

RAPORT

**z audytu ex-post pomocy publicznej w formie
rekompensaty, jaką Spółka Żegluga Ostródzko-Elbląska
otrzymała w roku 2014**

Wrocław, 26 sierpnia 2015 r.



REFUNDA należy do
IZBY GOSPODARCZEJ
KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

REFUNDA Sp. z o.o. pl. Solny 16 (Stara Giełda) 50-062 Wrocław
tel. 71 371 79 90 faks 71 723 22 11 e-mail: kontakt@refunda.pl www.refunda.pl

Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu VI Wydział Gospodarczy Numer KRS 0000334939
Wpłacona wysokość kapitału zakładowego: 5000PLN NIP 898-21-62-977 REGON 020975134

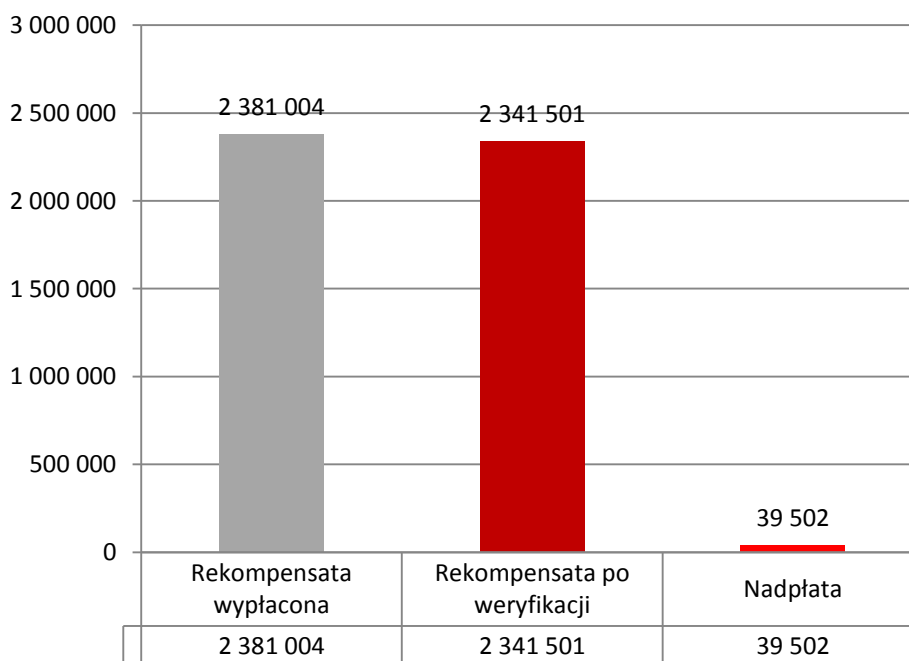
Spis treści

1. STRESZCZENIE RAPORTU	3
2. PRZEDMIOT I ZAKRES OPRACOWANIA	4
3. INFORMACJE O PODMIOCIE OTRZYMUJĄCYM REKOMPENSATĘ	5
4. ZASADY WERYFIKACJI REKOMPENSATY	5
4.1. ZASADY OGÓLNE – FINANSOWANIE ZA POMOCĄ REKOMPENSATY	5
4.2. ZASADY OGÓLNE - WYSOKOŚĆ REKOMPENSATY	6
4.3. ZASADY SZCZEGÓLNE – ROZPORZĄDZENIE NR (WE) 1370/2007	7
4.4. ZASADY SZCZEGÓLNE – USTAWA O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM	7
4.5. ZASADY SZCZEGÓLNE - WYTYCZNE MRR	8
4.6. ZASADY SZCZEGÓLNE – UMOWA O ŚWIADCZENIE USŁUG PRZEWOZOWYCH	11
4.7. KLUCZE ROZLICZENIOWE	12
5. SKŁADOWE WERYFIKOWANEJ REKOMPENSATY	14
5.1. KOSZTY DZIAŁALNOŚCI PUBLICZNEJ (POWIERZONEJ) W 2014 ROKU	14
5.1.1. KOSZTY DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ	15
5.1.2. POZOSTAŁE KOSZTY OPERACYJNE	19
5.1.3. KOSZTY FINANSOWE	20
5.1.4. ŁĄCZNE KOSZTY DZIAŁALNOŚCI ZWIĄZANEJ Z KOMUNIKACJĄ MIEJSKĄ	21
5.2. PRZYCHODY ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ PUBLICZNĄ	22
5.2.1. PRZYCHODY ZE SPRZEDAŻY	22
5.2.2. POZOSTAŁE PRZYCHODY OPERACYJNE	24
5.2.3. PRZYCHODY FINANSOWE	25
5.2.4. ŁĄCZNE PRZYCHODY Z DZIAŁALNOŚCI PUBLICZNEJ LUB Z NIĄ ZWIĄZANE	25
5.3. ROZSĄDNY ZYSK	26
6. REKOMPENSATA ZA 2014 ROK	28
7. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEGO SYSTEMU ROZLICZEŃ REKOMPENSATY WRAZ ZE WSKAZANIEM ZMIAN I MODYFIKACJI	29

1. STRESZCZENIE RAPORTU

W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdza się, że wielkość środków finansowych (rekompensaty) przekazanej w roku 2014 Żegludze Ostródzko-Elbląskiej Sp. z o.o. na finansowanie kosztów przewozu regularnego wykonywanego w ramach systemu zbiorowej komunikacji lokalnej łączącej obszar Gminy wiejskiej Ostróda z miastem Ostróda i na terenie miasta Ostróda została ustalona i wypłacona zgodnie z obowiązującymi przepisami. Poniżej przedstawiono wysokość rekompensaty wypłaconej Spółce w ciągu trwania roku 2014 oraz zweryfikowaną wysokość kosztów do zrekompensowania, które poniosła Żegluga Ostródzko - Elbląska w związku ze świadczeniem usług publicznego transportu zbiorowego w badanych okresie.

Rekompensata za 2014 r. *wypłacona oraz po weryfikacji*



Wysokość rekompensaty w 2014 r.	
Rekompensata wypłacona	2 381 004 zł
Rekompensata po weryfikacji audytorów	2 341 501 zł
Nadpłata	39 502 zł

Stawka wynagrodzenia za jeden kilometr (zł/km)	4,91 zł
Koszt jednostkowy własny świadczenia usług publicznych (zł/km)	7,16 zł

2. PRZEDMIOT I ZAKRES OPRACOWANIA

Niniejsze opracowanie zawiera raport szczegółowy z przeprowadzonego audytu sprawdzającego czy wielkość środków finansowych (rekompensaty) przekazanych w 2014 roku Żegludze Ostródzko-Elbląskiej Sp. z o.o. (zwanej dalej „Żegluga Ostródzko-Elbląską”, „Spółką” lub „Operatorem”) na finansowanie kosztów usług przewozowych została ustalona i wypłacona zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W ramach prac Refunda przeanalizowała również zaktualizowany plan kont obowiązujący w Spółce pod względem wymagań dotyczących ewidencji działalności, w szczególności zasad wynikających z unijnego Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 oraz posiłkując się pomocniczo Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego.

Audyt sprawdzający wysokość rekompensaty przeprowadzono w oparciu o:

Akty prawne
wyższego rzędu

- 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 (zwane w dalszej części opracowania „Rozporządzeniem”)
- Ustawę o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. Dz. U z 2011 r. Nr 5, poz. 13, (zwaną dalej „Ustawą”)

Wytyczne

- Wytyczne MRR/H/22(3)/05/2011 w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązki świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 11.05.2011 r. wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (zwane w dalszej części opracowania „Wytycznymi”)

Umowy

- Umowa wykonawcza zawartą pomiędzy Gminą Miejską Ostróda a Spółką z dnia 10.02.2014 r.

Dane źródłowe

- dane finansowo-księgowe Spółki za 2014 rok

3. INFORMACJE O PODMIOCIE OTRZYMUJĄCYM REKOMPENSATĘ

Żegluga Ostródzko-Elbląska Spółka z o.o. jest operatorem wykonującym usługi komunikacji miejskiej wpisanym do KRS pod nr 0000375998. Kapitał zakładowy Spółki wynosi 10.343.400 zł i składa się z 103.434 udziałów o wartości nominalnej 100 zł. Jedynym udziałowcem Spółki jest Gmina Miejska Ostróda.

Podstawową działalnością Spółki jest wykonywanie usług transportu publicznego na terenie Miasta Ostródy i Gminy Ostróda.

