

Olgierd Wyszomirski¹

RESTRUKTURYZACJA MIEJSKIEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W POLSCE W LATACH 1990–2010

W dniu 8 marca 2010 r. minęło 20 lat od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym, która zapoczątkowała proces restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce dostosowującej go do gospodarki rynkowej. Na mocy tej ustawy samorządy gminne stały się odpowiedzialne za zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego. Podejmując się tego zadania, musiały zdecydować o wyborze określonych rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania transportem miejskim. W artykule przedstawiono działania samorządów gminnych podlegające różnym uwarunkowaniom, które wyznaczyły kierunki zmian w przyszłości.

Uwarunkowania restrukturyzacji

Podstawowym uwarunkowaniem procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce były funkcjonujące wówczas rozwiązania w zakresie organizacji i zarządzania. Obsługą komunikacyjną miast zajmowały się wojewódzkie i miejskie przedsiębiorstwa oraz zakłady komunikacyjne, posiadające status przedsiębiorstw państwowych. Pierwszym zadaniem była ich komunalizacja, pociągająca za sobą likwidację wojewódzkich przedsiębiorstw i powołanie w ich miejsce miejskich, na bazie funkcjonujących zakładów lub oddziałów. Poziom organizacyjno-zarządczy skomunalizowanych przedsiębiorstw i zakładów determinował niezbędny zakres restrukturyzacji.

Innym uwarunkowaniem procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce był poziom przygotowania władz samorządowych do wprowadzenia określonych zmian organizacyjno-zarządczych. Wobec braku doświadczeń krajowych w funkcjonowaniu transportu miejskiego w realiach gospodarki rynkowej wzorem były rozwiązania przyjęte w innych krajach. Ważne znaczenie miały też powstające w kraju opracowania naukowe i praktyczne, wskazujące kierunki możliwych zmian i ich potencjalną efektywność.

Początkowo niektóre władze samorządowe były zafascynowane modelem zderegulowanego miejskiego transportu zbiorowego, który został wprowadzony w połowie lat 80. ubiegłego stulecia w miastach Wielkiej Brytanii z wyjątkiem Londynu. Rozważając możliwość wykorzystania tego modelu, brano pod uwagę z jednej strony potrzebę niewielkiego zaangażowania władz publicznych w organizację i zarządzanie transportem miejskim oraz z drugiej – najmniejsze ograniczenia konkurencji w świadczeniu usług. Zgodnie z tym modelem każdy podmiot dysponujący taborem spełniającym minimalne wymagania techniczne zapewniające bezpieczeństwo przewozów, mógł – po uprzedniej rejestracji – przystąpić do świadczenia usług, decydując bez ograniczeń o rozkładzie jazdy i taryfie.

Krytyka modelu zderegulowanego transportu miejskiego – zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej – oraz jego ewolucja, polegająca na ograniczeniu zakresu deregulacji, spowodowały, że nie został on w naszym kraju wykorzystany jako rozwiązanie dla całego miasta.

Kluczowe znaczenie dla restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce miał natomiast model regulowanego transportu miejskiego z konkurencją, najszerszej zastosowany pod koniec lat 70. w Szwecji i ulegający od tego okresu modyfikacjom. Wielu władzom samorządowym odpowiadała idea tego rozwiązania, pozwalającego na wprowadzenie konkurencji w świadczeniu usług przewozowych, przy zachowaniu wpływu na funkcjonowanie transportu miejskiego za pośrednictwem rozkładów jazdy i taryf, dzięki oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej. Model ten, w przeciwieństwie do zderegulowanego, odegrał istotną rolę w procesie restrukturyzacji transportu miejskiego w Polsce².

Kolejnym uwarunkowaniem procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego stało się dążenie do zapewnienia określonego standardu usług, przy minimalnych kosztach jego funkcjonowania, pokrywanych z przychodów z biletów oraz dotacji budżetowych. Władze samorządowe uświadomiły sobie, że będą oceniane przez wyborców, m.in.

¹ Prof. dr hab., Katedra Rynku Transportowego Uniwersytetu Gdańskiego, Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, o.wyszomirski@zkmgdynia.pl

² Zob. W. Starowicz, *Organizacja publicznego transportu pasażerskiego w krajach Unii Europejskiej*, Mat. Konf. „Aktualne problemy transportu regionalnego”, Zakopane 2005.

na podstawie poziomu szeroko rozumianej oferty przewozowej, obejmującej nie tylko rozkłady jazdy i taryfę, ale także i stan taboru, jako materialne świadectwo świadczenia usług. Jednocześnie uznały, że nie można dążyć do zapewnienia atrakcyjnej oferty przewozowej, nie biorąc pod uwagę poziomu dopłaty z budżetu, w sytuacji możliwości przeznaczenia środków budżetowych na konkurencyjne cele, istotne z punktu widzenia oceny ich działania w danej kadencji.

