

KRZYSZTOF GRZELEC

dr hab., Elbląska Uczelnia
Humanistyczno-Ekonomiczna,
Metropolitalny Związek
Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej,
ul. Sobótki 9, 80-247 Gdańsk,
tel. +48 58 342 25 00,
e-mail: k.grzelec@mzkzg.org.pl

RESTRUKTURYZACJA MIEJSKIEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W POLSCE. OD MONOPOLU DO... MONOPOLU?¹

Streszczenie. Procesy restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce skłaniają do podsumowania ich rezultatów. Władze samorządowe dążąc do wzrostu efektywności i jakości komunikacji miejskiej podjęły na początku lat 90. ub. wieku zróżnicowane działania w zakresie wyboru form i kształtowania rynku tego transportu.

Przeprowadzone powszechnie na początku lat 90. przekształcenia przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, poprzez powoływanie zakładów budżetowych, były przykładem wymuszania przez przepisy prawa nieracjonalnych, z punktu widzenia zasad długookresowego funkcjonowania przedsiębiorstw, rozwiązań organizacyjnych. Oddziaływanie prawa na wprowadzanie nieefektywnych rozwiązań organizacyjno-zarządczych miało także miejsce w kolejnych latach. O ile wybór form organizacyjnych dla jednostek transportu zbiorowego był na ogół zdeterminowany przez prawo, o tyle stosunek władz samorządowych do deregulacji często kształtował się pod wpływem czynników zewnętrznych (oddziaływanie związków zawodowych przewoźników, wpływ uwarunkowań politycznych), bez uwzględnienia praw wynikających z teorii ekonomii. W rezultacie w wielu miastach w Polsce nie osiągnięto w ramach procesu restrukturyzacji takich efektów, jakie byłyby możliwe, gdyby nie zabrakło determinacji i konsekwencji w przekształcaniu rynku usług transportu zbiorowego.

W artykule przedstawiono przebieg procesów restrukturyzacji od prób likwidacji monopolu do konkurencji regulowanej. Oceniono także uwarunkowania, które w obecnych realiach prawnych mogą prowadzić do powtórnej monopolizacji przewozów w miejskim transporcie zbiorowym. **Słowa kluczowe:** transport zbiorowy, restrukturyzacja, monopol, konkurencja regulowana

Wprowadzenie

Ponad dwadzieścia lat temu samorządy lokalne, przejmując odpowiedzialność za organizację i funkcjonowanie miejskiego transportu zbiorowego, stanęły przed koniecznością restrukturyzacji tej sfery gospodarki komunalnej. Przesłankami restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego na początku lat 90. XX wieku były:

- przekształcenia strukturalne podmiotów gospodarczych dostosowujące do warunków gospodarki rynkowej;
- niska jakość usług świadczonych przez monopolistyczne przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej;
- dążenie do efektywnego ekonomicznie kształtowania oferty przewozowej i powiązania wysokości dopłat budżetowych do komunikacji miejskiej z ilością i jakością świadczonych usług;
- realizacja polityki transportowej według zasad zrównoważonego rozwoju, poprzez dostarczenie mieszkańcom możliwości realizowania potrzeb przewozowych transportem zbiorowym o wymaganej jakości, jako alternatywy dla podróży realizowanych własnym samochodem osobowym.

Realizacja restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce

Funkcjonujące do 1989 roku wojewódzkie przedsiębiorstwa komunikacyjne zostały przekazane gminom (w aglomeracjach policentrycznych po uprzednim ich podzieleniu na mniejsze jednostki). Dążąc do uniknięcia konieczności płacenia podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, władze samorządowe podejmowały decyzje o przekształcaniu komunalizowanych przedsiębiorstw państwowych w zakłady budżetowe. Działanie takie, wymuszone ówczesnie obowiązującym prawem finansowym, przyniosło określone długookresowe negatywne skutki dla zarządzania miejskim transportem zbiorowym.

Zakład budżetowy z punktu widzenia uwarunkowań rynkowego kształtowania oferty przewozowej jest anachroniczną formą organizacyjną. Brak osobowości prawnej i swobody dysponowania kapitałem, brak możliwości generowania przychodów poprzez operacje finansowe, brak samodzielności w procesie odtwarzania majątku (w tym taboru) i rozwojowej akumulacji kapitału, pozbawienie samodzielności decyzyjnej w zakresie regulacji wynagrodzeń, sztywne trzymanie się zasad planowania budżetowego, ograniczające efektywne kształtowanie oferty usług to podstawowe wady tej formy organizacyjnej². Negatywne skutki funkcjonowania zakładów budżetowych pogłębiał niski poziom wykształcenia kadr tych jednostek. W połowie lat 90. ubiegłego wieku kadra z wyższym wykształceniem stanowiła 1% ogółu zatrudnionych w zakładach budżetowych³.

Odwoływanie się zwolenników tej formy funkcjonowania przedsiębiorstw komunikacji miejskiej do jej roli użyteczności publicznej jest równoznaczne z tym, że użyteczność ta powinna być traktowana w sposób populistyczny, co oznacza, że koszty ich wytworzenia nie mają praktycznie znaczenia.

