



MOŽNOSTI VYUŽITIA NÁSTROJOV ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY V DOPRAVE

EVA ROMANČÍKOVÁ

THE POSSIBILITIES OF USING THE INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL POLICY IN THE TRANSPORT SECTOR

ABSTRAKT

Efektívne fungovanie dopravného systému sa radí k tým faktorom, ktoré ovplyvňujú hospodársky rast. K predpokladom zabezpečenia „zeleného rastu“ však je, aby sa do cien za výkony dopravy premietli nielen náklady infraštruktúry, ale aj negatívne externality vyvolané tým ktorým druhom dopravy.

KLúčové slová: doprava, segmenty dopravy, harmonizácia, efektívnosť, negatívne externality, internalizácia negatívnych externalít, formy internalizácie.

ABSTRACT

The effective functioning of the transport system ranks to those factors that affect economic growth. To the prerequisites of "green growth" provision, however, belongs duty to reflect into the transportation services prices not only the costs of infrastructure, but also the negative externalities caused by the particular kinds of transportation.

Key words: transport, transport segments, harmonization, efficiency, negative externalities, internalisation of negative externalities, forms of internalisation

Úvod

Ekonomický rast determinuje množstvo faktorov, ku ktorým možno zaradiť aj efektívne fungovanie dopravného systému. Efektívne fungovanie dopravného systému predpokladá riešiť mimo iných faktorov aj harmonizáciu podmienok na dopravnom trhu. Zámerom harmonizácie je vytvoriť rovnaké podmienky pre podnikanie v doprave pre všetkých dopravcov, a to ako v rámci určitého druhu dopravy, tak aj medzi jednotlivými druhmi dopravy. Riešenie harmonizácie dopravného trhu predpokladá koncentrovať pozornosť na nasledovné okruhy problémov: ekonomické problémy, legislatívne problémy a technologické problémy.

1. Efektívnosť v doprave

Efektívnosť dopravy je mimoriadne dôležitá, a to ako z hľadiska mikroekonomického tzn. z pohľadu podnikateľských subjektov v spojitosti s efektívnou alokáciou finančných zdrojov, tak aj vo väzbe na makroekonomické hľadisko – využitia zdrojov verejných financií pri poskytovaní služieb na dopravnom trhu.

Pri kvantifikácii efektívnosti, možno hovoriť o dvoch úrovniach nákladov a efektov: spoločenské náklady a úžitky a individuálne náklady a úžitky. Individuálne náklady majú priamu väzbu k ekonomickému subjektu. Spoločenské náklady sú viazané k hospodárstvu štátu ako celku.

Aplikácia všeobecne platných kritérií efektívnosti v doprave predpokladá zvažovať:

- špecifičnosť technologického procesu,
- produkciu dopravných výkonov vrátane vyjadrenia negatívnych externalít,
- funkcie dopravy v ekonomike štátu.

Poznamenávame, že vyjadrenie týchto determinánt - ich kvantifikácia predpokladá disponovať všeobecne akceptovateľnou metodikou účtovníctva, a to vo všetkých druhoch dopravy. Účtovníctvom získaná báza dát následne vytvorí predpoklad kvalifikovane rozhodovať o opodstatnenosti využitia verejných zdrojov pri financovaní dopravy.

Pri analýze efektívnosti poskytovaných verejných zdrojov – dotácií je potrebné skúmať ich dôchodkový a substitučný efekt. Dôchodkový efekt dotácií do sektoru dopravy sa premietne v zlepšení príjmovej situácie podnikateľských subjektov, pričom ich výška sa nemusí premietnuť do zníženia cien za poskytované služby.

Ak však v dôsledku poskytnutia dotácie dôjde k zníženiu cien za poskytnutú dopravnú službu, vzniká okrem dôchodkového efektu aj substitučný efekt, ktorý vyústi do zmeny v dopyte po poskytovanej službe, čím dochádza k presunom od drahšej dopravnej služby k lacnejšej. Je všeobecne známe, že v doprave dochádzalo k neželateľným presunom zo železničnej dopravy na cestnú dopravu.

