

Kompensacja świadczenia usług powszechnych w sektorze usług pocztowych

Agata Jurkowska

Artykuł omawia zagadnienie kompensacji świadczenia usług powszechnych jako jednego z głównych wyzwań prokonkurencyjnej regulacji, także w sektorze pocztowym. W artykule znajduje się przegląd różnorodnych modeli kompensowania (od obszaru usług zastrzeżonych poprzez fundusze kompensacyjne po procedury przetargowe i aukcyjne), jak również określenie podstawowych problemów związanych z wyznaczeniem skali rekompensat. Wiele miejsca artykuł poświęca problemom pomocy publicznej wynikającym z zastosowania mechanizmu kompensacji. Artykuł analizuje kształt i zakres kompensacji w dyrektywach pocztowych WE, zwłaszcza w projekcie tzw. trzeciej dyrektywy. Mimo że Komisja Europejska nie przesądziła o wyborze jednego modelu kompensacji dla sektora pocztowego, to najpowszechniejszym mechanizmem mają szansę stać się fundusze kompensacyjne. Artykuł wskazuje na szczególne problemy związane z funkcjonowaniem kompensacji na rynku usług pocztowych.

1. Wprowadzenie

Usługi pocztowe należą do szczególnej kategorii określanej mianem „usług użyteczności publicznej” lub „usług powszechnych”. Jedną z kluczowych cech usług tego rodzaju jest ich dostępność dla ogółu społeczeństwa, przy zachowaniu rozsądnego, a jednocześnie jednolitego, niezależnie od miejsca świadczenia, poziomu cen. Takie wymogi jakościowe wobec usług powszechnych nie zawsze mogą być spełnione w warunkach pełnej konkurencji, gdzie rywalizacja rynkowa naturalnie uwzględnia koszty świadczenia usług. Poddanie usług pocztowych (jak i wielu innych usług użyteczności publicznej) mechanizmom konkurencji mogłoby prowadzić, z jednej strony, do niedoborów w podaży usług w tych obszarach (zarówno geograficznych, jak i przedmiotowych), gdzie świadczenie usług wymagałoby szczególnych kosztów, trudnych do zrównoważenia ceną pobieraną od klientów, albo – z drugiej strony – do ograniczenia dostępności dla klientów usług wybranych kategorii lub na niektórych obszarach ze względu na cenę dostosowaną do wysokich kosztów wytworzenia takiej usługi. Liberalizacja rynku w niektórych państwach może mieć znaczący wpływ na podniesienie cen podstawo-

wych (dotychczas zastrzeżonych) usług pocztowych. Tym samym usługi te utraciłyby charakter „powszechnych”, zakłócając tym samym funkcjonowanie istotnych sfer życia społecznego. Stałoby to w sprzeczności z art. 16 TWE, który zobowiązuje państwa członkowskie UE do stworzenia takich zasad i warunków świadczenia usług gospodarczych w interesie ogólnym, które pozwolą realizować zadania tychże usług.

Niemniej jednak okoliczność ta nie może być przeszkodą dla procesów liberalizacji w sektorach usług użyteczności publicznej. „Złoty środek”, równoważący odpowiedni poziom konkurencji przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki usług powszechnych, stanowi mechanizm kompensowania kosztów wytworzenia i dostarczenia usług.

W sektorze pocztowym problem kompensacji przybiera na sile wraz z postępującym procesem liberalizacji, którego ukoronowaniem będzie wdrożenie tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej.

2. Mechanizm kompensacji kosztów świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym jako koncepcja procesu liberalizacji

2.1. Rodzaje modeli kompensacji

Kompensacja kosztów świadczenia usług powszechnych może być dokonywana w kilku modelach zróżnicowanych ze względu na sposób wdrażania, efektywność, stopień dostosowania do rynków w określonych państwach.

Jednym z nich jest już samo określenie zakresu usług zastrzeżonych do wykonywania na rynku przez dane przedsiębiorstwo. Na pewno jest to jeden z najprostszych, najłatwiejszych do wdrożenia modeli – kompensacja dokonywana jest tu niejako *ad hoc*, poprzez działania prawne i administracyjne, bez konieczności skomplikowanego obliczania przeznaczonych do pokrycia kosztów oraz dokonywania transferów finansowych. Model ten jest pożądany szczególnie na tych rynkach, gdzie wejście nowych graczy powodowałoby „spijanie śmietanki” (*cream-skimming*), a nie łączyłoby się ze znaczną poprawą jakości usług czy wdrożeniem innowacji. Ponadto, model zastrzeżenia usług powszechnych jest właściwy w tych państwach, gdzie istnieje znaczna rozbieżność kosztów w dostarczaniu usług w różnych regionach kraju lub dla różnych grup podmiotów (Raport Oxera 2007: 18–27).

Drugi model polega na utworzeniu tzw. funduszu kompensacyjnego, którego celem jest pokrywanie dodatkowych ciężarów finansowych związanych ze świadczeniem usług powszechnych. Model taki wykorzystywany był między innymi w obszarze telekomunikacji np. w Australii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Kanadzie (Raport Oxera 2007: 31). Podstawowe kwestie problemowe wymagające rozstrzygnięcia na etapie ustanawiania funduszy kompensacyjnych obejmują przede wszystkim źródło pochodzenia środków tworzących fundusz oraz sposób obliczania rekompensat. Środki, dzięki

którym działa mechanizm kompensowania, zapewniają sami uczestnicy gry rynkowej, konsumenci lub budżet państwa.

