SAMORZĄD LOKALNY A DYLEMATY FINANSOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Ustawa o samorządzie terytorialnym zmieniając różne płaszczyzny życia społecznego i gospodarczego, wpłynęła także na mechanizm kształtujący funkcjonowanie masowej komunikacji w miastach. Powstała sytuacja, w której organ samorządowy w postaci Rady Miejskiej przejął nowe uprawnienia, ale także towrzyszącą im odpowiedzialność. W warunkach kryzysu gospodarczego i nie zreformowanej do końca gospodarki kraju znacznie zaostrzyły się stosunki pomiędzy władzami miasta a przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej. Z braku środków finansowych w kasie miejskiej odmówiono niektórym przedsiębiorstwom komunikacyjnym części należnej im dotacji, doprowadzając do dalszej dekapitalizacji majątku trwałego oraz ujemnego wyniku finansowego na koniec roku 1990.

Zasygnalizowane problemy można zilustrować na przykładzie miasta Poznania, opierając się nie tyle na prezentacji osiągniętych wyników, ile na wielkościach postulowanych lub stanowiących przesłanki rozważań i wyborów na progu roku 1991. Celem artykułu nie jest bowiem prezentacja danych, tracących zresztą na znaczeniu z powodu inflacji, lecz naświetlenie problematyki na etapie jej rozwiązywania, w warunkach silnego poczucia niepewności wytworzonego procesami przejścia z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej.

W celu lepszego zrozumienia aktualnej problematyki finansowania działalności przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej przez ogran samorządu terytorialnego należy rozpoznać sytuację po obu stronach, zwracając przy tym uwagę na dokonujące się przemiany.

Po stronie miasta początek roku 1991 jawi się jako okres szczególnie trudny. Po ukonstytuowaniu się i przesądzeniu o instytucjonalno-proceduralnych formach dalszego funkcjonowania władze miejskie rozpoczęły po raz pierwszy całkowicie samodzielnie proces planowania działalności i rozdział środków w nowym roku kalendarzowym. Samodzielność ta okazała się jednak w dużym stopniu iluzoryczna, z wielu powodów. Pierwszy z nich polega na niedostatecznych kompetencjach przydzielonych organom samorządu terytorialnego mocą tak zwanej ustawy kompetencyjnej, rozgraniczającej uprawnienia organów państwowych i samorządowych. Inny powód to brak poczucia stabilizacji

wynikający z nieprzewidywalności zachowań wielu podmiotów oraz zmienności prawodawstwa. Najważniejsze jednak ograniczenie działalności organów samorządowych wynika z braku potrzebnych środków finansowych. Brak ten jest szczególnie dotkliwy w dużych miastach, ponieważ przepisy nie przewidują zwiększonych środków finansowych na nieproporcjonalnie większe potrzeby tej kategorii miast. Wobec braku bliskiej prespektywy stabilnego uregulowania tej problematyki podejmowane są niekiedy różnego rodzaju doraźne, oparte bardziej na improwizacji niż planowaniu, działania, mające na celu przezwyciężenie najdotkliwszych trudności, np. poprzez zaciąganie krótkoterminowych kredytów. Przy braku dostatecznych środków finansowych na zaspokojenie bieżących potrzeb miasta z reguły rezygnuje się lub silnie ogranicza działania związane z jego rozwojem. W celu pokonania trudności w tym zakresie podejmuje się niekiedy nowe inicjatywy, czego przykładem może być utworzenie Fundacji Rozwoju Miasta Poznania.

Powstaje zatem bardzo trudny problem ustalenia wielkości i kształtu budżetu uwzględniającego nie tylko potrzeby bieżące różnych podmiotów, ale także konieczność nadrobienia powstałych zaległości oraz postulat rozwoju miasta w sytuacji, gdy przewidywanych dochodów nie wystarcza nawet na pokrycie pierwszej grupy potrzeb. Poszukiwanie sposobów równoważenia dochodów i wydatków budżetowych z jednej strony odnosi się do prób pozyskania nowych środków finansowych, a z drugiej prowadzi do negocjacji i przetargów z odbiorcami tych środków w przedmiocie ich wysokości. Tego rodzaju gra prowadzi do znacznego opóźnienia decyzji zatwierdzających wysokość budżetu, powodując poczucie niepewności wraz z jego wszystkimi negatywnymi konsekwencjami po stronie odbiorców środków budżetowych.