Tento presun bol vyvolaný tým, že štátom financovaná cestná infraštruktúra sa v plnom rozsahu nepremietla do nákladov dopravcov. Znamená to, že v dôsledku štátom dotovanej cestnej infraštruktúry dochádza k národohospodárskym stratám, ale aj k vzniku širokého spektra negatívnych externalít. V tejto spojitosti sa natískajú otázky:

- či je preprava zabezpečovaná takým druhom dopravy, ktorá je najvýhodnejšia, zvažujúc pri tom technické, ekonomické a environmentálne podmienky,
- či sa preprava zabezpečuje s minimálnymi nákladmi.

Odpoveď na uvedené otázky je potrebné hľadať v prístupoch k tvorbe cien v doprave.

Prístupy tvorby cien v doprave možno štruktúrovať do dvoch skupín:

Prvý prístup má svojich zástancov na akademickej pôde, pričom má svoje korene v neoklasickej ekonómii a ekonómii blahobytu. Zástancovia tohto prístupu zastávajú názor uplatnenia takej cenovej stratégie v doprave, ktorá by reflektovala krátkodobé spoločenské marginálne náklady. Znamená to, že uplatnením tohto prístupu cenotvorby by sa ceny stanovovali tak, že by zodpovedali dodatočným nákladom na dodatočne odjazdené kilometre, alebo odjazdené jazdy.

Využitie takéhoto prístupu tvorby cien predpokladá dokonalú konkurenciu, dokonalé trhy a pod.

Aplikácia tejto metódy v doprave predpokladá existenciu bázy dát o marginálnych nákladoch. Komplexnosť vyjadrenia nákladov predpokladá ich štruktúrovanie do nasledovných skupín:

- výrobné náklady,
- užívateľské náklady,
- externé náklady.

V každej skupine nákladov vznikajú pri ich identifikácii problémy. Tak napr.: pri výpočte marginálnych nákladov cestnej infraštruktúry je problematické odhadnúť dodatočné náklady na jej opotrebenia. Pri užívateľských nákladoch sú problémy s kvantifikáciou negatívnych externalít, ktoré majú peňažný, nepeňažný, ale i kombinovaný charakter. Ukazuje sa, že implementácia krátkodobých marginálnych nákladov do cien je pre riadiacu sféru príliš komplikovaná. Objavujú sa názory, že využitie dlhodobých marginálnych nákladov, resp. priemerných nákladov je v prepočtoch cien vhodnejšou alternatívou.

Druhý prístup tvorby cien v doprave kladie dôraz na dynamické štruktúry tvorby cien, ktoré umožnia aj úhradu nákladov dopravnej infraštruktúry. Ide o snahu komplexne vyjadriť marginálne náklady vyvolané rôznymi druhmi dopravy, vyúsťujúce do ich diferenciacie v nadväznosti na čas dopravy, hmotnosť vozidla, externé náklady.

Som názoru, že do cien by sa mali premietnuť:

interné náklady

- náklady na dopravný prostriedok vrátane likvidácie ojazdeného dopravného prostriedku, záber verejného priestranstva pri parkovaní, a pod.,
- náklady na infraštruktúru,
- náklady na zabezpečenie prevádzky na dopravnej ceste – zabezpečovacie zariadenia,
- riadenie prevádzky.

externé náklady

- náklady z nehôd,
- náklady z plynných exhalátov,
- náklady z emisií, hluku a vibrácií,
- náklady z deštrukcie krajiny,
- náklady z kongescií (stratený čas).

2. Dopravná infraštruktúra a predmet jej spolatnenia

Predmetom spolatnenia dopravnej infraštruktúry by sa mali stať nie len samotné náklady na dopravnú infraštruktúru, ale aj externé náklady.