Ważnym uwarunkowaniem procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego stała się też postawa pracowników oraz reprezentujących ich związków zawodowych skomunalizowanych przedsiębiorstw i zakładów komunikacji miejskiej. W niektórych miastach właśnie przez negatywną postawę związków zawodowych, silnie umocowanych ustawowo pod względem formalnoprawnym, nie zdecydowano się na szeroki zakres restrukturyzacji lub nawet wycofano się z wyraźnie sprecyzowanego jej kierunku. Związki zawodowe opowiedziały się przeciwko restrukturyzacji polegającej na wprowadzeniu konkurencji w świadczeniu usług przewozowych. Z reguły stało się więc możliwe dopuszczenie konkurencji tylko w niewielkim zakresie, jako uzupełnienie usług świadczonych przez przewoźników komunalnych.

Wskazując na uwarunkowania procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce, należy odnotować także możliwości formalnoprawne niezależnego działania przez konkurencyjnych przewoźników w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych i do władz samorządowych. Przewoźnicy ci zaczęli opanowywać część rynku atrakcyjnością swojej oferty, zabierając pasażerów przewoźnikom komunalnym. Ich ekspansja dotyczyła tych tras i godzin funkcjonowania, które zapewniały zysk, co pogarszało warunki działania przewoźników komunalnych. Pod wpływem rozszerzania się zakresu funkcjonowania przewoźników niezależnych władze publiczne, dążąc do racjonalności eksploatacyjno-ekonomicznej transportu miejskiego na swoich obszarach, zaczęły podejmować działania restrukturyzacyjne, zmierzające z jednej strony do wzrostu efektywności przewoźników komunalnych, a z drugiej do włączenia części przewoźników niezależnych do systemu regularnego transportu miejskiego. Wspólnie ze swoimi przewoźnikami komunalnymi podjęły starania o ustawowe ograniczenie możliwości świadczenia usług przez przewoźników niezależnych, co znalazło odzwierciedlenie w Ustawie o transporcie drogowym z 2001 r.

Wdrożone rozwiązania restrukturyzacyjne

Komunalizacja przedsiębiorstw i zakładów komunikacji miejskiej pociągnęła za sobą konieczność wyboru formy organizacyjno-prawnej tych podmiotów. Na początku dekady lat 90. wystąpił trend do przekształcania przewoźników komunalnych w zakłady budżetowe. U podstaw tych przekształceń leżało dążenie do zapewnienia łatwego sterowania komunikacją miejską przez władzę publiczną oraz do obniżenia kosztów i uniknięcia obciążeń podatkowych. Obniżenie kosztów było możliwe w następstwie nienalicza-

nia w zakładzie budżetowym amortyzacji jako elementu kosztów. Wymagało jednak bezpośredniego inwestowania w infrastrukturę i tabor przez gminy. Z kolei uniknięcie obciążeń podatkowych wiązało się z nieobowiązaniem, w odniesieniu do zakładów budżetowych, stosowanego na początku dekady lat 90. podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, występującego w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej w rezultacie aktywnego, roszczeniowego działania związków zawodowych.

Z czasem większość zakładów budżetowych przekształcono w spółki prawa handlowego. Władze publiczne w miastach, w których dokonano takiego przekształcenia, dostrzegły wady zakładu budżetowego jako formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, polegające głównie na braku osobowości prawnej oraz odpowiedzialności za reprodukcję majątku trwałego. Konsekwencją wymienionych wad była ograniczona adekwatność tej formy dla przedsiębiorstwa występującego wyłącznie w roli przewoźnika zatrudnionego przez organizatora.

Pomimo wyraźnego trendu przekształcania zakładów budżetowych komunikacji miejskiej w spółki prawa handlowego, zapoczątkowanego jeszcze w pierwszej połowie lat 90., niektóre z nich utrzymały się i funkcjonują nadal. Największymi, eksploatującymi autobusy i tramwaje, są zakłady w Toruniu i Gorzowie Wielkopolskim,

Dużym utrudnieniem w zarządzaniu zakładami budżetowymi stało się wejście w życie w 1996 r., w odniesieniu do jednostek samorządu gminnego, Ustawy o zamówieniach publicznych i, stanowiącego jej kontynuację, Prawa zamówień publicznych w 2004 r., które jeszcze bardziej ograniczyło elastyczność wydatkowania środków przez te podmioty. Dokonywanie zakupów przez zakłady budżetowe uległo znacznemu zbiurokratyzowaniu, co w wielu przypadkach miało negatywny wpływ na ich funkcjonowanie.

