

**Anna Stolarczyk, Marek
Sylwestrzak**

**Sieć placówek Poczty Polskiej a nowe
możliwości ich efektywnego
wykorzystania**

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 724-731

2011

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, MAREK SYLWESTRZAK

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

SIEĆ PLACÓWEK POCZTY POLSKIEJ A NOWE MOŻLIWOŚCI ICH EFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA

Wprowadzenie

Dotychczas zagadnienie dostępności terytorialnej do pocztowych usług rozważano głównie w aspekcie społecznym, tzn. dostępu do powszechnej usługi pocztowej. Jednym z atrybutów tej usługi jest zapewnienie użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej. Wobec tego państwo powinno zagwarantować utworzenie wystarczającej liczby punktów dostępu uwzględniających ich potrzeby, zwłaszcza na obszarach słabo zurbanizowanych, a także zapewnić odpowiednią gęstość rozmieszczenia punktów dostępu na tych obszarach w celu spełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej¹. Jednocześnie warto też zwrócić uwagę na ekonomiczne (gospodarcze) znaczenie tego zagadnienia i wykorzystanie istniejącej infrastruktury do współpracy z przedsiębiorstwami działającymi w zakresie *e-commerce'u*. Nabiera to szczególnego znaczenia w sytuacji, kiedy operator dokonuje zmian w strukturze lub liczbie placówek, likwidując nierentowne bądź zamieniając je na placówki o niższej randze. Takie działania miały miejsce przede wszystkim na terenach wiejskich. Mając to na uwadze, w niniejszym artykule² przedstawiono wybrane przepisy prawne dotyczące dostępności terytorialnej powszechnej usługi pocztowej, zmiany w sieci placówek Poczty Polskiej, zwracając

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 28 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (przesłanka 54).

² Artykuł powstał w oparciu o raport *Dostępność terytorialna i cenowa do powszechnej usługi pocztowej w latach 2001–2010*, Instytut Łączności, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2010. <http://www.itl.waw.pl/raporty-platne>

szczególną uwagę na ich rozmieszczenie i strukturę, aby w konkluzji podkreślić możliwości ich efektywnego wykorzystania.

1. Aspekty prawne dostępności terytorialnej

Aktualne regulacje prawne³ określają wartości parametrów dostępności, które dotyczą operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe, a więc Poczty Polskiej, a wszystkie punkty dostępu bez względu na formę organizacyjną (placówka własna, agencja pocztowa), jeśli świadczą powszechne usługi pocztowe, traktowane są w przepisach jednakowo.

Artykuł 46 ust. 3 ustawy Prawo pocztowe stanowi, że minister właściwy do spraw łączności określi w drodze rozporządzenia warunki wykonywania powszechnych usług pocztowych przez operatora publicznego dotyczące minimalnych wymagań w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych, w tym m.in. liczby i sposobu rozmieszczenia placówek operatora oraz procentowego udziału nadawczych skrzynek pocztowych spełniających wymagania określone w art. 56.

W 2009 roku kryteria dostępności terytorialnej określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 roku w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych zostały zmienione rozporządzeniem ministra infrastruktury z dnia 20 października 2009 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonywania powszechnych usług pocztowych (DzU nr 177, poz. 1370). Zmiany te polegały m.in. na wprowadzeniu par. 27b, zgodnie z którym *przesyłki polecone i nierejestrowane mogą być przyjmowane na terenach wiejskich lub o rozproszonej zabudowie przez listonosza obsługującego dany teren*. Ponadto w par. 44, który zobowiązuje operatora publicznego do uruchomienia na terenie kraju co najmniej 8240 placówek rozmieszczonych w sposób uwzględniający zapotrzebowanie na usługi występujące na danym obszarze, określono nowe parametry dostępności do powszechnej usługi pocztowej, m.in.:

- jedna **stała** placówka operatora, licząc średnio w skali kraju, powinna przypadać na 7000 mieszkańców na terenie miast (poprzednio nie wskazano, że ma być to stała placówka);
- jedna placówka operatora, licząc średnio w skali kraju powinna, przypadać na każde **85 km²** powierzchni na obszarach wiejskich (poprzednio na każde 65 km²).

