

WOJCIECH KARPIŃSKI

NIEKTÓRE ASPEKTY PROBLEMU „SZYNY — DROGI” W PAŃSTWACH KAPITALISTYCZNYCH

W literaturze fachowej państw kapitalistycznych, tak finansowej, jak i dotyczącej polityki komunikacyjnej, coraz więcej miejsca poświęca się kwestii budowy nowych dróg, przebudowy istniejących oraz utrzymania sieci drogowej w stanie odpowiadającym wzrastaniu wymagań w związku z gwałtownym rozwojem komunikacji samochodowej. Zagadnienie to jest oczywiście przedmiotem badań technicznych. Istnieje jednak i druga strona tej sprawy, a mianowicie problem sfinansowania wydatków, które należy ponieść dla utrzymania dróg oraz budownictwa nowych. Wykorzystuje się w tej mierze różne środki. Głównym źródłem finansowania potrzeb wynikających z utrzymania dróg są podatki i to podatki nakładane głównie na użytkowników dróg. Szczególnie więc duże ciężary z tego tytułu ponosi wszelkiego rodzaju komunikacja, posługująca się pojazdami mechanicznymi. Jest ona bowiem w obecnym stanie rzeczy głównym użytkownikiem dróg.

Budownictwo nowych dróg natomiast nie mieści się już w dotychczas stosowanych ciężarach podatkowych nakładanych na motoryzację. W tym celu najczęściej posługują się państwa kapitalistyczne różnego rodzaju pożyczkami, które dają odpowiednie środki na zrealizowanie szerokich zwykle programów budowy. Obsługa zaś zaciągniętych pożyczek, a więc oprocentowanie i stopniowa spłata wchodzi już na ogół do kosztów bieżącego utrzymania dróg, czyli obciąża dochody podatkowe, oczywiście pochodzące z opodatkowania komunikacji samochodowej.

Zagadnienie finansowania budownictwa drogowego nie jest problemem łatwym, jakby się to wydawało z tego pobieżnego przeglądu. Wiąże się z nim bardzo wiele kwestii wynikających z powiązań gospodarczo-politycznych tak z punktu widzenia polityki gospodarczej państw, jak i w szczególności z punktu widzenia polityki podatkowej

oraz polityki komunikacyjnej. Na pierwszy plan wybija się między innymi problem konkurencji między komunikacją samochodową a komunikacją kolejową, nazywany zwykle w literaturze zachodniej problemem „szyny — drogi”.

Niewątpliwie interesujące są aspekty polityczno-gospodarcze tego zagadnienia, lecz niemniej ciekawe są metody wykorzystania środków polityki finansowej dla realizacji linii przyjętej przez politykę komunikacyjną. Problem ten wydaje się także interesujący szczególnie dla nas, w momencie, gdy zagadnienie motoryzacji w naszym kraju nabiera coraz większego znaczenia. Nie należy przecież do krajów przodujących w tym zakresie, a druga strona medalu — drogi, są raczej przysłowiową słabą stroną naszej gospodarki. Zapoczątkowane przed niedawnym czasem prace mające określić kierunki i zakres rozwoju motoryzacji w naszej gospodarce mają na celu przygotowanie projektów programu. Nie jest więc chyba stratą czasu zaznajomienie się z problemami i metodami ich rozwiązywania na przykładzie krajów kapitalistycznych, szczególnie zaś tych, w których problemy motoryzacji należą do najważniejszych. Mając bowiem w naszych warunkach szerokie możliwości w dysponowaniu środkami wynikającymi z gospodarki planowej, możemy i musimy czerpać z doświadczeń już przeprowadzonych, dających nam możliwość dogonienia szybko kroczącego w tym zakresie postępu.

*

W końcu XVIII i w początkach XIX w. budownictwo drogowe właściwie nie istniało w naszym współczesnym pojęciu. Drogi i trakty komunikacyjne budowane zwykle przez władze krajowe nastawione były tylko na pojazdy konne. Koszty budowy i utrzymania dróg pokrywano w dużej mierze przy pomocy różnych opłat drogowych, mostowych itp. Sytuacja taka trwała do praktycznego rozszerzenia się nowego wynalazku — kolei żelaznej, który zrewolucjonizował komunikację. Dzięki temu zanika znaczenie dróg kołowych, znikają też zwolna wszelkie opłaty drogowie. Okres monopolu kolejnictwa był jednak stosunkowo krótki, gdyż w grę wszedł nowy środek lokomocji oparty o wynalazek motoru spalinowego. Wprawdzie rozwój tego rodzaju pojazdu mechanicznego początkowo postępował dość wolno, jednak z upływem czasu obserwujemy coraz gwałtowniejszy wzrost ilości samochodów będących w ruchu. Szczególnie okresy następujące po obu minionych wojnach wykazują znaczny rozwój ilościowy i jakościowy tego środka komunikacyjnego.

