

Aleš Bartheldi¹

Spravedlivé zpoplatnění silniční a železniční dopravy

Klíčová slova: Zpoplatnění dopravy, silniční doprava, železniční doprava, internalizace externích nákladů, náklady infrastruktury.

Základním principem dopravní politiky ČR, která vychází z dopravní politiky Evropské unie, je idea spravedlnosti, založená na uspokojení požadavků na základní dopravní obslužnost. To znamená, že doprava by měla být zpoplatněna tak, aby hradila náklady, které generuje v souladu s principem „znečišťovatel platí“, a současně poskytovala prostředky určené k rozvoji veřejného blahobytu pomocí služeb ve veřejném zájmu bez předem určeného dopravního oboru, který tyto služby bude zajišťovat.

Cílovým stavem dopravního systému je moment, kdy jeho uživatelé budou zpoplatněni v určitém poměru na základě všech nákladů, které skutečně vyvolají. Jedná se zprvu o infrastrukturní náklady (náklady na rozvoj a optimální údržbu dopravní cesty), náklady na řízení provozu, dále pak o externí náklady dopravy, které jsou generovány uživateli dopravy ale které jimi dosud nejsou v plné výši hrazeny. Jde zejména o vliv dopravy na životní prostředí a rostoucí kongesce.

V oblasti výzkumu spravedlivého a udržitelného zpoplatnění dopravy, založeného zejména na internalizaci externích nákladů, panuje v posledních deseti letech čilý ruch. Od počátku devadesátých let je postupně více a více zdůrazňován princip „znečišťovatel platí (polluter pays principle - PPP)“, který je považován za nástroj pro snížení negativních trendů v dopravě. Na základě tohoto principu se začíná mluvit o zpoplatnění uživatele, které reflektuje jak přímé náklady infrastruktury, tak i škody na životním prostředí a společnosti (externí náklady). Princip PPP byl poprvé oficiálně použit EU v roce 1992 v deklaraci z Ria. Tato deklarace představovala základ Zelené knihy EK z roku 1995 s názvem „Ke spravedlivým a efektivním cenám v dopravě“ a následně Bílé knihy s názvem „Evropská dopravní politika pro rok 2010: Čas rozhodnout“. V roce 1998 byla v rámci Evropské konference ministrů dopravy přijata rezoluce č. 1998/1 „O Politice internalizace externích nákladů v dopravě“. Návrh na plnou internalizaci společenských a environmentálních nákladů zazněl poprvé na summitu Evropské rady v Göteborgu v roce 2001. Princip PPP podporoval postupně také Evropský parlament. Na základě těchto politických rozhodnutí byly v roce 2000 a 2004 zpracovány dvě obecně uznávané studie INFRAS o externích nákladech v dopravě. V roce 2004 se začala připravovat novela směrnice z roku 1999 o zpoplatnění

¹ Aleš BARTHELDI, Ing., Ph.D., nar. 1981

Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera, obor Technologie a management v dopravě a telekomunikacích

České dráhy, a.s., Odbor strategie, vedoucí skupiny mezinárodních projektů

těžkých nákladních vozidel při provozu na vybraných komunikacích (Eurovignette). V květnu 2004 bylo přijato doplnění směrnice v tom smyslu, že Evropská komise nejpozději do dvou let přijde s obecně aplikovatelným, transparentním a srozumitelným modelem pro výpočet všech kategorií externích nákladů, které budou základem pro budoucí kalkulaci zpoplatnění uživatele dopravy. V roce 2006 došlo k revizi Eurovignette a EK si dále stanovila termín pro dokončení zprávy o vlivu internalizace externích nákladů na všechny druhy dopravy včetně návrhu pro optimální implementaci. Evropská komise zahájila zpracování dopadové studie IMPACT. V současné době se jedná o nejaktuálnější a nejkomplexnější materiál. V souladu s dopravní politikou EU je i materiál Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj „Výhled do roku 2030 v oblasti životního prostředí“ z roku 2008. Tento dokument poukazuje na to, že ceny v dopravě zřídka reflektují celospolečenské a environmentální náklady, což má za důsledek větší objem dopravy a sub-optimální volbu druhu dopravy. Zásadním zdrojem informací o dané problematice je mezinárodní projekt GRACE (Generalisation of research on accounts and cost estimation), realizovaný v rámci 6. Rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj a dokončený v prosinci 2007.

Cílem mého článku je představení výsledků méj dizertační práce, zaměřené na analýzu disproporcí mezi zpoplatněním uživatele silniční a železniční dopravy a využívanými službami. Dizertační práce byla dokončena v prosinci 2008 a obhájena v únoru 2009. Výsledkem dizertační práce je návrh obecné metodiky pro vyčíslení nákladů generovaných uživateli silniční a železniční dopravy a jejich porovnání s daněmi a poplatky, které tito uživatelé hradí. Metodika pro vyčíslení nákladů a výnosů je obecně aplikovatelná v prostředí ČR a na jejím základě lze posoudit existující disproporce mezi zpoplatněním uživatelů jednotlivých kategorií silničních vozidel, zpoplatněním osobní a nákladní železniční dopravy a současně mezi zpoplatněním silniční a železniční dopravy v celkovém vyjádření. Takto získaná data byla použita jako vstup do výpočetního modelu, ve kterém byly modelovány různé úrovně nákladů a výnosů na základě reálných parametrů silniční a železniční dopravy s cílem vyjádření disproporcí mezi zpoplatněním jednotlivých kategorií silničních vozidel a vlaků osobní a nákladní dopravy.

1. Postup při řešení dizertační práce

Řešení problému je založeno na vyjádření nákladů generovaných všemi uživateli silniční a železniční dopravy (zprvė finančních prostředků, které plynou do sektoru silniční a železniční dopravy ze státního rozpočtu, zadruhé reálných nákladů, které jsou skutečně generovány uživateli dopravní infrastruktury – tyto náklady nejsou totožné s finančními prostředky, které do sektorů silniční a železniční dopravy plynou ze státního rozpočtu) a poplatků (tzn. příjmů plynoucích do státního rozpočtu), které tito uživatelé hradí. Metodika vyčíslení nákladů generovaných uživateli silniční a železniční dopravy a výnosů z daní a poplatků od těchto uživatelů vychází z kvantitativní verifikace nákladů a výnosů plynoucích z a do silniční dopravy, kterou publikoval I. Drahotský. Tato kvantitativní verifikace byla aktualizována, upravena a zásadním způsobem rozšířena o vyčíslení nákladů a výnosů plynoucích z a do železniční dopravy.

