

Darbo grupės (DG) pavadinimas	Universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynosios sąnaudos – PVM lengvatos poveikis – nauda ar našta
Projekto pavadinimas	Universaliųjų paslaugų įpareigojimų įgyvendinimas pašto sektoriuje, atsižvelgiant į rinkos pokyčius
DG vadovaujanti institucija (šalis)	PTS (Švedija) ir AGCOM (Italija)

Dokumentas diskusijai dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje ir kai kuriose šalyse įgyvendintų naujausių pakeitimų poveikio universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai

Konsultacija dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje, atsižvelgiant į rinkos pokyčius

Projekto pavadinimas	Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupės (toliau – ERGP) ataskaita dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje, analizuojant rinkos pokyčių poveikį universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai ir ilgalaikiam tvarumui	
Tikslas	Pasikonsultuoti su Europos pašto sektoriaus suinteresuotosiomis šalimis dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje ir rinkos bei kitų pokyčių poveikio universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai ir ilgalaikiam tvarumui	
Tikslinė grupė	Europos pašto suinteresuotosios šalys: <ul style="list-style-type: none"> - pašto paslaugų teikėjai, įskaitant universaliųjų paslaugų teikėjus; - vartotojų asociacijos; - pašto sektoriaus asociacijos; - profesinės sąjungos; - e. verslo atstovai. 	
Konsultacijos laikotarpis	2014 m. rugsėjo 18 d. – 2014 m. lapkričio 14 d. Suinteresuotųjų šalių seminaras bus organizuojamas 2014 m. lapkričio 19 d. Bukarešte, Rumunijoje.	
Konsultacijos kalba	Anglų k.	
Kaip dalyvauti konsultacijose	Paraiškos turi būti siunčiamos ERGP sekretoriatui markt-ergp@ec.europa.eu arba žemiau nurodytu adresu.	
Kaip užsiregistruoti į seminarą	Registruotis galima internetiniu adresu http://www.ancom.org.ro/en/ergp-2014-registration-5287 , el. paštu ergp@ancom.org.ro arba žemiau nurodytu ERGP pirmininkaujančios institucijos ANCOM adresu.	
Kontaktiniai duomenys	ERGP sekretoriatas European Commission DG MARKT – J59 07/036 Rue Joseph II 59 1049 Brussels BELGIUM El. paštas: markt-ergp@ec.europa.eu	ERGP pirmininko įstaiga ANCOM Strada Delea Nouă, Nr. 2, Sector 3, 030925 București ROMÂNIA El. paštas: ergp@ancom.org.ro
Susijęs dokumentas	Dokumentas diskusijai dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje ir kai kuriose šalyse įgyvendintų naujausių pakeitimų poveikio universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai	
Kita svarbi informacija	<p>Šį dokumentą parengė ERGP – Europos pašto paslaugų reguliuotojų grupė – ir juo pradedama viešoji konsultacija su universaliųjų pašto paslaugų rinkos suinteresuotosiomis šalimis, siekiant pateikti informaciją būsimai <i>ERGP ataskaitai dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje, analizuojant rinkos pokyčių poveikį universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai ir ilgalaikiam tvarumui</i>. Viešosios konsultacijos metu didžiausias dėmesys skiriamas universaliųjų paslaugų įgyvendinimo klausimui, o ne šio dokumento turiniui, kuris yra tik pagrindas konsultacijoms ir diskusijoms.</p> <p>Viešoji konsultacija tęsis nuo šio dokumento paskelbimo dienos iki 2014 m. lapkričio 14 d., po to bus organizuojamas suinteresuotųjų šalių seminaras, kuris vyks Bukarešte prieš ERGP plenarinį posėdį. Seminare dalyvaus suinteresuotosios šalys, taip pat ir ERGP nariai.</p> <p>Komentarai gali būti pateikiami raštu viso konsultacijos laikotarpio metu. Visi komentarai turėtų būti pateikti anglų kalba. Į nuomonę, išsakytą per seminarą, taip pat bus atsižvelgta. Visos išsakytos nuomonės bus įtrauktos į ERGP ataskaitą ir paviešintos įvardijant jų autorių. Todėl nuomonė, kurios nenorima paviešinti, turėtų būti pažymima žyma „Konfidencialu“.</p>	

