

Monika Stachowicz
Akademia Świętokrzyska w Kielcach

MOŻLIWOŚCI OGRANICZENIA MONOPOLU W LOKALNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM W KIELCACH

1. Wstęp

Lokalny transport zbiorowy należy do zadań własnych gminy, której obowiązkiem jest zaspokajanie, m.in. w tym zakresie, zbiorowych potrzeb wspólnoty [6, art. 7]. Należy on do usług o charakterze użyteczności publicznej, w związku z czym powinien być powszechnie dostępny i niezagrożony przerwaniem ciągłości [8, art. 1 ust. 2]. Gmina, realizując powierzone jej zadania z tytułu komunikacji miejskiej, ponosi odpowiedzialność również za jakość i efektywność świadczonych usług.

W większości polskich miast przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej zorganizowane są w formie jednoosobowych spółek gminy z ograniczoną odpowiedzialnością (np. w Łodzi, Warszawie, Wrocławiu, Wałbrzychu, Lublinie i Kielcach).

Gmina ma również możliwość zlecenia innym podmiotom świadczenia tych usług, nie pozbawiając się jednak obowiązku ich organizowania i nadzoru w trakcie realizacji. Według T. Aziewiczza, jest to zasadniczy zapis dla wprowadzania do sektora komunalnego rozwiązań rynkowych [1, s. 11]. Stanowi on zachętę dla gmin do przekazywania zadań podmiotom prywatnym oraz określania relacji z podmiotami komunalnymi w drodze umów cywilnoprawnych. Ich celem powinno być zarówno ograniczenie ingerencji władz samorządowych w ich funkcjonowanie, jak i zachowanie stabilności umożliwiającej prowadzenie działalności [1, s. 19].

Sektor usług komunalnych składa się z branż o bardzo zróżnicowanym stopniu możliwości kreowania w nich układów konkurencyjnych. Badania przeprowadzone przez gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazały, że do usług, które

mogą być świadczone w warunkach nasilającej się konkurencji, zalicza się m.in. lokalny transport zbiorowy. Wynika to przede wszystkim z relatywnie niskich barier wejścia na rynek, możliwości przestrzegania wymaganych standardów oraz poziomu cen zapewniających rentowność działalności przedsiębiorstwa [1, s. 23].

Aby mieć gwarancję zachowania obiektywności i zapewnienia zasad uczciwej konkurencji, gminy organizują przetargi na świadczenie usług publicznych. Wyłoniona w taki sposób firma oferuje najkorzystniejsze dla gminy i jej mieszkańców warunki świadczenia danej usługi. Często jednak, mimo zachowania wszelkich procedur zarówno ze strony gminy, jak i potencjalnych usługodawców, niemożliwe wydaje się usunięcie z rynku lokalnego monopolisty. Potwierdzeniem tej tezy może być przykład kieleckiego lokalnego transportu zbiorowego.

2. Sytuacja na rynku usług przewozowych w Kielcach

Przez pierwszych 13 lat istnienia w Kielcach gminnego samorządu terytorialnego, odpowiedzialnego za świadczenie na swoim terenie m.in. usług komunikacyjnych dla ludności, funkcję zarówno organizatora, jak i jedyne przewoźnika pełnił Miejski Zakład Komunikacji w Kielcach. Na początku 2002 r. został on przekształcony w Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, zorganizowane w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. MPK Sp. z o.o., będące w 100% przedsiębiorstwem gminnym, podlegało władzom samorządowym, ale w jego gestii leżały wszystkie decyzje i sprawy dotyczące komunikacji zbiorowej w Kielcach i gminach z nimi sąsiadujących. Brak racjonalności w gospodarowaniu i sposobie zarządzania przedsiębiorstwem doprowadził do kryzysu finansowego, czego wyrazem był niemal 13-milionowy ujemny wynik finansowy na koniec 2002 r., przy 39,5 mln złotych przychodów ze sprzedaży netto.

W takiej sytuacji Rada Miejska w Kielcach powołała do istnienia z dniem 1 lipca 2003 r. Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM), zorganizowany w formie zakładu budżetowego. Jego funkcją miało być „zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, a w szczególności planowanie, organizacja i zarządzanie transportem zbiorowym” [5].

