

Krzysztof Wąsowicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej

**MODELE ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA KOMUNALNYCH
PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE
LOKALNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

Streszczenie: W referacie przedstawiono funkcjonowanie komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego w określonej przestrzeni organizacyjno-finansowej. Oprócz tego wyodrębniono proponowany kierunek rozwoju, który wydaje ciekawą alternatywą w stosunku do układu obecnego.

Abstract: This lecture presents the operation of utilities public transport in particular the organizational and financial. Proposed direction of change, which is an alternative to the current system.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, lokalny transport zbiorowy.

1. Wstęp

Wysoka jakość usług i dóbr publicznych - tego przede wszystkim oczekuje się od przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Ich działania mają ogromne znaczenie dla lokalnych społeczności. Brak wody, przerwy w dostawie prądu, gazu czy usług transportowych grożą poważnymi konsekwencjami dla ludzi oraz często wiążą się z niekorzystnymi efektami ekonomicznymi.

Tezą pracy jest stwierdzenie, że, przedsiębiorstwo lokalnego transportu zbiorowego poprzez powiązania z właścicielem, nie w pełni maksymalizuje możliwości i potencjał organizacyjno-finansowy, aby świadczyć usługi na najwyższym poziomie.

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie funkcjonowania komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego w określonej przestrzeni organizacyjno-finansowej. Oprócz tego wyodrębniono proponowany kierunek rozwoju, który wydaje ciekawą alternatywą w stosunku do układu obecnego. W tym artykule przedstawiono ewentualną ścieżkę działania celem dalszego prowadzenia prac w zakresie budowy modelu funkcjonowania systemu transportu zbiorowego.

W opracowaniu tym określono cechy komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej w tym również przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego, przedstawiono specyfikę świadczonych dóbr przez te przedsiębiorstwa oraz ich znaczenie dla lokalnej społeczności. Opisano prawno-ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania komunalnych przedsiębiorstw poprzez zaprezentowanie sposobu ich tworzenia, powiązań z jednostkami samorządu terytorialnego, kompetencji, zakresu działania, ewentualnych dróg rozwoju dla systemu realizacji usług transportu lokalnego.

Poszczególne rozważania ujęto w postaci wniosków kończących pracę. Dla wzbogacenia wartości poznawczej w niniejszego opracowania zamieszczono liczne schematy.

2. Zasady funkcjonowania komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego

Zmiany ustrojowe na przełomie lat 1989/1990 wprowadziły nowy ład ekonomiczny. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu gminnym tzn. lokalnym, przynależą gminie jako lokalnej korporacji terytorialnej. Artykuł tej ustawy określa, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Oznacza to w praktyce prowadzenie przez gminę działalności o charakterze użyteczności publicznej, między innymi poprzez komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Przedsiębiorstwa te, jako organizacje samorządu terytorialnego, a zwłaszcza lokalnego, zajmują szczególnie ważne miejsce w sektorze publicznym, ponieważ ich główną funkcją jest działanie na rzecz zaspokajania potrzeb obywateli, jako mieszkańców danego terytorium. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej można, zatem określić jako złożoną całość, posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniającą się specyficznym systemem wartości i doktryn organizacji publicznej, odzwierciedlonych w jej misji i celach. Misja i cele formalne przedsiębiorstw użyteczności publicznej ukazują ogólny charakter interakcji z otoczeniem. W głównym zarysie są ustalane ze względu na cele publiczne i dobrobyt społeczeństwa.

Zbiorowe potrzeby wspólnoty zaspokajane przez komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej to w szczególności zadania obejmujące sprawy¹:

- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- zaopatrzenia w energię cieplną oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego.

Na początku lat 90-tych, kwalifikując stan dorobku doktryny i myśli samorządowej względem wymogów ekonomicznych współczesnej gospodarki stwierdzono, że interpretacja zadań władz gminy zapisanych w Ustawie o samorządzie gminnym² uległa rozszerzeniu i pogłębieniu. Zawarte w niej zapisy o wykonywaniu zadań publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty należy odczytać na nowo w poszerzonym kontekście znaczeniowym, zgodnym z intencją ustawodawcy, mającym na celu zapewnienie gminie należytych podstaw prawnych do realizacji wszelkich potrzeb członków jej lokalnej wspólnoty samorządowej. Powyższe przemyślenia zaowocowały stworzeniem Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³.

Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, **polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej**⁴. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, w tym przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Charakter i forma zależności pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a komunalnymi przedsiębiorstwami użyteczności publicznej reguluje Ustawy o gospodarce komunalnej. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zgodnie z ustawą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i formie działalności komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Przedsiębiorstwa komunalne, które realizującą usługi użyteczności publicznej poprzez wykonywanie i organizowanie lokalnego transportu zbiorowego występują w formie spółek prawa handlowego. Przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych podlegają regulacją Ustawy Kodeks spółek handlowych⁵.

