

KOMENTARZ DO PROJEKTU USTAWY O FUNDUSZU DRÓG SAMORZĄDOWYCH ORAZ ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

12 lipca br. podczas 45. posiedzenia Sejmu RP odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Jego celem jest utworzenie specjalnego funduszu mającego wesprzeć budową dróg lokalnych. Projekt ten wzbudził szereg kontrowersji (nawet w samych szeregach partii rządzącej - wystąpienie posła Łukasza Rzepeckiego wzywające prezydium partii do wycofania projektu z procesu legislacyjnego), ze względu na przewidywane w nim zwiększenie obciążeń fiskalnych. Również w naszej ocenie propozycję należy ocenić negatywnie.

I. ZAŁOŻENIA PROJEKTU

Proponowana nowelizacja przewiduje utworzenie państwowego Funduszu Dróg Samorządowych, którego celem będzie dofinansowanie budowy i przebudowy dróg powiatowych i gminnych oraz mostów w ciągach dróg wojewódzkich, w tym budowę i przebudowę sieci realizowaną w ich pasie drogowym. W projekcie określone zostały również źródła środków Funduszu Drogowego, którymi mają być:

1. opłata drogowa,
2. odsetki z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetki od lokat okresowowolnych środków Funduszu w bankach,
3. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
4. środki z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
5. wpływy z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
6. darowizny i zapisy,
7. wpływy z innych środków publicznych.

Największe kontrowersje pośród nich wzbudza tzw. opłata drogowa, szczegółowo opisana w Rozdziale II projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych. Zgodnie z propozycją ustawodawcy wysokość opłaty drogowej miałyby wynieść:

1. 200 zł na każde 1000 litrów benzyn silnikowych oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami,
2. 200 zł na każde 1000 litrów olejów napędowych, wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwa,
3. 369,69 zł za 1000 kg gazów i innych wyrobów.

Ponadto art 32. ust. 2 mówi wprost o corocznej waloryzacji powyższych opłat w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Należy zatem podkreślić, że proponowana przez ustawodawcę opłata drogowa jest dodatkowym obciążeniem fiskalnym nakładanym na każdy litr paliwa wymienionego w ustawie w średniej wysokości ok. 0,25 zł, które ma wzrastać w kolejnych latach. Wpływy do budżetu państwa z opłaty drogowej według ocen ustawodawcy mają wynieść ok. 4 - 5 mld zł, z czego 50% ma zasilić Fundusz Dróg Samorządowych, natomiast kolejne 50% ma trafić do pokrewnego funduszu, tj. Krajowego Funduszu Drogowego, z budżetu którego finansowany jest *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*.

Krajowy Fundusz Drogowy został powołany na mocy ustawy z dn. 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym celem wsparcia realizacji inwestycji drogowych Państwa. Obecny dług KFD wynosi ok. 49 mld zł dla spłaty kapitału, a wraz z odsetkami ok. 66 mld zł.

II. SKUTKI WPROWADZENIA OPŁATY DROGOWEJ

W naszej ocenie implementacja analizowanych tu rozwiązań spowoduje liczne negatywne skutki gospodarcze i społeczne. Po pierwsze wzrost obciążenia fiskalnego bez wątplenia przyczyni się do wzrostu finalnej ceny paliwa o kwotę równą albo zbliżoną kwocie opłaty paliwowej. Popyt na paliwa jest bowiem zasadniczo mało elastyczny cenowo, ponieważ w wielu przypadkach wciąż trudno jest znaleźć substytuty, które byłyby dla konsumenta bardziej satysfakcjonujące niż nieco droższa benzyna. Większość osób korzystających regularnie z samochodu prawdopodobnie nie przesiądzie się na rower ani nie wymieni samochodu/silnika na inny napęd niż paliwowy tylko z powodu konieczności zapłaty 25 groszy więcej za każdy litr paliwa. W większości przypadków, jeśli zajdzie taka konieczność, raczej ograniczą wydatki w innych dziedzinach, ocenianych przez nich jako mniej ważne dziedzinach (jak np. na cele rozrywkowe lub kulturalne), niż wydatki na paliwo, które jest niezbędne dla zapewnienia im codziennej mobilności.

