

WOŁEK Marcin¹

Finansowanie regionalnego transportu kolejowego w Polsce przez samorząd województwa w latach 2004-2010

Transport kolejowy, regionalny rynek transportu kolejowego, finansowanie transportu kolejowego,

Streszczenie

Restrukturyzacja państwowego przedsiębiorstwa PKP i kolejny etap reformy samorządowej w Polsce stworzyły podstawy dla nowej organizacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich w regionie. W okresie 2001-2010 samorząd województwa stał się najważniejszym interesariuszem na tym rynku, ewoluując od podmiotu przekazującego dotację dla przewoźnika z budżetu centralnego do organizatora rynku i współwłaściciela/właściciela przewoźników kolejowych. Dla właściwego funkcjonowania największego segmentu kolejowych przewozów pasażerskich niezbędne jest jednak istnienie stabilnego systemu ich finansowania. Niniejszy artykuł omawia wydatki samorządów województw na transport kolejowy w okresie 2004-2010, wskazując na stopniowy wzrost i zmianę ich struktury.

FINANCING OF REGIONAL RAILWAY TRANSPORT IN POLAND BY THE REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN YEARS 2004-2010

Abstract

The restructuring of state-owned railway (PKP) and the next stage of reform of local government in Poland, formed the basis for a new organization of the rail passenger market in the region. In the period 2001-2010 the regional self-government became the most important stakeholder in this market, evolving from the entity being responsible transferring the subsidy for the operator from the central budget to the market organizer and co-owner / owner of the rail operators. For proper operation of the largest segment of rail passenger transport is necessary, however, the existence of a stable system of financing. This article discusses the regional self-governments spending on rail transport in the period 2004-2010, pointing to its gradual growth and change in their structure.