W okresie następującym po pierwszej wojnie światowej wyraźnie zarysowuje się problem konkurencji między panującym niepodzielnie w dziedzinie komunikacji lądowej pociągiem towarowym lub osobowym kolei żelaznej a samochodem osobowym lub ciężarowym poruszającym się po drogach. Rywalizacja ta trwa do dnia dzisiejszego i w wielu krajach stanowi nadal problem otwarty.

Polityka gospodarcza stoi przed alternatywą albo wyboru dominującego środka lokomocji i szczególnego poparcia jego rozwoju, albo podziału sfery działania między oba zasadnicze rodzaje komunikacji lądowej. Konsekwencją przyjęcia pierwszej alternatywy jest polityka popierania jednego środka lokomocji kosztem drugiego, podczas gdy w drugim przypadku dąży się do możliwie najlepszego wyrównania warunków konkurencyjnych. Chodzi głównie o eliminację preferencji wynikających z niedoskonałego działania różnych instrumentów polityki gospodarczej. W rzeczywistości jednak sytuacja jest o wiele bardziej skomplikowana, gdyż obie wyżej wspomniane tendencje ścierają się z sobą jako wypadkowe interesów różnych grup gospodarczych i społecznych.

Dochodzi do tego moment postępu technicznego, wyrażający się w konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy można zaniechać popierania nowocześniejszego środka lokomocji i hamowania jego rozwoju, a z drugiej strony, czy nie można dokonać przeobrażeń w dotychczasowym systemie pracy kolejnictwa. Na oba te pytania odpowiada praktyka państw kapitalistycznych.

Ciekawym przyczynkiem do omawianego problemu są wysiłki likwidacji preferencji komunikacji samochodowej w stosunku do kolejnictwa, podejmowane w Niemczech międzywojennych oraz Niemieckiej Republice Federalnej.

O wzroście komunikacji samochodowej na niekorzyść kolei może świadczyć fakt, że w 1954 r. z ogólnej wielkości ruchu towarowego przypadało na kolej 50% t/km, podczas gdy na komunikację samochodową już 25%. Reszta przypada w niezmienionej wysokości na komunikację wodną śródlądową. Za tym oczywiście idzie stały spadek wpływów, który niewątpliwie jest powodem zwiększającego się deficytu kolei. W wyniku tego rodzaju stwierdzeń już w latach 1927—1931 obserwujemy silną walkę taryfową prowadzoną ze strony kolei. Przede wszystkim starano się obniżyć taryfy na te rodzaje artykułów, które odpadły od transportu kolejowego, głównie arty-

kuły wysokowartościowe. Walka ta jednak nie dała spodziewanych rezultatów.

Wobec tego występują w latach «trzydziestych inne koncepcje uregulowania transportu towarowego, gdyż głównie chodziło o zdobycie w transporcie towarowym rozmiarów zapewniających należyłą rentowność kolei żelaznej. Powstała więc myśl, aby upaństwić drogowy transport towarowy i połączyć go z kolejami państwowymi. Koncepcja ta wywołała jednak silny sprzeciw przemysłu broniącego się przeciw monopolicznemu stanowisku kolei w tym zakresie. Dlatego wysunięto nowe argumenty w tej walce konkurencyjnej. Ze strony kolei podnoszono, że dalsze obniżenie stawek taryfowych na kolejach jest niemożliwe, ponieważ ponoszą one wszelkie koszty utrzymania sieci drogowej, podczas gdy komunikacja samochodowa jest od tego ciężaru wolna albo ponosi go w znacznie mniejszym zakresie. Z tego też powodu mogła ona obniżyć swoje taryfy o 30% w stosunku do taryfy kolejowej. Wobec tego kolej zażądała wyrównania warunków konkurencyjnych. Z punktu widzenia ekonomicznego żądanie to jest tylko do pewnego stopnia słuszne, gdyż nie bierze się przy tym pod uwagę różnic między konkurującymi partnerami, wynikających z nierówności roli, jaką spełniają one w dziedzinie transportu.

