

Leszek Borowiec

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

METODA WERYFIKACJI KOSZTU NETTO USŁUG POWSZECHNYCH JAKO NIEUZASADNIONEGO OBCIĄŻENIA OPERATORA WYZNACZONEGO

Streszczenie: Koncepcja kosztu netto usług powszechnych z powodzeniem może niwelować niepożądane skutki interwencjonizmu administracji w funkcjonowanie podmiotów świadczących usługi publiczne. Celem niniejszego opracowania jest zaproponowanie metodologii weryfikacji, czy wyznaczony koszt netto usługi powszechnej stanowi nieuzasadnione obciążenie operatora wyznaczonego. Główną rolę przypisano regulatorowi, który jako podmiot odpowiedzialny za jakość dostarczanych usług na rynek ma decydujące znaczenie dla ustalenia poziomu rozsądnego zysku, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie wartości kosztu netto usług powszechnych jako nieuzasadnionego obciążenia operatora. Poziom rozsądnego zysku dla operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych należy utożsamiać ze zwrotem na poziomie średnioważonego kosztu kapitału przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: koszt netto usług powszechnych, nieuzasadnione obciążenie operatora.

1. Wstęp

Podmioty działające w sektorze publicznym w dalszym ciągu cechuje nieefektywność oraz brak obiektywnych metod oceny finansowych i niefinansowych aspektów działania. Natomiast przedsiębiorstwa funkcjonujące w gospodarce rynkowej dysponują dużą ilością instrumentów służących do pomiaru efektywności ich działania, co sugeruje, że skutecznych instrumentów należy poszukiwać w obszarze komercyjnym. Jednocześnie należy pamiętać, iż działanie jednostek administracji publicznej realizowane jest w określonym środowisku społecznym, politycznym, gospodarczym i technologicznym, które wywiera na nie określony wpływ.

Podobne trudności pomiaru dokonań i oceny efektywności występują w podmiotach, które działają w branżach regulowanych przez państwo (rynek telekomunikacyjny, energetyczny, pocztowy) oraz podmiotach zależnych od jednostek administracji (publiczne spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe). Zakłócanie mechanizmów rynkowych prowadzi do sytuacji, które skutkują obniżeniem efektywności działania bądź brakiem możliwości obiektywnego jej pomiaru. Dlatego wydaje się celowe podjęcie badań nad metodami i narzędziami, które będą skutecz-

nie niwelować problemy w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych świadczących usługi publiczne, wynikające z występowania różnych form interwencjonizmu (np. konieczności utrzymywania cen usług publicznych na regulowanym poziomie) i wpływu organów administracyjnych na ich procesy biznesowe.

Celem niniejszego opracowania jest zaproponowanie metody weryfikacji, czy wyznaczony koszt netto usługi powszechnej stanowi nieuzasadnione obciążenie operatora wyznaczonego. Koncepcja kosztu netto usług powszechnych z powodzeniem może niwelować niepożądane skutki interwencjonizmu administracji centralnej i samorządowej w funkcjonowanie podmiotów świadczących usługi publiczne. Skutkiem wykorzystania koncepcji kosztu netto usług powszechnych jest wymuszenie podnoszenia i utrzymywania efektywności podmiotów działających w sferze publicznej bądź też możliwość realizacji usług publicznych przez podmioty prywatne z zachowaniem wymaganej jakości i efektywności.

Metoda weryfikacji kosztu netto usług powszechnych zostanie przedstawiona na przykładzie rynku usług pocztowych w Polsce, gdzie wspomniany instrument – zgodnie z zapisami III Dyrektywy Unii Europejskiej [2008] – powinien być zastosowany od 2013 r. Obecnie w Polsce nie istnieją opracowania dotyczące tej tematyki, jedynie kilka ośrodków uniwersyteckich na świecie prowadzi badania tego zagadnienia [Jaag 2010]. Jednocześnie nie istnieją podstawy metodologiczne ani aparatura pojęciowa (z wyjątkiem ogólnych zapisów III Dyrektywy pocztowej), które mogłyby być wykorzystane w rozwiązaniach praktycznych na danych rynkach. Niniejszy artykuł jest autorską propozycją metodologii weryfikacji kosztu netto usługi powszechnej, będącej wynikiem badań i analiz najnowszych publikacji światowych oraz doświadczeń kilku krajów na świecie, które podjęły próbę (z różnym skutkiem) implementacji tej koncepcji na grunt praktyczny [Posten Norge 2010; Copenhagen Economics 2008; Frontier Economics 2008]. W literaturze istnieją zwykle opracowania, które opisują w sposób przeglądowy doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie implementacji metodologii kosztu netto usług powszechnych, np. na rynkach usług pocztowych [Jaag i in. 2010].