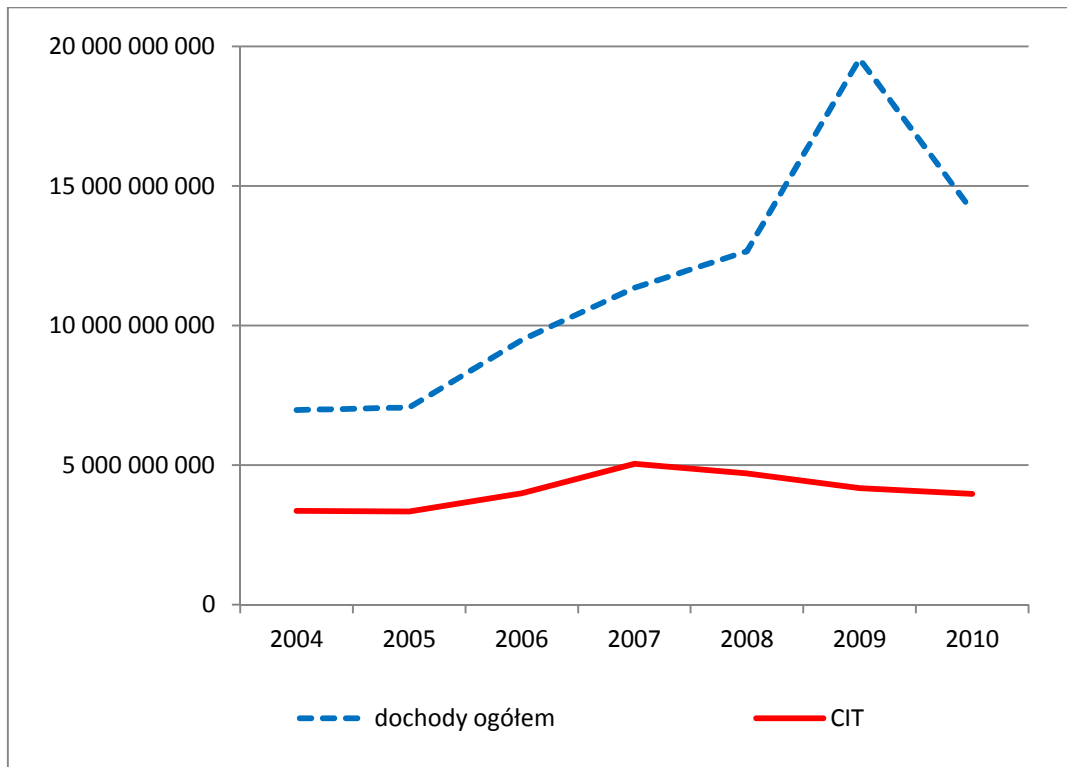
1. WSTĘP

Powstanie w roku 1999 szesnastu samorządowo-rządowych województw stworzyło podstawę dla wdrożenia procesu regionalizacji transportu kolejowego w Polsce. Restrukturyzacja organizacyjna przedsiębiorstwa państwowego PKP wraz z przekazaniem kompetencji w zakresie organizowania regionalnych przewozów kolejowych na szczebel województw postawiła przed sektorem samorządowym nowe wyzwania związane organizowaniem i finansowaniem transportu kolejowego. W pierwszym okresie (2001-2003) odbywało się to w warunkach de facto monopolizacji tego segmentu rynku przez dominującego przewoźnika i brakiem wystarczających środków na realizowane zadania. Nakładała się na to niska samodzielność finansowa samorządów regionalnych. Uchwalona w roku 2003 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego spowodowała zwiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (począwszy od roku 2004), w przypadku województw opierając je przede wszystkim o relatywnie wysoki udział w podatku CIT. Niezależnie od wielu błędów popełnionych podczas procesu restrukturyzacji PKP, samorządy województw stały się wiodącym interesariuszem na kolejowym rynku przewozów pasażerskich w regionie, zwiększając zakres pełnionych funkcji oraz zaangażowanie środków finansowych.

2. GOSPODARKA BUDŻETOWA SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW W OKRESIE 2004-2010

Wzrost samodzielności dochodowej przyczynił się do zwiększenia potencjału ekonomicznego województw i większej autonomii w zakresie podejmowanych przez nie decyzji. Z drugiej jednak strony uzależnienie dochodów od podatku CIT stanowiło i nadal wciąż stanowi poważne wyzwanie dla stabilizacji dochodów samorządów województw w dłuższym okresie czasu. Rys. 1 przedstawia kształtowanie się dochodów samorządów województw oraz wysokość dochodów z tytułu udziału w podatku CIT w okresie 2004-2010. Wskaźnik udziału we wpływach z CIT, w 2010 r., w porównaniu, do wskaźnika obowiązującego w roku 2009 uległ podwyższeniu jedynie w odniesieniu do województw i wyniósł 14,75% [1].

¹Katedra Rynku Transportowego, Uniwersytet Gdański, 81-824 Sopot, ul. Armii Krajowej 119/121, tel. + 58-523-1429, email: mwol@wp.pl

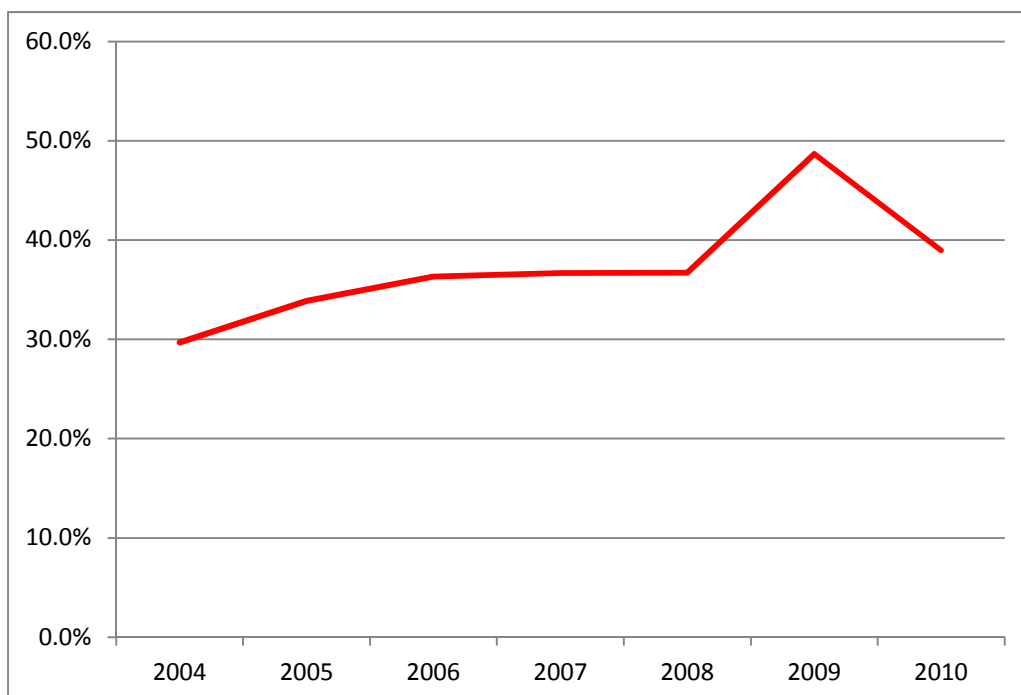


Rys. 1. Dochody ogółem oraz dochody z tytułu udziału w podatku CIT samorządów województw w okresie 2004-2010
Bibliografia [2]