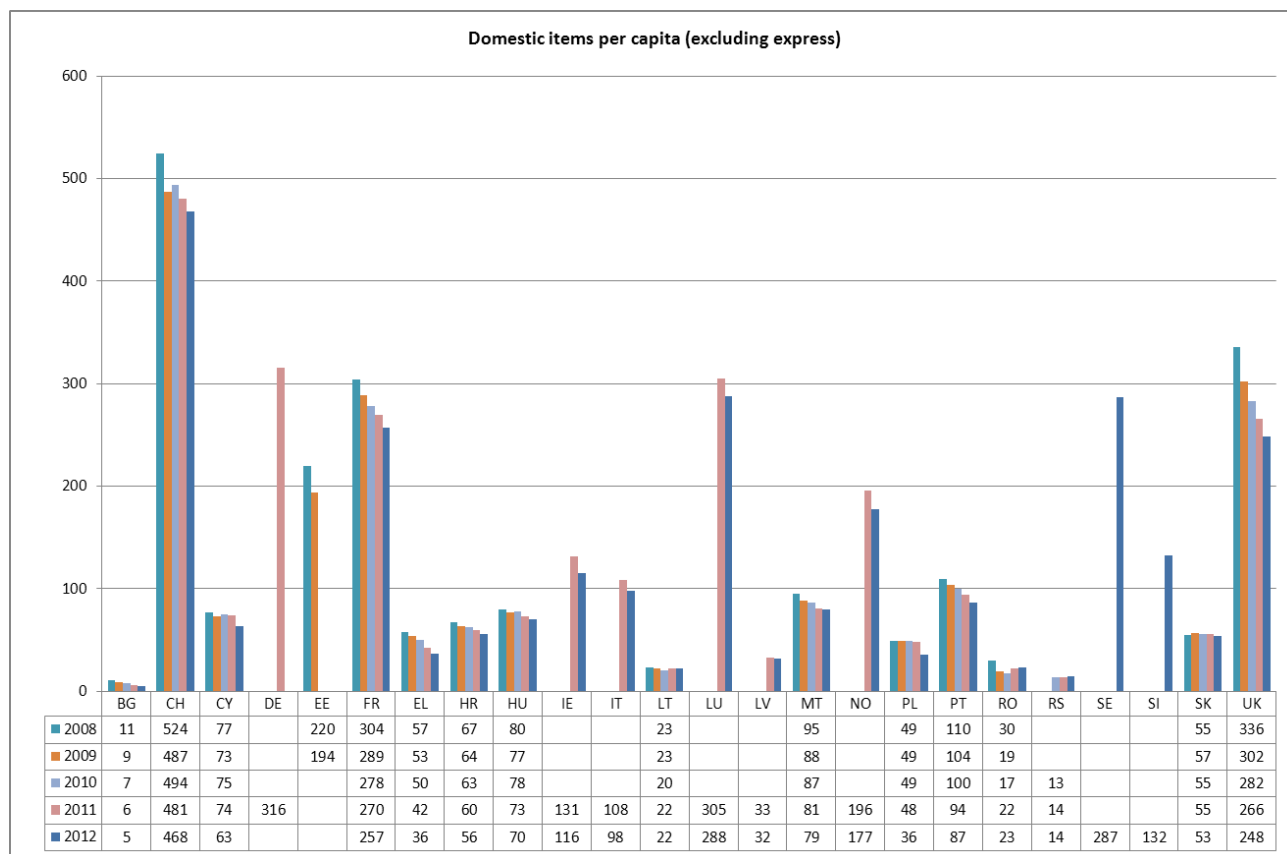
I. Įžanga

Universaliųjų pašto paslaugų tikslas yra užtikrinti paslaugas, apimančias minimalų nustatytos kokybės paslaugų spektrą, už prieinamą kainą visų valstybių narių naudotojų naudai, neatsižvelgiant į jų geografinę gyvenamąją vietą. Taip buvo nustatyta reguliavimo sistemoje (pradėta vykdyti priėmus Žaliąją knygą 1992 metais), siekiant reaguoti į to meto poreikius ir ryšių aplinką. Tačiau situacija pasikeitė.

Praėjusio amžiaus paskutiniojo dešimtmečio pradžioje 12-oje ES šalių korespondencijos siuntų kiekis per metus vidutiniškai augo po 6,1 proc. Šiandien gana panašiu tempu metinės apimtys mažėja. Nors mažėjimo tempai įvairiose valstybėse narėse skiriasi, tačiau turi būti atkreiptas dėmesys į apimčių mažėjimą ir besikeičiančią komunikavimo elgseną. Pažymėtina, kad ne ES šalys (pavyzdžiui, Naujoji Zelandija, Kanada, JAV ir Australija) iš naujo suformavo universaliųjų paslaugų įpareigojimus (aprašyta šiame dokumente). Todėl ERGP pradėjo svarstymų procesą, kuriuo siekiama nustatyti, kokių veiksmų ėmėsi valstybės narės, siekdamos pritaikyti paslaugų įpareigojimus savo šalyse. Šio proceso metu taip pat bus svarstomas Pašto paslaugų direktyvoje esančių reikalavimų ilgalaikis tvarumas, įskaitant galimus reikalavimų pakeitimus, kurie galėtų padidinti efektyvumą sprendžiant socialinės įtraukties klausimus visoje Europoje. Šis dokumentas buvo sumanytas kaip pagrindas viešajai konsultacijai ir diskusijoms su platesne suinteresuotųjų šalių grupe seminaro metu.

Be to, po seminaro prasidės antrasis šio darbo etapas, t. y. universaliųjų pašto paslaugų tvarumo analizė ir tyrimas, atsižvelgiant į (prognozuojamą) srauto apimtį mažėjimą, taip pat apmąstant, ar dabartinė reguliavimo sistema yra tinkama taikyti universaliosioms paslaugoms. Viešosios konsultacijos, seminaro diskusijų ir ERGP ekspertų darbo grupės analizės išvados bus sujungtos ir pateiktos *ERGP ataskaitoje dėl universaliųjų paslaugų įgyvendinimo pašto sektoriuje, analizuojant rinkos pokyčių poveikį universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimčiai ir ilgalaikiam tvarumui*, kuri turi būti paskelbta iki 2015 metų pabaigos.

Pašto apimtys mažėja beveik visose Europos šalyse. Tai yra esminė permaina po ilgus metus trukusio pašto apimčių didėjimo, kuris lydėjo ekonomikos augimą. Šis pokytis yra susijęs, be kita ko, su ekonomikos skaitmenizacija. Pavyzdžiui, ERGP pažymėjo, kad apimčių mažėjimo intervalas, kuris buvo užfiksuotas Europos šalyse, remiantis turimais pastarojo laikotarpio duomenimis (2008–2012 m.), svyruoja nuo –4 % iki –40 %, kaip parodyta 1 pav. Atsižvelgiant į šiuos rezultatus, būtina išnagrinėti, kurios pašto paslaugos lieka nepakeičiamos vartotojams.



1 pav. Vidaus siuntų kiekis, tenkantis vienam gyventojui (išskyrus skubias siuntas)

Šaltinis: ERGP pašto rinkos rodiklių ataskaita, 2014 m. gegužės mėn.

(http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-33-rev.1-ergp-report-on-market-indicators_en.pdf)

Mažėjant korespondencijos siuntų kiekiam, būtina racionalizuoti universaliųjų paslaugų teikėjų (toliau – UPT) korespondencijos siuntų teikimo veiklą esamos universaliųjų paslaugų įpareigojimų (toliau – UPI) apimties ribose: šiame kontekste kai kurios šalys apsisprendė pakeisti UPI apimtį arba pradėjo svarstyti apie UPI apimties koregavimą. Tai gali būti atliekama keičiant universaliųjų paslaugų (toliau – UP) apimtį, laikantis Pašto paslaugų direktyvoje numatyto lankstumo. Kai kurios šalys jau pradėjo įgyvendinti tokius pakeitimus ir akivaizdu, kad šie pakeitimai turėtų būti atidžiai stebimi. ERGP turėtų svarstyti, ar minėti pokyčiai gali turėti įtakos ir kokios universaliųjų pašto paslaugų tvarumui ir kaip gali tekti spręsti bet kokias ateityje kilsiančias problemas visose šalyse.

Korespondencijos siuntų kiekio mažėjimas yra būdingas ne tik Europos pašto rinkoms; jis taip pat yra akivaizdžiai matomas ir daugelyje pašto rinkų visame pasaulyje (išskyrus galbūt kai kurias besivystančias rinkas). Kai kuriose šalyse reguliavimo institucijos, vyriausybės ir UPT, reaguodami į apimčių mažėjimą, ėmėsi reformuoti universaliąsias pašto paslaugas.