2. Istota kosztu netto pocztowych usług powszechnych

Rynek usług pocztowych jest niejednorodny i nie wszystkie usługi świadczone przez przedsiębiorców pocztowych charakteryzują się wysoką rentownością. Istnieją usługi dedykowane dla małej grupy klientów, charakteryzujące się niskimi marżami, a w skrajnych przypadkach nawet generujące straty. Przykładem takich usług może być doręczanie przesyłek na obszarach trudno dostępnych i słabo zaludnionych. Usługi tego rodzaju z punktu widzenia równomiernego rozwoju gospodarczego i sprawiedliwości społecznej są bardzo istotne. Ponadto dostęp do usług pocztowych jest kluczowy dla funkcjonowania państwa i powinien być zagwarantowany wszystkim obywatelom, także osobom niepełnosprawnym, i społecznie nieuprzywilejowane.

Zgodnie z III Dyrektywą pocztową [2008] podstawą do rekompensaty operatorowi wyznaczonemu ewentualnych strat wynikających ze świadczenia usługi powszechnej jest ustalenie kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Pojęcie to Dyrektywa definiuje¹ jako: „różnicę pomiędzy kosztem netto działalności wyznaczonego operatora świadczącego usługi powszechne objętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych i nieobjętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych”. Wyliczenie to powinno obejmować wszelkie koszty związane ze świadczeniem usługi powszechnej i niezbędne do zapewnienia tego świadczenia. Przy wyliczaniu kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej należy uwzględnić wszystkie inne istotne elementy, w tym wszelkie korzyści niematerialne i korzyści rynkowe, zwane korzyściami pośrednimi, dla operatora świadczącego usługi pocztowe, wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, prawo do rozsądnego zysku i zachęty do zwiększania efektywności pod względem kosztów [CERP², 2008].

Powyższą zależność można opisać wzorem:

$$KN = KN^{USO} - KN^W - IB,$$

- gdzie: KN – koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej,
 KN^{USO} – koszt netto operatora objętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej,
 KN^W – koszt netto operatora nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej,
 IB – korzyści pośrednie obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Wyznaczenie kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej wymaga pozyskania i zdefiniowania modelu bazowego operatora wyznaczonego. Warto zwrócić uwagę na konieczność wyznaczenia modelu bazowego w warunkach działania na całkowicie konkurencyjnym rynku³. Zatem w przypadku występowania czynników zaburzających procesy wolnorynkowe niemożliwe jest bezpośrednie podstawienie danych pozyskanych od operatora wyznaczonego bez dodatkowych korekt. Należy dane finansowe skorygować o elementy, które ukażą wynik finansowy (przychody i koszty) operatora wyznaczonego, tak jakby działał na rynku konkurencyjnym. W związku z tym model bazowy będzie miał również charakter wielkości szacowanych w przypadku np. istnienia obszaru zastrzeżonego. Dlatego

¹ Tłumaczenie własne z wersji angielskiej.

² European Committee for Postal Regulation.

³ Literatura wskazuje trzy metody kalkulacji kosztu netto usług powszechnych, tj. metodologię kosztów unikniętych NAC (*Net Avoidable Cost*), metodologię cen wejścia EP (*Entry Pricing*), metodologię kosztu rentowności PC (*Profitability Cost*) [Dietl i in. 2007]. Jednakże tylko metoda PC odpowiada wymogom kalkulacji kosztu usług powszechnych dla rynku konkurencyjnego i spełnia wymogi III Dyrektywy pocztowej.

też niezbędna jest korekta wpływu obszaru zastrzeżonego na aktualną sytuację operatora wyznaczonego⁴.