Podstawowe znaczenie w procesie restrukturyzacji transportu miejskiego w Polsce miał jednak wybór przez władze publiczne nie tyle formy organizacyjno-prawnej przewoźnika, ile rozwiązania organizacyjno-zarządczego, w postaci:

- łączenia organizacji i realizacji przewozów w jednym komunalnym podmiocie,
- oddzielenia organizacji i realizacji przewozów oraz powierzenia tej pierwszej wyspecjalizowanej jednostce, mogącej zatrudniać konkurencyjnych przewoźników.

Na początku procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce tylko w nielicznych miastach zdecydowano się oddzielić sferę organizacji od realizacji przewozów. Białystok był pierwszym miastem w Polsce, w którym uczyniono to w 1991 r. Decyzję podjęto pod wpływem strajku pracowników przedsiębiorstwa komunikacyjnego na początku lat 90, w sprzyjającym restrukturyzacji okresie. Strajk zdecydowano się pokonać przez wprowadzenie nowego rozwiązania organizacyjno-zarządczego. Powołano organizatora transportu miejskiego w postaci Zakładu Obsługi Komunikacji Miejskiej, który zatrudnił do realizacji przewozów:

- trzech przewoźników komunalnych powstałych, podobnie jak organizator, z podziału monopolistycznego przedsiębiorstwa,
- przewoźnika prywatnego, stanowiącego konkurencję dla przewoźników komunalnych.

Wdrożone w Białymstoku rozwiązanie spowodowało wzrost standardu usług przewozowych oraz efektywności ekonomicznej ich świadczenia. Z czasem jednak wystąpiły bariery jego prawidłowego funkcjonowania w postaci zbyt dużego uzależnienia działalności przewoźników komunalnych od organizatora, przede wszystkim w związku z kupowaniem taboru dla tych przewoźników i brakiem adekwatnego dla gospodarki rynkowej systemu zatrudniania przewoźników przez ten podmiot. W rezultacie przewoźnik prywatny wycofał się z realizacji działalności przewozowej na zlecenie Zakładu Obsługi Komunikacji Miejskiej. Sytuacja, w której na rynku pozostali tylko pozornie ze sobą konkurujący przewoźnicy komunalni, przestała być efektywna i stała się w związku z tym trudna do uzasadnienia. Spowodowało to likwidację Zakładu Obsługi Komunikacji Miejskiej w Białymstoku, po kilkunastu latach funkcjonowania i przekazanie zadań organizatora do Urzędu Miasta.

Kolejnym miastem, w którym w 1992 r. oddzielono sferę organizacji od realizacji przewozów, była Gdynia. Tutaj najpierw powołano Zarząd Komunikacji Miejskiej jako organizatora, a następnie dwa lata później, w rezultacie podziału komunalnego zakładu budżetowego, utworzono dwie spółki przewozowe i jedną zajmującą się naprawami głównymi taboru oraz produkcją trolejbusów. W niespełna cztery lata po tym etapie restrukturyzacji nastąpił kolejny, polegający na wyodrębnieniu spółki trolejbusowej ze spółki przewozowej eksploatującej autobusy i trolejbusy. Oddzielenie organizacyjno-prawne autobusów od trolejbusów zapewniło trolejbusom możliwość lepszego rozwoju oraz pozwoliło na precyzyjny i niezależny rachunek kosztów.

Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni od samego początku zatrudniał przewoźników konkurencyjnych w stosunku do komunalnych, w postaci państwowych przedsiębiorstw PKS, które z biegiem czasu zostały sprywatyzowane, oraz przedsiębiorstw prywatnych. W 2009 r. przewoźnikom prywatnym udało się uzyskać 20% udział w całym rynku – obejmującym także komunikację trolejbusową – oraz 25% udział w rynku komunikacji autobusowej, mierzony wielkością pracy eksploatacyjnej.

