

Modele finansowania usługi powszechnej

Dnia 14 maja bieżącego roku Prezes UKE ogłosił konsultacje dotyczące przyszłości usługi powszechnej w Polsce. Niewątpliwie już dziś, przed ogłoszeniem wyników konsultacji, można powiedzieć, że stanowisko Prezesa UKE zostanie przyjęte z zadowoleniem przez większość operatorów działających na rynku.

Doświadczenia ostatnich kilku lat pokazały, iż dotychczasowy model usługi powszechnej nie odpowiada obecnym realiom rynkowym oraz potrzebom abonentów. W tym miejscu zajmiemy się nie tyle kwestią samego zakresu usługi powszechnej, co modelem jej finansowania. Zagadnienie to wprawdzie nie dotyczy bezpośrednio samych abonentów, jednakże jest kluczowe dla wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych i „ich portfeli”. W tym sensie przekłada się również na abonentów i ceny, jakie uiszczają za świadczone im usługi.

Jak to jest dziś?

W swoim stanowisku Prezes UKE kwestię finansowania usługi powszechnej pozostawia otwartą, wskazując: „Koszt netto będzie liczony jak obecnie (art. 12 DUP) i jeśli się pojawił pomimo wysiłków na rzecz jego minimalizacji ex ante oraz wysiłków na rzecz efektywności i skuteczności realizacji obowiązku świadczenia usługi powszechnej, o ile zostanie nałożony, to byłby pokrywany albo ze środków publicznych (obligatoryjnie w przypadku rozszerzenia zakresu usługowego US), albo z funduszu sektorowego, skonstruowanego tak jak obecnie (art. 13 DUP), z tym że przedsiębiorstwa uczestniczące w funduszu (na takich

samych zasadach jak obecnie) otrzymywałyby w ramach konsultacji prawo wglądu do zaudytowanych wyliczeń przedsiębiorcy wnoszącego o dofinansowanie (art. 14 DUP)”. Oznacza to, iż Prezes UKE nie wyklucza, iż obecny model finansowania ulegnie zmianie. W naszym artykule spróbujemy przeanalizować, czy taka zmiana jest potrzebna, a jeżeli tak, to jaki model byłby właściwy.

Źródłem obowiązku finansowania tzw. kosztu netto jest wskazany wyżej art. 12 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), który stanowi: „w przypadku gdy krajowe organy regulacyjne uznają, że świadczenie usługi powszechnej określonej w art. 3-10 może stanowić niesprawiedliwe obciążenie przedsiębiorstw wyznaczonych do świadczenia usługi powszechnej, obliczają one koszty netto świadczenia tej usługi”. W pewnym uproszczeniu można wskazać, iż koszt netto stanowi tę część kosztów przedsiębiorcy wyznaczonego, której przedsiębiorca ten nie poniósłby, gdyby nie był zobowiązany do świadczenia usługi powszechnej.



Wojciech Krupa
PRAWNIK KANCELARII
GRYNHOFF WOŹNY WSPÓLNICY.
SPECJALIZUJE SIĘ W PRAWIE
TELEKOMUNIKACYJNYM I
ZAGADNIENIACH ZWIĄZANYCH Z
PROWADZENIEM DZIAŁALNOŚCI
NA RYNKACH REGULOWANYCH



Rafał Duczek
RADCA PRAWNY KANCELARII
GRYNHOFF WOŹNY WSPÓLNICY
SPECJALIZUJĄCY SIĘ W PRAWIE
TELEKOMUNIKACYJNYM

Prezes UKE nie wyklucza, iż obecny model finansowania ulegnie zmianie. W naszym artykule spróbujemy przeanalizować, czy taka zmiana jest potrzebna, a jeżeli tak, to jaki model byłby właściwy.

Większość krajów członkowskich, podobnie jak Polska, wybrała mechanizm finansowania sektorowego, w ramach którego koszt netto jest finansowany przez przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne i dostarczających sieci. Takie rozwiązania obowiązują m.in. w Austrii, Belgii, na Cyprze, w Niemczech, Estonii, Hiszpanii, we Francji, na Węgrzech, w Irlandii, we Włoszech, w Luksemburgu, Holandii, Rumunii, Słowenii czy Słowacji.