Kolejny model określany jest jako „*pay-or-play*”; w swoim charakterze jest on zbliżony do mechanizmu kompensacji. W modelu tym na świadczenie usług powszechnych (z natury bardziej kosztownych) może zdecydować się więcej niż jedno przedsiębiorstwo, przy czym uczestnictwo w rynku usługi powszechnej zwalnia dany podmiot z obciążeń kompensacyjnych. Zaletą tego rozwiązania jest wprowadzenie konkurencji na rynku usługi powszechnej, gdzie – nawet przy tzw. pełnej formalnej liberalizacji – konkurencja jest nadal ograniczona. Model ten może być jednak wdrażany z powodzeniem przede wszystkim w tych państwach, gdzie rynek usługi powszechnej jest na tyle duży, by pomieścić więcej niż jednego gracza. Złożoność tego modelu sprawiła prawdopodobnie, że nie ma on wielkiego praktycznego znaczenia, między innymi z tego powodu, że wymagałby on szerokiego nadzoru regulacyjnego. Blisko tego modelu znajduje się jednak mechanizm stosowany w sektorze pocztowym Finlandii (Raport Oxera 2007: 54–62).

Kolejny model nazywany jest mechanizmem podtrzymania opłaty dostępowej (*access charge uplift*). Polega on na nałożeniu swoistego podatku na ogólną opłatę za dostęp do infrastruktury dotychczasowego monopolisty, jaką ponoszą nowi gracze rynkowi (Madet, Mirabel, Poudou, Roland 2003: 8 i nast.). W gruncie rzeczy jest to model zbliżony do określenia zakresu usług zastrzeżonych, z tym, że w ramach mechanizmu podtrzymania opłaty dostępowej nowe przedsiębiorstwo na rynku albo może być zobowiązane do wykorzystania sieci dotychczasowego monopolisty do dostarczania poczty, albo też może samodzielnie dostarczać usługi odbiorcom końcowym. Naturalnie model ten może być wykorzystany tylko tam, gdzie w ogóle istniał (lub istnieje) mechanizm opłat za dostęp do infrastruktury dotychczasowego wyłącznego operatora. Opłaty te mogą mieć dwojaki charakter – jednolity (*uniform access charge*), bez względu na region kraju, w którym świadczone są usługi, lub regionalny (*regional access charge*), gdy wysokość opłaty uzależniona jest od kosztów dostawy usług w określonej części kraju.

Ostatnim zidentyfikowanym modelem kompensacji są konkurencyjne aukcje (*competitive tendering*), nazywane również aukcjami franczyzowymi (*franchise bidding*), polegające na tym, że operatorzy składają ofertę świadczenia usług powszechnych, określając przy tym wysokość wymaganej subwencji. Zwycięzcą jest przedsiębiorstwo akceptujące najniższy poziom dotacji przy gwarancji możliwie najwyższego poziomu usług. Możliwy jest także taki przebieg tej procedury, że to organ publiczny zajmujący się wypłacaniem rekompensat z tytułu świadczenia usług powszechnych, ustala wysokość dotacji, zaś operatorzy konkurują między sobą o tę dotację w oparciu o zakres i jakość oferowanych usług.

Jako że zasadniczym modelem kompensacji rozpatrywanym w związku z sektorem pocztowym jest fundusz kompensacyjny, dalsze uwagi ogólne

dotyczące funkcjonowania mechanizmu będą odnosić się głównie właśnie do tego modelu.

2.2. Źródło finansowania

Środki przeznaczone na kompensowanie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą pochodzić zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych (w tym przypadku odpowiednie fundusze mogą być zapewniane m.in. przez wszystkie przedsiębiorstwa zaangażowane na danym rynku; być może bardziej uprawnione byłoby zatem określanie tych środków nie tyle jako „prywatnych”, ile jako „quasi publicznych”, gdyż fundusze takie będą tworzone na podstawie przepisów prawa, a przekazywanie środków będzie dla przedsiębiorców aktywnych na rynku pocztowym obligatoryjne). Środki pochodzące od przedsiębiorstw mogą być uzyskiwane w formie podatków od przychodów (*revenue tax*), dochodów (*profit tax*), ilości sprzedanych usług (często opłata obciąża każdą dostarczoną usługę (*unit tax*), bądź też w formie zryczałtowanych kwot kompensacyjnych (*lump-sum tax*). Istotnym problemem, jaki pojawia się w związku z pozyskiwaniem środków od przedsiębiorstw, jest określenie podstawy (*taxable base*), od jakiej obliczane będą obciążenia kompensacyjne. Podstawę tę mogą tworzyć określone rodzaje usług czy odpowiednia część przychodu/dochodu podlegające „opodatkowaniu” (z reguły przedsiębiorstwa świadczą całą gamę usług, nie tylko usługi powszechne).

Możliwe jest również bezpośrednie obciążenie kosztami kompensacyjnymi samych konsumentów (jeśli fundusz zasilają przedsiębiorstwa, finansowanie ze strony konsumentów ma charakter pośredni). Konsumentci mogą być zmuszeni do opłacania specjalnego podatku kompensacyjnego, wliczanego w cenę każdej nabywanej usługi.

Zobowiązanie do rekompensaty musi być skalkulowane w taki sposób, aby, z jednej strony, środki uzyskane od przedsiębiorstw lub klientów wystarczały na pokrycie szczególnych kosztów związanych ze świadczeniem usług powszechnych, zaś z drugiej strony, by nie doszło do sytuacji, w której ciężar rekompensat prowadziłby do zakłócenia konkurencji na rynkach powiązanych z rynkiem usługi powszechnej.

Mechanizm kompensacyjny może opierać się również na bezpośrednim lub pośrednim finansowaniu ze środków publicznych (budżetu). Rozwiązanie takie sprawdza się, a wręcz jest niezbędne, tam, gdzie nie ma możliwości zebrania odpowiednich kwot kompensacyjnych „z rynku”, tj. wskutek obciążenia (np. opodatkowania) przedsiębiorstw lub konsumentów. W takim przypadku jednak z pełną ostrością może ujawnić się problem potencjalnie niedozwolonego subsydiowania, niezgodnego z art. 87 TWE (kwestie te są przedmiotem rozważań w pkt. 3 poniżej).

