

## **Wnioski z Programu Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych: rekomendacje przekształceń i bariery prywatyzacji na przykładzie przedsiębiorstw transportu miejskiego**

### **Wstęp**

Nie ulega wątpliwości, że pod względem popularności partnerstwa publiczno-prywatnego zaznaczają się wyraźne różnice między poszczególnymi branżami gospodarki komunalnej. Najwięcej przykładów PPP znaleźć można w gospodarce odpadami; rozwiązanie to upowszechniło się także w ciepłownictwie. Stosunkowo mało przykładów partnerstwa dotyczy gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej, a zwłaszcza komunikacji miejskiej.<sup>1</sup> Warto przeanalizować, co stanowi bariery przekształceń własnościowo-organizacyjnych właśnie w tym sektorze. Szeroki materiał analityczny przyniósł realizowany przez spółkę Doradca Consultants Ltd. z Gdyni Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych.

Celem opracowania jest wskazanie kluczowych problemów i barier dotyczących wdrażania różnych możliwych form partnerstwa publiczno-prywatnego w przedsiębiorstwach transportu miejskiego.

### **1. Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych**

W roku 2004 Ministerstwo Skarbu Państwa, realizując ustawowe zapisy dotyczące nadzoru MSP nad procesami przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej, przeprowadziło największy do tej pory w Polsce Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych (PPPK), współfinansowany przez Unię Europejską i MSP. Objął on 150 przedsiębiorstw z ponad 100 gmin – wśród nich znaczną grupę stanowiły przedsiębiorstwa świadczące usługi transportu miejskiego. Połowę firm stanowiły zakłady budżetowe; drugą połowę – spółki prawa handlowego. Przygotowanie pod kątem partnerstwa publiczno-prywatnego prawie 5% polskich podmiotów świadczących usługi komunalne przyniosło między innymi ogromny materiał badawczy i podstawę do wyciągnięcia wniosków – w tym dotyczących roli samorządu lokalnego, strategii świadczenia usług komunalnych oraz stanu podmiotów świadczących te usługi.

Realizacja programu została powierzona konsorcjum kierowanemu przez spółkę Doradca Consultants Ltd. – nieprzypadkowo, gdyż od wielu lat firma ta wspiera gminy oraz podmioty prywatne w procesie przekształceń gospodarki komunalnej, w tym w transporcie miejskim. Brała udział m.in. w przygotowaniu pionierskiej prywatyzacji ZKM Tczew oraz licznych przedsiębiorstw PKS.

Wśród 150 podmiotów komunalnych objętych PPPK znalazły się 22 firmy świadczące usługi transportu miejskiego na terenie 13 województw, w tym 12 spółek oraz 10 zakładów budżetowych. Były to zakłady komunikacji ze stosunkowo małych i średnich miast, takich jak: Jelenia Góra, Grudziądz, Biała Podlaska, Puławy, Zamość, Gorzów Wlkp., Pabianice, Piotrków Trybunalski, Sieradz, Tomaszów Mazowiecki, Żyrardów, Przemyśl, Białystok, Hajnówka, Łomża, Malbork, Ostrowiec Świętokrzyski, Ełk, Piła, Wągrowiec, Kołobrzeg oraz Świnoujście. W ramach PPPK przygotowano wszechstronne analizy stanu oraz perspektyw podmiotów (w tym analizy rynku oraz wyceny przedsiębiorstw), a następnie strategię przekształceń. W gminach, które podjęły decyzje dotyczące prywatyzacji, prowadzono następnie działania wdrożeniowe. Równolegle realizowane były szeroko zakrojone działania edukacyjne dla przedstawicieli gmin oraz firm komunalnych, m.in. popularyzujące różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego (w sumie objęły one ponad 7000 uczestników).

---

<sup>1</sup> Wybrane przykłady partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze komunikacji miejskiej w Polsce znaleźć można w: J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, ODDK, Gdańsk, 2007, s. 184-197.

## 2. Wyniki analiz przedsiębiorstw komunikacji miejskiej

Punktem wyjścia były analizy. Zgromadzone dane (dotyczące roku 2003 oraz lat wcześniejszych) pozwoliły na przeprowadzenie benchmarkingu poszczególnych sfer gospodarki komunalnej, w tym komunikacji miejskiej, m.in. w rozbiciu na zakłady budżetowe oraz spółki. Porównywano dane dla wszystkich 22 podmiotów, które nie różnią się znacząco wielkością i mają porównywalny obszar działań. Tylko jedna z nich rozliczała się za wozokilometry, pozostałe uzyskiwały przychody z biletów i dofinansowania. Generalnie przychody tych firm spadały – w ciągu poprzednich trzech lat spadek sprzedaży wyniósł 3%. Co ciekawe, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej charakteryzowały się najniższą rentownością w stosunku do pozostałych badanych branż.

