

KRZYSZTOF GRZELEC

dr hab., Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, ul. Zakręt do Oksywi 10, 81- 244 Gdynia, tel. 58 660 54 07, e-mail: k.grzelec@zkmgdynia.pl, Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, ul. Sobótki 9, 80-247 Gdańsk, tel. 58 342 25 00, e-mail: k.grzelec@mzkg.org

Badania wielkości i struktury popytu jako podstawa rozliczeń usług miejskiego transportu zbiorowego w ramach porozumień międzygminnych Gdyni¹

Streszczenie. Stosowanie dopłat do usług miejskiego transportu zbiorowego wynika z jego funkcjonowania na obszarach charakteryzujących się trwałą deficytowością. Niedostosowanie wysokości dopłaty budżetowej do rzeczywistych kosztów funkcjonowania i przychodów z biletów może ograniczać możliwości jego rozwoju na danym obszarze i być przyczyną realizowania, nieuzasadnionych względami eksploatacyjnymi i ekonomicznymi, płatności jednej gminy na rzecz innej. Wysokość dopłaty budżetowej do usług miejskiego transportu zbiorowego, ponoszonej przez gminy na podstawie porozumień międzygminnych i umów do tych porozumień, jest różnicą pomiędzy kosztami obsługi transportowej a przychodami ze sprzedaży biletów. Niniejszy artykuł przedstawia zasady i metody obliczania dopłat budżetowych na podstawie wyników badań marketingowych popytu, które stanowią integralną część porozumień międzygminnych zawieranych przez Miasto Gdynię i gminy, na obszarze których Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni realizuje funkcję organizatora.

Słowa kluczowe: dopłata budżetowa, miejski transport zbiorowy, koszty, przychody, badania marketingowe

Wprowadzenie

Użyteczność publiczna usług miejskiego transportu zbiorowego determinuje w znacznym stopniu zasady jego funkcjonowania i finansowania. Realizowanie przez władze publiczne za jego pośrednictwem celów polityki transportowej i społecznej powoduje konieczność dofinansowywania tego transportu z pieniędzy publicznych. W ramach polityki transportowej i społecznej władze samorządowe dążą do uczynienia z transportu zbiorowego realnej alternatywy dla wykorzystywania własnych samochodów w realizacji podróży miejskich i zapewnienia wszystkim mieszkańcom pożądanego poziomu ruchliwości transportowej, niezależnie od ich miejsca zamieszkania i dochodów. Funkcjonowanie transportu zbiorowego na obszarach i w okresach czasu charakteryzujących się trwałą deficytowością oraz obowiązywanie uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych powodują konieczność stosowania dopłat do jego usług z budżetów miast i gmin, na obszarach na których on funkcjonuje.

Wysokość dopłat budżetowych do usług miejskiego transportu zbiorowego jest przedmiotem umów do porozumień międzygminnych. Właściwy sposób ich obliczania decyduje o zakresie obsługi przewozowej. Dopłata nieadekwatna do kosztów realizowanych usług i osiąganych przychodów z biletów w warunkach funkcjonowania określonej taryfy nie tylko będzie ograniczać możliwość prawidłowego

funkcjonowania i rozwoju transportu miejskiego na danym obszarze, ale też powodować nieuzasadnione płatności jednej gminy na rzecz innej. W praktyce Zarządu Komunikacji Miejskiej w Gdyni wypracowano zasady obliczania głównych parametrów ekonomicznych decydujących o wysokości dopłaty budżetowej do usług transportowych organizowanych na obszarze gmin sąsiadujących z Gdynią (gmin ościennych).

Uwarunkowania formalno-prawne rozliczeń między gminami za wspólną organizację usług przewozowych

Formalno-prawne regulacje dotyczące organizacji transportu publicznego i wynikające z nich rozliczenia finansowe gmin, na obszarze których funkcjonuje publiczny transport zbiorowy, zawarte są w m.in. w:

- ustawie o samorządzie gminnym²,
- ustawie o publicznym transporcie zbiorowym³,
- ustawie o finansach publicznych⁴.