Z kolei w par. 45 określono, że placówki operatora powinny być czynne we wszystkie dni robocze, co najmniej 5 dni w tygodniu. Liczba ta może być odpo-

³ Podstawowe akty prawne uwzględnione w tym rozdziale to: ustawa z dnia 12 czerwca 2003 roku Prawo pocztowe (DzU nr 130, poz. 1188, z późn. zm.), oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (DzU nr 5, poz. 34, z późn. zm.).

wiednio mniejsza, pod warunkiem że w tygodniu przypada dzień ustawowo wolny od pracy.

Zróżnicowanie wskaźników dla obszarów wiejskich i miejskich, a także zmiana ich wartości pozwalają operatorowi na swobodniejsze zmiany w strukturze organizacyjnej placówek pocztowych, co powinno zagwarantować stabilność tego dostępu na terenie całego kraju. Jednak pozostawienie warunku dotyczącego minimalnej liczby placówek pocztowych nadal stanowi dla tego operatora poważne obciążenie.

2. Zmiany struktury organizacyjnej placówek pocztowych Poczty Polskiej

Do 2003 roku placówki pocztowe PP obejmowały urzędy pocztowe, oddziały urzędów pocztowych, agencje pocztowe, pośrednictwa (zlokalizowane na terenie zakładu pracy lub innej jednostki organizacyjnej, obsługiwane zwykle przez pracownika tej jednostki) oraz kioski (głównie na terenie muzeów i obsługiwane przez pracownika tego muzeum). Natomiast od września 2005 roku w wyniku zmian organizacyjnych do placówek pocztowych zaliczane są:

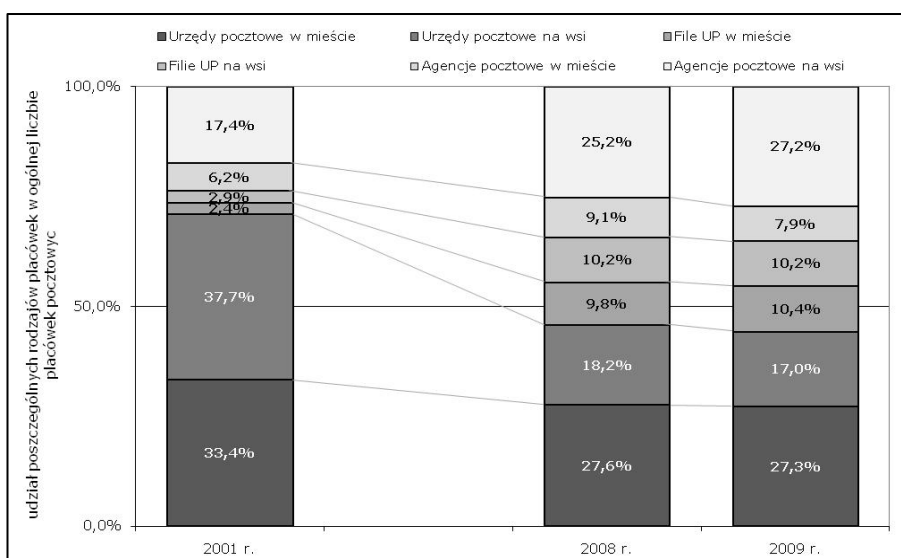
- urzędy pocztowe – placówki oferujące pełny zakres powszechnych usług pocztowych;
- agencje pocztowe – placówki prowadzone przez agenta pocztowego (przedsiębiorca pośredniczący w zawieraniu umów o świadczenie usług pocztowych działający w imieniu lub na rzecz operatora publicznego);
- filie urzędów pocztowych (do września 2005 roku oddziały urzędów pocztowych) – placówki zlokalizowane poza siedzibą macierzystego urzędu, zwykle w postaci okienka operacyjnego.