Przystępując z kolei do rozpoznania sytuacji po stronie przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, należy określić jego pozycję, uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne oraz sposoby zachowań. Pozycję przedsiębiorstwa komunikacyjnego można rozpatrywać w trzech płaszczyznach, biorąc pod uwagę:

– społeczny podział pracy,
– rynek usług przewozowych,
– prowadzoną strategię i grę z otoczeniem.

Funkcja pełniona przez przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej w ramach społecznego podziału pracy sprowadza się do tworzenia i utrzymywania więzi wewnątrzosiedlowych, umożliwiających integrację społeczno-gospodarczą miasta. Polega to na zapewnieniu masowego przemieszczania się ludzi w mieście w celu zaspokojenia różnorodnych potrzeb pierwotnych poszczególnych osób, instytucji i zakładów pracy. Zatem przedsiębiorstwo komunikacyjne zajmuje pozycję czynnika określającego społeczny kształt organizmu miejskiego, a także, poprzez dowóz ludzi do pracy, czynnika warunkującego pełnienie funkcji gospodarczych. Spełnia więc fundamentalną rolę czynnika integrującego różne formy istnienia i sfery działania miasta.

Równie ważną pozycję zajmuje przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej na rynku usług przewozowych. Analizując sytuację po stronie popytua usługi komunikacyjne, należy wskazać na jego stosunkowo dużą stałość, wynikającą zarówno z trwałego charakteru potrzeb pierwotnych, jak też z brakupowszechnie dostępnych alternatywnych sposobów pokonywania przestrzeni w mieście. Po stronie podaży może co prawda występować kilka podmiotów, jednakże między nimi istnieje bardzo niska substytucyjność. Oznacza to niemal monopolistyczną pozycję przedsiębiorstwa komunikacyjnego na rynku pasażerskich przewozów komunalnych, determinującą obowiązki i odpowiedzialność organu samorządu lokalnego, w którego gestii pozostaje określnie kondycji finansowej tego przedsiębiorstwa.

Pozycja przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej w prowadzonej strategii wobec otoczenia z jednej strony wskazuje na niską wrażliwość w stosunku do potrzeb usługobiorców (zauważa się permanentny konflikt pomiędzy podróżnymi i przesiębiorstwem, co do ilościowej i jakościowej oferty przewozowej), a z drugiej na dużą aktywność wobec organu założycielskiego, będącego równocześnie podmiotem dotującym. Dla przedsiębiorstwa komunikacyjnego organem założycielskim jest prezydent miasta, natomiast w bieżących kontaktach z przedsiębiorstwem prezydenta reprezentuje najczęściej wydział gospodarki komunalnej Urzędu Miasta. Jednak decyzje strategiczne dotyczące poziomu opłat taryfowych, wielkości dotacji czy kierunków rozwoju przedsiębiorstwa podejmuje organ Rady miejskiej, jakim jest Zarząd Miasta lub cała rada miejska, zlecając ich wykonanie prezydentowi.

Przechodząc do omówienia uwarunkowań działalności przedsiębiorstwa komunikacyjnego, należy wskazać na wszystkie ich rodzaje:

– ekonomiczne,
– infrastrukturalne,
– techniczno-technologiczne,
– społeczne,
– organizacyjno-prawne.

W kontekście prowadzonych rozważań na uwagę zasługują jednak przede wszystkim uwarunkowania ekonomiczne, polegające głównie na dostępności przedsiębiorstwa do źródeł finansowania. Dochody przedsiębiorstwa komunikacyjnego mogą pochodzić z tytułu prowadzenia działalności podstawowej, pomocniczej oraz z dotacji budżetowych. Działalność podstawowa obejmuje następujące rodzaje przewozów:

– związane z obsługą urzędowego rozkładu jazdy, na które ceny są deficytowe i ustalone przez czynniki zewnętrzne,
– świadczone na rzecz innych przedsiębiorstw w ramach zawartych z nimi umów tzw. pracownicze przewozy zamknięte, których ceny ustalone przez przedsiębiorstwo zapewniają osiąganie zysku,
– wykonywane w ramach najmu pojazdów, również na zasadzie rentowności.

