



Data	Numer	Autor
6 czerwca 2017	9/2017	Marcin Zieliński
Poczta bardziej państwowa - ekonomia i interes podatnika schodzą na dalszy plan		

Synteza

- Po częściowym otwarciu rynku pocztowego w styczniu 2013 roku przywracana jest obecnie monopolistyczna pozycja Poczty Polskiej i ograniczana jest konkurencja na rynku przesyłek listowych. Jednocześnie odwracany jest trend pozytywnych, choć powolnych zmian w działalności Poczty Polskiej. Pod wpływem konkurencji, Poczta Polska podniosła jakość usług, co było widoczne chociażby we wzroście odsetka uwzględnianych reklamacji w latach 2013-2015.
- Głównym celem nowelizacji ustawy Prawo pocztowe przedstawionej przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w lutym br. jest przyznanie operatorowi wyznaczonemu wyłączności na dostarczenie przesyłek w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Tym samym Poczta Polska, będąc operatorem wyznaczonym do końca 2025 roku, nie będzie w tym obszarze poddana presji konkurencji rynkowej. Z powodu tej nowelizacji koszty ponoszone przez sądy i urzędy mają wzrosnąć według samego projektodawcy o niemal miliard złotych do 2019 roku.
- Według ostrożnych szacunków w 2019 roku 39% przychodów z rynku przesyłek listowych pochodzić będzie z zastrzeżonych dla Poczty Polskiej przesyłek sądowych i administracyjnych. Ponieważ rynek przesyłek listowych jest rynkiem schyłkowym, może to oznaczać, że tym samym zostanie pogrzebana ostatnia szansa na rozwinięcie na nim konkurencji. W takiej sytuacji osłabnie presja na spadek cen (albo ograniczanie ich wzrostu) w obszarze innych usług świadczonych przez Poczta Polską, o czym niedawno przekonali się samorządy – do wielu przetargów nikt poza Poczta Polską się nie zgłosił, w wyniku czego państwowy operator był w stanie ustanowić ceny nawet o 87% wyższe niż wcześniej.
- W kwietniu br. wiceminister infrastruktury i budownictwa potwierdził to, że Poczta Polska – wbrew planom sprzed kilku lat – nie wejdzie na giełdę i pozostanie stuprocentową własnością Skarbu Państwa. Badania pokazują, że sprywatyzowani operatorzy pocztowi w Holandii, Niemczech, Austrii i Belgii zaczęli, po prywatyzacji, modernizować swoją działalność, szukać nowych obszarów działalności, zmniejszać zatrudnienie i zwiększać rentowność. Ponadto nawet sprzedaż mniejszościowego pakietu akcji Poczty Polskiej przez Skarb Państwa i wejście operatora na giełdę zwiększyłyby jego transparentność.

Dyrektywy unijne a rynek pocztowy

Otwieranie rynków na konkurencję – znoszenie monopolu – niesie za sobą wiele pozytywnych skutków gospodarczych. Presja ze strony konkurencji wymusza na dotychczasowych monopolistach bardziej racjonalne gospodarowanie powierzonymi im zasobami, co przekłada się na względny spadek cen i względny wzrost jakości dóbr i usług otrzymywanych przez konsumentów. To m.in. takie cele przyświecały Unii Europejskiej, kiedy przedstawiała kolejne dyrektywy pocztowe. Z drugiej strony Unia Europejska zdecydowała w owych dyrektywach na pewne rozwiązanie hybrydowe: chociaż nakazała zniesienie krajowych monopolu na przesyłki listowe, to pozwoliła państwom członkowskim na wyznaczenie cieszących się pewnymi dodatkowymi przywilejami operatorów świadczących usługi powszechne. Ponadto przyzwoliła na zastrzeżenie dla tych operatorów możliwości świadczenia usług w zakresie obsługi korespondencji sądowej i administracyjnej. Wszystko to – wraz z kurczeniem się wolumenów przesyłek listowych, co spowodowane jest zastępowaniem tradycyjnej korespondencji korespondencją elektroniczną – sprawiło, że w wielu krajach Unii Europejskiej otwarcie rynku pocztowego nie przyniosło do końca takich rezultatów, jakich można by oczekiwać po pełnej liberalizacji rynku.

