

Anna Stolarczyk

Publiczny sektor pocztowy Wspólnoty : efekty postępującego procesu liberalizacji

Ekonomiczne Problemy Usług nr 35, cz. 2, 479-489

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.

ANNA STOLARCZYK

Instytut Łączności

**PUBLICZNY SEKTOR POCZTOWY WSPÓLNOTY - EFEKTY POSTĘPUJĄCEGO
PROCESU LIBERALIZACJI**

Jednym z głównych motywów reformy rynków sieciowych (energetycznego, kolejowego, gazowego, pocztowego), a w szczególności ich liberalizacji, było przekonanie, że rosnąca konkurencja pobudzi innowacje procesów i usług, podniesie efektywność i spowoduje spadek cen. Generalnie, wysiłki podejmowane w celu liberalizacji, a co za tym idzie wprowadzenia konkurencji spowodowały jej wzrost tylko na niektórych rynkach. W wielu krajach członkowskich jest jeszcze daleko do osiągnięcia znaczącego poziomu konkurencji na rynkach usług sieciowych. Dotyczy to również pocztowego rynku Wspólnoty, gdzie poziom konkurencji - głównie w segmencie przesyłek adresowanych - jest nadal bardzo niski i jeszcze przez długi czas może taki pozostać. Zaistniały jednak przesłanki do zmiany tej sytuacji, a to za sprawą postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, w której wyznaczono nowy termin pełnej liberalizacji rynku pocztowego Wspólnoty - do końca 2010 r., bądź, w przypadku państw, które zgłosiły chęć skorzystania z dwuletniej derogacji - do końca 2012 r.

W ostatnich latach obawiano się, że liberalizacja rynku usług pocztowych spowoduje na rynku przesyłek adresowanych gwałtowny wzrost konkurencji i poważne zagrożenie dla publicznych operatorów pocztowych, to jednak do-

świadczenia krajów, w których rynek pocztowy jest w pełni, bądź w znacznym stopniu otwarty na konkurencję, jak również sprawozdania Komisji Europejskiej w zakresie implementacji postanowień dyrektywy 97/67/WE i jej noweli 2002/39/WE, badania sektorowe i inne opracowania, w zakresie wpływu liberalizacji na rozwój sektora pocztowego Wspólnoty nie potwierdzają tych obaw.

Chociaż jest to zjawisko korzystne z punktu widzenia publicznych operatorów pocztowych, to operatorom alternatywnym nie pozwala optymistycznie patrzeć w przyszłość i w świetle tego, liberalizacja nie może być utożsamiana ze znaczącym wzrostem konkurencji. Jednak zapisy wspomnianej dyrektywy dają podstawę do oczekiwań, że rządy państw członkowskich poprzez ich implementację do praw krajowych zlikwidują bariery wejścia dla nowych bądź już działających na rynku pocztowym operatorów alternatywnych. Obok barier naturalnych, strategicznych należy zwrócić uwagę na bariery wynikające z regulacji prawnych obejmujących m.in. obszar zastrzeżony, politykę cenową, wymagania w zakresie zezwoleń oraz dostęp do sieci publicznego operatora pocztowego, który jest jednym z niezbędnych czynników dla rozwoju konkurencji, która dopiero kształtuje się. Zwłaszcza w segmencie o przesyłek adresowanych i należy mieć nadzieję się, że perspektywa uwolnienia rynku usług pocztowych będzie stanowiła sama w sobie silny bodziec rozwoju dla sektora pocztowego i będzie stymulatorem przyszłych, korzystnych zmian dla wszystkich uczestników rynku pocztowego, natomiast publiczni operatorzy pocztowi otrzymany dodatkowo czas mogą wykorzystać na dostosowanie się do funkcjonowania w warunkach rynku otwartego na konkurencję.

Przedstawione poniżej informacje, istotne z punktu widzenia postępującego procesu liberalizacji rynku pocztowego Wspólnoty i jej efektów, dotyczą poziomu otwarcia rynku pocztowego na konkurencję w poszczególnych krajach UE, udziału obszaru zastrzeżonego w rynku przesyłek adresowanych Wspólnoty, rozwoju europejskiego rynku usług ekspresowych, stopnia konkurencyjności w poszczególnych segmentach rynku pocztowego, udziału osób zatrudnionych przez operatorów alternatywnych w ogólnej liczbie zatrudnionych na tym rynku, jak również przepływu strumieni przesyłek adresowanych.

