

SYSTÉMY FINANCOVANIA LETECKEJ INFRAŠTRUKTÚRY Z HLADISKA ODOLNOSTI V ČASE KORONAKRÍZY: EÚ VS USA

AIR INFRASTRUCTURE FUNDING SYSTEMS IN LIGHT OF STABILITY DURING CORONACRISIS: EU VS USA

Alena Novák Sedláčková *, Anna Tomová

Abstrakt *Príspevok konfrontuje systémy financovania leteckej infraštruktúry v Európskej únii a USA vzhľadom na koronakrízu. Pretože oba systémy sú spôsobom financovania previazané na leteckú prevádzku, koronakríza ochromila financovanie leteckej infraštruktúry v oboch celkoch, a to v okruhu prevádzkového aj investičného financovania. Nutnosť zachovania kontinuity investičného rozvoja leteckej infraštruktúry v čase koronakrízy vyvolala potrebu záchranej reakcie, ktorá sa v EÚ zásadne líši od USA. V porovnaní so systémom v EÚ má systém financovania a strategického riadenia leteckej infraštruktúry v USA lepšiu adaptabilitu na krízu. V systéme financovania leteckej infraštruktúry v EÚ je „Achilovou pätou“ systému zložitost' pravidiel štátnej pomoci a inštitucionálna výstavba systému štátnej pomoci.*

Kľúčová slova *letiská, poskytovatelia leteckých navigačných služieb, financovanie, koronakríza, infraštruktúra*

Summary *The paper confronts the funding systems of air infrastructures in the EU and the US during coronacrisis. As both funding systems of the infrastructures are derived from air operation, coronacrisis paralysed the systems in terms of investment needs and operating needs as well. Therefore it was inevitable to rescue the systems to keep them functional and in this regard the EU system is significantly different from that in the US. Comparing the EU and the US, the system of air infrastructures funding in the US turns out to be better with regard to adaptability. In the EU, the complexity of state aid rules and institutional framework of state aid is seen by us as the „Achilles heel“ of European system.*

Keywords *airports, air navigation services providers, funding, Coronavirus crisis, infrastructure*

1 ÚVOD

Letecká doprava ako ekonomické odvetvie je typický dvojestupňový systém pozostávajúci z leteckých dopravcov a leteckej infraštruktúry. Do leteckej infraštruktúry patria letiská a poskytovatelia leteckých navigačných služieb. Skutočnosť, že dopyt po službách a kapacite letísk, ako aj dopyt po kapacite vzdušného priestoru a leteckých navigačných službách sú odvodené od dopytu po službách osobnej a nákladnej leteckej dopravy, ovplyvňuje financovanie oboch prvkov leteckej infraštruktúry zásadným spôsobom. Inými slovami, v čase prebiehajúcej koronakrízy, keď došlo k útlmu aktivít leteckých dopravcov¹, je problémom udržania leteckej dopravy ako ekonomického odvetvia nielen štátna pomoc

Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, katedra leteckej dopravy,
Univerzitná 1, 010 26 Žilina, Slovenská republika

* korespondenční autor, tel.: +421917521269, e-mail: alena.sedlackova @fpedas.uniza.sk

smerovaná leteckým dopravcom, ale aj vyrovnanie sa s problémom s financovaním leteckej infraštruktúry. Medzinárodný výbor letísk vo svojom dokumente z apríla 2020 definuje ako základný problém letísk vyvolaný koronakrízou zabezpečenie finančnej vitality letísk a stimulovanie obnovenia prevádzky (ACI, 2020). Podobne medzinárodná organizácia civilných poskytovateľov leteckých navigačných služieb CANSO v marci 2020 naliehavo vyzvala štáty, aby poskytovateľov leteckých navigačných služieb zahrnuli do plánov finančných refundácií (CANSO, 2020). V tejto súvislosti vyvstáva otázka, ktoré systémy financovania letísk a poskytovateľov leteckých navigačných služieb sú odolnejšie voči koronakríze v zmysle rýchlej a účinnej reakcie zo strany štátu na zabránenie finančnému kolapsu leteckej infraštruktúry. V tomto príspevku sa budeme zaoberať rozdielmi vo financovaní letísk a poskytovateľov leteckých navigačných služieb v Európskej únii a v Spojených štátoch amerických vzhľadom na súčasné problémy s ich financovaním v čase koronakrízy. Práve obdobie koronakrízy je novým kontextom výskumu financovania leteckej infraštruktúry, ktoré predchádzajúci výskum prirodzene nezohľadňoval, napríklad Neiva (2015), Graham (2018) a mnohí iní. V závere príspevku budeme diskutovať otázky financovania letísk a poskytovateľov leteckých navigačných služieb v Európskej únii z hľadiska – podľa nášho názoru – nevyhnutnej inštitucionálnej a fiškálnej reformy systému.