Prawodawca unijny w zakresie sposobu finansowania kosztu netto pozostawił krajom członkowskim pewną swobodę, wskazując jedynie ogólne ramy finansowania, które przewidują rekompensowanie nierentownych usług świadczonych w ramach usługi powszechnej przez:

- a) środki publiczne;
- b) finansowanie sektorowe realizowane przez dostawców sieci i usług łączności elektronicznej (art. 13 dyrektywy o usłudze powszechnej).

W motywie 21 do dyrektywy wskazano, iż dla finansowania usługi powszechnej państwa członkowskie mogą stosować jeden z powyższych modeli bądź też ich kombinację. Przed omówieniem modeli finansowania należy jeszcze podkreślić, że dyrektywa kieruje do państw członkowskich ważną regułą interpretacyjną w zakresie modelu finansowania usługi powszechnej, nakazując im, aby zapewniły, iż przepływy środków pieniężnych związanych z finansowaniem kosztu netto były dokonywane w sposób obiektywny, przejrzysty, niedyskryminacyjny i proporcjonalny, co oznacza, iż te transfery winny skutkować jak najmniejszymi naruszeniami konkurencji i zapotrzebowania użytkowników. Do tych zasad powrócimy jeszcze w dalszej części naszego artykułu.

Transponując dyrektywę o usłudze powszechnej do polskiego porządku prawnego, ustawodawca wybrał model finansowania sektorowego, zgodnie z którym do pokrycia dopłaty do kosztu netto zobowiązani są przedsiębiorcy telekomunikacyjni, których przychód z działalności telekomunikacyjnej w roku kalendarzowym, za który przysługuje dopłata do usługi powszechnej, przekroczył 4 mln złotych (art. 97 ustawy Prawo telekomunikacyjne). Jednocześnie art. 98 ust. 2 PT wprowadza ograniczenie

Wydaje się więc, iż w sytuacji, w której wyznaczony przedsiębiorca niejako zastępuje Państwo w realizacji jego obowiązków, koszty takiej działalności powinny być pokryte właśnie ze środków publicznych, a nie w całości sfinansowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

w zakresie maksymalnej wysokości kwoty, do zapłaty której może być zobowiązany dany przedsiębiorca spełniający wymogi określone w art. 97. Zgodnie z tym przepisem wysokość udziału danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w pokryciu dopłaty nie może być wyższa niż 1 proc. jego przychodów. Wysokość ta ustalana jest proporcjonalnie do wysokości przychodów tego przedsiębiorcy w danym roku kalendarzowym, uzyskanych z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej. Reasumując, należy wskazać, iż do sfinansowania dopłaty zobowiązany jest każdy przedsiębiorca, który spełnia następujące kryteria:

- a) jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 27 PT;
- b) prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub urządzeń towarzyszących (działalność telekomunikacyjna);
- c) jego przychody z tytułu prowadzenia działalności, o której mowa w pkt b, przekroczyły w roku kalendarzowym, za który przysługuje dopłata, kwotę 4 mln złotych.

W tym miejscu można wskazać, iż w praktyce powyższe przepisy nie zostały jeszcze zastosowane, bowiem do dnia dzisiejszego nie został jeszcze rozpatrzony żaden z wniosków Telekomunikacji Polskiej S.A. o pokrycie dopłaty do kosztu netto. Podkreślmy, iż gra toczy się o niebagatelne kwoty, bowiem dotychczas złożone wnioski Telekomunikacji Polskiej S.A. obejmują żądanie pokrycia dopłaty z tytułu świadczenia usługi powszechnej za lata 2006-2008 na łączną kwotę 568 milionów złotych. Należy zaznaczyć, że w finansowaniu tego kosztu partycypuje także Telekomunikacja Polska S.A., a także inne podmioty z grupy TP, o ile spełniają wskazane powyżej kryteria z art. 97 Prawa telekomunikacyjnego. Z danych przedstawianych przez Telekomunikację Polską S.A. wynika, iż udział Grupy Kapitałowej TP w pokryciu ewentualnej dopłaty będzie wynosił ok. 50 proc. wnioskowanej kwoty za poszczególne lata. Brak rozstrzygnięć Prezesa UKE w zakresie dotychczas złożonych wniosków utrudnia ocenę funkcjonowania modelu przyjętego w Prawie telekomunikacyjnym. Niemniej jednak pewne wnioski odnośnie do przyjętych rozwiązań, a także ich wpływu na rynek telekomunikacyjny spróbujemy przedstawić w ostatniej części artykułu.

Jak to robią inni?

Pomimo że dyrektywa o usłudze powszechnej przewiduje w zasadzie dwa mechanizmy finansowania kosztu netto, rozwiązania zastosowane w poszczególnych krajach często różnią się od siebie w sposób

dość znaczący. Niemniej jednak, obserwując rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach członkowskich, można wyodrębnić pewne cechy wspólne dla poszczególnych systemów prawnych w ramach wybranego modelu finansowania usługi powszechnej. Podkreślić należy, iż większość krajów członkowskich, podobnie jak Polska wybrała mechanizm finansowania sektorowego, w ramach którego koszt netto jest finansowany przez przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne i dostarczających sieci. Takie rozwiązania obowiązują m.in. w Austrii, Belgii, Cyprze, Niemczech, Estonii, Hiszpanii, Francji, Węgrzech, Irlandii, Włoszech, Luksemburgu, Holandii, Rumunii, Słowenii czy Słowacji. Poszczególne rozwiązania różnią się od siebie w szczegółach – przykładowo w Austrii kwestia finansowania usługi powszechnej jest przedmiotem porozumienia pomiędzy operatorem wyznaczonym a pozostałymi graczami zobowiązanymi do dopłaty. Różna może być maksymalna wysokość tej dopłaty – przykładowo w Bułgarii (która stosuje system mieszany) maksymalna wysokość wpłaty nie może przekraczać 0,8 proc. przychodu brutto z tytułu świadczenia usług telefonicznych, po odliczeniu płatności uiszczonych na rzecz innych podmiotów z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, w tym połączenia sieci, tranzytu, roamingu oraz usług o wartości dodanej. Węgierskie przepisy przewidują natomiast ograniczenie do 0,5 proc. przychodów z tytułu sprzedaży usług telekomunikacyjnych. W Rumunii wysokość tego wskaźnika jest dynamiczna i przykładowo w roku 2004 wynosiła 0,8 proc. przychodu pomniejszonego o przychody z tytułu połączenia sieci i usług roamingu międzynarodowego, a w latach 2005-2006 wynosiła ona 0,5 proc. przychodu pomniejszonego o przychody z tytułu połączenia sieci i usług roamingu międzynarodowego.

W dalszej części chcielibyśmy jednak skupić się na rozwiązaniach przewidujących inny system finansowania niż finansowanie sektorowe.

Niezwykle ciekawych wniosków w tym zakresie dostarcza obserwacja rozwiązań przyjętych w kraju naszych południowych sąsiadów. W Czechach do końca 2006 r. obowiązywał system finansowania analogiczny do systemu obowiązującego w Polsce, tj. finansowania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Co ciekawe, czeski operator zasiedziały, zobowiązany do świadczenia usługi powszechnej (Telefonica O2 a.s.), do dzisiejszego dnia nie otrzymał dopłaty z tytułu świadczenia usługi powszechnej w latach 2001-2006, gdyż na mocy decyzji

sądu decyzja przyznająca dopłatę została uchylona w sierpniu 2009 r. ze względu na brak uczestnictwa w postępowaniu operatorów zobowiązanych do wniesienia opłaty. W 2007 r. doszło do zmiany przepisów dotyczących finansowania usługi powszechnej, w ten sposób, iż usługi zapewnienia specjalnych planów taryfowych i cenników dla osób niepełnosprawnych są finansowane z budżetu państwa. Natomiast pozostałe usługi wchodzące w skład usługi powszechnej, które w chwili obecnej obejmują zapewnienie przyłączenia i świadczenie usług telefonicznych dla osób niepełnosprawnych oraz zapewnienie publicznych aparatów telefonicznych, są nadal finansowane z funduszu usługi powszechnej, do którego wpłaty wnoszą przedsiębiorcy telekomunikacyjni. Obecny system okazał się jednak nadal niezadowolający i w konsekwencji czeski rząd przygotował projekt zmiany przewidujący, iż cały koszt netto świadczenia usługi powszechnej będzie finansowany bezpośrednio z budżetu państwa. Obecnie, zmiany te są na końcowym etapie prac legislacyjnych i powinny zacząć obowiązywać jeszcze w tym roku.

System mieszany finansowania usługi powszechnej obowiązuje także w innych krajach, przykładowo w Bułgarii, Danii, Grecji (gdzie ustawa pozwala na wybór pomiędzy finansowaniem z budżetu lub przez przedsiębiorców), na Malcie czy w Portugalii. Z kolei finansowanie usługi powszechnej przez budżet jest przewidziane, obok Czech, w Finlandii oraz Szwecji.

Dla porównania z Polską warto też wskazać, jakiego rzędu kwoty są przyznawane w ramach dopłaty do kosztu netto w innych krajach. Należy podkreślić, iż wysokość tych kwot jest bardzo zróżnicowana – przykładowo przyznane dopłaty wynosiły 48,4 miliona Euro (w Belgii za 2003 r.), czy nawet 71,1 mln euro (w Hiszpanii za 2007 r.), ale także obejmowały kwoty takie jak 0,47 mln euro (w Rumunii za 2008 r.) czy 0,54 mln euro (na Łotwie za 2008 r.).

Czy warto coś zmienić?

Na zakończenie spróbujmy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy warto dokonywać zmian w istniejącym modelu finansowania usługi powszechnej, skoro większość krajów stosuje model podobny do modelu przyjętego w Polsce. Za dokonaniem zmian przemawia szereg czynników, które można przedstawić z różnych perspektyw. Przede wszystkim należy podkreślić, iż obowiązek świadczenia usługi powszechnej służy zaspokajaniu potrzeb socjalnych i społecznych ludności, a w konsekwencji ma przeciwdziałać wykluczeniu

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej służy zaspokajaniu potrzeb socjalnych i społecznych ludności, a w konsekwencji ma przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i cywilizacyjnemu ze względu na brak dostępu do tych usług.

Drugi argument to szybkość i pewność odzyskania środków. Tutaj znów warto posłużyć się przykładem Czech, gdzie jak pokazaliśmy, do dziś nie wypłacono kwoty dopłaty za lata 2001-2006. Podobnie dopłata za lata 2007-2008 dotycząca części finansowanej przez przedsiębiorców do dziś nie została zrealizowana ze względu na toczące się postępowania sądowe. Natomiast część dopłaty w kwocie 5,8 mln euro, obejmująca cenniki i taryfy dla osób niepełnosprawnych, finansowana w latach 2007-2008 z budżetu państwa została już wypłacona. Wydaje się, że finansowanie z budżetu państwa stwarza więc dla przedsiębiorcy wyznaczonego realną szansę, że szybciej otrzyma on należny mu zwrot.