Do nákladov na infraštruktúru je potrebné premietnuť:

- náklady na vybudovanie, rozvoj a modernizáciu infraštruktúry,
- náklady na údržbu infraštruktúry (zabezpečenie jej prevádzky),
- náklady na zabezpečenie bezpečnosti a riadenia prevádzky na infraštruktúre.

Vyjadrenie externých nákladov predpokladá vyjadriť:

- negatívne externality spojené s poškodením ŽP,
- kongescie,
- straty na životoch a straty pri nehodách,
- hmotné škody z nehôd.

Náklady na vybudovanie, rozvoj a modernizáciu infraštruktúry

Návratnosť finančných zdrojov vložených štátom do dopravnej infraštruktúry je vnímaná cez následný hospodársky rast, pre ktorý dopravná infraštruktúra vytvára predpoklady. Štát si z uvedených dôvodov neuplatňuje od užívateľov ciest náhradu za používanie cestnej infraštruktúry.

V prípadoch, ak je dopravná infraštruktúra budovaná súkromným sektorom, je návratnosť vložených prostriedkov zabezpečená spolatnením jej využívania.

V železničnej doprave sú ceny za osobnú a nákladnú dopravu diferencované, pričom zahrňujú sadzbu za riadenie prevádzky – prevádzkovanie dopravnej cesty a zabezpečenie jej prevádzkyschopnosti.

Náklady na údržbu dopravnej infraštruktúry

Náklady na údržbu dopravnej infraštruktúry sú priamymi nákladmi na prevádzkovanie dopravy, a preto je opodstatnené ak sú financované zo súkromných zdrojov, ich premietnuť do nákladov na dopravu formou poplatkov za používanie infraštruktúry. Pri stanovení výšky poplatkov je potrebné zvažovať nasledovné princípy ich konštrukcie:

- poplatky by mali byť stanovené tak, aby vyjadrovali skutočné opotrebenie infraštruktúry, t. j. väzba na hmotnosť vozidiel a odjazdené kilometre. Nedodržanie tohto princípu by deformoval dopravný trh.
- rozsah spoplatnenia odvíjaný od marginálnych nákladov musí byť konzistentný (rovnaký) vo všetkých druhoch dopravy. Nerešpektovanie tohto princípu deformuje konkurenčné prostredie na dopravnom trhu a následne vyúsťuje do stavu, keď je jedna skupina dopravcov zvýhodňovaná voči druhým.

V súlade s cieľmi dopravnej politiky je možné uplatniť rôznu mieru spoplatnenia dopravnej infraštruktúry. Tak napr.: vo väzbe na rôzne typy prepravy môže ísť napríklad o podporu verejnej hromadnej dopravy, kombinovanej dopravy a pod. Vždy je však nutné uplatňovať rovnakú mieru spoplatnenia pri rôznych technických druhoch dopravy.

V železničnej doprave je opotrebenie infraštruktúry premietnuté. Poplatok za údržbu ako súčasť celkového poplatku za používanie infraštruktúry je stanovený vo väzbe na hmotnosť a odjazdené kilometre. V osobnej doprave je poplatok znížený vzhľadom k nižšej hmotnosti osobných vagónov v porovnaní s nákladnými. Miera spoplatnenia je odvodená od marginálnych nákladov a je výrazne vyššia ako v nákladnej cestnej doprave.

V cestnej doprave nie sú náklady, ktoré vznikajú v spojitosti s opotrebením infraštruktúry explicitne vyjadrené. Pritom práve hmotnosť vozidla a odjazdené kilometre sú tými faktormi, ktoré v rozhodujúcej miere ovplyvňujú opotrebenie vozovky.

Vo vodnej doprave by sa mali náklady na údržbu vodných ciest spoplatniť vo väzbe na technické špecifiká dopravy (vytyčovanie plavebnej dráhy a pod.).

Náklady na zabezpečenie bezpečnosti a riadenia prevádzky na dopravnej infraštruktúre

Tieto náklady by mali tvoriť súčasť poplatku za používanie infraštruktúry, a to v rovnakom rozsahu vo všetkých druhoch dopravy.

