

Normalizacja w regulacjach powszechnych usług pocztowych

Ryszard Kobus

Zwrócono uwagę na znaczenie normalizacji w regulacjach powszechnych usług pocztowych i zapewnieniu ich jakości. Podano przykład krajowej implementacji normy dotyczącej badania jakości usług pocztowych.

powszechne usługi pocztowe, normalizacja, badania jakości usług

Wprowadzenie

Instytut Łączności od wielu lat zajmuje się problematyką powszechnych usług pocztowych, w tym ich jakością. Zakres prowadzonych prac obejmuje opracowanie procedur i instrukcji wykonywania badań oraz kontroli, a także ich audytu.

Powszechne usługi pocztowe

Celem wprowadzenia powszechnych usług pocztowych było zapewnienie ich dostępności klientom na terenie całego kraju przy zdefiniowanych parametrach jakościowych i cenowych w warunkach liberalizacji rynku.

W Dyrektywie 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (zwanej dyrektywą pocztową) [1] określono regulacyjne ramy dla sektora pocztowego we Wspólnocie oraz maksymalne granice dla usług pocztowych, które państwa członkowskie mogą zastrzec dla swojego operatora świadczącego usługi powszechne. Przedstawiono również plan działań zmierzających do dalszego otwarcia rynku na konkurencję, w celu stworzenia jednolitego rynku usług pocztowych. W późniejszej dyrektywie 2002/39/WE [2] podtrzymano istnienie usług powszechnych i zmodyfikowano przepisy poszerzające otwarcie na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych.

Świadczenie usług powszechnych jest przywilejem, gdyż gwarantuje udział w rynku. Jest także obowiązkiem, ponieważ obliuguje do świadczenia usług nawet na terenach, gdzie jest to nieopłacalne. W warunkach braku konkurencji rynkowej rękojmią odpowiednio wysokiej jakości może być tylko kontrola działalności operatora usług powszechnych.

Kontrola jakości usług powszechnych należy ustawowo do regulatora usług pocztowych, którym w Polsce jest Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), dysponujący wieloma narzędziami niezbędnymi do jej prawidłowego wykonania. UKE prowadzi:

- analizy sprawozdań dostarczanych przez operatora pocztowego (kontrola wskaźników dostępności do usług);
- analizy skarg i wniosków;
- badania terminowości przesyłania i strat przesyłek.

Normalizacja w zapewnieniu jakości powszechnych usług pocztowych

O roli normalizacji najlepiej świadczy wypowiedź europejskiego komisarza ds. przedsiębiorczości i przemysłu – Güntera Verheugena: „Widzę normalizację jako potężną siłę. Normalizacja stanowi integralną część strategii Komisji wzrostu konkurencji przedsiębiorstw, likwidacji barier handlowych i przeprowadzenia lepszych działań regulacyjnych” [7].

Nowe normy europejskie są tworzone „przez zainteresowanych i dla zainteresowanych”, dlatego też Polski Komitet Normalizacyjny (PKN) od 2004 r. jest członkiem CEN, a Komitet Techniczny PKN/KT 259 ds. Poczty bierze udział w tworzeniu nowych norm przez ankietowanie projektów. W 2006 r. dwóch członków PKN/KT 259 (w tym przedstawiciel Instytutu Łączności) zostało ekspertami w Komitecie Technicznym CEN/TC 331, zajmującym się opracowaniem norm pocztowych. Zapewnia to dostęp do projektów norm, wpływ na ich ostateczny kształt i tym samym na dostosowanie norm do polskich warunków. Zgodnie z procedurami, kraj, który nie weźmie udziału w opracowaniu normy europejskiej i nie zgłosi poważnych zastrzeżeń w trakcie jej ankietyzacji, będzie musiał przyjąć normę w uchwalonej formie. Dlatego tak ważny jest udział Polski w opracowywaniu norm europejskich.

Ostatnio opracowano kilka norm, np. w okresie liberalizacji rynku pocztowego powstała norma PN-EN 13724 [3]. Przygotowano również normy związane pośrednio z procesami regulacyjnymi, np. normy dotyczące jakości usług [4], a więc badania terminowości przesyłek pocztowych, strat poczty, procedur reklamacyjnych i odszkodowawczych. Ponadto planuje się opracowanie norm dotyczących dostępności usług. Normy te będą stanowić doskonałe narzędzie wspomagające utrzymanie wymaganej jakości usług.

