

Andrzej Letkiewicz

Uniwersytet Gdański

ZASADY FINANSOWEGO REGULOWANIA FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Wprowadzenie

Regulacyjny wymiar systemu gospodarczego wyznacza przedsiębiorstwom granice funkcjonalne, w ramach których podmioty gospodarujące poszukują swego stanu równowagi funkcjonalnej, w tym na poziomie finansowym. Znajomość własnych prawidłowości funkcjonalnych – mechanizmów działania w zestawieniu z zewnętrznymi ogólnymi dla wszystkich, jak i specyficznymi dla ściśle zdefiniowanych podmiotów (w tym przypadku przedsiębiorstw transportu publicznego), pozwala podmiotom na podejmowanie działań racjonalnych z punktu widzenia celu działalności gospodarczej. Stąd celem opracowania jest zaprezentowanie postulowanych zasad regulacyjnych (zawartych w ustawie o publicznym transporcie drogowym), które jednoznacznie definiują zakres swobody podmiotów świadczących usługi tego typu – konkurencja regulowana i stają się podstawą tworzenia specyficznych regulatorów funkcjonalnych podmiotów w wymiarze finansowym.

Założenia funkcjonalnego regulowania działalności przedsiębiorstw

Regulacja działalności przedsiębiorstw

Istotą systemu gospodarczego¹, jak i każdego innego jest zbiór podmiotów i układ wzajemnych relacji między nimi. Charakter systemu gospodarczego wynika ze złożoności i różnorodności podmiotów stanowiących podstawowe elementy tego systemu i przenosi się na złożoność stosunków i relacji między tymi elementami. Bazując na największym z możliwych uogólnień w identyfikacji elementów składowych systemu gospodarczego oraz na cechach wyróżniających poszczególne jego elementy (głównym wyróżnikiem jest swoisty mechanizm funkcjonowania) można wyróżnić trzy podstawowe elementy – państwo, przedsiębiorstwa i rynek, między którymi zachodzą interakcje o charakterze regulacyjnym.

Z charakteru relacji regulacyjnych można wskazać dwa rodzaje oddziaływania, jedno polegające na sztywnym określaniu celu i norm regulujących, powodujących realizowanie określonych funkcji (sterowanie sztywne), a drugie polegające na tym, że norma stanu wejściowego nie ma charakteru sztywnego, przyjmując granice, których przekroczenie skutkuje sankcjami względem podmiotu regulowanego (regulacja). Tak więc sterowanie to wyznaczanie przez organ sterujący wyznaczonego celu poprzez określenie poziomu, który ma być utrzymywany przez system sterowany. Między systemem sterującym a sterowanym muszą zachodzić relacje polegające na celowym oddziaływaniu systemu sterującego na obiekt sterowany w celu uzyskania pożądanych zmian w przebiegu procesów sterowanych. W ramach oddziaływania sztywnego obiekty sterowane nie mają dostatecznych zdolności do zmiany zakresu wielkości sterowanych, które zostały im narzucone przez sterującego. Sterowanie jest wywoływaniem określonych stanów, a regulacja jest wyznaczaniem obszaru swobody, którego obiekt sterowany nie może przekroczyć. Regulacja jest więc procesem utrzymywania systemu regulowanego (poprzez regulatory) w przedziale normatywnym wyznaczonym przez zasady regulowania².

¹ Definicji systemu gospodarczego jest wiele, wszystkie jednak bazując na podejściu cybernetycznym rozwiniętym przez podejście systemowe sprowadzają się do uwzględniania podstawowych cech systemu, jakimi są zdefiniowane granice, możliwość identyfikacji zasileń i oddziaływania systemu na otoczenie, istnienie wewnętrznie uporządkowanej struktury, celowy charakter ich funkcjonowania. Przegląd definicji systemu gospodarczego jest zawarty w: J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007, s. 34-37.

² S. Mynarski, *Elementy teorii systemów i cybernetyki*, PWN, Warszawa 1979, s. 94-95.

