

Jakub JACKIEWICZ, Piotr CZECH, Jacek BARCIK

PRAKTYKA KZK GOP W KONTRAKTOWANIU USŁUG – CZĘŚĆ 3

Streszczenie. Podmioty wykonujące usługi na rzecz KZK GOP posiadają różną formę własności. Zdecydowaną większość zadań przewozowych realizują przedsiębiorstwa będące własnością komunalną. Spośród reszty linii większość zlecona jest pojedynczo, z kilkoma wyjątkami. Tak naprawdę tylko w tej niewielkiej grupie linii można dostrzec zjawisko konkurencji między potencjalnymi wykonawcami i tylko tu widoczne są pozytywne skutki konkurencji. Mechanizm konkurencji, jaki ma zastosowanie w przypadku dobrze skonstruowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przyczynia się do bardziej racjonalnego wydatkowania środków publicznych, czyli do obniżenia (lub zahamowania wzrostu) cen za usługi. W artykule zostały opisane szczegółowo wymagania stawiane oferentom w różnych postępowaniach. Artykuł stanowi trzecią z trzech części.

PRACTICES OF KZK GOP SERVICE CONTRACTING – PART 3

Summary. The entities which provide services for KZK GOP are in a different position in terms of ownership. Most of those entities, which provide those services, are the enterprises which are municipal and owned by a given town or city. Among the rest of the bus lines, most of them perform their tasks individually, with a few exceptions. Only in a small group of bus lines can one observe the competition among potential task executors and only in those cases the positive aspects of such competition can be observed. The competition mechanism should exist in case of well-constructed procedures in reference to public order and it then influences more rational spending of public funds, that is to lowering (or to a stop of the increase) of prices for services. The article presents all the detailed requirements which are presented to the bidders in various types of proceedings. This article is the third out of three parts.

1. POLITYKA PRZETARGOWA – KRYTERIA DOTYCZĄCE TABORU

Jednym z istotnych elementów opisujących zamówienie publiczne są kryteria stawiane potencjalnym wykonawcom. W przypadku usług przewozowych w transporcie miejskim ważną kwestią są minimalne parametry techniczno-eksploatacyjne taboru, jakim mają być świadczone usługi. Parametry te determinują w pewien sposób kształt rynku i zakres konkurencji, a także wpływają na decyzje przewoźników o zakupach autobusów. W historii zamówień publicznych KZK GOP trudno doszukać się jakiejś spójnej polityki związanej z wymaganiami taborowymi. Kryteria dobierane są dość przypadkowo, co najwyżej z uwzględnieniem następujących elementów:

- stan taboru posiadanego już przez dotychczasowego przewoźnika,
- zaplanowane (bądź już realizowane) dostawy taboru u dotychczasowego bądź potencjalnego (planowanego) nowego przewoźnika,
- wnioski gmin i (w niewielkim stopniu) pasażerów.

Dwa pierwsze elementy powodują często ograniczenie konkurencji przez zapisanie takich wymagań taborowych, które ułatwiają złożenie oferty jednemu z wykonawców, a utrudniają innym.

W ramach parametrów taboru w przetargach organizowanych przez KZK GOP do podstawowych cech określanych w specyfikacji od początku systemu przetargowego należą pojemność (a także długość) i wiek. W późniejszych latach pojawiły się zapisy dotyczące normy emisji spalin, liczby drzwi, tablic informacyjnych, a także fakultatywnie posiadania niskiej podłogi. W każdym postępowaniu znajduje się również zapis o kasownikach (elektronicznych, o m.in. dziesięciocyfrowym systemie kasowania) i łączności (radiowej lub telefonicznej z dyspozytorem wykonawcy). Pozostałe wymagania są bardzo ogólnikowe i w praktyce stanowią martwy przepis. Dotyczy to szczególnie sformułowania o przedziale kierowcy – łączącym się z wnętrzem pojazdu, umożliwiającym bezpośredni kontakt kierowcy z pasażerem, które nie jest nigdzie doprecyzowane i w żaden sposób nie jest weryfikowane przy składaniu ofert bądź zawieraniu umowy. W specyfikacjach i umowach na przestrzeni lat znajdowały się także inne zapisy, np. konieczność wymiany jakiejś części taboru w określonym czasie realizacji umowy.

