

**Bożena Grad**  
**Ewa Ferensztajn-Galardos**  
Politechnika Radomska

# **FINANSOWANIE REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE W PROCESIE INTEGRACJI Z RYNKIEM EUROPEJSKIM**

## **Wprowadzenie**

Analiza procesów zachodzących w latach 2004-2010 prowadzi do wniosku, że mimo wzmoczonego wysiłku, w Polsce w dalszym ciągu brakuje spójnego i sprawnie funkcjonującego systemu transportowego, zintegrowanego z systemem europejskim i globalnym. Realizacja zadań przedstawionych w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (w perspektywie do 2030 r.) jest procesem długofalowym, dlatego nie jest możliwe oparcie jej wdrażania na kompletnym i szczegółowym planie finansowym, obejmującym zarówno poszczególne wydatki finansowe na rzeczowe zaplanowane przedsięwzięcia rozwojowe w całym potencjale transportowym (infrastrukturalnym, przewozowym i pomocniczym), jak i źródła finansowania<sup>1</sup>.

Transport jako wielogłęziowy sektor wypełniający zarówno funkcję użyteczności publicznej, jak i stanowiący istotny składnik wzrostu gospodarczego kraju wymaga takiego systemu finansowania, który z jednej strony zapewni środki na wieloletnie programy sprzyjające nadrobieniu podstawowych zaległości infrastrukturalnych oraz podnoszeniu dostępności transportowej, z drugiej strony pozwoli na stopniowe zwiększanie rentowności sektora oraz ograniczenie udziału środków publicznych w finansowaniu inwestycji w infrastrukturę transportową i tabor.

Dywersyfikacja źródeł finansowania przewozów regionalnych jest szczególnie ważna, gdyż rynek ten w procesie integracji z rynkiem europejskim potrzebuje

---

<sup>1</sup> Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2011, s. 86.

wdrożenia licznych i kosztochłonnych rozwiązań systemowych, zgodnych ze standardami europejskimi. Kwestie te dotyczą zarówno sfery regulacyjnej rynku, a więc kształtowania zasad finansowania przewozów i wsparcia finansowego rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich ze środków publicznych, jak również sfery realnej tego rynku, czyli zmian finansowania adaptacji rynkowej przewoźników będących podmiotami publicznymi.

W pierwszej części rozważań skupiono uwagę na omówieniu zagadnień finansowania przewozów pasażerskich w Polsce. Drugą część stanowi analiza finansowania przewozów pasażerskich w Polsce w latach 2004-2010. Całość rozważań kończy podsumowanie, w którym przedstawiono wnioski związane z kształtowaniem finansowania rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce w procesie integracji z rynkiem europejskim.

## **Finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich w świetle uwarunkowań teoretycznych**

Finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich stanowi jedną z istotnych sfer aktywizujących rozwój rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce w procesie integracji z rynkiem europejskim. Ponadto, obok kwestii dotyczących kształtowania dostępności transportu, podnoszenia jakości przewozów czy zarządzania przewozami, finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich jest ważnym czynnikiem modernizacji tego rynku. Jest ono związane z trzema następującymi sferami:

- działalnością podstawową podmiotów rynku, czyli finansowaniem przewozów,
- innowacyjnością i rozwojem rynku,
- infrastrukturą transportową.

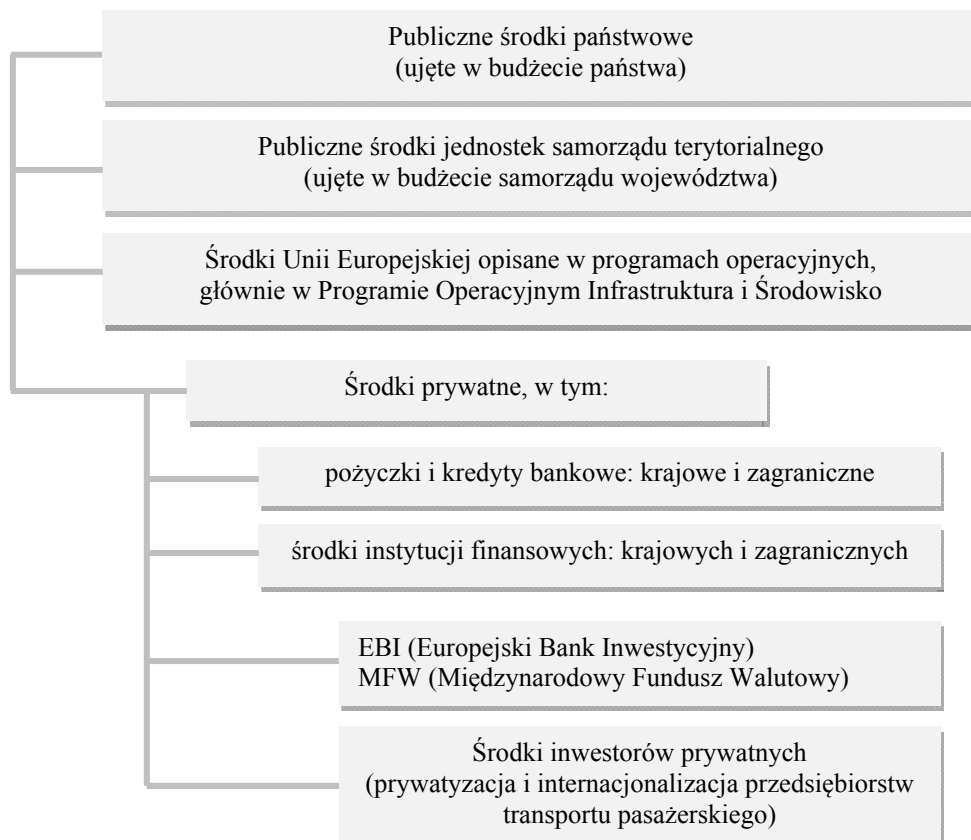
Finansowanie rynku regionalnych przewozów pasażerskich jest dokonywane zarówno z własnych środków finansowych, które generują podmioty sfery realnej tego rynku, jak również ze środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych.

Wśród zewnętrznych źródeł finansowania można wymienić m.in.:

- środki pozyskane z budżetu państwa,
- środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST),
- środki prywatnych inwestorów pozyskane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), środki inwestorów pozyskanych z prywatyzacji podmiotów transportowych,

- środki unijne,
- inne (np. internacjonalizacja przedsiębiorstw transportowych)<sup>2</sup>.

Wśród wymienionych źródeł finansowania (rys. 1) należy dostrzec te, które pojawiły się po akcesji Polski z Unią Europejską (fundusze unijne) oraz środki uzyskane w wyniku wdrożenia procedur strukturalno-własnościowych w publicznych podmiotach transportowych (prywatyzacja i internacjonalizacja działalności polskich przewoźników).



Rys. 1. Źródła finansowania regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce

<sup>2</sup> Szerzej na temat metod finansowania pasażerskiego transport regionalnego, w tym m.in. z udziałem środków prywatnych w formule PPP w: B. Grad, E. Ferensztajn-Galardos, Reorientation in the Management of Public Funds on Transport Tasks in the Light of the New Law of Public Finance, in: *Proceeding*, eds. W. Karpiniuk, K. Wiśniewski, Politechnika Poznańska, Poznań 2010, s. 528-532; B. Grad, Public Private Partnership as the method of regional public transport management – The conference theme: Urban Transport. Finally. „From Horse – drawn Railway to High – Speer Transportation System” Czech Technical University in Prague Praha, Czech Republic 2007, s. 53-59; A. Matuszewska, Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) – pojęcie i istota, „Komunikacja Publiczna” 2010, nr 2(39), s. 36-40.

Procesy prywatyzacji i internacjonalizacja są często postrzegane przez uczestników realnej sfery rynku regionalnych przewozów pasażerskich jako zagrożenia dla ich dalszego funkcjonowania, przez co mogą stanowić jedną z istotnych barier dostosowania<sup>3</sup>.

W ogólnodostępnej literaturze zjawisko internacjonalizacji przedsiębiorstw w transformującej się gospodarce jest słabo rozpoznawalne. Brakuje rozwiązań modelowych, jak również charakterystyki zakresu i intensywności ich umiędzynarodowienia. Należy jednak podkreślić, że podjęcie wyzwań konkurencyjnych stawianych przez globalizację przed publicznymi przedsiębiorstwami regionalnego transportu pasażerskiego wymaga, co podkreślają prawie wszyscy badacze tych zjawisk, stopniowego – ewolucyjnego umiędzynarodowienia ich działalności. W tym procesie podmioty transportowe zdobywają wiedzę o nowych rynkach, wchodzą na te rynki, stwarzając sobie nowe szanse rozwoju i w konsekwencji zmniejszając ryzyko swej działalności<sup>4</sup>.

Zagadnienia internacjonalizacji przedsiębiorstw, z punktu widzenia ekonomicznego, można rozpatrywać w ujęciu mikroekonomicznym, odnoszącym się do przedsiębiorstwa jako podmiotu realizującego w praktyce ekspansję zagraniczną i ujęciu makroekonomicznym, polegającym na handlu bądź inwestycjach bezpośrednich pomiędzy krajami lub poszczególnymi branżami. Dla przedsiębiorstw transportowych funkcjonujących na rynku regionalnych przewozów pasażerskich internacjonalizacja może często oznaczać przetrwanie, a nie prowadzi do wzrostu zysków. Stąd często motywy ich ekspansji zagranicznej mają charakter pasywny, gdyż w tym przypadku ich celem: [...] *jest bowiem nie tyle poszukiwanie szans, ile reakcja na zagrożenia wynikające z konkurencji. Zasadniczym celem umiędzynarodowienia jest przezwyciężenie specyficznych ograniczeń możliwości rozwoju, z którymi spotykają się polskie firmy*<sup>5</sup>.

Przedsiębiorstwa regionalnego transportu pasażerskiego w procesie integracji rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce z rynkiem europejskim zostały poddane konkurencji międzynarodowej. Szczególnie trudną sytuację mają publiczne podmioty transportowe, które nadal funkcjonują w formie własności publicznej, tj. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa lub spółek samorządowych. Podmioty te nie wykorzystują swojej przewagi konkurując pomiędzy sobą na tym samym rynku, zaś w procesie internacjonalizacji upatrują bardziej zagrożeń niż szans swojego rozwoju. Internacjonalizacja tych podmiotów, jeśli ma miejsce,

<sup>3</sup> Szerzej zob. B. Plawgo, *Zachowania małych i średnich przedsiębiorstw w procesie internacjonalizacji*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMASZ”, Warszawa 2004, s. 47-66.

<sup>4</sup> Por. Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i Spółka, Warszawa 1994, s. 384-385.

<sup>5</sup> A.K. Koźmiński, *Zarządzanie międzynarodowe, Konkurencja w klasie światowej*, PWE, Warszawa 1999, s. 23-24.

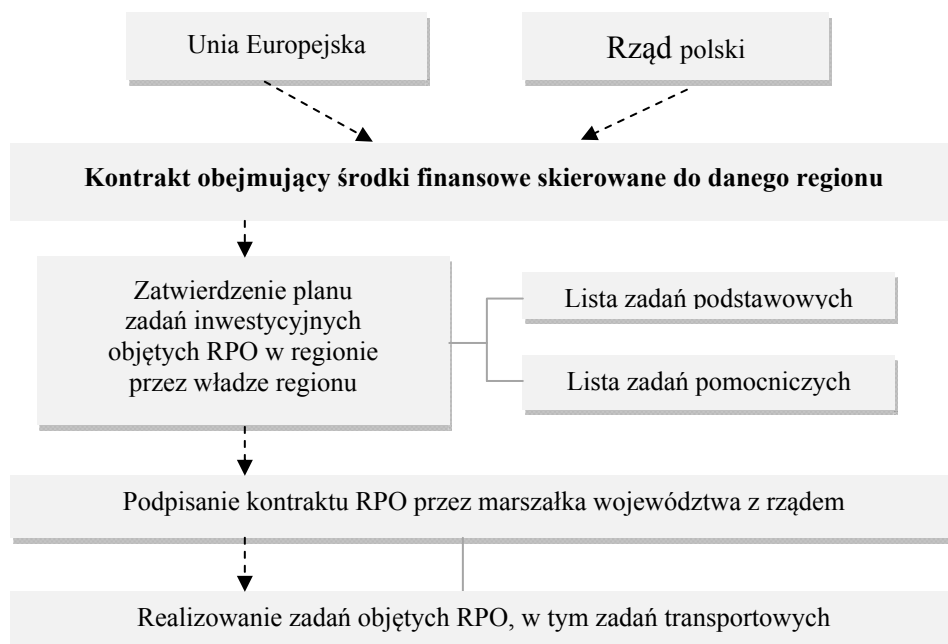
wynika głównie z konieczności podjęcia przez nie procesu dostosowania się do warunków konkurencyjnego i zmieniającego się permanentnie otoczenia, które wymusza te zmiany, niż z ich własnego wyboru. Należy również zwrócić uwagę na fakt braku, w większości tych przedsiębiorstw, wystarczających zasobów (kapitałowych, organizacyjnych, rzeczowych), co stanowi istotną barierę w ich samodzielnej ekspansji międzynarodowej.

Dynamiczny rozwój sektora prywatnych przewozów pasażerskich oraz zainteresowanie zagranicznych przewoźników polskim rynkiem przewozów pasażerskich powodują sytuację, w której publiczne podmioty regionalnego transportu pasażerskiego, pomimo istnienia licznych barier, muszą tworzyć strategie internacjonalizacji, jednak zarówno dynamika, jak i jakość tych zmian nie są zadowalające.

Równie ważnym sposobem finansowania zadań transportowych realizowanych na rynku przewozów pasażerskich w Polsce są środki finansowe pozyskane w ramach instrumentów polityki regionalnej, ściśle powiązanej z funduszami unijnymi. Dotyczy to zadań, które zostały ujęte w ramy Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) danego regionu i które dotyczą głównie regionalnej infrastruktury transportowej. Zadania te są odpowiednio oszacowane, a więc harmonogramowi ich realizacji towarzyszy wskazanie źródeł finansowania. Struktura rzeczowo-finansowa RPO wiąże kształtowanie i rozwój rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce z finansowaniem pochodzącym z różnych źródeł, tj. z budżetów publicznych (budżetu państwa i budżetów samorządu terytorialnego), budżetów prywatnych, pozyskanych w formule partnerstwa (PPP) oraz z absorpcji środków unijnych.

Na rys. 2 przedstawiono, w ujęciu schematycznym, tryb podejmowania decyzji związanych z wdrażaniem RPO. Z przedstawionej procedury wynika sposób finansowania projektów ujętych w programie, w tym projektów transportowych rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Procedura wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych, w tym przedsięwzięć transportowych w nich ujętych, składa się z trzech zasadniczych faz. W fazie pierwszej, obejmującej negocjacje rządu RP reprezentowanego przez ministra rozwoju regionalnego z przedstawicielem Komisji Europejskiej – Komisarzem ds. Rozwoju Regionalnego, zostają ustalone warunki finansowe realizacji poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych. Jej zwieńczeniem jest podpisanie kontraktów dotyczących poszczególnych regionów. Faza ta jest ściśle związana z drugim etapem procedury wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych, tj. etapem ustalania zadań ujętych w kontrakcie przez organy stanowiące samorządu terytorialnego (JST) – sejmiki. Następuje tu również zapewnienie spójności RPO z innymi dokumentami programowania rozwoju oraz wskazanie środków własnych samorządu skier-

rowanych do finansowania zadań. Po tych ustaleniach sejmik upoważnia marszałka województwa do podpisania kontraktu ze stroną rządową, która również uczestniczy w finansowaniu zadań RPO. W trzeciej fazie kontrakt jest wykonywany. Dotyczy to przede wszystkim listy zadań podstawowych. Prowadzącym kontrakt jest zarząd województwa, tj. organ wykonawczy samorządu, zaś wykonawcą firmy realizujące poszczególne zadania.



Rys. 2. Schemat procedury wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego

Przedstawiona procedura stanowi ponadto istotny element programowania rozwoju regionalnej infrastruktury transportowej. Środki finansowe kierowane do regionów za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych stanowią tzw. wkład własny w projektach transportowych finansowanych z udziałem funduszy Unii Europejskiej

Kolejną kwestią związaną z rozwojem rynku regionalnych przewozów jest finansowanie działalności podstawowej podmiotów tego rynku. W finansowaniu tym obok środków własnych, wypracowanych przez te podmioty, uczestniczą środki publiczne pochodzące z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (rys. 1).

W przypadku środków własnych podmiotów transportowych należy dostrzec, że wiele podmiotów sfery realnej rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce generuje straty. Konsekwencją tej sytuacji jest, że podmioty te nie prowadzą samodzielnej polityki inwestycyjnej (taborowej) w pożądanym zakresie. Nie mogą więc w pełni uczestniczyć w finansowaniu rozwoju tego rynku, zaś ich funkcjonowanie wymaga dofinansowania pochodzącego z zewnątrz.

W drugim z wymienionych przypadków publiczne środki finansowe są dystrybuowane do samorządu województwa (regionu) przez budżet wojewody lub pochodzą z budżetu samorządu wojewódzkiego (regionu). W świetle obowiązujących w Unii Europejskiej norm prawa środki te są formą pomocy publicznej. Zagadnienie finansowania regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce zostało zobrazowane w ramach analizy danych statystycznych stanowiącej przedmiot dalszych rozważań.

## **Analiza finansowania regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce w latach 2004-2010**

Pomoc publiczna stanowi istotny instrument wspierający sektor transportu zarówno przez państwo, jak i przez samorząd lokalny. Z punktu widzenia analizy udzielania pomocy publicznej należy rozpatrywać pomoc publiczną udzielaną zarówno przez poszczególne organy – ministra finansów, ministra właściwego ds. infrastruktury, wojewodów, regionalne instytucje finansujące, starostów powiatów czy organy wykonawcze gmin i miast na prawach powiatu, jak i poprzez stosowane instrumenty pomocowe, takie jak: dotacje, refundacje, poręczenia, zwolnienia z opłat, umorzenia zaległości podatkowych. W Unii Europejskiej obowiązuje rozporządzenie 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu, które reguluje kwestie pomocy publicznej.

Rzeczywista wielkość nakładów na infrastrukturę transportową w Polsce (ze wszystkich źródeł: publicznych, państwowych, samorządowych, niepublicznych, kredytów i innych) wyniosła w 2009 r. około 23 mld zł, przy czym udział środków publicznych (budżet państwa, budżety jednostek samorządów terytorialnych) był dominujący i kształtował się na poziomie 40,1%, KFD i FK reprezentowały 35,1% nakładów, środki unijne 17%, zaś udział środków własnych podmiotów gospodarczych działających w sektorze transportu wynosił 7,6%<sup>6</sup>. Do 2015 r. na

---

<sup>6</sup> J. Burnewicz, Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element identyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Czerwiec 2010.

sieciach transportowych w pierwszej kolejności będą realizowane inwestycje już rozpoczęte, w tym projekty, których finansowanie zostało zapewnione w programach pomocowych aktualnej perspektywy finansowej UE, tj. ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (POIiS) oraz ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UE (ERDF), dostępnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) poszczególnych województw.

Cele transportowe na poziomie regionu związane z poprawą spójności komunikacyjnej i przestrzennej województw oraz wspomaganie dyfuzji procesów rozwojowych, a także poprawą standardu i jakości regionalnej sieci drogowej, bezpieczeństwa ruchu drogowego, kształtujące dostępność transportową regionu są realizowane z udziałem finansowym ekologicznych funduszy celowych. W związku z tym funkcję instytucji wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 powierzono Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Realizując cele i zadania priorytetowe programu fundusz współpracuje z licznymi instytucjami administracji publicznej. Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 wyniesie 37,6 mld euro, z czego wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,7 mld euro. Około 71% środków programu stanowią środki przeznaczone na transport (tab. 1).

Tabela 1

Podział środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego  
Infrastruktura i Środowisko

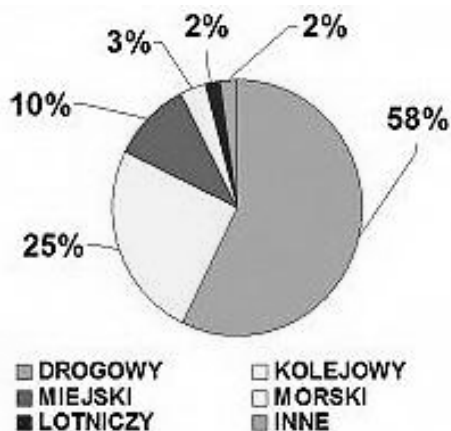
Dziedzina dofinansowania	Kwota	Udział %
Transport	19,4 mld euro	71
Środowisko	4,8 mld euro	18
Szkolnictwo wyższe	500,0 mln euro	2
Zdrowie	350,0 mln euro	1
Kultura	490,0 mln euro	2
Energetyka	1,7 mld euro	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.



Na rys. 3 przedstawiono podział środków unijnych w ramach priorytetów transportowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jest to największy, z punktu widzenia dostępnych środków i zakresu działania, program operacyjny w Unii Europejskiej, stanowiący najważniejsze źródło finansowania inwestycji transportowych w Polsce. Na realizację programu w latach 2007-2013 Polska otrzymała z unijnego budżetu około 27,9 mld euro, z czego na inwestycje w infrastrukturę transportową przeznaczono blisko 19,4 mld euro, co stanowi ponad 70% środków ogółem przeznaczonych na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

SEKTOR TRANSPORTU	POZIOM ALOKACJI [EUR mln]
transport drogowy	11 104,4
transport kolejowy	4 863,0
transport miejski	2 014,0
transport morski	606,8
transport lotniczy	403,5
Inne	432,2
<b>OGÓŁEM</b>	<b>19 423,9</b>



Rys. 3. Podział środków unijnych w ramach priorytetów transportowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

Źródło: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

Z danych przedstawionych na rys. 3 wynika, że poziom alokacji dla sektora transportu wynosi 19 423,9 mln euro, z tego ponad 80% środków zostało przeznaczonych na priorytety transportu drogowego (około 11 104,4 mln euro, co stanowi 58% alokowanych środków ogółem) i kolejowego (około 4863,0 mln euro, co stanowi około 25% alokowanych środków ogółem).

W tab. 2 przedstawiono kształtowanie się poziomu wydatków budżetu państwa ogółem w latach 2004-2010 na dział Transport i łączność.

Tabela 2

Wydatki budżetu państwa ogółem w latach 2004-2010 na dział Transport i łączność –  
– ujęcie syntetyczne

Lata	Wydatki budżetu państwa ogółem			
	plan	wykonanie	w tym wykonanie wydatków na dział Transport i łączność	
	w tys. zł			%
2004	199 851 862	193 019 512	4 813 835	2,5
2005	209 703 733	208 132 944	4 573 201	2,2
2006	225 828 675	220 250 298	5 070 190	2,3
2007	258 952 516	249 654 809	9 394 556	3,8
2008	308 982 737	277 893 478	15 814 169	5,7
2009	300 097 811	298 028 478	14 477 455	4,9
2010	301 220 817	294 893 878	9 081 902	3,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (10.2011).

Na podstawie danych liczbowych zaprezentowanych w tab. 2 można przeprowadzić analizę stopnia wykorzystania środków publicznych ogółem pochodzących z budżetu państwa w latach 2004-2010 w Polsce zarówno po stronie planu, jak i wykonania, z uwzględnieniem środków wydatkowanych na dział Transport i łączność. Przyjmując jako bazę odniesienia poziom środków planowanych w budżecie państwa ogółem w 2004 r., tj. w roku akcesji Polski z Unią Europejską, należy stwierdzić, że w kolejnych latach analizy, tj. w latach 2004-2008 zarówno po stronie planu, jak i wykonania wydatków ogółem miał miejsce wzrost. Wzrastał również poziom wydatków skierowanych do działu Transport i łączność. I tak: w 2004 r. wydatki budżetu państwa ogółem zostały zaplanowane na poziomie około 200 mld zł, z tego wykonanie wydatków ogółem stanowiło 96,6% założeń planu, czyli było o 6,3 mld mniejsze. Na dział Transport i łączność w 2004 r. wydano 4,8 mld zł, co stanowiło 2,5% zrealizowanych wydatków ogółem.

W 2010 r. wydatki ogółem budżetu państwa były zaplanowane na wyższym poziomie i wyniosły 301 mld zł, tj. o 50,7% więcej niż w 2004 r. Wykonanie planu wydatków ogółem w 2010 r. wyniosło 97,9%, co praktycznie oznacza, że około 6 mld zł środków publicznych nie zostało wykorzystanych. W tym roku wśród zrealizowanych wydatków ogółem około 3,1% środków przeznaczono na dział

Transport i łączność. Można zauważyć, że poziom środków przeznaczonych na dział Transport i łączność w 2010 r., w porównaniu z 2004 r. wzrósł przeszło 2-krotnie, tj. o 4,2 mld zł.

W analizowanym okresie 2004-2010 najwyższy poziom wydatków ogółem zaplanowano w budżecie państwa na 2008 r., tj. 308 mld zł, z czego wydatkowano 278 mld zł., co oznacza wykorzystanie zaplanowanych środków publicznych na poziomie 90%. W ramach wydatkowanej kwoty ogółem na dział Transport i łączność przekazano 15,8 mld zł, co stanowiło 5,7% wydatków ogółem budżetu państwa.

W tab. 3 zaprezentowano kształtowanie się poziomu wydatków wojewodów w Polsce w latach 2004-2010, w tym poziom wydatków na dział Transport i łączność.

Tabela 3

Wydatki wojewodów na dział Transport i łączność w Polsce w latach 2004-2010 –  
– ujęcie syntetyczne

Wydatki budżetów wojewodów ogółem				
Wyszczególnienie	plan	wykonanie	w tym na dział Transport i łączność	
	w tys. zł			%
2004	14 523 703	13 616 167	603 675	4,4
2005	16 103 466	15 272 348	399 634	2,6
2006	21 023 778	19 275 409	719 398	3,7
2007	23 544 668	21 914 284	66 920	0,3
2008	26 042 697	24 575 310	1 536 878	6,3
2009	24 910 770	24 636 716	2 397 592	9,7
2010	28 511 759	28 021 715	2 791 506	10,0

Źródło: Ibid.

Podobny wzrost poziomu wydatków ogółem w badanym okresie 2004-2010 można zauważyć w budżetach wojewodów. W 2004 r. w budżetach wojewodów wydatki ogółem zaplanowano na poziomie 14,5 mld zł, z czego wykorzystano 94% środków, czyli o 0,91 mld zł mniej niż zakładał plan. W 2004 r. zrealizowano wydatki w wysokości 604 mln zł, co stanowi 4,4% wykonanych wydatków ogółem. Poziom tych wydatków w kolejnych latach analizy był zróżnicowany i oscylował w granicach 66 mln zł, co stanowiło 0,3% ogółem wydatków w 2007 r.

(najniższy poziom wydatków w badanym okresie) do wysokości 2791 mln zł w 2010 r., co stanowiło 10% ogółem wydatków (najwyższy poziom wydatków w badanym okresie). Do 2010 r. poziom wydatków ogółem w budżetach wojewodów zarówno po stronie planu, jak i wykonania znacząco wzrastał. W 2010 r. w budżetach wojewodów zaplanowano wydatki ogółem na poziomie 28 mld zł, co stanowi o 96% więcej niż w 2004 r. Z planów tych zrealizowano 98,3%, co oznacza, że około 0,5 mln zł środków publicznych nie zostało wykorzystanych. Wśród wykonanych wydatków ogółem wojewodów około 2,8 mld zł, czyli 10% dotyczyło działu Transport i łączność. W porównaniu z poziomem wydatków z 2004 r. wydatki budżetów wojewodów na dział Transport i łączność w 2010 r. były 3-krotnie większe, co stanowi około 2,2 mld zł.

W badanym okresie w strukturze wydatków poszczególnych wojewodów wystąpiły pozycje związane z krajowymi pasażerskimi przewozami autobusowymi, krajowymi pasażerskimi przewozami kolejowymi oraz lokalnym transportem zbiorowym (tab. 4).

Tabela 4

Wykonanie wydatków wojewodów na finansowanie krajowych przewozów pasażerskich i lokalnego transportu zbiorowego w latach 2004-2010 (tys. zł) – ujęcie syntetyczne

Wyszczególnienie	Lata						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	188 293	52 098	110 000	10 941	553 142	571 187	641 987
W tym:							
Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	29 214	-	-	-	527 685	543 126	543 456
Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	40 487	-	-	-	-	-	98 531
Lokalny transport zbiorowy	118 592	52 098	110 000	10 941	25 457	28 061	-

Źródło: Ibid.

W latach 2004-2010 w budżetach publicznych wojewodów zostały zaplanowane i wydatkowane środki publiczne przeznaczone na finansowanie krajowych pasażerskich przewozów autobusowych, krajowych pasażerskich przewozów kolejowych oraz na dofinansowanie lokalnego transportu publicznego. Łączna kwota

środków publicznych wydatkowanych w tym okresie najwyższy poziom osiągnęła w latach: 2008 – 553 142 tys. zł, 2009 – 571 187 tys. zł, 2010 – 641 987 tys. zł. W strukturze tych wydatków dominowały środki przeznaczone na finansowanie krajowych pasażerskich przewozów autobusowych. W 2004 r. poziom tych środków sięgał kwoty 29 214 tys. zł, aby w 2008 r. wynieść 527 685 tys. zł, zaś w 2009 r. – 543 126 tys. zł i w 2010 r. – 543 456 tys. zł. Wydatki te są związane ze zmianą sposobu finansowania dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych. Od 2008 r. są to dopłaty finansowane z budżetu państwa<sup>7</sup>. Ponadto w latach 2004-2009 w budżetach wojewodów występowały wydatki przeznaczone na lokalny transport zbiorowy. Łączna kwota tego dofinansowania z budżetów wojewodów wyniosła 345 149 tys. zł. W 2010 r. taka pozycja w budżetach wojewodów nie wystąpiła.

Środki publiczne na finansowanie kolejowych przewozów regionalnych w budżetach publicznych samorządu województw przedstawiono w tab. 5.

Tabela 5

Środki publiczne na finansowanie kolejowych przewozów regionalnych w budżetach publicznych samorządu województw w latach 2004-2010 (mln zł) – ujęcie syntetyczne

Lata	Poziom dofinansowania ogółem
2004	424,2
2005	492,5
2006	629,5
2007	726,7
2008	797,6
2009	916,2
2010	1015,1
Razem	5001,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów samorządów województw za lata 2004-2010.

Ogólna kwota dofinansowania kolejowych przewozów pasażerskich w badanym okresie 2004-2010 wyniosła 5001,8 mln zł. Poziom tego dofinansowania w okresie objętym analizą z roku na rok sukcesywnie wzrastał. Najwyższy po-

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. (Sygn. Akt K30/04) opublikowany w: Dz.U. 2006, nr 141, poz. 1011, w sprawie finansowania dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych.

ziom dofinansowania można zaobserwować w 2010 r. Wyniosło ono wówczas 1015,1 mln zł, co stanowi około 20,3% ogółem środków przeznaczonych z budżetów samorządów województw na dofinansowanie kolejowych przewozów pasażerskich.

W tab. 6 przedstawiono dopłaty do ulgowych regionalnych przejazdów autobusowych wykazane w latach 2004-2010 w budżetach publicznych samorządów województw.

Tabela 6

Dopłaty do ulgowych regionalnych przejazdów autobusowych w budżetach publicznych samorządów województw (mln zł) – ujęcie syntetyczne

Lata	Poziom dofinansowania ogółem
2004	439,7
2005	481,7
2006	516,9
2007	553,9
2008	536,5
2009	524,3
2010	536,9
Razem	3589,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów publicznych samorządu województw za lata 2004-2010.

