



LIBERALIZÁCIA A PRÍSTUP K POŠTOVEJ SIETI

Lucia Madleňáková*

Úvod

S rastúcim počtom konkurenčných poštových operátorov a obmedzením vplyvu, ktorý títo operátori zvyčajne majú pri súťaži na poštových trhoch, sa prístup k sieti stal významnou témou mnohých odborných diskusií. Odlišnosti však často vznikajú v otázkach prístupu k sieti a to ako v hornom toku - ide o činnosti tzv. prvej míle, tak aj v dolnom toku poštového reťazca za účelom konečného dodania (last mile). Jednotlivé členské krajiny EÚ uplatňujú pri rozhodovaní sa o umožnení prístupu k sieti verejného operátora rôzne prístupy a to predovšetkým v závislosti od národných legislatívnych možností.

1. Poštová legislatíva SR vo veci prístupu k verejnej poštovej sieti poskytovateľa univerzálnej služby

Zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách v znení neskorších predpisov neobsahuje ustanovenia týkajúce sa prístupu iných subjektov k sieti poskytovateľa univerzálnej služby. Doposiaľ neboli vytvorené vhodné predpoklady pre tvorbu národnej legislatívy SR v tejto veci.

Materiál **Analýza možností a návrh urýchlenia liberalizácie trhu s poštovými službami od 1. januára 2006** [4] vypracovaný na základe uznesenia vlády SR č. 1160 z 1.12.2004 k návrhu Poštovej politiky sa zmieňuje o možnosti prístupu ďalších poskytovateľov poštových služieb do verejnej poštovej siete. Rovnako **Správa o hodnotení stavu legislatívneho a regulačného rámca poštových služieb a univerzálnej poštovej služby v Slovenskej republike podľa výsledkov a záverov štúdií Európskej Komisie** v oblasti regulácie poštových sadzieb poukazuje na vytvorenie účinných regulačných opatrení vo veci osobitných taríf v nadväznosti na riešenie prístupu k verejnej poštovej sieti.

Pokiaľ teda ide o možnosť prístupu ďalších poštových operátorov do verejnej poštovej siete, tento spôsob liberalizácie predpokladá ako liberalizáciu počiatočných fáz poštového reťazca, tak aj liberalizáciu konečnej fázy. Z rozdelenia poštového prepravného procesu na jednotlivé časti, tzn. vyberanie, triedenie, prepravu a dodávanie, je zrejmé, že každú z týchto činností je možné vykonávať samostatne a teda aj iným operátorom. Ak však vezmeme do úvahy definíciu poštovej služby (§2) zákona č. 507/2001 Z.z. o poštových službách v znení neskorších predpisov, ktorá bola prevzatá zo smernice 97/67/EC, možno za poštovú službu považovať len takú ekonomickú činnosť, ktorá zahŕňa všetky štyri uvedené činnosti. To znamená, ak by bola v zmysle súčasných legislatívnych podmienok realizovaná liberalizácia uvedeným spôsobom, dochádzalo by k tzv. „nežiaducemu vyberaniu hroziebok“. Podnik, ktorý by vykonával len jednu fázu uvedeného poštového reťazca, by nespadal pod zákon

* Ing. Lucia Madleňáková, PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Katedra spojov, Univerzitná 1, 010 26 Žilina
tel.: +421/41/4133 125, fax: +421/41/5655 615
e-mail: Lucia.Madlenakova@fpedas.utc.sk

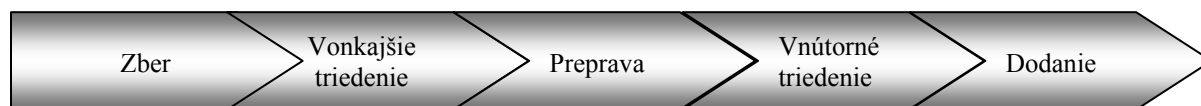
o poštových službách a teda ani pod dohľad Poštového regulačného úradu. Takéto pôsobenie jednotlivých operátorov na trhu by mohlo vážne narušiť stabilitu poskytovania univerzálnej služby.