Przeprowadzone powszechnie na początku lat 90. przekształcenia przedsiębiorstw komunikacji miejskiej poprzez powoływanie zakładów budżetowych są przykładem wymuszania przez przepisy prawa nieracjonalnych, z punktu widzenia zasad długookresowego funkcjonowania przedsiębiorstw, rozwiązań organizacyjnych. Oddziaływanie prawa na wprowadzanie nieefektywnych rozwiązań organizacyjno-zarządczych będzie miało także miejsce w kolejnych latach.

² W. Bąkowski, *Wady organizacyjno-prawnej formy zakładu budżetowego w komunikacji miejskiej*, „Transport Miejski”, 1996, nr 12, s. 7.

³ Ibidem, s.10.

¹ © Transport Miejski i Regionalny, 2012.

Niska jakość usług monopolistycznych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, wysoki udział niezrealizowanych kursów, zdekapitalizowany tabor, roszczeniowa postawa pracowników wspieranych często przez kadre zarządzającą, skłoniły władze samorządowe do poszukiwania efektywnych rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania tą formą działalności komunalnej. Nie udało się uchwalić ustawy zapewniającej pluralizm w wyborze form organizacyjnych podmiotów realizujących działalność komunalną, w tym przedsiębiorstw komunalnych działających jako jednostka non profit, ale z pełnym rachunkiem kosztów oraz wyodrębnionym bilansem i rachunkiem zysków i strat⁴.

Wobec ograniczonej możliwości wyboru proefektywnościowych form prawno-organizacyjnych jednostek świadczących usługi komunikacji miejskiej samorządy w Polsce dokonywały wyboru w ramach:

- deregulacji;
- dotychczasowego modelu łączącego organizację i realizację przewozów, w którym przewoźnik funkcjonujący w formie zakładu budżetowego miał pozycję monopolisty;
- modelu łączącego organizację i realizację przewozów, w którym przewoźnik przekształcony w spółkę z o.o. (z możliwością prywatyzacji) w dalszym ciągu funkcjonował jako monopolista;
- modelu zakładającego oddzielenie organizacji od realizacji przewozów, powierzenie organizacji wyspecjalizowanej jednostce i wprowadzenie konkurencji w realizacji przewozów.

Deregulacja miejskiego transportu zbiorowego nie znalazła w polskich miastach (poza Zakopanem) zwolenników. Ten przyjęty przez Brytyjczyków model organizacji transportu zbiorowego, który początkowo charakteryzowała poprawa efektywności ekonomicznej funkcjonowania (koszty funkcjonowania transportu zbiorowego w niektórych miastach Wielkiej Brytanii zostały obniżone o 20–30%), po kilku latach ujawnił swoje wady, do których zalicza się m.in.⁵:

- wzrost cen za usługi przewozowe;
- spadek liczby przewożonych pasażerów;
- brak stabilności oferty przewozowej;
- trudności z odtwarzaniem taboru;
- dezintegrację oferty przewozowej, w tym taryfowo-biletowej.

Podjęcie decyzji o zachowaniu dotychczasowego status quo, tj. funkcjonowaniu miejskiego transportu zbiorowego w warunkach monopolu zakładu budżetowego, pozwalało co prawda podporządkować w określonym stopniu działalność

transportu zbiorowego interesom władz samorządowych, jednak było to działanie skazane na tzw. ręczne sterowanie, które sprawdza się w warunkach zarządzania kryzysowego, nie jest jednak w stanie zastąpić zarządzania strategicznego. Nieefektywność funkcjonowania przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, łączącego funkcje organizatora i realizatora przewozów w formie zakładu budżetowego, poza opisanymi wyżej wadami wynikającymi z podporządkowania tego podmiotu budżetowym zasadom działalności, w długim okresie czasu wynika także z istoty monopolu.

Monopol jest składnikiem podmiotowej struktury rynku, którą może charakteryzować szerszy lub węższy zakres występowania sytuacji monopolistycznych. Zakres ten wyraża stopień zmonopolizowania podaży, który może być, i zazwyczaj jest, zróżnicowany w różnych segmentach rynku. Zjawisko monopolu jest związane z działaniem na rynku sprzedawców, a więc tych podmiotów, które reprezentują podaż⁶.

Teoria ekonomii dowodzi, że monopol występuje wtedy, gdy oferowany produkt jest niepowtarzalny i nie ma substytutów spełniających potrzeby nabywców w sposób porównywalny. Produkt w takim przypadku nie jest instrumentem konkurencji pomiędzy producentami (sprzedawcami). Przewagę konkurencyjną uzyskuje się już z samego faktu jego wytwarzania w określonych warunkach i strukturze rynku.

Biorąc pod uwagę strukturę podmiotową rynku, monopol czysty występuje, gdy⁷:

- produkty są jednorodne lub zróżnicowane, nie istnieją ich bliskie substytuty;
- na rynku jest wielu kupujących i jeden sprzedający – monopol podaży bądź jeden kupujący i wielu sprzedających – monopol popytu;
- istnieje doskonała informacja o rynku, która oznacza, że monopolista podaży zna popyt na produkowane przez siebie dobro, a monopolista popytu zna podaż dobra, na które jest zapotrzebowanie;
- występują bariery wejścia do działalności opanowanej przez monopol;
- monopolista ustala cenę.

