

Roman Czaplewski

Liberalizacja polskiego rynku usług pocztowych : zastosowane rozwiązanie i jego następstwa

Ekonomiczne Problemy Usług nr 117, 41-50

2015

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.

ROMAN CZAPLEWSKI

Uniwersytet Szczeciński¹

LIBERALIZACJA POLSKIEGO RYNKU USŁUG POCZTOWYCH – ZASTOSOWANE ROZWIĄZANIE I JEGO NASTĘPSTWA

Streszczenie

Polska zliberalizowała swój rynek pocztowy w 2013 r. Miało to zapewnić Poczcie Polskiej jak najwięcej czasu na przygotowanie się do działania w warunkach konkurencji. W rzeczywistości spowolniło to restrukturyzowanie Poczty Polskiej. Obecnie dostosowywanie Poczty Polskiej do warunków konkurencji jest trudne, bo odbywa się przy spadku popytu na tradycyjne przesyłki listowe.

Słowa kluczowe: rynek pocztowy, liberalizacja.

Wprowadzenie

Rynki usług pocztowych państw europejskich do lat 90. XX w. funkcjonowały jako rynki monopolistyczne. Dążąc do stworzenia konkurencyjnych rynków pocztowych, UE podjęła zorganizowane działania służące ich liberalizacji. W działaniach tych posłużono się m.in. wyznaczeniem terminów pełnej liberalizacji rynków pocztowych państw unijnych. Wskutek oporu części państw terminy te przesuwano, a jako ostateczny przyjęto rok 2013. Termin ten wyznaczono dla 11 państw UE, w tym dla Polski.

Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie: Jak z obecnej perspektywy należy ocenić przyjęcie przez Polskę strategii maksymalnego odwleknięcia terminu pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych?

Dla zrealizowania tego celu w artykule przedstawiono:

¹ Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Polityki Gospodarczej i Ekonomii Społecznej, Zakład Polityki Gospodarczej.

- sposób przeprowadzenia liberalizacji rynków usług pocztowych w Unii Europejskiej,
- podejście Polski do liberalizacji rynku usług pocztowych,
- podstawowe skutki przyjętego sposobu liberalizacji polskiego rynku usług pocztowych.

1. Sposób liberalizowania europejskich rynków usług pocztowych

Debata na temat wspólnej europejskiej polityki dotyczącej rynku usług pocztowych i telekomunikacyjnych została podjęta w grudniu 1950 r. Za jej krok początkowy uznaje się wystąpienie dyrektora generalnego holenderskiej poczty i telekomunikacji, który skierował do państw Europy Zachodniej prośbę o przedstawienie stanowiska na temat zasadności tworzenia wspólnej unii pocztowej (Frerich, Mueller, s. 102).

Tematowi temu rzeczywistą uwagę poświęcono pod koniec lat 80. XX w., a efektem tego było opracowanie tzw. Zielonej Księgi o rozwoju wewnętrznego rynku usług pocztowych (Gruenbuch 1991). Powodem szczegółowego zajęcia się tym tematem było utrzymywanie w Europie monopoli państwowych w zakresie przemieszczania i doręczania przesyłek listowych i coraz głośniejsze akcentowanie potrzeby otwarcia tego rynku na konkurencję. Uznano, że przyczyni się to do (Forba 2014, s. 9):

- wdrożenia ujednoliconych standardów w obszarze rynków usług pocztowych (RUP) poszczególnych państw europejskich,
- poprawy jakości i efektywności świadczenia usług pocztowych.

Zakładając wystąpienie takich efektów, Rada Europejska przygotowała w 1985 r. projekt tzw. pierwszej dyrektywy pocztowej, która została wydana w 1997 r. (Dyrektywa UE 97/67/UE). Zobowiązywała ona państwa członkowskie do ograniczenia istniejącego monopolu pocztowego do przesyłek, których waga nie przekraczała 350 g, a cena nie przekraczała 5-krotności opłaty za list standardowy. Kontynuując strategię stopniowego otwierania RUP opracowano i wydano:

- tzw. drugą dyrektywę pocztową z 2002 r. (Dyrektywa UE 2002/39/UE), która ograniczyła obszar monopolu do przesyłek o wadze do 50 g, których cena nie przekraczała 2,5-krotności opłaty podstawowej. Określała też termin pełnego otwarcia RUP na konkurencję. Jednak ze względu na silny opór wielu państw unijnych termin ten uznano jako fakultatywny, a nie obligatoryjny;
- tzw. trzecią dyrektywę pocztową z 2008 r., która określiła nowy termin pełnego otwarcia RUP na konkurencję, wskazując:
 - rok 2011 jako ogólny termin zniesienia monopolu pocztowego w krajach UE,

- rok 2013 jako termin ostatecznej likwidacji monopolu pocztowego w wybranych 11 państwach UE, które zdecydowanie akcentowały potrzebę dodatkowego wydłużenia terminu pełnego otwarcia swych RUP.

2. Podejście Polski do liberalizacji RUP

Prawo do wydłużenia terminu zlikwidowania monopolu pocztowego zostało przyznane 11 krajom unijnym, w tym Polsce². Polska, występując o możliwie maksymalne wydłużenie terminu zniesienia monopolu pocztowego (tj. do 2013 r.), podnosiła dwie kwestie:

- dotychczas działający operator pocztowy potrzebuje więcej czasu, by należyście przygotować swe struktury i swych pracowników do funkcjonowania na rynku konkurencyjnym;
- operator ten potrzebuje też więcej czasu na udoskonalenie posiadanego wyposażenia infrastrukturalnego i stosowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych, co pozwoli mu stawić czoła oczekiwanej konkurencji ze strony:
 - silnych operatorów pocztowych z wysoko rozwiniętych państw UE,
 - prywatnych firm dobrze obeznanych z zasadami rynku konkurencyjnego, które będą zainteresowane głównie wchodzeniem w najbardziej dochodowe segmenty RUP.

Zaakceptowanie przez organy UE przesunięcia terminu pełnego otwarcia polskiego RUP na rok 2013 oznaczało stworzenie Poczcie Polskiej dogodniejszych warunków do należytego przygotowania się do konkurencji na RUP. Właściwe wykorzystanie tej szansy wymagało szybkiego przeprowadzenia przez Poczta Polską restrukturyzacji tej firmy. Niezbędność podjęcia szybkich działań restrukturyzacyjnych wynikała przede wszystkim z:

- funkcjonowania w strukturach koncentrujących się na obsłudze tradycyjnych segmentów RUP (listy, paczki),
- niedostatecznego zainteresowania dynamicznie rozwijającymi się segmentami RUP (dostarczanie nieadresowanych przesyłek tzw. marketingu bezpośredniego, obsługa przesyłek kurierskich, oferowanie obsługi korespondencji elektronicznej),
- braku zainteresowania nowymi obszarami działalności podejmowanymi przez operatorów pocztowych państw wysoko rozwiniętych (logistyczna obsługa przewozu dużych ładunków, pełna obsługa logistyczna klientów).

² Ustępstwo to, poza Polską, przyznano następującym krajom: Cypr, Czechy, Węgry, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Słowacja.

Potrzeba restrukturyzacji wynikała też z dotychczasowego niezadawalającego tempa wdrażania:

- nowoczesnego systemu logistycznego opartego na węzłach zapewniających możliwie maksymalny stopień mechanizacji i automatyzacji przyjmowania, segregowania i nadawania przesyłek,
- nowoczesnego systemu informacyjno-komunikacyjnego warunkującego sprawne realizowanie procesów wewnętrznych operatorów pocztowych i procesów obsługi klienta.

Mało dynamiczne podejście polskiego państwowego operatora pocztowego do doskonalenia restrukturyzacyjnych miało swoje źródło przede wszystkim w ograniczonych możliwościach finansowych tego operatora oraz w oddziaływaniu czynników natury politycznej³. Należy jednak przyjąć, że uzyskanie przez Polskę zgody na odsunięcie terminu likwidacji monopolu pocztowego do 2013 r. stworzyło dodatkowy uspokajający sygnał ograniczający zainteresowanie szybką restrukturyzacją państwowego operatora pocztowego.

