

LESZEK BOROWIEC

leszekborowiec@wp.pl

*Fundusz kompensacyjny jako metoda finansowania
powszechnych usług pocztowych*

Compensation Fund as a Method of Financing Universal Postal Services

Słowa kluczowe: sektor pocztowy; koszt netto usług powszechnych; strata na usługach powszechnych; fundusz kompensacyjny; nieuzasadnione obciążenie operatora

Keywords: postal sector; net cost of universal service; loss on universal service; unfair financial burden

Kod JEL: G38; D43; L51

Wstęp

Pocztowe usługi powszechne zalicza się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹, czyli do takich usług komercyjnych, których zapewnienie leży w interesie społecznym (realizują misję służby publicznej) i które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na mniej korzystnych warunkach) na rynku bez interwencji publicznej, gdyż operator pocztowy uznałby je za nieopłacalne – przynoszące stratę [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., 2011]. Interwencja publiczna polega zwykle na nałożeniu na określonego przedsiębiorcę obowiązków związanych z zapewnieniem dostępu do usług świadczonych w ogólnym

¹ Zgodnie z pkt 12 zasad ramowych dotyczących UOIG z 2012 r. pomoc może być przyznana na faktyczną i prawidłowo zdefiniowaną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, o której mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu UE.

nym interesie gospodarczym dla wszystkich obywateli po przystępnych cenach oraz określonej jakości.

Operator, wyznaczony do wypełniania obowiązków wchodzących w zakres pocztowych usług powszechnych, ponosi samodzielnie koszty związane z nałożonymi na niego obowiązkami, co może negatywnie wpływać na jego wynik finansowy. Kalkulacja kosztu netto ma na celu stwierdzenie, czy wynik finansowy operatora wyznaczonego ulega pogorszeniu w wyniku realizacji nałożonych obowiązków. W przypadku dodatniej wartości kosztu netto powstaje istotny problem, w jaki sposób należy rekompensować dodatkowe koszty operatorowi wyznaczonemu w segmencie usług powszechnych, aby nie pogarszać jego pozycji rynkowej w obszarach usług w pełni komercyjnych, a jednocześnie nie stosować niedozwolonej pomocy publicznej zakłócającej mechanizmy rynkowe.

Celem artykułu jest charakterystyka funduszu kompensacyjnego jako metody finansowania powszechnych usług pocztowych świadczonych przez operatora pocztowego oraz wskazanie implikacji wynikających z zastosowania takiego rozwiązania. Zakres przedmiotowy opracowania obejmuje charakterystykę ram prawnych działania funduszu kompensacyjnego oraz zawiera analizę wpływu przyjętych mechanizmów finansowania na osiągnięty poziom zyskowności Poczty Polskiej SA (PP) jako podmiotu zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Tezą artykułu jest stwierdzenie, że obecnie funkcjonujący mechanizm rekompensaty świadczenia powszechnych usług pocztowych jest wadliwy i nieskuteczny z punktu widzenia operatora wyznaczonego.

1. Zasady pomocy publicznej w obszarze powszechnych usług pocztowych

W przypadku polskiego rynku pocztowego obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w latach 2013–2015 został nałożony na Poczta Polską w formie zapisów ustawowych [Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, art. 178, ust. 1] przez świadczenie tzw. pocztowych usług powszechnych². Zgodnie z trzecią dyrektywą pocztową [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE] zastosowanie jakiegokolwiek mechanizmu finansowania uzależnione jest aktualnie od spełnienia poniższych warunków:

- obowiązki związane ze świadczeniem usług powszechnych pociągają za sobą koszty netto dla operatora odpowiedzialnego za ich świadczenie,
- koszt netto stanowi dla tego operatora nieuzasadnione obciążenie finansowe.