Zmiany w strukturze organizacyjnej placówek pocztowych przeprowadzone w ostatnich latach przez Poczta Polską miały na celu obniżenie kosztów ich utrzymania. Polegały one przede wszystkim na przekształcaniu tradycyjnych urzędów w placówki o niższej randze (filie urzędów oraz agencje pocztowe), zapewniające minimalny zakres usług. Takie zmiany dotyczyły głównie placówek zlokalizowanych na terenach wiejskich, gdzie popyt na usługi pocztowe ograniczał się do minimalnego zakresu powszechnych usług pocztowych.

Zasygnalizowane zmiany przedstawiono na rysunku 1, uwzględniając udział poszczególnych rodzajów placówek (z podziałem na wiejskie i miejskie) w ogólnej liczbie placówek operatora w latach 2001–2009. Jak widać, w 2009 roku w porównaniu z 2001 roku udział urzędów pocztowych na terenie miast zmniejszył się w analizowanym okresie z 33,4% do 27,3%, i można uznać, że jest to spadek niewielki (o 6,1%) w stosunku do spadku udziału urzędów na terenie wsi: z 37,7% do 17%, tj. o 20,7%. Jednocześnie w kolejnych latach badanego okresu, zwiększał się udział placówek pocztowych niższych rangą. Na przykład udział agencji pocztowo-

wych na wsi zwiększył się z 17% do 27%, a filii z ponad 2% do 10%. Należy jeszcze podkreślić, że liczba filii w mieście wzrosła o 336% (o 669 filii), natomiast na wsi o ok. 259% (o 613 filii), a liczba agencji pocztowych odpowiednio – o ok. 30% i 58%. Z kolei redukcja liczby urzędów pocztowych kształtowała się na poziomie – 17% (466 urzędów) w mieście i 54% (1682 urzędy) na wsi.

Warto też zauważyć, że w 2009 roku 55,7% placówek pocztowych w całej sieci placówek Poczty Polskiej stanowiły agencje oraz filie (w 2001 roku było ich tylko 29%). Z kolei, udział placówek wiejskich w ogólnej liczbie placówek zmniejszył się – z 58% w 2001 roku do 54,3% w 2009.



Rys. 1. Udział poszczególnych rodzajów placówek w ogólnej liczbie placówek pocztowych Poczty Polskiej w latach 2001–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od Poczty Polskiej.

3. Dostępność terytorialna w świetle zmian liczby placówek pocztowych

Jakkolwiek zapis w 19 przesłance Dyrektywy 2008/6/WE dotyczy obszarów słabo zurbanizowanych: *Sieci pocztowe na obszarach wiejskich [...] odgrywają ważną rolę w procesie włączania działalności gospodarczej do narodowej/globalnej gospodarki [...]. Ponadto urzędy pocztowe na obszarach wiejskich, znajdujące się w regionach oddalonych, mogą zapewnić istotną sieć infrastruktury umożliwiającej dostęp do nowych usług komunikacji elektronicznej, to można uznać, że dotyczy on terytorium całego kraju.*

Mając na uwadze zapis tej dyrektywy, w tabeli 1 przedstawiono liczbę placówek pocztowych ogółem oraz wskaźników pochodnych mierzonych obszarem i liczbą ludności przypadającej na 1 placówkę w latach 2001–2009, a także ich zmiany w 2009 roku w porównaniu z 2001. W zestawieniu uwzględniono podział na miasto i wieś.

Jak wynika z zestawienia zamieszczonego w tabeli 1, w 2009 roku w porównaniu z 2001 miał miejsce wzrost ogólnej liczby placówek pocztowych o 1,5%, przy jednoczesnym wzroście o 10% liczby placówek w miastach i spadku o ok. 5% liczby placówek na wsi. Skala spadku liczby placówek wiejskich w porównaniu ze stosunkowo dużym zwiększeniem ich liczby w miastach wskazuje na ograniczenie mieszkańcom wsi dostępu do powszechnych usług pocztowych. Warto też zwrócić uwagę, że w 2009 roku w stosunku do 2008 Poczta Polska zwiększyła o ok. 0,7% liczbę placówek wiejskich, jednocześnie ograniczając sieć placówek pocztowych w skali kraju o 0,8% oraz o 2,6% liczbę miejskich placówek.

