

## Относно пазарните позиции на пощенските оператори на вътрешния пазар

Здравко Михайлов\*, Валентин Ценов \*\*

\* ЦУ на "БП" ЕАД, главен експерт,  
1700 София, ул. "Акад. Ст. Младенов" 1, бл. 31, тел. 02/949-32-39,  
e-mail: [zdravko.mihajlov@bgpost.bg](mailto:zdravko.mihajlov@bgpost.bg)

\*\* Нов български университет, департамент "Телекомуникации",  
1618 София, ул. "Монтевидео" 21, тел. 02/8110 - 609,  
e-mail: [vtsenov@nbu.bg](mailto:vtsenov@nbu.bg), JEL: L, L 8, L 87

Законът за пощенските услуги разделя пазара на пощенските услуги в страната на три сегмента: (1) „услуги от пакета на универсалната пощенска услуга“; (2) „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга“; (3) „неуниверсални пощенски услуги“. Предмет на доклада са първите два пазарни сегмента, които могат да се разглеждат, като отделни продуктови пазари. Съществуват значими разлики, както в условията и начина на предоставяне на услугите, така и в техните ценови характеристики. Услугите от първия сегмент - пакета на универсалната пощенска услуга, се предоставят като наложено задължение само от държавният пощенски оператор „Български пощи“ ЕАД, който няма право да предоставя услуги от втория пазарен сегмент. Услугите от вторият сегмент - обхвата на универсалната пощенска услуга, се предоставят от лицензирани частни пощенски оператори, които нямат право да предоставят услуги от първия пазарен сегмент. Тези особености дават възможност за различно измерване и тълкуване на тенденциите на пазарните дялове на участниците в пощенския сектор.

**Ключови думи:** услуги от пакета на универсалната пощенска услуга; услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга; продуктови пазари; пазарни позиции на пощенските оператори.

*(With reference to the) Market positions of the postal operators in the domestic market (Zdravko Mihaylov, Valentin Tzenov). The Law on Postal Services divides the market of the postal services in the country in three segments: (1) „services from the package of the universal postal service“; (2) „services within the scope of the universal postal service“; (3) „non-universal postal service“. Subject of this report are the first two market segments, which may be considered as individual product markets. There are significant differences in the conditions and methods of provisioning of the services as well as in their price characteristics. The services from the first segment – package of the universal postal service are provided under imposed obligation only by the public postal operator „Bulgarian posts“, which is not entitled to provide the services from the second market segment. The services from the segment – within the scope of the universal postal service are provided by licensed private postal operators, which are not entitled to provide services from the first market segment. These particularities provide the opportunity for different measurement and interpretation of the trends of the market shares of the players in the postal sector.*

**Key words:** services from the package of the universal postal service; services within the scope of the universal postal service; product markets; market positions of the postal operators.

### **Актуалност на проблема**

В някои от публикуваните напоследък доклади и статии в страната се твърди, че през 2017 г. най-големият пощенски оператор „Български пощи“ ЕАД е загубил лидерската си позиция в сегмента „услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга“. Така например:

- в анализа на пазара на пощенските услуги за 2017 г. (годишен доклад на Комисията за регулиране на съобщенията за 2017 г.) се посочва, че пазарната позиция на историческия оператор на този пазарен сегмент („услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга” б. а.) значително отслабва, като през 2017 г. достига до 47 %, което представлява спад с 6 процентни пункта спрямо 2016 г. За първи път от началото на либерализацията на този пазар, през настоящия отчетен период, историческият пощенски оператор заема по-малък пазарен дял от основния си конкурент - „Еконт Експрес” ООД [1];
- според института за пазарна икономика „Български пощи“ ЕАД започват да губят позиции не само в съвременните типове поща, като хибридната, но губят и от **обхвата** на универсалната пощенска услуга“ в големите градове [2].

### **Обект, предмет и цел на доклада**

**Обект на доклада** е ”Български пощи” (”БП” ЕАД).

**Предмет на доклада** са пазарните сегменти: „услуги от **пакета** универсална пощенска услуга” и услуги от „**обхвата** на универсалната пощенска услуга”

**Целта на доклада** е да докаже, че държавният пощенски оператор въобще не е губил пазарен дял в сегмент „услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга“.

### **Ограничителни условия на доклада**

- не е предмет на доклада пазарния сегмент „неуниверсални пощенски услуги“;
- не е предмет на доклада и пазарния сегмент „електронна търговия с пощенски пратки“.