2014 metais Australijos paštas nurodė turėsiąs persitvarkyti, kad išspręstų problemą dėl per penkerius metus 30 % sumažėjusio korespondencijos siuntų kiekio. Jis įvedė ilgesnės pristatymo trukmės paslaugas verslo klientams greta jau esamų pirmenybinių paslaugų (D+1 didžiųjų miestų zonose arba tame pačiame mieste ar miestelyje; D+2 tarp didžiųjų miestų zonų ir kaimo vietovių ir tarp kaimo vietovių).

2013 m. gruodžio mėn. Kanados paštas paskelbė apie planus per penkerius metus trečdalį adresų, kuriais vis dar yra pristatomos siuntos iki pat durų, pakeisti pristatymu į bendruomenines pašto dėžutes. Kanados paštas teigia, kad šie pokyčiai yra būtini, siekiant prisitaikyti prie sumažėjusio korespondencijos siuntų kiekio. Jis apskaičiavo, kad perėjimas prie bendruomeninių pašto dėžučių leis sutaupyti nuo 400 iki 500 mln. Kanados dolerių per metus. Dviem trečdaliams adresų Kanadoje jau dabar paštas yra pristatomas centralizuotai, pavyzdžiui, į daugiabučio fojė įrengtą dėžutę, pašto skyrių, bendruomeninę pašto dėžutę arba į kaimo pašto dėžutę.

Naujosios Zelandijos paštas derėjosi dėl naujų UPI. Nuo 2015 metų liepos mėnesio bazinė pašto pristatymo paslauga bus teikiama ne mažiau kaip tris dienas per savaitę miestų centruose ir ne mažiau kaip penkias dienas per savaitę į abonentinės pašto dėžutes kaimo vietovėse (atsižvelgiant į ne pašto paslaugų priklausomybę nuo pristatymo paslaugų kaimo vietovėse). Naujosios Zelandijos paštas teigia, kad šie pokyčiai yra būtini, atsižvelgiant į korespondencijos siuntų kiekio sumažėjimą nuo 1,1 mlrd. vienetų 2002 metais iki 771 mln. vienetų 2013 metais.

Jungtinių Amerikos Valstijų pašto tarnyba (toliau – USPS) patyrė 26 mlrd. JAV dolerių nuostolių per pastaruosius trejus metus, daugiausia dėl sumažėjusių apimčių. USPS pasiūlė sumažinti pristatymo dienų skaičių iki penkių dienų per savaitę ir įvesti pristatymą į bendruomenines pašto dėžutes. Kongreso biudžeto biuras apskaičiavo, kad per 10 metų šie pokyčiai leistų USPS sutaupyti atitinkamai 10,9 mlrd. ir 8,1 mlrd. JAV dolerių. Tačiau JAV Kongresas nepritarė nė vienam iš šių pakeitimų.

Šiame diskusijų dokumente apžvelgiama dabartinė UPI padėtis, atsižvelgiant į pastaruoju metu įvykusių rinkos ir reguliavimo pokyčius. Remiantis faktine informacija, kuri buvo pateikta *WIK-Consult* šalių ataskaitoje „*Pagrindiniai pokyčiai pašto sektoriuje (2010–2013)*“, buvo identifikuotos ir per konkrečius klausimus išnagrinėtos šios pagrindinės penkios problemų kategorijos:

- dabartinė UPI situacija;
- UPI apimties keitimas per pastaruosius 10 metų;
- UPI ir rinkos dalyviai;
- gryniosios sąnaudos ir tenkanti nepagrįstai didelė finansinė našta per pastaruosius 10 metų;
- UPT paskyrimo ir finansavimo mechanizmai.

Remiantis atliktos apklausos apie tai, kas įvyko Europos šalyse pastaraisiais metais, duomenimis, ERGP ataskaitoje bus nagrinėjami galimi tolesnio universaliųjų paslaugų reikalavimų koregavimo variantai, bus svarstomi galimi direktyvos pakeitimai, atsižvelgiant į kintančius ryšių modelius ir siekiant užtikrinti, kad teisės aktų leidėjai ir (ar) reguliavimo institucijos turėtų pakankamai lankstumo, kad galėtų nustatyti tvarų UPI produktų rinkinį. Joje bus įvertinta, kurios pašto paslaugos dar yra būtinos vartotojams vis labiau skaitmenizuotame pasaulyje bei pašto korespondencijos siuntų kiekio mažėjimo laikais. Tuo pačiu metu bus įvertinta galima rizika dėl paskirtų UPI, kurie gali būti kliūtimi patekti į rinką efektyviau dirbantiems operatoriams, bei pašto operatoriams nustatytų apribojimų teikti paslaugas, įvertinant atitinkamą poveikį pašto sektoriaus ir pašto paslaugų naudotojų sąnaudoms.

II. Problemų identifikavimas

a) Dabartinė UPI situacija

Pradedant nuo prielaidos, kad UPI apimtis kiekvienoje šalyje yra tokia, kaip aprašyta *WIK-Consult* šalių ataskaitoje „*Pagrindiniai pokyčiai pašto sektoriuje (2010–2013)*“, iš ERGP narių buvo surinkta papildoma informacija apie šiuo metu į UPI apimtį įtrauktas paslaugas ir ypatybes.

Visos atsakymus atsiuntusios nacionalinės reguliavimo institucijos (24) nurodė, kad vienietinės registruotosios pašto siuntos yra UPI dalis, o dideliais kiekiais siunčiamos registruotosios pašto siuntos priklauso UPI apimčiai 13-oje šalių (Belgijoje, Kroatijoje, Prancūzijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Italijoje, Latvijoje, Maltoje, Norvegijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Serbijoje ir Švedijoje), taip pat ir Austrijoje, bet tik tuo atveju, jei siunta įteikiama pašto skyriuje (išskyrus atvejus, kai pašto siunta įteikiama rūšiavimo centre).

Airijoje ir Švedijoje minimalus pašto skyrių skaičius¹ nėra teisiškai reguliuojamas, kaip UPI. Švedija nurodė, kad Pašto paslaugų įstatyme teigiama: „*Aptarnavimo ir pašto paslaugų teikimo vietų tankumas turi atitikti naudotojų poreikius*“.