Założeniem restrukturyzacji komunikacji miejskiej w Gdyni było sprywatyzowanie przynajmniej jednej spółki autobusowej. Słuszność tego założenia została zweryfikowana w praktyce pozorną konkurencją obu spółek autobusowych, które większość swoich zadań realizowały na podstawie umów uzyskanych w drodze przydziału, przed wejściem w życie Ustawy o zamówieniach publicznych. Niezrealizowanie prywatyzacji spółek autobusowych pociągnęło za sobą konieczność innego uregulowania kwestii ich zatrudnienia przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni. W 2009 r., na podstawie rozporządzeń Unii Europejskiej

(EWG) nr 1191 z 1969 r. i nr 1370 z 2007 r., zatrudniono obie spółki autobusowe i, przy okazji, spółkę trolejbusową, w trybie tzw. powierzenia świadczenia usług. W rezultacie tego rozwiązania funkcjonują w gdyńskiej komunikacji autobusowej dwa segmenty rynku. Jeden, stanowiący ok. 75%, jest obsługiwany przez dwóch niekonkurujących bezpośrednio ze sobą przewoźników komunalnych oraz drugi, zajmujący pozostałą część rynku, obsługiwany przez kilku przewoźników prywatnych, z których najwięksi dwaj mają po 10% udziału w rynku autobusowym. Dla przewoźników komunalnych został zarezerwowany w większości obszar Gdyni, a dla prywatnych – obszar pozostałych 6 gmin, w których usługi organizuje ZKM w Gdyni.

Wśród miast, które jako pierwsze dokonały restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego, polegającej na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej, znalazła się też Warszawa, gdzie organizatorem przewozów został w 1992 r. Zarząd Transportu Miejskiego. Racjonalnym rozwiązaniem restrukturyzacyjnym warszawskiej komunikacji miejskiej było formalnoprawne oddzielenie komunalnych tramwajów od autobusów oraz utworzenie odrębnych spółek komunalnych eksploatujących metro i szybką kolej miejską. W komunikacji autobusowej w ramach parytetu, uzgodnionego w umowie społecznej ze związkami zawodowymi, pojawiła się konkurencja, zatrudniona przez ZTM na podstawie przetargów. W 2009 r. w ramach komunikacji organizowanej przez tę jednostkę funkcjonowało 3 przewoźników prywatnych, których udział wyniósł 20% w całkowitej pracy eksploatacyjnej i prawie 30% w pracy eksploatacyjnej autobusów.

Ważnym osiągnięciem restrukturyzacyjnym warszawskiej komunikacji miejskiej było włączenie do jej systemu, opartego na jednej stołecznej taryfie, poza przewoźnikami zatrudnionymi bezpośrednio przez ZTM, dwóch przewoźników kolejowych, honorujących wybrane bilety w ramach oferty „wspólny bilet” (Warszawskiej Kolei Dojazdowej Sp. z o.o. i Kolei Mazowieckich Sp. z o.o.). Na uwagę zasługują dodatkowe funkcje realizowane przez ZTM. Jednostka ta jest inwestorem budowy II linii metra oraz obsługuje i rozwija system parkingów strategicznych pn. „Parkuj i jedź”³.

Do zatrudnienia przewoźników komunalnych ZTM w Warszawie wykorzystał rozporządzenia Unii Europejskiej nr 1191 z 1969 r. i nr 1370 z 2007 r. Na ich podstawie zostały zawarte nowe umowy przewozowe. W rezultacie w warszawskiej komunikacji miejskiej, podobnie jak w gdyńskiej, występują dwa segmenty przewoźników, zasadniczo różniących się stosunkami formalnoprawnymi z gminą i w konsekwencji – sposobem rozliczeń ekonomiczno-finansowych.

Organizatorem miejskiego transportu zbiorowego, który całkowicie zrezygnował z zatrudniania przewoźników komunalnych w komunikacji autobusowej, jest Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu, funkcjonujący od 1993

³ L. Ruta: *ZTM integratorem transportu zbiorowego na obszarze aglomeracji warszawskiej*, „Transport i Komunikacja” 2009, nr 6, s. 40 i 42.

roku. Poza trzema prywatnymi przewoźnikami autobusowymi podmiot ten zatrudnia także komunalną spółkę tramwajową. Charakterystyczny jest też fakt, że Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu, jako jedyny organizator usług transportu miejskiego w Polsce, występuje w formie spółki prawa handlowego.

