

**Aleksandra Szućicka**

Uniwersytet Gdański

# **UŻYTECZNOŚĆ PUBLICZNA PRZEDSIĘBIORSTW TRANSPORTU MIEJSKIEGO JAKO WYZNACZNIK ICH FINANSOWEJ EFEKTYWNOŚCI**

We współczesnym funkcjonowaniu podmiotów użyteczności publicznej niezwykle istotna jest kwestia sposobu ich finansowania oraz postrzegania aspektu efektywności w tym zakresie. Przedsiębiorstwa omawianej sfery można sklasyfikować w dwóch grupach. Pierwszą z nich są podmioty działające w oparciu o mechanizmy gospodarki budżetowej, drugą stanowią przedsiębiorstwa funkcjonujące na zasadach rynkowych. Wynika to z faktu, że na rynku transportu miejskiego mamy do czynienia zarówno z organizatorami, jak i operatorami usług użyteczności publicznej. Dla podmiotów z pierwszej grupy podstawowym kryterium efektywności jest umiejętne zbilansowanie wpływów i wydatków wynikających z prowadzonej działalności. Dla sfery rynkowej o efektywności świadczy przede wszystkim klasyczny rachunek ekonomiczny wymagający od zarządzających generowania dodatniego wyniku finansowego. Sposób pomiaru obu wymiarów efektywności dla podmiotów transportu miejskiego jest zdeteminowany w dużej mierze prawnymi regulacjami dotyczącymi sposobów finansowania tego typu działalności.

## **Uwarunkowania prawne finansowania podmiotów użyteczności publicznej**

Użyteczność publiczna według ustawy o gospodarce komunalnej zapewnia bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>1</sup>. Obejmuje zatem przedsiębiorstwa

---

<sup>1</sup> Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r., Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43, art. 1.

realizujące potrzeby o charakterze zbiorowym oparte na majątku publicznym, prowadzące działalność gospodarczą, która w założeniu nie ma przynosić zysków (odpłatna, ale nieekwiwalentna), natomiast wymaga zasilania finansowego ze środków publicznych. Do takich przedsiębiorstw należą podmioty obejmujące m.in.: inżynierię sanitarną, zaopatrzenie ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą, zarządzanie terenami leśnymi, uzdrowiskami, usługami kulturalnych oraz przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej. Jest to odrębna grupa przedsiębiorstw użyteczności publicznej podlegająca regulacjom ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z 16 grudnia 2010 r.

Artykuł pierwszy ustawy zawiera zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Ustawa określa także zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w transporcie.

Jako komunikację miejską ustawa uznaje gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:

- miasta i gminy,
- miast albo
- miast i gmin sąsiadujących – jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

Przewóz o charakterze użyteczności publicznej ustawa uznaje jako powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywaną przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>2</sup>.

W ustawie o publicznym transporcie zbiorowym uregulowano m.in. zasady finansowania transportu publicznego, katalog uprawnień i korzyści przyznanych operatorom, prawo do rekompensaty strat poniesionych przez operatora oraz dodatkowe źródła finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 50, finansowanie publicznego transportu zbiorowego realizowanego w ramach użyteczności publicznej może polegać na pobieraniu opłat

<sup>2</sup> Ustawa o publicznym transporcie drogowym z 16 grudnia 2010 r., Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13, art. 5.

(przychody ze sprzedaży biletów i innych opłat dodatkowych) w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez operatora, o ile z umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego wynika, że opłaty te pobiera operator. W kolejnym artykule zapisano, że źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być w szczególności: środki własne jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem; środki z budżetu państwa. Do źródeł finansowania, o których mowa w ust. 1 należą również wpływy ze sprzedaży biletów oraz z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów, zgodnie z przepisami ustawy z 15 listopada 1984 r. prawo przewozowe<sup>3</sup>. Artykuł 52 mówi natomiast o przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów oraz tych ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, w przypadku, gdy obsługa linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej jest nierentowna mimo pobierania opłat z tytułu świadczonych usług.

