EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 18.10.2006
KOM(2006) 596 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Pašto paslaugų vidaus rinkos visiško suformavimo 2009 m. poveikio universaliosioms paslaugoms perspektyvų studija

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Pašto paslaugų vidaus rinkos visiško suformavimo 2009 m. poveikio universaliosioms paslaugoms perspektyvų studija

(Tekstas svarbus EEE)

1. ATASKAITOS PAGRINDAS IR TIKSLAS

Daugiau nei prieš penkiolika metų pradėtos vykdyti ES pašto politikos pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad visoje Bendrijoje klientams ir ES piliečiams būtų teikiamos kokybiškos nenutrūkstamos universaliosios paslaugos. ES teisės aktų leidėjo nustatytame ES pašto reformos tvarkaraštyje numatoma apdairiai palaipsniui stiprinti konkurenciją pašto rinkose siekiant gerinti pašto paslaugų veiksmingumą, kokybę ir pasirinkimą ir galiausiai visiškai atverti rinką. Per pastaruosius penkiolika metų buvo palaipsniui mažinamas egzistuojantis monopolis, o pašto rinkos dalyviams buvo duota laiko pritaikyti savo organizacines struktūras prie naujos situacijos. Pašto direktyvoje nurodyti 2006 m., kuriais Komisija turi patvirtinti, ar galima laikytis pašto reformos tvarkaraščio ir visiškai atverti rinką 2009 m., kaip numatyta šioje direktyvoje. Šiuo kritiniu momentu direktyvoje tiesiogiai reikalaujama[1], kad Komisija pateiktų perspektyvų studiją, kurioje įvertintų, ar galima atverti rinką išlaikant universaliąsias paslaugas.

Šioje studijoje pateiktoje analizėje didžiausias dėmesys kreipiamas į perspektyvą, taip pat vertinama, kaip veiktų universaliosios paslaugos visiškai atvėrus rinką 2009 m. Į šį klausimą negalima atsakyti neišnagrinėjus glaudžiai susijusio klausimo – kaip bus finansuojamos universaliosios paslaugos, kai nebebus monopolio (arba „rezervuotųjų paslaugų“). Šioje studijoje Komisija sąmoningai pasirinko labai atsargų metodą, didžiausią dėmesį skirdama ilgalaikiam universaliųjų paslaugų, kurios teikiamos ES piliečių ir įmonių naudai, tvarumui.

Ši ataskaita, Komisijos perspektyvų studija, grindžiama *PriceWaterhouseCoopers' (PWC)* atliktos sektoriaus studijos dėl visiško rinkos atvėrimo poveikio universaliosioms paslaugoms duomenimis.[2] Be to, joje remiamasi ir kitais duomenimis, visų pirma iš ankstesnių sektoriaus studijų[3], ekspertų ataskaitomis, išsamiomis konsultacijomis su suinteresuotomis grupėmis, moksliniais tyrimais, taip pat konkurencijos pašto rinkoje ir kituose sektoriuose patirtimi.

Šioje ataskaitoje dar kartą pakartojami ES pašto reformos tikslai ir pateikiama pašto universaliųjų paslaugų dabartinė padėtis ES, įskaitant būsimas rinkos tendencijas. Joje vertinama, koks bus konkurencijai atviros pašto paslaugų vidaus rinkos potencialus poveikis universaliosioms paslaugoms ir susijusiems Bendrijos tikslams ir kokios galimybės atsiras šioje srityje (užimtumas ir socialiniai aspektai). Galiausiai ataskaitoje nagrinėjamos galimos

---

1 Direktyvos 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB, 7 straipsnio 3 dalis.

2 „Pašto paslaugų vidaus rinkos visiško suformavimo 2009 m. poveikis universaliosioms paslaugoms“ ("*The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*"), *PriceWaterhouseCoopers*, 2006 m. (toliau – PwC 2006)

3 Nuo ES pašto reformos pradžios Komisija užsakė 20 studijų: ¸r. http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

lydimosios priemonės, skirtos sumažinti galimą riziką, įskaitant alternatyvius universaliųjų paslaugų finansavimo mechanizmus.

2. ES PAŠTO REFORMOS TIKSLAI

ES pašto reforma buvo suplanuota tam, kad būtų galima pakeisti nusistovėjusią situaciją, kai esami operatoriai, kuriems priklauso pašto monopolis kiekvienoje valstybėje narėje, teikia skirtingos kokybės ir riboto pasirinkimo pašto paslaugas.