Dwa ostatnie rodzaje przewozów stanowią jednak tylko nieznaczny udział w całokształcie usług przewozowych przedsiębiorstwa. Wpływy z działalności

pomocniczej przedsiębiorstwa pochodzą głównie ze sprzedaży usług zaplecza technicznego oraz niektórych zbędnych elementów majątku l zapasów.

Podstawowym założeniem systemu finansowego przedsiębiorstw powinno być samofinansowanie, polegające na pokrywaniu wydatków uzyskanymdochodami ze sprzedaży usług bądź przejściowo zaciągniętymi kredytami. Jednak w związku z przyjętymi celami polityki społecznej (poprawa stopy życiowej mieszkańców miast) oraz komunikacyjnej (stworzenie lepszych warunków korzystania ze zbiorowej komunikacji miejskiej w porównaniu z indywidualną) organy państwowe lub samorządowe ustalają na ogół urzędowe ceny za przewozy na poziomie nie zapewniającym samofinansowania działalności przedsiębiorstw komunikacyjnych. Dotyczy to większości krajów świata. Polskie przedsiębiorstwa komunikacyjne są w stanie pokryć własnymi przychodami przeciętnie 40 do 60% ponoszonych kosztów. Wyrażony w ten sposób wskaźnik odpłatności za przewozy w komunikacji miejskiej jest różny nie tylko dla poszczególnych przedsiębiorstw, lecz także różni się w tym samym przedsiębiorstwie w różnych okresach.

W roku 1990 odpłatność za przewozy w Przedsiębiorstwie Komunikacji Miejskiej w Poznaniu ukształtowała się średnio na poziomie około 30%. Na poniesione koszty w wysokości 171 mld złotych przypadło 58 mld złotych wpływów ze sprzedaży usług przewozowych[1].

Należy zaznaczyć, że w całym okresie powojennym przedsiębiorstwo to, podobnie jak inne tego rodzaju, osiągało deficyt, który należało pokryć dotację budżetową.

Powszechność tego zjawiska w świecie wywoływała rozliczne dyskusje na temat sposobów jego przezwyciężania. Koncentrowały się one zarówno na metodach obniżania kosztów, jak też na źródłach pokrycia deficytu komunikacji miejskiej. W ramach sposobów obniżania kosztów stosuje się między innymi:

– umorzenia kredytów,
– zwolnienia od niektórych podatków,
– eliminację kosztów amortyzacji środków trwałych poprzez nieodpłatne lub tylko częściowo odpłatne przekazywanie ich przedsiębiorstwu.

W wielu krajach tworzy się adresowane źródła finansowania deficytu komunikacji miejskiej w postaci tzw. podatków celowych, do których można przykładowo zaliczyć:

– podatek samochodowy,
– podatek paliwowy,
– podatek komunikacyjny,
– podatek mostowy,
– podatek od nieruchomości.

Niektóre z tych form stosuje się również w naszym kraju, np. zwolnienie z podatku obrotowego oraz partycypacje w kosztach zakupu taboru.

---

[1] Dane przybliżone, obliczone przed sporządzeniem bilansu przedsiębiorstwa.

W świetle kryteriów ekonomicznych zjawisko dotowania działalności przedsiębiorstw oceniane jest na ogół krytycznie. Deficytowość świadczonych usług ograniczając samodzielność przedsiębiorstw, zmniejsza swobodę prowadzenia racjonalnej gospodarki czynnikami produkcji. Przyznawane przedsiębiorstwom komunikacji miejskiej kwoty dotacji zapewniały w przeszłości niewielki zysk, oddziałując hamująco na dalszy ich rozwój. Mechanizm subsydiowania wpływa także negatywnie na postawy pracownicze załogi. Nie zachęca on bowiem do intensyfikacji i podnoszenia jakości świadczonych usług transportowych, gdyż działania takie tylko w nieznacznym stopniu przyczyniałyby się do poprawy sytuacji zawodowej pracowników. Wprowadzony na pewien okres system motywacyjny wynagradzania pracowników Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Poznaniu został przez nich odrzucony, pomimo że przynosił pozytywne efekty. Świadomość zajmowania monopolistycznej pozycji na rynku przewozów miejskich, oczekiwania skierowane pod adresem budżetu miasta, a także niechęć do intensyfikacji wysiłku sprawiły, że załogi pojazdów zagrożeniem strajkowym wymusiły rezygnację z tego systemu.

