

## **Analiza specyfikacji przetargu**

**na wykonywanie usług przewozowych w komunikacji miejskiej w Kielcach autobusami będącymi własnością ZTM w Kielcach, ogłoszonego 16.06.2009 (planowane otwarcie ofert - 30.07.2009)**

### **Wstęp**

Zarząd Transportu Miejskiego w Kielcach ogłosił przetarg na wykonywanie usług przewozowych w komunikacji miejskiej w Kielcach autobusami będącymi własnością organizatora (ZTM). W kwietniu 2009 ZTM rozstrzygnął przetarg na dostawę 40 autobusów, które dostarczy Solaris Bus&Coach z Bolechowa (Solarisów Urbino 12 i 5 Solarisów Urbino 10). Ich zakup jest realizowany w ramach projektu unijnego "Rozwój systemu komunikacji publicznej w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym" z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007- 2013. Poza autobusami część zadania realizowanego przez organizatora przewiduje montaż 24 elektronicznych tablic czasu odjazdu, 20 stacjonarnych automatów do sprzedaży biletów, powstaną także dwa minidworce (Ślichowice, Świętokrzyskie) wraz z infrastrukturą socjalną dla kierowców autobusów i dyspozytorów oraz kilkanaście zatok autobusowych.

### **Analiza specyfikacji – zagrożenie i konsekwencje**

Po gruntownej analizie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia już dziś można stwierdzić, że wymogi przetargu na operatora nowozakupionych autobusów dyskwalifikują wiele firm, czego efektem będą wyższe ceny ofertowe i znaczny wzrost kosztów funkcjonowania transportu zbiorowego w Kielcach (analiza kosztów i przewidywany wzrost poniżej). Jest to bezpośrednie następstwo celowego ograniczenia liczby podmiotów startujących w przetargu. Możemy zatem spodziewać się dwóch wyjątkowo negatywnych aspektów takiego postępowania – podwyżki cen biletów oraz zwiększenia (o ok. 12 mln zł rocznie) dotacji z budżetu miasta na pokrycie deficytu komunikacji miejskiej. Warto podkreślić, że nie przewiduje się wzrostu liczby pasażerów, czego efektem będzie generowanie nowych kosztów bez pozyskania dodatkowego przychodu.

**Koszty funkcjonowania komunikacji miejskiej w Kielcach i wybranych miastach Polski**

(źródło: uchwały budżetowe miast na 2009 rok, wydatki tylko na pracę przewozową)

| <b>Orientacyjna prognoza kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej w Kielcach</b>             |                                     |  |                    |             |
|--|-------------------------------------|--|--------------------|-------------|
| <b>Obecna praca przewozowa MPK (109% umowy)</b>  | Wartość wkm (x4,9 zł) umowa         | wpływy z biletów (budżet UM)           | pokrycie z wpływów | deficyt     |
| 10,9 mln wkm/rok   | 53,4 mln zł                         | 30,1 mln zł                            | 65%                | 23 mln zł   |
| <b>Minimalna praca przewozowa MPK zgodnie z umową</b>  | wartość wkm (x4,9 zł)               |  |                    |             |
| 9 mln wkm/rok  | 44,1 mln zł                         |  |                    |             |
| <b>Nowa praca przewozowa autobusów ZTM</b>   | wartość wkm hipotetycznie (x4,9 zł) |  |                    |             |
| 2,4 mln wkm/rok  | 11,75 mln zł                        |  |                    |             |
| <b>Wspólna praca przewozowa, jeśli ZTM nie zmniejszy pracy przewozowej MPK (zgodnie z umową)</b> | wartość hipotetycznie (x4,9 zł)     | wpływy z biletów na tym samym poziomie | pokrycie z wpływów | deficyt     |
| 13,3 mln wkm/rok   | 65,2 mln zł                         | 30,1 mln zł                            | 46%                | 35 mln zł   |
| <b>Wspólna praca przewozowa, jeśli ZTM zmniejszy pracę przewozową MPK (zgodnie z umową)</b>      | wartość wkm hipotetycznie (x4,9 zł) | wpływy z biletów na tym samym poziomie | pokrycie z wpływów | deficyt     |
| 11,4 mln wkm/rok   | 55,9 mln zł                         | 30,1 mln zł                            | 54%                | 25,8 mln zł |

**Kielce** (budżet - dochód ogółem 768 mln zł, wydatki ogółem 923 mln zł):

- wydatki rzeczowe (m.in. płatności na rzecz MPK) - 46,16 mln zł
- wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej - 30,10 mln zł

Szacowana dopłata po włączeniu do ruchu nowych pojazdów - 12 mln zł (**przy wzroście pracy przewozowej nie zakłada się wzrostu liczby pasażerów**)

**Radom** (budżet - dochód ogółem: 724 mln zł, wydatki ogółem: 922 mln zł)

- wydatki - lokalny transport zbiorowy - 45,15 mln zł
- wpływy - lokalny transport zbiorowy - 30,93 mln zł

Dopłata do przewozów: 14,21 mln.

