

SŁAWOMIR JANKIEWICZ

**ZARZĄDZANIE FINANSAMI PRZEDSIĘBIORSTWA
TRANSPORTU ZBIOROWEGO W WARUNKACH UMOWY POWIERZENIA
– PODSTAWOWE PROBLEMY**

Słowa kluczowe: zarządzanie finansami, umowa powierzenia

Keywords: financial management, entrustment agreement

Klasyfikacja JEL: H52

Wprowadzenie

Zgodnie z Konstytucją RP, zadania publiczne, zaspokajające potrzeby wspólnoty, wykonywane są przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jednym z zasadniczych zadań własnych jest zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego. Zadanie to jednostka samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym) może w drodze umowy powierzyć z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (dalej Pzp), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych. Powierzenie przedsiębiorstwu przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania zadań lokalnego transportu zbiorowego nie stanowi zamówienia publicznego i nie wymaga zastosowania procedur udzielenia zamówień publicznych określonych w ustawie Pzp.

Z tego prawa skorzystało wiele miast i zleciło miejskiemu przewoźnikowi świadczenie usług transportowych na zasadach powierzenia. Dotyczy to praktycznie wszystkich dużych miast, w tym m.in. Poznania, Łodzi, Warszawy, Gdańska, Wrocławia, Krakowa.

Wybranie takiego rozwiązania wydawać się może idealne dla firmy świadczącej usługi zbiorowego transportu miejskiego. Umowa tworzy rynek quasi-monopolistyczny, gdzie przedsiębiorstwo przejmujące bez przetargu wykonywanie usługi teoretycznie nie musi być zainteresowane procesem innowacyjnym i efektywnościowym. Gwarancja wykonywania

usługi w okresie kilkunastu lat, z określonym minimalnym jej poziomem ilościowym i wyznaczoną przez koszty ceną powinna również wpływać na bezproblemowe zarządzanie finansami. Jednak w Polsce większość jednostek samorządu terytorialnego ma znaczne zadłużenie, często będące na granicy dopuszczonego przez Ministerstwo Finansów. Korzystają więc, jeżeli istnieje taka możliwość, z odraczania terminu płatności za zamówione usługi.

Publikacja syntetycznie prezentuje podstawowe problemy w zarządzaniu finansami przedsiębiorstwa transportu zbiorowego (powszechnie zwanych miejskimi przedsiębiorstwami komunikacji) w przypadku świadczenia usług w formie umowy powierzenia. Jest ona efektem obserwacji poczynionych przez autora wśród przedsiębiorstw prowadzących usługi komunikacji miejskiej na zasadzie powierzenia (ze szczególnym uwzględnieniem MPK-Łódź Sp. z o.o.).

Uwarunkowania prawne świadczenia usługi transportowej w formie umowy powierzenia

Podstawowym aktem normatywnym, regulującym na poziomie unijnym kwestie świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim, jest Rozporządzenie dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, uchwalone przez Parlament Europejski i Radę w dniu 23 października 2007 roku (dalej Rozporządzenie 1370/2007). Rozporządzenie to pozwoliło i określiło również uwarunkowania dotyczące możliwości powierzenia świadczenia tych usług. W kraju reguluje to ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym.

Jednym z zasadniczych warunków pozwalających na powierzenie usługi jest konieczność spełnienia przez przedsiębiorstwo, które korzysta z takiej formy zawarcia umowy, kryterium „podmiotu wewnętrznego”. Definicja „podmiotu wewnętrznego”, zawarta w art. 2 lit. j) Rozporządzenia 1370/2007 oparta jest na koncepcji transakcji wewnętrznej (czyli wewnątrz danej instytucji), przedstawionej w orzeczeniu C-107/98 Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej ETS) w sprawie Teckal i rozwiniętej następnie w kolejnych orzeczeniach Trybunału. Zgodnie z orzeczeniem ETS, transakcje wewnętrzne nie muszą podlegać konkurencyjnym postępowaniom, nawet jeśli powierza się wykonanie określonych usług podmiotowi odrębnemu w sensie formalnym od podmiotu zlecającego (czyli mamy do czynienia z dwoma niezależnymi osobami prawnymi). Przedsiębiorstwo może uzyskać status podmiotu wewnętrznego w przypadku, gdy spełni wiele warunków, wśród których najważniejsze to¹:

