

Marcin WOŁEK¹

WYDATKI NA TRANSPORT JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 2003 – 2008

Artykuł w sposób syntetyczny prezentuje kształtowanie się wydatków na transport wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w okresie 2003 – 2008.

Wydatki na transport stanowią jedną z najważniejszych kategorii wydatków polskich jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z zakresu ich kompetencji, które w tym zakresie wzrosły, szczególnie w odniesieniu do samorządu województwa.

Wydatki na transport wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w roku 2008 wyniosły blisko 23,3 mld PLN, w tym wydatki majątkowe 11,7 mld PLN, co stanowi ok. 37% ogółu wydatków majątkowych i ponad 50% wydatków samorządów na transport.

POLISH SELF-GOVERNMENT'S EXPENDITURES ON TRANSPORT IN PERIOD 2003-2008

Article shortly presents expenditures on transport of all levels of Polish selfgovernment in period 2003-2008. Transport expenditures are one of the most important categories of selfgovernmental spending because of constantly increasing scope of tasks of selfgovernments, especially on regional level.

Transport expenditures of all levels of Polish selfgovernments in 2008 were as of 23,3 bln PLN, including capital expenditures of 11,7 bln PLN. It was 37% of all capital spending in Polish selfgovernment sector and over 50% of transport expenditures.

1. WSTĘP

Reforma samorządowa wdrożona w Polsce w 1990 r. okazała się jednym z największych sukcesów okresu transformacji systemowej. Pierwszy etap obejmował odtworzenie samorządów gminnych (najczęściej w granicach istniejących jednostek administracyjnych, które dotychczas z samorządem nie miały nic wspólnego). W efekcie powstało ok. 2,5 tys. gmin, niezwykle zróżnicowanych, o podobnym zakresie kompetencji, ale o diametralnie różnym potencjale ekonomiczno-społecznym. Wkrótce okazało się, że

¹Katedra Rynku Transportowego, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański. Ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, Tel. +48 609685215, e-mail: mwol@wp.pl

dla sprawnego rozwiązywania problemów wykraczających poza granice danej gminy konieczne jest utworzenie kolejnych szczebli samorządu [1].

Kontynuacja reform samorządowych doprowadziła do powstania w roku 1999 trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego w Polsce. Przesłankami dla rozbudowy modelu gminnego o powiat i województwo były:

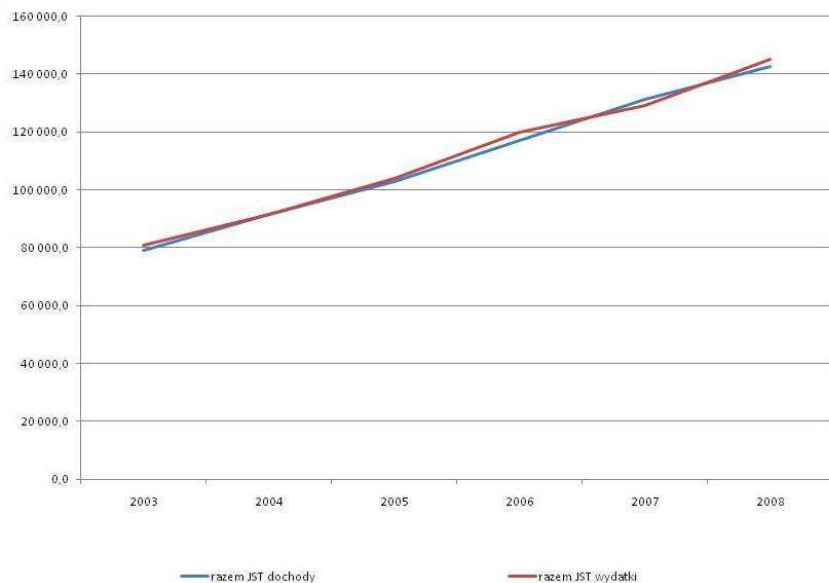
- pozytywne doświadczenia w odniesieniu do funkcjonowania samorządu gminnego;
- konieczność racjonalnego podziału wydatkowanych środków publicznych pomiędzy sektor władzy centralnej i samorządowej;
- rosnący zakres kompetencji i nowe dziedziny aktywności samorządów (należy zauważyć, że dla realizacji wielu zadań własnych niektóre gminy nie posiadały odpowiednich zasobów, a możliwość tworzenia przez nie związków gmin nie zawsze przynosiła pożądane rezultaty);
- restrukturyzacja innych obszarów funkcjonowania państwa (np. regionalizacja pasażerskiego transportu kolejowego);
- perspektywa integracji z Unią Europejską, w której zasadniczym podmiotem procesów dostosowawczych i wyrównawczych jest region.