2.3. Wymiar podmiotowy kompensacji

Podstawowym celem mechanizmu kompensacji jest przywrócenie (zapewnienie) dochodowości przedsiębiorstwu świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym, tak aby było ono w stanie dostarczać te usługi na zasadzie ciągłości. Dostawcą usług powszechnych może być zarówno nowy podmiot, który pojawił się na rynku konkurencyjnym, jak i dotychczasowy monopolista (operator narodowy). Jeśli wskutek liberalizacji na rynku pojawia się kilka przedsiębiorstw, do rozważania pozostaje to, czy usługi powszechne mogą/ powinny być dostarczane przez wszystkie z nich, czy tylko przez jednego. Rodzaj podmiotu świadczącego usługi powszechne (tj. dotychczasowy operator lub nowi konkurenci) może wpływać na decyzję co do wyboru modelu mechanizmu kompensacji; niewykluczone jest nawet, że jeśli obowiązki w zakresie dostarczania usług powszechnych są podzielone między nowego i starego gracza rynkowego, wobec każdego z nich stosowany jest inny mechanizm kompensacyjny. Autorzy raportu poświęconego finansowaniu usług powszechnych w sektorze pocztowym (tzw. Raport Oxera) sugerują, że jeśli finansowane są koszty brutto, wówczas obowiązek kompensacji powinien spoczywać zarówno na nowych przedsiębiorstwach na rynku, jak i dotychczasowym monopolistach, natomiast w przypadku finansowania kosztów netto, jedynie nowe przedsiębiorstwa powinny być zobowiązane do wpłat na fundusz kompensacyjny, inaczej dotychczasowy („preliberalizacyjny”) dostawca usług powszechnych będzie „podwójnie opodatkowany” (Raport Oxera 2007: 29). Inną opcją pozostaje obciążanie kosztami kompensacji operatorów świadczących usługi substytucyjne wobec usług powszechnych (należy jednak dokładnie zdefiniować owe substytuty, na co wyraźnie wskazuje projekt trzeciej dyrektywy pocztowej w pkt. 19 preambuły) lub operatorów, którzy są zobowiązani do świadczenia usług powszechnych i korzystają z odpowiedniej infrastruktury. Dobór może być również dokonany w oparciu o kryterium geograficzne – ciężary kompensacyjne mogą zostać nałożone na przedsiębiorstwa aktywne na obszarach, które były głównym źródłem finansowania usługi powszechnej w okresie poprzedzającym całkowitą liberalizację.

2.4. Wielkość kosztów i rekompensaty

Na wielkość kosztów usługi powszechnej, a w konsekwencji również na wysokość rekompensat, wpływają w pierwszej kolejności koszty stałe związane ze świadczeniem usług tego rodzaju. Pewną ich część mogą determinować czynniki pozarynkowe, takie jak choćby gwarantowane przez rząd umowy o pracę – mamy wówczas do czynienia z tzw. kosztami prawnymi (*legacy costs*), trudno poddającymi się redukcji i podnoszącymi bariery wejścia na rynek. Jest to o tyle istotne, że koszty pracy stanowią aż 60% kosztów operatorów pocztowych usług powszechnych (Walsh 2006: 9).

W różnych sektorach przyjmowane są różnorodne podejścia co do obliczania kosztów świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jedno

z nich zakłada, że są to koszty, których przedsiębiorstwo uniknęłoby, gdyby nie było zobowiązane do dostarczania usług użyteczności publicznej, zwłaszcza tam, gdzie chodzi o usługi nie przynoszące zysku. Ta metodologia obliczania kosztów określana jest jako „uniknięte koszty netto” (*net avoided cost – NAC*). Wymaga on identyfikacji niedochodowych kanałów świadczenia usług, których racjonalnie działający operator nastawiony na maksymalizację zysku nie obsługiwałby, gdyby nie był do tego zobowiązany. Metodologia NAC reprezentująca podejście statyczne do rynku ma jednak tę słabość, że nie uwzględnia ona szerszego spektrum zmian następujących w sektorze po liberalizacji, w tym potencjalnej intensywności konkurencji (Raport Oxera 2007: 3). Zgodnie z inną metodologią punktem wyjścia dla obliczania kosztów powinna stać się prognoza co do funkcjonowania rynku bez subsydiów, która pozwoliłaby zidentyfikować różnicę w położeniu dostawcy usług w takiej sytuacji oraz wówczas, gdy dostarcza on usługi powszechne. Metodologia, wprowadzona przez J. Panzara, koncentruje się na dwóch elementach: (1) kosztach przyrostowych netto (*net incremental costs*) związanych z rozszerzeniem usług na grupy użytkowników i/lub regiony, do których nie dostarczano usług przed wdrożeniem usługi powszechnej oraz (2) kosztach zaniechanego (utraczonego) zysku (*forgone revenue costs*) wynikających stąd, że np. cena usługi powszechnej dla wszystkich odbiorców musi być obniżona lub też konieczne jest rozszerzenie zakresu świadczenia usługi na nowych odbiorców (Raport Oxera 2007: 3-4). Podobny charakter, uwzględniający postliberalizacyjne warunki rynkowe, ma również metodologia kosztu dochodowości usługi powszechnej (*profitability cost*), wypracowana przez H. Cremera. Jej zastosowanie prowadzi do zmierzenia „obciążenia” (rozumianego jako utrata zysków) operatora świadczącego usługi powszechne. W warunkach monopolu koszt dochodowości usług powszechnych jest w zasadzie równy zeru; koszty wytworzenia i dostarczenia tych usług mogą podlegać wewnętrznemu subsydiowaniu krzyżowemu, nie ma wówczas potrzeby sięgania po zewnętrzne źródła finansowania. W warunkach rynku zliberalizowanego koszt dochodowości oblicza się poprzez porównanie zysków z usługi powszechnej, w sytuacji gdy istnieje konkurencja, a jednocześnie nie funkcjonuje kategoria usług powszechnych, oraz sytuacji, w której przedsiębiorstwo również doświadcza konkurencji, ale przy tym ustanowiona jest kategoria usług powszechnych (Raport Oxera 2007: 4). Z kolei metodologia kosztów wejścia (*entry pricing*), która została zaproponowana specjalnie dla sektora pocztowego przez F. Rodrigueza, definiuje koszt usługi powszechnej jako sumę dochodów utraconych na wszystkich polach działalności dotychczasowego monopolisty wskutek wejścia na rynek nowych graczy. Jeśli odpowiedź dotychczasowego monopolisty na wejście nowych dostawców usług wymusza obniżenie cen zarówno w dochodowych, jak i niedochodowych kategoriach usług, koszty wejścia związane z usługami powszechnymi są prawdopodobnie niższe niż dochodowość usług w warunkach liberalizacji (Raport Oxera 2007: 5).