W transporcie miejskim, z punktu widzenia zakresu realizowanych funkcji przez podmioty występujące na rynku, możemy wyróżnić monopol, w którym nastąpiło oddzielenie funkcji organizatora i realizatora przewozów i taki w którym operator (przewoźnik) łączy funkcję organizatora i realizatora.

Teoretyczny model zachowania monopolistycznego przedsiębiorstwa na rynku transportu miejskiego wyjaśnia rysunek 1, który przedstawia krzywą kosztów krańcowych (MC) operatora, krzywą jego kosztów przeciętnych (AC),

⁴ P. Jeżowski, Z. Grzymała, *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych, Studia i prace kolegium zarządzania i finansów*, Zeszyt Naukowy nr 92, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 23.

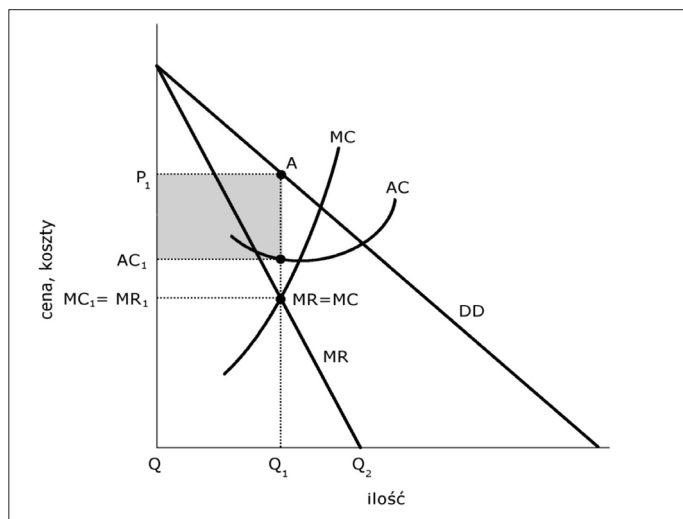
⁵ Por. P. Morgan, *Six Years of Deregulation – consequences for subsidies and patronage*, [w:] *Organisation and financing of urban public transport*, Thermie Workshop, Warsaw 1993, s.1 – 8.

⁶ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 163.

⁷ Por. E. Moroz, *Podstawy mikroekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 168.

krzywą popytu (DD) oraz krzywą utargu krańcowego (MR). Krzywa utargu krańcowego (MR) odzwierciedla przychody całkowite, jakie operator może uzyskać zwiększając produkcję o 1 wozokilometr. W typowych warunkach rynkowych funkcjonowania monopolisty rozpiętość pomiędzy krzywą utargów krańcowych (MR) i krzywą popytu (DD) wzrasta wraz ze spadkiem elastyczności cenowej popytu. Odchylenie to zmienia wielkość produkcji, przy jakiej następuje zrównoważenie utargu krańcowego (MR) i kosztów krańcowych (MC), co stanowi warunek krańcowy uzyskania równowagi przedsiębiorstwa monopolistycznego i odpowiada produkcji usług na poziomie Q_1 . Dla określonej wartości elastyczności popytu (w transporcie miejskim przyjmuje się, że $e = -0,3$) wzrost produkcji usług w warunkach monopolu prowadzić będzie do zwiększenia odchylenia utargu krańcowego (MR) od krzywej popytu (DD), czyli w rezultacie zmniejszenia przyrostu przychodów. Zwiększanie produkcji usług na prawo od krzywej utargu krańcowego (MR), tj. wielkości wyznaczonej przez punkt Q_2 spowoduje zmniejszenie przyrostu przychodów, a na lewo wzrost przychodów. Innymi słowy, krzywa popytu dla wielkości produkcji powyżej Q_2 jest nieelastyczna i w związku z tym monopolista nie będzie zainteresowany podnoszeniem produkcji ponad ten poziom.

Cena P_1 , w jakiej monopolista sprzedaje swoją usługę, odpowiada poziomowi wyznaczonemu przez punkt A na krzywej popytu DD. Zysk monopolisty to nadwyżka pomiędzy kosztami przeciętnymi (AC) a ceną P_1 . Wielkość tego zysku, odpowiadającą wielkości produkcji Q_1 , przedstawia zacieniowane pole na rysunku 1.



Rys. 1. Równowaga monopolisty

Źródło: D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Ekonomia. Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, wyd. II. zmienione, Warszawa 2000, s. 253.

Przedstawione modelowe postępowanie monopolisty będzie charakteryzować rynek transportu miejskiego, w którym przewoźnik realizuje jednocześnie funkcję organizatora, a popyt jest rozproszony.

W przypadku funkcjonowania monopolisty w formie zakładu budżetowego (takich przedsiębiorstw komunikacji

miejskiej jeszcze w Polsce funkcjonuje 13⁸) nakładają się z reguły wady nieefektywnych form: prawnej i rynku.