Nawiązując do stopnia liberalizacji pocztowych rynków Wspólnoty należy zauważyć, że w 2006 r. w 80% - 100% był otwarty w Szwecji, Finlandii

i Estonii¹, gdzie rynek jest już od dawna zliberalizowany oraz Wielka Brytania, która otworzyła swój rynek 1 stycznia 2006 r. Z kolei w Hiszpanii, Austrii i Holandii stopień uwolnienia rynku kształtował się na poziomie 40% – 60%. Największą grupę państw z 20% - 40% poziomem liberalizacji stanowią - poza Polską, Czechami, Słowacją i Słowenią - również takie „potęgi” pocztowe jak Niemcy, Francja oraz Włochy. Natomiast najniższy stopień uwolnienia rynku - w granicach 0 – 20% - miał miejsce na Łotwie, Litwie i Węgrzech oraz w Irlandii i Portugalii².

Rozważając zmiany udziału obszaru zastrzeżonego dla publicznych operatorów pocztowych w segmencie przesyłek adresowanych³ w latach 2005 – 2009 należy zwrócić uwagę, że w 2005 r. do operatorów świadczących usługę powszechną należało 75% rynku, ale już rok później - zapewne w efekcie kolejnego etapu liberalizacji pocztowego rynku Wspólnoty (tj. zmniejszenia od 1 stycznia 2006 r. - do 50 g - limitu wagowego dla przesyłek listowych w obszarze zastrzeżonym) - udział ten zmniejszył się do 52%. Według prognozy kolejne znaczne ograniczenie udziału obszaru zastrzeżonego – do 24%, dotyczyło 2007 r. i 2008 r., natomiast przewidywano, że w 2009 r. obszar zastrzeżony zmniejszy się do 4%⁴. Jednak - jak wcześniej zasygnalizowano - po ustaleniu nowych terminów otwarcia na konkurencję pocztowego rynku Wspólnoty oraz na podstawie badań sektorowych⁵ można przypuszczać, że scenariusz rozwoju konkurencji w segmencie przesyłek adresowanych będzie inny od powyższych przewidywań, gdyż dotychczas ten segment usług nie wzbudzał większego zainteresowania wśród operatorów alternatywnych, którzy koncentrowali swoją uwagę przede wszystkim na bardziej lukratywnym rynku przesyłek kurierskich, ekspresowych i paczek (CEP⁶). W latach 2001 - 2005 roczny wzrost

¹ W Estonii do 2006 r. rynek pocztowy był w pełni zliberalizowany, jednak w 2006 r. został ponownie ustanowiony obszar zastrzeżony dla przesyłek adresowanych (z wyłączeniem *direct mail*).

² B. Heel, J. Herve, A. Ikdal, J.W. Maas, L. Terney, *European Postal Landscape 2015*, The Boston Consulting Group, Inc. 2006 r.

³ W tym wypadku, segment przesyłek adresowanych obejmuje krajowe i zagraniczne przesyłki listowe, adresowane przesyłki reklamowe oraz czasopisma (na podstawie: *Ibidem*).

⁴ B. Heel, J. Herve, A. Ikdal, J.W. Maas, L. Terney, *European Postal Landscape 2015*, The Boston Consulting Group, Inc. 2006 r.

⁵ ECORYS Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*, Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.

⁶ CEP (*Courier, express and parcels*) – skrót - oznaczający rynek przesyłek kurierskich, ekspresowych i paczek - używany w sprawozdaniach i raportach wykonanych dla Komisji Europejskiej.

szacunkowej wartości usług świadczonych na rynku CEP Wspólnoty kształtował się na poziomie 3,4%, natomiast w latach 2006 – 2009 wg prognozy powinien wynieść 4,6% i w 2009 r. wartość tego rynku wyniosłaby ok. 42 mld euro⁷.

Na tym rynku zaobserwowano również najwyższy poziom konkurencji w porównaniu z jej poziomem w innych segmentach rynku usług pocztowych Wspólnoty (patrz tabela 1.). W 2007 r. w segmencie przesyłek ekspresowych, w większości krajów (m.in. w Polsce, Austrii, Wielkiej Brytanii) jej poziom przekroczył 80%, w mniejszym stopniu - w granicach od 44% do 58% - na Słowenii, w Irlandii, Portugalii oraz Estonii.