W zakresie usług publicznego transportu zbiorowego, według umowy podpisanej z Gminą Miejską Ostróda, w 2014 roku Spółka wykonała pracę przewozową w ilości 476 710,8 wozokm.

W sumie firma obsługuje 9 linii komunikacyjnych kursujących w dni robocze oraz 3 linie komunikacyjne kursujące w dni wolne oraz świąteczne.

Oprócz działalności polegającej na publicznym transporcie zbiorowym Spółka świadczy również usługi żeglugi pasażerskiej oraz usługi transportu osobowego. Ponadto Spółka świadczy usługi dotyczące stacji paliw.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania Spółka wykonuje zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego stanowiące zadanie własne Miasta Ostróda (oraz w oparciu o porozumienia międzygminne gminy Ostróda), a zadanie to finansowane jest za pomocą szczególnej formy pomocy publicznej dozwolonej Rozporządzeniem WE 1370/2007 oraz ustawą o publicznym transporcie zbiorowym - rekompensatą na pokrycie kosztów powierzonych zadań.

4. ZASADY WERYFIKACJI REKOMPENSATY

4.1. Zasady ogólne - finansowanie za pomocą rekompensaty

Wynagradzanie podmiotu w formule pokrywania kosztów wykonywania powierzonego zadania oceniano zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i zasadami dotyczącymi pomocy publicznej. Za pomoc państwa (w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 115 z dnia 09.05.2008r.) uznaje się te korzyści, które są przyznane przedsiębiorstwom bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych (publicznych), przy czym zasoby

państwowe są tożsame z zasobami jednostek samorządu terytorialnego. Pomoc państwa może przybierać różnorakie formy, np. formę dotacji, ulgi podatkowej, itp. Pomoc publiczna, jako czynność zakłócająca konkurencję na jednolitym rynku jest niedozwolona, jednakże w wielu wypadkach ustawodawca unijny ustalił wyjątki od tej zasady. Dotyczy to w szczególności usług, które odgrywają kluczową rolę w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej i które można uznać za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (zwane dalej „UOIG”). Do tego, by dane usługi mogły być traktowane jako UOIG muszą być wykonywane przez przedsiębiorstwa na podstawie określonych zasad i warunków, szczególnie w przypadku, gdy konieczne jest udzielenie przez państwo wsparcia finansowego, tzw. rekompensaty, która pokryje część lub całość szczególnych kosztów wynikających ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Zakłada się przy tym, iż w niektórych przypadkach UOIG mogą być świadczone jedynie wówczas, jeśli właściwy organ zaoferuje usługodawcy rekompensatę.

Ustawodawca europejski uznał, że usługi publiczne w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego spełniają przesłanki do tego, by można było takiej działalności udzielać wsparcia finansowego.

4.2. Zasady ogólne - wysokość rekompensaty

Z punktu widzenia zasad określonych przepisami Unii Europejskiej, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem rozsądnego zysku, tak aby nie dopuścić do nieuzasadnionego naruszenia konkurencji.

Rozsądny zysk jest natomiast stopą zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo podczas podejmowania decyzji, czy świadczyć usługi w ogólnym interesie gospodarczym przez cały okres powierzenia, przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Poziom ryzyka zależy od danego sektora, rodzaju usług oraz cech charakterystycznych rekompensaty. Należy przy tym zaznaczyć, że rozsądny zysk nie może być utożsamiany z wynikiem finansowym (zyskiem bilansowym) i stanowi odrębną od niego kategorię ekonomiczną.

Rekompensata przewyższająca kwotę konieczną do pokrycia kosztów (z uwzględnieniem rozsądnego zysku), poniesionych przez dane przedsiębiorstwo wykonujące usługę stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym i powinna zostać zwrócona temu podmiotowi publicznemu, który jej udzielił.

4.3. Zasady szczególne - Rozporządzenie Nr (WE) 1370/2007

W unijnym Rozporządzeniu Nr (WE) 1370/2007 oraz w wydanym do niego Załączniku zawarto **zasady kalkulacji rekompensaty z tytułu świadczenia usług pasażerskiego transportu publicznego**. Przede wszystkim potwierdzono zasady wynikające z regulacji ogólnych, tj. że rekompensaty muszą być przyznawane po to, by zapewnić świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej oraz nie mogą przekroczyć poziomu koniecznego do pokrycia kosztów netto realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (z uwzględnieniem rozsądnego zysku). Uszczegółowione zasady przyznawania rekompensat zostały określone Załączniku do Rozporządzenia (zwanego w dalszej części opracowania „Załącznikiem”).

Z punktu widzenia weryfikowanej wysokości rekompensaty szczególnie istotne są przepisy stanowiące, że w rekompensacie powinny zostać uwzględnione wszystkie koszty związane ze świadczeniem tych usług zarówno koszty stałe, jak i zmienne, w tym m.in. koszty związane z działalnością przewozową wraz z kosztem amortyzacji kalkulowane zgodnie z zasadami rachunkowości lub podatkowymi, w tym w szczególności koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury technicznej oraz koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych (w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia).

Ostateczna wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Przy obliczaniu wyniku finansowego netto uwzględniane są w szczególności koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ (pkt. 2 Załącznika).

4.4. Zasady szczególne - Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Ustawodawca krajowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 roku powielił regulację ustawodawcy unijnego stanowiącą, że finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać

w szczególności na pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 50 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

4.5. Zasady szczególne - Wytyczne MRR

Pomocniczo, na poziomie krajowym zasady regulujące sposób obliczania wysokości rekompensaty zostały przedstawione w Wytycznych w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR/H/22(3)/05/2011).

Wytyczne MRR nie mają jednak charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego i stosuje się je wyłącznie do wymienionych w nich Programów Operacyjnych (krajowych i regionalnych), w których przewidziano dofinansowanie podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w sektorze transportu zbiorowego osób (w tym kolejowego). W szczególności wytyczne nie regulują zasad świadczenia usług publicznych w odniesieniu do podmiotów, które nie ubiegają się o dofinansowanie z Programów Operacyjnych. W razie wątpliwości powinny być one interpretowane i stosowane zgodnie z wszelkimi normami prawa unijnego i krajowego.

Choć, jak to zaznaczono, Wytyczne MRR nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa, to nie sposób pominąć stanowiska Ministra Rozwoju Regionalnego przy wykładni zasad obliczania rekompensaty. Najważniejsze postulaty Wytycznych przedstawiono poniżej.

W Wytycznych potwierdzono rozumienie Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, to znaczy, że w kalkulacji kosztów usług objętych umową o świadczenie usług publicznych powinny zostać uwzględnione wszystkie koszty związane ze świadczeniem tych usług zarówno koszty stałe, jak i zmienne, w tym m.in.:

- koszty związane z działalnością przewozową (wraz z kosztem amortyzacji) kalkulowane zgodnie z zasadami rachunkowości,

- koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury technicznej, jeżeli są ponoszone przez operatora,
- koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych (w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia).

W Wytycznych wskazano także, że koszty świadczenia dodatkowych usług, które nie są związane ze świadczeniem usług publicznych (np. obsługa wycieczek krajoznawczych, transport pracowników na zlecenie zakładów przemysłowych, usługi dla klubów sportowych, komercyjne usługi stacji kontroli pojazdów czy też myjni itp.) powinny zostać wyłączone z kalkulacji, o ile nie są wymagane przez odrębne przepisy prawa lub nie są określone w dokumentach regulujących zasady świadczenia usług publicznych.

Analogicznie przychody z tytułu świadczenia dodatkowych usług powinny zostać na jednakowych zasadach wyłączone z kalkulacji rekompensaty. Przy czym 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.

W zakresie rozsądnego zysku Wytyczne potwierdzają, że rozsądny zysk operatora nie powinien być utożsamiany z finansowym zyskiem netto roku obrotowego, prezentowanym w rachunku wyników w ramach statutowego sprawozdania finansowego operatora. Autorzy Wytycznych zwracają uwagę na to, że na finansowy wynik netto roku obrotowego mogą mieć wpływ jednorazowe zdarzenia księgowe niezwiązane z przepływami pieniężnymi, które mogłyby wprowadzać anormalne zmiany w poziomie rekompensaty i wpływać na poziom osiąganego zysku. Podkreślono przy tym, że najbardziej adekwatną miarą zysku osiąganego przez operatora z zainwestowanego kapitału jest kalkulacja średniorocznego zwrotu z kapitału w całym okresie umowy o usługi publiczne. Natomiast poziom zwrotu z zainwestowanego przez operatora kapitału powinien być weryfikowany w oparciu o analizę przepływów pieniężnych do właścicieli spółki operatorskiej w całym okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych.