Generalnie wskazane powyżej metodologie proponują obliczanie kosztów usługi powszechnej *ex post* (po wejściu na rynek nowych graczy) lub *ex ante* (w okresie preliberalizacyjnym). Każda z tych metod ma swoje wady i zalety, wybór jednej z nich może w znacznym stopniu wpływać na ostateczny kształt mechanizmu finansowania usług – jest to zatem kluczowy element budowy mechanizmu kompensacji. Wyznaczenie wielkości kosztów pozostaje bowiem niezbędnym etapem poprzedzającym kalkulowanie wielkości rekompensaty.

3. Kompensacja jako pomoc publiczna

Z reguły jednak kompensacja dokonywana jest ze środków budżetowych, co może kwalifikować ją jako pomoc publiczną. Ze względu na przesłanki, jakie tkwią u podstaw przekazywania tych środków publicznych, należy jednak przyjąć, że rekompensaty dla przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym – co do zasady – nie tylko nie są zakazane w świetle art. 87 TWE (zakaz subsydiowania), ale wręcz w ogóle nie stanowią przejawu pomocy publicznej. Aby jednak kompensacja nie była traktowana jako subsydiowanie, musi ona spełniać cztery warunki wypracowane przez ETS na gruncie wyroku w sprawie *Altmark*. Po pierwsze, przedsiębiorca dostarczający usługi w ogólnym interesie gospodarczym musi wywiązywać się ze swoich jasno określonych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Po drugie, wskaźniki dla wyliczania wysokości przyznawanej rekompensaty powinny być ustalone z góry, w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria. Po trzecie, wysokość rekompensaty nie może przewyższać całości lub części kosztów świadczenia usług poszerzonych o „rozsądny” zysk. Po czwarte, o ile przedsiębiorca świadczący usługi w ogólnym interesie nie został wyłoniony w procedurze zamówień publicznych, określenie wysokości rekompensaty musi nastąpić na podstawie analizy kosztów, jakie poniósłby przeciętny, dobrze zarządzany przedsiębiorca, dysponujący odpowiednimi środkami transportu.

Jeśli kompensacja wobec danego podmiotu nie spełnia wskazanych warunków, należy domniemywać, że wsparcie przedsiębiorcy nosi znamiona pomocy publicznej. Subsydiowanie przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym może stanowić jednakże pomoc dozwoloną w świetle wspólnotowego zakazu pomocy publicznej z art. 87 TWE. W celu zapewnienia zgodności kompensacji z traktatowymi regułami konkurencji w zakresie pomocy publicznej, Komisja Europejska wydała w 2005 r. decyzję nr 2005/842/WE w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (dalej: decyzja). Decyzja ta wydana została w związku z art. 86 ust. 3 TWE, który przewiduje, że Komisja określi „treść i zakres odstępstwa przewidzianego w art. 86 ust. 2 TWE oraz na ustanowienie przepisów, które pozwolą na skuteczną kontrolę

(...) spełniania kryteriów przewidzianych w art. 86 ust. 2” (pkt 6 preambuły do decyzji nr 2005/842/WE). Zasady wyartykułowane w decyzji KE stosowane są bez względu na to, czy wspierany usługodawca należy do sektora publicznego, czy prywatnego. Podstawowe reguły kompensacji, jaka może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, obejmują:

a) wyraźne określenie obowiązków i zakresu działalności przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (przedsiębiorca, którego dotyczy rekompensata, charakter i czas trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, terytorium, na jakim mają być świadczone usługi, rodzaj specjalnych i wyłącznych praw przyznanych przedsiębiorstwu, wskaźniki do obliczania, kontrolowania, przeglądu rekompensat, zasady unikania i zwrotów nadwyżek – art. 4 decyzji);