Warunkiem koniecznym uruchomienia mechanizmu finansowania jest wystąpienie kosztu netto usługi powszechnej oraz nieuzasadnionego obciążenia finansowego operatora. Definicja kosztu netto jest zawarta w trzeciej dyrektywie pocztowej (oraz

² Powszechne usługi pocztowe zostały zdefiniowane w art. 45 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

przeniesiona na grunt ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), a metodologia została opisana w literaturze, szczególnie angielskojęzycznej [Dietl, Grütter, Lutzenberger, 2007; Frontier Economics, 2008; Jagg, 2010]. W Polsce opracowania literaturowe są dość ograniczone [Borowiec, 2012, 2013; Rozbiecki, Wojciech, 2014]. Trzecia dyrektywa pocztowa nie wyjaśnia jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „nieuzasadnionego obciążenia finansowego” [Borowiec, 2011]. W literaturze [Boldron i in., 2009, s. 67–81] często znajdują się odniesienia do sytuacji, gdy obciążenie przekracza określony procent zysków operatora wyznaczonego, co uniemożliwia uzyskanie „rozsądnego zysku” [Frontier Economics, 2012, s. 126–127, 129], lub też wskazanie, aby uwzględnić jego sytuację finansową [ERGP, 2012].

Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe finansowanie kosztu netto operatora wyznaczonego jest możliwe jedynie w przypadku, gdy świadczenie usług powszechnych realizowane jest ze stratą księgową. Należy stwierdzić, że taka ocena nieuzasadnionego obciążenia finansowego jest zgodna z zasadami leżącymi u podstaw trzeciej dyrektywy pocztowej – jest ona obiektywna, przejrzysta i dokładna [Komunikat Komisji Europejskiej, 2015], ponieważ odpowiednia alokacja przychodów i kosztów, konieczna do obliczenia straty, jest zagwarantowana przez obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej nałożony na operatora wyznaczonego³.

2. Fundusz kompensacyjny i jego działanie

W odniesieniu do ewentualnej rekompensaty kosztu netto poniesionego przez Poczta Polską władze polskie ustanowiły [Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, art. 106–120] mechanizm funduszu kompensacyjnego na lata 2013–2015, który podlegał notyfikacji w Komisji Europejskiej⁴. Umożliwił on ewentualne zrekompensowanie kosztów Poczcie Polskiej za pośrednictwem wkładów od operatorów świadczących usługi pocztowe (w tym PP), działających na rynku powszechnych usług pocztowych oraz usług, które są z nimi wymienne⁵. W razie potrzeby wkłady te można uzupełnić dotacjami z budżetu państwa. Tworzenie i funkcjonowanie mechanizmu funduszu kompensacyjnego ilustruje rys. 1.

Operator wyznaczony oblicza prognozowany koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej oraz stratę księgową, jaką spodziewa się ponieść w związku z realizacją obowiązku świadczenia usług powszechnych w danym roku obrotowym.

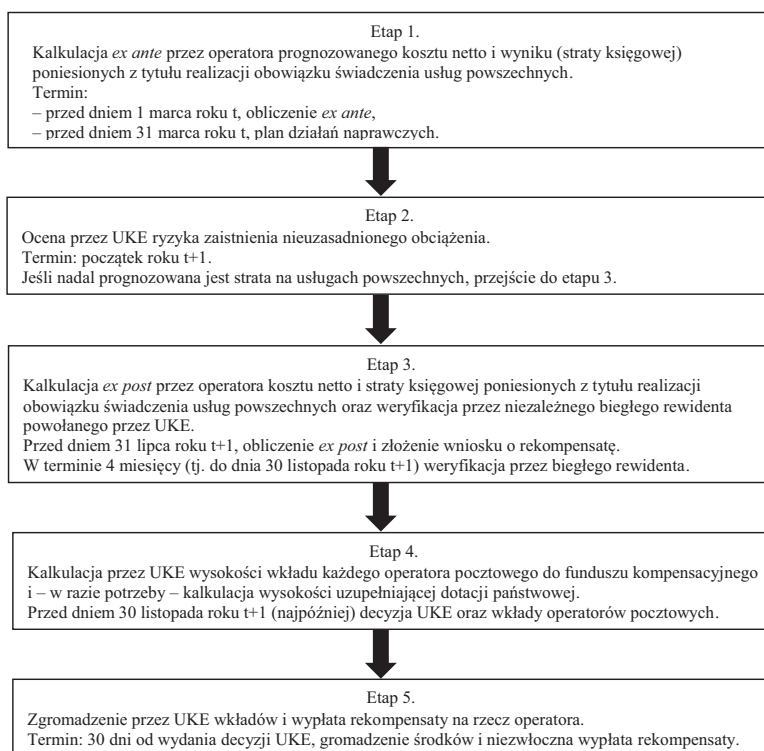
³ Zgodnie z art. 101 ust. 5 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe roczne sprawozdanie z prowadzonej przez operatora wyznaczonego rachunkowości regulacyjnej podlega publikacji na stronie internetowej UKE.