Weryfikacja zysku operatora może być dokonana poprzez kalkulację wszystkich przepływów pieniężnych od i do właścicieli spółki operatorskiej w związku z działalnością dotyczącą świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem zainwestowanego kapitału i wartości inwestycji (części działalności objętej umową

o świadczenie usług publicznych) po zakończeniu umowy o usługi publiczne. Taka kalkulacja powinna być przeprowadzana okresowo w oparciu o zaktualizowane dane finansowe operatora w celu weryfikacji poziomu zysku osiąganego przez operatora w całym okresie umowy o usługi publiczne.

Rekomendowaną w Wytycznych MRR stopą zwrotu z kapitału własnego dla przedsięwzięć transportowych jest 6%.

Autorzy Wytycznych zalecają także, aby wielkość rekompensaty była weryfikowana w okresach rocznych w oparciu o dane finansowe roku poprzedzającego.

4.6. Zasady szczególne - Umowa o świadczenie usług przewozowych

Przedstawione akty prawne oraz wspomagające je wytyczne, określają generalne zasady określania wysokości rekompensaty, nie regulują jednak szczegółowych zagadnień związanych z jej obliczaniem, pozostawiając te kwestie do ustalenia przez organizatorów oraz operatorów. W związku z tym, każda metoda określania rekompensaty, spełniająca zadość wymaganiom przepisów, jest dopuszczalna. Oznacza to, że organizator oraz operator dysponują pewną swobodą w ustalaniu swych relacji oraz rozliczeń, z zastrzeżeniem, że granicą tych ustaleń są ramy wyznaczone przez akty prawa unijnego.

W analizowanym przypadku zasady świadczenia usług transportowych oraz wypłacania wynagrodzenia za ich świadczenie zostały określone we wskazanej we wstępie opracowania Umowie o świadczenie usług w zakresie przewozu regularnego wykonywanego w ramach systemu zbiorowej komunikacji lokalnej łączącej obszar Gminy wiejskiej Ostróda z miastem Ostróda i na terenie miasta Ostróda zawartej dnia 10 lutego 2014 r. z Gminą Miejską Ostróda, gdzie zostały określone składowe do obliczania rekompensaty.

Zasady te są nie są do końca zgodne z ww. regulacjami.

Weryfikację rekompensaty należnej Spółce dokonano z uwzględnieniem szczegółowych zasad określonych w Umowie, jak również z przytoczonych wcześniej przepisów prawa krajowego oraz unijnego wyznaczającego granice dla przyznawania i określania jej wysokości doliczając także rozsądny zysk obliczony zgodnie z przyjętymi krajowymi standardami i praktyką w tym zakresie.

4.7. Klucze rozliczeniowe

Ustawodawca unijny określił kolejność rozliczania kosztów - najpierw koszty bezpośrednie zadania publicznego, a następnie te koszty ogólne i pośrednie, ale tylko w takim zakresie, w jakim bez wątplenia związane są one z realizowanym zadaniem.

Koszty niezidentyfikowane, nierozliczone, nieprzypisane, nieskojarzone z działalnością publiczną (realizowanym zadaniem) nie są podstawą do kalkulacji rekompensaty dla tego zadania.

Jedną z dopuszczalnych metod rozdziału kosztów pośrednich i ogólnych jest kalkulacja oparta o klucze rozliczeniowe.

Spółka stosuje klucz rozliczeniowy oparty na udziale kosztów bezpośrednich rodzajowych.

Klucz w danym okresie (miesiącu) obliczane są według uogólnionej zasady:

$$K = KR_{\text{komunikacji}} / KR_{\text{ogółem}}$$

gdzie:

K - to klucz rozliczeniowy,

KR_{komunikacji} - wartość kosztów rodzajowych danego miesiąca przypisywana komunikacji autobusowej,

KR_{ogółem} - wartość kosztów rodzajowych danego miesiąca przypisywana wszystkim realizowanym zadaniom.

W przypadku prowadzenia kalkulacji i rozliczeń, istotnym jest zapewnienie możliwości weryfikacji prowadzonych rozliczeń i racjonalne uzasadnienie stosowanych metod kalkulacji.

W analizowanym przypadku, stosowany przez Spółkę klucz rozliczeniowy zapewnia wypełnienie wymogów związanych z rozliczaniem kosztów. Klucz podziałowy jest racjonalny, a jego zastosowanie uzasadnione.

Koszty rozliczane według stosowanego przez Spółkę klucza rozliczeniowego są możliwe do weryfikacji. W związku z tym, przy ich zastosowaniu spełnione będą wymogi dotyczące identyfikacji kosztów będących podstawą kalkulacji rekompensaty, a wynikające m.in. z przepisów Rozporządzenia (WE) 1370/2007.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z Rozporządzenia (WE) 1370/2007 postępowanie Spółki w zakresie identyfikacji kosztów do rekompensaty przebiega w kolejności - koszty bezpośrednie, a następnie w uzasadniony sposób skalkulowane koszty ogólnozakładowe.

Zastosowane rozwiązanie dotyczące kosztów ogólnozakładowych stanowi realizację tego wymogu. Koszty odnoszone są według racjonalnie ustalonych kluczy rozliczeniowych, a przyjęte rozwiązanie pozwala na weryfikację przypisywanych kosztów.

W związku z powyższym, w tym wypadku także zastosowano prawidłowe rozwiązanie, zapewniające właściwe przypisanie kosztów do realizowanego zadania publicznego.

5. SKŁADOWE WERYFIKOWANEJ REKOMPENSATY

5.1. Koszty działalności publicznej (powierzonej) w 2014 roku

Koszty własne sprzedaży usług działalności Spółki związanej z realizacją powierzonego zadania, obejmują:

- koszty bezpośrednie,
- koszty ogólnozakładowe w części przypadającej na powierzone zadanie, w tym koszty zarządu, w szczególności koszty kierowania przedsiębiorstwem, procesów zarządzania i doradztwa w części przypadającej na powierzone zadanie;
- koszty finansowe, w szczególności odsetki i prowizje bankowe oraz ujemne różnice kursowe z wyceny zobowiązań finansowych w części przypadającej na powierzone zadanie.

Istotną zasadą, która powinna być uwzględniona przy kalkulacji i rozliczaniu rekompensaty, jest uniknięcie subsydiowania skrośnego pomiędzy usługami publicznymi i pozostałymi. W szczególności istotne jest, aby rekompensata udzielana na finansowanie pasażerskich usług publicznych nie była wykorzystywana do finansowania kosztów związanych z usługami niepublicznymi.

Uniknięcie subsydiowania skrośnego wymaga właściwego przypisania kosztów zmiennych do świadczonych usług publicznych i niepublicznych oraz odpowiedniego rozliczenia kosztów stałych dotyczących obu rodzajów usług.

W celu dokonania weryfikacji wysokości rekompensaty konieczne jest dokonanie kalkulacji kosztu własnego świadczonych usług zgodnie z powszechnie stosowanymi zasadami rachunku kosztów.

Koszt własny obejmuje:

- koszty wytworzenia usług,
- rozliczone koszty ogólnego zarządu,
- rozliczone koszty sprzedaży.

Koszty wytworzenia poszczególnych usług obejmują w szczególności:

- koszty bezpośrednie świadczonych usług,
- rozliczone koszty pośrednie produkcyjne.

Po rozliczeniu kosztów pośrednich produkcyjnych zazwyczaj dokonuje się podziału kosztów ogólnego zarządu na poszczególne usługi (według kluczy rozliczeniowych).

Do uzasadnionych kosztów zalicza się także koszty finansowe przypisanych do powierzonych usług, najczęściej odsetki od zadłużenia (np. kredytu inwestycyjnego) zaciągniętego na finansowanie maszyn, urządzeń i instalacji, modernizacji infrastruktury niezbędnej do realizacji zadania itp.

Analiza kosztów została przeprowadzona w zakresie głównych pozycji kosztowych w rachunku zysków i strat:

- kosztów działalności operacyjnej,
- pozostałych kosztów operacyjnych,
- kosztów finansowych.

5.1.1. Koszty działalności operacyjnej

Analiza kosztów działalności operacyjnej wskazuje, że Spółka dysponuje odpowiednim aparatem księgowym, umożliwiającym identyfikację działalności publicznej (powierzonej) oraz pozostałej w ramach tej grupy kosztów.