W 2003 roku firmy te obsługiwały spory rynek – obejmujący niemal 1,2 mln osób (w gminach o liczbie mieszkańców przekraczającej 1,6 mln), a z ich usług skorzystało 130 mln pasażerów. W badanej próbie przeciętnie firmy zajmowały 72% rynku lokalnego, co oznacza, że konkurencja jeszcze jest stosunkowo słaba.

Komunikacja miejska wykazuje stosunkowo wysokie – w relacji do sprzedaży – zatrudnienie. Na tle innych obszarów gospodarki komunalnej charakteryzuje się wysokimi wynagrodzeniami, które w latach 2001-2003 wzrosły o ponad 7%, do 2335 zł miesięcznie, co w połączeniu ze wzrostem cen paliw przyczyniło się do spadku rentowności sprzedaży. Firmy wydatkowały na inwestycje coraz mniejsze środki, nie odtwarzając majątku nawet na poziomie amortyzacji. Postępowała dekapitalizacja majątku. W 2003 r. na inwestycje trafiło jedynie 27% środków z amortyzacji. Powiększało się też zadłużenie. Z uwagi na kondycję finansową w latach 2001-2003 gminy straciły ponad 20% kapitałów zaangażowanych w te firmy.

Przeciętna spółka komunikacji miejskiej osiągała obroty o 20% wyższe, niż przeciętny zakład budżetowy, działając na rynku o 50% większym od niego (rynek mierzony liczbą ludności gminy). Co ciekawe, spółki funkcjonują na rynkach o podwyższonej konkurencyjności. Zajmowały średnio 63%, podczas gdy zakłady – 80% rynku lokalnego. Otrzymywały też przeciętnie niższe dofinansowanie, na poziomie 21%, gdy dla zakładów wskaźnik ten wyniósł 26%. Spółki generalnie osiągały niższą rentowność. Zakłady posiadały mniejszy i bardziej wyeksploatowany majątek, jednak wykorzystując go w miarę efektywnie. Spółki obsługiwały większe rynki i musiały zapewnić podwyższony standard usług, co przejawiało się wyższym wskaźnikiem liczby autobusów na 1000 mieszkańców oraz kierowców w przeliczeniu na pojazd.<sup>2</sup>

Poniżej zestawiono kilka wskaźników efektywności funkcjonowania spółek i zakładów na podstawie danych za 2003 rok.

Tab. 1: Wybrane wskaźniki efektywności funkcjonowania spółek i zakładów budżetowych z sektora komunikacji miejskiej, uczestniczących w Programie Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych

Wskaźnik	Spółki	Zakłady
Średni przychód na autobus (tys. zł)	171	190
Średni przychód z pasażera (średnia cena biletu w zł)	1,5	1,2
Wskaźnik liczby kierowców na autobus (os. /pojazd)	1,8	1,6
Zatrudnienie w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (osoby)	3,0	2,8
Wartość majątku w przeliczeniu na mieszkańca (zł)	105	84
Liczba autobusów na 1000 mieszkańców (szt.)	0,9	0,8
Efektywność majątku (zł zysku / 1000 zł majątku)	-96	-18

<sup>2</sup> Szerzej o wynikach badanych podmiotów: M. Starczewski, Kondycja ekonomiczna jednobranżowych podmiotów komunalnych w podziale według branż i form prawnych, w: J. Majewski (red.), Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych. Konferencje, debaty, raporty, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2005, s. 40-41.

Można zakładać, że forma zakładu budżetowego sprawdza się w nieco mniejszych miastach, gdzie gmina sprawuje kontrolę nad rynkiem, dopuszczając do niewielkiej konkurencji. W większych aglomeracjach przeważają spółki, które ścierają się z konkurencją, osiągając przez to niższe dochody, ale i gminy w mniejszym stopniu dofinansowują ich działalność. W przypadku spółek można powiedzieć, że występuje już ograniczona rola gminy w kontrolowaniu tego rynku i walorem w takiej sytuacji jest zdecydowanie większa ich samodzielność.