Regulator to świadomie i celowo dobrany system informacyjny pozwalający utrzymać obiekt w wyznaczonym obszarze swobody. Inaczej mówiąc, jest to informacyjny abstrakt opisujący zasadę działania jakiegoś przedmiotu. Funkcjonowanie należy więc rozumieć również jako podporządkowanie się regułom panującym w regulatorach. Regulacja dostarcza sposobów działania podmiotom regulowanym, tak aby obiekty te mogły się utrzymać w obszarze swobody wyznaczonym przez regulację. W gospodarce proces sterowania sztywnego i regulacji dokonuje się poprzez dwa rodzaje norm sterujących i regulatorów. Pierwszym rodzajem są normy sterujące i regulujące pochodzące z zewnątrz (regulatory te są swego rodzaju wzorcem, który jest przenoszony do wnętrza przedsiębiorstwa), a drugim są normy sterujące stanowione przez przedsiębiorstwo w ramach obszaru swobody pozostawionego przez regulatory zewnętrzne³. W ramach regulatorów wewnętrznych na bazie konfiguracji informacji (nie tylko regulujących) wchodzących do przedsiębiorstwa z otoczenia powinien powstać wewnętrzny system regulacji, rozumiany jako wyodrębniony strukturalnie zespół reguł, np. procedur postępowania, umożliwiający przetworzenie każdej informacji w decyzję kierowniczą⁴.

Regulacyjny wymiar finansów przedsiębiorstw

Wszystkie decyzje kierownicze generowane przez systemy funkcjonalne systemu regulacji przedsiębiorstw, z ogólnego pieniężnego charakteru gospodarowania, mają bezpośrednio lub pośrednio związek z sytuacją finansową podmiotu. W aspekcie funkcjonalnym można zatem zidentyfikować procesy pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystywania pieniądza w określonym celu, którym jest maksymalizacja wartości rynkowej podmiotu. Cel długookresowy w postaci maksymalizacji wartości rynkowej pozwala na zdezagregowanie się na cele cząstkowe, sprowadzające się do celów o charakterze operacyjnym (bieżąca działalność) i celów o charakterze inwestycyjnym bądź zabezpieczającym długookresowo działalność bieżącą, bądź wprowadzającym do systemu funkcjonalnego przedsiębiorstwa nowe nierealizowane formy aktywności w zakresie pozyskiwania środków pieniężnych. Jedna i druga forma pozyskiwania środków jest równie istotna z punktu widzenia celów działalności i co najwyżej można

³ A. Letkiewicz, Mechanizmy zapewnienia równowagi finansowej przedsiębiorstw z wykorzystaniem pętli sprzężeń zwrotnych, w: Współczesne przedsiębiorstwo. Zasobowe czynniki sukcesu w konkurencyjnym otoczeniu, T. 4, red. J. Fryca, J. Jaworski, Wyższa Szkoła Bankowa, Gdańsk 2009, s. 178-179.

⁴ K. Szałucki, Przedsiębiorstwa transportowe. Warunki i mechanizmy równowagi, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1999, s. 48.

identyfikować następstwo czasowe jednych względem drugich⁵. W ramach podejścia inwestycyjnego podstawowym działaniem jest poszukiwanie aktywności gospodarczej o największej efektywności. Stąd podstawową umiejętnością jest umiejętność planowania przyszłych stanów aktywów, ze szczególnym uwzględnieniem stanu środków pieniężnych⁶. Poziom gotówki posiadanej przez przedsiębiorstwo powinien się kształtować na tak wysokim poziomie w danym momencie, aby zapewniać mu zdolność do spłaty zobowiązań (zabezpiecza to przed złożeniem przez wierzycieli wniosku o ogłoszenie upadłości) oraz na tak niskim poziomie, aby nie powodować utraty możliwości podnoszenia efektywności gospodarowania przez brak jej zaangażowania.

