

Tomasz Sondej

Konsolidacja i prywatyzacja publicznych przedsiębiorstw świadczących usługi pocztowe

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 20, 49-57

2012

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.

TOMASZ SONDEJ

Uniwersytet Szczeciński

KONSOLIDACJA I PRYWATYZACJA PUBLICZNYCH PRZEDSIĘBIORSTW ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI POCZTOWE

Wprowadzenie

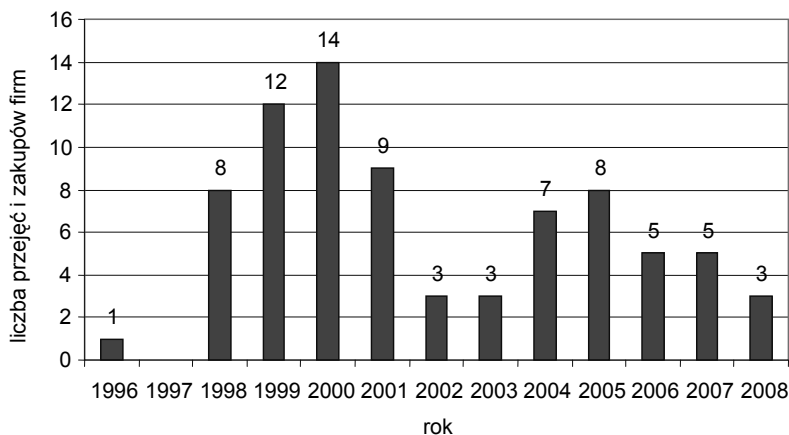
Rewolucja na rynku przesyłu informacji, a zwłaszcza na rynkach telekomunikacyjnych nie pozostawia wątpliwości, że substytuty mają ogromne znaczenie dla funkcjonowania sektora usług pocztowych. Tradycyjne formy przesyłu informacji poprzez pocztę są wypierane przez teleinformatykę (w tym pocztę elektroniczną, telefonię internetową), telefonię komórkową itp. Dlatego pozostawianie poczty (publicznego operatora pocztowego) w rękach państwa może powodować opóźnienia w dostosowaniu sposobu działania do zmiennych warunków rynkowych (interes polityczny może zdominować interesy ekonomiczne i strategiczne rozwoju publicznych operatorów pocztowych)¹.

Przejęcia i prywatyzacja publicznych przedsiębiorstw pocztowych

Publiczni operatorzy pocztowi działający na krajowych rynkach usług pocztowych mają zróżnicowaną pozycję rynkową. Silne i duże podmioty dają sobie

¹ Robert Tomanek wskazuje w odniesieniu do komunikacji miejskiej, że „[...] działalność operatorska powinna być obszarem przedsiębiorczości, a temu nie służą formy budżetowe, jak i kapitał publiczny poddany specyficznym prawom związanym z funkcjonowaniem państwa”. R. Tomanek, *Liberalizacja transportu miejskiego w Polsce na tle polityki transportowej Unii Europejskiej*, w: *Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej*, red. R. Dydkowski, R. Tomanek, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2003, s. 209. Należy podkreślić, że podobne cechy wykazuje działalność operatorska w dziedzinie poczty.

radę, utrzymując dominującą pozycję rynkową. Słabi i mali publiczni operatorzy pocztowi z krajów słabo rozwiniętych mają problem z utrzymaniem pozycji rynkowej, w tym udziału w rynku. Silne podmioty przejmują operatorów alternatywnych o światowym i europejskim zakresie działania. Zakupy obejmują także podmioty o krajowym zasięgu działania, ale przede wszystkim te o silnej pozycji na rynku (wysokim udziale w rynku, silnej marce, rozwiniętej sieci dystrybucji usług, lojalnych klientach itp.)². Działalność pocztowa jest ponadto integrowana z działalnością transportową i logistyczną. Akwizycje spółek o światowym i europejskim zakresie działania umożliwiają publicznym operatorom pocztowym natychmiastową ekspansję na rynki zagraniczne i osiągnięcie na nich silnej pozycji rynkowej oraz utrzymanie silnej pozycji na rodzimym rynku (poprzez wykup bezpośrednich konkurentów). W ten sposób silni operatorzy pocztowi uzyskują przewagę konkurencyjną nie tylko na krajowym, ale i międzynarodowym rynku usług KEP³. Liczbę najważniejszych przejęć znaczących przedsiębiorstw na rynku usług pocztowych prezentuje rysunek 1.



