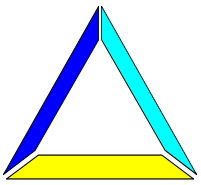
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні

Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ,
Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



W15

Реформування поштового сектору в Україні: покращення поштових послуг але не поштамту

Резюме

Сектор поштових послуг в Україні є недостатньо розвинутим. Незважаючи на швидке економічне зростання України, загальні обсяги поштових відправлень поступово зменшуються і досягають дуже низького рівня. Новітні технології та інші заміщуючі механізми пропонують споживачам багато альтернатив. Укрпошта, діючий національний поштовий оператор, не відповідає змінам поведінки споживачів та не пропонує їм кращу якість і нові поштові продукти.

Поряд із тим, що Укрпошта займає монопольне становище у сфері пересилання поштової кореспонденції, в свою чергу, вона має виконувати ще й обов'язки з надання універсальних послуг. Але через низькі обсяги поштових відправлень Укрпошта не отримує вигоди від ефекту масштабу і не має економічних стимулів для покращення ситуації. Таким чином, ми рекомендуємо відмінити обов'язки з пересилання поштових листів та надання універсальних послуг. Натомість, необхідно допустити до участі в наданні поштових послуг конкурентний приватний сектор.

Зміст

1 Вступ

2 Економічне значення поштового сектору

3 Лібералізація поштових послуг: приклад Європейського Союзу

4 Ланцюг створення вартості та регулювання поштових послуг

5 Розвиток конкуренції після лібералізації: приклад Німеччини

6 Сектор поштових послуг в Україні

6.1 Національний оператор та ринкові обсяги

6.2 Поточна регуляторні та законодавчі умови надання поштових послуг в Україні

6.3 Вплив надання універсальних послуг на доставку листів

7 Рекомендації

Додаток

1 Вступ

Поштові послуги є необхідними для комерційних та інших споживачів, та вважаються послугами загальноекономічного призначення, які є важливою частиною інформаційної, комунікаційної та транспортної інфраструктури економіки. Сучасна поштова система забезпечує логістичні рішення, що інтегрують дані, фізичні та фінансові потоки. Поштові послуги значно впливають на діловий клімат країни.

Сектор поштових послуг в Україні є нерозвинутим. Незважаючи на економічне зростання України загальні обсяги поштових відправлень поступово зменшуються і знаходяться на низькому рівні. Новітні технології та інші заміщуючі механізми пропонують споживачам альтернативи. Укрпошта не відповідає змінам поведінки споживачів, не пропонуючи кращу якість.

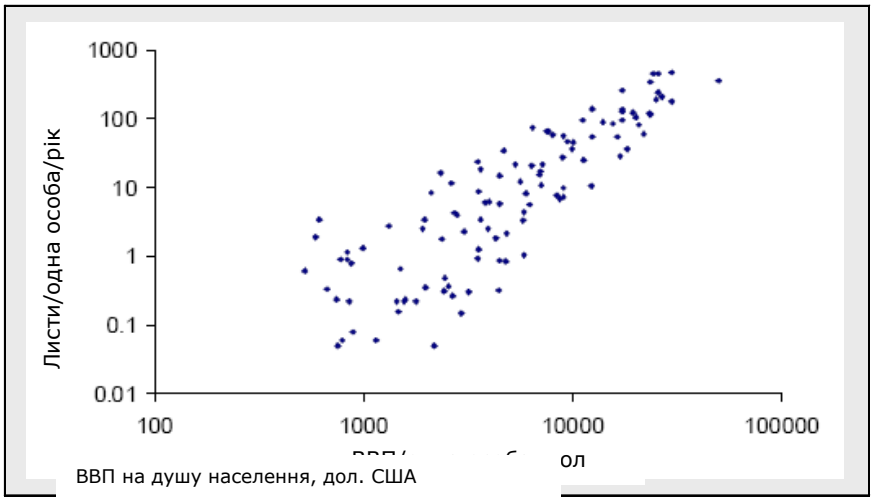
Останніми роками Європейський Союз ініціював проведення реформи сектору поштових послуг, яка може стати прикладом для України. Розвиток ЄС показує, як лібералізація та конкуренція стимулюють розвиток ринку поштових послуг. В цій роботі ми спочатку обговорюємо економічну важливість сектору поштових послуг. Після цього ми переходимо до досвіду лібералізації та регулювання в ЄС. Потім ми аналізуємо ситуацію в Україні. Робота закінчується рядом політичних рекомендацій.

2 Економічне значення поштового сектору

Розмір поштового ринку визначається факторами попиту та пропозиції. На пропозицію впливають ціни, обсяги, ефективність та якість поштових послуг, а також участь приватної конкуренції. Для попиту важливими факторами є дохід, рівень урбанізації і загальний рівень економічного розвитку в країні. Існує пряма залежність між економічним розвитком та використанням поштових послуг (див. **рисунок 1**). Як показує емпіричний аналіз, близько ¾ зміни кількості відправлених листів на одну особу може пояснюватися відношенням ВВП на душу населення. (Світовий Банк 2005)[1].

Рисунок 1

Залежність між економічним розвитком та попитом на поштові послуги



Джерело: UPU база даних, і Світовий Банк (2005)

[1]Світовий банк (2005): Реформування пошти: Заборона здійснення монопольних зобов'язань щодо надання поштових універсальних послуг в країнах, що розвиваються. Дослідження Світового Банку. Робочий документ 3627.