Wzrostowi społecznemu i cywilizacyjnemu ze względu na brak dostępu do tych usług. Niewątpliwie realizacja tego obowiązku stanowi więc realizację obowiązków ciążących na państwie w ramach zasady solidarności społecznej. Wydaje się więc, iż w sytuacji, w której wyznaczony przedsiębiorca niejako zastępuje Państwo w realizacji jego obowiązków, koszty takiej działalności powinny być pokryte właśnie ze środków publicznych, a nie w całości sfinansowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Kolejny, jak się wydaje kluczowy, argument to kwestia wpływu takiego finansowania na funkcjonowanie rynku. Jak wskazaliśmy powyżej, finansowanie usługi powszechnej nie powinno prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku. Tymczasem, już model finansowania, w którym tylko przedsiębiorca wyznaczony posiada dostęp do informacji oraz dokonuje kalkulacji kosztu netto, a przedsiębiorcy zobowiązani do finansowania tej usługi nie są stronami postępowania o przyznanie dopłaty, budzi poważne wątpliwości. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której tylko jeden podmiot posiada pełny dostęp do informacji oraz ma wpływ na wysokość kwoty dopłaty, która trafia do tego przedsiębiorcy, zaś pozostałe podmioty nie mogą nawet złożyć odwołania od decyzji przyznającej dopłatę. Brak transparentności w procedurze, a także duża wysokość dopłaty (maksymalnie 1 proc. przychodów) skutkują także znaczącym wpływem na działalność

Brak transparentności w procedurze, a także duża wysokość dopłaty (maksymalnie 1 proc. przychodów) skutkują także znaczącym wpływem na działalność przedsiębiorców, którzy licząc się z koniecznością ewentualnego sfinansowania kosztu netto, często zawiązują rezerwy z tego tytułu. Prowadzi to do osłabienia ich potencjału inwestycyjnego często na bardzo długi czas.

przedsiębiorców, którzy licząc się z koniecznością ewentualnego sfinansowania kosztu netto, często zawiązują rezerwy z tego tytułu. Prowadzi to do osłabienia ich potencjału inwestycyjnego często na bardzo długi czas. Można także wskazać, iż z perspektywy przedsiębiorcy wyznaczonego, uzyskanie dopłaty ze środków budżetowych powinno stanowić znacznie lepsze rozwiązanie. Wynika to z dwóch okoliczności. Po pierwsze konieczność świadczenia nierentownych usług jest finansowane przez ten podmiot i to na dwóch etapach, zarówno na rzecz użytkowników, jak i następnie poprzez partycypację w dopłacie, która dla grupy TP wynosi ok. 50 proc. kosztu netto. Drugi argument to szybkość i pewność odzyskania środków. Tutaj znów warto posłużyć się przykładem Czech, gdzie jak pokazaliśmy, do dziś nie wypłacono kwoty dopłaty za lata 2001-2006. Podobnie dopłata za lata 2007-2008 dotycząca części finansowanej przez przedsiębiorców do dziś nie została zrealizowana ze względu na toczące się postępowania sądowe. Natomiast część dopłaty w kwocie 5,8 mln euro, obejmująca cenniki i taryfy dla osób niepełnosprawnych, finansowana w latach 2007-2008 z budżetu państwa została już wypłacona. Wydaje się, że finansowanie z budżetu państwa stwarza więc dla przedsiębiorcy wyznaczonego realną szansę, że szybciej otrzyma on należny mu zwrot. Poza tym wobec braku mechanizmów określających, co z częścią dopłaty przypadającą na podmioty, które uległy likwidacji lub ogłosiły upadłość, finansowanie z budżetu państwa eliminuje problem ewentualnej nieściągalności tej dopłaty.

Podsumowanie

Reasumując, realizacja obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi duże obciążenie i dla przedsiębiorcy wyznaczonego i dla innych podmiotów, które w myśl obowiązujących zasad mają pokrywać koszty świadczenia tej usługi. Konsultacje Prezesa UKE pokazują, iż obowiązek ten nie jest już w pełni potrzebny, a związane z tym ogromne koszty stanowią dodatkowy argument przemawiający za rozważeniem zasadności realizacji usługi powszechnej w obecnym kształcie. Dodatkowo, przy debacie na temat przyszłego kształtu usługi powszechnej, warto rozważyć także sam mechanizm jej finansowania, tak aby obowiązki związane z realizacją zadań państwa wobec obywateli były w jak najmniejszym stopniu ciężarem dla przedsiębiorców, którzy poprzez rozwój konkurencji częstokroć rynkowymi mechanizmami zastępują państwo w realizacji jego zadań. Wydaje się, że chociażby z tego powodu nie należy im zbytnio przeszkadzać. <<