

Radosław Gluba

Zasadność liberalizacji rynku pocztowego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 35, cz. 2, 369-377

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

RADOSŁAW GLUBA

ZASADNOŚĆ LIBERALIZACJI RYNKU POCZTOWEGO

Wprowadzenie

Do końca roku 2012 rynek usług pocztowych wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej objęty zostanie pełną liberalizacją¹. Otwarty dla konkurencji sektor pocztowy wymaga regulacji prawnych umożliwiających spełnienie wymogów zawartych w dyrektywach pocztowych. Nadrzędnym celem reform regulacyjnych rynków pocztowych Unii Europejskiej jest stworzenie oraz długookresowe utrzymanie rynku o cechach wolnokonkurencyjnych. Wymogiem skutecznej realizacji tego założenia jest podjęcie odpowiednich kroków (de)regulacyjnych mających zapewnić dostęp do rynku podmiotom prywatnym oraz ograniczyć dominację operatorów publicznych. Transfer świadczenia usług pocztowych w sferę prywatną związany ze zmianami własnościowymi operatora publicznego oraz pojawianiem się operatorów alternatywnych, znajduje uzasadnienie w aktualnych doktrynach ekonomicznych dotyczących regulacji sektora publicznego².

¹ Dyrektywa Pocztaowa 2008/6/EG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2009.

² Borkowska B.: *Koncepcje deregulacji rynku monopolu naturalnego*. W: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Uniwersytet Szczeciński, Printgroup, Szczecin 2006, s. 66.

1. Monopol naturalny na rynku pocztowym

Koncepcja monopolu naturalnych stanowiła w ubiegłym stuleciu jedną z najważniejszych przesłanek dostarczających polityce ekonomicznego uzasadnienia blokowania konkurencji w wielu sektorach gospodarczych³. Charakteryzuje ona rynek, na którym pojedynczy producent wytwarza dobra po niższych kosztach niż jakakolwiek kombinacja dwóch lub więcej producentów⁴. Szczególnie często utożsamia się występowanie monopolu naturalnego z rynkami infrastrukturalnymi opierającymi swoją działalność na sieci⁵. Przez wiele dziesięcioleci panowało przekonanie, że jedynie posiadające wyłączność na świadczenie usług państwo jest w stanie skutecznie gospodarować na rynkach rozwijających monopolu naturalne. Całkowite upaństwowianie takich rynków okazuje się jednak z punktu widzenia bieżącej dyskusji ekonomicznej zbyt intensywną formą ingerencji w mechanizmy (wolno)rynkowe. Aktualne rozważania ekonomiczne wskazują, że nie całe rynki, a jedynie jego określone fragmenty klasyfikują się do miana monopolu naturalnego. Podstaw do wyodrębnienia takich obszarów dostarcza doktryna *essential facility*⁶. Określa ona tak zwane *urządzenia kluczowe*, stanowiące indikator występowania sytuacji monopolu naturalnego. Jako „kluczowe” definiuje się elementy infrastruktury, (1) które są niezbędne do osiągnięcia konsumentów lub świadczenia usług, oraz (2) których duplikacja jest z powodów finansowych, prawnych lub technicznych niemożliwa. Aktualne tendencje regulacyjne w Unii Europejskiej noszą znamiona tak zwanej szczupłej regulacji, a więc regulacji, która w oparciu o doktrynę *essential facility* wymierzona jest jedynie w obszary rynków wykazujących faktyczną (naturalną) sytuację monopolistyczną. Ponadto celem obecnie przeprowadzanych reform w zakresie regulacji rynków sieciowych jest próba implementacji

³ Voglesang określa monopol naturalny jako „*teoretycznie najbardziej imponujące uzasadnienie interwencjonizmu państwowego*”. Müller J., Vogelsang I.: *Staatliche Regulierung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1979, s. 36.

⁴ Do końca lat 60 ubiegłego wieku monopol naturalny definiowany był przez kryterium rosnących korzyści skali. Aktualna definicja opiera się na koncepcji subaddytywności kosztów. Zob. Borrmann J., Finsinger J.: *Markt und Regulierung*, München 1999, s. 122.

⁵ zob. Czaplewski R., Flaga-Gieruszyńska K.: *Rynek usług pocztowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 26.

⁶ Szczegółowe rozważania na temat urządzeń kluczowych (angl. *essential facility*) zob. Knieps G.: *Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks*, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jahrgang, Heft 3, 1999, s. 297-304 oraz Majcher, J.: *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005

ujednoliconych zasad współzawodnictwa gospodarczego kosztem redukcji specyficznych przepisów regulacyjnych dla poszczególnych sektorów. W konsekwencji tych działań rynki sieciowe, w tym i pocztowy, uwalniane są z nadmiernej regulacji oraz otwierane dla współzawodnictwa.

2. Specyfika rynku usług pocztowych

W dyskusji ekonomicznej dotyczącej tematyki regulacji otwartego rynku pocztowego przywoływany zostaje często przykład rynku telekomunikacyjnego. Sektory te łączą nie tylko historyczne zależności, ale przede wszystkim kluczowa rola, jaką odgrywają one w rozwoju współczesnych społeczeństw informacyjnych. Zarówno na rynku pocztowym jak i telekomunikacyjnym proces liberalizacji nie został jak dotychczas całkowicie zakończony. Cechą wspólną obydwóch sektorów jest ponadto wysoki stopień dominacji operatorów publicznych. Pomimo znaczących różnic występujących w technicznych i ekonomicznych kwestiach charakterystyki porównanie rynku pocztowego z telekomunikacyjnym okazuje się trafnym środkiem do uwidocznienia specyficznej konstrukcji infrastruktury pocztowej wobec pozostałych infrastruktur sieciowych.

Sektor telekomunikacyjny, podobnie jak sektor przesyłu gazu, prądu oraz wody, bazuje w zakresie telefonii stacjonarnej na fizycznie połączonej sieci. Stworzenie takiej sieci związane jest z nieodwracalnymi inwestycjami początkowymi - tak zwanymi kosztami utraconymi (*sunk costs*). Najwyższe nakłady inwestycyjne przy budowie infrastruktur telekomunikacyjnych pochłania tak zwana ostatnia mila (*last mile*), czyli odcinek sieci łączący poszczególnych użytkowników końcowych z siecią. Podłączenie użytkownika do szkieletu istniejącej sieci wiąże się z potrzebą instalacji kosztownych urządzeń technicznych oraz położenia indywidualnego okablowania. W przeciwieństwie do wysokich nakładów inwestycyjnych związanych z budową i rozbudową sieci telekomunikacyjnej koszty z jej korzystania są relatywnie niskie. Inaczej przedstawia się sytuacja na rynku pocztowym. Sieć pocztowa nie jest systemem technicznych łączy, lecz posiada charakter logicznych procesów spajających poszczególne węzły: punkty nadawcze, jednostki sortujące oraz skrzynki pocztowe adresatów. Funkcjonowanie takiej sieci opera się przede wszystkim na fizycznych czynnościach takich jak zbieranie, sortowanie, transport oraz dorę-

czanie przesyłek. Podobnie jak w sektorze telekomunikacyjnym najbardziej kosztochłonnym etapem świadczenia usługi pocztowej okazuje się ostatnia mila – doręczanie przesyłek. Jednak w przeciwieństwie do telekomunikacji nie generuje ona wysokich kosztów utraconych. Dostarczanie przesyłek adresatom polega w głównej mierze na pracy ludzkiej i powoduje przede wszystkim koszty zmienne. Ponadto wykorzystywane do obsługi tego odcinka sieci pocztowej środki transportu można przy opuszczaniu rynku przekwalifikować do działalności w innych sektorach. Ponowne wykorzystanie okablowania oraz urządzeń technicznych do odmiennych celów oraz odzyskanie poniesionych inwestycji byłoby przy rezygnacji z świadczenia usług telekomunikacyjnych praktycznie niemożliwe. O intensywnym zaangażowaniu kapitału ludzkiego w pocztowym procesie produkcyjnym świadczy fakt, że nawet przy zastosowaniu wysoce zautomatyzowanych urządzeń sortujących, około siedemdziesiąt procent kosztów całkowitych działalności pocztowej generuje faktor pracy ludzkiej⁷. W państwach rozwijających się, w których sortowanie przesyłek odbywa się wciąż manualnie, udział kosztów pracy ludzkiej w kosztach całkowitych poczty jest znacznie wyższy. Usługa telekomunikacyjna ma natomiast charakter niematerialnego procesu technicznego i dokonuje się w dużym zakresie bez udziału pracy ludzkiej. Kolejne różnice między rynkiem pocztowym i telekomunikacyjnym wynikają z fizyczności, a tym samym możliwości składowania przesyłek pocztowych. Podczas nieoczekiwanych przesileni korzystania z sieci przesyłki pocztowe mogą zostać krótkoterminowo zmagazynowane a wydajność przesyłowa szybko powiększona. Podobny zabieg na rynku telekomunikacyjnym byłby w krótkich okresach czasu niewykonalny. Odmienna specyfika sieci telekomunikacyjnej i pocztowej reflektuje się w odmiennych strategiach cenowych praktykowanych w obydwóch sektorach. Podczas gdy w telekomunikacji najczęstszym sposobem pobierania opłat za usługi są miesięczne opłaty abonamentowe za dostęp oraz różnorodne taryfy za korzystanie z sieci, to w poczcie dominują ceny bazujące na kosztach faktycznego korzystania z sieci. Periodyczne opłaty abonamentowe oraz długoterminowe umowy pokrywające koszty stałego połączenia z siecią pocztową nie są obserwowane ani w segmencie konsumentów indywidualnych, ani biznesowych. Charakterystycznym jest również fakt,

⁷ Knorr A.: *Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: ein Widerspruch?* w Berger H.: *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996, s. 70.

że opłatę za wykonanie usługi pocztowej pokrywa wyłącznie nadawca. Jednostronność poniesionej opłaty oraz brak abonamentów związana jest między innymi z trudnościami stosowania automatycznych liczników na rynku pocztowym.

3. Możliwość rozwoju współzawodnictwa na rynku usług pocztowych

Specyfika sieci rynku pocztowego i telekomunikacyjnego implikuje dwa różniące się od siebie rozkłady kosztów. Telekomunikacja odznacza się wysokimi kosztami stałymi budowy i utrzymywania sieci, poczta natomiast generuje wysokie koszty zmienne będące odzwierciedleniem dużego zapotrzebowania na czynnik pracy ludzkiej. W przeciwieństwie do telekomunikacji koszty przypadające na świadczenie usługi pocztowej nie mają charakteru kosztów utraczonych. Wkroczenie na rynek usług pocztowych lub rezygnacja z działalności nie jest związana ze znacznymi utrudnieniami lub barierami w postaci nieodwracalnych nakładów na budowę sieci. Tendencje wzrostu zliberalizowanych rynków pocztowych niektórych państw europejskich wskazują na duży potencjał rozwoju współzawodnictwa. Okazuje się, że wiele alternatywnych operatorów pocztowych zdecydowało się na działalność gospodarczą na obszarach, na których żaden operator telekomunikacyjny nie był zainteresowany porównywalnymi inwestycjami w budowę lub rozbudowę sieci telekomunikacyjnej⁸. Zaobserwowana na niemieckim rynku pocztowym zależność wzrostu ilości operatorów posiadających zezwolenia na świadczenie usług pocztowych od postępującej liberalizacji sektora⁹ pozwala przypuszczać, że nawet obszary nisko zaludnione oraz gospodarczo słabo rozwinięte mogą stać się atrakcyjne dla działalności pocztowej. Warto również zauważyć, że w niemalże wszystkich państwach europejskich działają operatorzy wyspecjalizowani w świadczeniu usług ekspresowych, kurierskich oraz przesyłu paczek, których sieci mogłyby zostać wykorzystane również do przesyłu listów. Doświadczenia z zagranicy oraz aktualna literatura ekonomiczna wskazują na wysoki potencjał rozwoju współzawodnictwa na rynku pocztowym. Rozwój konkurencji sprzyja bez wątpienia

⁸ zob. Campbell Jr. J. I., Dirke A. K., Niederprüm A.: *Main Developments in the European Postal Sector*, WIK-Consult, Bad Honnef, 2004.

⁹ Bundesnetzagentur, *Tätigkeitsbericht 2006/2007*, Bonn 2007, s. 46.

lepszej alokacji zasobów oraz wzrostowi dobrobytu społecznego¹⁰. Nie bez znaczenia pozostaje w kontekście udoskonalania wyników rynkowych sama możliwość pojawienia się konkurencji. Również domniemana lub oczekiwana sytuacja współzawodnictwa, szczególnie w sektorach o strukturze mono- i oligopolistycznej, może wywołać pozytywny wpływ na wyniki ekonomiczne. Teoretycznego uzasadnienia dostarcza w tej kwestii koncepcja rynków spornych (*contestable markets*). Jedynie sama możliwość pojawienia się ewentualnych konkurentów może dyscyplinować przedsiębiorstwo dominujące, które w obawie utraty zysków działa optymalnie ustanawiając ceny na poziomie zbliżonym do wolnokonkurencyjnego. Podstawowym wymogiem powstania rynku spornego jest brak barier rozpoczęcia oraz bezpłatna rezygnacja z działalności. Ponadto czas wkraczania na rynek nowej jednostki (*entry lag*) powinien być krótszy od szybkości dopasowania cen (*price adjustment lag*) przez aktywne na rynku przedsiębiorstwo dominujące. Choć często zwraca się uwagę na fakt, że rynki sporne ze względu na oddalone od realiów gospodarczych założenia modelowe nie są w stanie zaistnieć w sytuacji rzeczywistej, to literatura ekonomiczna wymienia sektory o cechach zbliżonych do takich rynków¹¹. Empiryczne dowody na istnienie rynku spornego w sektorze pocztowym prawdopodobnie nie istnieją. Jednakże niskie nakłady inwestycyjne związane z rozpoczęciem działalności oraz brak kosztów nieodwracalnych, a więc możliwość bezpłatnego zakończenia działalności, pozwalają przypuszczać, że rynek pocztowy mógłby kwalifikować się do miana spornego. Również spowolniona wymogami regulacyjnymi możliwość dopasowania cen dominującego operatora publicznego nie powinna zagrażać strategii niższych cen wkraczającego oferenta. Abstrahując od praktycznej próby implementacji teorii rynków spornych w rzeczywistości gospodarczej, interesującym jest bez wątpienia spostrzeżenie, że nie tylko istniejąca konkurencja, ale również sama perspektywa jej zaistnienia, może pozytywnie wpłynąć na wyniki rynkowe. Podstawowym wymogiem pojawienia się potencjalnego oraz właściwego współzawodnictwa na rynku pocztowym jest całkowita jego liberalizacja związana z likwidacją obszarów zastrzeżonych dla przedsiębiorstw publicznych oraz stosowania dalszych instrumentów regulacyjnych ułatwiających dostęp do sieci pocztowej nowym operatorom.

¹⁰ Czapplewski R., Flaga-Gieruszyńska K. „Rynek usług pocztowych”, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 63.

¹¹ zob. Bormann J., Finsinger J.: *Markt und Regulierung*, Verlag Vahlen, München 1999, s. 273 -281.

4. Regulacja rynku pocztowego

W kontekście optymalnego przygotowania zasad funkcjonowania zliberalizowanego rynku pocztowego jednym z podstawowych zagadnień jest bez wątpienia kwestia zapewniania dostępu operatorów prywatnych do sieci pocztowej operatora publicznego. Wiele kontrowersji wywołuje pytanie czy operator publiczny powinien zostać zobligowany do udostępniania swym konkurentom poszczególnych etapów pocztowego procesu produkcyjnego, jak na przykład transportu, sortowania lub doręczania przesyłek. Dostęp do sieci pocztowej może odbywać się na różnych etapach świadczenia usługi pocztowej. Opcje umożliwienia dostępu operatorom prywatnym dotyczą zasadniczo węzłów nadawczych, węzłów oddawczych, skrzynek i skrytek pocztowych oraz informacji adresowych. Podstawowym wyznacznikiem mogącym dostarczyć trafnego rozwiązania kwestii dostępu do infrastruktury operatora publicznego jest bez wątpienia odpowiedni dobór instrumentów regulacyjnych gwarantujących minimalną ingerencję w procesy rynkowe. Regulacja dostępu do określonych elementów infrastruktury znajduje uzasadnienie jedynie w wypadku, gdy elementy te posiadają kluczowe znaczenie dla możliwości osiągnięcia konsumenta usługi. Dostęp do skrzynek i skrytek pocztowych stanowi bez wątpienia podstawowy wyznacznik osiągalności konsumentów usługi pocztowej. Również informacje adresowe, w szczególności ze względu na usługi zleceń przekierowywania przesyłek, są niezbędne do świadczenia usług pocztowych. Dostęp do węzłów pocztowych jest natomiast z ekonomicznego punktu widzenia nieuzasadniony. Węzły nadawcze i oddawcze nie generują, ani kosztów zatopionych, ani tak wysokich inwestycji, aby mogły stanowić one barierę wejścia na rynek¹². Jedynie na obszarach o wyjątkowo niskim zaludnieniu lub obszarach szczególnie ciężko osiągalnych węzły operatora publicznego mogłyby podlegać państwowej regulacji. Kolejną kwestią regulacji rynku pocztowego stanowi kontrola cen za świadczenie usług. Rynki pocztowe, na których operatorzy publiczni wciąż posiadają obszary zastrzeżone, narażone są na monopolistyczną dyskryminację cenową i powinny z tego względu zostać poddane specyficznej regulacji. Większość regulatorów decyduje się w ramach sektorowej korekty cen na regulację typu *price cap*, czyli ustalanie górnych pułapów dopuszczalnego wzrostu cen.

¹² zob. De Bijl P., Van Damme E., Larouche P.: *Light is Right. Competition and Access in an Open Postal Sector*, TILEC, Tilburg University, 2005.

Państwa europejskie, w których proces całkowitej liberalizacji rynku pocztowego został już przeprowadzony, odchodzą od bezpośredniej interwencji w rynkowe ceny sektora pocztowego. Ceny usług pocztowych w większości z nich podlegają ogólnie panującym przepisom prawa wolnokonkurencyjnego i poddawane są jedynie kontroli ex-post.

Zakończenie

Polski rynek usług pocztowych naznaczony jest obecnie wysokim stopniem dominacji operatora publicznego. Sytuacja ta może się wyraźnie zmienić po roku 2012, na który przewidziano zniesienie ostatniego pułapu obszaru zastrzeżonego dla Poczty Polskiej w obszarze usług listowych. Rynek pocztowy chroniony właściwie od momentu jego powstania obszarami zastrzeżonymi dla operatora państwowego oddany zostanie szerokiemu oddziaływaniu mechanizmów ekonomii wolnorynkowej. Podobnie jak w wielu europejskich państwach również na polskim rynku pocztowym powinna zostać podjęta próba stworzenia optymalnych warunków dla rozwoju konkurencji. Pojawienie się operatorów alternatywnych jest nadrzędnym celem liberalizacji tego sektora. Odpowiednie przygotowanie rozwiązań regulujących zliberalizowaną gałąź gospodarki uzyskuje w tym kontekście priorytetowe znaczenie.

Literatura

1. Borkowska B.: *Koncepcje deregulacji rynku monopolu naturalnego*. W: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Uniwersytet Szczeciński, Printgroup, Szczecin 2006.
2. Borrmann J., Finsinger J.: *Markt und Regulierung*, Verlag Vahlen, München 1999
3. Bundesnetzagentur, *Tätigkeitsbericht 2006/2007*, Bonn 2007.
4. Buko, J.: *Powszechna usługi pocztowe w Polsce. Stan obecny i koncepcja zmian*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
5. Campbell Jr. J. I., Dirke A. K., Niederprüm A.: *Main Developments in the European Postal Sector*, WIK-Consult, Bad Honnef, 2004.
6. Czaplewski R., Flaga-Gieruszyńska K.: *Rynek usług pocztowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

7. De Bijl P., Van Damme E., Larouche P.: *Light is Right. Competition and Access in an Open Postal Sector*, TILEC, Tilburg University, 2005.
8. Dyrektywa Pocztaowa 2008/6/EG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2009.
9. Knieps G.: *Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks*, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jahrgang, Heft 3, 1999.
10. Knorr A.: *Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: ein Widerspruch?* w Berger H.: *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996.
11. Majcher, J.: *Dostęp do urzędzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
12. Müller J., Vogelsang I.: *Staatliche Regulierung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1979.

RECHTFERTIGUNG EINER LIBERALISIERUNG DES POSTMARKTES

Zusammenfassung

Bis zum Jahr 2012 sollen Postmärkte aller EU-Staaten vollständig liberalisiert werden. In einigen Ländern ist dieser Prozess bereits vollzogen worden. Viele Länder stehen unmittelbar davor. An die Notwendigkeit einer Liberalisierung des Postmarktes, wie auch aller anderen Versorgungsinfrastrukturen, wird aus ökonomischer Sicht kaum noch gezweifelt. Nachdem diese nach und nach für den Wettbewerb geöffnet werden, steht im Fokus der Regulierungsökonomie die Suche nach geeigneten Regulierungsinstrumenten zur Disziplinierung der verbleibenden Marktmacht von ehemaligen Monopolisten. Ziel dieses Aufsatzes ist es aufzuzeigen, in wiefern sich eine Liberalisierung des Postmarktes ökonomisch begründen lässt. Des Weiteren wird untersucht, ob der Markt für Postdienste wettbewerbsfähig ist und nach welchen Regulierungsinstrumenten gegriffen werden soll, um den Wettbewerb zu begünstigen bzw. zu ermöglichen.

Übersetzt von Radosław Gluba