



Przemiany polityczno-gospodarcze naszego kraju przyniosły w efekcie odrodzenie samorządności z początkiem lat 90. ubiegłego stulecia. Administracyjnie oznaczało to powołanie gmin i przeniesienie na ten szczebel części zadań dotąd będących w kompetencji władz centralnych. Następnym etapem reformy administracyjnej kraju było ustanowienie w 1999 roku szczebli samorządów powiatowych i wojewódzkich, którym przekazano m.in. zadania z zakresu drogownictwa. Wówczas utworzona drogowa struktura organizacyjna funkcjonuje do dzisiaj. Jednak krajowi i samorządowi zarządcy dróg działają samodzielnie, w odosobnieniu i bez wzajemnej koordynacji w planowaniu połączeń czy modernizacji istniejących. To zasadnicza akcentowana wada organizacyjna obecnego drogownictwa. Czy jedyna?

- Przeprowadzając reformę administracji publicznej postanowiono zreformować drogownictwo, ponieważ jest ono dziedziną usług publicznych, podobnie jak na przykład służba zdrowia czy edukacja – podkreśla Jan Friedberg, ekspert w zakresie planowania i restrukturyzacji transportu, od 1999 roku pracował w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, w 2001 roku pełnił w resorcie funkcję podsekretarza stanu. – Szukano wówczas, gdzie powiat lub województwo samorządowe ma swoje zadania w organizacji życia społecznego. Z tego wynikł określony podział kompetencji – wyjaśnia J. Friedberg.

- Po dwunastu latach funkcjonowania systemu organizacyjnego dróg można go dobrze ocenić. Efekt przekazania uprawnień państwa regionom został osiągnięty. Województwa przejęły drogi krajowe oznaczane liczbami trzycyfrowymi. Teraz w regionach są one administrowane bez podziału na trasy ważne i mniej ważne. Nie jest to zarzut dla poprzedniej administracji, kiedy ta zasada funkcjonowała ze zrozumiałego względu jakim był brak dostatecznych środków. To oznaczało, że ciągi trzycyfrowe były w dalszej kolejności. Obecnie te drogi mają gospodarza,

traktującego całą swoją sieć równo, dostrzegającego wszystkie problemy dróg w administrowanym obszarze. I to jest sukces reformy – podkreśla Zbigniew Tabor, dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach. – Jednak jeśli nie będzie pieniędzy na drogi, żadna reforma administracyjna nie spowoduje poprawy ich stanu technicznego – zastrzega dyrektor.

- Jednym z celów reformy drogownictwa i podzielenia sieci dróg pomiędzy jednostki poszczególnych szczebli administracji było właśnie powiązanie odpowiedzialności za drogi z ich finansowaniem – przypomina Tadeusz Suwara, prezes spółki Transprojekt Warszawa, w okresie wdrażania reformy pełniący funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych.

Na pewno słabością reformy jest nierówność potencjałów poszczególnych zarządców dróg. Problemem zreformowanego drogownictwa pozostały więc pieniądze. W pierwszych latach po wprowadzeniu zmian ustawowo obowiązywała zasada odpisu z podatku akcyzowego od paliw płynnych proporcjonalnie dzielonego pomiędzy drogi krajowe i samorządowe (40:60%). Część przeznaczoną dla dróg samorządowych (powiatowych i wojewódzkich) dzielono według algorytmu uwzględniającego długość sieci poszczególnych zarządców, pracę przewozową i wartość odtworzeniową. Tę część wypłacano w formie subwencji. Była ona tymczasowym rozwiązaniem. W 2004 roku zastąpiono ją przyznanymi samorządom odpisami z podatków PIT i CIT. Udział w podatku akcyzowym pozostawiono drogom krajowym (włączając do tego udziału kolej).