Minimalus pašto paslaugų teikimo vietų (pašto dėžučių) skaičius¹ nėra nustatytas 4-iose šalyse (Bulgarijoje, Prancūzijoje, Graikijoje ir Švedijoje). Norvegijoje toks reikalavimas nėra tiksliai apibrėžtas, nurodant tik pakankamą pašto surinkimo dėžučių skaičių.

Portugalijoje, atsižvelgiant į teisinę sistemą, tiek pašto skyrių, tiek pašto paslaugų teikimo vietų tankumo kriterijai turi būti nustatyti atsižvelgiant į gyventojų pasiskirstymą šalies teritorijoje, atstumą tarp pašto paslaugų teikimo vietų, jų aptarnaujamas miesto ar kaimo vietoves, eismą bei paklausos raidą. Procesas, kuriuo siekiama apibrėžti šiuos kriterijus, tebevyksta ir šiuo metu UPT turi išlaikyti bent jau tą patį tankumo lygį, kuris buvo pateiktas 2013 m. gruodžio 31 d.

Beveik visos atsakymus atsiuntusios nacionalinės reguliavimo institucijos nurodė, kad visos į UPI apimtį įtrauktos paslaugos yra neapmokestinamos PVM, išskyrus Norvegiją ir Švediją.

Paslaugų kokybės rodikliai (pavyzdžiui, siuntų pristatytų kitą darbo dieną (D+1) arba trečią darbo dieną (D+3) procentas) yra nustatyti UPI apimtyje visų atsakymus atsiuntusių nacionalinių reguliavimo institucijų (24).

b) UPI apimties keitimas per pastaruosius 10 metų

Bulgarija, Malta ir Nyderlandai nurodė planavusios peržiūrėti UPI apimtį artimiausioje ateityje². Nyderlanduose rengiami pasiūlymai dėl Pašto įstatymo pakeitimo, kuriuo visų pirma bus ženkliai sumažintas privalomas pašto įstaigų ir surinkimo dėžučių skaičius.

Norvegijoje vyriausybė inicijavo pašto reglamentavimo peržiūrą, atsižvelgdama į trečiosios Pašto paslaugų direktyvos įgyvendinimą.

Tačiau kai kuriose šalyse jaučiamas UPT, o vienu atveju (Jungtinėje Karalystėje) ir konkurentų spaudimas, keisti UPI apimtį.

¹ Tiesiogiai nurodyta UPI arba teritorinio pasiskirstymo kriterijuose UPI ribose.

² Malta ketina peržiūrėti esamą UPI apimtį laikydamasi ES Pašto direktyvoje numatytų apribojimų.

Kroatijoje, Italijoje, Maltoje, Rumunijoje, Švedijoje, Nyderlanduose ir dar keliose valstybėse narėse UPT reikalauja galimų UPI apimties pakeitimų. Siūlomi pakeitimai apima: paslaugų pašalinimą iš UPI apimties (pavyzdžiui, atvirukų, komercinės korespondencijos su atsakymu paslaugos, abonentinių pašto dėžučių, pristatymo patvirtinimų Maltoje); pristatymo dienų skaičiaus per savaitę, pašto įstaigų ir surinkimo dėžučių skaičiaus mažinimą (Nyderlanduose); dideliais kiekiais siunčiamų pašto siuntų pašalinimą iš UPI (vienoje šalyje); paslaugų kokybės rodiklių pakeitimų (pašto skyrių ir pristatymo dažnumo mažinimas, pašto siuntų pristatymo kitą darbo dieną (D+1) paslaugų pašalinimas iš UPI Italijoje).

Jungtinėje Karalystėje konkurentai pateikė argumentus, kad UPI apimtis turėtų būti apribota iki vartotojų poreikiams patenkinti būtino minimumo, siekiant sumažinti konkurencijos iškraipymų galimybę dėl atleidimo nuo PVM.

Kalbant apie jau atliktus nacionalinius UPI pakeitimus, iš naujausių įvykių galima spręsti, kad kai kuriose valstybėse UPI buvo pakeisti. Naujausi pakeitimai daugiausia orientuoti į dideliais kiekiais siunčiamą ir reklaminį paštą, naują UPI apimties taikymo srities apibrėžtį ir į UPI įtrauktų svorio kategorijų koregavimą, dėl ko sumažėtų į UPI apimtį įtrauktų siuntų asortimentas, pašalinus sunkesnius paketus ir siuntinius.

Remiantis nacionalinių reguliavimo institucijų pateikta informacija, naujausi UPI apimties pakeitimai ir planai ją peržiūrėti yra apibendrinti toliau pateiktoje lentelėje.

1 lentelė: Naujausi UPI apimties pakeitimai ir planuojama peržiūra

Šalis	Naujausi UPI pakeitimai	Numatomi pakeitimai
Austrija	Siuntinių svorio riba sumažinta iki 10 kg, įtraukti laikraščiai	Nėra
Belgija	Nėra pakeitimų	Nėra
Bulgarija	Išimtos iš UPI apimties piniginės pašto perlaidos ir reklaminės pašto siuntos	Planuojama peržiūra
Kroatija	Esamų paslaugų apimties ir svorio ribų pakeitimai	Nėra
Čekijos Respublika	Siuntinių ir įvertintųjų pašto siuntų svoris sumažintas iki 10 kg	Nėra
Suomija	UPI apimties taikymo sritis apibrėžta iš naujo	Nėra
Prancūzija	Prie universaliųjų paslaugų buvo priskirta nauja D+2 pavienių siuntų klasė, panaikintos nepirmenybinės tarptautinės siaučiamosios korespondencijos siuntos	Nėra
Vokietija	Nėra pakeitimų	Nėra
Graikija	Nėra pakeitimų	Nėra
Vengrija	Nėra pakeitimų	Nėra
Airija	Apibrėžtas minimalus universaliųjų pašto paslaugų rinkinys, tenkinantis pašto paslaugų naudotojų poreikius, kartu sumažinta UPT tenkanti reguliavimo našta	Nėra
Italija	Pristatymo dienų skaičius sumažintas nuo 6 iki 5 dienų per savaitę; reklaminis paštas išimtas iš UPI apimties	Nėra

