

Maciej Rozbiecki\*, Wojciech Rosiak\*\*

## Koszt netto pocztowej usługi powszechnej i jego finansowanie

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym
- III. Pocztowe usługi powszechne w prawie Unii Europejskiej
- IV. Koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych w dyrektywach pocztowych
- V. Koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych w ustawie – Prawo pocztowe
- VI. Praktyczne aspekty kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych
- VII. Rozporządzenie w sprawie kalkulacji kosztu netto
- VIII. Możliwe mechanizmy finansowania kosztu netto
- IX. Podsumowanie

### Streszczenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do powszechnych usług pocztowych, czyli określonego katalogu usług, świadczonych co najmniej pięć dni w tygodniu, po przystępnych cenach, o określonej, jednakowej jakości dla wszystkich użytkowników. Państwa członkowskie realizują ten obowiązek poprzez wyznaczenie jednego z operatorów pocztowych do wypełniania wszystkich obowiązków wchodzących w zakres pocztowych usług powszechnych. Operator wyznaczony ponosi samodzielnie koszty związane z wypełnieniem nałożonych na niego obowiązków, co może negatywnie wpłynąć na jego wynik finansowy. Kalkulacja kosztu netto ma na celu stwierdzenie czy wynik finansowy operatora wyznaczonego doznaje uszczerbku w wyniku realizacji nałożonych obowiązków. Koszt netto jest wyznaczany poprzez porównanie rzeczywistego wyniku finansowego operatora wyznaczonego realizującego obowiązek z hipotetyczną sytuacją, w której operator ten zostałby zwolniony z tego obowiązku i mógł dowolnie modyfikować zakres i sposób prowadzenia swojej działalności, kierując się jedynie kryterium maksymalizacji zysku ekonomicznego. W przypadku stwierdzenia występowania dodatniej wartości kosztu netto operator wyznaczony jest uprawniony do uzyskania dopłaty składającej się z udziałów wszystkich operatorów świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych. Jednakże ze względu na fakt, że większość usług wchodzących w zakres usług powszechnych jest realizowana przez operatora wyznaczonego, jego udział

\* Management Consulting. Pracownik w dziale doradztwa gospodarczego KPMG Advisory od 2004 r.; e-mail: mrozbiecki@kpmg.pl.

\*\* Management Consulting. Pracownik w dziale doradztwa gospodarczego KPMG Advisory od 2010 r.; e-mail: wrosiak@kpmg.pl.

w dopłacie jest znacząco większy niż suma udziałów pozostałych operatorów. W konsekwencji operator wyznaczony jest zmuszony samodzielnie finansować znaczącą część obciążenia swojego wyniku finansowego z tytułu realizowanych obowiązków. Operator wyznaczony ma jedynie możliwość uzyskania dodatkowego finansowania ze środków budżetowych w przypadku, gdy po osiągnięciu maksymalnego dozwolonego pułapu udziału wszystkich operatorów w dopłacie, nie jest ona wystarczająca do pokrycia wartości kosztu netto. Sytuacja ta może stanowić zagrożenie dla równowagi konkurencyjnej oraz procesu liberalizacji rynku pocztowego.

**Słowa kluczowe:** obowiązek świadczenia usług powszechnych; koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych; trzecia dyrektywa pocztowa; finansowanie kosztu netto; korzyści pośrednie; utracone przychody; koszty możliwe do uniknięcia; nieuzasadnione obciążenie wyniku finansowego; liberalizacja rynku pocztowego.

## I. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji kosztu netto jako obciążenia finansowego operatora pocztowego realizującego obowiązek świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz wskazanie implikacji wynikających z zastosowanych w polskim porządku prawnym źródeł finansowania tego obciążenia.

Zakres przedmiotowy artykułu obejmuje charakterystykę pocztowych usług powszechnych jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz przedstawienie ram prawnych kalkulacji i finansowania kosztu netto wynikających z prawa wspólnotowego i krajowego. Ponadto w artykule przedstawiono ekonomiczną interpretację przepisów prawa w zakresie elementów kalkulacji kosztu netto oraz wskazanie możliwego wpływu na wynik finansowy operatora wyznaczonego przyjętych mechanizmów finansowania.

## II. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Pocztowe usługi powszechne zaliczają się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, czyli takich usług komercyjnych, których zapewnienie leży w interesie społecznym (realizują misję służby publicznej) i które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na znacznie mniej korzystnych warunkach) na rynku bez interwencji publicznej<sup>1</sup>. Interwencja publiczna polega zwykle na nałożeniu na określonego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców obowiązków związanych z zapewnieniem dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla wszystkich obywateli po przystępnych cenach oraz określonej, wysokiej jakości.

Zapisy Białej Księgi nt. usług użyteczności publicznej<sup>2</sup>, która wyraża podejście Komisji Europejskiej do propagowania wysokiej jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wskazują ponadto, iż tego rodzaju usługi mają przyczyniać się do osiągania jednego ze strategicznych celów, jakie stawia przed sobą Unia, która winna „stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwa-

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, Bruksela, dnia 20.12.2011, KOM(2011) 900 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, Bruksela, 12.05.2004, COM(2004) 374 final.

tego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większym zakresem spójności społecznej<sup>3</sup>.