Istotny z punktu widzenia rozliczeń międzygminnych z tytułu organizacji i świadczenia usług miejskiego transportu zbiorowego jest artykuł 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, w którym stwierdza się, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Artykuł 7 tej ustawy zalicza lokalny transport zbiorowy do zadań własnych gminy, których realizacja ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Artykuł 9 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że gmina może, w celu wykonywania zadań, tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. W artykule 10 ustawy stwierdza się, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego oraz, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie, bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać, pomocy, w tym pomocy finansowej.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. z 2011 nr 5 poz. 13.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240.



Fot. 1. Autobus MAN NG272, PA Gryf, Gdynia, ul. Sopocka

Z punktu widzenia organizowania i realizowania usług miejskiego transportu zbiorowego na obszarze wykraczającym poza granice administracyjne jednej gminy ważny jest artykuł 64 ustawy o samorządzie gminnym, w którym dopuszcza się tworzenie związków międzygminnych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, oraz artykuł 74, w którym stwierdza się, że gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne, objęte porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Artykuł 4 ustęp 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym podaje definicję organizatora publicznego transportu zbiorowego. Jest nią właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

W artykule 7 ustęp 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stwierdzono, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie lub związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

W ustawie o finansach publicznych w artykule 44 stwierdzono, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Przedmiotem umowy do porozumień międzygminnych dotyczących organizacji i realizacji usług transportowych

przez ZKM w Gdyni są zadania, które w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jedna gmina powierza drugiej gminie. Zakres realizowanych zadań przez ZKM w Gdyni w poszczególnych gminach różni się w niewielkim stopniu, jednak generalnie umożliwia efektywne i elastyczne kształtowanie oferty przewozowej i zarządzanie transportem miejskim.

Obliczanie kosztów obsługi transportowej

Na rynku organizowanym przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni koszty obsługi gminy miejskim transportem zbiorowym, z którą Gdynia zawarła porozumienie w sprawie wspólnej organizacji usług, obliczane są na podstawie:

- liczby wozokilometrów zrealizowanych na obszarze danej gminy na liniach obsługujących tę gminę;
- jednostkowej stawki za wozokilometr, płaconej operatorom zakontraktowanym do realizacji zadań przewozowych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w warunkach kontraktowania usług przez ZKM w Gdyni obsługa danej linii może być powierzona więcej niż jednemu operatorowi. Oznacza to występowanie zróżnicowanych kosztów jednostkowych, co z jednej strony powoduje konieczność wykonywania bardziej skomplikowanych obliczeń, z drugiej umożliwia gminom większą elastyczność w kształtowaniu ilości i jakości usług na własnym obszarze.

Cena usługi kupowanej przez ZKM w Gdyni w ramach procedury przetargowej jest ceną rynkową, ustalaną w wyniku walki konkurencyjnej oferentów. Umiejętna kalkulacja kosztów własnych przez oferentów, w tym kosztów krańcowych, obok lepszej organizacji pracy i wyższej wydajności, umożliwia operatorom zaoferowanie konkurencyjnej ceny w danych warunkach świadczenia usługi, określonych przez zamawiającego w specyfikacji. Można więc powiedzieć, że w warunkach konkurencji rynek obiektywizuje koszty operatorów i nie ma potrzeby ani uzasadnienia do jej powtórnej kalkulacji ze względu na specyfikę obsługi danego obszaru.

ZKM w Gdyni organizuje przetargi na zadania lub linie, a nie na całe pakiety linii, po to, aby zwiększyć liczbę potencjalnych oferentów.

Inne uwarunkowania występują w segmencie rynku obsługiwanym przez operatorów w ramach umów powierzenia. Trzy przedsiębiorstwa komunalne, zatrudniane przez ZKM w Gdyni, prowadzą zdywersyfikowaną działalność i poza przewozami na rzecz transportu publicznego świadczą na rynku także usługi naprawcze, handlowe i reklamowe. Koszty operatora funkcjonującego na rynku na podstawie umowy powierzenia podlegają audytowi tak, aby możliwe było oddzielenie kosztów związanych ze świadczeniem usług na rzecz transportu publicznego od kosztów pozostałej działalności.