Korzystniejszym rozwiązaniem jest przekształcenie monopolistycznego przedsiębiorstwa w komercyjną formę prawną w postaci spółki z o.o. (najczęściej ze 100 proc. udziałem kapitału gminy).

Spółka z o.o. jest kapitałowym podmiotem prawa handlowego, którego zasady powoływania i funkcjonowania określone są w Kodeksie spółek handlowych. Ustawowo określonymi cechami spółek kapitałowych są⁹:

- posiadanie kapitału zakładowego,
- posiadanie osobowości prawnej,
- posiadanie zgromadzonego majątku odrębnego od majątków osobistych wspólników lub akcjonariuszy,
- ponoszenie przez spółkę odpowiedzialności za zobowiązania całym swoim majątkiem,
- ograniczenie – z wyjątkiem zobowiązań podatkowych – odpowiedzialności wspólników lub akcjonariuszy z majątku osobistego do wysokości wniesionego udziału w kapitale zakładowym.

Doświadczenia funkcjonowania przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w formie komercyjnej pozwalają na sformułowanie następujących zalet tej formy organizacyjnej:

- samodzielność decyzyjna;
- zmniejszenie możliwości politycznego oddziaływania na ofertę przewozową;
- wprowadzenie proefektywnościowych wewnętrznych mechanizmów zarządczych, w tym systemu wynagradzania;
- wprowadzenie kontraktów na realizację usług pomiędzy gminą i realizatorem przewozów;
- łatwiejszy dobór wykwalifikowanych pracowników;
- realizowanie długookresowej polityki odtwarzania majątku w tym przede wszystkim taboru;
- zainteresowanie realizatora przewozów wprowadzaniem proefektywnościowych rozwiązań zwiększających poziom odpłatności, przy określonych założeniach taryfowych.

Zalety komercyjnej formy organizacyjnej nie przesądzają jednak o wysokiej efektywności tego rozwiązania. W dalszym ciągu monopolistyczna pozycja skłaniać może przedsiębiorstwo do takiego sposobu realizacji oferty przewozowej, która pozwoli osiągać zysk monopolowy. W warunkach funkcjonowania umów netto (zapłatą za świadczone usługi przewozowe są przychody z biletów, które emituje i sprzedaje operator /przewoźnik/ oraz dopłata budżetowa) operator może, korzystając z pozycji monopolisty, dążyć do zwiększenia cen biletów. Władze publiczne, które uchwalają ceny za usługi transportu miejskiego, mogą co prawda

⁸ *Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2011 r.*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2011, s. 12.

⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, (Dz. U. z 2000 r., nr 94. poz. 1037.).

nie wyrazić zgody na wzrost cen biletów, jednak wobec braku obiektywnej oceny sytuacji rynkowej (najważniejsze zadania organizatorskie realizuje operator) siła argumentów ekonomicznych ze strony miasta może być ograniczona. Postawione przed alternatywą, w równym stopniu ekonomiczną, jak i polityczną: wzrost cen biletów albo zmniejszenie oferty przewozowej, władze samorządowe z reguły akceptują wzrost cen, a dodatkowe długookresowe skutki takiego działania, związane ze zmniejszeniem popytu, pokryte zostaną – jak dowodzi tego praktyka – ze wzrostu dopłat budżetowych w kolejnych latach. Brak profesjonalnie zorganizowanej i prowadzonej kontroli ze strony miasta nie pozwala na obiektywną ocenę ilości i jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo przewozowe. Właściciel (władze gminy) deleguje co prawda do rad nadzorczych swoich przedstawicieli, może powstać jednak wówczas konflikt interesów wynikający z rozbieżności interesów spółki realizującej określoną strategię ekonomiczno-finansową i władz miasta, dążących do realizacji założeń polityki transportowej i społecznej, zwłaszcza gdy spółka wykorzystuje swoją monopolistyczną pozycję.

Wady funkcjonowania miejskiego transportu zbiorowego w warunkach monopolu organizacji i realizacji usług przewozowych skłoniły władze samorządowe niektórych miast do takiej organizacji rynku, która z jednej strony wprowadzając konkurencję w realizacji usług przewozowych, z drugiej zapewniłaby integrację oferty przewozowej w celu uzyskania określonych standardów obsługi komunikacyjnej. Modelowe rozwiązanie pozwalające na uzyskanie wymienionych rezultatów polega na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej, powierzeniu organizacji przewozów wyspecjalizowanej jednostce reprezentującej interesy pasażerów i gminy oraz na wprowadzeniu konkurencji w realizacji przewozów. Taki model organizacji rynku nazywany jest konkurencją regulowaną.

Krajowa literatura z zakresu ekonomiki transportu miejskiego dużo miejsca poświęca problematyce efektywności konkurencji regulowanej. Do najważniejszych zalet tego modelu zalicza się:

- wzrost jakości usług w rezultacie przyjęcia zasady kształtowania oferty przewozowej na podstawie wyników badań marketingowych;
- rynkową weryfikację kosztów świadczonych usług na podstawie mechanizmu przetargowego;
- integrację oferty przewozowej w zakresie taryfowo-biletowym i rozkładów jazdy;
- kontrolę ilości i jakości usług świadczonych przez operatorów, uzależniającą wysokość wynagrodzenia dla operatorów od jej wyników.