Także Karta Praw Podstawowych w art. 35 odnosi się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uznając dostęp do tego rodzaju usług jako element wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii<sup>4</sup>.

Unia Europejska rozpoznaje zatem określone rodzaje usług jako szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju wspólnego rynku europejskiego oraz wprowadza regulacje, których celem jest zapewnienie ciągłego ich świadczenia dla wszystkich obywateli po możliwie niskich, przystępnych cenach oraz przy zachowaniu wysokiej jakości tychże usług.

Zobowiązania do wypełnienia obowiązków zapewnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym spoczywają na państwach członkowskich na mocy dyrektyw wspólnotowych. W konsekwencji to państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie tych usług ogółowi społeczeństwa niezależnie od tego czy misja ta została powierzona przedsiębiorstwu prywatnemu, czy też podmiotowi publicznemu.

Jeżeli zobowiązanie spoczywa na państwie, a wykonanie określonych obowiązków jest powierzone przedsiębiorcy prywatnemu, wówczas – z punktu widzenia ekonomicznego – tego typu obowiązek nałożony na przedsiębiorcę należy zaklasyfikować jako formę kontraktu pomiędzy władzami publicznymi a owym przedsiębiorcą, nawet jeżeli tego typu kontrakt formalnie nie istnieje. Należałoby się również spodziewać, że jeżeli świadczenie tego typu usług stanowi znaczące obciążenie dla przedsiębiorcy, na którego nałożono określone obowiązki, wówczas państwo powinno współfinansować świadczenie takich usług, do których zagwarantowania samo jest zobowiązane. Innymi słowy – państwo powinno dążyć do zniwelowania nierównowagi ekonomicznej powstałej w wyniku nałożenia obowiązków na podmiot prywatny.

W przypadku rynku pocztowego obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym został nałożony na Poczta Polską w formie przepisów ustawy – Prawo pocztowe dotyczących tzw. pocztowych usług powszechnych. Przepisy te przewidują możliwość finansowania działalności w ramach nałożonego obowiązku świadczenia usług powszechnych, jednak bez żadnego bezwzględnego zobowiązania ze strony władz publicznych do finansowania tychże usług.

Ogólna zasada finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wyrażona m.in. w Decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych<sup>5</sup> opiera się na stwierdzeniu, że „aby niektóre usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym mogły być wykonywane na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania, konieczne może być udzielenie przez państwo wsparcia finansowego, które pokryje część lub całość szczególnych kosztów wynikających z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych”. Rozwiązania szczegółowe opisują odpowiednie dyrektywy wprowadzające regulacje dla określonych rynków.

<sup>3</sup> Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie, 23 i 24.03.2000 r., Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, ust. 5.

<sup>4</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2010/C 83/02.

<sup>5</sup> Decyzja Komisji z dnia 20.12.2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwu zobowiązanemu do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/21/UE.

### III. Pocztowe usługi powszechne w prawie Unii Europejskiej

Wspólne reguły dotyczące warunków i zakresu świadczenia powszechnych usług pocztowych, sposobu wyznaczania operatorów odpowiedzialnych za ich świadczenie (tzw. operatorów wyznaczonych) oraz finansowania usług powszechnych w celu zagwarantowania ich ciągłego świadczenia na obszarze całego kraju przedstawione zostały w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

Dyrektywy pocztowe stanowią, że każde państwo członkowskie Unii Europejskiej musi zagwarantować świadczenie usług powszechnych. W szczególności Dyrektywa 97/67/WE z dnia 15 grudnia 1997 r.<sup>6</sup> (tzw. pierwsza dyrektywa pocztowa) wskazała na konieczność zagwarantowania na szczeblu Unii pocztowych usług powszechnych, które obejmowałyby minimalny zakres usług o określonej jakości, dostosowanych do potrzeb ich użytkowników, świadczonych w sposób ciągły we wszystkich państwach członkowskich po przystępnej cenie z korzyścią dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich geograficznego umiejscowienia. W tym celu dyrektywa ta zapewniła państwom członkowskim prawo do nałożenia obowiązków w tym zakresie na wybranego operatora usług pocztowych.

Zakres obowiązku świadczenia usług powszechnych został zdefiniowany w dyrektywach dosyć szeroko i obejmuje takie aspekty, jak przyjmowanie i doręczanie przesyłek nie mniej niż 5 dni roboczych w tygodniu, dostępność placówek pocztowych, limity wagowe przesyłek oraz standardy jakości usług powszechnych.

Obowiązki świadczenia usługi powszechnej mogą dotyczyć także takich aspektów, jak świadczenie bezpłatnie niektórych usług niewidomym i niedowidzącym czy świadczenie usług powszechnych po cenach przystępnych i jednolitych na terenie całego kraju.

### IV. Koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych w dyrektywach pocztowych

Pojęcie kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych zdefiniowane zostało w Dyrektywie 2008/6/WE<sup>7</sup> (tzw. trzecia dyrektywa pocztowa) jako potencjalne źródło zewnętrznego finansowania kosztów wynikających z obowiązku świadczenia usług powszechnych w momencie całkowitej liberalizacji rynku usług pocztowych. Liberalizacja, która w Polsce nastąpiła z dniem 1 stycznia 2013 r. zniósła tzw. obszar zastrzeżony (wyłącznie na świadczenie usług pocztowych o określonym limicie wagowym), który stanowił uprzednio źródło finansowania obowiązku świadczenia usług powszechnych. Z chwilą liberalizacji rynku usług pocztowych działalność operatora wyznaczonego (na którego nałożono obowiązek świadczenia usług powszechnych) podlega typowej dla wolnego rynku walce konkurencyjnej bez żadnej gwarancji uzyskania przychodów pozwalających na sfinansowanie działalności regulowanej przez państwo.