V súčasnosti môže poskytovateľ univerzálnej služby umožniť inému operátorovi prístup do svojej siete, na základe vzájomnej dohody, nie je to však jeho povinnosť. Podmienky za akých však bude poskytovateľ univerzálnej služby povinný tento prístup umožniť, bude potrebné legislatívne vymedziť tak, aby nebolo narušené poskytovanie univerzálnej služby, bude sa musieť vyriešiť spôsob regulácie, zabezpečovania kvality a tiež rozdelenia nákladov a výnosov, čo si vyžiada podrobnú technologickú a ekonomickú analýzu.

2. Liberalizácia horného a dolného toku poštového reťazca a prístup k poštovej sieti

2.1. Poštový reťazec

Model poštového reťazca slúži ako základ pre analýzu prístupu k verejnej poštovej sieti poskytovateľa univerzálnej služby, resp. dominantného poskytovateľa, a popisuje poštový prepravný proces ako zber, vnútorné a vonkajšie triedenie, prepravu a dodanie. [6]



Obrázok 1: Fázy poštového reťazca

Zber – zahŕňa proces vyberania poštových zásielok, ktoré je možné realizovať rôznym spôsobom (kusové zásielky – poštové schránky, poštová priehradka, hromadný podaj – dopravné prostriedky, priame dodanie do triediaceho centra a pod.). Zber končí presunutím poštových zásielok do miesta triedenia.

Vonkajšie triedenie - predstavuje triedenie všetkých vybraných poštových zásielok z jednej oblasti do oblasti určenia.

Preprava - prepravný proces predstavuje prepravnú činnosť medzi triediacimi centrami (vonkajšia preprava). Iná prepravná činnosť je buď v procese zberu alebo dodania poštových zásielok (vnútorná preprava).

Vnútorné triedenie - predstavuje triedenie všetkých poštových zásielok prichádzajúcich z iných poštových oblastí na dodanie do miesta triedenia, vrátane vnútornej pošty.

Dodanie - začína prepravou poštových zásielok z triediaceho centra do doručovacej základne. V rámci doručovacieho procesu sú potom poštové zásielky odovzdané adresátom v rôznych odovzdacích miestach: P. O. Boxy, domové poštové schránky a pod.

Poštový reťazec je možné rozdeliť do dvoch tokov - horný tok a dolný tok. Horný tok zahŕňa všetky aktivity týkajúce sa zberu, vnútorného triedenia a prepravy poštového substrátu medzi triediacimi miestami.

Liberalizácia na hornom toku (upstream) znamená, že poskytovanie týchto služieb nebude povolené len jednému určenému operátorovi, ale prístup k poštovej sieti národného poštového operátora, bude umožnený aj iným poštovým subjektom, ktoré spĺňajú stanovené podmienky (napr. sú registrovaní ako poštovní poskytovatelia alebo držiteľia národnej licencie).

Dodávacie činnosti na dolnom toku poštového reťazca (downstream) poskytuje len poskytovateľ univerzálnej služby. Dolný tok predstavuje poštový proces, do ktorého vstupuje iný poštový subjekt ponúkajúci činnosti na hornom toku za účelom, aby poskytovateľ univerzálnej služby dodal jeho zásielky adresátom.

Preto pre poštových operátorov ponúkajúcich aktivity horného toku poštového reťazca musí byť otvorený prinajmenšom jeden prístupový bod na vyhradené dodanie, aby bol garantovaný nediskriminačný prístup do distribučného systému (prístup na dolnom toku).

2.2. Prístup k poštovej sieti

Prístup k sieti je možné presne identifikovať len za predpokladu zadefinovania jednotlivých častí poštového reťazca, pričom sa uvažuje, že doručovacie aktivity (dodanie) ostávajú vyhradené poskytovateľovi univerzálnej služby.

Prístup k sieti v dolnom toku reťazca umožňuje všetkým konkurentom v poštovom styku dodať poštové zásielky do procesov (stupňov) vonkajšieho triedenia, prepravy, vnútorného triedenia alebo dodania poskytovateľa univerzálnych služieb. Len čo zásielky konkurentov vstúpia do jeho spracovateľského systému, poskytovateľ univerzálnej služby dodá zásielky cez zvyšnú časť poštového reťazca až k príjemcovi.