b) właściwa wysokość rekompensaty (nie może ona przekraczać kwoty koniecznej do pokrycia rzeczywistych kosztów ponoszonych przez dostawcę usług w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem „odpowiednich wpływów i racjonalnego zysku” – art. 5 decyzji). Za rekompensatę uznawane są wszelkie korzyści uzyskane z zasobów państwowych, natomiast rozsądny zysk obejmuje „wszystkie lub niektóre przypadki wzrostu wydajności, osiągnięte przez dane przedsiębiorstwo w ustalonym ograniczonym okresie, bez obniżania poziomu jakości usług” (art. 5 ust. 1 decyzji). „Rozsądny zysk” oznacza stopę zwrotu kapitału własnego, uwzględniającą ryzyko lub jego brak, osiągniętą przez przedsiębiorstwo dzięki interwencji państwa członkowskiego (art. 5 ust. 4 decyzji). Kosztami świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym są jedynie koszty poniesione w związku z tą działalnością, bez uwzględniania innych obszarów aktywności przedsiębiorstwa. Jeśli przedsiębiorstwo prowadzi także działalność innego rodzaju, do kosztów zalicza się proporcjonalną do skali poszczególnych typów działalności część kosztów stałych przedsiębiorstwa. Do kosztów zaliczane są również proporcjonalnie koszty inwestycyjne, zwłaszcza te związane z infrastrukturą niezbędną do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (art. 5 ust. 2 decyzji).

W sytuacji gdy nadwyżka rekompensaty nie przekracza 10% kwoty rocznej, może ona zostać przeniesiona na kolejny okres rozliczeniowy. Inaczej dzieje się tylko w przypadku mieszkalnictwa socjalnego, gdzie nadwyżka podlegająca przeniesieniu na kolejny okres rozliczeniowy może wynieść do 20% (art. 6 decyzji).

Rekompensata, która przewyższa koszty świadczenia usług i racjonalny zysk, będzie uznana za nieuprawnioną pomoc publiczną podlegającą obowiązkowi zwrotu. Podobnie będzie działo się, w sytuacji gdy rekompensata wykorzystana zostanie przez przedsiębiorstwo w celu sfinansowania działalności w innym niż usługi w ogólnym interesie gospodarczym obszarze, który normalnie powinien być poddany regułom działalności komercyjnej.

Kompensacja spełniająca warunki określone w decyzji Komisji nie podlega obowiązkowi notyfikacji na podstawie art. 88 ust. 3 TWE – uznaje się,

że jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem i nie wpływa na handel wewnątrz-wspólnotowy (art. 1 decyzji). Niemniej jednak państwa członkowskie zachowują możliwość zgłoszenia Komisji takiego programu rekompensat, choćby po to, aby uzyskać odpowiedni poziom pewności prawnej swoich działań (pkt 13 preambuły do decyzji).

Zakres zastosowania decyzji Komisji Europejskiej jest jednak ograniczony – akt ten co do zasady dotyczy pomocy publicznej w formie rekompensat nieprzekraczającej 30 mln euro rocznie, przy czym roczny obrót przedsiębiorcy nie powinien wynosić więcej niż 100 mln euro w dwóch latach obrotowych poprzedzających rok udzielenia rekompensaty (art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji). Nawet jednak zakładając, że operatorzy pocztowi nie będą mieścić się w tych kryteriach, należy przyjąć, że warunki jakościowe ustanowione decyzją znajdują zastosowanie również w sektorze pocztowym. Ponadto, należy zaznaczyć, że w przypadku rekompensaty dla usług w sektorze transportu lotniczego i morskiego ustanowione zostały dodatkowe kryteria ilościowe w postaci liczby przewożonych pasażerów (art. 2 ust. 1 lit. c) i d) decyzji); z kolei wobec usług mieszkalnictwa socjalnego w ogóle nie stosuje się kryteriów ilościowych. Można przyjąć, że także w stosunku do sektora pocztowe przyjęte zostałyby inne (wyższe) progi rekompensat i obrotu, zgodnie z zasadą, że Komisja może zastrzec surowsze wymogi dla rekompensowania działalności usługowej w określonych sektorach (art. 3 decyzji).

Zgodnie z art. 9 decyzji nr 2005/842/WE Komisja Europejska do 19 grudnia 2009 r. przeprowadzi ocenę wpływu (*impact assessment*) stosowania decyzji o rekompensatach, państwa członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia swoich sprawozdań o przebiegu wypłaty rekompensaty do 19 grudnia 2008 r. Wyniki oceny wpływu przekazane zostaną innym instytucjom wspólnotowym i, jak się wydaje, powinny one zostać uwzględnione w programowaniu zasad rekompensowania powszechnych usług pocztowych w warunkach całkowitej liberalizacji sektora pocztowego.

4. Założenia kompensacji w świetle dyrektywy pocztowej

Proces liberalizacji sektora pocztowego odbywa się na podstawie dyrektywy nr 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 (tzw. pierwsza dyrektywa pocztowa), zmienionej następnie dyrektywą nr 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (tzw. druga dyrektywa pocztowa). Problematyka wprowadzenia mechanizmu kompensacji w sektorze pocztowym nie pojawia się dopiero wraz z planem ostatecznej liberalizacji rynku pocztowego, odzwierciedlonym w tzw. trzeciej dyrektywie pocztowej. Od początku proces liberalizowania sektora opierał

się na określeniu obszaru usług zastrzeżonych, który również uznawany jest za jeden z modeli kompensacji świadczenia usług powszechnych. Ponadto, już art. 9 ust. 4 drugiej dyrektywy pocztowej zezwalał państwom członkowskim na ustanowienie funduszu kompensacyjnego, jeśli obowiązki świadczenia usług powszechnych „stanowią nadmierne obciążenie finansowe dla operatora”. Państwo członkowskie może uzależnić udzielenie zezwolenia (na świadczenie usług powszechnych) od „zobowiązania wniesienia finansowej składki do powyższego funduszu” (por. także pkt 23 preambuły do dyrektywy nr 97/67/WE w brzmieniu nadanym dyrektywą nr 2002/39/WE). Warunkiem funkcjonowania funduszu kompensacyjnego – zgodnie z dyrektywą – jest jego zarządzanie przez „organ niezależny od beneficjenta lub beneficjentów” oraz poszanowanie w sposobie organizacji i działania funduszu zasady przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności.