Można powiedzieć, że liberalizacja rynku jest o tyle fikcyjna, o ile wszystkie, poza jednym, podmioty obecne na rynku pocztowym działają w dowolnie przez siebie ukształtowanym modelu biznesowym, podczas gdy operator wyznaczony jest w sposób restrykcyjny ograniczony licznymi wymogami regulacyjnymi w zakresie świadczenia samych usług pocztowych, jak i sprawozdawczości

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/67/WE z dnia 15.12.1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług.

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego uczestnictwa w rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty.

regulacyjnej (np. rachunkowość regulacyjna, kalkulacja kosztów, koszt netto) oraz kontroli cen (tzw. maksymalny pułap cenowy – *price cap*).

Jednocześnie zakres obowiązków, w szczególności dotyczących częstotliwości doręczeń na terenie całego kraju oraz wielości sieci pocztowej, stanowi dla wyniku finansowego operatora wyznaczonego poważne obciążenie, którego mógłby uniknąć, gdyby znieść ów obowiązek. W tym miejscu pojawia się pojęcie kosztu netto, którego celem w założeniu miało być zapewnienie finansowania usług powszechnych maksymalnie w takim zakresie, w jakim wynik finansowy operatora wyznaczonego jest pogorszony w związku z wykonywaniem zobowiązań władz publicznych do zapewnienia pocztowych usług powszechnych.

Zgodnie z zapisami trzeciej dyrektywy pocztowej **koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi różnicę pomiędzy „kosztem netto działalności wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną, objętego obowiązkiem świadczenia tej usługi a kosztem netto działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej”**.

Definicja ta nastrocza pewnych trudności interpretacyjnych, ponieważ niefortunnie obciążona jest błędem definicyjnym polegającym na powtórzeniu zdefiniowanego pojęcia w części *definiens* (błąd *idem per idem*). Trzecia dyrektywa stanowi ponadto, iż składowe koszty netto powinny być obliczane osobno dla poszczególnych aspektów obowiązku świadczenia usługi powszechnej, aby uniknąć podwójnego naliczania wszelkich bezpośrednich lub pośrednich korzyści lub kosztów. Całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej ponoszony przez wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną powinien stanowić sumę kosztów netto wynikających z poszczególnych elementów obowiązku świadczenia usługi z uwzględnieniem takich elementów, jak:

- 1) wszelkie korzyści – pośrednie i rynkowe – osiągnięte przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych;
- 2) prawo tego operatora do uzyskania rozsądnego zysku;
- 3) korekta efektywności – zachęta do zwiększania efektywności pod względem kosztów poprzez wyłączenie z kalkulacji kosztu netto kosztów ponoszonych nieefektywnie.

## V. Koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych w ustawie – Prawo pocztowe

Zgodnie z art. 106 Prawa pocztowego<sup>8</sup> koszt netto stanowi różnicę między uzasadnionym kosztem netto działalności operatora wyznaczonego objętego tym obowiązkiem a kosztem netto działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych pomniejszoną o korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usług powszechnych oraz korzyści wynikające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu.

Ponadto, zgodnie z Prawem pocztowym, koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych kalkuluje się odrębnie dla składowych elementów obowiązku świadczenia usług powszechnych w warunkach działania operatora wyznaczonego objętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych i bez tego obowiązku.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. z 29.12.2012, poz. 1529 (dalej: Prawo pocztowe).

W kalkulacji kosztu netto operator wyznaczony jest zobowiązany uwzględnić:

- 1) koszty związane ze świadczeniem usług powszechnych;
- 2) przychody ze świadczenia usług powszechnych;
- 3) korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usług powszechnych;
- 4) korzyści wynikające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu.

Jednocześnie zgodnie z ustawą w kalkulacji kosztu netto należy uwzględnić prawo operatora wyznaczonego do rozsądnego zysku na podstawie wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału.

Szczegółowe rozwiązania w zakresie kalkulacji kosztu netto zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych<sup>9</sup>. Wybrane zapisy tego rozporządzenia są przedmiotem analizy w dalszej części opracowania.

## VI. Praktyczne aspekty kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych

Wytyczne dotyczące kalkulacji kosztu netto zawarte w trzeciej dyrektywie pocztowej oraz ustawie – Prawo pocztowe można podsumować w kilku punktach, które są istotne z punktu widzenia kalkulacji kosztu netto jako wartości wyznaczającej górny próg finansowania zewnętrznego działalności polegającej na świadczeniu usług powszechnych.