Kraje Unii Europejskiej w swojej działalności ustawodawczej muszą implementować regulacje służące osiągnięciu wskazanego w dyrektywach Unii Europejskiej stanu rzeczy. Co istotne, w dyrektywach wskazuje się na pewien końcowy rezultat, które państwa członkowskie mają osiągnąć, pozostawiając im pewną swobodę w kwestii doboru środków temu służących. Krajowe ustawodawstwo regulujące rynki usług pocztowych musi implementować dyrektywy pocztowe, tj. dyrektywę 97/67/WE zmienioną później przez dyrektywy 2002/39/WE i 2008/6/WE. Oprócz tego pewien wpływ na kształt krajowych rynków pocztowych ma dyrektywa 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

Celem dyrektyw pocztowych było – jak możemy przeczytać w preambule do pierwszej z nich – przeprowadzenie „stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku”¹ (polegającej na znoszeniu monopolu na kolejne rodzaje przesyłek listowych) przy jednoczesnym zapewnieniu prawa do powszechnej usługi pocztowej, polegającej na przyjmowaniu i doręczaniu poczty co najmniej przez pięć dni roboczych w tygodniu po przystępnych i jednolitych cenach. Ostateczne otwarcie rynków pocztowych nastąpiło w zależności od kraju z początkiem stycznia 2011 albo 2013 roku. Do katalogu usług powszechnych należą przesyłki pocztowe do dwóch kilogramów, paczki pocztowe do 10 kilogramów oraz przesyłki polecone i wartościowe, aczkolwiek państwa członkowskie mogą definiować usługi powszechne szerzej. Aby zapewnić świadczenie usługi powszechnej, „państwa członkowskie mogą zastosować jedno z następujących rozwiązań lub ich kombinację: zapewnienie usługi powszechnej przez siły rynku, wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi powszechnej lub świadczących tę usługę na różnych częściach

¹ Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, preambuła, akapit 8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:31997L0067> (dostęp: 15 maja 2017).

terytorium oraz ogłaszanie zamówień publicznych na usługi”². Większość państw członkowskich – z wyjątkiem Niemiec, gdzie zdecydowano się na zapewnienie usługi powszechnej siłami rynku – wybrała ustanowienie tzw. operatora wyznaczonego, przynajmniej do czasu odpowiedniego rozwinięcia się rynku usług pocztowych. Choć tylko operator wyznaczony świadczy usługi powszechne, to operatorzy alternatywni mogą świadczyć identyczne pod każdym względem „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych”³.

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej może generować koszt netto wynikający z konieczności świadczenia usług na obszarach, gdzie nie jest to opłacalne – koszt ten może być pokrywany z funduszy publicznych lub z dopłat operatorów bądź użytkowników (w Polsce jest finansowany w pierwszej kolejności z dopłat operatorów, w tym przede wszystkim samej Poczty Polskiej jako największego operatora, a jeśli te okażą się niewystarczające, to z budżetu państwa). Jednocześnie, z racji tego, że usługa powszechna jest wykonywana w interesie publicznym, jej świadczenie jest zwolnione z podatku od wartości dodanej (zgodnie z art. 132 ust. 1 lit. a dyrektywy 2006/112/WE⁴, co znajduje odzwierciedlenie w art. 43 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku od towarów i usług).