Analizy międzybranżowe podmiotów uczestniczących w PPPK pokazały, że komunikacja miejska wykazywała w 2003 roku najniższą rentowność netto, na poziomie minus 4%; pozostałe branże osiągały rentowność powyżej zera: gospodarka odpadami w wysokości 5%, wodociągi i kanalizacja na poziomie 4%, ciepłownictwo oraz gospodarka mieszkaniowa w wysokości 1%. Z drugiej strony przedsiębiorstwa transportu miejskiego posiadały najbardziej zdekapitalizowany majątek (w 71%), podczas gdy dla pozostałych wymienionych branż wskaźnik dekapitalizacji majątku wahał się w granicach od 36 do 50%.<sup>3</sup>

### 3. Rekomendacje przekształceń

Na podstawie analiz i wspólnej pracy z gminami oraz podmiotami komunikacji miejskiej w formie tzw. warsztatów wypracowano strategię przekształceń dla wszystkich podmiotów. Przejawiały się one w formie rekomendacji. Jakie warianty strategii wzięto pod uwagę? Najważniejsze z nich były następujące:

- A. Prywatyzacja przez sprzedaż udziałów / akcji spółki przez gminę inwestorowi;
- B. Prywatyzacja przez podniesienie kapitału spółki, objęte przez inwestora wybranego w trybie przetargowym;
- C. Prywatyzacja części spółki, np. sfery zarządzania po wyodrębnieniu spółki zarządczej (różne warianty) – czyli wprowadzenie modelu operatorskiego;
- D. Prywatyzacja rynku, na którym działa komunalna spółka – spółka jest wówczas jednym z wielu podmiotów stających do przetargu;
- E. Likwidacja spółki lub zakładu budżetowego, zaniechanie działania w danej branży przez podmiot zależny od gminy i ewentualnie zakup usługi przez gminę na rynku;
- F. Likwidacja zakładu na podstawie ustawy o finansach publicznych i powołanie spółki przejmującej działalność spółki, a następnie prywatyzacja spółki jak w wariantach A lub B lub C;
- G. Przekształcenie zakładu w spółkę na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, z dwoma pod-wariantami (po zredukowaniu majątku zakładu budżetowego lub z przeniesieniem całości majątku), dalej prywatyzacja spółki jak w wariantach A lub B lub C;
- H. Wyodrębnienie z zakładu części majątku i dyspozycja tym majątkiem (sprzedaż, wniesienie do spółki, inne).

Rekomendacje często łączyły powyższe warianty: przykładowo po przekształceniu zakładu w spółkę postulowano sprzedaż udziałów, w dodatku w połączeniu z prywatyzacją rynku (D). Ta ostatnia rekomendacja występowała zdecydowanie najczęściej – w odniesieniu do 19 podmiotów, w tym w 3 przypadkach warunkowo, przy czym dla zakładów miało to być poprzedzone przekształceniem. W 16 przypadkach postulowano sprzedaż udziałów spółek komunikacyjnych (A), natomiast prywatyzację przez podniesienie kapitału – w sześciu. Przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, w przeciwieństwie do

---

<sup>3</sup> Por. T. Aziewicz, Sektor usług komunalnych w Polsce z perspektywy doświadczeń zebranych w ramach Programu Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych – diagnoza i rekomendacje, w: J. Majewski (red.), Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych. Konferencje, debaty, raporty, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2005, s. 40-41.

innych sfer gospodarki komunalnej, nie występowały praktycznie w podmiotach wielobranżowych. Z tego powodu nie było konieczności wydzielenia majątku. Dla komunikacji miejskiej nie znajduje też zastosowania wariant C, czyli model operatorski.

Powyższe rekomendacje były przyjmowane przez ciała, w których uczestniczyli przedstawiciele gmin (obok przedstawicieli MSP). Jednak prawdziwa bariera dla przekształceń pojawiła się na kolejnym etapie, kiedy strategię przekształceń miały być przyjmowane przez rady gmin. Pod tym względem komunikacja miejska jest porównywalna wyłącznie z sektorem wodno-ściekowym: przekształcenia w tej branży przyjmowane są wyjątkowo niechętnie. Po roku od zakończenia PPPK spółka Doradca przeprowadziła dla MSP monitoring przeprowadzonych zmian. Ankiety wypełniono dla 142 podmiotów uczestniczących w Programie. W odniesieniu do sześciu podmiotów komunikacji miejskiej gminy podjęły konkretne decyzje. Tylko dla dwóch podmiotów podjęto decyzje o prywatyzacji; dla dwóch – o przekształceniu w spółkę; dla kolejnych dwóch decyzje dotyczyły restrukturyzacji. W stosunku do kolejnych sześciu firm prowadzone są pewne działania zmierzające do przekształcenia, ale brak było jeszcze (na przełomie 2005 i 2006 r.) formalnej decyzji; w jednym przypadku chodziło o prywatyzację i w pięciu o przekształcenia inne niż prywatyzacja.