Pośrednim dowodem wskazującym na powiązanie tempa przekształceń wewnętrznych operatorów pocztowych z terminem otwarcia krajowych rynków na konkurencję są następujące fakty:

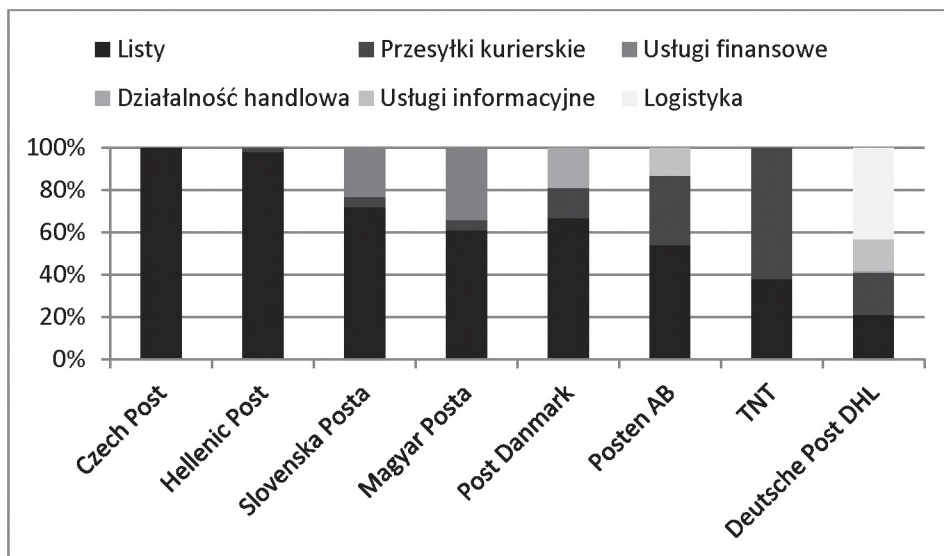
- w państwach, które szybko zliberalizowały swe rynki pocztowe, dotychczasowi monopolisci szybko zaczęli oferować zróżnicowany asortyment usług;
- w państwach, w których liberalizacja rynków pocztowych została maksymalnie opóźniona, byli monopolistyczni operatorzy pocztowi długo świadczyli mało zróżnicowaną ofertę usługową.

Ilustracją tego stanu rzeczy są dane dotyczące roku 2008 przedstawiające:

- ofertę produktową byłych monopolistycznych operatorów wybranych państw, które wcześniej (przed rokiem 2008) zliberalizowały swój RUP,
- ofertę produktową byłych monopolistycznych operatorów wybranych państw, które wywalczyły przesunięcie liberalizacji RUP do roku 2013.

Informacje na ten temat przedstawia rysunek 1.

³ Oddziaływanie tych czynników przejawiało się zwłaszcza w stosunkowo częstych zmianach osób zarządzających Poczta Polska, w następstwie których dochodziło do znaczących zmian w realizowanej strategii rozwoju tego operatora.



Rys. 1. Struktura obrotów byłych monopolistycznych operatorów pocztowych z wybranych państw europejskich, które zliberalizowały swój rynek pocztowy przed 2008 r., i państw, które liberalizację tę przesunęły do roku 2013 (dane dla roku 2008)

Źródło: IPC Global Postal Industry Report 2009.

Przedstawione dane wskazują, że szybkie liberalizowanie RUP było czynnikiem dopingującym operatorów pocztowych do podejmowania działań pozwalających im na funkcjonowanie i rozwój w nowym otoczeniu rynkowym. Kraje, które opóźniły liberalizowanie RUP, wpłynęły na spowolnienie przedsięwzięć restrukturyzacyjnych podejmowanych przez ich byłych monopolistycznych operatorów pocztowych.