2 POROVNANIE SYSTÉMOV: FINANCOVANIE LETÍSK

Financovanie letísk sa v období po druhej svetovej vojne vyvíjalo v rozličných krajinách rozlične². Pre pochopenie širších súvislostí financovania letísk je nevyhnutné brať do úvahy aj vlastnícku štruktúru letísk (Tomová et al., 2016). V tomto ohľade sú letiská v Spojených štátoch amerických jedinečné tým, že kombinujú verejné vlastníctvo letísk (v rozličnej skladbe verejných vlastníkov) s dvoma – na prvý pohľad – nezlučiteľnými atribútmi. Prvým takýmto atribútom sú rozličné nástroje doplnkového financovania letísk (okrem letiskových poplatkov a iných – leteckou dopravou generovaných výnosov), ktoré sú šité na mieru letiskám³. Tieto nástroje sú zároveň kanálom pre transfer zdrojov súkromného sektora do financovania letísk. Druhým atribútom je regulačná sila federálnej vlády, ktorá sa prejavuje v stanovení stropu poplatku za cestujúceho⁴ a v pravidlách využívania zdrojov generovaných z týchto poplatkov, tiež v pravidlách tvorby zdrojov tzv. Airport and Airway Trust Fund (AATF) a pravidlách alokácie zdrojov tohto fondu. Fond vznikol v roku 1970 ako odvetvový špecifický fond, ktorým sú financované letiská a poskytovatelia leteckých navigačných služieb. Zdroje fondu sa vytvárajú najmä z rozličných odvetvových daní. Do okruhu letísk sú zdroje z fondu uvoľňované cez schému s názvom „Airport Improvement Plan“ (AIP) a táto schéma sa uplatňuje na letiská zahrnuté do tzv. „National Plan of Integrated Airport System“, teda do národného plánu integrovaného systému letísk. Schéma je z vecného hľadiska zameraná najmä na podporu investičného rozvoja letísk a bezpečnosť leteckej prevádzky. V menšej miere môžu byť využívané na financovanie letísk v rámci schémy AIP aj zdroje všeobecného rozpočtu⁵. V tabuľke 1 uvádzame

¹ Eurocontrol (2020) uviedol, že v porovnaní s rovnakým dňom roka 2019 bol počet letov v európskom vzdušnom priestore 12. mája 2020 menší o 84,2 %. Časopis Forbes (2020) informoval, že najrušnejšie letisko sveta od roku 1998 Hartsfield-Jackson Atlanta International Airport, vlastnené City of Atlanta a prevádzkované City Atlanta Department of Aviation, zaznamenalo 6. marca 2019 1 279 odletov, ale 27. marca 2020 už len 561 odletov. IATA (2020) očakáva, že pokles leteckej prevádzky povedie k strate leteckých dopravcov 84,3 mld. dolárov.

² Medzinárodná organizácia pre civilné letectvo do systémov financovania letísk a poskytovateľov nemôže zasahovať a vydáva len sústavu odporúčaní známych ako ICAO's Policies on Airport Charges and Charges for Air Navigation Services – Doc 9082.

³ GARBs, PFCs etc.

⁴ Na rok 2020 bol stanovený tento strop 4,5 USD za cestujúceho.

⁵ Napríklad 20. decembra 2019, teda pred koronakrízou podpísal prezident Trump Public Law 116-94 „Further Consolidation Appropriation Act“, ktorý do schémy AIP vyčlenil 400 miliónov USD zo všeobecného federálneho rozpočtu.

základné letecké dane, prostredníctvom ktorých sa vytvárajú zdroje AATF, a ktorý ako z názvu vyplýva, popri podpore financovania letísk slúži aj na financovanie leteckých navigačných služieb.

Tab. 1 Prehľad základných daní tvoriacich príjmy AATF pre rok 2020; zdroj: FAA, 2020

Daň	Sadzba dane
Daň z letenky- domáca letecká doprava	7,5 %
Daň za preletený segment v domácej leteckej doprave	4,3 USD za cestujúceho za preletený segment
Daň z letov medzi kontinentálnou časťou USA a Aljaškou alebo Hawajom (tiež lety medzi Aljaškou a Hawajom)	9,5 USD za cestujúceho
Daň z medzinárodných príletov alebo odletov	18,9 USD za cestujúceho
Daň z vernostných programov	7,5 % z hodnoty získaných míľ
Daň z leteckého paliva v domácej komerčnej leteckej doprave	4,3 centov USD za galón
Daň z GASOLINE – všeobecné letectvo	19,3 centov USD za galón
Daň z JET FUEL – všeobecné letectvo	21,7 centov za galón
Daň za prepravu nákladu a pošty v domácej leteckej doprave	6,25 % z ceny za prepravu nákladu alebo pošty

Zaujímavosťou systému financovania letísk v USA je, že spomínaný poplatok za cestujúceho „Passenger Facility Charge“, môžu letiská vyberať len za účelom následného využitia inkasovaných poplatkov za cestujúceho na financovanie programov schválených federálnym úradom pre civilné letectvo (FAA) v schéme PFCP „Passenger Facility Charge Program“, ktorá je zameraná na podporu bezpečnosti, kapacity, redukcie hluku alebo podpory konkurencie leteckých dopravcov na letisku.

