



## AUDYT REKOMPENSATY – ROZLICZENIE UMOWY 10-LETNIEJ

Tomasz Staśkiewicz – Główny Analityk Finansowy, Grupa REFUNDA

*Audyt finansowy świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego stanowi nieodzowny element kontrolny realizacji umowy powierzenia. Jego nadrzędnym zadaniem jest potwierdzenie, że udzielona operatorowi pomoc publiczna jest zgodna z rynkiem wewnętrznym UE, a tym samym wykluczenie nadmierności transferowanych środków finansowych i niefinansowych w ramach zamówienia o świadczenie usług publicznych.*

*Niniejszy artykuł przedstawia ogólne zasady i cele przeprowadzania audytów finansowych u operatorów świadczących usługi publiczne, wynagradzanych w formie rekompensaty, w ramach długoterminowych umów powierzenia.*

Usługi publiczne, które odgrywają kluczową rolę w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej, należy uznać za usługi świadczone w tzw. ogólnym interesie gospodarczym. Aby mogły być tak traktowane, muszą być wykonywane przez przedsiębiorstwa na podstawie określonych zasad i warunków, szczególnie w przypadku, gdy konieczne jest udzielenie przez państwo wsparcia finansowego, czyli tzw. rekompensaty, która pokryje część lub całość szczególnych kosztów wynikających z zobowiązań z tytułu ich świadczenia.

W katalogu usług ogólnego interesu gospodarczego znajdują się również usługi w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, bowiem spełniają one przesłanki, aby można było takiej działalności udzielać owego wsparcia finansowego.

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. Przyznawanie przez organy publiczne rekompensaty finansowej dla przedsiębiorstw może jednak prowadzić do nadmiernego wzmocnienia pozycji tych przedsiębiorstw na rynku (uprzywilejowania). W takim przypadku dochodziłoby do zakłócenia konkurencji, ponieważ przedsiębiorstwom niekorzystającym z rekompensat trudniej (lub wręcz niemożliwie) byłoby konkurować z podmiotami uprzywilejowanymi.

Wystąpienie zakłócenia konkurencji na rynku może mieć wymiar lokalny, krajowy oraz międzynarodowy. Od

momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej możliwość zakłócenia konkurencji na rynku jest analizowana w kontekście Jednolitego Rynku Europejskiego. Jest to zintegrowany rynek, którego granice wyznaczają granice zewnętrzne Unii Europejskiej (tzw. rynek wewnętrzny UE). Podstawową przesłanką stworzenia Jednolitego Rynku Europejskiego było umożliwienie swobodnego przepływu dóbr, kapitału, usług i siły roboczej wewnątrz krajów UE.

Co do zasady nie jest dopuszczalne, aby w ramach Unii Europejskiej państwa członkowskie udzielały pomocy swoim przedsiębiorstwom, bowiem działanie takie zakłóca konkurencję, a przez to bezpośrednio ogranicza swobodę przepływu dóbr i usług. Ze względu na konieczność zapewnienia świadczenia usług publicznych i finansowego rekompensowania świadczenia niektórych z tych usług oraz w związku z potrzebą ochrony rynku wspólnotowego, zostały zatem określone zasady udzielania rekompensaty. Celem tych regulacji jest wyeliminowanie możliwego wpływu rekompensat na wymianę handlową i konkurencję (wyeliminowanie skutku zakłócenia rynku i konkurencji na nim).

W związku z tym Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do tego, aby rekompensata przyznana na wykonywanie usług publicznych była poddawana regularnej kontroli w trakcie ich realizacji, jak również do przeprowadzania takiej kontroli pod koniec okresu powierzenia. Wskazano przy tym, że w przypadku pomocy przyznanej w inny sposób niż w drodze procedury udzielania zamówień publicznych regularne kontrole powinny się zasadniczo przeprowadzać co najmniej co dwa lata. W praktyce przedmiotowe kontrole przyznanej re-



kompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przeprowadzane są w okresach rocznych, celem zminimalizowania ryzyka udzielenia przedsiębiorstwu nadmiernej pomocy publicznej w aspekcie całego okresu realizacji powierzonych zadań.

### **Czym jest audyt rekompensaty**

Zwyczajowo przyjęło się, że kontrola finansowa podmiotów wynagradzanych w formule rekompensaty realizacji zadań powierzonych przez organ państwowy określana jest mianem audytu rekompensaty. Głównym celem takiego audytu jest określenie zgodności wielkości otrzymanego przez przedsiębiorstwo wynagrodzenia w postaci rekompensaty z odpowiadającą jej kwotą poniesionych, uzasadnionych kosztów związanych z wykonywaniem usług publicznych oraz zgodności sposobu ustalenia wynagrodzenia z tego tytułu z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa unijnego oraz krajowego.