2.3. Nediskriminačný prístup na dolnom toku poštového reťazca

Prístup k sieti v dolnom toku poštového reťazca by mal byť založený na nediskriminačnom základe, t. j. mal by garantovať každému jednotlivému sťažiacemu na poštovom trhu, aby bol posudzovaný rovnako ako poskytovateľ univerzálnej služby.

Nediskriminácia prístupu k poštovej sieti v dolnom toku poštového reťazca má jednu hlavnú odlišnosť v porovnaní s liberalizáciou na hornom toku poštového reťazca: prístup k sieti by mal predstavovať za určitých definovaných okolností **povinnosť** poskytovateľa univerzálnej služby prijať poštové zásielky vstupujúce do jeho siete v stanovenom stupni, zatiaľ čo liberalizácia horného toku ponúka súčasným a budúcim konkurentom v poštovom sektore **možnosť** spracovať poštové zásielky v rámci stupňa zberu, triedenia alebo prepravy.

Podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/39/ES z 10. júna 2002, ktorou sa dopĺňa smernica č. 97/67/ES, z hľadiska ďalšej liberalizácie trhu poštových služieb Spoločenstva „všetky členské štáty zabezpečia, aby užívatelia mali právo na univerzálne služby, medzi ktoré patrí trvalé poskytovanie poštových služieb stanovenej kvality na všetkých prístupových miestach na ich území za prijateľné ceny pre všetkých užívateľov“. Prístup k poštovej sieti v dolnom toku poštového reťazca musí byť uvažovaný v súvislosti s povinnosťou univerzálnej služby pre jedného z poskytovateľov univerzálnej služby. [2]

2.4. Výhrada procesu dodania

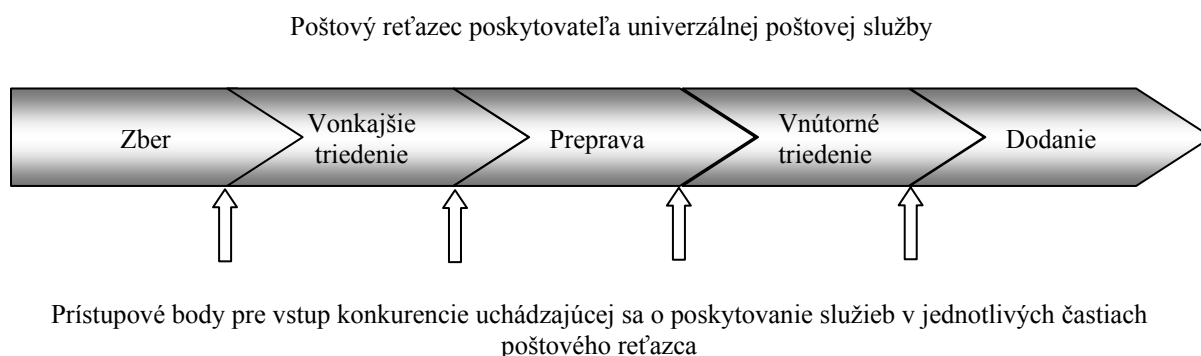
Hlavným predpokladom prístupu k sieti v dolnom toku poštového reťazca je výhrada dodania, ktorá si okrem iného vyžaduje aj financovanie bremena povinnosti univerzálnej služby.

Doručovanie v európskej perspektíve môže byť vyhradené len pre také produkty a služby, ktoré sú vyhradené v členských štátoch dnes. Jednotne vyhradená oblasť dodania môže pokryť len minimum kombinácií národne vyhradených oblastí.

Regulácia týkajúca sa poskytovania univerzálnej služby a jednotná tarifa za kusové zásielky by mala brať do úvahy obmedzenú finančnú kapacitu zdrojov, ktorá môže poskytovateľovi univerzálnej služby odôvodnene vzniknúť z výhrady procesu dodania. V dôsledku toho by mali regulačné orgány uvažovať s minimalizáciou nákladov na zabezpečenie univerzálnej služby na hornom toku a s financovaním poštového systému poskytovateľa univerzálnej služby z externých zdrojov.