Ako celok je možné systém financovania letísk v USA hodnotiť ako systém, ktorým je zabezpečený integrovaný investičný rozvoj letísk, ku ktorému cez špecifické nástroje financovania prispieva súkromný sektor, a ktorý je centrálny, to jest z úrovne federálnej agentúry pre civilné letectvo, regulovaný a podporovaný. Samotné mechanizmy uchádzania sa o granty z AIP podnecujú letiská k tvorbe rozvojových plánov letiska zdola, avšak v súlade s cieľmi národného plánu integrovaného systému letísk NPIAS. Systém financovania je prepojený s NPIAS, to znamená, že financovanie systému ako celku nie je oddelené od jeho plánovania ako celku. Na strane druhej, ako to vyplýva z tabuľky 1, je tvorba zdrojov systému odvodená od leteckej prevádzky. Koronakríza, ktorá ochromila leteckú prevádzku, preto ochromila aj zdroje financovania letísk v USA.

V Európskej únii je systém vlastníctva a financovania letísk zásadne odlišný. V prvom rade nemôžeme hovoriť o celostnom systéme, pretože letiská v EÚ majú v rozličných krajinách, a dokonca aj v rámci jednotlivých členských krajín rozdielnu vlastnícku a inštitucionálnu štruktúru. V porovnaní s USA sú letiská v EÚ významne sprivatizované (IATA, 2018), a to rozličnými spôsobmi privatizácie – priamo alebo aj nepriamo (Tomová et al., 2016). V niektorých členských krajinách EÚ však stále existujú tzv. verejné správy letísk včlenené pod ministerstvá. Poplatkové schémy letísk sú v EÚ v porovnaní s letiskami v USA komplexnejšie, a to najmä v prípade veľkých letísk. V snahe dať jednotu poplatkom letísk v EÚ bola v roku 2009 prijatá smernica (EK, 2009), ktorá síce upravovala spôsob tvorby, spôsob zmeny a diferenciaciu poplatkov podľa kvality služieb letiska, ale jej účinok na vytvorenie jednotnejšieho systému v oblasti poplatkov letísk je prinajmenšom spochybniteľný (Novák Sedláčková a Novák, 2010a). Vyššia miera privatizácie letísk v EÚ zároveň znamenala, že bolo nutné vytvoriť ekonomické regulačné rámce v oblasti letiskových poplatkov (Novák Sedláčková a Novák, 2010b), ktoré si jednotlivé členské krajiny nastavili podľa národných predstáv a partikulárnych záujmov svojich krajín.

V zásade letiská v EÚ nemajú integrované celoeurópske strategické smerovanie, ktoré by definovalo priority systému a jeho rozvoja ako celku. Chýba európsky plán integrovaného systému letísk a absentujú tiež finančné schémy paneurópskeho záberu, ktoré by rozvoj letísk v zmysle celoúniijného plánu podporovali a koordinovali. To, že letiská v EÚ boli budované v rámci dnešných členských krajín v období neintegrovanej, t. j. fragmentovanej Európy a protekcionistických domácich trhov so službami leteckej dopravy, viedlo ku geografickej alokácii letísk v EÚ, ktorá nie je optimálna z hľadiska potrieb jednotného trhu so službami leteckej dopravy v EÚ v zmysle Nariadenia 1008/2008 vydaného Európskou komisiou (2008).⁶ Takto na jednej strane čelí EÚ problémom s nedostatočnou kapacitou uzlových letísk, na strane druhej čelí EÚ prebytku regionálnych letísk v niektorých častiach územia EÚ z pohľadu únie ako celku (Európsky parlament, 2016). Teda špecifickým problémom EÚ je relatívne veľký počet regionálnych letísk s menšou leteckou prevádzkou a z toho vyplývajúcimi problémami s financovaním, ktoré je možné podporovať formou štátnej pomoci v okruhu prevádzkového a investičného financovania, avšak prostredníctvom zložitých pravidiel podmienok štátnej pomoci a vo väčšine prípadov tiež notifikačnej povinnosti voči EK (Európska komisia, 2014)⁷, ktorá týmto spôsobom rozhoduje o použití zdrojov, za tvorbu ktorých nenesie zodpovednosť⁸. Pretože poplatky letísk v EÚ, ktoré sú jedným zo zdrojov ich financovania, sú viazané na leteckú prevádzku, a rozhodujúca časť komerčných výnosov letísk je taktiež odvodzovaná z leteckej prevádzky na letisku, významný pokles leteckej prevádzky na letiskách v EÚ v dôsledku koronakrízy znamená rovnaký problém deficitov vo financovaní letísk, ako tomu je v USA.