Należy stwierdzić czy określone obowiązki związane ze świadczeniem usług powszechnych pogarszają wynik finansowy operatora wyznaczonego, czy nie mają na niego wpływu. W tym celu należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) czy w sytuacji bez obowiązku świadczenia usług powszechnych operator wyznaczony byłby w stanie tak zmienić model swojej działalności, aby uniknąć ponoszenia nadmiernych kosztów wynikających wyłącznie z obowiązku;
- 2) czy koszty wynikające z realizowanego obowiązku nie wynikają częściowo z nieefektywności operatora, a co za tym idzie, czy koszt netto i postulowana wielkość finansowania zewnętrznego nie jest powiększona o koszty, których można uniknąć, nie zmieniając kształtu obowiązku;
- 3) w jakim stopniu zmiana modelu biznesowego wynikająca z hipotetycznego zniesienia obowiązku świadczenia usług powszechnych wpłynęłaby na przychody operatora;
- 4) o ile zmieniłoby się zaangażowanie kapitału (tym samym koszt kapitału), gdyby nie istniał obowiązek świadczenia usług powszechnych?

Na podstawie tak zdefiniowanych wytycznych można także przyjąć bardziej funkcjonalną, niż zawarta w trzeciej dyrektywie pocztowej i polskiej ustawie, definicję kosztu netto, która w jasny sposób wyznaczy sposób jego kalkulacji, tj.: **koszt netto to różnica pomiędzy kosztami, których można by uniknąć i przychodami, które zostałyby utracone, gdyby obowiązek świadczenia usług powszechnych został zniesiony**<sup>10</sup>.

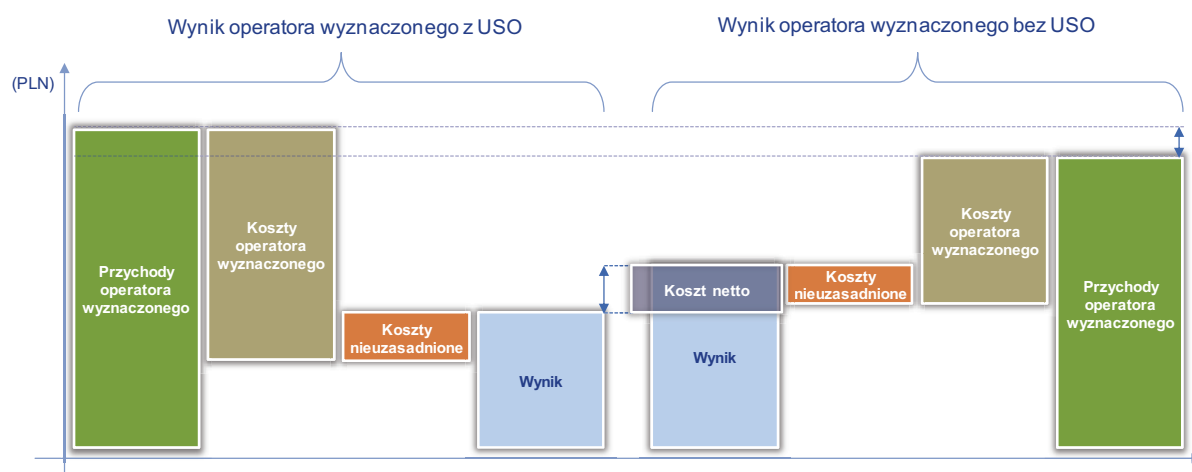
<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30.04.2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych, Dz.U. z dnia 9.05.2013, poz. 544 (dalej: rozporządzenie).

<sup>10</sup> Definicja ta jest zgodna z powszechnie akceptowaną metodologią obliczenia kosztu netto o nazwie *Commercial Approach* (por. Copenhagen Economics, „Measuring USO costs”, 2008).

W praktyce polskiego rynku pocztowego koszt netto wynika z dwóch podstawowych obowiązków nałożonych na operatora wyznaczonego: częstotliwości doręczeń i minimalnej, wymaganej liczby placówek pocztowych utrzymywanych na terenie całego kraju. Koszty możliwe do uniknięcia w hipotetycznej sytuacji bez obowiązku świadczenia usług powszechnych są pochodną tych dwóch obowiązków. Należy bowiem podkreślić, że kalkulacja kosztu netto polega na porównaniu dwóch sytuacji, w których znajduje się operator pocztowy: sytuacji obecnej, kiedy istnieje obowiązek świadczenia usług powszechnych i sytuacji hipotetycznej, w której zakłada się, że obowiązek świadczenia usług powszechnych w ogóle nie istnieje. Dla tych dwóch scenariuszy oblicza się wynik finansowy efektywnego (takiego, który nie jest obciążony nieefektywnością) operatora oraz operatora w sytuacji hipotetycznej, a przez porównanie tych dwóch wyników otrzymywany jest koszt netto.

Schemat 1 obrazuje sposób kalkulacji kosztu netto.