В ЄС щорічно реалізовується 135 млн. одиниць поштових послуг, що забезпечує оборот приблизно 88 млрд. євро або 1% ВВП Європейського Союзу. Приблизно дві третини обороту забезпечуються послугами поштової кореспонденції[2]. Інша третина обороту генерується послугами з пересилання посилок та експрес послугами. Загальна зайнятість в секторі поштових послуг складає 1,6 млн. чол. або 0,8% всіх робочих місць в ЄС-25.3

Окрім людей, зайнятих в сфері поштових послуг, існує чотири мільйони робочих місць, що залежать від зростаючого поштового ринку. Непрямі робочі місця створюються послугами з внутрішніх та зовнішніх джерел, технологіями та устаткуванням, інвестиціями в інфраструктуру, як, наприклад, у випадку кооперації з поштовими замовленнями компаній на основі електронної комерції. Таким чином, поштовий сектор в цілому забезпечує 203 млрд. євро надходжень в Європейську економіку, що відповідає 2,3% ВВП ЄС.

Аналіз споживчої структури поштових послуг відправниками та користувачами показує, що в ЄС-25 практично 9 із 10 листів є діловою кореспонденцією (таблиця 1). Це вказує на особливу важливість поштових послуг для комунікації в бізнесі і доставки товарів. Таким чином, поштові послуги є важливим елементом ділового клімату, зв'язуючи бізнес зі споживачами, владою та постачальниками.

Таблиця 1

Частки сегментів відправлень та отримувань листів в ЄС-25 (2005).

		Користувач	
		Бізнес	Споживач
Відправник	Бізнес	25,6	61,9
	Споживач	5,4	7,1

Джерело: wik-Consult (2006)

3 Лібералізація поштових послуг: приклад Європейського Союзу

Протягом тривалого періоду економічне та соціальне значення поштового сектору були аргументом для організації поштових послуг в рамках державної монополії. Вважалося, що тільки монополія гарантує загальний доступ до поштових послуг. З метою забезпечення цієї мети було запроваджено зобов'язання надання універсальних послуг для операторів. Універсальні послуги означають, що будь-хто в країні може відправляти листи та посилки для іншої сторони за однаково доступними тарифами. Зазвичай оператори мають гарантувати одну доставку листа кожному домогосподарству та господарюючому суб'єкту кожний робочий день та приймання кореспонденції шість днів на тиждень. Можуть включатися і інші регулювання якості, як то максимальний час доставки. Згідно з державним зобов'язанням надання універсальних послуг, було узгоджено здійснювати перехресне субсидування поштових поставок споживачам з низькими обсягами споживання та споживачам, яких важко обслугувати, шляхом встановлення уніфікованої ставки національних доставок. «Доходи», отримані від поставки пошти крупним споживачам та районам мають компенсувати втрати від поставок пошти користувачам з низькими обсягами користування поштовими послугами. Але різниця між доходами та витратами на надання універсальних послуг спричинює неефективність та викривлення ринку.

[2] ЄС 2007: Поштові послуги 2007 – звіт про впровадження. Європейська комісія, Департамент питань внутрішнього риноку

3 wik-Consult (2006): Розвиток поштового сектору 2004-2006 рр.

Як і в інших галузях, політичний вплив на державні підприємства у поштовому секторі та монопольне становище на ринку спричиняють неефективність, низьку якість послуг, високі ціни, надмірну кількість зайнятих, повільні технологічні зміни і незначні інновації в послугах та продуктах.

Стабільний попит з боку бізнесу в ЕС призвів до поступового відкриття сегменту поштового ринку до конкуренції приватного сектору. Лібералізація розпочалася з появою транскордонної експрес пошти, а потім - посилок та внутрішньої експрес пошти. З лібералізацією монополія почала зменшуватися.

В 1997 Європейська Комісія розпочала відкриття та лібералізацію ринку поштових листів. Поштова директива (1997/67/ЕС) визначала мінімум універсальних послуг та максимум монополізованого простору. Директивою встановлюється принцип тарифів, узгоджених з витратами, і запроваджується класифікація рахунків між монопольним простором, зобов'язаннями з надання універсальних послуг та повністю лібералізованими сегментами ринку. Директива вимагає від членів ЄС встановлення незалежного Національного Регулюючого Оператора для поштового сектору. В більшості країн зобов'язання з надання універсальних послуг залишаються легальною монополією на надання визначених в монополізованому просторі послуг.

В 2002 р. закріплений простір для поштового листа було зменшено шляхом зменшенням ваги з 350 гр до 100 гр, а з 1 січня 2006 р. до монопольної частини ринку відносились листи, вагою 50 гр. або у межах ціни 2,5* ціну листа в категорії найшвидшого стандарту. Це правило означає, що приблизно 70% ринку поштової кореспонденції залишається монополізованим (**таблиця 2**).

Таблиця 2

Розподіл поштових листів за вагою

Вага	Нижче середнього *	ЕС-25	Вище середнього *
>100 г	18%	21%	22%
>50 – 100 г	6%	7%	7%
<50 г	76%	72%	70%

* Група «нижче середнього» включає всіх держав-членів з кількістю листів на душу населення нижче середнього в країнах ЕС, група «вище середнього» утворена відповідно.