Vyhradením služby dodania sa môže objaviť ďalšia konkurencia v rámci procesu zberu, triedenia a prepravy. Za účelom ukončenia procesu spracovania poštových zásielok, konkurenti potrebujú mať prístup najmenej do distribučného procesu poskytovateľa univerzálnej služby.

Okrem dodania ako základného prístupového bodu, pri prístupe k sieti v dolnom toku poštového reťazca by prichádzali do úvahy aj niektoré ďalšie body pre prístup.



Obrázok 2: Prístupové body do poštovej siete

- **Poštový operátor ponúkajúci len zber** bude potrebovať prístup do triediaceho procesu poskytovateľa univerzálnej služby. Tento typ poštového operátora by mal doručiť poštové zásielky priamo do jedného z triediacich centier. Navyiac, operátor by mohol ponúknuť aj vonkajšie triedenie zhromaždených poštových zásielok. V tomto prípade by bol požadovaný prístup do procesu prepravy.
- **Poštový operátor ponúkajúci zber a prepravu** potrebuje prístup do procesu vnútorného triedenia poskytovateľa univerzálnej služby.
- **Poštový operátor ponúkajúci kompletný rozsah služieb** na hornom toku poštového reťazca by potreboval prístup:

1. do triediacich centier, kde je vnútorné triedenie vykonané kompletne alebo
2. do doručovacích základní, kde je konečné triedenie vykonávané dodávateľom.

Prvý prípad by bol uskutočnený konečnou prepravou vytriedených poštových zásielok z triediaceho centra do doručovacej základne poskytovateľa univerzálnej služby. Druhý prípad zahŕňa vstup zásielok priamo do doručovacej základne.

Reálne však prístupové miesta do poštovej siete musia byť určené detailnejšie vzhľadom na technické a organizačné usporiadanie siete a predovšetkým vzhľadom na prevádzkové a systémové potreby a požiadavky a potreby operátora poskytujúceho univerzálnu poštovú službu.

3. Kontroverznosť prístupu tretích strán k poštovej sieti

Podľa výsledkov štúdie spoločnosti WIK Consult [8], liberalizácia služieb na hornom toku poštového reťazca je podporená požiadavkou na poskytovateľa univerzálnej služby, aby poskytol za určitých okolností prístup do dolného toku poštového reťazca svojej siete. Umožnenie takého prístupu môže byť výhodné pre konkurenciu najmä z dôvodu:

1. operátori zhromažďujúci poštové zásielky sa môžu úplne sústrediť na vykonávanie predtriedenia, resp. prepravných služieb, a teda ponechajú finálne dodanie poskytovateľovi univerzálnej služby,
2. poštovní operátori, ktorí začínajú svoju prevádzku v jednom regióne alebo poskytujú len miestne služby, budú logicky chcieť spracovať všetku prijatú poštu od svojich zákazníkov; pokiaľ nie sú v pozícii, aby dodali všetku túto poštu, potrebujú mať pre potreby doručenia týchto zásielok prístup k sieti poskytovateľa univerzálnej služby.

Mali by byť dominantní trhoví operátori povinní umožniť prístup tretím stranám? Je takýto regulačný zásah skutočne potrebný na uskutočnenie cieľov poštovej politiky Spoločenstva alebo tvorí nadmernú deštrukciu súťaže na trhu?

Na klasickom obchodnom trhu sa očakáva od poštových operátorov, aby dobrovoľne poskytovali rentabilné služby. Ak osobitné tarify za prístup prevyšujú náklady operátora na uskutočnenie zvyšných triediacich a dodávacích aktivít, mal by prístup k sieti poskytnúť. Avšak na nedokonalom konkurenčnom trhu dominantný operátor môže logicky odmietnuť poskytnutie takejto ziskovej služby.