Rys. 1. Liczba najważniejszych zakupów (przejęć) firm świadczących usługi paczkowe i ekspresowe od roku 1996 do 2008 roku na obszarze UE-27

Źródło: ITA Consulting & WIK-Consult, *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, Study for the European Commission, August 2009, s. 173.

² Maria Romanowska wskazuje, że istnieją trzy sposoby nabycia od konkurentów brakujących zasobów i umiejętności: kopiowanie i naśladownictwo, fuzje i przejęcia, alianse strategiczne. Zob. *Przedsiębiorstwo partnerskie*, red. M. Romanowska, M. Trocki, Difin, Warszawa 2002, s. 166.

³ Wykup przedsiębiorstw mający na celu ograniczenie konkurencji, a zwłaszcza w aspekcie przejmowania przedsiębiorstw lokalnych przez konkurentów ponadnarodowych jest poddawany krytyce w aspekcie nadużyć korporacji transnarodowych. Zob. J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 214.

Siłę publicznych operatorów pocztowych na ich rynkach krajowych zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Znaczenie publicznych operatorów pocztowych na krajowych (rodzimych) rynkach paczkowych i przesyłek ekspresowych w 2008 roku

Małe znaczenie (udział w rynku poniżej 10%)	Znacząca rola (udział w rynku poniżej 20%)	Mocna pozycja (udział w rynku powyżej 20%)
Bulgarian Posts, Lietuvos Paštas, Poczta Polska, Pošta Romanā, Correos, Royal Mail	De Post-La Poste, Magyar Posta, Poste Italiane, Latvijas Pasts	Austrian Post, Česká Pošta, Post Danmark, Eesti Post, Itella, La Poste, Deutsche Post DHL, An Post, TNT, CTT Coreios, Slovenska Pošta, Pošta Slovenije, Posten AB

Źródło: ITA Consulting & WIK-Consult, *The Evolution of the European Postal Market...*, s. 147.

Problem wśród narodowych przedsiębiorstw pocztowych stanowi rozwój małych i średnich publicznych operatorów pocztowych. Jak dotychczas żaden mały kraj o słabym poziomie rozwoju publicznego operatora pocztowego nie zdecydował się na prywatyzację swojego publicznego operatora pocztowego. Stan własności publicznych operatorów pocztowych przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Forma organizacyjna publicznych operatorów pocztowych i udział własności państwa w ich kapitale w Europie na koniec 2009 roku

Państwo	Forma prawna	Udział własności państwa
1	2	3
Austria	spółka akcyjna	52,83%
Belgia	spółka akcyjna	50% + 1 akcja
Bułgaria	spółka	100%
Cypr	część administracji państwowej wchodząca w skład Ministerstwa Komunikacji i Pracy	100%

1	2	3
Czechy	przedsiębiorstwo państwowe	100%
Dania	spółka akcyjna	100%
Estonia	spółka akcyjna	100%
Finlandia	spółka akcyjna	100%
Francja	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	100%
Grecja	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	90%
Hiszpania	spółka akcyjna	100%
Holandia	spółka akcyjna	0%
Irlandia	spółka akcyjna	100%
Islandia	spółka akcyjna	100%
Litwa	spółka kapitałowa	100%
Luksemburg	spółka akcyjna	100%
Łotwa	spółka Skarbu Państwa	100%
Malta	spółka akcyjna	0%
Niemcy	spółka akcyjna	30,5% (KfW Bankengruppe)
Norwegia	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	100%
Polska	spółka Skarbu Państwa (spółka akcyjna)	100%
Portugalia	spółka akcyjna	100%
Rumunia	przedsiębiorstwo państwowe	100%
Słowacja	spółka Skarbu Państwa	100%
Słowenia	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	100%
Szwajcaria	przedsiębiorstwo państwowe	100%
Szwecja	spółka akcyjna	100%
Węgry	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	100%
Wielka Brytania	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	100%
Włochy	spółka akcyjna	65%

