

Bożena GRAD¹

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W LOKALNYM TRANSPORCIE PUBLICZNYM – ROZWIĄZANIA NA PRZYKŁADZIE KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W RADOMIU

Streszczenie. Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) jest definiowane jako forma współpracy podmiotów publicznych i prywatnych podjętej w celu realizacji zadań publicznych. Kluczowym zagadnieniem dla efektywności tej współpracy jest właściwe przygotowanie partnerów: publicznego i prywatnego do jej podjęcia, a następnie realizacji oraz stworzenie tej współpracy prawno-instytucjonalnego otoczenia, przyjaznego realizacji wspólnych przedsięwzięć. Partnerstwo publiczno- prywatne jest pojęciem stosunkowo nowym, pomimo że już od dawna sektor publiczny i prywatny ze sobą współdziałały. W prawie polskim brak jest rozwiązań ustawowych, które regulowałyby zagadnienia partnerstwa publiczno- prywatnego. Natomiast w Unii Europejskiej partnerstwo publiczno- prywatne to rozwiązanie znane od dawna i szeroko stosowane ze względu na swoje zalety. Komisja Europejska zachęca, by kraje wstępujące również wdrażały rozwiązania PPP [1].

Obszary możliwej współpracy w ramach partnerstwa można podzielić umownie na projekty realizowane w sferze zarządzania i projekty w sferze wspólnych przedsięwzięć kapitałowych. Rozwiązania w zakresie wykonania usług publicznych z udziałem modelu partnerstwa publiczno- prywatnego poprawiają konkurencyjność sektora zbiorowego transportu publicznego głównie poprzez oddziaływanie na efektywność wydatkowania środków publicznych, skuteczność i jakość zarządzania oraz - co jest niezmiernie ważne - podnoszą jakość świadczonych usług. Przykładem skutecznego wdrożenia rozwiązań opartych na partnerstwie w wykonaniu usług publicznych jest model komunikacji miejskiej w gminie Radom.

Partnerstwo publiczno- prywatne to również metoda finansowania przedsięwzięć w infrastrukturze transportowej czy przedsięwzięć związanych z odnową aktywów, a więc sposób na finansowanie innowacyjności operatorów, w tym również dominujących na rynku komunikacji miejskiej operatorów publicznych. Zasilenie sektora publicznego środkami finansowymi pochodzącymi z sektora prywatnego zwiększa możliwość włączenia w realizowane projekty finansowania pochodzącego z funduszy unijnych. Zastosowanie partnerstwa w procesie absorpcji funduszy unijnych może przynieść wiele korzyści. Dotyczy to szczególnie dołączenia środków prywatnych do niewystarczających funduszy publicznych w części tzw. wkładu własnego, wymaganego w montażu finansowym projektów realizowanych z udziałem środków unijnych.

Charakterystyka modelu komunikacji miejskiej w gminie Radom z udziałem form partnerstwa publiczno- prywatnego w sferze wykonania usług publicznych stanowi przedmiot rozważań w niniejszym referacie.

¹Zakład Logistyki i Marketingu w Instytucie Systemów Transportowych, Politechnika Radomska, 26-600 Radom, ul Malczewskiego 29, (+48 48) 361-77-56/ lub 22, b.grad@pr.radom.pl, bozenagrad@kki.net.pl

PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP IN LOCAL PUBLIC TRANSPORT – ON THE EXAMPLE OF THE REGIONAL TRANSPORT IN RADOM

Summary. Public – private partnership (PPP) is defined as the form of cooperation between public and private companies in the realisation of public tasks.

The main issue for effectiveness of the cooperation is associated with the establishment of proper basics for both public and private partners, concerning legal and institutional environment for the cooperative investments.

The solutions of public transport services introduced due to public – private partnership are of great importance. They improve competitiveness of public transport sector by their impact on both effectiveness of public funds expenditure and quality of management and public transport services. In the terms of financial boost from European Union Funds, the cooperation between sectors both private and public brings possibilities of further improvements. The implementation of new solution concerning the partnership in the regional public transport is presented on the example of the regional transport model in Radom and becomes the issue for analysis in the paper.

1. WPROWADZENIE

Znane powszechnie trudności sektora finansów publicznych i w konsekwencji brak środków dla innowacji w sektorze transportu oraz przedsiębiorstwach tego sektora powoduje, że różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego, pomimo braku w polskim prawie uregulowań w tym zakresie, nabierają znaczenia. Wskazanie na partnerstwo publiczno-prywatne, jako metodę odnowy zdekapitalizowanych aktywów trwałych operatorów transportu miejskiego oraz formę prawną wykonywania zadań publicznych, za które odpowiedzialność ustawową ponosi gmina, zmieni dotychczasowe zasady funkcjonowania miejskiego transportu publicznego i finansowaniu jego rozwoju. Umożliwi wdrażanie rozwiązań będących alternatywą dla dwóch skrajnych wobec siebie modeli komunikacji miejskiej – monopolu własności publicznej i pełnej prywatyzacji. Stworzy również realne szanse dokonywania montażu finansowych w części tzw. wkładów własnych, koniecznych w celu pozyskania do projektów środków z funduszy unijnych. Całość rozważań teoretycznych niniejszego referatu, dotyczących form partnerstwa publiczno-prywatnego, poparto prezentacją modelu komunikacji miejskiej w gminie Radom, w której funkcjonuje model komunikacji z udziałem partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze realizacji zadań przewozowych.

2. EKONOMICZNO-PRAWNE DETERMINANTY FUNKCJONOWANIA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W WARUNKACH KONKURENCJI

W większości krajów unijnych zbiorowy transport publiczny funkcjonuje w warunkach ograniczonej konkurencji. Wiąże się to bezpośrednio z charakterem usług transportowych oraz związaną z ich wykonaniem rolą władz publicznych [2]. W systemie zamawiania i finansowania działalności transportowej występuje organ władzy publicznej, który wykonując swoje uprawnienia reguluje rynek, kształtując znacząco konkurencyjność transportu miejskiego. W Polsce głównie jest to związane z publicznym charakterem działalności prowadzonej przez ten sektor transportu, mającej swoje unormowanie w systemie prawa narodowego, definiującego niniejszą cechę jako „...bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie

dostępnych.”² Funkcjonowaniu zbiorowego transportu lokalnego w procesie transformacji polskiej gospodarki towarzyszą nieustanne zmiany warunkujące w zasadniczy sposób jego konkurencyjność. Uwarunkowania te mają charakter prawny i ekonomiczny. Odnoszą się więc do modelowania jego kształtu organizacyjnego, formy prawnej operatorów wykonujących działalność transportową oraz zasad kształtowania konkurencji na rynku lokalnego transportu zbiorowego. Organy te między innymi: udzielają koncesji i zezwoleń na prowadzenie określonej działalności przewozowej o szczególnym znaczeniu gospodarczym i społecznym, koordynują komunikację regularną³, ustalają ceny za niektóre usługi przewozowe, ustalają ulgi i zwolnienia, współfinansują pasażerskie przewozy zbiorowe i odnowę aktywów trwałych - tabor autobusowy, wykonują prawa korporacyjne w odniesieniu do operatorów stanowiących własność publiczną ponadto zarządzają infrastrukturą drogową oraz określają opłaty od środków transportowych [3].

Głównym celem przeobrażeń polskiego transportu jest pełny dostęp do europejskiego rynku transportowego oraz zwiększenie w nim udziału, głównie poprzez podniesienie standardu oferowanych usług. Realizacja tego celu wiąże się z koniecznością praktycznych zastosowań zastrzonych regulacji unijnych w zakresie: powoływania przedsiębiorstw, stosowności konkurencji, modernizacji infrastruktury transportowej i pozostałego majątku, stosowania norm technicznych, zapewnienia bezpieczeństwa przewozów, respektowania zasad ochrony środowiska, ochrony konsumentów itp.

Komunikacja miejska, jako działalność o charakterze użyteczności publicznej, w istotny sposób podlega rygorom prawnym ustawy Prawo zamówień publicznych.⁴ Ustawa ta, jako podstawowy akt prawny określający zasady wydatkowania środków publicznych, wyznacza ramy prawne kreowania konkurencji w komunikacji miejskiej. Głównym założeniem, wynikającym z ram prawnych tej ustawy, jest zasada oszczędnego gospodarowania - wydatkowania środków publicznych. Praktyczną realizację tej zasady gwarantuje przede wszystkim dopuszczenie do ubiegania się o zamówienie publiczne wszystkich podmiotów działających (lub mogących podjąć określoną działalność) na rynku, spełniających jednoznacznie określone przez ustawodawcę i udzielającego zamówienia wymogi [4]. Ustawa Prawo zamówień publicznych zawiera dwa główne narzędzia kreowania konkurencyjności, a więc tego czynnika, który w efekcie powoduje oszczędność. Są to: procedura wystawiania zamówienia publicznego, oparta na podstawowym trybie, jakim jest przetarg nieograniczony, zasada pełnego i równego dostępu do informacji i jawność postępowania gwarantowane w szczegółowych zapisach ustawy.

W modelu komunikacji regulowanej, funkcjonującej zarówno w warunkach monopolu, jak i w warunkach konkurencji w działalności przewozowej, przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych podlegają w zasadzie wszystkie podmioty prowadzące działalność w komunikacji miejskiej. Rygorom ustawy podlega wydatkowanie środków pochodzących z budżetu miasta, jak i środków wydatkowanych przez przewoźnika – monopolistę będącego komunalną lub państwową jednostką organizacyjną lub tzw. jednostką

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z 1997r. Nr 9 poz. 43 z późn. zm.).

W prawodawstwie Unii Europejskiej inaczej jest rozumiany i definiowany publiczny charakter usługi transportowej. Publiczny charakter usługi to jej cecha polegająca na powszechnej dostępności. Powoduje ona, tylko w wyjątkowych wypadkach stosowanie specjalnych rozwiązań ekonomiczno-prawnych polegających na ingerencji władz publicznych w mechanizm rynkowy poprzez subwencjonowanie usług będących powinnością publiczną.

³ W uchwalonej ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (DzU 2003 nr. 149 poz.1452) wprowadzono wiele zmian w zakresie uregulowań dotyczących między innymi komunikacji miejskiej, m.in. do uzyskania zezwolenia nie jest już konieczna koordynacja rozkładu jazdy; zastąpiona ona została analizami sytuacji rynkowej przeprowadzanymi co najmniej raz w roku lub według potrzeb, na koszt wnioskodawcy występującego o zezwolenie.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004 Nr 19 poz.177).

zależną od miasta (nawet w ograniczonym zakresie), bowiem o obowiązku stosowania uregulowań tej ustawy decyduje nadanie działalności komunikacji miejskiej charakteru obligatoryjnego zadania publicznego poprzez przeniesienie podstawowej kompetencji władz publicznych - gminnych na poziom sektora i jego operatorów. Przewoźnik monopolista otrzymuje zamówienie udzielone mu w trybie niekonkurencyjnym, tzw. zamówienia z wolnej ręki.

Procedury określone w ustawie Prawo zamówień publicznych odgrywają szczególną rolę w modelu komunikacji regulowanej. Gwarantują one z jednej strony wybór najkorzystniejszej oferty spośród konkurujących ze sobą firm przewozowych, w celu zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych mieszkańców wspólnoty samorządowej i realizacji celów polityki transportowej miasta; z drugiej zaś przyczyniają się do kreowania konkurencji. Ustawie podlega również dofinansowanie organizatora komunikacji (jeśli jest on jednostką wyodrębnioną) oraz wydatkowanie środków przez organizatora na zakup usług przewozowych od przewoźnika i realizację przez niego innych funkcji, tj.: obsługi przystanków, dystrybucji biletów itd.

Ustawowe nałożenie odpowiedzialności za komunikację miejską wyłącznie na gminy, w sytuacji ograniczonych możliwości gmin – zarówno w zakresie ekonomiczno-finansowym, jak i legislacyjnym, stało się dość kontrowersyjne. Na tym tle formułowane są postulaty przyjęcia współodpowiedzialności za komunikację miejską przez administrację centralną. Współodpowiedzialność mogłaby polegać tylko na stworzeniu odpowiednich warunków dla finansowania działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej w komunikacji miejskiej oraz dla podejmowania inicjatyw legislacyjnych niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania komunikacji miejskiej [5]. Pojawiają się również inne alternatywne rozwiązania w zakresie wykonania usług publicznych czy finansowania jego rozwoju. Do tego typu rozwiązań zaliczyć należy niewątpliwie różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego polegającego na współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w dziedzinie wykonania zadań, które są domeną władz publicznych.

3. ISTOTA I FORMY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO A KONKURENCYJNOŚĆ KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Istnieje wiele definicji opisujących, co należy rozumieć przez pojęcie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.⁵ Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań poprzez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej. W ten sposób usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem „kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”.

Komisja Europejska podkreśla przy tym, iż: „PPP pozostaje zmieniającą się koncepcją i nie jest jedynym czy też preferowanym rozwiązaniem w odniesieniu do finansowania projektów. Debata nad terminologią w zakresie definicji PPP odzwierciedla ewolucję koncepcji PPP oraz zmiany w systemach regulacyjnych w zakresie definiowania PPP w krajach Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że PPP powinno zostać w sposób rozważny dopasowane do właściwości konkretnego projektu. Zapewnienie korzyści z PPP wymaga uznania odpowiednich mocnych i słabych stron każdego rodzaju struktury oraz dążeń i celów

⁵Komisja Europejska w „Guidelines for successful Public Private Partnerships” (“Wytyczne Komisji Europejskiej”), opisując możliwe struktury PPP (s. 16 część 1 rozdz. 3) podaje następującą definicję: „Partnerstwo publiczno – prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny.[w:] <http://www.mi.gov.pl/>

każdej ze stron. Szczególne znaczenie ma rola sektora publicznego, który może przekształcić się z usługodawcy w nadzorującego umowy o świadczenie usług”.⁶

Biorąc pod uwagę kryteria związane z określeniem skali udziału sektora prywatnego w zakresie świadczenia usług publicznych oraz związany z tym stopień ryzyka i odpowiedzialności podmiotu prywatnego Bank Światowy uszeregował możliwe opcje i formy współpracy obu sektorów w zakresie świadczenia usług publicznych w następujący sposób: świadczenie usług przez administrację, przez należące do gminy podmioty komunalne - użyteczności publicznej, zlecenie wykonywania pewnych funkcji podmiotom sektora prywatnego, kontrakty na zarządzanie, umowy dzierżawy, koncesje, własność prywatna [6]. Możliwość zlecenia przez gminę wykonywania zadań publicznych w transporcie miejskim wynika z faktu posiadania przez tenże samorząd osobowości prawnej, która w praktyce oznacza, że w świetle prawa cywilnego, przy braku uregulowań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego w polskim ustawodawstwie, gmina - będąca specyficzną, bo publiczną osobą prawną, jest pełnoprawnym uczestnikiem obrotu [7]. Rozwiązania w zakresie funkcjonowania komunikacji miejskiej w Radomiu, powstałe w trakcie procesu przekształceń własnościowych Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej, są przykładem praktycznego wdrożenia umów kontraktowych pomiędzy instytucją publiczną - organizatorem przewozów a operatorami wykonującymi usługi przewozowe oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym. Charakterystyka modelu komunikacji miejskiej w gminie Radom stanowi przedmiot dalszych rozwiązań w niniejszym referacie.

4. MODEL TRANSPORTU PUBLICZNEGO W GMINIE RADOM

Gmina Radom wdrożyła model regulowanej komunikacji miejskiej oparty na oddzieleniu funkcji organizacji i zarządzania miejskim transportem publicznym od sfery wykonywania usług. Do celów organizacji i zarządzania powołała odrębną, pod względem organizacyjnym, od władzy publicznej instytucję. Przed powołaniem Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu istniały dwie odrębne instytucje publiczne: Zarząd Transportu Miejskiego będący organizatorem i zarządzającym transportem miejskim oraz Miejski Zarząd Dróg - podmiot zarządzający infrastrukturą drogową. Z dniem 1 lutego 2001 roku Zarząd Transportu Miejskiego przejął mienie i zadania likwidowanej jednostki budżetowej Miejskiego Zarządu Dróg w Radomiu i w to miejsce powołana została jedna struktura organizacyjna - Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu. Opisane przekształcenia zostały podjęte Uchwałą nr 499/2001 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 15 stycznia 2001 roku, w sprawie: reorganizacji zakładu budżetowego pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego w Radomiu oraz o zmianie Uchwały nr 535/93 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia

⁶ W trakcie prac nad stworzeniem odpowiednich ram formalno-prawnych dla rozwoju PPP w Polsce (ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym) powstała potrzeba zdefiniowania pojęcia Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Przedstawiono dwie propozycje definicji:

1) przez umowę partnerstwa publiczno-prywatnego druga strona zobowiązuje się wobec Skarbu Państwa lub JST za odpłatnością do wykonania zleconego jej zadania publicznego lub do spełnienia na rzecz Skarbu Państwa lub JST określonego świadczenia o istotnym znaczeniu dla wykonania przez Skarb Państwa lub JST zadania publicznego.

2) partnerstwo publiczno-prywatne stanowi oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny poniesie lub zorganizuje, w całości lub znacznej części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy. Partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić formę realizacji określonego przedsięwzięcia ze sfery zadań publicznych, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, jedynie w przypadku gdy forma ta przynosi korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do innych sposobów wykonania tego zadania publicznego lub przedsięwzięcia [w:] <http://www.mi.gov.pl/>

26 sierpnia 1993 r. w sprawie powołania zakładu budżetowego pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego w Radomiu.

Podstawami prawnymi działania Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu są:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU Nr 13 z 1996r. poz. 74 z późniejszymi zmianami);
2. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (DzU Nr 155 poz. 1014 z późniejszymi zmianami);
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (DzU Nr 71 z 2001 roku poz. 838 z późniejszymi zmianami);
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (DzU Nr 98 poz. 602 z późniejszymi zmianami);
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku - Prawo energetyczne (DzU Nr 54 poz. 348 z późniejszymi zmianami);
6. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku - Prawo przewozowe (DzU Nr 119 z 1995 roku poz. 575 z późniejszymi zmianami).

Przedmiotem i zakresem działania Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu jest:

1. Pełnienie funkcji zarządu dróg

Do zakresu działania Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w tym przedmiocie należy w szczególności: finansowanie, planowanie, budowa i modernizacja sieci drogowej oraz obiektów inżynierskich; utrzymanie sieci drogowej i obiektów inżynierskich z wyłączeniem utrzymania czystości; wykonywanie działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach; planowanie i budowa oświetlenia ulicznego; określanie warunków technicznych i opiniowanie dokumentacji projektowej budowy i modernizacji dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych oraz obiektów inżynierskich leżących w ich ciągu – w granicach miasta Radomia; utrzymanie dróg w okresie zimowym; ewidencja dróg, obiektów inżynierskich i urządzeń związanych z drogą, znajdujących się w pasie drogowym; udział w pracach związanych z prognozowaniem i planowaniem rozwoju sieci drogowej; wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących różnych lokalizacji w pasie drogowym.

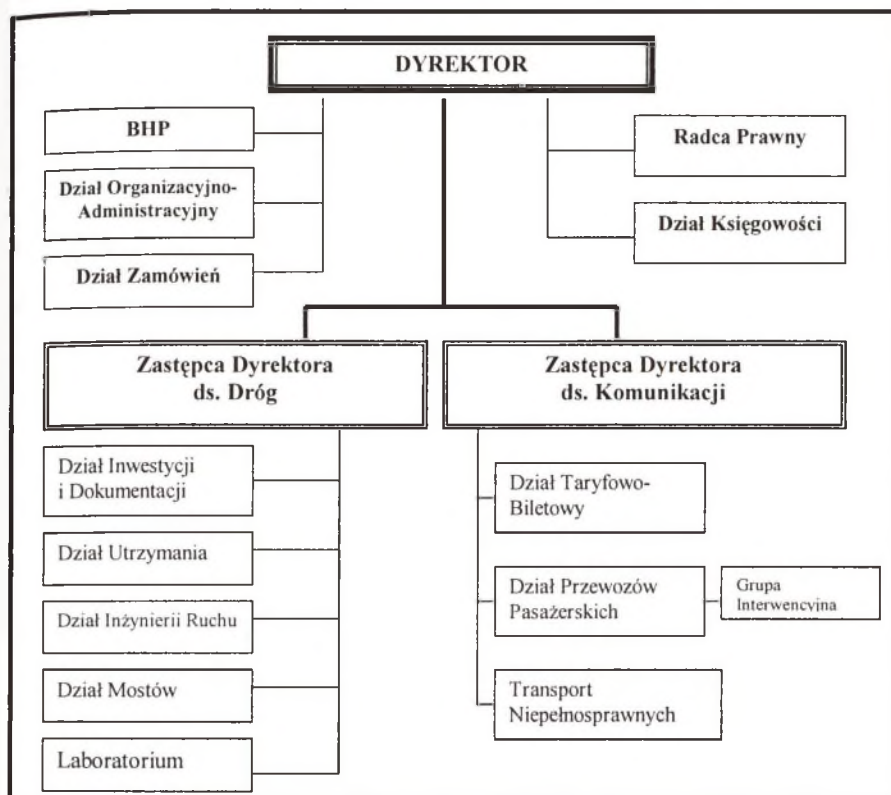
2. Organizacja komunikacji publicznej

Do zakresu działania Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w tym przedmiocie należy w szczególności: badanie rynku komunikacji publicznej; planowanie rozwoju komunikacji publicznej; sprzedaż biletów za usługi komunikacji publicznej na zasadzie wyłączności; kontrola biletowa; promocja sprzedaży usług komunikacji publicznej; badanie efektywności ekonomicznej funkcjonowania poszczególnych linii komunikacyjnych; przygotowanie założeń i projektów taryfowych; określanie niezbędnego poziomu dotacji do usług komunikacji publicznej; zawieranie umów z przewoźnikami na świadczone usługi przewozowe w zakresie komunikacji publicznej; realizacja płatności za świadczone usługi przewozowe; kontrola realizowania umów pod względem ilościowym i jakościowym; przygotowywanie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu komunikacji publicznej; budowa i utrzymanie przystanków; utrzymanie przystanków w okresie zimowym; utrzymanie czystości przystanków; prowadzenie działalności reklamowej na urządzeniach komunikacji publicznej poza środkami komunikacyjnymi; oddziaływanie na politykę odnowy taboru komunikacji publicznej; ankietyzacja użytkowników komunikacji publicznej w kwestii stawianych jej wymagań oraz stopnia ich realizacji; transport niepełnosprawnych.

Zarząd może świadczyć dodatkowe usługi w zakresie prac koncepcyjnych i doradczych w dziedzinie technicznej i technologicznej budowy i utrzymania ulic, organizacji ruchu i inżynierii miejskiej oraz w dziedzinie komunikacji publicznej i transportu pasażerskiego.

Zakres pełnienia funkcji w wyżej wymienionej organizacji komunikacji obejmuje teren miasta Radomia i inne gminy na podstawie zawartych umów.

Organizację Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Organizator - Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu

Fig. 1. Organiser – Road and Transport Services Municipal Office in Radom

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych MZDiK w Radomiu.

Jak przedstawiono na rysunku 1, instytucji MZDiK powierzono dwa ważne zadania kompetencyjne gminy, tj.: zarządzanie i organizowanie transportu miejskiego oraz zarządzanie drogami i prowadzenie inwestycji drogowych w gminie, na warunkach inwestora zastępczego. Z punktu widzenia realizacji zadań w zakresie transportu publicznego jest to przykład modelu regulowanego z konkurencją opisywany szeroko w literaturze. Zarząd ten, będący organizatorem przewozów, w imieniu samorządu – gminy Radom, obsługuje jej układ komunikacyjny. W obsłudze tej zastosowano formy partnerstwa prywatno-publicznego w zakresie wykonania usług komunikacji miejskiej. Układ komunikacyjny Radomia został przedstawiony w ujęciu tabelarycznym w tablicy 1 i w sposób graficzny na rysunku 2.

Tablica 1

Układ komunikacyjny w wybranych zarządach komunikacji miejskiej w Polsce

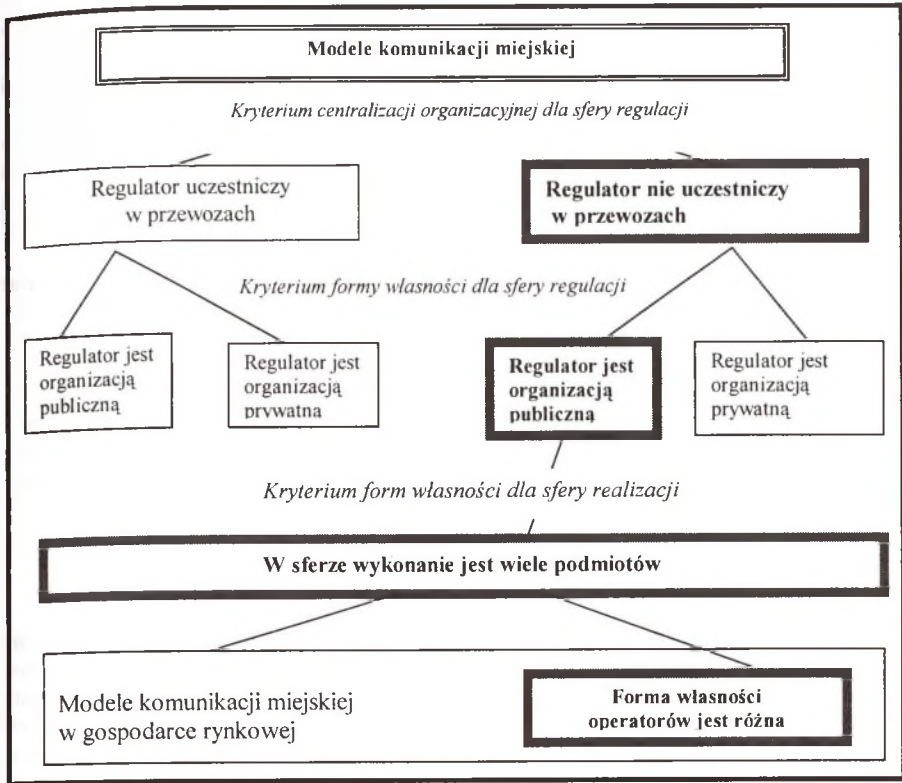
Lp.	Zarząd	Ludność miast (w tys.)	Długość tras w granicach administracyjnych miasta (km)				Długość linii w granicach administracyjnych miasta (km)			
			ogółem	autobus	tramwaj	trolejbus	ogółem	autobus	tramwaj	trolejbus
1.	MZDiK Radom	231,2	251,5	251,5	-	-	489,4	489,4	-	-
2.	ZKM Gdynia	442,3	321,6	285,2	-	36,4	1054,4	952,7	-	101,7
4.	ZDMiKM Bydgoszcz	384,1	166,5	153,3	29,2	-	414,2	342,0	72,2	-
6.	ZKM Szczecin	465,0	303,1	256,6	46,5	-	633,1	535,1	98,0	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Komunikacja Miejska w liczbach, IGKM, Warszawa, 2003.

Zarządu Transportu Miejskiego został utworzony w 1993 roku. Nowa jednostka organizacyjna zorganizowała przetargi na obsługę kilku linii. Pierwszy przetarg dotyczył linii 3, 8 i 13, wygrał go prywatny przewoźnik - firma International Transport Spedition. Linia nocną 101 zaczął wówczas obsługiwać Zakład Transportu Energetyki – przedsiębiorstwo państwowe, który od 1998 roku obsługiwał także linię 19. Drugi przetarg na linie 1, 2 i 6 zwyciężyło MPK sp. z o.o. – jednoosobowa spółka gminy Radom, natomiast trzeci na linie 5, 26 i A ponownie wygrało ITS. Zarząd Transportu Miejskiego wprowadził nowe oznakowanie przystanków oraz nowe wzory rozkładów jazdy na przystankach i dla kierowców. Jednocześnie od 1997 r. w spółce gminnej - MPK sp. z o.o. rozpoczęto sukcesywną wymianę taboru na nowe autobusy Neoplan, MAN i Solaris. Do obsługi niektórych brygad skierowano pojazdy niskopodłogowe, co oznaczono na rozkładach przystankowych specjalnymi symbolami. Aby poprawić punktualność kursowania autobusów, w sześciu punktach miasta zainstalowano czujniki, które rejestrują czas przejazdu każdego autobusu (we wszystkich autobusach znajdują się nadajniki fal elektromagnetycznych). Dane z czujników przesyłane są do centralnego komputera w dziale przewozów pasażerskich organizatora.

W styczniu 2001 r. samorząd Radomia zdecydował o reorganizacji Zarządu Transportu Miejskiego i Miejskiego Zarządu Dróg. Połączone wówczas zakresy przedmiotowe obu dotychczasowych struktur tworząc nowy zakład budżetowy, który otrzymał nazwę Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (MZDiK). Od sierpnia 2001 roku na radomskim rynku pojawił się kolejny przewoźnik - przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Radomiu, które zaczęło obsługiwać nową linię 50 oraz od stycznia 2002 r. linię nocną 101, którą w trybie przetargu przejęło od ZTE.

W wyniku wdrożenia przekształceń własnościowych w zakresie organizacji i wykonaniu usług komunikacji miejskiej w Radomiu powstał model z udziałem form partnerstwa publiczno-prywatnego. W modelu tym gmina, jako organ administracji publicznej, poprzez nową strukturę organizacyjną – MZDiK organizuje, zarządza i kontroluje jakość wykonania usług w komunikacji miejskiej. Zaś w wykonaniu usług publicznych funkcjonują przewoźnicy, którzy realizują usługi w zakresie transportu miejskiego na warunkach ściśle określonych w kontraktach o ich wykonanie. W trakcie procesu przekształceń własnościowych w zakresie komunikacji miejskiej w Radomiu postanowiono wspólnie z głównym - komunalnym przewoźnikiem, tj.: Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacji, że około trzydzieści procent linii układu komunikacyjnego gminy Radom będzie poddane weryfikacji rynku. Wówczas to w obsłudze komunikacyjnej pojawili się nowi prywatni przewoźnicy, którzy podjęli zadania w ramach umów cywilnych zawartych z organizatorem przewozów reprezentującym organ władzy publicznej – gminę Radom. Model komunikacji miejskiej w Radomiu z udziałem form partnerstwa publiczno-prywatnego w sposób graficzny przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Model organizacji komunikacji miejskiej w gminie Radom

Fig. 2. Model of municipal transport services organisation in Radom

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: O. Wyszomirski: Komunikacją miejska w gospodarce rynkowej, s. 114.

Wśród wielu możliwych w tym zakresie rozwiązań radomski model organizacji komunikacji miejskiej posiada w sferze realizacji usług wiele podmiotów, które wykonują zadania publiczne komunikacji miejskiej. Model ten oparty jest na formach partnerstwa publiczno-prywatnego – zestawie umów kontraktowych, będących podstawą wzajemnych rozliczeń pomiędzy gminą a wykonawcami kontraktów.

5. PODSUMOWANIE

Wśród możliwych rozwiązań teoretycznych w zakresie funkcjonowania komunikacji miejskiej radomski model jest przykładem, w którym administracja publiczna reprezentowana przez instytucję powołaną do regulowania i organizowania rynku usług publicznych komunikacji miejskiej zastosowała rozwiązania z udziałem partnerstwa publiczno-prywatnego. Model komunikacji miejskiej w Radomiu polega na następujących zasadach:

1. Regulator - Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji nie uczestniczy w przewozach;
2. Regulator jest organizacją publiczną – jest to zakład budżetowy funkcjonujący na zasadach prawa budżetowego, zarządzający usługami komunikacji miejskiej w imieniu gminy.

3. W sferze realizacji usług publicznych występuje wiele podmiotów: jednoosobowa spółka skarbu gminy – MPK sp. z o.o., firma prywatna ITS, przedsiębiorstwo PPKS. Tak więc zastosowane rozwiązanie wyzwoliło mechanizm konkurencji po stronie wykonania, tj. operatorów.
4. Forma własności podmiotów wykonujących usługi publiczne jest różna. Obok podmiotu komunalnego - jednoosobowej spółki gminy, występuje przewoźnik prywatny oraz inny podmiot publiczny - Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej, podlegający pod względem własnościowym wojewodzie mazowieckiemu.
5. Wykonanie usług odbywa się na warunkach ściśle określonych w umowach kontraktowych, w których zasadniczą część stanowią warunki prawno-ekonomiczne, kryteria jakościowe usługi (tj.: terminowość, punktualność, dostępność itp.) oraz cena i ramy czasowe kontraktu.
6. Do wykonania usług komunikacji miejskiej dopuszczono podmiot prywatny – ITS, który wykonuje usługi na liniach miejskich na warunkach kontraktu publicznego. Za ich wykonanie otrzymuje, od organizatora przewozów MZDiK, cenę za jeden wozokilometr, której wysokość została ustanowiona w wyniku postępowania przetargowego.

Literatura

1. Adamkowski J.: Partenariat Public et Privé. Méthode de réalisation de projets d'infrastructure en général et dans le cadre du financement par les fonds de l'UE. Associé Lovells W-wa, [w:] Materiały konferencji pt.: Partnerstwo publiczno- prywatne: metoda realizacji projektów infrastrukturalnych w ogólności i aspekcie finansowania z funduszy UE. Francuska Izba Handlowa, Warszawa 2004. Matan A.: Działalność gospodarza jednostek samorządu terytorialnego[w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej red. E. Knosala, A. Matan, G. Łuszczycyca, Zakamycze 1999.
3. Marszałek S.: Ekonomika, organizacja i zarządzanie w transporcie. Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania w Katowicach, Katowice 2001.
4. Wyszomirski O.: Gospodarowanie w komunikacji miejskiej. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
5. Wyszomirski O. : Funkcjonowanie rynku komunikacji miejskiej, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
6. Kessides Ch.: Institutional Options for the Provision of Infrastructure, World Bank Discussion Papers, Washington D.C 1993, s. 21-36 za Zysnarski J.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka. Doradca LTd. ODDKK Gdańsk 2003.
7. Dolnicki B.: Samorząd terytorialny. Wydanie II zmienione. Kantor Wydawniczy Zakamycze 2003.

Abstract

The public – private partnership has been introduced in regional transport model in Radom. There are basic solutions for the model.

1. Regulator – Local Commette of Infrastructure and Comunication does not participate in regional transport.
2. In the field of public services there are such companies as MPK, ITS, PPKS. The form of awnership is different as far as regional transport in concerned. That is

why PPKS – public transport enterprises should be mentioned as the form which is supervised in the terms of ownership by Mazovian Governor.

3. The issues of deals on transport services concern the legal and economical conditions, quality service criteria (availability, punctuality, terms of delivery) and price with terms of deals.
4. The private company – ITS has been incorporated in the regional transport system on the basis of the publiccontract.