Europejskie doświadczenia związane z funkcjonowaniem konkurencji regulowanej wskazują na wysoką efektywność tego modelu. Przykłady Sztokholmu, Goeteborga, Kopenhagi czy Londynu wskazują, że jest to rozwiązanie umożliwiające realizację funkcji użyteczności publicznej (której wyrazem jest realizacja określonych celów polityki

transportowej i społecznej) z dbałością o efektywność ekonomiczno-finansową. Także krajowe przykłady z początku lat 90. XX w. wskazywały na pozytywne rezultaty oddzielenia działalności organizatorskiej i przewozowej. W miastach, w których władze samorządowe zdecydowały się na wprowadzenie konkurencji regulowanej, nastąpiła poprawa jakości usług, zwiększano zakres obsługi komunikacyjnej, a wskaźniki odpłatności usług kształtowały się na poziomie 70–75%.

Kolejne lata przyniosły jednak wyraźny spadek efektywności tego modelu, którego wyrazem jest zmniejszenie elastyczności funkcjonowania organizatorów transportu i w rezultacie kształtowania oferty przewozowej w dostosowaniu do preferencji i zachowań transportowych mieszkańców oraz obniżenie wskaźników odpłatności usług do 30–60%¹⁰. Przyczynę tego drugiego zjawiska można stosunkowo łatwo wytłumaczyć wzrostem kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej, przede wszystkim w wyniku unowocześnienia taboru (amortyzacja) i wzrostu kosztów paliw oraz energii, a w niektórych przedsiębiorstwach komunalnych także wynagrodzeń. W rezultacie nastąpił wzrost cen jednostkowych usług operatorów przy jednoczesnym spadku popytu w komunikacji miejskiej, spowodowanym wzrostem stopnia zmotoryzowania mieszkańców (wskaźniki motoryzacji w polskich miastach przekraczają już 500 samochodów na 1000 mieszkańców¹¹).

Obniżenie elastyczności funkcjonowania organizatorów miejskiego transportu zbiorowego jest zjawiskiem niekorzystnym nie tylko z punktu widzenia bieżącej realizacji usług przewozowych, ale przede wszystkim z punktu widzenia możliwości realizacji polityki transportowej zrównoważonego rozwoju.

Niższa od europejskich odpowiedników skuteczność działania organizatorów miejskiego transportu zbiorowego w Polsce, poza oczywistymi przyczynami natury finansowej, wynika z:

- ograniczania funkcji zarządów komunikacji miejskiej (transportu miejskiego);
- niewprowadzania konkurencji w przewozach;
- budżetowej formy organizacyjnej zarządów;
- braku wykwalifikowanej kadry menedżerskiej, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania organizatorów transportu;
- prymatu doraźnych rozwiązań organizacyjnych nad działaniem strategicznym;
- przeregulowania działalności gospodarczej, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej.

Z perspektywy ponad 20 lat restrukturyzowania miejskiego transportu zbiorowego w Polsce można stwierdzić, że niekiedy władze samorządowe, powołując niezależnego od przewoźników organizatora transportu, czyniły to

¹⁰ *Komunikac ja...* op.cit, s. 51.

¹¹ Dla porównania, w Polsce w 1990 r. wskaźnik motoryzacji wynosił 138 samochodów na 1000 mieszkańców.

w równie oryginalny, co nieprzemysłany sposób. Pozbawianie zarządów transportu miejskiego niektórych funkcji organizatorskich, np. emisji i sprzedaży biletów lub kontroli ilości i jakości usług przewozowych, jest przykładem niezrozumienia istoty roli, jaką powinien pełnić zarząd komunikacji miejskiej na rynku usług. Część decyzji ograniczających funkcje zarządów została wymuszona uwarunkowaniami społecznymi i politycznymi (brak zgody załóg monopolistycznych przedsiębiorstw wspartych czasami działaniami samorządowej opozycji). W rezultacie większość zarządów komunikacji miejskiej w Polsce rozpoczęła funkcjonowanie, realizując tylko wybrane funkcje, co determinowało rezultaty ich działalności¹². Niestety część organizatorów przez lata funkcjonowała w taki właśnie sposób, co słusznie wywoływało pytania o sensowność obranej drogi restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego.