Latvija	Vidaus pašto siuntinių svoris sumažintas iki 10 kg	Nėra
Lietuva	Dideliais kiekiais siunčiamų ir reklaminių pašto siuntų pristatymo paslaugos išimtos iš UPI apimties	Nėra
Malta	Nėra pakeitimų	Planuojama peržiūra
Norvegija	Pakeitimai atlikti, bet detalės nenurodytos	Planuojama peržiūra
Lenkija	Dideliais kiekiais siunčiamos pašto siuntos išimtos iš UPI apimties	Nėra
Portugalija	Siuntinių svoris sumažintas iki 10 kg; reklaminės pašto siuntos išimtos iš UPI apimties	Nėra
Rumunija	Reklaminės pašto siuntos išimtos iš UPI apimties; įtrauktos akliesiems skirtos pašto siuntos; numatytos naujos nuostatos dėl pašto siuntinių pristatymo paslaugų kokybės	Nėra
Serbija	Nėra pakeitimų	Nėra
Slovėnija	Siuntinių svoris sumažintas iki 10 kg	Nėra
Švedija	Nėra pakeitimų	Nėra
Nyderlandai	Pristatymo dienų skaičius sumažintas nuo 6 iki 5 dienų per savaitę (išskyrus nekrologų (pranešimų apie žmogaus mirtį) ir medicinos korespondencijos siuntų pristatymą)	Planuojama peržiūra
Jungtinė Karalystė	Dideliais kiekiais siunčiamos pašto siuntos išimtos iš UPI apimties	Nėra

Remiantis surinktais duomenimis, atrodo, kad liberalizacija tapo UPI apimties pokyčių priežastimi 11-oje iš 14-os šalių (Austrijoje, Bulgarijoje, Kroatijoje, Čekijos Respublikoje, Latvijoje, Lietuvoje, Italijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Rumunijoje ir Slovėnijoje). Kai kuriais atvejais buvo daugiau veiksmų, dėl kurių buvo atlikti UPI pakeitimai. Šiuo atžvilgiu 8-ios šalys (Prancūzija, Airija, Italija, Latvija, Lietuva, Rumunija, Slovėnija ir Nyderlandai) naudotojų poreikių ar pageidavimų pokyčius įvardijo svaria priežastimi pradėti šį procesą. Be to, šio proceso pradžią tam tikru mastu nulėmė poreikis apsaugoti galutinius vartotojus Kroatijoje, Prancūzijoje ir Latvijoje, taip pat būtinybė sumažinti galimas grynąsias UPI sąnaudas Kroatijoje, Italijoje ir Nyderlanduose.

Nepriklausomai nuo pagrindinių universaliųjų paslaugų apimtį nulėmusių veiksmų, platesnis ar ne toks konkretus UPI apibrėžimas yra nustatytas pirminiuose teisės aktuose visose analizuojamose šalyse, siekiant, kad reguliavimo institucijos galėtų pakankamai lanksčiai įtraukti pašto rinkos pokyčius į išsamius reikalavimus, numatytus antriniuose teisės aktuose ar licencijų sąlygose.

Šiuo atžvilgiu bet koks esminis pakeitimas universaliųjų paslaugų srityje yra numatomas Pašto paslaugų įstatyme, ministerijos nutarime (Graikija) arba koreguojant abu aktus (Lenkija). Atrodo, kad daugumoje valstybių narių už pašto sektorių atsakingos ministerijos yra atsakingos ir už Pašto paslaugų direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę bei už universaliąsias paslaugas reglamentuojančių taisyklių nustatymą, o nacionalinės reguliavimo institucijoms leidžiama detaliau apibrėžti universaliųjų paslaugų reguliavimą, jei to reikia (išskyrus Austrijos ir Serbijos nacionalines reguliavimo institucijas, kurios nedalyvauja keičiant universaliųjų paslaugų apimtį). Daugeliu atvejų pasiūlymus dėl teisės aktų keitimo pateikia nacionalines reguliavimo institucijos,

remdamosi tikrais, rinkose pastebėtais faktais, o kai kurios reguliavimo institucijos netgi dalyvauja nacionalinės pašto paslaugų sistemos rengimo procese.

c) *UPI ir rinkos dalyviai*

Dėl UPI apimties ir rinkos dalyvių, visos 24 šalys nurodė, kad laikosi nuomonės, jog UPI sistema saugo naudotojus (asmenis, taip pat smulkias ir vidutines įmones, kurių teisės saugomos 13-oje šalių). Kai kuriais atvejais, pvz., Portugalijoje, visi pašto paslaugų naudotojai (siunčiantys arba gaunantys pašta) gali pasinaudoti UPI apimties teikiama nauda, nes UPI siekiama patenkinti gyventojų ir ekonominės bei socialinės veiklos poreikius. Kai kurios šalys nurodė, kad UPI apimtis gina įmones, kurios surenka įvairių naudotojų pašta (angl. *consolidators*) (10-yje šalių), infrastruktūros („nuo iki“, angl. *end-to-end*) konkurentus (6-iose šalyse), įmones, kurioms reikia siųsti pašta dideliais kiekiais (6-iose šalyse). Jungtinėje Karalystėje bet kurią įmonę, siunčiančią pavienes pašta siuntas, gina UPI apimtis.

Apskritai, visos į UPI apimtį įtrauktos paslaugos, ypač pavienės korespondencijos siuntos ir pašta siuntiniai, taip pat akliems skirtos pašta siuntos, laikomos galinčios padėti išvengti daugumos gyventojų socialinės atskirties. Tačiau tik keliose šalyse ši ypatybė nėra aiškiai išreikšta visų į UPI apimtį įeinančių paslaugų atveju. Italija pabrėžė, kad kai kurios paslaugos, atrodo, nėra būtinos siekiant užkirsti kelią socialinei atskirčiai, nes pašta rinkoje yra viena kitą pakeičiančių paslaugų (pavyzdžiui, pavieniai pašta siuntiniai ir registruotasis paštas, dideliais kiekiais siunčiamos korespondencijos siuntos ir dideliais kiekiais siunčiamos registruotosios pašta siuntos). Prancūzija ir Serbija nurodė bendrąsias dideliais kiekiais siunčiamas pašta siuntas kaip paslaugą, kuri neužkerta kelio socialinei atskirčiai, tačiau, remiantis Prancūzijos reguliavimo institucijos pateiktu atsakymu, ši paslauga yra įtraukta į UPI apimtį dėl istorinių ir mokestinių priežasčių.

Penkios šalys pareiškė, kad šiuo metu jų pašta rinkose yra siūlomos į UPI apimtį neįtrauktos paslaugos, galinčios padėti išvengti daugumos gyventojų socialinės atskirties.