Tak więc zważywszy na proporcję źródeł finansowania działalności przedsiębiorstw komunikacyjnych, koncentrują one bardzo dużo uwagi na działaniach zmierzających do uzyskania potrzebnych dotacji. Wyraża się to głównie na etapie rocznego planowania i rozliczania wyników, co stanowi o odmienności postępowania w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami.

Pomoc finansowa udzielana przedsiębiorstwom przez budżet ma charakter dotacji przedmiotowych, co oznacza ich ścisły związek z prowadzoną działalnością eksploatacyjną. Nie jest ona przyznawana wynikowo, po stwierdzeniu deficytu finansowego, lecz przedsiębiorstwo w ramach procesu planistycznego samo planuje wielkość dotacji. Podstawę do jej otrzymania stanowią jednak planowe zadania rzeczowe, wyrażone liczbą wozokilometrów odnoszących się do obsługi przyjętego rozkładu jazdy. Wartości te wraz z planowaną wielkością kosztów związanych z prowadzoną komunikacją, a także oszacowaną wielkością przychodów finansowych stanowią przedmiot występowania do organu założycielskiego w sprawie uzyskania dotacji. Na podstawie powyższych danych oblicza się kwotę dotacji w ten sposób, że od planowanej wielkości kosztów powiększonych o narzut zysku odejmuje się planowaną kwotę przychodów ze sprzedaży usług komunikacyjnych. Dotacja stanowi więc dopłatę zapewniającą przedsiębiorstwu pełne pokrycie kosztów oraz osiągnięcie zysku.

Przedmiotowy charakter dotacji wymaga ponadto rozliczenia całej kwoty na jednostki pracy przewozowej. W tym celu obliczoną wielkość dzieli się przez liczbę planowanych wozokilometrów. Sposób liczenia dotacji jednostkowej można więc wyrazić wzorem:

$$D_j = \frac{K + Z - W}{P},$$

gdzie:

D_j – dotacja jednostkowa,
K – planowany całkowity koszt własny,
Z – planowany narzut zysku,
W – planowane wpływy ze sprzedaży usług,
P – planowana praca przewozowa w wozokilometrach.

W przypadku niewykonania przez przedsiębiorstwo zaplanowanej pracy przewozowej wielkość dotacji ulega obniżeniu proporcjonalnie do stopnia niezrealizowania planu. Natomiast w przypadku przekroczenia planowanej liczby wozokilometrów komunikacyjnych przedsiębiorstwo może występować o przyznanie stosownej dopłaty.

W poznańskim przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej rodzaj i układ danych wyjściowych stanowiących podstawę wystąpienia w przedmiocie planu dotacji budżetowej na rok 1991 przedstawia się następująco:

1. Średnia liczba taboru obsługująca linie komunikacyjne		
ogółem	502	szt.
w tym: – tramwaje	242	szt.
– autobusy miejskie	189	szt.
– autobusy podmiejskie	71	szt.
2. Liczba wozokilometrów wynikająca z rozkładu jazdy		
ogółem	44400	tys. wozokm.
w tym: – tramwaje	18400	tys. wozokm.
– autobusy miejskie	16460	tys. wozokm.
– autobusy podmiejskie	9540	tys. wozokm.
3. Wpływy za przewozy pasażerskie		
ogółem	80400	mln zł
w tym: – autobusy podmiejskie	16580	mln zł
4. Koszt jednego wozokilometra		
ogółem	7045	zł
w tym: – tramwaje	7255	zł
– autobusy	6897	zł
5. Koszt za przewozy pasażerskie		
ogółem	312800	mln zł
w tym: – tramwaje	133500	mln zł
– autobusy miejskie	113500	mln zł
– autobusy podmiejskie	65800	mln zł
6. Koszt zmienny jednego wozokilometra		
ogółem	4579	zł
w tym: – tramwaje	4172	zł
– autobusy miejskie	4897	zł
– autobusy podmiejskie	4897	zł
7. 10% marży zysku	31280	mln zł
8. Wielkość dotacji budżetowej (5+7−3)	263680	mln zł
w tym: – komunikacja podmiejska	55800	mln zł
9. Łączne planowane koszty Zarządu Miasta i pasażerów w roku 1991	344080	mln zł

Tak funkcjonujący przez lata mechanizm ma wiele wad, które są trudne do zaakceptowania, szczególnie w okresie dotkliwego braku środków finansowych. Można do nich zaliczyć przede wszystkim:

– brak gwarancji dostosowania rozkładu jazdy do rzeczywistych potrzeb przewozowych mieszkańców,

– brak oceny strony jakościowej przewozów (częstotliwości, punktualności, regularności, czystości pojazdów, kultury obsługi itp.),

– brak motywacji do rozwoju ilościowego i jakościowego oferty przewozowej,

– brak mechanizmów skłaniających do przestrzegania rozkładu jazdy,

– brak powiązania dotacji z efektami jakościowymi przewozów.

