

Marzanna Poniatowicz

Pozycja województw samorządowych w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 205-213

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARZANNA PONIATOWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

POZYCJA WOJEWÓDZTW SAMORZĄDOWYCH W SYSTEMIE FINANSOWYM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Lokalny samorząd terytorialny ma w Polsce powojennej blisko dwudziestoletnią tradycję. O połowę jest krótsza historia samorządu na szczeblu regionalnym, a w roku 2008 minęła dziesiąta rocznica jego powstania. To skłania do pewnych refleksji i podsumowań.

Celem niniejszego opracowania jest analiza sytuacji finansowej województw samorządowych w Polsce, zwłaszcza w kontekście, że sytuacja ta przekłada się na realną pozycję województwa samorządowego jako podmiotu polityki intraregionalnej. W aspekcie jakości owej polityki niezbędne staje się wzmocnienie podstaw majątkowych i finansowych władzy regionalnej¹. Ówczesna władza wydaje się dostrzegać ten problem, aczkolwiek dość połowicznie. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji trwają wprawdzie prace nad projektami legislacyjnymi dotyczącymi zmian w zakresie zwiększenia kompetencji samorządów wojewódzkich, między innymi w drodze ograniczenia kompetencji wojewodów, ale to niestety zdecydowanie za mało. Niezbędne są równoległe zmiany w zakresie obowiązujących ustaw finansowych (np. *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* czy też *ustawie o finansach publicznych*).

Potencjał dochodowy województw samorządowych w Polsce i zmiany w tym zakresie

Kiedy w 1999 roku powstawały samorządy wojewódzkie ich potencjał dochodowy był raczej symboliczny. Szesnaście nowo powstałych jednostek samorządowych dysponowało łącznie kwotą ok. 3,3 mld zł. Dla porównania, w 2007 roku jest to wielkość ok. 11,3 mld zł, czyli blisko 3,5-krotnie więcej. W tabeli 1 przedstawiono wielkość dochodów budżetowych analizowanych jednostek samorządowych w latach 1999–2007 oraz udział ich dochodów

¹ Polska znajduje się w szczególnym momencie rozwoju samorządności regionalnej. Jest to początek nowej perspektywy finansowej dotyczącej unijnej polityki strukturalnej. Planowany na lata 2007-2013 rekordowy napływ bezzwrotnych środków finansowych UE do Polski (w przypadku samej pomocy strukturalnej ma być to kwota ok. 67,3 mld Euro) wymaga wzmocnienia regionów, nie tylko administracyjnego i kompetencyjnego, ale również finansowego.

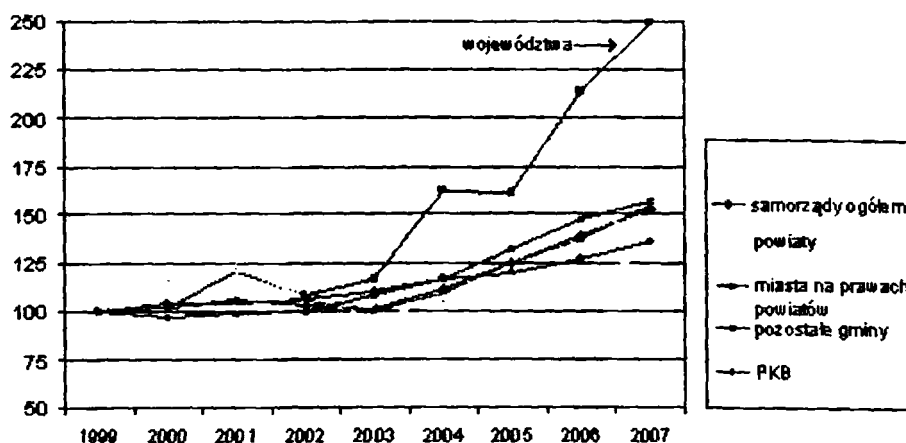
własnych w dochodach ogółem na tle pozostałych typów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Natomiast na rysunku 1 zobrazowano graficznie bardzo wysoką dynamikę zmian dochodów analizowanych jednostek samorządowych.

