

ON THE SUBJECT OF RESUMING THE MONOPOLY OF THE "BULGARIAN POSTS" PLC IN REGARD TO THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE

Zdravko Mihaylov

"Bulgarian posts" Plc, Headquarters, Chief expert
1700 Sofia, 1 Acad. St. Mladenov str., bl. 31, tel. +359 2/949-32-39,
e-mail: zdravko.mihajlov@bgpost.bg

Ass.prof.PhD Valentin Todorov Tsenov

New Bulgarian University, department "Telecommunications",
1618 Sofia, 21 Montevideo str., tel. +359 2/8110 - 609,

e-mail: vtsenov@nbu.bg

JEL: L, L 8, L 87

Summary

Previous version of the Postal services act divides the postal services into two groups – universal postal service (UPS) and non-universal postal services. New amendments introduce new type of services – services within the scope of the universal postal service. The changes define in particular „courier postal service“, stating that it is not part of the universal postal service, it is included in non-universal postal services. Furthermore, services „Registered mail“, „Declared value“, „Cash on delivery“ are not postal, but additional services. UPS is a service that has to be provided permanent within defined working time, according to service standards level, at affordable prices and for all customers on the whole national territory regardless of their geographical location. According to the VAT Act, provisioning of the universal postal service is free delivery. The courier companies, providing services within the scope of the UPS did not include VAT in their prices and they were not considered taxable. According to the National Revenue Agency, the courier companies should return VAT for the last 5 years for services within the scope of the UPS, provided by them. The last statement contains the economic treatment of changes, which raised doubts, comments, opinions, objections and even initiation of trial proceedings by the Commission for protection of competition for assessment of compliance with competition rules. The authors of the report reasonably believe that imposed obligation for provisioning of the UPS cannot be considered a monopoly as it does not lead to economic benefits, but to net costs which represent financial burden for the postal operator arising from provisioning of the service. This burden is set in the conditions which impose the obligation itself for provisioning of the UPS.

Keywords: *monopoly, universal postal service, compensation for net costs*

ОТНОСНО ВРЪЩАНЕТО НА МОНОПОЛА НА "БЪЛГАРСКИ ПОЩИ" ЕАД ВЪРХУ УНИВЕРСАЛНАТА ПОЩЕНСКА УСЛУГА

Здравко Михайлов

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

доц. д-р Валентин Годоров Ценов

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

JEL: L, L 8, L 87

Резюме

Старата редакция на Закона за пощенските услуги разделя пощенските услуги на два вида – универсална пощенска услуга (УПУ) и неуниверсални пощенски услуги. Новите изменения въвеждат нов вид пощенски услуги - услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга. Промените дефинират специално „куриерската пощенска услуга“, като тя не е част от универсалната пощенска услуга, а се включва в неуниверсалните пощенски услуги. Наред с това услугите „Препоръка“ „Обявена стойност“ „Наложен платеж“ вече не са пощенски, а допълнителни услуги. УПУ е услуга, която се извършва постоянно в рамките на определено работно време, с изисквания за необходимото качество на услугата, на достъпни цени и възможност за ползването ѝ от всеки потребител на територията на страната независимо от географското му местоположение. Според Закона за данък върху добавената стойност извършването на универсална пощенска услуга е освободена доставка. Куриерските фирми, предоставящи и услуги, включени в обхвата на УПУ не включваха в цените за тези услуги ДДС и не се считаха за данъчно задължени. Според НАП куриерските фирми трябва да внесат ДДС за 5 години назад за предоставени от тях услуги, включени в обхвата на УПУ. В последното именно се състои икономическата трактовка на промените, които породиха съмнения, коментари, мнения, възражения и дори образуване на производство от Комисията за защита на конкуренцията за оценка на съответствието с правилата на конкуренция. Авторите на доклада обосновават смятането, че наложеното задължение за предоставяне на УПУ не може да се приеме за монопол, защото не води до икономически изгоди, а до нетни разходи, които по същество са финансови загуби за пощенския оператор от предоставянето на услугите. Тези загуби са заложени в условията, които налага самото задължение за предоставяне на УПУ.

Ключови думи: монопол, универсална пощенска услуга, компенсиране на нетни разходи.