Ze względu na charakter oraz termin przeprowadzania audytu rekompensaty (funkcję docelową) rozróżnia się dwa rodzaje kontroli, tj.:

- Audyt ex ante – przeprowadzany w celu zapewnienia, że system rekompensat przyjęty w konstrukcji umowy wykonawczej (powierzenia) zapobiega przyznawaniu nadmiernych rekompensat. Przedmiotem takiej kontroli jest weryfikacja prognozowanych elementów składowych rekompensaty celem potwierdzenia prawidłowości kalkulacji szacowanego poziomu kosztów netto świadczenia usług publicznych i rozsądnego zysku na dany okres oraz zgodności systemu rachunkowości funkcjonującego u operatora publicznego względem zasad towarzyszących jej kalkulacji.
- Audyt ex post – jako środek gwarantujący, że płatności z tytułu rekompensaty nie będą wyższe od rzeczywistych kosztów netto poniesionych w związku ze świadczeniem usługi publicznej w całym okresie obowiązywania umowy wykonawczej (powierzenia).

Należy przy tym wskazać, że regularne kontrole są co do zasady niezbędne w okresie obowiązywania umowy w celu wykrywania na wczesnym etapie sytuacji mogących prowadzić do przyznania nadmiernej rekompensaty i/lub zapobiegania im.

### **Kontrola finansowa realizacji umowy powierzenia**

W odniesieniu do audytu rekompensaty wypłaconej operatorom w całym okresie realizacji zobowiązania do świadczenia usług publicznych mamy do czynienia z kontrolą finansową (ex post), której nadrzędnym celem jest potwierdzenie, że operator w ramach realizacji za-

mówienia – w całym okresie – nie uzyskał nadmiernej rekompensaty niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

Audyt rekompensaty podsumowujący realizację umowy wykonawczej (powierzenia) można przeprowadzić wg co najmniej dwóch scenariuszy. Pierwszy z nich jest przeprowadzany na podstawie wyników już wykonanych kontroli regularnych, z wykorzystaniem poszczególnych elementów rachunku rekompensaty przebadanych w ramach audytów ex post cząstkowych, obejmujących poszczególne lata realizacji umowy wykonawczej. Z reguły przebieg takiego audytu jest oparty na bazie danych już skontrolowanych i stanowi swoiste podsumowanie ich wyników w aspekcie udzielonej operatowi rekompensaty w okresie realizacji umowy wykonawczej lub okresie związanym z jej realizacją. Zatem w ramach takiego audytu poddawane są weryfikacji poszczególne elementy składowe rachunku rekompensaty w ujęciu syntetycznym (bez wnikliwej analizy poprawności kalkulacji kosztów w danych okresach sprawozdawczych), celem potwierdzenia zgodności i poprawności ich wpływu na poziom należnej rekompensaty, a co za tym idzie ostatecznego rozliczenia osiągniętych wpływów z tyt. realizacji umowy powierzenia.

Drugi scenariusz – bardziej teoretyczny, bowiem nie spotykany w branży transportowej, koncentruje się na szczegółowej kontroli finansowej kosztów netto świadczenia usług każdego z subokresów jej realizacji, co jest procesem czasochłonnym w szczególności dla umów długoterminnych, np. zawartych na okres 10 lat i więcej.

Niezależnie od doboru metody audytu rekompensaty całej umowy powierzenia, konieczna jest analiza obejmująca następujące zagadnienia:

#### **1) Ocena organizacji i prowadzenia rachunkowości przez operatora w kontekście wymogów wynikających w szczególności z rozporządzenia (WE) 1370/2007 oraz Wytycznych MIR.**

Ocena winna być nakierowana w kontekście, czy system rachunkowości obowiązujący u operatora nie uległ znaczącym zmianom, na skutek których rozliczenie kosztów związanych z realizacją umowy nie stanowiłoby nieuzasadnionych korzyści na rzecz operatora.

#### **2) Weryfikacja zasadności poniesionych kosztów realizacji usługi publicznej oraz osiągniętych wpływów finansowych i innych korzyści względem obowiązujących przepisów prawa oraz warunków szczególnych określonych w umowie wykonawczej.**

Analiza ksiąg rachunkowych operatora winna wskazać, że kalkulacja kosztów bezpośrednich i pośrednich (rozliczenie na poszczególne rodzaje działalności) jest prowadzona prawidłowo, a tym samym umożliwia właściwą alokację kosztów związanych z realizacją umowy powierzenia, natomiast wszelkie przysporzenia uzyskane



przez operatora ze środków publicznych (dotacje, dokapitalizowania, preferencje podatkowe), czyli inną pomoc publiczną uwzględniono prawidłowo jako pomniejszenie należnej rekompensaty.