W czasie trwającej kilkanaście lat „stopniowej i kontrolowanej liberalizacji” w obszarze przesyłek listowych, które objęte były monopolami krajowymi, pojawił się – w związku z postępującą internetyzacją życia – silny trend spadkowy. Według International Post Corporation zrzeszającej operatorów narodowych z 24 krajów w latach 2005–2015 wolumen przesyłek listowych spadł łącznie o 27 procent⁵. Jednocześnie przychody z przesyłek listowych w tym okresie były dość stabilne (łączny wzrost w rzeczonym okresie o 4 procent), co wynikało z kompensowania sobie przez operatorów spadków wolumenu podnoszeniem cen. Operatorzy pocztowi podnosili ceny mimo spadku popytu, gdyż mieli albo prawny monopol, albo dominującą pozycję na rynku, a ponoszony przez nich koszt krańcowy jest malejący. Wynika to z istnienia silnych korzyści skali w branży.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 roku zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, preambuła, akapit 23, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0006> (dostęp: 15 maja 2017).

³ Szersze omówienie dyrektyw unijnych zmierzających do liberalizacji rynku usług pocztowych można znaleźć w analizie FOR z 2014 roku: Kamila Bodo i Dawid Gawinkowski, *Rynek usług pocztowych w Polsce i w Niemczech – konkurencja służy konsumentom*, Analiza 8/2014, s. 3–6, <https://for.org.pl/pl/a/3126,Analiza-82014-Rynek-uslug-pocztowych-w-Polce-i-w-Niemczech-konkurencja-sluzy-konsumentom> (dostęp: 15 maja 2017).

⁴ Należy tutaj zwrócić uwagę na błędne tłumaczenie tego przepisu na język polski w bazie EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32006L0112>). W języku angielskim jest mowa o „the supply by the public postal services of services”, podczas gdy w tłumaczeniu możemy przeczytać o „świadczeniu usług przez pocztę państwową”. O tym, że przez „public postal services” należy rozumieć „publiczne służby pocztowe”, które mogą być zarówno prywatne, jak i państwowe, a nie „pocztę państwową”, mogą świadczyć wyroki Trybunału (ECLI:EU:C:2009:248; ECLI:EU:C:2015:249). W wyroku z 2015 roku możemy przeczytać, że pojęcie „publicznych służb pocztowych” („public postal services”) obejmuje „operatorów publicznych lub prywatnych, którzy zobowiązują się do zapewnienia w danym państwie członkowskim całości lub części «powszechnych usług pocztowych» w rozumieniu dyrektywy 97/67”. Co ciekawe, przepis ten został przepisany z uchylonej szóstej dyrektywy VAT (art. 13 część A ust. 1 lit. a), w której jego treść na język polski została przetłumaczona poprawnie (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:31977L0388>).

⁵ 2016 Key findings: *Global Postal Industry Report*, International Post Corporation, s. 10, https://www.ipc.be/en/reports-library/publications/ipcreports_brochures/gpir2016-key-findings (dostęp: 15 maja 2017).

Już same te zjawiska sprawiają, że wejście na rynek jest dla nowych firm utrudnione. Kiedy jeszcze uwzględnimy pewne przywileje dla operatorów wyznaczonych (jak zwolnienie z VAT usług powszechnych czy zastrzeżenie dla nich niektórych segmentów rynku), to nie uznamy za zaskoczenie tego, że mimo otwarcia rynku w większości krajów członkowskich (w tym również dużych) nie rozwinęła się konkurencja posiadająca własną infrastrukturę i mogąca zagrozić pozycji dotychczasowych prawnych monopolistów w obszarze przesyłek listowych. Zarówno dyrektywy unijne, jak i ich krajowe implementacje w dużej mierze petryfikują dotychczasową strukturę rynku, utrudniając albo wręcz uniemożliwiając wprowadzanie efektywnych kosztowo rozwiązań pod pretekstem konieczności zapewnienia wszystkim mieszkańcom powszechnej usługi pocztowej.