Odkedy sú subjekty, ktoré zhromažďujú poštové zásielky schopné ponúknuť predspracovanie zásielok /triedenie, resp. prepravu/ len vtedy, keď majú prístup k sieti dominantného operátora, dominantný operátor by sa mohol rozhodnúť neposkytnúť prístup a ponechať si realizáciu úplnej služby zahrňujúcej aj poštové predspracovanie. Za takýchto okolností sa nariadený prístup do siete javí ako primeraný, pretože regulácia by spôsobila taký dopad na trh, aký by mohol byť očakávaný od klasického obchodného trhu.

Subjekty zhromažďujúce poštové zásielky by boli schopné vstúpiť na trh len vtedy, ak by boli výkonnejšie v poskytovaní služieb na hornom toku poštového reťazca, nakoľko vtedy vynaložia nižšie náklady v aktivitách vykonávaných na hornom toku poštového reťazca a sú výkonnejšie v predaji služieb zákazníkom. Navyše, za účelom doručiť všetku poštu od svojich zákazníkov, operátori, ktorí dodávajú lokálne, by potrebovali, aby im bol poskytnutý prístup k sieti povinného operátora. Z iného hľadiska, ich zákazníci by museli oddeľovať ich poštový substrát podľa rôznych operátorov, čo je neľahká a nákladná úloha vhodná na vykonávanie len veľmi veľkými podávateľmi. Zamedzenie prístupu k sieti by mohlo vytvárať bariéry vstupu na trh.

Môže byť požadovanie uvoľnenia prístupu tretím stranám uvažované v závislosti na nákladoch vynaložených povinným operátorom umožňujúcim prístup?

Ak efekt z rastúcej konkurencie a možnosti výberu pre zákazníka vyvážia náklady, národné regulačné orgány by sa mali rozhodnúť požadovať prístup. V opačnom prípade náklady povinného operátora nie sú vyvážené efektom (ziskom) vzhľadom na nízke potreby prístupu k sieti. [1]

Potreba zabezpečenia povinného prístupu k sieti závisí od viacerých národných a geografických faktorov, ktoré sa nejavia primerané pre účely odporúčenia prístupu pre všetky členské štáty. Národné regulačné orgány by mali mať právomoc na rozvíjanie osobitných riešení vzhľadom na ciele ich národnej poštovej politiky, na situáciu na ich trhoch, na dopyt po prístupe a napokon na prospechu pre obchodných zákazníkov a spotrebiteľov.

Je zrejmé, že ak dominantní operátori ponúkajú prístup k sieti pre jednu stranu, malo by sa od nich požadovať, aby ho ponúkali všetkým užívateľom, zákazníkom, subjektom zhromažďujúcim poštové zásielky a konkurenčným poštovým operátorom na nediskriminačnom základe. Ak dominantný operátor odmieta poskytnúť rovnakú službu za rovnakých podmienok, poskytuje dôkaz o zneužití svojej pozície na trhu. [3]

Hoci v poštovom sektore nie celkom jasná otázka určenia podstatných zariadení poštovej siete, zhodne sa uvažuje, že pre prístup za zdôvodnených podmienok a pri zdôvodnených cenách mohol byť prinajmenšom garantovaný k:

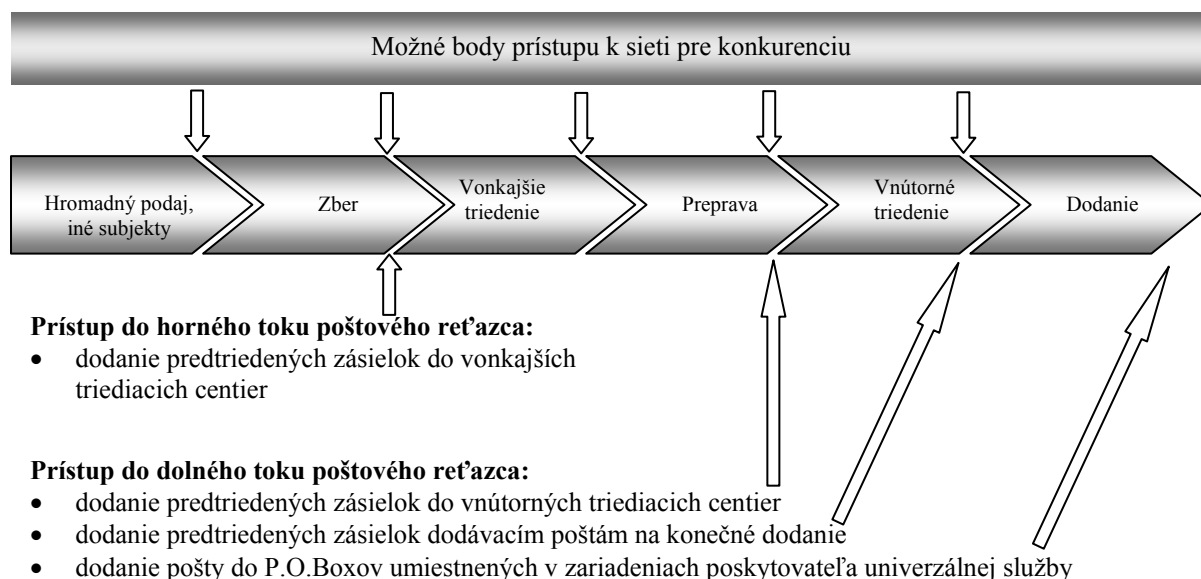
- P. O. Boxom, a listovým poštových schránkam v obytných budovách (vo veľkých mestách niektorých krajín nie sú schránky obytných budov prístupné z verejnej cesty a mnoho podnájmov má vstupné dvere zabezpečené ochranným kódom),
- systému poštových kódov - PSC (spájanie poštového kódu s presnými adresami),

- informáciám o zmenách v adresách.

Garantovaná by mala byť aj možnosť vrátenia zásielky prostredníctvom národného poštového operátora.

4. Úplná liberalizácia a dôvody pre prístup k poštovej sieti

V súvislosti s umožnením prístupu k poštovej sieti národného operátora je veľmi dôležité monitorovať aký je očakávaný vstup na trh, ako sa vyvíja súťaž, ale je tiež potrebné zabezpečiť reguláciu prístupu a stanovenie podmienok pre prístup. Berúc do úvahy vyššie uvedené vo všeobecnosti platí, že relatívne vhodné podmienky pre prístup k poštovej sieti pomáha vytvárať aktívna pozícia regulátora na poštovom trhu.



Obrázok 3: Možné body prístupu do poštového reťazca pri úplnej liberalizácii

Prístup je možný v množstve prístupových bodov siete a môžu existovať odlišné dôvody a účely pre jeho požadovanie:

1. prístup môže byť vyhľadávaný ako záležitosť „posledného východiska“; konkurenčný poštový operátor, ktorý pracuje v dodávacej sieti, ktorá ešte celkom nepokrýva všetkých zákazníkov, môže chcieť odovzdať časť poštového substrátu svojich zákazníkov národnému poštovému operátorovi na konečné dodanie,
2. prístup môže byť vyhľadávaný subjektmi zhromažďujúcimi poštový substrát, ktorí si v prvom rade uvedomujú svoju obchodnú úlohu napriek cenovej diskriminácii národným poštovým operátorom medzi malými a veľkými zákazníkmi,
3. prístup pre konečné dodanie môže byť vyhľadávaný podnikmi, ktoré vystupujú ako poštovní operátori a chcú doručiť zásielky v menšej alebo väčšej časti poštového reťazca. Títo operátori sa prevažne zameriavajú na veľkých zákazníkov. [8]

Pre prvé dve skupiny podnikov uplatnenie princípu nediskriminácie medzi zákazníkmi a súťažiacimi bolo dokázané a je všeobecne dostatočné. Tento typ prístupu je zlučiteľný s vývojom paralelných dodávacích sietí ako ukázali skúsenosti v Nemecku, Holandsku, Španielsku a Švédsku.

