

EKONOMICKÉ CÍLE MÝTA V ČESKÉ REPUBLICE

ECONOMIC GOALS OF TOLL COLLECTION SYSTEM IN CZECH REPUBLIC

Ivo Rýc, Bohuslav Dokoupil¹

Anotace: Článek se věnuje aspektům týkajících se ekonomických cílů u výkonového zpoplatnění pozemních komunikací v ČR. Po analýze a historickém pohledu na vývoj mýta se příspěvek dotýká stanovení ekonomických cílů mýta z pohledu aktuálních a budoucích cílů financování dopravní infrastruktury. Rovněž se zabývá metodikou výpočtu tarifů a jejich problémy. V závěru jsou uvedeny možné varianty rozvoje mýtného systému v ČR.

Klíčová slova: Mýto, financování dopravní infrastruktury, ekonomika dopravy.

Summary: The article deals with aspects of economic goals of performance based electronic fee collection (EFC) in the road network of the CR. After analysis and historical perspective look, the contribution relates in determination of economic goals of EFC from the viewpoint of current and future goals in financing transport infrastructure. It also engages in methodology of tariffs calculation and linked issues. Lastly, there are shown possible variants of EFC development in the CR.

Key words: Toll, financing transport infrastructure, economic of transport

ÚVOD

Význam silniční dopravní infrastruktury v dopravním systému České republiky je vzhledem ke geografickým faktorům velmi vysoký. V uplynulých 20 letech se nepodařilo zajistit udržitelný rozvoj dálniční sítě, především se nedaří naplňovat primární cíl a to dokončení výstavby ucelené sítě o rozsahu cca 2100 km. Jako klíčové důvody se uvádí omezenost disponibilních finančních zdrojů a jejich neefektivní vynakládání.

Od roku 2007 jsou finanční zdroje rozšířeny o příjmy z mýta pro nákladní vozidla o hmotnosti nad 12 tun. Cíle tohoto nástroje financování části dopravní infrastruktury ČR byly definovány v letech 2004 – 2006. V současné době jsou diskutovány otázky rozvoje systému mýta pro období po roce 2017. Článek si klade za cíl kriticky posoudit dosavadní vývoj mýta v ČR a navrhnout některé možnosti jeho dalšího rozvoje.

1. NAŘÍZENÍ EU

1.1 Historie

Mýto jako nástroj zpoplatnění užití dopravní cesty je znám již ze středověku, kdy místo jeho výběru bylo spojováno s celními stanicemi. Ve druhé polovině 20. století se mýto

¹ PhDr. Ivo Rýc, Ing. Bohuslav Dokoupil, Centrum dopravního výzkumu, v. v. i., Líšeňská 33a, 636 00 Brno, tel.: 548 423 741, fax 548 423 712, mail: bohuslav.dokoupil@cdv.cz, ivo.ryc@cdv.cz

rozšířilo ve formě tzv. objektového mýta jako nástroj financování mimořádně nákladných staveb (dálnice, mosty, tunely apod.). S rozvojem obchodní výměny v rámci Evropy se při budování transevropských dálničních sítí ukázala potřeba řešit i potřeba ochrany hospodářské soutěže v tomto odvětví. Protože harmonizace struktury spotřebních daní z minerálních olejů a jejich sblížení nemohla zajistit efektivní řešení tohoto problému, proto přistoupila EU k přijetí „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly“. Toto řešení bylo zdůvodněno takto:

„(1) K zamezení narušování hospodářské soutěže mezi dopravci v členských státech je třeba harmonizovat systémy poplatků a zavést spravedlivé mechanismy hrazení nákladů na pozemní komunikace dopravci.

(2) Těchto cílů lze dosáhnout jen postupně.“

Význam této Směrnice spočíval jednak ve stanovení podmínek pro zavádění plošného mýta pro těžká nákladní vozidla v členských zemích, jednak ve stanovení metodiky pro výpočet mýtných sazeb. Přímý dopad měla tato Směrnice nejprve na zavádění mýta v Německu, Rakousku a České republice, později pak na další členské země EU.

1.2 Aktuálně platná nařízení

Uvedená Směrnice byla přímo aktualizována v roce 2006 („Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly“) a v roce 2011 („Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/76/EU ze dne 27. září 2011, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly“).

Cíle zpoplatnění užití silniční páteřní sítě jsou ve výše uvedené legislativě EU definovány takto:

Směrnice 2006/38/ES

„(1) Zamezení narušování hospodářské soutěže mezi dopravci v členských státech, řádné fungování vnitřního trhu a zvýšená konkurenceschopnost závisí na spravedlivých mechanismech zřizovaných za účelem hrazení nákladů na pozemní komunikace dopravci.

(2) Spravedlivější systém vybírání poplatků za užívání pozemních komunikací založený na zásadě „uživatel platí“ a na schopnosti uplatňovat zásadu „znečišťovatel platí“, například prostřednictvím rozlišování mýtného podle účinku vozidel na životní prostředí, je nesmírně důležitý pro podporu udržitelné dopravy ve Společenství. Cíle optimálního využívání stávající silniční sítě a dosažení podstatného snížení negativního dopadu tohoto využívání by mělo být dosaženo tak, aby nedocházelo ke dvojímu zdanění a neukládalo se další zatížení na hospodářské subjekty, v zájmu zdravého hospodářského růstu a řádného fungování vnitřního trhu, včetně okrajových regionů.

Článek 7

9. Mýtné musí být založeno pouze na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace. Vážené průměrné mýtné musí konkrétně odpovídat stavebním nákladům a nákladům na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací. Vážené průměrné mýtné může rovněž zahrnovat návratnost kapitálu nebo ziskovou marži vycházející z tržních podmínek.“

Směrnice 2011/76/EU

„(1) Podpora udržitelné dopravy je klíčovým prvkem společné dopravní politiky. Za tímto účelem by měl být snížen podíl dopravy na změně klimatu a její nepříznivé dopady, zejména kongesce, která je překážkou mobility, a znečištění ovzduší a hluk z provozu, jež poškozují zdraví a životní prostředí.....

(2) Cíle snížit nepříznivé dopady dopravy by mělo být dosaženo tak, aby v zájmu zdravého hospodářského růstu, řádného fungování vnitřního trhu a územní soudržnosti nebyl neúměrně omezen volný pohyb.“

Platná legislativa EU tedy umožňuje definovat pro mýto dva primární cíle:

- úhradu nákladů infrastruktury
- internalizaci externích nákladů.

Samostatnou problematiku představuje legislativa v oblasti interoperability mýtných systémů. Z pohledu dopadů této legislativy na ekonomické cíle mýta je podstatné omezení možných technologií na dvě: mikrovláknovou DRSC a satelitní (např. kombinace GPS/GSM), což je stanoveno ve Směrnici 2004/52/EU.

1.3 Možný vývoj legislativy

Probíhající odborné diskuse se zabývají především těmito tématy:

- rozšíření mýta na zpoplatnění silnic nižších tříd
- elektronizace zpoplatnění osobních vozidel.

Diskuse týkající se rozšiřování rozsahu zpoplatněných sítí prokazují ekonomickou neefektivitu zpoplatňování silnic nižších tříd. Příkladem může být zrušení projektu ve Velké Británii v roce 2005 navrhuující plošné zpoplatnění celé sítě nebo zrušení obdobného projektu v Nizozemí v roce 2011. Do plného spuštění projektu Galileo není reálné očekávat žádné návrhy na zavedení legislativy umožňující celoplošné zpoplatnění silniční sítě (ať již pro nákladní vozidla nebo i včetně osobních).

Diskuse kolem elektronizace zpoplatnění osobních vozidel dostala v posledních třech letech významné impulsy např. realizovaným projektem elektronických vinět v Chorvatsku a především diskusemi v Německu. Ve střednědobém horizontu je možno očekávat přenesení této diskuse na úroveň EU, především z důvodu dopadů na zdanění dopravy a potřeby rozvoje dopravní telematiky řešící zejména problematiku řízení živé dopravní cesty.

1.4 Uplatňování Nařízení v ČR

Česká legislativa upravuje problematiku mýta v těchto předpisech:

- Zák.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č.80/2006 Sb., č.347/2009 Sb. a č. 196/2012 Sb.
- Nařízení vlády ČR č. 484/2006 Sb., změna 272/2007 Sb., 26/2010 Sb., 415/2010 Sb., 243/2011 Sb., 354/2011 Sb. a 352/2012 Sb.
- Vyhláška MD ČR č. 470/2012 Sb.
- Smluvní podmínky provozovatele systému elektronického mýtného.

V žádném právním předpisu ČR nejsou stanoveny ekonomické cíle mýta, tyto jsou upřesňovány v důvodových zprávách Ministerstva dopravy při předkládání návrhů na změnu právních předpisů.

2. STANOVENÍ EKONOMICKÝCH CÍLŮ MÝTA

2.1 Historie

Při zavedení mýta pro nákladní vozidla nad 12 t k 1. 1. 2007 bylo hlavním cílem získání dodatečných finančních zdrojů pro dopravní infrastrukturu. Z tohoto důvodu byly do nákladů dopravní infrastruktury zahrnuty pouze náklady na provoz, údržbu zpoplatněné dálniční sítě a náklady na výběr mýta. Náklady na výstavbu, rozvoj sítě a náklady financování nebyly do výpočtu sazeb zahrnuty. Analogicky bylo postupováno při zpoplatnění vybrané části sítě silnic 1. třídy k 1. 1. 2008. Při stanovování sazeb nebyla navržena žádná regulační ani podpůrná opatření.

Při rozšíření mýtné povinnosti na nákladní vozidla nad 3,5 t k 1. 1. 2010 bylo postupováno stejně.

K 1. 2. 2010 byla zavedena regulace jízd dle časového období, v pátek od 15 do 21 hodin byla uplatněna zvýšená sazba, která byla snížena v ostatní době, a tím zůstal zachován tzv. vážený aritmetický průměr. Toto opatření nemělo negativní dopad na výši příjmů z mýta.

K 1. 1. 2011 bylo zavedeno zvýšení mýtných sazeb pro všechny kategorie vozidel vyjma ekologických vozidel splňujících normu EURO 5. Toto opatření na podporu obnovy vozového parku vedlo jak ke snížení možných výnosů z mýta, tak k narušení principu tzv. váženého aritmetického průměru.