Postup řešení je rozdělen do 4 samostatných částí:

1.1. Vyčíslení nákladů infrastruktury

Náklady infrastruktury nemohou být jednoduše vyčísleny ve výši skutečně vynaložených nákladů státního rozpočtu na rozvoj a údržbu dopravní cesty – silniční i železniční. Aby nebyly vyvozeny zkreslené závěry, je nutné vyčíslit náklady infrastruktury v ideální výši nutné pro uvedení železniční a silniční infrastruktury do provozuschopného stavu dle platných norem a předpisů.

1.2. Stanovení vstupních parametrů výpočetního modelu

Následující parametry představují vstupní data výpočetního modelu:

- počet silničních vozidel,
- výkony silniční a železniční dopravy (oskm, tkm, hrkm)
- průměrný roční proběh a průměrná délka jízdy silničních vozidel,
- průměrná obsazenost silničních vozidel osobní dopravy (osobní automobil, autobus),
- průměrné ložení nákladních vozidel,
- celková spotřeba trakční nafty hnacích vozidel osobní a nákladní železniční dopravy,
- průměrná spotřeba jednotlivých kategorií silničních vozidel,
- sazby silniční a spotřební daně,
- průměrný počet vozidel platících spotřební daň,
- průměrná cena pohonných hmot,
- úroveň externích nákladů v silniční a železniční dopravě,
- vyjádření destruktivního účinku silničních vozidel,
- vyjádření destruktivního účinku kolejových vozidel.

1.3. Sestavení výpočetního modelu

Na základě známých vstupních parametrů je sestaven výpočetní model. Celkové náklady silniční a železniční infrastruktury jsou v jednotlivých variantách rozpočítány na jednotlivá vozidla, resp. jednotlivé kategorie vozidel:

- skutečné výdaje státního rozpočtu do sektoru silniční a železniční infrastruktury,
- celkové náklady silniční a železniční infrastruktury v optimální výši bez zohlednění externích nákladů,
- celkové náklady silniční a železniční infrastruktury v optimální výši se zohledněním externích nákladů,
- celkové náklady silniční a železniční infrastruktury v optimální výši se zohledněním externích nákladů včetně kalkulovaných a nekalkulovaných výnosů a nákladů.

Stejným způsobem jsou rozpočítány výnosy z daní a poplatků, které zaplatili uživatelé silniční a železniční dopravy a které následně plynuly do veřejných rozpočtů.

1.4. Porovnání výsledných hodnot a posouzení případných disproporcí

Na základě výsledných hodnot výpočetního modelu jsou porovnány náklady generované uživateli silniční a železniční dopravy s výnosy, které plynuly ve formě daní a poplatků do veřejných rozpočtů od těchto uživatelů. Úroveň zpoplatnění je tedy porovnávána s využívanými službami a lze tak posoudit případné disproporce.

2. Dosažené výsledky

Výpočty výpočetního modelu jsou provedeny ve 4 základních variantách:

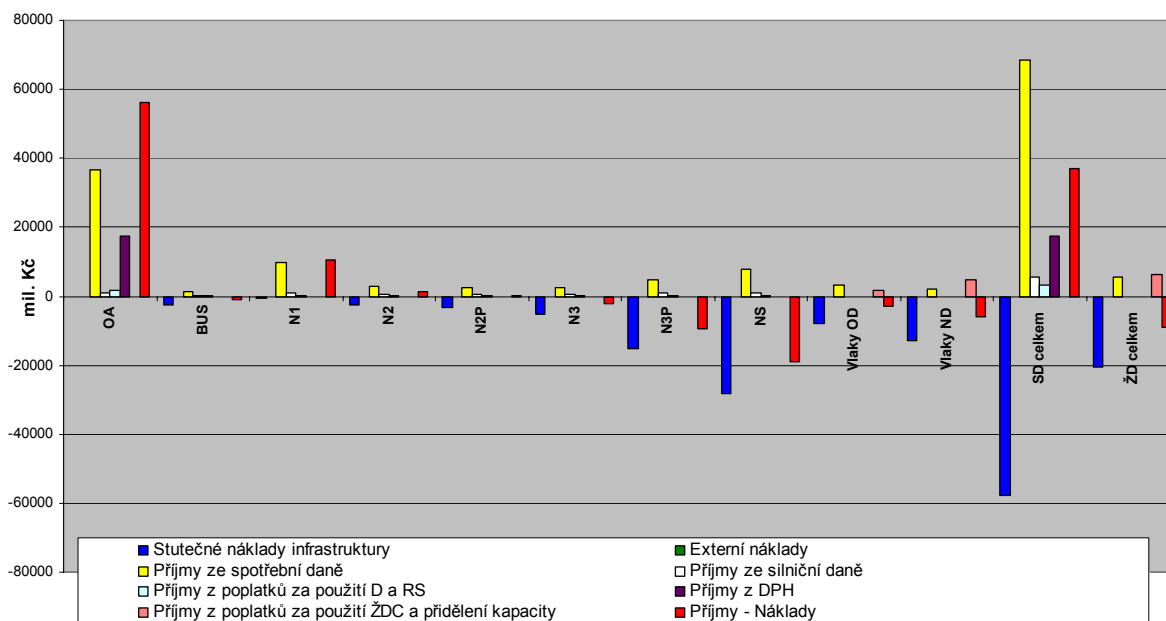
2.1. Skutečné výdaje SR do sektoru silniční a železniční infrastruktury

V první variantě byly porovnány skutečné výdaje státního sektoru ve zvoleném roce 2006 do rozvoje silniční a železniční infrastruktury a výdaje na opravy a údržbu silniční a železniční infrastruktury s příjmy, které plynuly do státního rozpočtu ČR od uživatelů silniční a železniční dopravy ve formě daní a poplatků.

Celkové skutečné výdaje do silniční infrastruktury byly menší než celkové příjmy od uživatelů silniční dopravy. Celková kladná bilance ve výši 37 mld. Kč je zásadně ovlivněna příjmem ze spotřební daně z minerálních olejů a z daně z přidané hodnoty. Obě tyto příjmové skupiny jsou brány jako fiskální příjem státu a do sektoru dopravy se z nich vrací pouze malá část. Dalším faktorem, který negativně ovlivňuje spravedlivé zpoplatnění uživatele dopravy, je nerovnoměrné rozdělení nákladů a příjmů mezi jednotlivé kategorie silničních vozidel. Zásadní disproporce existuje u kategorií osobních automobilů (OA) a nákladních automobilů N1, které způsobují minimální opotřebením silniční infrastruktury a na druhé straně platí nejvíce poplatků a daní. Kladnou bilanci mají ještě vozidla kategorie N2 a N2P. Zápornou bilanci však mají autobusy a těžké nákladní automobily. Zejména u kategorie N3P a NS pozorujeme zásadní tržní nerovnost. Tyto dvě kategorie dohromady způsobují $\frac{3}{4}$ celkového opotřebením infrastruktury při relativně nízké úrovni zpoplatnění dálnic (D) a rychlostních silnic (RS).

