

PAYMENT OF PENSIONS BY "BULGARIAN POSTS" PLC - MONOPOLY OR OBLIGATION ?

Zdravko Mihaylov

Headquarters of "Bulgarian Posts" PLC, head of department
"Post policy and market analysis",
1700 Sofia, ul. "Acad. St. Mladenov" 1, bl. 31, tel . 02 / 949-32-39,
e -mail: zdravko.mihajlov@bgpost.bg

Assoc . Prof. dr. Valentin Todorov Tzenov

New Bulgarian University, Department "Telecommunications",
1618 Sofia, ul. "Montevideo" 21 tel . 02/8110 - 609
e-mail: vtzenov@nbu.bg

ИЗПЛАЩАНЕТО НА ПЕНСИИТЕ ОТ "БЪЛГАРСКИ ПОЩИ" ЕАД – МОНОПОЛ ИЛИ ЗАДЪЛЖЕНИЕ?

Здравко Михайлов

ЦУ на "БП" ЕАД, р-л отдел "Пощенска политика и пазарни анализи",
1700 София, ул. "Акад. Ст. Младенов" 1, бл. 31, тел. 02/949-32-39,
e-mail: zdravko.mihajlov@bgpost.bg

доц. д-р Валентин Тодоров Ценов

Нов български университет, департамент "Телекомуникации",
1618 София, ул. "Монтевидео" 21, тел. 02/8110 - 609,
e-mail: vtzenov@nbu.bg

JEL: L, L 8, L 87

***Summary.** This paper examines the payment of pensions in terms of monopoly degree, rates of liberalization, competition and EU law field of services of general economic interest. The necessity of the obligation to pay pensions has been justified. An analysis of conditions and terms of providing the service have been made. Formulas for calculating the net cost of the postal operator have been provided and looked over. The characteristics of "pure monopoly" with those of obligated service pensions have been examined and compared to one another. A conclusion has been made regarding the nature of the service offset, the net costs and an answer to the title of the report.*

Keywords: monopoly, imposed obligations, net costs compensation.

***Резюме.** Изследвано е изплащането на пенсии от гледна точка на монополно положение, степен на либерализация, конкуренция и законодателството на ЕС областта на услугите от общ икономически интерес. Обоснована е необходимостта от задължение за изплащане на пенсии. Направен е анализ на условията и режима на предоставяне на услугата. Посочени са формули за изчисляване на нетните разходи на пощенския оператор. Съпоставени са характеристиките на "чист монопол" с тези на задължен доставчик на пенсии. Направено е заключение за характера на услугата, компенсиране на нетните разходи и отговор на заглавието на доклада.*

Ключови думи: монопол, наложени задължения, компенсиране на нетни разходи.

Актуалност на проблема

За услугата изплащането на пенсии от "Български пощи" ЕАД има заинтересовани страни с различни мнения. Те са свързани с монополно положение, степен на либерализация на услугата, нарушаване на конкуренцията, законодателството на Европейския съюз (ЕС) в областта на услугите от общ икономически интерес. Върховният административен съд (ВАС) излезе с определение, според което по въпроса нарушена ли е конкуренцията трябва да се произнесе Съдът на Европейския съюз (СЕС). СЕС не се произнесе в полза на алтернативните доставчици и върна делото на българското правосъдие, за да установи социални или по-скоро икономически са дейностите, свързани с изплащане на пенсиите. От това зависи дали е налице държавна помощ и подкрепа на държавния пощенски оператор.

На 01.07.2016 г. Министерският съвет на Република България прие Постановление за изменение и допълнение на Наредба за изплащане на пенсиите и осигурителния стаж (Наредбата). Съгласно Наредбата нетните разходи на държавния пощенски оператор се изчисляват като разлика между нетните разходи при работа *със задължение* за изплащане на пенсиите и нетните разходи на същия при работа без задължение за изплащане на пенсиите [1].

На 06.07.2016 г. вестник "Капитал" публикува на своите страници статията: "Български пощи запазва монопола при пенсиите още 10 години" [2]. Такава еднозначна позиция в утвърдено икономическо издание дава основание да се потърси отговор на въпроса: "изплащането на пенсиите монопол на "Български пощи" ЕАД ли е или е негово задължение?"

Обект, предмет и цел на доклада

Обект на доклада е "Български пощи" ("БП" ЕАД).

Предмет на доклада е предоставянето на услугата "изплащане на пенсии".

Целта на доклада е опит да докаже, че изплащането на пенсиите не е монопол на държавния пощенски оператор, а е негово задължение.

Ограничителни условия на доклада

- не е предмет на доклада изплащане на пенсии от частни пенсионни фондове;
- за нуждите на анализа са използвани характеристиките на т.н. "чист монопол".