Tabela 1
Liczba placówek pocztowych Poczty Polskiej w latach 2001–2009

	2001	2008	2009	Zmiana 2009/2001 (%)
Liczba placówek pocztowych				
Ogółem	8222	8411	8342	1,5
Miasto	3454	3909	3809	10,3
Wieś	4768	4502	4533	-4,9
Obszar przypadający na 1 placówkę pocztową (km ²)				
Ogółem	38,03	37,18	37,48	-1,4
Miasto	6,13	5,47	5,62	-8,3
Wieś	61,14	64,71	64,26	5,1
Liczba osób obsługiwana przez 1 placówkę pocztową				
Ogółem	4700	4532	4572	-2,7
Miasto	6917	5968	6119	-11,5
Wieś	3094	3285	3272	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od Poczty Polskiej.

Rzeczywisty obraz poziomu dostępności terytorialnej do usług pocztowych daje analiza parametrów mierzonych obszarem i liczbą mieszkańców obsługiwanych przez jedną placówkę pocztową. W całym analizowanym okresie zaobserwowano pozytywne zmiany w skali kraju i w miastach, gdzie obszar obsługiwany przez jedną placówkę zmniejszył się odpowiednio – o 1,4% i 8,3%. Natomiast na wsi sytuacja kształtowała się mniej korzystnie, tam 1 placówka pocztowa musiała obsługiwać coraz większy obszar, z 61,1 km² do 64,2 km², a więc dostępność po-

gorszyła się o 5%. Korzystne zmiany na terenach wiejskich dotyczyły 2009 roku w porównaniu z 2008, kiedy obszar obsługiwany przez 1 placówkę pocztową zmniejszył się o 0,7%.

Skala zmian liczby osób obsługiwanych przez jedną placówkę pocztową była podobna (tabela 1), a mianowicie w 2009 roku w porównaniu z 2001 zarówno w skali kraju, jak i na terenach miejskich placówki pocztowe obsługiwały statystycznie mniej osób – odpowiednio wartość tego wskaźnika zmniejszyła się o 2,7% i 11,5%, na wsi dostępność mierzona liczbą mieszkańców obsługiwanych przez 1 placówkę pogorszyła się o 5,7%. Natomiast w 2009 roku w porównaniu z rokiem 2008 liczba osób przypadających na 1 placówkę ogółem zwiększyła się w skali kraju o 0,9%, na terenie miast o 2,5%, a na wsi zmniejszyła się o 0,4%.

Jeszcze kilka zdań na temat placówek operatorów alternatywnych, otóż należy zwrócić uwagę, że w latach 2003–2009 stanowiły one niewielką część wszystkich placówek pocztowych w Polsce – od niespełna 6% w 2003 roku (445 placówek) do 22,3% w 2009 (2 398 placówek). W rezultacie w tym czasie ich liczba wzrosła ponad 5-krotnie (o 1953). Należy jeszcze zwrócić uwagę na „symboliczną” liczbę placówek operatorów alternatywnych zlokalizowanych na wsi – 84 w 2009 roku, co stanowiło 3,5% wszystkich placówek, jakimi dysponowali. Jak widać, nie wykazywali zainteresowania obsługą terenów słabo zaludnionych i lokalizowali swoje placówki w miastach, gdzie działalność przynosi zdecydowanie większe korzyści.

Zdaniem autorów, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt – istotny z punktu widzenia dostępu i korzystania z usług społeczeństwa informacyjnego – dostępu do usług pocztowych. W 2003 roku Poczta Polska w celu umożliwienia mieszkańcom terenów słabo zurbanizowanych korzystania właśnie z takich usług (głównie z Internetu) uruchomiła nowy rodzaj placówek – centra komunikacji społecznej (CKS), łączące w jednym miejscu działalność agencji pocztowej, wiejskiej biblioteki i kawiarenki internetowej. Należy też zwrócić uwagę, że po gwałtownym wzroście liczby CKS-ów w 2004 roku (o 220% w stosunku do roku 2003) i w 2007 roku do 42 takich placówek, w kolejnych latach nastąpiło osłabienie zainteresowania ich tworzeniem, a nawet ograniczanie ich liczby. W konsekwencji w 2009 roku funkcjonowały 32 centra komunikacji społecznej, które były zlokalizowane na wsi. Rozwój takich placówek mógłby przyczynić się do rozwoju działalności w obszarze e-handlu na tych terenach.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza zmian zachodzących w sieci placówek pocztowych Poczty Polskiej wskazuje, że w latach 2001–2009 operator ten podejmował działania zmierzające w kierunku zwiększenia ogólnej liczby placówek pocztowych, jednocześnie redukując jej liczbę na terenach wiejskich, a zwiększając w miastach. Pozytywnym elementem zmian był nieznaczny wzrost liczby placówek pocztowych (o 0,7%) na wsi w 2009 roku w stosunku do 2008. Dokonane zostały również zmiany w strukturze placówek, zdecydowanie zmniejszyła się liczba urzędów pocztowych na wsi, natomiast wzrosła liczba placówek pocztowych niższych rangą, tzn. filii urzędów oraz agencji pocztowych.

Warto też zauważyć, że ustalenie nowej wartości wskaźnika dostępności dla terenów wiejskich – na poziomie 85 km² (w stosunku do poprzedniej – 65 km²) daje operatorowi duże możliwości zmian organizacyjnych w strukturze i liczbie placówek pocztowych na tych terenach. W świetle nowych przepisów Poczta Polska mogłaby ograniczyć liczbę placówek pocztowych na wsi do ok. 3427, a więc o ok. 32% w stosunku do stanu z 2009 roku (4533 placówki).

Pomimo zaistniałych zmian w strukturze sieci placówek Poczty Polskiej i perspektywy dalszej redukcji ich liczby należy wyraźnie podkreślić, że operator nadal posiada rozległą sieć placówek pocztowych na terenie całego kraju. Warto więc pomyśleć o wykorzystaniu istniejącej sieci przynajmniej w dwóch aspektach.

Po pierwsze, wytypowanie pewnej liczby placówek pocztowych do obsługi sklepów internetowych (*e-commerce*), korzystających z nowej formy dostawy „odbiór w punkcie”. Ten sposób obsługi przesyłek (głównie paczek pocztowych) pozwoliłby operatorom pocztowym na obniżenie kosztów (m.in. osobowych, transportu) świadczenia usług, klientom zaś zapewnił wygodny, osobisty odbiór przesyłki w wybranej przez siebie placówce, po otrzymaniu powiadomienia za pomocą SMS-a lub e-maila. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w 2010 roku Poczta Polska wyznaczyła w tym celu 1356 placówek. Porównanie tego typu działalności (współpraca z firmami z obszaru *e-commerce*’u) prowadzonej przez trzech innych operatorów pocztowych będzie przedmiotem oddzielnego artykułu.

Po drugie, zapewnienie dostępu do sieci nowym operatorom, co umożliwiłby im wejście na rynek, a innym, którzy zamierzają zbudować własną sieć doręczeń, zdobyć zaufania klientów, zanim zaczną świadczyć usługi w zakresie całego łańcucha wartości. Takie rozwiązanie przyniosłoby publicznemu operatorowi konkretne finansowe korzyści i mogłoby przeciwdziałać nierentowności placówek pocztowych.

Literatura

1. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, DzU nr 5, poz. 34, z późn. zm..
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 października 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonywania powszechnych usług pocztowych, DzU nr 177, poz. 1370.
3. Stolarczyk A., Fereniec M.: *Dostępność terytorialna i cenowa do powszechnej usługi pocztowej w latach 2001–2010*, Instytut Łączności, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2010.
4. www.poczta-polska.pl
5. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe, DzU nr 130, poz. 1188, z późn. zm.

THE PO CZTA POLSKA POST OFFICES NETWORK AND ITS NEW POSSIBILITIES

Summary

In this paper authors show results of the analysis of the Poczta Polska post offices network changes, characterizing the territorial accessibility to the postal service in Poland in 2001-2009. In the analysis one took into account the structure and the number of post offices and derived indicators, measured with the area covered and the number of inhabitants served by post office, as an e-commerce activity background of postal operator.

Translated by Anna Stolarczyk