Nowelizacja ustawy

Nie inaczej stało się w Polsce. Chociaż w latach 2005–2015 liczba operatorów alternatywnych wzrosła ze 113 do 288 (o ponad 150 procent), to w 2015 roku działała tylko nieco połowa z nich (166). Ponadto wiele z nich (68) to niewielkie firmy lokalne. Większość działających alternatywnych operatorów pocztowych (91) nie miało osobowości prawnej⁶. Po tym, jak InPost wycofał się z rynku przesyłek listowych, największym operatorem alternatywnym stał się Speedmail, który swoją ofertę kieruje do klientów biznesowych i instytucjonalnych. Nie ma w tej chwili na rynku operatora, który byłby w stanie zagrozić dominującej pozycji Poczty Polskiej.

Mimo to na początku lutego br. minister infrastruktury i budownictwa przedstawił projekt nowelizacji ustawy Prawo pocztowe, przyznający operatorowi wyznaczonemu, którym do końca 2025 roku będzie Poczta Polska, wyłączności na dostarczanie przesyłek w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Pretekstem do tego jest to, że „powierzenie doręczeń pism sądowych i administracyjnych innym operatorom w trybie przetargu konkurencyjnego nie sprawdziło się w pełni na obecnym etapie rozwoju rynku pocztowego”⁷. Chociaż rzeczywiście można było mieć wiele zastrzeżeń do obsługi wygranego przetargu przez Polską Grupę Poczтовую (przejętej później przez InPost), to, jak wskazują niektórzy, problemy niekoniecznie wynikały z otwarcia rynku pocztowego – ich przyczyną, przynajmniej w pewnym stopniu, było zbyt późne rozstrzygnięcie przetargu i błędy w specyfikacji zamówienia⁸. Z drugiej strony należy zauważyć, że pojawienie się agresywnego konkurenta wymusiło na Poczcie Polskiej poprawę jakości swoich usług, co znalazło odzwierciedlenie chociażby w odsetku uwzględnianych reklamacji (o ile w latach 2006–2012 Poczta Polska uwzględniała w zależności od roku od 15,3 do 20 procent reklamacji powszechnych usług pocztowych, to w latach 2013–2015 było to kolejno, 24 procent, 47,3 procent, 30,2 procent; zob. wykres)⁹.

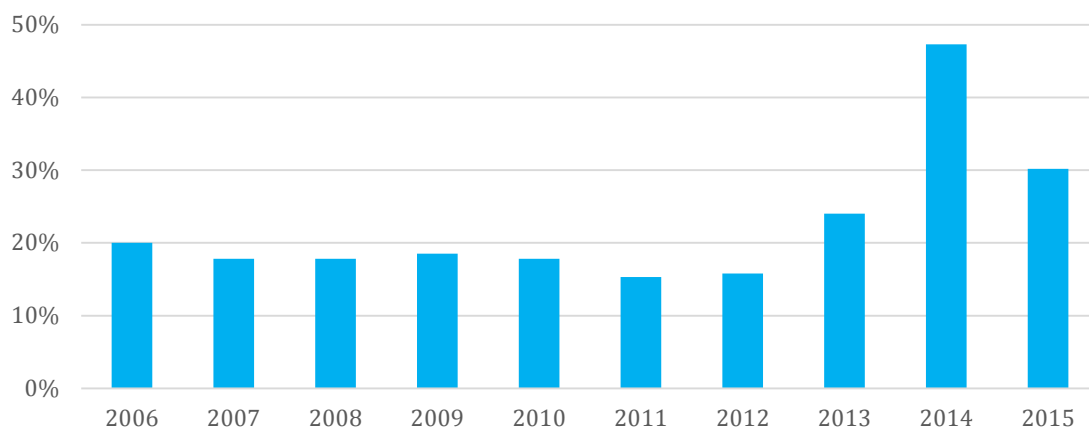
⁶ Zob. *Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2015*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, s. 11–13, https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=23222 (dostęp: 15 maja 2017).

⁷ *Uzasadnienie do projektu z 3 lutego 2017 roku*, Rządowe Centrum Legislacji, s. 3, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12295051/12414541/12414542/dokument273193.pdf> (dostęp: 15 maja 2017).

