

# **Raport o stanie komunikacji miejskiej w 1998 roku**

## **1. Wstęp**

Stan komunikacji miejskiej w Polsce jest przedmiotem systematycznych analiz wykonywanych przez lub na zlecenie Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej (IGKM). W 1995 roku powstał raport pt. "Rozwój miejskiej komunikacji zbiorowej w Polsce w latach 1995-2000 i kierunki rozwoju po 2000 roku". W 1997 roku opracowano raport dotyczący stanu w roku 1996. Niniejsza publikacja, przeznaczona dla władz centralnych i samorządowych, przedsiębiorstw, stowarzyszeń, instytucji badawczych i środków masowego przekazu, zawiera charakterystykę stanu komunikacji miejskiej w 1998 r.

Raport jest oparty głównie na danych zebranych przez IGKM. Dotyczą one ok. 90% przewozów. Wykorzystano także dane GUS oraz inne opracowania dotyczące komunikacji miejskiej (konferencje, publikacje itp.). Poza zestawieniem i omówieniem danych statystycznych, podano dodatkowe informacje o zmianach jakościowych, osiągnięciach i problemach branży. Szczególną uwagę zwrócono na innowacje i zmiany w zakresie organizacji, zarządzania oraz finansowania komunikacji miejskiej, a także na zagadnienia jakości usług świadczonych przez przewoźników. Ten ostatni temat był przedmiotem projektu badawczo-rozwojowego Unii Europejskiej QUATRO, dotyczącego jakości w komunikacji miejskiej. W projekcie wykonanym latach 1996-1998 uczestniczyła Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, jako reprezentant Czech, Polski i Słowacji.

W kolejnych rozdziałach omówiono: (a) stan prawny i organizację komunikacji miejskiej w 1998 roku, (b) wpływ rozwoju motoryzacji i politykę komunikacyjną w miastach, (c) stan komunikacji miejskiej w 1998 roku, (d) kierunki zmian i zamierzenia rozwojowe w roku 1999 i dalszych latach. W podsumowaniu szczególną uwagę zwrócono na problemy i zagrożenia dla komunikacji miejskiej w 1999 roku.

## **2. Stan prawny i organizacja komunikacji miejskiej w 1998 roku**

Brak opieki państwa nad komunikacją miejską jest od lat przedmiotem krytyki. Jest nadzieja, że ten stan ulegnie pewnej zmianie ponieważ wchodząca w życie ustawa o działach w administracji rządowej przewiduje, iż dział transportu obejmuje także sprawy transportu zbiorowego w miastach. Wprowadzono także zasadę zwrotu przewoźnikowi kosztów stosowania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów ustanawianych przez samorządy lokalne. Niestety, mimo odpowiednich zapisów ustawowych, jak dotąd nie wdrożono analogicznej zasady w odniesieniu do ulg ustalanych w drodze ustaw.

Organizacja i system zarządzania komunikacją zbiorową w miastach w 1998 roku pozostały bez zmian. Trwały w tym czasie zmiany form organizacyjnych. Udział zakładów i jednostek budżetowych zmniejszył się z 61,5% w 1995 roku do 48,6% w 1998 roku. Podwoiła się w tym czasie liczba spółek z o.o. i akcyjnych. Od 1997 roku nie zmienia się liczba zarządów komunikacji, które istnieją w 10 miastach.

Od 1 stycznia 1999 roku odpowiedzialność za komunikację miejską ponoszą samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Ich kompetencje wynikają przede wszystkim ze

znowelizowanego prawa przewozowego i ustawy o warunkach wykonywania drogowego przewozu osób. Najważniejsze nowe rozwiązania to: nadanie samorządom uprawnień do: (a) wydawania zezwoleń na wykonywanie zarobkowego przewozu osób pojazdami, (b) koordynacji rozkładów jazdy przewoźników, (c) wprowadzenia bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, wraz z obowiązkiem refundacji kosztów przewoźnikowi.

### **3. Motoryzacja i polityka komunikacyjna w miastach**

W Polsce liczba zarejestrowanych samochodów osobowych zwiększa się o ok. 6-7% rocznie, to jest szybciej niż rosną dochody ludności. Sprzyja temu spadek kosztów zakupu i eksploatacji samochodów ( w stosunku do dochodów). W dalszym ciągu szybko rosną ceny biletów w komunikacji miejskiej. Nic dziwnego, że obserwuje się dalszy spadek przewozów środkami transportu zbiorowego.