Niska elastyczność cenowa popytu spowoduje zatem, że najprawdopodobniej wystąpi tu znane zjawisko przerzucania podatków pośrednich na konsumenta, który będzie musiał pokryć całość albo większość nowego obciążenia fiskalnego.

Niezwykle istotny jest również fakt, że ingerencja rządu, która ma wpływ na strukturę cen w obszarze jednej gałęzi gospodarki, nie zostaje zawieszona w próżni – wzrost cen w jednym obszarze rynku odbija się na pozostałych obszarach. Popyt na paliwo ciekłe dotyczy szerokiej grupy klientów, którzy traktują je zarówno jako dobro konsumpcyjne, jak też kapitałowe – w związku z tym podwyżka cen paliwa dotknie zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa. Wobec wspomnianej wyżej niską elastycznością cenową popytu na paliwo spowoduje to w niektórych przypadkach spadek wydatków na inne dobra lub też wzrost ich cen. W rezultacie, przykładowo, przedsiębiorcy, dla których działalności wydatki na paliwo są istotną częścią kosztów – aby zachować płynność finansową – zostaną zmuszeni do podniesienia cen wytwarzanych przez siebie dóbr i usług lub do redukcji innych kosztów, np. poprzez zmiany w strukturze zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim mniejszych, prywatnych przedsiębiorców branży paliwowej – istnieje duża szansa, że to właśnie mniejsze podmioty konkurujące z dużymi państwowymi przedsiębiorstwami (PKN Orlen oraz Grupa LOTOS S.A. są w posiadaniu ok 33% stacji paliwowych Polsce) stracą najwięcej na proponowanych zmianach.

Do powyższego uzasadnienia teoretycznego bez trudu można dodać również, poprzez analogię, uzasadnienie historyczne. Paliwa ciekłe, będące dobrem o niskiej elastyczności cenowej popytu od wielu lat

obarczone są wyjątkowo wysokimi i wciąż rosnącymi obciążeniami fiskalnymi. Przyjrzyjmy się strukturze ceny paliwa na przykładzie oleju napędowego w ubiegłym roku¹:

Cena netto oleju napędowego: 1,81 pln

Cena detaliczna: 4,17 pln

w tym:

- a) Podatek akcyzowy: 1, 17 pln (28%),
- b) Podatek VAT: 0, 77 pln (19%),
- c) Opłata paliwowa: 0,29 pln (7%),
- d) Marża: 0,08 pln (3%).

Jak widać, podatki stanowiły w roku ubiegłym aż 54% ceny oleju napędowego. W przypadku pozostałych rodzajów paliw poziom obciążenia podatkowego waha się między 44 a 57%. Aby pokazać jak najprawdopodobniej będzie wyglądać wpływ wprowadzenia opłaty drogowej na ceny paliw warto przedstawić znane już empirycznie skutki pokrewnej daniny - opłaty paliwowej – która podlega również okresowym wzrostom podobnie jak planowana opłata drogowa.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym opłata stanowi przychód KFD oraz Funduszu Kolejowego (20% sumy przychodów opłaty paliwowej).