Norvegijoje Pašto įstatymo tikslas yra užtikrinti, kad pašta paslaugos būtų siūlomos visoje šalyje prieinamomis kainomis, taip pat yra reglamentuojamas pagrindinių pašta paslaugų prieinamumas neįgaliems paslaugų naudotojams. Kroatijoje reklaminis paštas, spaudiniai (įskaitant laikraščius) ir neadresuotas paštas yra siūlomi tokiais pačiomis kainomis visoje teritorijoje, nors ir nėra tokio įpareigojimo. Belgijoje vyriausybė taip pat apibrėžė kai kurias konkrečias pašta paslaugas kaip visuotinės ekonominės svarbos paslaugas, panašiai kaip ankstyvas rytinis laikraščių pristatymas. Suomijoje apskritai turi būti prieinamos paslaugos, net neįtrauktos į UPI apimtį, tačiau galinčios užkirsti kelią socialinei atskirčiai. Italijoje teikiamos į UPI apimtį neįtrauktos ir galinčios užkirsti kelią socialinei atskirčiai paslaugos yra vienos kitomis pakeičiamos su pavienių pašta siuntinių ir registruotojo pašta, dideliais kiekiais siunčiamų korespondencijos siuntų ir dideliais kiekiais siunčiamų registruotųjų pašta siuntų paslaugomis. Be to, Jungtinės Karalystės reguliavimo institucija nurodė, kad į UPI apimtį neįtrauktoms paslaugoms netaikomi teisės aktų reikalavimai, siekiant išvengti socialinės atskirties (pvz., paketų ir siuntinių teikėjai gali taikyti antkainį už pristatymą į kaimo vietas ir atsisakyti pristatyti į kai kurias vietas), tačiau daugybė paslaugų nėra diferencijuojamos, pavyzdžiui, nėra ryškaus dideliais kiekiais siunčiamo pašta atskyrimo. Vokietijoje nė vienam pašta paslaugų teikėjui šiuo metu nėra taikomi jokie teisiniai įpareigojimai (nebuvo paskirtas nė vienas UPT).

Beveik visos atsakymus pateikusios nacionalinės reguliavimo institucijos nurodė, kad kai kurios į UPI apimtį įtrauktos paslaugos per pastaruosius 10 metų buvo teikiamos nuostolingai, kaip parodyta toliau pateiktoje lentelėje.

2 lentelė: Į UPI apimtį įtrauktos pašto paslaugos, kurios teikiamos nuostolingai

Nuostolingai teikiamos paslaugos	Šalis
Pavienės vidaus korespondencijos siuntos (įskaitant registruotąjį paštą)	Bulgarija, Graikija, Airija, Italija, Lenkija, Portugalija ³ , dar viena šalis
Pavieniai pašto siuntiniai	Bulgarija, Kroatija, Vengrija, Airija, Italija, Lenkija, Portugalija, viena kita šalis
Spaudos pristatymas	Graikija, Italija, Latvija, Portugalija
Akliesiems skirtos siuntos	Bulgarija, Čekijos Respublika, Lietuva
Reklaminis paštas	Graikija, Italija
Tarptautiniai pašto siuntiniai	Italija, viena kita šalis
Tarptautinės korespondencijos siuntos	Kroatija, Airija, Italija, viena kita šalis
Dideliais kiekiais siunčiamos korespondencijos siuntos	Italija

Trys nacionalinės reguliavimo institucijos (Vokietija, Švedija ir Jungtinė Karalystė) nurodė, kad paslaugos teikiamos nenuostolingai. Švedijos reguliavimo institucija nurodė, kad UPT gauna kompensaciją už nemokamą pašto siuntų pristatymą akliesiems (iki 7 kilogramų) ir išplėstines paslaugas senyvo amžiaus ar neįgaliems asmenims kaimo vietovėse. Jungtinės Karalystės reguliavimo institucija nurodė, kad tik vienai į UPI apimtį įtrauktai paslaugai šiuo metu taikoma teisės aktuose nustatyta kainų kontrolė ir ji nėra teikiama nuostolingai. Likusių universaliųjų paslaugų kainodarą nustato UPT, o nacionalinė reguliavimo institucija neperžiūri kiekvienos iš šių paslaugų pelningumo atskirai. Informacijos apie Austrijoje ir Nyderlanduose nuostolingai teikiamas paslaugas nėra, o Belgijoje ir Maltoje tokia informacija yra konfidenciali.

d) *Grynosios sąnaudos ir tenkanti nepagrįstai didelė finansinė našta per pastaruosius 10 metų*

Tik trys nacionalinės reguliavimo institucijos nurodė, kad jų UPT kreipėsi su prašymu atlyginti UPI grynąsias sąnaudas per pastaruosius dešimt metų, ir grynosios UPI sąnaudos buvo kompensuotos. Italijoje ir Norvegijoje grynąsias UPI sąnaudas per pastaruosius dešimt metų skaičiavo UPT, o vertino ministerijos. Italijoje nacionalinė reguliavimo institucija nuo 2011 m. yra atsakinga už universaliųjų paslaugų grynujų sąnaudų vertinimą. Bulgarijos reguliavimo institucija pažymėjo, kad grynosios UPI sąnaudos buvo įvertintos po reguliuotojo atlikto tikrinimo ir pareiškė nuomonę dėl nematerialios naudos traktavimo ir nepagrįstai didelės finansinės naštos už 2011 ir 2012 metus. Nemateriali nauda („prekės ženklo žinomumas, kaip rezultatas universaliųjų pašto paslaugų teikimo veiklos ir naudos, atsirandančios dėl specialiųjų prekybos teisių“) buvo apskaityta ir sudarė gana didelę sumą. Buvo įvertinti šie nepagrįstai didelės finansinės naštos kriterijai: „grynujų sąnaudų dalis bendrose universaliųjų pašto paslaugų veiklos pajamose; finansinių sąskaitų su užsienio šalių

³ Pavienės vidaus korespondencijos siuntos, siunčiamos nereguliarių ir (ar) pavienių klientų.

administracijomis balanso vertė; paskirtojo operatoriaus rinkos dalies pokyčiai universaliųjų pašto paslaugų rinkoje, pamatinio scenarijaus sąlygų pokyčiai; reguliuotojas taip pat pasinaudojo auditoriaus rekomendacijomis“. Nyderlanduose UPT atšaukus savo reikalavimą, nacionalinei reguliavimo institucijai neliko būtinybės vertinti UPI grynųjų sąnaudų ir nepagrįstai didelės finansinės naštos.

e) *UPT paskyrimo ir finansavimo mechanizmai*

Išanalizavus atsakymus ir šalių pateiktus duomenis, paaiškėjo, kad visais atvejais UPT paskiriamas tiesioginio paskyrimo tvarka, o dviejose šalyse (Maltoje ir Rumunijoje) yra numatytas alternatyvus būdas (viešasis aukcionas) tuo atveju, jei viešojo pirkimo procedūra būtų nesėkminga⁴.