Zatem w dotychczasowym układzie wystarczy, że przedsiębiorstwo wykona niemal w dowolny sposób planowaną liczbę wozokilometrów na obsługiwanych przez siebie liniach, np. nadrabiając niewykonane zadania przypadające na godziny szczytowego zapotrzebowania w innym dogodnym dla siebie czasie, aby mogło otrzymać pełną kwotę dotacji. Ponadto mechanizm tworzenia zysku nie zmusza do poszukiwania oszczędności już na etapie planowania, gdyż stosowana formuła obliczania dotacji raczej zachęca do powiększania kosztów. Wynika to z faktu, że im wyższe koszty zostaną zaplanowane, tym wyższą dotację otrzyma przedsiębiorstwo, a ponadto wyższej pozycji kosztów będzie jeszcze dodatkowo odpowiadać wyższa kwota planowanego zysku, obliczona wskaźnikiem procentowym w stosunku do kosztów.

Należy przy tym wskazać, że organowi dotującemu bardzo trudno oceniać zasadność planowanych przez przedsiębiorstwo kosztów. Wynika to z wielu przyczyn, takich jak:

– duża liczba pozycji kosztowych, sięgająca w tym przedsiębiorstwie szesnastu tysięcy,

– niemożność weryfikacji zasadności wszystkich zgłoszonych potrzeb przedsiębiorstwa, znajdujących odbicie w planowanych kosztach,

– trudności przewidzenia cen środków transportowych i materiałów zaopatrzeniowych w nadchodzącym roku,

– brak pełnych danych w okresie podejmowania decyzji o wysokości dotacji (przed sporządzeniem bilansu).

W praktyce przyjmuje się obliczenia przedłożone przez zainteresowane przedsiębiorstwo, które z kolei opiera się na strukturze kosztów wykonanych w poprzednim roku, powiększonych o przewidywany wskaźnik inflacji oraz ewentualną potrzebę nadrobienia powstałych zaległości w niektórych rodzajach działalności. Zatem udzielając przedsiębiorstwu dotacji na takich zasadach, trudno pozbyć się wrażenia, że stwarza mu się niemal cieplarniane warunki bez uzyskania w zamian jakiejkolwiek pewności, że wypełni ono przynajmniej pod względem ilościowym zadeklarowane zadania przewozowe. Są to więc jak gdyby prawa bez obowiązków, przywileje bez odpowiedzialności w okresie, gdy niemal wszystkie inne przedsiębiorstwa borykają się z ogromnymi trudnościami i zagrożeniami.

Ze strony przedsiębiorstwa komunikacyjnego sytuacja jest jednak postrzegana odmiennie. Twierdzi się, że w przeciwieństwie do innych przesiębiorstw mogących według własnego uznania kształtować wielkość i asortyment produkcji, a także samodzielnie ustalać ceny na swoje wyroby lub usługi, przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej jest pozbawione tych praw, a tym samym skrępowane i skazane na realizację cudzych decyzji, bez możliwości samodzielnego działania w przedmiocie podejmowania strategicznych decyzji. Natomiast ciąży na nim sztywny obowiązek realizacji ustalonych na początku roku zadań, niezależnie od różnych zmieniających się uwarunkowań, np. braku motorniczych i kierowców autobusowych[2]. Zatem ma ono jak gdyby obowiązki bez towarzyszących im uprawnień.