U železniční dopravy je situace zcela jiná. Jak vlaky osobní dopravy, tak vlaky nákladní dopravy generují více nákladů infrastruktury, než skutečně zaplatí na daních a poplatcích. Vlaky osobní dopravy (OD) odvedou zhruba $\frac{2}{3}$ z generovaných nákladů infrastruktury na poplatcích a daních zpět. Vlaky nákladní dopravy (ND) odvedou na poplatcích a daních pouze $\frac{1}{2}$ generovaných nákladů infrastruktury. Zásadní příjmovou část však tvoří poplatky za použití železniční dopravní cesty (ŽDC), tedy ty poplatky, které jsou navraceny zpět přímo do sektoru železniční dopravy a jsou určeny k dalším investicím. Pokud budeme hodnotit disproporce mezi osobní a nákladní železniční dopravou, lze na jednu stranu pozitivně hodnotit podobnou míru zpoplatnění ve vztahu k využívaným službám. Na druhou stranu je však nutné zdůraznit určitou nespravedlnost ve vysokém poplatku za použití ŽDC u nákladní dopravy při porovnání s dopravou osobní.

Hodnocení disproporcí mezi silniční (S) a železniční (Ž) dopravou v této fázi nemá smysl. Zjednodušeným pohledem by se dalo říci, že silniční doprava je oproti dopravě železniční efektivnější, neboť generuje více příjmů než nákladů. Z několika důvodů je toto tvrzení zkreslené. Zaprvé jsou na straně nákladů hodnoceny pouze náklady infrastruktury a tak nemáme kompletní přehled o celkových společenských nákladech. Zadruhé zásadní příjmy silniční dopravy tvoří příjem ze spotřební daně z minerálních olejů a z DPH. Tyto daně mají fiskální účel a nejsou primárně určeny na údržbu a rozvoj silniční infrastruktury. Vzájemné porovnání nákladů a příjmů je znázorněno na následujícím obrázku č.1:



Obrázek 1: Porovnání skutečných výdajů do S a Ž infrastruktury s příjmy z daní a poplatků od uživatelů

2.2. Celkové náklady silniční a železniční infrastruktury

Základem pro porovnání nákladů a příjmů u druhé varianty jsou reálné roční náklady silniční a železniční infrastruktury, které musí být uvedeny ve výši zabezpečující udržitelný rozsah oprav a údržby dopravní infrastruktury včetně požadované úrovně rozvoje dopravní sítě. V dizertační práci jsou porovnávány reálné roční náklady na rozvoj silniční a železniční infrastruktury včetně reálných ročních nákladů na opravy a údržbu silniční) a železniční infrastruktury s příjmy, které plynuly do státního rozpočtu ČR od uživatelů silniční a železniční dopravy ve formě daní a poplatků v roce 2006. Celková výše nákladů nutných pro uvedení současné infrastruktury do požadovaného stavu a investiční náklady nutné pro modernizaci a výstavbu silnic a železnic jsou uvedeny v následujících tabulkách č. 1 a 2:

Tabulka č. 1: Celková zanedbanost silniční a železniční infrastruktury

	mln. Kč
Celková zanedbanost údržby silniční infrastruktury	800,0
Celková zanedbanost údržby železniční infrastruktury	195,0

Zdroj: MDČR, SŽDC

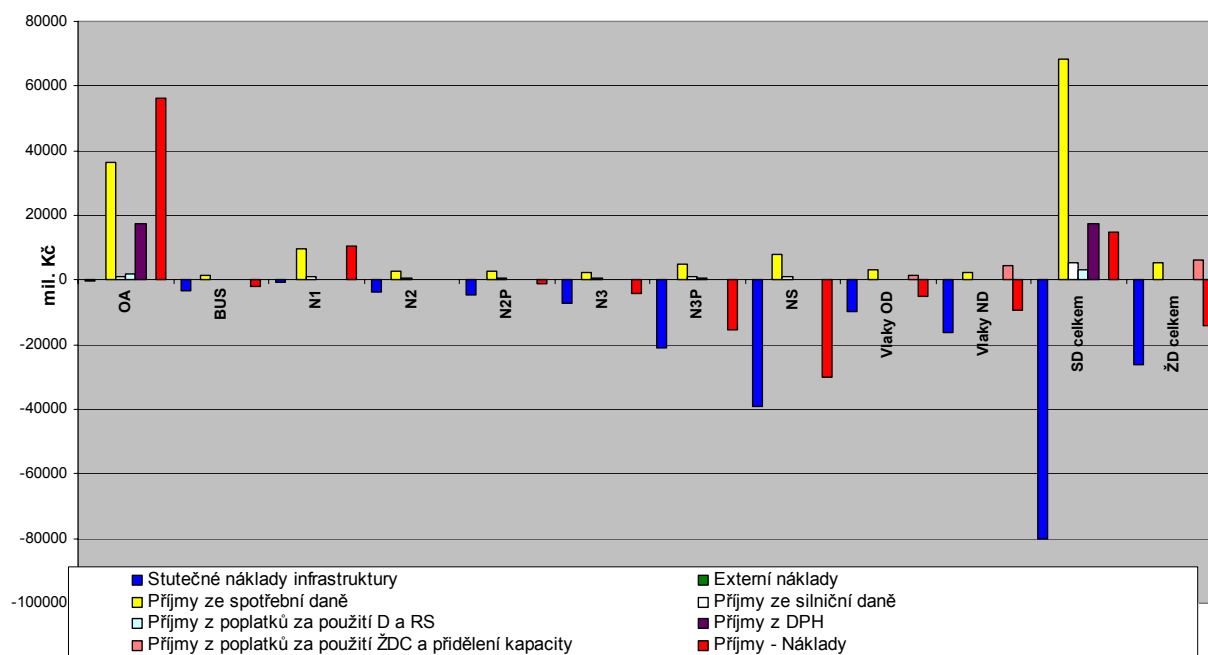
Tabulka č. 2: Celková investiční potřeba rozvoje silniční a železniční infrastruktury

	mld. Kč
Celková potřeba rozvoje silniční infrastruktury	400,0
Celková potřeba rozvoje železniční infrastruktury	195,0

Zdroj: MDČR, SŽDC

Celkové náklady byly pro účely výpočetního modelu rozpočítány do 15 let, které by byly potřeba pro uvedení silniční a železniční infrastruktury do požadovaného stavu včetně zajištění požadovaného rozvoje infrastruktury. Reálné roční náklady v oblasti silniční infrastruktury v celkové výši 80 mld. Kč jsou složeny z 53 mld. Kč na opravy a údržbu a z 27 mld. Kč na rozvoj. Celková suma investic v železniční dopravě ve výši 26 mld. Kč je rovnoměrně rozložena mezi opravy a údržbu (13 mld. Kč) a modernizaci a výstavbu železničních koridorů (13 mld. Kč). Z těchto předpokladů vyplývá celková suma finančních prostředků ve výši 106 mld. Kč, která by měla být investována každoročně do sektoru silniční a železniční infrastruktury. Tato částka odpovídá hodnotě, kterou prezentoval na konferenci o dopravní infrastruktuře prezident Svazu dopravy ČR [16].