**Białystok** (budżet - dochód ogółem: 1 118 mln zł, wydatki ogółem: 1 396 mln zł)

- wydatki - 79,73 mln zł
- wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej - 55,7 mln zł

Dopłata do przewozów: 24,3 mln zł

**Kraków** (budżet - dochód ogółem: 3 254 mln zł, wydatki: 3 459 mln zł)

- wydatki - lokalny transport zbiorowy - 351,5 mln zł
- wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej - 240,4 mln zł

Dopłata do przewozów: 111,1 mln zł

## Wymagania SIWZ

### 1) Lokalizacja i powierzchnia zajezdni

Zamawiający wymaga bazy transportowej umożliwiającej postój 40 autobusów o powierzchni nie mniejszej niż 12 000m<sup>2</sup> z budynkiem warsztatowym z co najmniej czterema stanowiskami (...) zlokalizowanej w granicach administracyjnych Miasta Kielce. W tym jednym zapisie podważyć można przynajmniej 2 elementy.

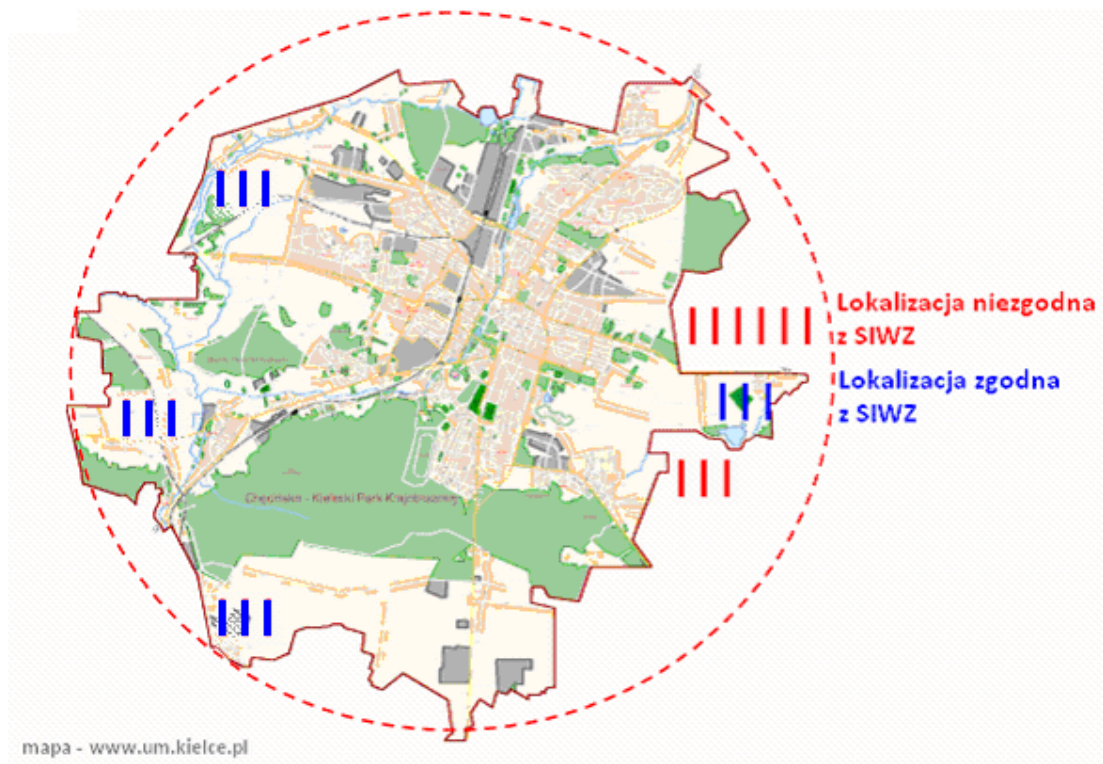
Pierwszym elementem jest podanie minimalnej wartości terenu bazy transportowej. Architekt, któremu zleciłem wyliczenie powierzchni działki potrzebnej do parkowania 40 autobusów i pozostałych wymaganych elementów infrastruktury zakwestionował podaną wielkość. Zgodnie z otrzymanymi wyliczeniami do realizacji zadania potrzeba działki o powierzchni ok. 8 000 m<sup>2</sup> (źródło: *Podręcznik projektowania architektoniczno-budowlanego*, Neufert Ernst). Gdyby jakaś firma zdecydowała się na zakup terenu, co jest mało prawdopodobne, uwzględniając średnią cenę działki komercyjnej w Kielcach, zapłaciłaby za teren ok. 2,5 mln zł, co w przeliczeniu na jeden autobus daje kwotę ponad 60 tys. zł, a podkreślam, że jest to jedynie koszt zakupu terenu, wyłączając budowę infrastruktury.

Drugim elementem jest zapis dotyczący lokalizacji bazy w granicach administracyjnych miasta. Ze względu na nieregularne położenie granic miasta może dojść do takiej sytuacji, że przy tej samej ulicy z jednej strony będzie można zlokalizować zajezdnię, a z drugiej już nie. Taka sytuacja ma miejsce m.in. przy ulicy Sandomierskiej, gdzie część północna przy wyjeździe w kierunku wschodnim należy do gminy Górno, a część południowa do Kielc. Kolejnym argumentem jest fakt, iż poszczególne krańce miasta są położone w różnych odległościach od centrum i tak zajezdnia może zlokalizowana zarówno kilometr od centrum, jak również 10 km.

Zastosowanie takiego wymogu spowoduje wzrost ceny wozokilometra (niemożność wykorzystania tańszego terenu gmin ościennych, a także potencjalnie większe oddalenie zajezdni od śródmieścia). Pożądanym, nawet wręcz koniecznym rozwiązaniem jest zapis mówiący o lokalizacji zajezdni w **promieniu X km od śródmieścia** (przerwana linia na rysunku poniżej).

Orientacyjne odległości (punkt startowy - Kielce/ul. Rynek 1):

- Kielce/Rynek 1 - Ściegiennego granica miasta - 9,8km
- Kielce/Rynek 1 - Wojska Polskiego/Bukówka - 6,8km
- Kielce/Rynek 1 - Sandomierska/Cedro Mazur - 6 km
- Kielce/Rynek 1 - Masłów - 7,2km
- Kielce/Rynek 1 - Radomska/Dąbrowa - 6,9km
- Kielce/Rynek 1 - Sieje/Piaski - 6km
- Kielce/Rynek 1 - Łódzka/Kostomłoty - 7,8km
- Kielce/Rynek 1 - Piekoszowska/Górki Szczukowskie - 6,7km
- Kielce/Rynek 1 - Krakowska/Zagrody - 10,0km
- Kielce/Rynek 1 - Chorzowska/Słowik - 12km



## 2) Struktura zatrudnienia

Zarząd Transportu Miejskiego zawarł nie do końca zrozumiałe wymogi dotyczące struktury zatrudnienia przyszłego pracodawcy. Zwycięzca będzie musiał zatrudnić minimum 100 kierowców, 10 pracowników zaplecza technicznego oraz 6 dyspozytorów. Jaki jest cel ustalania liczby pracowników? To chyba wie tylko sam Zamawiający, ale logiczne uzasadnienie merytoryczne trudno znaleźć, bo ustalanie sztywnej liczby pracowników wcale nie skutkuje tym, że autobusy będą np. serwisowane przez 10 pracowników. Istnieje wiele zabiegów umożliwiających obejście tego zamierzenia, m.in. poprzez zatrudnienie kilku pracowników na pełny etat, a kilku na jedną czwartą. Wydaje się to zupełnie logiczne, bo zatrudnianie wg sztywnych wytycznych takiej ilości pracowników jest całkowicie niecelowe i generuje dodatkowe koszty. Dlaczego np. nie może być 99 kierowców i 4 dyspozytorów? Jak wiadomo taką liczbę pracowników zatrudnia już MPK Kielce, stąd też kryteria doboru ww. liczb są dla nas oczywiste. Niezrozumiałą jest także wymóg przedstawienia imiennej listy kierowców wraz ze stażem ich pracy. Biorąc pod uwagę, że jedynym elementem decydującym o atrakcyjności oferty jest cena, trudno uzasadnić ten zapis, doświadczenie przyszłych pracowników w żaden sposób nie przełoży się na wybór przewoźnika, więc warunek ten nie ma żadnego uzasadnienia, chyba, że ten zabieg miał jakiś ukryty cel lub kolejny raz miał ukrócić plany firm konkurencyjnych. Te jednak powinny sobie z tym poradzić, bo operator ma prawo do samodzielnego kształtowania zatrudnienia w swojej firmie, jak również w sposób naturalny musi radzić sobie z ciągłą fluktuacją kadr. Wniosek: wymóg przedstawienia listy można traktować w kategoriach zagadki. Dziwnym wydaje się także wymóg zatrudnienia sześciu dyspozytorów, co daje wynik jednego dyspozytora na 6,67 pojazdu (przykładowo w MPK Radom jeden

na ok. 15 wozów, a ITS Michalczewski jeden na ok. 14 wozów) i gdyby przewoźnik chciał zatrudnić wszystkich dyspozytorów na pełny etat mielibyśmy do czynienia z przestarzałą i nieefektywną strukturą zatrudnienia w stosunku do realizowanego zamówienia. Należy nadmienić, iż na jedną zmianę przypadłoby wtedy aż trzech dyspozytorów.