Tabela 1

Dochody budżetowe województw samorządowych na tle dochodów JST ogółem w latach 1999–2007

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody województw ogółem (w mld zł)	3,3	3,7	4,6	4,2	4,6	7,0	7,1	9,5	11,3
Dochody własne województw jako procent dochodów ogółem	15,9	16,0	13,4	15,7	15,9	59,1	64,9	63,8	68,3
Dochody wszystkich JST ogółem (w mld zł)	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	131,4
Dochody województw jako procent dochodów wszystkich JST	5,1	5,1	5,8	5,3	5,8	7,6	6,8	8,1	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego* za lata 1990–2007.



Rys. 1. Zmiany dochodów budżetowych województw samorządowych na tle innych JST (w cenach stałych, 1999 = 100)

Źródło: P. Swianiewicz: *Najbogatsze samorzady*. „Wspólnota” 2008, nr 29:879.

Na obserwowany wyraźny wzrost dochodów województw, datujący się od 2004 roku, najważniejszy wpływ miała obowiązująca od 1 stycznia 2004 roku ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego². Wprowadziła ona mechanizm powiązania koniunktury gospodarczej kraju z wielkością dochodów JST poprzez zapewnienie jednostkom samorządowym zwiększonych udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). W przypadku województw samorządowych był to wzrost bardzo istotny w odniesieniu do podatku od osób prawnych (z 0,5 do 15,9%³), natomiast nieznaczny w przypadku podatku od osób fizycznych (z 1,5 do 1,6%).

W ten sposób udziały we wpływach z podatków państwowych stały się dominującą kategorią dochodów własnych województw, chociaż *de facto* uznanie ich przez ustawę jako kategorię dochodów własnych wyraźnie zniekształciło obraz samodzielności finansowej analizowanych jednostek samorządowych. Od tej pory wyglądała ona nadzwyczaj dobrze, niestety tylko na papierze – w sprawozdawczości budżetowej (w 2004 r. udział dochodów własnych województw wzrósł niemal nienaturalnie, ponieważ prawie czterokrotnie w stosunku do analogicznego udziału z 2003 r. i do dziś utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie: prawie 70%).

Aktualny, realny wskaźnik samodzielności finansowej województwa (tzn. nieuwzględniający kontrowersyjnych udziałów w PIT i CIT) kształtuje się na poziomie około 16%. Jest on tak niski, ponieważ w rzeczywistości samorząd województwa nie dysponuje nawet ograniczonym zakresem władztwa podatkowego⁴. Wszelkie jego atrybuty w przypadku dochodów z podatków państwowych posiada wyłącznie państwowa administracja skarbowa⁵.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Jesteśmy świadkami pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, którego skutków nie uwzględniają jeszcze aktualne, dostępne dane statyczne dotyczące sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Łatwo przewidzieć, że ściśle powiązanie koniunktury gospodarczej kraju z wielkością dochodów samorządowych wyraźnie zmniejszy znaczenie udziałów w podatkach państwowych. W sytuacji wyraźnej dominacji tych dochodów w ogólnej strukturze dochodów województwa ta korekta może być bardzo bolesna.

² Tekst jednolity DzU 2008, nr 88, poz. 539.

³ Od 2008 r. udział samorządów wojewódzkich w CIT obniżono do 14%, ale w świetle zmian w finansowaniu kolejowych przewozów regionalnych związanych z „usamorządowieniem” spółki PKP Przewozy Regionalne (będzie o tym mowa w dalszej części opracowania) od 2010 r. planowane jest zwiększenie do poziomu 14,75%.

⁴ Jak słusznie zauważa E. Kornberger-Sokołowska podział władztwa podatkowego między państwo a samorząd jest jednym z kluczowych elementów wyznaczających granice samodzielności finansowej samorządu. Patrz opracowanie autorki: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Wyd. Liber, Warszawa 2001, s. 97.

⁵ Szerzej na ten temat L. Patrzalek: *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 63.

Rola transferów z budżetu państwa w gospodarce finansowej województw samorządowych

Wspomniana wcześniej ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wyraźnie zmieniała, a w pewnych przypadkach również ograniczyła znaczenie transferów budżetowych w systemach finansowych analizowanych jednostek terytorialnych. Podobnie jak w przypadku gmin i powiatów, znacznym przeobrażeniem uległ system subwencjonowania samorządów wojewódzkich.

Pojawiła się nowa konstrukcja subwencji ogólnej. Od 2004 roku województwa otrzymują subwencję ogólną składającą się z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej (wcześniej była to części oświatowa, drogowa i wyrównawcza). Przykładowo w 2007 roku udział poszczególnych części subwencji w strukturze dochodów ogółem województw przedstawiał się następująco: część wyrównawcza – 7,5%, część regionalna – 5,7%, część oświatowa – 5,2%⁶.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej ustalana jest w ustawie budżetowej jako suma kwot: podstawowej i uzupełniającej. W 2009 roku będzie to łącznie wielkość ok. 1,1 mld zł⁷. Przy czym kwotę podstawową otrzymują tylko te województwa, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie W jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw Ww⁸. Wysokość należnej województwu kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 72% (do 2008 r. było to 70%) różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa. Natomiast kwotę uzupełniającą otrzymują województwa, których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów.

Z kolei część regionalna subwencji powstaje z wpłat województw osiągających ponadprzeciętne dochody, czyli takich, w których wskaźnik W jest wyższy niż 110% wskaźnika Ww⁹. Oznacza to, że od 2004 roku województwa zostały objęte mechanizmem „solidarnościowym” (wcześniej mechanizm ten był wkomponowany jedynie w system subwencjonowania gmin)¹⁰. Dla przykładu w 2007 roku najbogatsze w Polsce województwo mazowie-

⁶ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 r.* Krajowa Rada RIO, Warszawa 2008, s. 256.

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., DzU nr 10, poz. 58.

⁸ Przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

⁹ W ustawie budżetowej na rok 2009 zaplanowano wielkość części regionalnej subwencji ogólnej na poziomie 0,89 mld zł. Pieniądże te zostaną rozdysponowane pomiędzy najbiedniejsze województwa według następującego algorytmu: 20% – między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju; 40% – między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca jest wyższa od średniej dla kraju; 10% – między województwa, w których PKB jest niższy niż 75% PKB krajowego; 15% – między województwa w zależności od wysokości wydatków bieżących poniesionych w 2007 r. na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie; 15% – między województwa, w których planowane dochody na 2009 r. są niższe od tych z roku 2008 r.

¹⁰ Z badań autorki wynika, że mechanizm ten w dużej mierze niweluje w przypadku województw o najwyższych dochodach korzyści wynikające ze zwiększonych udziałów w PIT i CIT.

ckie z tytułu tzw. międzyregionalnej redystrybucji poziomej dochodu (czyli tzw. podatku janosikowego) musiało dokonać wpłat do budżetu państwa na kwotę ok. 642 mln zł (jest to blisko dwukrotnie więcej niż cały, roczny budżet województwa podlaskiego, z którego pochodzi autorka niniejszego opracowania).

Jeśli natomiast chodzi o część oświatową subwencji ogólnej, to jej znaczenie w gospodarce finansowej województw jest raczej marginalne, co jest zrozumiałe biorąc pod uwagę fakt, że większość zadań oświatowych spoczywa na gminach. W 2009 roku w przypadku wszystkich województw będzie to kwota około 0,67 mld zł¹¹.

Dotacje celowe to kolejne źródło finansowania województw samorządowych. Ich znaczenie wyraźnie spadło w gospodarce finansowej analizowanych jednostek terytorialnych od 2004 roku, co było efektem wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2007 roku udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem kształtował się na poziomie ok. 13% (dla porównania: w 1999 r. dotacje celowe były głównymi źródłami dochodów województw samorządowych, a ich udział w dochodach ogółem wynosił aż 47%).

Blisko dziesięcioprocentowy wzrost udziału dotacji w dochodach ogółem województw odnotowano w 2007 roku. Stosunkowo proste wydaje się wyjaśnienie tego zjawiska. Otóż obok dotacji na zadania zlecone oraz na zadania własne pojawiły się nowe kategorie – tzw. dotacje rozwojowe, które po raz pierwszy otrzymały województwa samorządowe, w analizowanym roku, w wysokości ok. 24,8 mln zł¹². Zgodnie z art. 106 ust. 2, pkt 3a ustawy dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³ pod pojęciem dotacji rozwojowej określa się wydatki budżetu państwa, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa lub projektów z tym związanych. Dotacje rozwojowe są udzielane samorządom województw, pełniącym rolę instytucji zarządzających w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) lub instytucji pośredniczących w PO Kapitał Ludzki, przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Wykorzystanie instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej województw

Zadłużenie województw systematycznie rośnie. O ile w 1999 roku kształtowało się na minimalnym poziomie: ok. 20 mln zł, o tyle w 2007 roku była to już kwota ponad 2 mld zł (wzrost ponad 86-krotny!). Tak wysoka dynamika wzrostu zobowiązań (najwyższa z wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego) nie świadczy jeszcze o żadnych

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r....

¹² Szerzej na ten temat w opracowaniu autorki: *Dotacja rozwojowa dla jednostek samorządu terytorialnego jako nowy instrument finansów publicznych*. W: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*. Red. J. Głuchowski. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 267–278.

¹³ DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

zagrożeniach. Średni wskaźnik relacji zobowiązań województw do ich dochodów ogółem pozostaje wciąż na stosunkowo niskim poziomie i w 2007 roku wyniósł 17,8% (11,2% – bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności), czyli znacznie poniżej ustawowego limitu (tj. 60%)¹⁴.

Struktura zobowiązań samorządów wojewódzkich nie odbiega zasadniczo od analogicznej struktury innych jednostek samorządu terytorialnego. W 2007 roku, podobnie jak w latach wcześniejszych, najważniejszym źródłem finansowania deficytu budżetowego były kredyty i pożyczki (82,5%), natomiast udział zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych kształtował się na poziomie 17,4%. Pozytywnie należy również ocenić niewielki procent tzw. zobowiązań wymagalnych (0,1%), czyli takich, których termin płatności już minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone¹⁵.

Co charakterystyczne, systematycznie rośnie wykorzystanie obligacji komunalnych przez analizowane jednostki terytorialne. Pogłębiający się kryzys na rynkach finansowych i związane z tym trudności z uzyskaniem kredytu powinny jeszcze pogłębić te trendy (paradoksalnie kryzys finansowy może okazać się szansą dla rozwoju rynku obligacji komunalnych w Polsce).

Na razie doświadczenia województw w tym zakresie (np. w stosunku do gmin) są raczej skromne. Dla przykładu: w 2008 roku emisję obligacji przeprowadziło województwo opolskie (niewielką, ponieważ na kwotę 9 mln zł z programu o wartości 44,9 mln zł) oraz województwo mazowieckie (pierwsza transza o wartości 280 mln zł została wyemitowana pod koniec 2008 r.; były to 25-letnie euroobligacje oferowane inwestorom zagranicznym poza Polską; kolejna transza planowana jest na drugą połowę 2009 r.). W poprzednich latach papiery emitowały województwa wielkopolskie, małopolskie, podlaskie oraz lubuskie, jednak łączna wartość tych emisji nie przekroczyła 200 mln zł¹⁶.

Jako podmioty zainteresowane wykorzystaniem instrumentów dłużnych województwa samorządowe w Polsce coraz częściej poddają się profesjonalnej ocenie agencji ratingowej¹⁷. Przykładami mogą być województwa łódzkie, dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie i wielkopolskie. W każdym z wymienionych przypadków ocenę nadała międzynarodowa agencja FitchRatings.

¹⁴ Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz o stanie należności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007. Ministerstwo Finansów, Warszawa czerwiec 2008, s. 9.

¹⁵ *Ibidem*, s. 24–25.

¹⁶ K. Ostrowska, *Mazowsze wyemituje pierwsze euroobligacje*, w „Rzeczpospolita” z dnia 3 grudnia 2008 r.

¹⁷ Szerzej na temat ratingu komunalnego jako instrumentu oceny zdolności kredytowej JST w opracowaniu autorki: *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 285–304.

Rola transferów pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych

W dochodach województw samorządowych systematycznie rośnie udział bezwrotnych środków pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. O ile w 2004 roku było to około 4,4% dochodów ogółem, w 2005 roku – 3,3%, to w kolejnych latach wskaźniki te kształtowały się już na znacznie wyższym poziomie: w 2006 roku – 10,5%, w 2007 roku – 17,7% (przykładowo: w 2007 r. analizowany wskaźnik w gminach wynosił 3%, w powiatach – 4,2%, w miastach na prawach powiatu – 4,8%)¹⁸. Udział tych środków w finansowaniu wydatków inwestycyjnych województw również systematycznie wzrasta, stanowiąc w latach 2004–2006 odpowiednio: 6,8, 9 i 21,7%¹⁹.

Należy podkreślić, że w latach 2007–2013 w polityce strukturalnej UE pojawiają się nowe rozwiązania, szczególnie istotne z punktu widzenia samorządów wojewódzkich, które niewątpliwie przełożą się na określone skutki finansowe. Po pierwsze, wzrasta pozycja finansowa polskich regionów w polityce spójności. W analizowanej perspektywie finansowej na jednostki te przewidziano blisko ¼ środków przyznanych Polsce w ramach polityki spójności (większy udział alokacji środków na szczeblu regionalnym dotyczy tylko krajów federalnych). Po drugie, nowością w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej jest powstanie programów operacyjnych zaadresowanych do konkretnych województw. Dotyczy to szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO (w latach 2007–2013 przewidziano na nie ok. 15,9 mld euro) oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (ok. 2,3 mld euro), którego celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego wschodnich województw (tj. województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego). Po trzecie, o czym wspomniano już wcześniej, nastąpiło wzmocnienie decyzyjne samorządów wojewódzkich (jeden z efektów decentralizacji polityki regionalnej) jako podmiotów pełniących funkcję instytucji zarządzających w ramach RPO lub instytucji pośredniczących w PO Kapitał Ludzki²⁰.

„Usamorządowienie” przewozów regionalnych jako istotne wyzwanie w zakresie finansów województw

Z dniem 1 stycznia 2009 roku pojawia się nowe zadanie, za realizację którego stają się odpowiedzialni marszałkowie poszczególnych województw. Chodzi o tzw. regionalne przewozy kolejowe.

Proces regionalizacji przewozów kolejowych został zainicjowany już w 1999 roku przyjęciem przez rząd Programu Restrukturyzacji PKP i uchwaleniem ustawy z dnia 8

¹⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 148.

¹⁹ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 r....*, s. 268.

²⁰ Wcześniej, tzn. w latach 2004–2006 samorządy wojewódzkie nie działały samodzielnie, lecz były zaangażowane we wdrażanie jednego, krajowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego jako instytucje uczestniczące w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR.

września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe²¹. W 2004 roku dokonano kolejnej reformy finansowania przewozów regionalnych, wynikającej z wejścia w życie zapisów nowej ustawy regulującej kwestie dochodów jednostek samorządu terytorialnego²². Zastąpiono dotowanie przewozów regionalnych z budżetu centralnego ich dotowaniem przez samorządy województw z dochodów własnych (stało się to możliwe dzięki wspomnianemu wcześniej zwiększeniu udziału województw w państwowych podatkach dochodowych – PIT i CIT).

Spółka „PKP Przewozy Regionalne” z o.o. od 1 stycznia 2009 roku jest spółką transportową należącą do samorządów województw. Wielkości udziałów poszczególnych województw samorządowych w jej kapitale zakładowym są zróżnicowane i wahają się od 13,5% (woj. mazowieckie) do 3% (woj. świętokrzyskie). Ich wysokość określono w zależności od wielkości województwa, liczby jego ludności, długości linii kolejowych eksploatowanych na obszarze danego województwa oraz średniej wielkości tzw. wykonywanej pracy eksploatacyjnej z ostatnich trzech lat.

Po objęciu udziałów samorządy stały się w pełni odpowiedzialne za organizację, wykonanie i finansowanie przewozów kolejowych w regionach²³. W momencie powstawania niniejszej publikacji (luty 2009 r.) tylko pięć na piętnaście województw (Mazowsze od 2004 r. ma własną kolej – „Koleje Mazowieckie – KM”) miało podpisane ze spółką umowy roczne na przewozy. Przede wszystkim chodziło o kwestie finansowe (spółka żądała od samorządów o wiele wyższych opłat za realizację przewozów pasażerskich niż w roku ubiegłym), ale również nawarstwiły się problemy ze związkami zawodowymi (Ministerstwo Infrastruktury naciskało na marszałków, aby zagwarantowali kolejarzom wieloletnie zatrudnienie). Dodatkowo należy wspomnieć, że Spółka PKP PR jest zadłużona. Pod koniec 2008 roku jej zobowiązania wynosiły 3,4 mld zł, a z budżetu państwa na jej oddłużenie zaplanowano na 2009 roku tylko 2,2 mld zł. Według wstępnych danych strata za rok 2008 wynosiła ok. 100 mln zł²⁴.