Przesłanką powołania Zarządu Transportu Miejskiego była przede wszystkim chęć poprawy jakości i efektywności usług komunikacyjnych, co wiązało się z koniecznością oddzielenia funkcji ich organizatora od funkcji wykonawcy, czyli przewoźnika. Stworzyło to również władzom miasta nowe możliwości w zakresie zwiększenia konkurencyjności na rynku tych usług przez wprowadzanie nań innych podmiotów.

Zarząd Transportu Miejskiego, w dniu powołania do istnienia, został statutowo zobligowany do zorganizowania przetargu nieograniczonego na świadczenie usług przewozowych w gminnym transporcie zbiorowym w Kielcach i 9 gminach podmiejskich. MPK Sp. z o.o. zaś miało realizować funkcję przewoźnika tylko do końca 2003 r.

Na ogłoszenie o przetargu z dnia 7 października 2003 r. po specyfikację istotnych warunków zamówienia zgłosiło się 5 firm, ale ze względu na zbyt wysokie wymogi dotyczące m.in. rozmiaru usługi, taboru i załogi pracowniczej, ofertę było w stanie złożyć jedynie kieleckie MPK. W związku z tym, zgodnie z obowiązującą ustawą o zamówieniach publicznych, postępowanie to zostało unieważnione [7, art. 27b ust. 1].

Wobec zaistniałej sytuacji Zarząd Transportu Miejskiego złożył wniosek do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zgodę na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki¹. Efektem tej procedury było przedłużenie umowy z MPK na kolejne 5 miesięcy, tj. do 31 maja 2004 r.

Przytoczone fakty wskazują, że pierwsza próba ograniczenia przez ZTM monopolu na rynku usług komunikacyjnych w Kielcach zakończyła się niepowodzeniem, czego nie można powiedzieć o samej działalności Zarządu Transportu Miejskiego.

Podstawowe wskaźniki ekonomiczne, charakteryzujące działalność MPK przed wprowadzeniem i po wprowadzeniu ZTM, zebrano w tab. 1.

Podstawowym wskaźnikiem weryfikującym sens powołania ZTM jest wynik finansowy MPK Sp. z o.o., który na koniec 2003 r. wyniósł „zaledwie” minus 7 mln zł. Mimo że ciągle niezadowolający, był lepszy w stosunku do roku poprzedniego prawie o 6 mln zł (przychód netto ze sprzedaży wzrósł o 3,5 mln i wyniósł 43 mln zł). Był on wynikiem znacznego, bo wynoszącego prawie 7%, spadku kosztów działalności operacyjnej, przy jednoczesnym wzroście przychodów ze sprzedaży w wysokości 9%, co może świadczyć o bardziej racjonalnym niż dotychczas gospodarowaniu zasobami.

Tabela 1. Podstawowe dane na temat działalności MPK Sp. z o.o. w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002	2003	Zmiana w %
Przychody netto ze sprzedaży w mln zł	39,527	42,989	8,8
Koszty działalności operacyjnej w mln zł	52,672	49,166	-6,7
Wynik finansowy netto w mln zł	-12,97	-7,056	54,4
Liczba pracowników	757	687	-9,2
w tym: w MPK	757	639	-15,6
w ZTM	0	48	x
Liczba autobusów	183	172	-6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych w MPK Sp. z o.o.

Na uwagę zasługuje również fakt, że wzrost rentowności przedsiębiorstwa został osiągnięty przy zmniejszonej o 16% liczbie pracowników, z czego połowa przeszła do utworzonego ZTM. Łącznie, w MPK i ZTM, zatrudnienie zredukowano o 70 etatów.

¹ Zgodnie z art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych.

Należy zwrócić uwagę również na to, że ZTM płaci przewoźnikowi tylko za wozokilometry wynikające z rozkładu jazdy, nie uwzględniając konieczności dojazdu autobusu na początek i zjazdu z końca linii. Jest to bowiem suma niebagatelna, ponieważ sięga 40 tys. km miesięcznie, co rocznie daje prawie 0,5 mln km. Koszty z nimi związane MPK musi pokrywać z samodzielnie wypracowanych środków.