Zapomina się, że kolej jest jednolitym, dużym i zamkniętym przedsiębiorstwem, podczas gdy transport samochodowy wykonywany jest przez dużą ilość małych lub średniej wielkości przedsiębiorstw, wzajemnie z sobą konkurujących. Poza tym samochód jest środkiem transportowym niezależnym od szyn i bardzo łatwo przystosowującym się do wymagań popytu. Komunikacja samochodowa cechuje się elastyczną podażą usług w przeciwieństwie do kolei i żeluzi śródlądowej, które stanowią stosunkowo sztywną podaż. Wydaje się, że jedyna droga rozwiązania zagadnienia współzawodnictwa między koleją a komunikacją samochodową leży w podziale funkcji, który nasuwa się z racji specyficznych cech technicznych obu omawianych rodzajów transportu. Nie wchodząc w szczegóły, które aczkolwiek ważne są i dla problemu finansowania, wystarczy wskazać na ustalony w polityce komunikacyjnej moment podziału usług. Kolej jest bardziej ekonomiczna dla dużych partii towarów na dalsze odległości, podczas gdy samochód raczej obsługuje znacznie wydajniej małe odległości i ruch miejski.

Na tym się w zasadzie opierając, władze niemieckie stosowały szereg najróżniejszych ograniczeń typu administracyjnego, dla mo-

zliwego wyrównania warunków konkurencyjnych, jak licencje dla komunikacji samochodowej na dalsze odległości, zatwierdzanie taryf przewozowych, ograniczanie ilości przyczep ciężarowych itp.

Gdy jednak i te wszystkie środki stosowane w ostrzejszej i mniej ostrej okresowo formie nie dały w ostatecznym efekcie poważniejszych rezultatów, kolej postanowiła w szerszym stopniu upodobnić się do transportu samochodowego. Zaletą właśnie komunikacji samochodowej jest odbiór towaru z miejsca załadowania i złożenie go w miejscu wyładowania bez potrzeby przeładowywania, co jest oczywiście związane z komunikacją kolejową. Stąd wynika preferencja usług transportu samochodowego przez przemysł, handel i innych użytkowników transportu. Dlatego też niemiecka kolej żelazna w latach 1930-tych wprowadziła specjalne podwozia, na których można było bez potrzeby przeładowywania towarów podtaczać wagony kolejowe do miejsc za- i wyładowywania, dalej zastosowano w bardzo dużym zakresie pojemniki, które ułatwiały ładowanie, a wreszcie także i samochody, przy pomocy których towary były pobierane od dostawców, w całości (samochód z towarem) transportowane do miejsca wyładowania i tam dostarczane samochodem do samego miejsca wyładowania u odbiorcy. I w końcu, na podstawie wzorów amerykańskich i francuskich zastosowano w roku 1954 transport wiązany, polegający na tym, że kolej organizuje między ważniejszymi ośrodkami regularne kursowanie pociągów przewożących przyczepy samochodowe z towarami, które na stacjach węzłowych odprowadzają do odbiorców ciągniki należące do kolei, oraz z drugiej strony doprowadzają do stacji od dostawców. Korzyści z tego rodzaju organizacji transportu są oczywiste i polegają na obniżeniu kosztów transportowych, niższe frachtów, a poza tym tego rodzaju rozwiązanie uwalnia drogi od tak utrudniających komunikację pociągów samochodowych i wreszcie uniezależnia transport samochodowy od pogody oraz konieczności ponoszenia kosztów drogiego konwojowania.

*

Z dotychczasowych więc rozważań wynika, że zasadniczym momentem dla wyrównania warunków konkurencyjnych między głównymi rodzajami komunikacji lądowej jest kwestia obciążenia komunikacji samochodowej kosztami drogowymi. Formą realizacji tego postulatu mogą być głównie tylko podatki nakładane na środki transportowe używające dróg.

Nie wchodząc w sprawy podstaw teoretycznych, można scharakteryzować metody opodatkowania komunikacji samochodowej stosowane w krajach kapitalistycznych. Zasadniczo występują tam dwa rodzaje podatków: podatek od pojazdów mechanicznych, pobierany zwykle w postaci opłat licencyjnych przy rejestracji pojazdów mechanicznych i jej corocznym odnawianiu, oraz podatek od paliw płynnych (benzyny, gazoliny, olejów mineralnych). Trzecim rodzajem opodatkowania jest podatek od transportu, stosowany jednak w stosunku do wszystkich środków komunikacyjnych, nie tylko drogowych, i mający charakter podatku obrotowego od usług komunikacyjnych.