Podmioty realizujące usługi lokalnego transportu zbiorowego mogą występować w formie jednostek oraz zakładów budżetowych, które nie posiadają osobowości prawnej. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, w tym działalności podstawowej. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych⁶ jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

W procesie reformowania komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej uzyskały one częściową autonomię w ramach systemu gospodarki narodowej. Samodzielność ekonomiczno-organizacyjną przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego można rozpatrywać z punktu widzenia realizowanych funkcji i przedmiotu działania. Oznacza to, że organy zarządzające przedsiębiorstwem podejmują samodzielnie, w zasadzie wszystkie decyzje dotyczące przedsiębiorstwa. Nie zmienia to jednak faktu, że w sferze publicznej podmiotów sektora komunalnego, kierunek rozwoju nadany przez jednostki samorządu terytorialnego może mieć wyraz nakazowy, obligujący komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, a wśród nich komunalne przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego do pożądaných zachowań kosztem własnej wizji rozwoju. **Polityka gospodarcza formułująca warunki brzegowe do ustalania charakteru przestrzeni gospodarczej, mająca rangę uchwały organu stanowiącego a zatem będąca w istocie prawem miejscowym, zobowiązując organ wykonawczy do przestrzegania jego postanowień w codziennej pracy**⁷. Wobec tego, wszystkie

¹ E. Kornberger-Sokołowska, Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwa Prawnicze PWN Warszawa 2001, s.117.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.

⁵ Ustawy z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych Dz. U. 2000 nr 94, poz. 1027 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104 z późn. zm. art. 20.

⁷ K. Wąsowicz, T. Ostrowski, Przedsiębiorczość komunalna, Wydawnictwo Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej Warszawa 2003, s.79

podmioty komunalne (w tym przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego), uczestniczące w życiu danej przestrzeni gospodarczej są zobligowane do przestrzegania norm uchwalonej polityki gospodarczej.

Komunikacja miejska jako element lokalnego transportu zbiorowego to jedna z podstawowych usług, z którymi przeciętny mieszkaniec naszego kraju spotyka się na co dzień. Stosowane rozwiązania systemowe transportu miejskiego tworzące przestrzeń dla przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego, zależne są na ogół od stopnia demonopolizacji i prywatyzacji tego sektora i należą do nich najczęściej⁸:

- **swobodna konkurencja przewoźników**, ograniczona jedynie ogólnymi przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej. Przewoźnik, w oparciu o relacje popytu i podaży, w pełni decyduje o trasach i taryfach. Tak funkcjonujące przedsiębiorstwo lokalnego transportu zbiorowego może całkowicie obsługiwać pewien obszar lub funkcjonować obok innych form własnościowych. Rozwiązanie to jest spotykane w wielu krajach rozwijających się.
- **umowy zlecenia przedsiębiorstw publicznych**, zazwyczaj komunalnych, gdzie zleceniodawcy są wybierani na zasadzie przetargu. Tę formę stosuje się przy częściowym lub całościowym subsydiowaniu usług, np. w aglomeracji Berlina,
- **koncesjonowanie połączone z monopolem** stosuje się, gdy charakter zadania przewozowego i jego wymogi eksploatacyjne implikują konieczność wyznaczenia przedsiębiorstwa, które na zasadach monopolistycznych będzie świadczyć określone usługi przy ustalonych taryfach i poziomie jakości,
- **koncesjonowanie bez monopolu** pozwala na konkurencję kilku przedsiębiorstw, przy zachowaniu pewnej kontroli jakości i ilości przewoźników (np. firm taksówkowych),
- **umowy o zarządzanie** przekazują prywatnym spółkom zarząd majątkiem publicznym. Tak funkcjonuje wiele przedsiębiorstw autobusowych w Wielkiej Brytanii i USA,
- **zlecenie przewozów i organizacji komunalnemu zakładowi budżetowemu**, stosowane na ogół w krajach o silnych tradycjach centralistycznych.

Zaprezentowane rozwiązania systemowe dla transportu miejskiego pozwalają na wyróżnienie podstawowych modeli organizacji i zarządzania komunikacją miejską zaprezentowanych na rysunku 1.

W naszym kraju istnieją trzy modele zarządzania przez gminy transportem miejskim⁹:

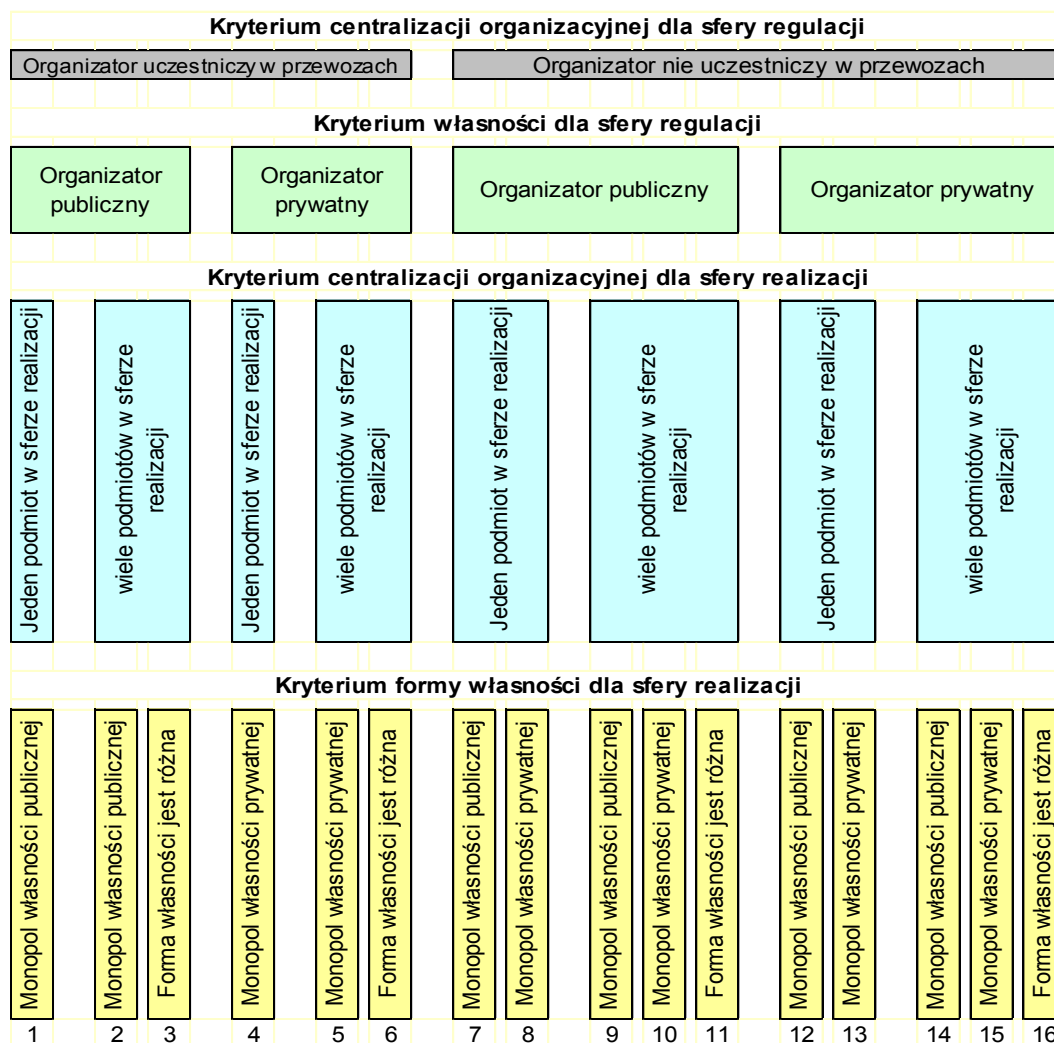
1. wydzielenie ze struktur urzędniczych jednostki zarządzającej transportem zbiorowym np. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi,
2. odpowiedni Wydział Urzędu Miasta np. Urząd Miasta Białystok,
3. scedowanie całości odpowiedzialności na miejskie przedsiębiorstwo komunikacyjne.

Wśród podmiotów komunikacji miejskiej w Polsce funkcjonuje dziewięćdziesiąt osiem, jako spółki z o.o., trzy jako związek gmin, cztery spółki akcyjne, dwadzieścia sześć to zakłady budżetowe, osiem jednostek budżetowych.

⁸ K. Wąsowicz, Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009

⁹ Komunikacja w liczbach, Wyd. Biuletyn Komunikacji Miejskiej IGKM, Warszawa 2012

Rysunek 1. Modele organizacji i zarządzania komunikacją miejską



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. White, Public transport, Its planning, management and operation, Spon Press, London, New York 2002.

3. Uwarunkowania funkcjonowania komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej komunikacji miejskiej

Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, organizujące transport lokalny, aby mogło realizować zadania zlecone przez właściciela musi zostać wyposażone w narzędzia pozwalające na realizację tych zadań. Środki wniesione i pozostawione do dyspozycji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przez jego właściciela otwierają bowiem przed przedsiębiorstwem możliwości gospodarczego działania, stanowiąc podstawę jego ekonomicznej i prawnej samodzielności. Są pierwszą i jednocześnie najważniejszą formą zasilania przez właściciela w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej. Źródłem pozyskania kapitału własnego przez komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zgodnie z określonymi ustawami jest wkład wniesiony przez gminę w postaci mienia jednostki w miejsce której powstało przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego decydują o wysokości cen i opłat, albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Koszt oferowanych usług musi być skonstruowany w taki sposób, aby był akceptowalny społecznie przez członków wspólnoty samorządowej. Wywołuje to konieczność rozkładania kosztów produkcji usług pomiędzy ich faktycznych biorców a wspólnotę – jako całości. W praktyce taki mechanizm oznacza że, organ stanowiący ma obowiązek dokapitalizować działalność komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zwłaszcza takich przedsiębiorstw jak przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego, których działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności lokalnej. W okresie po zmianach ustrojowych można wyróżnić kilka form zasilania przez właściciela w przedsiębiorstwie lokalnego transportu zbiorowego, stosowanych w zależności od modelu rzeczowo-finansowego bilansowania usług o charakterze użyteczności publicznej.

W przeszłości model finansowania działalności komunalnych przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe opierał się na tych samych zasadach, które dotyczą działalności przedsiębiorstwa biznesowego. Świadczyły one bowiem, usługi i dobra publiczne otrzymując w zamian określoną zapłatę od użytkowników tychże usług. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z rozważaniami zawartymi powyżej, wysokość cen i opłat, oraz zakres usługi przewozowej i rozmiar przejazdów ulgowych i bezpłatnych jest regulowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Przejazd pasażera płacącego za przejazd ulgowo, lub nie płacącego, kosztuje przewoźnika dokładnie tyle samo ile pasażera ponoszącego pełną odpłatność.