Nie przesądzając o racji którejkolwiek ze stron, wypada zauważyć, że w toku reformowania gospodarki mamy już wiele przykładów scenariuszy rozwoju sytuacji w przedsiębiorstwach po zniesieniu wymienionych ograniczeń i zaniechaniu dotacji. W pierwszym odruch przedsiębiorstwa podnoszą ceny na swoje usługi do poziomu, który ma im zapewnić wysoką rentowność, co wobec bariery popytu prowadzi do redukcji rozmiarów produkcji i zatrudnienia. Wprawdzie z wcześniejszych obserwacji wynika, że popyt na usługi komunikacyjne wykazywał dużą stałość, a elastyczność cenowa popytu była niewielka, to jednak w ostatnim czasie, w związku ze znacznym spadkiem płacy realnej, prawidłowości te uległy załamaniu. Można to zilustrować przykładem zaczerpniętym z PKS lub PKP, gdzie kolejne podwyżki taryf pasażerskich w poprzednich latach nie wpływały zasadniczo na wysokość popytu, natomiast w ostatnim czasie, pomimo częściowego dotowania tych usług, wzrost opłat doprowadził do spadku przejazdów, a to spowodowało redukcję kursów i linii komunikacyjnych. Zatem upatrywanie przez przedsiębiorstwa komunikacyjne sukcesu w likwidacji omówionych ograniczeń wydaje się być nieprzekonujące, a ich zniesienie nie tylko mogłoby pogorszyć sytuację przedsiębiorstwa, ale także znaczenie utrudnić egzystencję mieszkańców miasta. Z wyliczeń bowiem wynika, że zachowaniu zasady *ceteris paribus*, w celu zapewnienia rentowności przedsiębiorstwu komunikacyjnemu, każdy zatrudniony mieszkaniec Poznania musiałby w roku 1991 przeznaczyć na przejazdy miejskie, realizowane w dotychczasowych rozmiarach 1 800 000 zł, co stanowi aż 1,3 średniego miesięcznego wynagrodzenia w pięciu podstawowych działaniach gospodarki narodowej. W przeliczeniu na jednego statystycznego mieszkańca wielkość ta ukształtowałaby się odpowiednio na poziomie 582 000 złotych. Przy zachowaniu cen biletów z przełomu lat 1990 i 1991 opłaty za przejazdy w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosłyby w 1991 roku 135 000 zł, gwarantując odpłatność na poziomie około 23%. Zatem różnicę między tymi kwotami wynoszącą 446 900 zł na jednego mieszkańca należałoby pokryć z budżetu miasta. Przed władzami administracyjnymi i samorządowymi miasta rodzi się więc dylemat polegający na dokonywaniu wyboru pomiędzy

[2] Odczuwalna poprawa w zatrudnieniu pojawiła się jedynie na początku roku 1990, po czym braki powróciły pomimo istniejącego bezrobocia.

interesem ogólnospołecznym wyrażonym postulatem niskich opłat za przewozy a potrzebami przedsiębiorstwa komunikacyjnego oraz innych subsydiowanych podmiotów w mieście, które także reprezentują interesy społeczeństwa.

W związku z powszechnością dotowania przedsiębiorstw komunikacji miejskiej zarówno w Polsce, jak i na świecie, problem więc nie sprowadza się do tego, czy dotować, lecz jak dotować. Dotyczy to wyboru: po pierwsze pomiędzy dotacją podmiotową i przedmiotową, po drugie w ramach dotacji przedmiotowej pomiędzy dopłatą do jednostki pracy przewozowej a dopłatami do innych wielkości, np. do złotówki wpływów, do jednego pasażera, po trzecie formuły obliczania i przekazywania przyjętego rodzaju dotacji.

W przeszłości decyzje o wyskość cen biletów w różnych okresach podejmowane były przez różne organy na ogół nie pokrywające się z tymi, które decydowały o przyznaniu dotacji. W ten sposób jeden podmiot determinował postępowanie drugiego. Obecnie te same władze miejskie decydują zarówno o cenach biletów, jak też o przydzieleniu dotacji. Stąd też trudniejsza jest pozycja i większa odpowiedzialność organu samorządowego. W sytuacji ograniczonych środków budżetowych wybór rozwiązania jest więc bardzo trudny, gdyż każda decyzja, w tym także jej brak, wiąże się z wywołaniem niezadowolenia różnych środowisk.