W analizie kosztów w odniesieniu do rynku, na którym oddzielono działalność organizatorską od przewozowej (taka sytuacja występuje na rynku organizowanym przez ZKM w Gdyni), uwzględnia się także koszty organizatora. Przy ich kalkulacji oblicza się koszty organizacji usług faktycznie ponoszone w odniesieniu do obszaru danej gminy. Konieczna jest w tym przypadku analiza kosztów w układzie kalkulacyjnym, w podziale na bezpośrednie i pośrednie. W warunkach ewidencji kosztów prowadzonych przez ZKM w Gdyni koszty bezpośrednie związane z organizacją usług na rzecz danej gminy to między innymi koszty sprzątnięcia przystanków i badań marketingowych zrealizowanych w danej gminie (przede wszystkim badań popytu). Większość kosztów ma charakter pośredni i ich zaliczenie do kosztów organizatora, poniesionych na rzecz danej gminy, wymaga zastosowania określonego klucza (ZKM w Gdyni jako klucz rozliczeniowy przyjmuje liczbę wozokilometrów).

W tabeli 1 przedstawiono na przykładzie Rumi udział poszczególnych operatorów (prywatnych i komunalnych) w obsłudze tego miasta i ich przeciętny koszt jednostkowy.

Tabela 1

| Udział poszczególnych operatorów w obsłudze Rumi miejskim transportem zbiorowym i przeciętny koszt jednostkowy ich usług w 2013 r. | | | |
|--|---------------|-----------------------|--------------------------------------|
| Operator | Typ własności | Udział w obsłudze [%] | Przeciętny koszt jednostkowy [zł/km] |
| PKS Wejherowo | prywatna | 61,75 | 6,15 |
| PKA Gdynia | komunalna | 20,93 | 6,55 |
| PKM Gdynia | komunalna | 11,90 | 6,94 |
| PA Gryf | prywatna | 3,96 | 6,10 |
| PKS Gdańsk | prywatna | 1,46 | 7,50 |
| Razem/przeciętnie | - | 100,0 | 6,35 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM w Gdyni.

Badania marketingowe popytu jako podstawa określania popytu i przychodów

W miejskim transporcie zbiorowym, organizowanym przez ZKM w Gdyni od ponad 20 lat, podstawą obliczania przychodów z biletów na obszarze danej gminy są wyniki badań marketingowych popytu. Na podstawie wyników badań obliczane są liczba i struktura pasażerów w przekroju:

- kursów, linii, dni tygodnia;
- rodzaju posiadanego przez pasażera biletu (ewidencjonowane są wszystkie występujące nominały biletów);
- uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów.

Dodatkowo w ramach pomiaru struktury pasażerów ewidencjonowane są także:

- przejazdy tzw. gapowiczów (osób podróżujących bez ważnego biletu),
- wykorzystanie biletów okresowych – na podstawie badań oblicza się liczbę przejazdów zrealizowanych przez pasażerów posiadających bilet okresowy o określonym nominale i wartość jednego przejazdu,
- przychody – w analogicznych przekrojach jak wielkość popytu.

Badania popytu prowadzone są w pojazdach (autobusach i trolejbusach) przez przeszkolonych przez ZKM w Gdyni pracowników firmy (obserwatorów, ankierów i rejestratorów), która wyłaniana jest w ramach procedury przetargowej. W celu zapewnienia jak największej wiarygodności prowadzonych pomiarów, ZKM w Gdyni kontroluje pracę pracowników zatrudnionej firmy.

Na podstawie wyników badań oblicza się wielkość popytu i przychodów ze sprzedaży biletów dla danej gminy i bardziej szczegółowo – dla poszczególnych linii i kursów na danej linii. Wyniki badań umożliwiają więc nie tylko obliczenie wysokości przychodów dla celów rozrachunkowych, ale pozwalają także na racjonalne kształtowanie oferty przewozowej, w dostosowaniu do występującego popytu, wyniku finansowego i możliwości dofinansowania miejskiego transportu zbiorowego z budżetu danej gminy.

Badania marketingowe realizowane są na próbie statystycznej. Do badań struktury pasażerów losowo są wybierane zadania, na których prowadzone są jednocześnie badania wielkości popytu. Wielkość popytu jest badana na wszystkich zadaniach (brygadach) obsługujących daną gminę w wybranym dniu powszednim, sobotę i niedzielę.

W badaniach marketingowych popytu realizowanych przez ZKM w Gdyni wykorzystywane są metody:

- obserwacji,
- rejestracji,
- wywiadu bezpośredniego standaryzowanego.