Актуалност на проблема

В някои изследвания и публикации се твърди, че се завръща монопола на „Български пощи“ ЕАД. Така например:

- В изследването на г-жа Вера Денизова „От умрял писмо с ДДС“ (в-к „Капитал“ от 03.05.2019 г.) се посочва, че сега успоредно със срещите в Националната агенция по приходи в парламента бяха внесени поправки в Закона за пощенските услуги, които се опитват да разграничат услугите на частните куриери от тези на държавните пощи. И които според сектора правят опит да върнат монопола на "Български пощи", и то десетилетие след като държавата освободи пазара на този вид услуги [1];
- Г-жа Мила Кисьова в своята публикация „Куриерските пратки поскъпват с 20%“ (в-к „Сега“ от 13.05.2019 г.) отбелязва, че обикновените пощенски услуги, предлагани от частните куриерски фирми поскъпват с 20%. Причината е, че върху тях вече ще се начислява ДДС. Освободени от данъка остават единствено услугите на Български пощи, което според засегнатите компании означава само едно – държавата се опитва да върне монопола на държавната компания [2];
- В публикацията „Ще върнат ли монопола на „Български пощи“ с ДДС удар по частните куриери?“ (в-к „Банкер“ от 19.05.2019 г.) авторът Атанаси Петров посочва, че „Български пощи“ получават специално отношение, тъй като от 2010 г. са задължени да предлагат универсалната пощенска услуга в цялост и до всички кътчета на страната, независимо дали е печеливша дейност [3];
- Според Комисията за защита на конкуренцията измененията в закона за пощенските услуги на практика превръщат „Български пощи“ в единственото дружество, което осъществява универсалната пощенска услуга по смисъла на закона. С решение № 644/30.05.2019 г. Комисията образува производство по чл. 28, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията за оценка на съответствието с правилата на конкуренцията на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги [4].

Изложеното дотук дава основание да се потърси отговор на въпроса: ”приетите от парламента на Република България изменения и допълнения на Закона за пощенските услуги, връщат ли монопола на ”Български пощи” ЕАД ?”

Обект, предмет и цел на доклада

Обект на доклада е ”БП” ЕАД.

Предмет на доклада са приетите изменения и допълнения в Закона за пощенските услуги.

Целта на доклада е да докаже, че приетият закон за изменение и допълнение на закона за пощенските услуги не връща монопола на „Български пощи” ЕАД.

Ограничителни условия на доклада:

- анализират се само тези приети изменения и допълнения на Закона за пощенските услуги, които имат отношение към хипотезата „връщане на монопола на „Български пощи” ЕАД”;
- твърденията за завръщането на монопола на „БП” ЕАД се разглеждат в контекста на бившия монопол на „БП” ЕАД върху част от универсалната пощенска услуга (УПУ), който беше премахнат от 31.12.2010 г.

Поставени задачи:

- представяне на промените в приетия закон за изменение и допълнение на закона за пощенските услуги, имащи отношение към предмета на доклада;
- съпоставяне на характеристиките на монополна фирма (чист монопол) с определените в новия Закон за пощенските услуги характеристики на ”БП” ЕАД, оператор със задължение за предоставяне на универсалната пощенска услуга.

1. Представяне на промените в приетия закон за изменение и допълнение на закона за пощенските услуги, имащи отношение към предмета на доклада

В таблицата по-долу са представени промените в приетия закон за изменение и допълнение на закона за пощенските услуги:

Закон за пощенските услуги (стар текст)	Закон за пощенските услуги (нов текст)
Чл. 4. Пощенските услуги са универсална пощенска услуга и неуниверсални пощенски услуги	Чл. 4. Пощенските услуги са: 1. универсална пощенска услуга; 2. услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга; 3. неуниверсални пощенски услуги.
Чл. 29, ал. 1 Пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на универсалната пощенска услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него.	Чл. 29, ал. 6 (нова алинея) Средствата за компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга се предоставят авансово за текущата година от държавния бюджет на Република България на пощенския оператор със задължение на извършване на универсалната пощенска услуга