Джерело: wik-Consult (2006)

У січні 31, 2008 Європейський Парламент затвердив повну лібералізацію і відкриття ринку для конкуренції, що починає діяти з 1 січня 2011 (надаючи деяким країнам перехідний період до 2013 року). Виконання директиви обмежить всі закріплені простори, що залишилися, тобто монополії в поштових послугах. Якщо й тоді оператори отримуватимуть збитки за виконання зобов'язань з надання універсальних послуг, ЄС дозволяє створення компенсаційного фонду з надання універсальних послуг. Для запобігання ринкових викривлень такі компенсаційні схеми мають бути нейтрально конкурентними.

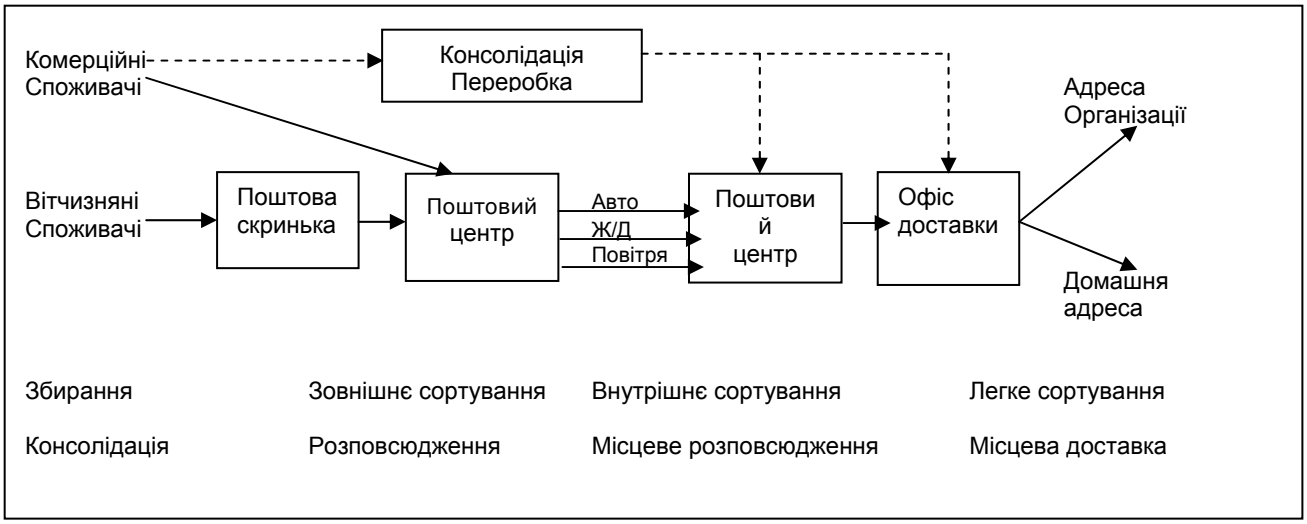
Найбільш імовірно, поштові оператори всеодно надаватимуть універсальні послуги, оскільки це надає певні конкурентні переваги, у випадку, якщо вони будуть достатньо вільно адаптовувати сферу послуг до ринкових змін. Це підтверджується досвідом лібералізованих ринків, як, наприклад, надання послуг з пересилання посилок. Конкуренція на національному рівні та міжнародних операторів впевнено розвивається на ринку з декількома зобов'язаннями і цінами, що покривають витрати.

4 Ланцюг створення вартості та регулювання поштових послуг

Поштові послуги є здійсненням послідовних кроків, що зв'язують відправників з отримувачами. Діяльність пошти полягає в прийманні, вихідному сортуванні, транспортуванні, вхідному сортуванні та доставці поштових одиниць (**рисунок 2**).

Рисунок 2

Традиційний ланцюг створення вартості поштових послуг, що включає вибір доступу



Джерело: Nera (2004)[4]

На етапі початкового та вхідного сортування пошта готується до транспортування різними поштовими потоками за місцем їх призначення автомобільним, залізничним та повітряним транспортом до центру вхідного сортування, що знаходиться за місцем поштового призначення. При вихідному сортуванні пошта готується до розповсюдження і доставки споживачам та до поштових скриньок.

Поштова індустрія – як і кожна мережева індустрія – генерує зростання віддачі від масштабу. Вплив масштабу на витрати на кожну одиницю показаний на рисунку 3, що базується на даних служби «Поштові Послуги Сполучених Штатів». Середні витрати на кожну одиницю значно зменшуються зі зростанням обсягів поштової кореспонденції. Або, іншими словами, надання універсальних поштових послуг клієнтам ринку з низькими обсягами є дуже дорогим.

[4] Nera (2004): Економіка поштових послуг

Рисунок 3

Оцінка взаємозв'язку між витратами на кожний лист та обсягами



Джерело: Світовий Банк (2005)

Можна виділити два методи регулювання, які відрізняються наявністю доступу третіх осіб до мережі. Перший - це так зване регулювання доступу, другий – наскрізний метод.

- Метод регулювання доступу базується на припущенні, що поштові мережі є безповоротними інвестиціями в інфраструктуру, що характеризуються значною економією масштабу та простору. Це означає, що дублювання мережі буде економічно неефективним. Оскільки ланцюг нарахування вартості є виділеним, доступ конкурентів до певних його елементів, як то поштові скриньки або поштові центри (рисунок 2) може дозволити конкуренцію і, таким чином, забезпечити додаткове покращення ефективності.
- За наскрізним методом інвестиції не розглядаються, як безповоротні. Замість цього припускається, що елементи поштової мережі повністю відтворюються і, таким чином, можуть брати участь у вільній конкуренції. Інвестиції в логістичну інфраструктуру або центри сортування можуть частково зменшитись, але немає вказівки на те, що знижені витрати є винятково важливими у порівнянні із іншими секторами, такими, як роздрібний продаж, де ефективна конкуренція превалює. Таким чином, за наскрізним методом, конкуренти дублюють сервісні мережі, створюючи паралельні інфраструктури.