Konstrukcja w której wielkość przychodów była nieskorelowana z kosztami doprowadzała do konieczności podwyższania kapitału w komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego przez właściciela (drugie podstawowe źródło finansowania).

W tak działającym modelu przedsiębiorstwo użyteczności publicznej występujące na przykład w formie spółki akcyjnej mogło zostać dokapitalizowane poprzez emisję akcji, które w całości obejmuje gmina. Różnica pomiędzy ceną nominalną i ceną emisyjną powiększa kapitał zapasowy, który pokrywa stratę powstałą w wyniku świadczenia usług i dóbr publicznych. Powyższy mechanizm przedstawia następujący wzór¹⁰:

$$KZ = n \times (C_e - W_n)$$

gdzie:

KZ – kapitał zakładowy

n – ilość wyemitowanych akcji

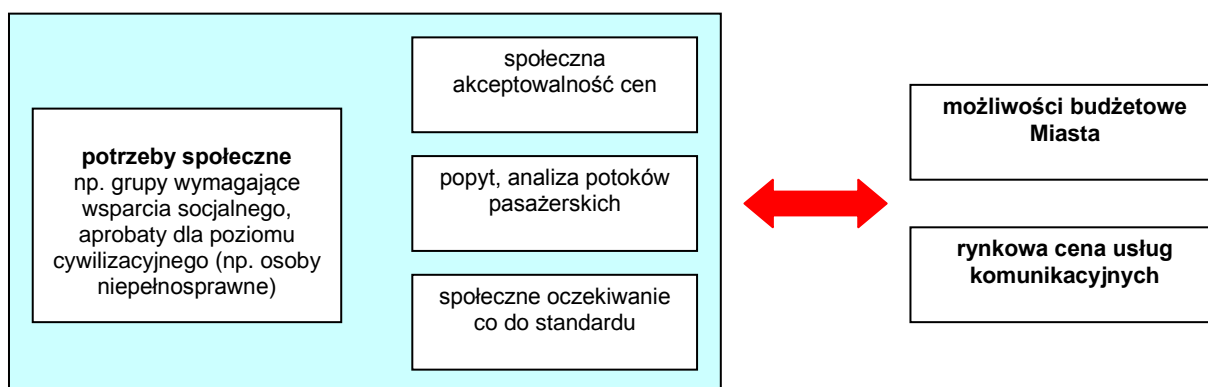
C_e – cena emisyjna akcji

W_n – wartość nominalna akcji

Podwyższanie kapitału własnego w komunalnych przedsiębiorstwach lokalnego transportu zbiorowego, pozwalało przewoźnikowi uzyskiwać środki od właściciela, które służyły do pokrywania straty wynikających z zamówienia takiej pracy przewozowej, której koszty realizacji nie mogły zostać pokryte z przychodów ze sprzedaży biletów wg cen ustalonych przez Miasto.

Inny sposób finansowania komunikacji publicznej (obecnie występujący) sprowadza się do propozycji dokonującej zasadniczej zmiany w zakresie przypisania uprawnień do odpowiedzialności tzn. organ, podmiot zamawiający pracę przewozową płaci za wykonanie usługi, ustalający taryfę przyjmuje zwłaszcza finansowe skutki jej stosowania. W modelu tym, kładzie się szczególny nacisk na społeczną użyteczność systemów transportu zbiorowego, przy przyjęciu zasady rozłożenia kosztów funkcjonowania realizatora usługi transportowej – pomiędzy konsumenta usługi ponoszącego odpłatność częściową nie równą zagregowanym kosztom funkcjonowania całości systemu, a dofinansowaniem działalności przewozowej ze środków publicznych w imię realizacji interesu publicznego członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Uwarunkowania brzegowe organizatora komunikacji w tym modelu przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Uwarunkowania brzegowe organizatora komunikacji w mieście



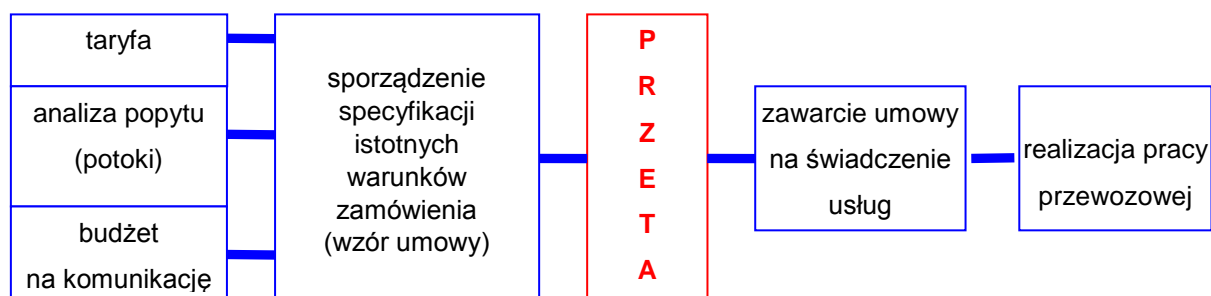
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Kołodziejczyk, Modele zarządzania komunikacją miejską, Program prywatyzacji podmiotów komunalnych, materiały konferencyjne pod red. Jana Majewskiego, Wyd. Gdańskie, Gdańsk-Gdynia 2004.