Należy także wskazać na zmiany, jakie w momencie powołania ZTM nastąpiły w sposobie dotowania lokalnego transportu zbiorowego z budżetu gminy. Do końca czerwca 2003 r. środki na komunikację miejską przekazywane były bezpośrednio do MPK, natomiast od lipca 2003 r. przechodzą one przez ZTM, który płaci przewoźnikowi za zrealizowaną usługę. Wydatki budżetu miasta Kielce w ostatnich trzech latach przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Wydatki budżetu miasta Kielce ogółem oraz na komunikację miejską w latach 2001-2003 (w zł), zmiany wielkości wydatków dla lat 2002 i 2003 w stosunku do roku poprzedniego (w %)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
Wydatki budżetu miasta ogółem	425 617 411	429 520 951	397 697 081	0,90%	-7,40%
w tym:					
na zadania własne gminy	244 167 929	250 357 345	251 100 868	2,50%	0,30%
w tym:					
na transport i łączność	33 941 685	33 427 221	32 430 331	-1,50%	-3,00%
w tym:					
na komunikację miejską	10 820 161	11 393 956	9 593 825	5,30%	-15,80%
Udział wydatków na komunikację miejską:					
w wydatkach ogółem	2,60%	2,70%	2,40%	x	x
w wydatkach na zadania własne	4,40%	4,60%	3,80%	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

Jak wynika z przedstawionych danych, mimo niewielkiego wzrostu w 2002 r. zarówno wydatków gminy ogółem, jak i wydatków na lokalny transport zbiorowy rok 2003 charakteryzuje się znacznym spadkiem obu tych wskaźników. Wydatki budżetu miasta Kielce w roku ubiegłym były niższe w stosunku do roku 2002 o ponad 7%, natomiast wydatki na komunikację miejską zmniejszyły się prawie o 16%. W ujęciu nominalnym była to kwota 2,200 mln zł, która nie spowodowała, jak zauważono już wcześniej, negatywnych zmian w funkcjonowaniu lokalnego transportu zbiorowego.

Na wydatki związane z komunikacją miejską w roku 2001 składają się: dotacja przedmiotowa w wysokości 7,7 mln zł oraz 3 mln dotacji celowej na inwestycje, z czego 74% wydano na zakup nowych autobusów.

W 2002 r. 78% wydatków na lokalny transport zbiorowy, tj. prawie 9 mln zł, przeznaczono na dopłatę do udziałów MPK Sp. z o.o., natomiast z pozostałej kwoty (w sumie 2,5 mln zł) pokryto zobowiązania zlikwidowanego Miejskiego Zakładu Komunikacji oraz zapłacono za objęcie przez miasto Kielce nowych udziałów w MPK Sp. z o.o.

W roku 2003 prawie połowę kwoty wydatków przeznaczonych na lokalny transport zbiorowy, tj. 4,650 mln zł, stanowiła dopłata do udziałów w MPK Sp. z o.o., natomiast drugą część otrzymał ZTM jako dofinansowanie do komunikacji miejskiej.

Jak wspomniano na początku, MPK Sp. z o.o. świadczy usługi przewozowe nie tylko na terenie Kielc, ale również 9 sąsiednich gmin: Chęciny, Zagnańsk, Morawice, Górnio, Miedziana Góra, Masłów, Sitkówka-Nowiny, Daleszyce i Piekoszów. Każdą z nich łączy z Kielcami i niekiedy ze sobą nawzajem od 1 do 4 linii autobusowych. Zgodnie z umową dotyczącą tych przewozów, gminy dofinansowują komunikację zbiorową, zasilając tym samym budżet gminy Kielce. Dotacje te w roku 2003 wyniosły w sumie ponad 2,260 mln zł (szczegółowe dane zawiera tab. 3).

Tabela 3. Dotacje gmin do komunikacji miejskiej w 2003 r., liczba linii autobusowych łączących daną gminę z Kielcami oraz liczba przewożonych dziennie pasażerów

Nazwa gminy	Kwota dotacji w 2003 r., w zł	Liczba linii	Dzienna liczba pasażerów (2002 r.)
Chęciny	65 342,85	1	292
Zagnańsk	108 749,00	2	1 191
Piekoszów	226 165,08	2	1 299
Morawica	229 949,74	2	1 772
Sitkówka-Nowiny	277 992,50	3	1 473
Miedziana Góra	282 568,15	3	1 838
Górnio	316 266,38	3	2 708
Masłów	371 827,62	4	3 206
Daleszyce	388 082,68	4	2 049
SUMA	2 266 944,00	24	15 828

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych w MPK Sp. z o.o.