Zauważalny jest trend spadkowy w dochodach z tytułu CIT, począwszy od roku 2008. Dochody województw z tytułu CIT w roku 2010 stanowiły zaledwie 79% tej kategorii dochodów z roku 2007, kiedy to osiągnęły wartość ponad 5 mld PLN. Dochody z udziału w podatku CIT stanowiły w roku 2010 28% ogółu dochodów samorządów województw. Tak wysoki poziom uzależnienia od podatnego na wahania koniunktury źródła dochodów wymusił prowadzenie ostrożnej gospodarki budżetowej. W sytuacji wysokiej dostępności środków europejskich i ograniczeń czasowych związanych z koniecznością ich wydatkowania stwarza to poważną barierę dla działań prorozwojowych, przede wszystkim w obszarze infrastruktury technicznej.

Zróznicowany poziom dochodów ogółem w okresie 2008-2010 jest wynikiem wzrostu zaangażowania środków europejskich w budżetach polskich regionów w roku 2009.

Cechą charakterystyczną budżetów województw jest wysoki udział wydatków majątkowych, co przedstawia Rys. 2.



Rys. 2. Udział wydatków majątkowych w wydatkach samorządów województw ogółem w okresie 2004-2010
Bibliografia [2]

W analizowanym okresie udział wydatków majątkowych stanowił w każdym roku powyżej 30% ogółu wydatków województw. W okresie 2004-2010 łączna wartość wydatków majątkowych województw sięgnęła kwoty 32,7 mld PLN w cenach bieżących. Wydatki majątkowe samorządu województwa stały się ważną determinantą kształtowania regionalnej infrastruktury transportu drogowego (wydatki na transport i łączność sięgnęły w roku 2010 52% ogółu wydatków majątkowych) oraz stymulantą rozwoju rynku taboru dla przewozów pasażerskich.

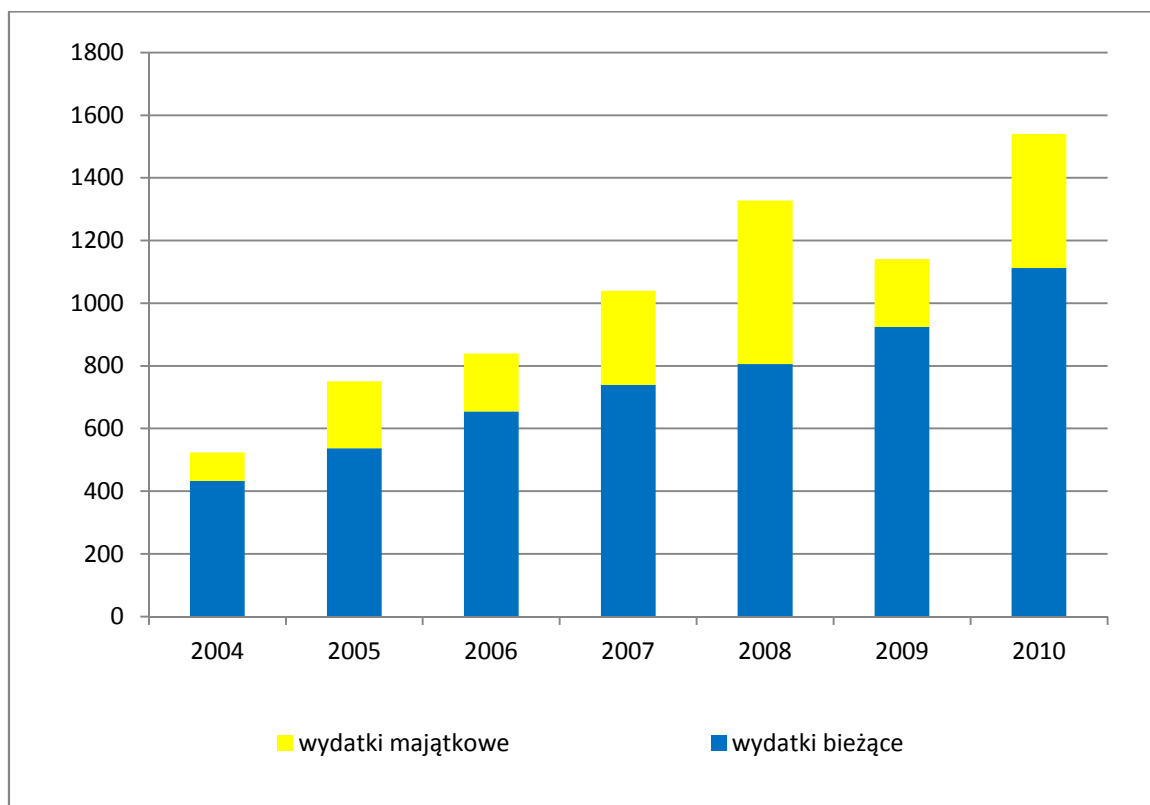
Wydatki województw na transport i łączność w okresie 2004-2010 zawierały się między 30 a 40% ogółu wydatków. W samym roku 2010 wyniosły one blisko 6 mld PLN, z czego połowę stanowiły wydatki majątkowe przeznaczone na inwestycje, zakupy inwestycyjne oraz na zakup i objęcie akcji i wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