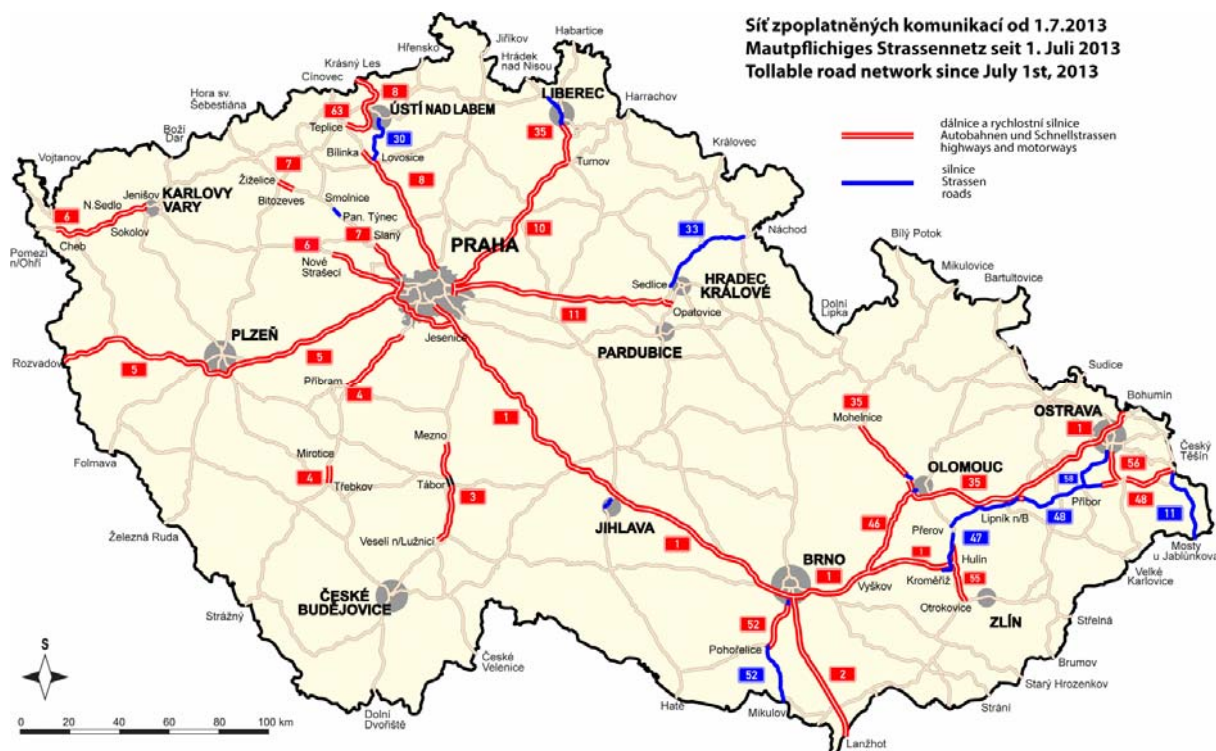
Podpůrné opatření pro autobusy bylo uplatněno k 1. 9. 2011, kdy byly zavedeny speciální (nižší) mýtné sazby pro tuto kategorii uživatelů. V důsledku této skutečnosti došlo jak ke snížení výnosů z mýta, tak k narušení principu tzv. váženého aritmetického průměru.

Dne 12. 10. 2011 schválila vláda v souladu s EU legislativou zavedení množstevních slev na mýto. Tím došlo ke snížení výnosů z mýta, princip tzv. váženého aritmetického průměru byl dodržen.

K 1. 1. 2012 dochází ke zvýšení sazeb, obdobně jako tomu bylo v roce 2011. Opět byla uplatněna podpora pro obnovu vozového parku. Opětovně došlo ke snížení možných výnosů z mýta a opětovně došlo k narušení principu tzv. váženého aritmetického průměru.

Pro rok 2013 nebyla uplatněna možnost aktualizace mýtných sazeb ani žádné jiné opatření.

Pro ilustraci na obrázku 1 uvádíme mapku ČR s přehledem zpoplatněné sítě:



Zdroj: www.premid.cz

Obr. 1 – Sít' zpoplatněných komunikací od 1. 7. 2013

2.2 Aktuální cíle

V současné době nejsou Ministerstvem dopravy exaktně formulovány ekonomické cíle mýta, nepřímo je možno je stanovit takto:

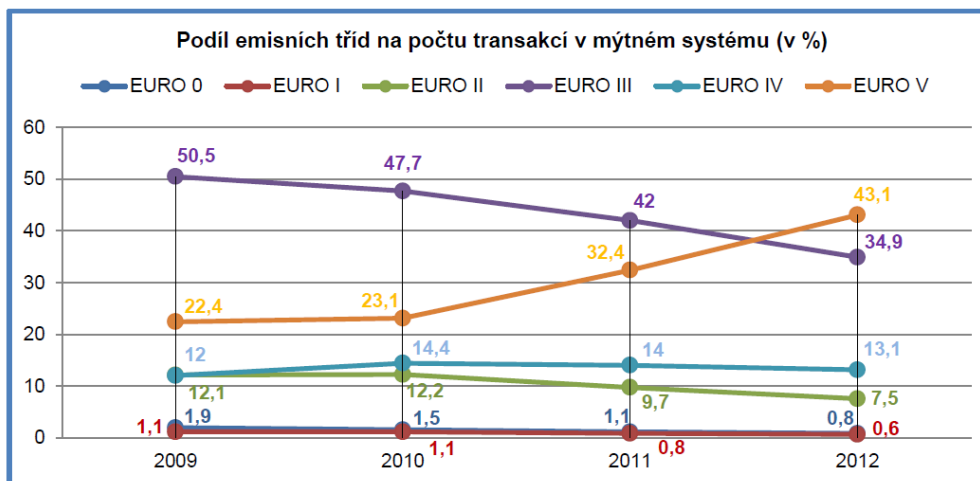
- s výjimkou nově dokončovaných úseků dálnic zůstane rozsah zpoplatněné sítě beze změny
- v roce 2014 dojde k aktualizaci všech sazeb odpovídající vývoji inflace, struktura sazeb zůstane beze změny
- v roce 2015 dojde k navýšení sazby v emisní kategorii EURO V tak, aby byl dodržen princip tzv. váženého aritmetického průměru
- podpůrná a regulační opatření zůstanou beze změny (s výjimkou emisní třídy EURO V) až do roku 2017
- dosahované celkové výnosy z mýta by měly růst (i po započtení důsledků regulačních a podpůrných opatření) v návaznosti na rozšíření zpoplatněné sítě a vývoji dopravních výkonů.

V důsledku naplňování výše uvedených cílů došlo za 6 let provozu mýtného systému k:

- k navýšení rozsahu zpoplatněné sítě o cca 30% (z 968 km na 1381 km)

- ke snížení indexu reálné průměrné mýtné sazby o 7,42 % (2007-100%, 2012-92,58%)
- ke snížení výnosů v roce 2012 o cca 2 miliardy Kč v důsledku podpůrných opatření

V roce 2013 pravděpodobně dojde k přeměně relativního snižování meziročních výnosů k absolutnímu poklesu a to zejména vlivem změny struktury podílu dopravních výkonů dle emisních tříd. Následující graf na obrázku 2 potvrzuje tento trend do roku 2012:



Zdroj: MD ČR, ŘSD (převzato z NKÚ)

Obr. 2 - Vývoj zastoupení emisních tříd v mýtném systému v letech 2010-2012 (%)

V rámci státního rozpočtu je relativní snižování výnosů z mýta částečně kompenzováno konečnému příjemci (ŘSD) přímými dotace ze státního rozpočtu (prostřednictvím dotací k vyrovnání bilance SFDI). I přesto dochází ke snižování disponibilních zdrojů pro financování páteřní silniční dopravní infrastruktury.

2.3 Možné budoucí cíle

Ministerstvo dopravy bude v rámci příprav rozvoje mýtného systému po roce 2017 formulovat budoucí ekonomické cíle.

Možnými cíly po roce 2017 jsou:

- maximalizace dodatečných zdrojů z mýta formou aktualizace sazeb a rozšiřování sítě dálnic o nově budované úseky v kombinaci s masovou podpůrnou a regulační politikou (stávající přístup)
- plná úhrada nákladů na silniční infrastrukturu bez internalizace externalit formou postupného navyšování sazeb až na úroveň limitní výše bez regulačních a podpůrných opatření
- plná úhrada nákladů na silniční infrastrukturu s internalizací externalit formou dvousložkových sazeb s postupným navyšováním sazeb až na úroveň limitní výše s uplatňováním regulačních a podpůrných opatření hrazených z výnosů internalizace externalit.

3. METODICKÉ PROBLÉMY VÝPOČTU MÝTA

3.1 Vstupní data

Pro stanovení maximálního váženého průměrného mýta jsou klíčové dva základní vstupní údaje.

Prvním je očekávaný dopravní výkon všech uživatelů na zpoplatněné síti. Určení tohoto údaje bylo mimořádně složité před spuštěním mýtného systému, protože k dispozici nebyly údaje o dopravním výkonu v potřebné struktuře. V současné době získané vývojové řady z mýtného systému s pomocí aproximačních metod umožňují s relativně vysokou přesností stanovit tento údaj na dvou až tříletý cyklus.

Pro úplnost a informaci uvádíme dopravní výkony ze Sčítání dopravy 2010 v následující struktuře:

Tab. 1 Dopravní výkony, průměrné intenzity dopravy, průměrná skladba dopravního proudu

Druh PK	Dopravní výkon v 1000 vozkm/24h					Dopravní výkon v mil vozkm/rok				
	TV	O	M	celkem (SV)	Podíl %	TV	O	M	celkem (SV)	Podíl %
D + RK	5 371	14 788	62	20 221	15,9	1 961	5 398	23	7 381	15,9
I.třída	10 577	42 066	336	52 979	41,6	3 861	15 354	123	19 337	41,6
II.třída	5 224	28 209	405	33 838	26,6	1 907	10 296	148	12 351	26,6
III.třída	2 773	17 373	270	20 404	16,0	1 012	6 341	99	7 452	16,0
Celkem	23 945	102 436	1 073	127 443	100,0	8 740	37 389	392	46 521	100,0
z toho silnice	18 574	87 648	1 011	107 222	84,1	6 779	31 992	369	39 140	
podíl silnic						77,6%	85,6%	94,2%	84,1%	
podíl dálnic						22,4%	14,4%	5,8%	15,9%	

Zdroj: ŘSD, autor

Legenda k Tab 1: PK=pozemní komunikace, D=dálnice. RK=rychlostní komunikace, TV=těžká motorová vozidla celkem, O=osobní a dodávková vozidla bez přívěsů i s přívěsy, M=jednostopá motorová vozidla, SV=všechna motorová vozidla celkem (součet vozidel)

Druhým údajem jsou celkové náklady na zpoplatněnou síť zahrnující náklady na výstavbu, provoz, údržbu, výběr mýta a náklady financování generovaných zpoplatněnou skupinou uživatelů. Pro stanovení těchto nákladů lze užít dvě metody:

- **syntetická metoda (Synthetic method)**
podkladem pro výpočet je aktuální výše aktiv a odpisové doby prvků infrastruktury
- **PIM metoda (Perpetual Inventory Method)**
podkladem pro výpočet jsou v minulosti vynaložené náklady na infrastrukturu.

Ministerstvo dopravy využilo pro výpočet maximálního váženého průměrného mýta metodu PIM.

V důsledku výše uvedeného rozhodnutí (které bylo mimo jiné ovlivněno skutečností, že není známa aktuální výše aktiv silniční infrastruktury) nejsou vytvořeny předpoklady pro zjištění maximálního váženého průměru mýta pro zajištění udržitelného rozvoje zpoplatněné sítě.

3.2 Vážený aritmetický průměr

Klíčovou úlohu při stanovení mýtných sazeb hraje údaj o váženém aritmetickém průměru. Podle platné metodiky tento údaj společně s dopravním výkonem všech zpoplatněných vozidel zajišťuje dosažení celkových výnosů. Při růstu dopravních výkonů by měl tento průměr klesat a obráceně.

V případech, kdy není tento princip váženého aritmetického průměry dodržen, dochází ke snižování nebo překračování celkových výnosů.

Při úpravách mýtných sazeb počínaje rokem 2011 nebyl tento princip dodržen, v důsledku toho dochází ke ztrátám příjmů pro správce silniční infrastruktury.

3.3 Flexibilní tarifikace

Platná legislativa umožňuje diferencovat mýtné sazby podle místa, času a emisních tříd vozidel a to za podmínky dodržení principu váženého aritmetického průměru. Tyto nástroje umožňuje do určité míry nehomogenitu zpoplatněné sítě, jejího využívání v čase a strukturu uživatelů.

V ČR je využívána diferenciace dle emisních tříd (při nedodržení principu váženého aritmetického průměru), ve velmi malém rozsahu je využívána diferenciace dle času.

Konkrétní aplikaci flexibilní tarifikace v ČR hodnotíme negativně, protože ohrožuje ekonomické cíle mýta.