Źródło: *Main developments in the postal sector (2008–2010). Final Report*, Copenhagen Economics, Copenhagen 2010, s. 32.

W przyszłości możliwe są następujące rozwiązania:

1. Wsparcie restrukturyzacji publicznego operatora pocztowego przez państwo i umożliwienie mu zajęcia silnej pozycji rynkowej, co najmniej na rynku krajowym.

2. Pozostawienie rozwoju publicznego operatora pocztowego zarządowi przedsiębiorstwa, co może oznaczać powolność przekształceń.
 3. Prywatyzacja publicznego operatora pocztowego z rozproszeniem akcji pomiędzy drobnych inwestorów.
 4. Prywatyzacja publicznego operatora pocztowego poprzez sprzedaż znaczących pakietów akcji silnym podmiotom spoza rynku pocztowego.
 5. Prywatyzacja publicznego operatora pocztowego poprzez sprzedaż znaczącego pakietu akcji silnemu podmiotowi z zagranicznego rynku pocztowego, tzw. inwestorowi branżowemu.
- Ad 1. Wariant wzmocnienia własnego publicznego operatora pocztowego przez państwo jest pożądany, ale ograniczenia niezbędnego wsparcia finansowego wynikają z:
- przepisów UE,
 - ograniczonych możliwości państw posiadających słabych publicznych operatorów pocztowych (z reguły są to państwa, które realizują szereg zmian w gospodarce i nie mają możliwości wspierania publicznego operatora pocztowego). Korzyścią z takiego wariantu jest pozostawienie publicznego operatora pod kontrolą narodową i osiągnięcie silnej pozycji rynkowej.
- Ad 2. Wariant ten jest ryzykowny. Zbyt wolne tempo przekształceń, silne związki zawodowe i niechęć społeczeństwa do dynamicznych zmian publicznego operatora pocztowego (a zwłaszcza prywatyzacji) mogą być przyczyną jego upadku w przyszłości, w momencie liberalizacji rynku lub w okresie następującym bezpośrednio po pełnej liberalizacji.
- Ad 3. Prywatyzacja z rozproszeniem akcji może spowodować brak odpowiedzialności zarządów przed konkretnym właścicielem (posiadającym odpowiednio dużą władzę), ale daje też niezależność od innych podmiotów. Publiczny operator pocztowy może być przekształcony w niezależny podmiot, ale należy brać pod uwagę także presję inwestorów na dążenie do szybkiego zwrotu zainwestowanego kapitału, co nie będzie służyć długofalowym celom przedsiębiorstwa. Możliwa będzie również koncentracja akcji przez podmiot, który nie będzie gwarantował szybkiego rozwoju (np. krajowy lub zagraniczny podmiot konkurencyjny).
- Ad 4. Inwestorzy o znaczącym kapitale, ale spoza branży pocztowej mogą wnieść nowe metody zarządzania, niemniej problemem pozostanie wiedza na temat nowoczesnych (i efektywnych) działań w sferze działalności

pocztowej. Może to być przyczyna wolniejszego rozwoju operatora. Należy się także liczyć z możliwością presji na szybki zwrot zainwestowanego kapitału oraz częste zmiany właściciela.