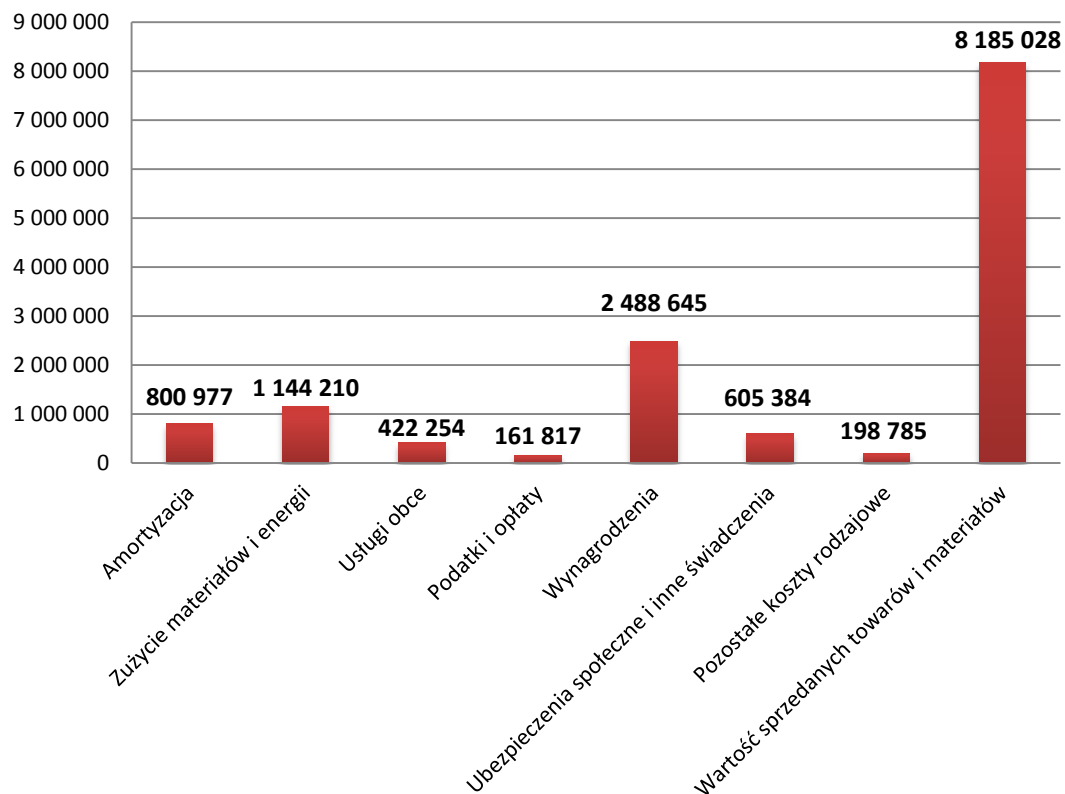
Dodatkowego rozliczenia wymagają koszty pośrednie, ogólnozakładowe.

Spółka rozlicza koszty ogólnozakładowe na podstawie klucza udziału kosztów rodzajowych bezpośrednio przypadających na usługę transportu publicznego do sumy kosztów rodzajowych bezpośrednio przypadających na wszystkie usługi.

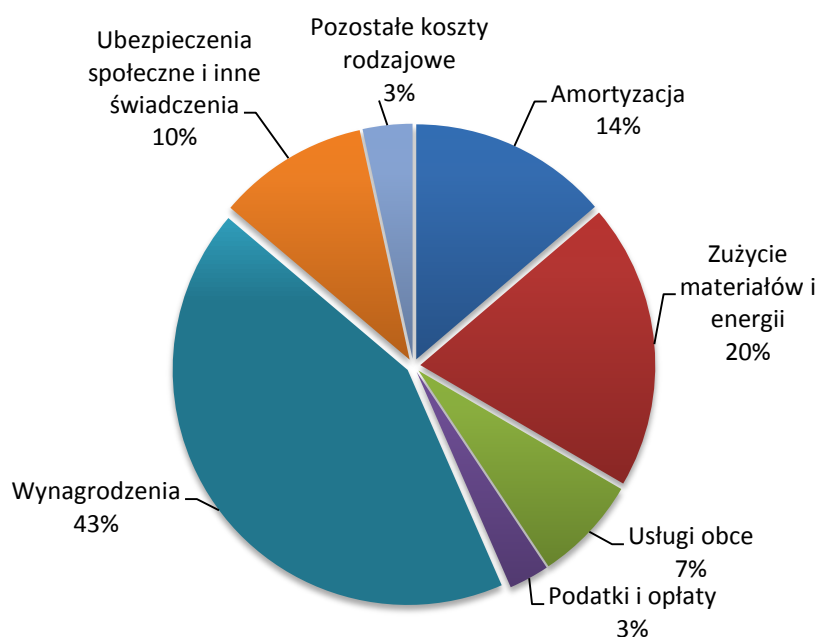
Wskaźnik ten jest obliczany za każdy miesiąc, do rozliczenia kosztów ogólnych danego miesiąca.

W dalszej części przedstawiono w tabelach i na wykresach zweryfikowaną wartość poszczególnych kategorii kosztów działalności operacyjnej, ich strukturę, oraz wartość przypisaną do działalności publicznej i rozliczaną w rekompensacie.

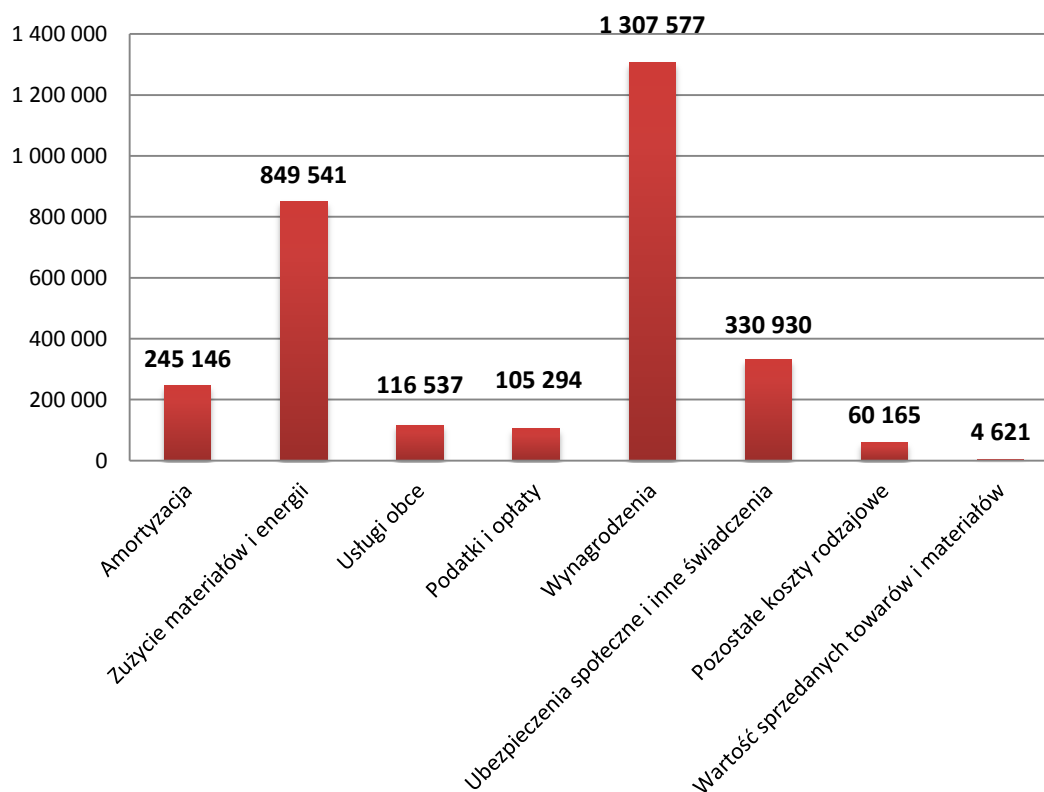
Rysunek 5.1.1-1 Koszty działalności operacyjnej w 2014 roku [PLN]



Rysunek 5.1.1-2 Struktura kosztów działalności operacyjnej w 2014 roku [PLN]



Rysunek 5.1.1-3 Koszty działalności operacyjnej dotyczące komunikacji miejskiej w 2014 roku (bez kosztów ogólnozakładowych) [PLN]



Spółka prowadzi ewidencje i rozliczanie kosztów w zespole kont „4” według rodzajów oraz w zespole „5” - według miejsc powstawania.