ZKM w Gdyni korzysta w trakcie badań przede wszystkim z klasycznych instrumentów pomiarowych, do których zalicza się karty obserwacji i rejestracji oraz kwestionariusze wywiadu. W ramach rejestracji przejazdów realizowanych na podstawie biletu elektronicznego wykorzystywane są także czytniki kart elektronicznych. Dobór instrumentów pomiarowych podyktowany jest przede wszystkim zakresem realizowanych pomiarów oraz faktem, że na karcie elektronicznej zapisywane są wyłącznie bilety okresowe. Warto w tym miejscu zauważyć, że rozszerzenie funkcjonalności karty elektronicznej o funkcję elektronicznej portmonetki nie umożliwi, przy tak szeroko zdefiniowanym zakresie pomiarów, zastąpienia klasycznych instrumentów pomiarowych urządzeniami systemu biletu elektronicznego. W dalszym ciągu istnieć bowiem będzie konieczność rejestrowania przejazdów realizowanych na podstawie biletów papierowych, uprawnień do przejazdów bezpłatnych i gapowiczów.

W tabeli 2 przedstawiono strukturę pasażerów w badanych gminach ościennych obsługiwanych przez ZKM w Gdyni.

Obliczanie dopłaty budżetowej do usług miejskiego transportu zbiorowego

Dopłata budżetowa do miejskiego transportu zbiorowego organizowanego przez ZKM w Gdyni w gminach ościennych obliczana jest jako różnica pomiędzy kosztami świadczenia usług i przychodami ze sprzedaży biletów.

W ostatecznych obliczeniach koszty świadczenia usług tworzą:

- koszty eksploatacyjne, obliczane jako iloczyn liczby wozokilometrów i kosztu jednostkowego (stawki płaconej operatorom za realizację usług na danym zadaniu);
- koszty organizatora wynoszące, w zależności od zakresu zadań realizowanych przez ZKM w Gdyni, od 7,5% do 10,9% kosztów całkowitych.

Przychodami transportu miejskiego w gminie za dany rok są:

- przychody z biletów,
- udział gminy (proporcjonalny do wielkości realizowanej w danej gminie pracy przewozowej) w przychodach z opłat dodatkowych,
- udział gminy w dopłatach MZKZG do biletu metropolitalnego,
- kary nakładane przez ZKM w Gdyni na operatorów za niezgodną z umowami przewozowymi ilość i jakość świadczonych usług,
- kwota wynikająca z całkowitego rozliczenia poprzedniego roku (deficyt lub nadwyżka).

W tabeli 3 przedstawiono podstawowe wskaźniki ekonomiczno-eksploatacyjne, charakteryzujące gminy, na obszarze których ZKM w Gdyni jest organizatorem miejskiego transportu zbiorowego.

Przedstawiane corocznie władzom gmin obliczenia kwot dopłaty budżetowej oraz podstawowych parametrów i wskaźników eksploatacyjno-ekonomicznych w postaci raportu pozwalają nie tylko na ustalenie dopłaty odpowiadającej rzeczywistym kosztom i przychodom, ale także na elastyczne kształtowanie oferty przewozowej na następny rok. W sytuacji wystąpienia deficytu Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni proponuje zwiększenie dopłaty budżetowej o wymaganą kwotę lub zmianę oferty przewozowej w sposób minimalizujący negatywne rezultaty dla pasażerów⁵. W przypadku wystąpienia nadwyżki o względnie trwałym charakterze istnieje możliwość wzbogacenia oferty przewozowej (najczęściej poprzez wzrost częstotliwości na wybranych liniach lub przedłużenie tras określonych linii). Nadwyżka finansowa o nietrwałym charakterze (będąca re-

⁵ Przed powołaniem MZKZG proponowano władzom gmin ościennych, w przypadku wystąpienia deficytu, także wariant, polegający na zwiększeniu cen biletów (przy uwzględnieniu elastyczności cenowej transportu miejskiego). Obecnie, wobec koordynowania polityki cen biletów na poziomie związku komunalnego, nie praktykuje się tego rozwiązania.