Wielkość taboru (jego pojemność) oznaczana jest przez KZK GOP symbolami literowymi. Na początku lat 90., po przejściu organizowania komunikacji miejskiej i układania rozkładów jazdy, KZK GOP dokonał sklasyfikowania typów taboru autobusowego w czterech grupach:

- tabor typu A: od 41 do 85 miejsc,
- tabor typu B: od 86 do 115 miejsc,
- tabor typu C: powyżej 115 miejsc,
- tabor typu M: do 40 miejsc.

W praktyce odpowiadało to eksploatowanym wówczas autobusom – w taborze A były to Autosany H9 i inne podobne pojazdy turystyczne, w taborze B standardowe Jelcze M11 i Ikarusy 260, w taborze C prawie wyłącznie przegubowe Ikarusy 280, a w taborze M wszelkie mikro- i minibusy (Nysa, Żuk, Mercedes itp.).

Podział ten funkcjonował bez żadnych zmian przez długie lata i z chwilą rozpoczęcia realizacji przetargów znalazł zastosowanie w zapisach specyfikacji przetargowych. Nie został też zweryfikowany w chwili, gdy na rynku pojawiły się nowe konstrukcje autobusów, takie jak midibusy oraz jednoczłonowe trzyosiowe autobusy wielkopojemne. Powoduje to sytuację, w której przewoźnicy mogą świadczyć usługi taborem o mniejszej pojemności niż wcześniej. Jedyne liczba miejsc w poszczególnych typach taboru ulegała przesunięciom. Nie było to jednak ustalenie sztywne, lecz elastycznie zmieniane przy różnych przetargach w zależności od bieżących potrzeb. Od 2008 r. najczęściej stosowanym warunkiem jest wymóg co najmniej 91 miejsc w taborze B i co najmniej 140 miejsc w taborze C. W tym drugim przypadku nie wyeliminowuje to autobusów jednoczłonowych, których pojemność nominalna podawana przez producenta wynosi więcej niż 140 miejsc, choć badania empiryczne dowodzą, że pojemność ta jest znacznie zawyżona [1]. W niektórych postępowaniach wśród wymagań znajduje się zapis, że oferowany autobus musi być przegubowy – w pozostałych przypadkach dopuszczalna jest eksploatacja również krótszych autobusów jednoczłonowych (mają one długość 15 metrów, w porównaniu z 18 metrami długości standardowego współczesnego autobusu przegubowego). W 2007 r. stosowano inną wartość liczby miejsc siedzących dla taboru typu B – było to co najmniej 95 miejsc. Wartość ta była jednak zmniejszana w razie

potrzeby dopuszczenia do udziału w postępowaniu przewoźnika z nieco bardziej specyficznym taborem – tak było w przypadku linii 280 (90 miejsc) i 608/708 (86 miejsc).

W przypadku mniejszego taboru trudno mówić o jednym standardzie wymagań. Dla taboru typu A wymaga się albo co najmniej 50 miejsc (np. linie w okolicy Mysłowic), albo co najmniej 60 miejsc (np. linie 67/97). W przetargu na obsługę linii 619 w Siewierzu wymagano jeszcze mniejszego autobusu – posiadającego tylko co najmniej 40 miejsc. Dla taboru typu M różnice są jeszcze większe – rozpiętość minimalnej liczby miejsc sięga od 19 (linia 976), przez 20 (np. linie 242/243) i 25 (np. linia 973) do 30 (linia 998). W dwóch przypadkach (linie 936 i 955) określono też maksymalną liczbę miejsc (od 20 do 35), choć trudno doszukać się uzasadnienia.

Dodatkowo do warunku pojemności taboru dołączono warunek o jego długości. Długość autobusu ma znaczenie w przypadku, gdy trasa linii poprowadzona jest w specyficznych warunkach terenowych (wąskie ulice, ciasne zakręty itp.), natomiast w pozostałych przypadkach nie powinna mieć znaczenia. Tymczasem warunek „nie dłuższy niż” w przypadku autobusów rozumiany jest literalnie i nie są dopuszczane autobusy dłuższe niż podane w specyfikacji, pomimo braku przeciwwskazań do ich eksploatacji [2]. Stosowane są przedziały długości do 8 metrów (tabor M), do 10 metrów (tabor A, choć w przypadku linii 619 było to maksymalnie 8 metrów), do 12 metrów (tabor B) i powyżej 12 metrów (tabor C).

Wiek taboru jest jednym z najważniejszych warunków w postępowaniu – determinuje bowiem w dużym stopniu jakość taboru, choć nie jest to generalna zasada. Po zmianie kryteriów oceniania ofert (po 2002 r.) KZK GOP zaczął wymagać określonego wieku pojazdów zgłaszanych do obsługi linii, jednak nie wypracowano żadnych standardów. Określone roczniki autobusów wpisywane są do warunków przetargu często z przypadku, a czasami faworyzują one określonych przewoźników. W latach 2008–2009 najczęściej wymagano autobusów nie starszych niż z 1993 lub 1996 r., co, biorąc pod uwagę zawieranie umów na okres 4 lat, oznacza, że na koniec zamówienia eksploatowane będą 19- lub 16-letnie autobusy. Jedynie w kilku postępowaniach wymagano nowszych autobusów (linia 25 – nie starsze niż 2006 r., linia 41 – nie starsze niż 2000 r., linia 144 – nie starsze niż 2006 r., linia 147 – nie starsze niż 2006 r., dot. tylko jednego z pojazdów, linie 155/255 – nie starsze niż 2000 r., linia 750 – nie starsze niż 2006 r., linia A4 – nie starsze niż 2008 r.). W ciągu ostatnich kilku lat oprócz tych wymienionych postępowań wymagania odnośnie w miarę nowego taboru postawiono tylko przy obsłudze linii 37 z 2007 r. (rocznik 2006 i 2007), 51 z 2008 r. (rocznik 2006, dotyczy tylko części pojazdów), linie 57/88/288 z 2007 r. (rocznik 2006 i 2005, dotyczy tylko części pojazdów), linie 135/734/735 z 2007 r. (rocznik 2000), linia 820 z 2007 r. (rocznik 2007 i 2005), linia nocna 908 z 2007 r. (rocznik 2001), linia 982 z 2007 r. (rocznik 2007 i 2005). W skali całej sieci autobusowej jest to niewielka liczba zadań, tymczasem potrzeby wymiany taboru są ogromne. W przetargach na pakiety linii obsługiwanych przez komunalne PKM-y wymagania przetargowe odzwierciedlają dokładnie stan taboru danego PKM-u, tym samym nie następuje poprawa jakości taboru. Zakupy, często dofinansowywane przez gminy, są dokonywane bez związku z wymaganiami w umowach przewozowych.

Określanie wieku taboru w warunkach przetargowych charakteryzuje się następującymi cechami:

- niewielka liczba zadań, gdzie wymagany jest tabor maksymalnie kilkuletni i zaledwie pojedyncze zadania, gdzie wymagany jest tabor nowy,
- brak planowania w zakresie rozdysponowania taboru na zadania przewozowe, w zależności od ich znaczenia w układzie komunikacyjnym (lepszy tabor wymagany jest na linie uzupełniające, przewożące niewielką liczbę pasażerów, a do obsługi głównych linii kierowany jest starszy tabor),

- określanie zadań do przetargów w sposób powodujący nieefektywną gospodarkę taborem i konieczność utrzymywania w ruchu większej liczby pojazdów (brak powiązania pojazdów wykorzystywanych w dni robocze na jednej linii z inną linią, gdzie mogą kursować w dni wolne),
- brak przewidywalności wymagań taborowych w kolejnych postępowaniach.

Kolejnym istotnym elementem jest termin realizacji zamówienia i okres, jaki upływa od wyboru najkorzystniejszej oferty i podpisania umowy do rozpoczęcia realizacji usług. W przypadku wymagania nowego taboru okres ten musi umożliwiać wyprodukowanie i dostarczenie pojazdu, tymczasem w większości przypadków tak nie jest (tabela 1).

Tabela 1

Czas upływający od dnia otwarcia ofert do dnia rozpoczęcia realizacji zamówienia w wybranych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w KZK GOP

Linia i rok postępowania	Liczba pojazdów i rocznik	Data otwarcia ofert	Data rozpoczęcia realizacji	Liczba tygodni
820 (2007)	6 x C przeg. (2007) 2 x C jedn. (2005)	27.11.2007	01.01.2008	5
147 (2008)	1 x B (2006) 2 x B (1993)	01.12.2008	01.01.2009	4
860 (2009)	4 x C (2006)	09.04.2009	01.06.2009	7
144 (2009)	2 x B (2006)	29.04.2009	01.07.2009	9
750 (2009)	1 x B (2006)	16.07.2009	01.09.2009	6
25 (2009)	3 x B (2006)	27.08.2009	01.10.2009	5
41 (2010)	4 x B (2010)	12.03.2010	01.05.2010	7
850 (2010)	2 x C (2010) 1 x C (2000) 2 x B (2000)	30.04.2010	01.07.2010	9
14, 92, 132, 184, 198, 199 (2010)	6 x B (2009) 8 x B (2000)	06.05.2010	01.07.2010	8

Należy pamiętać, że dzień otwarcia ofert nie jest dniem podpisania umowy – od otwarcia ofert upływa zwykle ok. 2–4 tygodni (czasami dłużej) do ogłoszenia wyboru najkorzystniejszej oferty (wykonawca jest związany ofertą przez okres 60 dni). Po tym zawiadomieniu musi minąć jeszcze 10 dni zanim można zawrzeć umowę. Można więc przyjąć, że od dnia otwarcia ofert do dnia podpisania umowy mija ok. 3–5 tygodni. Dopiero po podpisaniu umowy przewoźnik może złożyć zamówienie na dostawę autobusów (wcześniej wiąże się to z ryzykiem). Cykl produkcyjny autobusu trwa od 3 do 6 miesięcy – w zależności od producenta i wyposażenia pojazdu. Minimalny okres od dnia otwarcia ofert do rozpoczęcia obsługi linii wynosi więc ok. 4 miesiące, a optymalny to 6 miesięcy od podpisania umowy. Stosowanie krótszych okresów powoduje:

- faworyzowanie oferentów, którzy posiadają już wymagany tabor (np. zakupiony wcześniej bez związku z wymaganiami przetargowymi, często przy współdziałaniu finansowym gmin),
- konieczność pozyskania zastępczych autobusów, które są eksploatowane na linii do czasu dostarczenia docelowych pojazdów (co nie zawsze jest możliwe i powoduje ponoszenie wysokich kosztów dzierżawy).

Długie okresy na przygotowanie rozpoczęcia świadczenia usług są standardem w przypadku postępowań ogłaszanych przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie.

W ramach postępowań zlecana jest obsługa zadań grupami autobusów (30 lub 50 sztuk) fabrycznie nowych. ZTM określił, że rozpoczęcie realizacji usług następuje po upływie 6 miesięcy od daty podpisania umowy [3]. Autobusy wprowadzane są do eksploatacji w grupach po 10–20 sztuk co miesiąc.

Przykładem zapisów specyfikacji przetargowej, które skutecznie ograniczały konkurencję, był przetarg na obsługę linii 820 w 2007 r. [4]. Wymagano wówczas ośmiu autobusów (tabor C, powyżej 140 miejsc). Sześć z nich miało być przegubowych i nie starszych niż z 2007 r., czyli w praktyce fabrycznie nowych. Natomiast dwa pozostałe autobusy musiały być autobusami „wielkopojemnymi, jednoczłonowymi” [5], niestarszymi niż z 2005 roku. Zamawiający zastrzegł, że do 1 stycznia 2009 r. należy wymienić je na fabrycznie nowe autobusy przegubowe. W efekcie do udziału w postępowaniu zostali dopuszczeni tylko ci oferenci, którzy w dniu składania ofert dysponowali takimi dwoma autobusami wielkopojemnymi, jednoczłonowymi. Do 2008 r. KZK GOP stał na stanowisku, że oferent nie może przedstawić zobowiązania (np. producenta autobusów), że w dniu rozpoczęcia realizacji zamówienia będzie dysponował wymaganymi taborami, lecz musiał nim dysponować w chwili składania ofert – do rubryki w formularzu ofertowym należało wpisać numer rejestracyjny autobusu [6]. Nie można było od razu zgłosić ośmiu autobusów przegubowych. Drugim elementem ograniczającym pole manewru innym oferentom były terminy. Otwarcie ofert nastąpiło 27 listopada 2007 r. (przetarg został ogłoszony 4 października 2007 r.), a realizacja umowy rozpoczęła się od 1 stycznia 2008 r. Tym samym nie było fizycznej możliwości, aby zdążyć wyprodukować autobusy – ani przed dniem rozpoczęcia realizacji usług, ani tym bardziej przed dniem otwarcia ofert. Był tylko jeden oferent, który spełniał tak określone wymagania – dotychczasowy przewoźnik PKM Świerklaniec. Tak się bowiem złożyło, że w październiku 2007 r. otrzymał sześć fabrycznie nowych autobusów przegubowych zamówionych wcześniej. Posiadał również dwa autobusy wielkopojemne, jednoczłonowe, wyprodukowane w 2005 r. PKM Świerklaniec jako jedyny ofert w postępowaniu zaproponował stawkę 5,98 zł netto [7].

2. POLITYKA PRZETARGOWA – PODSUMOWANIE

Uzyskanie znaczących korzyści z wykorzystania przetargów przy kontraktowaniu usług przewozowych wymaga, aby system spełnił kilka istotnych warunków:

- przetargi powinny być konkurencyjne, a warunki udziału w postępowaniu i opis przedmiotu zamówienia nie mogą ograniczać dostępu do zamówień,
- warunki udziału powinny być przewidywalne, co umożliwia racjonalne planowanie strategiczne w firmach przewozowych oraz poczynienie inwestycji długoterminowych,
- warunki udziału i zakres zamówień powinny uwzględniać specyficzne elementy zadań przewozowych, tak aby jak najefektywniej wykorzystać potencjał przewoźników (podział zadań na grupy – całodienne obsługiwane lepszej jakości taborami oraz uzupełniające i szczytowe, gdzie nie muszą być wymagane najnowsze pojazdy),
- w przypadku zawierania umów na krótsze okresy niż okres amortyzacji pojazdów (np. na 4 lata) polityka przetargowa powinna umożliwiać wykorzystanie tych pojazdów w innych zadaniach przewozowych (zwiększa to zakres konkrecji),
- pakiety zadań powinny grupować jednolite zadania pod względem eksploatacyjnym i stawianych wymagań, w przypadku kontraktowania usług wykonywanych fabrycznie nowym taborami należy tworzyć grupy obejmujące ok. 20–30 autobusów w celu

- obniżenia kosztów, ale zadania te powinny być rozdysponowane na różnych liniach komunikacyjnych w celu równomiernej obsługi określonego obszaru,
- przetargi powinny być organizowane w sposób ciągły, wg wcześniej ustalonego planu, co umożliwi planowanie strategiczne wśród przewoźników (przy umowach 4-letnich co roku powinien być przetarg na 1/4 wszystkich zadań przewozowych).

Bibliografia

1. Sokołowski R.: Raport – pojemność autobusów. Przegubowiec, 1 stycznia 2002.
2. Pismo KZK GOP, bez numeru, z dnia 22 grudnia 2008 r. – odpowiedź na pytanie wykonawcy w postępowaniu nr ZP/PO/55/PZ/78/08 na obsługę linii 222 w Siemianowicach Śląskich.
3. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na świadczenie usługi przewozowej wykonywanej w ramach autobusowej komunikacji miejskiej w Warszawie (znak sprawy 8/2010).
4. Jackiewicz J.: Przetargowa jesień w KZK GOP, Wojewódzki Portal Komunikacyjny, 12 października 2007.
5. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na linii komunikacji miejskiej nr 820 (znak sprawy ZP/PO/45/PZ/67/07).
6. Makula M.: Rewolucja w przetargach? Wszystko zależy od KZK GOP. Wojewódzki Portal Komunikacyjny, 30 października 2008.
7. Pismo KZK GOP, bez numeru, z dnia 6 grudnia 2007 – zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty w przetargu na obsługę linii 820.

Recenzent: Dr hab. Leszek Ogiełto, prof. nzw. Uniwersytetu Śląskiego