Поставени задачи:

- генезис, дефиниране и характеристики на пазарната структура "монопол";
- обосноваване на необходимостта от задължението за обществено обслужване;
- анализ на условията на предоставяне на услугата "изплащане на пенсии";

- идентифициране на основните компоненти на задължението за предоставяне на услугата ”изплащане на пенсии”;
- съпоставяне на характеристиките на монополна фирма (чист монопол) с характеристиките на ”БП” ЕАД – задължен доставчик на пенсии.

1. Генезис, дефиниране и характеристики на пазарната структура ”монопол”

Причини за появата на монопол

Първата причина е предоставянето от държавата на *изключително право* за продажба на стока(и) или услуга(и).

Втората причина е свързана с *икономията на мащаба (естествен монопол)*. Той се наблюдава, когато формата на кривата на разходите е такава, че фирма, достатъчно голяма да произведе общото производство на отрасъла, може да направи това при по-ниски разходи, отколкото няколко по-малки фирми [3].

Третата причина е налагането от страна на държавата на акцизи, главно за стоки, които минават за луксозно потребление, или за продукти, свързани с така наречените ”фискални привилегии” за държавата, познати още като *фискални монополи* [4].

Четвъртата причина е *специализирана природа* на продукта (например единствената аптека в малко населено място, автор на романи със специфична тематика).

Петата причина е свързана с потреблението на *публичните блага* (например потребление на услугата ”национална сигурност”, потребление на навигационната услуга ”морски фар” и др).

Шестата причина за възникване на монополите са поставяне на *правни бариери* за навлизане в даден пазар, като *авторски права, патенти, лицензи*.

Дефиниция на пазарната структура ”монопол”

Етимологията на думата ”монопол” е от гръцки произход и означава ”*продавам сам*”(продаване на стоки и услуги и техните заместители).

В научната литература има най-различни определения на пазарната структура ”монопол”. Дейвид Фридман определя монопола, като фирма, която е единствения продавач на няколко определени стоки или услуги в определен отрасъл [5].

Съгласно ”бизнес речник” монополът е пазарна ситуация, в която един производител (или група от производители, които действат съгласувано) контролира (контролират) доставките на стока или услуга, и когато включването на нови производители е възпрепятствано или силно ограничено. В опита си да максимизират печалбите фирмите монополисти запазват високи цени, ограничават продукцията, и проявяват малка или никаква отзивчивост към нуждите на своите клиенти” [6].

2. Обосноваване на необходимостта от задължение за изплащане на пенсии

В страните от ЕС е налице бърза и всеобща либерализация на инфраструктурните сектори, осигуряващи *услуги от обществен интерес*.

Пазарното регулиране на тези сектори не винаги може да отговори адекватно на обществените потребности. Пазарната цена може да е твърде висока за определена група потребители с ниска покупателна възможност или да не покрива разходите по предоставяне на услугите. Това налага въвеждането на задължения за осигуряване на обществено обслужване, чрез които да се гарантира не само правото на всеки гражданин (независимо от неговия социален статус и географско местоположение) на достъп до минимален пакет от услуги с определено качество и на достъпна цена, но и предоставянето на услуга по възложителство, каквато е изплащането на пенсии от "БП" ЕАД.

Задълженията представляват финансова тежест за оператора. Финансовата тежест се отъждествява с тези компоненти и елементи на услугата, които оператор не би предложил, ако се ръководеше единствено от търговски съображения. Това обикновено е свързано с *обслужването на потребители и географски райони, които са финансово неизгодни за оператора.*

Изплащането на пенсии от "БП" ЕАД – услуга от общ икономически интерес

Наредбата определя изплащането на пенсиите от "БП" ЕАД като *услуга от общ икономически интерес.*

Съгласно Европейската нормативна база услугите от общ икономически интерес са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара, или биха били предоставени при различни условия по отношение на обективното качество, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп [7].

3. Анализ на условията на предоставяне на услугата "изплащане на пенсии"

Съгласно нормативна уредба изплащането на пенсии се предоставя при следните условия:

- услугата се предоставя въз основа на подзаконов нормативен акт (Наредба за изплащане на пенсиите и осигурителния стаж), приет със съответно Постановление на Министерския съвет;
- услугата се предоставя от "БП" ЕАД, банки и платежни институции в страната;
- на банките и другите платежни институции са предоставени (от страна на държавата) права за предоставяне на услугата;
- "БП" ЕАД е доставчик със *задължение* за предоставяне на услугата.