Reaguodamas į neišvengiamus pokyčius tradicinėje pašto rinkoje ir poreikį plėtoti Europos pašto vidaus rinką, ES teisės aktų leidėjas nusprendė stiprinti konkurenciją rinkoje, kad atsirastų reikalingų paskatų išspręsti veiksmingesnių ir geresnės kokybės paslaugų poreikio klausimą[4]. Siekiant stebėti rinkos pokyčius ir kontroliuoti universaliųjų paslaugų teikimą pradėta taikyti reguliavimo sistema.

ES universaliųjų pašto paslaugų apibrėžtis grindžiama dviem pagrindiniais dalykais – paslaugų spektru ir su jų teikimu susijusiomis sąlygomis. Universaliosios paslaugos apibrėžiamos Pašto direktyvos 3 straipsnyje[5]. Jas galima būtų apibendrinti kaip galimybę naudotis paslaugų spektru (laiškai, paketai, įvertintosios ir registruotosios siuntos, kitos pašto siuntos) už prieinamas kainas, pagal prieinamumo ir kokybės reikalavimus (surinkimas ir pristatymas penkias dienas per savaitę, ribotas tranzito laikas) ir laikantis „pagrindinių reikalavimų“ (pvz., privati korespondencija).

Laikantis subsidiarumo principo, Pašto direktyvoje pateikta plati universaliųjų paslaugų apibrėžtis ES taikoma nevienodai, taigi, atspindimi nacionaliniai ir visuomenės poreikiai. Išskirtinėmis sąlygomis leidžiamos nukrypti leidžiančios nuostatos (pvz., sumažinamas pristatymo į labai nutolusius regionus dažnumas).

Šiandieną daugelyje valstybių narių universaliųjų paslaugų finansavimas priklauso nuo rezervuotųjų paslaugų arba išlikusių monopolių (papildytų masto ir įvairovės ekonomijos), kuriais naudojasi esami viešieji operatoriai. Jeigu rezervuotosios paslaugos sukuria patogų mechanizmą finansuoti universaliųjų paslaugų teikimą, jos tampa pagrindine kliūtimi sukurti pašto vidaus rinką. Kaip pažymima 1992 m. Žaliojoje knygoje dėl bendrosios pašto paslaugų rinkos plėtros, reikia skatinti operatorius pritaikyti paslaugas, kurti naujoves ir teikti veiksmingas universaliąsias paslaugas visiems ES piliečiams. Todėl kontroliuojamam rinkos atvėrimui 1992 m. pritarė Komisija, 1994 m. – Taryba, 1997 m. ir 2002 m. – Europos Parlamentas ir Taryba, tam buvo pritarta ir kitose Komisijos Pašto direktyvos taikymo ataskaitose, su sąlyga, kad bus užtikrinamos universaliosios paslaugos[6].

---

4 Žalioji knyga dėl bendrosios pašto paslaugų rinkos plėtros, COM(91) 476 galutinis

5 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB.

6 COM(91) 476 galutinis; OL C 48, 1994 2 16; Direktyva 97/67/EB ir Direktyva 2002/39/EB; COM(2002) 632 galutinis, COM(2005)102 galutinis, COM (2006) 595

3. UNIVERSALIŲJŲ PAŠTO PASLAUGŲ TEIKIMAS: DABARTINĖ PADĖTIS

Iš neseniai atliktų tyrimų matyti, kad universaliosios pašto paslaugos Europoje plėtojamos pakankamai: universaliosios paslaugos yra kokybiškos, kainos – prieinamos, šiomis paslaugomis galima lengvai naudotis, o daugelis operatorių gauna gerą pelną[7].
Teigiamas pašto reformos poveikis taip pat buvo nurodytas Komisijos Pašto direktyvos taikymo ataskaitose[8] bei naujoje Europos Parlamento rezoliucijoje[9].Šiuo metu taip pat galima pastebėti, kad palyginti su tradicinėmis, pašto paslaugos labai pasikeitė: pašto operatoriai dabar yra sudėtingos šiuolaikiškos pramonės operatoriai, konkuruojantys su kitomis ryšio priemonėmis dinamiškoje aplinkoje. Daugiau nei 87,5 % pašto sudaro verslo paštas. Be to, naujausi technologiniai pokyčiai daro poveikį pašto paslaugų teikimo būdui, taip pat meta iššūkį pagrindinei veiklai. Šiomis aplinkybėmis ūkio subjektai, ypač mažos ir vidutinės įmonės, vaidinantys aktyvų vaidmenį skirtinguose pašto vertės grandinės etapuose, sudaro svarbų šaltinį būsimo pašto sektoriaus augimo galimybėms[10].