Regulatory finansowe funkcjonowania przedsiębiorstw

Regulatory finansowe funkcjonowania przedsiębiorstw sprowadzają się do transformacji zdarzeń gospodarczych w określone zachowania tych podmiotów. Regulacyjny charakter tych działań polega w pierwszej kolejności na konieczności identyfikacji zdarzeń w zgodzie z obowiązującymi normatywami zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. W dalszej kolejności w wymiar ten wpisywane są procedury pomiaru efektywności gospodarowania wynikające z potrzeb podsystemów zewnętrznych (jakim jest np. mechanizm poboru podatków), jak i podsystemów wewnętrznych (jakim jest np. mechanizm pomiaru efektywności poszczególnych rodzajów aktywności gospodarczej podmiotu). Stąd wartości szczegółowe regulatorów odnoszą się i są grupowane w dwa zbiory tworząc dwa rodzaje ewidencji w przedsiębiorstwach. Pierwszym rodzajem jest ewidencja o charakterze obligatoryjnym, czyli różnopostaciowa ewidencja rachunkowa uzależniona od formy prowadzenia działalności i wartości przychodu⁷. Drugim rodzajem jest ewidencja o charakterze operacyjnym – rachunkowość zarządcza.

Źródłem regulacyjnym funkcjonowania ewidencji rachunkowej jest ustawodawstwo dotyczące sposobów ewidencjonowania – wiodąca jest ustawa o ra-

⁵ J. Czekaj, Z. Dreszer, Zarządzanie finansami przedsiębiorstw. Podstawy teorii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 13-16.

⁶ W. Bień, Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa, Difin, Warszawa 1998, s. 97.

⁷ Zgodnie z ustawą o rachunkowości, tzw. pełną ewidencję powinny prowadzić podmioty w postaci spółek handlowych, osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych, spółek partnerskich oraz spółdzielni socjalnych, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro. Art. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U.1994, nr 121, poz. 591 z późn. zm.

chunkowości oraz ustawodawstwo dotyczące opodatkowania podatkami dochodowymi i obrotowymi. System ten umożliwia bezpośrednio i w każdym momencie ustalenie i zestawienie przychodów i kosztów, a w konsekwencji wyliczenie wyniku finansowego (rachunek zysków i strat), stanu majątkowego (bilans), sald i strumieni finansowych (rachunek przepływów pieniężnych).

Rachunkowość o charakterze zarządczym występuje jako uzupełnienie ewidencji „podatkowej” lub jako ewidencja pierwotna dla wewnętrznych grup zainteresowanych informacjami, mimo że występują integracje pewnych elementów obydwu systemów, przez co systemy te stają się systemami komplementarnymi⁸. Źródłem regulacyjnym funkcjonowania systemów ewidencji operacyjnej jest w pierwszej kolejności potrzeba posiadania określonych informacji, a w drugiej uporządkowany zasadami pozyskiwania, przetwarzania, przechowywania system informacyjno-decyzyjny. System ten realizuje swoje funkcje w oparciu o zasady ewidencji, informacyjny opis systemu organizacyjnego podmiotu, zasady strukturalizacji informacji, zasady formalizacji informacji i zasady podejmowania decyzji, umożliwiając podmiotom gospodarującym realizowanie procesów optymalizacyjnych⁹.

Postulatywny charakter finansowego regulowania funkcjonowania przedsiębiorstw transportu publicznego

Regulacja funkcjonowania przedsiębiorstw transportu publicznego

Regulacja transportu i funkcjonowania przedsiębiorstw transportu publicznego sprowadza się do identyfikacji zasad wykonywania tego transportu oraz identyfikacji podmiotów wraz z zadaniami przed nimi stawianymi. Regulacja zasad bazuje na celach definiowanych w ramach polityki transportowej jako zrównoważony rozwój transportu uwzględniający kryteria ekonomiczne, techniczne, ekologiczne i w szczególności w przypadku przewozów publicznych społeczne, co stwarza wiele konfliktów. Polityka powinna zatem poprzez normy regulacyjne doprowadzać do kompromisów w tym często sprzecznym układzie

⁸ A. Mytlewski, *Monitoring ekonomiczny przedsiębiorstw*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 87-90.

⁹ K. Szalucki, *Przedsiębiorstwa transportowe...*, op. cit., s. 111-116.

celów podmiotów pośrednio lub bezpośrednio uczestniczących w procesie transportowym¹⁰ związanym z zaspokajaniem potrzeb społecznych¹¹.