Przebieg procesu restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Elblągu spowodował, że odpowiada on ujęciu modelowemu, w którym działalność przewozową realizują wyłącznie podmioty prywatne w komunikacji autobusowej, zatrudnione i wyłonione przez organizatora w rezultacie postępowania przetargowego, oraz podmiot komunalny w komunikacji tramwajowej – w formie spółki prawa handlowego, nieeksploatujący autobusy. W zgodności z ujęciem modelowym pozostaje także funkcjonowanie komunalnego organizatora przewozów w formie spółki prawa handlowego, co przynajmniej teoretycznie zwiększa elastyczność jego działania i lepiej spełnia wymogi urynkowanej komunikacji miejskiej.

Łącznie w omawianym okresie powołano 30 wyspecjalizowanych organizatorów transportu miejskiego w formie tzw. zarządów. Tylko w nielicznych przypadkach wycofano się z tego rozwiązania, powracając do sytuacji sprzed restrukturyzacji (Gorzów Wielkopolski i Ostrowiec Świętokrzyski) czy też przekazując zadania organizatorskie wyodrębnionemu wydziałowi Urzędu Miasta (Białystok, Wrocław). W niektórych miastach zdecydowano się połączyć w ramach wspólnej jednostki zewnętrznej zarządzanie miejskim transportem zbiorowym i drogowym (Bydgoszcz, Radom, Szczecin, Wrocław). Tylko w Krakowie zdecydowano się połączyć zarządzanie całym systemem transportowym w jednej jednostce. Równocześnie połączono zarządzanie systemem transportowym i gospodarką komunalną, tworząc Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu. Zróżnicowany był też zakres zadań organizatorskich wypełnionych przez zarządy czy też wydziały urzędów miast. Zastosowano w praktyce rozwiązania, w których organizatorom powierzono szeroki zakres zadań włącznie z nadzorem i regulacją ruchu za pomocą tzw. centrali ruchu (Gdynia, Warszawa, Kraków), większość zadań organizatorskich, z reguły bez pełnego nadzoru i regulacji (Gdańsk) czy też tylko wybrane zadania, koncentrujące się wokół projektowania rozwoju transportu miejskiego (Łódź).

W latach 1990–2010 można wyodrębnić dwa okresy nasilenia zjawiska powstawania wyspecjalizowanych organizatorów miejskiego transportu zbiorowego. Pierwszy okres obejmuje wczesne lata 90., kiedy to poszukiwano przełomowych rozwiązań restrukturyzacyjnych. Powstało wówczas kilkanaście zarządów transportu miejskiego. Następny okres przypada na drugą połowę pierwszej dekady obecnego stulecia, kiedy kierowano się pragmatyką wprowadzania do praktyki rozwiązań rekomendowanych przez Unię Europejską i, w konsekwencji, ułatwiających pozyskiwanie środków finansowych z tej organizacji.

Wśród rozwiązań restrukturyzacyjnych, opartych na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej, na

uwagę zasługuje powoływanie komunikacyjnych związków gmin, jako podmiotów służących jej integracji na obszarze zurbanizowanym, złączonym z kilku, kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu gmin. Największym komunikacyjnym związkiem gmin jest Komunalny Związek Komunikacyjny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), który powstał w 1991 r. Związek ten tworzy ponad 20 gmin należących do województwa śląskiego, w tym miasta na prawach powiatu. Linie komunikacyjne organizowane przez KZK GOP obsługują, poza gminami tworzącymi Związek, także kilkanaście gmin nienależących do niego⁴.

KZK GOP nie tylko integruje komunikację miejską na obszarze o dużej powierzchni, ale także w pełnym zakresie ją organizuje. Związek ten posiada bowiem biuro będące zarządem transportu miejskiego, które wypełnia szeroki zakres zadań organizatorskich. Funkcjonowanie KZK GOP prawie od początku okresu restrukturyzacji komunikacji miejskiej w Polsce i jego rola na obsługiwanym terenie pozwalają uznać ten podmiot za wzorcowy w procesie integracji miejskiego transportu zbiorowego na obszarze aglomeracji policentrycznej. Problemem jest jedynie sposób rozliczania się pomiędzy członkami Związku⁵.

Poza KZK GOP powstało jeszcze kilka komunalnych związków komunikacyjnych. Wśród nich wyróżnia się, powołany w 2007 r., Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, zarówno ze względu na zasięg przestrzenny, jak i zakres działalności. Obejmuje on 13 gmin, pełniąc tylko nieliczne zadania organizatorskie, ponieważ funkcjonuje jako dopełnienie lokalnych organizatorów transportu w postaci Zarządu Transportu Miejskiego w Gdańsku, Zarządu Komunikacji Miejskiej w Gdyni i Miejskiego Zakładu Komunikacji w Wejherowie. Dwa pierwsze podmioty to wyspecjalizowani organizatorzy, trzeci jest natomiast jednocześnie organizatorem i przewoźnikiem. Głównym zadaniem MZKZG jest zapewnienie wspólnych biletów, stanowiących nadbudowę taryfową w stosunku do taryf lokalnych wymienionych organizatorów oraz PKP Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście. Docelowo związek ten ma stać się, na wzór KZK GOP, organizatorem transportu miejskiego, wypełniającym pełen zakres zadań organizatorskich.