Ad 5. Prywatyzacja ze strategicznym inwestorem branżowym może być korzystna, jeśli ten inwestor będzie gwarantował:

- dopływ kapitału,
- udział w jego wiedzy na temat działalności pocztowej i pozostałej (dotyczącej np. dywersyfikacji)⁴,
- zainteresowanie szybkim rozwojem publicznego operatora pocztowego, którego akcje chce nabyć.

Doświadczenia związane z prywatyzacją z udziałem inwestora strategicznego w obszarze telekomunikacji (prywatyzacji publicznych operatorów telekomunikacyjnych) wskazują na szereg zagrożeń. Zdarzało się, że po objęciu akcji inwestor branżowy nie był zainteresowany uczynieniem nowej spółki gwiazdą w portfolio swoich firm. Inwestorowi takiemu wystarczało, że swoją wielkością i możliwościami blokował dużych konkurentów we wchodzeniu na rynek usług telekomunikacyjnych, jednocześnie traktując wykupioną spółkę jak dojną krowę.

Z pięciu powyższych wariantów silne państwa wykorzystały wariant 1 i 3, ale słabsze państwa raczej nie będą w stanie zrealizować wariantu 1 (który warunkuje powodzenie wariantu 3). W tej sytuacji najkorzystniejszy może być wariant 5, przy starannym zachowaniu ostrożności podczas prywatyzacji publicznego operatora pocztowego⁵.

⁴ Przejmowanie przedsiębiorstw przez strategicznego inwestora branżowego powinno być połączone z transferem technologii, który oznacza przenoszenie wiedzy pomiędzy organizacjami, w tym wiedzy naukowej, mającej zastosowanie do wytwarzania nowych produktów i metod działania. Zob. *Zarządzanie wiedzą*, red. D. Jemielak, A.K. Koźmiński, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 118.

⁵ Prywatyzację narodowych monopolistów poprzez sprzedaż pakietu kontrolnego zagranicznemu inwestorowi bez narzucenia ograniczeń poddaje krytyce m.in. J. Stiglitz w J. Stiglitz, *Globalizacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 64.

Prywatyzacja publicznych operatorów pocztowych jest procesem, który stanowi element długofalowego procesu przygotowywania do konkurencji na zliberalizowanym rynku⁶. Daje on możliwość:

- większego uniezależnienia publicznego operatora pocztowego od dotychczasowego właściciela, którym jest państwo;
- opracowywania strategii bardziej dostosowanych do warunków otoczenia, w tym zwłaszcza konkurencyjnego rynku usług pocztowych;
- zastosowania efektywnych sposobów zarządzania majątkiem operatora;
- kierowania się wymaganiami klientów w sposób uwzględniający ich znaczenie dla przychodów operatora i udziału w rynku;
- podejmowania decyzji o dywersyfikacji odpowiadającej przetrwaniu publicznego operatora pocztowego;
- poszukiwania szans i ograniczania zagrożeń według hierarchii ich występowania w otoczeniu, a nie określonej według władzy politycznej.

Prywatyzacja jako proces zmian właścicielskich jest zjawiskiem traktowanym w różny sposób przez użytkowników, a zwłaszcza społeczeństwa poszczególnych państw. Wiele społeczeństw jest zdania, że prywatyzacja publicznego operatora pocztowego to proces niekorzystny dla gospodarstw indywidualnych (np. Wielka Brytania, Francja), ale zdanie takie wynika z następujących czynników:

- kierowania się przeszłością i teraźniejszością działalności największego przedsiębiorstwa pocztowego bez uwzględnienia zmian zachodzących w sektorze, które będą miały ogromne znaczenie dla przyszłości publicznego operatora pocztowego;