Незважаючи на свою суперечливу природу обидва регуляторні методи підтримуються економічною аргументацією і застосовуються в регулятивній практиці країн-членів ЄС. Регуляторні рішення в конкретній країні залежать від діяльності ринку та специфічних умов. В той час, як, наприклад, в Об'єднаному Королівстві застосовується метод регулювання доступу, Німеччина та Нідерланди створили умови конкуренції на основі наскрізного методу.

5 Розвиток конкуренції після лібералізації: прикладі Німеччини

З ринковою лібералізацію та пов'язаними з нею зменшеннями монополізації ринку в Німеччині, стала життєздатною наскрізна конкуренція. Конкуренти ввійшли на ринок з різними стратегіями: від таргетування надання місцевих поштових послуг, мережевих поштових послуг, забезпечення міжгалузевого гарантованого обміну документами, масового забезпечення поштовими послугами, об'єднання на основі доступу, та надання нішових послуг (гарантування, відстеження і т. ін.) до досягнення мети стати провайдером всіх послуг.

Як показує досвід, особливо великі споживачі, які зазвичай генерують найбільшу частину поштової кореспонденції, готові швидко переключатися, дозволяючи масштабне входження конкурентів на ринок. З іншого боку, споживачі та відправники листів незначного обсягу часто проявляють відданість оператору.

Незважаючи на жорстку конкуренцію з боку нових технологій (СМС, телефонія, електрона пошта, Інтернет і т. ін.) загальні обсяги поштових відправлень в 2004-2006 рр. залишались стабільними. Ринкова доля оператора Дойче Пост зменшилась з 95% до 91% (**таблиця 3**), але доходи та прибутки збільшились на 3,2% і 1,2% відповідно (Deutsche Post AG, річній звіт 2006 р.). Конкуренти успішно переслідували стратегію завоювання ринкової частки.

Таблиця 3

Обсяги поштових відправлень в Німеччині

	2004		2005		2006	
	Млн. одиниць	%	Млн. одиниць	%	Млн. одиниць	%
Дойче Пост	16.090,00	95	15.763,00	93	15.339,00	91
Конкуренти	910,00	5	1.129,00	7	1.580,00	9
Всього	17.000,00	100	16.892,00	100	16.919,00	100

Джерело: IPC (2007)[5]

В поштовій індустрії пряма і непряма конкуренція і надалі зростатимуть. Конкуренти, які є більш гнучкими щодо ціноутворення, робочої сили або нижчих витрат, забезпечують пряму конкуренцію, в той час як непряма конкуренція збільшується з боку банків, інших фінансових інститутів, логістичних компаній, компаній, що здійснюють відправлення посилок між підприємствами, телекомунікаційних компаній, провайдерів Інтернет та електронних послуг.[6]

6 Поштовий сектор в Україні

6.1 Національний оператор і розміри поштового ринку

На українському поштовому ринку домінує державний вертикально інтегрований національний поштовий оператор - Укрпошта[7]. В 2006 Укрпошта реалізувала близько 370 млн. поштових відправлень і забезпечила роботою близько 110000 осіб, 88% з яких - жінки. Із загального операційного доходу Укрпошти, який склав 2,5 млрд. грн., поштові послуги забезпечують близько 880 млн. грн. або близько 0,16 % ВВП України.

Укрпошта пропонує більш ніж 50 видів послуг (див. додаток), які включають не тільки сферу поштових послуг, але й банківські послуги, доступ до Інтернету та послуги роздрібної торгівлі, використовуючи поштові відділення зв'язку, як багатофункціональні сервісні пункти. Укрпошта має виконувати зобов'язання з надання універсальних послуг по всій країні і користується монопольним становищем з пересилання листів до 50 гр..

Укрпошта працює на поштових ринках за складних умов. Загальні обсяги поштової кореспонденції значно скоротилися, незважаючи на стабільне зростання економіки України (**рисунок 4**).