Kilka państw członkowskich skorzystało zresztą z przyznanej przez dyrektywę możliwości i przyjęło przepisy dotyczące tworzenia funduszy kompensacyjnych w celu zagwarantowania świadczenia pocztowych usług powszechnych. Inicjatywę taką podjęły: Belgia, Cypr, Dania, Hiszpania, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Wielka Brytania, Włochy. Jednakże tylko w tym ostatnim przypadku fundusz kompensacyjny – choć w ograniczonym zakresie – realnie zaczął funkcjonować. Włoski fundusz kompensacyjny został ustanowiony w 1999 roku i opiera się na dochodach indywidualnych licencjobiorców ze świadczenia usług powszechnych. Licencjobiorcy muszą zatem utrzymywać odrębny system księgowy, co ma służyć rozróżnieniu dochodów z usług powszechnych oraz innych kategorii usług. Każdego roku operatorzy muszą dostarczać regulatorowi informacje o swoich dochodach z usług powszechnych. Wysokość składki na fundusz kompensacyjny ustalana jest corocznie przez regulatora, przy czym maksymalnie może ona wynieść 10% przychodu brutto licencjobiorcy z usług powszechnych.

Ograniczone dotychczasowe praktyczne wykorzystanie funduszu kompensacyjnego nie wynika jednak z niedostatków tego mechanizmu, ile z faktu, że podstawowym sposobem zapewniania finansowania powszechnych usług pocztowych jest nadal obszar usług zastrzeżonych.

W projekcie tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej, przedstawionym w 2006 r., Komisja Europejska wyszła jednak poza mechanizm funduszu kompensacyjnego i zaproponowała także inne potencjalne sposoby finansowania usług powszechnych. Art. 7 projektu, obok funduszu kompensacyjnego, który może być finansowany ze środków publicznych (art. 7 ust. 3 lit. a), środków operatorów pocztowych i/lub użytkowników (art. 7 ust. 3 lit. b), przewiduje także wykorzystanie procedur zamówień publicznych (art. 7 ust. 2). Projekt wyraźnie zastrzega przy tym swobodę wyboru mechanizmu kompensacji przez państwo członkowskie (projekt trzeciej dyrektywy, pkt 18 preambuły). Mimo że projekt dyrektywy nie posługuje się wprost tym pojęciem, to należy przyjąć, że w ramach przepisu dopuszczającego „finansowanie ze środków operatorów pocztowych” mieści się także model kompensacji określany jako

„pay-or-play”. Zresztą w preambule do projektu (pkt 18) Komisja zastrzegła możliwość stosowania przez państwa członkowskie „innych sposobów finansowania, na jakie zezwala prawo wspólnotowe”, w tym tzw. subsydiowanie krzyżowe (przeznaczenie całości lub części zysków pochodzących z innych rodzajów działalności operatorów świadczących usługę powszechną poza zakresem usługi powszechnej na finansowanie kosztów netto usługi powszechnej). W przypadku subsydiowania tego rodzaju należy jednak szczególnie uważnie przestrzegać ustanowionych w dyrektywie zasad przejrzystości i podziału rachunków różnych rodzajów usług.

5. Podstawowe problemy związane z kompensacją w sektorze pocztowym

„Siły rynkowe w znacznym stopniu przyczynią się do efektywniejszego dostarczania usług powszechnych (...). Jednak przyszłość usług uniwersalnych nie może spoczywać tylko w rękach sił rynkowych” (KE, Prospective study 2006: 5). Nie istnieje jeden uniwersalny model kompensacji kosztów świadczenia usług powszechnych, możliwy do zastosowania we wszystkich sektorach. Co więcej, fakt, że określony mechanizm sprawdził się np. w telekomunikacji czy energetyce, nie przesądza jeszcze o powodzeniu jego zastosowania w sektorze pocztowym, którego specyfika znajduje swoje odzwierciedlenie na wielu płaszczyznach (PwC 2006: 123). Autorzy raportu Oxera wskazują między innymi fakt, że – w porównaniu do innych sektorów – usługi pocztowe wymagają znacznie większego nakładu ludzkiej pracy, a przy tym proces ich świadczenia stosunkowo trudno poddaje się innowacjom technologicznym. Nie bez znaczenia jest także fakt, że – w przeciwieństwie do innych sektorów – rynek usług pocztowych, ze względu na rozwój alternatywnych form komunikacji na odległość, nie wykazuje tendencji wzrostowej (PwC 2006: 123), w pewnych obszarach zaczyna on pełnić rolę uzupełniającą wobec komunikacji elektronicznej (Walsh 2006: 8). W kontekście kosztów nie bez znaczenia jest również fakt, że zazwyczaj znaczna część dochodów przedsiębiorstw pocztowych generowana jest wskutek obsługi niewielkiej liczby klientów (duże firmy, instytucje). Wśród specyficznych cech sektora pocztowego, determinujących kształt mechanizmu kompensacji, znajduje się także brak opłaty dostępowej (po stronie konsumentów) do infrastruktury, za pomocą której świadczone są usługi (Raport Oxera: 10). W toku dyskusji nad modelem kompensacji nieuniknione jest przede wszystkim określenie działalności, która ma być rekompensowana, tj. zdefiniowanie usługi powszechnej. W większości prawodawstw krajowych definicja taka już istnieje, jednak w świetle konieczności stworzenia mechanizmu kompensacyjnego należałoby przynajmniej rozważyć możliwość redefiniowania tego pojęcia.

