

ЗА НЯКОИ КОНЦЕПТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА МЕТОДОЛОГИЯТА НА НЕТНИТЕ ИЗБЕГНАТИ РАЗХОДИ В ПОЩЕНСКИЯ СЕКТОР

Здравко Михайлов

ЦУ на "БП" ЕАД, р-л отдел "Пощенска политика и пазарни анализи"
1700 София, ул. "Акад. Ст. Младенов" 1, тел. 02/949-32-39, e-mail:
zdrm@abv.bg

JEL: L, L 8, L 87

Актуалност на проблема

Съгласно проучване проведено от "Евробарометър 219" пощенските услуги са най-високо оценяваните услуги от общ икономически интерес в рамките на Европейски съюз [1; с. 1].

Пълното премахване на държавния монопол върху универсалната пощенска услуга в страните-членки на Европейския съюз от 01.01.2013 г. постави редица предизвикателства пред доставчиците (предприятията) със задължение за предоставяне на универсалната пощенска услуга (УПУ). Едно от тези предизвикателства е финансирането на УПУ в условия на напълно либерализиран пощенски пазар. Европейската практика показва, че при липса на резервиран сектор финансирането на УПУ се осъществява чрез обществени фондове. Това от своя страна извежда на преден план въпроса за *точността* на използваната методология за оценка на нетните разходи от доставчиците със задължение за предоставяне на УПУ.

Оценката на разходите за задължението за предоставяне на УПУ е една *сложна комплексна дейност*, както що се касае до *теорията*, върху която се гради концепцията, така и по отношение на *практическата приложимост* на наличните методологии [2; с. 6]. Потвърждение на това е публикуваното "Ръководство за изчисляване на нетните разходи на универсалната услуга, ако има такива" - приложение I към Третата пощенска директива [1; с. 20, 22]. В приложението са посочени подробни насоки за това как да се прилага

методологията на нетните избегнати разходи в сектор ”пощенски съобщения” [3; с. 8].

Въпреки, че счита методологията на нетните избегнати разходи за *най-точната* методология, Европейската комисия в определени случаи може да приеме *алтернативни методи* за изчисляване на нетните разходи, необходими за изпълнението на задълженията за обществена услуга, като методологията, основана на разпределяне на разходите [3; с. 8].

Обект, предмет и цел на доклада:

Обект е доставчик със задължение за предоставяне на универсална пощенска услуга (задължен доставчик);

Предмет е оценката на нетните разходи на задължен доставчик чрез методологията на нетните избегнати разходи (методологията NAC);

Цел да допринесе за усъвършенстване на методологията NAC, чрез която се оценяват нетните разходи на задължен доставчик.

Изследователска теза:

При прилагането на методологията на нетните избегнати разходи в пощенския сектор възникват концептуални проблеми.

Ограничителни условия на доклада:

- в изследването се поставя акцент върху: основните принципи и правила, заложи в методологията NAC; достоверността и приложимостта на сценария за изчисляване на нетните разходи, заложен в методологията NAC;
- не са предмет на доклада останалите елементи на методологията NAC (изчисляване на: нематериалните и пазарни ползи на задължения доставчик; стимулите за ефикасност на разходите; разумната печалба).

Методология на изследването:

- използвани са методите на анализ и синтез, абстракция и обобщение, индукция и дедукция, както и системен подход при анализа на методологията на нетните избегнати разходи.

Поставени задачи:

- дефиниране и изясняване на произхода на нетните разходи, *произтичащи* от задължението за предоставяне на универсалната пощенска услуга;
- анализ на методологията на нетните избегнати разходи и идентифициране на проблемите, възникващи при прилагането на методологията (концепцията) NAC в пощенския сектор;

- обосновка на: нов съпоставителен сценарий; нови принципи и правила за изчисляване на нетните разходи; критерий съобразно, който нетните разходи представляват несправедлива финансова тежест за задължения доставчик.

1. Дефиниране и произход на нетните разходи за задължението за предоставяне на универсалната пощенска услуга

В европейската нормативна база (регламентираща услугите от общ икономически интерес) няма ясна и точна дефиниция на понятието *”нетни разходи, произтичащи от задължението за предоставяне на универсалната пощенска услуга”*. Така например съгласно приложение I на Третата пощенска директива *”нетен разход за задълженията за универсална услуга е всеки разход, свързан със и необходим за дейностите по предоставяне на универсалната услуга”* [1; 21]. Тази дефиниция е твърде обща и въз основа на нея не може да се направи разлика между категорията *”нетни разходи за задължението за предоставяне на УПУ”* и категорията *”оперативни (експлоатационни) разходи за задължението за предоставяне на УПУ”*.