W opodatkowaniu pojazdów mechanicznych występuje zagadnienie obciążenia podatkowego pojazdów osobowych i ciężarowych. W systemach podatkowych wielu państw zaobserwowano znaczne uprzywilejowanie pojazdów ciężarowych w stosunku do osobowych, co niewątpliwie jest reliktem z epoki, w której samochód osobowy był traktowany jako luksus i z tej przyczyny znacznie obciążony podatkiem. Obecnie dąży się do naprawienia złych stawek i możliwie jak najbardziej sprawiedliwego ich ustawienia w oparciu o jedynie właściwe istotne kryterium wynikające ze stopnia zużycia użytkowanych dróg. Przechodzi się więc przy podatku od pojazdów mechanicznych na kryterium całkowitej wagi pojazdu (pojazd plus ładunek) z zastosowaniem progresji w stosunku do cięższych środków transportowych. Progresja jest wprowadzana w wyniku konieczności przyjęcia słusznego ustalenia stopnia zużycia dróg przez samochody ciężarowe. W ten sposób warunki konkurencyjne między koleją a komunikacją samochodową zostają znacznie zbliżone.

Podatek od paliw płynnych lub olejów mineralnych cechują podobne problemy, wynikające z uprzywilejowania samochodów ciężarowych, głównie w związku ze stosunkowo niskim opodatkowaniem paliwa do samochodów o napędzie dieslowskim. Ponieważ tego rodzaju napęd stosowany jest przeważnie przy samochodach ciężarowych, zwłaszcza dużych, stąd zagadnienie to posiada kapitalne znaczenie dla sprawy wyrównania konkurencji między pojazdami mechanicznymi a kolejami.

Poza tym stosowane dotychczas stawki powodują tę niedogodność, że obciążenie podatkowe przeliczone na brutto t/km jest znacznie wyższe dla samochodów osobowych niż dla pojazdów cięższych. Oczywiście, nie da się różnicować stawek opodatkowania jednolitych gatunków paliwa płynnego w zależności od rodzaju po-

jazdu zużywającego dany rodzaj paliwa, np. benzyny, dlatego też redukcja nadmiernego obciążenia samochodów osobowych podatkiem od paliw płynnych musi być wyrównywana przez obniżanie stawek podatku od pojazdów mechanicznych. Stąd też wynika uzupełniający charakter obu tych podatków. Nierzadkie były głosy, aby z podatku od paliw płynnych uczynić jedyny podatek obciążający komunikację samochodową. Wychodząco bowiem z założenia, że zużycie paliwa, które jest funkcją przebytej drogi, szybkości i wagi pojazdu mechanicznego, w najlepszy sposób odzwierciedla stopień zużycia drogi przez poruszający się pojazd mechaniczny. Jak każdy podatek jedyny, tak i w ten sposób ustalony podatek od paliw płynnych byłby do pewnego stopnia podatkiem jednostronnym. Dlatego też oba omówione podatki występują w większości państw zachodnich, stanowiąc razem system opodatkowania komunikacji samochodowej.

Są także dyskusje i próby wprowadzenia podatku od opon samochodowych. Ten rodzaj opodatkowania daje wiele zalet, gdyż zużycie opony jest głównie funkcją przebytych kilometrów, a stąd podatek ten byłby, jak się dość powszechnie twierdzi, najbardziej słuszny, gdyż uwzględniałby i wpływ ciężaru i szybkości na proces niszczenia dróg. Wskutek zastosowania takiego podatku powinny przejawiać się konsekwencje w sensie tendencji do zmniejszania wagi pojazdów mechanicznych oraz polepszania jakości używanych opon. Gdy przyjąć także stosunkowo niskie koszty łatwego włączenia podatku, przez obciążenie nim nielicznych na ogół producentów opon, to z punktu widzenia skarbowego podatek ten wygląda dość ciekawie. Wysuwa się jednak przeciw niemu również szereg zarzutów, głównie technicznych. Należy się bowiem liczyć z bardzo niekorzystnym objawem stosowania mniejszego (ilościowo) ogumienia niż potrzebne z racji ciężaru i szybkości, co obniży stopień bezpieczeństwa na drogach. Ten moment dałoby się jednak wyeliminować drogą odpowiednich zarządzeń administracyjnych. Wydaje się jednak, że pominięto w ocenie tego podatku, jako źródła wpływów na pokrycie kosztów utrzymania dróg, wpływ jakości właśnie dróg na zużycie opon. Jasne jest bowiem, że znacznie szybciej będą się zużywały opony na złych drogach, a więc wyższy podatek płaciłby posiadacz lub użytkownik samochodu poruszający się na złych drogach niż na dobrych. Innymi słowy, za użytkowanie złych dróg więcej trzeba by płacić. Jediną racją w tym przypadku jest konieczność jak najszybszego zlikwidowania złych dróg przez naprawienie ich lub zastąpienie nowymi, ale oczywiście warunki opodatkowania po-

winy być równe dla wszystkich podatników, jakimi są użytkownicy pojazdów mechanicznych.