W sferze transportu reforma powołująca do życia samorządowo-rządowe województwa została przeprowadzona zbyt późno, pozbawiając regionalne społeczności możliwości reprezentacji i współuczestnictwa w pierwszym okresie restrukturyzacji ponadgminnego transportu pasażerskiego (kolej aglomeracyjna i regionalna, regionalna komunikacja autobusowa). Efektem takiego stanu rzeczy były m.in. nieodwracalne decyzje zawieszania przewozów kolejowych podejmowane z perspektywy przewoźnika kolejowego, a nie społeczności regionalnych. Pogłębiło to nieefektywny podział zadań przewozowych oparty na dynamicznym rozwoju motoryzacji indywidualnej, przy jednoczesnym pogarszaniu jakości usług transportu zbiorowego.

2. DOCHODY ORAZ WYDATKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OKRESIE 2003-2008

Wzrost zakresu zadań realizowanych przez samorządy wszystkich szczebli powoduje wzrost ich dochodów oraz wydatków. Rosnąca rola sektora samorządowego została zilustrowana na rys. 1. O ile w roku 2003 dochody wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 79,1 mld PLN, o tyle w roku 2008 już 147,2 mld PLN. Należy zauważyć, iż dynamika wzrostu dochodów i wydatków jest dla analizowanego okresu niemal jednakowa.

Przyjęcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w roku 2003 [8] przyczyniło się do wzrostu ich samodzielności dochodowej. W przypadku gmin, powiatów grodzkich oraz województw zasadniczą część dochodów stanowią dochody własne, z tym że w przypadku gmin i powiatów grodzkich są one najbardziej zróżnicowane (podatek od nieruchomości, podatek od czynności cywilno-prawnych, znaczny udział w dochodach z podatku od osób fizycznych – PIT) niż w przypadku województw (przede wszystkim udział w dochodach z podatku CIT).

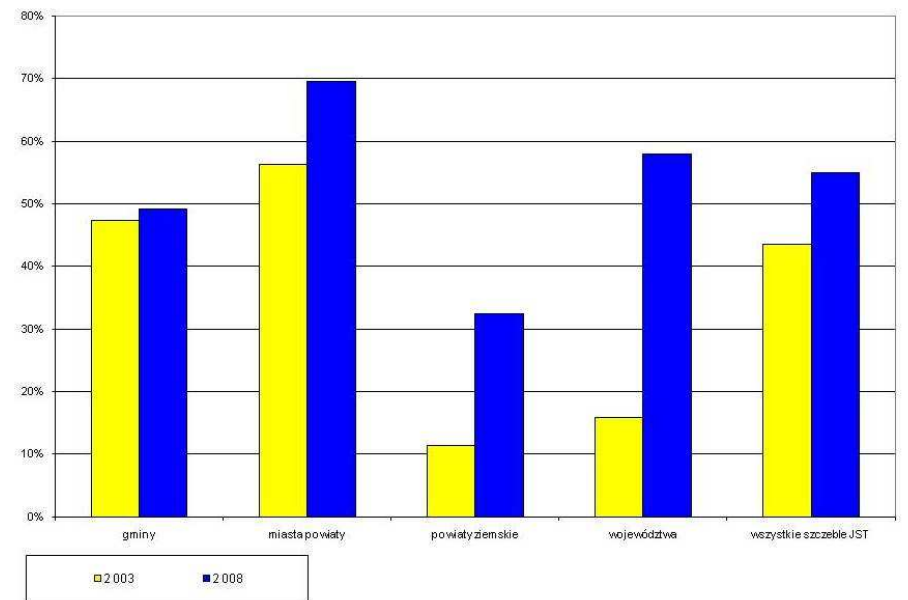


Rys. 1. Dochody i wydatki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2003-2008
Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