Ograniczaniu funkcji zarządów transportu miejskiego w Polsce towarzyszyła często wstrzeźliwość samorządów w zakresie demonopolizacji i prywatyzacji sfery podaży usług przewozowych. Przyczyn nierealizowania demonopolizacji rynku poprzez podział dużych monopolistycznych przedsiębiorstw komunalnych i nieotwieranie rynku dla innych operatorów należy upatrywać przede wszystkim w braku zgody załóg i związków zawodowych monopolistycznych operatorów komunalnych. Towarzyszyło temu często przekonanie o możliwości skutecznego oddziaływania na rynek usług komunikacji miejskiej wyłącznie w sytuacji posiadania własnego komunalnego przewoźnika. Takie poglądy potwierdzają tezę o niezrozumieniu istoty modelu konkurencji regulowanej. Część samorządów brak demonopolizacji tłumaczyła chęcią dokapitalizowania własnych przedsiębiorstw komunalnych (poprzez zakup nowego taboru i przekazywanie go aportem do własnych spółek) w celu podniesienia ich pozycji rynkowej i w rezultacie wartości przed prywatyzacją. Prywatyzacja w większości przypadków nie została jednak zrealizowana, a tymczasowe rozwiązania utrwaliły się, tworząc nieefektywną (monopolistyczną) strukturę podaży usług przewozowych. Wyniki badań przeprowadzone przez M. Wolańskiego dowodzą, że na rynkach komunikacji miejskiej, na których funkcjonuje niezależny organizator transportu i monopolistyczny operator, osiąga się najwyższe ceny zakupu usług przewozowych¹³.

Demonopolizację rynku udało się relatywnie szybko wprowadzić m.in. w Gdyni, GOP, Warszawie i Elblągu. Według danych IGKM w 21¹⁴ miastach i aglomeracjach usługi świadczy 99 operatorów, przy czym w niektórych miastach udział operatora komunalnego wynosi 80–90%.

Szczególne ograniczenia w funkcjonowaniu zarządów komunikacji miejskiej wynikają z przyjętej dla tych podmiotów formy prawnej. Poza jednym przypadkiem (Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu Spółka z o.o.) zarządy komunikacji miejskiej w Polsce funkcjonują jako jednostki budżetowe, zakłady budżetowe lub biura związków komunalnych. Pomijając biura związków komunalnych, których forma organizacyjna zdeterminowana jest integracją komunikacji miejskiej na obszarze kilku lub kilkunastu gmin, należy stwierdzić, że budżetowa forma zarządów komunikacji miejskiej nie sprzyja realizacji funkcji organizatorów. Zakres funkcji organizatorów transportu predestynuje te podmioty do rynkowego sposobu funkcjonowania i zarządzania menedżerskiego. Tymczasem jednostki i zakłady budżetowe, o czym była już mowa, podporządkowane są budżetowym regułom finansowym i administracyjnym zasadom podejmowania decyzji. W warunkach obowiązującego w Polsce prawa zarządzanie komunikacją miejską coraz częściej zaczyna więc przypominać administrowanie tą formą działalności komunalnej¹⁵.

Przyczynami wyboru budżetowej formy prawnej dla zarządu są: ograniczenia prawne swobody wyboru formy organizacyjnej w działalności komunalnej w Polsce, przekonanie władz samorządowych o właściwej, budżetowej formie prawnej dla tego rodzaju działalności i względy podatkowe.

Polskie prawo nie daje szerokiego wachlarza wyboru form organizacyjnych dla realizacji działalności komunalnej użyteczności publicznej. Konserwatyzm legislacyjny nie pozwala na dostosowanie formy działalności dla organizatorów miejskiego transportu zbiorowego w sposób uwzględniający specyfikę funkcji organizatorskich i samego transportu zbiorowego. W Polsce prawo przewiduje praktycznie dwie formy organizacyjne dla tego typu podmiotów: budżetową (jednostka i zakład) oraz komercyjną (spółka z o.o.). Ta druga forma organizacyjna ze względu na podatkowych jest właściwie niestosowana. Tymczasem np. we Francji usługi komunalne są świadczone w formie¹⁶:

- zarządu bez samodzielności i osobowości prawnej;
- zarządu z samodzielnością finansową, ale bez osobowości prawnej;
- zarządu z samodzielnością finansową i osobowością prawną;
- zarządu międzygminnego;
- zarządu ajencyjnego – majątek jest własnością gminy, a agent kieruje, na podstawie umowy, daną działalnością;
- koncesji oraz umowy dzierżawnej.

Wybór budżetowej formy prawnej dla organizatorów transportu przez samorządowców wynika także z przekonania

¹² Więcej na temat funkcji zarządów komunikacji miejskiej w pracy K. Grzelec, *Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach konkurencji regulowanej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.

¹³ M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 109–133.

¹⁴ W Polsce w 2012 r. funkcjonowało 36 zarządów komunikacji miejskiej.

¹⁵ Por. K. Grzelec, *Zarząd komunikacji miejskiej – zarządzanie czy administrowanie?* „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 5–6.

¹⁶ P. Jezowski, Z. Grzymała, op.cit., s. 21.

niania, że jest to bezpieczniejsza i bardziej adekwatna forma prawna dla organizatora miejskiego transportu zbiorowego. Konsekwencją tych wyborów jest uzależnienie podejmowania decyzji przez organizatorów transportu w zakresie kształtowania oferty przewozowej nie od preferencji i zachowań transportowych mieszkańców, ale od procedur przewidzianych przepisami prawa, które coraz bardziej szczegółowo wskazują na wybór nie tylko trybów postępowania, ale i samego postępowania. W ten sposób rola ekonomii i rynku zostaje sprowadzona do minimum, a miejsce mechanizmów zarządzania przejmują przepisy prawa i procedury.