Tabela – wzrost stawki opłaty paliwowej (zł/1000 litrów paliwa)

Rok\\ Rodzaj paliwa	Benzyna silnikowa	Olej napędowy	Gazy i pozostałe paliwa
2009 r.	Jedna stawka – 115,76 zł/ 1000 litrów		
2010 r.	92,87 zł	233,99 zł	119,82 zł
2011 r.	95,19 zł	239,84 zł	122,82 zł
2012 r.	99,19 zł	249,92 zł	127,98 zł
2013 r.	103,16 zł	259,92 zł	133,10 zł
2014 r.	104,20 zł	262,52 zł	134,44 zł
2015 r.	129,41 zł	288,05 zł	159,71 zł
2016 r.	129,41 zł	288,05 zł	159,71 zł
2017 r.	129,41 zł	288,05 zł	159,71 zł

Analizując powyższą tabelkę bardzo łatwo możemy sobie wyobrazić walozycję za kilka pokrewnej opłaty drogowej. A wraz z systematycznym wzrostem opłaty drogowej wzrastać będą ceny paliw i koszty prowadzenia wszelkich aktywności (w tym działalności gospodarczych) wymagających mobilności opartej na korzystaniu ze środków transportu napędzanych paliwami ciekłymi.

Doskonałym przykładem potwierdzającym prawdziwość powyższej analizy jest niemal natychmiastowa reakcja zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych, który zwrócił się do ministra rolnictwa z wnioskiem o zrekompensowanie rolnikom kosztów wprowadzenia tzw. opłaty drogowej –

¹ Szacowana struktura średnich cen detalicznych w Polsce w 2015 i 2016 roku, POPIHN

mianowicie o zwiększenie z 86l do 110l limitu, do którego przysługuje zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

III. TŁO POLITYCZNE

Naszym zdaniem powyższa ustawa jest również elementem **politycznego marketingu** – warto zwrócić uwagę, że Fundusz Dróg Samorządowych miałby objąć swoim zakresem drogi powiatowe oraz gminne, tj. skupić się na inwestycjach drogowych w obrębie jednostek samorządu terytorialnego. W przyszłym roku odbędą się wybory samorządowe, wobec tego próba zwiększenia wpływów na inwestycje drogowe w samorządach zdaje się być jednocześnie próbą zbiccia politycznego kapitału przez partię rządzącą stanowiącego z kolei jeden z elementów nadchodzącej kampanii politycznej.

Niepokój budzi również inicjatywa utworzenia nowego funduszu poświęconemu inwestycjom drogowym ze względu na wątpliwą skuteczność akumulacji środków oraz wysokie zadłużenie KFD – wraz z odestkami sięgające 66 mld złotych.

IV. PODSUMOWANIE

Jako Stowarzyszenie KoLiber stanowczo opowiadamy się przeciwko zwiększaniu i tak już dużego zakresu państwowej ingerencji w procesy gospodarcze, w tym zarówno podnoszeniu stawek istniejących danin fiskalnych, jak i tworzeniu nowych podatków. Opłata paliwowa w sposób jednoznacznie negatywny odbije się na strukturze cen i zatrudnienia nie tylko w obszarze branży paliwowej, lecz także w pozostałych gałęziach gospodarki. W naszej ocenie należy raczej szukać efektywniejszych sposobów wykorzystania istniejących już funduszy, np. przez cięcia rozbudowanych wydatków publicznych i przeznaczenie części z zaoszczędzonych w ten sposób środków na rzecz budowy dróg. Wcześniej należy jednak przeanalizować, czy na pewno w obecnej sytuacji zachodzi taka potrzeba, aby zwiększać fundusze na inwestycje infrastrukturalne kosztem innych wydatków – czy też konieczność ta wynika jedynie z chęci realizacji planów politycznych na koszt obywateli.

Autorzy:

Robert Iwanicki

I Wiceprezes Zarządu Głównego i ekspert Centrum Analiz KoLibra

koordynacja oraz opracowanie merytoryczne i graficzne

Tomasz Pułról

Ekspert Centrum Analiz KoLibra

redakcja i wsparcie merytoryczne

Witold Stoch

Sekretarz Zarządu Głównego Stowarzyszenia KoLiber i ekspert Centrum Analiz KoLibra

wsparcie merytoryczne

Mateusz Zakrzewski

wsparcie emrytoryczne

Mateusz Błaszczyk

korekta