¹ W zależności od podstawy powierzenia i rodzaju kontaktu, możliwe jest zastosowanie przesłanek podmiotu wewnętrznego, opracowanych przez ETS na podstawie orzecznictwa związanego z dyrektywami zamówieniowymi lub też posłużenie się przesłankami zawartymi w Rozporządzeniu 1370/2007. Jed-

1. Przesłanka kontroli – zgodnie z art. 2 lit. j) Rozporządzenia 1370/2007 podmiot wewnętrzny to „odrębna prawnie jednostka, podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami”.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia 1370/2007 w celu stwierdzenia, czy zamawiający sprawuje „kontrolę analogiczną”, należy brać pod uwagę elementy tj.: stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządczych lub nadzorczych; stosowne zapisy w statutach; strukturę własnościową; wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Jednocześnie dla spełnienia przesłanki kontroli analogicznej nie jest wymagany 100% udział podmiotu (podmiotów) publicznego w jednostce, której powierzono wykonanie zadania Rozporządzenia 1370/2007).

Przesłanka kontroli była wielokrotnie oceniana także przez ETS (przykładowo można wskazać orzeczenia: C-26/03, C-295/05, C-458/03, C-29/04, C-410/04). Analiza orzeczeń ETS wskazuje, że: 100% udział w kapitale spółki utworzonej przez jednostkę lub jednostki samorządu terytorialnego jest warunkiem *sine qua non* spełnienia przesłanki „kontroli analogicznej” przez potencjalny podmiot wewnętrzny (odmiennie niż w Rozporządzeniu 1370/2007). Istotny jest nie tylko aspekt prawny, ale również aspekt faktyczny sprawowania kontroli, tj. realny wpływ zamawiającego na daną firmę oraz decyzje przez nią podejmowane². Sprawowanie kontroli powinno być aktualne przez cały okres trwania umowy (wykonywania zadania powierzonego w procedurze bezpośredniej)³.

2. Przesłanki wykonywania zasadniczej części działalności na rzecz zamawiającego (jednostki kontrolującej). Z załącznika do Rozporządzenia 1370/2007 wynika, że przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonanie usług publicznych, może wykonywać inną działalność niż powierzona, czy też z nią związana. Warunkiem dopuszczalności prowadzenia przez firmę innej działalności niż wykonywanie powierzonych usług jest zachowanie kryterium przejrzystości oraz zakaz subsydiowania skośnego różnych rodzajów działalności. Zachowaniu tych warunków

nak z systemowego i celowego punktu widzenia nie należy rozpatrywać ich alternatywnie, lecz stosować łącznie i uzupełniająco.

² Zgodnie z orzeczeniem C-458/03 ETS istotne jest wykazanie, że podmiot powierzający określone zadanie wywiera decydujący wpływ zarówno na cele strategiczne, skład personalny, jak i inne kwestie wynikające ze sprawowania zarządu w danym podmiocie. Ocena statusu podmiotu wewnętrznego musi brać pod uwagę całokształt uregulowań prawnych (w tym wynikających z aktu założycielskiego) oraz okoliczności faktycznych, dotyczących autonomii danego podmiotu.

³ Wprawdzie ETS nie przesądza tej kwestii jednoznacznie, stwierdza jednak w orzeczeniu C-29/04 w sprawie KE v Austria, że sam fakt posiadania w spółce, której powierza się bezpośrednio określone zadanie 100% udziałów w momencie powierzenia nie stanowi przesłanki decydującej. W sytuacji, gdy bezpośrednio po uzyskaniu zamówienia w spółce pojawił się nowy prywatny udziałowiec, mieliśmy do czynienia z próbą obejścia przepisów. Analogiczne stanowisko przedstawił ETS w orzeczeniu C-410/04.