3 POROVNANIE SYSTÉMOV: FINANCOVANIA POSKYTOVATEĽOV LETECKÝCH NAVIGAČNÝCH SLUŽIEB

Poskytovanie leteckých navigačných služieb v USA spadá pod federálny úrad pre civilné letectvo FAA v podobe špecifickej zložky tejto verejnej agentúry s názvom Air Traffic Organisation (ATO). ATO v rámci FAA ako organizácia zameraná na výkon bola zriadená na základe rozhodnutia prezidenta Billa Clintona a predstavovala len určitý stupeň separácie regulačných funkcií FAA od prevádzkovania leteckých navigačných služieb, navyše stále bez rozpočtovej autonómie od FAA. Preto aj v súčasnosti býva tento systém označovaný za tradičný model poskytovania leteckých navigačných služieb nielen z hľadiska priameho včlenenia do vládnych štruktúr, ale aj z hľadiska financovania (Tomová, 2014). V súčasnosti patrí k „posledným“ reprezentantom tohto modelu vo svete. To, že ATO nemá rozpočtovú autonómiu, znamená, že letecké navigačné služby sú financované nepriamo cez dva finančné zdroje – zdroje AATF a v menšej miere zdroje federálneho rozpočtu. Tento systém je systémom nepriameho financovania, ktorý nevyužíva ako základný zdroj financovania priame používateľské poplatky⁹. Pretože zdroje AATF ako rozhodujúceho fondu na financovanie prevádzky a investícií ATO v rámci FAA sú viazané na leteckú prevádzku, ochromenie leteckej prevádzky znamená nižšiu tvorbu zdrojov fondu a nápor na financovanie ATO cez zdroje federálneho rozpočtu.

Systém poskytovania leteckých navigačných služieb v EÚ je fragmentovaný podľa jednotlivých členských štátov EÚ, ktoré sú v zmysle Chicagskeho dohovoru zodpovedné za bezpečnosť leteckej prevádzky v okruhu poskytovania leteckých navigačných služieb, a tiež ich nákladovú efektívnosť. Napriek snahám

⁶ Napríklad problém spoločne zdieľanej spádovej oblasti letísk hlavných miest Bratislava a Viedeň (Novák Sedláčková, 2011).

⁷ Existuje len niekoľko výnimiek zo striktných pravidiel štátnej pomoci - Nariadenie EK(EÚ) 2017/1084, ktoré mení Nariadenie (EÚ) č. 651/2014, pokiaľ ide o pomoc na prístavnú a letiskovú infraštruktúru (článok 2 ods. 153).

⁸ Využívanie tzv. európskych fondov na rozvoj letísk v EÚ nerieši problém zásadným spôsobom. Príkladom takéhoto financovania je letisko Tallinn v Estónsku, kde bolo z fondov EÚ preinvestovaných 53 miliónov eur na rozšírenie terminálu a predĺženie vzletovej a pristávacej dráhy, rekonštrukciu apronu.

⁹ Priamymi používateľskými poplatkami sú spoplatnené len prelety cez vzdušný priestor USA bez vzletu a pristátia na území USA.

tento fragmentovaný systém nahradiť systémom jednotným, čo vyjadruje iniciatíva EÚ z roku 2004 pod názvom „Single European Sky“, a aj napriek nespochybniteľnému pokroku v postupnej harmonizácii poskytovania leteckých navigačných služieb, ktorá sa dosiahla, je poskytovanie leteckých navigačných služieb v EÚ stále fragmentovaným systémom. Systém tvoria národní poskytovatelia leteckých navigačných služieb, a od nich oddelení regulátori v jednotlivých krajinách, poskytovatelia sú rozlične korporatizovaní, či komercializovaní, niektorí z nich predstavujú nový typ poskytovateľa leteckých navigačných služieb s biznis modelom globálneho poskytovateľa (Tomová, 2017), a v niektorých krajinách EÚ dokonca došlo k liberalizácii v poskytovaní tzv. terminálnych leteckých navigačných služieb a k ich cezhraničnému poskytovaniu (The ATM Policy Institute, 2016). V iných krajinách EÚ je miera separácie poskytovateľov leteckých navigačných služieb od úradov pre civilné letectvo menej zreteľná (Materna, 2019). To, čo z hľadiska financovania systému poskytovania leteckých navigačných služieb zásadne odlišuje EÚ od USA, je systém priameho financovania cez priame poplatky od používateľov vzdušného priestoru – leteckých dopravcov. Systém je v rámci EÚ harmonizovaný a výška poplatkov je paneurópsky regulovaná zo strany EK. Pretože je systém financovaný traťovými a terminálnymi poplatkami odvodzovanými od leteckej prevádzky (MTOW a preletená vzdialenosť v prípade traťových poplatkov; MTOW v prípade terminálnych poplatkov), dramatický pokles leteckej prevádzky v čase koronakrízy podlomil tvorbu zdrojov financovania poskytovateľov leteckých navigačných služieb v EÚ. Otázne je rovnako to, že ak by sa uplatňovali pravidlá pre tvorbu jednotkových sadziieb (napriek uplatňovaniu zdieľania rizika vývoja prevádzky) v zmysle aktuálne platného Nariadenia EÚ 317/2019¹⁰, prenášali by sa deficity vo financovaní poskytovateľov z poklesu prevádzky na letecké spoločnosti cez budúce sadzby. V tejto súvislosti je ale potrebné zdôrazniť, že letecké spoločnosti samotné čelia v koronakríze výpadkom na výnosoch a sú ohrozené krízou likvidity.

