява през всички работни дни най-малко 5 дни в седмицата. Извършването на УПУ 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 трудностъпност⁷ (Списък). Чрез този списък са редуцирани част от задълженията за БП, свързани с предоставяне на УПУ.

⁷ Критерии за определяне на трудностъпност на районите в страната и селищата в тях, приети с Решение № 964 от 26.08.2010 г. на КРС, обн. ДВ. бр.72 от 14 Септември 2010г.

Броят и разположението (гъстотата) на точките за достъп до пощенската мрежа на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга 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 предоставените данни от БП, през периода 2016-2020 г. няма съществена промяна в броя на пощенските станции. Към 31.12.2016 г. броят на пощенските станции на дружеството е бил 2980, а към края на 2020 г. техният брой е 2973. През периода КРС е одобрила закриването на 7 броя пощенски станции. Пощенски услуги в населените места в страната се предоставят освен чрез пощенски станции, също и чрез пощенски агентства и междуселищни пощальони. Общият брой населени места, обслужвани по един от описаните по-горе начини за периода 2016 - 2020 г. е 5165.

През периода в КРС са постъпвали предложения от БП за промени в Списъка, относно включване в него на нови населени места, както и за промяна на броя на работните дни, в които се предоставя УПУ в населените места, отговарящи на критериите за трудностъпност. В резултат, Комисията е разгледала всички предложения и със свои решения е утвърдила промените в Списъка, отговарящи на изискванията на Критериите за определяне на трудностъпност на районите в страната и селищата в тях.

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, контролните органи на КРС през периода 2016 - 2020 г. извършиха множество проверки. Проверени бяха пощенски станции на БП в цялата страна в населени места, които не са включени в Списъка. В резултат от проверките не са открити съществени отклонения при спазване на разпоредбите на чл. 33 от ЗПУ. Установено е, че през изминалата година, в условията на извънредната епидемиологична обстановка, като временна мярка, за различни периоди операторът е редуцирал работното време на някои пощенски станции и е преустановил дейността на други. Причината за предприетите действия са увеличени брой на заболели и карантинирани пощенски служители и засилване на демографските процеси на обезлюдяване в някои региони на страната. В тази връзка оператора е декларирал пред КРС, че ще продължи активно с дейността по търсене на персонал, в т. ч. чрез кметовете на съответните населени места.

Резултатите от Проучването посочват, че работното време на най-близката пощенска станция се оценява като достатъчно и/или удобно от 69% от анкетираните. При времето за обслужване и процедурите, свързани с подаване и получаване на пратки, се наблюдава по-ниска удовлетвореност в сравнение с предходните показатели. Времето за обслужване се възприема като достатъчно бързо от повече от половината потребители.

Задължението за предоставяне на УПУ в точки за достъп на територията на цялата страна не предполага задължително наличие на стационарна пощенска станция, за целта могат да бъдат използвани алтернативни форми на обслужване, стига да бъдат спазени разпоредбите на Нормативите за определяне гъстотата на местата за достъп до пощенската мрежа.

Пощенската мрежа на БП продължава да бъде най-голяма и да обхваща територията на цялата страна. Същевременно голямата пощенска мрежа генерира значителни разходи за дружеството. В условията на траен спад в потреблението на УПУ и на обезлюдяване на райони в страната, както и на променените нагласи на потребителите е необходимо задълженият оператор да оптимизира пощенската си мрежа. В тази връзка операторът е поел ангажимент през 2022 г. да изготви стратегия за развитие на пощенската мрежа. С оглед осигуряване на прозрачност и предвидимост по отношение на промяната в мрежата на задължения оператор е необходимо проектът на стратегия предварително да бъде обсъден със заинтересованите страни в сектора.

През разглеждания период 2016-2020 г. БП е изпълнило изискването за извършване на УПУ на територията на цялата страна, така че да се осигури възможност за ползването ѝ от всеки

потребител, независимо от географското му местоположение. Операторът е предприел мерки за преодоляване на констатираните от КРС отклонения при изпълнение на задължението в условията на пандемия от Covid-19.