Negatywne skutki tego stanu rzeczy są znaczące, biorąc pod uwagę fakt, że zapóźnienia restrukturyzacyjne Poczty Polskiej zbiegły się w czasie z:

- stopniowym spadkiem popytu na przesyłki listowe, będące podstawą działalności biznesowej Poczty Polskiej (trend spowodowany rozwojem substytucyjnych usług elektronicznych, zwłaszcza takich jak e-mail, sms),
- szybkimi innowacyjnymi przekształceniami operatorów pocztowych z państw wysoko rozwiniętych, które nie zwlekały z liberalizowaniem swych RUP. W ich następstwie operatorzy ci szybko stali się (*The postal service role*, s. 5 i nast.):
 - specjalistami transportowymi, działającymi na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dysponującymi odpowiednimi umiejętnościami i kontaktami biznesowymi,

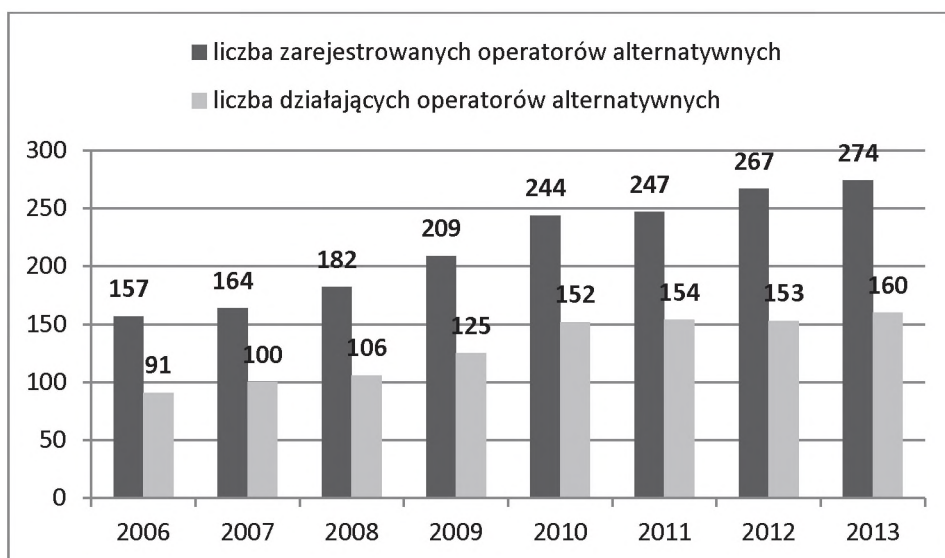
- specjalistami spedycyjnymi, rozwijającymi nowoczesne systemy informacyjno-komunikacyjne i strategie logistyczne,
- przekształceniem się wielu tradycyjnych operatorów pocztowych w firmy świadczące zróżnicowaną, nowoczesną, wysokiej jakości ofertę produktową, dysponujące możliwością jej dostosowywania do indywidualnych wymagań usługobiorców (*Die Zukunft is Gelb*, s. 18).

Nowe trendy obserwowane w obszarze RUP, w powiązaniu z szybko przybliżającym się terminem otwarcia polskiego rynku pocztowego, nie pozostawiły Poczcie Polskiej możliwości dalszego odkładania zdecydowanych działań restrukturyzacyjnych.

3. Podstawowe skutki przyjętego sposobu liberalizacji polskiego rynku usług pocztowych

Mała aktywność restrukturyzacyjna Poczty Polskiej, w tym także po roku 2008, kiedy jednoznacznie wskazano terminy pełnej liberalizacji RUP i przyjęto konkretny termin otwarcia polskiego rynku pocztowego na konkurencję, przełożyła się na:

- szybki wzrost liczby operatorów prywatnych (tzw. operatorów alternatywnych) podejmujących działalność w otwartych już segmentach rynku pocztowego (rysunek 2),
- znaczący spadek udziału Poczty Polskiej w segmencie rynku paczkowego (tabela 1).



Rys. 2. Liczba operatorów alternatywnych zarejestrowanych i działających na polskim RUP w latach 2006–2013

Źródło: „Dziennik Gazeta Prawna” 4.08.2014.