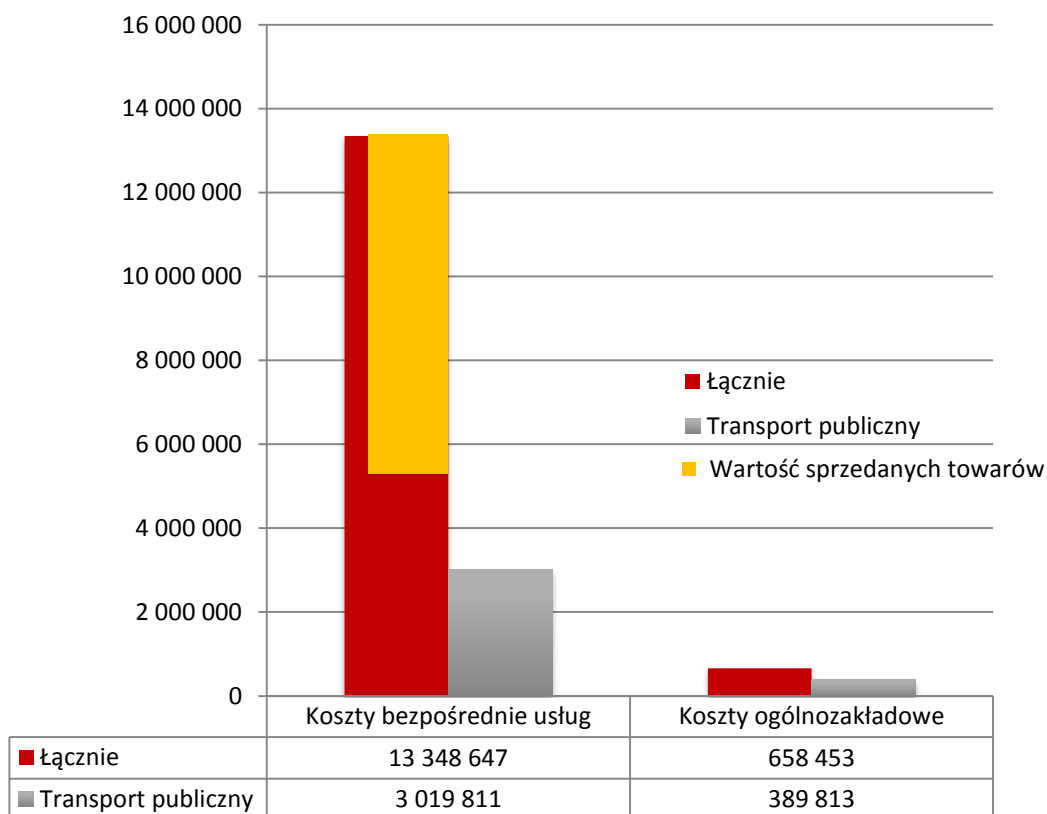
W ramach zespołu „5” wyodrębnione zostały następujące konta podstawowe:

- Koszty działalności usługowej- Komunikacja Miejska - konto 501,
- Koszty działalności usługowej - Transport osobowy - konto 502,
- Koszty działalności usługowej - Żegluga - konto 503,
- Koszty działalności handlowej - Stacja paliw - konto 505,
- Koszty ogólnozakładowe - konto 550.

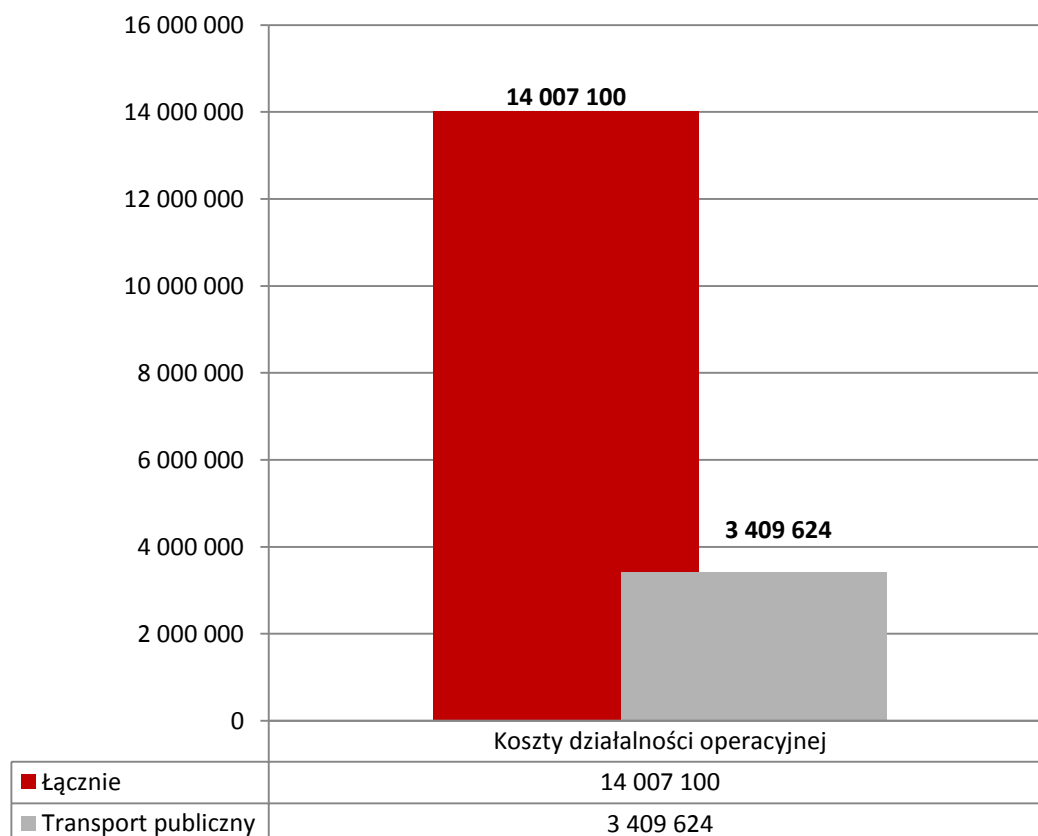
Tabela 5.1.1-1 Struktura kosztów rodzajowych Spółki do rozliczenia kosztów ogólnozakładowych w 2014 roku [PLN]

okres roku 2014	Udział %
styczeń	71,9%
luty	64,5%
marzec	63,2%
kwiecień	52,8%
maj	52,0%
czerwiec	50,0%
lipiec	48,1%
sierpień	53,3%
wrzesień	55,9%
październik	61,1%
listopad	67,1%
grudzień	66,1%
Ogółem	59,2%

Rysunek 5.1.1-4 Koszty działalności operacyjnej bezpośrednie i ogólnozakładowe w 2014 roku [PLN]



Rysunek 5.1.1-5 Koszty działalności operacyjnej łącznie i w części dotyczącej transportu publicznego w 2014 roku [PLN]



W wyniku audytu stwierdzono, że łączna wartość kosztów działalności operacyjnej w roku 2014 wynosiła 14 007 100 zł, z czego 3 409 624 zł odpowiednio rozliczono na rzecz działalności powierzonej w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

5.1.2. Pozostałe koszty operacyjne

Działalność pozaoperacyjna co do zasady nie uczestniczy w kalkulacji rekompensaty oprócz wyjątkowo zidentyfikowanych kosztów, których zaliczenie do działalności publicznej oraz rekompensaty jest uzasadnione.

Jednakże w 2014 nie zidentyfikowano pozostałych kosztów operacyjnych związanych z komunikacją miejską wpływających na zwiększenie rekompensaty.

5.1.3. Koszty finansowe

Ze względu na prowadzoną działalność publiczną i niepubliczną, koszty finansowe ponoszone przez Spółkę związane są z jedną i drugą działalnością. Dlatego, w ich przypadku również dokonano kalkulacji tych części, które przypadają na poszczególne kategorie świadczonych usług.

Do kosztów działalności związanej z komunikacją miejską zaliczono:

- Koszty Lessingu autobusów

Zestawienie kosztów finansowych zakwalifikowanych do działalności publicznej przedstawiono w poniższej tabeli.