Sposób finansowania komunikacji publicznej opiera się na założeniu, iż gmina na podstawie odpowiedniej umowy zleca świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej przedsiębiorstwu komunalnemu. Umowa zawarta pomiędzy podmiotami wspomnianymi powyżej określa zakres i rozmiary usług zleconych oraz formy i wysokości zapłaty za ich realizację. Formą zasilania w przypadku takiego modelu jest zapłata, jaką gmina ponosi

¹⁰ J. Famielc, Materiały dydaktyczne z przedmiotu Zarządzanie przedsiębiorstwami użyteczności publicznej (mat. powielane)

względem przedsiębiorstwa za realizację usług zleconych. Na rysunku trzecim przedstawiono przebieg zamówienia usługi komunikacyjnej.

Rysunek 3. Przebieg zamówienia usługi komunikacyjnej przez gminę



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Wąsowicz., Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009.

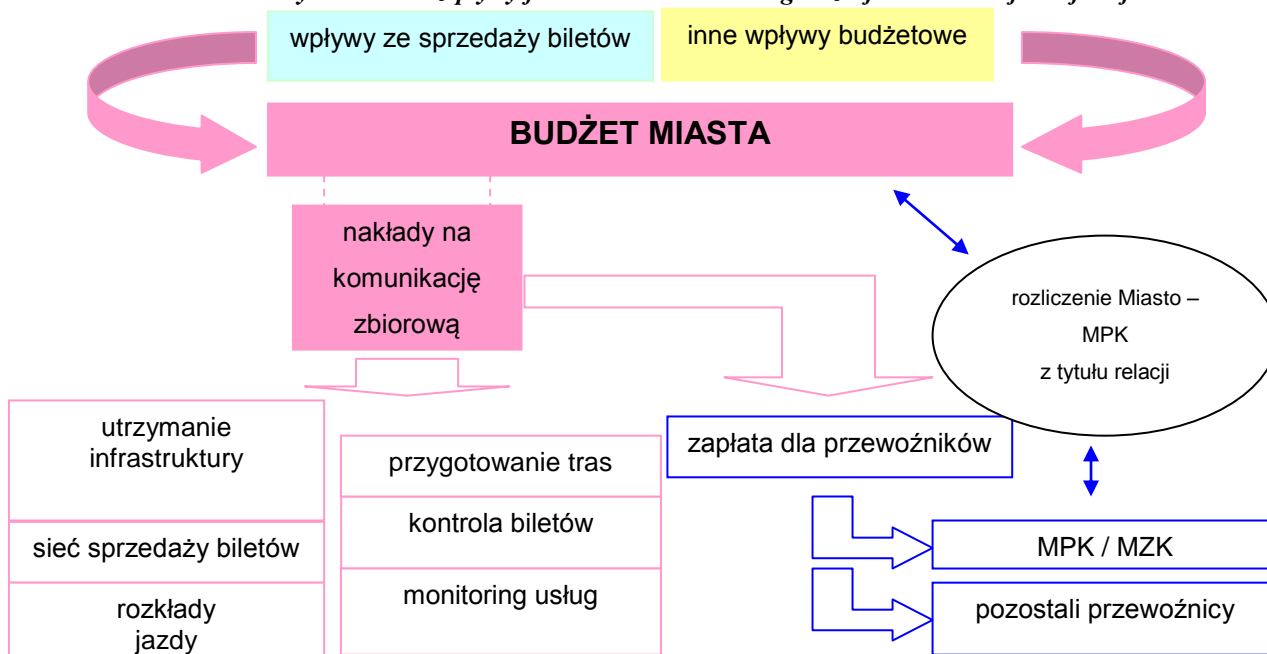
Główny ciężar odpowiedzialności w obszarze organizacyjnym, ruchowym i finansowym spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego. Przewoźnik oraz komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego pełni rolę marginalną.

To gmina ustala taryfę, bilansuje oczekiwania społeczne co do indywidualnych kosztów komunikacji z możliwościami budżetowymi, planuje usługę, organizuje przetargi na realizację, zapewnia sprzedaż i kontrolę biletów. Przewoźnik tylko zawiera z miastem umowę, wskutek przeprowadzonego zamówienia publicznego.

Gmina poprzez zarząd transportu określa politykę transportową miasta określa dostępność do poszczególnych stref, sporządza rozkłady jazdy, monitoruje standard usług przewozowych (prowadzi własną dyspozytornię ruchu), zarządza infrastrukturą komunikacyjną. Ogólną ideę przepływów finansowych przedstawia rysunek 4.

Zaprezentowany model finansowania komunikacji publicznej, niegdyś występował w między innymi w Krakowie, Łodzi, a obecnie wykorzystywany jest np. w Warszawie albo Gdańsku. Posiada jednak **pewien istotny problem polegający na oczywistym konflikcie interesów gdy przedsiębiorstwo realizujące usługi przewozowe jest własnością gminy. Wtedy gmina występuje w podwójnym charakterze jako właściciel i jako zamawiający**. Innymi słowy Miasto występuje po dwóch stronach jednej transakcji tj. zamawiania i zlecenia usługi przewozowej. Powodować to może teoretycznie, działania Miasta na szkodę Spółki lub blokowanie postępowań przetargowych Miasta przez innych wykonawców.

Rysunek 4. Przepływy finansowe w modelu organizacji komunikacji miejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Wąsowicz., Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009.

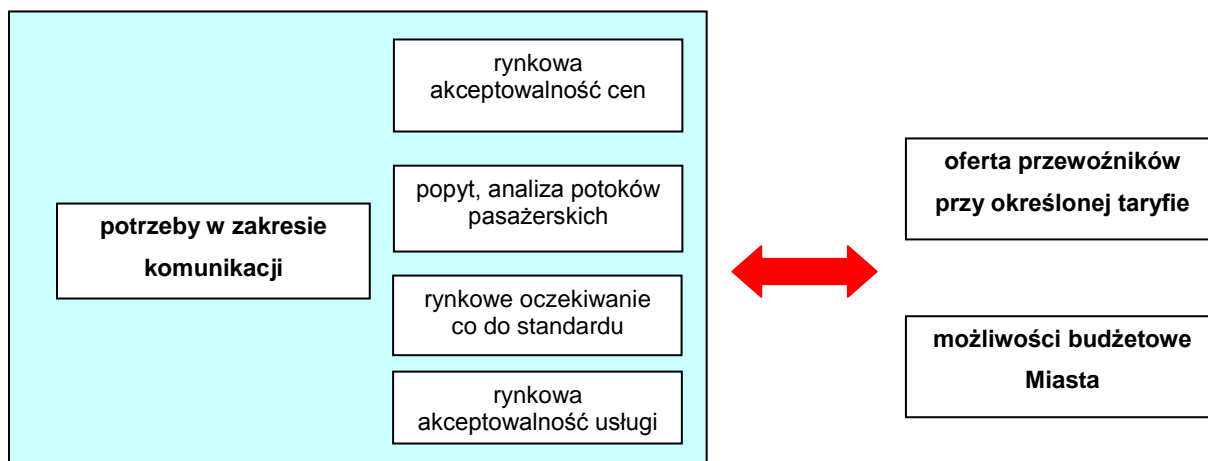
Obecnie, zaprezentowany model zostaje często zastąpiony przez tzw. świadczenie usług przewozowych w trybie bez przetargowym - powierzenia. Upraszcza to procedurę zlecenia prowadzenia pracy przewozowej. Na tych samych zasadach organizacyjno-finansowych, zamiast organizacji przetargów, można powierzyć świadczenie usług komunalnemu przedsiębiorstwu użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego. Zasady powierzenia usług przewozowych określa Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 (EWG) nr 1107/70. Niestety tzw. powierzenie nie uwalnia systemu organizacji usług przewozowych lokalnego transportu zbiorowego od zaprezentowanych problemów, wręcz przeciwnie, tylko je utrwała.

W tym miejscu powstaje pytanie czy nie należałoby zastosować innego modelu, który w zakresie komunikacji miejskiej zmierzałby zasadniczo do oddzielenia roli, jaką pełni przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej będące spółką prawa handlowego od zadań, które należą do miasta. Oznaczałoby to, iż miasto nie może podczas zamawiania usługi wykorzystywać pozycji właścicielskiej, a jedynie uwzględniać komercyjne, a nie socjalno-społeczne zorientowanie komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

4. Kierunki urynkowienia działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego

Podstawą kreowania orientacji założeń dla autorskiego modelu organizacji i finansowania komunikacji publicznej, jest postulowanie zasadności orientacji rynkowej wszelkich działań na rynku publicznych usług komunikacyjnych. Jego wyróżnikiem jest funkcjonowanie w sposób maksymalnie autonomiczny i niezależny, od budżetowych dotacji samorządu. W praktyce wymusza to dostosowanie poziomu cen świadczonych usług – do kosztów wykonywanej pracy przewozowej przedsiębiorstwa. Jest to szczególnie istotne w przypadku definiowania stosunku organizacji systemu transportowego, do zakresu wdrożonego stopnia konkurencyjności na rynku usług przewozowych. Rysunek 6 przedstawia uwarunkowania brzegowe organizatora komunikacji w proponowanym modelu.

Rysunek 6. Uwarunkowania organizatora komunikacji w modelu komercyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Wąsowicz., Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009.

Sposób finansowania komunikacji publicznej w tym modelu opiera się na założeniu, że przewoźnicy działający na danym rynku przedstawiają ofertę konsumentom opartą na analizie poniesionych kosztów i rynkowej akceptowalności cen. Niezwykle ważnym czynnikiem determinującym cenę będzie wzajemna konkurencja, a także oferowany standard usług. Jednym z konsumentów w tym modelu, jest gmina która bilansuje oczekiwania społeczne co do indywidualnych kosztów komunikacji ze swoimi możliwościami finansowymi, przyjmuje taryfę przewoźnika (jak obecnie gminy ościenne). Ustala zakres ulg do wykupu, wybiera przewoźników, u których zamawia usługę przy danej ofercie. Przewoźnicy, do których należy komunalne przedsiębiorstwo użyteczności, prowadzą całokształt spraw dotyczących przewozów, ustalają taryfę.

Gmina określa dostępność do poszczególnych stref aglomeracji miejskiej, na podstawie własnych badań potoków i popytu kształtuje oczekiwania względem przewoźników, monitoruje wywiązywanie się ich z oferty w zakresie parametrów ruchowych. Przedsiębiorcy lokalnego transportu zbiorowego opracowują ofertę podaży usług dla określonej taryfy na podstawie własnych badań potoków i popytu kształtują układ komunikacyjny.

Jednostka samorządu terytorialnego, ustala poziom finansowania komunikacji poza ofertą standardową (wykup ulg, dodatkowe przewozy), nakłada kary na przewoźników za niezrealizowanie oferty przewozowej, finansuje

pracę przewozową (lub wykupuje ulgi) w obszarze który nie jest pokryty komercyjną ofertą przewoźników. Komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego uzyskują przychody ze sprzedaży biletów, uzyskują zapłatę za dodatkowe usługi (poprzez ofertę podstawową) na rzecz Miasta, poszukuje innych źródeł finansowania poprzez wykorzystanie wolnych zasobów.

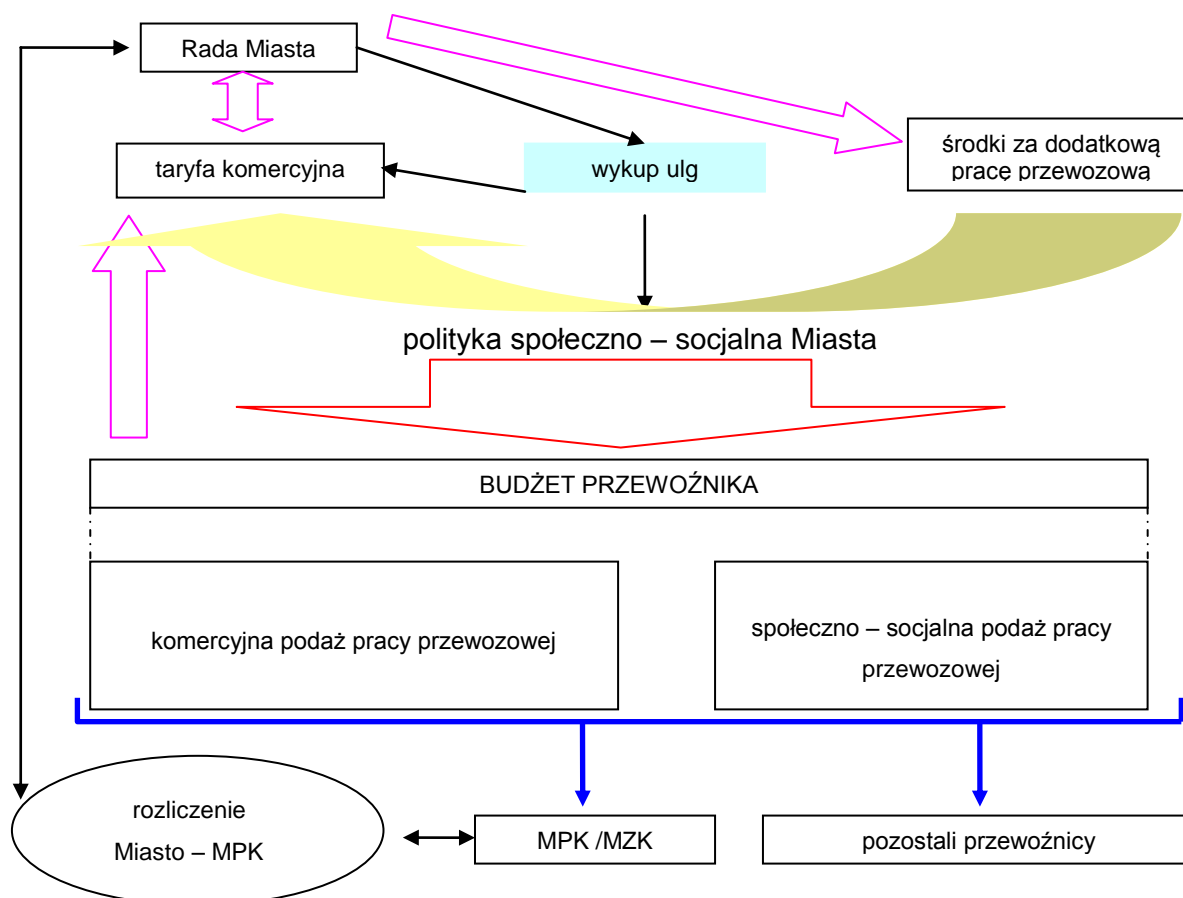
Ważnym elementem prezentowanych rozwiązań jest fakt, iż Gmina pozostaje nadal właścicielem komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej z branży lokalnego transportu zbiorowego i dzięki temu może kreować politykę działalności tego podmiotu poprzez określenie na przykład proggu jego rentowność. Uznając za uzasadnioną, z punktu widzenia specyfiki świadczonych usług, działalność non-profit, ma wpływ na ofertę cenową przewoźnika na rynku dostarczanych usług. Na rysunku 7 pokazano idea przepływów finansowych w proponowanym modelu organizacji komunikacji miejskiej.