Tabela 1

Liczba paczek nadanych w Polsce i liczba paczek obsłużonych przez Poczta Polską w latach 2008–2012 (w mln)

Liczba paczek	Rok	2008	2009	2010	2011	2012
paczki ogółem		52,4	53,6	56,9	61,6	64,7
paczki obsłużone przez PP		25,5	23,0	19,8	19,2	18,8
udział % PP w ogólnej liczbie nadanych paczek		48,6%	42,9%	34,8%	31,2%	29,1%

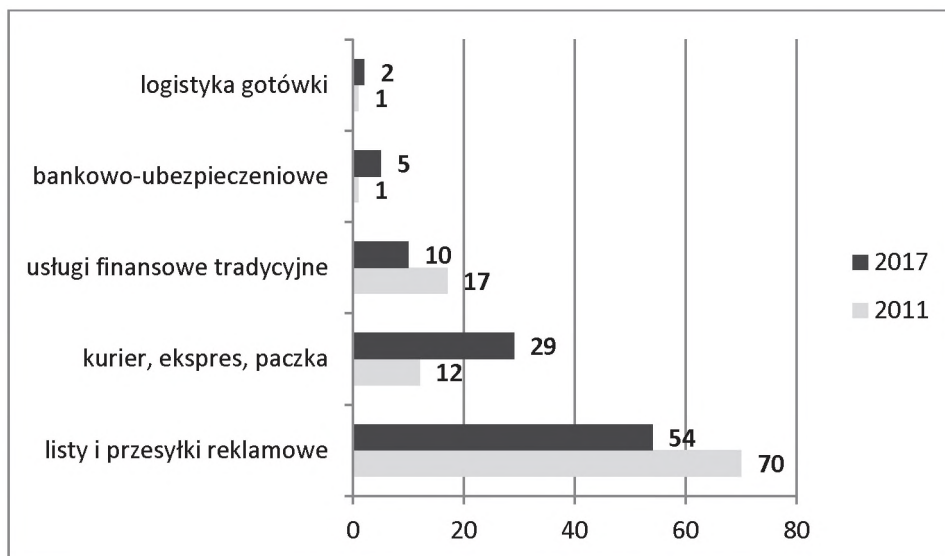
Źródło: „Dziennik Gazeta Prawna” 2.05.2014.

Przedstawione dane dowodzą słabnącej pozycji Poczty Polskiej w segmencie paczkowym i zachowywania swej przewagi jedynie w segmencie przesyłek listowych. Biorąc pod uwagę:

- obserwowany trend spadku popytu na tradycyjne przesyłki listowe oraz
- względnie niewielki udział Poczty Polskiej w świadczeniu tradycyjnych usług finansowych oraz usług bankowo-ubezpieczeniowych,

niepodjęcie szybkich kroków zaradczych groziłoby stopniowym dalszym osłabianiem pozycji rynkowej Poczty Polskiej.

Jako krok w dobrym kierunku należy ocenić opracowany przez Poczta Polską plan zmiany struktury jej przychodów do roku 2017 (rysunek 3).



Rys. 3. Planowana struktura przychodów Poczty Polskiej w roku 2017 na tle wyników z roku 2011 (w %)

Źródło: Poczta Polska. Prezentowane za: „Dziennik Gazeta Prawna” 15.10.2013.

Zrealizowanie założonego planu będzie wiązało się z koniecznością dostosowania posiadanej infrastruktury, stosowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz posiadanych zasobów pracy żywej do nowej planowanej struktury oferty usługowej. Istotne jest przy tym możliwie szybkie dokonanie tych przekształceń, które pozwoli:

- doskonalić obsługę tradycyjnych usług komunikacyjnych (np. listów, przesyłek reklamowych),
- doskonalić świadczone usługi logistyczne (np. obsługa paczek, przesyłek ekspresowych),
- doskonalić sieć urzędów i agencji pocztowych,
- wdrażać i rozwijać nowoczesne usługi elektroniczne i hybrydowe (np. działalność e-commerce, listy hybrydowe).

Mimo złożoności tego zadania operator pocztowy nie może zaniechać trudu wdrażania strategii pozwalającej na zdywersyfikowanie pól działalności i usług oferowanych w ramach tych pól (*Die Zukunft is Gelb*, s. 6; Accenture 2010). Kierunek ten, chociaż późno, został przez Poczta Polską podjęty. Firma ta skoncentrowała swą uwagę na wzmocnieniu swej pozycji w:

- segmencie usług paczkowych:
 - wprowadzając programy wysyłkowe dla małych przedsiębiorstw działających w obszarze e-commerce (e-sprzedawca dzięki specjalnej aplikacji może nadawać paczki za pośrednictwem Internetu),
 - tworząc sieć placówek określonych mianem „przyjazne e-commerce”, w których nadanie przesyłki do godziny 18.00 gwarantuje jej doręczenie adresatowi następnego dnia,
- segmencie listów:
 - oferując na platformie ENVELO zakup tzw. neoznaczków na przesyłki polecone (usługa adresowana zwłaszcza dla klientów biznesowych masowo wysyłających korespondencję rejestrowaną),
 - planując zaoferowanie wysyłania listów poleconych wprost z komputera (list wysłany z komputera nadawcy, wydrukowany i zakopertowany przez Poczta Polską i przez tego operatora dostarczony adresatowi).