Z kolei, w segmencie paczek pocztowych, największa ponad 80% konkurencja miała miejsce w 8 krajach, m.in. w Belgii, na Cyprze, Łotwie, w Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech. Natomiast, Polska – obok m.in. Niemiec, Czech, Austrii - znalazła się w grupie krajów, w których 50% - 62% tego segmentu należało do operatorów alternatywnych. W Danii, Słowenii, Słowacji i Litwy konkurencja w tym segmencie kształtowała się na poziomie - od 15% do 47%, a m.in. w Estonii, Bułgarii i na Malcie - od 0% do 1%.

W 2007 r. w segmencie druków bezadresowych najwyższy stopień konkurencji - powyżej 70% - odnotowano na pocztowym rynku m.in. w Polsce, Słowacji, Szwecji, natomiast najniższy – od 0% do 1% - w Słowenii, Estonii i na Cyprze.

Natomiast w segmencie korespondencji zagranicznej, w większości krajów konkurencja kształtowała się na poziomie od 0% do 20% (w Polsce 5%), w Austrii - 40%, a powyżej 70% na Słowacji i w Szwecji oraz w przypadku zagranicznej korespondencji wychodzącej - ok. 68% - na Litwie, Wielkiej Brytanii i 100% - w Irlandii.

⁷ B. Heel, J. Herve, A. Ikdal, J.W. Maas, L. Terney, *European Postal Landscape 2015*, The Boston Consulting Group, Inc. 2006 r.

Tabela 1

Stopień konkurencyjności głównych segmentów rynku pocztowego w krajach UE w 2007 r.

Kraj	Przesyłki ekspresowe	Paczki pocztowe	Druki bezadresowe	Korespondencja zagraniczna	Przesyłki adresowane*
Austria	ok. 97%	60%	15%	40%	<2%
Belgia	konkurencyjny	89%	20%	b.d.	<2%
Bulgaria	konkurencyjny	ok. 1%	konkurencyjny	ok. 1%	ok. 30%
Cypr	90% - usługi międzynarodowe, 100% - krajowe	90% - usługi międzynarodowe, 100% - krajowe	1%	0%	0%
Czechy	konkurencyjny	55%	75%	10%	5% (bez gazet i magazynów)
Dania	konkurencyjny	15%, 50% - B2B	40 - 50%	5 - 10%	1 - 5% (bez przesyłek masowych)
Estonia	58%	0%	0%	0%	ogółem 4-5%. DM - 8%
Finlandia	konkurencyjny	b.d.	55%	b.d.	0%
Francja	konkurencyjny	b.d.	50%	15 - 20%	1 - 2%
Grecja	konkurencyjny	b.d.	b.d.	w niewielkim stopniu	<1%
Hiszpania	konkurencyjny	konkurencyjny	konkurencyjny	b.d.	8,2%
Holandia	konkurencyjny	60%	52%	b.d.	14%
Irlandia	ok. 50%	ok. 50%	ok.60%	0% - przychodząca, 100% - wychodząca	ogółem 0- 1% 10% - B2B
Litwa	92%	47%	32%	68% - wychodząca 0% - przychodząca	1%
Luksemburg	konkurencyjny	90%	25%	20%	1 -2%
Łotwa	75%	86%	konkurencyjny	<1%	ok. 1%
Malta	konkurencyjny	0%	konkurencyjny	0%	1%
Niemcy	konkurencyjny	62%	b.d.	ok. 20%	10,4%
Polska	konkurencyjny	54%	72%	5%	< 1%
Portugalia	56%	56%	b.d.	2%	ok. 2%
Rumunia	konkurencyjny	87%	b.d.	15%	ok. 5%
Słowacja	konkurencyjny	35%	ponad 76%	70%	1,9%
Słowenia	44%	22%	0%	0%	0 - 5%
Szwecja	konkurencyjny	konkurencyjny	ok. 36%	konkurencyjny	9,3%
Węgry	83%	83%	konkurencyjny	b.d.	0% (bez DM)
Wielka Brytania	92%	98%	75%	10%, - przychodząca 67% - wychodząca	ok. 22%** <1% - E2E***
Włochy	89%	89%	b.d.	< 1%	5 - 15%

* pojęcie „przesyłki adresowane” obejmuje: przesyłki z korespondencją (z których wydzielono korespondencję zagraniczną) oraz adresowane przesyłki reklamowe (*direct mail*), czasopisma, katalogi, książki (bez dzienników),
** w zakresie dostępu w górnej części pocztowego łańcucha dostaw,
*** „end to end” – od końca do końca (w całym procesie dostawczym).