Opisane zasady finansowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej dotyczące m.in. transportu miejskiego znacząco wpływają na sposób pomiaru jego finansowej efektywności. Nie można bowiem stosować tu jedynie standardowych mierników efektywnościowych typowych dla innych podmiotów gospodarczych.

## **Determinanty pomiaru efektywności podmiotów transportu miejskiego**

Ekonomiczne uwarunkowania efektywności ekonomicznej występujące w transporcie miejskim wynikają z jego specyfiki. W Polsce funkcjonują dwa modele działalności transportu miejskiego. Pierwszy działa w oparciu o mechanizmy gospodarki budżetowej, drugi na zasadach rynkowych. W modelu budżetowym efektywność jest obliczana i weryfikowana zgodnie z zasadami bilansowymi. Jego celem jest utrzymanie równowagi pomiędzy wpływami a wydatkami przy określonym poziomie pracy eksploatacyjnej. Miarą efektywności jest w związku z tym zrównoważenie przychodów i kosztów przez organizatora transportu. W modelu rynkowym efektywność jest rozpatrywana w kategoriach kapitałowych. Wówczas podmioty świadczące operatora usługi transportu miejskiego przyjmują zazwyczaj formę spółek prawa handlowego bądź prywatnych przed-

<sup>3</sup> Ibid., art. 51.

sieństw ukierunkowanych na zysk, zatem ich miarą efektywności jest wynik finansowy<sup>4</sup>.

Efektywne działanie podmiotu może być różnie interpretowane w zależności od kontekstu, w jakim występuje, jak i rodzaju podmiotu, do którego się odwołuje. W ujęciu kompleksowym można wymienić cztery podstawowe aspekty efektywności:

- finansowy, dotyczący oceny sytuacji finansowej,
- operacyjny, obejmujący skuteczność i sprawność procesów produkcyjnych,
- rynkowy, dotyczący stopnia zaspokojenia potrzeb klientów,
- przedsiębiorczości, związany ze zdolnością do tworzenia nowych produktów i pozyskiwania nowych umiejętności<sup>5</sup>.

Biorąc pod uwagę rynkowy oraz społecznie użyteczny aspekt funkcjonowania transportu miejskiego należy zauważyć, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r. opisuje podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej jako jednostki utworzone w celu wykonania zadań publicznych, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku.

Rynek transportu miejskiego składa się nie tylko z organizatorów mających za zadanie zbilansowanie wpływów i wydatków, ale także operatorów. Dla tego rodzaju podmiotów, działających według kryteriów rynkowych, generowanie dodatniego wyniku finansowego jest niezbędne. W związku z tym interesującym aspektem pomiaru efektywności użyteczności publicznej jest jej efektywność finansowa. Cechą charakterystyczną funkcjonowania transportu miejskiego bez względu na formę organizacyjno-prawną podmiotu jest brak presji konkurencji. W transporcie miejskim przedsiębiorstwo może być jednocześnie organizatorem i przewoźnikiem-operatorzem lub wyłącznie organizatorem<sup>6</sup>. Takie przedsiębiorstwa generują przychody za świadczone usługi bezpośrednio od pasażerów na podstawie taryfy ustanowionej przez władzę publiczną. Gdy dochody nie są w stanie zbilansować kosztów podmioty te otrzymują dotację budżetową<sup>7</sup>. Deficyt w transporcie miejskim jest zjawiskiem powszechnym, co nie zwalnia jednak przedsiębiorstw z wymogu dążenia do jak najwyższej efektywności finansowej.

<sup>4</sup> K. Grzelec, *Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach konkurencji regulowanej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 56.

<sup>5</sup> H. Młotkowska, *Efektywność działalności przedsiębiorstwa – jej interpretacja, postacie, wymiary*, w: *Ekonomia. Technika. Zarządzanie, Zeszyty Naukowe nr 28*, Politechnika Świętokrzyska, Kielce 2000.