Ponadto III Dyrektywa pocztowa zakłada, że w kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej należy uwzględniać koszty, które są ponoszone efektywnie. Zgodnie z tym zapisem do ostatecznej kalkulacji kosztu netto należy wykorzystywać skorygowane wielkości finansowe, czyli:

- wielkość kosztów całkowitych pomniejszoną o wskaźnik uwzględniający efektywność,
- wielkość przychodów całkowitych powiększoną o wskaźnik wzrostu przychodów wynikający z poprawy efektywności.

Uwzględnienie tego czynnika powoduje, że ostateczna wartość kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej, podlegająca refinansowaniu, nie powoduje finansowania nieefektywnego działania przedsiębiorcy wyznaczonego. W konsekwencji metodologia kalkulacji kosztu netto będzie uwzględniać koncepcję operatora efektywnego.

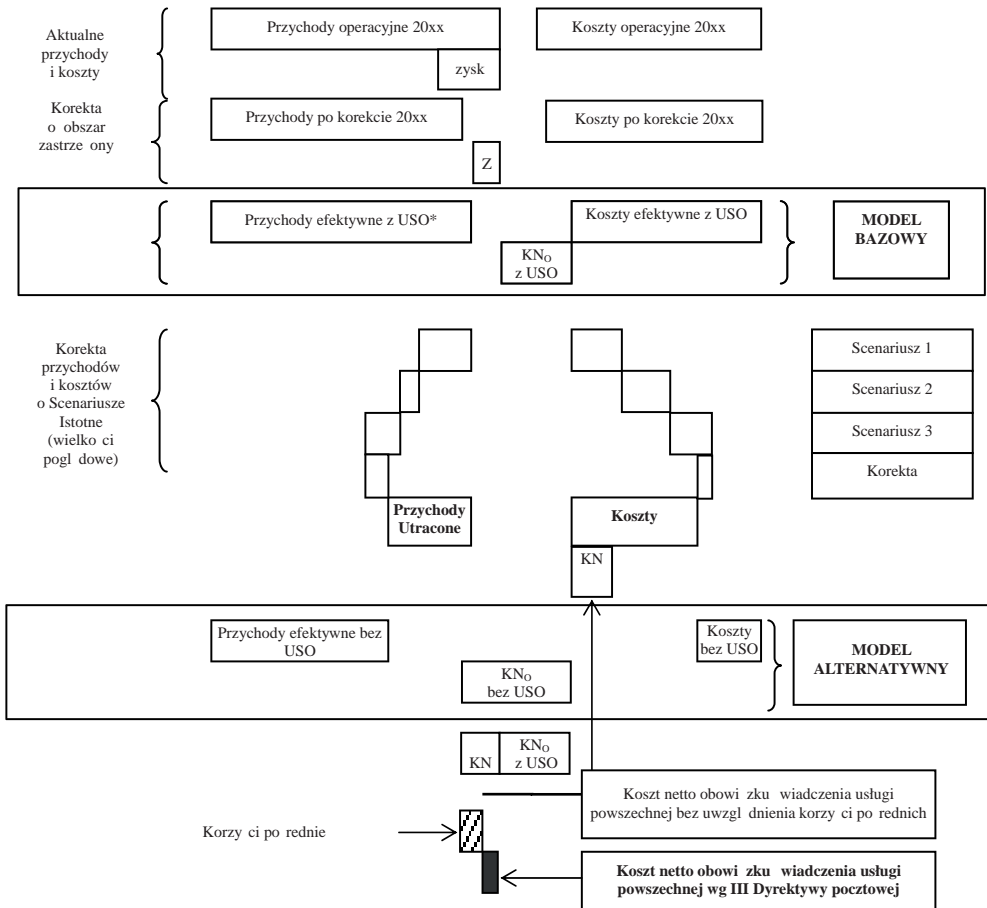
3. Model alternatywny z uwzględnieniem scenariuszy rynkowych przy braku obowiązku świadczenia usług powszechnych

W praktyce realizacja zapisów III Dyrektywy pocztowej wymaga zbudowania modelu alternatywnego w stosunku do aktualnej sytuacji operatora wyznaczonego, który ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, z jakich elementów obowiązku świadczenia usługi powszechnej operator wyznaczony zrezygnowałby bądź jakie zmiany w sposobie jej świadczenia przeprowadziłby w przypadku braku obowiązku świadczenia usługi powszechnej i funkcjonowania na wolnym, konkurencyjnym rynku. Dlatego kalkulacja kosztu netto poprzez budowę modelu alternatywnego wymaga uwzględnienia:

- częstotliwości świadczenia usług (czy zmiana w częstotliwości świadczenia usług wpłynie na sytuację finansową operatora wyznaczonego),
- dostępności usług (czy zmniejszenie liczby placówek pocztowych poprawi sytuację finansową),
- dostępności taryf (czy podniesienie cen jest możliwe w warunkach wolnego rynku i czy wpłynie to na poprawę sytuacji finansowej),
- jednolitości cen (czy rezygnacja z jednolitych cen, np. według klucza geograficznego, poprawi sytuację operatora),
- bezpłatności świadczenia usług wybranym grupom klientów (jaka jest wartość świadczonych usług),
- innych elementów wynikających z modelu alternatywnego, a mogących wpływać na sytuację finansową podmiotu wyznaczonego.

⁴ W warunkach polskich model bazowy powinien uwzględniać prognozowany rozwój sytuacji rynkowej operatora wyznaczonego w chwili otwarcia rynku, tj. na rynku konkurencyjnym w zakresie wolumenu sprzedaży, cen usług oraz kosztów działalności operacyjnej.

Podstawowe elementy modelu szacowania kosztu netto usługi powszechnej metodą PC przedstawia rysunek 1.



*USO – *Universal service obligation*

Rys. 1. Procedura ustalania kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej metodą PC

Źródło: opracowanie własne.

W zakresie szacowania przychodów dla wybranych elementów obowiązku świadczenia usługi powszechnej w wariantcie alternatywnym zgodnie z postanowieniami III Dyrektywy pocztowej należy uwzględnić:

- efekt popytowy – przychody utracone w segmentach rentownych w wyniku zaprzestania świadczenia usług w segmentach nierentownych,
- efekt substytucji – przeniesienie części ruchu do innych urzędów lub zastępowanie jednych usług innymi.

Odpowiednie skwantyfikowanie powyższych składowych jest istotnym czynnikiem metodologii kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

4. Weryfikacja, czy koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi nieuzasadnione obciążenie operatora

Zgodnie z zapisami art. 7 III Dyrektywy pocztowej z dniem liberalizacji rynków pocztowych, określonym w załączniku I Dyrektywy pocztowej (dla Polski z dniem 31.12.2012 r.) nastąpi całkowita likwidacja obszaru zastrzeżonego, który aktualnie jest rodzajem rekompensaty z tytułu świadczenia potencjalnie nierentownej usługi powszechnej. Jednocześnie zapisy III Dyrektywy pocztowej wprowadzają inne formy finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jeśli spełnione są dwa warunki:

- obowiązki związane ze świadczeniem usługi powszechnej pociągają za sobą koszt netto (ustalony wg metodologii opisanej we wcześniejszej części artykułu oraz uwzględniający korzyści pośrednie, które nie zostały oszacowane na tym etapie opracowania) dla operatora wyznaczonego,
- koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi dla operatora wyznaczonego nieuzasadnione obciążenie finansowe (*unfair financial burden*).

Dlatego też wykorzystanie mechanizmu finansowania usługi powszechnej jest bezpośrednio uzależnione od wystąpienia kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej, który dla operatora wyznaczonego stanowi nieuzasadnione obciążenie. Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że III Dyrektywa pocztowa w żaden sposób nie wskazuje na metodologię weryfikacji, którą należy wykorzystać, aby dokonać oceny, czy wyznaczona (oszacowana) wartość kosztu netto jest nieuzasadnionym obciążeniem.

Niezbędne wydaje się wykorzystanie literatury przedmiotu, wiedzy eksperckiej oraz doświadczeń innych krajów, które szacowały koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Wśród kryteriów najczęściej wykorzystywanych do oceny faktu nadmiernego obciążenia operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej wymienia się:

- udział kosztu netto w kosztach ogółem świadczenia usługi powszechnej,
- udział kosztu netto w przychodach ogółem ze świadczenia usługi powszechnej,
- koszt netto uniemożliwia uzyskanie poziomu „rozsądnego zysku”, uwzględniającego ryzyko związane ze świadczeniem usługi powszechnej,
- koszt netto uniemożliwia uzyskanie zysku osiąganego przez innych operatorów pocztowych funkcjonujących w podobnych warunkach rynkowych,
- koszt netto przekracza określony procent zysków operatora wyznaczonego,
- koszt netto wywołuje zmianę zysku o określone wartości,
- każda oszacowana wartość kosztu netto stanowi nieuzasadnione obciążenie.