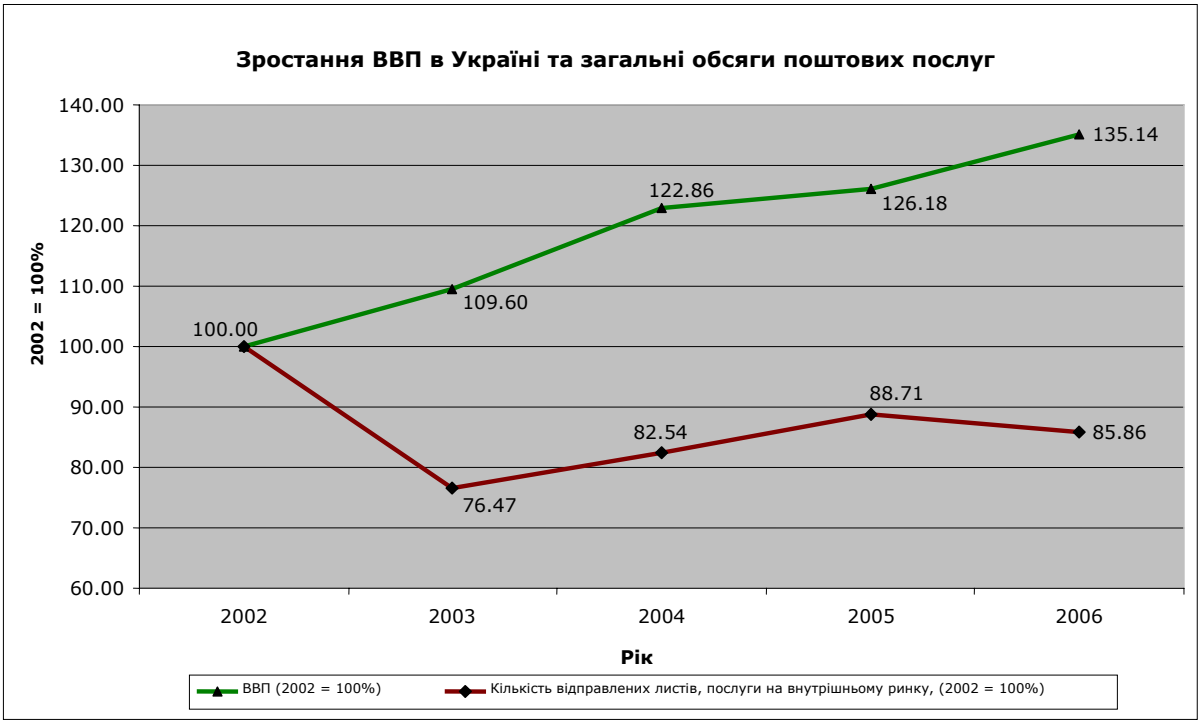
[5] МПК- Міжнародна Поштова Корпорація (2007): Як регулювати поштову індустрію – економічний метод.

[6] Заміщуючі продукти включають виплату пенсій через банки, електронну пошту, електронну комерцію, електронну комерційну кореспонденцію та такі операції, як фінансові послуги, реклама і прямий маркетинг через інші засоби інформації, послуги з безпечного обігу документів.

[7] Укрпошта є членом Універсального Поштового Союзу (UPU), Регіональної співдружності у сфері комунікацій (RCC), і асоціації Європейського Державного Поштового Оператору (PostEurop).

Рисунок 4

Україна: розвиток обсягів пошти та ВВП (2002-2006 рр., 2002 = 100%)



Джерело:UPU, ІЕД

Іншими словами, вищі доходи не означають посилений попит на поштові послуги, що надаються Укрпоштою. Кількість листів на одну людину зменшилась з 6,12 в 2005 до 5,97 листів на одну людину в 2006 р.

Такі сегменти ринку, як посилки та експрес відправлення, розвиваються швидко і стають все більш відкритими до конкуренції. Головні міжнародні компанії експрес пошти (DHL, Fedex, UPS) працюють в Україні і активно конкурують з Укрпоштою.

За даними 2005 року різних сегментів ринку, рівень попиту на одиницю поштових послуг на одну особу на рік є низьким. (таблиця 4).

Таблиця 4

Український поштовий ринок (2005)

Сегмент ринку	Загальна кількість	Кількість одиниць на одну особу
Листи	287.024.900	6,12
Експрес відправлення	2.039.000	0,04
Посилки	10.215.300	0,22
Всього	299.279.200	6,38

*Кількість населення: 46.918 млн чол

Джерело: UPU[8]

[8] Необхідно зазначити, що UPU отримує дані від уповноважених поштових операторів і має обмежені можливості для перевірки надійності інформації.

Особливо у міжнародному порівнянні, український ринок пошти виявляється доволі нерозвинутим (таблиця 5). Порівняння виявило, що на кожного зайнятого повний робочий день робітника припадає дуже мала кількість оброблених відправлень, вказуючи на дуже низьку продуктивність і ефективність діяльності Укрпошти. Однак, середня кількість громадян і середня площа, що обслуговуються постійним поштовим відділенням, порівняні з іншими країнами.

Таблиця 5

Поштові ринки: вибрані ключові данні (1) (данні 2006 року)

Країна	Поштові одиниці[(2)]/ одна особа	Кількість жителів, що обслуговуються постійним відділенням	Площа (км^2), що обслуговується постійним відділенням	Поштові відправлення оброблені/ робітник (fte)
Україна	6	3015	39	3450[(3)]
Туреччина	14	19582	208	36069
Болгарія	16	2576	37	12997
Румунія	21	3162	35	12943
Іспанія	124	13458	155	83135
Чехія	248	2996	23	66642
Німеччина	520	6611	29	97744[(4)]
Фінляндія	533	4270	274	137862

(1) Для представлення національних ринків використовувались дані національного оператора

(2) За виключенням газет та реклами.

(3) Розраховуючи еквівалент повної зайнятості включаючи фінансові послуги.

(4) Рахуючи еквівалент повної зайнятості за виключенням фінансових послуг.

Джерело: UPU, річні звіти

В 2006 р. Укрпошта отримала операційний дохід 2,5 млрд. грн.[9]. Доходи зросли на 21,3% головним чином завдяки збільшенню кількості посилок (+44.5%), грошових переказів (+22.8%), та періодичних видань (+18.9%). Але оцінювати такі вражаючі темпи зростання необхідно тільки враховуючи дуже низьку загальну ситуацію, як, наприклад, зростання кількості склало від 0,2 до 0,3 посилок на кожну особу на рік. Поштові послуги (листи, посилки, термінові відправлення) забезпечують менш ніж ¼ доходів. Фінансові послуги забезпечують більш ніж 50% доходів, в той час, як інші послуги приносять 25% із них (таблиця 6).