Wśród innych form opodatkowania pojazdów mechanicznych należy także wspomnieć o opłatach drogowych za użytkowanie dróg, a więc o formie myta (drogowego, mostowego, tunelowego). Ten rodzaj obciążenia komunikacji samochodowej jest stosowany jeszcze w Stanach Zjednoczonych AP. Potrzeba pobierania opłaty wynika z konieczności obsłużenia finansowego pobranych lub emitowanych pożyczek na budowę dróg w przypadkach, gdy dochody podatkowe nie wystarczają na ich pokrycie. Wprawdzie obecnie system ten raczej zanika, jednak w pewnych stanach jeszcze jest dość powszechny. Przynosił on dość duże dochody na spłatę odsetek i rat kapitałowych, a tym samym umożliwiał poszczególnym stanom zaciągnięcie pożyczki na budowę nowych dróg, zapewniając dochody na ich spłatę albo stany dawały prywatnym przedsiębiorcom prawo poboru opłaty w zamian za wybudowanie nowej autostrady. W praktyce system ten okazał się drogi, gdyż koszt poboru opłat dochodził do 10%. Duże opory społeczeństwa przeciw opłatom oraz względy ogólnospołeczne przyczyniły się do stopniowej likwidacji tego systemu. W państwach europejskich takie opodatkowanie używania autostrad nie jest stosowane.

Istota zagadnienia wyrównania konkurencji między drogami a szynami leży w określeniu kosztów, które powinny być pokryte przez komunikację samochodową. Chodzi tutaj o problem rodzajów kosztów, ich wysokości oraz podziału na różnych użytkowników dróg. Kwestia, że komunikacja samochodowa powinna brać udział poprzez opodatkowanie w pokrywaniu wydatków drogowych w dzisiejszym stanie dyskusji nie ulega wątpliwości. O wiele bardziej spornym zagadnieniem jest ustalenie wielkości kosztów drogowych.

Formalnie wszyscy zgadzają się, że do kosztów dróg należy wliczać oprocentowanie zainwestowanego kapitału, koszty normalnego utrzymania i naprawy istniejących dróg oraz koszty zabezpieczenia komunikacji drogowej. W tych rodzajach kosztów zasadnicza trudność polega na ustaleniu wielkości zainwestowanego kapitału. Tutaj spotyka się kilka koncepcji, a więc albo przyjęcie w skład kosztów oprocentowania płaconego przez państwo z tytułu efektywnie ponoszonych odsetek do pożyczek długoterminowych, zaciągniętych na budowę dróg (stanowisko minimalistyczne), albo włączenie do kosztów

dróg oprocentowania kapitału zainwestowanego w nowych drogach, przyjętego od ustalonej daty, albo też ponoszenie oprocentowania od kapitałów, jakie reprezentuje wartość wszystkich współcześnie użytkowanych dróg (stanowisko maksymalistyczne). Niewątpliwie argumenty wysuwane za względnie przeciw poszczególnym projektom są ciekawe, przeważa jednak pogląd, zwłaszcza wśród obrońców zasady wspólnego startu dla wszystkich rodzajów komunikacji lądowej, aby zastosować koncepcję maksymalistyczną. Uważa się, że nawet trudności w przeliczeniach i szacunkach obecnej wartości starych dróg dadzą się przezwyciężyć z minimalnym tylko błędem, co pozwoli na ekonomicznie słuszne określenie kosztu drogowego. Tego rodzaju stanowisko przyjmują także fachowcy amerykańscy w najnowszych swych badaniach.

Oczywiście można się jeszcze dalej spierać o wysokość zastosowanej w takim wyliczeniu stopy procentowej. Ekonomicznie uzasadniona byłaby stopa procentowa odpowiadająca aktualnemu położeniu na rynku kapitałowym. Mimo zgodności co do tego warunku, w szeregu pracach na temat ustalenia kosztów drogowych spotyka się jednak różne stopy procentowe: od 3% (badania szwajcarskie) do 6% (badania niemieckie). Zgodnie ze stanem rynku kapitałowego na zachodzie, raczej stopa wyższa jest (bliższa warunkom rzeczywistym w tym zakresie). Przy różnego rodzaju badaniach nad określeniem wysokości kosztu dróg czynnik ten odgrywa pierwszorzędną rolę.