Źródło: opracowano na podstawie: ECORYS Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*, Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.

Jak wspomniano wcześniej, poziom konkurencji w segmencie przesyłek adresowanych⁸ po kolejnym etapie liberalizacji sektora pocztowego w 2006 r. zaprzeczył obawom dotyczącym przejęcia znacznej jego części przez operatorów alternatywnych. Według *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*⁹ w 2007 r. największa konkurencja w tym segmencie miała miejsce na rynku pocztowym w Bułgarii, gdzie udział operatorów alternatywnych wynosił 30%, należy tu wymienić również Hiszpanię, Niemcy, Szwecję oraz Włochy - z ok. 10% udziałem. W Wielkiej Brytanii w zakresie dostępu do górnej części pocztowego łańcucha dostaw konkurencja była na poziomie ok. 22%, w Irlandii - 10% udział dotyczył przesyłek w kierunku klient biznesowy – klient biznesowy (B2B). W większości krajów udział operatorów alternatywnych w omawianym segmencie kształtował się w granicach od 0% do 5%. W niektórych państwach, tylko pewne podsegmenty były w większym stopniu udostępnione konkurencji, np.: na rynku węgierskim - *direct mail* (DM), duńskim – przesyłki masowe, czeskim - gazety i magazyny.

Oryginalne ujęcie zagadnienia dotyczącego udziału osób zatrudnionych przez operatorów alternatywnych w ogólnej liczbie zatrudnionych w sektorze pocztowym w krajach UE przedstawiono w *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*¹⁰ i chociaż dane odnoszą się do 2006 r., to warto je omówić. Poza Bułgarią, Łotwą i Węgrami – krajami, które nie dostarczyły danych w tym zakresie - pozostałe państwa można podzielić na trzy podstawowe grupy (rys. 1.):

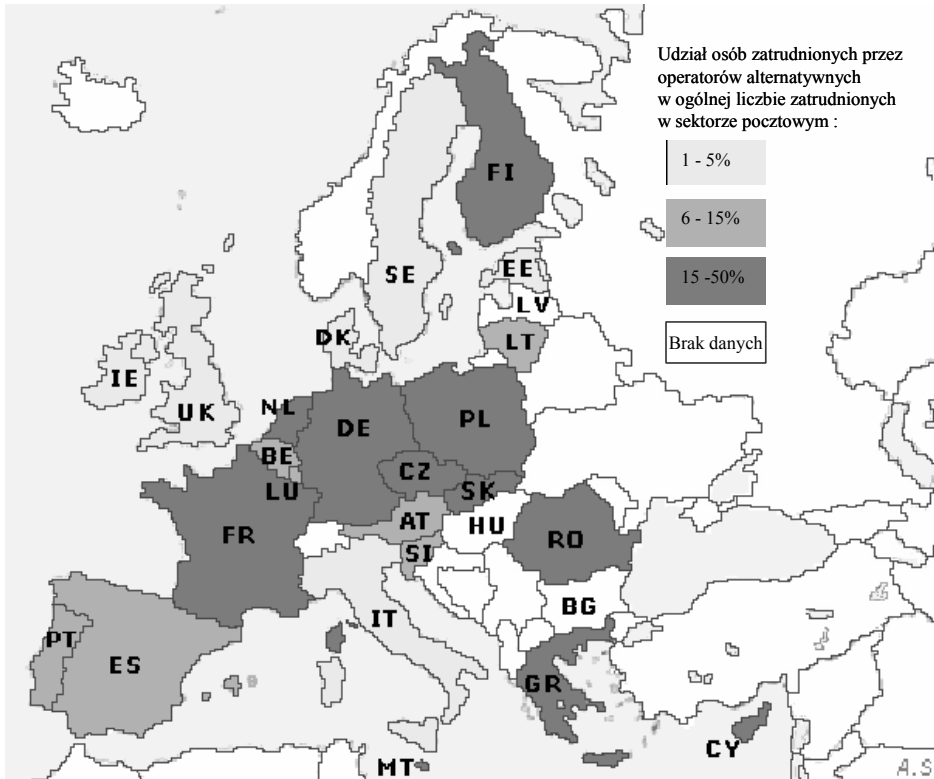
- od 1% do 5% - Wielka Brytania, Dania, Irlandia, Estonia, Szwecja i Włochy,
- od 6% do 14% - Belgia, Hiszpania, Słowenia, Luksemburg, Litwa, Austria i Portugalia,
- od 16% do 50% - Polska, Cypr, Malta, Rumunia, Finlandia, Francja, Niemcy oraz Słowacja, Czechy, Holandia oraz Grecja, przy czym w Grecji udział pracowników zatrudnionych przez 370 operatorów alternatywnych działających na pocztowym rynku tego kraju wynosił 49%.