3.4 Regulační a podpůrné politiky

Praktické zkušenosti z uplatňování mýta po dobu 6 let ukazují, že potenciál cenové regulace na zpoplatněné síti je minimální. Zpracované studie prokazují, že uplatňování této regulace na silnicích nižších tříd je ekonomicky neefektivní, a proto rozšíření výkonového zpoplatnění na tyto kategorie silnic s cílem regulovat nákladní dopravu nelze doporučit.

Podpůrná politika pomocí mýta (ať již rozvojem hromadné dopravy nebo obnovy vozového parku) má negativní dopady na zajištění udržitelnosti rozvoje zpoplatněné sítě. Protože státní rozpočet má omezené možnosti kompenzovat příjemci výnosů z mýta, bylo by vhodnější řešit financování těchto podpor mimo mýtný systém. Současně by tím bylo možno eliminovat současné nedodržování principu váženého aritmetického průměru.

4. MOŽNÉ VARIANTY ROZVOJE MÝTNÉHO SYSTÉMU

4.1 Strategie ekonomická

Primárním cílem rozvoje mýtného systému bude dosažení plné úhrady veškerých nákladů zpoplatněné infrastruktury na základě syntetické metody vycházející z aktuální výše aktiv a odpisových dob. Stanovení mýtných sazeb bude vycházet z cíle dosažení maximální výše sazeb ve dvou až třech krocích a to při dodržení principu váženého aritmetického průměru. Regulační a podpůrné politiky budou uplatňovány mimo mýtný systém. Správce silniční infrastruktury nebude potřebovat žádné dotace ze státního rozpočtu. Kritériem pro volbu technologie bude ekonomická výhodnost.

4.2 Strategie regulačně-ekonomická

Primárním cílem rozvoje mýtného systému bude získání dodatečných finančních zdrojů k základním dotačním zdrojům ze státního rozpočtu. Mýtné sazby budou kalkulovány na základě metody PIM jak pro náklady infrastruktury, tak pro internalizaci externalit a budou pravidelně aktualizovány. Regulační a podpůrné politiky budou uplatňovány v rámci mýtného systému, ztráty správce infrastruktury budou kompenzovány z výnosů internalizovaných externalit. Kritériem pro volbu technologie bude funkcionálna a schopnost splnit podmínky regulace.

4.3 Strategie technologická

Primárním cílem rozvoje mýtného systému bude získání progresivní technologie umožňující efektivní řízení dopravy včetně úplného sledování dopravního výkonu ve všech sítích (páteřních i nepáteřních). Mýtné sazby budou kalkulovány na základě metody PIM jak pro náklady infrastruktury, tak pro internalizaci externalit a budou pravidelně aktualizovány. Regulační a podpůrné politiky budou uplatňovány v rámci mýtného systému. Kritériem pro volbu technologie bude možnost budoucího rozvoje. Snížená výnosnost mýta bude kompenzována dotacemi ze státního rozpočtu.

ZÁVĚR

Zkušenosti z šesti let provozu mýta v ČR ukazují na podcenění exaktně formulovaných cílů. Získané zkušenosti signalizují potřebu důsledně dodržovaného ekonomického přístupu k výstavbě a udržování silniční infrastruktury včetně používání standardních ekonomických nástrojů (odepisování aktiv aj.) s cílem zajištění dostatečného objemu zdrojů, ale i jejich efektivnějšího využívání.

POUŽITÁ LITERATURA

- (1) INOXIVE, *Šest let elektronického mýta v České republice*, 2013.
- (2) NKÚ, *Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/12 - Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů*, 2012.
- (3) SFDI, *Výroční zpráva SFDI za rok 2102*.
- (4) CROSS ZLÍN, S.R.O., JACOBS CONSULTANCY SPOL. S R.O., ING. BŘETISLAV REGNER, *Studie proveditelnosti pro výběr mýtného na silnicích II. a III. třídy v Pardubickém kraji*, 2009.