Dalszym bowiem istotnym problemem jest sprawa podziału ustalonej wielkości kosztu rocznego na utrzymanie istniejącego stanu dróg między użytkowników dróg. Istnieje więc zagadnienie, w jakim procencie określić udział komunikacji samochodowej w kosztach drogowych. Drogi bowiem służą także innym użytkownikom. Nasuwa się oczywiście mniemanie, że koszty lepszych dróg powinny obciążać tylko komunikację samochodową, gdyż ona jest albo wyłącznym, albo dominującym ich użytkownikiem. Chodzi tu przede wszystkim o autostrady. Praktycznie jednak tego rodzaju zróżnicowanie nie jest możliwe, chyba tylko przy pomocy opłat drogowych, z którego to środka jednak się nie korzysta. Wysuwane jest więc kryterium przyczyny niszczenia dróg. Chociaż na pierwszy rzut oka wydaje się, że jest ono słuszne i przede wszystkim wymierne, to jednak praktycznie rzecz biorąc i w tej sprawie są trudne, a nawet nierozwiązywalne problemy, np. kwestia zużycia, a raczej zniszczenia dróg wskutek wpływów atmosferycznych budzi poważne zastrze-

żenią i dyskusje. Uważa się, że powstałe z tej przyczyny koszty powinny obciążać ogół społeczeństwa, czyli ogólne dochody budżetowe, a nie pochodzące wyłącznie z opodatkowania komunikacji samochodowej. Z tych to względów stosuje się raczej praktycznie kryterium użytkowania dróg, czyli podział kosztów następuje według wskaźników ilościowych ruchu samochodowego w całości komunikacji drogowej. Natomiast kryterium wpływu danego rodzaju pojazdu na stopień niszczenia dróg może być stosowany tylko przy dalszym podziale przypadającego na komunikację samochodową procentu kosztów drogowych. Należy tu bowiem także ustalić, jakie rodzaje pojazdów powinny być bardziej obciążone podatkiem w zależności od powodowanego przez nie zużycia dróg.

W wyniku dokonywanych obliczeń i szacunków stosuje się w różnych państwach wskaźniki procentowe dla określenia udziału komunikacji samochodowej w całości kosztów drogowych. I tak w Niemczech (NRF) wynosi on 70%, w Szwajcarii — 66%, we Francji aż 78%. Natomiast badania amerykańskie dają stosunkowo niskie wyniki, zamykające się cyfrą 46%, mimo innych projektów oscylujących koło 54%.

W wielu krajach napotyka się w związku z tym jeszcze inne zagadnienie. Otóż pewna część dochodów budżetowych pochodząca z opodatkowania bywa przeznaczona na inne cele niż drogowe. Budzi to zrozumiały opór użytkowników pojazdów, którzy tym chętniej opłacają nakładane na nich podatki, im lepszy jest stan dróg budowanych przez państwo. Ze strony nauki skarbowości natomiast wysuwa się argumenty przeciw wiązaniu określonych dochodów budżetowych z określonymi wydatkami. Skarbowcy bowiem uważają, że komunikacja samochodowa jest dobrym źródłem podatkowym i dlatego wykorzystując je można zapewnić budżetowi odpowiednie wpływy na pokrycie ogółu wydatków budżetowych, w tym oczywiście również i na drogi. Ze strony zaś użytkowników podnoszą się głosy, aby obniżyć podatek od pojazdów mechanicznych, jeśli jego wysokość przekracza koszty dróg.

Ponieważ jednak „zmotoryzowana” część społeczeństwa jest coraz liczniejsza i na przykład w stosunkach amerykańskich raczej przeważająca, dlatego też przekonania i tendencje użytkowników samochodów są zwykle szeroko popierane. Z tej też przyczyny wprowadzono w Stanach Zjednoczonych fundusz drogowy (Highway Trust Fund), który gromadzi określone wpływy podatkowe z opodatkowania motoryzacji oraz wydatkuje je na budownictwo i utrzymanie dróg.

Oczywiście wprowadzenie zasady gospodarki przy pomocy funduszu budzi zastrzeżenia wśród skarbowców, którzy ze względu na obiektywność budżetu poniechali już tej zasady. Mimo to jednak nawet w Niemczech zgłaszane są projekty powrotu do gospodarki funduszej właśnie w przypadku powiązania opodatkowania komunikacji samochodowej z wydatkami na drogi. Niemiecka skarbowość znana jest z rygorystycznego przestrzegania zasad. W tym przypadku jednak przyjęcie zasady funduszu ma być wyjątkiem potwierdzającym regułę. Niewątpliwie działa tutaj przykład Stanów Zjednoczonych.

