

Synteza
Autorzy: Cecylia Radziewicz
Cecylia Rozkwitalska
Wojciech Suchorzewski - kierownik opracowania
Andrzej Sambor

Konsultacja: Jerzy Chudzicki
Stanisław Karasek
Roman Podsiadły
Czesław Rydecki
Alicja Wróbel
Olgierd Wyszomirski

Raport o stanie komunikacji miejskiej w 2000 roku (Synteza)

1. Wstęp

Raport, przeznaczony dla władz centralnych i samorządowych, przedsiębiorstw, stowarzyszeń, instytucji badawczych i środków masowego przekazu, jest czwartym z kolei opracowaniem oceniającym całościowo stan komunikacji miejskiej w Polsce wykonywanym na zlecenie Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej (IGKM). Pierwszy, opracowany w 1995 roku, analizował przemiany, jakie zaszły w latach 1980-1994 i zawierał propozycję programu rozwoju komunikacji miejskiej na lata 1995-2000 oraz pożądanych kierunków rozwoju po roku 2000. Kolejne raporty dotyczyły stanu w latach 1996 i 1998. Sytuację w latach nieparzystych scharakteryzowano krótko w rocznych sprawozdaniach Izby. W niniejszym raporcie, poza oceną stanu komunikacji miejskiej w roku 2000, biorąc pod uwagę zamknięcie dekady oraz 10-lecie IGKM podjęto próbę syntetycznej oceny całego tego okresu lat 1990 - 2000.

Podstawę opracowania stanowiły: (a) dane statystyczne dotyczące przedsiębiorstw i zarządów komunikacji miejskiej, które wypełniły kwestionariusz IGKM; dane te obejmują przeważającą większość jednostek komunikacji miejskiej, (b) dodatkowe informacje otrzymane od 131 przewoźników, związków i zarządów komunikacji miejskiej w odpowiedzi na dodatkową ankietę, opracowaną dla potrzeb niniejszego raportu, (c) ogólnodostępne dane statystyczne, w tym z GUS, (d) inne opracowania dotyczące branży, przedstawiane na konferencjach, w publikacjach i in. Członkowie Izby prowadzą działalność w zakresie komunikacji miejskiej w 120 miastach. Szacuje się, że eksploatują oni ponad 90 % autobusów i 100% taboru tramwajowego oraz wykonują 90 % przewozów.

W kolejnych rozdziałach omówiono: (a) stan prawny i organizację komunikacji miejskiej w 2000 r., (b) wpływ rozwoju motoryzacji na politykę komunikacyjną w miastach, (c) stan komunikacji miejskiej w 2000 r., (d) kierunki zmian w latach 1999-2000. W podsumowaniu podjęto próbę podsumowania ostatniej dekady oraz omówiono problemy i zagrożenia dla komunikacji miejskiej.

2. Rola państwa, stan prawny i organizacja

Brak opieki państwa nad komunikacją miejską jest od lat przedmiotem krytyki. Nadzieję, że ten stan ulegnie zmianie, stworzyła ustawa o działach w administracji rządowej (1998) oraz wprowadzenie zasady zwrotu przewoźnikowi kosztów uznawania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów. Niestety, jak dotąd nadzieje te spełniły się tylko częściowo.

Innym sygnałem pozytywnym, który rokował zmianę postawy władz centralnych w stosunku do transportu w miastach były założenia nowej polityki transportowej państwa na lata 2000-2015, przyjęte przez KERM w 1999 roku. Zakładając wiodącą rolę samorządów w zarządzaniu transportem w obszarach zurbanizowanych założenia przewidują one wsparcie państwa, polegające na "dofinansowaniu najważniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu transportu zbiorowego (szczególnie systemów szynowych aglomeracji), udzielaniu gwarancji kredytowych na przedsięwzięcia usprawniające systemy, a także rozpowszechnianiu doświadczeń w dziedzinie transportu w miastach, w tym z wykorzystaniem transportu alternatywnego (ruch pieszy i rowerowy)". Niestety brak, jak dotąd rozwinięcia tej koncepcji w pełnym tekście polityki transportowej.

Dla całości transportu pasażerskiego duże znaczenie miała ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób. Wprowadzenie obowiązku uzyskiwania, przez wszystkie podmioty, zezwoleń na świadczenie regularnych usług przewozowych, oznaczało odejście od koncepcji skrajnej deregulacji. Ustawa ta, z późniejszymi nowelizacjami dotyczącymi zwrotu przewoźnikowi kosztów honorowania ulg i innych uprawnień stanowiła niewątpliwie postęp w porządkowaniu transportu autobusowego i próbę likwidacji nieuczciwej konkurencji. Niestety do tej pory nie wydano aktów prawnych finalizujących sprawę refundacji kosztów ulg. Podobnie korzystnym zmianom w prawie przewozowym (zasady uzgadniania rozkładów jazdy) nie towarzyszyło pełne odejście od monopolistycznych praktyk. W sumie, mimo wydania wielu nowych ustaw i zarządzeń oraz wprowadzenia istotnych dla komunikacji miejskiej nowelizacji przepisów, zmiany w podstawowym ustawodawstwie należy jednak ocenić jako zbyt małe w porównaniu z potrzebami komunikacji miejskiej. I tak np. ustawodawstwo dotyczące zbiorowego transportu lokalnego nie zostało dostosowane do potrzeb utworzonego od początku 1999 roku powiatowego i wojewódzkiego transportu zbiorowego. Ustawa o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób nie uwzględnia, że część przewoźników to zakłady i jednostki budżetowe. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzenia wykonawcze w tej sprawie nie są dostosowane do potrzeb egzekucji należności z tytułu jazdy środkami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu. Wreszcie w znowelizowanym kodeksie pracy pomija się specyfikę komunikacji miejskiej. Wielokrotne postulaty uporządkowania wyżej podanych spraw zgłaszane przez Izbę, jednostki samorządowe, stowarzyszenia i środowiska specjalistów jak dotąd nie odniosły pożądanego skutku. Zmiany prawne spowodowały, że od 1990 roku w komunikacji miejskiej następuje ciągła przebudowa form organizacyjno-prawnych. Przekształcenia organizacyjno-własnościowe przebiegają wolno ale systematycznie. W oparciu o przepisy ustawy najpierw o prywatyzacji, a następnie o samorządzie terytorialnym wyznaczano radom gmin termin dla dokonania wyboru formy w jakiej mają działać przedsiębiorstwa komunalne, w tym komunikacji miejskiej. Znaczne zmiany wystąpiły zwłaszcza w latach 1997 i 1998 z mocy postanowień ustawy o gospodarce komunalnej. Przedsiębiorstwa komunalne, działające na podstawie przepisów o przedsiębiorstwach państwowych, zostały przekształcone w spółki prawa handlowego. W niektórych miastach przekształcono zakłady budżetowe w spółki prawa handlowego, a w jeszcze innych powołano jednostki budżetowe. Jak widać, gminy wybierały różne drogi przekształceń zarządzania i organizacji zależnie od warunków lokalnych i możliwości finansowych. Systematycznie zmniejsza się liczba zakładów i jednostek budżetowych. Ich udział zmniejszył się z 61% w 1995 roku do 38% w 2000 roku. W tym samym okresie udział spółek akcyjnych i z o.o. wzrósł z 25% do 56%. W mniejszym stopniu zmienia się sytuacja jeśli idzie o model zarządzania komunikacją. W końcu 2000 roku zarządy komunikacji istniały w 10 miastach, a komunalne związki komunikacyjne międzygminne w 5 zespołach gmin. Analizy skutków przekształceń wykazały, że wyniki zależą nie tylko od przyjętego modelu zarządzania i formy organizacyjno-prawnej, ale także od czynników takich jak warunki lokalne, polityka władz samorządowych oraz inicjatywa i działania kadry kierowniczej zarządów i przedsiębiorstw. W całym analizowanym okresie włożyły one wiele wysiłku, aby dostosować się do nowych warunków. Zmiany doprowadziły do lepszego wykorzystania środków przewozowych,

racjonalizacji zatrudnienia i gospodarowania majątkiem, i w efekcie do relatywnego obniżenia kosztów funkcjonowania komunikacji zbiorowej.

3. Motoryzacja i polityka transportowa w miastach

W latach 1990-2000 liczba zarejestrowanych samochodów osobowych zwiększała się znacznie szybciej niż rosły dochody ludności. Sprzyjał temu spadek kosztów zakupu i eksploatacji samochodów (w stosunku do dochodów). Towarzyszył temu wzrost relatywnych cen biletów w komunikacji miejskiej. Dopiero w końcu dekady nastąpiła dość radykalna zmiana struktury cen. Rok 1999 był pierwszym rokiem, w którym ceny paliw i eksploatacji samochodu rosły szybciej niż dochody (rys.2 = rys.4.8!!), a także ceny biletów komunikacji zbiorowej. Przyczyniło się to do zmniejszenia zakupów samochodów w roku 2000.

Wzrost liczby samochodów spowodował przesiadanie się coraz większej liczby podróżujących do samochodu. Udział podróży samochodem w niektórych miastach zbliżył się do 50%. Nastąpił spadek udziału w przewozach komunikacji zbiorowej, która jeszcze niedawno obsługiwała do 90-95 % podróży. Wzrost natężeń ruchu powoduje rosnące zatłoczenie ulic. W sytuacji typowej dla polskich miast, bez priorytetowego traktowania pojazdów komunikacji zbiorowej w ruchu, stwarza to coraz większe trudności w utrzymywaniu punktualności i regularności kursowania autobusów, trolejbusów i pociągów tramwajowych. W sumie, w opinii władz, znacznej części mieszkańców i mediów sytuacja komunikacyjna w większych miastach polskich wysunęła się na czoło problemów. W połowie dekady lat 1990. w Polsce wystąpiła tendencja do formułowania polityki transportowej w postaci akceptowanego przez radę gminy dokumentu. Pierwszymi miastami, w których formalnie określono zasady polityki transportowej były Kraków (1993) i Warszawa (1995). W latach 1997-2000 politykę taką uchwałyły także rady miast Białystok, Łódź, Gdynia, Poznań, Wrocław, Gdynia i in.. W wielu innych miastach opracowano projekty takiej polityki, jednak jak dotąd nie doczekały się one akceptacji zarządów i rad miejskich. W innych miastach zasady polityki określono w ramach ogólnej polityki (np. Gdańsk - "Strategia Gdańsk 2000", Bielsko Biala - "Strategia 2006", Zielona Góra - "Strategia Rozwoju Miasta"), lub w sposób mniej formalny.

Z reguły władze miast, za przykładem miast Unii Europejskiej i innych krajów OECD, deklarują poparcie dla polityki zrównoważonego rozwoju, polegającej na kompromisie między celami społecznymi, ekonomicznymi i ochrony środowiska. Podstawowe zasady tej polityki, to: (a) priorytet dla transportu zbiorowego oraz dla ruchu pieszego i rowerowego, (b) ograniczona swoboda korzystania z samochodu w niektórych strefach (zwłaszcza w centrum miasta), (c) polityka parkingowa: płatne parkowanie, ograniczenie liczby parkingów w przeciążonych obszarach, (d) nacisk - zwłaszcza w pierwszym etapie - na rehabilitację i bardziej efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury (drogi, tramwaje, kolej) i jej modernizację, (e) ułatwienie funkcjonowania transportu zbiorowego w warunkach rosnącego zatłoczenia ulic przez stosowanie rozwiązań zapewniających priorytet w ruchu, takich jak wydzielone pasy ruchu, sygnalizacja świetlna reagująca na pojawienie się tramwaju/autobusu itp., (f) stosowanie instrumentów fiskalnych: w pierwszej fazie opłat za parkowanie, w przyszłości opłat za korzystanie z dróg w najbardziej zatłoczonych rejonach miasta.

Niestety, doświadczenia kilku lat jakie upłynęły od sformułowanie polityki transportowej przez pierwsze miasta (Kraków, Warszawa) świadczą, że sam fakt zadeklarowania polityki zrównoważonego rozwoju nie wystarczy do rozwiązania problemów komunikacyjnych miasta, w tym do poprawienia stanu transportu zbiorowego.

Główną przyczyną niepowodzeń jest niechęć do praktycznego zastosowania rozwiązań korzystnych dla transportu zbiorowego, które wymagają przeciwstawienia się naciskowi wpływowego lobby pro-samochodowego. Konflikty poglądów i interesów ujawniają się zwłaszcza przy formułowaniu i realizowaniu polityki przestrzennej, inwestycyjnej i zarządzania ruchem.

4. Komunikacja miejska w latach 1999-2000

Liczba miast obsługiwanych regularną komunikacją zbiorową od lat utrzymuje się na tym samym poziomie ok. 260-270 miast. W 1999 roku była ona równa 267. Z danych GUS wynika, że spadek liczby przewiezionych pasażerów obserwowany w latach 1996-1998 przerwany został w 1999 roku (rys.1 = rys.4.1!!). Jest godne podkreślenia, że spośród miast, które nadesłały dane o przewozach w latach 1999 i 2000, w 15 miastach odnotowano istotny wzrost liczby pasażerów.

Liczba pojazdów komunikacji miejskiej w inwentarzu nieznacznie, ale systematycznie spada. W roku 2000 liczba autobusów zmniejszyła się o 0,8%, zaś tramwajów i trolejbusów o 2 %. Średni wiek autobusów pozostał na tym samym poziomie co w poprzednich latach (ok. 8 lat). Natomiast średni wiek tramwajów wzrósł z 18 lat w 1998 r. do 23 lat w 2000 roku. Poza wolną wymianą taboru ma to swoje źródło w zakupach starych tramwajów z zagranicy.

O ile liczba wozów w inwentarzu z roku na rok maleje, to zauważyć można poprawę wskaźników wykorzystania wozów w ruchu (rys.3 = rys.4.5). Według GUS dla autobusów wzrosły one z 70% w 1990 roku do 77% w 1999 roku, a dla tramwajów - z 63% do 71%. Najniższe były nadal wskaźniki wykorzystania w ruchu trolejbusów - 63%. Według danych IGKM w 2000 roku nastąpił dalszy wzrost wskaźników wykorzystania autobusów - do 79,3%, tramwajów - do 71,2% i trolejbusów - do 71,9%. Spośród badanych firm przewozowych wiele firm - zwłaszcza autobusowych osiąga wskaźnik wyższy od 80%.

Rośnie udział pojazdów o podwyższonym standardzie. Udział w inwentarzu nowoczesnych autobusów, w tym drugiej i trzeciej generacji, o wysokim standardzie wykonania, wysokich walorach eksploatacyjno-użytkowych (na ogół pojazdy niskopodłogowe) i spełniających ostre normy środowiskowe wzrósł z 1,2% w 1995 roku do 17% w 2000 roku.

Wolniejsza jest poprawa standardu taboru tramwajowego. Udział tramwajów w częściowo obniżoną podłogą w roku 2000 osiągnął poziom 6,4%.

Nie ulega istotnym zmianom długość obsługiwanych tras i linii.

Wolno, ale systematycznie doskonalone są systemy taryfowo-biletowe. W 2000 roku dominującym rodzajem taryf w miastach była taryfa jednolita na obszarze miast i strefowa w przyległych gminach lub miastach. W 9 miastach obowiązuje taryfa odcinkowa w wersji czasowej i w 4 miastach w wersji odległościowej.

W większości miast powrócono do praktyki sprzedawania biletów również w pojazdach (przez prowadzących pojazdy). Tradycyjny system sprzedaży uzupełniany jest coraz częściej przez instalowanie automatów biletowych zamontowanych głównie na przystankach, niekiedy w pojazdach. Proste dziurkarki lub kasowniki drukujące odpowiednie kody zastępowane są coraz powszechniej doskonalszymi kasownikami elektronicznymi.

Zapoczątkowano również stosowanie w Polsce nowoczesnego sposobu pobierania opłat za przejazdy z wykorzystaniem bezkontaktowej karty elektronicznej (KLA Kalisz). Zaawansowane są prace nad wdrożeniem tego sposobu pobierania opłat w Warszawie i w Trójmieście, gdzie prace nad systemem poboru opłat prowadzone są w ramach przygotowań do stworzenia Komunikacyjnego Związku Gmin Aglomeracji Gdańskiej.

Doskonalone są systemy informowania pasażerów. Tradycyjne zestawy informacji publikowane są w coraz atrakcyjniejszych formach. W coraz większej liczbie pojazdów zainstalowano elektroniczne tablice informacyjne. Stosowane są one w ponad połowie przedsiębiorstw. Coraz powszechniejsze jest też informowanie na internetowych stronach WWW. Tę formę stosuje już blisko 40% przedsiębiorstw i 9 zarządów/związków (spośród 15).

Przekazaniu pełnej odpowiedzialności za komunikację miejską samorządom nie towarzyszyło stworzenie jednolitego systemu jej finansowania. Głównym źródłem finansowania komunikacji miejskiej są przychody ze sprzedaży biletów. W 2000 roku wpływy ze sprzedaży biletów pokryły średnio 69,7% kosztów. Dla zarządów i związków wskaźnik ten był równy 69% a w zakładach budżetowych 72,2%. Wyższa wartość wskaźnika odpłatności dla zakładów budżetowych jest jednak konsekwencją nie uwzględnienia w kosztach amortyzacji.

Ze względu na szeroki zakres stosowanych ulg, uzupełniającym źródłem powinny być środki publiczne w postaci dotacji/dopłat, pochodzące ze środków własnych gminy. Udział pasażerów korzystających z ulg stanowi 30-50% ogółu pasażerów. Od 3 do 10% ogólnej liczby pasażerów ma uprawnienia do bezpłatnych przejazdów.

Zgodnie z nowymi przepisami, od 1 stycznia 1999 roku zamiast dotacji powinien następować zwrot kosztów ponoszonych z tytułu uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów ustanowionych przez samorzady i w drodze ustaw. Jak wspomniano w punkcie 2, do tej pory brak jest jednak ustawy wykonawczej dotyczącej refundacji. Tym nie mniej 20 firm przewozowych uzyskuje na podstawie umów refundację kosztów ulg i zwolnień, a nie dotację, a ponadto 3 firmy uzyskują refundację i jednocześnie dotację z budżetu gmin. Zakres refundacji jest zróżnicowany. Odniesiona do poziomu kosztów eksploatacji stanowi ona od 3% do 38%. Tylko w 2 przypadkach refundacja łącznie z przychodami z biletów zapewnia pełną odpłatność usług przewozowych.

Stosowane jest wiele form rozliczeń między samorządami, zarządami transportu i przewoźnikami. W 2000 roku 86 firm przewozowych zawierało umowy z gminą (miastem) lub zarządem czy związkiem komunalnym w wyniku przetargu lub porozumień.

W większości przypadków stosowany jest system finansowania według liczby wykonanych wozokilometrów. Nie stwarza to bodźców do racjonalizacji linii i rozkładów jazdy i do ogólnej poprawy efektywności działania przedsiębiorstw i zakładów komunikacji miejskiej.

W latach 1999-2000 utrzymała się tendencja do wprowadzania nowych cen nie częściej niż raz w roku. Przeciętny wzrost cen biletów był po raz pierwszy od wielu lat wolniejszy niż ceny benzyny. W wielu miastach podwyższano ceny biletów jednorazowych bardziej niż miesięcznych. W cenach realnych bilety miesięczne w niektórych miastach nawet staniały.

Lata 1999-2000 przyniosły dalszy postęp we wprowadzaniu nowoczesnych sposobów kontroli jakości. Stosowane są coraz bardziej zaawansowane metody badań/pomiarów i oceny odchyleń od normy. Najlepsze wyniki uzyskuje się w miastach, w których usługi przewozowe w komunikacji miejskiej są prowadzone na podstawie umów zawieranych przez zarządy transportu i ich odpowiedniki z przewoźnikami. W umowach jako regułę stosuje się stawianie wymagań dotyczących jakości usług z równoczesnym stosowaniem kar umownych z tytułu stwierdzonych uchybień.

Typowy zestaw uwzględnianych w umowach kryteriów jakości obejmuje: stopień realizacji planowych kursów, punktualność, czystość pojazdów, prawidłowość oznakowania pojazdów i stan techniczny pojazdów. Lista ta jest systematycznie rozszerzana. W miastach, w których usługi przewozowe nie są świadczone na podstawie umów z jednostkami zarządzającymi lokalnym transportem zbiorowym stosowane są wewnętrzne kryteria jakości.

Ogółem w 2000 r. w przedsiębiorstwach przewozowych zatrudnionych było ok. 54 tys. osób. W porównaniu z 1998 r. wystąpił spadek liczby zatrudnionych o ponad 6 %. Średnie płace kształtowały się w 2000 roku na poziomie od 62% do 158% średniej krajowej. W przeciwieństwie do okresu lat 1995-1998 wystąpiła tendencja do spadku stosunku średniego wynagrodzenia w komunikacji miejskiej do średniego wynagrodzenia w kraju.

Brak wystarczających środków powoduje, że zarówno miasta jak i przedsiębiorstwa poszukują różnych możliwości pozyskiwania środków finansowych na inwestycje oraz remonty. Niestety sytuacja prawna gmin i polityka władz centralnych praktycznie uniemożliwia gminom wykorzystanie środków postawionych do dyspozycji przez międzynarodowe instytucje finansowe (Bank światowy, EBOR), które systematycznie deklarują gotowość do wspierania komunikacji miejskiej. Niestety do wykorzystania tej możliwości konieczne są gwarancje rządowe.

W kilku miastach podjęto uchwały o emisji obligacji gminnych. Ze środków uzyskanych ze sprzedaży obligacji realizuje się zakupy taboru komunikacyjnego. Część przedsiębiorstw korzysta również z kredytów poręczanych przez gminę. Nie zmienia to faktu, że brak jest wciąż stabilnych reguł finansowania, przede wszystkim odtworzenia majątku, a zwłaszcza taboru.

Podobnie jak w latach poprzednich, podstawowe inwestycje roku 2000, to zakupy autobusów, tramwajów i trolejbusów, których dokonywano w 62 % firm przewozowych. Niestety aż w 50 firmach nie zakupiono żadnego pojazdu. W sumie zakupiono 499 autobusy, z czego 426 nowych

(85%), 58 tramwajów, z czego 38 nowych i zaledwie 4 trolejbusy. Liczba zakupionych autobusów (62 % stanowiły autobusy niskopodłogowe) była równa 67 % pożądanej, która gwarantowałaby racjonalną odnowę taboru (według wariantu oszczędnościowego). Natomiast odnowa taboru tramwajowego jest nadal zbyt wolna (ok. 50 % pożądanej liczby).

W 2000 r. łącznie z nakładami na metro w Warszawie na inwestycje przeznaczono 818,5 mln złotych. Porównanie tej liczby z danymi dot. roku 1998 (831,8 mln zł) i 1999 (701,5 mln zł) potwierdza, że finansowanie inwestycji komunikacji miejskiej jest mało stabilne. Występują wahania świadczące o braku konsekwentnej polityki i przypadkowości. Najpoważniejszą pozycją są nadal zakupy taboru (46 % środków) i budowa metra warszawskiego (29%). Wzrósł udział środków przeznaczonych na zakup taboru tramwajowego.

Zakres inwestycji infrastrukturalnych w roku 2000 był niewielki, poza metrem warszawskim. Do najważniejszych należy niewątpliwie zaawansowany projekt modernizacji linii tramwajowej Katowice-Bytom (21 km, planowane zakończenie w 2001 r.) oraz oddanie do eksploatacji pierwszego odcinka szybkiego tramwaju w Krakowie (3,5 km).

5. Ocena procesu przekształceń w latach 1989-2000

Okres lat 1989-2000 podzielić można na trzy etapy. Pierwszy rozpoczęła "szokowa kuracja" gospodarki, w ramach której nastąpiło całkowite wycofanie się państwa z opieki nad transportem lokalnym znacznie pogorszyła sytuację komunikacji miejskiej. Wycofaniu się państwa z funkcji finansowego wspierania komunikacji miejskiej nie towarzyszyło odpowiednie do nowych zadań zwiększenie dochodów samorządów. Wzrost motoryzacji i zatłoczenia dróg miejskich spowodował utrudnienia ruchu środków komunikacji zbiorowej a wzrost cen biletów skłaniał właścicieli samochodów osobowych do rezygnacji z podróżowania środkami komunikacji zbiorowej.

Rozpoczął się trudny do zahamowania proces degradacji komunikacji miejskiej. Liczba pasażerów przewożonych przez przedsiębiorstwa transportu miejskiego spadła z 9,1 miliarda w 1986 roku do 6,03 miliardów w 1992 roku i do 6,0 miliardów w 1994 roku.

Decentralizacja i wzrost samorządności oraz niska rentowność przewozów lokalnych PKP i PKS spowodowały dezintegrację transportu zbiorowego obsługującego aglomeracje. W najostrejszej formie problem ten wystąpił w aglomeracjach: warszawskiej, górnośląskiej i gdańskiej.

Samorządy i przedsiębiorstwa podjęły działania na rzecz poprawy jakości usług i efektywności gospodarowania. Rozpoczęto przekształcenia form organizacyjnych (w tym rozdzielanie funkcji organizatora przewozów i przewoźnika), zawieranie umów o usługi i modernizację systemów taryfowo-biletowych. Nastąpiła istotna poprawa struktury zatrudnienia i sprawności zarządzania oraz ograniczenie działalności dodatkowej. Dzięki utworzeniu Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej (1991 rok) przedsiębiorstwa uzyskały możliwość wymiany doświadczeń i prowadzenia lobbingu na rzecz komunikacji miejskiej.

Stopniowo następował wzrost zrozumienia przez samorządy i opinię publiczną, że transport publicznego jest niezbędny także w zmotoryzowanym mieście. W konsekwencji w połowie dekady wystąpiły pozytywne tendencje, takie jak formułowanie polityki komunikacyjnej (Kraków - 1993 r., Warszawa - 1995 r.). Rozpoczął się etap drugi. Jak to omówiono w punkcie 3, w coraz większej liczbie miast, zwłaszcza większych, władze podejmowały uchwały w sprawie polityki transportowej. reguły wybierano opcję polityki zrównoważonego rozwoju transportu, w której szczególną rolę odgrywa transport zbiorowy. Nasiliło się poszukiwanie bardziej efektywnych metod organizowania komunikacji miejskiej. Rozpoczęto odnowę taboru autobusowego, co umożliwiło wzrost standardu podróżowania i uzyskanie w niektórych przedsiębiorstwach nieosiągalnych wcześniej wskaźników gotowości technicznej przekraczających 95%. Dokonano pierwszych zakupów tramwajów. Rozpoczęto uwzględnianie jakości w umowach o wykonywanie usług przewozowych przez precyzyjne formułowanie kryteriów jakości i wiązanie ich spełnienia z wysokością zapłaty za usługi. Zastosowano metody marketingowe dla badania potrzeb rynku.

Nastąpił postęp w systemach taryfowych, oraz metodach nadzoru i sterowania ruchem. Nasiliła się współpraca między przedsiębiorstwami w ramach działalności IGKM.

Dowodem powodzenia było zahamowanie w większości miast spadku liczby pasażerów, mimo wzrostu motoryzacji. Jak to podkreślono w punkcie 4 (rys.1), po znacznym spadku liczby pasażerów w latach 1990-1996 w ostatnich latach dekady nastąpiła stabilizacja a w niektórych miastach zaobserwowano nawet wzrost przewozów.

Rok 2000 może być uznany za początek kolejnego etapu. Przyniósł on potwierdzenie, że tendencje z lat 1995-1999 są trwałe. Dalsze miasta podejmowały uchwały w sprawie polityki transportowej, lub przygotowywały decyzje w tej sprawie (np. Szczecin). Nowelizacja ustawy samorządowej i wprowadzenie ustawy o gospodarce komunalnej spowodowały dalsze przekształcenia. Udział komunalnych spółek kapitałowych przekroczył 50 %. Chociaż liczba zakupionych w ostatnich dwóch latach autobusów, tramwajów i trolejbusów była niższa niż w latach 1996-1998, to w znacznym stopniu były to pojazdy nowoczesne. Wydaje się, że - podobnie jak to się stało wcześniej w krajach UE - doceniona została wreszcie rola tramwaju. W 2000 roku po raz pierwszy dokonano większych zakupów i zamówień nowoczesnego taboru tramwajowego i przeznaczono na ten cel środki większe niż w latach poprzednich. W Katowicach i Łodzi trwa modernizacja wybranych tras tramwajowych. W Krakowie oddano do eksploatacji pierwszy 3,5-kilometrowy odcinek tramwaju szybkiego.

W 2000 roku zakupy taboru po raz pierwszy były finansowane w przeważającej części ze środków własnych przewoźników (65%). Większość firm świadczy usługi przewozowe na podstawie umów zawierające kryteria jakości usług. Rośnie udział przewoźników prywatnych. Wystąpiła silniejsza niż poprzednio tendencja wielkości i struktury zatrudnienia. W obszarach metropolitalnych (GOP, Trójmiasto) podejmowane są próby przełamania impasu w zintegrowaniu funkcjonalnym transportu międzygminnego (w tym kolejowego) i lokalnego. Przełomu oczekiwać można również w Warszawie.

W sumie, doświadczenia ostatnich lat dowiodły, że konsekwentna realizacja polityki transportowej, szeroki zakres informacji o korzyściach komunikacji zbiorowej, dobre dostosowanie oferty przewozowej do potrzeb i odpowiednia jakość usług mogą się przyczynić do uzyskiwania dobrych wyników ekonomicznych

6. Trudności i zagrożenia

Mimo uzyskanego postępu sytuacja komunikacji miejskiej wciąż nie jest dobra. Występują następujące niepowodzenia, problemy i zagrożenia.

1) Szybki wzrost motoryzacji i zatłoczenia ulic pogarsza coraz bardziej warunki funkcjonowania komunikacji miejskiej, zwłaszcza autobusowej. Zatłoczenie obejmuje coraz większe obszary dużych miast, trwa coraz dłużej i jest coraz powszechniejsze w miastach średnich i mniejszych. Rosną trudności w utrzymywaniu punktualności i regularności kursowania. Spadek prędkości komunikacyjnej obniża atrakcyjność transportu zbiorowego i podnosi koszty eksploatacji.

2) W większości miast planowanie rozwoju systemów transportu w miastach nie jest prowadzone systematycznie. Plany rozwoju przestrzennego rzadko biorą pod uwagę czynnik transportu. Powszechne są tendencje do rozwoju form zagospodarowania przestrzennego niezgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju ("rozlewanie się miast", wielkie peryferyjne centra handlowo-usługowe etc.).

3) Jakkolwiek rośnie liczba miast, których władze sformułowały politykę transportową przychylną dla transportu zbiorowego, to wdrażanie tej polityki odbywa się bardzo wolno. Rzadko stosowane są rozwiązania zapewniające priorytet dla tramwajów i autobusów (wydzielone pasy ruchu, wydzielone jezdnie, wzbudzana sygnalizacja świetlna). Tymczasem doświadczenie wysoko zmotoryzowanych krajów UE uczy, że rozwiązanie problemów zatłoczenia ulic miejskich oraz osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju nie jest możliwe bez zapewnienia środków

komunikacji zbiorowej priorytetu w ruchu ulicznym.

4) Bardziej pozytywny stosunek do tramwaju nie dotyczy wszystkich miast, w których istnieją systemy tramwajowe a tempo realizacji projektów modernizacji jest powolne. Wymiana taboru tramwajowego jest wciąż wolniejsza niż w przypadku autobusów.

5) Do tej pory nie została uregulowana do końca sprawa refundacji utraconych przychodów z tytułu ulg i zwolnień z opłat; uzyskiwana dotacja z budżetu gmin (miast) zależy w większości od możliwości finansowych gmin, a nie rzeczywiście poniesionych kosztów ulg i zwolnień.

6) Brak jest środków na dokapitalizowanie spółek i na dotacje inwestycyjne dla zakładów budżetowych. Nie pozostawia to wiele na inne inwestycje: odnowę taboru, modernizację infrastruktury, wprowadzania nowoczesnych systemów zarządzania ruchem, systemów taryfowych i itp. Sytuację pogarsza system planowania finansowego w postaci corocznie uchwalanych budżetów gminnych. Praktycznie uniemożliwia to prowadzenie długofalowej polityki zakupów i inwestycji modernizacyjno-rozwojowych.

7) Proces przekształceń i poprawy efektywności hamowany jest niejednokrotnie przez związki zawodowe. Stanowisko związków - mających z reguły na względzie doraźne cele - często utrudnia przekształcenia o długofalowych pozytywnych skutkach dla pasażerów, samorządów i załóg.

8) Wciąż sprawia trudności problem przewozów międzygminnych oraz koordynacji działania PKP, oraz przedsiębiorstw komunikacji miejskiej i międzymiastowej na poziomie powiatu i województwa.

Do nierozwiązanych należy wciąż problem opieki administracji rządowej nad lokalnym transportem zbiorowym. Powinna ona pełnić funkcję opiekuna komunikacji lokalnej w zakresie podobnym, jak w przypadku ministerstw transportu krajów UE. Ich zakres odpowiedzialności z reguły obejmuje formułowanie ogólnych zasad polityki transportowej w miastach, inicjatywy ustawodawcze, politykę podatkową, wydawanie przepisów i określanie wymagań dla taboru i infrastruktury, politykę rozwoju techniki, stosunki pracy, prowadzenie bazy danych dotyczących sektora, prace badawcze i rozwojowe, wspomaganie szkolenia ustawicznego. W wielu państwach lista ta obejmuje także finansowanie budowy infrastruktury, zwłaszcza transportu szynowego.

Oczywiście opieka nad komunikacją miejską ze strony rządu nie powinna prowadzić do nadmiaru regulacji utrudniających efektywne gospodarowanie na szczeblu zarządów i przedsiębiorstw komunikacyjnych.

Sygnałem pozytywnym, który rokował zmianę postawy władz centralnych w stosunku do transportu w miastach były omówione w punkcie 2 założenia nowej polityki transportowej państwa na lata 2000-2015, przyjęte przez KERM w 1999 roku. Niestety brak, jak dotąd rozwinięcia tej koncepcji w pełnym tekście polityki transportowej.

Mimo pewnego postępu w doskonaleniu prawa (prawo przewozowe i in.) tempo dostosowywania przepisów w zakresie transportu zbiorowego do zmieniającej się sytuacji faktycznej i prawnej jest zbyt wolne. Dotyczy to np. ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób i przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które nie są dostosowane do specyfiki komunikacji miejskiej. Specyfika ta nie jest też uwzględniona w znowelizowanym Kodeksie pracy. Brak jest wreszcie wciąż przepisów wykonawczych dotyczących refinansowania strat z tytułu ulg i prawa bezpłatnego podróżowania. Nie odniosły niestety dotychczas pożądanego skutku starania Izby, wielokrotnie od szeregu lat występującej do kolejnych rządów i parlamentów, a także postulaty uporządkowania wyżej podanych spraw zgłaszane przez jednostki samorządowe, stowarzyszenia i środowiska specjalistów z dziedziny transportu miejskiego.

Najtrudniejszy do rozwiązania jest jednak wciąż problem finansowania komunikacji miejskiej. W Polsce poziom pokrycia kosztów komunikacji miejskiej z wpływów za bilety jest średnio dwukrotnie wyższy, niż w miastach krajów Unii Europejskiej i sąsiednich krajach Europy środkowej. Uzyskano to podnosząc ceny biletów i poprawiając produktywność przedsiębiorstw, ale niestety także kosztem nadmiernych oszczędności w zakresie remontów i odnowy taboru i infrastruktury (dotyczy to zwłaszcza tramwajów) oraz zaniechania inwestycji modernizacyjno-rozwojowych.

Warunki funkcjonowania komunikacji miejskiej, np. niechęć samorządów do zawieranie

długoterminowych umów i nadmierne oczekiwania znacznej redukcji kosztów, powodują, że jest ona mało atrakcyjna dla sektora prywatnego. Nic dziwnego, że udział tego sektora rośnie powoli, a udział operatorów zagranicznych jest minimalny.

7. Perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej wyzwaniem dla komunikacji miejskiej.

Jednym z największych wyzwań dla komunikacji miejskiej jest perspektywa wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Otworzy to rynki europejskie dla krajowych przewoźników, ale także stworzy niebezpieczeństwa, wobec pojawienia się konkurencji ze strony przewoźników zagranicznych. Być może rozwiązaniem byłaby konsolidacja sprywatyzowanych polskich firm. Tymczasem póki co występuje tendencja do dzielenia przedsiębiorstw i ich silnego przywiązania do miast (gmin), na terenie których działają. Jak wiadomo, z zasadami przyjętymi w Unii Europejskiej nie da się też pogodzić utrzymania monopolu przedsiębiorstw chronionych przez państwo, lub władze samorządowe.

Korzystne dla zbiorowego transportu miejskiego jest, że Komisja Europejska traktuje go inaczej, niż np. transport na dalekie odległości. Celem jest bowiem walka z zatłoczeniem dróg miejskich i poprawa warunków środowiskowych. Dopuszcza się wsparcie finansowe (dotowanie, inwestycje), przynajmniej do czasu, kiedy nie zostaną uruchomione mechanizmy fiskalne wyrównujące szanse transportu zbiorowego i indywidualnego przez odpowiednie opodatkowanie tego ostatniego. W przygotowywanych przepisach, dotyczących publicznego transportu zbiorowego, zakłada się wprowadzenie "konkurencji regulowanej".

W sumie, perspektywa wstąpienia do Unii, to wyzwanie, ale również szansa poprawy nowoczesności i zwiększenia produktywności w komunikacji miejskiej. Jest to odczuwalne już obecnie, między innymi w wyniku wykorzystywania w Polsce doświadczeń krajów UE w kwestiach takich jak np. zarządzanie jakością. Szansę przyspieszenia postępu stwarza także powszechnie stosowany w UE benchmarking ("równanie do najlepszych").

8. Rola Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej

W 2001 roku mija 10 lat od oficjalnej powstania IGKM. Statutowymi zadaniami Izby jest reprezentowanie interesów zrzeszonych w niej podmiotów wobec parlamentu oraz organów rządowych i samorządowych a także tworzenie warunków do szeroko pojętej współpracy między organizacjami i przedsiębiorstwami bezpośrednio lub pośrednio związanych z komunikacją miejską. 9 stałych komisji zajmuje się kwestiami technicznymi i ekonomicznymi branży. Izba pełni funkcje integracyjne, informacyjne, szkoleniowe i konsultacyjno-doradcze. Poza dwoma publikacjami periodycznymi: dwumiesięczniku "Biuletyn Komunikacji Miejskiej" i kwartalniku "Komunikacja Miejska w Liczbach", wydawane są podręczniki oraz raportami o stanie komunikacji miejskiej. Izba organizuje również zjazdy i konferencje. Szansę wymiany doświadczeń stwarza systematyczna współpraca międzynarodowa, w tym udział w projektach międzynarodowych takich jak projekt UE QUATTRO.