4 HODNOTENIE ODOLNOSTI SYSTÉMOV V ČASE KORONAKRÍZY Z HĽADISKA FINANCOVANIA

Ako vyplýva z predchádzajúcich odsekov, oba systémy financovania leteckej infraštruktúry – v USA aj v EÚ – nie sú odolné voči takému silnému dopytovému a ponukovému šoku, akému čelí letecká doprava v súčasnosti.

V porovnaní so systémom v EÚ sa javí systém financovania a strategického riadenia leteckej infraštruktúry v USA ako systém, ktorý má lepšiu adaptabilitu na krízu. Za dôvody tejto lepšej adaptability považujeme to, že v prípade letísk je potrebné riešiť deficit vo financovaní subjektov, ktoré sú vo verejnom vlastníctve, čo akúkoľvek štátnu pomoc „robí priechodnejšou“, a to predovšetkým z politického hľadiska. Rovnako to, že do systému je dlhodobo zabudovaný grantový systém AIP financovaný zo zdrojov AATF spravovaný FAA, čo znamená, že federálna štátna pomoc letiskám môže byť transferovaná cez overené kompetencie FAA v oblasti grantovej pomoci¹¹, s ktorými má väčšina letísk predchádzajúcu skúsenosť. Výhodou

¹⁰ „Ak je počas daného roka n skutočný počet jednotiek služieb nižší ako 90 % prognózy jednotiek služieb zahrnutej v pláne výkonnosti pre daný rok n , výška straty príjmov spôsobenej príslušnému poskytovateľovi alebo príslušným poskytovateľom leteckých navigačných služieb, presahujúca 10 % rozdielu medzi skutočnými jednotkami služieb a uvedenou prognózou sa v plnom rozsahu vymôže od používateľov vzdušného priestoru úpravami jednotkových sadziieb v roku $n + 2$ (Európska komisia, 2019).

¹¹ Ide o podporu v hodnote približne 10 mld. USD smerovanú do štyroch skupín: Skupina 1 – zvýšenie už schválených zdrojov z federálneho rozpočtu cez AIP na rok 2020 a tzv. „Supplemental Discretionary Grants“ na rok 2020 o 100 %. Skupina 2 – Komerčné letiská. Skupina 3 – Primárne komerčné letiská. Skupina 4 – Letiská pre všeobecné letectvo. Zdroje môžu získať len letiská zaradené do NPIAS a prvoradým cieľom pomoci je udržanie spoľahlivej a bezpečnej prevádzky letísk pre potreby leteckej dopravy a služby cestujúcej verejnosti, tiež podpora ekonomiky. K cieľom pomoci patrí aj udržanie zamestnanosti a stabilného úverového ratingu letísk. Pomoc sa týka viac ako 3 000 letísk. (FAA, 2020)

systemu je dvojstupňovitost: letiská verus federálny regulačný systém predstavovaný rámcom a mechanizmami AIP, vrátane administratívy a organizácie celého systému. Štátna pomoc letiskám v USA v dôsledku koronakrízy je poskytovaná zo zdrojov federálneho rozpočtu a týka sa letísk, ktoré sú zaradené do NPIAS, teda národného plánu integrovaného systému letísk. Pomoc je diferencovaná podľa stanovených kategórií letísk a poskytuje sa podľa podmienok, ktoré obsahuje zákon „CARES ACT“ z 27. marca 2020 (CARES ACT, 2020), čo vzhľadom na neskorší nástup pandémie spôsobenej COVID-19 v USA ukazuje aj na rýchlosť reakcie federálnej vlády v oblasti pomoci ekonomike a jej kľúčovým odvetviám. Takisto to, že letiskám je v zákone o štátnej pomoci venovaná osobitná časť, dosvedčuje to, že si federálna vláda USA uvedomuje významnosť leteckej infraštruktúry pre odvetvie leteckej dopravy a následne pre ekonomiku a spoločnosť z dlhodobého hľadiska. Taktiež to ukazuje, že problémy s financovaním infraštruktúry nie je možné riešiť s prítomnosťou ruky voľného trhu na princípe „nechajte veciam voľný priebeh“, ako je tomu v prípade niektorých iných ekonomických odvetví. Zabudovanie a zachovávanie financovania letísk aj z federálneho rozpočtu s využitím kompetencií FAA v oblasti grantového financovania cez AIP sa v čase koronakrízy ukázalo ako dôležitý prvok záchranných opatrení zo strany štátu, ktoré okrem záchrany letísk znamená zabezpečenie pokračovania v plánovanom investičnom rozvoji letísk. Pokiaľ ide o financovanie ATO v rámci FAA, vzhľadom na tradičný model začlenenia ATO do vládnej agentúry, je možné výpadky finančných zdrojov riešiť posilnením finančných tokov smerovaných do FAA z federálneho rozpočtu bez prijímania špecifických pravidiel o štátnej pomoci.