Kluczowym problemem pozostaje to, czy do kategorii usług powszechnych należą hurtowe przesyłki instytucjonalne (*bulk mail*) (Niederprüm,

Dieke, Oelmann, Schölermann 2006: 44). Naturalnie dyrektywa wskazuje podstawowe parametry usługi powszechnej, ich uściślenie należy jednak do państw członkowskich.

Określenie zasad kompensacji usług pocztowych wymaga ustalenia ich kosztów. Tutaj na plan pierwszy wydaje się wysuwać potrzeba prowadzenia odrębnej księgowości dla kosztów związanych ze świadczeniem usług powszechnych. Z reguły bowiem jedno przedsiębiorstwo dostarcza usługi różnego rodzaju, nie tylko powszechne – istnieje wówczas niebezpieczeństwo, że kompensowane będą inne (niż uprawnione) koszty (Niederprüm, Dieke, Oelmann, Schölermann 2006: 91-95). Słusznie jednak zauważa się, że wydzielenie rachunkowości kosztów usług powszechnych jest wtórne wobec problemu odpowiedniego przyporządkowania kosztów działalności przedsiębiorstwa do obszaru aktywności „liberalizowanej” lub aktywności w obszarze usług powszechnych (Niederprüm, Dieke, Oelmann, Schölermann 2006: 95). Ponadto, warto jednak pamiętać, że w orzecznictwie ETS wypracowane zostało szczególne kryterium równowagi gospodarczej, zgodnie z którym dla otrzymania rekompensaty przez operatora pocztowego w związku z świadczeniem usług powszechnych nie jest konieczne, aby zagrożona była równowaga finansowa lub rentowność przedsiębiorstwa (wyroki w sprawach: C-340/99 TNT Traco, pkt 54; C-162/06 International Mail Spain, pkt 35). Rekompensata ma służyć pokryciu kosztów dostarczania usług powszechnych, nie zaś pokrywaniu strat z nimi związanych.

W zakresie obliczania kosztów podlegającym potencjalnej kompensacji problemem dla sektora pocztowego mogą okazać się również tzw. koszty prawne działalności (*legacy cost*), towarzyszące aktywności rynkowej operatorów pocztowych. Przykładowo, koszty takie mogą wiązać się z prawnym statusem pracowników operatora jako urzędników służby cywilnej. Należy jednak podkreślić, że problem ten dotyczy w zasadzie tylko przedsiębiorstw, które w przeszłości pełniły rolę operatorów narodowych.

Doborowi modelu kompensacji odpowiedniego dla danego rynku pocztowego powinna równocześnie towarzyszyć troska o możliwie największą redukcję obciążeń związanych ze świadczeniem usług powszechnych. Redukcja ta może zostać dokonana poprzez wzmiankowane powyżej redefiniowanie kategorii „usług powszechnych” czy rezygnację z wymogu jednolitości cenowej usług powszechnych i wyposażenie dostawców w możliwość elastycznego kształtowania cen np. w przypadku hurtowego wysyłania listów przez klientów biznesowych (Raport Oxera 2007: 11; PwC 2006: 115–116). Im bowiem mniejsze obciążenia z tytułu świadczenia usług powszechnych, tym proporcjonalnie mniejszy zakres obowiązku rekompensowania niedochodowej działalności o charakterze użyteczności publicznej, w konsekwencji zaś bardziej konkurencyjny rynek.

Zakładając, że wybór funduszu kompensacyjnego jako modelu kompensacji jest już dokonany, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia źródła, z jakiego zasilany będzie fundusz. Ze względu na specyfikę rynków krajowych nie

wszędzie możliwe i wystarczające będzie finansowanie przez graczy rynkowych; tam, gdzie obciążenia związane ze świadczeniem usług powszechnych są niewspółmierne do środków, jakie mogą być pozyskane z rynku, pożądane jest finansowanie publiczne (Raport Oxera 2007: 53). Projektując mechanizm tego rodzaju należy uwzględnić dwie podstawowe wytyczne: po pierwsze, transfer środków publicznych powinien być dokonywany zgodnie z regułami konkurencji, po drugie, musi on opierać się na ściśle zdefiniowanych, przejrzystych kryteriach, wykluczających nadmierną uznaniowość w przyznawaniu środków. W spełnieniu tych postulatów mogłyby pomóc specjalne sektorowe wytyczne dotyczące rekompensowania pocztowych usług powszechnych.

6. Podsumowanie

Dyskusję nad problematyką kompensacji należałoby rozpocząć od stwierdzenia, czy usługi pocztowe w istocie mają charakter usług powszechnych, tj. czy w ogóle wymagają uruchomienia mechanizmu kompensacji. Jak się wydaje, w odniesieniu do usług pocztowych rozważanie tej kwestii wydaje się bezprzedmiotowe, gdyż powszechny, uniwersalny wymiar tych usług został już wielokrotnie potwierdzony zarówno w aktach prawa wspólnotowego, jak i w dorobku orzecznictwa ETS; kwestia ta nie budzi zresztą w zasadzie żadnych wątpliwości.

Wybór konkretnego mechanizmu kompensacji musi jednak uwzględniać specyfikę rynku usług pocztowych w poszczególnych państwach członkowskich, choćby wielkość kraju i jego spójność terytorialną, łatwość dostępu do poszczególnych regionów, które to okoliczności wpływają na koszty dostarczania przesyłek pocztowych. Nie bez znaczenia dla ostatecznego kształtu mechanizmu kompensacji pozostaje także wielkość rynku (nie tylko w sensie terytorialnym), ilość podmiotów aktywnych na rynku pocztowym, ich skłonność do świadczenia usług powszechnych. Z tych względów należy poddać w wątpliwość, czy możliwe jest wypracowanie jednolitego mechanizmu kompensacyjnego dla wszystkich państw członkowskich. Teoretycznie w sektorze pocztowym może znaleźć zastosowanie każdy z modeli kompensacji wskazany w pkt. 2.1. Dotychczasowy dorobek legislacyjny oraz cała dokumentacja towarzysząca procesowi liberalizacji wskazują jednak, że preferowanym przez organy wspólnotowe modelem kompensacji po całkowitym uwolnieniu rynków pocztowych będą fundusze kompensacyjne. Niekoniecznie jednak koncepcja ta znajdzie aprobatę państw członkowskich – np. w Finlandii stosuje się obecnie model *pay-or-play*, którego zwolennikiem jest także węgierska Magyar Post. Należy jednak pamiętać o tym, że nawet wybór określonego rodzaju modelu nie jest jednoznaczny z wprowadzeniem na wszystkich rynkach krajowych takich samych reguł funkcjonowania modelu.