3. WYDATKI SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW NA TRANSPORT KOLEJOWY W OKRESIE 2004-2010

Stopniowy wzrost dochodów województw przyczyniał się do umacniania ich pozycji na regionalnym rynku kolejowych przewozów pasażerskich, czego wyrazem był zarówno wzrost wydatków na transport kolejowy w analizowanym okresie, jak również ewolucja roli samorządu województwa w zakresie organizowania i finansowania tej kategorii przewozów.

Począwszy od roku 2004 zamiast finansowania centralnego, realizowanego w postaci dotacji, wprowadzona została zasada dofinansowania deficytowych kolejowych przewozów regionalnych ze środków własnych samorządu województwa. Zostały one zwiększone dzięki temu, że udział samorządu województwa w dochodach z tytułu podatku CIT wzrósł z 1,5% w roku 2003 do 15,9% w roku 2004 i następnych. Znalazło to odzwierciedlenie we wzroście wydatków na transport kolejowy oraz zmianie ich struktury, polegającej na wzroście udziału wydatków majątkowych, obejmujących przede wszystkim wydatki na zakup taboru kolejowego. Należy jednak podkreślić, iż w okresie 2001-2003 wielkość przekazywanej dotacji na dofinansowanie przewozów regionalnych znacznie odbiegała od potrzeb i była jedną z przyczyn znacznego pogorszenia oferty w przewozach regionalnych. Ponadto nie przekazywano w pełnej wysokości rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych [3]. Od roku 2004 finansowanie regionalnych przewozów kolejowych odbywa się w oparciu o dochody własne samorządów. Na wydatki składają się wydatki bieżące (przede wszystkim dotacja, a następnie rekompensata przekazywana przewoźnikom kolejowym, ubezpieczenie i naprawy pojazdów kolejowych, leasing taboru kolejowego) oraz wydatki majątkowe związane przede wszystkim z pozyskiwaniem taboru kolejowego, a od roku 2007 również z infrastrukturą kolejową.

Rys. 3 prezentuje wydatki samorządów województw na transport kolejowy w okresie 2004-2010.

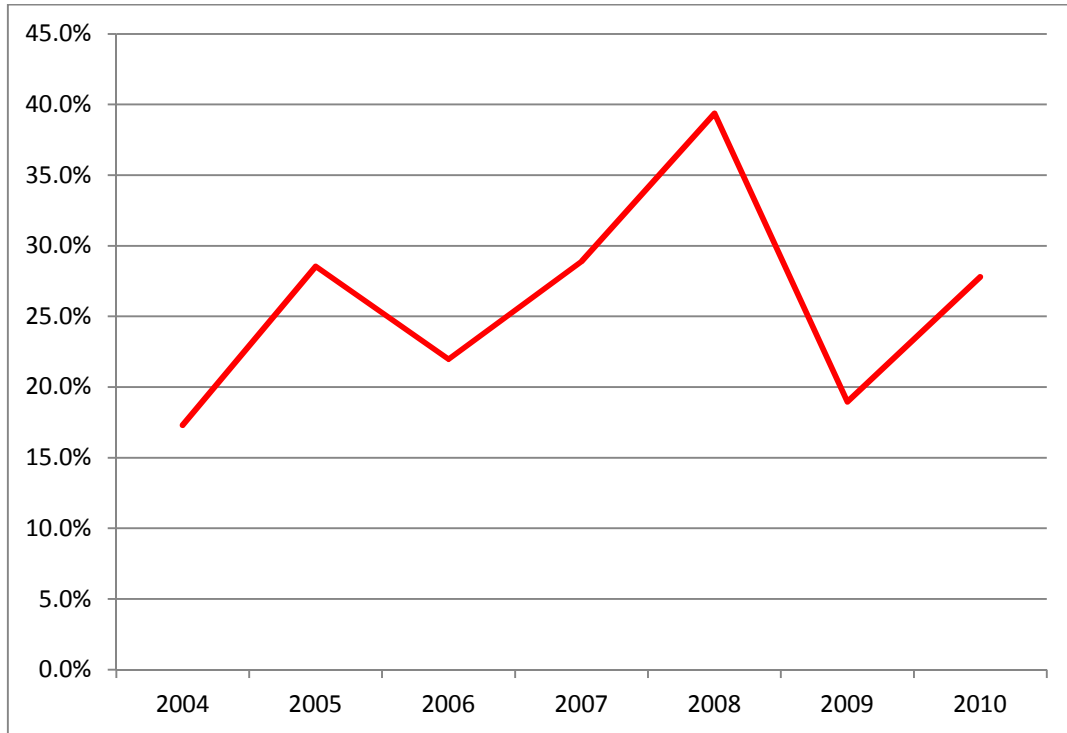


Rys. 3. Wydatki samorządów na transport kolejowy w okresie 2004-2010

Bibliografia [2]

W okresie 2004-2010 wydatki samorządów województw na transport kolejowy wzrosły o blisko 194%. Ich wysokość w istotny sposób była determinowana wydatkami majątkowymi, które były najwyższe w roku 2008. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wysokość dotacji (rekompensaty) dla przewoźników kolejowych przekroczyła 1 mld PLN dopiero w roku 2010. W analizowanym okresie wydatki majątkowe wyniosły łącznie ok. 2 mld PLN, z czego zasadniczą część

została przeznaczona na zakupy taboru kolejowego. Rys. 4 przedstawia udział wydatków majątkowych w wydatkach na transport kolejowy w latach 2004-2010.