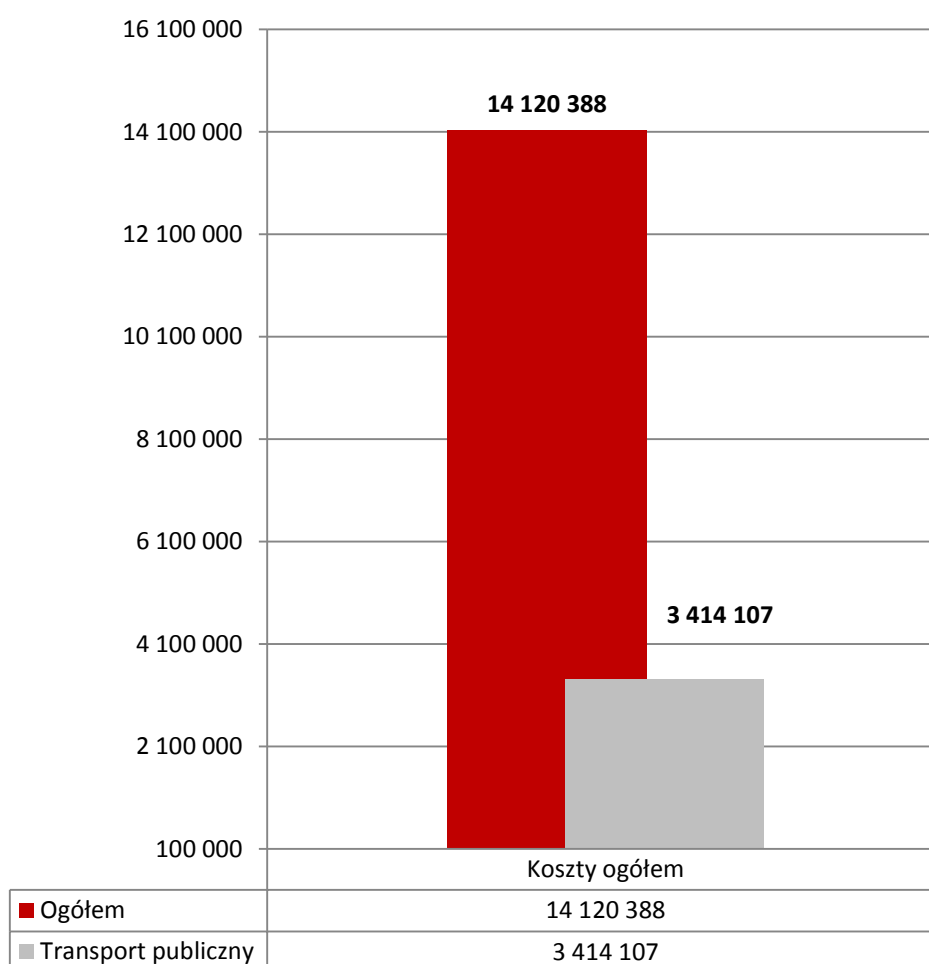
Tabela 5.1.3-2 Koszty finansowe w 2014 roku [PLN]

Koszty finansowe	2 014
Ogółem, w tym:	47 631
- Transport publiczny	4 483

Łączne zweryfikowane koszty finansowe związane ze świadczeniem usług transportu publicznego wynoszą **4 483 zł**.

5.1.4. Łączne koszty działalności związanej z komunikacją miejską

Rysunek 5.1.4-6 Łączne koszty ogółem i dotyczące komunikacji miejskiej [PLN]



Łączne zweryfikowane koszty działalności publicznej (polegającej na świadczeniu usług publicznego transportu zbiorowego) i będące podstawą do obliczenia rekompensaty za 2014 rok wynoszą 3 414 107 zł.

5.2. Przychody związane z działalnością publiczną

Podczas przeprowadzania weryfikacji dokonano oceny poszczególnych kategorii przychodów pod względem ich powiązania ze świadczeniem usług komunikacji miejskiej (w sposób bezpośredni lub pośredni), tj.:

- przychodów ze sprzedaży,
- pozostałych przychodów operacyjnych,
- przychodów finansowych.

Zidentyfikowane przychody związane ze świadczeniem usług komunikacji miejskiej pomniejszają koszty jej działalności, na podstawie których określana jest wysokość rekompensaty.

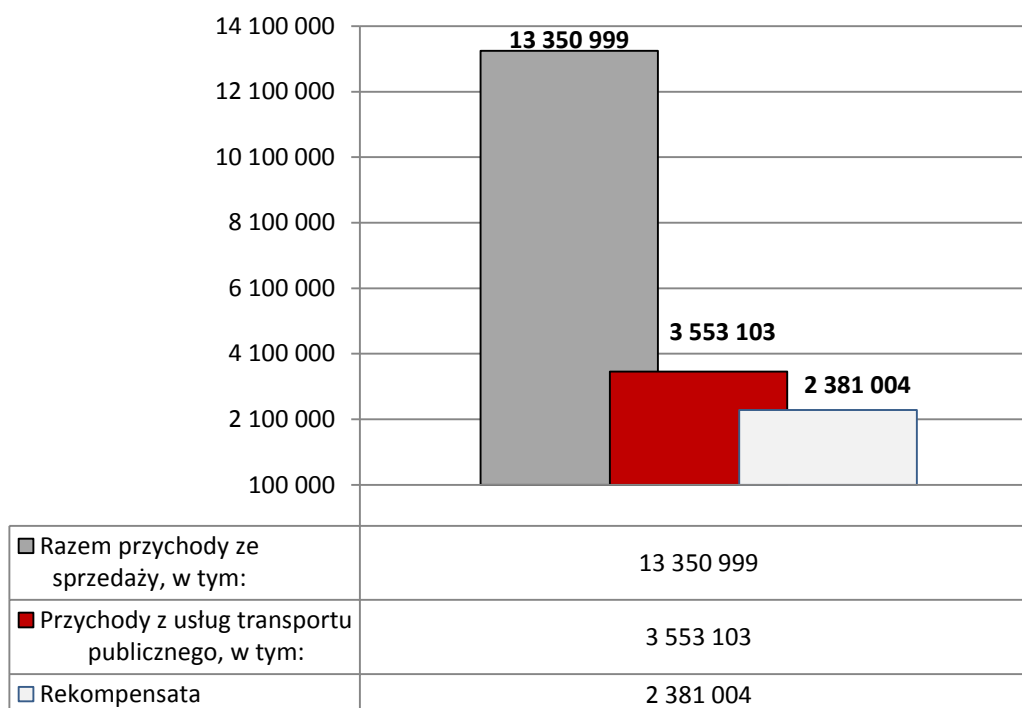
5.2.1. Przychody ze sprzedaży

W grupie przychodów ze sprzedaży do przychodów związanych z działalnością komunikacji miejskiej zaliczono:

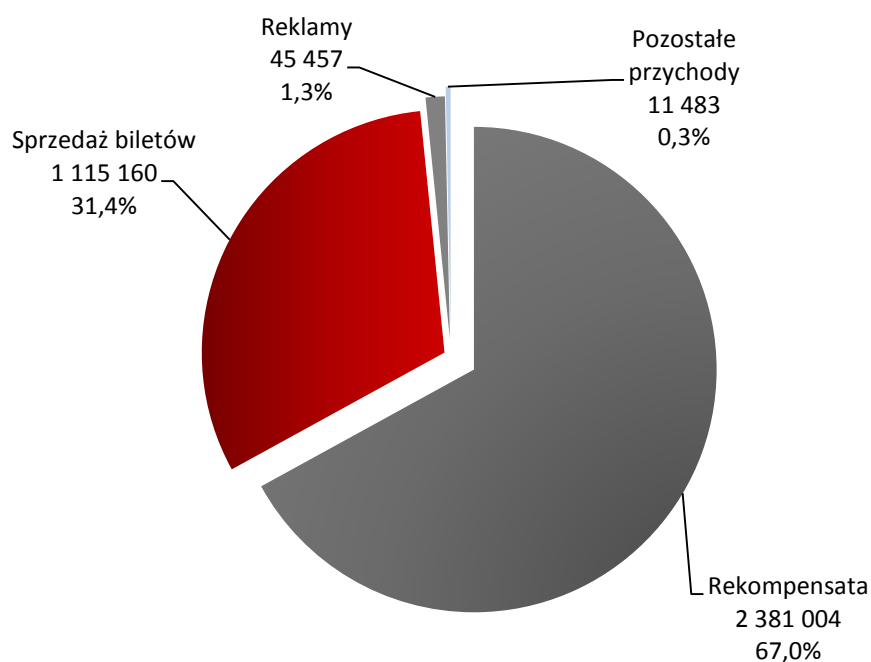
- przychody ze sprzedaży biletów,
- przychody z reklamy
- pozostałe przychody dotyczące komunikacji miejskiej.