Naprzeciw takim postulatom wychodzi ustawa o publicznym transporcie zbiorowym¹², która poprzez określenie podmiotów i zasad regulacyjnych porządkujących relacje między tymi podmiotami definiuje regulacyjny wymiar instytucjonalny i funkcjonalny. Podstawowymi podmiotami uczestniczącymi w organizacji i realizacji publicznego transportu zbiorowego (rozumianego jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii, liniach lub sieci komunikacyjnej) są:

- organizator – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze,
- operator – samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł umowę z organizatorem publicznego transportu zbiorowego o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie¹³.

Podstawową normą regulacyjną odnoszącą się do relacji między podmiotami jest umowa zawierana w warunkach konkurencji regulowanej¹⁴, oznaczającej, że ubieganie się o realizację zadań publicznych przez przewoźników będących potencjalnymi operatorami odbywa się według procedury przetargowej, której podstawowym elementem przetargowym jest koszt realizacji usługi podlegający rekompensacie, definiowanej jako środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego¹⁵.

¹⁰ A.S. Grzelakowski, *Polityka transportowa RP – dylematy i kontrowersje wobec wyzwań integracyjnych (UE) i globalnych*, w: *Transport a Unia Europejska. Polski transport w europejskiej perspektywie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, *Ekonomika Transportu Lądowego*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 313.

¹¹ Szczegółowe cele sprowadzają się do zapewnienia konkurencji firm transportowych, popierania rozwoju systemów transportu publicznego, zmniejszania zagrożenia zdrowia i życia użytkowników, zapewniania realizacji usług użyteczności publicznej. R. Krystek, *Polityka transportowa na lata 2005-2025*, w: *Transport a Unia Europejska...*, op. cit., s. 19.

¹² Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.

¹³ *Ibid.*, art. 4, ust 1, p. 8 i 9.

¹⁴ *Ibid.*, art. 5.

¹⁵ *Ibid.*, art. 4, ust 1, p. 15.

Ramy finansowego regulowania funkcjonowania przedsiębiorstw transportu publicznego

Finansowym warunkiem zaspokajania potrzeb społecznych jest efektywne funkcjonowanie operatorów. Przedsiębiorstwa transportu publicznego wpisując się w cztery segmenty działań realizowanych przez władze regionalne (kształtowanie warunków funkcjonowania, kształtowanie popytowej strony rynku – zachowania i preferencje komunikacyjne społeczeństwa, kształtowanie oferty przewozowej uwarunkowanej popytem i dostępnością czynników produkcji, kształtowanie instrumentów zarządczych) dążą do optymalizacji posiadanego majątku, a przede wszystkim taboru i zatrudnienia, a w konsekwencji optymalizacji zasobów pieniężnych¹⁶.

Wskazane wyżej obszary optymalizacji są charakterystyczne dla wszystkich przedsiębiorstw, jednak różnice specyfiki funkcjonowania rynku o cechach konkurencji doskonałej i rynku o konkurencji regulowanej powodują odwrócenie zasad funkcjonowania, a zatem modelu regulatorów finansowych w przedsiębiorstwach gospodarujących na rynkach o konkurencji regulowanej. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w warunkach konkurencji rynkowej filozofię systemów ewidencyjno-efektywnościowych opierają na szacowaniu przychodów i wpływów i zestawianiu z nimi kosztów i wydatków tworząc w ten sposób podstawy liczenia efektywności gospodarowania na różnych poziomach (od wyniku na działalności podstawowej przez wynik na działalności operacyjnej, finansowej, gospodarczej do wyniku netto). Przedsiębiorstwa transportu publicznego mechanizm funkcjonowania systemów ewidencyjno-efektywnościowych opierają na szacowaniu kosztów i wydatków i zestawianiu ich z możliwymi do osiągnięcia przychodami tworząc w ten sposób podstawy do szacowania pokrycia refundacyjnego.