Kai kurių ES tvarkaraštį lenkiančių valstybių narių pašto rinkose konkurencija jau visiškai veikia arba užima reikšmingą rinkos dalį, kai kurios turi tvirtų konkurencijos įgyvendinimo planų, todėl tikimasi, kad jose iki 2008 m. konkurencijos sąlygomis bus siunčiama apie 60 % ES laiškų. Nors šiose valstybėse nėra rezervuotųjų paslaugų, jose išlaikyti universaliųjų paslaugų reikalavimai, kurių laikomasi. Švedijos, Suomijos ir Jungtinės Karalystės pavyzdžiai rodo, kad pašto paslaugų veiksmingumas ir patikimumas pagerėjo ir atitinka piliečių ir įmonių poreikius[11]. Kiekvienoje nacionalinėje rinkoje vartotojų suvokimas apie galimybę naudotis pašto paslaugomis yra labai skirtingas[12].

Universaliųjų paslaugų teikimo išsamių reikalavimų (prieinamos kainos, nurodyta kokybė, pašto skyrių tankumas), taip pat darbo aplinkos pokyčių analizė rodo, kad operatoriai ir vartotojai jaučia pokyčių sektoriuje poveikį, nepriklausomai nuo rinkos atvėrimo. Pagrindiniai veiksniai, pavyzdžiui, paklausa, technologiniai pokyčiai, organizaciniai pasikeitimai ir reguliavimo tvarka, daro poveikį universaliųjų paslaugų teikimo būdui[13]. Šios paslaugos tapo dinamiškesnės, universaliųjų paslaugų teikimas tapo labiau „specializuotas“, klientams suteikiamos geresnės ir vertingesnės paslaugos.

---

7 „Pagrindiniai pašto sektoriaus pokyčiai (2004–2006)“ (*"Main developments in the postal sector (2004-2006)"*), *WIK-Consult*, 2006 m. (toliau –Wik 2006).

8 COM(2002) 632, COM(2005) 102, COM(2006) 595

9 Europos Parlamento rezoliucija dėl Pašto direktyvos taikymo (Direktyva 97/67/EB su pakeitimais, padarytais Direktyva 2002/39/EB) (2005/2086(INI)), 2006 m. vasario mėn.

10 „Europos pašto manifestas: augimas, partnerystė ir naujovės kintančioje pramonėje“ *("The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry"*), *Postal Users' Group*, 2006 m.

11 „Pašto rinkos liberalizavimo poveikio išsami ekonominė analizė“ *("A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market"*), Švedijos augimo politikos studijų institutas, 2005 m.

12 Šaltinis: 2002 m. Eurobarometro apžvalga (tik ES 15), 2003 m. – tik naujosiose valstybėse narėse, 2004 m., 2006 m. ir 2006 m. Tikslinės grupės.

13 „Technologijos ir naujovės pašto sektoriuje“ (*"Technology and innovation in the postal sector"*), *A D Little*, 2004 m.; „Europos žemėlapis 2015 m.“ (*"European landscape in 2015"*), *Boston Cosulting Group,* 2006 m. (toliau – BCG 2006)

4. POTENCIALUS UNIVERSALIŲJŲ PASLAUGŲ POVEIKIS SIEKIANT SUKURTI VISIŠKAI ATVIRĄ RINKĄ

4.1. Poveikis universaliųjų paslaugų teikimui

Galimybė naudotis pašto paslaugomis

Jau dabar akivaizdu, kad tradicinis naudojimosi universaliosiomis pašto paslaugomis būdas pasikeitė, ypač matant, kaip dabar vartotojai naudojasi pašto paslaugomis, todėl nesitikima reikšmingų pokyčių visiškai atvėrus rinką. Kalbant apie teigiamus aspektus, tikimasi, kad paslaugos bus darnesnės ir geresnės kokybės; neigiamas aspektas yra tas, kad gali būti padarytas nepalankus poveikis galimybei naudotis paslaugomis nutolusiuose regionuose, todėl gali prireikti pagalbinių priemonių, jei universaliųjų paslaugų teikėjai ir kiti rinkos dalyviai nepasiūlys pakankamų alternatyvų. Kadangi rinkoje veiks daug operatorių, ypač pereinamuoju laikotarpiu, bus reikalinga reguliuojamojo pobūdžio priežiūra, kad būtų užtikrinta galimybė vartotojams ir mažoms ir vidutinėms įmonėms naudotis paslaugomis.