### **3) Kontrola rachunkowa prawidłowości przypisania poszczególnych przychodów i kosztów w rachunku rekompensaty z tyt. realizacji powierzonych zadań.**

Kontrola winna w szczególności potwierdzać celowość i zasadność poniesionych przez operatora kosztów, a zatem czy uwzględnione w rachunku rekompensaty pozycje obejmują koszty świadczenia usług, a ich zakres dotyczy pozycji wyłącznie związanych z realizacją usług powierzonych umową. Przykładowo:

- Czy utworzone rezerwy na przyszłe zobowiązania (o ile zostały uwzględnione w rekompensacie) o odroczonym terminie wymagalności obejmują okresy sprawozdawcze zbieżne z realizacją umowy?
- Czy przysporzenia pieniężne lub majątkowe otrzymane przez operatora w związku z realizacją umowy powierzenia rozliczono stosownie w całym okresie obowiązywania umowy?
- Czy wszelkie wpływy (przychody) uzyskane w trakcie realizacji i z tytułu realizacji umowy powierzenia, których fiskalizacja lub ujęcie w księgach rachunkowych operatora wykroczyły poza okres sprawozdawczy kontroli regularnych (audytów cząstkowych), zostały uwzględnione w rachunku rekompensaty?

### **4) Analiza nadmierności rekompensaty w kontekście osiągniętego rozsądnego zysku z tyt. realizacji zobowiązania.**

Niniejsza analiza jest kluczowa pod kątem oceny zgodności udzielenia operatorowi rekompensaty z rynkiem wewnętrznym UE, tj. czy osiągnięty przez operatora wynik finansowy na działalności powierzonej w całym okresie realizacji umowy nie przekroczył granicy limitu rozsądnego zysku. W tej kwestii niezbędna jest weryfikacja poziomu osiągniętego rozsądnego zysku przez operatora w całym okresie realizacji usług powierzonych, a co za tym idzie zbadania nadmierności rekompensaty.

W świetle definicji, rekompensata oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. Poziom udzielonej rekompensaty 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.

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. Przez rozsądny zysk należy rozumieć stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału w świadczenie usług PTZ, który powinien zostać ostatecznie zweryfikowany na koniec obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych w oparciu o analizę rzeczywistych przepływów pieniężnych w całym okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych.

Standardowym sposobem obliczania stopy zwrotu z kapitału w ramach umowy o świadczenie usług publicznych jest uwzględnienie wewnętrznej stopy zwrotu osiągniętej przez przedsiębiorstwo z zainwestowanego kapitału w okresie realizacji projektu, czyli **IRR** określanej jako wewnętrzna stopa zwrotu z przepływów pieniężnych w ramach danej umowy. Dopuszcza się inne wskaźniki ekonomiczne, tj.:

**ROE** – stopa zwrotu z kapitału własnego (rentowność kapitału własnego),

**ROCE** – stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału (wydajność, rentowność inwestycji).

Należy mieć na uwadze, że powyższe mierniki nadmierności rekompensaty – osiągniętego rozsądnego zysku – mają ścisły związek z poziomem ryzyka gospodarczego, jaki ponosi operator z tytułu realizacji umowy wykonawczej.

Zatem jeśli świadczenie usług publicznych nie jest związane z istotnym ryzykiem handlowym lub umownym, tj.: uzasadnione koszty netto są zasadniczo rekompensowane ex post w pełnej wysokości, rozsądny zysk nie może przekraczać odpowiedniej stopy swap, powiększonej o premię w wysokości 100 punktów bazowych.

### **5) Ustalenie poziomu należnej rekompensaty z tytułu realizacji zamówienia (umowy powierzenia) wraz z odniesieniem do wysokości rekompensaty otrzymanej przyznanej w poszczególnych subokresach jej realizacji – wskazanie ostatecznej nadpłaty/niedopłaty (rozliczenie umowy).**

Reasumując, audyt rekompensaty podsumowujący całą umowę wykonawczą powinien zapewnić i rozwiązać wszelkie wątpliwości, że w rachunku rekompensaty poszczególnych subokresów, a w konsekwencji w całym okresie, uwzględniono wyłącznie uzasadnione koszty, wszystkie przychody osiągnięte w trakcie i z tytułu realizacji umowy wykonawczej, jak również wszelkie inne przysporzenia udzielone operatorowi ze źródeł państwowych. ■