Задължението за обществено обслужване се *налага* на доставчика посредством *възлагане*, основано на критерий за общ интерес, с което се гарантира, че услугата се предоставя при условия, позволяващи му да изпълнява задачата си [пак там]. Наложеното задължение съдържа компоненти, които *генерират* нетни разходи за "БП" ЕАД.

4. Идентифициране на основните компоненти на задължението за предоставяне на услугата ”изплащане на пенсии”

Действащата нормативна база дава възможност да бъдат идентифицирани следните *основни компоненти* на задължението за предоставяне на услугата ”изплащане на пенсии”:

- изплащане на пенсиите на територията на цялата страна чрез пощенските станции на ”БП” ЕАД;
- изплащане на инвалидни пенсии от ”БП” ЕАД в дома на получателя (по постоянния или настоящия адрес), ако получава пенсия за трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане или има навършена 68-годишна възраст;
- изплащане на пенсиите от ”БП” ЕАД от 7-мо до 20-то число на всеки месец;
- освобождаване на пенсионерите от заплащане на цената на услугата;
- предоставяне на услугата от ”БП” ЕАД за срок от 10 години, считано от 01.07.2016 г.

Формули за изчисляване на нетните разходи на ”БП” ЕАД

Нетните разходи на ”БП” ЕАД (генерирани от компонентите на задължението за изплащане на пенсии) се изчисляват въз основа на следната формула [1]:

$$НР = (П-Р)зип - (П-Р)бзип,$$

където:

- НР е размерът нетните разходи на ”БП” ЕАД за съответната година в лева;
- Пзип са приходите на ”БП” ЕАД в лева при работа *със задължение* за изплащане на пенсии, изчислени въз основа на действащи потребителски цени;
- Рзип са разходите на ”БП” ЕАД при работа *със задължение* за изплащане на пенсии в лева, изчислени въз основа на отчетени и разпределени разходи от счетоводната система на дружеството за разпределение на разходите по дейности и услуги;
- Пбзип са приходите на ”БП” ЕАД при работа *без задължение* за изплащане на пенсии в лева, изчислени от „БП” ЕАД въз основа на цени, определени в хипотетичния сценарий;
- Рбзип са разходите на ”БП” ЕАД при работа *без задължение* за изплащане на пенсии в лева, изчислени от ”БП” ЕАД въз основа на разходите, определени в *хипотетичния сценарий*.

Размерът на компенсацията за ”Български пощи” ЕАД се изчислява по следната формула:

$$Кип = НРип,$$

където:

- **Кип** е размерът на компенсацията в лева за съответната година;
- **НРип** е размерът на нетните разходи в лева за съответната година.

Цел и структура на хипотетичния сценарий за изплащане на пенсии

Съобразно формулата е необходимо да бъде разработен *хипотетичен сценарий* при работа на ”БП” ЕАД *без задължение* за предоставяне на услугата. Целта на сценария е да се изчислят *нетните разходи* на държавния пощенски оператор при работа в търговски условия, отговарящи в голяма степен на *ефективен хипотетичен оператор*. При разработването на сценария могат да бъдат взети предвид следните ситуации:

- намаляване броя на пощенските станции на доставчика, предоставящ услугата;
- промяна на честотата на представяне на услугата (в рамките на деня и в рамките на седмицата);
- промяна на собствеността на пощенската мрежа на доставчика на услугата [8];
- ограничаване на пълното национално или регионално покритие по отношение на предоставяне на услугата [пак там];
- определяне на цена на услугата ”изплащане на пенсии” от доставчика при работа на същия без задължение за изплащане на пенсии.

”БП” ЕАД може да разработи хипотетичен сценарий, като вземе предвид:

- ✓ само една от посочените ситуации;
- ✓ няколко от посочените ситуации взети заедно;
- ✓ всички ситуации взети заедно.

Държавният пощенски оператор трябва да докаже, че хипотетичната ситуация, при която той предоставя изплащането на пенсиите е *осъществима* и *надеждна*. Това може да бъде постигнато чрез *систематично оценяване* от търговска гледна точка на пощенския пазар в страната или чрез прикрепяне на хипотетичния сценарий към *настоящата бизнес стратегия* на задължения доставчик [8].

Критерий за несправедлива финансова тежест на нетните разходи

Когато разликата между нетните разходи при работа на ”БП” ЕАД със задължение за предоставяне на пенсиите и нетните разходи при работа на държавния пощенски оператор без задължение за предоставяне на пенсиите е *отрицателно число*, то тогава нетните разходи на задължения доставчик са несправедлива финансова тежест и те подлежат на компенсиране [1].

4. Съпоставяне на характеристиките на монополна фирма (”чист монопол”) с характеристиките на ”БП” ЕАД – задължен доставчик на пенсии

Въз основа на изложеното дотук, в таблицата по-долу са съпоставени характеристиките на монополна фирма с характеристиките на ”БП” ЕАД – задължен доставчик на пенсии.