Čekijos Respublikoje ir Lenkijoje, pasibaigus dabartinio paskyrimo terminui, tiesioginis paskyrimas bus pakeistas viešu aukcionu, o Belgijoje, pasibaigus dabartinio paskyrimo terminui, tiesioginis paskyrimas bus pakeistas atvira paskyrimo procedūra. Jungtinėje Karalystėje UPT gali būti nustatytas įvykdžius pirkimo procedūrą, tačiau OFCOM negali to daryti iki 2021 metų spalio (nebent UPT sutiktų).

Austrijoje nacionalinė reguliavimo institucija turi kas penkerius metus atlikti analizę, siekiant išsiaiškinti, ar yra kitų teikėjų, galinčių vykdyti UPI – tokiu atveju, reguliavimo institucija turi organizuoti viešojo pirkimo procedūrą. Slovėnijoje yra panaši situacija, t. y. taikomas tiesioginis paskyrimas, jei rinkos analizės rezultatai parodo, kad tik vienas operatorius gali užtikrinti reikiamos kokybės universaliųjų paslaugų teikimą, kitu atveju UPT turėtų būti paskiriamas viešojo konkurso keliu.

Portugalijoje dabartinis UPT buvo paskirtas tiesiogiai (sudarant koncesijos sutartį) iki 2020 metų⁵. Nyderlanduose UPT gali būti paskirtas vadovaujantis įstatyme numatytos atrankos procedūros (kuri gali būti vertinama kaip viešojo aukciono rūšis) pagrindu. Tačiau ši procedūra niekada nebuvo taikoma, kadangi dabartinis UPT (teisinės išimties tvarka) buvo paskirtas ministro dekretu, o šį paskyrimą atšaukti nebuvo pagrindo. Kitoks scenarijus yra taikomas Vokietijoje, kur nė vienas konkretus paslaugų teikėjas nebuvo paskirtas teikti universaliąsias paslaugas. Visi teikėjai, t. y. pašto paslaugų teikėjų visuma, teikia universaliąsias paslaugas be jokio teisinio įpareigojimo. Tik tuo atveju, jei rinka nesugeba teikti universaliųjų paslaugų, nacionalinė reguliavimo institucija konkurso tvarka turėtų paskirti vieną ar kelis paslaugų teikėjus, siekiant tinkamai teikti reikiamą paslaugą.

Išskyrus Malta, Vokietiją, Nyderlandus ir Jungtinę Karalystę, UPT yra skiriamas tam tikram ribotam laikotarpiui (atsakymus atsiuntusių šalių nurodytų paskyrimo laikotarpių vidurkis yra apie 9 metai).

Finansavimo mechanizmai gali būti įvairūs.

⁴ Maltoje alternatyvusis metodas yra susijęs su „viešųjų pirkimų procedūra“, t. y. greta tiesioginio paskyrimo yra alternatyvus būdas, kuris leidžia UP pirkimus, kai šios paslaugos perkamos pagal galiojančias viešųjų pirkimų taisykles ir reglamentus.

⁵ Po šios datos UP teikimas gali būti užtikrintas taikant šiuos mechanizmus (Įstatymo 17/2012, 17 str.): a) efektyvus rinkos veikimas pagal individualių licencijų režimą; b) vieno ar daugiau pašto paslaugų teikėjų paskyrimas teikti įvairius UP elementus arba teikti paslaugas skirtingose teritorijos dalyse. b) punkte nurodytas paskyrimas turi atitikti galiojančias viešųjų pirkimų taisykles ir reglamentavimą.

UPI gali būti finansuojami iš viešųjų fondų ar valstybės biudžeto 12-oje šalių (Belgijoje, Bulgarijoje, Kroatijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Italijoje, Lietuvoje, Maltoje, Norvegijoje, Lenkijoje, Rumunijoje ir Serbijoje).

Istatymais nėra numatytas joks kompensavimo fondas Belgijoje, Bulgarijoje ir Švedijoje.

UPI grynosios sąnaudos gali būti finansuojamos paties UPT ir konkurentų 14-oje šalių (Austrijoje⁶, Kroatijoje, Suomijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Airijoje, Italijoje, Maltoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovėnijoje ir Jungtinėje Karalystėje). Serbijoje grynosios sąnaudos gali būti finansuojamos UPT. Vengrijoje, siekiant sumažinti nepagrįstai didelę UPT tenkančią finansinę naštą, institucija atidaro *universaliųjų pašto paslaugų kompensavimo sąskaitą* (toliau vadinama „Sąskaita“), kurią sudaro įmokos, gaunamos iš licencijuotų pašto paslaugų teikėjų, o ją valdo Vengrijos valstybės išdas. Jei Sąskaita nepadengia nepagrįstai didelės finansinės naštos, UPI grynosios sąnaudos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto.

Maltoje, Rumunijoje ir Jungtinėje Karalystėje, UPI grynosios sąnaudos taip pat gali būti padengiamos iš naudotojų finansinių įnašų.

Nyderlanduose Pašto įstatymo 30 ir 31 straipsniai šiuo metu numato sistemą, pagal kurią UPT patirtų grynųjų sąnaudų kompensavimas nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimu yra proporcingai (pagal jų apyvartas) paskirstomas visiems pašto paslaugų teikėjams, įskaitant patį UPT (išskyrus pašto paslaugų teikėjus, kurių apyvarta mažesnė nei 2 mln. eurų).

Nė vienoje šalyje UPT arba konkurentai nėra pareikalavę taikyti „dalyvauk-arba-mokėk“ (*angl.*, „pay-or-play“) tipo mechanizmą.

⁶ Austrijoje, jei grynosios sąnaudos viršija 2 % visų sąnaudų, NRI turi įkurti kompensavimo fondą, o UPT ir konkurentai turi prie jo prisidėti.

Klausimai diskusijai

Šiame dokumente pateiktos informacijos tikslas – pradėti diskusiją apie tai, kokią įtaką UPI apimčiai artimiausioje ateityje gali turėti rinkos pokyčiai ir aukščiau aprašyti reguliavimo pasikeitimai, bei kaip tai galėtų būti sprendžiama.