⁴ Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała przedstawiony mechanizm i jednocześnie zarekomendowała drobne korekty, które są bez wpływu na wnioski końcowe niniejszego opracowania.

⁵ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe w art. 3 pkt 30 zawiera definicję „usług wchodzących w zakres usług powszechnych” zwanych „usługami wymiennymi”.

Ponadto jest zobowiązany do przedłożenia (w terminie do dnia 31 marca roku odniesienia) planu działań naprawczych⁶ w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty (jeśli taką prognozuje) na świadczeniu usług powszechnych (lub przynajmniej w celu jej zminimalizowania).

UKE weryfikuje prawdopodobieństwo wystąpienia straty w wyniku świadczenia usług powszechnych, rozumianej jako ujemny wynik na sprzedaży tych usług, która w świetle polskiego prawa stanowi potwierdzenie nieuzasadnionego obciążenia finansowego dla operatora wyznaczonego. Jeżeli w danym roku obrotowym operator poniósł straty księgowo w wyniku realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych, w terminie 7 miesięcy przedkłada Prezesowi UKE kalkulację kosztu netto i poniesionej straty księgowej wraz z dokumentami potwierdzającymi i wnioskiem o rekompensatę. Zgodnie z art. 112 ustawy – Prawo pocztowe Prezes UKE powołuje niezależnego biegłego rewidenta do przeprowadzenia weryfikacji przedłożonych dokumentów i w terminie 4 miesięcy wydaje decyzję, w której określa zweryfikowaną kwotę kosztu netto i straty księgowej oraz ustala kwotę rekompensaty.



Rys. 1. Procedura uruchomienia funduszu kompensacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

⁶ Plan działań naprawczych obejmuje różne inicjatywy mające na celu zwiększenie efektywności działalności gospodarczej.

Prezes UKE ustala wysokość wkładu do funduszu operatorów pocztowych. Zgodnie z art. 108 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe operatorzy pocztowi świadczący usługi powszechne lub usługi wymienne są zobowiązani do wniesienia wkładu do funduszu kompensacyjnego, jeżeli ich przychód z tych usług w roku odniesienia przekroczył kwotę 1 mln zł. Wysokość wkładu należnego od każdego operatora usług pocztowych jest iloczynem jednolitego wskaźnika procentowego (którego poziom nie przekracza 2%⁷) i kwoty odnośnych przychodów każdego operatora uzyskanych w danym roku. Jeżeli kwota z wkładów nie wystarczy na pokrycie całej kwoty rekompensaty, państwo polskie pokryje brakującą część z własnego budżetu.

3. Kalkulacja kwoty rekompensaty dla Poczty Polskiej

Jak już zostało wspomniane, rekompensata ma zastosowanie do kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych, ale jedynie do wysokości faktycznej straty księgowej poniesionej w wyniku świadczenia takich usług. Jeżeli występuje strata, a koszt netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (obliczany zgodnie z metodą nieponiesionych kosztów netto) jest niższy niż poniesiona strata księgowa, rekompensacie podlega cały koszt netto. Natomiast jeżeli koszt netto jest wyższy niż strata, operator wyznaczony otrzymuje rekompensatę pokrywającą jedynie stratę (niepełne finansowanie). W tab. 1 przedstawiono kalkulację kwoty rekompensaty w odniesieniu do 2013 r.