<p>Чл. 34, ал. 1 Универсалната пощенска услуга включва следните видове пощенски услуги:</p> <p>1. (изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 05.05.2006 г.) приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки, както следва:</p> <ul style="list-style-type: none">а) кореспондентски пратки - до 2 кг;б) малки пакети - до 2 кг;в) (отм. - ДВ, бр. 87 от 2009 г., в сила от 03.11.2009 г.);г) печатни произведения - до 5 кг;д) секограми - до 7 кг; <p>2. (изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.) приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски колети - до 20 кг;</p> <p>3. (отм. - ДВ, бр. 87 от 2009 г., в сила от 03.11.2009 г.);</p> <p>4. допълнителни услуги "препоръка" и "обявена стойност".</p> <p>(Нова - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 05.05.2006 г.) Пощенските пратки по ал. 1, т. 1 могат да бъдат пратки с предимство и пратки без предимство.</p> <p>(Изм. - ДВ, бр. 26 от 2003 г., в сила от 01.01.2003 г., предишна ал. 2 - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 05.05.2006 г.; изм. и доп., бр. 87 от 2009 г., в сила от 03.11.2009 г.) Границата за тегло по ал. 1, т. 2, когато се отнася за колети от други страни, може да бъде и по-висока.</p> <p>(Изм. - ДВ, бр. 26 от 2003 г., в сила от 01.01.2003 г., предишна ал. 3, доп. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 05.05.2006 г.; доп., бр. 87 от 2009 г., в сила от 03.11.2009 г.) Пощенските пратки по ал. 1, т. 1, букви "а", "б", "г" и "д" и по ал. 2 могат да бъдат препоръчани или не препоръчани.</p>	<p>Чл. 34, ал. 5 (нова алинея) Универсалната пощенска услуга се извършва само в пакет от всички услуги по ал. 1.“</p>
--	---

Чл. 66, ал. 2, т. 6 Осигуряване на икономически обоснована печалба в съответствие с приетата инвестиционна политика	Чл. 66, ал. 2, т. 6 Осигуряване на разумна печалба при спазване на изискванията по чл. 5 от Решението на Европейската комисия от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес
---	--

2. Съпоставяне на характеристиките на монополна фирма ("чист монопол") с характеристиките на "БП" ЕАД – задължен доставчик на универсална пощенска услуга

В таблицата по-долу е направено сравнение между характеристиките на монополна фирма и характеристиките на „БП“ ЕАД, задължен доставчик на УПУ:

ХАРАКТЕРИСТИКИ НА МОНОПОЛНА ФИРМА	ХАРАКТЕРИСТИКИ НА "БП" ЕАД, ЗАДЪЛЖЕН ДОСТАВЧИК НА УНИВЕРСАЛНАТА ПОЩЕНСКА УСЛУГА
Фирма с <i>изключителни права</i> за доставка на стока(и) или услуга(и) и техните заместители в даден отрасъл (сектор)	„БП“ ЕАД е фирма с <i>възложена задължение</i> от страна на държавата за предоставяне на универсалната пощенска услуга. „БП“ ЕАД няма право да предоставя услуги, които са заместители на универсалната пощенска услуга. Заместителите на УПУ се предоставят от конкурентни пощенски оператори
Фирмата предоставя услуги с цел задоволяване на специфични потребности на платежоспособни клиенти	Предоставяйки УПУ „БП“ ЕАД задоволява минимални обществени потребности. УПУ е предназначена за потребители с ниска платежоспособност
Фирмата определя <i>монополна цена</i> на предоставяните от нея стоки и услуги и техните заместители	Фирмата "БП" ЕАД <i>няма право</i> да определя монополни цени на услугите от пакета универсална пощенска услуга. Цените на пакета УПУ <i>са регулирани</i>
Фирмата реализира <i>монополна печалба</i>	Съгласно закона „БП“ ЕАД трябва да осигури <i>разумна печалба</i>

Фирмата възпрепятства навлизането на конкурентни фирми на пазара	„БП” ЕАД не възпрепятства навлизането на конкурентни фирми в сектора
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 несподелена пазарна власт	„БП” ЕАД не установява несподелена пазарна власт
Фирмата може да избира кои стоки и услуги да предлага на пазара	Фирмата „БП” ЕАД няма право да предлага по свой избор услуги от пакета УПУ. Тя е задължена да предлага УПУ в пакета, определен в закона за пощенските услуги
Предоставяните услуги от фирмата не генерират нетни разходи, поради което те не подлежат на компенсация от държавния бюджет на Република България	Услугите от пакета УПУ генерират нетни разходи за „БП” ЕАД и се компенсират от държавният бюджет на Република България, когато са несправедлива финансова тежест за държавния пощенски оператор