Dane zawarte w tab. 3 wskazują na wyraźny związek między kwotą rocznej dotacji i liczbą pasażerów korzystających z danej linii. Zależność ta jest proporcjonalna, z wyjątkiem gminy Daleszyce. W tej gminie, mimo znacznie mniejszej niż w przypadku Masłowa liczby pasażerów, mamy podobną kwotę dotacji, co wynika z różnicy w długości tras tych linii autobusowych.

Do 31 maja br. linie podmiejskie podzielone były na dwie strefy, w których obowiązywały inne, droższe, w stosunku do opłat w strefie miejskiej, bilety Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o. o.

Fakt podpisania, w wyniku procedury przetargowej, nowej umowy z MPK jedynie na 5 miesięcy, wymusił na Zarządzie Transportu Miejskiego konieczność

zorganizowania w tak krótkim czasie kolejnego przetargu nieograniczonego na świadczenie usług komunikacyjnych dla kielczan i mieszkańców sąsiednich gmin. Było to podyktowane chęcią usunięcia MPK Sp. z o.o. z pozycji monopolisty na rynku usług przewozowych, a przy tym jak najbardziej możliwe, jeśli weźmie się pod uwagę zainteresowanie poprzednim przetargiem firm transportowych z sąsiednich województw.

Na ogłoszenie ZTM z dnia 9 marca 2004 r. o przetargu nieograniczonym na świadczenie usług przewozowych na terenie gminy Kielce i 9 gmin ościennych odpowiedziało 6 firm z: Wałbrzycha – MPK Sp. z o.o., Wrocławia – KLIF Sp. z o.o., Lublina – MPK Sp. z o.o., Warszawy – Connex Polska, Lubania i oczywiście z Kielc – MPK Sp. z o.o.

W dniu otwarcia ofert, 28 kwietnia br., powtórzyła się sytuacja z 2003 r. – ofertę złożyło tylko kieleckie MPK. Odpowiedzią na pytanie: dlaczego tak się stało jest porównanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia z obydwu przetargów. Można było oczekiwać, że ZTM, bogatszy o doświadczenia z 2003 r., skoryguje wymagania dotyczące przewoźnika, być może ogłosi nawet kilka osobnych przetargów na konkretne grupy linii autobusowych.

Porównanie specyfikacji zawiera tab. 4.

Tabela 4. Zestawienie poszczególnych elementów przedmiotu zamówienia z 1 i 2 przetargu na świadczenie usług przewozowych w Kielcach

Zamówienie	7 października 2003 r.	9 marca 2004 r.	Zmiana w %
Liczba linii komunikacyjnych	48	50	4,20
Liczba wozokilometrów na rok	9 866 000	20 000 000	102,70
Liczba autobusów	137*	139	1,50

*plus ok. 20 autobusów w rezerwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2].

Z powyższych danych wynika, że firmy, które pół roku wcześniej nie spełniały warunków zawartych w zamówieniu, teraz tym bardziej nie były w stanie im sprostać. Zdaniem autora, jedyną szansą na ograniczenie sytuacji monopolu na rynku lokalnego transportu zbiorowego było rozdzielenie tego transportu na części, aby dać szansę kilku mniejszym przewoźnikom.

Efektom tegorocznej procedury przetargowej było podpisanie umowy na świadczenie usług przewozowych dla mieszkańców miasta i okolic z MPK Sp. z o.o. w Kielcach.² Spółka ta będzie przewoźnikiem kielczan jeszcze co najmniej przez 25 miesięcy, tj. do 30 czerwca 2006 r.