Na początku 2010 r. funkcjonowało w naszym kraju 25 wyodrębnionych zarządów komunikacji miejskiej, w tym, na szczeblu związków komunalnych, w następujących miastach wymienionych alfabetycznie: Biała Podlaska, Bydgoszcz, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olkusz, Piotrków Trybunalski, Poznań, Radom, Rzeszów, Słupsk, Szczecin, Tarnowskie Góry, Tarnów, Tychy, Wałbrzych, Warszawa i Zgierz. W organizacji był zarząd komunikacji miejskiej

⁴ R. Janecki, *Kierunki zmian w ofercie przewozowej KZK GOP w latach 1997–2006*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Krakowie”, Nr 83(137), Kraków 2007, s. 223 i 224.

⁵ Zob. *System dopłat do publicznego transportu zbiorowego w komunalnych związkach komunikacyjnych*, red. Janecki R., Starowicz W., Wydawnictwo Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Krakowie, Kraków 2009.

w Olsztynie. W 6 miastach rolę zarządów pełniły wydziały ich urzędów. Do miast tych należą: Białystok, Bielawa, Grudziądz, Lubin, Świdnica i Wrocław.

Istotnym nurtem restrukturyzacji transportu miejskiego w Polsce było też wprowadzanie innych rozwiązań poza oddzieleniem działalności organizatorskiej od przewozowej. Do rozwiązań tych należy zaliczyć:

- zawiązanie spółki z podmiotem zagranicznym wnoszącym *know how* (Kalisz),
- przekazanie zarówno organizacji, jak i realizacji przewozów, podmiotowi zewnętrznemu pracującemu na własne ryzyko handlowe (Tczew),
- zlecenie realizacji części zadań przewozowych podmiotom zewnętrznym przez spółkę komunalną będącą jednocześnie organizatorem i realizatorem przewozów (Wejherowo).

Ocena procesu restrukturyzacji

Proces restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010 można ocenić pozytywnie. Wprowadzone rozwiązania zmierzały w kierunku dostosowania jego funkcjonowania do realiów gospodarki rynkowej. Dotyczy to zarówno powoływania spółek prawa handlowego, przekształcania zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego, jak i oddzielania działalności organizatorskiej od przewozowej. Na wielu obszarach zurbanizowanych udało się doprowadzić do konkurencji w działalności przewozowej, dzięki zaangażowaniu przewoźników prywatnych. Ich udział w przewozach miejskich, wszędzie tam gdzie władze publiczne potrafiły to odpowiednio wykorzystać, zmusił przewoźników komunalnych do racjonalizacji działalności, nawet przy braku konieczności ich udziału w przetargach na przewozy. Nastąpił przede wszystkim wzrost standardu jakościowego usług przewozowych i obalony został pogląd, że przewoźnicy prywatni nie są w stanie świadczyć usług nowym taborem na odpowiednim poziomie jakościowym.

Wskutek oddziaływania określonych uwarunkowań wewnętrznych nie wykorzystano możliwej skali zaangażowania przewoźników prywatnych. Na większości obszarów zurbanizowanych, na których stworzono organizacyjno-zarządcze warunki do wystąpienia konkurencji regulowanej, ich udział nie osiągnął znaczącego poziomu.

W wielu miastach, w których nie zdecydowano się na stworzenie warunków organizacyjno-zarządczych dla konkurencji regulowanej, podjęto inne działania restrukturyzacyjne, zmierzające do racjonalizacji funkcjonowania monopolistycznego przewoźnika komunalnego. Z reguły do tego celu jako narzędzie wykorzystano umowę przewozową, precyzującą warunki świadczenia usług, ich wymagany standard oraz kary za odstępowanie od przyjętego standardu.