Příjmová strana zůstala stejná jako u varianty 1. Významně se však zvýšily náklady infrastruktury, a to v silniční dopravě o 22 mld. Kč a v dopravě železniční o 5 mld. Kč. Přestože je v silniční dopravě výsledná bilance stále kladná (15 mld. Kč), došlo ke zvýšení disproporcí mezi zpoplatněním jednotlivých kategorií silničních vozidel a vzrostl problém fiskální povahy spotřební daně a DPH. Porovnání nákladů a výnosů u druhé varianty znázorňuje obrázek č. 2:



Obrázek 2: Porovnání nákladů S a Ž infrastruktury s příjmy z daní a poplatků od uživatelů

2.3. Celkové společenské náklady silniční a železniční dopravy

Ve třetí variantě byly porovnány celkové společenské náklady silniční a železniční dopravy s příjmy, které plynuly do státního rozpočtu ČR od uživatelů silniční a železniční dopravy ve formě daní a poplatků v roce 2006. Příjmová strana je opět stejná jako u varianty 1 a 2. Zásadním rozdílem oproti předcházejícím variantám je však rozšíření strany nákladů o externí náklady. Doplněním externích nákladů se oproti původním dvěma variantám zásadním způsobem změnil výsledný poměr mezi výnosy a náklady u většiny hodnocených skupin silničních vozidel i vzájemné disproporce úrovně zpoplatnění jak mezi jednotlivými kategoriemi silničních vozidel, tak mezi železniční a silniční dopravou.

Hodnoty marginálních externích nákladů byly stanoveny na základě aktuálních hodnot studie IMPACT, upravených dle cenové hladiny a prostředí České republiky, v Kč/oskm pro osobní dopravu a v Kč/tkm pro nákladní dopravu. Následující tabulky představují ocenění externích nákladů, které byly použity pro výpočetní model:

Tabulka č. 3: Ocenění externích nákladů v osobní dopravě

Kategorie externích nákladů	Silniční doprava		Železniční doprava
	Osobní automobily	Autobusy	Osobní doprava
	Kč/oskm	Kč/oskm	Kč/oskm
Nehody	0,375	0,048	0,013
Znečištění ovzduší	0,210	0,315	0,125
Hluk	0,125	0,437	0,063
Změna klimatu	0,063	0,158	0,014
Sekundární vlivy dopravy	0,129	0,090	0,035
Zábor krajiny	0,030	0,030	0,020
Celkem	0,932	1,078	0,270

Zdroj: Autor

Tabulka č. 4: Ocenění externích nákladů v nákladní dopravě

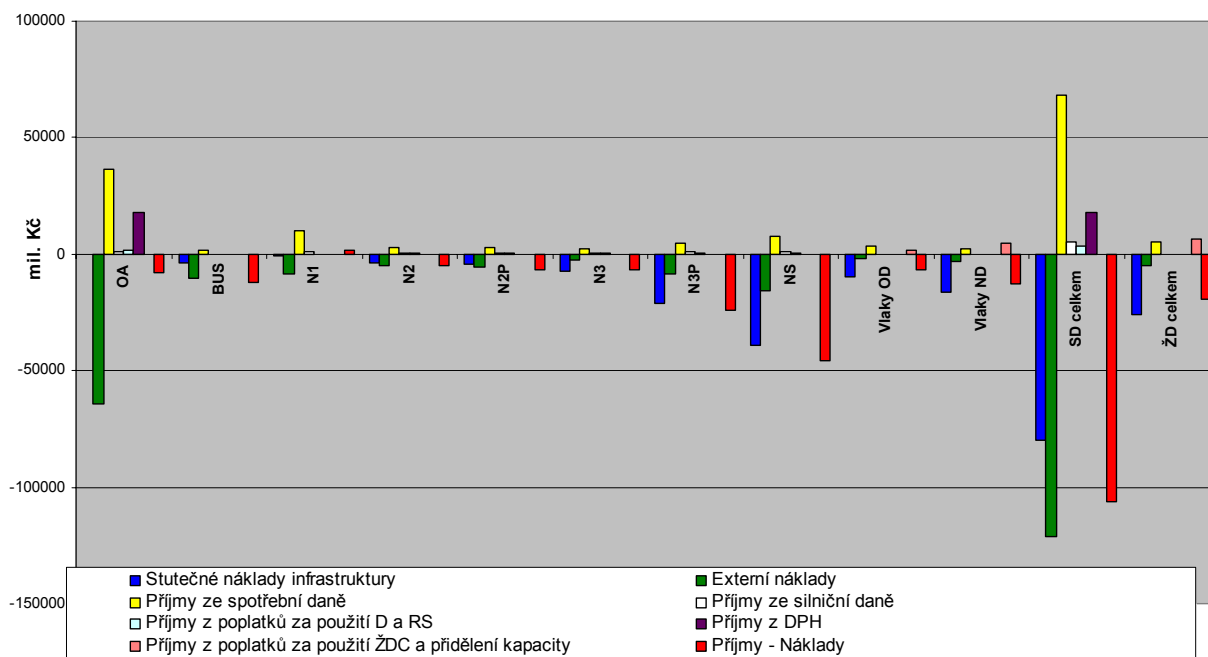
Kategorie externích nákladů	Silniční doprava		Železniční doprava
	N1,N2,N2P	N3,N3P,NS	Nákladní doprava
	Kč/tkm	Kč/tkm	Kč/tkm
Nehody	0,390	0,125	0,005
Znečištění ovzduší	0,452	0,250	0,113
Hluk	0,196	0,098	0,043
Změna klimatu	0,052	0,052	0,015
Sekundární vlivy dopravy	0,370	0,185	0,029
Zábor krajiny	0,020	0,020	0,002
Celkem	1,480	0,730	0,207

Zdroj: Autor

U železniční dopravy nedošlo k zásadní změně výsledných hodnot. Je to dáno celkově nízkými marginálními externími náklady železniční osobní i nákladní dopravy. Zde je patrná zásadní výhoda železniční dopravy oproti dopravě silniční ve