Jan Friedberg przywołuje unijny dokument dotyczący zasad tzw. uczciwych opłat za użytkowanie infrastruktury. Użytkownik infrastruktury, kiedy wnosi opłaty w trybie podatku czy fizycznej opłaty w np. kasie, to płaci za usługę, której wykonania oczekuje. – Akcyza paliwowa została wręcz skonstruowana jako część pieniędzy przeznaczonych na drogi. U nas teraz z podatku akcyzowego na drogi idzie kilkanaście procent, a reszta trafia do budżetu państwa. Formalnie akcyza jest podatkiem regulującym popyt na paliwo. W ten sposób próbuje się oddziaływać na zachowania użytkowników. Nie zmienia to faktu, że użytkownik drogi płaci podatek z faktu, że używa samochodu i ma słuszne poczucie, że za te pieniądze będzie zbudowana droga. Niestety, tak w Polsce nie jest. W Niemczech cała akcyza paliwowa idzie na drogi. Krótko mówiąc: w Polsce finansowanie dróg nie jest czytelne – podsumowuje Jan Friedberg.

Ekspert dodaje do tego problemu sprawę opłat za przejazd koncesyjnymi odcinkami autostrad, na których opłata nie jest uzależniona od tego ile zyska z jej wniesienia jadący tą trasą. – Wysokość stawki za przejazd autostradą jest funkcją kosztów budowy danego projektu autostradowego, mało tego wybudowanego wiele lat wcześniej, kiedy państwo zaciągnęło kredyt na inwestycję, następnie przekazało drogę prywatnemu koncesjonariuszowi, jak było w przypadku odcinka A4. Nie mamy w kraju systemu, który wiązałby użytkowanie drogi z tym jaką korzyść z drogi ma jej użytkownik; brakuje systemu relacji jeden do jednego, czyli: płacę, bo opłaca się pojechać autostradą, ponieważ płacę za to, że jadę szybciej i bezpieczniej – zaznacza Jan Friedberg.

Drogownictwo na słabym filarze finansów

Utworzono: poniedziałek, 19, grudzień 2011 08:47 Agnieszka Serbeńska

W systemie finansowania samorządowego drogownictwa znikła subwencja, a w zasadzie wtopiono ją w dochody podatkowe samorządów. Ta zmiana nie była zaskoczeniem, była ona zakładana od momentu przyjęcia założeń reformy administracji publicznej. Była też zgodna z zasadą decentralizacji. - Podmioty na poziomie administracji samorządowej same decydują ile z własnych budżetów przeznaczą na drogi - jedni potrzebują wydać na nie więcej, inni mniej, bądź posiadane środki przeznaczą na inne zadania, bo jedni mają jakieś fantastyczne pomysły na np. centra kongresowe, a inni jeszcze bardziej odmienne pomysły na rozwój. Jest jednak jeden problem. Mianowicie, użytkownicy dróg nie wiedzą po czyjej trasie jadą. Co prawda to ich nie obchodzi, bo oni chcą dostać publiczną ofertę usługi przewozowej. Droga jest rodzajem usługi dla jej użytkownika. I państwo jest odpowiedzialne by ta usługa działała. Nie gmina czy powiat. Samorządy są odpowiedzialne za utrzymanie dróg w pewnym standardzie, ale to państwo organizuje całą tę machinę usług przewozowych - zastrzega Jan Friedberg.

Słabym ogniwem reformy administracyjnej, a w tym drogowej, okazał się powiat. W ciągu dwunastu lat funkcjonowania tego poziomu administracji sytuacja powiatowych finansów i zakresu kompetencji uległa pogorszeniu. Mało tego w walce o stan dróg będących w ich zarządzie ponoszą klęskę. Powiaty reformą otrzymały drogi zaniedbane przez poprzednią administrację. W niedostatku finansów nie są w stanie nadgonić zaległości remontowych i powstrzymać postępujący proces degradacji. - Powiaty w 1999 roku stały się śmietniskiem drogowej reformy. Dostały trasy, których nikt nie chciał. Drogowym cukierkiem miała być subwencja przyznawana w wysokości obliczanej na kilometry posiadanej sieci. Średnio wypadało 5-6 tys. zł na kilometr drogi powiatowej, podczas gdy dla dróg wojewódzkich przypadało około 20 tys. na kilometr, na kilometr drogi miejskiej - 45 tys. zł, a na kilometr drogi krajowej - 75 tys. zł. Co jeszcze się stało? Około 25-30 procent subwencji, a zdarzało się że nawet 50 procent, w pierwszych latach funkcjonowania powiatów szło na urządzanie starostw, ponieważ na to nie dostały żadnych pieniędzy. Subwencja nie była znaczącym pieniądzem, więc mogła być przeznaczana na inne cele. Powiaty już na starcie były więc na straconej pozycji - przypomina Józef Swaczyna, starosta powiatu strzeleckiego (woj. opolskie).