Zaniechanie w pewnym okresie decyzji o przyznaniu dotacji może wynikać nie tyle z kunktatorstwa decydenta, ile z braku rozeznania możliwości finansowych miasta na początku roku lub też w odniesieniu do przekazania przyznanych środków, zwłoka może być spowodowana fizycznym ich brakiem. W przeciągu ostatniego czasu zaistniały obydwie sytuacje. Opóźnienia lub odmowy przekazania dotacji doprowadziły do znacznych zaniedbań, zwłaszcza w dziedzinie remontów pojazdów i infrastruktury technicznej.

Spośród decyzji możliwych do podjęcia przez organ samorządu lokalnego, w warunkach niezrównoważonego budżetu, można wyróżnić następujące rodzaje:

– przyznać przedsiębiorstwu komunikacyjnemu środki finansowe w postulowanej wysokości, na dotychczasowych zasadach, bez podnoszenia cen biletów, kosztem ograniczeń innych wydatków,

– przyznać środki finansowe w mniejszej kwocie przy zachowaniu opłat za przejazdy na dotychczasowym poziomie,

– obniżyć kwotę dotacji, podnosząc ceny biletów,

– obniżyć kwotę dotacji przy zachowaniu dotychczasowych cen biletów poprzez likwidację lub ograniczenie linii podmiejskich,

– obniżyć kwotę dotacji, redukując rozmiary przewozów w mieście,

– zastosować kombinację dwóch lub kilku spośród wyżej wymienionych sposobów,

– zmodyfikować jedną z powyższych opcji.

Decyzja pierwszego rodzaju sprzyjałaby przedsiębiorstwu komunikacyjnemu oraz ogółowi społeczności miejskiej. Jej wadę natomiast stanowi tolerowanie niskiej efektywności przedsiębiorstwa, pogłębianie zaniedbań w innych dziedzinach oraz wywołanie niezadowolenia części społeczeństwa związanej z tymi dziedzinami.

Drugi rodzaj decyzji byłby działaniem na krótką metę i stanowił wyraz braku wyobraźni oraz poczucia odpowiedzialności ze strony decydenta. Wprawdzie początkowo decyzja taka spotkałaby się z uznaniem użytkowników komunikacji miejskiej, lecz doprowadzając do dalszej dekapitalizacji majątku przedsiębiorstwa, spowodowałaby nieuchronnie spadek rozmiarów i jakości przewozów, wywołuje niezadowolenie podróżnych oraz ponowne postawienie problemu, ale już w ostrzejszej postaci.

Decyzja o obniżeniu kwoty dotacji poprzez podniesienie ceny biletów jest obojętna dla przedsiębiorstwa, jednak wywołuje niezadowolenie użytkowników. Opowiedzenie się za tym rozwiązaniem, uzasadnione procesem inflacji, wymaga dalszych szczegółowych decyzji określających skalę wzrostu opłat za przejazdy oraz termin wprowadzenia podwyżki. Im większa podwyżka opłat za przejazdy i im prędzej wprowadzona, tym dotacja budżetowa będzie niższa. Jednak względy socjalne oraz polityki komunikacyjnej w miastach nakazują dużą powściągliwość w takim działaniu.

Czwarty rodzaj decyzji związany z likwidacją lub ograniczeniem linii podmiejskich jest żywo dyskutowany przez władze różnych miast i w niektórych przypadkach wprowadzany w życie pomimo sprzeciwu ościennych gmin. W analizowanym przypadku dałoby to oszczędność w budżecie miejskim w wysokości aż 55,8 mld zł. Jednakże na początku roku nie zdecydowano się na taki krok z uwagi na wzajemne powiązania i zależności miasta z podmiejskimi gminami. Dotyczy to między innymi zaopatrzenia miasta w wodę, wywozu śmieci, dowozu pracowników itp. Zastrzeżono sobie jednak prawo do takiej decyzji w przyszłości.

Decyzja o obniżeniu kwoty dotacji poprzez redukcję przewozów w mieście należy traktować jako ostateczność z kilku powodów. Przede wszystkim trudno uznać, aby obecna oferta przewozowa przewyższała potrzeby komunikacyjne ludności, co oznacza, że ograniczono by i tak niedostateczny poziom obsługi komunikacyjnej ludności, wywołując jej silne sprzeciwy. Po drugie likwidacja niektórych linii lub kursów dałaby tylko nieznaczne oszczędności, ponieważ koszty stałe stanowiące około 50% wszystkich kosztów przedsiębiorstwa zasadniczo i tak nie uległyby pomniejszeniu.