Ak je prístup do dolného toku poštového reťazca regulovaný (alebo, tak ako v prípade Spojeného kráľovstva vyjednaný s podporou poštového regulátora), podniky tretieho typu môžu vstúpiť na trh. Tento typ prístupu bude všeobecne škodiť snahe konkurencie investovať do paralelne sa rozvíjajúcej siete dodania. Modely nízkych nákladov sa budú pravdepodobne rozvíjať menej, pretože vytvárajú príležitosti pre subjekty zhromažďujúce poštu.

V krátkej dobe bude súťaž na hornom toku poštového reťazca vytvorená dosť ľahko tým, že potrebné investovanie je relatívne nízke a prelomový bod je ľahšie dosiahnuteľný. UK Mail dosiahol zlom dokonca už počas druhého roku svojej prevádzky.

Záver

Nakoľko liberalizácia je proces nezvratný a čoraz viac sa hovorí o úplnom otvorení trhu poštových služieb vrátane prístupu k sieti, je potrebné vyriešiť mnohé problémy, ktoré si táto situácia vyžiada. Ide predovšetkým o určenie spôsobu liberalizácie jednotlivých častí poštového prepravného reťazca, zabezpečenie systému kompenzácie v prípade vzniku neprimeraného finančného bremena pre poskytovateľa univerzálnej služby, legislatívne vymedzenie vzťahu regulátor – verejný operátor – konkurencia – zákazník. A to tak, aby bolo zabezpečené poskytovanie univerzálnej služby a nebola narušená súťaž na poštovom trhu.

Literatúra

- [1] KREMEŇOVÁ, I., PALKOVÁ, J.: Analýza konkurencie v odvetví poštových služieb. In: Pošta, Telekomunikácie a Elektronický obchod [elektronický zdroj] : elektronický odborný časopis zameraný na problematiku poštových a telekomunikačných podnikov a oblasť elektronického obchodovania. - ISSN 1336-8281. - Roč. 1, č. 2 (2006), s. 13-17. Dostupné na: <http://ks.utc.sk/casopis/aktualne2.htm>.
- [2] ROSTÁŠOVÁ, M., BÁŤKA, M.: Poštová výhrada a liberalizácia na európskom poštovom trhu. In: Pošta, Telekomunikácie a Elektronický obchod [elektronický zdroj] : elektronický odborný časopis zameraný na problematiku poštových a telekomunikačných podnikov a oblasť elektronického obchodovania. - ISSN 1336-8281. - Roč. 1, č. 2 (2006), s. 58-63. Dostupné na: <http://ks.utc.sk/casopis/aktualne2.htm>.
- [3] ŠVADLENKA L. *Management v poštovních službách*. První vydání. Univerzita Pardubice, 2006. 121 s. ISBN 80-7194-714-8.
- [4] Analýza možností a návrh urýchlenia liberalizácie trhu s poštovými službami od 1. januára 2006. [online]. Dostupné na: <http://www.telecom.gov.sk/index/go.php?id=1468>
- [5] Development of competition in the European postal sector. Study for European Commision.2005. [online]. Dostupné na: http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/2005-ecorys-final_en.pdf
- [6] On the Liberalisation of Clearance, Sorting and Transport. Studies on the Impact of Liberalisation in the Postal Sector. 1998. [online]. ECSC-EC-EAEC. Brussels-Luxembourg: CT Con, August 1998. Dostupné na: http://www.icp.pt/streaming/LibClear.pdf?categoryId=49429&contentId=74366&field=ATTACHED_FILE
- [7] Postal regulation principles and orientation. [online]. Dostupné na: http://www.upu.int/reform_posta_development/en/postal_regulation_principles_and_orientation_en.pdf
- [8] The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services. 2005. [online]. WIK-Consult. Final Report. Study for the European Commision DG Internal Market. Dostupné na: http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/2005-wik-final_en.pdf
- [9] Zákon č. 507/2001 o poštových službách v znení neskorších predpisov.

Grantová podpora

Príspevok vznikol na základe riešenia výskumného projektu VEGA 1/1265/04 VEGA 1/1265/04 Výskum sieťových procesov v rámci odvetvových zoskupení firiem v SR, podporeného MŠ SR.