

Strategie udržitelného financování páteřní silniční infrastruktury ČR

Manažerské shrnutí a závěry

Zajištění kvalitní páteřní silniční infrastruktury je pro Českou republiku, při její tranzitní poloze ve středu Evropy a exportně orientovanému průmyslu, **celospolečenskou prioritou**. Je tomu také proto, že na silnicích se realizuje více než 70% všech přepravních výkonů v nákladní dopravě. Intenzita dopravy má od roku 1995 rostoucí tendenci a přes krátkodobý pokles, související s poklesem HDP v Eurozóně vlivem ekonomické krize, lze do roku 2020 očekávat další růst. Ten však může být brzy omezen nedostatečně propustnou a nedostavěnou páteřní silniční sítí, což by významně omezilo **konkurenceschopnost ČR**. Sdružení pro dopravní telematiku, v návaznosti na zpracovaný Manifest rozvoje ITS do roku 2020, formulovalo strategický dokument Strategie udržitelného financování páteřní silniční infrastruktury ČR. Tento text obsahuje manažerské shrnutí a závěry předmětného strategického dokumentu.

Krize financování infrastruktury

Na páteřní síti dálnic, rychlostních komunikací a silnic 1. třídy se realizuje více než **50% přepravních výkonů**. Do cílového počtu 2153km dálnic chybí 1040km, pouze 171km je nyní ve výstavbě. Podle Ministerstva dopravy ČR bude třeba na dostavbu a rekonstrukci dálnice D1 až 574 miliard Kč. Současné zdroje financování infrastruktury jsou diverzifikovány mezi daňové příjmy, dluhopisy, dotace z Evropských fondů, úvěry Evropské investiční banky, přímé časové a výkonové (podle ujetých km) zpoplatnění uživatelů, které je ale minoritní. Dostupnost prostředků ve vyčíslené potřebné výši není zajištěna a již nyní ČR čelí krizi v oblasti financování dopravní infrastruktury. Tato situace je vyvolána několika současně působícími jevy: blížícím se koncem Operačního programu doprava, napjatou situací státního rozpočtu a trvalým **ohrožením tradičních daňových příjmů** (spotřební daň a DPH) neboť tranzitní nákladní doprava v ČR omezila „tankování“ (hovoří se o poklesu o 15-20%) a odvádí daně především na Slovensku a v Polsku.

Příležitosti pro změnu

Problém nedostatku finančních prostředků vyžaduje **aktivní řešení** na příjmové i výdajové straně.

Příležitostí na výdajové straně je zvýšení efektivity pomocí modelu **PPP**, který v zahraničí zlevnil výstavbu a provoz infrastruktury oproti tradičnímu způsobu výstavby financovanému při nedostatečných příjmech státního rozpočtu dluhopisově. Model PPP je v období přetrvávajících dopadů globální hospodářské krize podporováno Evropskou komisí jako účinný nástroj dokončení transevropské dopravní sítě TEN-T (do TEN-T patří i česká páteřní silniční síť).

Další možností optimalizace nákladů je **širší využití dopravní telematiky**. Aplikací inteligentních dopravních technologií, služeb a inteligentním řízením dopravního proudu lze významně zvýšit kapacitu existující infrastruktury a tím i ekonomiku i bezpečnost silničního provozu. Analogicky pak lze využitím dopravní telematiky redukovat rozsah a kapacitu nově projektovaných silničních sítí, a tak významně snížit investiční náklady.

Příležitostí pro změnu na příjmové straně je zvýšení podílu přímých plateb uživatelů za financování infrastruktury, a to na bázi výkonového zpoplatnění všech vozidel zajišťovaného pomocí telematických technologií. **Výkonové zpoplatnění** má pro ČR mimořádný význam: představuje prakticky jediný nástroj, jak zajistit efektivní zpoplatnění tranzitní dopravy. Existuje zde také možnost optimalizace neboť mýtné tarify v ČR jsou v regionu Střední Evropy bezkonkurenčně nejnižší. Navíc možnosti elektronického mýtného systému spočívající např. ve variantním nastavení tarifů v čase, rozlišení tarifů podle zatížení komunikace (např. velice zatížená D1 vs. nezatížená D11), podle typu vozidla nebo délky přepravy nejsou v současné době zdaleka optimálně využity.

Výstavba, provoz a údržba dálnic v modelu PPP

V modelu PPP přenáší stát odpovědnost za výstavbu a provoz komunikace na soukromého partnera. Zdroj ekonomických úspor je ve spojení fáze výstavby a provozu i lepšími schopnostmi soukromého partnera řídit stavební a provozní náklady. Na rozdíl od dluhopisového financování výstavba dálnic v PPP modelu **nezvyšuje státní dluh** a soukromý partner odpovídá za kvalitu i dostupnost jím provozované dálnice. Platba státu za dálnici má charakter **platby za službu**, nikoli za dodávku stavby. Vzhledem k současné situaci na finančních trzích je nejvhodnější využít platebního modelu za dostupnost resp. nepřímého zpoplatnění formou stanovených plateb veřejného sektoru za poskytování služby ve sjednané kvalitě. Významným zdrojem veřejného sektoru pro zajištění těchto plateb mohou být platby uživatelů. V PPP kontraktech na zajištění obnovy a provozu existující infrastruktury, kdy jsou známé intenzity dopravy, je možné uvažovat o

přímém zpoplatnění (kdy koncesionář nese poptávkové riziko), případně kombinaci přímého a nepřímého financování v podobě stínového mýta.

Nedílnou součástí kvalitativních parametrů infrastruktury poskytované v projektech PPP by měly být mimo jiné i **telematické služby**, např. liniové řízení dopravy včetně proměnného dopravního značení, informační portály, SOS hlásky, meteorologické stanice, sčítače dopravy, kamerové a dohledové systémy, radary (popis těchto systémů není předmětem tohoto pozičního dokumentu).

Role mýtného systému

Role mýtného systému realizovaného prostřednictvím dopravní telematiky je klíčová. **Daně** jsou vhodnou formou zpoplatnění **pouze domácích řidičů**, kteří v České republice odvádějí přímé i nepřímé daně a na rozdíl od tranzitujících cizinců mají jen minimální možnost daňově optimalizovat nákup paliv, podléhajících spotřební dani. V současné době mýtné sazby v ČR nereflektují náklady na výstavbu, provoz a rozvoj komunikací v té míře, jakou umožňuje direktiva 1999/62/ES ve znění 2006/38/EC. Mýtné sazby jsou nastaveny výrazně **pod úroveň okolních států**.

Kromě realizace přímých plateb uživatelů za použití infrastruktury lze nastavit parametry systému také tak, aby prostřednictvím proměnných tarifů (v čase a místě) systém působil jako **regulátor dopravy**. Omezoval by tak kongesce v dopravních špičkách, motivoval k použití ekologicky šetrných vozidel nebo odrazoval uživatele od využití některých, pro nákladní dopravu nevhodných, silnic. Tuto roli může mýtný systém hrát zejména na silnicích nižších tříd. V současné době byly v rámci mýtného systému ČR vytvořeny podmínky pro využití **satelitní mýtné technologie**. Zavedení mýtného na silnicích nižších tříd ale zůstává **ekonomickou otázkou** provozní efektivity při výši sazeb optimalizované pro regulaci dopravního toku.

Stejným způsobem jako u nákladních vozidel lze do budoucna uvažovat o výkonovém zpoplatnění **všech vozidel** včetně osobních. Tím by došlo k náhradě současných časových nalepovacích kupónů - dálničních známek výkonovým zpoplatněním (tzv. kilometrovým mýtem). Implementace tohoto systému však musí být realizována výhradně tak, aby ve srovnání se stávajícím řešením (dálniční známky) byla **ekonomicky efektivní** a přinášela také další „**nefinanční benefit**“; např. v podobě nových, s mýtem nesouvisejících, telematických služeb. Kilometrová sazba musí být stanovena s ohledem na náklady výstavby a udržování komunikací. V současné době EU jednotný evropský systém pro osobní vozidla nepřipravuje.