<sup>6</sup> K. Szałucki, *Adaptacyjność rynkowa komunikacji miejskiej w Polsce*, „Transport Miejski” 1997, nr 3, s. 9.

<sup>7</sup> O. Wyszomirski, *Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 90-91.

## Sposoby pomiaru efektywności finansowej podmiotów użyteczności publicznej

Uwzględniając specyfikę wynikającą z uwarunkowań funkcjonowania transportu miejskiego, jego efektywność finansową należy rozpatrywać przez pryzmat następujących czynników:

- przychodów ze sprzedaży biletów,
- kosztów transportu miejskiego, w tym kosztów (wydatków) na zakup usług przewozowych i kosztów organizatora,
- poziomu dopłat budżetowych oraz wskaźników pokrycia kosztów funkcjonowania transportu miejskiego<sup>8</sup>.

Badając efektywność podmiotów użyteczności publicznej należy uwzględnić ograniczony wpływ zarządu transportu miejskiego na wysokość oraz strukturę cen. Przy analizie kosztów należy natomiast uwzględnić specyfikę rynku, rodzaj traktacji oraz zakres zadań realizowanych przez zarząd transportu miejskiego.

Zaprezentowanie zasad pomiaru finansowej efektywności omawianych podmiotów, które mogą być zarówno przedsiębiorstwem samorządowym, jak i firmą prywatną wymaga szerokiego spojrzenia na narzędzia wykorzystywane do owego pomiaru.

Według standardów światowych metody oceny efektywności podmiotów komunikacji miejskiej można podzielić na mierniki obejmujące: sprawność działania, rentowność, płynność, zadłużenie<sup>9</sup>. Ze względu na specyficzny charakter działalności transportu miejskiego nie można tych mierników wykorzystywać w ich tradycyjnej formie. Wśród wskaźników sprawności działania szczególnie istotne są: wskaźnik odpłatności, czyli przychody ze sprzedaży do całkowitego kosztu własnego oraz wskaźnik możliwości finansowania środków trwałych wyrażający się w stosunku zysku netto powiększonego o amortyzację do przychodów ze sprzedaży<sup>10</sup>. W zależności od formy organizacyjno-prawnej wskaźniki te wykazują efektywność na innych poziomach wzorcowych. Dla przedsiębiorstw samorządowych zadowalającym poziomem jest wynik równy zero, ponieważ bilansuje przychody i koszty. W przedsiębiorstwach prywatnych powinien przyjmować wartości wyższe od zera, wykazujące w ten sposób nadwyżkę finansową.

<sup>8</sup> K. Grzelec, *Funkcjonowanie transportu...*, op. cit., s. 169.

<sup>9</sup> M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, PWN, Warszawa 1999, s. 79.

<sup>10</sup> *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, red. O. Wyszomirski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002, s. 283.

Dla przedsiębiorstw funkcjonujących według kryteriów rynkowych, takich jak spółki prawa handlowego, niezwykle istotnym obszarem efektywności finansowej jest pomiar ich rentowności, w klasycznym ujęciu rozumianej jako stosunek zysku brutto do danego nakładu. Można tu wykorzystać takie wskaźniki, jak: rentowność sprzedaży, rentowność majątku, zyskowność liczoną w odróżnieniu od poprzednich – zyskiem netto. Wymienione mierniki, w związku z tym, że zakładają wynik finansowy dodatni, takie też przyjmują wartości. W przedsiębiorstwach prywatnych należy jednak zachować również dodatnią dynamikę badanych mierników w czasie, gdyż ona właśnie, wraz z wynikami analizy w przestrzeni – czyli z innymi podmiotami transportu miejskiego – będzie świadczyć o efektywności działań badanego podmiotu.

