

Działania oskrzydłujące i spirala śmierci

Tworząc Trzeci Raport Implementacyjny dotyczący Dyrektywy 97/67/WE liberalizującej rynek usług pocztowych, Komisja Europejska skupiła się na problemie świadczenia usług powszechnych. Zdecydowano, że odpowiedzialność za jej zapewnienie spoczywa wyłącznie na Państwach Członkowskich.

Brak konkretnego i spójnego rozwiązania sprawił, że poczty narodowe skrytykowały III Dyrektywę i wpłynęły na odroczenie terminu pełnej liberalizacji o cztery lata (z 2009 na rok 2013 r.). Problem jednak pozostał.

Na gruncie polskim, wyróżniono pięć wariantów rozwiązań regulacyjnych w zakresie obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

WARIANT 1

Rynek sam wyłania operatora usług powszechnych

WARIANT 2

Poczta Polska świadczy pełen zakres usług powszechnych na obszarze całego kraju

WARIANT 3

Do świadczenia usługi powszechnej wyznacza się kilku operatorów. Usługa jest zapewniana przez każdego w pełnym zakresie, lecz na innym terytorium

WARIANT 4

Kilku operatorów jest wyznaczonych do świadczenia usługi powszechnej w różnym zakresie i na różnym terytorium

WARIANT 5

Poczta Polska przestaje być operatorem wyznaczonym do świadczenia usługi powszechnej. Decyzję w tej sprawie podejmuje regulator (UKE).

źródło: „Strategia operatora narodowego wobec wyzwań liberalizacji rynku”

Bez względu na ostatecznie wybrany wariant uwolnienia usługi powszechnej, Poczta Polska zostanie na końcu procesu liberalizacji jednym z wielu podmiotów konkurujących na rynku. Tym samym zakończy się czas monopolu pocztowego.

„Działania oskrzydłujące”

Tymczasem występuje konieczność zastosowania „działań oskrzydłujących” (flanking measures) będących swojego rodzaju „poduszką powietrzną” dla operatorów narodowych. Termin „działania oskrzydłujące” pochodzi z raportu „Liberalizacja Rynku Pocztowego” przygotowanego przez Price Waterhouse Coopers. Zakłada on wyodrębnienie trzech grup działań, związanych z pełnym otwarciem rynku, umożliwieniem pełnego otwarcia rynku oraz działania spoza FMO (Full Market Opening).

1. Pełne otwarcie rynku

Różnorodność cen dla przesyłek masowych – jest to działanie mające na celu ograniczenia „spijania śmietanki” przez nowych operatorów pocztowych. Posiadanie wspólnego cennika dla całego obszaru działalności nie

będzie konieczne. Pojawi się natomiast potrzeba wyodrębnienia obszarów, na których można zróżnicować ceny.

Dostosowanie do „misji publicznych” – działanie mające na celu rekompensatę strat krajowego organu regulacyjnego

Transparentny, wynegocjowany dostęp do infrastruktury pocztowej – efektem ma być wykorzystanie istniejącej infrastruktury dla operatora świadczącego usługę powszechną w celu stymulacji możliwej konkurencji.

2. Umożliwienie pełnego otwarcia rynku

Programy restrukturyzacji – jej celem jest optymalizacja operatora świadczącego usługę powszechną

Nalożenie uniwersalnych konwencji – docelowo doprowadzi do redukcji różnicy kosztów w celu ustalenia „równego pola gry”

Rozwinięcie skali popytu – a co za tym idzie, większe przychody

3. Poza FMO

„Równe pole gry”, np. VAT, licencje – to działanie ma doprowadzić do promocji sprawnej i zdrowej konkurencji

Zastosowanie działań oskrzydlających jest niezbędne w krajach, w których pełne otwarcie rynku ma wpływ na świadczenie usług powszechnych. Pozwolą one wówczas zmniejszyć, a nawet wyeliminować ryzyko.

„Spirala śmierci”

O ryzyku liberalizacji mówi raport Deloitte „Wpływ warunków rynkowych na ceny i koszty świadczenia usług pocztowych w dobie liberalizacji”.

Konsultanci Deloitte stworzyli koncepcję „spirali śmierci”, w którą może wpaść operator publiczny, na którym spoczywa obowiązek świadczenia usługi powszechnej, a więc obsługiwanie najmniej atrakcyjnych rynków (klienci indywidualni, nieopłacalne trasy i obszary).

Sposób działania „spirali śmierci” jest bardzo prosty. Rozpoczyna się ona od momentu, w którym operator alternatywny przejmuje najzyskowniejsze przesyłki, dostarczając je po koszcie niższym niż ceny operatora publicznego.

W kolejnym kroku, mniejsze zyski nie pozwalają operatorowi publicznemu na pokrycie kosztów dostarczenia wszystkich przesyłek, więc podnosi ceny, aby utrzymać rentowność.

Stwarza to okazję do pojawienia się nowych przesyłek, których cena jest niższa od oferowanej przez operatora publicznego. Zostają one przejęte przez operatora alternatywnego i „spirala śmierci” zatacza krąg.

Operator publiczny może wpaść w spiralę śmierci, gdy musi stosować jednolitą cenę na terytorium całego kraju. Temu negatywnemu procesowi sprzyja brak mechanizmu finansowa deficytu wynikającego z obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Zdaniem konsultantów Deloitte, negatywnym skutkiem „spirali śmierci” może być wzrost cen u operatora powszechnego, dotykający w głównym stopniu klientów indywidualnym.

Polska posiada niestety sprzyjające warunki dla pojawienia się „spirali śmierci”. Składa się na nie mała liczba przesyłek na mieszkańca, jak również niski stopień urbanizacji i niewielka średnia gęstość zaludnienia.

Aby ograniczyć ryzyku „spirali śmierci” proponuje się udostępnienie operatorom alternatywnym sieci doręczeń operatora publicznego co ma na celu zmniejszenie opłacalności tworzenia przez nich własnych sieci – bypass'ów. Dobrym działaniem może być również uelastycznienie cen usług pocztowych, a więc zrezygnowanie z ceny jednolitej na terenie całego kraju.

Michał Krzak

Materiały źródłowe:

1. „Strategia operatora narodowego wobec wyzwań liberalizacji rynku” - Poczta Polska
2. „Liberalizacja rynku pocztowego – wybrane wnioski z raportu PWC” - Price Waterhouse Coopers
3. „Wpływ warunków rynkowych na ceny i koszty świadczenia usług pocztowych w dobie liberalizacji” - Deloitte