

Cezary Szydłowski

Uniwersytet Łódzki

e-mail: cezary.szydowski@uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-7454-2908

OCENA UDZIAŁU WYDATKÓW NA LOKALNY TRANSPORT ZBIOROWY W WYDATKACH Z BUDŻETU WYBRANYCH MIAST POLSKI JAKO OBSZAR ANALIZY FINANSOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

DOI: 10.15611/pn.2022.3.11

JEL Classification: H72, H76, H83, O18

© 2022 Cezary Szydłowski

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Szydłowski, C. (2022). Ocena udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach z budżetu wybranych miast Polski jako obszar analizy finansowania zrównoważonego rozwoju. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 66(3).

Streszczenie: Zrównoważony rozwój jest bardzo ważną koncepcją, której istotny obszar stanowi zrównoważony transport publiczny w miastach. Jego funkcjonowanie wymaga odpowiedniego poziomu finansowania przez władze poszczególnych miast. Celem publikacji jest przeprowadzenie analizy udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach budżetowych ogółem. Oceny dokonano w odniesieniu do wybranych miast Polski. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu metody analitycznej, metody wnioskowania oraz metody badania dokumentów źródłowych (sprawozdań finansowych). Analiza oceny poziomu wydatków z budżetów wybranych miast wykazała duże zróżnicowanie w ponoszeniu nakładów na lokalny transport publiczny oraz dominującą rolę największych miast Polski.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, lokalny transport publiczny, finanse publiczne, wydatki publiczne.

1. Wstęp

Dynamiczny rozwój gospodarczy w dobie zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi wymaga podejmowania działań w wielu obszarach aktywności ludzkiej. Problematyka zrównoważonego rozwoju stanowi bardzo ważną agendę od kilku

dekad, ewoluuje, nabierając coraz większego znaczenia. Zrównoważony rozwój, zdaniem Sachsa, koncentruje się na interakcjach systemów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Ograniczenie negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko w ramach podejmowanej przez niego aktywności społecznej i ekonomicznej jest kluczowe dla dalszej egzystencji ludzi (Sachs, 2015, s. 8). Wdrażanie w praktyce założeń zrównoważonego rozwoju stanowi ogromne wyzwanie dla władz publicznych, podmiotów gospodarczych i dla każdego człowieka. Przewodzenie badań, a także analizowanie różnych obszarów aktywności ekonomicznej człowieka oraz jego wpływu na środowisko (klimat i ekosystem) to zatem ważne wyzwania dla wielu badaczy. Obszar oceny zrównoważonego rozwoju ze względu na jego specyfikę, wymaga interdyscyplinarnego podejścia, w którym niezbędne jest zastosowanie metod badawczych adekwatnych do przedmiotu analizy lub oceny.

Jednym z obszarów mających istotny wpływ na stan środowiska jest zanieczyszczenie atmosfery związane z emisją spalin przez pojazdy silnikowe. Problematyka zanieczyszczenia powietrza w wyniku emisji spalin jest najmocniej odczuwalna na obszarach zurbanizowanych. Rosnąca liczba pojazdów powoduje wzrost zanieczyszczenia powietrza. Wpływa na to w dużej mierze przemieszczanie się osób oraz ładunków w miastach, co odbywa się głównie za pomocą pojazdów silnikowych. Poza transportem dóbr na obszarach miast dużą rolę odgrywa również indywidualny transport samochodowy. Coraz częściej przemieszczanie się mieszkańców danego miasta oraz osób do niego przyjeżdżających, np. do pracy, odbywa się z użyciem w tym celu samochodów osobowych, a nie transportu zbiorowego. Wraz z postępującym rozwojem i ze wzrostem gospodarczym zwiększyła się liczba mieszkańców korzystających z indywidualnego transportu, skutkiem czego jest zwiększenie emisji szkodliwych gazów do atmosfery, a ponadto pojawiają się inne problemy społeczno-ekonomiczne, np. kongestia. Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie mieszkańcom miast dobrych warunków do życia w każdym obszarze, choćby poprzez dbanie o poprawę stanu środowiska naturalnego (Gruber, 2016, s. 275). Dbanie o zrównoważony rozwój miast jest kluczowe dla dobrostanu ich mieszkańców.

Jednym z obszarów, które powinny być uwzględnione podczas dbania o zrównoważony rozwój, jest transport publiczny. Władze publiczne powinny rozwijać lokalny transport zbiorowy jako alternatywę dla transportu indywidualnego w miastach. Rozwój transportu zbiorowego w miastach wymaga jednakże odpowiedniego systemu jego finansowania. Mając to na uwadze, warto dokonać analizy oraz oceny udziału wydatków na lokalny transport publiczny w ogólnych wydatkach z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiednie finansowanie transportu publicznego wpisuje się bowiem w działania z obszaru zrównoważonego transportu.

Celem artykułu jest ocena udziału wydatków z budżetów wybranych miast Polski na lokalny transport publiczny w wydatkach ogółem. Analiza wydatków objęła również ocenę ogólnego poziomu wydatków na lokalny transport zbiorowy w ujęciu *per capita* dla badanego miasta. Na potrzeby analizy wybrano łącznie 18 miast w Polsce, które odgrywają rolę ważnych regionalnych biegunów wzrostu oraz istot-

nych ośrodków administracyjnych (w których zlokalizowane są siedziby władz regionalnych). Badania przeprowadzono z wykorzystaniem metody analitycznej, metody wnioskowania, metody badania dokumentów źródłowych oraz przeglądu literatury. Analizy oceny poziomu wydatków z budżetów wybranych miast Polski dokonano na podstawie danych opublikowanych w Biuletynach Informacji Publicznej zawartych w sprawozdaniach z realizacji budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego za dany rok (w latach 2016-2020). Ponadto wykorzystano dane z Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Lokalny transport zbiorowy jako obszar zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój można najkrócej opisać, posługując się trzema angielskimi terminami: *planet* (ziemia), *people* (ludzie), *profit* (zysk), ujmującymi istotę tego zagadnienia (Latoszek, 2016, s. 25). Koncepcja zrównoważonego rozwoju została zawarta w raporcie opracowanym w 1987 roku przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwanym *Brundtland Report*. Koncepcja przedstawiona w tym dokumencie zwracała uwagę na konieczność uwzględniania w rozwoju gospodarczym jego oddziaływania na środowisko naturalne i ludzi. Wskazano w nim, że rozwój gospodarczy nie powinien się odbywać kosztem środowiska czy człowieka (*Report...*, 1987). Badania prowadzone na całym świecie dowodzą jednoznacznie, że oddziaływanie człowieka na otaczające go środowisko spowodowało negatywne zmiany klimatyczne, co znajduje również odzwierciedlenie w wielu światowych raportach klimatycznych (*Climate change...*, 2015).

Podejmowane przez władze publiczne oraz społeczeństwa działania mające na celu minimalizację skutków zmian klimatycznych obejmują obecnie wszystkie obszary życia społeczno-gospodarczego i codziennej aktywności człowieka (Hess, 2013). Jednym z nich jest transport zarówno dóbr, jak i ludzi.

Miasta przyciągają ludność, która zamieszkując ich przestrzeń, zaspokaja potrzebę przemieszczania się na ich obszarze. Potrzeba ta generuje znaczącą liczbę przewozów i pojedynczych osób, co wymaga wykorzystywania różnych środków transportu, w tym w dużej mierze indywidualnych. Konieczność ograniczania zanieczyszczenia powietrza oraz dbanie o dobrostan mieszkańców wymagają od władz publicznych działań zmierzających do ograniczenia skali transportu indywidualnego. Transport indywidualny mieszkańców odbywający się przy wykorzystaniu samochodów osobowych wywołuje wzrost zanieczyszczeń (emisję spalin do atmosfery) oraz przyczynia się do powstawania problemu kongestii, która pogarsza dobrostan mieszkańców i powoduje koszty w ujęciu mikro oraz makro (Taniguchi, Fang i Thompson, 2014). Odpowiedzią na te problemy jest stosowanie przez władze miast zasad zrównoważonego transportu, którego głównym celem jest zmiana struktury przewozów mieszkańców. Realizacja idei zrównoważonego transportu powinna prowadzić do wdrażania przez władze miast skutecznych systemów lokalne-

go transportu zbiorowego, który będzie alternatywą dla indywidualnego transportu samochodowego (Wyszomirski, 2017, s. 27).

Organizowanie systemu lokalnego transportu zbiorowego jest jednym z podstawowych zadań samorządu terytorialnego na poziomie gminy (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...). Warto zauważyć, że lokalny transport zbiorowy stanowi ważny obszar logistyki miejskiej, odgrywającej bardzo ważną rolę w dbaniu o zrównoważony rozwój. Rozwijające się dynamicznie miasta potrzebują sprawnych systemów transportu zbiorowego, które powinny zaspokajać potrzeby przemieszczania się ich mieszkańców (Szołtysek, 2016). Fakt, że mieszkańcy miast wykorzystują w tym celu, poza transportem zbiorowym, własne środki transportu, głównie samochody osobowe, wynika w dużej mierze z korzyści, jakie daje transport indywidualny, jednakże w praktyce wywołuje wiele problemów dla funkcjonowania miast. Generuje on również duże szkody dla środowiska naturalnego, które powinno podlegać ochronie.

Przedstawienie znaczenia lokalnego transportu zbiorowego w kontekście zrównoważonego rozwoju wymaga wskazania skali problemu. Obecnie miasta na całym świecie zmagają się z problemem nadmiernej liczby pojazdów silnikowych (samochodów osobowych i ciężarowych). W aspekcie opisanego znaczenia transportu zbiorowego dla poprawy stanu środowiska ważny jest wskaźnik nasycenia samochodami osobowymi na 1000 mieszkańców (Bank Danych Lokalnych (b), b.d.). Umożliwia on zapoznanie się ze skalą problemu indywidualnego transportu w miastach, choćby w kontekście zrównoważonego rozwoju czy dobrostanu ich mieszkańców. Kształtowanie się omawianego wskaźnika w wybranych miastach Polski w latach 2016-2020 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Kształtowanie się wskaźnika „samochody osobowe na 1000 ludności” w latach 2016-2020 według stanu z 31 grudnia danego roku w wybranych miastach Polski

Miasto	Liczba samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców w danym mieście w latach 2016-2020					Dynamika zmian w liczbie samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców w danym mieście w latach 2016-2020 w ujęciu rocznym (w %, 100% = rok bazowy)			
	2016	2017	2018	2019	2020	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Białystok	413	430	453	474	491	104	105	105	104
Bydgoszcz	549	569	596	619	643	104	105	104	104
Gdańsk	572	593	618	640	662	104	104	104	104
Gorzów Wielkopolski	539	558	589	618	651	103	105	105	105
Katowice	668	704	735	762	778	105	104	104	102
Kielce	492	519	548	573	593	105	106	105	104

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kraków	585	611	639	660	681	104	105	103	103
Lublin	506	531	557	578	599	105	105	104	104
Łódź	525	551	578	605	624	105	105	105	103
Olsztyn	490	506	531	555	578	103	105	104	104
Opole	654	651	688	725	758	100	106	105	105
Poznań	660	690	725	758	781	104	105	105	103
Rzeszów	516	543	568	587	606	105	104	103	103
Szczecin	508	530	554	575	594	104	105	104	103
Toruń	490	511	535	558	581	104	105	104	104
Warszawa	681	715	750	778	795	105	105	104	102
Wrocław	632	659	690	715	742	104	105	104	104
Zielona Góra	505	538	573	603	625	107	106	105	104

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (Bank Danych Lokalnych (a), b.d.).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w każdym z 18 analizowanych miast Polski wystąpił w badanym okresie wzrost wartości wskaźnika liczby samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców w ujęciu rocznym. Mieścił się on w przedziale od 3 do 7% w zależności od miasta. Najwyższy roczny wzrost, wynoszący 7%, odnotowano w Zielonej Górze w 2017 r. Spadek omawianego wskaźnika w ujęciu rocznym odnotowano jedynie w Opolu w roku 2017 w liczbach bezwzględnych. Jego wartość w Opolu ukształtowała się w 2017 r. na poziomie identycznym jak w roku 2016 (ze względu na jej zaokrąglenie), jednakże w wartościach bezwzględnych odnotowano realny spadek omawianego parametru.

W kontekście znaczenia lokalnego transportu zbiorowego dla zrównoważonego rozwoju bardzo istotne są dane dotyczące liczbowej wartości bezwzględnej omawianego wskaźnika dla danego miasta. Najwyższe wartości wskaźnika (powyżej 700 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców) ustalono w odniesieniu do takich miast, jak: Katowice, Opole, Poznań, Warszawa, Wrocław. Najniższa wartość wskaźnika w całym badanym okresie (poniżej 500 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców) została odnotowana w Białymstoku (maksymalnie 491). Najwyższą wartość wskaźnika, wynoszącą 795, odnotowano w Warszawie w 2020 r., natomiast najniższą – 413 – w Białymstoku w 2016 r.

Analiza wskaźnika nasylenia samochodami osobowymi w badanych miastach wskazuje, że występuje jego ogólny trend wzrostowy. Również znaczący udział samochodów w odniesieniu do liczby mieszkańców stanowi poważny problem w ograniczeniu emisji spalin i poprawie stanu środowiska naturalnego w danym mieście. Analiza dowodzi także konieczności podejmowania przez władze poszczególnych miast działań mających na celu wprowadzania do miast oferty bardziej atrakcyjnego

dla mieszkańców transportu lokalnego, który miałby ich zachęcić do zmiany środka transportu. Działalnie takie stanowi duże wyzwanie dla decydentów zarządzających miastami, bowiem oznacza konieczność ponoszenia coraz większych wydatków publicznych na komunikację miejską. Ważnym czynnikiem, mogącym mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie się liczby pojazdów oraz zwiększenie liczby osób korzystających z transportu publicznego, może być zmiana sytuacji gospodarczej kraju (np. rosnące w wyniku inflacji ceny paliw).

3. Analiza poziomu udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach budżetowych wybranych miast Polski

Realizacja przez władze miast zadania związanego z zapewnieniem transportu publicznego wymaga ponoszenia nakładów adekwatnych do założonych celów. Finansowanie wielu zadań przypisanych władzom publicznym związane jest z dokonywaniem ciągłych wyborów dotyczących wydatkowania dostępnych środków budżetowych (Ihori, 2017, s. 348). Ponadto wydatkowane środki publiczne powinny być monitorowane i kontrolowane pod kątem zasadności i celowości ich ponoszenia. Odrębnym zagadnieniem jest ocena efektywności ponoszonych wydatków i związanych z tym korzyści, np. dla mieszkańców (Podstawka, 2011). Decyzje podejmowane przez władze publiczne dotyczą przede wszystkim poziomu wydatkowania środków na poszczególne zadania miasta. Określanie priorytetów w zakresie wydatkowania środków publicznych nieodłącznie związane jest z realizowaną polityką oraz przyjętą strategią rozwoju miasta przez władze publiczne nim zarządzające (Ulbrich, 2011, s. 128-129). Ponoszenie wydatków w określonej wysokości uwarunkowane jest również aktualną sytuacją gospodarczą kraju lub regionu (Stiglitz i Rosengard, 2015). Różnorodność zadań, celów oraz wyzwań, przed jakimi stoją władze poszczególnych miast, determinuje decyzje dotyczące wydatkowania środków publicznych. Zmniejszające się dochody budżetowe stanowią kolejną przeszkodę w zapewnieniu świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców miast, do jakich niewątpliwie zalicza się lokalny transport publiczny. Ponadto należy zauważyć, że zwiększenie udziału lokalnego transportu publicznego w przewozach osób stanowi kluczowy obszar Europejskiego Zielonego Ładu (*The Transport and Mobility Sector*, 2020). Zatem ograniczone możliwości budżetowe wywołują problemy we wdrażaniu wielu ważnych dla lokalnych społeczności przedsięwzięć rozwojowych, również w obszarze transportu publicznego, który wpływa na stan ekosystemów (Farvacque-Vitkovic i Kopanyi, 2014).

Wdrożenie przyjaznych mieszkańcom rozwiązań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego związane jest z koniecznością wydatkowania środków publicznych z budżetu miasta. Utrzymanie infrastruktury transportu publicznego w mieście oraz zapewnienie wysokiej jakości bieżących usług publicznych w tym zakresie generuje

duże koszty. Niektóre miasta, by ograniczyć wydatki na ten cel, zmniejszają zakres świadczonych usług związanych z transportem lokalnym, co przyczynia się do ograniczenia dostępu do niego. Wywołuje to wzrost liczby samochodów osobowych w miastach, czego konsekwencją jest zwiększenie poziomu emisji spalin, hałasu oraz rosnąca kongestia na ulicach miast. Mając to na uwadze, zasadne wydaje się przeprowadzenie analizy udziału wydatków (łącznie wydatków bieżących i majątkowych) na lokalny transport zbiorowy w ogólnych wydatkach z budżetu badanych miast.

Analizę udziału wydatków na lokalny transport publiczny w wydatkach ogółem za lata 2016-2020 przeprowadzono w odniesieniu do wybranych 18 miast Polski. Jej podstawą były dane dotyczące ogólnej wysokości ponoszonych wydatków (wydatków bieżących oraz majątkowych ogółem) z budżetów poszczególnych miast zawarte w sprawozdaniach z realizacji budżetów. W celu dokonania obiektywnego porównania wydatków miasta podzielono na dwie kategorie uwzględniające liczbę wykorzystywanych środków transportu. Pierwszą kategorię stanowiło łącznie 13 miast, w których funkcjonowały przynajmniej dwa środki transportu zbiorowego (autobusy oraz tramwaje, trolejbusy oraz inne środki transportu, np. szybka kolej miejska). Drugą kategorię stanowiło łącznie pięć miast, w których lokalny transport zbiorowy opierał się wyłącznie na przewozach autobusowych. Przedmiotową analizę rozpoczęto od oceny procentowego udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w ogólnych wydatkach z budżetów badanych miast, które wykorzystywały więcej niż jeden środek transportu zbiorowego (tabela 2). Przeprowadzona ocena obejmowała również dynamikę ponoszonych wydatków w ujęciu rocznym (rok do roku).

Wyniki oceny udziału wydatków na transport lokalny w 13 badanych miastach, które wykorzystują przynajmniej dwa środki transportu zbiorowego, przedstawiono w ujęciu procentowym, co umożliwia porównanie ich poziomów pomiędzy badanymi miastami (tabela 3). Najwyższy procentowy udział wydatków na lokalny transport zbiorowy dotyczył Warszawy i mieścił się w danym roku w przedziale od 18% (w 2020 r.) do 21% (w latach 2016, 2017, 2018). Tak wysoki udział wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach budżetowych ogółem wynikał z rozbudowanego systemu transportu zbiorowego. Warszawa jako jedyne miasto w Polsce posiada metro, a jego utrzymanie i rozbudowa generuje ogromne koszty, które pokrywa miasto (*Raport roczny...*, 2020). Drugim miastem pod względem największego udziału wydatków na transport publiczny był Poznań, którego wydatki kształtowały się od 15% udziału (w latach 2016, 2017) do 17% (w 2019 r.). Udział wydatków na transport lokalny w wydatkach ogółem na poziomie przekraczającym 10% ustalono w Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Szczecinie oraz we Wrocławiu. Najniższy poziom udziału wydatków na transport publiczny odnotowano w Toruniu, gdzie mieścił się w przedziale od 5% (w 2020 r.) do maksymalnie 7% (w latach 2016, 2017).

Tabela 2. Udział wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach z budżetu miasta ogółem w latach 2016-2020 w miastach wykorzystujących przynajmniej dwa środki transportu publicznego (komunikację autobusową, tramwajową, trolejbusową)

Miasto	Udział wydatków na lokalny transport zbiorowy w ogólnych wydatkach budżetowych w latach 2016-2020 (w %)					Dynamika wydatków na lokalny transport zbiorowy z budżetu miasta w latach 2016-2020 w ujęciu rocznym (w %, 100% = rok bazowy)			
	2016	2017	2018	2019	2020	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019
Bydgoszcz	12	12	14	15	12	101	137	126	81
Gdańsk	11	11	14	16	15	103	153	123	98
Gorzów Wielkopolski	7	7	12	10	10	105	209	99	99
Katowice	6	6	7	9	9	105	131	160	103
Kraków	11	10	11	9	9	102	114	97	110
Lublin	10	9	8	9	7	104	104	105	87
Łódź	10	10	10	10	10	106	101	110	119
Olsztyn	9	8	8	8	8	103	113	106	98
Poznań	15	15	16	17	15	102	115	129	89
Szczecin	12	11	13	11	10	99	138	96	102
Toruń	7	7	6	6	5	101	107	113	87
Warszawa	21	21	21	20	18	110	106	109	99
Wrocław	15	10	10	11	10	69	108	120	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdań z realizacji budżetów analizowanych miast w latach 2016-2020.

Interesujące wyniki dotyczyły poziomu dynamiki zmian w poziomie udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach budżetowych ogółem. Największą dynamikę wzrostu – na poziomie 109% – ustalono w 2018 r. w Gorzowie Wielkopolskim (w porównaniu z wydatkami poniesionymi w 2017 r.). Wyraźny wzrost wydatków wskazuje na finansowanie nowych inwestycji w zakresie transportu lokalnego danego miasta. Ponad 100-procentowy wzrost wydatków na transport dotyczył Gorzowa Wielkopolskiego również w 2018 r. Analiza wskazała także, że stały coroczny wzrost wydatków na lokalny transport publiczny spośród łącznie zbadanych 13 miast dotyczył tylko dwóch miast: Katowic oraz Łodzi.

Wyniki analizy dowodzą, że procentowy udział wydatków z budżetów poszczególnych miast na transport publiczny był różny, przy czym stały wzrost tych wydatków dotyczył tylko nielicznych miast (tylko dwóch spośród 13 badanych). Ponadto w kilku miastach odnotowano znaczną dynamikę wzrostu i spadku tych wydatków. Badane miasta, świadcząc usługi transportu zbiorowego, wykorzystują kilka środków transportu, takich jak komunikacja autobusowa oraz tramwajowa lub też tro-

lejbusowa (Lublin). Ponadto niektóre badane miasta w ramach lokalnego transportu zbiorowego wykorzystują dodatkowo również szybką kolej miejską (np. Warszawa, Łódź, Gdańsk). Transport zbiorowy opierający się na tramwajach lub trolejbusach wymaga dużych nakładów na infrastrukturę torowo-sieciową (torowiska, trakcję elektryczną). Poza tym szybko rosnące i znaczne koszty energii elektrycznej wywołują konieczność zwiększania wydatków na bieżącą eksploatację tramwajów lub trolejbusów (w tym na bieżącą realizację przewozu pasażerów). Niektóre miasta ze względu na duże koszty utrzymania i modernizacji komunikacji tramwajowej stopniowo ograniczają jej funkcjonowanie na rzecz tańszych autobusów lub też czasowo ją zawieszają (np. Łódź stopniowo wyłącza z użytkowania niektóre linie tramwajowe). Zatem utrzymywanie lokalnego transportu wymaga znacznych nakładów, co potwierdzają analizowane dane. Zazwyczaj poszczególne miasta zmuszone są również dofinansowywać ze swoich budżetów działalność spółek komunalnych zajmujących się świadczeniem usług transportu zbiorowego. Bardzo duże koszty utrzymania infrastruktury komunikacji miejskiej, taboru, koszty energii oraz relatywnie niskie dochody z biletów wymagają wspomagania lokalnych przewoźników odpowiednimi środkami finansowymi z budżetu miast. Sytuacja taka nie wpływa pozytywnie na rozwój lokalnego transportu zbiorowego w miastach, bowiem wysokie koszty ich funkcjonowania przyczyniają się do podejmowania działań ograniczających zakres usług publicznych w zakresie transportu publicznego. Innym ważnym zagadnieniem wpływającym na system finansowania transportu zbiorowego jest jego organizacja w danym mieście. Oceniane metropolie miały podobne struktury organizacyjne lokalnego transportu zbiorowego, czyli wydzielone w urzędach komórki organizacyjne, odpowiadające za proces jego organizowania, kontrolowania i nadzorowania. Ponadto badane miasta posiadały zależne od miasta podmioty realizujące przewozy osób (przedsiębiorstwa komunikacyjne działające jako sp. z o.o., których właścicielem było dane miasto). Większość miast zlecała przewozy spółkom komunalnym zajmującym się transportem zbiorowym, jednakże niektóre (np. Warszawa i Olsztyn) zlecały te zadania również podmiotom zewnętrznym.

Na potrzeby analizy udziałów wydatków na transport zbiorowy w wydatkach ogółem do badania wybrano również miasta, które wykorzystują do przewozu osób wyłącznie transport autobusowy. Warto podkreślić, że transport autobusowy jest tańszy niż inne środki transportu (np. tramwaje i trolejbusy), bowiem niepotrzebne jest bieżące utrzymywanie oraz modernizowanie sieci trakcyjnych oraz torowisk, które generują bardzo duże koszty i wymagają stałej konserwacji. Obecnie transport autobusowy jest coraz bardziej kosztowny ze względu na dynamikę wzrostu ceny paliw (ropy naftowej). Porównanie wydatków na lokalny transport zbiorowy pięciu miast wykorzystujących jedynie komunikację autobusową w ramach lokalnego transportu zbiorowego przedstawiono w tabeli 3.

Najwyższy procentowy udział wydatków na lokalny transport zbiorowy spośród pięciu badanych miast wykorzystujących autobusy jako środek transportu zbiorowego dotyczył Zielonej Góry (13% w 2018 r.) oraz Rzeszowa (12% w 2017 r.).

Tabela 3. Udział wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach z budżetu miasta ogółem w latach 2016-2020 w miastach wykorzystujących komunikację autobusową

Miasto	Udział wydatków na lokalny transport zbiorowy w ogólnych wydatkach budżetowych w latach 2016-2020 (w %)					Dynamika wydatków na lokalny transport zbiorowy z budżetu miasta w latach 2016-2020 w ujęciu rocznym (w %, 100% = rok bazowy)			
	2016	2017	2018	2019	2020	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019
Białystok	7	6	7	7	8	96	139	107	105
Kielce	7	11	6	9	7	180	62	165	77
Opole	2	5	9	8	5	234	211	108	72
Rzeszów	6	6	12	8	8	129	221	80	103
Zielona Góra	3	2	13	11	4	103	750	86	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdań z realizacji budżetów analizowanych miast w latach 2016-2020.

Najniższy poziom udziału wydatków na transport publiczny odnotowano w Opolu, gdzie mieścił się on w przedziale od 2% (2016 r.) do maksymalnie 9% (w 2018 r.). Również niski udział wydatków na lokalny transport zbiorowy z budżetu danego miasta odnotowano w Zielonej Górze – wynosił on od 2% (w 2017 r.) do maksymalnie 13% (w 2018 r.). Żadne miasto spośród pięciu badanych w tej kategorii nie ponosiło wydatków z budżetu na poziomie 10% przez cały analizowany okres, jak to miało miejsce w miastach z pierwszej badanej kategorii.

Interesujące wyniki dotyczyły dynamiki zmian w poziomie udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w wydatkach budżetowych ogółem. Analiza wykazała, że największą dynamikę wzrostu, wynoszącą 650%, ustalono w 2018 r. w Zielonej Górze (w porównaniu z wydatkami poniesionymi w roku 2017). Wyraźny wzrost wydatków wskazuje na finansowanie nowych inwestycji w zakresie transportu lokalnego, związanych choćby z zakupem nowego taboru autobusów. Ponad 100-procentowy wzrost wydatków na transport dotyczył także Opola (lat 2017 i 2018) oraz Rzeszowa (2018 r.). Największy 62-procentowy spadek udziału wydatków na transport publiczny wystąpił w Zielonej Górze (w 2020 r. w porównaniu z 2019 r.).

Zaprezentowane dane wskazują, że realizowanie przez miasto transportu zbiorowego z wykorzystaniem kilku środków transportu (np. autobusów i tramwajów) pochłania znaczne koszty i skutkuje dużym udziałem wydatków na ten cel w wydatkach budżetowych ogółem.

Analizę wydatków na lokalny transport zbiorowy uzupełniono dodatkowo zestawieniem liczby samochodów *per capita* oraz wydatków na transport zbiorowy *per capita* w zł (łącznie wydatków bieżących oraz inwestycyjnych) w latach 2016-2020 we wszystkich badanych miastach (tabela 4).

Tabela 4. Liczba samochodów *per capita* oraz wydatki *per capita* na transport zbiorowy (wydatki bieżące oraz inwestycyjne) w zł w latach 2016-2020

Miasto	Liczba zarejestrowanych samochodów <i>per capita</i> w danym mieście w latach 2016-2020 według stanu z 31 grudnia					Wydatki ogółem danego miasta na transport zbiorowy <i>per capita</i> w zł w latach 2016-2020 według stanu z 31 grudnia				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Białystok	0,41	0,43	0,45	0,47	0,49	384,64	369,76	512,91	549,52	577,10
Bydgoszcz	0,55	0,57	0,60	0,62	0,64	592,78	600,45	830,26	1054,76	864,32
Gdańsk	0,57	0,59	0,62	0,64	0,66	647,23	666,55	1017,50	1243,68	1220,74
Gorzów Wielkopolski	0,54	0,56	0,59	0,62	0,65	328,68	345,71	725,57	716,98	718,46
Katowice	0,67	0,70	0,73	0,76	0,78	325,43	342,96	453,01	728,90	753,77
Kielce	0,49	0,52	0,55	0,57	0,59	378,86	684,02	426,57	707,70	549,59
Kraków	0,59	0,61	0,64	0,66	0,68	662,59	673,37	766,88	739,95	811,55
Lublin	0,51	0,53	0,56	0,58	0,60	534,59	557,21	580,52	609,79	533,05
Łódź	0,53	0,55	0,58	0,61	0,62	551,31	591,22	601,04	663,65	797,94
Olsztyn	0,49	0,51	0,53	0,55	0,58	495,29	511,57	581,16	617,01	608,83
Opole	0,65	0,65	0,69	0,72	0,76	150,56	326,39	687,59	740,52	533,66
Poznań	0,66	0,69	0,73	0,76	0,78	897,83	918,43	1057,10	1368,40	1229,76
Rzeszów	0,52	0,54	0,57	0,59	0,61	302,02	385,25	841,98	661,71	679,69
Szczecin	0,51	0,53	0,55	0,58	0,59	598,43	595,17	823,53	791,46	816,86
Toruń	0,49	0,51	0,53	0,56	0,58	358,85	361,73	388,48	440,56	390,40
Warszawa	0,68	0,72	0,75	0,78	0,79	1676,01	1836,19	1924,69	2087,63	2054,55
Wrocław	0,63	0,66	0,69	0,72	0,74	951,96	657,34	706,01	845,28	844,95
Zielona Góra	0,50	0,54	0,57	0,60	0,63	126,57	130,19	972,66	830,72	316,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z (Bank Danych Lokalnych (a), b.d.) oraz sprawozdań z realizacji budżetów analizowanych miast w latach 2016-2020.

Ocena poziomu wydatków na lokalny transport zbiorowy *per capita* w korelacji z liczbą pojazdów *per capita* w poszczególnych miastach odzwierciedla poziom zaangażowania środków publicznych przez władze danego miasta. Przytoczone dane dowodzą zależności wysokości ponoszonych wydatków na transport lokalny od liczby samochodów w danym mieście. Sytuacja taka może sugerować, że władze miast charakteryzujących się dużą liczbą pojazdów przypadających na mieszkańca muszą zwiększać nakłady na transport lokalny, żeby poprawić jego atrakcyjność w porównaniu z samochodem osobowym. Działania w tym zakresie mają na celu zmniejszenie problemu kongestii w miastach, a zatem zachęcenie mieszkańców do korzystania z transportu zbiorowego. Wymaga to jednak zapewnienia im szybkiego, dostępnego, bezpiecznego i punktualnego środka komunikacji (tramwaju, autobu-

su, metra, kolejki miejskiej) kursującego z dużą częstotliwością. To z kolei oznacza konieczność zarówno ponoszenia bardzo dużych wydatków z budżetu miasta, jak i dokonania optymalnego wyboru niezbędnych inwestycji dotyczących transportu zbiorowego.

Najwyższe wydatki *per capita* na lokalny transport zbiorowy w badanym okresie ponosiło miasto Warszawa – mieściły się one w przedziale od 1676 zł (w 2016 r.) do 2088 zł (w 2019 r.). Żadne z pozostałych miast nie wydatkowało z budżetu miasta *per capita* kwoty przewyższającej 2000 zł. Wydatki *per capita* przekraczające 1000 zł ponosiły w badanym okresie łącznie trzy miasta: Bydgoszcz (w 2019 r.), Gdańsk (w latach 2018, 2019, 2020), Poznań (w latach 2018, 2019, 2020). Zatem tylko cztery spośród 18 ocenianych miast wydatkowały na zbiorowy transport lokalny powyżej 1000 zł na jednego mieszkańca. Najniższe wydatki *per capita* na transport lokalny ponosiło miasto Zielona Góra (127 zł w roku 2016).

Zaprezentowane dane wskazują, że miasta o największej liczbie aut na mieszkańca to również miasta, których wydatki na lokalny transport zbiorowy są najwyższe.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że wydatki na lokalny transport zbiorowy są uzależnione od wielkości miasta, liczby pojazdów oraz zakresu świadczonych usług lokalnego transportu zbiorowego. Władze miast w celu ograniczenia ruchu oraz zwalczania problemu kongestii muszą przeznaczać coraz więcej środków finansowych na lokalny transport zbiorowy. Warto również zauważyć, że miasta w celu ograniczenia liczby pojazdów w miastach starają się wprowadzać coraz bardziej rozbudowane strefy płatnego parkowania, które mają zachęcać użytkowników samochodów osobowych do wyboru transportu zbiorowego. Niestety działania te nie będą skuteczne, jeżeli oferta transportu zbiorowego nie będzie atrakcyjna. Pewnym działaniem zachęcającym obywateli do zmiany nawyków mogą być rosnące koszty paliwa, duży wzrost opłat za parkowanie i wprowadzanie stref zakazu wjazdu samochodów do centrum miasta. Wprowadzenie tych rozwiązań wpłynie na racjonalne podejmowanie przez ludzi decyzji o wyborze środka transportu. Niestety zbyt wysokie ceny biletów za przejazdy transportem zbiorowym, wywołane wzrostem cen energii, mogą zmniejszyć liczbę chętnych do korzystania z transportu zbiorowego w miastach.

4. Zakończenie

Podejmowanie przez władze miast działań zwiększających udział transportu zbiorowego w przewozach osób wpisuje się w obszar zrównoważonego rozwoju. Ograniczenie liczby indywidualnych przewozów z wykorzystaniem samochodów osobowych w miastach wymaga poprawy atrakcyjności oraz dostępności transportu publicznego. Wprowadzenie koniecznych zmian wymaga również ponoszenia przez władze publiczne wydatków z budżetu. Zatem finansowanie lokalnego transportu zbiorowego należy uznać za działania przyczyniające się do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Działania w tym zakresie nie są możliwe bez zwiększenia nakładów na ten cel oraz zmiany mentalności zarówno władz publicznych, jak i mieszkańców.

Przeprowadzona analiza udziału wydatków na lokalny transport zbiorowy w 18 wybranych miastach Polski ukazała duże zróżnicowanie w ich poziomie. Najwyższy poziom wydatków na transport zbiorowy dotyczył Warszawy. Pozostałe miasta przeznaczały na omawiany cel od kilku do kilkunastu procent ze swojego budżetu.

Analiza wydatków na lokalny transport zbiorowy w ujęciu *per capita* również wykazała wyraźną dysproporcję pomiędzy Warszawą (ponad 2000 zł *per capita*) a pozostałymi analizowanymi miastami. Może to sugerować, że największe inwestycje w transport zbiorowy dotyczą głównie największych miast w Polsce, z Warszawą na czele. Niestety może to utrudniać podejmowanie działań mających na celu promowanie transportu zbiorowego jako środka transportu alternatywnego względem samochodów osobowych. Jedynie sprawny, terminowy oraz efektywny i bezpieczny transport publiczny może stanowić dla mieszkańców motywację do zmiany nawyków transportowych. Transport publiczny w miastach powinien również umożliwiać przemieszczanie się na obszarach peryferyjnych. Duża część osób zamieszkujących obrzeża miast lub sąsiednie miejscowości, ze względu na brak dostępności transportu zbiorowego, zmuszona jest korzystać z transportu indywidualnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że tylko zwiększanie przez władze miast nakładów na transport publiczny oraz poprawienie jego dostępności mogą stanowić poważny impuls dla działań ograniczających ruch samochodowy w miastach, który przyczyni się do poprawy stanu środowiska oraz jakości życia mieszkańców. Szansę na wybieranie przez mieszkańców polskich miast transportu zbiorowego jako bardziej ekologicznego stanowi wzrost inflacji, głównie kosztów paliwa¹.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych. (a). (b.d.). Pobrane 10 maja 2022 z <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>
- Bank Danych Lokalnych. (b). (b.d.). Pobrane 15 maja 2022 z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2420?back=True>
- Climate change 2014. Synthesis report.* (2015). Intergovernmental Panel on Climate Change. Pobrane z: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf
- Farvacque-Vitkovic, C. i Kopanyi, M. (2014). *Municipal finances. A handbook for local governments.* Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Główny Urząd Statystyczny. (b.d.). Pobrane z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-czerwcu-2022-roku,8,70.html>
- Gruber, J. (2016). *Public finance and public policy* (4th ed.). New York: Worth Publishers.
- Hess, P. N. (2013). *Economic growth and sustainable development*, New York: Routledge.

¹ Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego: „ceny towarów i usług konsumpcyjnych według szybkiego szacunku w czerwcu 2022 r. w porównaniu z analogicznym miesiącem ub. roku wzrosły o 15,6% (wskaznik cen 115,6)” (Główny Urząd Statystyczny, b.d.).

- Ihori, T. (2017). *Principles of public finance*. Singapore: Springer – Science, Business, Media.
- Latoszek, E., Proczek, M. i Krukowska, M. (red.). (2016). *Zrównoważony rozwój a globalne dobro publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Podstawka, M. (2011). *Podstawy finansów. Teoria i praktyka* (wyd. 2). Warszawa: SGGW.
- Raport roczny 2020. *Metro Warszawskie*. Pobrane z <https://www.metro.waw.pl/pliki/aktualnosci/2021/RR2020/RR2020.pdf>
- Report of the World Commission on Environment and Development. Our common future*. (1987). United Nations. Pobrane z <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html>
- Szołtysek, J. (2016). *Logistyka miasta*. Warszawa: PWE.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press.
- Stiglitz, J. E. i Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4rd ed.). New York, London: W.W. Norton Company.
- Taniguchi, E., Fang, T. i Thompson, R. G. (2014). *Urban transportation and logistics. Health, safety and security concerns*. London, New York: Taylor & Francis Group.
- The transport and mobility sector*. Pobrane z https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2350
- Ulbrich, H. (2011). *Public finance in theory and practice* (2 ed.). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559)
- Wyszomirski, O. (2017). Zrównoważony rozwój transportu w miastach a jakość życia. *Transport Miejski i Regionalny*, (12), 27-32. Pobrane z https://tmir.sitk.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/gazeta12_2017_druk.pdf

EVALUATION OF THE SHARE OF EXPENDITURES ON LOCAL COLLECTIVE TRANSPORT IN BUDGET EXPENDITURES OF SELECTED POLISH CITIES AS AN AREA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT FINANCING ANALYSIS

Abstract: Sustainable development is a very important concept, of which sustainable urban public transport is an important area. Its functioning requires an appropriate level of financing by the authorities of individual cities. The aim of the publication is to analyse the share of expenditures on local collective transport in total budget expenditures. An assessment in this respect was carried out for selected Polish cities. The research was carried out using the analytical method, the inference method and the method of examining source documents (financial reports). Analysis of the evaluation of the level of expenditures from the budgets of selected cities revealed large variation in expenditures on local public transport and the leading role of the largest Polish cities in this respect.

Keywords: sustainable development, local public transport, public finance, public expenditure.