Budżetowa forma organizacyjna zarządów miejskiego transportu zbiorowego nie sprzyja także pozyskiwaniu wysokokwalifikowanych pracowników. To z kolei stało się przyczyną braku zaufania do działań organizatorów transportu i utwierdzenia w przekonaniu, że jedyną właściwą formą dla podmiotów jest jednostka lub zakład budżetowy. Także podporządkowanie niektórych zarządów miejskiego transportu zbiorowego, nie bezpośrednio władzom miast, lecz strukturom (wydziałom) urzędów, nie tylko obniża ich rangę i samodzielność decyzyjną, ale powoduje wydłużenie procesów podejmowania decyzji w wyniku obowiązywania procedur biurokratycznych i niekiedy staje się przyczyną braku decyzyjności wobec, mówiąc kolokwialnie, animozji personalnych urzędników.

Pierwotną przyczyną większości negatywnych zjawisk związanych z organizacją i zarządzaniem jest przeregulowanie działalności gospodarczej w Polsce, w tym zwłaszcza w sferze usług użyteczności publicznej. Do powszechnie już opisywanych zjawisk: sprzeczności przepisów prawa, braku ich jednoznacznej interpretacji przez instytucje powołane do kontroli ich przestrzegania (które, co ciekawe, bez żadnego problemu interpretują przepisy w trakcie prowadzonych kontroli) można dodać także przebieg procesów legislacyjnych¹⁷. Te uwarunkowania, niedoceniane i bagatelizowane niestety przez decydentów, są przyczyną niskiej oceny kultury organizacyjnej państwa.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przez autora musi być uznana niestety za przykład złego prawa w Polsce. Jest ona kolejnym przykładem aktu prawnego, który nie wyznacza zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej, lecz wprost wskazuje na określone rozwiązania jako właściwe i (już w domyśle) jako zapewniające optymalne rezultaty z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i użyteczności publicznej. Takie działanie ogranicza nie tylko samorządność w zakresie swobody wyboru form i metod realizacji funkcji użyteczności publicznej działalności komunalnej, ale także negatywnie wpływa na efektywność ekonomiczno-finansową usług. Trudno nie odnieść wrażenia, że uchwalenie ustawy spowodowane było przede wszystkim lobbieniem dużych monopolistycznych przedsiębiorstw (i zapewne przedstawicieli niektórych sa-

morządów), którym przepis o możliwości powierzenia usług własnym spółkom komunalnym, z pominięciem procedur przetargowych, pozwala zachować status quo. Przepis ten jest rozwinięciem tekstu rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy. Rzecz jednak w tym, że w krajach Unii Europejskiej takich jak Szwecja czy Wielka Brytania, w odmiennych warunkach stanowienia prawa i kultury organizacyjnej państwa, możliwość powierzenia usług nie wpływa na odstępowanie od kontraktów przez samorządy. W Polsce natomiast ten przepis ustawy, w warunkach funkcjonowania obecnego Prawa zamówień publicznych i art. 23 i 24 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, skłania do powierzenia usług, gdyż paradoksalnie zapewnia ono większą elastyczność w dostosowaniu oferty przewozowej do usług. Może to prowadzić w dłuższym okresie do utrwalania monopolistycznych struktur na rynku usług miejskiego transportu zbiorowego, a także do jego powtórnej monopolizacji. Martwy stanie się wówczas przepis ustawy (Art. 5 ust. 1) mówiący że: *publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej*¹⁸.

Zastrzeżenia budzi także szczegółowość niektórych uregulowań prawnych ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a fakt zdefiniowania i określenia zakresu zarządzania w publicznym transporcie zbiorowym i zasad funkcjonowania tego transportu wywołuje dodatkowo zdziwienie, gdyż wydaje się, że właściwym miejscem dla tego typu rozważań i definicji są podręczniki ekonomiki tego transportu, a nie akt prawny.

Zbędne z punktu widzenia efektywnego funkcjonowania miejskiego transportu zbiorowego uregulowania ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powinny zostać zastąpione przez przepisy ułatwiające integrację różnych gałęzi i rodzajów transportu pasażerskiego, zwłaszcza taryfowo-biletową. Postulaty w tym zakresie przekazane zostały twórcom dokumentu. Niestety odpowiednie przepisy nie znalazły się w ustawie.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania prowadzą do następujących wniosków:

1. Procesy restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce realizowane od lat 90. XX w. zakładały wzrost efektywności tej formy działalności i dostosowanie oferty przewozowej do preferencji i zachowań transportowych mieszkańców.
2. W rezultacie podejmowanych działań restrukturyzacyjnych przez władze samorządowe ukształtowały się następujące formy organizacyjne rynku miejskiego transportu zbiorowego:
 - monopol podmiotu będącego jednocześnie organizatorem i operatorem, występujący w formie zakładu budżetowego;

¹⁷ *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012, <http://resources.legistan.pl/> dostęp w dn. 8.10.2012.

¹⁸ Art. 5 ust. 1 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 7 stycznia 2011, Nr 5, poz. 13.