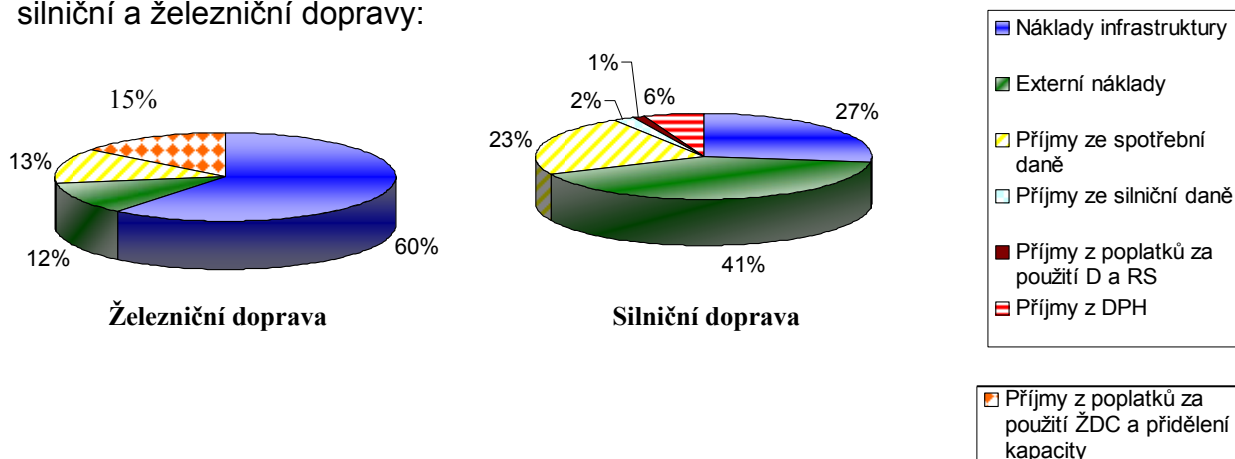
vztahu k negativnímu vlivu na životní prostředí a okolní subjekty. Celková záporná bilance železniční osobní dopravy vzrostla na konečných -7 mld. Kč. Externí náklady železniční nákladní dopravy zhoršily celkovou zápornou bilanci na konečných -13 mld. Kč.

Naprostá změna však nastala u dopravy silniční. Celkové externí náklady v silniční dopravě představovaly v roce 2006 celkovou částku 121 mld. Kč. Z původní kladné bilance mezi příjmy a náklady u varianty 2 se zahrnutím externích nákladů stala záporná bilance ve výši -106 mld. Kromě vozidel N1 již žádná kategorie silničních vozidel nevykazuje kladnou bilanci mezi příjmy a náklady. Dramatický rozdíl oproti původní variantě nastal u osobních vozidel, kde se původní kladná bilance změnila na zápornou bilanci ve výši -8 mld. Kč. Významné zhoršení výsledné bilance nastalo i u autobusové dopravy a kategorie N1. Relativně malý nárůst vzhledem k celkovým dopravním výkonům zaznamenala těžká nákladní vozidla kategorie N3, N3P a NS. Při hodnocení výsledků nelze hodnotit výsledný nárůst nákladů vlivem zahrnutí externích nákladů bez posouzení celkových výkonů jednotlivých kategorií silničních vozidel a vlaků osobní a nákladní dopravy. Dramatické množství externích nákladů osobních automobilů je dáno celkovým výkonem této kategorie v roce 2006. Přesto však můžeme porovnat výsledný nárůst mezi dopravou silniční a dopravou železniční pomocí marginálních externích nákladů. Železniční osobní doprava má minimálně třikrát nižší náklady na 1 oskm než individuální automobilová doprava. Ještě větší rozdíl je mezi osobní železniční dopravou a dopravou autobusovou, kde jsou externí náklady na 1 oskm u osobní dopravy dokonce čtyřikrát nižší. Velký rozdíl je patrný i u nákladní dopravy. Železniční nákladní doprava má celkově třikrát nižší externí náklady na 1 tkm, než mají těžká nákladní vozidla kategorie N3, N3P a NS, a sedmkrát nižší náklady, než mají lehká nákladní vozidla kategorie N1, N2 a N2P. Z tohoto důvodu se začíná po zahrnutí externích nákladů celková situace v železniční a silniční dopravě obracet a celospolečensky efektivnější se stává doprava železniční. Výsledné porovnání nákladů a výnosů u třetí varianty je znázorněno na následujícím obrázku č. 3:



Obrázek 3: Porovnání společenských nákladů S a Ž dopravy s příjmy z daní a poplatků od uživatelů

Na obrázku č. 4 je znázorněn rozdíl jednotlivých příjmových a nákladových skupin u silniční a železniční dopravy:



Obrázek 4: Podíl příjmových a nákladových skupin u silniční a železniční dopravy

Z předcházejícího obrázku je patrné, že vzájemný poměr mezi jednotlivými kategoriemi nákladů a příjmů u silniční a železniční dopravy je zhruba stejný. U obou druhů dopravy výrazně převyšují generované náklady nad příjmy, které plynou do státního rozpočtu od uživatelů silniční a železniční dopravy. Největším problémem silniční dopravy je to, že naprostá většina příjmů pochází z výnosu spotřební daně a DPH. Ostatní poplatky a daně, účelově vázané na silniční dopravu, tvoří pouze minimální část. U železniční dopravy je třeba zdůraznit výraznou část příjmů z poplatku za použití železniční dopravní cesty, která je výkonově vázána na osobní a nákladní železniční dopravu a která je současně určena k dalšímu rozvoji a údržbě železniční infrastruktury.

2.4. Celkové společenské náklady silniční a železniční dopravy včetně dotací a nekalkulovaných nákladů

V poslední variantě byly do celkových nákladů zahrnuty rovněž dotace z veřejných zdrojů a ostatní nekalkulované náklady (daňové úlevy, podpora státu na obnovu vozového parku, a ostatní dotační programy), představené v následující tabulce č. 5:

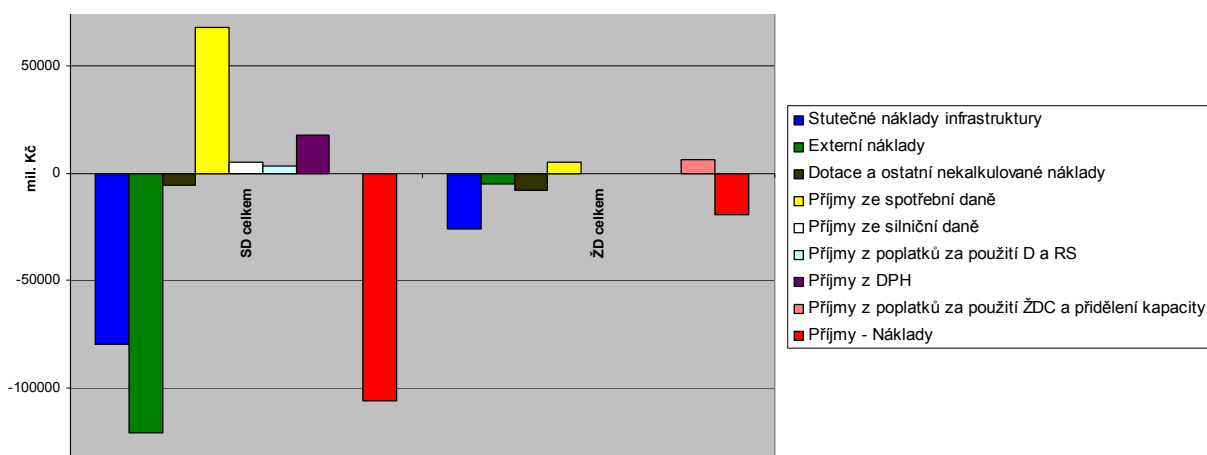
Tabulka č. 5: Dotace a ostatní nekalkulované náklady v roce 2006

Výdajová položka	Silniční doprava (mil. Kč)	Železniční doprava (mil. Kč)
Dotace do pravidelné veřejné přepravy osob	4 099	7 334
Daňové úlevy	1 388	0
Státní program obnovy vozidel	290	388
Ostatní výdajové položky kapitoly 327 SR ČR	0	491
Celkem	5 777	8 213

Zdroj: Autor

Zahrnutím dotací a ostatních nekalkulovaných nákladů nedošlo k významnější změně oproti variantě č. 3. Rovněž se ukázalo, že pro hodnocení disproporcí mezi zpoplatněním uživatele dopravy a využívanými službami není varianta č. 4 zcela

relevantní. Celkový přehled pro silniční a železniční dopravu u varianty č. 4 je uveden na následujícím obrázku:



Obrázek 5: Společenské náklady, dotace z veřejných rozpočtů a ostatních nekalkulované náklady

3. Závěrečné shrnutí

Porovnáním výsledných hodnot u všech čtyř hodnocených variant byly analyzovány disproporce mezi zpoplatněním uživatelů silniční a železniční dopravy a využívanými službami, resp. generovanými náklady těmito uživateli. Na základě výsledků výpočetního modelu můžeme říci, že při zohlednění celkových výkonů má silniční i železniční podobnou zápornou bilanci mezi příjmy z daní a poplatků a generovanými společenskými náklady. Vzhledem k nízkým marginálním nákladům infrastruktury a výrazně nižším marginálním externím nákladům v porovnání se silniční dopravou se však při dalším růstu celkových výkonů dopravy jeví jako výhodnější železniční doprava. Významná disproporce byla potvrzena v silniční dopravě u zpoplatnění jednotlivých kategorií silničních vozidel, kdy naprostá většina celkových příjmů z daní a poplatků pochází od uživatelů individuální automobilové dopravy, přestože hlavní podíl na opotřebením silnic a dálnic mají těžká nákladní vozidla. Ještě naléhavějším problémem je nedostatek systémově vázaných finančních prostředků, kterými je zpoplatněna silniční a železniční doprava. V celém systému tak chybí peněžní prostředky, které by zajistily požadovanou úroveň rozvoje dopravní infrastruktury a zejména její údržbu a opravy v takovém rozsahu, aby nedocházelo každoročně k neudržitelnému zhoršování jejího stavu. V následujících letech jsou investiční finanční prostředky určené pro rozvoj dopravní infrastruktury naplánovány v relativně odpovídajícím množství (stále však není dosaženo optimálního stavu dle výpočetního modelu). Je to však dáno možností využívání kohezního fondu v programovacím období 2007 – 2013. Musíme si však uvědomit, že se jedná o naprosto mimořádnou situaci, která se v dalším období nebude opakovat. Po ukončení projektů spolufinancovaných z kohezního fondu bude nutné najít systémové řešení, které zajistí dostatek finančních prostředků ve SFDI. Přesné a spravedlivé posouzení stávající situace a vymezení hlavních problémů je základním předpokladem pro narovnání disproporcí a nastavení systému zpoplatnění uživatelů dopravy, který by dokázal zajistit dostatečné množství finančních prostředků pro požadovaný rozvoj dopravní infrastruktury a udržitelný růst dopravních výkonů při celospolečensky efektivním podílu jednotlivých dopravních oborů.

Na základě předešlých poznatků byly navrženy základní změny a předpoklady, které by měly být součástí reformy zpoplatnění uživatelů silniční a železniční dopravy:

1. Zachování stávající úrovně spotřební daně

Výše spotřební daně ovlivňuje zásadním způsobem celkové příjmy státního rozpočtu od uživatelů silniční a železniční dopravy. Spotřební daň by měla nadále zůstat alespoň u některých kategorií silničních vozidel (osobní vozidla, lehká nákladní vozidla) nejdůležitějším nástrojem zpoplatnění uživatelů silniční infrastruktury. Na druhou stranu by však neměla být spotřební daň do budoucna zásadním způsobem zvyšována s cílem získání dodatečných peněžních prostředků do sektoru dopravy. Tuto roli by měly převzít přímé poplatky za použití dopravní infrastruktury, které budou přímo vázány na použití konkrétních úseků silnic a dálnic v silniční dopravě a dopravní cesty v dopravě železniční. Výše spotřební daně by měla být omezena minimální hranicí, danou platnou legislativou EU. Spotřební daň z nafty a benzínu by tak měla být postupně sladěna v jednotlivých státech EU. Odišné ceny PHM v jednotlivých členských zemích mají zásadní negativní vliv na fungování jednotného trhu. Aby byl dodržen základní princip „znečišťovatel platí“, měla by být výše spotřební daně z PHM odlišná pro různé typy vozidel dle negativního vlivu vozidla na okolní prostředí. Nákladní automobil s menší nosností by tak zaplatil více než nákladní automobil, který má nižší poměrnou spotřebu paliva dle hmotnosti nákladu. Vzhledem k tomu, že spalováním nafty vznikají stejně negativní účinky jako spalováním benzínu, měla by být i úroveň spotřební daně pro tyto typy paliva stejná. Celkový pozitivní vliv na okolní prostředí by mohlo mít i zavedení vyšší úrovně spotřební daně pro soukromou potřebu než pro komerční nákladní přepravu a pro veřejnou autobusovou dopravu.

2. Zvýšení poplatků za použití silnic a dálnic

Zásadním nástrojem pro ovlivnění chování uživatelů v silniční dopravě by měl být poplatek za použití silnic a dálnic, který by byl lineárně závislý na ujeté vzdálenosti. Výše poplatku by měla být nastavena tak, aby její úroveň byla těsně pod průměrnými náklady na údržbu a opravu silniční infrastruktury. To by ve svém důsledku znamenalo významné zvýšení poplatku pro těžká nákladní vozidla, která mají zcela zásadní vliv na opotřebení silniční infrastruktury. Úroveň výkonového zpoplatnění by však měla být mírně navýšena i pro ostatní kategorie silničních vozidel. Rozšíření elektronického mýtného i na ostatní kategorie silničních vozidel včetně vozidel osobních je v souladu s plány Ministerstva dopravy. Nákladní vozidla do 12 tun a osobní vozidla by měla být zpoplatněna elektronickým mýtným mnohem méně než těžká nákladní vozidla, která způsobují většinu opotřebení silniční infrastruktury. Zavedením elektronického mýtného i pro nákladní vozidla do 12 t a pro osobní automobily může být i přes relativně malý poplatek dosaženo pozitivních efektů (snížení rozsahu dopravy na úsecích s vysokou úrovní kongesce, snížení počtu dopravních nehod, změna chování – vyšší využívání veřejné dopravy atd.).

3. Rozšíření zpoplatnění na celou silniční infrastrukturu

Výkonové zpoplatnění uživatele silniční dopravy by mělo být rozšířeno ze současného stavu, kdy elektronické mýtné je placeno na vybraných komunikacích pouze nákladními automobily s hmotností nad 12 t a dálniční kupóny jsou placeny též na vybraných komunikacích ostatními kategoriemi silničních vozidel, do stavu, kdy elektronické mýtné budou platit všechna vozidla na základě ujeté vzdálenosti na všech komunikacích. Aby bylo dosaženo spravedlivého zpoplatnění uživatelů silniční dopravy podle vyvolaných nákladů, měla by být dokonce výše poplatků za použití dálnic a rychlostních silnic nižší, než za použití ostatních, méně kvalitních úseků silniční infrastruktury, u kterých průjezd stejného typu vozidla vyvolá větší opotřebení vozovky. Vyšší úroveň zpoplatnění by měla být nastavena i v hornatých a členitých oblastech, kde je cena za výstavbu silniční infrastruktury významně vyšší. Technickým řešením pro výše uvedený systém zpoplatnění by bylo zrušení dálničních kupónů a rozšíření stávajícího elektronického mýtného na vybraných komunikacích o satelitní systém, pomocí kterého by šlo rozšířit zpoplatnění elektronickým mýtným na veškerou silniční infrastrukturu. Největší díl z celkového zpoplatnění by měly hradit nákladní vozidla s hmotností nad 12 tun, která mají největší vliv na opotřebení infrastruktury.

4. Změna struktury poplatku za použití ŽDC

Významným příjmem státního rozpočtu, který je placen železničními dopravci v osobní i nákladní dopravě, je poplatek za použití železniční dopravní cesty. Při porovnání jednotlivých příjmů a výdajů státního rozpočtu do sektoru dopravy bylo zjištěno, že poplatek za použití ŽDC představuje zásadní část příjmů státního rozpočtu, která je navíc přímo placena jednotlivými železničními dopravci v závislosti na ujeté vzdálenosti. Poplatek za použití ŽDC tak hraje důležitou roli při rozhodování podnikatelských subjektů v sektoru železniční dopravy.

V polovině roku 2008 obdržela ČR spolu s ostatními 23 členskými státy EU tzv. „Letter of Formal Notice“, jehož cílem bylo zajistit vyjádření jednotlivých států k problematickým oblastem při implementaci prvního železničního balíčku [6], která má za následek nedostatečnou liberalizaci železničního trhu v osobní i nákladní dopravě. Evropská komise kritizovala ČR za to, že důležité funkce v oblasti řízení provozu stále zajišťuje „původní monopolní“ železniční dopravce, stát rozhoduje díky svému majetkovému podílu o chování a hospodaření jednoho z dopravců, nezávislá role Drážního úřadu je omezena jeho malými pravomocemi, kompetencemi a nedostatečnou možností zajistit rovnocenné konkurenční podmínky pro všechny dopravce. Kromě toho však EK kritizovala ČR za to, že výši poplatků nenastavuje přímo manažer infrastruktury. Dalším problémem z pohledu EK je to, že manažer infrastruktury v ČR nemá dostatečnou motivaci ke snižování celkových nákladů a také samotných poplatků za použití ŽDC. Posledním problémem je z pohledu EK absence motivačního systému stanovení poplatku, který by nutil jednotlivé dopravce efektivně využívat jednotlivé úseky železniční infrastruktury podle volné kapacity a denní doby.

Praktickým řešením by tak mělo být snížení nebo zachování stávající úrovně poplatku za použití ŽDC, aby byla jeho výše významně pod hranicí průměrných nákladů železniční infrastruktury. Při této kalkulaci je třeba pamatovat na to, že

náklady železniční infrastruktury zahrnují narozdíl od pozemních komunikací i odpisy. Ze strany provozovatele dráhy tak nesmí docházet k duplicitnímu zahrnutí investičních výdajů státu. Zvýšení poplatku na úroveň průměrných nákladů by mělo být realizováno až v době, kdy i výkonové zpoplatnění silniční dopravy bude zohledňovat úhradu nákladů infrastruktury a určitou racionální míru externích nákladů. Snížení poplatku na průměrnou úroveň v původních členských státech EU by mělo podle zkušeností z těchto zemí významný pozitivní vliv na růst výkonů železniční nákladní i osobní dopravy. Důležitým faktorem pro efektivnější využívání železniční infrastruktury by bylo zavedení motivačního systému zpoplatnění ŽDC, ve kterém by měly jednotlivé železniční podniky možnost získání slevy na poplatku při využívání úseků nebo denní doby s dostatečnou volnou kapacitou.

5. *Dodatečné příjmy od uživatelů dopravy investovat zpět do dopravní infrastruktury*

Dodatečné příjmy, vybrané po zavedení nového systému zpoplatnění od uživatelů dopravy, by měly být investovány zpět do sektoru dopravy. Uživatelé dopravy budou akceptovat vyšší úroveň zpoplatnění pouze za předpokladu, že vybrané peněžní prostředky budou investovány zpět do rozvoje dopravní infrastruktury a uživatelé tak budou následně vnímat kvalitnější dopravní infrastrukturu. Dalším významným předpokladem pro efektivní systém zpoplatnění by mělo být účelové vázání vybraných peněžních prostředků do sektoru dopravy. Dodatečné příjmy státního rozpočtu z výkonového zpoplatnění by mohly hrát zásadní roli zejména z důvodu nejasných budoucích příjmů SFDI. Tento problém je o to naléhavější, že postupně nebude moci státní rozpočet počítat s příjmy z prodeje státního majetku a dále s dotačními prostředky EU. Důležitým prvkem při rozdělení dodatečných příjmů od uživatelů dopravy bude i poměrné rozdělení peněžních prostředků mezi jednotlivé dopravní obory. Na základě zjištěných poznatků lze učinit závěr, že vybrané finanční prostředky nemusí být nezbytně navraceny do stejného druhu dopravy. Výsledky dopravních analýz potvrdily účelnost přerozdělení části vybraných prostředků do těch druhů dopravy, které mají vyšší celospolečenskou efektivitu (menší negativní vliv na okolní prostředí). Z tohoto důvodu není nutné alokovat investiční prostředky do jednotlivých druhů dopravy přesně podle toho, od kterého druhu dopravy byly získány. Současně není nutné přidělovat prostředky na údržbu a rozvoj silniční a železniční dopravy přesně podle jednotkových nákladů na 1 km a celkové délky dané infrastruktury v ČR. Alokace investičních prostředků do jednotlivých druhů dopravy musí být realizována na základě detailní analýzy dopravní situace, očekávaného vývoje v mezinárodní přepravě, očekávaného vývoje světové ekonomiky a samozřejmě na základě analýzy nákladů a přínosů konkrétních projektů.