Розподіл доходів показує, що важливі функції виконує Укрпошта з надання фінансових та інших послуг в сільській місцевості України. Особливо важливим є послуги здійснення пенсійних виплат та грошових переказів. З 2006 р. Укрпошта надає також споживчі кредити в поштових відділеннях.

Порівняння з трьома іншими західноєвропейськими операторами показало різну ступінь важливості монополізації окремих сфер діяльності та різні стратегії компаній. Deutsche Post інтенсивно розширила діяльність з експрес відправлень, продовжуючи здійснювати надання фінансових послуг, послуг з логістики та пересилання посилок. TNT фокусується виключно, але на всіх поштових послугах з невеликим домінуванням експрес пошти. Poste Italiane є активним в наданні поштових та фінансових послуг, але практично не представлений у сегментах експрес пошти, посилок/логістики.

[9] Укрпошта реєструвала доходи до оподаткування на рівні 41 млн. грн. (2006 рік).

Таблиця 6

Розподілення доходів поштових операторів (2006)

Country	Компанія	Пошта	Термінові відправлення	Посилки & Логістика	Фінансові послуги	Інше
Україна	Укрпошта	20%	0	4%	51%	25%
Німеччина	Deutsche Post	29%	40%	15%	16%	0
Нідерланди*	TNT	31%	37%	32%	0	0
Італія*	Poste Italiane	48%	3%[#]	0	45%	4%

* 2004 data. [#]Включаючи логістику.

Джерела даних: UPU, річні звіти

6.2 Поточна регулятивна та законодавча база для поштових послуг в Україні

Укрпошта підпорядковується Міністерству транспорту та зв'язку України. На сайті Міністерства голова Укрпошти перелічений разом з заступниками міністрів.

Відповідальним регулятором є Національна Комісія Регулювання Зв'язку України, яка підпорядкована Президенту України. Головним завданням регулятора в поштовому секторі є ліцензування і встановлення тарифів; він також займається регулятивними питаннями в сфері зв'язку.

Правові рамки в цьому секторі визначаються, головним чином, Законом України «Про поштовий зв'язок». Нормативний акт не є настільки зрозумілим, як, наприклад, європейські регуляторні рамки, але містить найважливіші елементи і визначає основні цілі (**таблиця 7**).

Таблиця 7

Витяги закону України про пошту

Стаття	Визначає/вимагає/дозволяє
7	Формування орієнтованого на споживача ринку послуг, ліцензування, QoS моніторинг, регулювання тарифів, вимагає забезпечення конкуренції у сфері надання послуг з поштових комунікацій.
9	Регулювання тарифів має стимулювати введення операторами новітніх технологій, покращення якості послуг, і збільшення обсягів.
15	Особливості діяльності національного оператора включають надання універсальних послуг, виключні права на листи вагою до 50 гр, випуск марок, і розміщення і використання поштових скриньок для збору.
17	Права і обов'язки операторів: Всі оператори мають ідентичні обов'язки, а саме публікація вимог тарифної інформації, правила, що забороняють та ін.
20	Вимагає забезпечення функціонування поштових комунікаційних мереж в незвичайних ситуаціях, визнаючи важливість поштових мереж як критичну мережеву інфраструктуру.

Джерело: Постанова Кабінету Міністрів України N 1155[10]

Особливо варте уваги ствердження про симетричні вимоги до всіх операторів (ст. 17), що відображає ідею створення конкурентного поля діяльності для конкуруючих фірм.

Коротко, регулювання поштового ринку в Україні вводить певні елементи, подібні до поштових директив ЄС 1997 року. Але важливі елементи є упущеними, наприклад такі, як вимога ведення окремих рахунків операції у монополізованій сфері та інших операцій уповноваженого оператора.

[10] Постанова Кабінету Міністрів України N 1155: "Про вимогу Правил надання послуг з поштових комунікацій" з поправками і доповненнями N 1510, N 1106, and N 1230 (Київ, Серпень, 17, 2002).

6.3 Вплив зобов'язань надання універсальних послуг на доставку листів в Україні

На даний момент, зобов'язання надання універсальних послуг в Україні включають доставку листів та поштових відкриток, посилок вагою до 10 кг, і деяких інших (спеціальних) послуг. Ціни, цільовий час доставки та інші регулювання якості затверджуються урядом. Порівнюючи зі стандартами ЄС, коло зобов'язань не є дуже широким.

Реалізація зобов'язань з надання універсальних послуг шляхом перехресного субсидування невигідних маршрутів вимагає наявності достатньої кількості прибуткових шляхів, щоб забезпечити надання універсальних послуг за помірними цінами. Укрпошта виконує зобов'язання з надання універсальних послуг на ринку з дуже низькими обсягами (6-8 листів на людину щорічно). Це означає, що середні витрати на надання послуги є дуже високими, як через ефект масштабу, так і через витратність обслуговування сільських споживачів. Доставка листів стає все більш дорогою в такому середовищі з низькими обсягами обслуговування, через зростання витрат на пряму доставку додому, але і через інші постійні витрати, які мають розподілятися між все меншою кількістю покупців поштових марок. Відношення на Рисунку 3 відображає низькі обсяги поштових відправлень в Україні (навіть якщо поштові обсяги збільшаться вдвічі або втричі) через які Укрпошта не зможе скористатися ефектом масштабу.

