



Český model
amerického kongresu

Financování dálniční sítě

zpráva Výzkumné služby Kongresu

Andrea Poláková

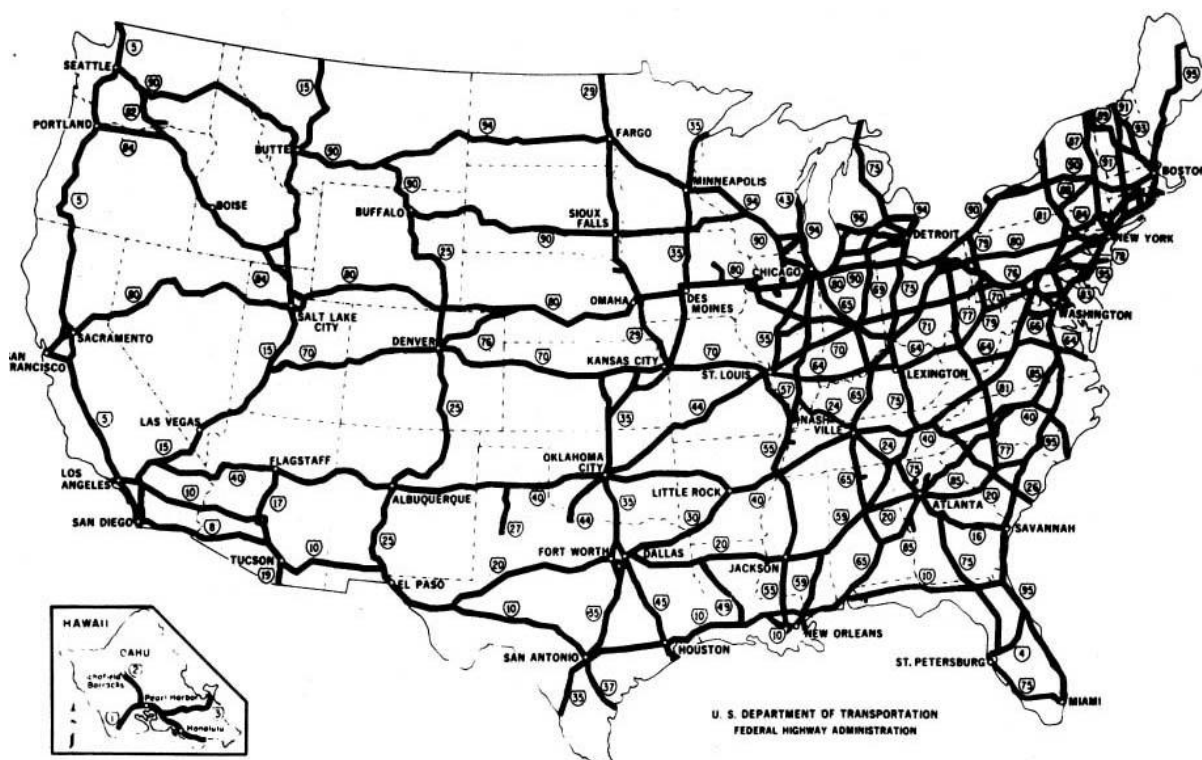




Zpoplatnění a financování dálniční sítě Spojených států amerických

1. Úvodem

Dálniční systém ve Spojených státech je zcela odlišný od toho, který známe v Evropě. Vyplyvá to z faktu, že Američané osobní automobily využívají v mnohem větší míře než Evropané. Páteří dopravy je systém mezistátních dálnic, takzvaných "interstates"¹. O tento systém se zasadil prezident Eisenhower, je budován od roku 1956 a jednou z motivací k jeho výstavbě byla možnost rychle přesouvat vojenské jednotky v případech přírodních katastrof či vojenského ohrožení. Zákon s názvem Highway Federal-Aid Act zásadně změnil situaci v dopravě. Došlo k vytvoření komplexní sítě mezistátních tras, urychlení obchodu a zvýšila se mobilita Američanů, což umožnilo stavbu satelitních předměstí, život dále od pracoviště a podobně. Zároveň se však objevily problémy jako zhoršená smogová situace nebo rostoucí závislost na automobilu či úpadek veřejné dopravy. Tyto problémy se pochopitelně zhoršují a je třeba je řešit.



Obrázek 1- systém mezistátních dálničních tras schválený za Dwighta. D. Eisenhowera roku 1956.

Rozsáhlý systém vyžaduje velký objem finančních prostředků, ať už na rekonstrukce a řešení stávajících problémů nebo na výstavbu nových tras. Současný systém financování však již

¹ Pojmem Interstates se rozumí hlavní mezistátní dálnice. Highways jsou hlavní dálniční tahy v rámci jednotlivých států.



zdaleka nestačí a následující zpráva se tak zabývájí především tím, jak je dálniční systém financován dnes a možnými alternativami, které jsou zvažovány v diskuzích o případné reformě.

2. Způsoby financování

2.1 Daň z pohonných hmot

Daň z pohonných hmot (fuel taxes) existuje již od roku 1932, kdy byla zavedena pro snížení nedostatku prostředků vynakládaných na rozšiřující se silniční síť. Sazba byla stanovena ve výši 1 centu za galon, v průběhu 2. světové války byla zvýšena na 1,5 centu za galon a postupně se vyšplhala na 4 centy za galon pohonných hmot v roce 1959 kvůli zvyšujícím se výdajům na dálniční systém. Tato sazba zůstala nezměněna až do roku 1983, kdy se začala zvyšovat až k současným 18,3 centu z roku 1993. Od té doby se ovšem sazba nezměnila. Jednou z hlavních výhod, která činila tento způsob financování dálničního systému atraktivní, byl automatický růst příjmů s tím, jak rok od roku narůstal počet vozidel a jimi ujetých kilometrů. Nicméně v současné době, kdy řidiči paliva spotřebují méně a pomalu se rozšiřuje počet dopravních prostředků využívajících alternativní způsoby pohonu, příjmy stagnují a nepokryjí ani náklady na výstavbu a údržbu. Navíc zvyšování daní nebylo nikdy populární politické gesto. To nutí odborníky a politiky hledat alternativní prostředky.

2.2 Alternativní možnosti financování

2.2.1 Prodejní daň z paliv

Jelikož daň z pohonných hmot je v současnosti fixně stanovena (centy za galon) a její zvyšování bývá politicky obtížné, někteří odborníci navrhují, aby se daně vybíraly v podobě procentního podílu z ceny prodaných pohonných hmot, spíše než jako pevně stanovená částka. Tento nápad není nový, v několika státech, například ve Virginii, již funguje a podle odhadů AASHTO z roku 2011 by daň 8,4 % na benzín a 10,6 % na naftu pokryla současné potřeby systému. Negativem je zcela logicky možný pokles cen a tím pádem snížení daňových příjmů. Daň z pohonných hmot se podle některých v současnosti jeví jako nejlepší dlouhodobé řešení problémů, nicméně technologie snižující spotřebu paliva, alternativní pohony a fakt, že cena může významně klesnout, nelze ignorovat. Jak tedy pracovat se zatím hypotetickou situací, kdy se zvýší počet automobilů poháněných alternativním pohonem natolik, že nebude současná soustava daní vyhovující?

² AASHTO , American Association of State Highway and Transportation Officials, je subjekt stanovující normy. Vydává pokyny, které jsou používány v koncepcích týkajících se dopravy po celých Spojených státech. Více na stránkách organizace: <http://www.transportation.org/Pages/Default.aspx>



2.2.2 Poplatky založené na ujeté vzdálenosti (VMT)³

S návrhem financovat dálniční systém na principu ujeté vzdálenosti přišla komise vytvořená v rámci SAFETEA⁴. Využití těchto poplatků hodnotila kladně mimo jiné proto, že je lze upravovat například v závislosti na denní době, typu silnice, hmotnosti vozidla, spotřebě paliva atd. Poplatky by nebylo třeba měnit, pakliže klesne cena pohonných hmot nebo se změní typ pohonu, který dopravní prostředky nejvíce využívají a lze je tak stanovit v dlouhodobém horizontu. Jiné studie tvrdí, že takový systém je rozhodně možný, nicméně upozorňují, že přechod k VMT vyžaduje čas a nejprve je třeba projekt otestovat, než bude zaveden na federální úrovni. VMT poplatky by mohly existovat buď samostatně, anebo souběžně s daní s pohonných hmot, což by bylo možné pouze u některých tříd vozidel. Zastánci tohoto řešení většinou argumentují také tím, že platit by museli zkrátka všichni a poplatek by skutečně odpovídal tomu, nakolik vozidlo zatížilo vozovku, nebo tím, že je poplatek proměnlivější oproti jiným řešením. Technologický základ pro VMT systém již existuje a to ve formě bezdrátových komunikačních technologií nebo GPS.