Според експерти на *”WIK - Consult”* (фирма, разработващи доклади на ЕК) *”нетните разходи са допълнителните разходи (или пропуснатите ползи), вследствие на задължението за предоставяне на универсалната пощенска услуга”* [4; с. 3]. Имайки предвид, че универсалната пощенска услуга е услуга от общ икономически интерес, посочената дефиниция може да бъде прецизирана по следния начин: *”нетните разходи са пропуснатите ползи, вследствие на наложено от публичен орган чрез акт на възлагане задължение на определен доставчик за предоставяне на универсалната пощенска услуга за определен период от време”*. Самата дефиниция посочва и произхода на нетните разходи – *наложеното задължение за предоставяне на универсалната пощенска услуга*. В приложение I към Третата пощенска директива са посочени компонентите на задължението за УПУ, които се явяват и *причинители* на нетните разходи [1; с. 20, 21].

От изложеното дотук се налага извода, *че единствено и само компонентите на задължението за предоставяне на УПУ генерират нетни разходи*.

2. Анализ на методологията на нетните избегнати разходи

В научната литература има различни дефиниции на понятието *”методология”*. За нуждите на настоящия анализ се използва следното определение на понятието *”методология”*: *”методология е система на общи принципи и правила, от които могат да се извлекат конкретни методи и процедури, с цел интерпретиране или решаване на различни проблеми в обхвата на дадена дисциплина. За разлика от един алгоритъм, методологията не е формула, а набор от практики”* [5].

В блок-схемата по-долу са представени основополагащите елементи на методологията НАС:

МЕТОДОЛОГИЯ НА НЕТНИТЕ ИЗБЕГНАТИ РАЗХОДИ

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

Компоненти на задължението за УПУ са: предоставяне на УПУ на определена територия, на единни цени, безплатно за незрящи и слабовиждащи лица, брой дни за доставка над установените в Третата пощ. директива. достъпност на точките за достъп

Компоненти на задължението за УПУ генерират нетни разходи, които когато са несправедлива финансова тежест се компенсират от публични фондове или от събраните вноски от доставчиците на пощенски услуги

ОСНОВНИ ПРАВИЛА

Оценяват се разходите на задължения доставчик, които той би предпочел да избегне, както и пропуснатите приходи при работа на същия доставчик без задължение за УПУ. При изчисляването се оценяват ползите за доставчика на УПУ, включително нематериалните ползи и разумната печалба

Нетните разходи се изчисляват, като разлика между нетните разходи на определения доставчик на универсална услуга при работа със задължения, и нетните разходи на същия доставчик на пощенска услуга при работа без задължения за универсална услуга

Доставчикът разработва достоверен и приложим, съпоставителен сценарий за работата на същия без задължение за предоставяне на УПУ

ПРИЛАГАНИ МЕТОДИ ЗА ОЦЕНКА НА НЕТНИТЕ РАЗХОДИ НА ДОСТАВЧИК СЪС ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УПУ

Нетни избегнати разходи

Рентабилност на разходите

Алтернативна търговска стратегия

Търговски метод

Някои изследвания сочат, че най-използваният метод за оценка на нетните разходи, произтичащи от задължението за УПУ е метода "рентабилност на разходите" [6; с. 153].

3. Идентифициране на проблемите при използване на методологията (концепцията) NAC в пощенския сектор

В ”Ръководството за изчисляване на нетните разходи на универсалната услуга, ако има такива” не са уточнени видовете услуги, които определеният доставчик би предоставял при работа без задължение за предоставяне на УПУ: този доставчик ще предоставя само пакета ”УПУ” или пакета ”УПУ” плюс неуниверсални пощенски услуги. На 28.03.2012 г. Европейската комисия одобри компенсация за нетните разходи на предприятието ”Пощенски станции” - дъщерно предприятие на ”Royal Mail Group PLC” [7]. Предприятието е изчислило тези разходи въз основа на методологията NAC, като са взети предвид освен приходите и разходите за предоставянето на УПУ, така и приходите и разходите за предоставянето на *неуниверсалните пощенски услуги*, при работа на предприятието ”със” и ”без” задължение за универсална услуга [8; с. 6]. Имайки предвид това обстоятелство, както и принципите за *приложимост и достоверност* на съпоставителния сценарий (заложен в методологията NAC) в таблицата по-долу е направено сравнение между *вида на услугите, вида на разходите* за тях, както и съответните *рискове* на доставчик, който работи със задължение за УПУ и на *реален (не хипотетичен)* доставчик, който работи без задължение за УПУ

Доставчик, който работи със задължение за УПУ	Доставчик, който работи без задължение за УПУ
Предоставя УПУ (пакет от услуги) с цел задоволяване на основни обществени потребности, въз основа на наложено задължение от публичен орган до всички потребители на географски определена територия, на единни и достъпни (регулирани) цени и при стриктно спазване на изисквания за: <i>качество, достъпност на точките за достъп, брой събирания и доставки на пратките в рамките на работния ден, незаплащане на секограми за вътрешността на страната от незряци и слабовиждащи лица, непрекъснатост.</i>	Предоставя въз основа на избор една или няколко пощенски услуги, включени в обхвата на УПУ Услугите, са без наложено задължение за предоставяне и същите се предоставят на чисто пазарен принцип Цените на предоставяните услуги не са регулирани и се образуват въз основа на търсенето и предлагането
Предоставя неуниверсални пощенски услуги с цел максимална печалба	Предоставя неуниверсални пощенски услуги с цел максимална печалба
Реализира нетни разходи, вследствие на наложеното задължение за предоставяне	Нереализира нетни разходи, тъй като не предоставя услуги с

на УПУ, които когато са несправедлива финансова тежест за доставчика се възстановяват от Републиканския бюджет	наложено задължение от публичен орган. Няма финансова зависимост от обществени фондове
Услугите от пакета "УПУ" са услуги от общ икономически интерес	Услугите, включени в обхвата на УПУ не са услуги от общ икономически интерес. Този доставчик няма икономически интерес да финансира доставчика, който работи със задължение за предоставяне на УПУ
Проверява се от независим одитор за потвърждаване на изчислените нетни разходи	Не подлежи на проверка от независим одитор по линията на нетните разходи
Ръководи се от социални и комерсиални интереси	Ръководи се единствено и само от комерсиални интереси
Държавната помощ може да не покрива загубата от задължението за предоставяне на УПУ, при което е налице висок риск от декапитализация на задължения доставчик	Няма право на субсидия от Републиканския бюджет. Не съществува риск от декапитализация, както при задължения доставчик

Въз основа на таблицата и анализа на методологията НАС могат да се идентифицират следните *противоречия*, водещи до *концептуални проблеми* при прилагането на методологията НАС:

- методологията изисква да се изчислят нетните разходи на доставчик *без задължение за УПУ* при положение, че при работа без задължение на същия *не възникват нетни разходи*, тъй като те са функция единствено и само на *компонентите* на наложеното от публичен орган задължение за предоставяне на УПУ;
- методологията изисква доставчика, който работи със задължение *да бъде идентичен с доставчика*, който работи без задължение за УПУ, *при положение*, че съгласно Третата пощенска директива, държавата-членка на Европейския съюз трябва да осигури *непрекъснатост* на предоставяне на УПУ [1; 13]. Изискването за непрекъснатост означава, че на пазара на пощенските услуги, независимо от възникналите ситуации трябва да оперира доставчик *със задължение за УПУ* - в момента, в който определеният доставчик не е в състояние да изпълни задължението си за предоставяне на УПУ, той ще бъде *своевременен заменен* с друг доставчик, определен от държавата. В този контекст изискването за *идентичност на доставчика*, предоставящ УПУ „със” и „без” задължение

- влиза в *противоречие* с изискването за *непрекъснатост* на предоставянето на УПУ;
- в методологията се употребява понятието "несправедлива финансова тежест" при положение, че понятието "справедливост" не е икономическо понятие. Икономическата логика сочи, че понятието "нетни разходи, представляващи несправедлива финансова тежест" трябва да бъде заменено с понятието "нетни разходи, представляващи *прекомерна* финансова тежест", тъй като непокриването на тези разходи би довело до декапитализация, а в по-дългосрочен план и до финансова несъстоятелност на задължения доставчик;
 - в методологията не е посочен *праг*, над който нетните разходи за задължението за предоставяне на УПУ представляват *прекомерна* финансова тежест за задължения доставчик (липсата на такъв праг е индикатор за незавършеност на методологията НАС, тъй като за задължения доставчик и за публичния орган от съществено значение са нетните разходи, които представляват *прекомерна* финансова тежест);
 - методологията приема аксиоматично, че само задълженият доставчик реализира нематериални и пазарни ползи при положение, че доставчикът който работи без задължение за УПУ също реализира такива (например: когато задължен доставчик бъде заменен от друг доставчик на УПУ, търговската марка на бившия задължен доставчик продължава да носи нематериални ползи за него; при значителен спад на потребителското търсене на пощ. услуги, значително по-малката по обхват мрежа на незадължения доставчик се превръща в негова пазарна полза);
 - методологията приема, че доставчикът при работа със задължение реализира нематериални пазарни ползи без да реализира нематериални и пазарни загуби. Практиката показва, че доставчикът при работа със задължение за УПУ при определени условия може да реализира загуба от мащаба (нематериална загуба);
 - методологията допуска, че при предоставяне на УПУ от задължен доставчик могат и да не възникват нетни разходи (ръководството към Третата пощенска директива е за "изчисляване на нетните разходи за универсална услуга, ако има такива"). При положение, че на определен доставчик е наложено задължение за предоставяне на УПУ компонентите на това задължение при всички случаи генерират нетни разходи. Друг е въпросът дали тези нетни разходи представляват *прекомерна* финансова тежест за този доставчик. В този контекст "Ръководство за изчисляване на нетните разходи, ако има такива, на универсалната услуга" трябва да бъде заменено с "Ръководство за изчисляване на нетните разходи, представляващи *прекомерна* финансова тежест за определения (задължения) доставчик на универсалната услуга".

4. Обосноваване на нов съпоставителен сценарий

От изложеното следва, че е необходимо разработването на нов прагматичен метод в *основата на който*, е съпоставителен сценарий, *различен* от сценария, заложен в основата на методологията НАС [9; с. 52]. В новия сценарий участват два доставчика на УПУ. Първият е *действащия доставчик* със задължение за предоставяне на УПУ и предоставя само пакета "УПУ". Съгласно съществуващата отчетност, той предоставя услугата чрез *рентабилни и нерентабилни бизнес центрове* (пощенски станции). Наличието на нерентабилни бизнес центрове в състава на задължения пощенски оператор показва, че УПУ се предоставя при условия, които не са *обичайна* търговска практика, вследствие, на което при предоставянето на услугата се формира финансова загуба. Този доставчик реализира *максимални* нетни разходи, защото:

- общият нетен разход за задълженията за универсална услуга се изчислява като *сбор* от нетните разходи, произтичащи от *конкретните компоненти* на задълженията за универсална услуга [1; с. 21];
- те са генерирани от *пълния набор от компонентите* на задължението за УПУ, *определени* в акта на възлагане.

За да бъдат компенсирани нетните разходи е необходимо да се прецени дали същите представляват *прекомерна финансова тежест* за задължения доставчик. Поради тази причина в сценария участва и втори доставчик на пакета "УПУ". Той е условен, наречен "Прагматичен" пощенски доставчик и ще обхваща само рентабилните бизнес центрове на задължения (действащ) пощенски доставчик. По такъв начин той се явява в симулационния модел *специализирано (или дъщерно) предприятие* на задължения доставчик. В това си качество той е доставчик, *върху който ще се разпростира задължението за УПУ*, и който ще *реализира* нетни разходи. Рентабилните центрове на този доставчик ще работят при търговски условия, отговарящи в голяма степен на *ефективен доставчик*. Това са бизнес централите, при които приходите от предоставянето на пакета "УПУ" ще са по-големи от разходите за предоставянето на *същия по обхват пакет* (пакет със същите компоненти и елементи) за определен период от време.

Прагматичният оператор ще избегне част от разходите, в сравнение с *действащия* задължен оператор, в резултат на *икономията на мащаба и подобрите* условия на търсене. Той ще реализира *минимални* нетни разходи (ще пропусне минимални материални ползи), тъй като неговата печалба ще е *най-близка* по размер до *максималната* печалба на доставчик, който би работил без задължение за УПУ (максимална е печалбата, при която пределните разходи са равни на пределните приходи при положение, че кривата на пределните разходи пресича кривата на средните разходи отдолу нагоре. При достигане на максималната печалба в дългосрочен план нетните разходи на доставчика при работа без задължение за УПУ ще са *равни на нула*).

Нетните разходи от задължението за предоставяне на УПУ, съгласно съпоставителния сценарий, *различен* от сценария, заложен в основата на методологията НАС се изчисляват съгласно формулата:

$$HP = \left(\sum_{i=1}^n \Pi_i + \sum_{j=1}^m \Pi_j \right) - \left(\sum_{i=1}^n P_i + \sum_{j=1}^m P_j \right) - \left(\sum_{j=1}^m \Pi_j - \sum_{j=1}^m P_j \right), \text{ където:}$$

HP - нетни разходи, обща сума на пропуснатите материални ползи на задължения пощенски доставчик за определен период от време;

Π_i - оперативни приходи от предоставяне на пакета "УПУ" от не-

рентабилните бизнес;

i - индекс, който се мени от 1 до n , където n е броят на не-рентабилните бизнес центрове;

Π_j - оперативни приходи от предоставяне на пакета "УПУ" от рентабилните бизнес центрове *на специализирано (или дъщерно) предприятие* на задължения доставчик;

j - индекс, който се мени от j до m , където m е броят на рентабилните бизнес центрове *на специализирано (или дъщерно) предприятие* на задължения доставчик;

P_i - оперативни разходи от предоставяне на пакета "УПУ" от не-рентабилните бизнес центрове;

P_j - оперативни разходи от предоставяне на пакета "УПУ" от рентабилните бизнес центрове *на специализирано (или дъщерно) предприятие* на задължения доставчик.

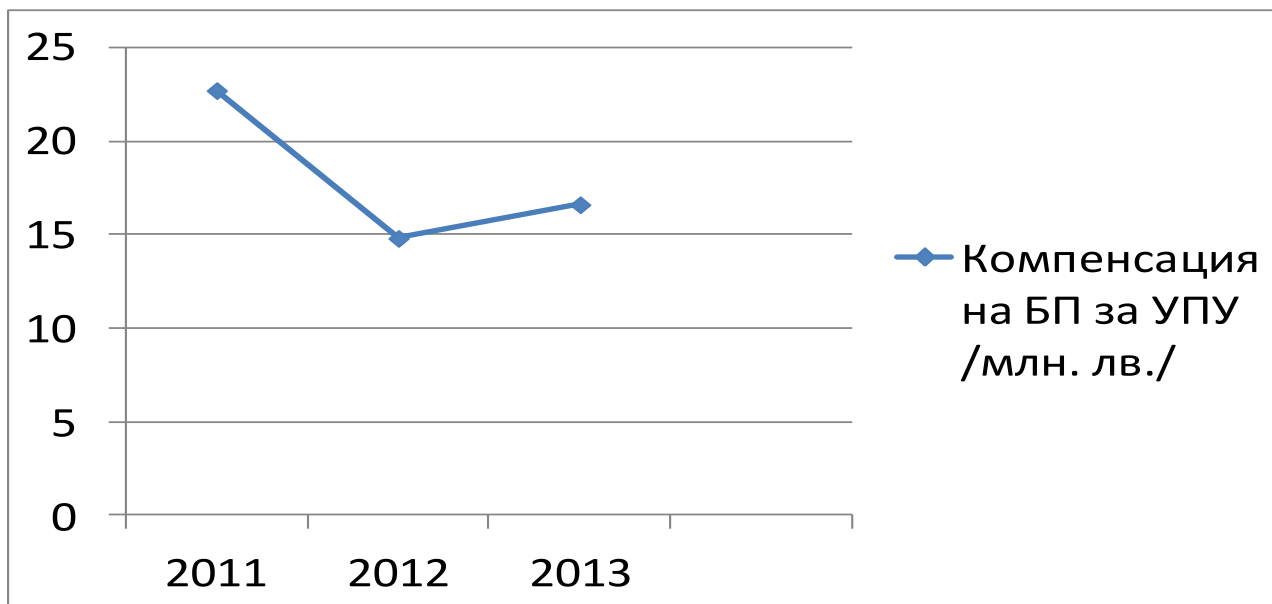
Посочената формула може да се развие по следния начин:

$$HP = \sum_{i=1}^n \Pi_i + \sum_{j=1}^m \Pi_j - \sum_{i=1}^n P_i - \sum_{j=1}^m P_j - \sum_{j=1}^m \Pi_j + \sum_{j=1}^m P_j, \text{ или}$$

$$HP = \sum_{i=1}^n \Pi_i - \sum_{i=1}^n P_i$$

Включването на втория доставчик е доказателство, че действащия доставчик със задължение за УПУ е предприел действия за *минимизиране* на нетните си разходи. В този контекст нетните разходи, които представляват прекомерна финансова тежест за него ще са равни на *разликата* между максималните (нетните разходи на задължения действащ доставчик) и минималните нетни разходи (нетните разходи на прагматичния доставчик). Именно тези минимални нетни разходи са *прага* над който, нетните разходи представляват прекомерна финансова тежест за задължения доставчик.

На графиката по-долу е посочена динамиката на компенсацията за нетните разходи на "БП" ЕАД за периода 2011 г. - 2013 г. [10].



Компенсацията за 2011 г. е изчислена въз основа на прагматичен метод за изчисляване на нетните разходи, докато компенсациите за 2012 г. и 2013 г. са изчислени въз основа на метода "рентабилност на разходите" (при изчисляването на компенсацията за посочените години са взети предвид нематериалните ползи от УПУ и стимулите за ефикасност на разходите на "БП" ЕАД за предоставянето на услугите)

От изложеното дотук могат да се формулират и следните *нови принципи и правила*, за изчисляване на нетните разходи за задължението за УПУ:

1. Доставчикът със задължение за предоставяне на УПУ реализира *максимални нетни* разходи, генерирани от пълния набор от компоненти на задължението за УПУ, посочени в акта на възлагане. Той *минимизира нетните си разходи* чрез включването в съпоставителния сценарий на *прагматичен доставчик*;
2. Минимални нетни разходи са *прага*, над който нетните разходи представляват прекомерна финансова тежест за задължения доставчик;
3. Нетните разходи (които представляват прекомерна финансова тежест) се изчисляват, като разлика между сумата на приходите и сумата на разходите от предоставянето на пакета "УПУ" от не-рентабилните бизнес центрове на доставчика със задължение за предоставяне на УПУ.

5. Заключение

Направеното изследване дава основание да се направят следните основни изводи:

1. При прилагането на методологията НАС в пощенския сектор възникват проблеми, вследствие на противоречия, заложиени в самата методология;
2. Концептуалните проблеми, възникващи при прилагането на методологията НАС в до- голяма степен са детерминирани от липсата на ясна и точна *дефиниция* на нетните разходи за задължението за УПУ в самата методология;
3. Правилото (заложиено в методологията НАС), че нетните разходи за задълженията за УПУ се изчисляват като разлика между нетните разходи на определения доставчик при работа със задължение за УПУ и нетните разходи на същия при работа без задължение за УПУ *не е аксиоматично*;
4. Нетните разходи са функция на компонентите на задължението за УПУ и поради това те възникват и могат да бъдат оценени единствено и само в *рамките на задължението* за предоставяне на универсалната услуга;
5. Решаването на концептуалните проблеми, заложиени в методологията НАС е свързано с разработването и обосновката на:
 - нови принципи и правила за оценка на нетните разходи;
 - нов съпоставителен сценарий, който е в основата на нов прагматичен метод за изчисляване на нетните разходи за задължението за УПУ;
 - праг, над който нетните разходи представляват прекомерна финансова тежест за задължения доставчик.
7. Предложеното *подобрене* на методология НАС може да се разглежда, като *концептуално* усъвършенстване на „Ръководството за изчисляване на нетните разходи, ако има такива” - приложение I към Третата пощенска директива.

Източници:

1. Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (Трета пощенска директива),
http://www.bgpost.bg/files/custom/Legislation/directiva_2008_6.pdf
2. Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligations, CERP, 05.09.2008,
[http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20\(history\)/Guidelines%20Calculation%20net%20costs%20USO.pdf](http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20(history)/Guidelines%20Calculation%20net%20costs%20USO.pdf)
3. Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги (2011 г.), ОВ С 8 от 11.01.2012 г.,
<http://stateaid.minfin.bg/bg/page/423>

4. Net Cost of the Universal Postal Service and Financing Options, Presentation at UPU Forum on Postal Regulation, Dieke A., Berne, 12 November 2009, http://www.wik.org/uploads/media/PLV_2009_11_12_UPU_Forum_Berne.pdf,
5. Business Dictionary, <http://www.businessdictionary.com/definition/methodology.html>
6. Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), final report, WIK - Consult", http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf
7. SA.33054 Compensation for net costs incurred to keep a non-commercially viable network for the period 2012-15 and the continuation of a working capital facility, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33054
8. State aid SA.33054 (2012/N) – United Kingdom, Brussels, 28.03.2012, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243441/243441_1314203_66_2.pdf
9. XX национална конференция с международно участие "Телеком 2012", 18-19.10.2012 г., София, сп. "Ютилитис" м. декември 2012 г.
10. Решения на КРС за компенсация на нетните разходи на "БП" ЕАД: №2224/19.12.2012г.; №810/30.10.2013г.; №749/02.12.2014 г., <http://www.crc.bg/decisions.php?id=1016>