**Schemat 1.** Ogólny mechanizm kalkulacji kosztu netto



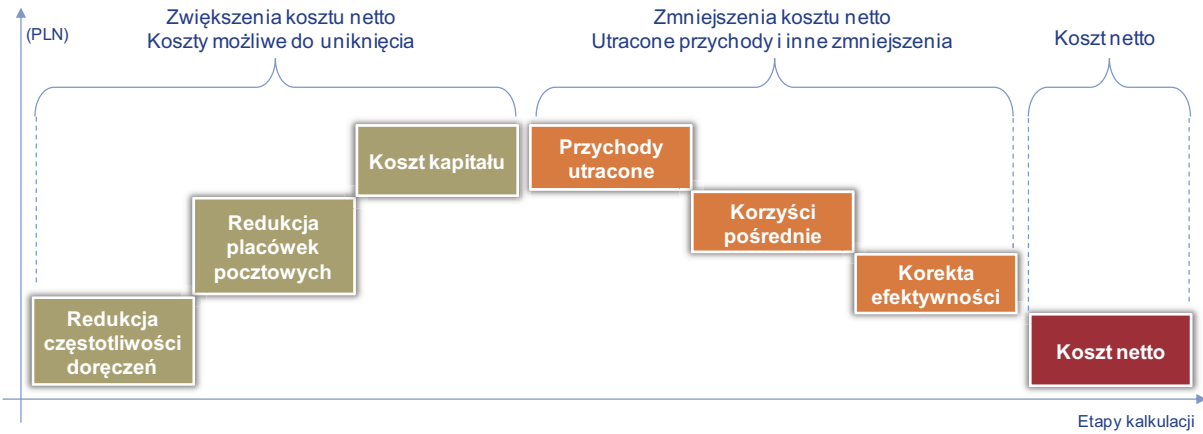
Źródło: opracowanie własne.

Wynik finansowy operatora wyznaczonego obciążonego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych (w skrócie: operatora z USO – *universal service obligation*) to różnica pomiędzy całkowitymi przychodami a całkowitymi kosztami skorygowanymi o nieefektywność. Wynik finansowy operatora bez USO to różnica pomiędzy potencjalnie nieco mniejszymi przychodami i znacząco niższymi kosztami skorygowanymi o nieefektywność. Jeżeli oba wyniki różnią się od siebie, to różnica wyznacza poziom kosztu netto.

W scenariuszu bez obowiązku świadczenia usług powszechnych (bez USO) można spodziewać się, że operator wyznaczony ograniczyłby częstotliwość doręczanych przesyłek w szczególności w tych rejonach, gdzie liczba doręczeń jest niewielka. Można by spodziewać się także likwidacji części nierentownych placówek, których utrzymywanie wynika wyłącznie z istniejącego obowiązku. Spowodowałoby to z pewnością znaczną redukcję kosztów. Jednocześnie pogorszenie jakości świadczonych usług (mniejsza częstotliwość doręczeń) oraz pogorszenie dostępności może spowodować redukcję przychodów. Jednakże redukcja wynikająca z gorszej dostępności placówek występowałaby przede wszystkim na obszarach obecnie nierentownych, czyli takich, które generują niewielki stopień przychodów pocztowych i gdzie praktycznie nie występuje konkurencja.

Schemat 2 obrazuje sposób kalkulacji kosztu netto wg wybranych obowiązków z uwzględnieniem utraconych przychodów (ze względu na gorszą jakość i dostępność) oraz tzw. korzyści pośrednie.

**Schemat 2.** Koszt netto w podziale na elementy kalkulacji



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne kroki kalkulacji uwzględniają wartość kosztów, których operator pocztowy mógłby uniknąć oraz przychodów, które mógłby utracić w sytuacji bez obowiązku. Na przedstawionym schemacie 2 koszty możliwe do zaoszczędzenia w sytuacji bez obowiązku wynikają z ograniczenia częstotliwości doręczeń (potencjalnie mniejsze koszty zatrudnienia listonoszy), ograniczenia liczby placówek pocztowych (koszty utrzymania placówek oraz zatrudnienia) oraz kosztu zaangażowanego kapitału.

Potencjalne redukcje kosztu netto wynikają z utraty części przychodów (np. w wyniku zmniejszonej dostępności placówek na wybranych obszarach), korzyści pośrednich uzyskiwanych dzięki statusowi operatora wyznaczonego (np. zwiększone zaufanie społeczne, rozpoznawalność marki, zwolnienie z VAT). Ponadto redukcja kosztu netto wynika z wyłączenia z kalkulacji kosztu netto tych kosztów, które zostały uznane za nieefektywne, tj. takie, które można potencjalnie zredukować nawet w sytuacji istniejącego obowiązku (np. przerost zatrudnienia w wybranych obszarach).

#### VII. Rozporządzenie w sprawie kalkulacji kosztu netto

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych określa szczegółowo sposób ujęcia określonych elementów w kalkulacji kosztu netto. Jeżeli zatem w koszcie netto można uwzględnić koszty utrzymywania placówek pocztowych, które są nierentowne i które byłyby zlikwidowane w sytuacji bez obowiązku, to rozporządzenie definiuje, w jaki sposób należy tę nierentowność rozumieć. Rozporządzenie jest także jedynym aktem prawnym, który określa sposób kalkulacji korzyści pośrednich.