W opinii Józefa Swaczyny zasadniczy problem ciągnący się od lat wiąże się z brakiem konsekwencji w kategoryzacji dróg. Ustawa o drogach publicznych definiuje drogę powiatową jako trasę łączącą siedziby powiatów i gminy pomiędzy sobą. Tymczasem wiele powiatowych ciągów nie spełnia ustawowo określonych funkcji. Na 312 km dróg powiatu strzeleckiego aż 170 km nie kwalifikuje się jako drogi powiatowe; one łączą wioski stanowiąc ciągi o charakterze gminnym. - Na przykład 500 metrów ulicy w mieście. Co to za droga powiatowa? Bez uporządkowania sieci sytuacja się nie poprawi. Gminy nie były zainteresowane ich przejęciem. Co zrobić z tą substancją drogową? To jest poważny problem finansowy powiatów. Bez pieniędzy wiele nie da się zrobić dla dróg - zaznacza Józef Swaczyna. Bez ustawowego uregulowania nie rozwiąże się problemu kategoryzacji dróg. Żaden bowiem samorząd nie przejmie dobrowolnie, bez zagwarantowania dodatkowych środków, na swój stan kolejnych odcinków obciążających budżet.

Drogownictwo na słabym filarze finansów

Utworzono: poniedziałek, 19, grudzień 2011 08:47 Agnieszka Serbeńska

Organizacje samorządowe, w tym Związek Powiatów Polskich, od dawna upominają się o udział w Krajowym Funduszu Drogowym motywując to faktem udziału ciężkich transportów w ruchu po trasach samorządowych. Drogi te technicznie nie są dostosowane do przenoszenia takich obciążeń, stąd proces ich degradacji następuje błyskawicznie. Ponadto służą rozprowadzaniu ruchu na trasy główne – drogi krajowe i autostrady. Mało tego, sytuację skomplikowało wprowadzenie 1 lipca tego roku systemu viaTOLL. Opłaty za przejazd samochodami ciężarowymi po autostradach spowodowały przeniesienie się dużej części ruchu na bezpłatne drogi samorządowe.

Po dwunastu latach jakie upłynęły od reformy drogownictwa na pewno można stwierdzić, że administracje drogowe okrzepły organizacyjnie i etatowo, choć nadal w jednostkach samorządowych doskwiera brak możliwości zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych inżynierów. Również minione lata można uznać za pomyślne w podnoszeniu jakości naszych dróg. W przypadku samorządów ogromne znaczenie odegrały fundusze unijne. Duża pula tych środków została rozdysponowana w ramach regionalnych programów operacyjnych właśnie na inwestycje drogowe. Jednak źródła finansowania dróg nadal pozostają największym problemem, czego dowiodła dyskusja podczas V Forum Polskiego Kongresu Drogowego „Zarządzanie drogami – nowe wyzwania” (Warszawa, 14-15 listopada 2011 r.). Uczestnicy dyskusji, poza cytowanymi opiniami dotyczącymi finansów drogowych, podjęli również szereg problemów stanowiących o bieżących trudnościach we właściwym gospodarowaniu majątkiem drogowym, w tym między innymi sprawy udostępniania pasa drogowego pod instalowanie obcych mediów, przepisów technicznych czy przepisów ustawy o drogach publicznych, które nie spełniają współczesnych wymagań branży.

Agnieszka Serbeńska