ХАРАКТЕРИСТИКИ НА МОНОПОЛНА ФИРМА	ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ”БП” ЕАД, ЗАДЪЛЖЕН ДОСТАВЧИК НА ПЕНСИИ
Фирма с <i>изключителни права</i> за доставка на стока(и) или услуга(и) и техните заместители в даден отрасъл (сектор)	Фирма с <i>наложено задължение</i> от страна на държавата за предоставяне на услугата ”изплащане на пенсии”
Фирмата е <i>единствен доставчик</i> на стока(и) и услуга(и) в определен отрасъл (сектор)	Услугата ”изплащане на пенсии” се предоставя <i>и от банки и платежни институции</i>
Фирмата определя количеството на стоката (или стоките) и услугата (или услугите) и техните заместители без да се съобразява с потребностите на клиентите	Количеството на изплащаните пенсии се определя от потребностите на крайните потребители и от количеството на изплащаните пенсии от банките
Фирмата определя <i>монополна цена</i> на предоставяните от нея стоки и услуги и техните заместители	”БП” ЕАД <i>няма право</i> да определя цената на услугата ”изплащане на пенсии”
Фирмата реализира <i>монополна печалба</i>	”БП” ЕАД <i>не реализира печалба</i> от предоставянето на услугата. Крайният потребител е освободен от заплащане на услугата
Фирмата, възпрепятства навлизането на конкурентни фирми на пазара	”БП” ЕАД <i>не може</i> да възпрепятства навлизане на конкурентни фирми в сектор ”изплащане на пенсии”
Фирмата не дава възможност за достъп до информацията	”БП” ЕАД е публично търговско дружество и в това си качество е задължено да предоставя информация
Фирмата установява <i>несподелена пазарна власт</i>	”БП” ЕАД <i>не установява</i> <i>несподелена пазарна власт</i>
Разходите на фирмата не се компенсират от обществени фондове	Държавата компенсира <i>нетните разходи</i> на ”БП” ЕАД

Заклучение

Направеното изследване дава основание да се направят следните основни изводи:

- Изплащането на пенсии от ”БП” ЕАД е услуга от общ икономически интерес;
- Обществената услуга ”изплащане на пенсии” е наложено задължение на ”БП” ЕАД;
- Наложено задължение не носи печалба, характерна за монополни пазарни структури;

- Изплащането на пенсии не може да се разглежда като услуга, която се предоставя, съгласно пазарните критерии;
- Компонентите на наложеното задължение генерират нетни разходи, за държавния пощенски оператор, които се проверяват от независим одитор;
- Нетните разходи (представляващи несправедлива финансова тежест) трябва да се компенсират от субекта, наложил задължението за изплащане на пенсии и се изплащат от Националния осигурителен институт чрез средства, заложи в закона за бюджета на държавното обществено осигуряване;
- ”БП” ЕАД не монополист, защото услугата ”изплащане на пенсии” се предоставя и от банките (над 50% от пенсиите в страната се изплащат от банките);
- Твърдението на в-к ”Капитал” не е в съответствие, както с нормативната база, така и с практиката по предоставянето на услугата ”изплащане на пенсии”.

Източници:

1. Постановление № 168 от 08.07.2016 г. на МС за изменение и допълнение на Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (приета с Постановление № 30 на МС от 2000 г.);
2. ”Български пощи запазва монопола при пенсиите още 10 години”, ”Капитал”, http://www.capital.bg/pazari/2016/07/06/2791318_bulgarski_poshti_zapazva_monopola_pri_pensiite_oshte/;
3. Теория на цените, Фридман Д., част 2, стр. 109, изд. къща ”Хр. Ботев”, С. 1993;
4. ”Д-р Москов няма да влезе в историята с данък сол”, Вучева Хр., <http://hranata.bg/news-9/info-9326>;
5. Теория на цените, Фридман Д., част 2, стр. 84, изд. къща ”Хр. Ботев”, С. 1993;
6. Monopoly, business dictionary, <http://www.businessdictionary.com/definition/monopoly.html>;
7. Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по специално към социалните услуги от общ интерес, Брюксел, 29.04.2013 г., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_bg.pdf;
8. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive and Directive 2008/6/EC), *accompanying the document*, Brussels, 17.11.2015, SWD (2015) 207 final, <http://www.google.bg/url?url=http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13966/attachments/2/translations/en/renditions/pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwirubuKvJPPAhUiEpoKHX7QBAAQFggTMAA&usg=AFQjCNHJsTT3leng-ER8Ps6WOrPRfZAerw>.