⁸ Zob. wspomnianą już analizę FOR: Kamila Bodo i Dawid Gawinkowski, *Rynek usług pocztowych w Polsce i w Niemczech – konkurencja służy konsumentom*, s. 10–12.

⁹ Na podstawie raportów o stanie rynku pocztowego za kolejne lata dostępnych na stronie Urzędu Komunikacji Elektronicznej: <https://www.uke.gov.pl/rynek-uslug-pocztowych-12343> (dostęp: 15 maja 2017).

Wykres 1. Odsetek uwzględnionych reklamacji usług powszechnych Poczty Polskiej



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Poczty Polskiej

Jednocześnie trudno spodziewać się rozwoju konkurencji na rynku przesyłek listowych w przyszłości, skoro ważny segment tego rynku zastrzega się dla jednego operatora. Ustawodawca kieruje się bowiem nie tylko troską o bezpieczeństwo przesyłek sądowych i administracyjnych, lecz także interesem ekonomicznym Poczty Polskiej. W uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji wskazuje również na „wymiar finansowy” i „poprawę wyniku Spółki z działalności pocztowej”¹⁰. Ponieważ w wyniku wprowadzenia nowelizacji Poczta Polska nie musiałaby już uczestniczyć w przetargach, to świadczyłaby usługi dla sądów i urzędów według taryfikatora dla usług powszechnych, w wyniku czego jej przychody z tytułu przesyłek sądowych i administracyjnych miałyby być od 2019 roku o niemal miliard złotych wyższe niż w 2017 roku – o tyle większy ma być coroczny koszt ponoszony przez polskiego podatnika. Projektodawca na podstawie analizy przedstawionej przez Poczta Polską wskazuje, że o ile w 2017 roku przychody z tego tytułu wyniosą 661,2 miliona złotych, to w 2018 roku będzie to już 1246,0 miliona złotych, a w 2019 roku 1631,6 miliona złotych¹¹. Warto tutaj przyrzeć się rozmiarom polskiego rynku przesyłek listowych. W 2015 roku przychody z przesyłek listowych 3191,99 miliona złotych (o 7,16 procent mniej niż rok wcześniej)¹². Przy założeniu o niezmienionym rozmiarze pozostałej części tego rynku oznacza to, że w 2017 roku prawie 21 procent przychodów pochodzić będzie z przesyłek sądowych i administracyjnych. Jeśli założymy, że do 2019 roku pozostała część rynku nie zmieni się, to przychody z przesyłek listowych wyniosą 4162,39 miliona złotych, z czego aż 39 procent stanowić będą przychody z przesyłek sądowych i administracyjnych. Doprawdy trudno spodziewać się rozwoju konkurencji, kiedy tak duża część rynku zostaje zastrzeżona dla pojedynczego operatora.

Oczywiście Poczta Polska prowadzi też inne rodzaje działalności – w tym jest aktywna na dynamicznie rozwijającym się i konkurencyjnym rynku KEP (przesyłki kurierskich, ekspresowych i paczkowych). Jej łączne przychody operacyjne w 2015 roku wyniosły

¹⁰ Uzasadnienie do projektu z 3 lutego 2017 roku, s. 5; Ocena skutków regulacji, pkt 4, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12295051/12414541/12414542/dokument273193.pdf> (dostęp: 15 maja 2017).

¹¹ Ocena skutków regulacji, załącznik do pkt 6.

¹² Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2015, s. 20.

5846,12 miliona złotych¹³. Zakładając, że jej przychody z innych obszarów nie spadną, w 2019 roku łączne przychody operacyjne wyniosą 6816,52 miliona złotych – z czego 24 procent będzie pochodzić z zastrzeżonych dla Poczty Polskiej przesyłek sądowych i administracyjnych¹⁴. Kiedy tak duża część działalności firmy nie jest zagrożona przez faktycznych bądź potencjalnych konkurentów, mniejsze są dla niej zachęty do rozwijania usług w taki sposób, by chcieli je nabywać konsumenci.