Paslaugų kokybė

Kokybiškų paslaugų teikimas visose vietose yra svarbiausias esamų universaliųjų paslaugų teikėjų rinkodaros pranašumas. Visiškos konkurencijos sąlygomis būtų nelogiška, jei jie sumažintų savo standartus. Jeigu nekils konkurencinis spaudimas, mažiau patraukliems rinkos segmentams gali reikėti ir toliau taikyti reguliuojamojo pobūdžio kontrolę ir stebėseną, kad būtų užtikrinta kokybė[14].

Kaina ir kainų prieinamumas

Bendrąja prasme tikimasi, kad visiškas rinkos atvėrimas padarys poveikį universaliosioms paslaugoms ir šios labiau atitiks vartotojų ir mažų bei vidutinių įmonių tikruosius poreikius ir jų pasiryžimą už jas mokėti. Smulkesniems klientams, o dar labiau tiems klientams, kurie skiria tik labai mažą savo biudžeto dalį pašto paslaugoms, kainų nustatymo stabilumas išlieka svarbus, todėl gali būti įvestos reguliavimo priemonės nustatant aukščiausių kainų ribų nustatymo mechanizmus, kad būtų kontroliuojami pokyčiai.

4.2. Poveikis universaliųjų paslaugų finansavimui

Rinkos jėgos vis daugiau prisidės prie veiksmingesnio universaliųjų paslaugų teikimo ir apribos likusios dalies, kuri nebus susijusi su tiesioginiais ekonominiais interesais, sąnaudas. Tačiau universaliųjų paslaugų ateities negalima visiškai patikėti vien tik rinkos jėgoms. Universaliųjų paslaugų teikėjams turi būti suteikta tam tikra komercinė laisvė (ypač panaikinant vienodas kainas didelių matmenų siuntoms), o atsižvelgus į pagrįstumo ir proporcingumo principus, gali būti reikalingas specialus finansavimas. Be to, reguliavimo priemonės taip pat gali būti įgyvendinamos visų pirma rinkose, kuriose vienam gyventojui tenka maži kiekiai.

---

[14] „Europos pašto paslaugų reguliavimo modelio vystymasis“ (*"The evolution of the regulatory model for European postal services"*) *Wik-Consult,* 2005 m. (toliau – Wik 2005).

4.3. Poveikis užimtumo aspektams

Tęsiasi esamų operatorių restruktūrizavimo tendencija, o rinkos atvėrimas yra tik vienas iš veiksnių. Apskritai, galima pasiekti daugiau potencialo remiant dinamiškesnę atvirą rinką, suteiksiančią pramonei daugiau naudos, nei išlaikant dabartinę situaciją[15]. **Tikimasi, kad** bendro pašto rinkų dydžio išplėtimo ir lengvesnės integracijos ir konkurencijos su alternatyviais ryšių ir transporto metodais rezultatai, kurie atsiras dėl visiško rinkos atvėrimo, ir toliau prisidės prie tvaraus užimtumo, kurį užtikrins universaliųjų paslaugų teikėjai, taip pat palengvins naujų darbo vietų kūrimą kitų operatorių ir naujų rinkos dalyvių įmonėse.

4.4. Poveikis teritorinei ir socialinei sanglaudai

Jeigu universaliųjų paslaugų teikėjai vaidina socialinį vaidmenį, jie gali prašyti atitinkamos finansinės kompensacijos. Tinkami sprendimai turėtų ir gali būti priimti nacionaliniu lygmeniu, kur tokie prašymai gali būti geriausiai įvertinti ir atitinkamai išsprendžiami finansiniai klausimai (žr. pavyzdžius Prancūzijoje ir Norvegijoje)[16].