V železničnej doprave je poplatok súčasťou celkového poplatku za používanie infraštruktúry stanovený za vzdialenosť, ktorú vlaky prejdú.

V cestnej doprave sa doposiaľ náklady na zabezpečenie bezpečnosti a riadenia prevádzky v dopravnej infraštruktúre nepremietli. Premietnutie týchto nákladov do spoplatnenia infraštruktúry v cestnej doprave je potrebné zvažovať hlavne v spojitosti so vznikom negatívnych externalít.

Internalizácia negatívnych externalít v doprave

Nástroje environmentálnej politiky môžu nájsť priestor pre svoje uplatnenie vo viacerých sektoroch dopravy.

Vo väzbe k jednotlivým sektorom dopravy z aspektu potreby zabezpečenia ich environmentálnej účinnosti, je možné zvažovať uplatnenie nasledovných nástrojov environmentálnej politiky.

Cestná doprava

- mýto,
- daň z minerálnych olejov,
- daň z energie,
- uplatnenie ROAD PRICING systémov (sú vhodné na internalizáciu externých nákladov z hluku),
- BONUS-MALUS systém (externé náklady nehôd by mali byť kompenzované cez systém poisťných prémie, ktorých výšku je možné upravovať v závislosti od bezpečnosti jazdy),
- emisné normy, poplatky za hluk.

V mestách je vhodné znížiť zaťaženie životného prostredia, a to:

- rozšírením plôch peších zón,
- redukciami počtu parkovacích miest,
- zvýšením poplatkov za parkovanie.

Železnice

- daň z minerálnych olejov. Internalizácia externých nákladov je možno vo vzťahu k zmene klímy a znečisteniu ovzdušia diesellovými lokomotívami. Výška platby by mala byť odvodená od množstva produkovaných emisií.
- emisné limity,
- poplatky za hluk,
- umožnenie voľného vstupu na trh, oddelením dopravy infraštruktúry od prevádzky,
- normatívne nástroje by sa mali orientovať tak, aby v dlhodobom časovom horizonte nákladné vozne a lokomotívy dosiahli hodnoty emisií osobných vlakov.

Letecká doprava

- daň z energie,
- štartovacie a pristávacie poplatky v závislosti od emisií, ktoré umožňujú internalizáciu nákladov hluku, znečistenia ovzdušia a infraštruktúry,
- normy hlučnosti a znečistenia ovzdušia pre nové železničné vozne,
- obligatórne poistenie spoločenských nákladov, ktoré by malo byť zahrnuté v cene letenky.

Vnútrozemská vodná doprava

- prístavné poplatky na krytie nákladov spätých s budovaním infraštruktúry a vo väzbe k vzniknutým negatívnym externalitám,
- daň z minerálnych olejov,
- daň z motorového vozidla, závislá od emisií,
- normy emisií pre novobudované lode.

Záver

Uvedené nástroje environmentálnej politiky dopravy je potrebné implantovať s rešpektovaním dlhodobých cieľov. To znamená politické rozhodnutie, akým je napríklad návrh daňovej reformy orientovanej na ochranu životného prostredia, môže byť akceptovateľné len vtedy, ak jeho implementácia bude postupná, pričom jeho účinnosť sa prejaví už v samotných krátkodobých rozhodnutiach dopravcov - znečisťovateľov.

Som názoru, že uplatňovaniu ekonomických nástrojov v doprave, je potrebné venovať viac pozornosti s dôrazom na ich intermodálnu prepojenosť. To znamená napríklad za predpokladu, že by sa nevykonala internalizácia externých nákladov najskôr v cestnej a leteckej doprave, samotná internalizácia externých nákladov len v železničnej doprave by mala za následok presun dopravy na cesty, t. j. pôsobila by kontraproduktívne.

ADRESA AUTORA

doc. Ing. Eva Romančíková, CSc., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, Katedra ekonómie a financií, Bratislava

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.