Tab. 1. Wynik na realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych w latach 2013–2015 (mln zł)

Treść	2013	2014	2015
Przychody z usług powszechnych	3 252,3	2 937,1	2 663,9
Koszty usług powszechnych	3 347,4	2 902,6	2 416,2
Wynik na usługach powszechnych	-95,1	+34,5	+247,7
Koszt netto usług* powszechnych	139,5	140,0	140,0
w tym korzyści rynkowe	182,2	182,0	182,0
Wynik na sprzedaży	26,9	86,2	35,6

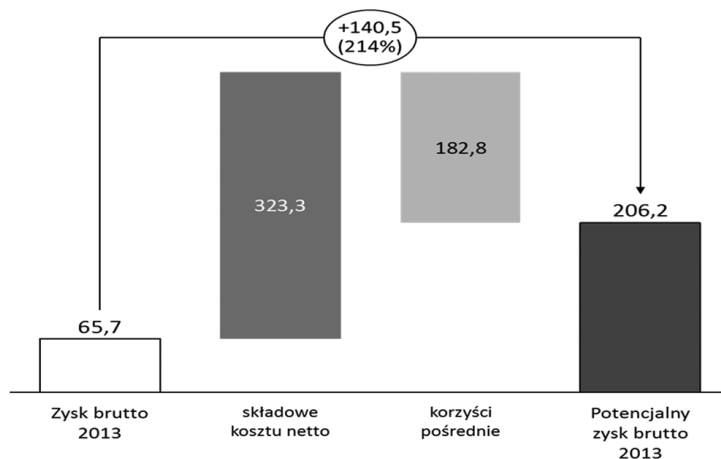
* koszt netto usług powszechnych (w tym korzyści pośrednie) w latach 2014–2015 oszacowano na podobnym poziomie do 2013 r., gdyż wystąpił dodatni wynik na usługach powszechnych, co zwalnia Poczta Polska z obowiązku kalkulowania kosztu netto w tych okresach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Poczta Polska; Komunikat Komisji Europejskiej, 2015].

Dane zawarte w tab. 1 wskazują, że składowe kosztowe kosztu netto w 2013 r. dla Poczty Polskiej stanowią obciążenie na poziomie około 320 mln zł rocznie. Po części jest to kompensowane korzyściami pośrednimi z bycia operatorem wyznaczonym,

⁷ Regulator rynku (UKE) uznaje, że pułap w wysokości 2% nie stanowi istotnej bariery dla rozwoju operatorów pocztowych.

które wynoszą około 180 mln zł rocznie. Prowadzi to do konstatacji, że gdyby Poczta Polska nie realizowała obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych, jej wynik brutto byłby o około 140 mln zł rocznie wyższy od aktualnie osiąganego, co prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Wpływ kosztu netto na wynik brutto Poczty Polskiej (mln zł)

Źródło: opracowanie własne.

Rozliczenie kosztu netto za 2013 r. z uwzględnieniem potencjalnych wpłat operatorów przedstawia tab. 2. Dla lat 2014–2015 nie dokonano analizy rozliczenia funduszu, gdyż Poczta Polska zanotowała dodatni wynik na usługach powszechnych w związku z czym brak jest podstaw do jego uruchomienia.

Tab. 2. Rozliczenie funduszu kompensacyjnego za 2013 r.