Mimo że ustawodawca przewiduje, że w odniesieniu „do pozostałej korespondencji sądów, prokuratur, urzędów itp.”¹⁵ stosowany będzie wciąż tryb konkurencyjny, to bardzo prawdopodobne, że do przetargów żadna firma poza Poczta Polska nie przystąpi. W takiej sytuacji łatwiej będzie państwowemu operatorowi dyktować wysokie ceny – przedsmak tego mieliśmy podczas ostatnich przetargów na usługi pocztowe dla samorządów, kiedy okazało się, że stawki skoczyły nawet o 87 procent¹⁶.

Warto przy tym zwrócić uwagę na zupełnie instrumentalne podejście ustawodawcy do kwestii rentowności Poczty Polskiej. W ocenie skutków regulacji możemy przeczytać, że „z uwagi na tendencję spadkową wolumenów w zakresie przesyłek listowych i jednocześnie wynikającą z przepisów ustawy – Prawo pocztowe konieczność zachowania rentowności usług powszechnych oraz niedopuszczenie do powstania straty na usługach powszechnych lub maksymalne ograniczenie jej wymiaru, Poczta Polska przewiduje, że po wejściu w życie projektowanych zmian będzie proponowała doręczanie ww. przesyłek wyłącznie w ramach usług powszechnych”¹⁷.

W działalności gospodarczej wskaźniki rentowności dają interesariuszom firmy (zarządowi, właścicielom itd.) informację o tym, czy firma działa w sposób sprawny – czy efektywnie wykorzystuje powierzone jej zasoby. Na ich podstawie podejmuje się później decyzje o kontynuowaniu, rozszerzeniu bądź zaprzestaniu działalności. Jednak dla ustawodawcy rentowność Poczty Polskiej jest tylko wymogiem ustawowym, który można spełnić, kiedy pojawi się taka potrzeba, dzięki odpowiednim dekretem. Oczywiście w takiej sytuacji wskaźniki rentowności nie mają żadnej wartości informacyjnej, a kalkulacja ekonomiczna przestaje mieć większe znaczenie. Jednocześnie, co jest częstą bolączką państwowych przedsiębiorstw, słabną zachęty do szukania efektywnych kosztowo rozwiązań, gdyż w razie kłopotów firma może często liczyć na wsparcie ustawodawcy.

¹³ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Poczty Polskiej za rok obrotowy 2015, Poczta Polska, s. 45, <http://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/11/Skonsolidowane-Sprawozdanie-finansowe-Poczty-Polskiej-za-2015.pdf> (dostęp: 15 maja 2017).

¹⁴ Założenia o niezmienionej wielkości pozostałej części rynku przesyłek listowych i przychodów operacyjnych Poczty Polskiej z innych obszarów działalności nie są do końca uzasadnione, gdyż raczej możemy oczekiwać ich spadku. Jednak w takiej sytuacji udział przychodów z zastrzeżonych przesyłek sądowych i administracyjnych w przychodach z całego rynku przesyłek listowych i całkowitych przychodach operacyjnych Poczty Polskiej byłby jeszcze większy.

¹⁵ Uzasadnienie do projektu z 3 lutego 2017 roku, s. 5.

¹⁶ Tomasz Żółciak, *Drogi znaczek dla samorządów. Poczta Polska radykalnie podniosła ceny*, Gazeta Prawna.pl, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1014090,poczta-polska-radykalnie-podniosla-ceny-za-swoje-uslugi.html> (dostęp: 15 maja 2017).

¹⁷ Ocena skutków regulacji, pkt 6.