4.5. Skirtumų valstybėse narėse svarba

Šiame vertinime reikia apsvarstyti svarbų punktą, tai yra, skirtingą poveikį rinkos atvėrimui kiekvienoje valstybėje narėje, atsižvelgiant į jos nacionalinę pašto rinkos padėtį ir skirtingus esamų universaliųjų paslaugų teikėjų pasirengimo etapus. Teigiama, kad priklausomai nuo šių skirtumų rinkos atvėrimas tam tikrose valstybėse narėse gali pakenkti universaliųjų paslaugų teikimui. PWC studijoje apžvelgiami visi ES egzistuojantys skirtumai, susiję su visišku rinkos atvėrimu, ir daroma išvada, kad nė vienoje valstybėje narėje rinkos atvėrimas 2009 m. nekeltų grėsmės universaliosioms paslaugoms, todėl jo nereikia atidėti. Tai patvirtina pačios Komisijos įvertinimą ir kitus vertinimus, visų pirma *Ecorys* tyrimą, kuriame pateikiama papildomų detalių apie kiekvienos rinkos konkurencijos pokyčių perspektyvas; du vienas po kito *Wik-Consult* atliktus tyrimus apie Europos pašto rinkos pokyčius ir *Nera* tyrimą apie pašto ekonomiką (nors oficialiai ataskaitos nėra grindžiamos tam tikros šalies modeliu, šie trys tyrimai nukreipti ta pačia linkme)[17].

Atskirais atvejais gali reikėti tam tikrų priemonių valstybės narės lygmeniu, kad būtų išspręsta esamų operatorių nepakankamo pasirengimo problema. Tai turėtų esamiems operatoriams padėti restruktūrizuotis nebloginant universaliųjų paslaugų. Patvirtinus galutinę visiško rinkos atvėrimo datą, bus skatinama laiku užbaigti pasirengimą. Konkrečios problemos, su kuriomis gali susidurti kai kurie universaliųjų paslaugų teikėjai, gali būti sušvelnintos panaudojus papildomas apsaugos priemones, kad nereikėtų atidėti visiško rinkos atvėrimo po 2009 m.

4.6. Pavojai, kurie gali kilti atidėjus reformą

Jeigu nebus numatyta atverti dabartinės rinkos, gali kilti pavojus ilgalaikiam universaliųjų paslaugų teikimui[18]. Siekiant išspręsti naujus rinkos uždavinius ir toliau teikti universaliąsias

---

15 BCG 2006 p. 19

16 PwC 2006 p. 169

17 „Pašto paslaugų ekonomika“ (*"Economics of postal services"*), Nera, 2004 m.; „Konkurencijos pašto sektoriuje pokyčiai“ ("*Development of competition in the postal sector*"), *Ecorys*, 2005 m. (toliau – Ecorys 2005); „Pagrindiniai Europos pašto sektoriaus pokyčiai“ (*"Main developments in the European postal sector"*), *Wik-Consult*, 2004 m. (toliau –Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006

18 „Klientų teisė rinktis: visiškai atvira pašto paslaugų rinka“ (*"Giving customers choice: a fully open postal services market"*), *Postcomm* 2005 m.

paslaugas reikės papildomų investicijų, nes su biudžeto apribojimais susiduriančios nacionalinės vyriausybės vis mažiau linkusios investuoti į pašto infrastruktūrą[19]. Vertinant galimybę investuoti į šį sektorių, rinkos dalyviams reikės reguliavimo tikrumo ir patvirtinimo, kad rinka bus atverta tam, kad būtų išlaisvintas pašto rinkos potencialas.

Be to, jei monopolis ir toliau bus saugomas, esami operatoriai nebus skatinami teikti kokybiškas ir veiksmingas paslaugas, kurios būtų naudingos visiems vartotojams. Nesustojamai augančių kainų perspektyva vers vartotojus rinktis alternatyvias ryšių priemones. Dėl to taip pat tektų atsisakyti investicinių planų, riboti naujovių paiešką ir pridėtinės vertės paslaugų teikimą. Ilgainiui kiltų pavojus, kad sumažės darbo vietų pašto sektoriuje, taip pat ir susijusiuose sektoriuose, kurie priklauso nuo dinamiškos pašto rinkos. Trumpai tariant, proceso atidėjimas blogai veiktų rinką.

Jeigu rinka nebus atveriama, reikės papildomo reguliavimo, kad būtų skatinama ir valdoma konkurencija, nebūtinai užtikrinant geresnį veiksmingumą ir orientavimąsi į klientą. Tai prieštarautų geresnio ir labiau sutelkto reguliavimo idėjai, o šis požiūris vis labiau plinta visoje ES[20].

