

Dylematy ustalania rekompensaty za usługi publicznego transportu zbiorowego

Tadeusz Dyr

Wstęp

W artykule dotyczącym wykorzystania narzędzi performance management¹ autorzy (dalej autorzy artykułu) zaprezentowali metodykę wyznaczania przychodów i kosztów, stanowiących podstawę ustalenia rekompensaty za świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym. Została ona opracowana w trakcie wdrażania projektu realizowanego w ramach trójstronnych umów stażowych zawartych 1 lipca 2012 r. pomiędzy Staropolską Izbą Przemysłowo-Handlową w Kielcach a PKS w Ostrowcu Św. SA i pracownikami naukowymi dwóch uczelni (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Politechnika Wrocławska). Rezultatem tego projektu jest implementacja instrumentu pozwalającego, przy wykorzystaniu arkusza Excel, na generowanie i prezentację informacji wspomagających podejmowanie decyzji zarządczych w zakresie prowadzonej działalności przewozowej, w tym dotyczących kalkulacji rekompensaty.

Przedstawiona w przywoływanym artykule koncepcja stanowi interesujące ujęcie istotnego problemu, umożliwiając szybkie pozyskanie niezbędnych danych źródłowych. Jest to szczególnie istotne w przedsiębiorstwach prowadzących oprócz przewozów o charakterze użyteczności publicznej, także inne rodzaje działalności przewozowej i pozaprzewozowej. W takiej sytuacji konieczne jest wydzielenie tych kosztów i przychodów, które przypisane zostać powinny do algorytmu obliczania rekompensaty oraz zaangażowanego kapitału, stanowiącego podstawę określenia rozsądnego zysku. Przyjęte rozwiązania budzić mogą pewne wątpliwości. Na niektóre z nich zwracają uwagę sami autorzy artykułu. Celowe jest więc polemiczne spojrzenie na przyjęte założenia modelu wdrożonego w PKS w Ostrowcu Św. Zagadnienia te są przedmiotem niniejszego artykułu.

1. Prawne uwarunkowania ustalania rekompensaty

Podstawy prawne ustalania i wypłacania rekompensaty z tytułu świadczenia usług w publicznym transporcie zbiorowym określone zostały w rozporządzeniu 1370/2007². Zdefiniowano w nim warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych, lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych

zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty.

Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. Zobowiązanie to zdefiniowano jako wymóg ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot wykonujący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie albo na takich samych warunkach.

Przyznanie rekompensaty następuje w wyniku zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych. Umowa taka powinna określać zobowiązania, które musi wypełniać podmiot, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą. Zawierać powinna także obiektywne i przejrzyste parametry, według których obliczana jest rekompensata, zapobiegające nadmiernemu jej poziomowi.

W przywołanych regulacjach zwrócić należy uwagę na dwa problemy. Dotyczą one dopuszczalności przyznania rekompensaty oraz zasad jej obliczania. Pierwszy z dylematów ma charakter stricte prawny. Szczegółowa analiza rozporządzenia 1370/2007 oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przeprowadzona przez J. Klatę, prowadzi do konkluzji, iż rekompensata może być przyznana tylko takiemu przewoźnikowi, na którego został nałożony jednostronnie obowiązek świadczenia usług. Ta forma wsparcia nie ma natomiast zastosowania w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo transportowe dobrowolnie przyjęło na siebie obowiązek świadczenia przewozów (np. w drodze przetargu publicznego)³. Ten aspekt, aczkolwiek interesujący, wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Dlatego w dalszej jego części przedstawione zostaną zagadnienia związane z drugim dylematem, tj. zasadami obliczania rekompensaty.

Wysokość rekompensaty, zgodnie z regulacją zawartą w załączniku do rozporządzenia 1370/2007, nie może przekroczyć kwoty

odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Oblicza się go ze wzoru:

$$WFN = K - P_s - P_t + Z$$

gdzie:

K – koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ i zawartym w umowie o świadczenie usług publicznych lub w zasadzie ogólnej,

P_s – wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach danego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych,

P_t – przychody taryfowe i inne przychody wygenerowane podczas wypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych,

Z – rozsądny zysk.

Do przedstawionego algorytmu odsyła ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym* (DzU 2011, nr 5, poz. 13). Zawarto w niej jednocześnie delegację dla ministra właściwego ds. finansów publicznych, aby w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu, określił wysokość rozsądnego zysku. Dotychczas rozporządzenie w tej sprawie nie zostało wydane. Z informacji na portalu Rządowego Centrum Legislacyjnego wynika, że obecnie trwają prace na projektem tego rozporządzenia.

Zgodnie z projektem rozporządzenia ministra finansów (wersja z 18.01.2013), wysokość rozsądnego zysku przysługującego operatorowi określa się na dany rok trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jako iloczyn wartości bieżącej kapitału zaangażowanego i stopy zwrotu. W rozporządzeniu określono szczegółowe zasady ustalania tych czynników. Omówione one zostaną w dalszej części artykułu.

2. Koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem do świadczenia usług publicznych

W procesie kalkulowania rekompensaty za świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym istotne znaczenie ma właściwa alokacja kosztów ich realizacji. Jeśli przedsiębiorstwo wykonuje wyłącznie usługi użyteczności

publicznej, całość generowanych przez nie kosztów powinna zostać uwzględniona przy obliczaniu rekompensaty. Odrębnym problemem jest zasadność ich poniesienia. Koszty, podobnie jak inne składniki mające wpływ na wysokość rekompensaty, powinny być przyjęte w takiej wysokości, aby – zgodnie z zapisami rozporządzenia 1370/2007 – zapobiegać nadmiernemu poziomowi rekompensaty oraz zapewnić wymaganą jakość świadczonych usług.

Sposób alokacji kosztów komplikuje się, gdy operator oprócz przewozów w ramach zawartej umowy na świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym, prowadzi także inną działalność przewozową bądź pozaprzewozową. W takim przypadku, w celu zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skośnego, rachunki związane z różnymi rodzajami działalności muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia 1370/2007, przynajmniej następujące warunki:

- konta przypisane do każdego z rodzajów działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe przydzielane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi,
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych.

Przedstawione zasady znalazły odzwierciedlenie w ogólnych wytycznych do obliczenia wysokości rekompensaty sformułowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁴. W dokumencie tym podkreślono, że „operator prowadzący inną, niezwiązaną ze świadczeniem usługi publicznej, działalność gospodarczą zobowiązany jest prowadzić rachunkowość w sposób umożliwiający prawidłową alokację kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem usługi publicznej, rozdzielając je od kosztów i przychodów związanych z inną działalnością gospodarczą”. Wytyczne te nie mają charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego, a wszelkie wątpliwości powinny być interpretowane i stosowane zgodnie z normami prawa krajowego i unijnego. Ponadto został on opracowany jako pomoc dla beneficjentów ubiegających się o wsparcie projektów inwestycyjnych w transporcie publicznym z funduszy Unii Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Mimo tych ograniczeń, wytyczne mogą być pomocne przy opracowywaniu metodyki kalkulacji rekompensaty.

Przedstawione zasady nie rozstrzygają wszystkich problemów szczegółowych, mogących wystąpić w konkretnych podmiotach. Dotyczą one przede wszystkim sytuacji, w której operator wykorzystuje te same aktywa zarówno do świadczenia usług w ramach umowy, jak i innych rodzajów działalności. Koncepcja rozwiązania alokacji kosztów w takim przypadku zaproponowana w przywoływanym artykule dotyczącym wykorzystania narzędzi performance management⁵ budzi wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim systematyki kosztów bezpośrednich i pośrednich. Do kosztów bezpośrednich zaliczono zużycie paliwa i wynagrodzenia kierowców, sugerując słusznie, że powinny one być przypisane do poszczególnych zadań przewozowych. Do pozostałych kosztów bezpośrednich zaliczono w prezentowanym modelu, opłaty za wjazdy na dworce, opłaty autostradowe, zakup winiet oraz koszty podróży służbowych. Pomijając podział tej grupy kosztów na dwie podgrupy, uznać można takie podejście za zgodne zarówno z „literą”, jak i „duchem” regulacji dotyczących rekompensaty.

Pośrednie koszty działalności przewozowej, według autorów artykułu, obejmują przede wszystkim koszty związane z utrzymaniem pojazdów. W ich skład wchodzi takie pozycje, jak amortyzacja autobusów, koszty robocizny i materiałów związanych z remontami i naprawami. Uznano, że alokacja tych kosztów na poszczególne kursy przewozowe powinna sprowadzać się do ich podziału po równo na każde realizowane w danym okresie zadanie przewozowe. Za takim podejściem przemawia przekonanie, że niewłaściwym byłoby doliczanie do rentowności kursów kosztów w zależności od kierowanego na nie pojazdu. Przy podziale zadań i odpowiedzialności w kolejnym etapie performance management, taki sposób kalkulacji mógłby doprowadzić do unikania przez kierowników operacyjnych angażowania nowych autobusów w realizację kursów, ponieważ generowałyby koszty amortyzacji na tych kursach⁶. To podejście budzi co najmniej kilka wątpliwości.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z ustawą o *publicznym transporcie zbiorowym*, powinna zawierać m.in.:

- ✱ warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- ✱ wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Wymienione elementy umowy precyzyjnie określają jakie autobusy powinny być wykorzystane do świadczenia określonej usługi. Kierownik operacyjny nie będzie miał więc swobody dowolnego wyboru pojazdu do realizacji zadania. Tezę tę potwierdza analiza kryteriów wyboru operatora w tych miastach, które w ostatnich latach ogłaszały przetargi na obsługę linii komunikacji miejskiej. Stosowano w nich m.in. takie wymogi, jak klimatyzacja przestrzeni pasażerskiej, udział niskiej podłogi (np. 100%), spełnianie norm emisji spalin (np. Euro 5), wiek pojazdów w dniu rozpoczęcia świadczenia usługi (np. fabrycznie nowe, wyprodukowane nie wcześniej niż 2008 r.), dostosowanie do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej itp.

Druga wątpliwość ma charakter ekonomiczny. Dotyczy poziomu i struktury kosztów utrzymania i eksploatacji autobusów. Dane empiryczne wskazują, że pierwszym okresie relatywnie duży udział mają koszty amortyzacji. Wraz ze wzrostem wieku autobusów lub precyzyjniej ich przebiegu, rosną koszty napraw i remontów⁷. W konsekwencji w autobusach o dużym przebiegu łączne koszty ich utrzymania mogą być znacznie wyższe niż w autobusach „nowych”. W kalkulacji tych kosztów uwzględnić należy nie tylko zużycie materiałów (części zamiennych), ale także koszty pracy mechaników, utrzymania rozbudowanego zaplecza technicznego, zakupu wyposażenia warsztatów itp. Ponadto amortyzacja jest kosztem, ale nie jest wydatkiem. Tymczasem wszystkie koszty związane z naprawami generują wpływ gotówki z przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia płynności finansowej korzystniejsze jest więc eksploatawanie autobusów nowych.

Wzrost wieku autobusów powoduje, że maleje ich niezawodność. Potwierdzają to wyniki autorskich badań realizowanych przed kilku laty w jednym z przedsiębiorstw PKS. Średni wiek autobusów wynosił tam ok. 16 lat. Przeciętny autobus trafiał ok. 70 razy na naprawy awaryjne. Taka sytuacja prowadzi do zagrożenia w wykonywaniu zadań przewozowych. Ten czynnik jest mniej istotny w podmiotach, w których stopień wykorzystania autobusów jest relatywnie niski. W wielu badanych przedsiębiorstwach PKS średni czas pracy autobusu (czas wykonywania zadań przewozowych) wynosił ok. 140 godzin w miesiącu, tj. ok. 6-7 godzin w dni robocze. Oznacza to, że autobusy te przez większą część doby znajdowały się w zajezdni, gdzie po przejechaniu ok. 100 km mogły być „przygotowywane” do kolejnego kursu.

Autorzy artykułu słusznie dostrzegają potrzebę uwzględnienia kosztów bezpośrednio wsparcia przewozów (np. wynagrodzenia

dyspozytorów, pracowników administracyjnych, utrzymanie systemów informatycznych wspierających przewozy itp.) oraz utrzymania dworców i infrastruktury motoryzacyjnej (stacje paliw, stacje diagnostyczne, myjnia, magazyn części zamiennych itp.). Alokacja tych kosztów, choć mających zapewne znaczący udział w strukturze kosztów ogółem, została potraktowana marginalnie. Trudno jest więc precyzyjnie odnieść się do jej poprawności. Wątpliwości budzi przyjęcie zasady rozliczania „po równo na każdy aktywny kurs przewozowy”. Interesująca jest natomiast propozycja przekształcenia infrastruktury motoryzacyjnej w centra zysków, które realizowałyby zarówno sprzedaż wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Może to być jednak trudne do zaakceptowania dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Stanowiąc może bowiem sposób na skośne finansowanie, o którym mowa w rozporządzeniu 1370/2007. Problem ten można przeanalizować na przykładzie stacji paliw. Załóżmy, że obsługuje ona autobusy własne oraz sprzedaje paliwa na rzecz podmiotów zewnętrznych. Po przekształceniu jej w centrum zysku powstanie problem ustalenia ceny sprzedaży paliw dla własnych autobusów. W skrajnym przypadku może to być cena bez marży (równa cenie nabycia paliwa przez przedsiębiorstwo). Nie będą wówczas pokrywane z tej sprzedaży koszty utrzymania stacji oraz jej personelu. Przy sprzedaży z marżą powstaje dylemat jej wysokości. Z jednej strony niska marża nie stanowi zachęty do zwiększania efektywności. Z drugiej zaś każdy poziom marży może być traktowany jako skośne finansowanie środkami z rekompensaty innej działalności przedsiębiorstwa. Jeśli marża ustalona zostanie w taki sposób, że zysk stacji paliw będzie bliski 0, to zaprzeczona zostanie idea centrum zysku. Może to jednocześnie oznaczać, że przychody ze sprzedaży paliw podmiotom zewnętrznym są wykorzystywane do finansowania działalności przewozowej. Takie podejście jest sprzeczne z ideą racjonalnego gospodarowania i ogranicza możliwości kreowania wysokiej konkurencyjności.

3. Przychody

Przychody ujmowane w kalkulacji rekompensaty powinny zostać wydzielone z ogólnych przychodów operatora. Obejmować powinny przychody taryfowe i inne wpływy wygenerowane podczas wypełniania zobowiązania określonego w umowie o świadczenie usług publicznych. Autorzy artykułu koncentrują się na pierwszej z wymienionych grup, tj. przychodach taryfowych oraz związanych z nimi dopłatami do ulgowych przejazdów. Są one relatywnie łatwe do ujęcia. Przedsiębiorstwa

dysponują zazwyczaj kasami fiskalnymi i systemami informatycznymi, które pozwalają na przypisanie tych przychodów do poszczególnych zadań przewozowych. Pewnym problemem może być precyzyjna alokacja przychodów ze sprzedaży biletów uprawniających do wielokrotnego przejazdu (np. miesięcznych). Może się zdarzyć, że pasażer skorzysta z kursu nieobjętego umową na świadczenie usług publicznych. Takie przypadki będą jednak rzadkie i nie wpłyną na poprawność ustalenia rekompensaty.

Oprócz przychodów taryfowych, w kalkulacji rekompensaty uwzględnić należy inne wpływy wygenerowane podczas wypełniania zobowiązania oraz tzw. efekty sieciowe. Te aspekty pominięte zostały w przywoływanym artykule, a warto na nie zwrócić uwagę.

W wytycznych MRR⁸ stwierdzono, że operatorzy mogą uzyskiwać przychody pozataryfowe pozostające w bezpośrednim związku z wykorzystaniem składników majątkowych służących świadczeniu usług w ramach umowy. Przychody takie mogą być uzyskiwane przez operatora w wyniku podjętej inicjatywy gospodarczej i nie wpływać na jakość świadczonych usług publicznych (np. przychody ze sprzedaży przestrzeni reklamowej). Możliwość uzyskiwania oraz rozliczenia takich przychodów powinna zostać uregulowana w umowie o świadczenie usług publicznych. W przytoczonym zaleceniu należy zwrócić uwagę na dwa czynniki – wpływ na jakość usług i obowiązek ujęcia w umowie.

Ideą rozporządzenia 1370/2007 jest zapewnienie, dzięki interwencji władz publicznych, wyższej jakości świadczonych usług przewozowych niż w sytuacji swobodnej gry sił rynkowych. Pomijając rozważania nad słusznością takiego założenia, przyjęć należy, że zapewnienie jakości będącej istotnym czynnikiem determinującym zachowania rynkowe użytkowników transportu, jest priorytetem podejmowanych działań przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie powinny być więc wprowadzane rozwiązania, które spowodują wzrost przychodów, kosztem pogorszenia jakości realizowanych usług.

Wszelkie działania zmierzające do poprawy efektywności aktywów wykorzystywanych do świadczenia usług publicznych powinny zostać ujęte w umowie. Przychody z takich działań pomniejszają bowiem wartość rekompensaty. Ich pominięcie może oznaczać uzyskanie nadmiernej rekompensaty, stanowiącej niedopuszczalną pomoc publiczną.

Czynnikiem wpływającym na wysokość rekompensaty są tzw. efekty sieciowe. Określenie „sieć”, w kontekście kalkulacji należnej rekompensaty – zgodnie z przywoływanymi wytycznymi MRR – należy rozumieć jako

sieć połączeń komunikacyjnych i nie oznacza ono fizycznej sieci przystanków autobusowych lub innych obiektów. Kalkulacja efektów sieciowych (tj. efektów finansowych wygenerowanych przez operatora w wyniku zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych) powinna dotyczyć tylko operatora, który w wyniku podpisania umowy o świadczenie usług publicznych osiągnął korzystny wpływ na dochodowość całej swojej działalności (np. wyższą rentowność usług nieobjętych umową). Odnosi się to także do wszelkich korzyści uzyskanych przez operatora z tytułu wykorzystania środków transportu do usług świadczonych poza umową. Efekty sieciowe uwzględniane dla celów kalkulacji poziomu należnej rekompensaty nie dotyczą efektów innych operatorów oraz systemu transportowego.

Uwzględnienie efektów sieciowych może być trudne w praktyce. Wymagało bowiem będzie oddzielenia wpływu oferty realizowanej w ramach umowy, od innych czynników determinujących popyt na usługi transportowe.

4. Rozsądny zysk

W rozporządzeniu 1370/2007 rozsądny zysk został zdefiniowany jako stopa zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora, i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. Obliczany jest on jako iloczyn kapitału i stopy zwrotu. Pomimo prostoty tej formuły wyznaczenie rozsądnego, a może właściwsze byłoby określenie godziwego, zysku nie jest łatwe.

Istotnym problemem w kalkulacji rozsądnego zysku jest ustalenie kapitału, od którego ma być liczony rozsądny zysk. Art. 4 rozporządzenia 1370/2007 wskazuje, że do obliczeń powinien zostać użyty kapitał własny. W innych dokumentach unijnych dopuszcza się ustalenie stopy zwrotu z kapitału zaangażowanego, aktywów czy sprzedaży⁹. W projekcie rozporządzenia ministra finansów w sprawie sposobu określenia wysokości rozsądnego zysku przysługującego operatorowi publicznego transportu zbiorowego założono, że będzie wykorzystywana kategoria kapitału zaangażowanego, ustalana jako:

□ wartość początkowa, stanowiących własność operatora, środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, lub wartość po aktualizacji wyceny tych środków trwałych, pomniejszona o wartość odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości, lub

- ❑ wartość zapłaconej przez operatora zaliczki na środki trwałe, jeżeli te środki trwałe są używane dla celów realizacji danej usługi publicznej w momencie przekazania przez operatora tej zaliczki, lub
- ❑ wartość aktywów obrotowych, lub
- ❑ rzeczywiście poniesione przez operatora – na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub umów o podobnym charakterze – opłaty związane z korzystaniem z obcych środków trwałych, za każdy miesiąc korzystania z tych obcych środków trwałych w czasie trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub
- ❑ wartość obcych środków trwałych nieodpłatnie używanych przez operatora, jeżeli wynika ona z ustaleń pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem.

Warunkiem koniecznym uwzględnienia wymienionych kategorii do kapitału zaangażowanego jest ich rzeczywiste wykorzystywanie do świadczenia usług określonych w umowie. Ich doboru dokonują organizator i operator. Ponadto, jeśli aktywa te wykorzystywane są do świadczenia usług w ramach umowy i innej działalności, wartość bieżąca kapitału zaangażowanego ustalana jest w oparciu o uzgodnione między organizatorem a operatorem klucze alokacyjne, których dobór i konstrukcja do poszczególnych aktywów uwzględnia ich charakter i rodzaj, a także funkcję jaką pełnią w realizacji usługi publicznej oraz specyfikę danej branży lub działalności wykonywanej przez operatora i która umożliwia określenie rzeczywistego wykorzystania danego składnika kapitału zaangażowanego do realizacji tej usługi.

Proponowane w projekcie rozporządzenia zasady budzą pewne wątpliwości. Użyty spójnik „lub” po każdej grupie aktywów oznacza, interpretując to literalnie, że do ustalenia wartości kapitału będzie można wybrać tylko jedną z nich. Przykładowo, jeśli zaliczone zostaną rzeczywiste koszty dzierżawy autobusów, to wyeliminuje to możliwość uwzględnienia wartości początkowej nieruchomości wykorzystywanej do obsługi autobusów.

Wartość kapitału zaangażowanego, zgodnie z projektem rozporządzenia, powinna zostać ustalona na pierwszy dzień miesiąca, w którym następuje zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Oznacza to, że w wielu przypadkach nie będzie ona obejmowała wszystkich składników aktywów. Przykładowo, jeśli operator zamierza kupić nowe autobusy do świadczenia tych usług, to przed zawarciem umowy nie będzie nimi dysponował i nie będą one odzwierciedlone w księgach handlowych. Jest to sprzeczne z zasadą uwzględniania tych

aktywów, które są wykorzystywane w usługach. W szczególności dotyczy to aktywów obrotowych. Trudno bowiem przypuszczać, że operator w związku zamiarem zawarcia umowy zrobi zapasy paliwa na kilka miesięcy czy części zamiennych. Jeśli nie została zawarta jeszcze umowa, to z pewnością nie będzie należności ani gotówki wynikającej z realizacji jej postanowień.

Interesującą propozycją, choć nie do końca zrozumiałą, jest możliwość zaliczenia do kapitału zaangażowanego wartości obcych środków trwałych nieodpłatnie używanych przez operatora. Może to oznaczać, że jednostka samorządu terytorialnego zakupi nowe autobusy, użyczy je nieodpłatnie operatorowi i od ich wartości będzie naliczała część rozsądnego zysku.