Zatímco ještě v polovině roku 2008 by bylo vhodné mírně upřednostňovat projekty železniční dopravy, která nabízela vzhledem k očekávanému růstu celkových přepravních výkonů dostatek volné kapacity a představovala celospolečensky výhodné řešení pro řešení budoucích dopravních problémů, nyní se vzhledem k finanční a ekonomické krizi situace lehce změnila. V krátkodobém horizontu se očekává snížení hospodářské aktivity podnikatelských entit v EU i v ostatních částech světa, doprovázené snížením přepravy zboží. Zlepšení kvality silniční infrastruktury by mohlo být významným impulsem ke zvýšení ekonomické aktivity všech podnikatelských subjektů, který by mohl být účinným řešením v relativně krátké době. To je dáno kratší dobou realizace projektů zaměřených na

rozvoj silniční infrastruktury v porovnání s výstavbou a modernizací infrastruktury železniční. Dále pak významem silniční dopravy při distribuci menšího objemu zboží. Na druhé straně je nutné počítat v dlouhodobém měřítku s nárůstem dopravních výkonů. Už nyní je nutné začít počítat s tím, že ekonomická krize někdy skončí a začít hledat racionální a systémové řešení, ve kterém příjmy od uživatelů dopravy budou pokrývat reálnou potřebu na opravu, údržbu a požadovaný rozvoj dopravní infrastruktury.

6. Zavádění zpoplatnění za vjezd vozidla ve velkých městech

Významné celospolečenské přínosy by mohly být dosaženy ve velkých městech, ve kterých by byl aplikován systém zpoplatnění za vjezd automobilu do zpoplatněné zóny. V ostatních státech již existuje celá řada úspěšných příkladů, které by mohly sloužit jako vzor pro uplatnění řešení v podmínkách ČR. Dobře zvolený systém zpoplatnění vjezdu vozidla je typickým příkladem toho, jak rovné nediskriminující zpoplatnění silničních vozidel vjíždějících do centrální části města může zlepšit na jedné straně dopravní situaci ve městě (zlepšení situace pro uživatele dopravy i ostatní veřejnost) a na druhé straně může přinést požadované příjmy do městského rozpočtu, které mohou být dále využity pro zatraktivnění veřejné dopravy.

Seznam literatury:

- [1] Dopravní politika České republiky pro léta 2005 – 2013, Ministerstvo dopravy České republiky, Praha, červenec 2005.
- [2] Bílá kniha – Evropská dopravní politika EU pro rok 2010: čas rozhodnout (COM (2001) 370). Bruxelles 2001.
- [3] DRAHOTSKÝ, I., Nagyová, J., Náklady infrastruktury a stupeň jejich úhrady jednotlivými typy vozidel. Doprava č.1/1999.
- [4] UIC/CER, Facts on competition in the European transport market (FACORA), Zürich/Karlsruhe, November 2004.
- [5] BARTHELDI, A., DRAHOTSKÝ, I., Comparison of the Czech Republic Central State Budget incomes from the road and rail users, Železničná doprava a logistika, ISSN 1336-7943.
- [6] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/14/ES ze dne 26.2.2001 o přidělování kapacity železniční dopravní cesty, vybírání poplatků za užívání železniční dopravní cesty a ověřování bezpečnosti. Bruxelles 2001.
- [7] Směrnice 2001/16/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému. Bruxelles 2001.
- [8] Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (Eurovignette)
- [9] Directive 2006/38/EC amending Directive 1999/62/EC
- [10] ZEMAN, J., Nerovné ekonomické podmínky mezi pěti základními druhy dopravy v ČR, Doprava č.3/2003
- [11] Kumpert, D., Zpoplatnění uživatele silniční dopravy v ČR, Diplomová práce, Univerzita Pardubice 2008
- [12] Výroční zpráva SŽDC 2006, Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
- [13] BARTHELDI, A., Analýza poplatků za přístup na železniční dopravní cestu ve státech projektu Adriatic – Baltic Landbridge, Vědeckotechnický sborník ČD č. 24/2007.
- [14] Studie Infrastructure charges for high performance passenger services in Europe. UIC (Union Internationale des Chemins de fer) [2007–03].
- [15] PELTRÁM, A., Financování dopravní infrastruktury, Fontes Rerum [2008-04-15]. Dostupné na WWW:
<http://www.fontes-rerum.cz/index.php?id=1&pg=peltram>.
- [16] Článek „100 miliard ročně pro dopravu?“, Týdeník Ekonom č. 26 ze dne 28.6.2007.
- [17] Ročenka dopravy 2006, Ministerstvo dopravy ČR

- [18] OUDES, M., Carpooling ve světě a možnosti jeho využití v ČR, ČVUT 2001
- [19] Zpráva „Estimation of representative fuel factors for heavy lorries – Questionnaire survey“, Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI) 2000
- [20] EMEP/CORINAIR Emission Inventory Guidebook - 2006
- [21] Sazby výkonového mýtného podle agresivních účinků vozidel na vozovky, SBP 2005
- [22] External Costs on Transport – March 2000, Zürich - INFRAS /IWW Karlsruhe.
- [23] External Costs on Transport – October 2004, Zürich - INFRAS /IWW Karlsruhe.
- [24] Handbook on estimation of external costs in the transport sector – January 2008, CE Deft
- [25] HIRTE, G., Angaben als Instrumente zur Kostenanlastung von externen Kosten und Wegekosten im Steßenverkehr. Allianz pro Schiene, [2008–09]
- [26] RailCalc Study [online]. European Commission, DG Energy and Transport [2007–10–05].
Dostupné na WWW: <http://www.railcalc.org/>.

V Praze, duben 2009

Lektoroval: Ing. Dr. Roman Štěřba, KEN GŘ