- monopol podmiotu będącego jednocześnie organizatorem i operatorem, występujący w formie spółki z o.o.;
 - konkurencja regulowana polegająca na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej.
3. Wady monopolu na rynku miejskiego transportu zbiorowego skłoniły część samorządów do demonopolizacji rynku transportowego i wprowadzenia konkurencji.
 4. Ograniczona efektywność modelu konkurencji regulowanej w Polsce została spowodowana przez:
 - ograniczenia funkcji zarządów komunikacji miejskiej (transportu miejskiego);
 - niewprowadzanie konkurencji w przewozach;
 - budżetową formę organizacyjną zarządów;
 - przeregulowanie działalności gospodarczej, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej.
 5. Funkcjonujące w Polsce prawo nie sprzyja efektywnemu organizowaniu i realizowaniu usług miejskiego transportu zbiorowego w oparciu o mechanizm konkurencji regulowanej i może prowadzić do monopolizacji przewozów.

Literatura

1. Bąkowski W., *Wady organizacyjno-prawnej formy zakładu budżetowego w komunikacji miejskiej*, „Transport Miejski”, 1996, nr 12.
2. Jeżowski P., Grzymała Z., *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, Studia i prace kolegium zarządzania i finansów, Zeszyt Naukowy nr 92, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
3. Morgan P., *Six Years of Deregulation – consequences for subsidies and patronage*, [w:] *Organisation and financing of urban public transport*. Thermie Workshop, Warsaw 1993.
4. Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994.
5. Moroz E., *Podstawy mikroekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
6. Komunikacja miejska w liczbach. Dane za 12 miesięcy 2011 r., Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2011.
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. (Dz. U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037.)
8. Grzelec K., *Funkcjonowanie transportu miejskiego w warunkach konkurencji regulowanej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
9. Wolański M., *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 109–133.
10. Grzelec K., *Zarząd komunikacji miejskiej – zarządzanie czy administrowanie?* „Przegląd Komunikacyjny”, 2011, nr 5–6.
11. Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce, Warszawa 2012. <http://resources.legistan.pl/> dostęp w dn. 8.10.2012.
12. Art. 5 ust. 1 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Dz. U. z 7 stycznia 2011, Nr 5, poz. 13.

Dokończenie tekstu ze strony 26

Podsumowanie

W artykule przedstawiono propozycję oceny realizacji polityki transportowej miasta na podstawie eksperckiej oceny według dziewięciu kryteriów ogólnych i 69 kryteriów cząstkowych.

Wśród kryteriów ogólnych znalazły się: planowanie przestrzenne, transport publiczny, rozbudowa układu ulicznego i organizacja ruchu, parkowanie, drogi rowerowe i ciągi piesze oraz urządzenia dla osób niepełnosprawnych, zarządzanie systemem transportowym, ochrona środowiska i jakości życia mieszkańców, monitorowanie podróży, oddziaływanie na zachowania komunikacyjne oraz komunikowanie się z mieszkańcami i edukacja społeczna, polityka finansowa i fiskalna.

Eksperska rola polega na ocenie realizacji każdego z kryteriów szczegółowych na czterech poziomach: 0 – brak realizacji polityki, 1 – niski stopień, 2 – średni stopień i 3 – wysoki stopień realizacji polityki transportowej. Obliczając następnie stosunek rzeczywistej wartości sumy ocen wszystkich kryteriów szczegółowych do sumy maksymalnych możliwych ocen, otrzymuje się skumulowaną procentową wartość wskaźnika oceny realizacji polityki transportowej.

Zaproponowano werbalną interpretację skumulowanego procentowego wskaźnika oceny polityki transportowej: 0 – 30% – polityka transportowa nie jest realizowana, 31% – 50% – zagrożenie realizacji polityki transportowej, 51% – 70% – polityka transportowa realizowana wystar-

czająco, > 71% – polityka transportowa realizowana właściwie.

W drugiej części artykułu dokonano eksperckiej oceny realizacji *Polityki transportowej miasta Krakowa na lata 2007–2015* do roku 2012. Stosując transformację werbalną, politykę, ocenioną w roku 2012 na 59,4%, można uznać jako „politykę transportową realizowaną wystarczająco”.

Literatura

1. Borys T., *Analiza istniejących danych statystycznych pod kątem ich użyteczności dla określenia poziomu zrównoważenia rozwoju transportu wraz z propozycją ich rozszerzenia*, niepublikowana ekspertyza dla Ministerstwa Infrastruktury, Jelenia Góra–Warszawa, 2008.
2. *Polityka transportowa państwa 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2006.
3. *Polityka transportowa dla Miasta Krakowa na lata 2007–2015*, Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 roku.
4. Rudnicki A., Starowicz W., *Transport miejski – ekspertyza do polityki transportowej państwa i narodowej strategii rozwoju transportu*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2005, nr 7–8.
5. Friedberg J., *Cele i metoda ustalania mierników realizacji polityki transportowej dla Miasta Krakowa*, niepublikowane opracowanie dla Urzędu Miasta Krakowa, Kraków 2008.
6. Starowicz W., *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach*, niepublikowana ekspertyza dla Ministerstwa Infrastruktury, Kraków 2010.