Vo vzťahu k odvetviu leteckej dopravy v EÚ môže z hľadiska pravidiel členská krajina poskytovať štátnu pomoc v dvoch základných podobách – mimo kontroly štátnej pomoci zo strany EÚ a pod kontrolou štátnej pomoci zo strany EÚ. V Oznámení Komisie o koordinovanej hospodárskej reakcii na vypuknutie nákazy COVID-19 z 13. marca 2020 stanovila rôzne možnosti, ktoré majú členské štáty k dispozícii mimo rozsahu pôsobnosti kontroly štátnej pomoci zo strany EÚ. Takéto opatrenia zahŕňajú opatrenia, ktoré sa uplatňujú na všetky podniky, a ktoré sa týkajú dotácie na mzdy¹², pozastavenia platieb dane z príjmu právnických osôb a dane z pridanej hodnoty alebo príspevkov na sociálne zabezpečenie alebo finančnej podpory priamo pre spotrebiteľov za zrušené služby alebo lístky nepreplatené dotknutými prevádzkovateľmi. V oznámení komisie s názvom Dočasný rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva v súčasnej situácii spôsobenej chorobou COVID-19 [C(2020) 1863], ktoré bolo prijaté 19. marca 2020 a ktoré sa v súčasnosti uplatňuje v znení zmien [C(2020) 2215] a [C(2020) 1356] prijatých 3. apríla 2020 a 8. mája 2020 sa zdôrazňuje potreba úzkej európskej koordinácie vnútroštátnych opatrení štátnej pomoci, ako aj nutnosť európskej kontroly štátnej pomoci. Kontrola štátnej pomoci z európskej úrovne sa považuje za nevyhnutnú pre to, aby nedošlo k triešteniu jednotného vnútorného trhu EÚ¹³. Oznámenie obsahuje pravidlá a formy pomoci, ktoré je vzhľadom na situáciu spôsobenú chorobou COVID-19 možné prijať nad rámec príslušných článkov Zmluvy o fungovaní EÚ¹⁴. Z hľadiska foriem môže ísť o priame granty, daňové a platobné zvýhodnenia alebo vratné preddavky, záruky, úvery a rekapitalizačné opatrenia. Oznámenie stanovuje strop výšky pomoci (800 000 eur na podnik), táto pomoc sa poskytuje na základe schémy s odhadovaným rozpočtom najneskôr do 31.12.2020 a vyžaduje notifikáciu, teda aj následné schvaľovanie zo strany EÚ.

Vzhľadom na špecifický charakter odvetvia leteckej dopravy (aj z hľadiska procesu vytvárania jednotného trhu so službami leteckej dopravy v EÚ a pravidlá jeho fungovania) Európska komisia vydala 19. mája 2020 prehľad pravidiel štátnej pomoci a pravidiel služieb vo verejnom záujme pre leteckú dopravu v čase

¹² Ak by boli mzdové dotácie pre zamestnancov poskytnuté na princípe selektívnosti, teda nie v celej ekonomike, ale jednotlivým podnikom alebo odvetviám, išlo by o selektívnu výhodu, a teda štátnu pomoc.

¹³ Jednotný trh so službami leteckej dopravy bol dobudovaný 1.4.1997.

¹⁴ Na základe článku 107 ods. 3 písm. c) Zmluvy o fungovaní EÚ môžu členské štáty notifikovať Komisii schémy pomoci, ktorých účelom je záchrana a reštrukturalizácia podnikov; a na základe článku 107 ods. 2 písm. b) Zmluvy o fungovaní EÚ môžu členské štáty notifikovať kompenzáciu škôd podnikov v odvetviach obzvlášť zasiahnutých (vrátane dopravy).

pandémie COVID – 19 (EK, 2020). Okrem možnosti plošných (neselektívnych) opatrení, ktoré nie sú považované za štátnu pomoc a opatrení v zmysle dočasného rámca pre štátnu pomoc, ktoré sú štátnou pomocou, sa v prehľade pravidiel uvádzajú tzv. public remit, to jest kompenzácia nákladov za výkony štátu¹⁵. Prehľad tiež uvádza aplikáciu pravidiel pre služby vo všeobecnom ekonomickom záujme prevádzkované leteckými dopravcami a služby vo verejnom záujme prevádzkované leteckými dopravcami v čase pandémie, ktoré sa za štátnu pomoc nepovažujú. V prehľade sú zmienené aj špecifické prípady štátnej pomoci v leteckej doprave, ktoré sú štátnou pomocou, ale sú vyňaté z notifikačnej povinnosti.

Niektoré z doposiaľ notifikovaných prípadov so schválením Európskou komisiou, sú buď zamerané na letecké spoločnosti v krajine (Švédsko) alebo na konkrétne letecké spoločnosti (Condor). Niektoré krajiny v notifikovaných schémach štátnej pomoci predpokladajú pomoc subjektom vo všetkých ekonomických odvetviach. V čase písania tohto príspevku nie sú nám známe schémy štátnej pomoci notifikované Európskou komisiou, ktoré by *špecificky* riešili otázku núdzového financovania letísk alebo poskytovateľov leteckých navigačných služieb v čase koronakrízy z úrovne jednotlivých členských krajín.