Obecnie realnym zagrożeniem dla MPK, a alternatywą dla pasażerów, zwłaszcza na liniach podmiejskich, są prywatni przewoźnicy – właściciele busów, którzy oferują mieszkańcom regularne przewozy. Z gminnym przedsiębiorstwem mogą

² Ustawa Prawo zamówień publicznych [9] nie reguluje minimalnej liczby ofert dla przetargu nieograniczonego.

oni konkurować m.in. czasem przejazdu i częstotliwością kursowania. Do niedawna, gdy w MPK obowiązywały bilety strefowe, konkurowały również cenami, ale w wyniku likwidacji przez ZTM podziału na strefę miejską i podmiejskie ceny biletów lokalnej komunikacji zbiorowej w niektórych przypadkach spadły nawet o 49%.

Innym, równie groźnym elementem konkurencji są taksówki, które na terenie Kielc, poza miejskim Radiem Taxi, zrzeszone są w 9 prywatnych korporacjach. Taka forma komunikacji lokalnej, ze względu na swój charakter, może wydawać się nieporównywalnie droższa od dwóch pozostałych, czasami jednak różnice w cenach są niewielkie. Powodem tego jest, po pierwsze, wielkość miasta, która powoduje, iż przejazdy odbywają się na krótkich odcinkach, po drugie zaś – brak w komunikacji lokalnej biletów czasowych, co podczas przesiadek wymusza kilkukrotne kasowanie biletu, po trzecie – w taksówkach opłata jest niezależna od liczby pasażerów, dzięki czemu stają się one bardziej konkurencyjne, przewożąc kilka osób.

3. Podsumowanie

Lokalny transport zbiorowy wydaje się być tego typu usługą komunalną, w której, w przeciwieństwie np. do wodociągów czy ciepłownictwa, opartych na rozbudowanej infrastrukturze technicznej, wprowadzenie elementów konkurencji i zlikwidowanie monopolu jest jak najbardziej możliwe i nietrudne.

Władze Kielc, oddzielając funkcję organizatora od funkcji przewoźnika, a tym samym podnosząc efektywność i zyskowość MPK, zrobiły już na pewno w tym względzie jeden duży krok naprzód. Zmarnowaną szansą na dalsze podnoszenie jakości świadczonej usługi były natomiast nieodpowiednio, według autora, przeprowadzone przetargi.

W kieleckim transporcie zbiorowym stworzono już podstawy do kreowania układów konkurencyjnych. Dalszy rozwój rynku będzie zależał od radykalnych decyzji władz miasta i Zarządu Transportu Miejskiego. Należy jak najszybciej stworzyć realne możliwości wprowadzenia na niego prywatnych przewoźników. Może to nastąpić przede wszystkim przez organizowanie nowych linii autobusowych, na które ogłaszane będą odrębne konkursy ofert. Rozwiązanie takie ZTM uzależnia od wyników analizy kieleckiego rynku przewozowego i faktycznego zapotrzebowania na usługi.

Literatura

- [1] Aziewicz T., *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych*, IBnGR, Gdańsk 1998.
- [2] Specyfikacja istotnych warunków zamówienia publicznego publicznego, z dnia 7 października 2003 r. i 9 marca 2004 r., ogłoszonych przez ZTM w Kielcach.
- [3] Sprawozdania finansowe MPK Sp. z o.o. i ZTM w Kielcach.
- [4] Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Kielce za lata 2001-2003.
- [5] Uchwała Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 6 maja 2003 r. nr IX/156/2003.

- [6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity – DzU 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zmianami.
- [7] Ustawa z dnia 10.VI.1994r. o zamówieniach publicznych, tekst jednolity, DzU 1988 nr 119, poz. 773, z późn. zmianami.
- [8] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43, z późn. zmianami.
- [9] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych, DzU nr 19, poz. 177.

THE POSSIBILITIES TO RESTRICT THE MONOPOLY IN PUBLIC TRANSPORT IN KIELCE

Summary

Gminas are the basic units of local government in Poland, responsible for local services. One of such services is a local public transport. Despite of the direct provider it is the gmina who has to organize and control the services.

Local public transport is susceptible for marketizing because of relatively low barriers for competitions on the one hand and to easy supervision over complying the standards on the other. Choosing the best provider for local services is possible through the adjudication proces. In practice, however, a replacement of the hitherto monopolist by a new contractor may become difficult.

An example presented in the paper reveals the lack of elasticity in preparing the adjudication procedures what made the local monopolist even stronger.