Projekt rozporządzenia zakłada, że wysokość stopy zwrotu ustalana będzie między operatorem a organizatorem. Dopuszcza również sytuację, w której stopa zysku wyniesie 0%. Takie rozwiązanie stanowi zachętę do rezygnacji z części rekompensaty.

Odrębnym problemem jest wartość aktywów, którymi obecnie dysponują przedsiębiorstwa transportowe¹⁰. Zakładając, że przedsiębiorstwa PKS zaangażują wszystkie aktywa trwałe w realizację usług publicznych, to przy stopie zwrotu na poziomie 5% uzyskają ok. 370 tys. zł. Przedsiębiorstwa te znaczną część aktywów wykorzystują jednak do innej działalności. Mało prawdopodobne jest również, aby samorządy lokalne powierzyły tym podmiotom taki zakres zadań, który pozwoli na wykorzystanie wszystkich autobusów, którymi dysponują. Przypuszczać więc można, że rozsądny zysk będzie raczej zyskiem symbolicznym.

Nieco lepsza sytuacja jest w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej. Dysponują one aktywami o znacznie większej wartości niż PKS. Jednocześnie stopień dywersyfikacji ich działalności jest znacznie niższy. W tej sytuacji średni rozsądny zysk, przy stopie 5%, mógłby wynieść ok. 20 mln zł w firmach aglomeracyjnych i ok. 850 tys. zł w pozostałych przedsiębiorstwach. W odniesieniu do skali działalności tych podmiotów kwoty te są raczej niskie. Przeznaczenie ich w całości na inwestycje mogłoby pozwolić na zakup dwóch autobusów w przedsiębiorstwach aglomeracyjnych i jednego w pozostałych. Ponieważ w podmiotach tych zazwyczaj 100% udziałów mają samorządy, w wielu przypadkach „wynegocjowana” zostanie zapewne stopa zwrotu w wysokości 0%.

5. Zakończenie

Rozważania zawarte w niniejszym artykule, mające w zamierzeniu stanowić polemiczne spojrzenie na koncepcję modelu określania rentowności kursów i kalkulacji rekompensaty,

budowaną w PKS w Ostrowcu Św., zostały poszerzone o krytyczną analizę regulacji prawnych dotyczących rekompensaty. Pozwalają one sformułować kilka, być może dyskusyjnych, wniosków. Ich uwzględnienie przyczynić się może do rozwiązania istniejących problemów metodycznych. Autor będzie wdzięczny za kolejne teksty, dotyczące tego zagadnienia.

Przedstawione w artykule wątpliwości wskazują, że kreując ostateczną wersję modelu określania rentowności kursów i kalkulacji rekompensaty, budowaną w PKS w Ostrowcu Św., warto uwzględnić szerszy aspekt problemów niż wynika to z przedstawionego artykułu. Zawieranie umów na świadczenie usług publicznych w pasażerskim transporcie zbiorowym powinno stanowić szansę na poprawę stanu i struktury taboru wykorzystywanego w przewozach lokalnych i regionalnych. Składnikiem kosztów uwzględnianych w obliczaniu rekompensaty mogą być, jak wynika z przywoływanych wytycznych MRR¹¹, koszty amortyzacji wykorzystywanych środków transportu oraz koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych, w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia. Wspólnym interesem jednostek samorządu terytorialnego i operatorów powinno być więc stosowanie nowych, nowoczesnych autobusów. Dzięki sprawnej i efektywnej komunikacji wzrośnie zadowolenie pasażerów, co powinno przyczynić się do zwiększenia popytu na usługi transportu publicznego, a w konsekwencji wzrostu przychodów ze sprzedaży tych usług. Taki system transportowy jest także istotnym czynnikiem kreowania konkurencyjności regionów. Korzyścią dla przewoźnika będzie natomiast możliwość odnowienia taboru autobusowego.