Jednocześnie literatura i praktyki innych krajów nie wskazują konkretnej metody oceny jako właściwej dla realizacji zapisów III Dyrektywy pocztowej, żadnej też nie wykluczając [Jaag 2010]. Ponadto w wymienionych opracowaniach nie występują wartości krytyczne ani przedziały, na podstawie których należy dokonać interpretacji wybranej metody oceny nieuzasadnionego obciążenia.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej ponoszony przez operatora powinien stanowić sumę kosztów netto wynikających z poszczególnych składowych obowiązków świadczenia usługi (relacja koszty uniknięte – przychody utracone) oraz uwzględniać takie elementy, jak:

- korekta efektywności,
- wszelkie korzyści – niematerialne i rynkowe – osiągane przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych,
- prawo operatora wyznaczonego do osiągnięcia rozsądnego zysku,
- zachęty dla operatora do zwiększania efektywności kosztów.

W związku z tym poziom rozsądnego zysku oraz zachęta do zwiększania efektywności kosztów powinny być brane pod uwagę przy opracowywaniu metodologii weryfikacji, czy oszacowany koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi nieuzasadnione obciążenie operatora. Szczególnego znaczenia nabiera określenie poziomu rozsądnego zysku w działalności operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej.

W literaturze i praktyce gospodarczej pojęcie rozsądnego zysku (oczekiwanej stopy zwrotu) utożsamiane jest z kosztem kapitału zainwestowanego w działalność gospodarczą przy danym poziomie ryzyka. Koszt kapitału stanowi minimalną normę efektywności wykorzystania zasobów [Czekaj, Dresler 2005, s. 79], odpowiada stopie dochodu realizowanego przez przedsiębiorstwo [Szczepański, Szyszko 2007, s. 335]. W związku z tym proponuje się przyjęcie rozsądnego zysku na poziomie średnioważonego kosztu kapitału przedsiębiorstwa (WACC – *weighted average cost of capital*), który ustala się jako średni koszt poszczególnych jego składników, ważony ich udziałem w całości kapitału. Wskazane jest wykorzystywanie WACC pre-tax, który eliminuje zjawisko tarczy podatkowej poprzez zwiększenie kapitału własnego o koszt wynikający ze zobowiązań podatkowych, gdyż w praktyce przedsiębiorstwo powinno osiągnąć dochód na pokrycie zarówno wynagrodzenia dla właścicieli kapitału, jak i na spłatę zobowiązań podatkowych [UKE 2006, s. 8].

Innym podejściem do zagadnienia rozsądnego zysku (*reasonable profit*) jest definiowanie go jako stopy zwrotu z własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko, lub jego brak, wynikające dla przedsiębiorstwa z interwencji państwa członkowskiego, szczególnie jeśli przyznało ono wyłączne lub szczególne prawa. Stopa ta nie powinna zwykle przewyższać średniej stopy dla danego sektora w ostatnich latach. W sektorach, w których nie ma innego przedsiębiorstwa odpowiadającego przedsiębiorstwu, któremu zostało powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, porównanie może zostać dokonane na podstawie przedsiębiorstwa

działającego w innym państwie członkowskim lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, w innych sektorach, zakładając, że zostały wzięte pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne poszczególnych sektorów. Przy określaniu wysokości rozsądnego zysku państwa członkowskie mogą wprowadzić kryteria motywacyjne, w szczególności w zakresie jakości świadczonej usługi oraz wzrostu wydajności⁵. Innymi słowy rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub jego brak⁶. W praktyce oba podejścia mogą ustalać poziom rozsądnego zysku podobnej wielkości, jednak w przypadku wykorzystania wskaźnika zwrotu z kapitału własnego jego wielkość jest bardzo mocno zdeterminowana wielkością kapitału własnego w kapitałach ogółem.