W większości miast, i to zarówno z konkurencją w działalności przewozowej, jak i bez niej, nie wdrożono odpowiednich mechanizmów egzekwowania wymaganego standardu usług. Powodem takiej sytuacji była często z jednej strony niechęć do konfliktowania się z przewoźni-

kiem komunalnym czy też obniżanie jego słabości oraz – z drugiej – dążenie do oszczędności ekonomiczno-finansowych przez nieponoszenie wysokich kosztów świadczenia usług oraz ich kontroli. Skuteczna kontrola zmusiłaby bowiem przewoźników do zapewnienia wymaganego standardu usług, co z kolei podniosłoby ich koszty własne, przekładając się na wyższe stawki przewozowe, zarówno w przypadku przewoźników komunalnych, zatrudnionych bezpośrednio, jak i prywatnych, przystępujących do przetargów.

W ocenie procesu restrukturyzacji istotne znaczenie ma nie tylko uzyskanie określonego standardu usług i oszczędności ekonomiczno-finansowych, ale także skala tych oszczędności. Na pytanie dotyczące efektywności ekonomicznej poszczególnych rozwiązań organizacyjno-zarządczych zastosowanych w Polsce w procesie restrukturyzacji transportu miejskiego, odpowiadają wyniki badań doktorskich M. Wolańskiego⁶.

Z badań tego autora, przeprowadzonych w odniesieniu do 2007 r., wynika, że:

- z punktu widzenia kosztów świadczenia usług efektywniejszym rozwiązaniem jest funkcjonowanie przedsiębiorstwa koncentrującego zadania organizatorskie i przewozowe niż oddzielenie tych zadań i bezprzetargowe ich powierzenie przewoźnikowi komunalnemu,
- najefektywniejszym rozwiązaniem jest zlecenie usług w trybie przetargów, umożliwiające składanie ofert konkurencyjnym przewoźnikom i wybór najkorzystniejszej oferty,
- przewoźnicy komunalni charakteryzują się zróżnicowanym poziomem efektywności ekonomicznej, przy czym w przypadku przewoźników prywatnych wysoka efektywność ekonomiczna osiągana jest znacznie częściej, a niska sporadycznie.

Kierunki dalszej restrukturyzacji

Przeprowadzone rozważania na temat restrukturyzacji miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010 pozwalają na sformułowanie określonych wniosków, dotyczących jej rozwoju w dalszych latach.

Gdyby kierować się wyłącznie wynikami badań efektywności ekonomicznej, to należałoby dążyć do upowszechnienia rozwiązania polegającego na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej oraz sprywatyzowaniu świadczenia usług w warunkach konkurencji wyłanianej w drodze przetargów, przynajmniej w komunikacji autobusowej. Nie oznaczałoby to konieczności powszechnego wyodrębniania instytucji zarządu transportu miejskiego, ponieważ zadania organizatorskie w miastach małych i średnich mogłyby pełnić odpowiednie wydziały urzędów miejskich.

⁶ M. Wolański, *Wyniki badania efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej w Polsce*, „Biuletyn Komunikacji Miejskiej”, 2010, nr 111, s. 28–31.

Dokonując restrukturyzacji, trzeba jednak wziąć pod uwagę określone jej uwarunkowania, zwłaszcza społeczne. Nie pozwalają one często na decyzję o likwidacji własnego przewoźnika komunalnego czy też ograniczeniu zakresu jego działania tylko do trakcji elektrycznej. Ponadto określona skala działania przewoźnika autobusowego jako komunalnego, może być korzystna z punktu widzenia funkcjonowania transportu na obszarze zurbanizowanym. Nie ma wątpliwości co do zasadności takiego rozwiązania, jeżeli przewoźnik komunalny wygra przetarg, nie korzystając z preferencyjnych warunków. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się, jeżeli przewoźnik komunalny zamówienie na realizację określonej pracy eksploatacyjnej uzyskuje w drodze bezpośredniego powierzenia. Władze miasta, uzasadniając wówczas posiadanie własnego przewoźnika autobusowego, mogą wychodzić z założenia korzystności stabilizacji świadczenia usług w długim okresie czasu, dającej poczucie bezpieczeństwa w zakresie wypełniania ustawowego zadania zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego. Mogą także brać pod uwagę, że w stosunkach z przewoźnikiem komunalnym występuje większa elastyczność, pozwalająca na bieżące dostosowywanie oferty do wymagań mieszkańców czy też możliwości finansowych gminy.

Za ważną rekomendację dla nieprywatyzowania usług przewozowych można też uznać łatwiejszy sposób pozyskiwania i wykorzystywania środków z Unii Europejskiej na rozwój transportu miejskiego za pośrednictwem gminnych jednostek organizacyjnych.