5. PAPILDOMOS IR LYDIMOSIOS PRIEMONĖS UNIVERSALIOSIOMS PASLAUGOMS UŽTIKRINTI VISIŠKAI ATVĖRUS RINKĄ

5.1. Skirtingi priemonių lygmenys: rinkos jėgos, ES ir (arba) valstybių narių reguliavimas

Dėl rinkos jėgų ir ES arba valstybių narių reguliavimo atsiras keletas galimybių, kurios bus išnaudotos atveriant rinką ir išsaugant universaliąsias paslaugas. Pirmasis žingsnis – universaliųjų paslaugų teikėjų įsipareigojimas prisitaikyti prie naujos situacijos ir leisti, kad universaliąsias paslaugas palankiai veiktų dinamiška veiksminga veikla (vykdant reorganizaciją, labiau orientuojantis į vartotoją arba pritaikant darbo jėgą). Antrasis žingsnis – papildomai apsaugoti pašto paslaugų vartotojus užtikrinant universaliąsias paslaugas pritaikius reguliavimo sistemas ES ir (arba) valstybių narių lygmeniu. Galiausiai, prireikus ir jeigu pagrįsta, turėtų egzistuoti galimybė prašyti finansavimo universaliosioms paslaugoms.

Esant tokiai tvarkai, šios skirtingos priemonės sukuria platų pasirinkimo spektrą sprendimus priimantiems asmenims, kurie gali pasirinkti tai, kas geriausia jų nacionalinėmis sąlygomis. Daugybė atliktų tyrimų ir studijų patvirtina, kad šias priemones galima įgyvendinti išnaudojus atitinkamą suinteresuotųjų grupių įsipareigojimą[21].

5.2. Rinkos sprendimai: dinamiškas veiksmingumas

Kintančios apimtys:

Atsižvelgiant į universaliųjų paslaugų teikimo masto ekonomijos svarbą, **pašto apimtys** labiausiai prisideda švelninant potencialų rinkos atvėrimo poveikį. Tikimasi, kad augimas bus itin reikšmingas rinkose, kuriose apimtys vienam gyventojui yra mažos[22], ypač tose, kurias

---

19 Wik 2006 p. 159

20 Reglamentavimo gerinimas augimui ir užimtumui Europos Sąjungoje skatinti {SEK(2005) 175

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006

22 Wik 2006 p. 202

greičiausiai labiausiai paveiks rinkos atvėrimas[23]. Galiausiai, tvirtos partnerystės su pašto pramone gali ypač pagerinti tolesnio apimčių didinimo sąlygas. Skatinant naudojimąsi paštu kaip ryšio priemone, įskaitant didžiausią vaidmenį atliekantį reklaminį paštą, šie veiksniai tiesiogiai ir netiesiogiai prisidės prie universaliųjų paslaugų teikimo.

Įplaukų diversifikavimas:

Suteikus tam tikros komercinės laisvės, pašto operatoriai gali pasinaudoti galimybėmis rinkoje diversifikuoti įplaukas ir pasinaudoti įvairovės ekonomija. Remdamiesi vidaus kryžminėmis subsidijomis, universaliųjų paslaugų teikėjai gali netiesiogiai užsitikrinti galimybę prireikus teikti universaliąsias pašto paslaugas. Pašto operatoriai turi pakakamai erdvės ir toliau sėkmingai užsiimti papildoma veikla vertės grandinėje ir plėsti paslaugų portfelį. Daug skirtingo dydžio ir skirtingų siekių turinčių operatorių jau sėkmingai užsiima pašto bankininkystės **veikla,** mažmeninės veiklos plėtojimu, logistika ir greitojo pašto veikla, regionine ir tarptautine plėtra arba partneryščių su logistikos pramone sudarymu[24].

Universaliųjų paslaugų teikėjų restruktūrizavimas

Esamų operatorių veiklos reorganizavimas – pagrindinis dalykas prisitaikant prie visiško rinkos atvėrimo, kuris padės jiems konkuruoti išlaikant universaliųjų paslaugų lygį ir iš tiesų teikti vartotojams dar veiksmingesnes paslaugas. Keletas atskaitos taškų rodo, kad yra pakankamai erdvės mažinti sąnaudas, ir išryškina restruktūrizavimo galimybes per skirtingus laikotarpius ir taikant skirtingas taisykles[25].

Kadangi nemažas darbo jėgos procentas netrukus pasieks pensijinį amžių, turėtų būti įmanoma palaipsniui pritaikyti užimtumo lygį, jeigu to reikėtų siekiant prisitaikyti prie naujos situacijos rinkoje.