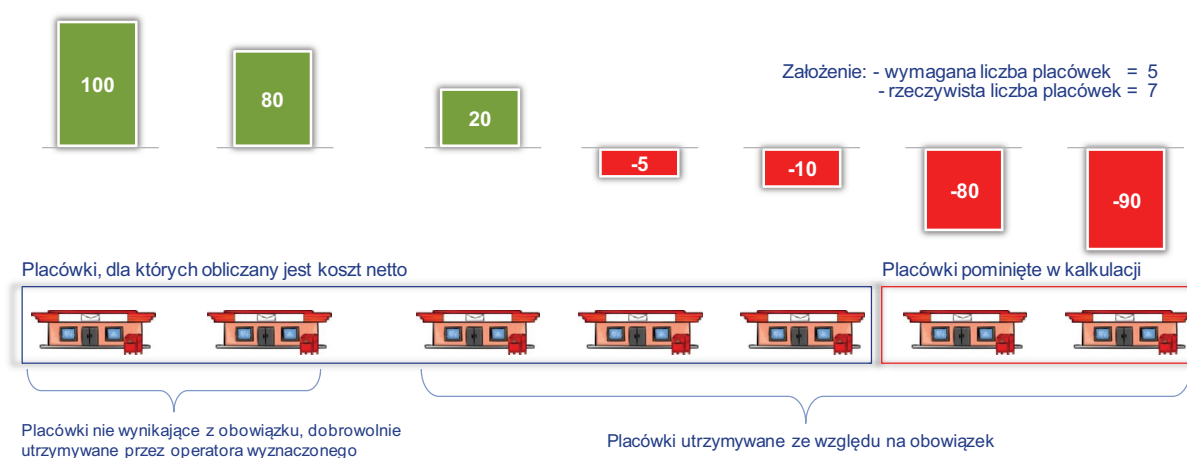
W zakresie kalkulacji kosztu netto obowiązku utrzymywania wymaganej liczby placówek pocztowych rozporządzenie wprowadza rozwiązanie, które można uznać za niespójne z celem, jaki przyświeca kalkulacji kosztu netto, czyli na finansowaniu obciążenia wynikającego z obowiązku świadczenia usług powszechnych.



Art. 9 rozporządzenia wskazuje, że „w kalkulacji kosztu netto uwzględnia się placówki pocztowe operatora wyznaczonego rentowne i o najniższej nierentowności w łącznej liczbie nieprzekraczającej minimalnej liczby placówek wynikającej ze sposobu ich rozmieszczenia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ustawy”. Taki zapis jest tożsamy z przyjęciem założenia, jakoby operator wyznaczony do obowiązkowego świadczenia usług powszechnych ponosił największe obciążenie finansowe nie z powodu konieczności utrzymywania placówek najbardziej nierentownych, ale raczej tych, które są rentowne lub najmniej nierentowne. Z punktu widzenia rachunku ekonomicznego takie rozwiązanie jest sprzeczne z faktyczną sytuacją operatora wyznaczonego.

Schemat 3 obrazuje, w jaki sposób operator wyznaczony jest zobowiązany kalkulować koszt netto dla obowiązku związanego z utrzymywaniem wymaganej liczby placówek pocztowych.

**Schemat 3.** Placówki pocztowe uwzględnione w kalkulacji kosztu netto



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przedstawionym schematem 3 placówki o największej nierentowności, a więc takie, których likwidacja nastąpiłaby w pierwszej kolejności w sytuacji bez istniejącego obowiązku, nie byłyby objęte kalkulacją kosztu netto. Należy zaznaczyć, że najczęściej to właśnie placówki o największej nierentowności utworzono i są utrzymywane dla spełnienia wymogów związanych z obowiązkiem świadczenia usług powszechnych. Zazwyczaj są to placówki położone na rzadko zaludnionych terenach wiejskich, których koszty utrzymania znacząco przekraczają możliwości generowania przychodów.

Drugi zapis rozporządzenia, który może budzić wątpliwości w świetle celu kalkulacji kosztu netto dotyczy oszacowania przychodów pomniejszających koszt netto. Do przychodów uwzględnionych w kalkulacji kosztu netto zalicza się przychody, których operator nie osiągnąłby w sytuacji bez obowiązku, „a następnie powiększa się je o przychody utracone z tytułu ustalenia opłat za usługi powszechne w obowiązującym cenniku usług powszechnych na poziomie<sup>11</sup> nieprzekraczającym jednostkowych kosztów ich świadczenia.

Zapis ten oznacza, iż przyjęto możliwość działania operatora wyznaczonego na swoją szkodę poprzez ustalanie opłat na zaniżonym poziomie. Należy jednak zwrócić uwagę, iż na rynku

<sup>11</sup> Ibidem.

konkurencyjnym podniesienie cen może równie dobrze oznaczać spadek przychodów, a nie ich wzrost. W związku z tym ustalenie opłat na poziomie nieprzekraczającym kosztów jednostkowych wcale nie musi być tożsame z utratą przychodów, ale raczej ich maksymalizacją, uwzględniając elastyczność cenową popytu na usługi pocztowe i wysokość opłat na konkurencyjnym rynku. Warto także zwrócić uwagę na to, że koszty operatora wyznaczonego są, ze względu na obowiązek, większe niż koszty operatora działającego w podobnym modelu biznesowym, ale nieobciążonego wymogami regulacyjnymi. Wyznaczenie cen na poziomie przekraczającym całkowite koszty jednostkowe może skutkować ustaleniem ich na poziomie nierynkowym i utratę przychodów.

## VIII. Możliwe mechanizmy finansowania kosztu netto

Obowiązek świadczenia usług powszechnych pociąga za sobą konieczność świadczenia pewnych usług na warunkach, które operator pocztowy działający na zasadach komercyjnych uznałby za nieopłacalne – przynoszące stratę. Do 2013 r., zgodnie z zapisami Dyrektyw 97/67/WE (pierwsza dyrektywa pocztowa) i 2002/39/WE (druga dyrektywa pocztowa)<sup>12</sup>, finansowaniu tego obciążenia służyć miał obszar zastrzeżony, tj. wyłączne prawo wyznaczonych operatorów do świadczenia określonych dyrektywami usług w zakresie koniecznym do utrzymywania usług powszechnych.