Postrzegając poważne wady każdej z omówionych decyzji, należy podejmować próby znalezienia nowych rozwiązań w dziedzinie dotowania komunikacji miejskiej. Jedna z takich możliwości może polegać na zawarciu umowy pomiędzy zarządem miasta a przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej. Umowa taka powinna określać następujące zagadnienia:

– rozmiary przewozów i sposób ich pomiaru,

– podstawowe elementy strony jakościowej przewozów wraz z przyjęciem odpowiednich mierników ich oceny,

– formułę uzależniającą wielkość dotacji od stopnia wywiązywania się przedsiębiorstwa z przyjętych zobowiązań w zakresie ilosci i jakości przewozów,

– sposób dokonywania potrąceń dotacji lub wypłaty nadwyżek przedsiębiorstwu komunikacji miejskiej,

– sposób tworzenia i wykorzystania funduszu zależnego od fluktuacji poziomu ilościowego i jakościowego przewozów,
– sposób przekazywania i rozliczania dotacji,
– system kontroli przewozów dla celów rozliczeń finansowych.

Zawarcie takiej umowy mogłoby być pomocne w przezwyciężeniu niektórych trudności, a także w osiąganiu nowych celów. Jej zalety to:
– ustabilizowanie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa poprzez zagwarantowanie mu pewnego minimum środków finansowych,
– stworzenie motywacji do przestrzegania rozkładu jazdy w zakresie regularności i punktualności kursowania pojazdów,
– zapewnienie właściwych relacji pomiędzy budżetowymi możliwościami miasta, potrzebami pasażerów oraz warunkami pracy przedsiębiorstwa komunikacyjnego,
– lepsze wykorzystanie potencjału przewozowego,
– powiązanie interesów mieszkańców miasta z celami przedsiębiorstwa komunikacyjnego,
– wydatkowanie środków budżetowych na cele komunikacji pasażerskiej w sposób kontrolowany,
– zapewnienie możliwości prowadzenia aktywnej polityki komunikacyjnej przez organ samorządu lokalnego.

Sporządzenie takiej umowy wymagałoby oczywiście wypracowania szczegółowych rozwiązań, co wobec sprzeczności interesów organu samorządowego oraz przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej wiązałoby się ze żmudnymi negocjacjami. W szczególności dotyczyłoby to przyjęcia mierników oceny jakościowej przewozów, ich wpływu na wysokość dotacji, a także koncepcji wykorzystania funduszu tworzonego z potrąceń planowanej kwoty dotacji. Przedsiębiorstwo w takim przypadku zawsze dążyć będzie do:
– minimalizacji ocenianych elementów jakości przewozów,
– przypisywania im niskich wag mierzonych efektami finansowymi,
– takiego systemu kontroli, który utrudniałby rozpoznanie zaniedbań lub choćby tylko ich rozmiarów,
– maksymalnego wpływu na sposób wykorzystania zaoszczędzonych środków.

Należy wszakże zaznaczyć, że istnieje przy tym możliwość stosowania wariantowych rozwiązań, uwzględniających warunki i preferencje obu stron umowy.

Biorąc pod uwagę takie okoliczności jak niedostatki dotychczasowej formuły przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, ich niską efektywność funkcjonowania, braki środków budżetowych i konieczność ich optymalnego wykorzystania, a także dominujący udział komunikacji w wydatkach budżetu, wydaje się, że w nowej sytuacji powinny być podjęte działania zmierzające do znalezienia nowych rozwiązań, a przedstawiona koncepcja zawierania umowy stanowi krok w tym właśnie kierunku.

REGIONAL SELF-GOVERNMENT AND THE PROBLEMS OF FINANCING CITY TRANSPORT COMPANIES

Summary

Regional self-government bodies which were appointed in 1990 face a numer of difficult decisions and limitations. The lack of financial means necessary to maintain city transpportation turned out to be a particularly serious problem. This has led on the one hand to de-capitalization of assets and negative financial outcome of some city transport companies and on the other hand to the necessity of working out a new system of subsidizing them. The existing regulations concerning grantin subsidies to these companies have numerous shortcomings. This concerns first of all tolerating low effectiveness of city transport companies and their negligence of passengers requirements. The concept of an agreement between the city authorities and city transport company presented in the paper could help towards overcoming a numer of difficulties.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu