

# Szanse i bariery rozwoju publicznego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji warszawskiej



*Leszek Ruta, Dyrektor ZTM*



# Dlaczego transport publiczny?

# Transport publiczny jest...

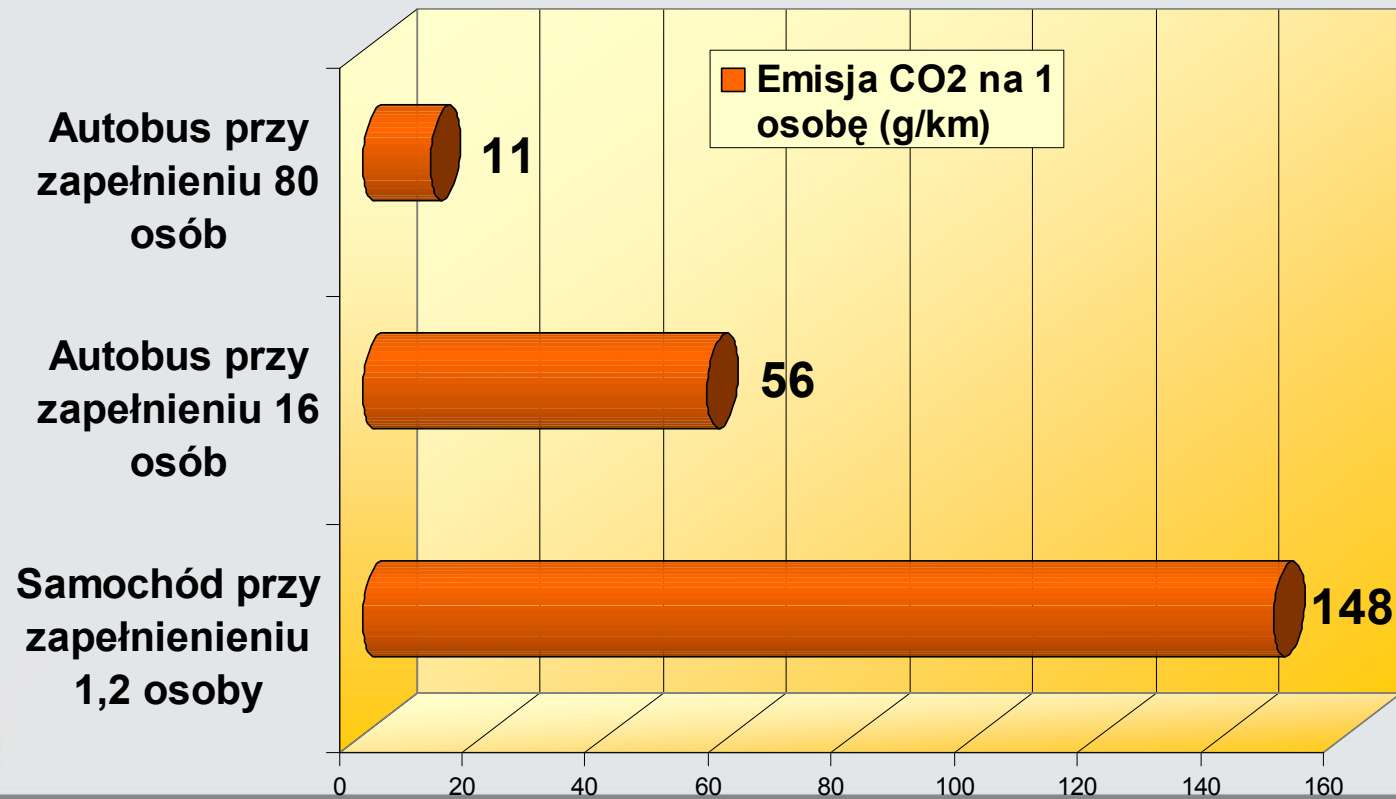
## ✓ Efektywny:

↳ Autobus wykorzystuje przestrzeń 30-krotnie efektywniej, niż samochód



# Transport publiczny jest...

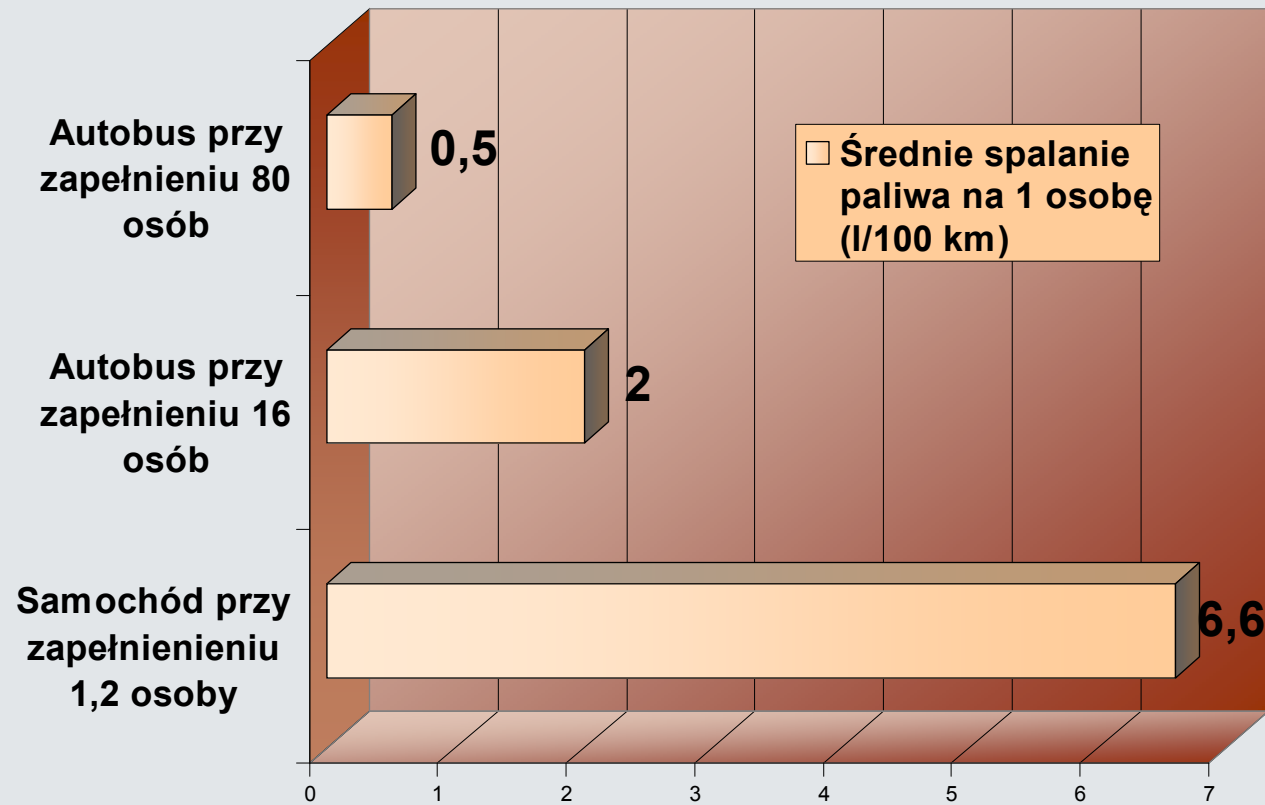
- ✓ **Zielony:** Środki transportu zbiorowego emitują najmniej spalin na 1 pasażera



Źródło: Komunikacja Miejska – czyste powietrze dla wszystkich, IGKM 2008

# Transport publiczny jest...

- ✓ **Oszczędny:** Środki transportu zbiorowego spalają najmniej paliwa na 1 pasażera

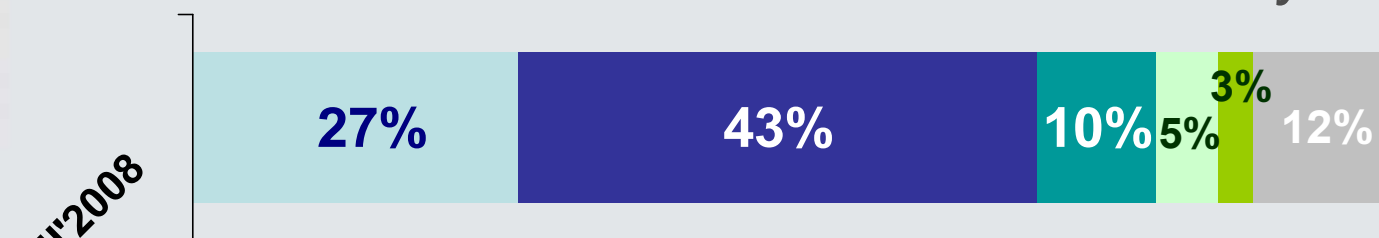




# Transport publiczny jest...

## ✓ Akceptowany społecznie:

↳ Ocena twierdzenia: „*Uprzywilejowanie komunikacji miejskiej jest konieczne nawet kosztem ruchu samochodów osobowych*”:



■ w pełni się zgadzam

■ raczej się zgadzam

■ trochę się zgadzam, a trochę się nie zgadzam

■ raczej się nie zgadzam

■ całkowicie się nie zgadzam

■ trudno powiedzieć



# Ramy prawne i organizacyjne publicznego transportu zbiorowego

# Transport zbiorowy w polskim systemie prawnym (1)



- ✓ Lokalny transport zbiorowy zadaniem własnym gmin (Ust. o samorządzie gminnym, art. 7, ust. 1, pkt 4)
- ✓ Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: (...) transportu zbiorowego i dróg publicznych (Ust. o samorządzie powiatowym, art. 4, ust. 1, pkt 6)
- ✓ Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: (...) transportu zbiorowego i dróg publicznych (Ust. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 10)



# Transport zbiorowy w polskim systemie prawnym (2)



- ✓ Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (Ust. o samorządzie gminnym, art. 74, ust. 1)
- ✓ Gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w drodze umowy (Ust. o gospodarce komunalnej, art. 3, ust. 1)
- ✓ Wykonawca zadań musi zostać wyłoniony w przetargu, z wyjątkiem sytuacji opisanych w ustawie PZP oraz w aktach prawnych UE (Ust. Prawo zamówień publicznych, art. 67, Rozporządzenia Rady EWG/UE)

# Transport zbiorowy w polskim systemie prawnym (3)



- ✓ Wykonywanie transportu drogowego wymaga licencji, udzielonej przez właściwego starostę (Ust. o transporcie drogowym, art. 5, ust. 1, art. 7, ust. 2)
- ✓ Wykonywanie przewozów regularnych wymaga zezwolenia, wydanego przez prezydenta miasta lub marszałka (linie przebiegające na terenie co najmniej 2 powiatów), w uzgodnieniu z właściwymi starostami (Ust. o transporcie drogowym, art. 18, ust. 1, pkt 1)

# Transport kolejowy w polskim systemie prawnym



- ✓ Organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należy do zadań własnych samorządu województwa. Ust. o transporcie kolejowym, art. 40, ust. 1.
- ✓ Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego reguluje ulgi na kolei, w wysokości 37%, 49%, 78%, 95% i 100%.

# Nadchodzące zmiany w regulacjach prawnych (europejskich i polskich)



- ✓ Rozporządzenie (WE) 1370/2007
  - ↳ Reguluje zasady konkurencji i umów w transporcie zbiorowym
  - ↳ Wchodzi w życie 3 grudnia 2009 r.
- ✓ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (projekt)
  - ↳ Ma zapełnić lukę prawną w regulacji dziedziny transportu publicznego
  - ↳ Implementuje regulacje Rozporządzenia (WE) 1370/2007

# Modele zarządzania i organizacji transportu zbiorowego



- ✓ Komunikacja zderegulowana
- ✓ Monopol
- ✓ Konkurencja regulowana



# Komunikacja zderegulowana



- ✓ Samorząd nie podejmuje działań na rzecz zapewnienia mieszkańcom usług transportu publicznego
- ✓ Usługi wykonują podmioty prywatne, na zasadach wolnego rynku

# Komunikacja zderegulowana



- ✓ Przykłady w Polsce:
  - ↳ Zakopane i Podhale: minibusy
- ✓ Przykłady za granicą:
  - ↳ Wielka Brytania poza Londynem (wskutek świadomej deregulacji)
  - ↳ Dawne ZSRR (wskutek degradacji usług komunalnych)

# Silne i słabe strony komunikacji zderegulowanej



+ Samorząd nie angażuje własnych środków na komunikację

- Brak wpływu na świadczone usługi
- Obsługiwane będą tylko rentowne połączenia
- Niska jakość usług (dążenie do obniżenia kosztów, bez kontroli jakości)

# Monopol



- ✓ Samorząd zleca organizację i wykonanie usług lokalnego transportu zbiorowego wybranej jednostce (najczęściej własnej) i dofinansuje nierentowną działalność
- ✓ Wyklucza się inne jednostki z rynku usług dofinansowanych przez samorząd

# Monopol



- ✓ Przykłady w Polsce:
  - ↳ Wiele miast i gmin: np. Toruń, Opole, Gorzów Wlkp., mniejsze miasta z komunikacją miejską
- ✓ Przykłady za granicą:
  - ↳ Tradycyjnie silne monopole w Europie Zachodniej
  - ↳ Następcy państwowych zakładów transportowych w Eur. Środk. (np. BKV Budapeszt)



# Silne i słabe strony monopolu w komunikacji miejskiej



- + Samorząd organizuje komunikację we własnym zakresie, przez własną firmę
- + Krótka i szybka droga od decyzji do realizacji
- Brak weryfikacji rynkowej kosztów wykonania usług (często zawyżone)
- Brak przejrzystości (organizacja usług przez ich wykonawcę)
- Opór przed zmianami strukturalnymi
- Brak bodźców do podniesienia jakości

# Konkurencja regulowana



- ✓ Samorząd (albo jego wyspecjalizowana jednostka, zwana organizatorem) organizuje usługi komunikacji miejskiej i zleca je przewoźnikom na podstawie umów
- ✓ Następuje oddzielenie funkcji organizatora od wykonawcy usług (operatora)
- ✓ Spółki przewozowe konkurują ze sobą w przetargach o możliwość świadczenia usług przewozowych
- ✓ Działalność przewozowa jest kontrolowana przez samorząd (lub przez wyznaczonego organizatora)

# Konkurencja regulowana



- ✓ Przykłady w Polsce:
  - ↳ Miasta, które zreformowały swoją komunikację po 1989 (Warszawa, Gdynia, Szczecin, Bydgoszcz)
- ✓ Przykłady za granicą:
  - ↳ Londyn
  - ↳ Skandynawia (najdawniej praktykuje przetargi)

# Silne i słabe strony konkurencji regulowanej



+ Samorząd organizuje komunikację we własnym zakresie



+ Obniżenie wydatków na usługi przewozowe dzięki konkurencji przewoźników



+ Kontrola świadczonych usług, poprawa jakości



- Zagrożenie zmonopolizowaniem (kartelowanie)  
- Wydłużone procedury przetargowe

**Forma rekomendowana przez ekspertów oraz Unię Europejską jako najefektywniejsza**



# Finansowanie transportu zbiorowego

*Analiza porównawcza na  
przykładzie m. st. Warszawy  
oraz innych miast Polski*



# Źródła finansowania lokalnego transportu zbiorowego



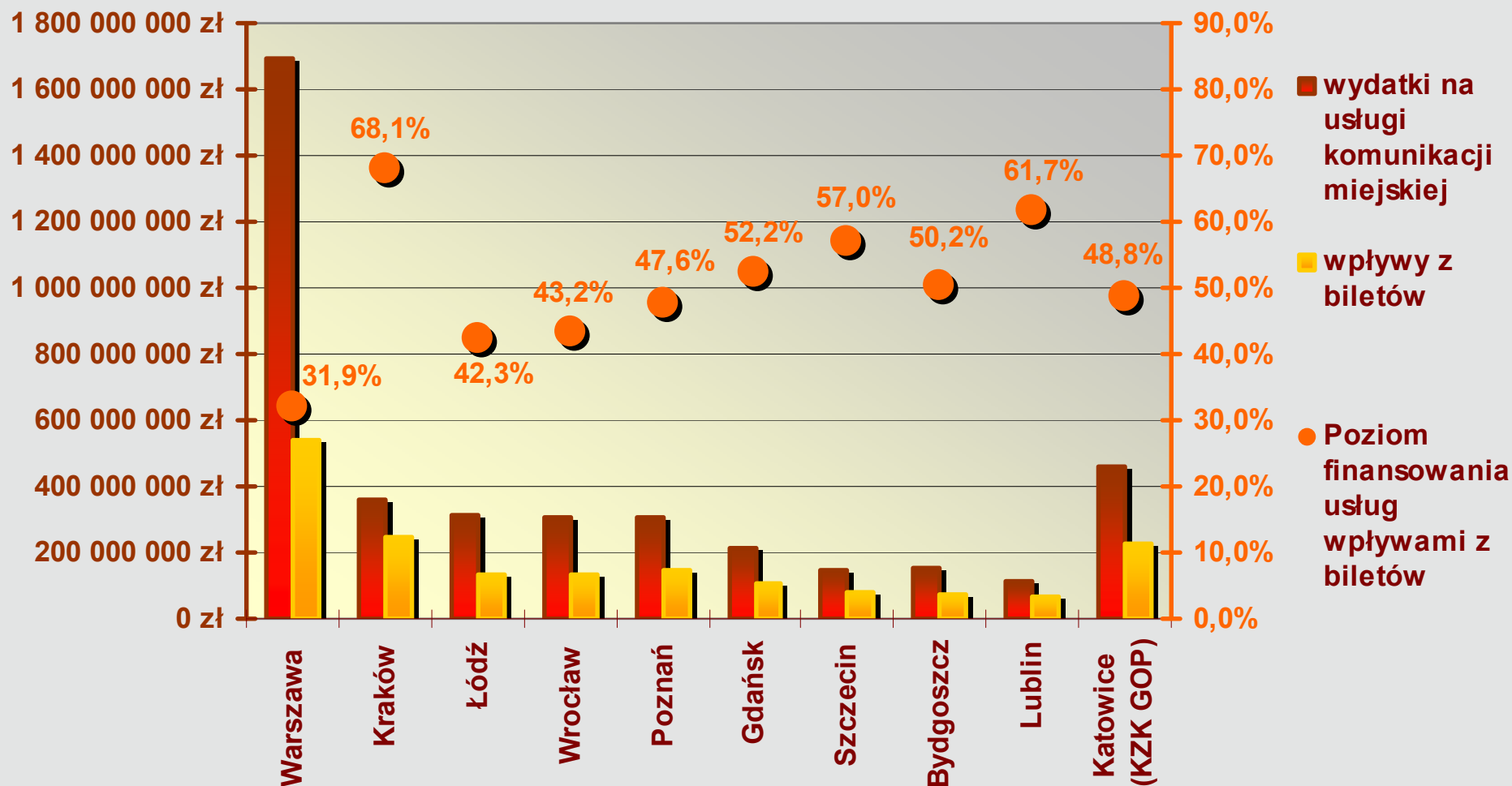
- ✓ Koszty bieżące:
  - ↳ Wpływy z biletów
  - ↳ Środki własne samorządu
  - ↳ Środki od samorządów okolicznych
- ✓ Inwestycje:
  - ↳ Środki własne samorządu
  - ↳ Środki UE (SPOT, POIiŚ, RPO)
  - ↳ Środki prywatne (np. przewoźnicy)
  - ↳ Kredyty (np. EBOiR, EBI)

# Problemy z finansowaniem

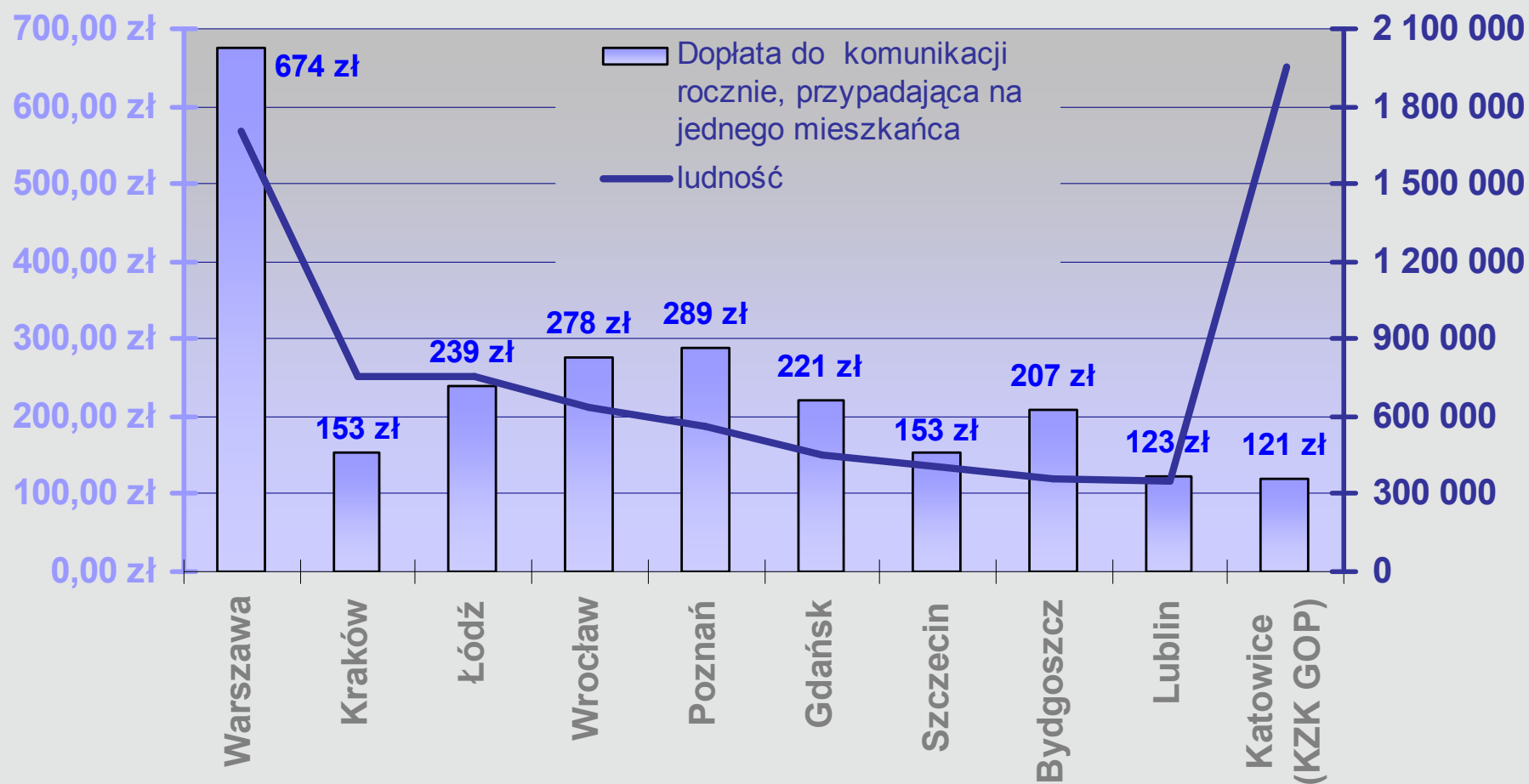


- ✓ Całkowity brak centralnych dotacji celowych na transport zbiorowy, inaczej, niż w większości państw UE
- ✓ **Brak zwrotu zniżek ustawowych** – ustawodawca nadał uprawnienia, ale nie finansuje ich
- ✓ Duże dysproporcje w wysokości przeznaczonych na transport środków – duże różnice w obsłudze pasażerów

# Koszty komunikacji miejskiej w Warszawie w porównaniu z innymi miastami Polski



# Dopłata roczna z budżetu do komunikacji miejskiej (per capita)





# Integracja transportu publicznego w skali aglomeracji

*Stan obecny, silne i słabe strony, szanse i zagrożenia*

# Organizacja komunikacji miejskiej w aglomeracji warszawskiej



- ✓ Model konkurencji regulowanej, z podziałem przewoźników wg trakcji
- ✓ Organizacją zajmuje się wyspecjalizowana jednostka budżetowa m. st. Warszawy: Zarząd Transportu Miejskiego
- ✓ Usługi wykonuje 9 spółek przewozowych
- ✓ ZTM zarządza infrastrukturą przystankową na terenie Warszawy



# Transport zbiorowy w aglomeracji warszawskiej w liczbach



- ✓ Ok. 250 linii autobusowych ZTM, z tego
  - ↳ 40 linii podmiejskich dziennych ZTM
- ✓ 30 linii tramwajowych
- ✓ 1 linia metra
- ✓ 8 linii kolejowych
- ✓ 9 przewoźników ma umowę z ZTM
- ✓ 1 przewoźnik prywatny, wyłoniony w przetargu przez gm. Lesznowola, honorujący bilety okresowe ZTM (pilotaż możliwy do rozszerzenia na kolejne gminy)

# Organizacja transportu zbiorowego w gminach aglomeracji warszawskiej



- ✓ Gminy aglomeracji stosują różne formy organizacyjne dla transportu publicznego:
  - ↳ 30 gmin podpisało porozumienie z Warszawą, w ramach którego przekazują Warszawie część kompetencji w zakresie transportu i uczestniczą w kosztach usług: ZTM organizuje w tych gminach linie podmiejskie i zapewnia możliwość korzystania z biletów ZTM w pociągach KM
  - ↳ Inne gminy pozostawiają zaspokojenie potrzeb przewozowych firmom prywatnym – gmina nie musi dopłacać, ale usługi te są niskiej jakości i nie zachęcają do wyboru transportu zbiorowego

# Organizacja transportu zbiorowego w gminach aglomeracji warszawskiej



- ✓ Formy organizacyjne w gminach c.d.
  - ↳ W wielu gminach istnieje system mieszany: poza autobusami ZTM kursują także linie prywatne, do których gmina nie musi dopłacać
  - ↳ Kilka gmin zamawia i płaci za usługi przewozowe poza ZTM: Łomianki (ma własnego przewoźnika), Ząbki (organizuje przetargi)

# Organizacja transportu zbiorowego w gminach aglomeracji warszawskiej



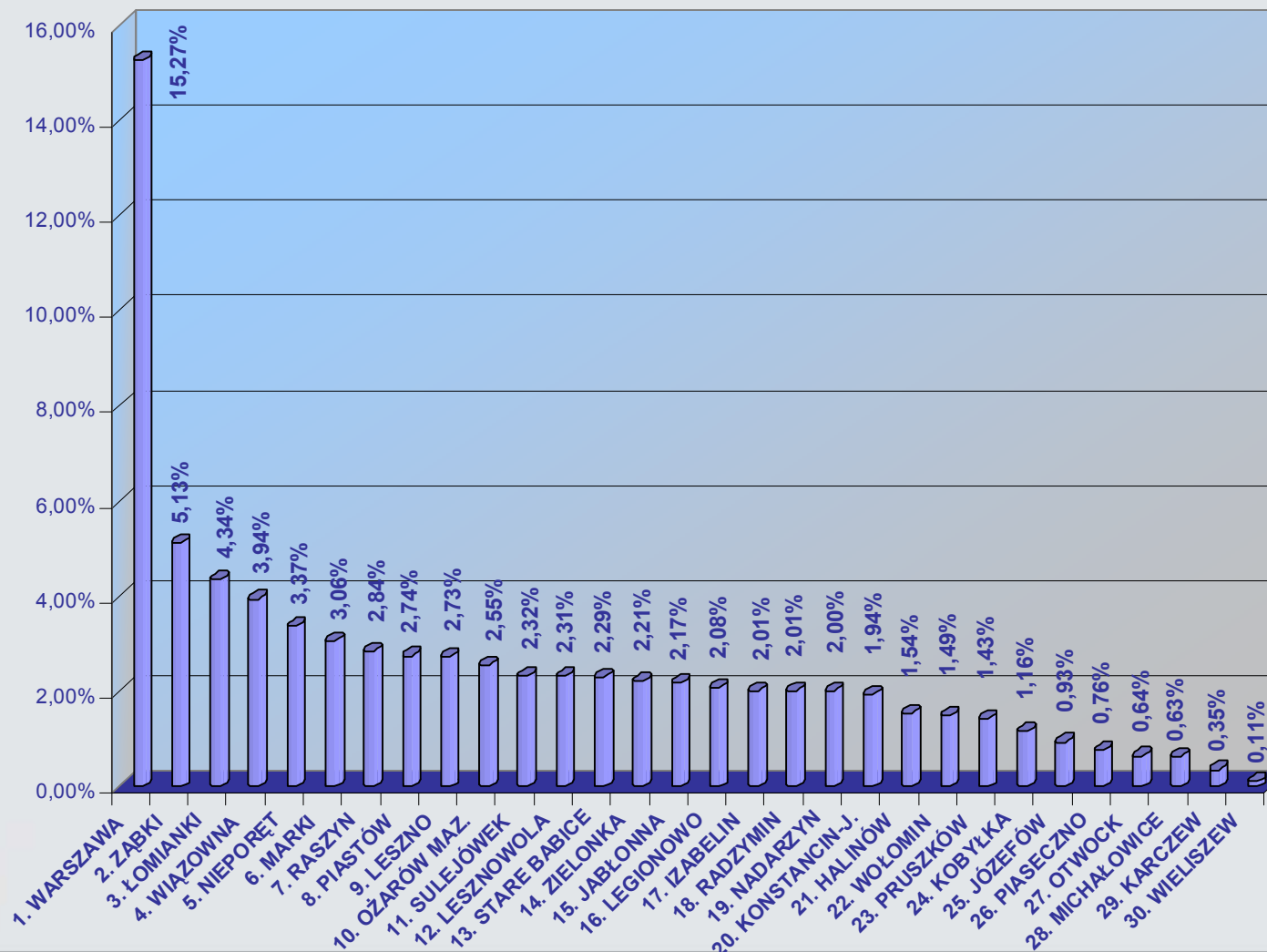
- ✓ W gminie Lesznówola trwa obecnie projekt pilotażowy, w ramach którego Urząd Gminy, we współpracy z ZTM, zorganizował przetarg na usługi przewozowe. Przewoźnik honoruje bilety okresowe ZTM i stosuje własne bilety jednorazowe, a minibusy dowożą pasażerów do głównych linii i do kolei
- ✓ ZTM planuje rozszerzyć tę formę współpracy na inne gminy

# Organizacja transportu zbiorowego w gminach aglomeracji warszawskiej



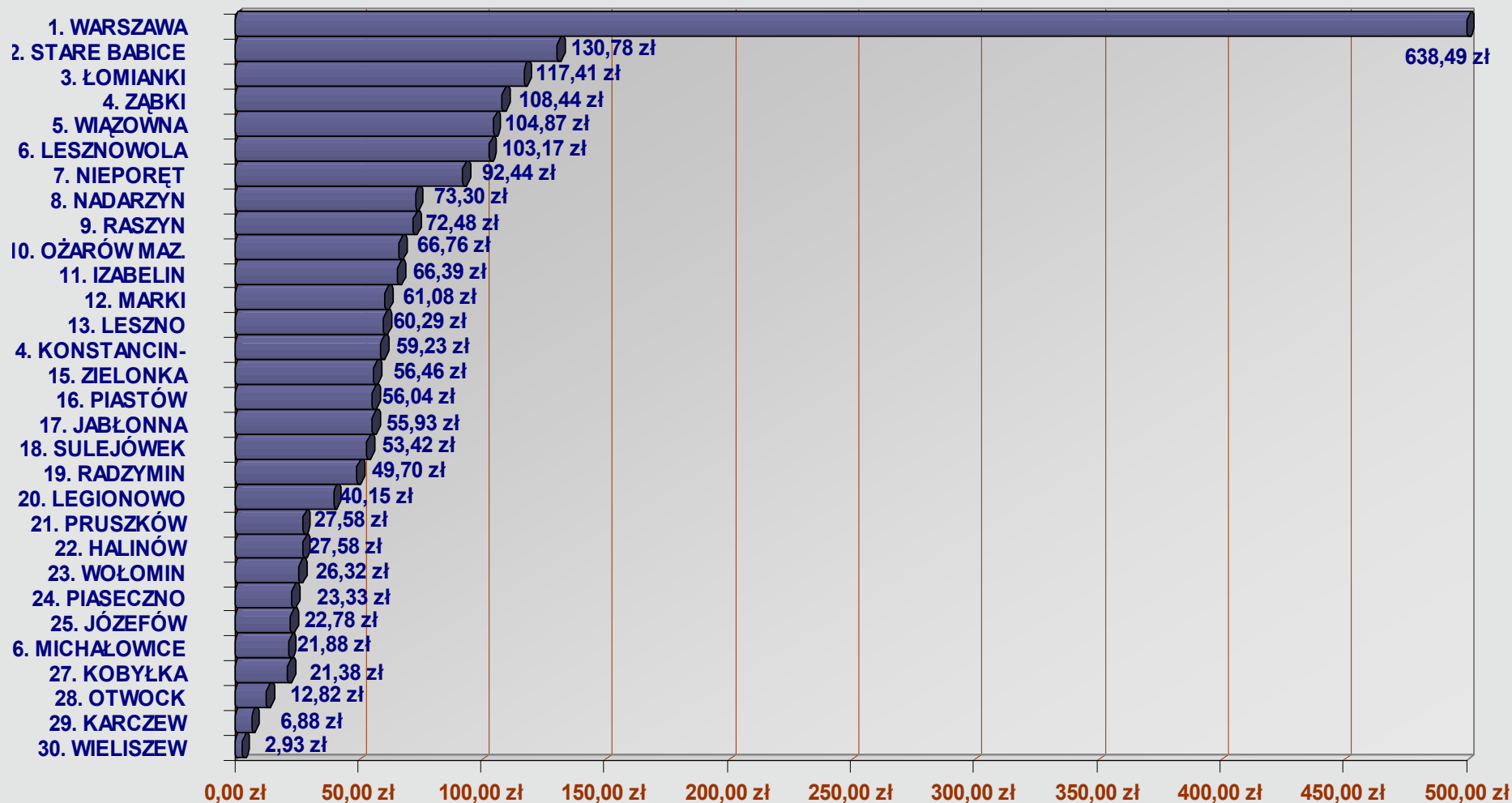
- ✓ Zaobserwować można duże dysproporcje w obsłudze poszczególnych gmin oraz między całym obszarem podmiejskim i Warszawą
- ✓ Różnice te są spowodowane **niedopasowanymi do potrzeb nakładami na transport zbiorowy**
- ✓ Dysproporcje te widoczne są na następujących wykresach:

# Udział wydatków na transport zbiorowy w budżetach gmin objętych porozumieniami

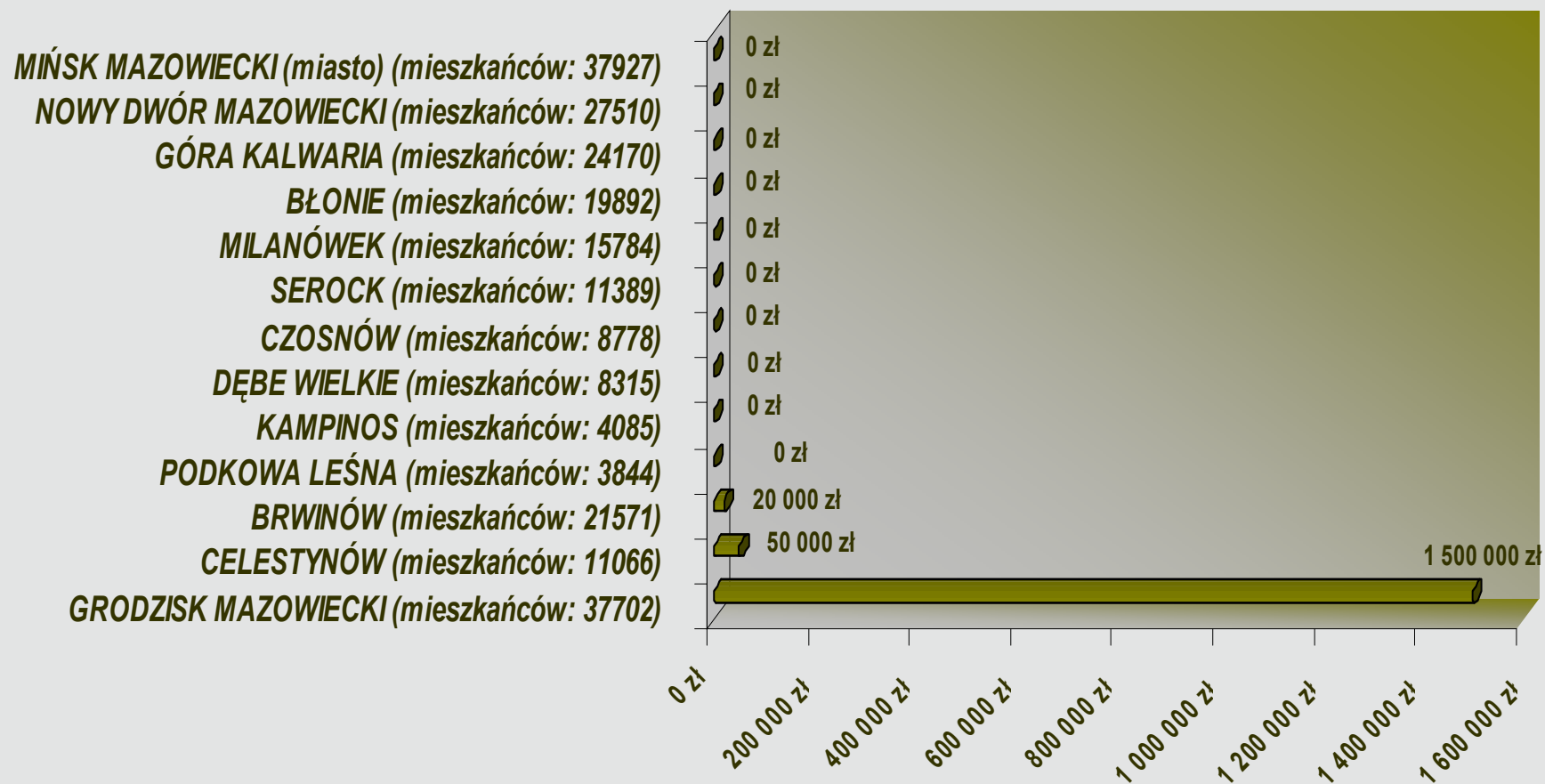




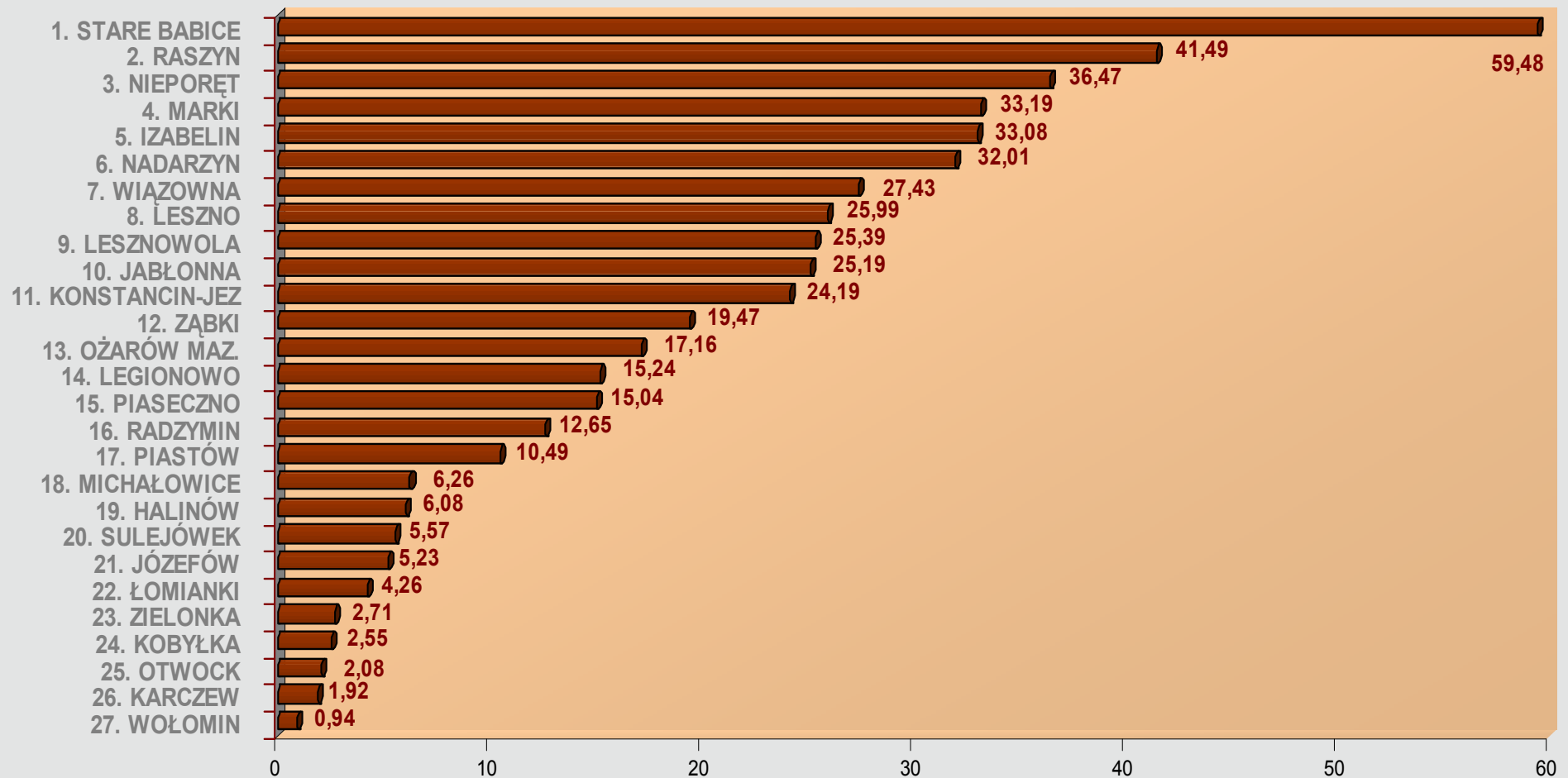
# Roczne wydatki na transport zbiorowy na 1 mieszkańca w gminach objętych porozumieniami



# Wydatki na komunikację w budżetach gmin bez porozumienia z Warszawą



# Ilość wozokilometrów ZTM na 1 mieszkańca w skali roku



# Transport zbiorowy w aglomeracji warszawskiej – silne strony



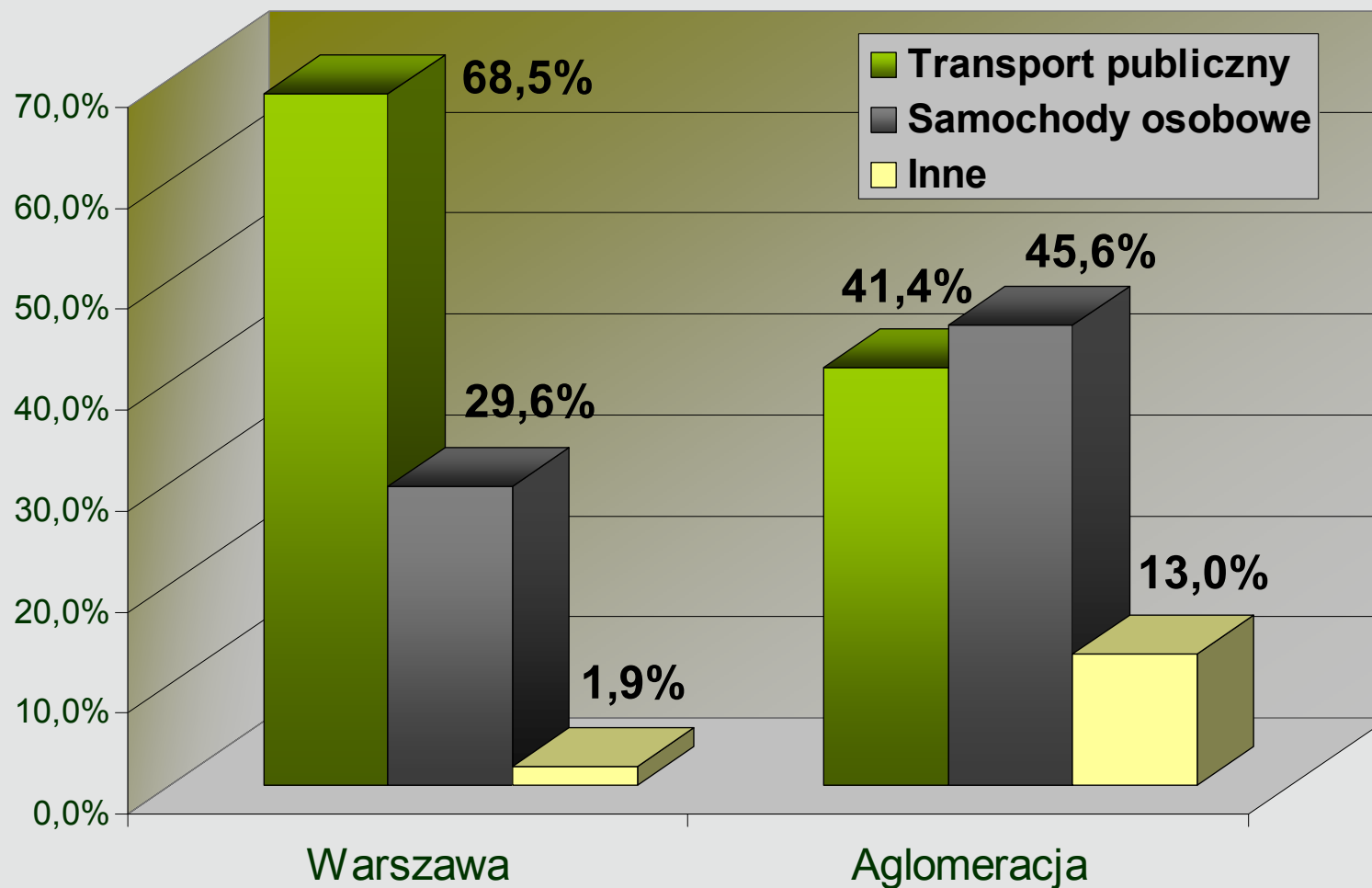
- ✓ Efektywna i przejrzysta struktura:
  - ↳ ZTM organizuje i kontroluje przewozy, przewoźnicy je wykonują na podstawie umów
  - ↳ Istnieje konkurencja na rynku przewozów autobusowych: organizowane są przetargi
  - ↳ Taką strukturę wprowadza coraz więcej miast w Europie i w Polsce
- ✓ „Wspólny bilet ZTM-KM-WKD”: w większości aglomeracji honorowane bilety okresowe ZTM
- ✓ 3 miliony podróży dziennie w sieci ZTM
- ✓ 200 000 pasażerów dojeżdżających komunikacją zbiorową do Warszawy w ciągu doby

# Transport zbiorowy w aglomeracji warszawskiej – słabe strony



- ✓ >250 prywatnych przewoźników i PKS, z odrębną taryfą i bez kontroli jakości usług przez ZTM
- ✓ Własna taryfa Kolei Mazowieckich i WKD
- ✓ Zdegradowany tabor kolejowy – niska jakość usług
- ✓ Zróżnicowane podejście do transportu w gminach, brak wspólnej strategii transportowej
- ✓ Efekty:
  - ↳ 260 000 samochodów osobowych wjeżdżających do Warszawy w ciągu doby
  - ↳ Duża różnica w korzystaniu z transportu publicznego między Warszawą i aglomeracją

# Różnica w wykorzystaniu transportu zbiorowego między Warszawą i okolicą





# Zagrożenia i bariery rozwoju



- ✓ **Brak kompleksowych regulacji prawnych dla systemów transportowych – przykłady:**
  - ↘ Za różne elementy składowe systemu transportu aglomeracyjnego odpowiadają różne jednostki samorządu
  - ↘ Wielość ulg, zniżek i rodzajów biletów nieprzejrzysty dla pasażerów, a ustawa o ulgach stanowi istotną barierę dla integracji
  - ↘ Różnice w traktowaniu służb – policja, straż miejska, nadzór ruchu komunikacji miejskiej

# Zagrożenia i bariery rozwoju c.d.



## ✓ Wolne tempo rozbudowa infrastruktury transportu publicznego

- ↘ Za mało środków w stosunku do potrzeb
- ↘ Priorytetowe traktowanie rozbudowy infrastruktury drogowej, wbrew potrzebom i oczekiwaniom społecznym
- ↘ Nieefektywna współpraca z PKP PLK w zakresie inwestycji w infrastrukturę kolejową, która powinna stanowić kręgosłup transportu aglomeracyjnego

# Szanse rozwoju

## ✓ Zniesienie barier dla integracji transportu:

- ↘ Zniesienie sztucznych różnic w traktowaniu kolei i komunikacji miejskiej (ulgi, organizacja)
- ↘ Koordynacja organizacji, polityki i strategii transportowej między jednostkami samorządu terytorialnego (m. st. Warszawa, aglomeracja i samorząd wojewódzki)
- ↘ Współodpowiedzialność ww. jednostek za usługi transportu publicznego



# Szanse rozwoju c.d.



- ✓ Wspólna strategia rozwoju, tzw. zintegrowany plan mobilności, uwzględniający obecne i przyszłe potrzeby mieszkańców aglomeracji
- ✓ Docelowo **utworzenie wspólnego organizatora transportu dla aglomeracji warszawskiej**
- ✓ Integracja taryfowa: wspólna tabela opłat i wspólne bilety dla transportu publicznego w całej aglomeracji, z podziałem na strefy biletowe

# Korzyści pasażerów z integracji



- ✓ Zintegrowany rozkład jazdy i układ linii (skomunikowane przesiadki, linie dowozowe do kolei)
- ✓ Jednolita informacja pasażerska
- ✓ Jednolita taryfa
- ✓ Zintegrowane węzły przesiadkowe (dogodna przesiadka, P+R, Punkt Obsługi Pasażerów)
- ✓ Przyjazne dla turystów i gości

# Cele integracji transportu zbiorowego



- ✓ Ułatwienie przejazdu mieszkańcom aglomeracji warszawskiej i turystom
- ✓ Zwiększenie konkurencyjności transportu zbiorowego wobec jazdy samochodem
- ✓ Korzyści: **sprawną komunikacją przyciąga nowych mieszkańców i ułatwia życie obecnym**
- ✓ Atrakcyjna komunikacja zniechęca do jazdy samochodem → mniejsza kongestia, lepsze warunki życia





# Dziękuję za uwagę.



**Leszek Ruta**  
**Dyrektor ZTM**

00-099 Warszawa

Ul. Senatorska 37

Tel.: (22) 827-06-64

Fax: (22) 827-25-52

[l.ruta@ztm.waw.pl](mailto:l.ruta@ztm.waw.pl)