Odwlekanie prywatyzacji

O prywatyzacji Poczty Polskiej mówiło się przez wiele lat. Pierwsza zapowiedzi pojawiły się jeszcze w 2009 roku – przed zniesieniem monopolu na przesyłki listowe. Później, w 2012 roku ówczesny minister administracji i cyfryzacji Michał Boni stwierdził, że do prywatyzacji może dojść najwcześniej w 2013 roku¹⁸. Ostatnie deklaracje pochodzą z początku 2015 roku – według nich Poczta Polska miała zadebiutować na Giełdzie Papierów Wartościowych w 2016 roku¹⁹. Za każdym razem była mowa o sprzedaniu pakietu mniejszościowego, ale nie można wykluczyć, że po udanym debiucie łatwiej byłoby państwu oddać kontrolę nad spółką prywatnym inwestorom. Inną ważną zaletą giełdowego debiutu Poczty Polskiej byłoby zwiększenie jej transparentności – spółki giełdowe muszą regularnie publikować swoje wyniki finansowe.

Retoryka zmieniła się po objęciu władzy przez rząd Prawa i Sprawiedliwości. Już rok temu pojawiły się pierwsze deklaracje o tym, że Poczta Polska sprywatyzowana jednak nie zostanie²⁰. W kwietniu tego roku wiceminister infrastruktury i budownictwa Kazimierz Smoliński to potwierdził: Poczta Polska nie wejdzie na giełdę i pozostanie stuprocentową własnością Skarbu Państwa²¹.

Polska nie byłaby pierwszym krajem Unii Europejskiej, w którym dokonano by prywatyzacji publicznego operatora pocztowego. Większość albo całość udziałów sprzedały do tej pory Holandia, Malta, Niemcy i Wielka Brytania. Ponadto sprzedaży bądź przekazania mniej niż połowy udziałów dokonały Austria i Belgia, Grecja, Portugalia i Rumunia. Z przeprowadzonej przez Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste analizy przypadków Holandii, Niemiec, Austrii i Belgii wynika, że po prywatyzacji operatorzy pocztowi zmodernizowali swoją działalność, szukali nowych obszarów działalności, zmniejszyli zatrudnienie i zwiększyli rentowność²². Takie kroki są konieczne na schyłkowym rynku.

Oczywiście Poczta Polska również podjęła działania modernizacyjne (np. wprowadziła możliwość płacenia kartą) i zmniejszyła zatrudnienie, a także zaczęła rozwijać działalność kurierską. Do 2015 roku osiągała też niewielkie zyski (aczkolwiek tendencja była spadkowa). Jednak w 2016 roku poniosła stratę, mimo że po raz pierwszy od kilku lat zanotowała wzrost

¹⁸ Piotr Miączyński i Leszek Kostrzewski, *Poczta Polska po raz kolejny szykuje się do debiutu na giełdzie*, wyborcza.pl, 18 czerwca 2014, http://wyborcza.pl/1,75248,16174416,Poczta_Polska_po_raz_kolejny_szykuje_sie_do_debiutu.html (dostęp: 15 maja 2017).

¹⁹ *Poczta Polska ma nową strategię i planuje debiut na GPW w 2016 r.*, PolskieRadio.pl, 24 marca 2015, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1405581,Poczta-Polska-ma-nowa-strategie-i-planuje-debiut-na-GPW-w-2016-r> (dostęp: 15 maja 2017).

²⁰ *Poczta Polska nie trafi pod młotek?*, PolskieRadio.pl, 9 marca 2016, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1592723,Poczta-Polska-nie-trafi-pod-mlotek> (dostęp: 15 maja 2017).

²¹ *Poczta Polska rezygnuje z planów upublicznienia*, Polska Agencja Prasowa, 18 kwietnia 2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,902726,poczta-polska-rezygnuje-z-planow-upublicznienia.html> (dostęp: 15 maja 2017).