Hodnotenie odolnosti systému leteckej infraštruktúry v EÚ z hľadiska včasnosti reakcie a jednotnej stratégie štátnej pomoci nie je z nášho pohľadu priaznivé. V prípade letísk, ktoré sú súčasťou správy letísk, či v prípade poskytovateľov leteckých navigačných služieb s menšou inštitucionálnou separáciou od úradov pre civilné letectvo (regulátorov), sú prinajmenšom hypoteticky, prípadné otázky štátnej pomoci týmto subjektom pomocou v okruhu prefinancovania potrieb organizácií vradených do vládnej exekutívy, avšak s otáznou akceptáciou zo strany EK. V prípade korporatizovaných subjektov je problém zložitejší a vo väčšine prípadov vyžaduje notifikáciu štátnej pomoci týmto subjektom v EK. V porovnaní so systémom štátnej pomoci a záchranného financovania v USA je systém v EÚ komplikovaný zložitou praxou pravidiel, trojstupňovosťou – subjekt – členský štát – EK. Okrem toho v prístupe k štátnej pomoci môžu mať členské štáty EÚ rozličný prístup: z hľadiska veľkosti pomoci, foriem pomoci, diferencovania, či nediferencovania beneficentov, rýchlosti reakcie, časových fáz pomoci; členské štáty EÚ tiež disponujú rozličnými národnými kompetenciami či nekompetenciami v oblasti štátnej pomoci, rozličnou historickou skúsenosťou so štátnou pomocou podľa pravidiel EÚ atď. V konečnom dôsledku to ale znamená, že EÚ chýba jednotná stratégia pre zachovanie leteckej infraštruktúry v EÚ pre také neľahké obdobie, akým je súčasná kríza. To môže podlomiť konkurencieschopnosť komerčného letectva EÚ v globálnom rozsahu po prekonaní krízy.

5 ZÁVER

Súčasná kríza leteckej dopravy vyvolaná koronakrízou je nepochybne najdramatickejším obdobím pre leteckú dopravu po druhej svetovej vojne a nie je možné ju z hľadiska intenzity a rozsahu porovnať s inými krízovými obdobiami uplynulých desaťročí (11/9, SARS, svetová hospodárska a finančná kríza). Z uskutočneného porovnania vyplýva, že otázky modelu financovania leteckej infraštruktúry a otázky s tým spojené – inštitucionálny a vlastnícky model – sú kritické pre udržanie leteckej infraštruktúry a odvetvia leteckej dopravy ako celku aj v čase krízy, aj pre obdobie po kríze. Model USA z tohto hľadiska hodnotíme ako model, ktorý rýchlejšie a efektívnejšie reagoval na problémy spojené s deficitmi vo financovaní leteckej infraštruktúry. Je istým protirečením, že ide o menej moderný, starší model, ktorý bol väčšinou zastúpený v krajinách sveta v prvých desaťročiach po druhej svetovej vojne. V prípade EÚ nejde o jeden model, ale o niekoľko popri sebe existujúcich inštitucionálnych a vlastníckych modelov leteckej infraštruktúry. Napriek istým úspechom v oblasti harmonizácie financovania je letecká infraštruktúra v EÚ fragmentovaná a môžeme ju skôr považovať za európsky nesystém, a nie integrovaný strategicky jednotne riadený a regulovaný európsky systém. Vo vnútri tohto nesystému popri sebe (niekedy aj proti sebe

¹⁵ Napríklad ak letisko v čase pandémie ostáva otvorené, aby obslúžilo určité lety vo verejnom záujme, podľa pravidiel EÚ sa zo strany štátu môžu uhrádzať príslušné variabilné náklady letiska.

navzájom) pracujú viac alebo menej efektívne národné dopravné politiky členských krajín pre oblasť letectva. Ako kľúčový nástroj národných dopravných politik členských krajín v oblasti letectva vidíme nástroje štátnej pomoci. V tejto súvislosti je diskutabilné, do akej miery spoločné pravidlá štátnej pomoci v oblasti letectva strážené Európskou komisiou členské krajiny EÚ približujú vzájomne k sebe a do akej miery ich od seba vzd'ávajú, teda v konečnom dôsledku pôsobia protiintegračne. Systém štátnej pomoci je v EÚ podľa nášho nazerania jej „Achilovou päťou“. Zmena tohto nesystému na systém – na systém jednotný, efektívny a konkurencieschopný – bude vyžadovať širšiu a razantnejšiu reformu EÚ. Takáto reforma môže naraziť na rastúci ekonomický nacionalizmus, ktorý paradoxne posilnila koronakríza. Koronakríza naplno obnažila krehkosť EÚ ako regionálneho integračného zoskupenia aj v takých špecifických ekonomických odvetviach, akými je letecká doprava vrátane jej infraštruktúrneho stupňa.

Pod'akovanie

Tento článok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0624/18 Modely podnikania regionálnych letísk v kontexte dopravnej politiky štátu a Európskej únie.