Podjęcie tych działań pozytywnie świadczy o Poczcie Polskiej. Jednak stosunkowo późne ich wdrażanie jest odbierane jako reaktywne zachowanie na zmiany wprowadzane przez konkurentów. Istotnym mankamentem tego stanu rzeczy jest konieczność nastawienia się Poczty Polskiej na odbieranie klientów operatorom alternatywnym, których pozyskali oni dzięki wcześniejszemu wejściu w obszar e-commerce.

Podsumowanie

Przyjęcie strategii jak najpóźniejszego pełnego liberalizowania polskiego RUP formalnie zapewniło Poczcie Polskiej więcej czasu na przygotowanie się do działania w warunkach rynku konkurencyjnego. Podstawowym negatywnym skutkiem przyjęcia tego rozwiązania było osłabienie dążności Poczty Polskiej do przeprowadzania szybkiej restrukturyzacji firmy. Jego następstwem było skumulowanie:

- konieczności doskonalenia świadczonych tradycyjnych usług komunikacyjnych (listy, przesyłki reklamowe) i usług logistycznych (paczki, przesyłki kurierskie),
- niezbędności wdrażania i rozwijania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz usług elektronicznych i hybrydowych oferowanych na bazie Internetu (np. e-commerce, listy hybrydowe).

Funkcjonując pod silną presją czasu i zmieniających się wymagań rynkowych Poczta Polska podjęła niezbędny trud wdrażania strategii ukierunkowanej na zdewersyfikowanie pól prowadzonej działalności biznesowej i oferowanych usług, w tym wchodzenie na nowe rynki i w oferowanie nowych usług opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Późne podjęcie tej strategii pozbawiło Poczta Polską korzyści związanych z posiadaniem pozycji pioniera oferującego nowoczesne usługi. Zmusza ją to obecnie do silnego skupienia się na odbieraniu klientów konkurencyjnym operatorom alternatywnym, którzy wcześniej wdrożyli nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne i podjęli świadczenie usług opartych na Internecie, w tym działalność w obszarze e-commerce.

Literatura

1. Accenture (2010), *Is diversification the answer to mail woes? The experience of international posts*, Final Report, February, <http://about.usps.com/future-postal-service/accenture-presentation.pdf>
2. *Die Zukunft ist gelb*, Österreichische Post AG. Geschäftsbericht 2008.
3. „Dziennik Gazeta Prawna” 2.05.2014.
4. „Dziennik Gazeta Prawna” 4.08.2014.
5. Europäische Kommission (1992), *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste*, KOM(91)476, 11.06.1992, Brüssel.
6. Frerich J., Mueller G. (2006), *Europäische Verkehrspolitik*. R. Oldenbourg Verlag, München, Wien.
7. Forba Forschungsbericht (2014), *Die Liberalisierung der europäischen Postmärkte und die Folgen für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen*, 20 März.
8. IPC Global Postal Industry Report 2009.

9. Poczta Polska. Prezentowane za: „Dziennik Gazeta Prawna” 15.10.2013.
10. *The Postal Service Role in the digital age. Part 2: Expanding the postal platform*, USPS OIG, Arlington 2011.

POLISH POSTAL MARKET LIBERALIZATION – APPLIED SOLUTIONS AND CONSEQUENCES

Summary

Poland liberalized its postal market in 2013. It should ensure the Polish Post as much time to prepare for functioning in a competitive environment. In fact, it slowed down the restructuring of the Polish Post. Currently, adapting the Polish Post to competitive conditions is difficult because it is done during a decline in demand for traditional letter services.

Keywords: postal market, liberalization.

Translated by Roman Czaplewski