### **Поставени задачи:**

1. характеристика на услугите от **пакета** универсална пощенска услуга (УПУ);
2. характеристика на услугите от **обхвата** на универсалната пощенска услуга (УОУПУ);
3. определяне на основни критерии за разграничаване на УПУ от УОУПУ;

4. определяне на пазарните позиции на пощенските оператори в пазарните сегменти: „услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга” и „услуги от **пакета** универсална пощенска услуга)”;
5. характеристики на вътрешния пазар на пощенски услуги.

## 1. Характеристика на услугите от пакета на УПУ

*„Услуги от пакета на УПУ” - услуги от общ икономически интерес*

В условията на пазарна икономика потребителите са с различна платежоспособност, тези които са с *най-ниска* такава се нуждаят от *защита*. Тази защита на практика се осъществява чрез предоставянето на УПУ, която е *гарантирано от държавата право на достъп на всеки потребител на територията на цялата страна до пакет от основни, непрекъснато предлагани пощенски услуги на единни и достъпни цени от определен (задължен) от държавата оператор с цел задоволяване на минимални обществени потребности.*

Съгласно закона за пощенските услуги УПУ, включва следните услуги [3]:

- кореспондентски пратки до 2 кг за страната и чужбина;
- малки пакети до 2 кг за страната и чужбина;
- печатни произведения до 5 кг за страната и чужбина;
- секограми до 7 кг за страната и чужбина;
- пощенски колети до 20 кг за страната и чужбина;
- препоръка;
- обявена стойност.

Услугите от **пакета** УПУ са услуги от *общ икономически интерес*. Те генерират финансови загуби под формата на *нетни разходи*, които подлежат на компенсиране от обществени фондове (включително държавния бюджет), когато представляват несправедлива финансова *тежест* за задължения пощенски оператор [4].

## 2. Характеристика на услугите от обхвата на универсалната пощенска услуга

*„УОУПУ”- услуги, взаимозаменяеми с „услугите от пакета УПУ”.*

Пощенските услуги, попадащи в **обхвата** на универсалната пощенска услуга, са услуги, които от гледна точка на потребителите могат да се разглеждат като *взаимозаменяеми в достатъчна степен* с универсалната услуга, като се вземат предвид характеристиките на услугите, включително характеристиките на *добавената им стойност*, както и предназначението и ценообразуването им [4]. Тези услуги се предлагат в напълно конкурентна среда, без ограничения към пощенските оператори по отношение на видовете предоставяни услуги и изисквания за териториално покритие, цени и други, но

от гледна точка на *характеристиките им и изискванията за извършване и предоставяне те не са универсална пощенска услуга* [5].

Услугите от **обхвата** на универсалната пощенска услуга са въведени с третата пощенска директива, с цел:

- премахване на *монопола* на държавния оператор чрез предоставяне от частни пощенски оператори на посочените услуги, които са *взаимозаменяеми (заместители)* в достатъчна степен с услугите от **пакета** УПУ;
- гарантиране *непрекъснатостта* на предоставяне на услугите от **пакета** универсална пощенска услуга (при положение, че задълженият пощенски оператор не може да предоставя УПУ, държавата може в кратък срок от време да възложи това задължение на един от операторите, предоставящи услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга);
- създаване на *компенсационен фонд* за финансиране на нетните разходи на оператора, задължен да предоставя УПУ;
- създаване на икономическа среда, която да стимулира *конкуренцията* между пощенските оператори (услугите от **обхвата** на универсалната пощенска услуга са услуги с добавена стойност).

### 3. Определяне на основни критерии за разграничаване на универсалната пощенска услуга от услугите от нейния обхват

Въз основа на посочените по-горе характеристики и условията на предоставяне в таблицата по-долу са посочени *основни критерии* за разграничаване на услугите от **пакета** универсална пощенска услуга, от услугите от **обхвата** на УПУ:

Критерии	УПУ	УОУПУ
<i>Териториален обхват</i>	Услугите се предоставят задължително на територията на цялата страна	Услугите се предоставят по преценка на частните пощенски оператори - на територията на страната
<i>Икономически субект</i>	Предоставят се единствено и само от „БП“ ЕАД - задължен пощенски оператор	Предоставят се само от частни пощенски оператори

<b>Форма на предоставяне</b>	Услугите се предоставят винаги в пакет	Услугите се предоставят в пакет от услуги, или като услуги по преценка на частните пощенски оператори
<b>Цени</b>	Определят се от задължения пощенски оператор и се съгласуват с КРС	Цените се определят от частните пощенски оператори, съобразно търсенето и предлагането. Цените не се съгласуват с КРС.
<b>Печалба</b>	Разумна печалба	Пазарна печалба
<b>Изисквания за качество</b>	Задължителни нормативи за качество, определени и контролирани от КРС	Нормативите за качество не се определят и не се контролират от КРС
<b>Нетни разходи</b>	Задълженият пощенски оператор формира нетни разходи при предоставянето на УПУ. „БП“ ЕАД получава компенсация от държавния бюджет, когато нетните разходи са несправедлива финансова тежест за него	Услугите не генерират нетни разходи
<b>Добавена стойност</b>	Услуги от общ икономически интерес	Услуги с добавена стойност
<b>Освобождаване от данък добавена стойност</b>	Услугите са освободени от данък добавена стойност	Услугите не са освободени от данък добавена стойност
<b>Отпечатване на пощенски марки с таксов знак</b>	Само „БП“ ЕАД има право да отпечатва пощенски марки с таксов знак	Частните пощенски оператори нямат право да отпечатват пощенски марки с таксов знак

<p><b>Използване на пощенска марка или отпечатък от таксов знак</b></p>	<p>Задължително се използват върху писмовните пратки от пакета „УПУ“, предоставян от „БП“ ЕАД</p>	<p>Частните пощенски оператори нямат право да използват пощенски марки и пощенски пликове с отпечатък от таксов знак. Върху писмовните пратки от УОУПУ се отпечатва само бар-кода, името на оператора и номера на удостоверението или на лицензията</p>
---	---	---

#### 4. Определяне на пазарните позиции на пощенските оператори в пазарните сегменти: „услуги от обхвата на универсалната пощенска услуга“ и „услуги от пакета универсална пощенска услуга“

За извършването на пощенските услуги на вътрешния пазар, регулаторът издава *три* вида лицензии: (1) лицензия за услугите от **пакета** универсална пощенска услуга; (2) лицензия за услугите, включени в **обхвата** на универсалната пощенска услуга; (3) лицензия за неуниверсалните пощенски услуги.

Съгласно европейската нормативна база съответният продуктов пазар обхваща всички продукти и/или услуги, които се считат за *взаимозаменяеми или заместващи от потребителя*, поради характеристиките на продуктите, техните цени и целта на тяхната определена употреба [6].

От гореизложеното следва, че услугите от **пакета** универсална пощенска услуга и услугите от **обхвата** не са идентични услуги и тяхното предоставяне формира *два различни продуктов пазари (пазарни сегменти)*.

Законът за пощенските услуги *позиционира* пощенските оператори в тези продуктов пазари. Чрез дефинираната в закона за пощенските услуги лицензия *само и единствено* държавния пощенски оператор се *задължава* да предоставя УПУ [7]. По силата на закона *само и единствено* частните пощенски оператори могат да предоставят услуги, включени в **обхвата** на универсалната пощенска услуга.

#### 5. Характеристики на вътрешния пазар на пощенски услуги

В края на 2017 г. броят на участниците на пощенския пазар е 169, което представлява ръст от 6 % спрямо предходната година. Размерът на пазара на пощенските услуги (на база приходи) през 2017 г. е 425 млн. лв., което представлява ръст от 8 % спрямо 2016 г. [1]. От посочените данни следва, че вътрешния пощенски пазар е силно **фрагментиран**.

Законът за пощенските услуги *не определя* състава и структурата на услугите от **обхвата** на УПУ. Въпреки това, в издаваните лицензии за тези услуги, КРС **определя** състав и структура на услугите от **обхвата** на УПУ, който е **идентичен** със състава и структурата на услугите от **пакета** УПУ. Регулаторът определя и потребителски характеристики на УОУПУ, които също са **идентични** с потребителските характеристики на УПУ [8].

Въпреки изискванията на нормативната база частните пощенски оператори **не внасят** ДДС в държавния бюджет за услугите от **обхвата** на УПУ. Нещо повече налице е следния **парадокс**: цените за услугата „колетни пратки“ (услуга от **обхвата** на УПУ), предоставяна от частните пощенски оператори са **по-ниски** от тези на „БП“ ЕАД за УПУ (съгласно действаща нормативна база цените на държавният оператор са **най-достъпни**). Причините могат да се намерят в обществените поръчки.

Номенклатурата на пощенските услуги, посочена в закона за обществените поръчки няма нищо общо с номенклатурата на пощенските услуги, определена в закона за пощенските услуги [9]. Неизвестно защо, УПУ е предмет на закона за обществените поръчки, въпреки, че съгласно закона за пощенските услуги само и единствено „БП“ ЕАД е оператор със задължение за предоставяне на тази услуга. В обществените поръчки държавният пощенски оператор участва с **регулирани цени**, докато частните пощенски оператори участват с **пазарни цени**, вследствие, на което „БП“ ЕАД губи повечето обществени поръчки. Това дава основание да се предположи, че е налице възможност за взаимно вътрешно субсидиране на услуги от страна на частните оператори или това става частично и за сметка на ДДС.