Łączną wartość przychodów ze sprzedaży w 2014 roku oraz wartość wyodrębnioną na potrzeby kalkulacji rekompensaty wraz z ich strukturą przedstawiono na wykresach i tabelach na kolejnych stronach.

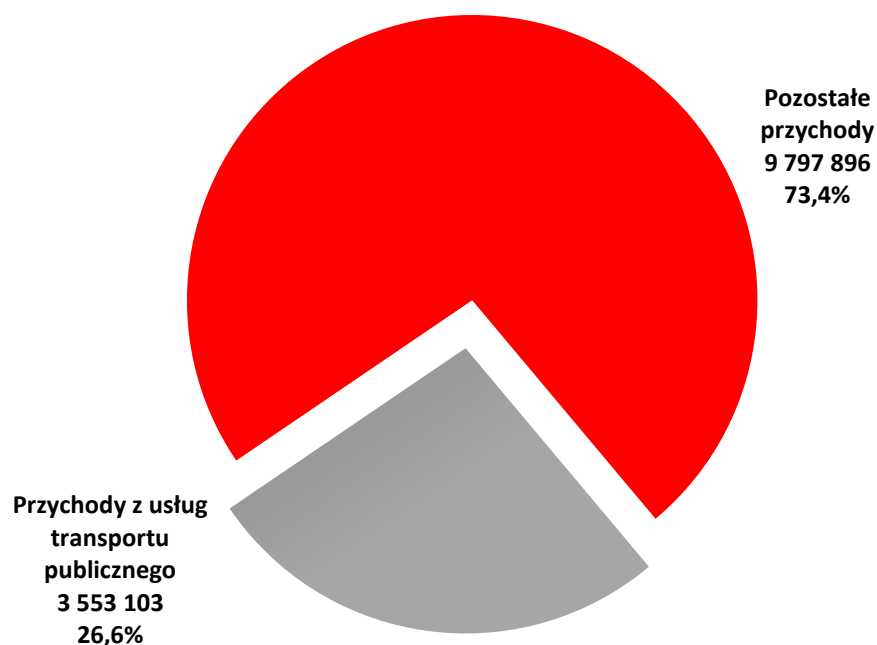
Rysunek 5.2.1-6 Przychody ze sprzedaży w 2014 roku, ogółem i dotycząca komunikacji miejskiej powierzonej oraz wypłaconej rekompensaty[PLN]



Rysunek 5.2.1-6 Struktura przychodów ze sprzedaży usług transportu publicznego



Rysunek 5.2.1-7 Struktura przychodów ze sprzedaży w roku 2014



Łączna wartość zweryfikowanych przychodów ze sprzedaży związana ze świadczeniem usług transportu publicznego w roku 2014 wyniosła 3 553 103 zł.

5.2.2. Pozostałe przychody operacyjne

W okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku Spółka osiągnęła 197 595 PLN pozostałych przychodów operacyjnych. Istniejący plan kont umożliwił wydzielenie przychodów związanych z działalnością publiczną oraz przychodów związanych z pozostałą działalnością.

Do pozostałych przychodów operacyjnych zaliczono dotację do umowy KFS dotyczącej szkoleń, przychody ze sprzedaży autobusów oraz przyznane odszkodowanie.

Tabela 5.2.2-2 Pozostałe przychody operacyjne w 2014 roku [PLN]

Pozostałe przychody operacyjne		2 014
Ogółem		197 595
- Transport publiczny		24 653

5.2.3. Przychody finansowe

W 2014 roku zidentyfikowano przychody finansowe dotyczące odsetek z lokat oraz zwrot prowizji bankowej.

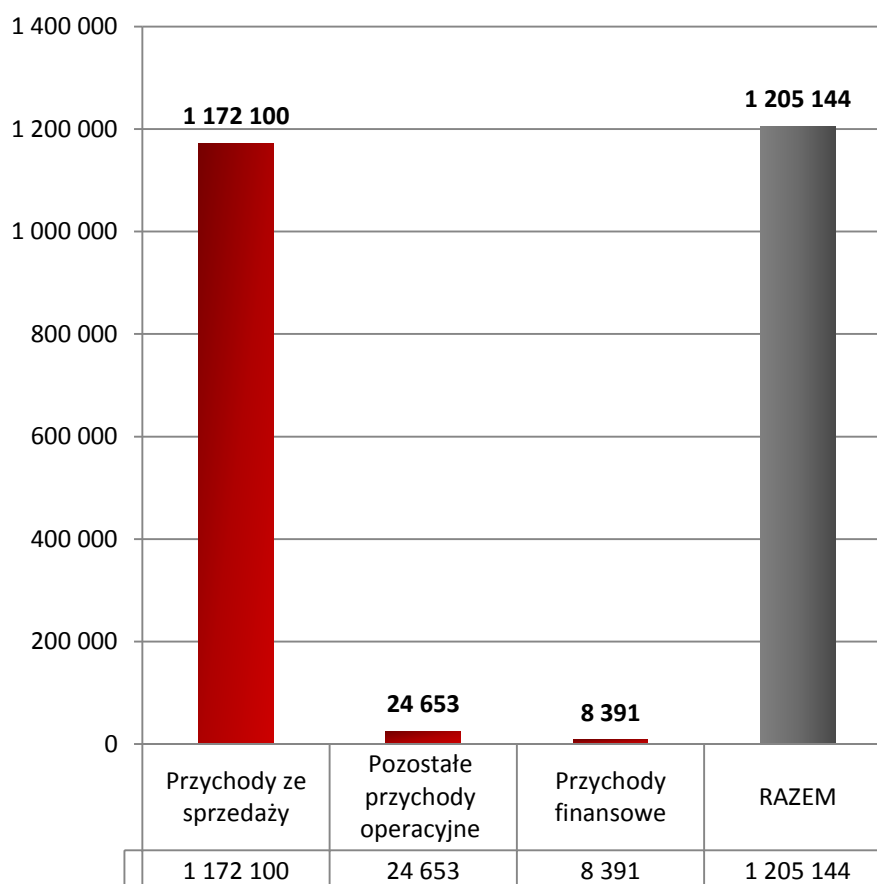
Przychody dotyczyły całej Spółki dlatego do rekompensaty wydzieloną przychody związane z transportem publicznym w oparciu o strukturę kosztów rodzajowych.

Tabela 5.2.3-3 Pozostałe finansowe w 2014 roku podlegające rozliczeniu [PLN]

Przychody finansowe	Przychody przed rozliczeniem		Przychody dot. transportu publ.
Odsetki z lokat	4 764	→ 59,2%	2 820
Zwrot prowizji bankowych	9 411	→ 59,2%	5 571
	14 175		8 391

5.2.4. Łączne przychody z działalności publicznej lub z nią związane

Rysunek 5.2.4-8 Przychody łączne pomniejszające rekompensatę w roku 2014.



5.3. Rozsądny zysk

W Umowie nie zawarto żadnej informacji w zakresie obliczania rozsądnego zysku dla Spółki. Niemniej jednak dla potrzeb niniejszego audytu oraz zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa w rozdziale tym opisano i wyliczono rozsądny zysk, jaki Spółka powinna otrzymać zgodnie z zapisami Rozporządzenia (WE) 1370/2007 oraz Wytycznymi MRR.

Zgodnie z treścią Rozporządzenia 1370/2007 w przypadku zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych parametry dotyczące rekompensaty t określone są w taki sposób, aby rekompensata nie mogła przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały podczas realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych,

przy uwzględnieniu związanych z tym przychodów uzyskanych przez podmiot świadczący usługi publiczne z tytułu świadczenia tych usług oraz rozsądnego zysku (art. 3 ust. 1 b) Rozporządzenia 1370/2007). Również załącznik nr 1 do Rozporządzenia 1370/2007 zawiera obligatoryjne wskazanie, iż elementem rekompensaty jest „rozsądny zysk”.

Rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo, rozważając, czy podjąć się świadczenia danej usługi publicznej w danym okresie, przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Stopa zwrotu z kapitału oznacza wewnętrzną stopę zwrotu, jaką osiąga przedsiębiorstwo z zainwestowanego kapitału w całym okresie powierzenia (tj. wewnętrzną stopę zwrotu z przepływów pieniężnych w ramach realizacji zobowiązania do świadczenia usług publicznych).

