

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska



- Dzisiaj, nawet przy wsparciu funduszy unijnych, perspektywa najbliższych 20 lat na zamknięcie procesu remontowania dróg samorządowych, jest trudna do osiągnięcia. To pokazuje jak jeszcze dużo mamy do zrobienia – zastrzega Roman Ciepiela, wicemarszałek województwa małopolskiego. W ocenie drogowców samorządowych stan dysproporcji w finansowaniu dróg, preferujący sieć krajową stanowiącą zaledwie 5 procent w układzie transportowym państwa, nie może być dalej utrzymywany. Środowiska samorządowe oczekują takiego systemu drogowych finansów, który byłby proinwestycyjny.

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe? To jedno z podstawowych pytań, jakie postawili uczestnicy debaty w ramach Samorządowego Forum Drogowego, które obradowało w Krakowie (16-17 lutego 2010 r.). - W stosunku do czasu sprzed dziesięciu lat samorządowe drogownictwo jednak dysponuje już dużo większymi środkami. Jest ich jednak ciągle niedostateczna ilość, aby rozwiązać wszystkie problemy modernizacyjne. Innymi istotnymi problemami drogownictwa są systemowa wada jaką stanowi brak współpracy i koordynacji działań pomiędzy administracjami drogowymi różnych szczebli oraz niedoskonałe prawo, następczące trudności w jego stosowaniu i interpretacji, co skutkuje opóźnieniami w przygotowaniach nowych inwestycji i przeszkodami w realizacji robót modernizacyjnych – podkreśla wicemarszałek Roman Ciepiela. W ślad za tym stwierdzeniem uczestnicy Samorządowego Forum Drogowego poszukiwali odpowiedzi na dwa kolejne pytania: jak podnieść poziom współpracy pomiędzy zarządcami dróg różnych szczebli oraz jak poprawić prawo, by usprawnić realizację drogowych przedsięwzięć?

Czy stać państwo na zwiększenie samorządowych budżetów? Odpowiada Janusz Piechociński, zastępca przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury.

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska

jak-zwiekszyc-fundusze-na-drogi-samorzadowe

Do 2004 roku samorządy dysponowały - w postaci tzw. subwencji drogowej - udziałem w odpisie z podatku akcyzowego od paliw płynnych. Łącznie z corocznie prognozowanych wpływów akcyzowych na drogi w kraju przeznaczano 30 procent, z czego prawie dwie trzecie środków pożytkowało samorządowe drogownictwo. W pierwotnie przyjętych założeniach wielkość środków „akcyzowych” odpisywanych na drogi miała z roku na rok wzrastać. Niestety, tego zamierzenia nigdy nie udało się zrealizować. - Likwidując samorządom odpis z akcyzy wręcz wypaczono ideę tego systemu finansowania, polegającą na tym, że środki „pochodzące z dróg” na nie powracają - podkreśla Grzegorz Stech, przewodniczący Konwentu Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich, dyrektor ZDW w Krakowie.

Reformą wdrożoną w 2004 roku samorządom przyznano procentowe udziały w podatkach PIT i CIT. Niestety, powiększyło to różnice w dochodach budżetowych poszczególnych samorządów. W efekcie tych zmian udało się poprawić sytuację budżetów regionalnych, ale niestety, ich skutkiem było pogłębienie zapaści finansowej powiatów. Przy tym katalog źródeł środków zewnętrznych zasilających inwestycje drogowe nie jest dla niższych poziomów administracji terytorialnej ani zbyt obszerny, ani zbyt dostatni.

- Powiaty znalazły się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. Jednak nie tylko tam brakuje środków na rozwój lokalnych układów transportowych. Źle dzieje się również w gminach, szczególnie tych wiejskich czy wiejsko-miejskich - zwraca uwagę Kazimierz Fudala, prezes Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Małopolski, wójt gminy Rzepiennik Strzyżewski.

Zasób dostępnych gminom środków zewnętrznych jest skromny. Poza Narodowym Programem Przebudowy Dróg Lokalnych, gminy korzystają z doraźnej pomocy w ramach m.in. programów likwidacji skutków klęsk żywiołowych czy zabezpieczania osuwisk. Małopolskie gminy inwestycje drogowe finansują przede wszystkim ze środków własnych budżetów. Z tej puli również współfinansują zadania realizowane w ich obszarach na ciągach dróg wojewódzkich czy powiatowych. Natomiast dostęp do środków Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego został im ograniczony.

- Z założenia fundusze unijne są kierowane na przebudowy głównych szlaków komunikacyjnych województwa, a więc na inwestycje w drogi o wyższych parametrach technicznych, stanowiących połączenia większych ośrodków regionu. A co z drogami prowadzącymi do odległych osiedli i przysiółków? One nie kwalifikują się do żadnych programów. Zgadzam się z twierdzeniem, że priorytetowe są główne trasy, a w następnej kolejności plasują się szlaki im podrzędne. Ale trzeba pamiętać, że jeżeli drogi podstawowe, czyli gminne, nie będą remontowane, to porównując układ drogowy z krwionośnym trzeba sobie zdać sprawę z tego, co stanie się gdy naczynia włosowate tego systemu zostaną zacopowane. Zapadniemy na chorobę Bürgera. Dlatego należy pamiętać o finansowaniu również tych podstawowych dróg, które prowadzą do poszczególnych osiedli i domostw - podkreśla wójt Kazimierz

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska

Fudala.

Skąd więc brać pieniądze na drogi? - Wszystkie istniejące w kraju fundusze powinny być dostępne zarządcom dróg samorządowych, w tym również Krajowy Fundusz Drogowy – zastrzega Adam Czerwiński, przewodniczący Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych, dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Nowym Sączu. – Ponadto przepadają nam pieniądze prywatnych przedsiębiorców. Zastanówmy się jak przekonać ministra finansów, by prywatny inwestor, który chce dać środki na drogi samorządowe, został zwolniony z podatku od takiej darowizny. Przecież tak uciekają nam miliony złotych. Mamy na swoich terenach konkretnych inwestorów, którzy chcą inwestować w drogi, bo bez dobrych połączeń nie mogą funkcjonować – Adam Czerwiński wskazuje potencjalne źródło pieniędzy.

Powiaty w systemie finansów publicznych nie zostały odpowiednio doposażone, nie partycypują w sposób dostateczny w źródłach dochodów państwa. Zatem udział powiatów w środkach publicznych jest niewspółmiernie niski w stosunku do ich potrzeb rozwojowych.

- Nie ma więc większego znaczenia czy powiat posiada dobrych zarządzających skoro nie ma funduszy, nie dysponuje środkami własnymi. Powiaty powinny być uwolnione z tego „ciasnego gorsetu” systemu finansów, by móc rozwiązywać swoje problemy, w tym również komunikacyjne – zauważa Roman Ciepiela. – Może na przykład należy zwiększyć udział w podatkach PIT, a może przyznać wreszcie samorządom udział w podatku VAT? Dotąd każdy minister finansów strzegł tego szczególnego dochodu jakim jest wpływ z VAT, nie chcąc go w jakikolwiek sposób przypisać samorządom. Ale czy tam, gdzie intensywniej rozwinęła się gospodarka, gdzie drogi generują większy obrót, nie powinno się w jakiej większej części pozostawiać tam wypracowany dochód – pyta Roman Ciepiela.

- Reforma samorządowa była wolą państwa. Również podział dróg pomiędzy poszczególnych zarządców był wolą państwa. Trudno więc się tłumaczyć, że powiat istnieje i istnieje powiatowy zarządca dróg. Nieszczęście reformy 1999 roku polega na tym, że reforma została wprowadzona poza powiatami, bo przecież jako tworzony wówczas szczebel one nie istniały w momencie przygotowań zmian administracyjnych – przypomina Adam Czerwiński.

W chwili reformy podstawą do przydzielenia powiatom majątku drogowego były zasoby dotychczasowych oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i Wojewódzkich Dyrekcji Dróg Miejskich. - Podmiot powiatowy pojawił się dopiero w czwartym kwartale 1998 roku, kiedy podział majątku dotychczasowych zarządów dróg został już dokonany. Wiadomo, jakie są drogi niechciane przez nikogo, czyli dawne wojewódzkie zakwalifikowane do powiatowych. To „wejście” powiatów skutkuje do dzisiaj. Ta sytuacja trwa więc po jedenastu latach od reformy i dalej będzie wyznaczać takie, a nie inne działania powiatów – zauważa Adam Czerwiński.

W ten sposób uwarunkowana sytuacja oznacza, że dotąd zasadniczym celem drogownictwa powiatowego jest przede wszystkim zapewnienie przejezdności. - Tu nie ma wyboru. Dopiero po zabezpieczeniu tego wymogu trzeba będzie ponownie

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska

powrócić na drogi, by uzyskać oczekiwane standardy, a więc dostosować je do wymogów technicznych. I stąd jesteśmy w punkcie, kiedy zaczynamy w poprawę dróg – zastrzega Adam Czerwiński.

Szef Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych przypomniał jeszcze niedawno tworzone koncepcje racjonalizowania układu sieci drogowej, zmieniania kategorii dróg i przekazywania zarządzania nimi pomiędzy szczeblami administracji. Nie podważa konieczności poszukiwania w drogownictwie lepszych systemów organizacyjnych. - Trzeba jednak pamiętać, że stan byłych dróg wojewódzkich a dzisiejszych powiatowych jest skutkiem funkcjonowania poprzedniego systemu zarządzania drogami. Wówczas zabezpieczenie socjalne społeczeństwa drenowało budżet państwa. A więc na czym oszczędzano? Na drogach gminnych i wojewódzkich, bo przecież krajowy układ dróg musiał w miarę funkcjonować. Dzisiaj oczekujemy od organów państwa, mimo zrozumienia dla obecnych trudności budżetowych, że poczują się zobowiązane do wykonania takiego wysiłku, który zabezpieczy środki na drogi samorządowe. Wyłącznie zmianami organizacyjnymi nie uda się osiągnąć docelowego efektu. Od tego środków nie przybędzie, przesunie się tylko odpowiedzialność pomiędzy zarządcami. Ustalmy więc podstawowe standardy utrzymania dróg publicznych i przywiążmy do każdego kilometra drogi danej kategorii określone środki finansowe, bo tylko to gwarantuje, że będą musiały znaleźć się pieniądze na te wydatki – podkreśla Adam Czerwiński.

Infrastruktura komunikacyjna kraju powinna stanowić spójną sieć połączeń. Niestety, dotychczasowy system administrowania i finansowania nie służy uzyskaniu tego efektu. Przede wszystkim nie istnieje wizja rozwoju transportu wspólna dla dróg krajowych i samorządowych. Brakuje też systemowej koordynacji działań zarządców dróg, sprzyjającej określaniu priorytetów drogowych w danym obszarze czy regionie. Ponadto uzyskaniu spójności sieci nie sprzyjają regulacje prawne i techniczne. Te nawet w swoich wymaganiach powodują zarówno perturbacje w realizacji zadań drogowych, jak też znacznie podwyższają ich koszty. Problemy te drogowcy zawarli we wnioskach przyjętych przez uczestników Samorządowego Forum Drogowego.

Agnieszka Serbeńska

Stan zaszłości

Kazimierz Fudala, prezes Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Małopolski, wójt gminy Rzepiennik Strzyżewski:

- W Małopolsce drogi gminne na mapach ewidencyjnych mają szerokość od 3 do 4 metrów. By cokolwiek zrobić z taką drogą musimy uzyskać pas drogowy od 8 do 12 metrów. I w tym miejscu musimy się borykać z różnymi problemami wynikającymi z pozyskiwaniem gruntu pod drogę. Dodam, że wiele znaczących dróg dojazdowych do przysiółków okazuje się, że biegnie po terenach prywatnych. Zdarza się więc, że właściciel gruntu stawia szlaban i w ten sposób zamykając drogę wymusza uregulowanie sprawy poprzez wykupienie gruntu. Tymczasem ileś domostw jest

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska

odciętych, pozbawionych dojazdu.

Są to oczywiście konsekwencje wynikające z historii, kiedy przez wiele pokoleń nikt nie uregulował spraw własności, nie przeprowadzono postępowań spadkowych. Mam wrażenie, że nikomu dzisiaj nie zależy na tym, by sprawnie te problemy rozwiązać. Jaki więc wniosek? Istnieje konieczność uproszczenia procesów regulacji stanu prawnego gruntów pod drogami poprzez specjalną ustawę z mocy której wydzielone od kilkudziesięciu lat drogi mogły stać się własnością samorządu, które je utrzymuje. Ponadto konieczne jest przyjęcie takich regulacji prawnych, które ułatwią pozyskanie terenów pod budowę drogi. Dotychczasowa specustawa nie rozwiązuje tych problemów. Chodzi więc o szukanie takich rozwiązań prawnych, które będą skuteczne. Dodam, że ustawa o finansach publicznych zakazuje finansowania dróg na terenach prywatnych. Ani więc z własnych budżetów, ani ze środków np. programu usuwania klęsk żywiołowych, dróg w gminie o nieuregulowanym statusie nie zmodernizujemy. A drogi te istnieją, korzystają z nich lokalne społeczności i oczekują, że będą one odpowiadać standardom. Tymczasem zaszłości dotyczące praw własności, pochodzące z czasów przed przemianami ustrojowymi, w tej nowej rzeczywistości dalej trwają.

Małe miasto, duży kłopot

Wojciech Waluś, członek Komisji Drogownictwa Miejskiego, dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Bielsku Białej:

- Miasta to soczewka, w której skupiają się wszelkie drogowe problemy. W miastach mamy wszystkie kategorie dróg, a więc mamy do czynienia z każdym z tych problemów, które dotyczą poszczególnych zarządców. W tym szczególnym problemem jest koszt utrzymania miejskich ulic. Pokrycie drogowych nakładów spoczywa przede wszystkim na budżetach samorządów. Natomiast w przeciwieństwie do dużych miast, które mają większe możliwości zasilania ze źródeł zewnętrznych, średnie i małe ośrodki nie mają innych możliwości sięgania do funduszy, niż własny budżet. Miasta grodzkie (tzw. prezydenckie) są w dużo lepszej sytuacji pod względem planowania działań drogowych, ponieważ są jedynym zarządcą dla dróg wszystkich kategorii. W miastach mniejszych w jednym obszarze działa kilku zarządców dróg, a uzyskanie porozumienia i wypracowanie skoordynowanych działań na sieci miejskich dróg z uwzględnieniem priorytetów istotnych dla całej miejskiej społeczności okazuje się niemal niemożliwym przedsięwzięciem. Chodzi w tym o uzyskanie efektu istotnego komunikacyjnie dla całego miasta, a nie wyłącznie efektu istotnego dla danego zarządcy. To jest ważny problem, który dotąd nie znalazł rozwiązania, mimo wielokrotnych postulatów w tej sprawie.

Potrzebny nowy model zarządzania

Grzegorz Stech, wiceprezes Polskiego Kongresu Drogowego, przewodniczący Konwentu Dyrektorów ZDW, dyrektor ZDW Kraków:

- Nie udało się, z powodów zupełnie nieracjonalnych, utworzyć sprawnego systemu zarządzania drogami. Próbowaliśmy robić różnego rodzaju protezy prawne bądź organizacyjne, przekazując sobie zarządzanie niektórymi drogami, czy przekazując pieniądze na pewne przedsięwzięcia. Przekazujemy też funkcje, na przykład powiat nowosądecki powierzył Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Krakowie budowę drogi

Jak zwiększyć fundusze na drogi samorządowe?

Utworzono: środa, 03, marzec 2010 09:16 Agnieszka Serbeńska

powiatowej, która wkrótce stanie się naszą, wojewódzką. Jako ZDW wykonujemy też obwodnicę Nowego Sącza. W tym przypadku nie udało się dogadać z miastem, które powinno być tym zainteresowane, więc realizujemy to zadanie w porozumieniu z powiatem. Robimy zatem takie różne rzeczy, by jednak uzyskać jakieś efekty w poprawie komunikacyjnej regionu.

Z wystąpień podczas Samorządowego Forum Drogowego oraz z istniejących już doświadczeń wynika, że istnieje potrzeba stworzenia właściwego modelu zarządzania drogami. Od dawna podkreślam, że centrum zarządzania drogami powinno być umocowane na poziomie regionu, oczywiście przy zachowaniu dotychczasowej hierarchii, w której najwyższą pozycję zajmują drogi krajowe. Uważam, że dotąd funkcjonujący system zarządzania nie jest dobry i nie wróży dobrze na przyszłość. To też oczywiście wiąże się z systemem finansowania dróg.

Przepaść jaka jest pomiędzy poziomem finansowania dróg krajowych a samorządowych nie jest w zgodzie z ideami Unii Europejskiej o zrównoważonym rozwoju czy o równym traktowaniu podmiotów. Przez to na przykład nadal pozostaje niezrozumiałe podejście do zjazdów z autostrad, których zarządca dróg krajowych nie chce budować. Zjazd przecież powinien być tym, co przyczynia się do zwrotu nakładów poniesionych na budowę autostrady. Sama z siebie autostrada bowiem nie generuje zarobku. On powstaje przecież w miejscach, które związane są z obrotem gospodarczym, a więc na połączeniach autostrad z pozostałymi drogami. Węzły to miejsca, które generują ruch gospodarczy. Gdyby więc udało się połączyć ten tkwiący w autostradach potencjał finansowy i potencjał w ogóle związany z infrastrukturą drogową można by stworzyć efektywny model drogowy. Wzór istnieje. W byłym NRD niemiecki rząd wraz z samorządami powoływał podmioty gospodarcze, które przygotowywały i realizowały odcinki autostrad. I to się sprawdziło. W naszym przypadku takie rozwiązanie zlikwidowałoby wszelkie konflikty przy lokalizacji drogi, czy w konsultacjach społecznych, w których prowadzeniu samorządy są skuteczniejsze niż administracja państwowa. Udałoby się też uniknąć konfliktów związanych z dojazdami do miejsc budowy czy potem związanych z rozproszaniem ruchu. Zatem w ten sposób te konflikty można obszarowo rozwiązywać. Spojrzenie więc od tej strony mogłoby być pierwszym krokiem w kierunku stworzenia takiego programu, który umożliwiłby wreszcie uporządkować pewne zasady w zarządzaniu drogami i dał podstawy nowemu modelowi.

[Wnioski Samorządowego Forum Drogowego, Kraków, 17 lutego 2010 r.](#)