Wzrost motoryzacji pogarsza warunki funkcjonowania komunikacji miejskiej, zwłaszcza autobusowej. Zatłoczenie ulic nie tylko obejmuje coraz większe obszary dużych miast, ale coraz powszechniej występuje także w miastach średnich i mniejszych. Okresy intensywnego ruchu są coraz dłuższe. W konsekwencji spada prędkość komunikacyjna, rosną trudności w utrzymywaniu punktualności i regularności kursowania autobusów, trolejbusów i tramwajów. Rosną także koszty eksploatacji. Oprócz zatłoczenia ulic na funkcjonowanie komunikacji autobusowej niekorzystnie wpływa zły i pogarszający się stan nawierzchni ulic, po których kursują autobusy. Jest to szczególnie groźne dla nowoczesnego taboru niskopodłogowego.

Pomimo tych problemów znaleźć można dalsze dowody zrozumienia wagi komunikacji zbiorowej w samorządach lokalnych. Przejawia to się, między innymi podejmowaniem przez kolejne rady miejskie uchwał w sprawie polityki transportowej, sięganiu po nowe sposoby finansowania (kredyty, obligacje) itp. Jak wiadomo, pierwszymi miastami, w których formalnie określono zasady polityki transportowej był Kraków (1993) i Warszawa (1995). W latach 1997-1998 politykę taką uchwały także rady miast Białystok, Łódź, Gdynia i in. W niektórych miastach zasady polityki określane są w ramach ogólnej polityki (np. Gdańsk - "Strategia Gdańsk 2000", Bielsko Biała - "Strategia 2006", Zielona Góra - "Strategia Rozwoju Miasta"), lub w sposób mniej formalny.

Uchwały, o których była mowa, z reguły stawiają na politykę zrównoważonego rozwoju transportu, w której szczególną rolę odgrywa transport zbiorowy. Dotyczy to zwłaszcza większych miast i obszarów intensywnie zabudowanych. Niestety analiza stopnia realizacji uchwał prowadzi do wniosku, że ich wdrażanie odbywa się bardzo wolno, a w niektórych przypadkach rozwój przebiega niezgodnie ze sformułowanymi zasadami. Świadczy o tym np. bardzo skromny zakres stosowania prostych i tanich sposobów udzielania priorytetu pojazdom komunikacji miejskiej w ruchu (wydzielone pasy ruchu, wydzielone jezdnie, wzbudzana sygnalizacja świetlna). Władze miast i służby zarządzające ruchem ustępują tu pod naciskiem zwolenników swobodnego użytkowania samochodu.

Innym przykładem jest stosunek do istniejących systemów tramwajowych, które są mniej podatne na zakłócenia powodowane przez rosnący ruch samochodowy i stanowią cenny element systemów transportu. W latach 1995-1996 wydawało się, że w kilku miastach (Kraków, Łódź, Katowice, Poznań i in.) przystąpiono do modernizacji komunikacji tramwajowej, która nie wymaga dużych środków i mogłaby być dokonana w krótkim czasie.

Niestety zakres i tempo realizacji planów jest wolne, a niektóre z podjętych projektów są poważnie zagrożone. O braku pozytywnych działań w stosunku do trakcji tramwajowej świadczą niewspółmiernie mniejsze, niż w przypadku komunikacji autobusowej, zakupy taboru; w 1998 roku zakupiono zaledwie 42 tramwaje, z czego 32 nowe (tylko w Poznaniu i Warszawie).

#### **4. Komunikacja miejska w 1998 roku**

Z danych GUS wynika, że po okresie względnej stabilizacji przewozów w latach 1991 – 1995 następuje dalszy spadek liczby przewiezionych pasażerów. W 1997 roku liczba przewiezionych pasażerów wynosiła 5,25 mld i była niższa o około 700 mln pasażerów niż w 1995 roku. Jest jednak godne podkreślenia, że w dużych miastach tendencja ta była mniej widoczna, a w niektórych z nich (Białystok, Wrocław, Gdynia) zanotowano wzrost przewozów.

Liczba pojazdów komunikacji miejskiej nie ulega większym zmianom. Zakupy nowego taboru autobusowego sprawiły, że średni wiek autobusów pozostał na tym samym poziomie co w roku 1996 r (ok. 8 lat). Natomiast średni wiek tramwajów wzrósł z 16 lat w 1996 roku do 18 lat w 1998 roku.