²² Alex Kalevi Dieke, *Summary of Postal Privatization in Europe & Key Lessons*, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, 6 kwietnia 2012, s. 8, http://www.wik.org/uploads/media/PLV_2012_04_06_Rutgers_Washington.pdf (dostęp: 15 maja 2017).

przychodów²³. W tych okolicznościach rozwiązaniem proponowanym przez rząd jest nie prywatyzacja Poczty Polskiej i poddanie jej reżimowi rynku, lecz pozostawienie jej w rękach Skarbu Państwa i przyznanie wspomnianego monopolu na przesyłki sądowe i administracyjne. Rząd ma nadzieję, że dzięki temu monopolowi uda się osiągnąć „stabilizację zatrudnienia w służbach eksploatacyjnych Poczty Polskiej S.A.”, albo – w najgorszym razie – „zmniejszyć skutki związane z kurczącym się stopniowo rynkiem listowym”²⁴. Racjonalność ekonomiczna i interes podatnika schodzą na dalszy plan.

Warto tutaj zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Z powodu kurczenia się europejskiego (a także światowego) rynku przesyłek listowych coraz wyraźniej zarysowują się tendencje konsolidacyjne. Zarówno holenderska PostNL, jak i niemiecka Deutsche Post rozwijają swoją działalność również na rynkach zagranicznych, z kolei belgijska Bpost próbowała – na razie bez powodzenia – nabyć większość udziałów rumuńskiego operatora Poșta Română²⁵. Jeśli Poczta Polska ma w przyszłości aktywnie uczestniczyć w procesach konsolidacyjnych, konieczne jest jak najszybsze jej sprywatyzowanie i poddanie regułom rynkowej kalkulacji ekonomicznej. Przyznanie wspomnianego monopolu może pozwolić Poczcie Polskiej na sztuczne utrzymanie rentowności w najbliższym czasie i odwlec konieczne zmiany, nie sprawi jednak, że w długim okresie stanie się sprawnie działającym przedsiębiorstwem. Tym samym wraz z odraczaniem koniecznych zmian rośnie prawdopodobieństwo, że w przyszłości Poczta Polska stanie się podmiotem zależnym któregoś z zagranicznych operatorów, i zmniejsza się szansa, że sama będzie podbijać rynki innych krajów UE.

Podsumowanie

Za sprawą rozwoju o wiele tańszej i szybszej komunikacji elektronicznej rynek tradycyjnych przesyłek listowych na całym świecie kurczy się. Tendencja ta wymusza na operatorach pocztowych podejmowanie działań restrukturyzacyjnych: modernizowanie i dywersyfikowanie działalności oraz ograniczanie zatrudnienia. Polski ustawodawca próbuje jednak znaleźć rozwiązanie innego rodzaju – przez przyznanie operatorowi wyznaczonemu monopolu na przesyłki sądowe i administracyjne, pozwalającego na znaczące podniesienie ich cen i osiąganych z nich przychodów, daje Poczcie Polskiej możliwość odroczenia koniecznych zmian i utrzymania rentowności w najbliższych latach. Jeśli dzięki temu Poczta Polska będzie w najbliższych latach osiągała zyski, to będzie się to odbywało na koszt podatnika i nie będzie wynikało z usprawnienia przez nią swojej działalności. Równie niepokojące są deklaracje o wstrzymaniu ewentualnej prywatyzacji narodowego operatora. Poczta Polska, otoczona szczególną opieką państwa, traci kolejne zachęty do tego, by kierować się troską o klienta – tego bowiem, co zyska na nowelizacji ustawy, nie może w żaden sposób stracić na rzecz konkurencji.

²³ Marcel Zatoński, *Poczta Polska liczy na odbicie*, Puls Biznesu, 8 lutego 2017, <https://www.pb.pl/poczta-polska-liczy-na-odbicie-854222> (dostęp: 15 maja 2017).

²⁴ *Ocena skutków regulacji*, pkt 9.

²⁵ *Privatisation of postal operator Posta Romana fails – ministry*, SeeNews, 15 września 2015, <https://seenews.com/news/privatisation-of-postal-operator-posta-romana-fails-ministry-492964> (dostęp: 15 maja 2017).



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński

Ekonomista, Instytut Misesa

e-mail: marcin.zielinski@mises.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A ; 02-628 Warszawa ; tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl ; www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR ; [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR