

# Ułomności spółek komunalnych obsługujących komunikację publiczną

Spółki komunalne stały się powszechną formą organizacyjno-prawną średnich i dużych przewoźników, obsługujących komunikację miejską na obszarze gminy lub związku gmin. Organy zarządzające spółką, tj. zarząd i rada nadzorcza, składają się z osób wyznaczonych przez układ lokalnych polityków i władzy administracyjnej gminy. Spółka komunalna (operator) ma realizować zadania, jakie jej ustali władza gminy (organizator) na wyznaczonym obszarze terytorialnym w postaci sieci komunikacyjnej, rozkładu jazdy i pojemności taboru. Wyeliminowana jest konkurencja innych przewoźników. Władze gminy mogą korzystać z usług przewoźników zewnętrznych, ale w takich obszarach sieci komunikacyjnej, których nie może obsłużyć spółka komunalna.

Tekst **WOJCIECH BĄKOWSKI**

**S**półka komunalna jako podmiot wewnętrzny gminy ma zadania zlecane bez przetargu, a za ich realizację uzyskuje przychody niezależnie od liczby przewiezionych pasażerów i wielkości deficytu ze sprzedaży biletów. Deficytowość komunikacji zbiorowej wynika z działalności użytecznej publicznie dla społeczności zamieszkującej gminę. To uwarunkowanie zabrania spółce podejmowania działalności transportowej na konkurencyjnym rynku transportowym. Spółka komunalna, w oparciu o umowę zawartą z samorządem, ma pewność otrzymania określonej wielkości pracy przewozowej i wynikającego z tego przychodu. Ta pewność jest wsparta ustaloną kwotą zaliczki i terminem wpłaty należności za wykonaną pracę przewozową. Gmina jest dobrym płatnikiem należności dla swojego podmiotu wewnętrznego, co zapewnia stabilny dopływ gotówki do spółki.

Uwarunkowania prawne, na jakich spółka komunalna prowadzi działalność gospodarczą, tworzą komfortowe warunki dla realizacji wewnętrznych działań organizacyjno-technicznych oraz precyzyjnego zaplanowania na cały rok kosztów stałych i zmiennych. Względną łatwość planowania

podstawowych zależności, jakie wynikają ze znajomości pracy przewozowej i przychodu, prezentuje rysunek 1.

Lapidarnymi przykładami precyzyjnego ustalania kosztów są na przykład: zużycie paliwa, ogumienia, liczba obsług technicznych, płac i pochodnych płac. Warunki, na jakich funkcjonuje spółka komunalna, w znacznym stopniu eliminują ryzyko biznesowe w jej działalności gospodarczej. W praktyce wykonanie zadań planowych nie przekracza 2-3 proc. odchylenia w stosunku do zrealizowanych przewozów w skali roku. Wydarzenia okolicznościowe w mieście zmieniają ustalony cykl pracy taboru i tu pojawia się przyczyna różnicy pomiędzy planem a faktycznie zrealizowanymi zadaniami przewozowymi.

## Bez marketingu

Ryzyko w działalności operatora pojawia się z powodu losowych zdarzeń, jakie zakłócają cykl pracy taboru oraz niskiego poziomu jakości bieżącego zarządzania w pracy dyspozytorów, zaplecza technicznego i zachowań organizacyjnych kierowców. Największym źródłem ryzyka w niezawodnym

### ► Streszczenie

Autor zauważa, że komunikację publiczną w gminach lub związkach gmin najczęściej obsługują spółki komunalne. Takie rozwiązanie ma niestety szereg wad. Brak wolnorynkowej konkurencji, wysokie koszty stałe i koszty zatrudnienia, nie zawsze kompetentna kadra kierownicza, opór wobec innowacji i zmian organizacyjnych – to tylko niektóre z nich. Co trzeba zrobić, aby zminimalizować te mankamenty?

► **Słowa kluczowe:** komunikacja publiczna, spółka komunalna, zarządzanie

### ► Summary

#### **Deficiencies of municipal companies operating the public transport**

The author notices that the public transport system in municipalities or municipality unions is operated by municipal companies. Unfortunately, such solution has numerous flaws. The lack of free market competition, high fixed costs and labour costs, not always competent managerial staff, resistance to innovation and organisational changes – are only some of them. What should be done to minimise these drawbacks?

► **Keywords:** public transport, municipal company, management

działaniu operatora jest nadmiernie zużyty tabor autobusowy (tramwajowy również). W takich warunkach funkcjonowania wysiłek intelektualny kierownictwa operatora skierowany jest na trzy cele gospodarcze:

- osiągnięcie zysku poprzez oszczędne wykonanie planowanych zadań ustalonych w umowie, a nie poprzez wzrost przychodów,
- niezawodne i elastyczne realizowanie zadań przewozowych, aby nie ponosić kar umownych,
- odnawianie w sposób ciągły taboru autobusowego na poziomie akceptowanym przez organizatora.

Realizacja tych celów nie wymaga stosowania metod marketingowych. Spółka komunalna nie zajmuje się: cenami taryfowymi, znajomością zachowania podróżnych, systemem informacji dla podróżnych, konserwacją przystanków, dystrybucją biletów (w minimalnym stopniu) i kontrolą biletów. Powyższe cele nie wymagają opracowania strategii, wejścia na nowe rynki, powiększania wartości spółki (żadna spółka komunalna nie znajduje się na giełdzie).

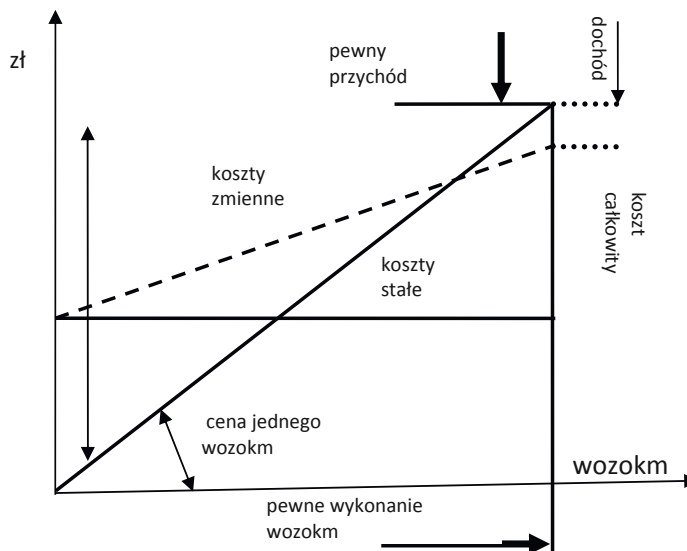
### Duże i kosztowne zatrudnienie

Poza wymienionymi celami gospodarczymi, spółka komunalna realizuje dodatkowy cel, oficjalnie niesformułowany. Celem tym jest zapewnienie w „dopuszczalnym wymiarze” jak największego zatrudnienia i rozłożonego w czasie podnoszenia zarobków dla zatrudnionych pracowników. Na straży realizacji tego niesformalizowanego celu zarządzania stoją liderzy związków zawodowych (z reguły działają co najmniej trzy związki zawodowe) oraz lokalni politycy. Duże w stosunku do racjonalnego poziomu zatrudnienie i względnie wysokie płace generują największe koszty stałe. W dłuższej perspektywie (kilku lat) to działanie wpływa na coraz większe dopłaty z budżetu gminy do komunikacji publicznej. Płace wraz z pochodnymi obciążeniami wynikającymi z zatrudnienia pracowników sięgają niekiedy 55 procent całkowitych kosztów działalności.

Duża ilość pracochłonnych zajęć, nieprzynoszących wartości dodanej dla pasażera wynika z eksploatacji zużytego ponad ekonomicznie dopuszczalną granicę taboru autobusowego (podobnie i tramwajowego). Dlatego spółki komunalne „upodobały sobie” strategię odnowy taboru poprzez remonty lub zakupy używanych pojazdów na zagranicznym rynku wtórnym.

### Politycy a kompetencje

Brak ryzyka biznesowego sprawia, że proces zarządzania spółką komunalną przypomina działalność administracyjną. Rady nadzorcze spółek komunalnych obsadzone są przez lokalnych polityków nieposiadających kompetencji do wypełniania roli, jaką wyznacza kodeks prawa handlowego. Z kolei prezesi zarządów, jak wykazuje praktyka, trwają na swoich stanowiskach po 15-20 lat, podobnie jak ma to miejsce u prywatnych właścicieli firm przewozowych. Zarząd spółki komunalnej ma dbać o gotowość techniczną taboru i operatywnie zarządzać powtarzającymi się cyklicznie



Rys. 1. Zależności pomiędzy zadaniem przebiegiem a przychodem i kosztami

procesami wyznaczonymi przez organizatora. Opisany system organizacyjno-prawny spółki komunalnej nie motywuje kadry kierowniczej do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, mających na celu obniżenie kosztów stałych, jak na przykład rezygnacja z usług własnego zaplecza technicznego i korzystanie z autoryzowanej stacji obsługowo-naprawczej lub wynajmowanie autobusów od dilera-pośrednika. Z takich rozwiązań korzystają prywatni przewoźnicy realizujący przewozy towarowe i osobowe.

### Kultura organizacyjna

Podane przykłady obniżki kosztów stałych w spółkach komunalnych ze względów politycznych nie mogą być zastosowane, ponieważ zmniejszeniu uległoby zatrudnienie. Pojawia się pytanie, czy istnieją możliwości, aby uaktywnić zasoby ludzkie w spółce komunalnej do zmiany tradycyjnie ukształtowanej kultury organizacyjnej. Zmiana kultury organizacyjnej jest w każdych warunkach długim i trudnym procesem – jeszcze trudniejszym, gdy najbliższe otoczenie (władze samorządu, politycy lokalni, związki zawodowe) jest przeciwne pozytywnym zmianom. Do skutecznych zmian potrzebne są trzy działania: wprowadzenie konkurencji regulowanej, ustalenie i doskonalenie standaryzacji podstawowych procesów oraz skorzystanie z niezależnego audytu o podobnym zakresie jak w przypadku zarządzania jakością. Skuteczny zakres uwarunkowań wymuszający doskonalenie działania spółki komunalnej może realizować organizator dysponujący znaczącym kapitałem ludzkim i organizacyjnym. ■



Prof. dr hab. Wojciech Bąkowski | Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytet Szczeciński