

Monika Korolewska*

Wydatki publiczne na infrastrukturę transportu lądowego w Polsce

Road transport infrastructure in Poland and its financing: The objective of this article is to examine sources of financing road transport infrastructure in Poland. In the first section, the author compares expenses incurred on the road infrastructure by the Polish government and local-government with other EU member states' expenses. The second section focuses on legal framework for financing road transport infrastructure. The final section contains an analysis of public expenditures on development of the road network in Poland (it covers 2008–2011 years and is conducted on the basis of public statistics).

Słowa kluczowe: *inwestycje infrastrukturalne, wydatki publiczne, drogi, transport drogowy, infrastruktura transportowa*

Keywords: *infrastructure investments, public expenditures, roads, road transport, transport infrastructure*

* Specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; e-mail: monika.korolewska@sejm.gov.pl.

Wstęp

W Polsce podstawę do prowadzenia zadań w obszarze infrastruktury transportu lądowego stanowi zespół rozwiązań prawnych i organizacyjnych, który dzieli kompetencje i odpowiedzialność za rozwój i utrzymanie tej infrastruktury pomiędzy organy państwowe i samorządowe, a także zarządców infrastruktury.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym w sprawach dróg krajowych, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy tych dróg oraz realizacja budżetu państwa w tym zakresie. Ponadto pełni on rolę zarządcy autostrad i dróg ekspresowych, z wyłącze-

niem autostrad płatnych, których zarządcą (po podpisaniu umowy koncesyjnej) staje się koncesjonariusz. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w skład której wchodzi centrala w Warszawie oraz 16 oddziałów w poszczególnych województwach. Zarządcami pozostałych kategorii dróg publicznych (oprócz krajowych) są zarządy województw w odniesieniu do dróg wojewódzkich, zarządy powiatów w stosunku do dróg powiatowych oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) wobec dróg gminnych. Ponadto prezydent miasta pełni funkcję zarządcy wszystkich kategorii dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w granicach miast na prawach powiatu. Zadania zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej na zarządzanej sieci linii kolejowych wykonuje spółka – PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Do podstawowych zadań spółki w tym zakresie należy m.in. modernizacja linii kolejowych dostosowująca je do standardów Unii Europejskiej oraz utrzymanie infrastruktury kolejowej z zapewnieniem bezpiecznego prowadzenia ruchu.

Finansowanie zadań z zakresu infrastruktury transportu lądowego opiera się na następujących źródłach:

- środki budżetu państwa,
- środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- środki unijne – pochodzące z dostępnych funduszy pomocowych i programów rozwojowych oraz inne źródła zagraniczne,
- środki prywatne inwestorów m.in. w systemie partnerstwa prywatno-publicznego,
- środki uzyskiwane od użytkowników infrastruktury,
- kredyty komercyjne i pożyczki.

Należy przy tym zauważyć, że finansowanie infrastruktury transportu lądowego z pożyczek, środków unijnych oraz z opłat uzyskanych od użytkowników odbywa się w dużej mierze za pośrednictwem Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego.

Niewątpliwie przy tak wielu instytucjach zaangażowanych w zarządzanie infrastrukturą transportu lądowego oraz licznych źródłach finansowania tej infrastruktury trudne jest wskazanie ogólnej kwoty środków publicznych przeznaczanych na zadania w obszarze infrastruktury transportu lądowego. Danych takich obecnie nie prezentuje ani GUS, ani inna instytucja publiczna. Pewnego orientacyjnego zestawienia nakładów inwestycyjnych na polską infrastrukturę transportową według danych za rok 2009 dokonał J. Burnewicz w ekspertyzie pt. „Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projek-

towanych dokumentach strategicznych”, przygotowanej dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w czerwcu 2010 r. Zgodnie z analizą przeprowadzaną w tej ekspertyzie rzeczywista wielkość nakładów na infrastrukturę transportową w Polsce (ze wszystkich źródeł: publicznych państwowych, samorządowych, niepublicznych, kredytów) wyniosła w 2009 r. około 23 mld zł. Na dane te powołują się autorzy projektu „Strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”¹. Wydaje się jednak, iż celowe byłoby opracowanie aktualnego zestawienia nakładów ponoszonych na polską infrastrukturę transportową. W niniejszym artykule podjęto taką próbę, przy czym analizę ograniczono do wymiaru wydatków publicznych.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono miejsce Polski pod względem wydatków na transport ponoszonych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w porównaniu z innymi państwami europejskimi. W drugiej zaprezentowano pokrótce ramy prawne finansowania transportu lądowego w Polsce. W najbardziej obszernej części trzeciej omówiono nakłady finansowe ponoszone na infrastrukturę transportu lądowego w Polsce z wydatków publicznych. Określono w niej znaczenie przypisywane wydatkom publicznym oraz infrastrukturze transportu lądowego. Dalej dokonano próby wyliczenia przybliżonych wydatków publicznych, które zostały poniesione w 2011 r. na zadania infrastruktury transportu lądowego oraz szerzej – w całym obszarze transportu. Na koniec przedstawiono kształtowanie się wydatków na zadania transportowe, ze uwzględnieniem zadań infrastruktury transportu lądowego z poszczególnych źródeł: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego. Analizą objęto lata 2008–2011, wykorzystując dane dostępne w sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawozdaniach Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wydatki publiczne na transport w Polsce na tle państw UE

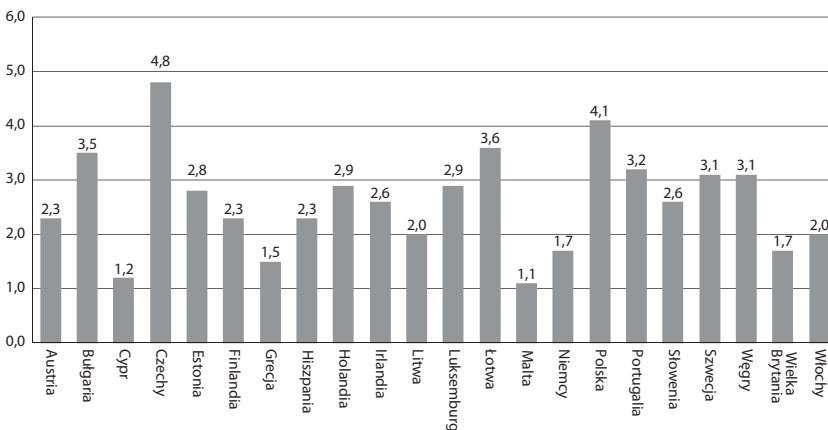
Do przedstawienia wydatków publicznych ponoszonych na transport w Polsce na tle innych państw europejskich posłużyć mogą wskaźniki finansowe opracowywane dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej. Szczegółowe dane do analizy wydatków na transport w tym zakresie dostarcza klasyfikacja wydatków instytucji rządowych i sa-

¹ Zob. „Strategia rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1793988/SRTdo2020zperspektywdo2030rprojekt.pdf>.

morządowych według funkcji (ang. *Classification of the functions of the government*; dalej: klasyfikacja COFOG)².

Należy zauważyć, że mimo znacznych walorów porównawczych klasyfikacji COFOG, zaklasyfikowanie konkretnego rodzaju wydatków do niższych szczebli klasyfikacji, poza najwyższym i najbardziej ogólnym poziomem działu, jest często bardzo trudne. Stąd mimo ciągłych prac nad doskonaleniem opracowań z tego zakresu, dane dotyczące bardziej szczegółowych szczebli klasyfikacji COFOG, tj. grupa, nie zawsze są dostępne w pełnym wymiarze dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. W odniesieniu do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych przeznaczanych na transport brak jest danych z pięciu państw członkowskich – Belgii, Danii, Francji, Rumunii i Słowacji. Z uwagi na powyższe analizę wydatków na transport w perspektywie europejskiej ograniczono do 22 państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wykres 1. Udział wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na transport w PKB w 2010 r. (w %)



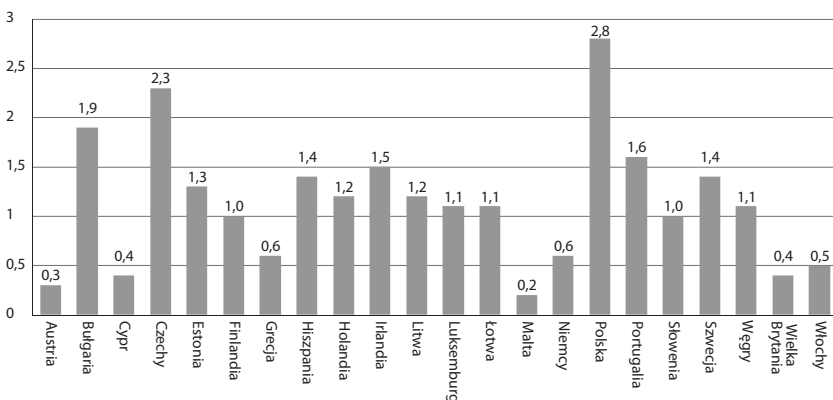
Źródło: Eurostat Database, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 12 września 2012 r.].

² Klasyfikacja COFOG wyróżnia 10 rodzajów funkcji spełnianych przez władze publiczne, z podziałem tych funkcji na grupy i klasy. Wydatki na transport stanowią jedną z grup działu czwartego klasyfikacji COFOG – Sprawy gospodarcze i obejmują pięć klas różnych wydatków – transport drogowy, transport wodny, transport kolejowy, transport samolotowy, a także transport rurociągami oraz pozostałe formy transportu. Zob. *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, GUS, Warszawa 2010.

Zgodnie z dostępnymi danymi w 2010 r. środki na transport nie stanowiły głównej części wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w żadnym z państw. Największy udział wydatków na transport w PKB miał miejsce w Czechach i w Polsce (w obu państwach wyniósł powyżej 4% PKB). Należy jednak zauważyć, że w Polsce w odróżnieniu od Czech rok 2010 był kolejnym rokiem, kiedy odnotowano wzrost udziału wydatków na transport w PKB. W Polsce w 2010 r. w stosunku do 2009 r. udział ten zwiększył się bowiem o 0,2 pkt proc., podczas gdy w Czechach spadł o 0,6 pkt proc. z poziomu 5,4%. W 2010 r. stosunkowo wysoki udział wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na transport charakteryzował również inne państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej począwszy od 2004 r. W Bułgarii udział wydatków na transport tego sektora w PKB wyniósł 3,5%, co oznacza wzrost w porównaniu z 2009 r. aż o 1,5 pkt proc. W Estonii udział ten, w wysokości 2,8%, pozostawał na tym samym poziomie co w 2009 r., przy tym wartość bezwzględna wydatków na transport sektora instytucji rządowych i samorządowych w walucie krajowej zwiększyła się o 6%. Z kolei na Łotwie udział wydatków na transport sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,6%, a na Węgrzech – 3,1%. W obu krajach doszło jednak do obniżenia w porównaniu z 2009 r. kwoty wydatków poniesionych na transport przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (liczonej w walucie krajowej) o 3%. Warto jednak podkreślić, że na tle tych państw członkowskich, które znalazły się w najgorszym położeniu w związku z kryzysem finansowym, i tak było to stosunkowo nieduże zmniejszenie. Dla przykładu – w Grecji i Irlandii ograniczono wysokość wydatków na transport sektora instytucji rządowych i samorządowych, w 2010 r. wobec 2009 r., odpowiednio o 27,9% i 7,5%. W obu krajach do zmniejszenia ogólnej kwoty wydatków na transport doszło już drugi rok z rzędu po wcześniejszym kilkuletnim wzroście. Do znacznego ograniczenia środków na transport w 2010 r. w stosunku do 2009 r. doszło również we Włoszech (o 14,5%), Hiszpanii (o 10,5%) oraz Wielkiej Brytanii (o 20,7%). Wśród tzw. starych państw członkowskich kwoty wydatków poniesionych na transport przez sektor instytucji rządowych i samorządowych były wyższe w 2010 r. niż w 2009 r. w Niemczech, Luksemburgu, Holandii, Finlandii, Portugalii i Szwecji.