Doporučení Sdružení pro dopravní telematiku

Doporučení v oblasti financování silniční infrastruktury

- F1** Analyzovat jakým způsobem, v jaké míře a v jakém časovém horizontu by bylo možné do daňové reformy v ČR zahrnout kroky směřující ke snížení podílu daňového financování silniční infrastruktury a zvýšení podílu výkonových poplatků.
- F2** Projekty výstavby dálniční infrastruktury připravovat zásadně tak, aby vznikaly celistvé úseky vhodné pro pořízení metodou PPP.
- F3** Uvažovat o dostavbě krátkých úseků silnic v kombinaci s dlouhodobými koncesemi na provoz navazujících úseků.
- F3** Urychleně připravit první pilotní PPP projekty v oblasti silniční infrastruktury s využitím zkušeností z připravovaných a nerealizovaných projektů.
- F4** Při přípravě zadávací dokumentace projektů věnovat zcela mimořádnou pozornost zahrnutí přesných požadavků na telematické technologie, využít jednotící role technických norem a standardů a požadovat otevřená rozhraní tak, aby byla zajištěna interoperabilita telematických systémů na všech úsecích silniční sítě v ČR provozované státem i různými koncesionáři v PPP modelu.
- F5** První pilotní PPP projekty seriózně vyhodnotit a vylepšit postupy při zadávání dalších PPP projektů, případně navrhnout úpravy legislativy.

Doporučení v oblasti mýtného systému

- M1** Využít mýtný systém k odlehčení přetížené silniční infrastruktury a zvýšení bezpečnosti provozu v okolí městských aglomerací během dopravních špiček tak, že osobní individuální a veřejná doprava bude preferována před nákladní.
- M2** Tohoto efektu dosáhnou zvýšením mýtných sazeb na úroveň, která bude odrazovat provozovatele nákladní dopravy od užívání silniční infrastruktury ve špičkách.
- M3** Urychleně optimalizovat mýtný systém tak, aby se zvýšil jeho finanční výnos a podíl na financování infrastruktury, tj. uvážlivě upravit výši mýtných sazeb směrem k úrovni okolních zemí za plného využití kalkulací v rámci prostoru předpisů EU.
- M4** Zpracovat studii proveditelnosti rozšíření mýtného systému s regulační funkcí na silnice nižších tříd. Hlavní motivací zavádění mýta na silnicích nižších tříd bude, na rozdíl od

dálničního mýta, regulace nákladní dopravy tak, aby v maximální možné míře využívala dálnice a neexistovala motivace k objíždění zpoplatněných úseků páteřní sítě.

M5 Na základě výsledků výše uvedené studie případně přistoupit k realizaci mýtného systému pro silnice nižších tříd a k další optimalizaci mýtných sazeb na dálnicích a rychlostních komunikacích.

M6 Vytvořit akční plán rozvoje stávajícího národního mýtného systému a jeho zapojení do projektů interoperability v rámci EU při dodržení ekonomické efektivity.

M7 Zpracovat ekonomickou analýzu zavedení spravedlivého výkonového zpoplatnění osobních vozidel na dálnicích a rychlostních komunikacích včetně důvěryhodného ohodnocení nefinančních přínosů.

Závěrečná poznámka

Z1 S udržitelným financováním páteřní silniční infrastruktury nepřímo souvisí řada dalších aspektů v oblasti dopravy, kterým lze doporučit věnovat zvýšenou pozornost. Jejich rozbor nebo hodnocení však nejsou součástí tohoto dokumentu.

Z2 Jedná se např. o revizi parametrů dopravních staveb, hodnocení možností nákladové optimalizace staveb, zvýšení propustnosti a bezpečnosti existujících komunikací prostřednictvím telematických technologií nebo motivaci uživatelů ke změně a optimalizaci využití dopravního prostředku, propagaci veřejné hromadné a železniční dopravy.

V Praze dne 13.8.2010

Sdružení pro dopravní telematiku, Bartolomějská 11 (Konviktská 24), 110 00 Praha 1

www.sdt.cz, Kontakt: Ondřej Zaoral, Roman Srp, r.srp@sdt.cz, 603 420 614