Wszystko to nie napawa optymistycznie i budzi wątpliwości, czy samorządy wojewódzkie poradzą sobie z nowym zadaniem, na ile to się odbije negatywnie na ich sytuacji finansowej, a w konsekwencji – na jakości przewozów pasażerskich.

²¹ DzU nr 84, poz. 948, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego...

²³ Zgodnie z założeniami reformy przez najbliższe 6 lat do samorządów wojewódzkich ma trafiać co-rocennie około 100 mln zł pomocy (w 2009 r. – 200 mln) na modernizację i zakup taboru kolejowego. Głównym źródłem finansowania będą środki z Funduszu Kolejowego stanowiącego przychód z opłaty paliwowej. Planuje się, że w latach 2009–2015 zostaną zmienione czasowo proporcje podziału opłaty paliwowej, tj. 30% wpływów z tej opłaty będzie trafiało do Funduszu Kolejowego, a 70% – do Krajowego Funduszu Drogowego (wcześniej proporcja ta wynosiła odpowiednio: 20 i 80%). Kolejne 150 mln euro spółka ma dostać w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”. Dodatkowo od 2010 r. planuje się również wzrost województw w CIT z 14 do 14,75%.

²⁴ *Jaka będzie przyszłość PKP Przewozy Regionalne*. „Rzeczpospolita” z 9.10.2008 r. oraz *Przewozy regionalne znowu pod kreską*. „Dziennik Polska. Świat. Europa” z 19.02.2009 r.

Podsumowanie

Aktualna formuła samorządności regionalnej w Polsce w pewnym sensie się zdezaktualizowała. Samorzady wojewódzkie dysponują zbyt niskim potencjałem dochodowym oraz niewielkim zakresem samodzielności finansowej. Ich dochody zostały zdominowane przez udziały w podatkach państwowych (podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych), a więc są niezwykle wrażliwe na zmiany koniunktury gospodarczej. W warunkach pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego może oznaczać to drastyczne pogarszanie się sytuacji finansowej województw, a w konsekwencji osłabianie ich pozycji jako podmiotów polityki regionalnej. W najbliższym czasie pewnym czynnikiem stabilizującym ową sytuację będą niewątpliwie dochody ze źródeł opartych na środkach unijnych. Należy jednak mieć świadomość, że są to źródła tymczasowe, a rekordowa skala pomocy unijnej, przewidzianej na lata 2007–2013, w przyszłości już się nie powtórzy. Dodatkowo poważnym i bardzo aktualnym wyzwaniem finansowym może okazać się obligatoryjne przejęcie przez województwa samorządowe kolejowych przewozów regionalnych, zwłaszcza w kontekście pogarszającej się zdolności operacyjnej i finansowej spółki PKP PR. W opinii autorki niniejszego opracowania, znacznie bardziej korzystną dla województw formułą procesu „usamorządowienia” przewozów regionalnych od przekazania udziałów, byłoby powołanie niezależnych, kolejowych spółek samorządowych.

THE POSITION OF THE ELECTED PROVINCIAL AUTHORITIES IN THE FINANCIAL SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

The present formula for regional self-government in Poland has become outdated in a certain sense, principally in the context of the new quality of European Union structural policy for the years 2007–2013. The record inflow of EU assistance to our country which is planned for that period, to a sum of approximately 67 billion euro, requires regional authorities to become strengthened in terms of both competences and finances. The elected provincial authorities have insufficient revenue potential and too narrow a scope of financial autonomy. The dominant part of their revenue comes from their shares in national taxes (personal and corporate income tax), and hence is exceptionally sensitive to changes in the economic situation. In conditions of deepening economic crisis, this may signify a dramatic deterioration in the provinces' financial situation, and in consequence a weakening of their position as creators of regional policy.