#### **4. Bariery przekształceń**

Dlaczego zmiany w komunikacji miejskiej są tak trudne? W porównaniu do procesów prywatyzacji podmiotów państwowych Skarbu Państwa, przekształcenia własnościowe w sektorze komunalnym są jeszcze bardziej złożone, z uwagi na liczniejsze grono interesariuszy oraz konieczność zapewnienia ciągłej realizacji usług komunalnych, które stanowią zadania własne gminy. Usługi komunikacji miejskiej stanowią dobry przykład takich zadań. Dla gmin często nie jest jasne, co jest celem działania należących do nich podmiotów: zaspokojenie potrzeb mieszkańców, wysoka efektywność, czy może zysk dla gminy jako właściciela? Z reguły brakuje strategii świadczenia (organizacji świadczenia) usług komunalnych. Gminy często artykułowały utrzymanie wysokiego zatrudnienia jako jeden z celów prowadzenia gospodarki komunalnej. W tym kontekście inicjatywy w kierunku partnerstwa publiczno-prywatnego nie mogły być przyjmowane z entuzjazmem.

Jakie zidentyfikowaliśmy kluczowe bariery przekształceń w branży komunikacji miejskiej?

- Silny opór wobec prywatyzacji ze strony lokalnych grup społecznych (obawa pracowników przed utratą pracy, obawa mieszkańców o wzrost cen usług).
- Obawa władz o notowania u wyborców, wynikająca z poprzedniego punktu.
- Stosunkowo bardzo silne związki zawodowe.
- Brak dostatecznej wiedzy u decydentów.
- Niejasne lub wręcz wzajemnie sprzeczne oraz słabo egzekwowane przepisy prawa dotyczące gospodarki komunalnej; niejasności dotyczące infrastruktury prawnej sprawiają, że naturalną reakcją gmin jest minimalizacja ryzyka – niepodejmowanie jakichkolwiek decyzji, które mogą budzić wątpliwości.
- Przekonanie, że zakłady budżetowe nie wliczają w koszty amortyzacji, więc są dla mieszkańców pozornie „tańsze”.
- Długotrwałość procesów prywatyzacyjnych, wykraczających często poza jedną kadencję.
- Rozkład sił oraz kompetencji w samorządach (np. konflikty między prezydentem a radą, prowadzące do klinczu decyzyjnego).
- Obawa przed korupcją – lub też zarzutem korupcji.
- Koszty przekształceń.

- Duże dysproporcje pomiędzy wycenami majątkowymi i dochodowymi, które w praktyce utrudniają prywatyzację.

Analizując powyższe przeszkody, można wyróżnić kilka ich kluczowych grup. Widać, że niektóre z nich mają charakter polityczny (np. kadencyjność i jej konsekwencje, ale także pominięta wyżej polityka rządu oraz Unii Europejskiej), inne – zdecydowanie społeczny. Niektóre bariery dotyczą kompetencji, inne prawa i stosowanych procedur, czy wreszcie sfery finansów.

Biorąc pod uwagę różnice między poszczególnymi branżami komunalnymi, konieczne wydaje się zróżnicowanie podejścia do proponowanych rozwiązań. Spektrum możliwych rozwiązań jest szerokie. Przykładowo z diagnozy sytuacji w gospodarce wodno-ściekowej wynika, że jedynym możliwym tam do zastosowania w obecnych realiach jest model prywatyzacji zarządzania; z kolei w komunikacji miejskiej ważniejsze jest tworzenie rynku, czyli kreowanie konkurencji, w tym z wykorzystaniem tzw. kontraktowania usług przewozowych. Tu prywatyzacja może następować stopniowo, o ile tylko władze gmin nie będą temu procesowi przeszkadzać.