Tabela 2

| Struktura pasażerów w gminach ościennych obsługiwanych przez ZKM w Gdyni w 2013 r. | | | | | | |
|--|---------------------------------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
| Segment pasażerów | Udział w liczbie pasażerów ogółem [%] | | | | | |
| | Gmina Kosakowo | Rumia | Sopot | Gmina Szemud | Gmina Wejherowo | Gmina Żukowo |
| Pasażerowie z biletami jednorazowymi ZKM w Gdyni | 22,2 | 21,8 | 20,8 | 15,7 | 19,8 | 16,1 |
| Pasażerowie z biletami 1-godzinnymi ZKM w Gdyni | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 2,4 | 0,4 | 3,8 |
| Pasażerowie z biletami 24-godzinnymi ZKM w Gdyni | 2,1 | 2,8 | 1,3 | 5,1 | 1,3 | 2,6 |
| Pasażerowie z biletami miesięcznymi lub 30-dniowymi ZKM w Gdyni | 37,2 | 38,0 | 24,8 | 51,8 | 34,6 | 29,3 |
| Pasażerowie z biletami semestralnymi ZKM w Gdyni | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 4,6 | 13,4 | 0,7 |
| Pasażerowie z biletami jednorazowymi MZKZG* | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Pasażerowie z biletami 24- lub 72-godzinnymi MZKZG* | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Pasażerowie z biletami miesięcznymi lub 30-dniowymi MZKZG* | 4,0 | 7,4 | 7,7 | 5,6 | 4,6 | 11,3 |
| Uprawnieni, gapowicze i bilety innych organizatorów | 32,7 | 28,4 | 43,5 | 14,7 | 25,9 | 36,1 |
| Razem | 100,0 | 100,0 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM w Gdyni.

Tabela 3

| Wskaźniki ekonomiczno-eksploatacyjne charakteryzujące gminy, na obszarze których ZKM w Gdyni realizuje funkcję organizatora transportu miejskiego (2013 r.) | | | | |
|---|------------------------------|--------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Gmina | Liczba pasażerów na 1 wozokm | Wskaźnik odpłatności [%] | Przychody na 1 wozokm [zł] | Przychody na 1 pasażera [zł] |
| Gmina Kosakowo | 3,9 | 29,8 | 2,15 | 0,55 |
| Rumia | 6,8 | 65,7 | 4,76 | 0,70 |
| Sopot | 6,7 | 49,1 | 3,64 | 0,54 |
| Gmina Szemud | 2,3 | 29,5 | 1,75 | 0,76 |
| Gmina Wejherowo | 1,8 | 22,8 | 1,46 | 0,80 |
| Gmina Żukowo | 6,7 | 43,9 | 3,31 | 0,49 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZKM w Gdyni.

ultatem jednorazowego wystąpienia korzystnych okoliczności rynkowych) przenoszona jest na kolejny rok w postaci zwiększenia przychodów.

Podsumowanie

Swoboda zawierania umów pozwala na różnicowanie zasad obliczania dopłaty budżetowej do usług miejskiego transportu zbiorowego. Ograniczeniem dla dowolności obliczania kosztów i przychodów powinny być zasady wydatkowe przewidziane w ustawie o finansach publicznych oraz reguły ekonomii, w tym dotyczące wzajemnych relacji przychodów ze sprzedaży i kosztów ponoszonych na wytworzenie usług.



Fot. 2. Midibus MAN NM192, PA Gryf, Sopot, ul. Chopina

Wdrożone ponad 20 lat temu przez ZKM w Gdyni zasady rozliczeń z gminami, opierające się na wynikach badań marketingowych, stanowią efektywne narzędzie rozliczeń finansowych pomiędzy gminami, które podpisały porozumienia w sprawie wspólnego organizowania usług miejskiego transportu zbiorowego. Badania marketingowe pozwalają na określenie kwot dopłaty budżetowej w sposób odzwierciedlający rzeczywistą sytuację eksploatacyjno-ekonomiczną na obszarze gminy. Umożliwiają także gminom autonomiczne kształtowanie oferty przewozowej w powiązaniu z gotowością do zasilania finansowego z własnego budżetu.

Wyniki badań marketingowych realizowanych co roku przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni wskazują na

silnie zróżnicowaną sytuację eksploatacyjno-ekonomiczną transportu miejskiego w gminach ościennych. Jest to rezultatem odmiennej oferty przewozowej, charakterystyki popytu i podaży usług oraz polityki transportowej realizowanej przez poszczególne samorządy.

Literatura

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. z 2011 nr 5 poz. 13.
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240, Dane ZKM w Gdyni



Fot. 3. Midibus Neoplan 4009, PA Gryf, Sopot, przystanek ul. Chopina