

POLSKIE DOŚWIADCZENIA W PRYWATYZACJI USŁUG KOMUNIKACJI ZBIOROWEJ

Komunikacja miejska zadaniem własnym samorządu gminnego. Przesłanki prywatyzacji komunikacji miejskiej. Problemy na drodze prywatyzacji. „Model gdyński” a prywatyzacja.

1. Komunikacja miejska zadaniem własnym samorządu gminnego

Obecnie obowiązujący, trójszczeblowy system organizacji samorządu terytorialnego jest efektem reformy administracyjnej kraju przeprowadzonej pod koniec lat dziewięćdziesiątych ub. stulecia. Podstawę dla niej stanowiło przyjęcie ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., która odtwarzała po ponad sześćdziesięciu latach struktury samorządowe na ziemiach polskich. Gmina stała się podstawową jednostką podziału administracyjnego kraju oraz wspólnotą samorządową obejmującą wszystkich mieszkańców jej terytorium.

Samorząd terytorialny stanowiący z mocy prawa związek publiczno-prawny cechuje się:

- samodzielnością, przejawiającą się tym, że samorząd prowadzi działalność w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, samodzielność ta podlega ochronie sądowej;
- wykonywaniem zadań publicznych nie zastrzeżonych konstytucją lub ustawami na rzecz innych władz publicznych;
- posiadaniem osobowości prawnej;
- posiadaniem prawa własności oraz innych praw majątkowych;
- partycypacją w dochodach publicznych oraz posiadaniem określonych ustawowo (w zależności od szczebla samorządu terytorialnego) źródeł dochodów, służących finansowaniu wykonywanych przez nie zadań.

Zadania gminy, która obecnie wciąż stanowi podstawowy element krajobrazu samorządowego w Polsce można sklasyfikować następująco:

- infrastruktura techniczna;
- porządek i bezpieczeństwo publiczne;
- ład przestrzenny i ekologiczny;
- infrastruktura społeczna.

Komunikacja zbiorowa lokuje się na styku ww. sfer. Stanowi jeden z najistotniejszych podsystemów funkcjonalnych jednostek terytorialnych, determinując dostępność przestrzenną poszczególnych produktów terytorialnych (jednocześnie będąc nim). Jednocześnie lokalny transport zbiorowy stanowi zadanie własne gminy.

Władze jednostki samorządu terytorialnego posiadają w ramach swych kompetencji następujące instrumenty oddziaływania na funkcjonowanie rynku usług komunikacji zbiorowej:

- taryfy i opłaty;
- dotacje;
- koncesje;
- koordynowanie;
- etatyzacja i deetatyzacja (tworzenie i likwidacja przedsiębiorstw)²;

¹Marcin Wołek - ekspert Marszałka Województwa Pomorskiego ds. integracji transportu zbiorowego w aglomeracji gdańskiej, autor licznych publikacji poświęconych transportowi kolejowemu, radny Gdyni, przewodniczący Komisji Strategii i Polityki Gospodarczej.

²O. Wyszomirski (red.), *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2002

- narzędzia planowania strategicznego (strategia rozwoju, polityka transportowa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zostać sprywatyzowane, sprywatyzowane może zostać jedynie ich wykonanie³. Komunikacja zbiorowa na terenie miast i gmin z reguły zaliczana jest do tzw. funkcji „endogenicznych” – wewnętrznych, realizowanych na potrzeby mieszkańców danej jednostki terytorialnej (w przeciwieństwie do tzw. funkcji „egzogonicznych” czyli „eksportowych” spełnianych wobec otoczenia). Miarą znaczenia danego podsystemu jest zasięg jego oddziaływania. Wskazuje się na fakt, że podsystem transportu zbiorowego jest jednym z najistotniejszych w procesie tworzenia i integracji obszarów metropolitalnych⁴. W takim przypadku, komunikacja zbiorowa obsługująca inne jednostki terytorialne stanowi istotny czynnik integrujący w wymiarze funkcjonalnym.

2. Przesłanki prywatyzacji komunikacji miejskiej

Przesłanki prywatyzacji komunikacji zbiorowej mogą mieć kontekst:

- ekonomiczny;
- społeczny;
- polityczny.

Wynika to z różnego znaczenia pojmowania pojęcia „efektywność” dla podmiotów rynku usług komunikacji miejskiej. Dla przewoźnika efektywność będzie określana stosunkiem kosztów do osiągniętych przychodów oraz możliwościami rozwoju w dłuższym okresie. Dla pasażera najistotniejsze kryterium stanowić będzie stosunek ceny do jakości oferowanej mu usługi, zgodnie z zasadą „najwyższa jakość za najniższą cenę”. Władze samorządowe z kolei będą uwzględniały przesłanki związane zarówno z kontekstem ekonomicznym (kryterium maksymalizacji efektywności wydatków publicznych), społecznym (względy ekologiczne, potrzeba uwzględniania interesów pewnych grup społecznych) oraz politycznym, determinującym z reguły względy społeczne, a także ze względu na fakt, iż jakość usług publicznych dostarczanych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi również element cyklicznej oceny o charakterze politycznym przez mieszkańców – wyborców⁵.