## 5. Jak radzić sobie z barierami?

Partnerstwo publiczno-prywatne w branży usług komunalnych jest tematem niezwykle trudnym, między innymi z uwagi na społeczny odbiór tego procesu. Z jednej strony coraz częściej okazuje się, że bez udziału podmiotów prywatnych nie da się rozwiązać problemów, z którymi borykają się gminy, takich jak niedoinwestowanie infrastruktury czy niedostateczna jakość usług. Z drugiej strony prywatyzacja napotyka na wiele barier, które w praktyce utrudniają wdrażanie konkretnych przedsięwzięć – szczególnie w branży komunikacji zbiorowej. Tym ważniejsze jest przeanalizowanie możliwości radzenia sobie z problemami i ograniczeniami.

Pokonywanie wymienionych wyżej barier odbywać się powinno w dwóch wymiarach: w wymiarze mikro, w skali konkretnej gminy (podmiotu) lub przedsięwzięcia oraz w wymiarze makro, w skali całej gospodarki, sfery usług komunalnych lub konkretnej branży; w tym przypadku w branży komunikacji zbiorowej. Trudno jest wdrażać projekty partnerstwa publiczno-prywatnego bez jakiegokolwiek wsparcia ze strony szczebla centralnego. Dlatego tak ważne wydaje się zdefiniowanie instytucji odpowiedzialnej za nadzór nad rozwojem gospodarki komunalnej („promotora przekształceń”). Dzisiaj, niestety, nie ma takiej instytucji – choć niektóre funkcje pełni Ministerstwo Skarbu Państwa, ale z umiarkowanym powodzeniem. Promotor przekształceń powinien uczestniczyć w wypracowaniu standardów świadczenia usług komunalnych, upowszechnianiu dobrych wzorców – działaniach o charakterze edukacyjnym, a także monitoringu, oraz badaniach porównawczych (benchmarkingu).<sup>4</sup> Konieczne jest działanie na rzecz upowszechniania modelu kontraktowania usług przewozowych, kreowania konkurencji oraz prawdziwego rynku. Zbliżone działania normatywno-edukacyjne prowadzono w ramach tworzenia ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale jest to przykład raczej negatywny, z uwagi na tempo prac i słabe dostosowanie ustawy do warunków gmin.

Jak efektywnie radzić sobie z barierami w konkretnych przedsięwzięciach prywatyzacji? Ogólna odpowiedź na to pytanie brzmi: w sposób planowy i systematyczny. Warto w tym celu wykorzystać wyniki analizy instytucjonalnej, która pozwala adresować działania do poszczególnych zidentyfikowanych wcześniej interesariuszy (*stakeholders*). Z drugiej strony niezbędna jest strategia świadczenia usług: przedsięwzięcie musi się wpisywać w wizję i strategię gminy. Trzeba podkreślić, że istnieje szerokie spektrum wyboru rozwiązań partnerstwa. Do czynników sukcesu projektów prywatyzacyjnych zaliczyć można otwartą politykę informacyjną, umiejętność zdobycia sojuszników zmian wśród interesariuszy, postawienie na lokalnych liderów, stworzenie grup roboczych i konsultacyjnych z udziałem szerszych grup interesu, a wreszcie – prowadzenie warsztatów, szkoleń oraz wizyt referencyjnych w ramach działań informacyjnych. Konieczna jest absolutna przejrzystość, protokołowanie posiedzeń komisji, zajmujących się przekształceniem, ewidencjonowanie spotkań z

---

<sup>4</sup> Por. J. Zysnarski, Przekształcenia własnościowe w gminach, „Wodociągi i kanalizacja”, nr 11-12 z 2005 r.

potencjalnymi partnerami prywatnymi itp. W każdym przypadku, niezależnie od formuły partnerstwa, niezbędna jest otwarta polityka informacyjna, a przyjęte procedury przekształcenia muszą być przejrzyste dla inwestorów oraz mieszkańców.

### **Bibliografia**

T. Aziewicz, Sektor usług komunalnych w Polsce z perspektywy doświadczeń zebranych w ramach Programu Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych – diagnoza i rekomendacje, w: J. Majewski (red.), Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych. Konferencje, debaty, raporty, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2005

M. Starczewski, Kondycja ekonomiczna jednobranżowych podmiotów komunalnych w podziale według branż i form prawnych, w: J. Majewski (red.), Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych. Konferencje, debaty, raporty, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 2005

J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, ODDK, Gdańsk, 2007

J. Zysnarski, Przekształcenia własnościowe w gminach, „Wodociągi i kanalizacja”, nr 11-12 z 2005 r.