Zasadniczo normy są przeznaczone do stosowania fakultatywnego. Obowiązek stosowania poszczególnych norm wynika z regulacji prawnych a nie normalizacyjnych. Przeprowadzona w 2005 r. ankieta CEN/TC 331 umożliwiła poznanie opinii europejskich operatorów pocztowych, regulatorów i organizacji konsumenckich [5]. Okazało się, że operatorzy chcieliby, aby tworzone normy obowiązywały fakultatywnie, a normy dotyczące jakości usług obejmowały wszystkie usługi pocztowe – nie tylko powszechne. Uczestnicy ankiety przestrzegali, aby tworzenie norm dotyczących jedynie usług powszechnych nie prowadziło do niesprawiedliwego dodatkowego obciążania kosztami usług powszechnych. Zwracali również uwagę, że normy mają być jedynie narzędziem regulacji, a nie źródłem dodatkowych, „bocznych” regulacji. Ponadto przeanalizowali obszary nie objęte dotychczas normalizacjami (np. dostępność usług) pod kątem przyszłych prac.

Głównym dokumentem normalizacyjnym, dotyczącym badania terminowości pojedynczych przesyłek priorytetowych jest norma PN-EN 13850 [4]. Pozostałe normy odnoszące się do przesyłek zwykłych stanowią jej rozszerzenie na badanie innych usług. Ustanowione normy są narzędziem uniwersalnym, umożliwiającym stosowanie ich w krajach o różnych warunkach naturalnych, wielkości i rozkładzie ruchu pocztowego. Nie są one proste do wdrożenia. Nie zawierają instrukcji wykonania badania, lecz stanowią podstawę do opracowania krajowej implementacji normy (instrukcji wykonania badania) z uwzględnieniem powierzchni kraju, rozkładu demograficznego oraz wielkości i charakterystyki ruchu pocztowego. Zapewniają przy tym dużą elastyczność w tworzeniu projektu badania. Może się więc zdarzyć, że implementacje normy opracowane niezależnie w różnych krajach będą się znacznie różnić, a przy tym spełniać wymagania normy.

Badanie terminowości pojedynczych przesyłek priorytetowych wg normy PN-EN 13850

Od 2004 r. prowadzi się, na zlecenie UR TiP (obecnie UKE), badania terminowości pojedynczych przesyłek priorytetowych, początkowo zgodnie z wymaganiami normy europejskiej, a obecnie według polskiej normy PN-EN 13850 [4]. Norma ta jest dostosowana do warunków demograficznych naszego kraju i zapewnia wymaganą dokładność pomiarów przy minimalnych kosztach realizacji badania. Badania są wykonywane przez 150 zatrudnionych nadawców/odbiorców poczty testowej, rozmieszczonych równomiernie w 30 umownych obszarach pocztowych.

Badania są przeprowadzane w 10 następujących relacjach (oznaczonych skrótami):

- mm1: miasto – miasto w granicach odległości do 200 km i z wyłączeniem obszaru lokalnego 1;
- mm2: miasto – miasto w granicach odległości powyżej 200 km;
- ww1: wieś – wieś w granicach odległości do 200 km, z wyłączeniem obszaru lokalnego 2;
- ww2: wieś – wieś w granicach odległości powyżej 200 km;
- mw1: miasto – wieś w granicach odległości do 200 km;
- mw2: miasto – wieś w granicach odległości powyżej 200 km;
- wm1: wieś – miasto w granicach odległości do 200 km;
- wm2: wieś – miasto w granicach odległości powyżej 200 km;
- 11: obszar lokalny 1;
- 12: obszar lokalny 2.

Przy czym przyjęto, że:

- „miasto” to miasta i miejscowości o co najmniej 15 000 mieszkańców;
- „wieś” to miasta i miejscowości o mniej niż 15 000 mieszkańców;
- „obszar lokalny 1” to miasta zdefiniowane jak wyżej w ich granicach administracyjnych;
- „obszar lokalny 2” to obszar jednej lub dwóch sąsiednich gmin.

Badania wykonywano dla listów adresowanych pismem maszynowym, w kopertach o rozmiarze B6 i B5, wrzucanych do skrzynek pocztowych.