Jak się wydaje zresztą, Komisja nie dąży raczej do wypracowania jednolitego, uniwersalnego dla wszystkich państw członkowskich modelu.

Główną troską Komisji pozostaje natomiast zapewnienie zgodności rekompensat z regułami pomocy publicznej.

Mechanizm kompensacji, który z natury stanowi swoiste odstępstwo od pełnego wdrożenia reguł konkurencji, powinien spełniać określone kryteria (wartości) gwarantujące – mimo wszystko – zachowanie odpowiedniego poziomu konkurencji oraz powstrzymanie nadmiernej interwencji publicznej na rynku usług pocztowych. Wśród podstawowych wartości, leżących u podstaw mechanizmu kompensacji, wymieniane są przede wszystkim: (1) efektywność (alokacyjna, produkcyjna, dynamiczna), (2) neutralność dla konkurencji, (3) sprawiedliwość społeczna, (4) zgodność z regułami pomocy publicznej, (5) przejrzystość, (6) łatwość wdrażania, (7) proporcjonalność, (8) pewność (Raport Oxera 2007: 13-17). Nad przestrzeganiem wskazanych kryteriów winien czuwać regulator i/lub organ ochrony konkurencji. Dyskusja nad modelami kompensacji nabierze prawdopodobnie w najbliższych latach szczególnej intensywności, niewątpliwie szczegółowe opracowanie tego modelu będzie istotnym wyzwaniem pocztowej polityki regulacyjnej. Główną wytyczną tej debaty powinno natomiast pozostać zagwarantowanie świadczenia usług powszechnych.

Informacje o autorce

Dr Agata Jurkowska – adiunkt w Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: agathajur@o2.pl.

Bibliografia

- Campbell, J. I. Jr, Dieke, A. K. i A. Niederprüm. 2005. *The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services. Study for the European Commission. DG Internal Market*, wik-Consult: Bad Honnef.
- Ilie, L. i R. Losada. 2004. Endogenous financing of the universal service. *Universidad Carlos III de Madrid Working Paper 04-41, Economics Series 16*.
- KE, Prospective study. 2006. *Report from the Commission to the Council and the European parliament, Prospective study on the impact on universal service of the full accomplishment of the postal internal market in 2009*, Brussels.
- Komisja Europejska. 2005. *Decyzja Komisji Europejskiej nr 2005/842/WE w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, Dz. Urz. UE 2005 L 312/67.
- Lumio, M. i S. Fickinger. 2007. *Postal Services in Europe. Eurostat Data in Focus*, nr 12.
- Madet, C., Mirabel, F., Poudou, J.-C. i M. Roland. 2003. *Funding Universal Service with an Essential Facility: Access Charge Uplift vs. Dedicated Fund*, <http://www.green.ecn.ulaval.ca/chaire/2003/2003-8.pdf>
- Niederprüm, A., Dieke, A. K., Oelmann, M. i S. Schölermann. 2006. *Main developments in the Postal Sector (2004-2006). Study for the European Commission. DG Internal Market*, wik-Consult: Bad Honnef.
- Parlament Europejski i Rada. 1997. *Druga dyrektywa pocztowa: Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę*

- 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych, Dz. Urz. WE L 176/21.
- Parlament Europejski i Rada. 1997. *Pierwsza dyrektywa pocztowa: 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*, Dz. Urz. WE L 15/14.
- Parlament Europejski i Rada. 1997. *Propozycja trzeciej dyrektywy pocztowej: Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego otwarcia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty*.
- PwC. 2006. *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Final Report (Study commissioned by the European Commission, Internal Market and Services Directorate General (DG MARKT/2005/03/E))*, PricewaterhouseCoopers: London.
- Raport Oxera. 2007. *Funding universal service obligations in the postal sector*, Oxera Consulting: Oxford, Brussels.
- Safeguarding universal service requires sustainable financing solution, interview with Pál Szabó, CEO of Hungary's Magyar Posta, www.euractive.com, 14.11.2007.
- Skoczny, T. 2003. Państwa członkowskie a państwowe monopole handlowe i przedsiębiorstwa publiczne. w: Barcz J. (red.) *Prawo Unii Europejskiej*. Warszawa: WPiPG.
- Trybunał Sprawiedliwości. 2001. *Wyrok z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99 TNT Traco*, Zb. Orz. 2001, I-4109.
- Trybunał Sprawiedliwości. 2003. *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Zb. Orz. 2003, I-7747.
- Trybunał Sprawiedliwości. 2007. *Wyrok z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie C-162/06 International Mail Spain v. Administración del Estado, Correos*, niepublikowany.
- Walsh, T. 2006. *The European Mail Manifesto: growth, partnership and innovation in a changing industry*, Postal Users' Group: Brussels.
- Zabłocki, K. 2005. Liberalizacja rynku usług pocztowych a strategia rozwoju poczty polskiej. w: Bieliński J. (red.) *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*. Warszawa: CEDEWU.