5.3. Reguliavimo apsaugos priemonės

Nėra vieno sprendimo siekiant pasirengti rinkos atvėrimui. Skirtingų iniciatyvių priemonių derinys rinkos lygmeniu ir tvirtas įsipareigojimas įgyvendinti reformą padės universaliųjų paslaugų teikėjams atvėrus rinką vykdyti veiklą ir gauti naudos. Be to, tam tikros reguliavimo priemonės gali būti tikslingai panaudotos papildomai apsaugoti universaliąsias paslaugas.

Priemonės užtikrinti universaliąsias paslaugas

Pašto direktyvoje (pvz., 4 ir 22 straipsniuose) valstybėms narėms aiškiai pateikiama sistema, skirta užtikrinti universaliųjų paslaugų teikimą, įskaitant tiesioginį vartotojų apsaugos reikalavimą. Remiantis Pašto direktyva įkurta nacionalinė reguliavimo institucija turi geriausias sąlygas kontroliuoti universaliųjų paslaugų teikimą ir imtis atitinkamų priemonių, jeigu šioms paslaugoms kiltų pavojus. Institucija turi galimybę nustatyti veiksmingiausią tinkamą mechanizmą, kuris užtikrintų galimybę naudotis universaliosiomis paslaugomis, laikantis objektyvumo, skaidrumo, nediskriminavimo, proporcingumo ir mažiausio rinkos iškraipymo principų.

Prieiga prie universaliųjų paslaugų teikėjo infrastruktūros

---

[23] PwC 2006 p. 119
[24] Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006
[25] PwC 2006 p.177; BCG 2006 p. 52

Nors prieiga prie universaliųjų paslaugų teikėjo infrastruktūros daugelio operatorių aplinkoje gali būti tinkamai užtikrinta operatoriams sudarius susitarimus, kaip rodo Švedijos pavyzdys, nacionalinė reguliavimo institucija taip pat gali imtis priežiūros funkcijos šioje srityje.

Laikantis žemesnės grandies prieigos tvarkos (suteikiant konkurentams prieigą prie esamo operatoriaus pristatymo tinklo), galima pagerinti siuntų pristatymo kaimo vietovėse arba vietovėse, kuriose pristatymo sąnaudos yra didelės, finansavimą[26]. Šį klausimą geriausiai galima išspręsti nacionaliniu lygmeniu, kad sprendimas būtų lankstesnis ir būtų atsižvelgiama į nacionalines sąlygas.

Verslo pašto komercinis lankstumas

Panaikinus vienodas kainas verslo paštui ir suteikus tam tikro lankstumo nustatant kainas, universaliųjų paslaugų teikėjams bus žymiai palengvinta prisitaikyti prie rinkos atvėrimo[27].

Bendras reguliavimo ir konkurencijos institucijų vaidmuo

Kyla pavojus, kad konkurencija nestiprės, kaip numatyta, ir kad nebus gauta ankstesniuose skirsniuose nurodytos naudos iš konkurencijos. Pirminiame etape konkurencija bus silpna, todėl reikės atitinkamos reguliavimo ir konkurencijos institucijų priežiūros[28].

Licencijų tvarkos taikymas išskirtinėmis aplinkybėmis

Jei tikslinga ir suderinama, taikant licencijų tvarką ir toliau gali būti įvedami specialūs reikalavimai naujiems pašto operatoriams dėl atitinkamų paslaugų kokybės, prieinamumo ir vykdymo, kad būtų užtikrintos universaliosios paslaugos.

Aukščiausios kainos ribos mechanizmai

Nacionalinis reguliuotojas yra kompetentingas (remdamasis atitinkamais aukščiausios kainos ribos nustatymo mechanizmais) kontroliuoti galimo kainų didėjimo mastą ir greitį ir išlaikyti racionalių ir pagrįstų kainų lygį.