Z danych liczbowych przedstawionych w tab. 6 wynika, że wielkość dotacji samorządowej (dopłat) wypłaconej przewoźnikom z tytułu realizacji uprawnień do ulgowych i bezpłatnych regionalnych przejazdów drogowych (przewozy autobusowe) sukcesywnie rośnie. Jej poziom w 2004 r. wyniósł 439,7 mln zł, aby w kolejnych latach osiągnąć odpowiednio: w 2005 r. – 481,7 mln zł, w 2006 r. – 516,9 mln zł, w 2007 r. – 553,9 mln zł, w 2008 r. – 536,5 mln zł, w 2009 r. – 524,3 mln zł, w 2010 r. – 536,9 mln zł. Przedstawiony wzrost procentowy wielkości kwot dotacji samorządowej (dopłat) wypłaconej przewoźnikom z tytułu realizacji uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów drogowych (przewozy autobusowe) w latach 2004-2009 powinien być skorygowany o wskaźnik średniorocznej stopy inflacji, który w tym okresie w Polsce kształtował się na poziomie: w 2004 r. – 3,5%, w 2005 r. – 2,1%, w 2006 r. – 1,3%, w 2007 r. – 2,6%, w 2008 r. – 4,2%, w 2009 r. –

– 4,0%, w grudniu 2010 r. – 3,1%, licząc do poziomu inflacji analogicznego okresu roku poprzedniego<sup>8</sup>. Wzrost ten był więc w badanym okresie realnie mniejszy o około 3%.

Łączna kwota środków publicznych przekazana na dofinansowanie regionalnych przewozów pasażerskich w latach 2004-2010 z budżetów publicznych samorządów województw (regionów) wyniosła 8591,7 mln zł. W obowiązującym systemie jest to zadanie własne, które od 2008 r. samorząd finansuje z budżetu państwa poprzez swój budżet<sup>9</sup>. Tak więc w badanym okresie 2004-2007 źródłem środków publicznych były budżety marszałków województw, zaś w latach 2008-2010 dofinansowanie to było kierowane z budżetów wojewodów poprzez budżet marszałka. Było ono skierowane do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych, a jego poziom w 2008 r. wynosił 527 685 tys. zł, zaś w 2010 r. 543 456 tys. zł.

## Podsumowanie

Przedstawiona w rozważaniach analiza źródeł finansowania regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce wskazuje na ich znaczne zróżnicowanie.

W badanym okresie 2004-2010 rozwój rynku regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce, który podlegał wielokierunkowym procesom dostosowania i integracji z rynkiem europejskim, wspomagany był zarówno środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu państwa, jaki i środkami samorządu terytorialnego (regionu). W finansowaniu, o którym mowa wystąpiły również środki unijne perspektywy 2007-2013. Dofinansowanie przewozów, na co wskazuje przeprowadzona analiza, było związane głównie z finansowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów. Stanowi ono instrument kształtowania zachowań komunikacyjnych mieszkańców regionu, a więc jest czynnikiem kształtowania popytu na rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Natomiast środki z Unii Europejskiej kierowane były głównie na finansowanie zadań ujętych w Regionalnych Programach Operacyjnych i dotyczyły inwestycji w infrastrukturze transportowej regionu.

---

<sup>8</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej za 2009 r., GUS, Warszawa 2010; Strategia Rozwoju Kraju. Podstawowe Wskaźniki Realizacji, Wskaźniki służące do monitorowania realizacji celów Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK), GUS, Warszawa 2011; Biuletyn Informacyjny 12/2010 NBP, Departament Statystyki NBP, Warszawa, stan na 11.02.2011 r.

<sup>9</sup> Uprawnienia do ulgowych przejazdów autobusowych są od 2004 r. zadaniem własnym samorządu województwa, zaś wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. rozstrzygnięto, że środki na dopłaty do ulg stanowiących przez Parlament są przekazywane z budżetu państwa poprzez budżet marszałka.

## **FINANCING OF REGIONAL PASSENGER TRANSPORT IN POLAND IN THE PROCESS OF INTEGRATION WITH EUROPEAN MARKET**

### **Summary**

An important factor of regional market integration of passenger in Poland to the European market are issues related to transportation funding and shaping the development of this market in accordance with the requirements of the European Union.

These issues concern, among other things, rationalization of public expenditure and to seek new solutions to funding the development of regional passenger market, ie private investment funds, EU funds, etc., also make better use of development policy instruments to improve the absorption of funds from European Union funds

The subject of discussion is to discuss sources of financing regional passenger transport in Poland and analysis of the use of public and EU funds in the years 2004-2010 to shape the development of this market in the process of integration with the European market.