Osobną już kwestią, która musi być także w sposób ekonomicznie słuszny rozwiązana, jest podział kosztów przypadających na komunikację samochodową między różne rodzaje pojazdów mechanicznych. W tym miejscu zbliżamy się do zagadnienia, które już uprzednio było przedmiotem rozważań przy omawianiu metod opodatkowania. Sprawa ta zasadniczo należy do zakresu problemów technicznych i polega na określeniu technicznych wskaźników dla ustalenia stopnia zużycia dróg przez różnego rodzaju pojazdy mechaniczne. W aspekcie omawianego w niniejszym artykule zagadnienia „szyny — drogi” posiada ona jednak znaczenie finansowe. Chodzi bowiem o to, aby drogą zróżnicowania stawek podatkowych wyrównać stosunki konkurencyjne między ciężkimi pojazdami mechanicznymi (samochody ciężarowe, pociągi samochodowe itp.) a kolejami żelaznymi.

*

Problemy komunikacyjne nabrzmiewają w każdym państwie w związku z naturalnym rozprzestrzenianiem się samochodu. Olbrzymie postępy techniki motoryzacyjnej i udoskonalenie dróg kołowych stanowią dla państwa problem głównie finansowej natury. Z jednej strony bowiem powstaje konieczność dalszego budownictwa drogowego nowej sieci albo gruntownej przebudowy istniejącej (przede wszystkim poszerzenie dróg oraz ich wyprostowanie, czyli likwidacja zakrętów), a z drugiej zaś konieczność modernizacji stanu technicznego kolejnictwa zgodnie z przyjętą zasadą współpracy tych dwóch środków komunikacji. Oba te zadania wymagają bardzo znacznych środków finansowych na ich sfinansowanie. Stąd więc wynika kwestia ustalenia długofalowych programów budownictwa drogowego i modernizacji kolejnictwa w oparciu o źródła finansowe.

Jak już wspomniano poprzednio, zasadniczym źródłem finansowym dla zgromadzenia funduszy na budownictwo drogowe są pożyczki zaciągane przez państwo i spłacane później przez nie z wpły-

wów z opodatkowania komunikacji samochodowej. Zauważyć trzeba, że w Stanach Zjednoczonych podważano w dyskusjach naukowych zamiar rządu federalnego oparcia realizacji planu rozbudowy dróg głównie na pożyczkach. Argumentem krytyki tej metody jest to, że w ten sposób ustalony program wiąże na długie lata dochody budżetowe z opodatkowania pojazdów mechanicznych w związku z koniecznością spłat rat kapitałowych i należnych odsetek. Chodzi tutaj o usztywnienie obciążeń podatkowych, wynikające z przyjęcia zasady, że dzisiejsze potrzeby drogowe są ostateczne. Tymczasem praktyka wskazuje na to, że jeszcze nie zostały spłacone raty od pobranych na realizację dawnych programów inwestycyjnych pożyczek, gdy wpływają już nowe, jeszcze szersze i pilniejsze programy. Należy więc opierać finansowanie potrzeb na powiększaniu wpływów bieżących oraz na skracaniu terminów spłaty pożyczek inwestycyjnych.

Na pytanie, jakiego rzędu są to wielkości, najlepiej może odpowiedzieć kilka danych zaczerpniętych z programu uchwalonego w czerwcu 1956 r. przez Kongres Stanów Zjednoczonych.

Przewiduje on zwiększenie wydatków drogowych o blisko 2 miliardy dolarów rocznie, co razem z dotychczasowymi wydatkami wynosi około 8 miliardów dolarów rocznego obciążenia. W planowanym okresie 13 lat wydatki na drogi, budowane przy pomocy rządu federalnego (zasadniczo drogi znajdują się w gestii władz stanowych), zamknęły się kwotą 50 miliardów dolarów. Wymagało to przede wszystkim bardzo wysokiego powiększenia stawek opodatkowania pojazdów mechanicznych, oczywiście poza pomocą rządu federalnego, której źródłem są ogólne dochody budżetowe oraz zaciągnięte pożyczki wewnętrzne.