Potrzeba określenia nowych możliwości zapewnienia finansowania usług powszechnych pojawiła się wraz z uchwaleniem przez Radę Unii Europejskiej wspólnie z Parlamentem Europejskim Dyrektywy 2008/6/WE (trzecia dyrektywa pocztowa). Artykuł 7 tej dyrektywy zakłada pozbawienie państw członkowskich możliwości udzielania i utrzymywania w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych wraz z dniem ostatecznej liberalizacji rynków pocztowych określonym w Załączniku II dyrektywy (w przypadku Polski – 31 grudnia 2012 r.). Jednocześnie art. 7 i Załącznik I<sup>13</sup> wprowadzają zapisy umożliwiające dalsze zastosowanie zewnętrznego finansowania kosztów świadczenia usług powszechnych i określają możliwości, z których skorzystać będą mogły państwa członkowskie w przypadkach, gdy wymagane będzie finansowanie tych usług.

Załącznik I stanowi, iż „zwrot lub finansowanie kosztów netto obowiązku świadczenia usług powszechnych może wymagać rekompensaty na rzecz wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną za usługi, które świadczą na warunkach niekomercyjnych”. Możliwe rozwiązania (zgodnie z zapisami art. 7, pkt 2 i 3) obejmują między innymi wykorzystanie procedur zamówień publicznych, w tym dialogu konkurencyjnego lub procedur negocjacyjnych, w celu zamówienia usług powszechnych oraz uruchomienie mechanizmu kompensacyjnego dla operatora świadczącego usługi powszechne.

Zgodnie z trzecią dyrektywą zastosowanie jakiegokolwiek mechanizmu finansowania uzależnione jest jednak od spełnienia obu poniższych warunków:

- 1) obowiązki związane ze świadczeniem usług powszechnych pociągają za sobą koszty netto dla operatora odpowiedzialnego za ich świadczenie;
- 2) koszt netto stanowi dla tego operatora nieuzasadnione obciążenie finansowe (*unfair financial burden*).

<sup>12</sup> Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10.06.2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję.

<sup>13</sup> Część C załącznika I Dyrektywy 2008/6/WE – Zwrot kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Jak widać warunkiem koniecznym uruchomienia mechanizmu finansowania jest wystąpienie kosztu netto. Dyrektywa nie wyjaśnia jednak, co należy rozumieć przez pojęcie drugiej przesłanki – „nieuzasadnionego obciążenia finansowego”. W literaturze przedmiotu<sup>14</sup> znajdują się następujące przykłady sytuacji, w których obciążenie finansowe można by było uznać za nieuzasadnione:

- 1) obciążenie przekracza określony procent zysków operatora wyznaczonego;
- 2) obciążenie uniemożliwia operatorowi uzyskanie „rozsądnego zysku” określonego np. na podstawie analizy porównawczej dla operatorów pocztowych lub innych usługodawców;
- 3) zyski operatora wyznaczonego są nieproporcjonalnie niskie w porównaniu z zyskami konkurentów lub przedsiębiorstw działających w podobnych warunkach rynkowych.

Przytoczone przykłady interpretacji pojęcia „nieuzasadnionego obciążenia finansowego” nie obejmują innej, możliwej wykładni, która wskazywałaby, że koszt netto świadczenia usług powszechnych jest nieuzasadnionym obciążeniem operatora wyznaczonego, o ile wynika wyłącznie z nałożonego obowiązku, a nie z decyzji biznesowej operatora. Taki sposób rozumienia „nieuzasadnionego obciążenia finansowego” byłby jednocześnie możliwy do bezpośredniego wykazania na podstawie wykonanych obliczeń kosztu netto. Wystarczyłoby przeprowadzić test kalkulacji kosztu netto, który obejmowałby następujące kryteria:

- 1) efektywność – czy koszty uwzględnione w kalkulacji są wyłącznie kosztami ponoszonymi efektywnie;
- 2) relewantność kosztów – czy w kalkulacji zostały uwzględnione wyłącznie te koszty, które wiążą się z obowiązkiem;
- 3) obciążający charakter USO – czy ograniczenie działalności w przypadku zniesienia USO rzeczywiście spowoduje poprawę całkowitego wyniku finansowego operatora;
- 4) czy konkurencja oferuje więcej niż operator wyznaczony? – w takim przypadku działanie operatora w scenariuszu bez obowiązku może być uzależnione od tego, w jaki sposób świadczone są usługi pocztowe przez innych operatorów.

Obowiązek świadczenia usług powszechnych może stanowić nieuzasadnione obciążenie dla operatora wyznaczonego, jeżeli powoduje osiągnięcie gorszego wyniku finansowego i jednocześnie obowiązek ten jest wyłącznym powodem osiągnięcia gorszego wyniku.

Dyrektywa stanowi, iż w przypadku, gdy państwo członkowskie stwierdzi, że obowiązek świadczenia usług powszechnych pociąga za sobą koszt netto i stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe, może ono wprowadzić następujące mechanizmy:

- 1) rekompensatę z funduszy publicznych; lub
- 2) podział kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych między operatorów świadczących usługi i/lub użytkowników.