Mimo niewielkiej poprawy nadal jest niezadowolający średni wskaźnik wykorzystania taboru w ruchu, który w roku 1997 kształtował się na poziomie 74 % dla autobusów, 69 % dla tramwajów i 61 % dla trolejbusów.

W 1998 roku w niektórych miastach wprowadzono korekty i uzupełnienia w systemach taryfowych. Rośnie w przedsiębiorstwach komunikacyjnych zrozumienie, że dla zahamowania spadku liczby pasażerów oraz zwiększenia wpływów ze sprzedaży biletów konieczna jest poprawa poziomu informowania pasażerów. Mapy i rozkłady jazdy publikowane są w coraz atrakcyjniejszych formach, tworzone są telefoniczne punkty informacyjne, w coraz większej liczbie pojazdów zainstalowano elektroniczne tablice informacyjne i urządzenia foniczne. Na internetowych stronach "WWW" znaleźć można informacje o świadczonych usługach.

W większości przedsiębiorstw 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.

Po okresie kilkakrotnych podwyżek cen biletów w ciągu roku, poczynając od 1996 roku występuje tendencja do wprowadzania nowych cen generalnie raz w roku. Przeciętny wzrost cen biletów był szybszy niż poziom inflacji w tym okresie. Równocześnie, aby uatrakcyjnić komunikację zbiorową w wielu miastach podwyższano ceny biletów jednorazowych bardziej niż miesięcznych. W cenach realnych bilety miesięczne w niektórych miastach nawet staniały. Nadal przeważa taryfa jednolita.

Wpływy ze sprzedaży biletów w latach 1996-1998 wzrosły o 30%, a więc nieco mniej niż inflacja. Ich udział w kosztach systematycznie maleje - z 68,3% w 1996 roku do 63,5% w 1998 r\*). Nie dotyczy to spółek, w których zanotowano tendencję odwrotną. Największy

wzrost kosztów eksploatacji wykazały zarządy i związki komunalne. Analizując poziomy kosztów nie można stwierdzić żadnej wyraźnej zależności ani od liczby przewoźników, z którymi zawierane są umowy, ani od wielkości pracy przewozowej lub stanu taboru przewoźników.

Należy podkreślić, że w ogromnej większości krajów europejskich poziom pokrycia kosztów z wpływów za bilety jest znacznie niższy niż w miastach polskich. I tak w Amsterdamie wskaźnik odpłatności jest równy 25%, w Wiedniu – 40%, w Kopenhadze – 52% i Lizbonie – 62%.

Na finansowe wyniki przewoźników silny wpływ mają ulgi. Udział pasażerów korzystających z ulg stanowi 40-60% ogółu pasażerów i rośnie. Od 3 do 10% ogólnej liczby pasażerów ma uprawnienia do bezpłatnych przejazdów. Szacuje się, że uzyskanie od gmin środków na refinansowanie ulg spowodowałoby wzrost wskaźników odpłatności i zapewniłoby w wielu miastach rentowność komunikacji miejskiej.

Ogółem w 1998 roku w zakładach i spółkach komunikacyjnych zatrudnionych było ok. 60 tys. osób. W porównaniu z 1995 roku wystąpił spadek zatrudnionych o około 12%. Średnie płace kształtowały się w 1998 roku na poziomie od 74 do 175% średniej krajowej. W stosunku do poprzednich lat nastąpił znaczny wzrost poziomu płac.

## **5. Polityka inwestycyjna i remontowa**

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.

Do podstawowych inwestycji realizowanych w 1998 roku należy zaliczyć zakupy autobusów, tramwajów i trolejbusów, których dokonywano w 70% firm przewozowych. Zakupiono 684 autobusy, z czego 651 nowych, 42 tramwaje, z czego 32 nowych i 16 trolejbusów. Liczba zakupionych autobusów (58% stanowiły autobusy niskopodłogowe) była bliska pożądanej, która gwarantowałaby racjonalną odnowę taboru (według wariantu oszczędnościowego). Natomiast odnowa taboru tramwajowego jest zbyt wolna (ok. 42% pożądanej liczby wozów). Nadal w bardzo małym zakresie podejmowano inwestycje torowe i sieciowe.

W 1998 roku, łącznie z nakładami na metro w Warszawie, na inwestycje przeznaczono 828,7 mln złotych, co w porównaniu do 1996 roku oznacza wzrost o 67%, a w porównaniu do 1997 roku – o 21%. Jest to wzrost znacznie wyższy niż wynosiły wskaźniki inflacji. Udział

nakładów na zakup taboru w całkowitych nakładach w 1997 roku, stanowił 65%, a w 1998 roku - 60%.

Zakres inwestycji infrastrukturalnych w roku 1998 był niewielki, poza metrem warszawskim. Z pozostałych przedsięwzięć inwestycyjnych na szczególną uwagę zasługują projekty modernizacji linii tramwajowej Katowice-Bytom (21 km) oraz budowy linii szybkiego tramwaju w Krakowie (10 km).

## 6. Podsumowanie

Oceny stanu komunikacji miejskiej dokonywane w latach 1995- 1996 mówiły o pokonaniu kryzysu. Niestety, analiza sytuacji komunikacji miejskiej w latach 1997-1998 skłania do rewizji tej opinii. Wprawdzie utrzymały się niektóre pozytywne tendencje, jednak tempo poprawy jest wolniejsze. Wystąpiły również niekorzystne nowe zjawiska. Poza omówionym wcześniej niekorzystnym wpływie motoryzacji, i nie wykorzystywaniu możliwości preferowania pojazdów komunikacji miejskiej w organizacji ruchu drogowego, do głównych czynników negatywnych należy niedobór środków finansowych oraz brak opieki państwa nad transportem w miastach.

Przy względnie dobrej sytuacji w zakresie odnowy taboru autobusowego, nadal starzeje się tabor tramwajowy, a tempo wprowadzania nowoczesnych rozwiązań zarządzania ruchem, systemów taryfowych i itp. jest zbyt wolne. Nie zmniejszają się zaległości w remontach torów tramwajowych. Szczególnie groźne jest jednak ograniczenie podaży miejsc spowodowane niewystarczającymi środkami finansowymi na eksploatację. Prowadzi to do przyśpieszonego odpływu pasażerów do samochodu osobowego. Zahamowanie spadku liczby pasażerów, zaobserwowane w latach 1995-1996, okazało się przejściowe i w latach 1997 i 1998 wystąpiła ponownie tendencja spadkowa. Wzrósł udział pasażerów przewożonych na podstawie ulgowych biletów i bezpłatnie. Pogarsza się stan bezpieczeństwa pasażerów i personelu oraz nasila wandalizm. Przy coraz kosztowniejszym taborze powoduje to coraz większe straty finansowe i zniechęca pasażerów do podróżowania komunikacją miejską

Wreszcie nie zmieniała się sytuacja, jeśli idzie o brak opieki nad komunikacją miejską ze strony władz centralnych, które – jak to wielokrotnie postulowano - powinny pełnić funkcję opiekuna komunikacji lokalnej w zakresie podobnym, jak w przypadku ministerstw transportu krajów Unii Europejskiej. Zakres odpowiedzialności powinien obejmować, między innymi: formułowanie zaleceń odnośnie ogólnych zasad polityki transportowej w miastach, inicjatywy ustawodawcze, wydawanie przepisów i określanie wymagań dla taboru, torów, sieci i podstacji, politykę rozwoju techniki związaną z importem oraz przemysłem krajowym, stosunki pracy, prowadzenie bazy danych dotyczących sektora, prace badawcze i rozwojowe, wspomaganie szkolenia ustawicznego.

Do zjawisk pozytywnych należy zaliczyć: (a) kontynuację wymiany taboru autobusowego, (b) modernizację – w niektórych przedsiębiorstwach - zaplecza technicznego, głównie autobusowego (c) pewien postęp w systemach taryfowych, oraz metodach nadzoru i sterowania ruchem, (d) dobrze układająca się współpraca między przedsiębiorstwami, głównie w ramach działalności Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej, (e) rozwijająca się działalność wydawnicza i inne formy wymiany informacji.

Szczególnie pozytywnie ocenić należy rosnące zainteresowanie zarządów i przewoźników poprawą jakości usług. Jakość jest coraz powszechniej uwzględniana w umowach o wykonywanie usług przewozowych, a towarzyszy temu precyzyjne formułowanie kryteriów jakości i wiązanie ich spełnienia z wysokością zapłaty za usługi. Z badań opinii użytkowników wynika, że coraz większą wagę przywiązuje się do dawniej nieistotnych wymogów takich, jak czystość, grzeczność obsługi i jakość informacji, mniejszą natomiast do zatłoczenia pojazdów.

Dalsze podstawy do optymizmu dają także wyniki starań środowiska komunikacji miejskiej o nowelizację prawa. W 1998 roku udało się stworzyć w parlamencie lobby komunikacyjne i doprowadzić do korzystnych dla komunikacji miejskiej zmian. Do najważniejszych efektów podjętych działań zaliczyć można, między innymi: (a) wprowadzenie refundowania utraconych wpływów z tytułu uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów przyznanych przez samorządy; dla refundacji ulg ustawowych niezbędne są dalsze szczegółowe uregulowania prawne, (b) zmianę krytykowanego przez środowisko komunikacyjne systemu koordynacji rozkładów jazdy; od 1999 roku koordynację tą przejęły gminy, powiaty i województwa samorządowe, (c) uznanie, że transport zbiorowy w miastach mieści się w dziale transport (ustawa o działach administracji rządowej), co pozwala mieć nadzieję, że MTiGM będzie współodpowiedzialne za komunikację miejską i przejmie nad nią patronat.

Na liście zagrożeń i problemów komunikacji miejskiej, poza omówionymi wcześniej zagadnieniami rosnącego zatłoczenia ulic i pogarszającym się stanem trakcji tramwajowej, znajdują się nadal na niej: (a) system planowania finansowego; system finansowania w postaci corocznie uchwalanych budżetów gminnych uniemożliwia bardziej długofalową politykę zakupów i inwestycji modernizacyjno-rozwojowych, (b) niemożność rozwiązania problemu przewozów międzygminnych; tylko w rzadkich przypadkach ma miejsce współpraca sąsiadujących gmin; reforma administracyjna zmusza do rozwiązania problemu koordynacji na poziomie powiatu i województwa; ciągle pozostaje natomiast do rozwiązania problem koordynacji działania PKP, przedsiębiorstw komunikacji miejskiej i międzymiastowej, (c) mała wciąż skuteczność rewindykacji należności za jazdę bez ważnego biletu, (d) zachowawcza postawa załóg i związków zawodowych, które - mając na względzie doraźne cele - niekiedy odgrywają rolę hamującą w niezbędnych przekształceniach o długofalowych pozytywnych skutkach dla załogi.

Szczególnie palący jest problem systemu finansowania komunikacji miejskiej. Osiągnięty w Polsce poziom samofinansowania się komunikacji miejskiej jest znacznie wyższy, niż w krajach Unii Europejskiej i sąsiednich krajach Europy Środkowej. Uzyskano to podnosząc ceny biletów i poprawiając produktywność przedsiębiorstw, ale także kosztem nadmiernych oszczędności w zakresie remontów i odnowy taboru i infrastruktury (dotyczy to zwłaszcza tramwajów) oraz zaniechania inwestycji modernizacyjno-rozwojowych. Dowodem trudnej sytuacji ekonomicznej w branży komunikacji miejskiej jest niewielki wciąż udział sektora prywatnego, w tym operatorów zagranicznych. W obecnej sytuacji inwestowanie w komunikację miejską jest bowiem mało atrakcyjne i ryzykowne.

Utrzymywanie obecnego stanu nieuchronnie prowadzi do degradacji komunikacji miejskiej i zaostrzenia problemów komunikacyjnych w miastach związanych z rosnącą motoryzacją. Rozwiązań szukać należy w uregulowaniu spraw refundacji za straty ponoszone z tytułu usług nie w pełni opłaconych (ulgi, prawo do bezpłatnych przejazdów), dopłat ze strony gmin, powiatów i województw z tytułu świadczenia usług ze względów społecznych (np. obsługa rzadko zaludnionych obszarów) oraz rozwiązania kwestii finansowania inwestycji

infrastrukturalnych (tory, zasilanie) dla komunikacji tramwajowej i trolejbusowej. Wyrównywałoby to szanse tych środków transportu, które – mimo swoich zalet środowiskowych i eksploatacyjnych (mniejsza zależność tramwaju od ruchu ulicznego) - przegrywają w konkurencji z autobusem, koszty eksploatacji którego nie są obciążone kosztami użytkowania jezdni.