Niemiecki natomiast plan rozbudowy komunikacji lądowej, podjęty w roku 1953, zakładał wybitne podniesienie podatków od pojazdów mechanicznych, co miało dać wynik wielkości 460 milionów marek rocznie. Podział tej kwoty był następujący: 150 mln marek przez okres 10 lat przeznaczają się na zmodernizowanie parku kolei państwowej, 120 mln marek przez okres 14 lat na autostrady, 90 mln marek na rozbudowę innych rodzajów dróg, 90 mln marek na rozbudowę dróg państwowych (o znaczeniu strategicznym) i wreszcie 10 mln marek na pożyczki dla prywatnych mniejszych linii kolejowych.

Różnice między tymi dwoma krajami są bardzo znaczne, ale wynikają głównie z rozmiarów motoryzacji. Tabela sporządzona na

podstawie statystyk szwajcarskich, zamieszczona niżej, przedstawia, ile pojazdów mechanicznych było w ruchu w roku 1955 (dane w tysiącach sztuk).

Państwa	Samochody	
	osobowe	ciężarowe
Stany Zjednoczone	51989	10031
Niemcy (NRF)	1813	1096
Anglia	3550	1182
Francja	3350	1470
Włochy	870	268
Szwajcaria	271	56

Dane te świadczą nazbyt wyraźnie o wadze omawianych problemów w poszczególnych krajach.

Reasumując ten krótki przegląd problemów finansowych związanych z rozwojem komunikacji samochodowej i stosunkiem jej do kolei żelaznych, wypada szczególnie podkreślić, że z punktu widzenia ekonomicznego wydaje się najbardziej słuszne przyjęte w Niemczech (NRF) rozwiązanie, polegające na ścisłej współpracy obu konkurujących ze sobą środków lokomocji. Oczywiście, nie rozstrzyga się tym samym wszystkich problemów, ale umożliwia się wykorzystanie wszystkich możliwości zastosowania transportu. Drogą do tego jest niewątpliwie omawiane wyżej dążenie do zrównania warunków konkurencyjnych przez właściwe stosowanie stawek podatkowych zgodnych z założeniami polityki komunikacyjnej.

Wydaje się więc, że stosowane w Szwajcarii metody walki konkurencyjnej między komunikacją samochodową a kolejami nie są właściwe z punktu widzenia interesu społecznego. Szwajcarskie koleje stosują bowiem szczególne ulgi taryfowe dla dóbr masowych wobec tych nadawców, którzy zobowiążą się nie używać samochodów w ogóle lub tylko w ograniczonym zakresie. W tym (też celu kolej weszła w umowny kontakt z żegluga na Renie, która zobowiązała się także nie łądować towarów przewożonych samochodami, których właściciele nie zawarli umowy z kolejami. Niewątpliwie, kwestia współzawodnictwa między tymi dwoma rodzajami komunikacji wymaga stworzenia równych warunków ekonomicznych, co się da wprowadzić przy pomocy instrumentów polityki finansowej. I w tym zakresie państwo współczesne musi w większym lub mniejszym stopniu wchodzić na drogę interwencjonizmu.

BIBLIOGRAFIA

- V. Agartz, *Zur Finanzierung der Autobahnen*, „Finanzarchiv”, 1954/55, t. 15, s. 416.
- O. H. Brownlee and E. D. Allen, *Economics of Public Finance*, wyd. 2, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New York 1956.
- J. F. Due, *Tendances récentes en matière de financement de la construction routière aux États-Unis*, „Revue de Science Financière”, 1957, nr 4. s. 602.
- W. Gerloff, *Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung*, „Finanzarchiv”, 1954/1955, t. 15, ss. 310.
- A. Lampe, *Zur Problematik der Kraftfahrzeugbesteuerung*, „Finanzarchiv”, 1930, t. 47, s. 1.
- H. L. Lutz, *Public Finance*, Appleton-Century Co. Inc., New York 1947.
- H. Ritschi, *Die Deckung der Strassenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel*, C. Heymans Verlag. Berlin 1956.
- W. Hamm, *Schiene und Strasse, Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande*, Quelle & Meyer Verlag, Heidelberg 1954.
- A. Schmitt, *Zur Neuordnung der deutschen Kraftverkehrsbesteuerung*, „Finanzarchiv”, 1954/1955, t. 15, s. 397.
- H. M. Somers, *Public Finance and National Income*, Blakiston Co., Philadelphia 1949.
- W. Zeller, *Die fiskalische Belastung des Motorfahrzeugverkehr mit besonderer Berücksichtigung der schweizerische Verhältnisse*, Keller Verlag, Wintherthur 1954.
- W. M. Bissing, *Verkehrspolitik*, De Gruyter & Co. Verlag, Berlin 1956.