Jako podstawowe założenie warunkujące powstanie tego modelu, należy przyjąć że zasadniczo głównym celem jest zapewnienie polepszenia jakości usług komunalnych świadczonych przez podmioty lokalnego transportu zbiorowego. Celem korespondującym z celem głównym jest bez wątpienia oswobodzenie władz miasta z niewygodnej roli ośrodka, będącego kreatorem pozornego rynku usług publicznych.

Jest to zagadnienie istotne, bowiem jak już wcześniej wspomniano, w obecnym kształcie modelu realizowania gospodarki komunalnej gmina jest zamawiającym – wytwórcą – odbiorcą pakietu usług komunalnych, oferowanego jego publicznym użytkownikom. W praktyce oznacza to posiadanie przez gminę zupełnego monopolu na wytwarzanie i kupowanie produktów, jakim są powszechnie dostępne usługi komunalne.

Podsumowując, organizator transportu miejskiego ma trochę odmienną rolę w przypadku, gdy na rynku funkcjonuje kilka a nie jeden podmiot świadczący usługi komunikacyjne w zbliżonej skali potencjału działania. Jest to wygodne, bo przy pomocy metod konkurencyjnych można obniżyć koszty cząstkowe, jakie ponosi gmina na poszczególnych liniach komunikacyjnych, ale powoduje konieczność takiego sterowania zachowaniem się uczestników (podażowych) systemu, aby ich wzajemna konkurencja nie doprowadziła do zmniejszenia wydolności systemu, jako całości.

Rysunek 7. Idea przepływów finansowych w komercyjnym modelu organizacji komunikacji miejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Wąsowicz., Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009.

Prezentowany model, oparty na rozwiązaniach stosowanych między innymi w Edynburgu oraz Dreźnie nie jest jednak pozbawiony wad. Istnieje, bowiem poważne niebezpieczeństwo, że konkurencja o pasażera mogłaby doprowadzić do swoistego „wyścigu do przystanku” lub znacznego zaniżania standardów obsługi kosztem komfortu i bezpieczeństwa. Tym samym osiągnięty został rezultat odwrotny do zamierzonego. W przypadku usług o charakterze użyteczności publicznej, jakością jest wartością najistotniejszą i dlatego głęboka analiza ewentualnych kierunków zmian powinna uwzględniać ten czynnik, jako podstawowy.

5. Zakończenie

Skutkiem wprowadzenia regulacji systemu transportowego, wyznaczonej poprzez orientację organizacyjną zaprezentowanych modeli, jest jego zdolność do komercjalizacji. To znaczy podatność dla zmiany orientacji pochodzenia kapitału właścicielskiego – jednostek realizujących transportową część sektora usług komunalnych gminy. Zagadnieniem stanowiącym o wytyczeniu kierunku rozwoju orientacji modelu transportu publicznego, jest relacja wykonawców komunalnej usługi transportowej do zagadnienia użyteczności publicznej prowadzonej działalności. Efektem działań, zmierzających do zmian własnościowych składników systemu, jest odejście od modelu monopolistycznego przedsiębiorstwa komunikacyjnego do modelu swobodnego rynku konkurencji przewoźników. Bariery procesu jest charakter monopolu naturalnego prowadzonej profesji, determinujący naturalną skłonność systemu transportowego jednostek samorządowych, w kierunku wywiązywania się z zadania „lokalnego transportu zbiorowego”, metodami regulacji administracyjno – prawnych.

Jak widać, przedstawione rozwiązania zarządzania systemem gospodarki komunalnej w sektorze organizacji sieci transportu publicznego mają swoje wady i zalety. Podstawą do znalezienia optymalnego dla danego obszaru miejskiego rozwiązania, jest wybór ścieżki ewolucyjnej. Mając na celu stopniowe przemiany istniejącego zasobu, stanowiącego dziedzictwo poprzednich okresów, zmierzałyby w kierunku modelu pożądanego z punktu widzenia zmienionych interesów lokalnej wspólnoty samorządowej. Daje to rękojmię posiadania czasu reakcji na wydarzenia związane z bezwładnością systemu zobligowanego do ciągłego i nieprzerwanego świadczenia usług, na określonym zadanych standardami poziomie, przy stałym i nieprzerwanym wdrażaniu zmian organizacyjnych.

Bibliografia

1. Famielec J., Materiały dydaktyczne z przedmiotu Zarządzanie przedsiębiorstwami użyteczności publicznej (mat. powielane)
2. Kołodziejczyk H., *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych*, materiały konferencyjne pod red. Jana Majewskiego, Wyd. Gdańskie, Gdańsk-Gdynia 2004
3. *Komunikacja w liczbach*, Wyd. Biuletyn Komunikacji Miejskiej IGKM, Warszawa 2012
4. Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN Warszawa 2001
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm
7. Ustawy z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych Dz. U. 2000 nr 94, poz. 1027 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104 z późn. zm, art. 20
9. Wąsowicz K., *Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej*, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009
10. Wąsowicz K., Ostrowski T., *Przedsiębiorczość komunalna*, Wydawnictwo Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej 2003
11. White P., *Public transport, Its planning, management and operation*, Spon Press, London, New York 2002
12. Wąsowicz K., *Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania komunikacji miejskiej*, Ogólnopolska konferencja związków zawodowych działających w branży komunikacji, Łódź 2009