Pozycje analityczne	Kwota (mln zł)	Komentarz
Składowe kosztu netto (uwzględniające aspekt zmiany kosztów i przychodów)	322,3	Likwidacja nierentownych placówek, zmniejszenie częstotliwości doręczeń na obszarach wiejskich, koszt kapitału
Korzyści pośrednie	182,8	Oszacowane ogółem dla wymienionych w tab. 1
Koszt netto usług powszechnych za 2013 r.	139,5	Składowe kosztu netto pomniejszone o korzyści pośrednie
Poziom rekompensaty	95,1	Wielkość straty na usługach powszechnych
Udział PP w funduszu kompensacyjnym	84,6	2% przychodów PP z usług powszechnych oraz usług zamiennych do przychodów ogółem na rynku
Kwota dopłaty dla PP	10,5	Różnica pomiędzy wielkością straty a „udziałem własnym” w funduszu
Operatorów alternatywnych	4,4	2% przychodów operatorów alternatywnych, tj. 219,8 mln zł [UKE, 2014, s. 27]
Budżet państwa	6,1	Brakująca kwota po wpłacie operatorów alternatywnych

Źródło: szacunki własne.

W 2013 r. w segmencie usług wymiennych działało 71 alternatywnych operatorów pocztowych, których całkowity udział w rynku wynosił 4,9% pod względem przychodów. Warunek dotyczący prognozy wysokości przychodów spełniało jednak tylko 10 operatorów pocztowych (w tym PP), którzy w związku z tym są zobowiązani do wniesienia wkładu do funduszu.

Dane zawarte w tab. 2 potwierdzają, że w praktyce, nawet jeśli wystąpi strata na usługach powszechnych, istotną część straty musi pokryć Poczta Polska we własnym zakresie ze względu na udział w rynku (ponad 95%). Rekompensacie podlega jedynie kwota 10 mln zł, podczas gdy dodatkowe obciążenie operatora przekracza koszt 320 mln zł. Skutkiem przyjętych rozwiązań jest pogarszająca się kondycja finansowa Poczty Polskiej. W 2016 r., pierwszy raz od 10 lat, PP zanotowała stratę bilansową. Równocześnie Poczta Polska nie otrzymywała w ostatnich latach żadnej pomocy z budżetu państwa. Inaczej dzieje się w państwach UE. Niemcy tak dużo zainwestowali w Deutsche Post, że obecnie nie potrzebują nawet ustanawiać operatora wyznaczonego. Niemiecka firma jest największą na świecie grupą logistyczno-pocztową, która wchodzi na zagraniczne rynki i świadczy wyższy standard usług niż przewidziany dla powszechnej usługi pocztowej [Instytut Pocztowy, 2014, s. 8].

Podsumowanie

W przypadku rynku pocztowego istnieje obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Przepisy ustawy przewidują możliwość finansowania działalności operatora w ramach nałożonego obowiązku, jednak bez żadnego bezwzględnego zobowiązania ze strony władz publicznych do finansowania tych usług. Przyjęcie modelu funduszu kompensacyjnego przez dopłaty 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. Dopłaty alternatywnych operatorów pocztowych są nieznaczące w stosunku do wysokości kosztu netto operatora wyznaczonego. W konsekwencji operator wyznaczony jest skazany na funkcjonowanie w znacznie mniej przyjaznym otoczeniu regulacyjnym niż pozostałe podmioty, co należy uznać za istotną wadę procesu liberalizacji rynku pocztowego w Polsce.

Wydaje się zasadne, że preferowaną formą finansowania kosztu netto powinna być pełna dopłata ze środków budżetowych. Należy uznać za nieuzasadnione obciążenie operatora pełną wartością kosztu netto jako rzeczywistego dodatkowego obciążenia, a nie jedynie do wysokości straty na usługach powszechnych. Trzeba podkreślić, że mechanizm dopłaty do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym realizowanej bezpośrednio ze środków budżetowych jest już stosowany w Polsce (w sektorze kolejowym). Analogiczny mechanizm finansowania mógłby znaleźć zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na rynku pocztowym – czyli dla finansowania kosztu netto usług powszechnych.

Nieskuteczność finansowania przez fundusz kompensacyjny potwierdza również fakt, iż wciąż Poczta Polska nie otrzymała żadnych kwot na pokrycie kosztu netto z tytułu rozliczenia funduszu kompensacyjnego za 2013 r., mimo posiadania pozytywnej opinii Komisji Europejskiej co do zasadności przyznania pomocy⁸.