ma służyć obowiązek prowadzenia odrębnych kont rachunkowych dla działalności w zakresie powierzonych usług oraz innej działalności (por. pkt 5 załącznika do Rozporządzenia 1370/2007). Rozporządzenie 1370/2007 nie określa jednak ani zakresu ani dopuszczalnej wielkości takiej działalności ubocznej w stosunku do działalności podstawowej⁴. EST również szczegółowo nie analizował dotychczas tej przesłanki. Jediną wskazówką może być orzeczenie C-295/05 ETS, gdzie uznano, że wykonywanie 90% działalności na rzecz jednostek administracji publicznej, które są właścicielami spółki jest wystarczające, aby uznać, że przedsiębiorstwo wykonuje „zasadniczą część działalności” na rzecz zamawiającego. *A contrario* można przyjąć, że ETS dopuścił w tym konkretnym przypadku prowadzenie działalności ubocznej na poziomie do 10%.

W prawie polskim brak jest uregulowań w tym zakresie.

W doktrynie prawnej można spotkać dwa poglądy na ten temat. Jeden nie przewiduje możliwości bezpośredniego powierzenia zadań w przypadku, gdy występuje nawet minimalne zaangażowanie zainteresowanego podmiotu w świadczenie usług dla innych jednostek niż kontrolujący je zamawiający. Drugi pogląd natomiast dopuszcza możliwość prowadzenia innej działalności przez podmiot wewnętrzny. Warunkiem jest przyjęcie sztywnej granicy lub też określenie innego obiektywnego czynnika, pozwalającego na kwalifikację danego podmiotu jako „wewnętrznego”⁵.

3. Przesłanki braku wykonywania zadań powierzonych na rzecz innych podmiotów – zakaz udziału w przetargach przez podmiot wewnętrzny na świadczenie zadań, które zostały bezpośrednio powierzone⁶. Jest to również przesłanka wskazująca na pewne ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia przez podmiot wewnętrzny działalności na rzecz innych podmiotów niż jednostka kontrolująca.
4. Przesłanki geograficznej – terytorialny zakres działalności podmiotu wewnętrznego⁷. Bezpośrednie powierzenie świadczenia usług (w trybie bezprzetargowym) w oparciu o przepisy Rozporządzenia 1370/2007 co do zasady może mieć miejsce, jeśli działalność podmiotu wewnętrznego w zakresie powierzonego zadania wykonywana jest na terytorium podległym właściwemu zamawiającemu (jednostce kontrolującej).

⁴ Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przypadku dopuszczenia możliwości świadczenia usług powierzonych bezpośrednio przez podwykonawców, Rozporządzenie 1370/2007 wprowadza wymóg samodzielnego wykonywania przez podmiot wewnętrzny przeważającej części usług na rzecz zlecającego. Uzasadnieniem tego może być zapewnienie, aby przepisy o bezpośrednim powierzeniu nie były wykorzystywane do obejścia przepisów dotyczących konieczności stosowania procedur przetargowych.

⁵ Np. 80% uzyskiwanych obrotów, które powinny pochodzić wyłącznie od zamawiającego, co stanowi jedną z przesłanek przy rozpatrywaniu dominującego wpływu w przypadku przedsiębiorstw powiązanych, o których mowa w Dyrektywie 2004/17/WE.

⁶ Por. art. 5 ust. 2 lit. b) i c) Rozporządzenia 1370/2007.

⁷ Por. art. 5 ust. 2 lit. b) Rozporządzenia 1370/2007.

W związku z przekazaniem przedsiębiorstwu zadania bez przetargu, przepisy restrykcyjnie podchodzą również do wyznaczania ceny za usługę. Rozporządzenie 1370/2007 określa, jak ustalić wynagrodzenie za zadania zlecone na podstawie powierzenia. Jest to tzw. rekompensata. Zgodnie z art. 2 lit. g) tego rozporządzenia pod pojęciem rekompensaty z tytułu usług publicznych (w tym również usług w zakresie transportu zbiorowego) należy rozumieć każdą korzyść, szczególnie finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

W Rozporządzeniu 1370/2007 oraz wydanym do niego załączniku zawarto ogólne zasady kalkulacji rekompensaty z tytułu świadczenia usług pasażerskich transportu publicznego. Określają one, że wysokość rekompensaty, przyznawanej przez właściwe organy na pokrycie kosztów wynikających z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, powinna być obliczona w sposób zapobiegający przyznawaniu rekompensaty w nadmiernej wysokości.