Niezależnie od rozwiązania w zakresie restrukturyzacji konieczne jest zawarcie z przewoźnikiem, także komunalnym, rozbudowanej umowy przewozowej, precyzującej wymagany standard usług i kary umowne za jego niedotrzymanie. Jeżeli umowa taka ma mieć znaczenie praktyczne, to z kolei niezbędny jest rozbudowany system nadzoru i kontroli ruchu, pozwalający na egzekwowanie zamówionego standardu usług. Oszczędności w tym zakresie nie znajdują uzasadnienia.

Przedsiębiorstwa komunalne powinny funkcjonować w formie spółek prawa handlowego. Zarządy tych spółek powinny być wynagradzane stosownie do efektów pracy, co oznacza, że w strukturze ich wynagrodzenia powinna mieć znaczny udział część ruchoma, uzależniana od efektywności ekonomicznej spółki i zapewnionego standardu usług, weryfikowanego w drodze skutecznej kontroli zewnętrznej.

Niezależnie od charakteru obszaru zurbanizowanego przewoźnik komunalny w miejskim transporcie zbiorowym nie powinien mieć monopolu w przewozach autobusowych. Skala i sposób wprowadzania konkurencji mogą być zróżnicowane. W przypadku braku zarządu transportu miejskiego za dopuszczalne rozwiązanie można uznać zlecenie niektórych zadań na zewnątrz na zasadzie outsourcingu przez przewoźnika komunalnego. Nad działalnością takiego przewoźnika musi być jednak sprawowany odpowiedni nadzór ze strony gminy lub gmin, jako właściciela.

Miejski transport zbiorowy powinien być zintegrowany. Z punktu widzenia pasażerów niezbędna jest integracja

oferty przewozowej, w szczególności taryfowo-biletowej. Integracją powinni być objęci wszyscy przewoźnicy świadczący usługi na danym obszarze zurbanizowanym w ramach miejskiego transportu zbiorowego, w tym kolejni. Docelowo niezbędna będzie także integracja transportu miejskiego z regionalnym i pozostałymi rodzajami transportu, zapewniająca możliwość podróżowania na podstawie jednego biletu w relacji „drzwi-drzwi”.

W aglomeracjach policentrycznych powinny funkcjonować komunikacyjne związki komunalne, z biurami pełniącymi zadania zarządów miejskiego transportu zbiorowego. Taka forma organizacji może okazać się także przydatna w aglomeracjach monocentrycznych, w których gminy nie stanowiące ich centrów będą chciały mieć stosunkowo duży wpływ na kształtowanie obsługi komunikacyjnej całej aglomeracji. Funkcjonowanie komunikacyjnego związku komunalnego może ułatwić proces integracji miejskiego transportu zbiorowego o charakterze ulicznym z kolejowym.

W procesie integracji miejskiego transportu zbiorowego za pośrednictwem związku komunalnego istnieje konieczność przełamania określonych barier, a mianowicie:

- polityczno-społecznej, wynikającej z niechęci przekazania przez niektóre gminy swoich kompetencji do związku,
- finansowej, związanej z ograniczonymi możliwościami finansowania zintegrowanej oferty oraz brakiem skłonności niektórych gmin do zmniejszania swoich dochodów o wpływy z biletów i tym samym zdolności kredytowej,
- organizacyjnej, wynikającej ze stosowania różnych systemów organizacji transportu miejskiego,
- formalnoprawnej, utrudniającej wprowadzenie wspólnej oferty taryfowo-biletowej w związku z utratą prawa do refundacji przejazdów ulgowych i bezpłatnych w transporcie kolejowym po komunalizacji jego usług na danym obszarze oraz brakiem jednakowych ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych w transporcie miejskim i regionalnym.

Pełna integracja wewnętrzna miejskiego transportu zbiorowego i zewnętrzna z transportem regionalnym wymaga określonych zmian ustawowych, umożliwiających jej proces. Ważne znaczenie ma też przyjęcie odpowiedniego sposobu rozliczeń finansowych między gminami tworzącymi związek komunalny. Systemem takim jest pokrywanie przez każdą gminę różnicy pomiędzy kosztami wykonywania przewozów na jej rzecz a przychodami z tych przewozów. Tylko koszty samej organizacji usług mogą być pokrywane proporcjonalnie do pracy eksploatacyjnej realizowanej na danym obszarze. Zastosowanie jako podstawy rozliczeń ze związkiem liczby mieszkańców poszczególnych gmin nie sprzyja dobremu funkcjonowaniu związku. Podobny system rozliczeń z tytułu wspólnego organizowania miejskiego transportu zbiorowego powinien być stosowany w ramach porozumień międzygminnych.