⁶ Leszek Balcerowicz traktuje prywatyzację jako niezbędny etap restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Samo przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę państwową powoduje, że spółka ta jest podatna na jeszcze większe ingerencje właściciela (państwa) i to w majestacie prawa. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 364. W innej publikacji ten sam autor zauważa, że głosy ekspertów o poglądach etatystycznych i socjalistycznych wskazują na fakt, że prywatyzacja przedsiębiorstw nie jest konieczna, ponieważ można zmienić otoczenie przedsiębiorstw państwowych lub dokonać restrukturyzacji prawno-organizacyjnej. Jednak zdaniem Balcerowicza można oczekiwać, że zmiany otoczenia przedsiębiorstwa będą wykazywać większą efektywność, jeśli będzie mu towarzyszyć „[...] wzrost udziału sektora prywatnego, ponieważ w tym samym otoczeniu przedsiębiorstwa prywatne wykazują przeciętnie wyższą efektywność niż przedsiębiorstwa publiczne”. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 308.

- obaw przed zmianami w sektorze, który przez stulecia był przewidywalny i stanowił o obiegu informacji i rzeczy w gospodarce;
- poglądów na temat dostępności przestrzennej i cenowej usług pocztowych;
- podsycańca przez personel wykonawczy i związki zawodowe obaw co do świadczenia usług pocztowych, ich jakości i cen;
- przywiązania segmentu nabywców starszych do tradycyjnego sposobu świadczenia usług pocztowych.

Mankamenty prywatyzacji publicznego operatora pocztowego dotyczą trzech grup interesów:

- a) nabywców (zwłaszcza indywidualnych):
 - możliwość ograniczenia sieci nadawczej przesyłek pocztowych wynikająca z rachunku ekonomicznego,
 - mniejszy wpływ na ceny za powszechną usługę pocztową;
- b) regulatora rynku:
 - pogorszenie dostępności do powszechnej usługi pocztowej,
 - mniejsza możliwość wpływu na działania publicznego operatora pocztowego;
- c) publicznego operatora pocztowego:
 - możliwa utrata zainteresowania państwa rozwojem ekonomicznym i technicznym publicznego operatora pocztowego,
 - konieczność osiągnięcia samofinansowania i walki o przetrwanie na rynku,
 - konieczność głębokiej restrukturyzacji (połączonej ze zbyciem niepotrzebnego majątku i redukcją zatrudnienia).

W długim okresie w warunkach nieuchronnego narastania sił konkurencyjnych w sektorze mankamenty mogą zostać przekształcone w silne strony publicznego operatora pocztowego.

Korzyści z prywatyzacji publicznego operatora pocztowego mogą obejmować:

- dostęp do nowych źródeł finansowania działalności,
- nowe metody zarządzania i nowe cele działalności odpowiadające środowisku konkurencyjnemu,
- większą swobodę kierunków rozwoju (zasobów, procesów, osiągniętych efektów),

- samodzielność (choć ograniczona warunkami działania) podejmowania decyzji,
- dostęp do kapitału na rynku kapitałowym.

Podsumowanie

Przekształcenia publicznych przedsiębiorstw pocztowych są zjawiskiem niezbędnym w warunkach liberalizacji rynków usług, na których dotychczas miały one monopolistyczną lub dominującą pozycję. Trwanie w starych strukturach i sposobie działania powoduje szybką utratę udziału w rynku. Rządy, kierując się interesem publicznym, który realizowany jest przez narzucanie obowiązków świadczenia minimalnego zakresu usług pocztowych jednemu przedsiębiorstwu, powinny jednocześnie dążyć do przystosowania tego wielkiego organizmu gospodarczego do nowych warunków rynkowych, w których będzie ono musiało przetrwać w dobrej kondycji lub zostanie zmarginalizowane.

CONSOLIDATION AND PRIVATIZATION OF THE PUBLIC POSTAL ENTERPRISES

Summary

The article addresses the problem of adapting the great postal enterprises (national public operators) to the new operating conditions which are created mainly by market liberalization, its demonopolisation, deregulation, increased competition and increased importance of the buyers' requirements. Consolidation and privatization in the postal sector are present mainly in the countries of Western Europe. Central and Eastern Europe still faces the challenge of adapting its businesses to the principles of the single market in postal services.

Translated by Joanna Rosa