W przypadku, gdy organy planują udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z pominięciem procedury przetargowej powinny przestrzegać szczegółowych zasad, zapewniających by kwota rekompensaty była odpowiednia i odzwierciedlała starania o efektywność i jakość usług. Chodzi tu przede wszystkim o to, by nie dochodziło do wsparcia, rozumianego jako pomoc publiczna. Oznacza to, że przy wyznaczaniu rekompensaty należy uważać, by nie spełnić elementów z definicji zawartej w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE). Ponadto, podmiot powierzający usługę nie może finansować innej działalności przedsiębiorstwa niż określona w umowie o świadczenie usług publicznych.

Jeżeli rekompensata zostanie wyznaczona zgodnie z zasadami wskazanymi w Rozporządzeniu 1370/2007, to środki te będą stanowić pomoc publiczną, która nie wymaga notyfikacji do KE, o czym jest mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Przyjmuje się bowiem, że jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym oraz interesem Wspólnoty.

W celu obliczenia należnej rekompensaty, Rozporządzenie 1370/2007 wskazuje na konieczność przeprowadzenia agregacji kosztów i przychodów w podziale na działalność pokrywającą się z zakresem umowy o świadczenie usług publicznych oraz działalność z nią niezwiązaną, ale *de facto* wykonywaną z wykorzystaniem tego samego majątku. Ponadto, wskazuje na obowiązek pomniejszenia koniecznej rekompensaty o dodatni wynik finansowy, osiągniany na prowadzonej działalności wykraczającej poza zakres powierzenia. Nie jest istotne czy poszczególne działalności dodatkowe są rentowne (generują dochód), lecz istotne jest czy cała działalność dodatkowa jest rentowna. Jednak w przypadku, gdy działalność ta przynosi straty, nie ma możliwości wliczania jej do kalkulacji rekompensaty dla działalności powierzonej.

Rekompensata składa się z dwóch zasadniczych elementów:

1. Kosztów uzasadnionych – są to koszty świadczenia usług przewozowych z zachowaniem efektywności ich wydatkowania.

2. Rozsądnego zysku – pojęcie „rozsądnego zysku” wprowadzono pierwotnie w prawodawstwie UE. W uregulowaniach prawnych odnoszących się do rynków regulowanych, nierentownych usług, ale o dużym wymiarze społecznym, czy też tych obszarów gdzie występują monopole naturalne, przy rozliczeniach pomiędzy przedsiębiorcą a stroną publiczną pojawia się instytucja „rozsądnego zysku”. Do polskiego systemu prawnego przeniesiono pojęcie „rozsądnego zysku”, jakim posługuje się Załącznik do Rozporządzenia 1370/2007. Pod pojęciem rozsądnego zysku należy rozumieć stopę zwrotu⁸ z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla określonego sektora i w której uwzględniono ryzyko ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne wynikające z ingerencji organu publicznego lub jego brak⁹. Zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stopa zwrotu z kapitału własnego do kalkulacji rekompensaty z tytułu świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego w Polsce przyjmowana jest maksymalnie na poziomie 6 %. Procent ten odnosi się wyłącznie do kapitału własnego, służącego działalności powierzonej.

Podstawowe problemy zarządzania finansami przedsiębiorstwa w przypadku powierzenia usługi transportu zbiorowego

Przedstawione powyżej uregulowania prawne pokazują, że zgodnie z intencjami ustawodawcy, powierzenie usługi ma pozwolić nie tylko na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, któremu powierzono usługę (zwrot kosztów), ale również zapewnić jego rozwój (poprzez rozsądny zysk). O ile firma świadcząca usługi na podstawie umowy w tej formie prawnej działa ekonomicznie (jej koszty są uzasadnione zgodnie z Rozporządzeniem 1370/2007), nie powinna mieć problemów z funkcjonowaniem i finansami. Prowadzi bowiem działalność na rynku quasi-monopolistycznym i otrzymuje zapłatę w wysokości ponoszonych kosztów, powiększonych o „rozsądny zysk”. W praktyce krajowej niestety założenie to zostało zweryfikowane przez zleceniodawcę usług (miasto) na niekorzyść przedsiębiorstw realizujących transport pasażerski na podstawie umowy powierzenia.

