Bieda a drogi

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 23, lipiec 2017 22:17
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1780

Wśród proponowanych kryteriów podziału środków w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej znajduje się – mocno kontestowane przez część przedstawicieli samorządu – kryterium zamożności potencjalnego beneficjenta.

W tym roku Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa – w ślad za wytycznymi rządu – uznało bowiem, że obok kryteriów odnoszących się do samej inwestycji przewidzianej do dofinansowania należy również premiować na etapie kwalifikacji wniosków jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej. Było oczywiste, że propozycja taka musi wzbudzić ogromne emocje. Oznacza ona bowiem zróżnicowanie pozycji startowej – taka sama z punktu widzenia funkcjonalnego inwestycja zlokalizowana w dwóch różnych gminach będzie miała różną szansę na uzyskanie środków z budżetu państwa. Co więcej – propozycja taka prowadzi do zmiany szans na pozyskanie środków między członkami różnych związków samorządowych zrzeszających gminy, a to z kolei prowadzi do gry interesów poszczególnych organizacji.

Warto jednak wznieść się ponad partykularne interesy i zastanowić się obiektywnie nad dwoma zagadnieniami – na ile sama propozycja jest rozsądna i jak mierzyć zamożność jednostki samorządu terytorialnego.

Zaczynając od tej pierwszej kwestii warto przypomnieć, że w warunkach ograniczonego budżetu – a w przypadku usług publicznych jest to norma – konieczne jest świadome alokowanie środków na działania przynoszące największe korzyści – czy to w wymiarze ekonomicznym, czy to społecznym. Oczywiście miło byłoby, gdyby do każdej zagrody docierała droga utwardzona (przy okazji dyskusji nad Funduszem Dróg Samorządowych takie cele zresztą padały), ale warto jest posłużyć się liczbami. Długość gruntowych dróg lokalnych w Polsce sięga obecnie prawie 130 tys. km – są to zatem drogi do wybudowania. Jako przeciętną cenę wybudowania 1 km drogi lokalnej o niskiej kategorii ruchu można przyjąć 1 mln zł, co oznacza że budżet potrzebny na utwardzenie dróg sięga 130 mld – a kwota ta nie obejmuje kosztów przebudowy, czy modernizacji dróg, której obecnie istnieją. Środki Programu to 1 mld zł rocznie, co przy uwzględnieniu 50% poziomu finansowania oznacza 2 mld zł na inwestycje rocznie. Zakładając, że środki te będą przeznaczone wyłącznie na budowę nowych dróg łatwo jest obliczyć, że Program powinien trwać 65 lat. Tyle tylko, że trwałość nawierzchni asfaltowych jest obliczana na 20 lat… Pieniędzy jest zatem zdecydowanie za mało. Jeśli mają być wydatkowane w sposób racjonalny to muszą być one kierowane wyłącznie na te inwestycje, które w największym stopniu opowiadają celom Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej. Są nimi: poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego oraz zwiększenie dostępności transportowej przez tworzenie spójnej, zrównoważonej i przyjaznej użytkownikowi sieci drogowej. O kwalifikacji drogi do dofinansowania powinno zatem przesądzać jej znaczenie z punktu widzenia sieci drogowej. Nie ma żadnego sensu premiowanie peryferyjnej drogi w jakiejś gminie tylko i wyłącznie z tego powodu, że gmina nie jest zamożna. Trudno jednak polemizować z wolą polityczną.

Warto zauważyć, że pod tym względem wycofany projekt ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych przewidywał znacznie racjonalniejsze rozwiązanie. Zamożność konkretnej jednostki przesądzała bowiem o ewentualnym poziomie dofinansowania, a nie samym fakcie przyznania środków.

Odrębną kwestią jest samo ustalenie, która jednostka samorządu jest zamożna. Standardowym wskaźnikiem używanym do tego celu jest poziom dochodów podatkowych na głowę mieszkańca – odpowiednio gminy i powiatu. Wskaźnik cieszący się zresztą bardzo dużym poparciem jednostek uboższych.

Phoca PDF

Trudno się temu dziwić. Istotnie – w Polsce występuje znaczące zróżnicowanie dochodowe w odniesieniu do dochodów podatkowych. Tyle tylko, że istnieje też system równoważenia dochodów – przykładowo gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin otrzymuje kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej. Jak to wygląda w praktyce? Jeśli gmina ma wskaźnik na poziomie 40% wskaźnika dla wszystkich gmin po zastosowaniu samego wskazanego mechanizmu znajduje się na poziomie 81,97%; gmina mająca wskaźnik na poziomie 75% wskaźnika – trafia na poziom 87,92%. W ten sposób pierwotna różnica 35% zostaje sprowadzona do zaledwie 5,95%. A nie uwzględnia to ani kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, ani części równoważącej subwencji ogólnej. W przypadku gmin uznanych za najzamożniejsze dochodzi jeszcze zmniejszenie środków wynikające z obowiązku dokonania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na ową część równoważącą subwencji ogólnej. Jaki w tej sytuacji ma sens odwoływanie się do „czystego" wskaźnika dochodów podatkowych? Żaden. Pod tym względem za w pełni poprawną należy uznać propozycję Ministerstwa kompleksowego spojrzenia na zamożność – obejmującego nie tylko dochody podatkowe, ale również i części wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej, i wpłatę do budżetu państwa z tytułu Janosikowego. Niestety, ta względnie sprawiedliwa propozycja już spotkała się ze sprzeciwem „ubogich", którzy wyliczyli że w świetle nowego podejścia wcale tacy ubodzy nie są. Tyle że to nie jest zabieg rachunkowy – tak wygląda rzeczywistość. I tworzenie kolejnych mechanizmów wsparcia opartych o poziom „czystych" dochodów podatkowych przy istniejącym systemie wyrównywania dochodów nie jest realizacją zasady sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie.

Phoca PDF