Na potrzeby niniejszego opracowania – uwzględniając zapisy III Dyrektywy pocztowej – w procedurze weryfikacji, czy oszacowany całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej (uwzględniający również wszelkie korzyści pośrednie, prawo do rozsądnego zysku, korektę efektywności) stanowi nieuzasadnione obciążenie, oraz w celu zdefiniowania pojęcia rozsądnego zysku na poziomie średnioważonego kosztu kapitału przedsiębiorstwa (WACC)⁷ – proponuje się przyjmując następujące rozwiązania:

1. Przy wyniku operacyjnym⁸ na usługach powszechnych operatora wyznaczonego poniżej poziomu rozsądnego zysku nieuzasadnione obciążenie występuje w kwocie będącej różnicą (w wartości bezwzględnej) między tym wynikiem a dodatnim wynikiem operacyjnym ze świadczenia usług powszechnych na poziomie rozsądnego zysku, ale w wartości nie wyższej niż wyznaczony całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Przypadek, w którym oszacowany koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej będzie niewystarczający do osiągnięcia poziomu „rozsądnego zysku”, oznacza istnienie zachęty dla operatora wyznaczonego do poprawy efektywności działania.

⁵ Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, DzUrz C 297, 29/11/2005 P. 0004 – 0007 [<http://eur-lex.europa.eu>].

⁶ „Wytyczne w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym” opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ustalają stopę zwrotu z kapitału własnego dla przedsięwzięć transportowych na 6% w ujęciu realnym, w związku z czym do kalkulacji rekompensat należy przyjąć 6% stopę zysku (liczoną jako stosunek zysku netto do kapitału własnego operatora zaangażowanego w realizację przedsięwzięcia).

⁷ Proponuje się, aby wskaźnik zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału (WACC) dla operatora wyznaczonego, uwzględniający udokumentowane koszty pozyskania kapitału, pozycję operatora na rynku kapitałowym, ryzyko związane z zaangażowaniem kapitału oraz koszty zaangażowania kapitału na porównywalnych rynkach określał Regulator.

⁸ Przez wynik operacyjny na usługach powszechnych operatora wyznaczonego należy rozumieć, różnicę między przychodami z tytułu świadczenia usług powszechnych a uzasadnionymi kosztami operacyjnymi (koszty bezpośrednie, pośrednie związane ze świadczeniem usług, koszty znaczków pocztowych) oraz uzasadnionymi kosztami ogólnymi (koszty zarządu, sprzedaży, finansowe).

2. W przypadku, gdy całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej będzie wyższy od wielkości różnicy (w wartości bezwzględnej) między ujemnym (pkt 1) wynikiem a wynikiem operacyjnym ze świadczenia usług powszechnych na poziomie rozsądnego zysku, ocenę nieuzasadnionego obciążenia kwoty nadwyżki należy przeprowadzić zgodnie z punktem 3.

3. Przy wyniku operacyjnym na usługach powszechnych operatora wyznaczonego powyżej poziomu rozsądnego zysku nieuzasadnione obciążenie występuje wtedy, gdy oszacowany całkowity koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej przekracza określony procent przychodów ogółem z tytułu świadczenia usług powszechnych uznany przez Regulatora za istotny.

W innych przypadkach, wyznaczony koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej nie będzie stanowił nieuzasadnionego obciążenia finansowego dla operatora wyznaczonego, w związku z tym nie będzie podlegał mechanizmowi finansowania, wynikającym z zapisów III Dyrektywy pocztowej.

Przy rozpatrywaniu przez Regulatora poziomu istotności wskaźnika, o którym mowa w pkt 3, w szczególności należy uwzględnić wpływ oszacowanego kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej na sytuację operatora wyznaczonego pod kątem specyfiki krajowego rynku usług pocztowych w zakresie jego konkurencyjności, zapewnienia dostępności i wysokiej jakości usług pocztowych, ryzyka związanego z działalnością pocztową oraz oczekiwanych kierunków rozwoju rynku.

Porównując polski rynek pocztowych usług powszechnych do rynków pocztowych usług powszechnych innych krajów europejskich, zwrócić należy uwagę na fakt, że występują pomiędzy nimi istotne różnice w zakresie samego obowiązku świadczenia usługi powszechnej, poziomie rozwoju rynków, czy szczegółowych rozwiązań prawnych. Wszystkie one muszą być brane pod uwagę przez regulatora rynku w ramach procedury weryfikacji kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Powyższe różnice implikują brak możliwości bezpośredniego przeniesienia na grunt polski rozwiązań wypracowanych w innych krajach europejskich. Tym bardziej niemożliwe jest dokonanie takiego przeniesienia z innych rynków usług, na których istnieje obowiązek świadczenia usługi powszechnej.