⁸ W tym przypadku, z segmentu przesyłek adresowanych została wyłączona korespondencja zagraniczna, jako osobny segment.

⁹ ECORYS Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*, Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.

¹⁰ Ibidem.

Podstawowe obszary działalności w jakich byli zatrudniani pracownicy operatorów alternatywnych, to przede wszystkim usługi z zakresu przesyłek ekspresowych, kurierskich i paczek, a także druków bezadresowych i adresowanych przesyłek reklamowych (*direct mail*).



Rys. 1. Udział osób zatrudnionych przez operatorów alternatywnych w ogólnej liczbie zatrudnionych w sektorze pocztowym w krajach UE w 2006 r.

Źródło: Opracowano na podstawie: ECORYS Nederland BV, Main developments in the postal sector (2006 – 2008), Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.

Tabela 2

Strumienie przepływu przesyłek w segmencie przesyłek adresowanych w krajach UE w 2006 r.

Kraj	B2B	B2C	C2B	C2C
	B2X		C2X	
Udział poszczególnych kierunków przepływu przesyłek w ogólnej wartości segmentu przesyłek adresowanych				
Belgia	52%	33%	10%	5%
	85%		15%	
Bulgaria	18%	65%	17%	
	83%			
Czechy	10%	80%	5%	5%
	90%		10%	
Dania	75%		25%	
Finlandia	25%	60%	2%	13%
	85%		15%	
Grecja	85%		15%	
Irlandia	30%	57%	6%	7%
	87%		13%	
Luksemburg	33%	52%	15%	
	85%			
Malta	5%	45%	35%	15%
	50%		50%	
Słowacja	37%	34%	8%	21%
	71%		29%	
Słowenia	38%	58%	3%	1%
	96%		4%	
Wielka Brytania	27%	60%	3%	10%
	87%		13%	
Włochy	85%		15%	
Średni udział w 14 krajach	83%		17%	
Udział poszczególnych kierunków przepływu przesyłek w wolumenie segmentu przesyłek adresowanych				
Francja	17%	64%	16%	3%
	81%		19%	
Holandia	34%	58%	4%	4%
	92%		8%	
Litwa	69%		31%	
Niemcy	83%		17%	
Portugalia	36%	57%	3%	4%
	93%		7%	
Polska	10%	80%	5%	5%
	90%		10%	
Szwecja	26%	68%	3%	3%
	94%		6%	
Średni udział w 7 krajach UE	86%		14%	
Dla: Austrii, Cypru, Estonii, Hiszpanii, Lotwy, Rumunii, Węgier brak danych, dla: Polski i Szwecji dane dotyczą 2004 r. B2X: klienci biznesowi – klienci biznesowi + indywidualni, B2B: klienci biznesowi – klienci biznesowi, B2C: klienci biznesowi – klienci indywidualni, C2X: klienci indywidualni – klienci biznesowi + indywidualni, C2B: klienci indywidualni – klienci biznesowi, C2C: klienci indywidualni – klienci indywidualni.				

Źródło: opracowano na podstawie: M. Fereniec, R. Nierebiński, H. Pawlak, A. Stolarczyk: Rozwój rynku usług pocztowych, Raport 3. SPIII.1 wraz z Załącznikiem - System okresowych raportów dotyczących rynku rozwoju usług pocztowych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku, Warszawa, październik 2008 r.

Kierunki przepływu przesyłek w segmencie przesyłek adresowanych, to kolejne zagadnienie, na które warto zwrócić uwagę (tabela 2). W skali całej Wspólnoty¹¹ odnotowano spadek udziału przesyłek w kierunku B2X – z 87% w 2004 r.¹² do ok. 84% w 2006 r., a więc przez kolejne 2 lata udział ten zmienił się nieznacznie.

Podział rozprywu przesyłek adresowanych w segmencie B2X - zarówno w ujęciu wartościowym, jak i ilościowym - wskazywał, że większość - średnio 60% - korespondencji biznesowej kierowana była do odbiorców indywidualnych, najwięcej, bo 80% w Czechach i w Polsce, natomiast w Belgii 52% (z 85%) przesyłek było skierowane do odbiorców instytucjonalnych.

W ujęciu wartościowym, tylko w kilku krajach UE udział przepływu przesyłek w kierunku C2X był stosunkowo „wysoki” - największy odnotowano na: Malcie – 50%, Słowacji - 29%, w Danii - 25% i w Bułgarii - 17%, w Słowenii był najniższy - 4%. W pozostałych krajach kształtował się w granicach od 10% do 15%.

Do „biznesu” (prawdopodobnie do administracji) - w omawianym segmencie - 35% (z 50%) skierowali klienci indywidualni na Malcie, z kolei na Słowacji 21% z 29%, to korespondencja między osobami prywatnymi. Średnio w 14 krajach UE udział przesyłek w kierunku C2X w ogólnej wartości segmentu przesyłek adresowanych wyniósł - 17%.

W ujęciu ilościowym, najwyższy udział liczby przesyłek w kierunku C2X w ogólnej liczbie przesyłek adresowanych miał miejsce na Litwie - 31%, we Francji - 19% (w tym 16% do biznesu) i w Niemczech - 17%, natomiast w Polsce – 10%.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że dotychczasowe efekty liberalizacji rynku usług pocztowych zwłaszcza w odniesieniu do segmentu przesyłek adresowanych nie dają podstawy do utożsamiania tego procesu ze znaczącym wzrostem konkurencji. Potwierdzeniem takiej opinii może być fakt, że w większości krajów Wspólnoty (także w Polsce) rynek usług pocztowych był zliberalizowany w granicach 20% - 40%, a wraz z trwającym procesem liberalizacji konkurencja w segmencie przesyłek adresowanych dopiero kształtuje się

¹¹ ECORYS Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*, Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.

¹² Porównaj: Raport 2 pt. „Rozwój rynku usług pocztowych” oraz tabela Z.II.12 w Załączniku do tego raportu. Program wieloletni 2005 – 2008, zadanie SPIII.1. Instytut Łączności. Warszawa, grudzień 2006 r.

i w 2007 r. jej poziom zawierał się w granicach od 0% do 5%, podczas gdy konkurencyjność w segmencie przesyłek ekspresowych (w tym również w Polsce) kształtowała się na poziomie od 83% do 100%. Można więc oczekiwać potwierdzenia prognoz co do sukcesywnego rozwoju (rocznego wzrostu wartości o 4,6%) w kolejnych latach segmentu usług kurierskich, ekspresowych i paczek (CEP). Z kolei, udział osób zatrudnionych przez operatorów alternatywnych w ogólnej liczbie zatrudnionych na rynku usług pocztowych Wspólnoty wynosił 14%. W odniesieniu do kierunków przepływu strumieni przesyłek adresowanych należy podkreślić, że średnio w skali całej Unii 83% przesyłek generowanych było przez nadawców biznesowych, w tym ok. 60% w kierunku B2C, czyli do odbiorców indywidualnych. W Polsce z ponad 90% korespondencji biznesowej w 80% adresatami były osoby prywatne.

Literatura

1. ECORYS Nederland BV: *Main developments in the postal sector (2006 – 2008)*, Final report, Rotterdam, 11 September 2008 r.
2. Fereniec M., Nierebiński r., Pawlak H., Stolarczyk A.: *Rozwój rynku usług pocztowych*, Raport 3. SPIII.1 wraz z Załącznikiem - *System okresowych raportów dotyczących rynku rozwoju usług pocztowych, konkurencji i podmiotów działających na tym rynku*, Warszawa, październik 2008 r.
3. Heel B., Herve J., Ikdal A., Maas J. W., Terney L.: *European Postal Landscape 2015*, The Boston Consulting Group, Inc. 2006 r.

THE PUBLIC POSTAL SECTOR OF THE COMMUNITY - THE EFFECTS OF LIBERALISATION

Summary

In the article one introduced selected problems as liberalisation effects of the in the light both of the level of the postal market opening in European countries and of the development of competition in the main segments of the postal market. Also, CPO (the

competition postal operators) employment as a part of total employment on the Community postal market.

Translated by Anna Stolarczyk