Przekazywanie rekompensaty, w obliczaniu której dominujące znaczenie będą miały koszty napraw i remontów przestarzałego taboru autobusowego uznać można jako działanie nieprzemysłowe i nieprzynoszące istotnych efektów. Takie bowiem koszty są bezpośrednio związane z wydatkami. Nie pozwalają więc one na wdrożenie skutecznego programu odnowy taboru. Amortyzacja w takich autobusach bądź nie występuje, bądź jest minimalna. Nie prowadzi więc do generowania nadwyżki finansowej, która mogłaby być wykorzystana jako źródło finansowania strategii restrukturyzacji parku autobusowego.

Ustalanie rozsądnego zysku na podstawie wartości aktywów jest sposobem w niewielkim stopniu motywującym do poprawy efektywności prowadzonej działalności. W przedsiębiorstwach zdyswersyfikowanych jest także trudne do zastosowania. Każde stosowanie kluczy podziałowych obciążone jest subiektywizmem. W tej sytuacji korzystniejszym

rozwiązaniem byłoby ustalenie rozsądnego zysku jako stopy zwrotu ze sprzedaży, rozumianej jako iloczyn stopy zwrotu i przychodów taryfowych i pozataryfowych. Motywowałoby to operatorów do maksymalizowania przychodów. W konsekwencji malałaby rekompensata wypłacana z środków publicznych. Namiastką tego rozwiązania jest, zawarta w projekcie rozporządzenia ministra finansów, możliwość zwiększenia rozsądnego zysku o 20% zmniejszonej straty.

Autor:

prof. nadzw., dr hab. **Tadeusz Dyr** – Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, Wydział Ekonomiczny

Przypisy

- ¹ M. Kowalski, J. Nesterak, S. Wodyński, A. Żelaszczyk, *Performance Management w zarządzaniu rentownością kursów przewozowych w kontekście krajowych zmian prawnych regulujących publiczny transport zbiorowy*. Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe 2013, nr 6.
- ² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług

publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. DzUrz WE 2007, L. 315 z 3.12.2007, s. 1-13.

- ³ Szerzej J. Klata, *Praktyczne problemy wdrażania przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*. Komunikacja Publiczna – wydanie specjalne 1/2011. Pełny tekst artykułu jest dostępny na portalu <http://www.prawotransportowe.pl/baza-wiedzy/publikacje>.
- ⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- ⁵ M. Kowalski, J. Nesterak, S. Wodyński, A. Żelaszczyk, *Performance Management...*, op.cit.
- ⁶ Ibidem.
- ⁷ Por. m.in. W. Bąkowski, *Strategia odnowy taboru jako jeden z warunków konkurencyjności transportu samochodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Zeszyty Naukowo-techniczne SITK RP, Odział

w Krakowie Nr 107; P. Misiurski, *Koszty eksploatacji taboru autobusowego w przedsiębiorstwach komunikacji samochodowej*. Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe 2012, nr 11.

- ⁸ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie dofinansowania ...*, op.cit., s. 37-38.
- ⁹ Por. Komunikat Komisji *Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2011). DzUrz WE C8 z 11.01. 2012, s. 15-22. Komunikat ten nie ma zastosowania do transportu lądowego. Zawiera jednak metodykę obliczania rekompensaty zgodną z prawem unijnym. Może być ona użyteczna w innych sektorach.
- ¹⁰ Szerzej T. Dyr, *Ocena finansowa przedsiębiorstw komunikacji samochodowej*. Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe 2013, nr 1-2 i T. Dyr, *Ocena finansowa przedsiębiorstw komunikacji miejskiej*. Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe 2013, nr 3.
- ¹¹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie dofinansowania ...*, op.cit., s. 36-37.

WIELKA COMMERCE

busworld[®]
kortrijk

18 - 23. 10. 2013

upcoming exhibitions

Turkey 2014

Latin America 2014

Eastern Europe 2014

Asia 2014

follow us

www.busworld.org