Istotną kwestię stanowi planowane zaawansowanie procesów prywatyzacyjnych. Z reguły rynek komunikacji miejskiej funkcjonował w warunkach monopolu, charakteryzując się jednością rynku i producenta. W przypadku niewielkich rynków tłumaczyć to można korzyściami skali i potencjalnie wysokimi kosztami deregulacji. Przeciwstawnym modelem rynku jest konkurencja doskonała, gdzie mechanizmem regulującym jest mechanizm rynkowy. Jego skuteczność wyraża się w „swobodnym przepływie kapitału pomiędzy gałęziami (rynkami) w poszukiwaniu wyższych stóp zysku i doprowadzeniu do ich wyrównywania na poziomie normalnym”⁶. Należy zaznaczyć, że klasyczny mechanizm rynkowy jest możliwy tylko w warunkach doskonałej konkurencji⁷. Zwykle występują różne zakłócenia w jego funkcjonowaniu, których przyczyną tkwi w fakcie, że doskonała konkurencja jest modelem teoretycznym, niespotykanym w swej czystej formie w praktyce gospodarczej. Zakłócenia te przejawiają się w jednostronnym charakterze relacji występujących pomiędzy poszczególnymi elementami rynku. Mówi się wtedy o niesprawności mechanizmu rynkowego. Funkcja alokacyjna jest wówczas przejmowana przez państwo bądź powołane przez nie instytucje regulujące zakres interwencji na rynku. Wspomniana uprzednio konieczność uwzględniania szerszego kontekstu funkcjonowania komunikacji zbiorowej powoduje, że w rozważaniach dotyczących prywatyzacji usług komunikacji miejskiej wyodrębnić należy obszary:

- regulacji, stanowiącej domenę władz publicznych;

³ M. Moszoro (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, Municipium, Warszawa 2000, s. 8

⁴ T. Parteka, F. Pankau, I. Markesic, J. Pietruszewski, *Delimitacja obszaru metropolitalnego Zatoki Gdańskiej. Maszynopis. Posiedzenie Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej, Pruszcz Gd., luty 2004*

⁵ S. Miecznikowski, M. Wołek, *Kierunki zmian kolejowego rynku przewozów regionalnych*, *Transport i Komunikacja*, 2003 nr 1, s. 21

⁶ A. Noga, *Dominacja a efektywna konkurencja*, „*Monografie i Opracowania*” nr 380., Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1993, s. 27

⁷ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 1998, s. 27; S. Forlicz, M. Jasiński, *Mikroekonomia*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 34

- organizacji, będącej potencjalnym polem wspólnych przedsięwzięć strony publicznej oraz kapitału prywatnego;
- adaptacji rynkowej, który powinien zostać poddany grze rynkowej⁸.

3. Problemy na drodze prywatyzacji

Należy wskazać na najistotniejsze problemy determinujące tempo i zakres przekształceń własnościowych na obszarze komunikacji miejskiej:

- rozwój motoryzacji indywidualnej;
- zdegenerowaną przestrzeń polskich miast;
- strategię rozwoju jednostek samorządu terytorialnego;
- korzyści płynące z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Jak już wspomniano władze lokalne winny brać pod uwagę koszty zewnętrzne, których najistotniejszym źródłem w miastach staje się motoryzacja indywidualna. Powszechne dążenie mieszkańców polskich miast do posiadania i nieograniczonego używania samochodów osobowych przy znacznym niedorozwoju infrastruktury transportowej jest przyczyną postępującego paraliżu komunikacyjnego i obniżania się jakości życia mieszkańców. Koszty kongestii (zatlóczenia) przenoszone są również na użytkowników komunikacji miejskiej ze względu na powszechny brak rozwiązań nadających priorytet w ruchu jej pojazdom. Brak odpowiedniego zasobu infrastruktury określany jest często jako forma dodatkowego „ukrytego” opodatkowania. Poza generowaniem kosztów zewnętrznych rozwój motoryzacji indywidualnej wpływa na zmniejszanie się wartości rynku usług komunikacji miejskiej.

Przebieg polskiej urbanizacji kształtowany w istotnym zakresie w okresie gospodarki centralnie sterowanej nie brała pod uwagę wymagań i potrzeb jej mieszkańców. Stanowiła wyraz prymatu ideologii nad rzeczywistością, stając się źródłem wielu konfliktów przestrzennych, ekologicznych, społecznych i gospodarczych. Efektem takiej gospodarki jest zróżnicowany rozkład dynamiki procesu urbanizacji we wszystkich płaszczyznach funkcjonowania polskich miast. Przykładem urbanizacji dysharmonijnej jest sytuacja, gdy np. dynamika zjawisk urbanizacyjnych w sferze demograficznej znacznie przewyższa pozostałe, co wpływa bezpośrednio na poziom życia, a przez to na atrakcyjność danego miejsca w przestrzeni. Zjawisko to zaobserwować można było w przypadku wielu miast polskich w okresie intensywnego uprzemysłowienia, gdzie nadmierny rozwój sfer ekonomicznej i demograficznej nie znalazł odpowiedniego dopełnienia w sferze instytucjonalnej oraz przestrzennej.