Samodzielność dochodowa jednostki samorządu terytorialnego stanowi potwierdzenie jej zdolności do realizowania zadań własnych. Rys. 2 przedstawia porównanie samodzielności dochodowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w latach 2003 oraz 2008. Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem cechuje miasta – powiaty, które kumulują w sobie kompetencje gminne i powiatowe. Z ekonomicznego punktu widzenia są to najsilniejsze jednostki samorządu, które tworzą miasta powyżej 100 tys. mieszkańców lub mniejsze miasta, które do roku 1998 były miastami wojewódzkimi, a w wyniku reformy samorządowej utraciły ten status².

Na rys. 2 przedstawiono zmiany samodzielności dochodowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Niewielkie zmiany w analizowanym okresie dotyczą gmin, które w roku 2003 cechowały się wysokim poziomem samodzielności dochodowej (47%). Największy wzrost samodzielności dochodowej dotyczy województw, których dochody, począwszy od roku 2004 oparto przede wszystkim na udziale w podatku CIT. Taka struktura dochodów powoduje jednak ponoszenie pełnego ryzyka związanego z koniunkturą gospodarczą. W związku z faktem, iż polskie regiony mocno zaangażowane są w projekty współfinansowane ze środków europejskich, w przypadku dekonunktury lub spowolnienia gospodarczego mogą występować problemy z płynnością finansową i terminowością realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

² Trzecią kategorię stanowią miasta, które nie spełniają przywołanych dwóch warunków, ale z innych ważnych względów posiadają status miasta – powiatu, np. Sopot czy Świnoujście.

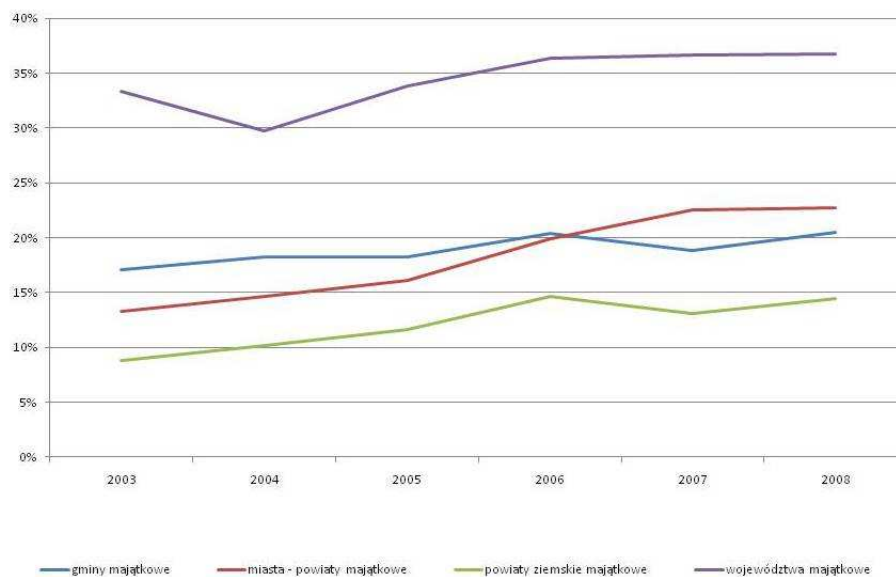


Rys. 2. Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2003 oraz 2008

Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego ogółem wzrosła z 44% w roku 2003 do 55% w roku 2008. Wciąż niska samodzielność dochodowa powiatów ziemskich stanowi kolejny argument przemawiający za dyskusją na temat celowości powoływania szczebla samorządu terytorialnego tak silnie uzależnionego od subwencji i dotacji z budżetu centralnego.

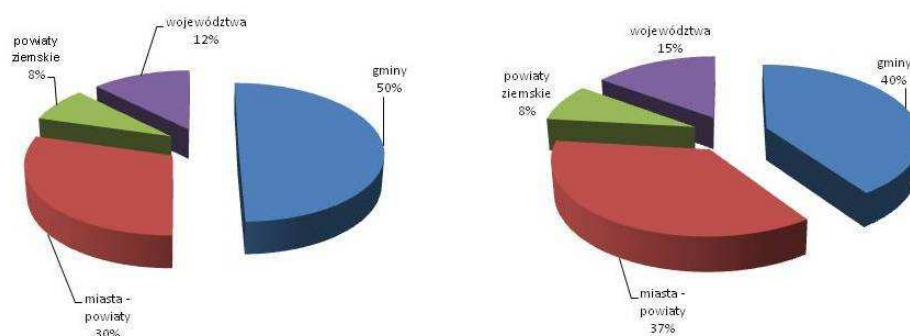
Wydatki samorządu terytorialnego można podzielić m.in. na wydatki bieżące oraz majątkowe. Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem w podziale na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego prezentuje rys. 3. Wydatki ogółem w roku 2008 przekroczyły 145 mld PLN (80 mld PLN w 2003), podczas gdy wydatki majątkowe blisko 32 mld PLN (12,5 mld PLN w 2003). Najwyższy udział wydatków majątkowych cechuje województwa (w analizowanym okresie tylko w roku 2004 spadł on poniżej 30% ich wydatków ogółem). Na uwagę zasługuje stopniowy wzrost udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem miast – powiatów, które są jednym z głównych beneficjentów środków europejskich (23% w 2008) i stabilny udział gmin (17% w 2003, 20% w 2008).



Rys. 3. Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem wg jednostki samorządu terytorialnego w okresie 2003 – 2008

Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

Rys. 4 ukazuje zmiany w strukturze wydatków majątkowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.



Rys. 4. Zmiany w strukturze wydatków majątkowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2003 oraz 2008

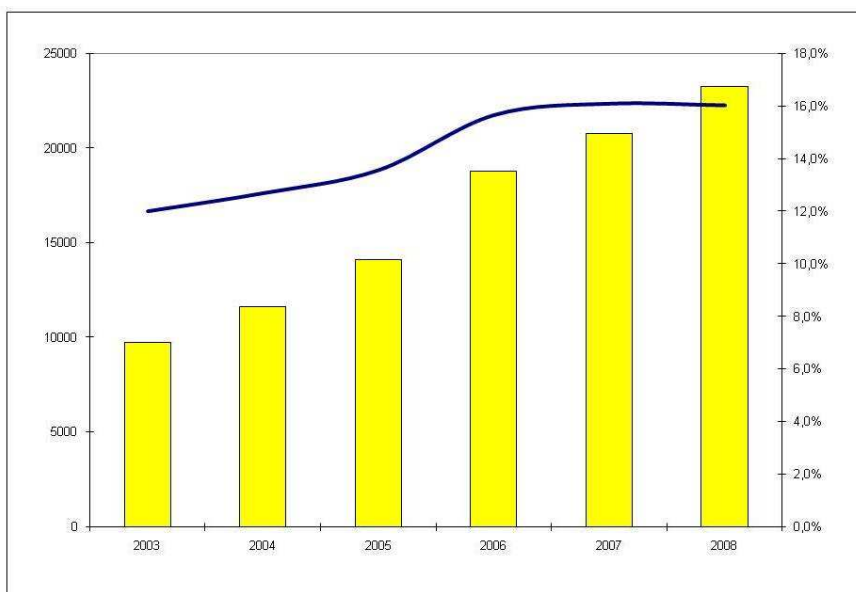
Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

O ile w roku 2003 połowa wszystkich wydatków majątkowych przypadła na gminy, to w roku 2008 ich udział spadł do 40%, wzrósł natomiast udział miast – powiatów (z 30% do 37%) oraz województw (z 12% do 15%). Kolejne lata przyniosą dalszy wzrost udziału miast – powiatów (szczególnie obszarów metropolitalnych, które posiadają większe możliwości w zakresie zaciągania zobowiązań oraz ich spłaty).

3. WYDATKI NA TRANSPORT SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W OKRESIE 2003-2008

Wydatki na transport stanowią jedną z najważniejszych kategorii wydatków polskich jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z zakresu ich kompetencji, które w tym zakresie wzrosły, szczególnie w odniesieniu do samorządu województwa.

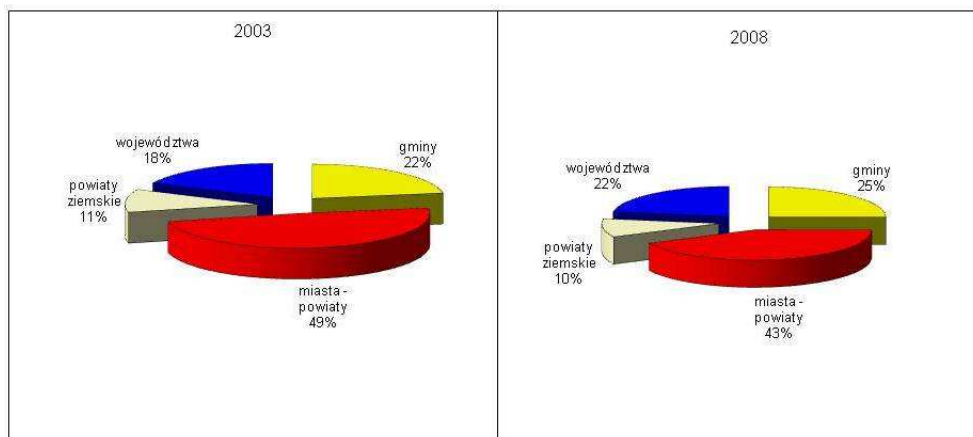
W roku 2003 samorzady przeznaczyły na transport ok. 9,7 mld PLN, podczas gdy w roku 2008 już ok. 23,3 mld PLN. Ponadto udział wydatków majątkowych na transport w strukturze wydatków majątkowych ogółem wzrósł z 12% w roku 2003 do 16% w roku 2008, co prezentuje rys. 5.



Rys. 5. Wydatki na transport [mln PLN] oraz udział wydatków majątkowych na transport w wydatkach majątkowych ogółem [%]

Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

Zmiany udziału poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wydatkach samorządowych na transport w latach 2003 oraz 2008 ilustruje rys. 6.



Rys. 6. Udział poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wydatkach samorządów na transport w latach 2003 oraz 2008

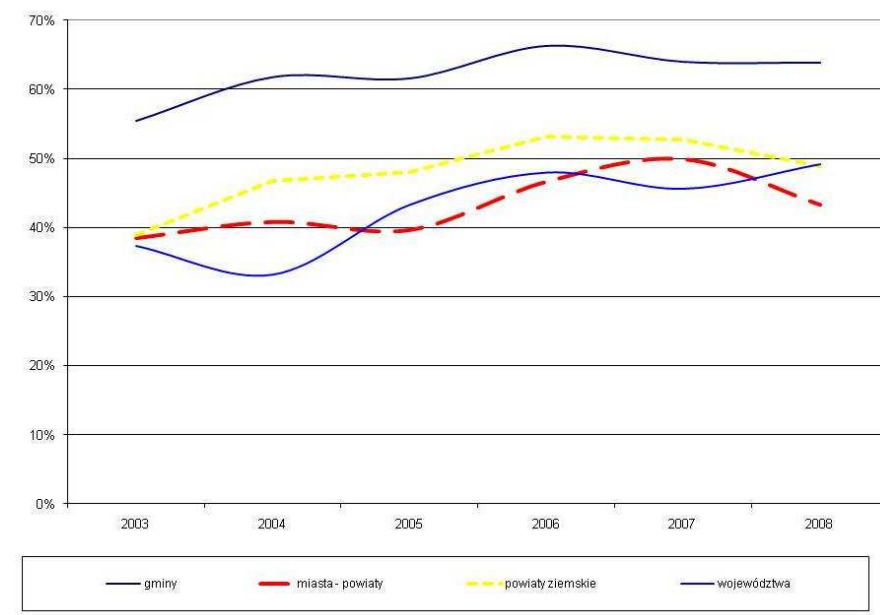
Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

Udział miast powiatów w wydatkach na transport wszystkich szczebli samorządu terytorialnego uległ zmniejszeniu z 49% w roku 2003 (ok. 4,7 mld PLN) do 43% w roku 2008 (9,9 mld PLN). Na podkreślenie zasługuje wzrost udziału samorządów województw (które coraz częściej realizują inwestycje w tabor pasażerski dla kolejowych przewozów regionalnych) z 18% w roku 2003 (ok. 1,7 mld PLN) na 22% (5,2 mld PLN) w roku 2008. W roku 2008 samorzady województw przeznaczyły na transport kolejowy kwotę ok. 1,3 mld PLN, z czego jednak aż 42% przypadło na województwo mazowieckie. Jeśli chodzi o wydatki majątkowe samorządów województw na transport kolejowy, udział województwa mazowieckiego w roku 2008 był jeszcze wyższy i wyniósł ok. 70% z kwoty 523 mln PLN (były to przede wszystkim inwestycje taborowe). Wzrost wydatków na transport kolejowy jest potwierdzeniem ewolucji roli samorządu województwa na kolejowym rynku przewozów pasażerskich. Obecnie pełni on następujące funkcje:

- organizatora przewozów (zamawianie, finansowanie oraz kontrola realizacji usługi);
- współwłaściciela/właściciela większości przewoźników kolejowych wykonujących zamówione usługi (wyjątkiem jest spółka PCC/Arriva wykonująca przewozy na terenie województwa kujawsko-pomorskiego);
- podmiotu zapewniającego dofinansowanie do przedsięwzięć modernizacyjnych infrastruktury i taboru kolejowego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych;
- reprezentanta społeczności regionalnej, której należy zapewnić dostępność do usług publicznych i rynków pracy oraz edukacji.

Udział wydatków majątkowych na transport w wydatkach na transport ogółem jednostek samorządu terytorialnego wyniósł w roku 2008 ok. 37%, natomiast w wydatkach na transport udział wydatków majątkowych przekroczył 50%. Udział wydatków majątkowych

na transport w wydatkach na transport ogółem w latach 2003 – 2008 w poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego prezentuje rys. 7.



Rys. 7. Udział wydatków majątkowych w wydatkach na transport ogółem poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce w okresie 2003 – 2008

Bibliografia [2,3,4,5,6,7]

4. WNIOSKI

1. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zdynamiczowało rozwój samorządu terytorialnego, w tym jego bazy dochodowej.
2. Wysoki poziom samodzielności dochodowej wynika z dużego udziału w podatku PIT (gminy i miasta – powiaty) oraz CIT (województwa) co oznacza ponoszenie pełnego ryzyka udziału w koniunkturze gospodarczej Polski
3. Wydatki majątkowe wszystkich samorządów terytorialnych w Polsce stanowiły w roku 2008 22% ogółu wydatków. Najwyższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem cechuje województwa (37% w 2008 r.), a następnie miasta – powiaty (23% w 2008 r.).
4. Samorząd terytorialny stanowi bardzo ważny element rynku transportowego, również jako inwestor. Wydatki na transport wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w roku 2008 wyniosły blisko 23,3 mld PLN, w tym wydatki majątkowe 11,7 mld PLN, co stanowi ok. 37% ogółu wydatków majątkowych i ponad 50% wydatków samorządów na transport.

5. BIBLIOGRAFIA

- [1] Wołek M.: *Transport w budżetach samorządów województw w Polsce w 2007 r.* „Technika Transportu Szynowego” 2008 nr 11, s. 48
- [2] opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.
- [3] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.
- [4] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.
- [5] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
- [6] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
- [7] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- [8] *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.* Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.