Przedsiębiorstwo po podpisaniu umowy powierzenia zobowiązane jest stać się „podmiotem wewnętrznym”, czyli jednostką podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawuje on nad własnymi służbami. Warunek ten spowodował problem z zarządzaniem przedsiębiorstwem, ponieważ miasto nie poprzestaje na kontroli wynikającej z Kodeksu spółek handlowych (KSH). Każda z jednostek organizacyjnych miasta usurpuje sobie prawo kontroli, w tym wyrażania zgody na konkretne działania. Przykładowo w MPK-Łódź Sp. z o.o. do przeprowadzenia inwestycji wymagane jest uzyskanie zgody Rady Nadzorczej, Zgromadzenia Wspólników, Zarządu Dróg i Transportu, Skarbnika i innych jednostek organizacyjnych miasta. Wydłuża to procedurę, a nawet

⁸ Stopa zwrotu jest miarą zyskowności, stanowi ona stosunek zysku do zaangażowanego kapitału.

⁹ Pkt 6 załącznika do Rozporządzenia 1370/2007.

zdarza się, że ją uniemożliwia z uwagi na sprzeczne decyzje. Mimo odpowiedzialności z KSH, zarząd musi pytać się o wszystko urzędników, którzy podejmować mogą decyzje irracjonalne z punktu widzenia biznesowego, a uzasadnione z urzędniczego, nie ponosząc z tego tytułu żadnego ryzyka.

W przypadku konieczności pozyskania zewnętrznego źródła finansowania istnieje duże prawdopodobieństwo nie uzyskania go w odpowiednim czasie i dostosowania do potrzeb firmy. Przeważnie uzyskanie zgód korporacyjnych na konkretną formę, okres i wysokość finansowania, mimo że wymagające czasu, nie stwarza problemu. Sytuacja zmienia się, gdy po uzyskaniu zgód korporacyjnych (mimo że zasiadają w nich przedstawiciele miasta), konieczne jest uzyskanie pozytywnej opinii urzędników. Kwestia czasu, tak ważna w działalności gospodarczej, nie ma znaczenia w przypadku administracji publicznej. Na standardowe decyzje trzeba czekać miesiąc. W wielu przypadkach świadomie przedłuża się podjęcie decyzji, by problem spółka rozwiązała w inny sposób, niewymagający zgody urzędniczej. Szczególnie, gdy przedsiębiorstwo podejmuje działania innowacyjne lub takie, które wykraczają poza wiedzę urzędnika. W takiej sytuacji zmierzał on będzie do wymuszenia zmiany w kierunku znanych instrumentów lub niewydania zgody. Zmusza to firmy do planowania z dużym wyprzedzeniem pozyskania finansowania, a w przypadku innowacyjnych podejść, do wykonania dużej pracy uświadamiającej, która spowoduje, że urzędnicy zrozumieją zagadnienie.