Narzędziem regulacji przedsiębiorstw regionalnego transportu publicznego, odnoszącym się do podstawowego parametru efektywnościowego, jakim jest zysk, jest stosowanie rekompensat dla operatorów w związku z realizowaniem przez nich w ramach działalności usług o charakterze społecznym zadań publicznych. W celu zapewnienia jednakowych warunków funkcjonowania, regulowanie finansowe operatorów bazuje na założeniu, że wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który jest równoważny sumie wpływów, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usłu-

¹⁶ K. Grzelec, *Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach konkurencji regulowanej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2011, s. 54.

gi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby, gdyby zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych nie było. Takie zdefiniowanie poziomu rekompensaty powoduje odwrócenie logiki regulatorów optymalizacji finansowej operatorów w kierunku, w którym liczenie wyniku zaczyna się od regulatorów dotyczących kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług wynikających z umowy, przy czym podstawowa zasada regulacyjna jest oparta na ich pełnej odpłatności¹⁷. Koszty poniesione przez operatora w związku ze świadczeniem usług o charakterze przewozów publicznych pomniejszane są o wszystkie wpływy finansowe i wszystkie przychody taryfowe i inne wygenerowane w ramach obsługiwanego połączenia. Wynik takiego zestawienia jest powiększany o rozsądny zysk, przy czym rozsądny zysk jest określany według stopy zwrotu z kapitału (uznawana jest za normalną dla tego sektora z uwzględnieniem ryzyka lub bez ryzyka ingerencji organu publicznego) angażowanego przez podmiot świadczący usługi publiczne¹⁸ – koszty prowadzenia działalności plus wartość angażowanego majątku wyrażona w odpisach amortyzacyjnych.

Wartość rekompensaty jest również uzależniona od uregulowań zawartych w umowie, które mogą przybierać postać refundacji brutto lub netto. Rekompensata netto przenosi na przewoźnika ryzyko nieosiągnięcia przychodu ze sprzedaży biletów. Rekompensata brutto jest stosowana w przypadku, gdy wolą stron jest zdjęcie z operatora ryzyka niewystarczającego do pokrycia kosztów poziomu przychodów ze sprzedaży biletów. Operator otrzymując wynagrodzenie za pracę przewozową ma pewność, że uzyska zaplanowane przychody ze świadczenia usług publicznych. Wszystkie elementy relacji organizator-operator powinny zostać określone w umowie, ze szczególnym określeniem zasad zapłaty, przy czym najczęściej, z uwagi na charakter usługi, podstawą rozliczeń jest praca środka transportowego liczona w wozokilometrach. Możliwe jest również określanie zasad waloryzacji stawki podstawowej uzależnionej od zmian podstawowych wielkości kosztowych tworzących koszt wozokilometra w zakresie kosztów pośrednich, jak np. koszt pracy czy paliwa.

¹⁷ Wyjątek stanowią przypadki dokonania wyboru operatora w trybie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi i bezpośredniego zawarcia umowy odnoszącego się do małego i średniego przedsiębiorcy, kiedy zgodnie z art. 50 ust. 2 i 3 rekompensata nie może prowadzić do odzyskania całości kosztów.

¹⁸ Załącznik do rozporządzenia (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 315/1 z 3.12.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:PL:PDF> (20.10.2011).

Podsumowanie

W ustawie o publicznym transporcie zbiorowym zostały zawarte zasady relacji między podstawowymi uczestnikami tego segmentu rynku, które prowadzą się do konkurencji regulowanej. Postulatywny charakter konkurencji regulowanej dość precyzyjnie określa mechanizm funkcjonowania tak wybranego obszaru rynku, nie pozostawiając przedsiębiorstwom transportu publicznego zbyt wielkiego pola swobody. W wymiarze finansowym postulatywne regulacje prowadzą się do zupełnie innego mechanizmu definiowania efektywności gospodarowania kładąc nacisk na pierwszoplanową rolę racjonalnie uzasadnionych kosztów świadczenia usług i rozsądny zysk.

PRINCIPLES OF FINANCIAL REGULATION OF FUNCTIONING ENTERPRISES OF PUBLIC TRANSPORT

Summary

Regulator is a deliberately chosen design information, created to designate businesses to the area of freedom. Financial regulators of companies determines the rules for the operation in terms of income and expenses. Functional regulation of public transport concern social objectives. The regulating competition is a fundamental regulator in public transport. The provision of public services is possible when operator win the tender, which an essential element of the offer is the cost of realization. This causes a reversal of the philosophy of the financial optimization in calculating financial results public operators, because procedure of financial results calculation starts not from incomes but starts from costs of realization.