W odniesieniu do przedsiębiorstw samorządowych, które, jak wcześniej zauważono, często funkcjonują w warunkach deficytowości, należy wziąć pod uwagę wskaźniki zadłużenia. Dla sfery użyteczności publicznej są to wskaźniki: ogólnego zadłużenia, zadłużenia majątku lub kapitału, zadłużenia długoterminowego oraz zadłużenia środków trwałych<sup>11</sup>. Ich waga w ocenie efektywności finansowej jest znacząca. Malejący poziom zadłużenia informuje o poprawie budżetu oraz lepszej efektywności finansowej badanej jednostki.

Ostatnią grupą wskaźników, obrazującą kondycję finansową, a zarazem efektywność podmiotów komunikacji miejskiej jest płynność w jej trzech podstawowych wymiarach, czyli wskaźnikach: płynności bieżącej, szybkiej i finansowej. Standardy międzynarodowe zakładają dla każdego z nich inne przedziały wzorcowe, które gwarantują kontrahentom terminową spłatę zobowiązań, które dane podmiot ma wobec nich do uregulowania. Przedsiębiorstwa prywatne, spółki prawa handlowego, operatorzy powinni się wzorować na przedziałach płynności uznanych za standardowe w literaturze z zakresu analizy finansowej. Zasada ta nie dotyczy organizatorów rynku transportu miejskiego, gdyż oni środki na spłatę swojego zadłużenia generują nie tylko z majątku obrotowego, ale także z innych źródeł, takich jak np. dotacje.

Przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej funkcjonują w oparciu o standardowe procesy, mające na celu utrzymanie ich w stanie względnej równowagi<sup>12</sup>. Zasady regulacyjne wyznaczane są jednocześnie przez poszczególne systemy, które występują w przedsiębiorstwach. Za wyznaczenie zasad efektywności finansowej odpowiedzialny jest system ekonomiczno-finansowy podmiotów sfery transportu miejskiego, jednak będzie on inny w zależności od rodzaju formy or-

<sup>11</sup> Ibid., s. 284.

<sup>12</sup> K. Szałucki, Podstawy wiedzy o przedsiębiorstwach transportowych, w: Transport, PWN, Warszawa 2000, s. 314-320.

ganizacyjno-prawnej, jaką przyjmie. Wynika to z opisanych uwarunkowań legislacyjnych oraz standardów analizy finansowej.

Zasady regulujące efektywność finansową przedsiębiorstw transportu miejskiego, w związku z ich dwójakim charakterem powinny obejmować relacje między wieloma poziomami dotyczącymi ich ewentualnej rentowności lub deficytowości, płynności poziomu zadłużenia oraz sprawności działania<sup>13</sup>. W zależności od tego, czy badanym podmiotem jest organizator – działający w myśl zasady budżetowej czy operator – funkcjonujący na zasadach rynkowych, wymienione wskaźniki w różny sposób odzwierciedlają ich efektywność finansową. Nie tylko poziom, ale i konstrukcja poszczególnych mierników mogą ulegać zmianom w związku ze skomplikowaną charakterystyką działalności podmiotów transportu miejskiego. Dlatego do każdego z tego typu przedsiębiorstw w kwestii efektywności finansowej należy podchodzić indywidualnie.

## **PUBLIC UTILITY OF AN URBAN TRANSPORT COMPANIES AS A DETERMINANT OF ITS FINANCIAL EFFICIENCY**

### **Summary**

Currently in Poland there are two models for an public urban transport companies. The first is based on the mechanisms of budgetary economy, while the second is based on market principles. In the budgetary model, the efficiency is calculated and verified in accordance with the balance between costs and incomes. The market model and its efficiency is based in terms of increasing capital.

To evaluate the financial efficiency of the public urban transport companies, standard indicators are not good enough as they are typical for other kinds of enterprises. The principles of a financial efficiency, is in responsibility of companies own economic and financial system. However, it will be different, depending on the adopted organizational and legal form of a chosen kind of public entity.

---

<sup>13</sup> Por. *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, op. cit., s. 288-289.