Монополія Укрпошти в закріпленому просторі має субсидувати зобов'язання надання універсальних послуг (USO) [11] і особливо поштову доставку сільському населенню та важкодоступним територіям. Можна припустити, що існуючий сільський попит на поштові послуги є значно нижчим за міський попит, і, таким чином, національна середня величина складає 6 листів на одну людину щорічно. Натомість, як показує розподіл доходів Укрпошти, сільські споживачі переважно формують попит на «універсальний доступ» до непоштових послуг, що надаються щільною мережею Укрпошти і не обов'язково пов'язані із доставкою листів. Це питання, чому потрібні як монополія, так зобов'язання з надання універсальних послуг.

Низький попит на закріплені послуги не сприяє отриманню достатнього рівня доходів. Звідси, витрати на надання універсальних послуг фінансуються з інших джерел. За умови низького попиту та високих витрат на надання універсальних послуг, Укрпошта має незначні стимули для покращення якості поштових послуг і запровадження нових поштових продуктів.

Низька якість послуг Укрпошти вже стала стимулом для виникнення конкуренції на поштовому ринку, як, наприклад, в сільській місцевості такі компанії, як Укртелеком, провайдери кабельного ТВ, підприємства комунального господарства (ЖЕКи) самостійно доставляють свої рахунки споживачам.

Іншим прикладом конкуренції з Укрпоштою, хоча і неформальним, є добре встановлена практика "передач", а саме, особи посилають і отримують гроші, листи, посилки та інші товари через кондукторів Укрзалізниці, водіїв автобусів, маршруток і т. ін.. В цьому випадку споживачі використовують існуючі і більш надійні мережі та додатково сплачують за ці послуги.

[11] На даний момент, ексклюзивне право обслуговувати закріплений простір ґрунтується на статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок». Там прямо сказано, що «держава забезпечує спонсорство національного оператора в наданні універсальних послуг з поштових комунікацій", який становить законну монополію для закріпленого простору.

7 Рекомендації

Україна має створити конкурентно-орієнтовані рамки для поштових послуг з метою забезпечення найбільшої користі бізнесу та споживачам. Як розглядалося в розділі 4, існує два різних регуляторних методи: регулювання доступу та наскрізний метод.

Сучасна нерозвинутість поштового ринку вимагає певного рівня консолідації і того, щоб він почав розвиватись з самого початку. Таким чином, ми радимо використовувати в Україні не регулювання доступу. Натомість, наскрізний механізм, який базується на конкуренції, буде більш доречним для розвитку поштових послуг.

Стратегія має бути спрямована на покращення результатів та розвиток поштового сектору, а не відділень зв'язку уповноваженого оператора.

За даних обставин українські урядовці мають припинити монополізацію і сприяти встановленню вільної ринкової конкуренції.

Обмеження закріпленого простору не представлятиме загрози для фінансового стану Укрпошти, оскільки доходи, отримані від проведення монополізованих операцій, становлять менш ніж 8% операційних доходів Укрпошти[12].

Більш того, має бути серйозно розглянута перспектива ліквідації зобов'язань з надання універсальних послуг.

Конкуренти повинні мати змогу легко виходити на ринок. Ліцензійні та реєстраційні процедури мають бути майже скасовані[13]. Має вистачити простого повідомлення NRA про комерційну діяльність компанії в поштовому секторі.

Але конкуренція при наскрізному методі не створює ринкової структури, де різні мережі залишаються відділеними. В дійсності, в конкурентному середовищі, взаємозв'язки з іншими існуючими мережами представлятимуть більшу економічну цінність і провайдери будуть готові платити за доступ чи з'єднання, як, наприклад, це спостерігається на ринку мобільного зв'язку.

Подібно до досвіду на ринку мобільного зв'язку, конкуренція, найбільш ймовірно, виникне в першу чергу на сільських територіях та міжміському просторі. Першими вигоди отримають особливо великі споживачі. Міжнародний досвід лібералізації поштового сектору показує, що конкуренти дуже швидко готові запроваджувати наскрізні послуги. В той же час, в сільській місцевості не буде суттєвого погіршення. З одного боку, наявні послуги поштової кореспонденції не користуються великим попитом. З іншого, якщо операторам буде дозволено отримувати франшизу поштамту (подібно, наприклад, до франчайзингової системи операторів мобільного зв'язку, де готові телефонні картки продаються практично повсюди), вони зможуть мінімізувати витрати та втримати свою присутність у сільських територіях. Успіх франчайзингової системи залежатиме від умов платежів та стимулів. Регулювання має здійснюватися ринком.

Конкуренція призведе до встановлення поштових тарифів, що відображатимуть реальні витрати на надання відповідних послуг. Тарифи визначатимуться ринком, а не урядом. Уряд має створити умови для чесної конкуренції. Застосування закону про конкуренцію має бути достатнім для цього, потенційно вимагаючи посилення позиції антимонопольного комітету.

Зі зростанням конкуренції з'явиться більш широкий спектр послуг для споживачів, які платитимуть більше за швидші та надійніші послуги, як, наприклад, послуги відстеження відправлень.

В той же час, Уряд має продовжувати свої зусилля з трансформації державного підприємства Укрпошта в сучасне, ринково орієнтоване, конкурентоспроможне комерційне підприємство. Кінцевою метою має стати приватизація Укрпошти.

---

[12] Припускаючи, що 85% поштової кореспонденції в Україні (277 млн. листів в 2006 р.) відноситься до закріплених операції до 50 гр. і ціна національної марки 0.85 грн., доходи від монополізованого простору склали близько 200 млн. грн.

[13] Наприклад, Нова Зеландія застосовує метод реєстрації. Після того, як Австрія лібералізувала свої поштові ринки, зникла потреба навіть у реєстрації.

І останнє, хоча і не менш важливе, здійснення цих рекомендацій дозволить створити в Україні умови для конкурентних поштових ринків подібних до тих, що передбачені Європейською Комісією. Однак, Україна має прибути до місця призначення з різних відправних точок, але прямим шляхом.

Автори: Ларс Хандріх, Свен Хейтзлер

Лектор: Фердінанд Павел

Додаток

Послуги запропоновані державним підприємством Укрпошта

Універсальні поштові послуги

- Пересилання поштових карток (простих та рекомендованих)
- Пересилання листів (простих та рекомендованих)
- Пересилання бандеролей (простих та рекомендованих)
- Пересилання секограм (простих та рекомендованих)
- Пересилання посилок без оголошеної цінності масою до 10 кг

Поштові послуги

- Пересилання внутрішніх та міжнародних відправлень з оголошеною цінністю
- Пересилання посилок з оголошеною цінністю та без оголошеної цінності, масою понад 10 кг
- Пересилання прямих контейнерів (звичайних з оголошеною цінністю)
- Пересилання дрібних пакетів
- Пересилання мішків «М» (рекомендованих)
- Пересилання повідомлень про вручення
- Виплата та доставка пенсії, грошової допомоги малозабезпеченим громадянам, інших соціальних виплат
- Виплата пенсій та грошової допомоги через особисті рахунки, відкриті пенсіонерами в банківських установах
- Приймання вкладів на особисті рахунки, відкриті пенсіонерами в банківських установах
- Переказ грошових коштів (в межах України та за межі України)
- Виплата грошових коштів за системою Вестерн Юніон
- Прийняття різних виплат від приватних осіб в відділеннях зв’язку
- Приймання торговельної виручки
- Пересилання повідомлень про вручення
- Пересилання відправлень міжнародної прискореної пошти «ЕМС»
- Пересилання експрес-листів
- Доставка кур’єрської пошти
- Доставка адресату листів, бандеролей з оголошеною цінністю, поштових переказів, посилок(за наявності можливості у об’єкта поштового зв’язку)
- Доставка рахунків за надані клієнтам послуги
- Доставка рекламних та інформаційних матеріалів
- Доставка гібридного пакету
- Приймання передплати
- Доставка періодичних друкованих видань
- Анулювання передплати
- Переадресування передплати
- Присвоєння індексу виданню для включення до каталогу періодичних видань України, до каталогу місцевих видань

- Присвоєння індексу виданню для включення до каталогу періодичних видань України, до каталогу місцевих видань
- Внесення змін та доповнень до каталогу періодичних видань України, до каталогу місцевих видань
- Визначення суми післяплати для поштових відправлень з післяплатою
- Зберігання поштових відправлень, у тому числі за заявою адресата
- Перевірка вкладення посилки, листа, бандеролі з оголошеною цінністю, що подаються з описом вкладення
- Складання опису вкладення листа, бандеролі з оголошеною цінністю та посилки, написання адреси на поштових відправленнях, заповнення супровідних бланків поштових відправлень, бланків поштових переказів, абонементів на передплату, повідомлення про вручення внутрішнього або міжнародного відправлення та інших, заповнення списків ф. 103 на згруповані відправлення
- Приймання заяв про повернення чи розшук поштових відправлень, або зміну чи виправлення адреси
- Повернення або досилання реєстрованих поштових відправлень за новою адресою
- Упакування поштових відправлень
- Ремонт маркувальних машин, абонентських та поштових скриньок
- Надання в користування абонентських скриньок
- Реєстрація довгострокового доручення (на строк більше 1 місяця) на отримання поштових відправлень та грошових коштів
- Міжнародний купон для відповіді
- Приймання платежів на замовлені медичні препарати і лікарські засоби та доставка виконаних замовлень
- Фото послуги поштою
- Товари поштою

Послуги пов’язані з іншою підприємницькою діяльністю

Продаж поштових конвертів та відкриток без марок

- Торгівля філателістичною продукцією
- Продаж продуктів та інших товарів, поставка
- Торгівля періодичними торговими виданнями
- Торгівля тютюновими виробами
- Торгівля пестицидами та агрохімікатами
- Ліки на замовлення
- Послуги з дистанційного та міжнародного телефонного обслуговування
- Послуги з приймання та доставки телеграм
- Послуги телефаксимільного зв’язку
- Інтернет - послуги
- Приймання заявок на встановлення радіоточки
- Електронні повідомлення та інформаційні послуги
- Видання газет, журналів
- Реклама на поштових конвертах
- Розповсюдження страхових полісів та реалізація ювілейних та пам’ятних монет

- Дистрибуція лотерейних білетів
- Розповсюдження карток або електронних ваучерів за послуги міського, міжміського та міжнародного зв’язку, доступу в Інтернет, тощо
- Ксерокопії, ламінування та сканування
- Пред’явлення для митного огляду вихідних та вхідних поштових відправлень
- Пред’явлення для митного огляду вихідних і вхідних поштових відправлень
- Перевезення вантажів поштовим транспортом
- Технічне обслуговування автотранспорту, ремонт, миття автомобілів, стоянка, заправка та збереження ПММ, тощо
- Зберігання вантажу в місці призначення