### **3) Ograniczenia**

ZTM wymaga, by potencjalny operator w ciągu ostatnich trzech lat przed wszczęciem postępowania wykonywał usługi przewozowe w komunikacji miejskiej o wartości nie mniejszej niż 30 mln zł brutto. Zapis „w komunikacji miejskiej” eliminuje w skuteczny sposób na przykład PKS Kielce i wszystkie firmy przewozów pasażerskich „niemiejskich”, które jeśli będą chciały wziąć udział w przetargu, będą musiały poszukać partnera do konsorcjum. Wydaje się, iż ten zapis w sposób jednoznaczny ma kogoś preferować. Konieczną jest zmiana tego zapisu na przewozy „w regularnej komunikacji zbiorowej”.

### **4) Wykorzystanie autobusów**

Zarząd Transportu Miejskiego najprawdopodobniej zamierza aż kilkanaście lat cieszyć się szczytem nowoczesności jakim będą zakupione autobusy i nie dostrzega, że standardem jest dziesięcioletnia eksploatacja taboru. Dlaczego? Zgodnie z założeniami pojazdy mają wykonywać rocznie ok. 60 tys. km. Po 10 latach eksploatacji, czyli pożądanym maksymalnym okresie, kieleckie autobusy będą miały na liczniku zaledwie ok. 600 tys. km, co sprawi, że będą niewyeksplloatowane. Według danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej średni roczny przebieg pojazdu to ok. 75 tys. km.

Wniosek - autobusy będą jeździły przez kolejne lata, podnosząc tym samym wiek miejskiego taboru albo zostaną sprzedane, choć to rozwiązanie raczej należy wykluczyć.

Kolejnym zupełnie niezrozumiałym zapisem jest ograniczenie możliwości kursowania autobusów poprzez określenie zakresu godzin i dni ich kursowania. Ze względu na to, iż będą to pojazdy najwyższej klasy (w porównaniu do obecnego taboru), a MPK nigdy nie kupi tak dobrze wyposażonych pojazdów, powinno się eksploatować je optymalnie, a nie oszczędnie. Przykładowo w weekend, gdy bez problemu miasto mogłoby być obsługiwane tylko przez niskopodłogowe pojazdy, ZTM założył, że nawet 23 nowe autobusy mogą bezproduktywnie stać w zajezdni zamiast wozić pasażerów. ZTM zdecydował także, że pojazdy będą mogły kursować tylko w godzinach 6:00 – 22:00, co jest zupełnie nielogiczne, aby samemu sobie narzucać jakiegokolwiek ograniczenia. Nowe Solarisy powinny jak najczęściej służyć mieszkańcom Kielc, co wpłynie na komfort korzystania z usług komunikacji miejskiej. Jedynym słusznym rozwiązaniem byłoby ograniczenie pracy przewozowej MPK Kielce przynajmniej do poziomu zapisanego w umowie, czyli 10 mln wkm i przekazanie obsługiwanych teraz dodatkowo przez MPK 0,9 mln wkm na rzecz nowego taboru.

## **Podsumowanie**

Po gruntownej analizie widać, że wyjątkowo duże szanse na zwycięstwo w przetargu ma wciąż faworyzowane Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Kielcach, które już dziś spełnia warunki podane w specyfikacji zamówienia. Przygotowana przez ZTM specyfikacja gwarantuje przede wszystkim wysoką cenę za wozokilometr, ale także niższy od możliwego komfort podróży komunikacją miejską. Wykorzystane zapisy ograniczają liczbę firm konkurencyjnych lub też wpływają na konieczność poniesienia zbyt dużych nakładów inwestycyjnych w stosunku do możliwej realizacji zamówienia. Jeśli ostatecznie okaże się, że stawka za wozokilometr będzie taka sama jak stawki płacone przez inne miasta, w których przewoźnik kupuje we własnym zakresie tabor, to okaże się, że Kielce są bardzo bogate i stać nas było na nieuzasadniony zakup nowego taboru.

## **Opracowanie:**

**Jerzy Stradomski, Wojciech Mędrzycki, VI 2009**