Z danych dotyczących wydatków majątkowych na transport w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wynika jednoznacznie, że największy udział tych wydatków w PKB w 2010 r. odnotowano w Polsce. Wskaźnik ten wyniósł 2,8% i znacznie odbiegał od wartości osiąganych w innych państwach członkowskich. Ponadprzeciętny poziom udziału wydatków majątkowych przeznaczanych na transport przez sektor instytucji rządo-

Wykres 2. Udział wydatków majątkowych na transport sektora *general government* w PKB w 2010 r.



Źródło: jak pod wykresem 1.

wych i samorządowych w PKB charakteryzował jeszcze tylko Czechy, gdzie wskaźnik ten wyniósł 2,3%, oraz Bułgarię – 1,9%. W kolejnych 12 państwach członkowskich relacja wydatków majątkowych na transport sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto wynosiła od 1% do 1,6%, natomiast w pozostałych siedmiu analizowanych krajach była niższa bądź równa 0,6%. Analiza udziału wydatków majątkowych przeznaczanych na transport przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w PKB za ostatnie kilka lat wskazuje, iż w większości tzw. starych państw członkowskich UE relacja ta pozostaje dosyć stabilna, kształtując się w wysokości:

- od 0,3% do 0,4% w Wielkiej Brytanii i Austrii,
- od 0,5% do 0,6% w Niemczech i Włoszech,
- od 0,9% do 1,1% w Finlandii,
- od 1,0% do 1,2% w Holandii,
- od 1,0% do 1,4% w Szwecji.

Na koniec warto przytoczyć statystyki opracowywane w ramach Międzynarodowego Forum ds. Transportu³, które wskazują na kilka istotnych zjawisk.

³ Statystyki te obejmują dane o wydatkach majątkowych i przeznaczanych na utrzymanie infrastruktury transportowej za lata 1995–2010. Opierają się na kwestionariuszu adresowanym do 52 państw, który obejmuje swym zakresem łącznie inwestycje na drogi, koleje, żeglugę śródlądową, porty morskie oraz lotnicze. Sekretariat OECD zbiera i publikuje dane w tym zakresie począwszy od późnych lat 70.

1. Wiele krajów utrzymuje dosyć stabilną równowagę pomiędzy wydatkami na utrzymanie dróg a wydatkami majątkowymi przeznaczanymi na inwestycje drogowe. Szacuje się przy tym, że udział wydatków na utrzymanie dróg w łącznych wydatkach na drogi w państwach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej wynosi pomiędzy 25% a 35%, jakkolwiek występuje duże zróżnicowanie między poszczególnymi krajami.

2. Kraje Europy Zachodniej charakteryzuje stały i stabilny wzrost wydatków majątkowych na inwestycje w infrastrukturę kolejową. Ocenia się, że na początku, w 1975 r., wydatki te stanowiły 20% ogólnej kwoty wydatków majątkowych przeznaczanych na infrastrukturę transportu lądowego, następnie relacja ta zwiększyła się do 30% w 1995 r. oraz do 40% w 2010 r. Taki trend był konsekwencją prowadzenia przez państwa Europy Zachodniej polityki na rzecz rozwoju kolei, która jest nadal podtrzymywana.

3. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej kierują natomiast swoje inwestycje w większości na drogi. Udział wydatków na drogi w wydatkach majątkowych przeznaczonych na infrastrukturę transportu lądowego w państwach całego regionu zwiększył się z 65% w 1995 r. do 82% w 2010 r. Dane z ostatnich pięciu lat wskazują jednak, że dalszy wzrost nie następuje⁴.

Ramy prawne finansowania transportu lądowego w Polsce

Do najważniejszych aktów prawnych regulujących problematykę finansowania infrastruktury transportowej należy zaliczyć:

- ustawę z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. nr 267, poz. 2251 ze zm.),
- ustawę z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931),
- ustawę z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.),
- ustawę z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.),
- ustawę z 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. nr 12, poz. 61 ze zm.).

Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania

⁴ Zob. *Infrastructure investment*, Statistics Brief, June 2012, International Transport Forum, OECD, s. 3.

i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą. Przepisy ustawy generalnie nie mają zastosowania do autostrad płatnych budowanych i eksploatowanych na zasadach określonych przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (dalej: Fundusz).

Zgodnie z ustawą o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są:

- przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych,
- przez samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- przez samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych,
- z budżetów gmin w odniesieniu do dróg gminnych,
- z budżetów miast na prawach powiatu w odniesieniu do dróg publicznych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych,
- ze środków podmiotów zarządzających drogami w odniesieniu do dróg zakładowych.

Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej oraz zarządzania nią finansowane są ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej. Zadania te mogą być finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu z wpływów z opłaty paliwowej pobieranej od wprowadzanych na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, pod warunkiem że infrastruktura kolejowa jest udostępniana przez zarządców na zasadach określonych w ustawie o transporcie kolejowym.

Wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu drogowego i kolejowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Minister może przekazać część tych środków na nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych.

Źródłem finansowania dróg publicznych są również środki finansowe określone przepisami o drogach publicznych, przepisami o transporcie drogowym i przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Z kolei źródłem finansowania infrastruktury kolejowej są również środki finansowe określone przepisami o transporcie kolejowym i przepisami o Funduszu Kolejowym.

Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym określa zasady finansowania budowy autostrad płatnych, zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz pobierania opłat za przejazd autostradami, a także organy właściwe w tych sprawach. Ustawa ta określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast. Na zasadach określonych w ustawie mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane, jako płatne, drogi ekspresowe.

Przepisy ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stanowią, że budowę autostrad finansuje się:

- ze środków własnych spółek oraz uzyskanych przez nie kredytów bankowych i pożyczek, a także ze środków pochodzących z emisji obligacji, w tym obligacji przychodowych,
- ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalanych corocznie w ustawie budżetowej,
- ze środków Funduszu,
- z innych źródeł.

W wypadku gdy przewiduje się zawarcie umowy wyłącznie na eksploatację autostrady lub jej odcinka, budowę tej autostrady lub jej odcinka finansuje się na zasadach dotyczących finansowania i budowy dróg publicznych określonych w odrębnych przepisach oraz ze środków Funduszu.

Na mocy przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, wykorzystywanych do napędu silników spalinowych, podlega opłacie paliwowej, która stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, z tym że kwota stanowiąca 80% opłaty paliwowej stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, a kwota stanowiąca 20% tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego. W odstępstwie od tej ogólnej reguły w 2009 r. przychód Funduszu Kolejowego z tytułu opłaty paliwowej został powiększony o kwotę 200 mln zł, o którą pomniejszono przychód z opłaty paliwowej Krajowego Funduszu Drogowego, z kolei w la-

tach 2010–2015 przychód Funduszu Kolejowego jest powiększany corocznie o kwotę 100 mln zł, o którą pomniejsza się przychód z opłaty paliwowej Krajowego Funduszu Drogowego w danym roku.

Zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym budowa i utrzymanie infrastruktury kolejowej oraz utrzymywanie infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego to działania związane z procesem zarządzania infrastrukturą kolejową⁵.

Ustawa o transporcie kolejowym zawiera normy, które stanowią podstawę prawną do określonego finansowania transportu kolejowego ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej oraz z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także z innych źródeł.

Regulacje ustawy o transporcie kolejowym stanowią, że z budżetu państwa są finansowane:

- inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych,
- inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym,
- koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym, do których należą w szczególności: wypłaty odszkodowań, wypłaty kosztów nabycia nieruchomości oraz pozostałe koszty związane z jej nabyciem, wypłaty należności oraz jednorazowych odszkodowań, o których mowa w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, oraz koszty wskazania lokalu zamiennego wynikające z realizacji obowiązku.

Wskazane powyżej zadania mogą być również finansowane ze środków zarządcy i jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.

W odniesieniu do kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej, z wyłączeniem inwestycji, remontów, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym, ustawa stanowi, iż są one pokrywane przez zarządcę, z tym że mogą być również pokrywane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł. Z budżetów tych jednostek oraz z innych źródeł mogą być także dofinansowywane inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym. Koszty remontu i utrzymania infrastruktury ko-

⁵ Ponadto zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na:

- prowadzeniu ruchu pociągów na liniach kolejowych,
- udostępnianiu tras pociągów dla przejazdu pociągów na liniach kolejowych i świadczeniu usług z tym związanych,
- zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej.

lejowej może dofinansować także minister właściwy do spraw transportu, ze środków budżetu państwa lub Funduszu Kolejowego, w celu zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie z niej, jeżeli infrastruktura ta jest udostępniana przez zarządcę na zasadach określonych w ustawie.

Ponadto ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane:

- wydatki w zakresie zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich oraz wydatki na budowę informatycznego systemu rozliczeń sprzedaży biletów na przejazd środkami transportu publicznego różnych przewoźników, w tym biletu wspólnego,
- wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych,
- inwestycje kolejowe, wynikające z programów rozwoju infrastruktury transportowej, oraz zakup pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu rzeczy na podstawie jednej umowy o przewóz przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu (transport intermodalny).

Ustawa o Funduszu Kolejowym obok regulacji dotyczących utworzenia Funduszu Kolejowego zawiera także zasady gromadzenia środków na tym funduszu oraz zasady finansowania zadań ze jego środków.

Finansowanie infrastruktury transportu lądowego w Polsce ze środków publicznych

Ze względu na brak kompletnej statystyki w zakresie finansowania infrastruktury transportu lądowego dla wyliczenia przybliżonych wydatków publicznych na zadania transportowe, w tym na zadania infrastruktury transportu lądowego, wykorzystano dane dostępne w sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawozdaniach Banku Gospodarstwa Krajowego. Wyliczeń dokonano, przyjmując kilka założeń.

Po pierwsze, dla celów niniejszego opracowania przyjęto, że z punktu widzenia charakteru podmiotowego wydatki publiczne obejmują: wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich⁶ (środki budżetu państwa) oraz wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a także

⁶ Budżet środków europejskich funkcjonuje od 1 stycznia 2010 r. na podstawie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

wydatki dwóch funduszy, które na mocy obowiązujących przepisów o finansach publicznych nie należą do sektora finansów publicznych – Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego.

Po drugie, ze względu na charakter przedmiotowy do wydatków publicznych przeznaczanych na infrastrukturę transportu lądowego zaliczono:

- w odniesieniu do środków budżetu państwa oraz wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego – wydatki klasyfikowane w dziale 600 klasyfikacji budżetowej – Transport i łączność, przy czym, ponieważ dział ten obejmuje swoim zasięgiem bardzo szeroki obszar zadań budżetowych i jednostek organizacyjnych, przyjęto również, iż zakres spraw związanych z infrastrukturą transportu lądowego obejmuje te działania, z którymi wiąże się poniesienie wydatków klasyfikowanych do następujących rozdziałów klasyfikacji budżetowej:
 - 60002 – Infrastruktura kolejowa,
 - 60005 – Autostrady płatne,
 - 60011 – Drogi publiczne krajowe,
 - 60013 – Drogi publiczne wojewódzkie,
 - 60014 – Drogi publiczne powiatowe,
 - 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu,
 - 60016 – Drogi publiczne gminne,
 - 60017 – Drogi wewnętrzne,
 - 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.
- w odniesieniu do Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego, które nie są objęte sprawozdawczością budżetową – wydatki przeznaczane na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego zgodnie z opisem przepływów finansowych Krajowego Funduszu Drogowego oraz głównych wielkości rzeczowych charakteryzujących Fundusz Kolejowy.

Po trzecie, w przeprowadzanych obliczeniach zostaną wyeliminowane przepływy środków pomiędzy analizowanymi źródłami finansowania wydatków publicznych na infrastrukturę transportu lądowego. Eliminacja ta będzie dokonana w sposób uproszczony i całościowo nie będzie miała charakteru konsolidacji przeprowadzonej dla celów statystycznych. Mimo to kwoty wydatków publicznych na zadania transportowe, w tym na zadania infrastruktury transportu lądowego wyliczone przed wyeliminowaniem przepływów, określono mianem „Przed konsolidacją”, a kwoty wyliczone z uwzględnieniem przepływów – „Po konsolidacji”. W tym miejscu należy zauważyć, że pomiędzy analizowanymi źródłami finansowania wydatków publicznych na infrastrukturę transportu lądowego dochodzi do operacji

Tabela 1. Przybliżone wydatki publiczne na zadania transportowe, w tym na zadania infrastruktury transportu lądowego w 2011 r. (w mld zł)

Wyszczególnienie	Przed konsolidacją		Po konsolidacji	
	Wydatki na transport ¹	w tym wydatki na infrastrukturę transportu lądowego ²	Wydatki na transport ¹	w tym wydatki na infrastrukturę transportu lądowego ²
Budżet państwa ³ (łącznie wydatki budżetu państwa i wydatki budżetu środków europejskich)	21,6	17,2	8,4	4,8
Budżety jednostek samorządu terytorialnego ⁴	32,6	20,8	31,2	19,9
Krajowy Fundusz Drogowy ⁵	23,0	23,0	23,0	23,0
Fundusz Kolejowy ⁶	0,6	0,5	0,5	0,5
Razem	77,8	61,5	63,1	48,2

Źródło: zbiory sprawozdań budżetowych oraz Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2011 r.

¹ Wydatki na transport obejmują:

- wydatki budżetu państwa, wydatki budżetu środków europejskich oraz wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego klasyfikowane w dziale 600 klasyfikacji budżetowej – Transport i łączność,
- wydatki Krajowego Funduszu Drogowego oraz Fundusz Kolejowego przeznaczane na zadania z zakresu transportu zgodnie z opisem przepływów finansowych KFD oraz głównych wielkości rzeczowych charakteryzujących Fundusz Kolejowy.

² Wydatki na infrastrukturę transportu lądowego obejmują:

- wydatki budżetu państwa, wydatki budżetu środków europejskich oraz wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego klasyfikowane w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 60002, 60005, 60011, 60013, 60014, 60015, 60016, 60017, 60078,
- wydatki Krajowego Funduszu Drogowego oraz Fundusz Kolejowego przeznaczane na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego zgodnie z opisem przepływów finansowych KFD oraz głównych wielkości rzeczowych charakteryzujących Fundusz Kolejowy.

³ W kwocie środków budżetu państwa „po konsolidacji” wyeliminowano:

- dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących i majątkowych oraz środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (rezerwa subwencji ogólnej),
- wydatki z budżetu środków europejskich przekazane Krajowemu Funduszowi Drogowemu z tytułu refundacji wydatków poniesionych na inwestycje współfinansowane z budżetu UE.

⁴ W kwocie wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego „po konsolidacji” uwzględniono kwoty dochodów z tytułu dotacji celowych udzielanych między jednostkami samorządu terytorialnego.

⁵ W kwocie wydatków KFD uwzględniono wydatki poniesione na zadania inwestycyjne, proces przygotowania oraz odnowy i utrzymanie sieci drogowej.

⁶ W kwocie wydatków Funduszu Kolejowego uwzględniono wydatki poniesione na inwestycje w infrastrukturę kolejową oraz na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej. W kwocie środków „po konsolidacji” wyeliminowano środki na zakup, modernizację, naprawę pojazdów kolejowych – samorządy województw.

przepływu środków w kilku formach. Z budżetu państwa przekazywane są jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących i majątkowych z zakresu transportu oraz środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (rezerwa subwencji ogólnej). Z budżetu środków europejskich przekazywane są Krajowemu Funduszowi Drogowemu środki z tytułu refundacji wydatków poniesionych na inwestycje współfinansowane z budżetu UE. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego udzielają między sobą dotacji celowych na zadania transportowe.

Po czwarte, do wyliczenia przybliżonych wydatków publicznych na zadania transportowe, w tym na zadania infrastruktury transportu lądowego, przyjęto dane dotyczące wykonania za rok 2011 (tabela 1).

Z przeprowadzonych szacunków wynika, że w 2011 r. przybliżona kwota wydatków publicznych (po konsolidacji) na zadania w obszarze transportu wyniosła 63,1 mld zł, w tym na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego – 48,2 mld zł. Tym samym udział wydatków publicznych (po konsolidacji) na zadania w obszarze transportu w PKB⁷ wynosił 4,1%. Dla wydatków na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego wskaźnik udziału w PKB osiągnął zaś wysokość 3,2%.

Środki budżetu państwa

Zakres zadań finansowanych ze środków budżetu państwa klasyfikowanych w dziale 600 klasyfikacji budżetowej – Transport i łączność jest bardzo obszerny. Poza sprawami związanymi z infrastrukturą transportu lądowego obejmuje on m.in. także:

- dotacje do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych⁸,
- wydatki na funkcjonowanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Inspekcji Transportu Drogowego, urzędów centralnych: Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz urzędów żeglugi śródlądowej i urzędów morskich,
- dotację dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej,

⁷ Przyjęto PKB w wysokości 1524,7 mld zł.

⁸ W tym dotacje przedmiotowe na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania uprawnień do ulgowych przejazdów oraz dofinansowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pociągami krajowymi oraz międzynarodowych przewozów pasażerskich na obszarze RP w ramach usług publicznych.

- dotacje celowe dla jednostek realizujących projekty finansowane z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej,
- koszty działań związanych z bezpieczeństwem ruchu,
- koszty ratownictwa morskiego.

Obecnie środki budżetu państwa przeznaczane na zadania związane z infrastrukturą transportu lądowego realizowane są przede wszystkim w ramach trzech programów wieloletnich:

- „Programu budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”,
- „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»”,
- „Wieloletniego programu inwestycji kolejowych do roku 2013” z perspektywą do roku 2015.

„Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015” jest drugim średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych, po pierwszym, który został uchwalony na lata 2008–2012. Program określa cele i priorytety inwestycyjne, wskazuje poziom i źródła niezbędnego finansowania oraz listę zadań do realizacji. Uwzględnia on aktualny poziom możliwości finansowych państwa, stan zaawansowania procesu przygotowawczego w inwestycjach oraz skutek przyspieszenia realizacji inwestycji drogowych z lat 2008–2010. Dokument ten określa wielkość środków przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych, które albo są w trakcie realizacji, albo których realizacja rozpocznie się do 2013 r., ujętych w załączniku nr 1 do uchwały Rady Ministrów ustanawiającej Program. Łączną wartość wydatków „Programu” w latach 2011–2013 określono w wysokości 72,4 mld zł. W tej kwocie 63,3 mld zł ma pochodzić z Krajowego Funduszu Drogowego, z którego mają być finansowane wszystkie zadania inwestycyjne, z wyjątkiem inwestycji kubaturowych. Wydatki te mają być realizowane na podstawie corocznego planu finansowego Funduszu, spójnego z „Programem budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”. Stabilnym źródłem finansowania tych wydatków Funduszu ma być opłata paliwowa wpływająca do Funduszu w odpowiedniej proporcji ustalonej na podstawie art. 37i ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Opłata ta ma stanowić również podstawę do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania obligacji, a także spłaty tego długu. Ponadto katalog stałych i stabilnych źródeł zasilających Krajowy Fundusz Drogowy mają uzupełniać wpływy z opłaty elektronicznej. Pozostałe środki w kwocie 9,1 mld zł będą pochodzić z budżetu państwa. Finansowane mają z nich być wydatki o charakterze bieżącym: prace przygotowawcze, zarządzanie drogami krajowymi,

utrzymanie bieżące, remonty dróg krajowych oraz wydatki majątkowe: inwestycje kubaturowe i zakupy dóbr gotowych. Źródłem finansowania tych wydatków mają być m.in. planowane wpływy z akcyzy od paliw silnikowych w odpowiedniej proporcji dzielone pomiędzy drogi i koleje zgodnie z ustawą o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego oraz środki przeznaczone na współfinansowanie zadań finansowanych z udziałem środków UE.

Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 zakłada realizację projektów umożliwiających budowę nowej oraz modernizację i rewitalizację (odtworzenie) istniejącej infrastruktury kolejowej, a także prace przygotowawcze dla kolejnych inwestycji, w tym dla kolei dużych prędkości. Efektem realizacji „Programu” ma być m.in. skrócenie czasu przejazdu między największymi polskimi miastami i podwyższenie maksymalnej prędkości jazdy pociągów ze 160 km/h do 200 km/h dla 595 km torów. „Program” nie obejmuje zadań z zakresu eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej. Nie przewiduje też wydatków na te cele. W „Programie” założono, że – poza środkami pozyskanymi przez zarządcę infrastruktury w wyniku prowadzonej działalności (głównie od przewoźników kolejowych korzystających z infrastruktury) – na utrzymanie infrastruktury przekazywane będą środki w odpowiedniej wysokości z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego. Wsparcie PKP Polskich Linii Kolejowych z tych źródeł na wydatki planowane na utrzymanie infrastruktury kolejowej w latach 2011–2013 to 5,7 mld zł, z tego 0,2 mld zł z Funduszu Kolejowego oraz 5,3 mld zł z budżetu państwa. „Program” ma być finansowany również ze środków europejskich.

„Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»” stanowi kontynuację poprzedniego tego typu programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”, który skończył się w 2011 r. Jego celem jest utrzymanie finansowego wsparcia zadań inwestycyjno-remontowych realizowanych na drogach powiatowych i gminnych, w ramach rządowego instrumentu pomocy dla jednostek samorządu lokalnego. Całkowite koszty programu w latach 2012–2015 mają wynieść 10,7 mld zł, z tego wydatki budżetu państwa – 3,2 mld zł.

W latach 2008–2011 miały miejsce trzy istotne zdarzenia, które wpływają na analizę wydatków budżetu państwa ponoszonych na infrastrukturę transportu lądowego.

Po pierwsze, w 2009 r. nastąpiło przeniesienie finansowania części inwestycji drogowych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego. W rezultacie od tego czasu w odniesieniu do dróg krajowych (z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu oraz projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym) środki na budowę, prze-

budowę oraz na pozostałe wydatki inwestycyjne ponoszone są z Krajowego Funduszu Drogowego, a środki na remonty, prace przygotowawcze oraz utrzymanie i zarządzanie siecią drogową pochodzą z budżetu państwa.

Po drugie, realizacja budżetu w latach 2010–2011 była obciążona potrzebami związanymi z usuwaniem szkód, jakie wyrządziła powódź z maja i czerwca 2010 r.

Po trzecie, począwszy od 2010 r., zgodnie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., wyodrębniony został budżet środków europejskich. Obejmuje on refundacje wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (tj. w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, oraz na realizację wspólnej polityki rolnej), z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. Te ostatnie wraz z wkładem krajowym w programy z udziałem środków europejskich ujęte są w budżecie państwa w pozycji „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”.

W 2011 r. ze środków budżetu państwa w dziale 600 – Transport i łączność wydatkowano łącznie 21,6 mld zł, z tego wydatki budżetu państwa wyniosły 9,3 mld zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 12,3 mld zł. W stosunku do 2010 r. oznaczało to wzrost nakładów niemal o 50%. Przyrost ten osiągnięto jednak przede wszystkim dzięki podwojeniu wydatków budżetu środków europejskich, wydatki budżetu państwa zwiększyły się w tym czasie jedynie o 2,1%.

Największą część środków budżet państwa w dziale 600 poniesiono na sprawy związane z infrastrukturą transportu lądowego – 80%. Na zadania te wydatkowano 17,2 mld zł, z tego wydatki budżetu państwa wyniosły 6,2 mld zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 11 mld zł. Tym samym środki budżetu państwa na infrastrukturę transportu lądowego w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. zwiększyły się o 47,6%. Również w tym wypadku dynamika ta była powiązana głównie ze wzrostem wydatków budżetu środków europejskich, które były ponaddwukrotnie wyższe, podczas gdy wydatki budżetu państwa na infrastrukturę transportu lądowego były nominalnie niższe o 3,9%.

Katalog wydatków związanych z infrastrukturą transportu lądowego finansowanych ze środków budżetu państwa obejmował m.in. dofinansowanie kosztów remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej, wydatki inwestycyjne na infrastrukturę kolejową oraz wydatki na przebudowę dworców kolejowych, a także wykup gruntów pod autostrady płatne oraz prace przygotowawcze i archeologiczne. Najistotniejszą pozycję stanowiły jednak wydatki na drogi krajowe – około 70% ogółu środków budżetu państwa przeznaczonych na infrastrukturę transportu lądowego. Realizowano z nich

Tabela 2. Wydatki ogółem budżetu państwa w dziale 600 – Transport w latach 2008–2011 (w tys. zł)

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010		2011		Razem
				Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	
	Wydatki budżetu państwa na transport ogółem, z tego:	15 814 169	13 211 951	9 081 902	5 360 097	14 441 999	12 284 692	21 560 205
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	1 983 880	1 387 088	764 112	0	764 112	238 272	1 073 880
60002	Infrastruktura kolejowa	563 387	1 116 525	2 078 483	102 356	2 180 839	2 18 820	2 545 688
60003	Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	527 687	543 126	543 456	0	543 456	0	558 461
60004	Lokalny transport zbiorowy	25 457	28 061	0	12 189	12 189	0	619 743
60005	Autostrady płatne	380 062	82 987	150 192	0	150 192	66 662	66 662
60011	Drogi publiczne krajowe	10 392 347	7 245 003	2 312 927	4 951 368	7 264 295	1 936 187	12 266 548
60012	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	452 307	485 224	522 756	0	522 756	567 812	567 812
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	229 306	6 520	4 116	0	4 116	0	0
60014	Drogi publiczne powiatowe	57 400	424 547	425 811	0	425 811	459 009	459 009
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	53 942	159 056	164 506	175 719	340 224	128 375	623 182
60016	Drogi publiczne gminne	57 472	502 839	507 506	0	507 506	491 951	491 951
60017	Drogi wewnętrzne	650	0	0	0	0	0	0
60031	Przejścia graniczne	169 347	269 042	179 659	17	179 676	232 470	232 470
60041	Infrastruktura portowa	0	2 606	0	45 987	45 987	456	47 537
60042	Urzędy żeglugi śródlądowej	3 689	4 134	4 369	0	4 369	9 175	9 175
60043	Urzędy morskie	275 314	269 654	333 588	23 712	357 300	546 482	625 085
60044	Ratownictwo morskie	56 572	41 501	40 138	6 667	46 805	29 710	29 769

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010			2011		
				Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem
60046	Operatorzy pocztowi	1 700	1 900	1 900	0	1 900	1 904	0	1 904
60047	Urząd Komunikacji Elektronicznej	84 076	84 080	84 212	612	84 823	88 064	17 421	105 485
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	3	281	174	110	284	659	655	1 314
60055	Inspekcja Transportu Drogowego	95 659	73 974	76 810	0	76 810	101 072	16 330	117 402
60056	Urząd Lotnictwa Cywilnego	51 965	47 544	45 654	0	45 654	54 714	0	54 714
60061	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	0	0	7 478	0	7 478	8 178	0	8 178
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	312 161	410 438	811 809	0	811 809	795 192	0	795 192
60095	Pozostała działalność	39 786	25 820	22 247	41 361	63 607	36 502	222 541	259 043

Źródło: zbioru sprawozdań budżetowych, Ministerstwo Finansów.

Tabela 3. Wydatki majątkowe budżetu państwa w dziale 600 – Transport w latach 2008–2011

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008		
		Finansowanie		Razem
		ze środków krajowych	z udziałem środków UE	
Wydatki majątkowe budżetu państwa na transport ogółem, z tego:		4 837 447	5 246 598	10 084 045
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	0	0	0
60002	Infrastruktura kolejowa	0	425 175	425 175
60003	Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	0	0	0
60004	Lokalny transport zbiorowy	25 457	0	25 457
60005	Autostrady płatne	213 609	80 844	294 453
60011	Drogi publiczne krajowe	3 790 754	4 686 387	8 477 141
60012	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	9 873	0	9 873
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	229 306	0	229 306
60014	Drogi publiczne powiatowe	56 018	1 382	57 400
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	53 909	33	53 942
60016	Drogi publiczne gminne	56 342	1 131	57 472
60017	Drogi wewnętrzne	650	0	650
60031	Przejścia graniczne	69 263	0	69 263
60041	Infrastruktura portowa	0	0	0
60042	Urzędy żeglugi śródlądowej	96	0	96
60043	Urzędy morskie	28 113	51 405	79 518
60044	Ratownictwo morskie	33 586	0	33 586
60046	Operatorzy pocztowi	0	0	0
60047	Urząd Komunikacji Elektronicznej	15 695	61	15 756
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	0	0	0
60055	Inspekcja Transportu Drogowego	28 163	0	28 163
60056	Urząd Lotnictwa Cywilnego	4 231	0	4 231
60061	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	0	0	0
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	209 597	0	209 597
60095	Pozostała działalność	12 785	181	12 966

(w tys. zł)

2009			2010			2011		
Finansowanie		Razem	Finansowanie		Razem	Finansowanie		Razem
ze środków krajowych	z udziałem środków UE		ze środków krajowych	z udziałem środków UE		ze środków krajowych	z udziałem środków UE	
4 224 004	3 916 246	8 140 250	2 987 357	5 676 148	8 663 506	3 352 305	12 595 797	15 948 102
0	0	0	91 237	7 294	98 531	104 675	250 297	354 972
343 360	81 782	425 142	1 004 196	257 818	1 262 013	1 036 689	493 763	1 530 452
0	0	0	0	0	0	0	0	0
28 061	0	28 061	0	12 189	12 189	0	619 743	619 743
39 790	0	39 790	87 468	0	87 468	46 405	0	46 405
2 389 664	3 749 071	6 138 736	183 151	5 098 699	5 281 850	234 417	10 324 127	10 558 544
8 717	2 247	10 964	20 128	1 128	21 256	19 269	404	19 674
6 520	0	6 520	4 116	0	4 116	0	0	0
391 501	0	391 501	386 572	0	386 572	434 880	0	434 880
154 518	0	154 518	162 753	175 719	338 471	125 375	494 806	620 182
474 339	0	474 339	477 713	0	477 713	478 106	0	478 106
0	0	0	0	0	0	0	0	0
100 418	48 254	148 672	71 344	9 842	81 186	130 039	13 937	143 976
0	2 606	2 606	0	45 987	45 987	0	44 495	44 495
0	0	0	205	0	205	1 783	2 482	4 265
15 793	32 284	48 077	103 568	27 296	130 865	255 809	92 984	348 793
15 896	0	15 896	11 985	7 750	19 735	130	0	130
0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 643	0	6 643	6 165	502	6 667	6 200	19 000	25 200
0	0	0	0	0	0	30	0	30
1 161	0	1 161	3 704	0	3 704	8 755	17 220	25 975
169	0	169	486	0	486	3 646	0	3 646
0	0	0	0	0	0	0	0	0
247 455	0	247 455	372 568	0	372 568	466 096	0	466 096
0	0	0	0	31 924	31 924	0	222 536	222 536

Źródło: zbiory sprawozdań budżetowych, Ministerstwo Finansów.

Finansowanie ze środków krajowych obejmuje wydatki majątkowe budżetu państwa.

Finansowanie z udziałem środków UE obejmuje: w latach 2008–2009 wydatki majątkowe budżetu państwa w pozycji „Finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej”, w latach 2010–2011 wydatki majątkowe budżetu państwa w pozycji „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej” oraz wydatki majątkowe budżetu środków europejskich.

roboty drogowe, tj. remonty dróg i mostów, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie dróg i obiektów mostowych, a także wykupy gruntów pod drogi krajowe oraz zadania dotyczące rozbudowy i budowy laboratoriów drogowych. Jednak większość środków budżetu państwa przeznaczonych na drogi krajowe (ok. 85%) stanowiły wydatki budżetu środków europejskich z tytułu refundacji wydatków poniesionych na inwestycje współfinansowane z budżetu UE. Do Krajowego Funduszu Drogowego trafiło w sumie 10 324,1 mln zł, z tego w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” wpłynęły refundacje w wysokości 10 021,2 mln zł, a w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej” – w wysokości 302,9 mln zł⁹.

Na wydatki majątkowe w dziale 600 – Transport i łączność w 2011 r. z budżetu państwa poniesiono nakłady w wysokości 15,9 mld zł, z tego wydatki majątkowe budżetu państwa (finansowanie ze środków krajowych) wyniosły 3,4 mld zł, a wydatki majątkowe budżetu środka europejskich wraz z wydatkami majątkowymi przeznaczonymi na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, ujętymi w wydatkach budżetu państwa (finansowanie z udziałem środków UE) – 12,6 mld zł. W większości wydatki te dotyczyły zadań związanych z infrastrukturą transportu lądowego. Łączne środki budżetu państwa na zadania budowlane i zakupy inwestycyjne na te cele wyniosły 14,1 mld zł, z tego wydatki budżetu państwa (finansowanie ze środków krajowych) – 2,8 mld zł, a wydatki budżetu środków europejskich wraz z wydatkami budżetu państwa w pozycji współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (finansowanie z udziałem środków UE) – 11,3 mld zł. Wydatki majątkowe budżetu państwa z zakresu infrastruktury transportu lądowego przeznaczono głównie na:

- infrastrukturę kolejową – 1 mld zł na inwestycje na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym (PKP PLK SA) oraz na przebudowę dworców kolejowych (PKP SA),
- wykup gruntów pod drogi ekspresowe i krajowe, budowę obwodnic i wzmocnień dróg krajowych – 149,1 mln zł oraz na wykup gruntów pod budowę autostrad – 46,4 mln zł,
- na realizację zadań objętych programem wieloletnim „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych na lata 2008–2011” – 953,4 mln zł,
- odbudowę infrastruktury uszkodzonej w wyniku klęsk żywiołowych – 466 mln zł¹⁰.

⁹ Do Krajowego Funduszu Drogowego wpłynęło ponadto 113,7 mln zł z tytułu refundacji z funduszy UE w ramach perspektywy finansowej 2004 – 2006.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *Informacja z wykonania dochodów i wydatków majątkowych budżetu państwa*

Wydatki majątkowe budżetu środków europejskich wraz z wydatkami majątkowymi budżetu państwa w pozycji Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zostały przede wszystkim przeznaczone na wspomniane już wcześniej refundacje wydatków poniesionych na inwestycje współfinansowane z budżetu UE w zakresie dróg krajowych (10,3 mld zł) oraz na dotacje celowe dla jednostek realizujących projekty finansowane z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej o charakterze inwestycyjnym.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) są zobowiązane do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawach związanych z transportem zarówno w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, jak i utrzymania infrastruktury technicznej. Przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowią, że do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, a także lokalnego transportu zbiorowego. Na mocy regulacji ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych wykonuje powiat. Z kolei zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych, zgodnie z przepisami ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.) wykonuje samorząd województwa.

Główne źródło finansowania zadań JST dotyczących transportu zbiorowego i infrastruktury transportu lądowego oraz innych zadań z zakresu transportu stanowią dochody własne JST. Od kilku lat istotne znaczenie w finansowaniu tych działań odgrywają również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, przede wszystkim z Unii Europejskiej. W 2011 r. wydatki na transport JST z tytułu środków zagranicznych¹¹ stanowiły 19% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność, podczas gdy w 2010 r. udział ten wyniósł – 15,2%, a rok wcześniej – 11,4%¹². Ponadto na realizację zadań z za-

za rok 2011 w zakresie części: 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkanio-
wa, 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport, kwiecień 2012 r.

¹¹ Obejmują środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

¹² Z kolei wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych, obejmujące środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne, oraz środki pochodzące ze źródeł krajowych stanowiące dofinansowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, stanowiły w 2011 r. 30,1% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 23,5%, w 2009 r. zaś 15,8%.

kresu transportu JST otrzymują także dotacje i subwencje z budżetu państwa. Przekazywanie dotacji z budżetu państwa dotyczy przede wszystkim zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na drogach, przeznaczenia środków dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie na finansowanie ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych oraz dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach programów wieloletnich – najpierw „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”, a obecnie „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»”. Przekazywanie subwencji z budżetu państwa wynika z art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej, przeznaczoną na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych (wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu) o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej dwu tysięcy pojazdów na dobę,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Wysokość tej rezerwy subwencji ogólnej ustala się w kwocie nie mniejszej niż kwota rezerwy przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy na dofinansowanie powyższych zadań. Kwota rezerwy może zostać skorygowana w przypadku zmiany zakresu realizowanych zadań¹³.

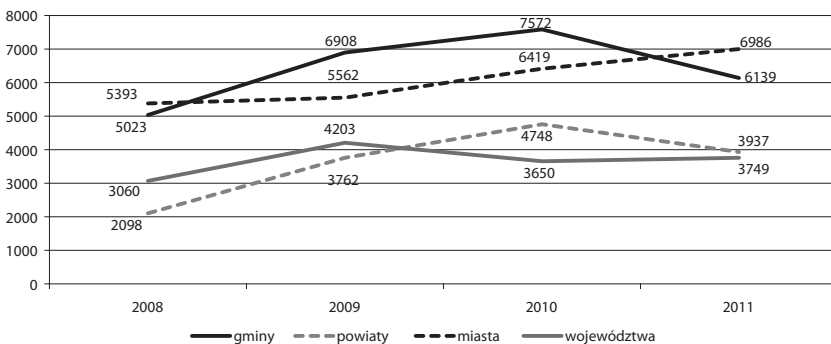
Zadania dotyczące transportu odgrywają bardzo duże znaczenie w działalności JST. Wydatki działu 600 – Transport i łączność stanowią regularnie drugą pozycję w strukturze wydatków JST ogółem po środkach przeznaczonych na oświatę i wychowanie¹⁴. W 2011 r. wydatki JST ogółem w dziale 600 – Transport i łączność wyniosły 32,6 mld zł, w tym wydatki majątkowe – 18,9 mld zł. W analizowanym okresie wydatki JST w tym dziale stale rosły, choć z różną szybkością. Tempo wzrostu wydatków JST ogółem na transport z każdym rokiem spadało. W 2009 r. w porównaniu z 2008 r. wy-

¹³ Stosownie do art. 26 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, rezerwą subwencji ogólnej dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴ Por. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, s. 165.

datki JST ogółem w dziale 600 zwiększyły się o 23%, w 2010 r. wobec roku poprzedniego wzrosły zaś o 11,6%, a w 2011 r. – o 2,1%. Podobnym tendencjom podlegały także wydatki majątkowe JST ogółem na transport.

Wykres 3. Wydatki JST na infrastrukturę transportu lądowego w latach 2008–2011 (w mln zł)

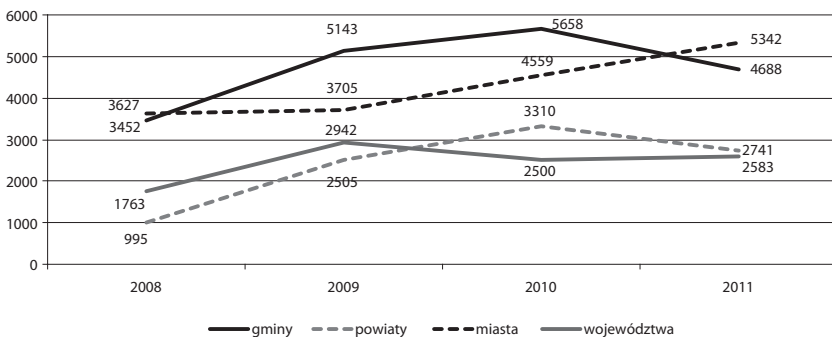


Źródło: zbiory sprawozdań budżetowych, Ministerstwo Finansów.

Najważniejszą pozycję wydatków na transport JST ogółem stanowią wydatki na infrastrukturę transportu lądowego. W latach 2008–2011 udział tych wydatków w wydatkach działu 600 – Transport i łączność był dość zróżnicowany, a najniższą wartość osiągnął w 2011 r. – 63,8%. Spadek znaczenia wydatków na infrastrukturę transportu lądowego w strukturze wydatków JST na transport nastąpił przy nominalnym zmniejszeniu kwoty tych wydatków w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. o 7,1%, tj. do wysokości 20,8 mld zł. W latach wcześniejszych JST zwiększały stale wysokość wydatków na infrastrukturę transportu lądowego. Szczególnie wysoki wzrost nastąpił na początku analizowanego okresu, gdy wydatki te zwiększyły się z 15,6 mld zł w 2008 r. do 20,4 mld zł w 2009 r., tj. o 31,2%. W 2010 r., w stosunku do roku poprzedniego, wydatki na infrastrukturę transportu lądowego wzrosły z kolei o 2 mld zł (tj. o 9,6%), do poziomu 22,4 mld zł.

Analizując znaczenie wydatków na infrastrukturę transportu lądowego w strukturze wydatków ogółem przeznaczanych na transport w poszczególnych kategoriach JST, należy zauważyć, że generalnie podobne tendencje charakteryzowały również kolejne szczeble JST. We wszystkich kategoriach JST udział wydatków na infrastrukturę transportu lądowego w wydatkach ogółem działu 600 – Transport i łączność był najniższy w 2011 r., przy czym w przypadku gmin, powiatów i województw wskaźnik ten spadał przez kolejne dwa lata, natomiast w miastach podlegał corocznym wahaniom.

Wykres 4. Wydatki majątkowe JST na infrastrukturę transportu lądowego w latach 2008–2011 (w mln zł)



Źródło: jak pod wykresem 3.

Ze środków przeznaczanych przez JST ogółem na infrastrukturę transportu lądowego realizowane są przede wszystkim wydatki majątkowe. W latach 2008–2011 JST regularnie z roku na rok przekazywały coraz większą część wydatków przeznaczanych na infrastrukturę transportu lądowego na wydatki majątkowe. W 2011 r. poziom udziału tych wydatków w wydatkach na infrastrukturę transportu lądowego był najwyższy i wyniósł 73,8%. Należy zauważyć, że wzrost znaczenia wydatków majątkowych w wydatkach na infrastrukturę transportu lądowego nastąpił mimo ograniczenia ich wysokości w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. – o 4,2%, do kwoty 15,4 mld zł. W latach poprzedzających rok 2011 waga wydatków majątkowych w środkach przeznaczanych przez JST na infrastrukturę transportu lądowego rosła wraz ze zwiększaniem nominalnej kwoty tych wydatków. W 2009 r. w stosunku do 2008 r. zrealizowano wydatki majątkowe na infrastrukturę transportu lądowego wyższe o 45,3%, a w 2010 r. – o 12,1%¹⁵.

Wydatki gmin

Dla gmin wydatki na transport stanowią trzecią co do ważności pozycję wydatkowania środków budżetowych, po wydatkach przeznaczanych na oświatę i wychowanie oraz pomoc społeczną. W 2011 r. wydatki działu 600 – Transport i łączność dla ogółu gmin wyniosły 7,6 mld zł, co oznacza spadek w porównaniu z 2010 r. o 13,6%. W latach wcześniejszych gminy regularnie przeznaczały coraz wyższe kwoty na realizację zadań w obszarze

¹⁵ Z kwoty 9,8 mld zł w 2008 r. do kwoty 14,3 mld zł w 2009 r. oraz do kwoty 16 mld zł w 2010 r.

Tabela 4. Wydatki gmin w dziale 600 – Transport i łączność w latach 2008–2011 (w tys. zł)

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011	
		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	158	0	208	0	252	0	690	421
60002	Infrastruktura kolejowa	450	266	85	0	1 042	610	716	694
60003	Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	283	0	301	0	329	0	319	0
60004	Lokalny transport zbiorowy	436 185	37 201	514 850	36 844	572 415	52 689	655 238	71 794
60011	Drogi publiczne krajowe	22 922	20 538	15 946	15 333	18 406	16 481	10 617	9 920
60012	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	1	0	43	40	4	0	12	0
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	170 276	152 256	156 291	138 981	168 863	140 488	123 681	110 270
60014	Drogi publiczne powiatowe	425 796	308 684	705 976	565 633	795 653	664 708	704 087	620 702
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	10	10	122	122	600	599	415	396
60016	Drogi publiczne gminne	4 243 247	2 875 561	5 853 251	4 321 160	6 391 902	4 720 256	5 171 228	3 868 126
60017	Drogi wewnętrzne	159 970	94 277	176 419	101 590	195 988	115 026	128 177	78 041
60031	Przejęcia graniczne	1 939	5	167	0	119	0	144	0
60041	Infrastruktura portowa	28 334	27 515	19 094	18 341	15 155	14 169	67 889	66 670
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	16	4	249	88	145	103	92	43
60053	Infrastruktura telekomunikacyjna	1 601	1 470	3 130	2 780	6 867	6 201	5 538	4 016
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	272 690	171 385	340 606	195 642	590 292	299 815	651 096	384 584
60095	Pozostała działalność	67 060	36 701	74 618	45 677	96 488	61 188	126 883	92 477
60097	Gospodarstwa pomocnicze	1 309	300	1 226	104	929	22	-	-
Razem		5 832 246	3 726 172	7 862 582	5 442 338	8 855 447	6 092 356	7 646 820	5 308 155

Źródło: jak pod wykresem 3.

Tabela 5. Wydatki powiatów w dziale 600 – Transport i łączność w latach 2008–2011 (w tys. zł)

Rozdz.	Wyszczególnienie	2 008		2 009		2 010		2 011	
		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	77	0	160	0	115	0	186	11
60002	Infrastruktura kolejowa	273	0	286	0	621	172	311	22
60004	Lokalny transport zbiorowy	524	0	1 023	418	871	152	21 022	19 925
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	56 364	2 771	61 911	7 583	61 730	10 544	52 275	4 598
60014	Drogi publiczne powiatowe	2 038 290	989 787	3 686 082	2 485 531	4 663 682	3 278 876	3 860 648	2 713 667
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	0	0	0	0	850	850	0	0
60016	Drogi publiczne w gminach	2 861	1 863	11 924	10 299	19 331	17 643	22 853	22 012
60017	Drogi wewnętrzne	232	133	1 563	1 363	1 555	1 455	719	669
60031	Przejścia graniczne	179	0	0	0	0	0	0	0
60041	Infrastruktura portowa	0	0	0	0	30	30	0	0
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	0	0	0	0	574	574	44	44
60053	Infrastruktura telekomunikacyjna	464	342	366	339	1 086	936	293	97
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	156 036	110 150	215 667	134 805	361 091	140 348	405 597	234 740
60095	Pozostała działalność	18 624	6 206	22 483	8 467	50 512	34 780	51 116	35 365
Razem		2 273 924	1 111 252	4 001 466	2 648 805	5 162 048	3 486 361	4 415 065	3 031 150

Źródło: jak pod wykresem 3.

transportu. W 2009 r. w porównaniu z 2008 r. wydatki działu 600 zwiększyły się o 34,8% – do kwoty 7,9 mld zł, a w 2010 r. wobec roku poprzedniego – o 12,6%, do kwoty 8,9 mld zł.

Znaczna część wydatków działu 600 była przeznaczana na wydatki majątkowe. W zależności od roku – od 69,4% (2011 r.) do 63,9% (2008 r.).

W analizowanym okresie przeciętnie około 90% wydatków przeznaczanych przez gminy na transport pokrywało zadania związane z infrastrukturą transportu lądowego. Podstawowy kierunek wydatkowania tych środków stanowiły zadania dotyczące dróg gminnych. Jednak w latach 2010–2011 istotnie wzrosło znaczenie wydatków przeznaczanych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, które w 2011 r. stanowiły niemal 10% ogółu środków zrealizowanych przez gminy na infrastrukturę transportu lądowego. Większość z pozostałych środków asygnowanych w gminach na zadania dotyczące transportu służyła sfinansowaniu lokalnego transportu zbiorowego.

Należy zauważyć, że choć w strukturze wydatków gmin na transport systematycznie rosło znaczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (przede wszystkim z Unii Europejskiej), to odgrywały one relatywnie mniejszą rolę w finansowaniu zadań transportowych niż w pozostałych kategoriach JST. W 2011 r. wydatki z tytułu środków zagranicznych¹⁶ stanowiły 11,6% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność, podczas gdy w 2010 r. udział ten wyniósł – 10,4%, a rok wcześniej – 6%¹⁷.

Gminy na realizację zadań z zakresu transportu otrzymywały także dotacje z budżetu państwa. W 2011 r. były to przede wszystkim dotacje na zadania bieżące związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na drogach gminnych oraz dotacje na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”.

Wydatki powiatów

W powiatach środki na zadania transportowe stanowią drugą pozycję pod względem poziomu nakładów, po wydatkach przeznaczanych na oświatę i wychowanie. W 2011 r. wydatki działu 600 – Transport i łączność dla ogółu powiatów wyniosły 4,4 mld zł, co oznacza spadek w porównaniu

¹⁶ Obejmują środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

¹⁷ Z kolei wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych, obejmujące środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne, oraz środki pochodzące ze źródeł krajowych stanowiące dofinansowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, stanowiły w 2011 r. 18,4% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 17,4%, w 2009 r. zaś 10,5%.

z 2010 r. o 14,5%. W latach wcześniejszych powiaty systematycznie przeznaczały coraz wyższe kwoty na wydatki transportowe. W 2010 r. w porównaniu z 2009 r. wydatki działu 600 zwiększyły się o 29% – do kwoty 5,2 mld zł, a rok wcześniej – o 76%, do kwoty 4 mld zł.

W ostatnich trzech latach duża część wydatków działu 600 była przeznaczana na wydatki majątkowe – od 66,2% (2009 r.) do 68,7% (2011 r.).

Powiaty niemal całość wydatków adresowanych na zadania transportowe przeznaczają na zadania związane z infrastrukturą transportu lądowego (nie mniej niż 98% ogółu wydatków działu 600). Głównym celem realizowanych nakładów pozostają drogi powiatowe, w tym na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na tych drogach.

W analizowanym okresie w strukturze wydatków powiatów na transport niemalą rolę odgrywały środki pochodzące ze źródeł zagranicznych (przede wszystkim z Unii Europejskiej). W 2011 r. wydatki z tytułu środków zagranicznych¹⁸ stanowiły 17,4% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność, podczas gdy w 2010 r. udział ten wyniósł – 20,1%, a rok wcześniej – 12,2%¹⁹.

Powiaty na realizację zadań z zakresu transportu otrzymywały także dotacje z budżetu państwa. W 2011 r. były to przede wszystkim dotacje na zadania bieżące związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na drogach powiatowych oraz dotacje na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”²⁰. Ponadto powiaty otrzymały także środki z rezerwy subwencji ogólnej, przeznaczonej m.in. na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych. Wszystkie te przepływy z budżetu państwa pokrywały około 20% wydatków powiatów na transport.

Wydatki miast na prawach powiatu

Dla miast również środki na zadania transportowe stanowią drugą pozycję pod względem poziomu nakładów, po wydatkach przeznaczanych na oświatę i wychowanie. W 2011 r. wydatki działu 600 – Transport i łączność dla ogółu miast wyniosły blisko 14 mld zł, co oznacza wzrost w porównaniu z 2010 r. o 17,1%. W analizowanym okresie wydatki transportowe miast

¹⁸ Obejmują środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

¹⁹ Z kolei wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych, obejmujące środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne, oraz środki pochodzące ze źródeł krajowych stanowiące dofinansowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, stanowiły w 2011 r. 26,4% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 30,8%, w 2009 r. zaś 21%.

Tabela 6. Wydatki miast na prawach powiatu w dziale 600 – Transport i łączność w latach 2008–2011 (w tys. zł)

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011	
		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	0	0	0	0	54	0	935	900
60002	Infrastruktura kolejowa	1 618	1 520	280	75	2 798	2 145	2 186	1 152
60003	Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	0	0	0	0	0	0	286	286
60004	Lokalny transport zbiorowy	4 337 340	551 200	4 839 233	359 402	5 318 728	542 960	6 729 199	1 499 654
60011	Drogi publiczne krajowe	173 193	170 060	83 984	83 312	146 292	144 636	123 461	122 681
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	79 044	77 934	242 192	242 043	679 506	679 439	419 671	419 407
60014	Drogi publiczne powiatowe	234 184	234 077	207 117	207 117	327 668	327 668	225 423	225 423
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	3 155 570	2 027 294	3 373 464	2 184 211	3 822 965	2 598 735	4 846 685	3 759 319
60016	Drogi publiczne gminne	1 687 918	1 088 013	1 589 720	960 471	1 389 538	791 961	1 310 927	784 714
60017	Drogi wewnętrzne	61 537	28 108	65 098	27 876	50 543	14 119	58 055	29 599
60041	Infrastruktura portowa	20 431	20 281	15 691	15 274	10 927	10 588	27 451	27 130
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	500	500	0	0	1 000	1 000	3 000	3 000
60053	Infrastruktura telekomunikacyjna	5 633	4 794	14 069	13 055	12 409	10 011	11 676	8 945
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 125	486	723	177	19 264	1 751	22 520	6 881
60095	Pozostała działalność	169 834	95 815	153 287	65 114	163 883	76 598	207 153	107 729
Razem		9 927 927	4 300 082	10 584 858	4 158 126	11 945 577	5 201 612	13 988 630	6 996 821

Źródło: jak pod wykresem 3.

Tabela 7. Wydatki województw w dziale 600 – Transport i łączność w latach 2008–2011 (w tys. zł)

Rozdz.	Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011	
		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe
60001	Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	1 319 788	522 943	1 140 808	216 252	1 572 180	481 413	2 073 587	797 363
60002	Infrastruktura kolejowa	8 512	0	56 330	25 050	7 919	3 227	10 744	5 533
60003	Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe	552 226	0	545 845	0	544 947	0	569 125	9 000
60004	Lokalny transport zbiorowy	39 510	36 564	69 284	68 391	1 591	549	5 017	4 497
60011	Drogi publiczne krajowe	0	0	0	0	0	0	0	0
60013	Drogi publiczne wojewódzkie	2 823 186	1 545 794	3 069 532	1 846 896	3 461 923	2 322 566	3 644 633	2 487 667
60014	Drogi publiczne powiatowe	64 112	57 570	417 883	413 015	12 230	7 143	35 856	33 326
60015	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	92 182	90 159	346 363	346 352	146 251	145 907	33 948	33 142
60016	Drogi publiczne gminne	72 468	69 546	313 200	310 233	21 585	20 845	22 677	22 396
60017	Drogi wewnętrzne	0	0	0	0	436	0	1 154	729
60041	Infrastruktura portowa	56 090	56 090	32 771	32 715	40 660	40 482	22 154	22 131
60052	Zadania w zakresie telekomunikacji	0	0	304	0	53	0	68	46
60053	Infrastruktura telekomunikacyjna	238	0	6 215	6 211	3 938	3 865	5 895	5 369
60078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	16 187	14 119	14 595	10 187	111 112	40 029	83 541	70 212
60095	Pozostała działalność	184 212	179 493	141 675	136 739	42 598	31 453	54 478	48 155
Razem		5 228 711	2 572 278	6 154 805	3 412 041	5 967 423	3 097 478	6 562 878	3 539 566

Źródło: jak pod wykresem 3.

charakteryzuje stały wzrost. W 2010 r. w porównaniu z 2009 r. wydatki te zwiększyły się o 12,9% – do kwoty 11,9 mld zł, a rok wcześniej – o 6,6%, do kwoty 10,6 mld zł.

Miasta dzielą swój budżet przeznaczony na zadania transportowe głównie na dwa podstawowe działania – infrastrukturę transportu lądowego oraz lokalny transport zbiorowy. W 2011 r. wydatki na to pierwsze zadanie stanowiły 50,1% ogółu wydatków działu 600, na drugie zaś 48,1%.

W analizowanym okresie wydatki miast na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego regularnie rosły. W 2011 r. w porównaniu z 2008 r. ich wysokość zwiększyła się blisko o 30% – z 5,4 mld zł do 7 mld zł. Dużą część tych środków miasta przeznaczały na wydatki majątkowe. W zależności od roku – od 66,6% (2009 r.) do 76,5% (2011 r.).

W latach 2009–2011 wzrastało znaczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (przede wszystkim z Unii Europejskiej) jako źródła finansowania zadań w obszarze transportu przez miasta. W 2011 r. wydatki z tytułu środków zagranicznych²⁰ stanowiły 20,6% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność, wcześniej w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 12,7%, w 2009 r. zaś – 6%²¹.

Miasta na realizację zadań z zakresu transportu otrzymywały także dotacje z budżetu państwa. Jednak na tle środków uzyskiwanych przez gminy i powiaty były to relatywnie niższe kwoty. Ponadto miasta otrzymały także środki z rezerwy subwencji ogólnej, przeznaczonej m.in. na dofinansowanie inwestycji na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu oraz remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Wszystkie te przepływy z budżetu państwa pokrywały wydatki transportowe miast w nie więcej niż 3%.

Wydatki województw

W budżetach województw środki na zadania transportowe stanowią najważniejszą pozycję wydatków. W 2011 r. wydatki działu 600 – Transport i łączność dla ogółu województw wyniosły 6,6 mld zł, co oznacza wzrost w porównaniu z 2010 r. o 10%. W poprzednich latach wydatki województw

²⁰ Obejmują środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

²¹ Z kolei wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych, obejmujące środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne, oraz środki pochodzące ze źródeł krajowych stanowiące dofinansowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, stanowiły w 2011 r. 34,4% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 21,6%, w 2009 r. zaś 8,9%.

na transport podlegały zróżnicowanym zmianom – po wzroście w 2009 r. w stosunku do 2008 r. o 17,7% (do kwoty 6,2 mld zł), następnie spadły o 3% (do kwoty 6 mld zł).

Na poziom wydatków ponoszonych przez województwa na transport i inne dziedziny istotny wpływ miały zmiany w trybie przekazywania środków na finansowanie programów z udziałem środków unijnych, wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. obowiązującą od 2010 r. Na mocy nowych rozwiązań kategoria dotacji §§ 200 i 620 zastąpiła w 2010 r. kategorię dotacji rozwojowej. Płatności w ramach dotacji 200 i 620 są przekazywane z budżetu środków europejskich bezpośrednio do budżetów odpowiednich szczebli JST, podczas gdy dotacje rozwojowe były przekazywane przez województwa gminom, powiatom i miastom na prawach powiatu²².

Budżety województw są skoncentrowane na realizacji dwóch podstawowych zadań – działaniach z zakresu infrastruktury transportu lądowego oraz krajowych pasażerskich przewozach kolejowych i autobusowych. W analizowanym okresie wysokość wydatków wykonanych na infrastrukturę transportu lądowego zawsze była znacznie wyższa niż nakłady poniesione na przewozy pasażerskie. W 2011 r. relacja ta wyniosła 145%, a w 2009 r. – 250%.

Wydatki województw na zadania z zakresu infrastruktury transportu lądowego osiągnęły najwyższy poziom w 2009 r. – 4,2 mld zł. W 2010 r. w porównaniu z 2009 r. ich wysokość zmniejszyła się o 10,8%, następnie w 2011 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosła jedynie o 1,9% – do kwoty 3,8 mld zł.

W latach 2009–2011 utrzymywało się istotne znaczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (przede wszystkim z Unii Europejskiej) jako źródła finansowania zadań w obszarze transportu przez województwa. W 2011 r. wydatki z tytułu środków zagranicznych²³ stanowiły 25,5% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność, wcześniej w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 22,8%, w 2009 r. zaś – 27,3%²⁴.

Województwa na realizację zadań z zakresu transportu otrzymywały także dotacje z budżetu państwa. W 2011 r. były to przede wszystkim do-

²² Zob. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2010*, GUS, s. 34–35.

²³ Obejmują środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

²⁴ Z kolei wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych, obejmujące środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne, oraz środki pochodzące ze źródeł krajowych stanowiące dofinansowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, stanowiły w 2011 r. 36,8% ogółu wydatków działu 600 – Transport i łączność. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł – 30%, w 2009 r. – 31,2%.

tacje przeznaczone dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie na finansowanie ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych oraz dotacje na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na drogach wojewódzkich, a także na dofinansowanie zadań własnych województw, głównie zakupu i modernizacji kolejowych pojazdów szynowych służących do wykonywania przewozów pasażerskich. Ponadto województwa otrzymały także środki z rezerwy subwencji ogólnej, przeznaczonej m.in. na dofinansowanie inwestycji na drogach wojewódzkich. Wszystkie te przepływy z budżetu państwa mogły pokryć wydatki transportowe województw w około 11%.

Wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego

Krajowy Fundusz Drogowy został powołany na mocy znowelizowanej ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, jako specjalistyczny fundusz związany z finansowaniem realizacji projektów drogowych w ramach rządowego „Programu budowy dróg krajowych”. Fundusz działa jako wyodrębniony rachunek bankowy, na którym gromadzone są środki finansowe oraz z którego finansuje się realizację zadań polegających na budowie i przebudowie dróg krajowych oraz na przygotowaniu, wdrożeniu, budowie lub eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, o którym mowa w art. 13i ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ze środków Funduszu można również:

- finansować budowę lub przebudowę drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych oraz zakupu urządzeń do ważenia pojazdów,
- finansować potrzeby związane z gromadzeniem danych o drogach publicznych i sporządzaniem informacji o sieci dróg publicznych oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego i budowy autostrad²⁵,
- dokonywać płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo

²⁵ Zadania te finansuje się z wpływów z opłat pobieranych za dokonanie czynności administracyjnych dotyczących uprawnień na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, a także opłat z tytułu wydania formularzy jazdy, certyfikatów potwierdzających spełnienie wymaganych wymogów bezpieczeństwa i warunków technicznych pojazdu oraz świadectw kierowcy przewidzianych przepisami o drogach publicznych i o transporcie drogowym. Wpływy z tych opłat przekazywane są w całości na wyodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Organ ten ma następnie obowiązek przekazania tych należności na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego; zob. art. 46 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, w tym wynagrodzenie za dostępność autostrady, wypłaty z tytułu zdarzeń odszkodowawczych określonych w umowach ze spółkami,

- finansować koszty usług doradczych związanych z budową i przebudową dróg krajowych, w tym autostrad,
- finansować koszty utworzenia drogowej spółki specjalnego przeznaczenia i finansować przedsięwzięcia drogowe powierzone do realizacji drogowej spółce specjalnego przeznaczenia.

Ponadto ze środków Funduszu dokonuje się:

- spłaty zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) na rzecz Funduszu kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i innymi kosztami ich obsługi,
- pokrycia kosztów emisji, odsetek i wykupu obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz Funduszu,
- spłaty udzielonego przez BGK na rzecz Funduszu finansowania przejściowego ze środków własnych BGK oraz pokrywa się koszt tego finansowania,
- wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK za obsługę Funduszu.

W latach 2010–2012 środki Krajowego Funduszu Drogowego mogą także służyć finansowaniu remontu, odbudowy lub przebudowy dróg krajowych zniszczonych lub uszkodzonych na skutek powodzi²⁶.

W celu realizacji powyższych zadań w Funduszu gromadzi się środki pochodzące z:

- opłaty paliwowej pobieranej od wprowadzanych na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu opłaty paliwowej w wysokości 80% wpływów²⁷,
- odsetek z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetek od lokat okresowo wolnych środków Funduszu w bankach,
- przychodów ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, przekazanych ministrowi właściwemu do spraw transportu przez Skarb Państwa, w celu zasilenia Funduszu, a także z przychodów z tych akcji i udziałów,
- środków pochodzących z opłat za przejazdy autostradą, pobieranych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad,

²⁶ Zob. art. 37 ust. 1 ustawy z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi w 2010 r., Dz.U. nr 123, poz. 835 ze zm.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. s. 87–88 tej publikacji.

- środków pochodzących z opłat za przejazdy autostradą, pobieranych przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia, jeżeli umowa nie stanowi inaczej,
- środków pochodzących z opłat za przejazd autostradą, pobieranych przez spółkę, jeżeli umowa tak stanowi,
- środków pochodzących z opłat elektronicznych, o których mowa w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,
- płatności dokonywanych przez spółki, zgodnie z warunkami umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, w tym przewidzianych na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad,
- wpływów uzyskanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z tytułu odpłatnego udostępniania nieruchomości nabytych na cele budowy dróg,
- środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- wpływów uzyskanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z tytułu opłat za specyfikację istotnych warunków zamówienia²⁸, zatrzymania wadium wraz z odsetkami²⁹, zatrzymania wraz z odsetkami zabezpieczenia należytego wykonania umowy³⁰ oraz kar umownych,
- środków z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- inwestycji środków Funduszu w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,
- innych wpływów z opłat i kar określonych w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz wpływów z opłat określonych w ustawie z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³¹,
- dotacji z budżetu państwa,
- pożyczek z budżetu państwa,

²⁸ O których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

²⁹ W przypadku o którym mowa w art. 46 ust. 4a i 5 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

³⁰ O którym mowa w art. 147 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

³¹ Od 19 października 2012 r. katalog ten uzupełnia ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

- darowizn i zapisów,
- wpływów z innych środków publicznych,
- wpływów z innych tytułów.

Tabela 8. Przepływy finansowe KFD w latach 2008–2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Wpływy do Funduszu:	3 054,5	14 494,5	19 530,0	26 083,0
Wpływy z tytułu opłaty paliwowej	1 469,3	1 414,3	2 935,3	3 274,7
Wpływy środków z funduszy UE	36,0	85,8	4 944,3	10 437,8
Wpływy z tytułu zaciągniętych zobowiązań kredytowych	373,3	2 238,0	4 166,9	3 190,7
Wpływy z tytułu emisji obligacji	350,0	7 758,7	6 326,3	8 026,4
Finansowanie przejściowe	0,0	2 000,0	113,8	0,0
Wpływy w ramach systemu „koncesyjnego”	767,0	922,0	901,9	1 031,6
Pozostałe wpływy	58,9	997,7	141,4	121,7
Wydatki z Funduszu:	3 019,5	13 440,8	20 066,2	26 246,1
Wydatki na zadania inwestycyjne, proces przygotowania oraz odnowy i utrzymanie sieci drogowej	1 927,5	10 040,6	16 785,2	23 029,7
Wydatki na obsługę kredytów i obligacji	282,4	500,5	2 073,6	1 911,6
Wydatki na obsługę finansowania przejściowego	0,0	2 009,4	113,8	0,0
Wydatki na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK	4,5	4,4	7,4	8,2
Wydatki w ramach systemu „koncesyjnego”	760,6	843,9	952,4	1 265,0
Wydatki na likwidację skutków powodzi	0,0	0,0	103,0	0,0
Pozostałe wydatki	44,5	42,0	30,8	31,6

Źródło: sprawozdania z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego za lata 2008–2011.

Niewątpliwie przełomowym rokiem w działalności Krajowego Funduszu Drogowego był rok 2009, w którym zgodnie ze strategią rządową, w sposób istotny wzrosła rola i znaczenie Funduszu w finansowaniu projektów drogowych w Polsce oraz BGK w pozyskiwaniu i zapewnieniu tego finansowania. Zmianę tę najlepiej obrazuje wzrost wpływów i wydatków Funduszu odnotowany w 2009 r. w stosunku do 2008 r. Wpływy wzrosły wtedy z 3,1 mld zł do 14,5 mld zł, tj. ponadczterokrotnie. Podobna sytuacja nastąpiła z wydatkami Funduszu, które zwiększyły się z 3 mld zł do 13,4 mld zł. W kolejnych dwóch latach nie odnotowano już wprawdzie podobnej skali zwiększenia wydatków i wpływów Funduszu, ale nadal cechował je bardzo silny wzrost. Wydatki Funduszu zarówno w 2010 r., jak i w 2011 r. rosły w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 6 mld zł, w efekcie wydatki Funduszu w roku 2011 r. wyniosły 26,2 mld zł przy wpływach w kwocie 26,1 mld zł.

Podstawową pozycję w wydatkach KFD w analizowanym okresie stanowiły płatności z tytułu inwestycji realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad objętych programem rzeczowo-finansowym.

Wydatki z Funduszu Kolejowego

Fundusz Kolejowy został utworzony na podstawie ustawy z 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym i działa jako wyodrębniony rachunek bankowy prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na którym gromadzi się środki finansowe oraz z którego finansuje się:

- realizację zadań polegających na przygotowaniu oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych,
- remonty i utrzymanie linii kolejowych,
- likwidację zbędnych linii kolejowych,
- wydatki bieżące PKP Polskich Linii Kolejowych SA związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową.

Z dniem 5 sierpnia 2009 r. katalog zadań Funduszu Kolejowego został rozszerzony o dokonywanie z jego środków w latach 2009–2015 wypłat na rzecz samorządów województw z tytułu finansowania lub współfinansowania przez samorządy województw zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych³². W 2012 r. środki Funduszu Kolejowego są także przeznaczone na współfinansowanie zadań własnych województw w zakresie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych³³. Ponadto z dniem 3 lipca 2010 r. katalog zadań Funduszu Kolejowego został powiększony o możliwość przeznaczenia jego środków na sfinansowanie nabycia od Polskich Kolei Państwowych SA, przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu, akcji PKP Polskich Linii Kolejowych SA³⁴.

Głównym źródłem zasilania Funduszu Kolejowego, jak już było o tym wspomniane, jest 20% wpływów z opłaty paliwowej pobieranej od wprowadzanych na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu. W okresie 2009–2015 Fundusz Kolejowy ma być zasilany dodatkowymi środkami pochodzącymi z bieżących wpływów z opłaty paliwowej ponad 20% udział we

³² Zob. art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustawy, Dz.U. nr 115, poz. 966.

³³ Zob. art. 1 pkt 2 ustawy z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. nr 108, poz. 686.

³⁴ Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz.U. nr 108, poz. 686.

wpływach z tego tytułu. W 2009 r. miała to być kwota 200 mln zł, w latach 2010–2015 zaś corocznie kwota 100 mln zł. Środki Funduszu Kolejowego mogą pochodzić także z:

- odsetek z tytułu oprocentowania jego środków oraz odsetek od lokat okresowo wolnych środków Funduszu Kolejowego w bankach,
- przychodów z akcji w spółkach przekazanych ministrowi właściwemu do spraw transportu przez Skarb Państwa w celu zasilenia Funduszu Kolejowego,
- przychodów ze sprzedaży akcji,
- środków z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu Kolejowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu Kolejowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- inwestycji środków Funduszu Kolejowego w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,
- darowizn i zapisów,
- wpływów z innych środków publicznych.

Tabela 9. Główne wielkości rzeczowe charakteryzujące Fundusz Kolejowy w latach 2008–2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Wpływy do Funduszu:	378,4	616,0	872,4	1 061,7
Wpływy z tytułu opłaty paliwowej	367,3	603,6	858,8	943,7
Pozostałe wpływy	11,1	12,5	13,6	118,1
Wydatki z Funduszu:	305,2	558,0	799,8	1 211,6
Wydatki na realizację Programu Rządowego:	304,8	557,5	799,0	1 100,4
– na inwestycje w infrastrukturę kolejową	304,8	462,0	55,2	367,4
– na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej	0,0	41,6	69,5	91,9
– na zakup, modernizację, naprawę pojazdów kolejowych – samorzady województw	0,0	53,9	174,4	141,0
– na nabycie przez SP akcji i udziałów od PKP SA	0,0	0,0	500,0	500,0
Pozostałe wydatki	0,5	0,5	0,8	111,3

Źródło: jak pod tabelą 8.