Na zapóźnienia historyczne nakładają się nowe wyzwania zrodzone przez gospodarkę wolnorynkową. Jednym z najważniejszych, determinujących funkcjonowanie podsystemu komunikacyjnego miast jest lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowo-usługowych oraz procesy deintensyfikacji centralnych struktur miasta.

Wspomniane problemy mogą zostać rozwiązane jedynie w wyniku konsekwentnej realizacji programów długookresowych. Planowanie strategiczne na poziomie jednostki samorządu terytorialnego wyraża się w dwóch kluczowych dokumentach:

- strategii jego rozwoju;
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Strategia rozwoju w sensie ogólnym wyznacza kierunki rozwoju danej jednostki terytorialnej, definiując najważniejsze cele do realizacji. Jest również ważnym dokumentem pomocnym w procesie ubiegania się o środki europejskie. Pełni również rolę „stabilizatora” systemu politycznego cechującego się podatnością na zmiany w perspektywie czteroletniej.

⁸ R. Tomanek, *Konkurencyjność transportu miejskiego*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 2002, s.9

Strategia rozwoju realizowana jest poprzez polityki szczegółowe i programy operacyjne. Z punktu widzenia funkcjonowania rynku usług komunikacji miejskiej najistotniejsza jest polityka transportowa.

Członkostwo w Unii Europejskiej jest szansą dla instytucjonalnie sprawnych jednostek samorządu terytorialnego na pozyskanie środków będących katalizatorem rozwoju i zmian strukturalnych również w obszarze transportu zbiorowego. Poprzez uzyskanie środków na rozwój komunikacji zbiorowej i podnoszenie jakości jej usług prowadzić może do wzrostu wartości rynku w dłuższym okresie.

4. „Model gdyński” a prywatyzacja

Cechy charakterystyczne dla „modelu gdyńskiego”, funkcjonującego na terenie Gdyni i gmin sąsiednich przez dziesięć lat to:

- oddzielenie organizacji przewozów od ich realizacji;
- wprowadzenie mechanizmu konkurencji pomiędzy poszczególnymi przewoźnikami;
- wykorzystywanie instrumentarium przetargowego w kształtowaniu obsługi komunikacyjnej;
- orientacja rynkowa przejawiająca się w prowadzeniu regularnych badań marketingowych.

Obecnie monopol naturalny istnieje jedynie w przypadku komunikacji trolejbusowej, która ze względu na swe walory ekologiczne oraz marketingowe (istotny element wizerunku miasta) nie została poddana deregulacji charakterystycznej dla przewoźników autobusowych. Proces deregulacji rynku gdyńskiej komunikacji miejskiej jest przyczyną, dla której po stronie podaży występuje zróżnicowana forma własności:

- komunalna (dwóch przewoźników będących własnością miasta);
- publiczna (spółki skarbu państwa);
- prywatna.

Z punktu widzenia władzy samorządowej zaletami „modelu gdyńskiego” są:

- konkurencyjność dla motoryzacji indywidualnej;
- przejrzystość finansowa (oparta na cenach, a nie na kosztach);
- stała presja na przewoźników na podnoszenie jakości usług;
- stała presja na przewoźników na obniżanie kosztów.

O efektywności funkcjonowania „modelu gdyńskiego” świadczy:

- stopień samofinansowania (pokrycia kosztów przychodami ze sprzedaży usług) kształtuje się na poziomie ok. 73%, przy bardzo szerokim zakresie stosowanych ulg i zwolnień (np. wszyscy pasażerowie pow. 70-go roku życia podróżują za darmo);
- daleko zaawansowany proces modernizacji taboru (ponad połowa autobusów to pojazdy niskopodłogowe, wprowadzane do eksploatacji są nowoczesne trolejbusy niskopodłogowe);
- wysokie oceny gdyńskiej komunikacji miejskiej wśród jej użytkowników.

Wśród najważniejszych zagrożeń dla funkcjonowania modelu gdyńskiego można wyróżnić:

- dalszy rozwój motoryzacji indywidualnej wraz z opisanymi uprzednio konsekwencjami;
- pauperyzację części społeczeństwa, będącej użytkownikami komunikacji miejskiej;
- niekorzystne rozwiązania prawne uchwalane na poziomie centralnym;
- brak rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych skutkujący „wypychaniem” wydatków inwestycyjnych przez wydatki bieżące;
- brak postępów w procesie integracji systemu transportowego na obszarze konurbacji trójmiejskiej.

Do najważniejszych działań utrzymujących wysoką konkurencyjność komunikacji miejskiej funkcjonującej w oparciu o „model gdyński” zaliczyć należy:

- wykorzystanie środków europejskich na rozwój transportu zbiorowego i infrastruktury transportowej;
- realizację polityki transportowej uznającej priorytet komunikacji zbiorowej nad indywidualną (w szczególności polityki parkingowej w centrum miasta);
- edukację i promocję proekologicznych postaw i zachowań społecznych.