IV. Изпълнение на нормативите за качество на УПУ

Измерването на качеството на услугата по отношение на времето за пренасяне на пощенските пратки на европейско ниво 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“) (Нормативи). С решение № 154 от 9 април 2020 г. (Обн, ДВ бр. 39 от 28 април 2020 г.) КРС прие изменение и допълнение на Нормативи за качество на универсалната пощенска услуга и ефикасността на обслужване, приети с Решение № 655 на КРС от 14.07.2011 г. на КРС, (Обн.,ДВ, бр. 64 от 19 август 2011 г.). Основните изменения касаят промяна в нормативно определеното време за доставяне на пощенски колет и в редовността на събиране и доставяне на пощенски пратки в пощенската мрежа на задължения оператор. Измененията целят оптимизиране на целия работен процес, създаване на възможност за упражняване на по-ефективен и качествен контрол, което да доведе до подобряване на качеството на предоставяните услуги.

За да проследи дали задълженият оператор предоставя УПУ с определеното качество, КРС, за своя сметка, 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 таблица по-долу са представени резултатите от измерванията на времето за пренасяне „от край до край“ на вътрешни пощенски пратки с предимство от 2016⁸ г. до края на 2020 г.

Таблица № 2

Време за пренасяне от край до край на пощенски пратки с предимство	Нормативи за качество на услугата	Резултати 2016 г.	Резултати 2017 г.	Резултати 2018 г.	Резултати 2020 г.

⁸ През периода от 2016г. до 2018 г. вкл. измерванията на времето за пренасяне от край до край са извършвани от „Прайсуотърхаус Купърс България“ ЕООД, през 2019 г. измерване не е извършвано, поради липса на кандидати за изпълнител при проведената обществена поръчка. През 2020г. измерването на качеството беше извършено от „Глобал Метрикс“ ЕООД.

Д+1	Не по-малко от 80% от пощенските пратки	59.7%	53,1%	49%	53,4%
Д+2	Не по-малко от 95% от пощенските пратки	86.1%	79,2%	73,8%	79,6%

Източник: Данни, подадени в КРС

От представените данни в таблица № 2 е видно, че целогодишните измервания за посочените четири години показват, че за показателя Д+1⁹ резултатите варират в близки граници с малки колебания и далеч не покриват заложеният норматив от 80%. Не е покрит и норматива от 95% за показателя Д+2 през показания период.

Таблица № 3

Време за пренасяне от край до край на пощенски пратки без предимство	Нормативи за качество на услугата	Резултати 2017 г. ¹⁰	Резултати 2018 г.	Резултати 2020г.
Д+2	Не по-малко от 80% от пощенските пратки	82,7 %	80,5%	80,1%
Д+3	Не по-малко от 95% от пощенските пратки	92,4%	91,6%	89,5%

Източник: Данни, подадени в КРС

Данните от таблица № 3 показват, че за вътрешните неприоритетни пратки, показателят за Д+2 е изпълнен. Показателят Д+3 не е постигнат, като отчетените резултати за 2020 г. са близки с получените резултати за този вид пратки през предходните 2017 и 2018 г.

Таблица № 4

Време за пренасяне от край до край на пощенски колети	Нормативи за качество на услугата	Резултати 2016 г.	Резултати 2017 г.	Резултати 2018 г.	Резултат и 2020 г.
Д+1/Д+2 ¹¹	Не по-малко от 80% от пощенските пратки	53.2%	52,9%	41,5%	74,4%

⁹ Д+n е времето за пренасяне от край до край, където Д е датата на подаване, а n - броят на работните дни, които изтичат между датата на подаване и тази на получаване.

¹⁰ През 2016 г. не е извършвано измерване на изпълнението на норматива „Време за пренасяне от край до край на пощенски пратки без предимство“.

¹¹ С цел проследяване на изпълнението е изчислено какви са резултатите по отношение на норматив Д+1 за периода, в който този норматив е бил в сила (до 28.04.2020 г.) и резултатите за доставените пратки в норматив Д+2 в следващия период – от 29.04.2020 г. до края на 2020 г., в който е бил в сила новият норматив.

Д+2/Д+3	Не по-малко от 95% от пощенските пратки	92%	85 %	79,4%	85%
---------	--	------------	-------------	--------------	------------

Източник: Данни, подадени в КРС

На таблица № 4 са представени резултатите от измерванията на пощенски колети през разглеждания период. Отчетените резултати за времето за пренасяне „от край до край” на пощенски колети за 2020 г. са значително повишени в сравнение с 2018 г., но все още не се покриват заложените нормативи за качество на услугата. Подобриенето на получените резултати се дължи на занижените нормативи. По време на провеждане на измерването за 2020 г. е променен норматива за качество по отношение на времето за пренасяне на вътрешни пощенски колети, като показателят Д+1 е променен на Д+2, а показателят Д+2 е заменен с Д+3.

В доклад на една от работните групи на Групата на европейските регулатори за пощенски услуги за 2020 г. е посочено, че единствено България, Дания и Италия имат най-ниските нормативи за Д+1 – 80% по отношение на времето за пренасяне на пратки с предимство от 16-те страни, които имат такива нормативи. В същия доклад е отбелязано, че средния резултат за Д+1 на 16-те страни, които са подали данни, е 81,68%.

Видно от изложеното, БП не е изпълнило изискването за извършване на УПУ с качество, отговарящо на нормативите по чл. 15, ал. 1, т. 7 от ЗПУ. Към края на 2020 г. резултати от извършеното измерване на времето за пренасяне „от край до край” на единични вътрешни пощенски пратки с и без предимство и на пощенски колети в мрежата на оператора със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга през 2020 г. показват, че с изключение на показател Д+2 при пратките без предимство не са покрити нормативите за качество на посочените пощенски услуги.

Поради неизпълнение на нормативите за качество, в съответствие с правомощията си по чл. 105б от ЗПУ, КРС е предприемала административнонаказателни действия спрямо задължения оператор. Идентифицирани са препоръки за подобряване на качеството, в изпълнение на които операторът ежегодно е представял отчети за предприетите действия.

V. Достъпност на цените на услугите от УПУ

Цените за УПУ на задължения оператор подлежат на регулация от страна на КРС. Съгласно действащата нормативна уредба, те се образуват и прилагат съгласно изискванията на Наредбата за определяне на правила за образуване и прилагане на цената на универсалната пощенска услуга (Наредбата), на Методиката за определяне достъпността на цената на универсалната пощенска услуга (Методиката) и чл. 66, ал. 2 от ЗПУ.

През разглеждания период БП е променило цените на УПУ два пъти. Последното изменение е одобрено с решение на КРС № 348 от 20 септември 2019 г. Обхватът на предложението включваше промяна на цените на следните услуги от УПУ: писмовни пратки „с/без предимство“ за страната и чужбина, формат (формат Р, G и E¹²) и допълнителната универсална услуга „препоръка“ за чужбина.

В рамките на процедурата по одобряване на цените беше констатирано разминаване между дефинираните услуги в чл. 34 от ЗПУ и Резолюция № 7 от 26-тия конгрес на Всемирния пощенски съюз (ВПС), проведен в Истанбул през 2016 г. С резолюцията БП се задължава да въведе три формата на писмовните пратки за заплащане между отделните пощенски администрации за разменената международна кореспонденция (Формат Р – малка писмовна пратка, Формат G - голяма писмовна пратка и Формат E – обемна писмовна пратка), като освен формата се отчита и бързината при обработката и доставянето им. Промяната представлява

¹² форматите са дефинирани в чл. 17,5 на Всемирната пощенска конвенция

преминаване на образуване на цените на УПУ от система на база съдържание на пощенските пратки на система на база формати и бързина на доставка.

С оглед намаляване на административната тежест за оператора със задължение за извършване на УПУ, през 2020 г. КРС изготви проекти и проведе процедура за обществено обсъждане на постановления за изменение и допълнение на Наредбата и Методиката. С направените изменения бяха актуализирани разпоредбите в двата акта в съответствие с последните промени в ЗПУ, с оглед осигуряване на разумна печалба в цените на услугите от УПУ при спазване на изискванията на чл. 5 от Решение на Европейската комисия от 20 декември 2011 г. В наредбата беше въведена и разпоредба за формата по отношение на цените за международните изходящи пратки.

По смисъла на чл. 5 от Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки (ЕС) 2018/644 (Регламент) всички доставчици на услуги за трансгранична доставка на колетни пратки, които имат персонал повече от 50 служители или са установени в повече от една държава членка, представят на националния регулаторен орган (НРО) на държавата членка, в която са установени, публичен списък с единичните си тарифи за 15 категории пратки изброени в приложение към Регламента¹³. Списъкът е приложим към 1 януари всяка календарна година и се представя до 31 януари всяка календарна година, чрез специално разработено от Европейската комисията (ЕК/Комисията) веб базирано приложение „PARCEL“. НРО валидира ценовите листи и ги представят на ЕК не по-късно от 28 февруари всяка календарна година.

С цел насърчаване и увеличаване на прозрачността на единичните тарифи за доставка на колетни пратки от три години, ЕК публикува събираната информация на специално създаден уебсайт в уеб базираното приложение на ЕК – „Parcel Price Transparency Tool“, единичните цени на най-масово използваните трансгранични услуги¹⁴ за доставка на колетни пратки от и за всички държави членки. Цените се актуализират ежегодно до 31 март. На практика в приложението се съдържа информация за единичните цени на повече от 400 доставчици, установени в ЕС с над 46000 цени за подобни услуги;

С оглед повишаване на информираността на българските потребители на пощенски услуги относно единичните цени на колетни пратки на европейско ниво КРС публикува на страницата си в рубрика „За потребителите“ линк към уеб базираното приложение Parcel Price Transparency Tool.¹⁵

В изпълнение на чл. 6 от Регламента, считано от 2018 г. КРС извършва ежегодна оценка на валидираните единични цени на БП за УПУ, които са публикувани в приложението „PARCEL“, относно прозрачността на трансграничните тарифи за колетни пратки съгласно Регламент (ЕС) 2018/644 и Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията (СОМ(2018) 838) (Указания) на задължения оператор за извършване на универсална пощенска услуга, което е в съответствие с принципите заложили в чл. 12 от Пощенската директива.

Оценката се изготвя съгласно методологията посочена в Указанията. КРС използва механизми за филтриране, които са приложени по отношение на трансграничните единични тарифи на колетни пратки за 15 категории пратки¹⁶ на БП, в качеството му на задължен оператор за извършване на универсалната пощенска услуга. Механизмите за филтриране, по които се определят необосновано високите тарифи са:

- Механизъм за филтриране, отчитащ пропорционалност.

¹³ писмо от 500 гр, 1 кг и 2 кг (стандартни, регистрирани и с възможност за проследяване) и за колетна пратка от 1 кг, 2 кг и 5 кг;

¹⁴ 15 категории пратки по чл. 5, пар. 1, които са в Приложение към Регламента.

¹⁵ <https://crc.bg/bg/rubriki/602/informaciq-za-ceni-na-koletni-pratki-v-evropa-parcel-price-transparency-tool>

¹⁶ По чл. 5, пар. 1, които са в Приложение към Регламента.

При този метод се съпоставят единичните тарифи на вътрешните пратки на държавата членка на произход, с вътрешните единични тарифи за същата категория пратки на държавата членка на местоназначение. Цени, надвишаващи 25% се считат за необосновано високи.

- Механизъм за филтриране, отчитащ промените на пазара.

В Становище на ERGP № (18)36 са посочени 4 варианта за изчисляване на механизма за филтриране, отчитащ промените на пазара. За улеснение на националните регулаторни органи, в приложението „PARCEL”, секция „Ценова оценка” ЕК прави филтриране на единичните цени за 15 продукта на доставчиците на УПУ в 27 държави¹⁷. В резултат са посочени цените, които според ЕК трябва да се оценяват, тъй като биха били необосновано високи.

При спазване на изискванията на Регламента до момента са направени от КРС три оценки (за 2018 г., 2019 г. и 2020 г.) на трансграничните цени за единични колетни пратки на БП, които бяха качени своевременно в приложението “PARCEL” на ЕК. Оценки показват, че БП няма необосновано високи цени на трансграничните цени за единични колетни пратки за трите разглеждани години.

По отношение на цените на услугите от УПУ в Проучването е констатирано, че потребителите са удовлетворени от цените на услугите от УПУ и смятат, че повечето услуги от УПУ са достъпни.

С оглед гореизложеното може да се обобщи, че през разглеждания период БП е спазило нормативните разпоредби при образуване цените на услугите от УПУ.

Същевременно с оглед оптимизиране на процедурата по одобряване на цените на услугите от УПУ предлагаме да се анализира съответствието между дефинираните услуги в чл. 34 от ЗПУ и разпоредбите на Конвенцията на ВПС.

VI. Наличие на несправедлива тежест от извършване на УПУ

Съгласно разпоредбата на чл. 29 от ЗПУ задълженият пощенски оператор получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на УПУ води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него. Размерът на несправедливата финансова тежест се определя въз основа на нетните разходи от извършване на УПУ, които се изчисляват съгласно Методика за изчисляване на нетните разходи от извършване на УПУ и за определяне на критерии за наличие на несправедлива финансова тежест по чл. 15, ал. 1, т. 11 от ЗПУ (Методика). В съответствие с изискванията на ЗПУ, задълженият оператор представя ежегодно пред КРС заявление за компенсиране на нетните разходи от извършване на УПУ за предходната година, заедно с необходимите доказателства до 31 май на текущата година. Заявлението съдържа размера на нетните разходи от извършването на УПУ, изчислени при спазване на Методиката. Документите, свързани с изчисляването на нетните разходи, се проверяват от определен от КРС одитор.

Видно от фигурата по-долу, през разглеждания период размерът на несправедливата финансова тежест от извършване на УПУ ежегодно нараства, независимо от промяната в ЗПУ по отношение на механизма за финансиране, като общо за периода нарастването е с 63 %.

¹⁷ 27 държави членки на ЕС и страните от Европейското икономическо пространство



Фиг. 4

Източник: Данни на КРС

В рамките на одитните процедури ежегодно се извършва анализ и оценка на икономическото и финансово състояние на задължения оператор. През периода 2016 – 2020 г. е използван последователен подход за анализ на отчетените резултати от дейността на дружеството, чрез прилагане на алтернативен анализ на Алтман за непроизводствени компании и дружества от нововъзникващи пазари¹⁸. Данните от анализа за всяка година показват, че дружеството се намира дълбоко в „Стрес зоната“ и задължението за изпълнение на УПУ влияе негативно върху финансовото му състояние. От друга страна, в одиторските доклади се съдържат констатации за повишаване на оперативните разходи на дружеството над очакваните средностатистически такива (на базата на вътрешен бенчмарк между отделните областни пощенски станции), което е индикация за неефикасност на дружеството.

През периода 2016 – 2020 г. дружеството не е предприело действия в посока увеличаване на ефективността си. Понастоящем в ЗПУ не са въведени изисквания или критерии, въз основа на които да се следи ефективността на оператора и той да е задължен да оптимизира разходите си. В тази връзка считаме, че е необходимо да бъдат извършени законодателни промени, чрез които за периода 2021 – 2025 г. да се въведат цели за постигане на ефективност на разходите на задължения

¹⁸ анализ се свежда до единичен коефициент (Z-резултат), който се изчислява посредством претеглените стойности на няколко коефициента за финансов анализ, съгласно следната формула:

$Z = 3.25 + 6.56 X1 + 3.62 X2 + 6.72 X3 + 1.05 X4$, където:

X1 = (Текущи активи – текущи пасиви) / общо активи

X2 = Неразпределена печалба / общо активи

X3 = Печалба преди лихви и данъци за периода / общо активи

X4 = Собствен капитал / общо пасиви

оператор и да се обвърже равнището на компенсация за наличие на несправедлива тежест с тяхното постигане.

VII. Изводи относно задължението за осигуряване на услугите от обхвата на универсалната пощенска услуга

В резултат на извършения анализ на задължението за извършване на универсалната пощенска услуга за периода 2016-2020 г. се обособяват следните изводи и препоръки:

1. БП е изпълнило изискването за извършване на УПУ на територията на цялата страна, така че да се осигури възможност за ползването ѝ от всеки потребител, независимо от географското му местоположение. Операторът е предприел мерки за преодоляване на констатираните от КРС отклонения при изпълнение на задължението в условията на пандемия от Covid-19. Същевременно поддържа твърде голяма пощенска мрежа, която генерира значителни разходи за дружеството. В тази връзка препоръчваме БП да предприеме действия по оптимизиране на пощенската си мрежа през периода 2022-2025 г.

2. Като цяло БП изпълнява изискването 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.

3. БП не е изпълнило изискването за извършване на УПУ с качество, отговарящо на нормативите по чл. 15, ал. 1, т. 7 от ЗПУ. Към края на 2020 г. резултати от извършеното измерване на времето за пренасяне „от край до край“ на единични вътрешни пощенски пратки с и без предимство и на пощенски колетни в мрежата на оператора със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга през 2020 г. показват, че с изключение на показател Д+2 при пратките без предимство не са покрити нормативите за качество на посочените пощенски услуги. Предприети са мерки от страна на КРС и на оператора за подобряване качеството на извършваната УПУ в периода 2021-2025 г.

4. През периода 2016 – 2020 г. дружеството не е предприело действия в посока увеличаване на ефективността си. Понастоящем в ЗПУ не са въведени изисквания или критерии, въз основа на които да се следи ефективността на оператора и той да е задължен да оптимизира разходите си. В тази връзка считаме, че е необходимо да бъдат извършени законодателни промени, чрез които да се въведат цели за постигане на ефективност на разходите на задължения оператор и да се обвърже равнището на компенсация за наличие на несправедлива тежест с тяхното постигане.

5. БП е спазило нормативните разпоредби при образуване цените на услугите от УПУ.

С оглед оптимизиране на процедурата по одобряване на цените на услугите от УПУ предлагаме да се анализира съответствието между дефинираните услуги в чл. 34 от ЗПУ и разпоредбите на Конвенцията на ВПС.

Резултатите от анализа (Раздел I) индикират за промяна в моделите на потребление и търсене на пощенски услуги.

На европейско ниво предстои преглед и ревизия на регулаторната рамка. В свое становище във връзка с общественото обсъждане на оценката на пощенската директива Групата на европейските регулатори на пощенски услуги посочва, че настоящата регулаторна рамка не може и не би могло да се очаква да адресира проблеми, свързани с въпроси, възникнали през последните години в резултат от тенденциите и развитието, като цифровизацията, електронните платформи и електронната търговия, както и последващите и фундаментални промени в комуникацията, търговията и потребителското поведение и търсене. Предстоят и анализи на заключенията в последния доклад на ЕК относно прилагане на пощенската директива¹⁹.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services_bg

Обхватът на УПУ в България не е променян от началото на възлагането на задължението за извършване на услугата. В тази връзка предлагаме, в периода 2022 - 2024 г. да бъдат инициирани консултации с участието на всички заинтересовани страни в сектора, по време на които да се обсъдят въпроси, свързани с: разширяване на обхвата на пощенския сектор с навлизането на нови участници като онлайн платформи и електронни търговци, прехода от традиционния модел на пощенския пазар „ориентиран към подателя“ към пощенски пазар „ориентиран към получателя, осигуряване на потребителите на електронни услуги, свързани с УПУ, като „проследяване на пощенските пратки“, начин и срок на възлагане на задължението за извършване на УПУ, механизъм за финансиране на УПУ, осигуряване на УПУ само за индивидуални потребители и др. В резултат от консултациите да бъде извършен анализ доколко обхватът на задължението за извършване на УПУ в България е достатъчно гъвкав, за да отговори на променените нужди на потребителите и при необходимост да бъдат изготвени предложения за промени в ЗПУ.