W całym okresie funkcjonowania Funduszu Kolejowego jego wpływy pochodziły w przeważającej mierze z wpływów z opłaty paliwowej. Dochody z tego tytułu w analizowanym okresie lat 2008–2011 wzrosły niemal trzykrotnie. Szczególnie dynamicznie zwiększyły się w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. – o 62,8%, kiedy to z bieżących wpływów z opłaty paliwowej przekazano dodatkowo 200 mln zł ponad 20% udział we wpływach z tego tytułu.

Z kolei w odniesieniu do wydatków Funduszu Kolejowego należy zauważyć, iż w pierwszych latach jego działalności (2006–2007) znacząca część przychodów przeznaczana była na pokrycie utraconych w latach 2002–2003 przez przewoźników kolejowych przychodów z tytułu obowiązujących ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich, niepokrytych dotychczas wypłaconymi dotacjami Skarbu Państwa³⁵. W 2008 r. wydatki Funduszu Kolejowego poniesiono wyłącznie na inwestycje w infrastrukturę kolejową, wydatków na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej w ogóle nie planowano. W kolejnych latach rozszerzono możliwości wydatkowania środków Funduszu Kolejowego o zakup, modernizację, naprawę pojazdów kolejowych dla zarządców funduszu, samorządów województw oraz nabycie przez Skarb Państwa akcji i udziałów od PKP SA. Na przestrzeni lat 2008–2011 wydatki Funduszu Kolejowego na realizację programu rządowego zanotowały 3,6-krotny wzrost – z 304,8 mln zł do 1100,4 mln zł. Ta ogólna tendencja nie dotyczy jednak wydatków Funduszu Kolejowego przeznaczanych na inwestycje w infrastrukturę kolejową. Podlegały one czasowym wahaniam. W 2009 r. osiągnęły najwyższą kwotę – 462 mln zł, następnie w 2010 r. spadły do poziomu – 55,2 mln zł, a w 2011 r. wzrosły do wysokości 367,4 mln zł.

Podsumowanie

Polska plasuje się bardzo wysoko pod względem nakładów przeznaczanych na transport w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w porównaniu z innymi państwami europejskimi. Związane jest to z radykalnym wzrostem w ostatnich latach wysokości wydatków przeznaczanych na cele infrastruktury transportu lądowego ze środków publicznych. Utrzymanie odpowiedniego tempa wzrostu nakładów publicznych na inwestycje infrastrukturalne było i jest szczególnie istotne w okresie globalnego spowolnienia gospodarczego.

Dotychczas przyspieszony wzrost wydatków na infrastrukturę transportu lądowego dotyczył głównie środków na drogi. Podstawowym źródłem finansowania zwiększonych nakładów na drogi były środki unijne. Sytuacja ta odnosi się w szczególności do wydatków na drogi krajowe, na które do tej pory przeznaczono większość środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej. Środki te wydatkowano przede wszystkim za pośrednictwem Krajowego Funduszu Drogowego. Obowiązujący mechanizm finansowania dróg

³⁵ Zob. Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2011 roku, s. 52–53.

krajowych opiera się bowiem na środkach gromadzonych właśnie w tym Funduszu. Zgodnie z tym mechanizmem środki Funduszu, na które poza środkami z budżetu Unii Europejskiej składają się również wpływy z opłaty paliwowej, emisji obligacji, kredytów oraz z tytułu elektronicznego systemu poboru opłat, przeznaczają się na budowę i przebudowę dróg, a także na pozostałe wydatki inwestycyjne na drogach. Z budżetu państwa finansuje się natomiast remonty, prace przygotowawcze oraz utrzymanie i zarządzanie siecią drogową.

Obecne finansowanie, za pośrednictwem Krajowego Funduszu Drogowego, zadań w zakresie budowy i przebudowy dróg krajowych na ponadprzeciętnym poziomie pod względem wydatkowanych kwot jest możliwe nie tylko dzięki napływowi środków unijnych, ale również w związku z generowaniem długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu (z tytułu emisji obligacji oraz pożyczek zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym). Trend ten jednak nie powinien mieć charakteru długoterminowego. Podkreślono to w raporcie Banku Światowego, w którym stwierdzono m.in., że: *choć wzrost kredytów zaciągniętych w EBI, państwowym banku BGK, oraz wzrost wartości obligacji pomógł rządowi wdrożyć ambitne plany rozwojowe oraz sprostać unijnym wymaganiom prefinansowania z własnych źródeł, obecny poziom kredytowania nie jest do utrzymania w dłuższym terminie. Konieczność spłaty nowych kredytów i wykupu obligacji pociągnie za sobą wysokie koszty obsługi długu w średnio- i długoterminowej perspektywie, co zmniejszy ilość środków dostępnych na inwestycje i utrzymanie*³⁶. Stąd w ocenie Banku Światowego: *po ukończeniu projektów UE i wyczerpaniu wszystkich grantów, aby utrzymać wysoki stopień inwestycji w sektorze drogowym rząd będzie zmuszony dokonać przeglądu długoterminowej struktury finansowania Krajowego Funduszu Drogowego oraz rozważenia wprowadzenia limitów na kredyty i pożyczki albo przywrócenia budżetowego finansowania inwestycji*³⁷.

W przyszłości obecnie funkcjonujący mechanizm finansowania dróg krajowych będzie wymagał również modyfikacji pod kątem wdrożenia w praktyce zasady „użytkownik płaci” w odniesieniu do finansowania utrzymania i remontów dróg. W aktualnym rozwiązaniu opłaty pochodzące od użytkowników dróg, które przepływają przez Krajowy Fundusz Drogowy, służą w rzeczywistości finansowaniu nowych inwestycji i spłacie długów, a nie finansowaniu utrzymania i remontów dróg. Podczas gdy

³⁶ Polska, Dokument dotyczący polityki transportowej „W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego”, Report Nr 59715-PL, Word Bank, lipiec 2011 r., s. 48.

³⁷ *Ibidem*.

najlepsze praktyki międzynarodowe wskazują, iż opłaty uzyskiwane od użytkowników są w pierwszej kolejności przeznaczane na finansowanie utrzymania infrastruktury, przy dodatkowym rządowym wsparciu, jeżeli to konieczne³⁸.

Dopełnieniem inwestycji w drogi krajowe pozostają inwestycje w samorządową sieć drogową. W tym wypadku główne źródło finansowania stanowią dochody własne samorządów, choć dynamiczny wzrost nakładów do 2011 r. wynikał nie tylko z dobrej sytuacji finansowej samorządów, ale również z napływu unijnych środków pomocowych. Ponadto samorząd terytorialny otrzymywał i nadal uzyskuje wsparcie z budżetu państwa na zintensyfikowanie rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym. Instrument pomocy rządu dla jednostek samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów związanych z przebudową, budową lub remontem dróg powiatowych i gminnych stanowił najpierw program wieloletni pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”, a obecnie jest to program wieloletni pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»”. Źródłami finansowania realizacji obu programów obok środków z budżetu państwa są środki z budżetów gmin i powiatów, a także inne środki przeznaczone przez gminy i powiaty na pokrycie ich wkładów własnych. W związku z „Narodowym programem przebudowy dróg lokalnych 2008–2011” z budżetu państwa corocznie w latach 2009–2011 przeznaczano na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego kwotę 1 mld zł. Potrzeby były jeszcze większe. Rokrocznie w celu realizacji przedsięwzięć w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej jednostki samorządu lokalnego wnioskowały o przyznanie dofinansowania w kwocie ponad 2 mld zł, a więc ponaddwukrotnie przewyższającej kwotę rocznej dotacji celowej, przeznaczonej w budżecie państwa na realizację programu. Mimo to poziom wsparcia w „Narodowym programie przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»” założono na takim samym poziomie jak w programie go poprzedzającym³⁹. A obecnie zakłada się nawet korektę wydatków budżetu państwa na realizację programu w 2013 r. zmniejszającą poziom finansowania programu z budżetu państwa o połowę – do kwoty 500 mln zł⁴⁰.

³⁸ *Ibidem*, s. 49.

³⁹ Kwota 1 mld zł corocznie ma być przeznaczana na dotacje z budżetu państwa w latach 2013–2015. W 2012 r. wydatki te zaplanowano w wysokości 200 mln zł.

⁴⁰ Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój»”, projekt.

Na tle publicznych nakładów ponoszonych na drogi poziom finansowania infrastruktury kolejowej z wydatków publicznych jest dosyć niski, choć pozytywną oznaką udziału budżetu państwa w tym finansowaniu może być podwojenie wydatków na te cele w latach 2010–2011 w stosunku do 2009 r. Szansą dla znacznego przyspieszenia poprawy stanu infrastruktury kolejowej w Polsce są środki unijne. Przewiduje się, że w okresie do 2015 r. większość inwestycji realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA będzie finansowana ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” na lata 2007–2013. Wkład krajowy do tych inwestycji stanowią środki Funduszu Kolejowego i w ograniczonym zakresie środki jednostek samorządu terytorialnego, środki budżetu państwa, stanowiące znaczące źródło tzw. wkładu krajowego finansowania projektów Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” oraz środki własne zarządcy infrastruktury, w tym pochodzące z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W tym kontekście należy pamiętać, że maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej będzie możliwe tylko przy zapewnieniu odpowiedniego wkładu krajowego, a ograniczenie bądź przesunięcie w latach planowanych środków w jednym ze źródeł automatycznie będzie niosło za sobą zagrożenie rezygnacji z realizacji niektórych projektów lub niewykonania inwestycji w założonym czasie.

Bibliografia

- J. Burnewicz, *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2010 r.
- Eurostat Database, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, J. Sierak (red.), SGH, Warszawa 2010.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2010*, GUS, Warszawa 2011.
- Infrastructure investment*, Statistics Brief, June 2012, International Transport Forum, OECD.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011” w okresie od dnia 31 października 2008 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.*, kwiecień 2012 r.

Ministerstwo Infrastruktury, *Informacja z wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu Unii Europejskiej za 2010 rok w zakresie części: 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 21 – Gospodarka morska, 26 – Łączność, 39 – Transport*, maj 2011 r.

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *Informacja z wykonania dochodów i wydatków majątkowych budżetu państwa za rok 2011 w zakresie części: 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport*, kwiecień 2012 r.

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa przeznaczonych na projekty realizowane z udziałem środków UE w 2011 roku w zakresie części: 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport*, marzec 2012 r.

„Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011”, uchwała Rada Ministrów nr 233/2008 z 28 października 2008 r. zmieniona uchwałą nr 157/2009 Rady Ministrów z 15 września 2009 r.

„Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II «Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój»”, uchwała Rady Ministrów z 6 września 2011 r.

Polska, Dokument dotyczący polityki transportowej, W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, Report nr 59715-PL, Word Bank, lipiec 2011 r.

Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015, uchwała Rady Ministrów nr 10/2011 z 25 stycznia 2011 r.

Roczne sprawozdania Rb-27 i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za lata 2008–2011.

Roczne sprawozdania Rb-27 i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2011.

Roczne sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia za lata 2010 i 2011.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 107, poz. 726 ze zm.

Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2008 roku.

Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2009 roku.

- Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2010 roku.
Sprawozdanie z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w 2011 roku.
Statystyka finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych – Statistics explained, Eurostat.
Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Warszawa 2010.
„Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1793988/SRTdo2020rzperspektywdo2030projekt.pdf>.
Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. nr 267, poz. 2251 ze zm.
Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2012 r. poz. 931.
Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.
Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.
Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, Dz.U. nr 12, poz. 61 ze zm.
„Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, uchwała Rady Ministrów z 7 listopada 2011 r.