Ši diskusija organizuojama viešosios konsultacijos, kuri vyks nuo 2014 m. rugsėjo mėn. iki 2014 m. lapkričio mėn., metu, įskaitant ir suinteresuotųjų šalių seminarą, kuris vyks Bukarešte 2014 m. lapkričio 19 d.

ERGP nurodė keletą galimų prižasčių keisti UPI apimtį, kaip antai:

- vartojimo įpročių pokyčiai;
- korespondencijos siuntų kiekio mažėjimas;
- universaliųjų paslaugų teikimo grynųjų sąnaudų tvarumas;
- būtinybė užkirsti kelią socialinei atskirčiai pasitelkiant UPI;
- kliūtys patekti į rinką.

Nacionalinių reguliavimo institucijų pateiktų atsakymų analizės rezultatai parodė, kad kai kurios šalys pastaraisiais metais pakoregavo UPI apimtį.

Priežastys, dėl kurių buvo koreguojama UPI apimtis, labai skirtingos. Kai kuriais atvejais tai galėjo būti siejama su sprendimu, kad paslauga nėra tinkama įtraukimui į UPI apimtį, nes ji nesusijusi su piliečių apsauga nuo socialinės atskirties. Be to, daugelis naudotojų kategorijų, pvz., įmonės, kurios surenka įvairių naudotojų pašta (*angl. consolidators*), „nuo iki“ (*angl. end-to-end*), teikėjai ir verslo klientai, neturėtų būti laikomi universaliųjų paslaugų mechanizmo naudos gavėjais, taip pat dėl to, kad pašto sektoriaus liberalizavimas leido naujiems teikėjams siūlyti paslaugų teikimą pagal universaliųjų paslaugų mechanizmus, netgi jei šios paslaugos kitokio kokybinio standarto. Kiti UPI pakeitimai yra ne taip aiškiai susieti su socialinės atskirties politika ar su konkurencijos skatinimu. Mažinimas paslaugų asortimentas, pašto skyrių skaičius, pristatymo terminų ir kokybės pakeitimai, yra labiau susiję su pastangomis subalansuoti tiek universaliųjų paslaugų teikimo tvarumą (mažinant UPI sąnaudas, reaguojant į iššūkius, su kuriais susiduriama dėl mažėjančių apimčių), tiek ir atsižvelgiant į naudotojų poreikius. Kita galimybė, kurią reiktų išnagrinėti siekiant išlaikyti tvarumą, yra paskatos efektyviau teikti universaliąsias paslaugas.

Tikėtina, kad dvi tipiškos kainų reguliavimo priemonės, pavyzdžiui, kainų prieinamumas ir atleidimas nuo PVM, sukuria kliūtis patekti į rinką ir iškraipo rinką⁷. Be to, kai kurios į UPI apimtį įtrauktos paslaugos gali būti siūlomos nuostolingai, o tai gali būti nepagrįstai didelė finansinė našta pašto sektoriui ir naudotojams. Reguluojant kainas reiktų įvertinti ir konkurencinę padėtį rinkoje. Atsižvelgiant į pašto paslaugų rinkoje vykstančius pokyčius, reiktų nuodugniai įvertinti, ar visos į UPI apimtį įtrauktos paslaugos yra vis dar aktualios. Vėliau reiktų užtikrinti, kad bet kuris būsimas universaliųjų paslaugų apibrėžimas ir finansavimo mechanizmas būtų neutralūs konkurencijos požiūriu, t. y. netrukdytų rinkos plėtrai.

⁷ Tačiau NRI pripažįsta, kad PVM lengvata yra Europos Bendrijos ir visų nacionalinių teisės aktų sistemų visose Europos šalyse problema.

Pastebima tendencija link platesnio suvokimo ir ne tokios konkrečios universaliųjų paslaugų apimties, siekiant suteikti nacionalinėms reguliavimo institucijoms daugiau lankstumo. Universaliųjų paslaugų apimtis kiekvienoje šalyje yra skirtinga (Pašto paslaugų direktyvos ribose). Remiantis aprašytais rezultatais, taip pat atsižvelgiant į besikeičiančius komunikavimo būdus ir mažėjančius korespondencijos siuntų kiekius bei augančią elektroninę prekybą, svarstyti tokie UPI apimties koregavimo, laikantis Pašto paslaugų direktyvoje numatyto lankstumo, klausimai, kurie turėtų būti toliau nagrinėjami:

- Ar dabartinė universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimtis lemia pernelyg dideles išlaidas?
- Ar tarifų reguliavimas (pvz., prieinamos kainos ir PVM lengvata) sukelia konkurencijos iškreipimą pašto paslaugų rinkose?
- Kokia galėtų būti bendrai priimta minimali apimtis visoje Europoje?
- Kokie esminiai elementai turėtų būti garantuojami?
- Kokie esminiai elementai turi būti reguliuojami?
- Kaip svarbu yra turėti vienodą bazinį lygį, atsižvelgiant į konkrečioms šalims skirtų sprendimų būtinybę?
- Į kokias naudotojų kategorijas turėtų būti orientuoti universaliųjų paslaugų įpareigojimai? Asmenys, kaimo vietovių gyventojai, neįgalūs asmenys kaimo vietovėse, smulkios įmonės ir (ar) namų biurai? Ar įmanoma nustatyti pokyčius šiuo atžvilgiu, žvelgiant į ateities perspektyvas?
- Ar galėtų būti kokia nors priežastis saugoti konkurenciją pasitelkiant universaliųjų paslaugų įpareigojimus (t. y. ar užtikrinimas, kad universaliųjų paslaugų teikėjo taikomos kainos yra pagrįstos sąnaudomis, nediskriminacinės ir skaidrios, apsaugo klientus ir konkurentus)?
- Ar būtina paskirti universaliųjų paslaugų teikėją universaliųjų paslaugų įpareigojimų užtikrinimui?
- Atsižvelgiant į kintančią pašto rinkos perspektyvą, koks galėtų būti pagrįstas paskyrimo laikotarpis ir atitinkamas paskyrimo procesas?
- Ar universaliųjų paslaugų įpareigojimų apimties pakeitimai paveiktų galimybę finansuoti universaliąsias paslaugas, pavyzdžiui, iš kompensacijų fondo (ir jei taip, tai koku būdu ir kokios būtų pasekmės)?