Drugim zasadniczym problemem w zarządzaniu finansami w przedsiębiorstwie posiadającym umowę powierzenia jest utrzymanie płynności. Z uwagi na duże zadłużenie miast w Polsce, starają się one, jeżeli to możliwe, przedłużyć maksymalnie okres płatności za wydatki. Rekompensata dla przedsiębiorstwa świadczącego usługi na podstawie umowy powierzenia liczona jest *ex post*, a koszty ponoszone są na bieżąco, przez co nie można jednoznacznie określić, kiedy powinna nastąpić zapłata za usługę. Miasta, wykorzystując brak uregulowań prawnych w tym zakresie oraz pozycję dominującą, zawierają z firmami niekorzystny rozkład płatności. W ciągu danego roku płacą tylko zaliczki (przeważnie w okresach miesięcznych) za wykonane usługi. Ustalane są one na poziomie możliwości finansowych budżetu miasta, a więc znacznie poniżej planowanych kosztów świadczenia usługi transportowej. Przedsiębiorstwo ponosi koszty, które są tylko częściowo zwracane. Pełne pokrycie kosztów uzasadnionych i „rozsądny zysk” uzyskiwane są po audycie dokonanym przez miasto i zarezerwowaniu środków w budżecie. W przypadku MPK-Łódź Sp. z o.o. rekompensata w całości płacona jest po 2 latach od poniesienia kosztów i nie ma pewności, że termin ten zostanie dotrzymany (problemy z realizacją budżetu mogą wpłynąć na przesunięcie terminu płatności).

Stwarza to duże trudności w zarządzaniu płynnością Spółki. Wymaga posiadania środków na zapewnienie działalności firmy do momentu uzyskania zapłaty. Jednak przedsiębiorstwa transportu publicznego są znacznie zadłużone, nie mają majątku pozwalającego na łatwe pozyskanie środków na bieżącą działalność. Z drugiej strony, umowa powierzenia nie daje gwarancji pokrycia wszystkich kosztów, a tylko koszty uzasadnione, co też nega-

tywnie wpływa na standing ekonomiczny i możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego.

Podejście w ten sposób do płatności przez miasto powoduje, że przedsiębiorstwo poza środkami na finansowanie inwestycji musi posiadać również dodatkowy kapitał obcy na poziomie 25–30 % ponoszonych wydatków w roku. W innym przypadku nie będzie w stanie regulować swoich zobowiązań na bieżąco.

Następnym problemem, związanym z zachowaniem płynności w przedsiębiorstwach transportu zbiorowego i wynikającym z zadłużenia miast, jest nieregularność płatności zaliczkowych. W przypadku, gdy w danym okresie przychody do budżetu są mniejsze niż planowano lub większe były wydatki, miasto może nie przekazać firmie należnej zaliczki¹⁰.

Zarządzanie finansami w takich warunkach jest trudne i wymaga dużej elastyczności oraz kreatywności od spółki. Musi sobie bowiem poradzić z nagłym niedoborem środków i zapewnieniem płynności.

Ograniczeniem jest również konkretnie oznaczony czas, na jaki zawierana jest umowa powierzenia (przeważnie kilkanaście lat). Nie ma gwarancji, że zostanie ona przedłużona, co też utrudnia pozyskanie finansowania w kilku ostatnich latach jej trwania. Miasta natomiast czekają z zawarciem nowej umowy do ostatniego możliwego terminu i do momentu podpisania umowy nie wiadomo, czy będzie to powierzenie, czy miasto zdecyduje się na przetarg zgodny z Pzp.

Wiele miast korzysta z braku jednoznaczności co do wielkości „rozsądnego zysku” i znacznie obniża tę wartość. Zamiast dopuszczalnego poziomu 6% jest to znacznie mniejszy procent. Z tego też powodu (na skutek lobby miejskich przewoźników) Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad rozporządzeniem regulującym wysokość rozsądnego zysku.

Powierzenie działalności zgodnie z Rozporządzeniem 1370/2007 powoduje, że działalność inna niż powierzona musi być znacznie ograniczona (jak już wcześniej pisano – do 10% przychodów ogółem). Uzasadnieniem dla ograniczeń związanych z wielkością prowadzonej przez podmiot wewnętrzny działalności ubocznej jest w szczególności zapewnienie, że podmiot wewnętrzny, któremu w sposób bezpośredni powierzono zadania publiczne, nie będzie wykorzystywał tego faktu dla uzyskania przewagi konkurencyjnej w innych obszarach swojej działalności i nie przeznaczy otrzymywanych w ramach rekompensaty środków publicznych na finansowanie swojej pozostałej działalności (tj. innej niż powierzona). Powoduje to, że firma praktycznie nie może się rozwijać w innych obszarach, a ilość środków, jakimi dysponuje jest uzależniona od działalności powierzonej. W przypadku ograniczania zadań w ramach działalności powierzonej musi zmniejszyć działalność uboczną. W tym przypadku mamy do czynienia z dodatnim sprzężeniem zwrotnym. Im mniejsze przychody z działalności powierzonej, tym mniejsze możliwe przychody z działalności pozostałej.