5.4. Apsaugos priemonės, susijusios su universaliųjų paslaugų finansavimu

Net valstybėms narėms įgyvendinus reikalingas priemones, skirtas palengvinti reguliuojamos ir rinkos aplinkos pritaikymą prie didesnės konkurencijos sąlygų[29], negalima atmesti, kad kai kuriose valstybėse narėse reikės finansuoti tam tikrą universaliųjų paslaugų teikimo pagrįstų grynųjų kainų likutį. Sudarytas keleto alternatyvių galimybių derinys rezervuotosioms paslaugoms, kad būtų numatyta kompensacija (valstybės pagalba, sektoriaus mokestis arba kompensacijų fondas) arba rasti alternatyvių būdų teikti paslaugas (viešųjų pirkimų konkursai, universaliųjų paslaugų įpareigojimo taikymas kitiems operatoriams). Šie mechanizmai, jeigu įmanoma – pagalbiniai, gali būti įgyvendinami nacionaliniu lygmeniu, jeigu jie yra reikalingi ir atitinkamai pagrįsti. *Netiesioginis proporcingumo tikrinimas labiau nei rezervuotosios paslaugos skatins laikytis drausmės.*

---

26 PwC 2006 p.129; Wik 2005 p. 94

27 Wik 2005 p.138; PwC 2006 p. 115

28 „Konkurencingo įsitraukimo į Švedijos pašto rinką poveikis“ ("*The impact of competitive entry into the Swedish postal market*"), *Cohen R et al*, 2006 m; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006 A2 priedas

29 Žr. visų pirma Komisijos pasiūlymą dėl pašto PVM (COM(2003) 234 su pakeitimais, padarytais COM (2004) 468, kurį tebesvarsto Taryba.

6. IŠVADOS

Universaliąsias paslaugas gali užtikrinti visiškas rinkos atvėrimas 2009 m.

Atsižvelgus į viską, atrodo, kad prieš 15 metų ES teisės aktų leidėjų pasirinktas požiūris, tai yra, visiškas pašto vidaus rinkos sukūrimas teikiant kokybiškas pašto universaliąsias paslaugas, yra tvarus ir gali būti įvykdytas visose valstybėse narėse iki 2009 m. Jeigu procesas bus atidėtas, gali kilti didelis pavojus, nes rinka vystosi greitai ir ją reikia toliau reformuoti. Universaliosioms pašto paslaugoms, vartotojams, įskaitant klientus, ir užimtumui būtų naudingiausia, jeigu vykstant tokiam vystimuisi taip pat būtų vykdoma atitinkama reguliuojanti priežiūra, kuri padėtų rinkos dalyviams daryti didesnį poveikį vienas kitam konkurencingoje rinkoje.

Kalbant apie Europos pašto reguliavimo sistemą, nepripažinus besivystančios rinkos pokyčių, gali padidėti spaudimas universaliųjų paslaugų ilgalaikiam tvarumui, nes rinkos jėgos nebus pakankamai skatinamos.

Taikomos apsaugos priemonės ir alternatyvūs finansavimo mechanizmai

Prireikus jau taikomas arba galėtų būti taikomas pagalbinių priemonių derinys, kuris tinkamai padėtų teikti universaliąsias paslaugas vystantis rinkai ir taip užtikrintų, kad ES piliečių poreikiai būtų patenkinti teikiant veiksmingas ir patikimas pašto paslaugas. Tokios priemonės taip pat gali padėti konkrečioms rinkoms, kuriose universaliųjų paslaugų teikėjo pasirengimo lygis dar nėra pakankamas.

Nustatyti alternatyvūs finansavimo mechanizmai, prireikus ir jei suderinama, kompensuojantys universaliųjų paslaugų teikimą. Taikant ES pašto sistemą, subsidiarumo principas užtikrins, kad geriausiai pritaikytų skirtingų priemonių deriniai bus įgyvendinami, kad užtikrintų universaliąsias paslaugas.

Tolesni veiksmai

Visiškas rinkos atvėrimas – tai tik pirmas žingsnis siekiant sukurti veiksmingą konkurencingą rinką, kurioje būtų užtikrintas universaliųjų pašto paslaugų ilgalaikis tvarumas. Numatytas rinkos pereinamasis laikotarpis, kurio metu rinkos jėgos prisitaikys prie naujos situacijos. Stabilizavus pašto rinką, pagalbinės reguliavimo priemonės nebebus reikalingos ir (arba) gali prireikti naujų priemonių. Pereinamuoju laikotarpiu rinkos operatoriai turės prisitaikyti, o reguliuotojai turės atidžiai stebėti pokyčius, kad užtikrintų, jog ES piliečiai ir įmonės gali visapusiškai naudotis aukšto lygio universaliosiomis paslaugomis, o pašto rinkos dalyviai skirs daugiau dėmesio savo klientams.