Podstawą kalkulacji rozsądnego zysku netto są dwie wielkości:

- wartość pomocy publicznej udzielonej Spółce w postaci rekompensaty za powierzone usługi transportu zbiorowego,
- stopa zwrotu z kapitału, która ustalona jest na poziomie 6 pkt procentowych.

Rozsądny zysk netto został obliczony następująco:

$$RZ = KWp \times Rn$$

gdzie:

RZ - rozsądny zysk,

KWp - wartość pomocy publicznej udzielonej Spółce w postaci rekompensaty za powierzone usługi transportu zbiorowego,

Rn - stopa zwrotu.

Tabela 5.3-4 Kalkulacja rekompensaty [PLN]

	2014
Rekompensata	2 208 963
Stopa rozsądnego zysku	6,0%
Rozsądny zysk	132 538

6. REKOMPENSATA ZA 2014 rok

Tabela 6-5 Kalkulacja rekompensaty [PLN]

Pozycja	Wartość
Koszty świadczenia usług pasażerskiego transportu publicznego	3 414 107
koszt własny świadczenia usług (koszty działalności operacyjnej)	3 409 624
pozostałe koszty operacyjne	0
koszty finansowe	4 483
Przychody i wyłączenia pomniejszające rekompensatę	1 205 144
Przychody ze sprzedaży biletów	1 115 160
Przychody pozataryfowe	56 939
Pozostałe przychody operacyjne	24 653
Przychody finansowe	8 391
Rekompensata netto bez rozsądnego zysku	2 208 963
Rozsądny zysk	132 538
Rekompensata netto z rozsądnym zyskiem	2 341 501
liczba wozokilometrów (km)	476 711
stawka wynagrodzenia za jeden kilometr (zł/km)	4,91
koszt jednostkowy własny świadczenia usług publicznych (zł/km)	7,16
Otrzymane zaliczki z tytułu rekompensaty w 2014 r. (netto)	2 381 004
nadpłata	39 502

Wartość zweryfikowanej po audycie rekompensaty za świadczenie usług komunikacji miejskiej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku wynosi:

- 2 341 501 zł

Spółka otrzymała tytułem rekompensaty w 2014 roku kwotę:

- 2 381 004 zł

Oznacza to, że wypłacona kwota rekompensaty jest wyższa o wartość:

- 39 502 zł od zweryfikowanej wysokości rekompensaty.

7. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEGO SYSTEMU ROZLICZEŃ REKOMPENSATY WRAZ ZE WSKAZANIEM ZMIAN I MODYFIKACJI

7.1. Zakładowy plan kont i polityka rachunkowości

Zadania, które realizuje Spółka oraz sposób ich finansowania powodują, że istotnym staje się uwzględnienie szczególnych wymagań dotyczących ewidencji działalności, w szczególności zasad wynikających z unijnego Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 oraz posiłkując się pomocniczo Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego.

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że Spółka posiada system ewidencji i rozliczania oparty o rozwiązania informatyczne, zapewniający dokonywanie rozliczeń w sposób prawidłowy. Obecny zakładowy plan kont i polityka rachunkowości z uwzględnieniem zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych spełnia wymagania wynikające z regulacji krajowych i europejskich, aby prawidłowo identyfikować, rozliczać i ewidencjonować poszczególne pozycje kosztowe związane z usługami finansowanymi za pomocą rekompensaty, tj.:

- na kontach zespołu 5 rozliczane są koszty według miejsc ich powstania ze szczegółowym podziałem (analityki kosztów),
- alokacja kosztów wspólnych dokonywana jest zgodnie z zasadami rachunkowości i zasadami podatkowymi,
- przychody ewidencjonowane są na kontach zespołu 7 z podziałem na rodzaj działalności.

W związku z powyższym stwierdzamy, że zakładowy plan kont nie wymaga zmian lub modyfikacji.

7.2. Umowa o świadczenie usług publicznych z dnia 10.02.2014 r.

Niniejsza analiza została sporządzona z punktu widzenia legalności oraz metodologicznej prawidłowości i poprawności formułowania poszczególnych postanowień zawartej umowy w odniesieniu do przepisów Rozporządzenia WE 1370/2007 oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (UPTZ) oraz praktyki w zakresie już obowiązujących umów tego typu w kraju.

Na wstępie należy wskazać, iż analizując system rozliczeń rekompensaty pomiędzy Spółką a Organizatorem w pierwszym rzędzie należy odnieść się do postanowień umowy o świadczenie usług publicznych zawartej pomiędzy Spółką a Gminą Miejską Ostróda. Na wstępie należy wskazać na następujące wady tej umowy:

- brak wskazania podstawy prawnej zawarcia umowy - zgodnie z przepisami UPTZ umowa pomiędzy podmiotem wewnętrznym a jednostką samorządu terytorialnego może być zawarta w ściśle określonych przypadkach, brak ich wskazania nie pozwala ocenić całej umowy jako kompletnej i skonstruowanej w sposób prawidłowy
- umowa nie zawiera obligatoryjnych, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym elementów:
 - nie wskazano warunków dotyczących norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - nie określono wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczących wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
 - nie określono warunków, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - nie określono sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
 - nie określono częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej;
 - nie określono zasad rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego

organizatora; brak jest tzw. metodologii obliczania rekompensaty.

- nie określono zasad rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora;
- nie określono sposobu dystrybucji biletów, wskazano jedynie, iż przewoźnik (a właściwie powinno być „operator”) będzie emitował i sprzedawał bilety
- nie określono sposobu w jaki jest obliczana rekompensata;
- nie wskazano strony umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi;
- nie określono warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów;
- nie określono warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- nie określono zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów;

Mając na uwadze powyższe wady zawartej umowy należy wskazać na następujące główne modyfikacje, które winny być podjęte w celu minimalizacji ryzyk prawnych związanych zarówno z udzielaniem Spółce pomocy publicznej jak i przekazywaniem środków finansowych zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

1. Najważniejszą kwestią w naszej ocenie jest konieczność określenia sposobu kalkulowania rekompensaty przez Spółkę oraz zasad podziału kosztów za realizację powierzonych zadań. Nawet w sytuacji gdy Spółka w sposób prawidłowy metodologicznie, zgodnie z własną polityką rachunkowości i planem kont, rozlicza ww. koszty to brak takiej regulacji w umowie powoduje, iż nie sposób ocenić czy rzeczywiście Strony umowy umówiły się na taki a nie inny sposób podziału kosztów i kalkulowania rekompensaty (w granicach dopuszczalnych Rozporządzeniem 1370/2007).

2. Rozwiązaniem tego problemu jest modyfikacja (a właściwie oparcie umowy o nowy wzór) umowy poprzez stworzenie odpowiedniego załącznika z metodologią ustalania rekompensaty
3. Umowa powinna być także zmodyfikowana poprzez uregulowanie sytuacji, w której należna rekompensata do wypłaty będzie większa niż kwota zawarta w wynikająca z przemnożenia „Stawki” przez liczbę wykonanych wzkm co jest sprzeczne z formułą i metodologią finansowania operatora w formule rekompensaty, która zakłada pokrycie uzasadnionych kosztów realizowania zadania o charakterze użyteczności publicznej
4. Brak takich postanowień może powodować ryzyko po stronie zarządu Operatora działania na niekorzyść Spółki oraz utraty możliwości regulowania zobowiązań przez Spółkę.
5. Umowa powinna być zmodyfikowana także poprzez określenie procedur weryfikacji rekompensaty i sprawozdawczości w tym zakresie. Postanowienia zawarte w § 4 i § 5 umowy są dalece niewystarczające i odbiegają od standardów krajowych w tym zakresie.
6. Bezwzględnej modyfikacji wymaga w szczególności § 4 ust. 4 umowy, który stanowi, iż rekompensata przysługuje jedynie za faktycznie wykonane wozokilometry. Powyższe postanowienie jest sprzeczne z formułą i metodologią finansowania operatora w formule rekompensaty, która zakłada pokrycie uzasadnionych kosztów realizowania zadania o charakterze użyteczności publicznej a także wprost jest sprzeczne z treścią art. 25 ust. 3 pkt 11) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym
7. Nadto umowa wymaga uzupełnień (a de facto napisania jej w oparciu o nowy wzór) w związku z wykazanymi powyżej brakami w zakresie obowiązkowej treści umowy zgodnej. Z art. 25 ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Autorzy raportu:

Przemysław Wodecki
Główny ekonomista

Tomasz Stanko
Specj. ds. ekonomii

Marcin Maciocha
Specj. ds. pomocy publicznej