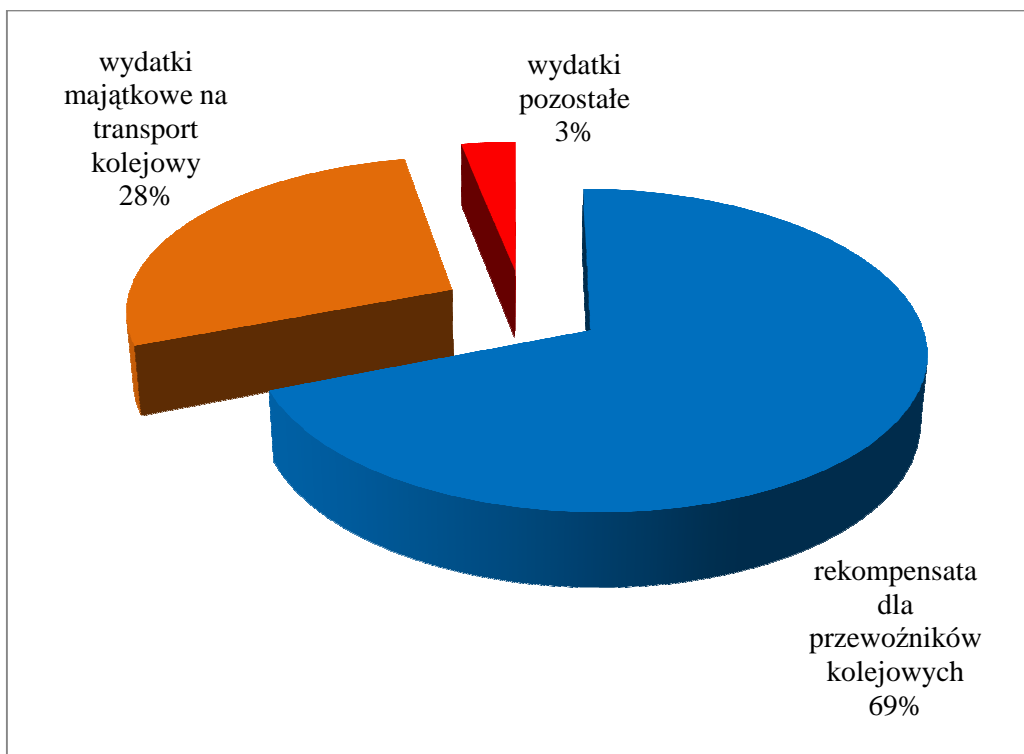


Rys. 4 Wydatki samorządów na transport kolejowy w okresie 2004-2010

Bibliografia [2]

Udział ten kształtował się od 17,5% w roku 2004 do blisko 40% w roku 2008. Jak wspomniano powyżej, tak duże zróżnicowanie udziału wydatków majątkowych wynika z zakupów taboru kolejowego, które współfinansowane są ze środków europejskich, a od roku 2009 również ze środków pochodzących z Funduszu Kolejowego.

Na Rys. 5 przedstawiona została struktura wydatków samorządów województw na transport kolejowy w roku 2010. Zwraca uwagę, iż dwie kategorie wydatków, tj. rekompensata dla przewoźników kolejowych oraz wydatki majątkowe stanowią 97% ogółu wydatków.



Rys. 5 Struktura wydatków samorządów na transport kolejowy w roku 2010

Bibliografia [2]

4. PODSUMOWANIE

Wydatki na regionalny transport kolejowy w latach 2004-2010 wykazują tendencję wzrostową zdynamizowaną wzrostem udziału środków europejskich przeznaczanych na zakup taboru kolejowego. Wciąż jednak istnieją poważne bariery zmniejszające efektywność wydatkowanych środków, których zniesienie nie jest zależne od sektora samorządowego. W roku 2008 Autor, podsumowując finansowanie regionalnego transportu kolejowego za lata 2001-2006, wskazał na następujące bariery mogące utrudniać poprawę konkurencyjności tej kategorii przewozów, mianowicie [4]:

- zły stan techniczny regionalnej infrastruktury kolejowej, która obejmuje przede wszystkim linie drugorzędne. Uniemożliwia to zaoferowanie usługi o parametrach konkurencyjnych w stosunku do regionalnego transportu autobusowego świadczenia usługi o oraz motoryzacji indywidualnej;
- brak nowoczesnego taboru pasażerskiego na linie zelektryfikowane i wysoki koszt jego pozyskania;
- brak pełnej integracji pasażerskiego transportu w regionie pomiędzy transportem kolejowym i autobusowym;
- pełnienie przez samorząd województwa roli organizatora rynku jak i właściciela przedsiębiorstwa realizującego przewozy. Tzw. usamorządowienie (a więc objęcie udziałów lub akcji w spółkach operatorskich) powinno być etapem w procesie dochodzenia do modelu konkurencji regulowanej na kolejowym rynku przewozów pasażerskich w regionie. Zatrzymanie tego procesu na etapie usamorządowienia powoduje ograniczenie konkurencji i wyższy koszt świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Samorząd regionalny powinien być jedynie organizatorem i podmiotem finansującym oraz kontrolującym działalność przewoźników wyłonionych w procedurze przetargowej i działających na podstawie kontraktu długoterminowego.

Niestety, należy stwierdzić, że żadna z powyższych barier nie została zniesiona, choć w kilku Regionalnych Programach Operacyjnych województw na lata 2007-2013 zostały przeznaczone środki na dofinansowanie modernizacji wybranych linii kolejowych. Brak strukturalnych reform, które przyczyniłyby się do zmniejszenia lub zniesienia powyższych barier, utrwała stan niskiej konkurencyjności pasażerskiego transportu kolejowego w regionie przy rosnących wydatkach na ten cel ze strony samorządów regionalnych w Polsce.

5. BIBLIOGRAFIA

- [1] Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa 2011, s. 7
- [2] Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz sprawozdań z wykonania budżetów województw za lata 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 oraz 2010
- [3] Mężyk A.: Uwarunkowania i efekty reformy kolei. Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2011
- [4] M. Wołek: Samorząd województwa na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce: stan obecny i perspektywy. Systemy Transportowe. Teoria i praktyka. „Systemy transportowe. Teoria i praktyka”, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2008