Stwierdzono, że w 2005 r. ogólnopolskie wskaźniki terminowości zarówno dla przesyłek priorytetowych, jak i ekonomicznych (nadanych w dniu D) spełniały wymagania podane w rozporządzeniu [6]. Wynosiły one:

- dla przesyłek priorytetowych:
 - doręczonych nie później niż w D+1: **93,33%**,
 - doręczonych nie później niż w D+2: **99,50%**,
 - doręczonych nie później niż w D+3: **99,91%**;
- dla przesyłek ekonomicznych:
 - doręczonych nie później niż w D+3: **91,89%**,
 - doręczonych nie później niż w D+5: **99,50%**.

Z badania są wykluczane przesyłki, jeśli wątpliwości budzi data ich nadania lub doręczenia, w tym przesyłki niedoręczone oraz o terminie doręczenia powyżej D+30. Przykładowo, na 147 przesyłek priorytetowych wykluczonych z badania tylko 21 przesyłek było nadanych i niedoręczonych adresatom (zaginionych).

Wyniki badań są publikowane przez UKE.

Wnioski

Analizując rolę normalizacji w zakresie powszechnych usług pocztowych, można sformułować następujące wnioski.

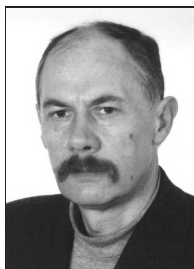
1. Polska powinna brać aktywny udział w opracowaniu i weryfikacji norm, aby w ten sposób zapewnić możliwie dobre dostosowanie norm do warunków krajowych. Jest to jednak utrudnione, ze względu na mocno ograniczone finansowanie prac normalizacyjnych. Działalność Komitetów Technicznych (KT) opiera się obecnie na sponsoringu zainteresowanych firm/organizacji i dobrej woli członków tych komitetów. Może się więc okazać, że w naszym kraju zostaną wprowadzone normy ustanowione przez przedstawicieli innych krajów europejskich, nie uwzględniające polskiej specyfiki.
2. Badania jakości są ważnym narzędziem, zapewniającym utrzymanie wymaganej jakości usług powszechnych.
3. W miarę postępu w otwarciu rynku pocztowego należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie wymaganej jakości na obszarach mniej atrakcyjnych finansowo. Normy przeznaczone do badania terminowości przesyłek zwykłych (PN-EN 13850 i inne) nie są obecnie przewidziane do oceny jakości usług świadczonych przez operatorów, działających na ograniczonym terenie i obsługujących niewielu klientów.
Dokonywana obecnie rewizja normy PN-EN 13850 ma na celu dostosowanie jej do rynków obsługiwanych przez wielu operatorów.

Bibliografia

- [1] *Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług*, <http://europa.eu.int/>
- [2] *Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia rynku usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję*, <http://europa.eu.int/>
- [3] PN-EN 13724: 2004(U): *Usługi pocztowe – Otwory prywatnych skrzynek pocztowych i skrytek – Wymagania i metody badań*
- [4] PN-EN 13850: 2006: *Usługi pocztowe – Jakość usług – Pomiar czasu przebiegu od końca do końca pojedynczych przesyłek priorytetowych i przesyłek pierwszej klasy*
- [5] *Resolution by correspondence CEN/TC 331/C12/2005 Approval of the Framework for the future of postal standardisation*. Dokument CEN/TC 331/N755 z dn. 23.12.2005, <http://cen.iso.org/livelink/>

- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, z późniejszymi zmianami. Dz.U., 2004, nr 5, poz. 34; Dz.U., 2005, nr 124, poz. 1039
- [7] Sandrin M.: *Presentation of CEN/TC 331 „Postal services”, the technical committee in charge of postal standardisation at European level.* Dokument CEN/TC 331/N714 z dn. 19.08.2005, <http://www.nen.nl/cen331/>

Ryszard Kobus



Mgr inż. Ryszard Kobus (1951) – absolwent Wydziału Elektroniki Politechniki Warszawskiej (1975); długoletni pracownik Instytutu Łączności w Warszawie (od 1975); ekspert Komitetu Technicznego CEN/TC 331 w zakresie usług pocztowych; współautor wielu opatentowanych rozwiązań; zainteresowania naukowe: telekomunikacja, badania jakości usług telekomunikacyjnych, badania jakości usług pocztowych, normalizacja.
e-mail: R.Kobus@itl.waw.pl