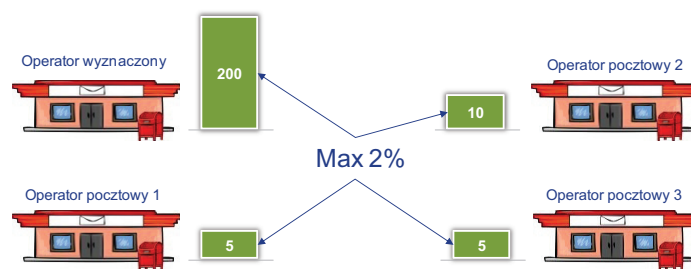
Finansowanie kosztu netto zostało przewidziane także w rozwiązaniach przyjętych w polskim ustawodawstwie i łączy udział operatorów pocztowych (w tym operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych) oraz finansowanie ze środków budżetowych, jeżeli finansowanie z udziałów operatorów jest niewystarczające. Jednocześnie ustanowiono limit finansowania kosztu netto, które nie może przekroczyć straty na usługach powszechnych.

<sup>14</sup> Przykładem jest dokument: F. Boldron, C. Borsenberger, D. Joram, S. Lecou i B. Roy, *A dynamic and endogenous approach to financing the USO in a liberalized environment*, [w:] M.A. Crew, P. R. Kleindorfer (eds.), *Progress in the competitive agenda in the postal and delivery sector*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA 2009, s. 67–81.

Udział operatorów pocztowych w dopłacie jest ustalany na podstawie jednolitego wskaźnika procentowego stanowiącego stosunek należnej dopłaty do sumy przychodów operatorów obowiązanych do udziału w dopłacie z usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych<sup>15</sup> i nie może przekroczyć 2% przychodów z usług powszechnych i wchodzących w zakres usług powszechnych.

W konsekwencji przyjętych przepisów największy udział w finansowaniu kosztu netto, a więc finansowaniu obciążenia spoczywającego na operatorze wyznaczonym, ma sam operator wyznaczony, ponieważ osiąga on największe przychody z usług powszechnych (usługi powszechne z definicji świadczy wyłącznie operator wyznaczony) oraz usług wchodzących w zakres usług powszechnych.

**Schemat 4.** Udział operatorów pocztowych w finansowaniu kosztu netto



Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli operator wyznaczony osiąga przychody z usług powszechnych i wchodzących w zakres usług powszechnych w wysokości 200, natomiast pozostali operatorzy osiągają przychody z usług wchodzących w zakres usług powszechnych łącznie na poziomie 20, wówczas operator wyznaczony praktycznie samodzielnie finansuje koszt netto, ponieważ jego udział w dopłacie dziesięciokrotnie przewyższa sumę udziałów pozostałych operatorów.

## IX. Podsumowanie

Można stwierdzić, iż przyjęcie dopłat operatorów pocztowych jako preferowanego rozwiązania w zakresie finansowania kosztu netto prowadzi do sytuacji, w której to operator wyznaczony jest zobowiązany niemalże samodzielnie finansować obciążenie wynikające z kosztu netto. Szansa na uzyskanie środków publicznych będzie występowała tylko w przypadku, gdy wartość dopłaty wszystkich operatorów przekroczy 2% przychodów osiąganych przez każdego z nich indywidualnie ze sprzedaży usług powszechnych (tylko operator wyznaczony) i wchodzących w zakres usług powszechnych (operator wyznaczony i operatorzy alternatywni). Należy się jednak spodziewać, że dopłaty alternatywnych operatorów pocztowych będą nieznaczące w stosunku do wysokości kosztu netto. Będzie to prowadzić do sytuacji, w której operator wyznaczony może nie mieć możliwości pozyskania wystarczających zewnętrznych źródeł finansowania realizowanych obowiązków, a w konsekwencji może być skazany na funkcjonowanie w znacznie mniej przyjaznym otoczeniu regulacyjnym niż pozostali operatorzy, co należy uznać za istotną wadę procesu liberalizacji rynku pocztowego w Polsce.

<sup>15</sup> Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych zostały zdefiniowane w art. 3 pkt. 30 Prawa pocztowego.

Preferowaną formą finansowania kosztu netto powinna być dopłata ze środków budżetowych, która w Prawie pocztowym została wskazana jedynie jako alternatywne źródło finansowania, jeżeli finansowanie z udziałów operatorów będzie niewystarczające. Źródło finansowania budżetowego umożliwiłoby rzeczywistą rekompensatę obciążenia finansowego operatora wyznaczonego z tytułu realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych.

Należy podkreślić, że mechanizm dopłaty finansowej do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym realizowanej bezpośrednio ze środków budżetowych jest już stosowany w Polsce w ramach innych sektorów regulowanych. Przykładowo na rynku kolejowym przewoźnik PKP Intercity otrzymuje dopłatę z tytułu realizacji publicznych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich po cenach niższych niż wynika to z kalkulacji kosztów przewoźnika (tzw. Tanie Linie Kolejowe). Wydaje się, że analogiczny mechanizm finansowania mógłby znaleźć zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na rynku pocztowym – czyli dla finansowania kosztu netto usług powszechnych.