Посочените обстоятелства „**изкривяват**“ вътрешния пощенски пазар и **разместват** реалните позиции на пощенските оператори в него. В тези условия пазарният дял на „БП“ ЕАД (по данни на КРС) непрекъснато намалява. Като процент от приходите в сектор „пощенски услуги“ той е намалял от 24 % през 2010 г., до 13 % през 2017 г. [1].

### **Заключение**

Направеното изследване дава основание да се направят следните основни изводи:

- пазарите на услугите от **пакета** УПУ и от **обхвата** на УПУ са *два различни продуктови пазари*, на които оперират *различни оператори, предоставящи различни по характеристики услуги*;
- държавният пощенски оператор *въобще не е губил* пазарен дял в сегмент „услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга“, тъй като съгласно закона за пощенските услуги той *няма право* да предоставя тези услуги, поради посочените различия по-горе;
- твърденията на КРС, че „за първи път от началото на либерализацията на този пазар, през настоящия отчетен период, историческият пощенски оператор заема по-малък пазарен дял от основния си

конкурент - „Еконт Експрес“ ООД, както и твърденията на института за пазарна икономика, че „Български пощи“ ЕАД започват да губят позиции не само в съвременните типове поща като хибридната, но губят и от **обхвата** на универсалната пощенска услуга в големите градове *не са в съответствие*, както с действащата нормативна база, така и с практиката по предоставянето на услугите от **обхвата** на универсалната пощенска услуга;

- пазарът на вътрешните пощенски услуги е силно фрагментиран и „изкривен“. Твърденията за загубените лидерски позиции на „БП“ ЕАД могат да бъдат отнесени само по отношение на **общата стойност** на вътрешния пощенския пазар като цяло, но не и по **видове продуктови пазари**;
- „Еконт Експрес“ ООД и „Български пощи“ ЕАД **не са конкуренти** нито на пазара на „услугите от **обхвата** от УПУ“, нито на пазара на „услугите от **пакета** УПУ“;
- КРС и института за пазарна икономика не правят разлика между двата отделни **продуктови пазари**;
- „обединяването“ на пазарните сегменти: „услуги от **пакета** универсална пощенска услуга и услуги“ и „услуги от **обхвата** на универсалната пощенска услуга“ води до недостатъчно обосновани (и бъдещи професионално научно съмнение) заключения относно пазарните позиции и пазарните дялове на пощенските оператори в страната;
- налице е необходимост от:
  - критичен анализ и преразглеждане на обхвата на пощенските услуги, включени в закона за обществените поръчки;
  - изменение и допълнение на закона за пощенските услуги (дефиниране в закона за пощенските услуги на критерии за разграничаване на УПУ от УОУПУ; разграничаване в закона за пощенските услуги на потребителските характеристики на услугите от **обхвата** на УПУ от потребителските характеристики на услугите от **пакета** УПУ);
  - промяна в предмета (т.1.1) на Типовата лицензия (издавана от КРС) за извършване на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга, на територията на Република България – премахване на тегловите граници на услугите от **обхвата** на УПУ.

1. Годишен доклад на КРС за 2017 г.,  
[http://www.crc.bg/files/bg/Annual\\_Report\\_Post\\_27062018.pdf](http://www.crc.bg/files/bg/Annual_Report_Post_27062018.pdf)
2. Списание „Икономист“, брой 37/2018 г.,  
<http://iconomist.bg/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD-%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%8A%D0%BA/>



3. Закон за пощенските услуги,  
<https://www.bgpost.bg/bg/189>
4. Директива 2008/6/ЕО (трета пощенска директива),  
<https://www.bgpost.bg/bg/217>
5. Актуализирана секторна пощенска политика на Република България 2018 г., обн., ДВ., бр. 11 от 10 Февруари 2015 г.,
6. Известие на комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция (97/С 372/03), официален вестник на ЕС от 9.12.1997 г., с. 61  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=BG)
7. Индивидуална лицензия на „БП“ ЕАД за извършване на УПУ на цялата територия на Република България,  
<https://www.bgpost.bg/bg/220>
8. Типова лицензия, издавана от КРС за извършване на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга, на територията на Република България,  
[http://www.crc.bg/files/bg/Tipov\\_licence\\_allPosatl\\_servicess.pdf](http://www.crc.bg/files/bg/Tipov_licence_allPosatl_servicess.pdf)
9. Закон за обществените поръчки,  
[http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/Normativna%20baza/ZOP\\_12062018.pdf](http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/Normativna%20baza/ZOP_12062018.pdf)