Заклучение

Направеното изследване дава основание да се направят следните основни изводи:

- Съгласно новия закон за пощенските услуги универсалната пощенска услуга е пакет от услуги от общ икономически интерес. Тези услуги генерират финансови загуби под формата на *нетни разходи*, които подлежат на *авансово* компенсиране от *държавния бюджет*, когато представляват несправедлива финансова *тежест* за „БП” ЕАД, оператор със задължение за предоставяне на УПУ;
- Пакетът УПУ се предоставя по силата на *възложено* от закона за пощенските услуги (едностранен административен акт) *задължение* на „БП” ЕАД, а не чрез предоставяне на *изключителни права* от страна на държавата;
- Във връзка с образуването от Комисията за защита на конкуренцията производство по чл. 28, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията е необходимо да се има предвид, че съгласно чл. 106(2), т. 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (предишен член 86(2) от ДЕО) предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не препятства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени. Развитието на

търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза [5]. Тоест чл. 106 (2) въвежда *правно изключение* от задължението за спазване на *правилата на конкуренцията в Европейския съюз*, когато спазването им би пречило изпълнението на *възложена услуга от общ икономически интерес* на определено предприятие [6];

- Възложеното от новия закон за пощенските услуги задължение на „БП ЕАД не носи печалба на държавният пощенски оператор, характерна за монополни пазарни структури. Той *задължава* „БП” ЕАД в цените на услугите от пакета УПУ да осигурява *разумна печалба*, чийто размер е нормативно регулиран;
Съгласно новия закон за пощенските услуги пакетът УПУ не може да се разглежда като услуга, която се предоставя, съгласно пазарните критерии;
- Новият закон за пощенските услуги разделя вътрешния пощенски пазар на три сегмента: първи „универсална пощенска услуга”, втори „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга” и трети „неуниверсални пощенски услуги”. Той *позиционира* пощенските оператори в тези продуктови пазари. Обособявайки пазарния сегмент „УПУ” новият закон за пощенските услуги *задължава само и единствено* държавния пощенски оператор да предоставя УПУ. По силата на закона *само и единствено* частните пощенски доставчици могат да оперират в *сегмента* „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга”.
- Съгласно чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Р. България със закон може да се установява *държавен монопол* върху железопътния транспорт, *националните пощенски* и *далекосъобщителни мрежи*, използването на *ядрена енергия*, *производството на радиоактивни продукти*, *оръжие*, *взривни и биологично силно действащи вещества* [7]. Новият закон за пощенските услуги *не е установява държавен монопол* върху *националната пощенска мрежа* на „БП” ЕАД;
- Твърденията на вестниците: ”Капитал”, „Сега” и „Банкер” за връщането на монопола на „БП” ЕАД не могат да се приемат за обосновани и не са в съответствие, както с приетия нов закон за пощенските услуги, така и с практиката по предоставянето на универсалната пощенска услуга.

Източници:

1. „От умрял писмо”,
https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2019/05/03/3427728_ot_umria_l_pismo_s_dds/;
2. „Куриерските пратки поскъпват с 20%”,
<https://www.segabg.com/node/67378>;

3. „Ще върнат ли монопола на "Български пощи" с ДДС удар по частните куриери?”,

<http://www.banker.bg/finansov-dnevnik/read/shte-vurnat-li-monopola-na-bulgarski-poshti-s-dds-udar-po-chastnite-kurieri;>

4. Решение на Комисията за защита на конкуренцията № 644/30.05.2019 г.,

<https://www.cpc.bg/reg/Dossier.aspx?DossID=300054402&uniq=0562019+%D0%B3+10%3A58%3A14;>

5. Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG;>

6. „Услуга от общ икономически интерес: основни предимства за постигане на съответствие с режима на държавните помощи по проекти, съфинансирани със средства от ЕСИФ”, Георгиев Д., презентация, стр. 4;

7. Конституция на Република България,

<https://www.parliament.bg/bg/const.>