Bibliografia

- Boldron F., Borsenberger C., Joram D., Lecou S., Roy B., *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.
- Borowiec L., *Koncepcja kosztu netto usług komunalnych w Polsce*, [w:] E. Nowak, M. Nieplowicz (red.), *Instrumenty zarządzania kosztami i dokonania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2012.
- Borowiec L., *Metoda weryfikacji kosztu netto usług powszechnych jako nieuzasadnionego obciążenia operatora wyznaczonego*, [w:] E. Nowak, M. Nieplowicz (red.), *Rachunkowość a controlling*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.
- Borowiec L., *Szacowanie kosztu netto usługi powszechnej na wybranym przykładzie*, [w:] E. Nowak, M. Nieplowicz (red.), *Systemy rachunku kosztów i kontroli zarządczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2013.
- Dietl H., Grütter A., Lutzenberger M., *Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation*, University of Zurich, Zurich 2007.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty.
- ERGP, *Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario*, 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf [dostęp: 15.10.2017].
- Frontier Economics, *Net costs of elements of the universal service*, London 2008.
- Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf [dostęp: 15.10.2017].
- Instytut Poczty, *Instytucja pocztowego operatora wyznaczonego w Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań krajowych w zakresie świadczenia pocztowych usług publicznych w 27 państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Jaag C., *Entry Deterrence and the Calculation of the Net Cost of Universal Service Obligations*, Swiss Economics, Zurich 2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów nt. „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”, Bruksela, KOM(2011) 900, 20.12.2011.
- Komunikat Komisji Europejskiej, *State aid: Commission approves financing of Polish Post's universal service obligation via a compensation fund*, Brussels 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6176_en.htm [dostęp: 22.03.2017].
- Poczta Polska, *Sprawozdanie z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej za rok obrotowy zakończony 31 grudnia 2015 roku*, www.uke.gov.pl/sprawozdanie-poczty-polskiej-z-rachunkowosci-regulacyjnej-za-rok-2015-20422 [dostęp: 22.03.2017].

⁸ Brak ostatecznej decyzji UKE.

Rozbiecki M., Wojciech R., *Koszt netto pocztowej usługi powszechnej i jego finansowanie*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 2(3).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012, C 326/47), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [dostęp: 22.03.2017].

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013*, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2012, poz. 1529).

Compensation Fund as a Method of Financing Universal Postal Services

The Member States of the European Union are obliged to provide all citizens with universal postal services. The aim of the article is to present the concept of compensation fund as a method of financing universal postal services provided by the postal operator and to indicate the implications arising from the solutions applied in the Polish legal system. The article's thesis is to state that the current mechanism for universal postal service compensation is defective and ineffective from the point of view of the designated operator. The study concludes that the preferred form of financing the net cost should be the full subsidy from the budget, and the unjustified burden on the operator of the full net cost value as a real additional burden rather than the loss on universal service.

Fundusz kompensacyjny jako metoda finansowania powszechnych usług pocztowych

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do powszechnych usług pocztowych. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji funduszu kompensacyjnego jako metody finansowania powszechnych usług pocztowych świadczonych przez operatora pocztowego oraz wskazanie implikacji wynikających z zastosowanych w polskim porządku prawnym rozwiązań. Tezą artykułu jest stwierdzenie, że obecnie funkcjonujący mechanizm rekompensaty świadczenia powszechnych usług pocztowych jest wadliwy i nieskuteczny z punktu widzenia operatora wyznaczonego. Opracowanie kończy konstatacja, że preferowaną formą finansowania kosztu netto powinna być pełna dopłata ze środków budżetowych i uznanie za nieuzasadnione obciążenie operatora pełnej wartości kosztu netto jako rzeczywistego dodatkowego obciążenia, a nie jedynie do wysokości straty na usługach powszechnych.