5. Zakończenie

Podmioty funkcjonujące w sferze publicznej do poprawy efektywności muszą wprowadzać innowacyjne rozwiązania mające na celu niwelowanie niekorzystnego wpływu administracji centralnej i samorządowej na mechanizmy rynkowe w zakresie świadczenia usług powszechnych. Jedną z metod, która powinna być z powodzeniem wdrażana w podmiotach świadczących usługi publiczne, jest koncepcja kosztu netto usług publicznych. Wykorzystanie jej w procesie pomiaru efektywności usług gwarantuje efektywne ich świadczenie bądź rekompensowanie podmiotom prywatnym, fakt realizacji usług publicznych na zasadach nierynkowych (np. po niższej

cenie). Wyznaczony według powyższej metodologii koszt netto podlega procedurze weryfikacji, czy stanowi on nieuzasadnione, nadmierne obciążenie operatora wyznaczonego wraz z wyjaśnieniem zagadnienia rozsądnego zysku i zachęty do zwiększania efektywności pod względem kosztów.

W niniejszym opracowaniu do wypracowania metody weryfikacji nieuzasadnionego obciążenia operatora wyznaczonego wykorzystano wzorce państw europejskich oraz nieliczne opracowania światowe z tego zakresu. Jednocześnie opisany sposób nie jest bezpośrednią implementacją z żadnego z krajów, które próbują wdrażać ten instrument poprawy jakości realizacji usług publicznych ze względu na odmienność polskiego rynku usług pocztowych. Główną rolę przypisano regulatorowi, który jako podmiot odpowiedzialny za jakość dostarczanych usług na rynek ma decydujące znaczenie dla ustalenia poziomu rozsądnego zysku. Poziom rozsądnego zysku dla operatora wyznaczonego należy utożsamiać ze zwrotem na poziomie średnioważonego kosztu kapitału przedsiębiorstwa. Wydaje się, że zaproponowana metodologia weryfikacji spełnia wszystkie podstawowe wymagania w zakresie wykorzystania koncepcji kosztu netto usług powszechnych jako metody poprawy jakości świadczenia usług publicznych.

Literatura

- Copenhagen Economics, *What is the cost of Post Denmark's Universal service obligation?* Study on behalf of the Danish Chamber of Commerce, 2008.
- Czekaj J., Dresler Z., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Podstawy teorii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Dietl H.M., Grütter A., Lutzenberger M., *Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation*, University of Zürich, 2007.
- European Committee for Postal Regulation (CERP), *Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligation*, Working Group Economics PT Universal Service and its Financing, 2008.
- Frontier Economics, *Net costs of elements of the Universal service*. Report Prepared for Postcomm, 2008.
- Jaag C., *Compensating the Net of Cost Universal Postal Services*, Swiss Economics, Zurich 2010.
- Jaag C., Lisle J., Trinkner U., Waghe N., Van der Merwe E., *Practical Approaches to USO Costing and Financing*, Swiss Economics Working Paper 21, Zürich 2010.
- III Dyrektywa pocztowa – Parlament Europejski i Rada Europejska, 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.
- Posten Norge, *Calculation and Compensation of USO net Costs in Norway*, 2010.
- Szczeptański J., Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007.
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku*, Warszawa 2010.
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Metodologia kalkulacji wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału dla Telekomunikacji Polskiej SA*, Warszawa 2006.

Źródło internetowe

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:01:PL:HTML>.

METHOD OF VERIFICATION OF NET COST OF UNIVERSAL SERVICES AS A COMMON UNFAIR FINANCIAL BURDEN ON DESIGNATED OPERATOR

Summary: The concept of net cost of universal service may successfully level adverse effects of government intervention in the functioning of public service provider. The aim of this paper is to propose a verifying methodology if the designated net cost of the universal service represents an unfair burden on the designated operator. The main role is assigned to the regulator, who as the entity responsible for the quality of services delivered to market is decisive to determine the level of reasonable profit, which should be taken into account when assessing the value of the net cost of universal service provision as an unjustified burden on the operator. The level of reasonable profit for the operator designated to provide universal service should be equated with the return of the weighted average cost of business capital.