Literatura

ACI Europe. **2020**. *Unprecedented impact of pandemic on European airports clears as March passenger number are released*. Dostupné na internete: <https://www.aci-europe.org/downloads/mediaroom/200409%20Unprecedented%20impact%20of%20pandemic%20on%20European%20airports%20clear%20as%20March%20passenger%20numbers%20are%20released%20PRESS%20RELEASE.pdf>

CANSO. **2020**. *CANSO urges States to consider air navigation service providers in recovery plans*. Dostupné na internete: <https://www.canso.org/canso-urges-states-consider-air-navigation-service-providers-recovery-plans>

CARES ACT. **2020**. *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*. Dostupné na internete: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-ill/3548/text?q=product+actualizaci%C3%B3n>

Eurocontrol. **2020**. *COVID-19 impact on the European air traffic network*. Dostupné na internete: <https://www.eurocontrol.int/covid19>

Európska komisia. **2008**. *NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1008/2008 z 24. septembra 2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve*

Európska komisia. **2009**. *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch*.

Európska komisia, **2014**. *Guidelines on state aid to airports and airlines*.

Európska komisia. **2019**. *VYKONÁVACIE NARIADENIE KOMISIE (EÚ) 2019/317 z 11. februára 2019, ktorým sa stanovuje systém výkonnosti a spoplatňovania v jednotnom európskom nebi a ktorým sa zrušujú vykonávacie nariadenia (EÚ) Á. 390/2013 a (EÚ) Á. 391/2013*

European Court of Auditors. **2014**. *EU - funded airport infrastructures: poor value for money*. Dostupné na internete: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_21/QJAB14021ENC.pdf

Európska Komisia. **2020a**. *The Communication on the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak (TF COVID-19)*.

Európska Komisia. **2020b**. *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*.

Európska Komisia. **2020**. *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID – 19 outbreak*
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf

- Európska Komisia. **2017.** *Nariadenie komisie (EÚ) 2017/1084, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 651/2014 pokiaľ ide o pomoc na prístavnú a letiskovú infraštruktúru.* dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1084&from=EN>
- Európsky parlament. **2016.** *Airports in the EU. Challenges ahead. In-Depth Analysis.* Dostupné na internete: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583820/EPRS_IDA\(2016\)583820_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583820/EPRS_IDA(2016)583820_EN.pdf)
- FAA. **2020.** *2020 CARES Act Grants.* Dostupné na internete: https://www.faa.gov/airports/cares_act/
- FAA. **2020.** *Airports and Airway Trust Fund (AATF). Fact Sheet.* Dostupné na internete: https://www.faa.gov/about/budget/aatf/media/AATF_Fact_Sheet.pdf
- Forbes. **2020.** *COVID-19 Has Decimated Traffic At US Airports.* Dostupné na internete: <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/03/30/covid-19-has-decimated-traffic-at-us-airports-infographic/>
- Graham, A. **2018.** *Managing Airports: An International Perspective.* Abingdon, Oxon. Routledge. ISBN 9781138285347.
- ICAO. **2012.** *ICAO's Policies on Airport Charges and Charges for Air Navigation Services – Doc 9082/2012.* Dostupné na internete: https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf
- IATA. **2018.** *Airport ownership and regulation.* Dostupné na internete: <https://www.iata.org/contentassets/4eae6e82b7b948b58370eb6413bd8d88/airport-ownership-regulation-booklet.pdf>
- IATA. **2020.** *Industry Losses to Top \$84 Billion in 2020.* Dostupné na internete: <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-06-09-01/>
- Materna, M. **2019.** Variants of air navigations service providers' business models. *Transportation Research Procedia* 40, 1127-1133.
- Neiva, R. **2015.** *Institutional Reform of Air Navigation Service Providers.* Massachusetts. Edward Elgar Publishing, Inc. ISBN 9781784712082.
- Novák Sedláčková, A., Novák, A. **2010a.** Economic regulation of airport charges in Europe after directive 2009/12/EC. *Logistika*, 4, ISSN 1231-5478.
- Novák Sedláčková, A., Novák, A. **2010b.** Simulation at the Bratislava Airport after application of directive 2009/12/EC on Airport charges. *Transport and Telecommunication*, 11(2), s. 50-59.
- Novák Sedláčková, A. **2011.** Impact of Crisis on the Contemporary Issues in Economic Regulation of Airports. *EQUILIBRIUM-Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 6(1), s. 141-154
- Public Law 116-94 Further Consolidation Appropriation Act. **2020.** Dostupné na internete: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr1865enr/pdf/BILLS-116hr1865enr.pdf>
- The ATM Policy Institute. **2016.** *The case for liberalising Air Traffic Control.* Dostupné na internete: https://www.atmpolicy.aero/wp-content/uploads/2016/12/The_ATM_Policy_Institute_Report.pdf
- Tomová, A., **2014.** *Economics of air navigation services.* Žilina. Žilinská univerzita v Žiline. ISBN 9788055409054.
- Tomová, A., Kirschnerová, I., Havel, K. **2016.** *Ekonomika letísk.* Žilina. Žilinská univerzita v Žiline. ISBN 9788055412573
- Tomová, A. **2017.** Two businesses of air navigation service providers: the case study of NATS. *Transportation research Procedia*, 28, s. 99-105