¹⁰ MPK-Lódź otrzymywało informację o braku zapłaty zaliczki na dwa dni przed ustalonym terminem płatności. Ponadto, miasto potrafiło wstrzymać płatności dwóch zaliczek z rzędu.

To również powoduje problem z zarządzaniem finansami, ponieważ działalność tego typu charakteryzuje się dużym poziomem kosztów stałych.

Podsumowanie

Usługi transportu zbiorowego są jednym z najważniejszych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje możliwość powierzenia tej usługi wybranemu przedsiębiorstwu bez organizowania przetargu. Wymaga to jednak zachowania zasad przejrzystości i efektywności ekonomicznej przez firmę, która zawarła umowę w taki sposób. Na kwestiach tych skupiają się regulacje UE i krajowe. Mają one na celu zminimalizowanie zniekształcenia konkurencji na rynku, wynikającego z faktu bezpośredniego udzielenia zamówienia¹¹. Ograniczenia te gwarantują brak transferu siły rynkowej, wynikającej z bezprzetargowego zlecenia wykonywania określonej działalności i tym samym uniemożliwiają naruszenie konkurencji na innych rynkach. Jednak w Polsce mamy do czynienia nie z nadmiernym finansowaniem, a niedofinansowaniem tej usługi przez samorząd terytorialny. Ponadto, problemem jest nieprzewidywalność terminu zapłaty za zlecone zadanie i czas potrzebny urzędnikom na podjęcie decyzji, czy aprobować propozycje gospodarcze firmy.

Dlatego też zarządzanie finansami przedsiębiorstwa transportu zbiorowego jest trudne. Konieczne jest, by Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej (zrzeszenie firm świadczących tego typu usługi) wraz z jednostkami naukowymi zajęła się problemem i wypracowała wytyczne, które pomogłyby znormalizować sytuację finansową przedsiębiorstw działających w oparciu o umowę powierzenia. Opracowanie i wdrożenie procedur pozwoli na bezproblemowy rozwój firm. W innym przypadku można spodziewać się problemów w funkcjonowaniu takich podmiotów gospodarczych, szczególnie, że władze miast myślą tylko kryteriami politycznymi (wyborem na następną kadencję), a więc krótkookresowo.

Literatura

Rozporządzenie dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 uchwalone przez Parlament Europejski i Radę w dniu 23 października 2007 r.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177 z późn. zm.)

¹¹ Definicja „bezpośredniego udzielenia zamówienia” zawarta jest w art. 2 lit. h) Rozporządzenia 1370/2007.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU 2011, nr 5 poz. 13).

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU UE nr C 115 z 9.5.2008 r.).

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: C-107/98, C-26/03, C-295/05, C-458/03, C-29/04, C-410/04

*dr hab. Sławomir Jankiewicz prof. WSB
MPK-Lódź Sp. z o.o.*

Streszczenie

Publikacja, w syntetycznej formie, prezentuje podstawowe problemy w zarządzaniu finansami przedsiębiorstwa transportu zbiorowego w przypadku świadczenia usług w formie umowy powierzenia. Jest ona efektem obserwacji poczynionych przez autora wśród przedsiębiorstw prowadzących usługi komunikacji miejskiej na zasadzie powierzenia (ze szczególnym uwzględnieniem MPK-Lódź Sp. z o.o.).

FINANCIAL MANAGEMENT IN PUBLIC TRANSPORT ENTERPRISES IN CONDITIONS OF ENTRUSTMENT AGREEMENT – BASIC PROBLEMS

Summary

This publication, in a synthetic form, presents fundamental issues in the financial management of public transport enterprises in case of provision of services in the form of an entrustment agreement. It is the result of observations made by the author in enterprises providing public transport services in the form of an entrustment agreement (with particular emphasis on MPK-Lodz Sp. z o.o.).