Přestože VMT systém by podle všeho skutečně lépe kopíroval využití vozovky, existuje několik problémů, kterými naopak argumentují jeho odpůrci. Prvním z nich je soukromí. Je celkem logické, že pokud bychom chtěli zavést tento poplatek v podobě, jak je popsáno výše, byly by dopravní prostředky pod neustálým dohledem, jelikož by bylo třeba přesně zaznamenat trasu a vzdálenost, kterou urazili, ve kterou denní dobu a podobné ukazatele, což je místy vnímáno jako velký zásah do soukromí. To by se teoreticky dalo řešit například tím, že by se ujetá vzdálenost zaznamenávala na počítačle a po určité době by byla povinná návštěva speciální stanice, jiné návrhy zmiňují automatické odečty po týdnu, nicméně bez údajů a trase. To ovšem bere VMT systému jednu z jeho předností.

Cena systému (náklady na výběr poplatků) by také byla vyšší, než je tomu u stávajícího, kdy je vynaloženo zhruba 1 % příjmů na výběr. Pokud však k roku 2010 bylo v USA zhruba 246 milionů soukromě vlastněných vozidel a každé z nich by bylo předmětem výběru daní, systém výběru by musel být rozsáhlejší. Odpůrci VMT poplatku také upozorňují na to, že čím rozsáhlejší a složitější systém daní, tím větší možnost nárůstu podvodů.

2.2.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Neboli Public-Private Partnership (PPP), je myšlenka založená na větší a intenzivnější spolupráci mezi oběma sektory v naději, že dojde k výraznému snížení nároků na veřejné finance. Soukromé investory zpravidla láká garantovaný zisk například z mýtného a poplatky jsou klíčem k získání soukromého investora. V některých případech tento systém funguje formou „plateb za dostupnost“, jinými slovy vláda platí soukromému subjektu za splnění určitých podmínek v případě, kdy je to pro ni výhodné. Soukromá firma projekt navrhne,

³ Poplatek VMT neboli vehicle-miles travelled.

⁴ Zákon pro bezpečnou, odpovědnou, flexibilní a efektivní dopravu. Více v části výzkumné zprávy *Zákony a fondy*.



postaví, financuje a provozuje po smluvně stanovenou dobu a stát si oproti tomu ponechá podíl z výnosů. K takové situaci došlo na Floridě u mýtného systému (tah I-595).

Existuje sice široká důvěra v existenci několika stovek miliard dolarů, které by mohly být v budoucnu investovány na rozvoj dopravní infrastruktury, nicméně v současné době tvoří projekty PPP jen zlomek nákladů. Od roku 1989 do roku 2011 tak bylo uskutečněno 11 projektů ve výši 12,4 miliard dolarů z celkových 54,3 miliard dolarů a očekává se, že tento typ financování v budoucnosti nepřinese vládám více než 7-9% zisk. Proto je PPP převážně vnímáno jako zajímavý doplněk než jako hlavní způsob zisku finančních prostředků. Nicméně doplněk atraktivní, protože kromě schopnosti přilákat kapitál mohou soukromé společnosti počítat s náklady v dlouhodobém výhledu, oproti státním subjektům, které jsou většinou vázány na krátkodobé rozpočty. Je ale důležité si uvědomit riziko případných soudních sporů, když zakázky nebudou správně plněny. S takovou situací se dnes potýká například kalifornské ministerstvo dopravy.

Pro financování PPP projektů existuje na federální úrovni mechanismus TIFIA5, byl přijat v roce 1998 a poskytuje úvěrovou pomoc rozsáhlým dopravním projektům a zajišťuje relativně nízké sazby nebo využívá prostředky ze soukromého sektoru. Od roku 1998 do roku 2013 TIFIA podpořila 11,3 miliardami dolarů zhruba 34 projektů.

2.2.4 Mýto

Mýto bylo v USA celoplošně zakázáno již v roce 1915 prostřednictvím Federal Road Act a i dnes většina systému podléhá mýtnému zákazu, pokud je v rámci Interstate Highway system, který je dlouhý asi 47 000 mil. Ještě v roce 1956, kdy se rozhodnutím o vybudování federálního dopravního systému navždy změnila doprava ve Spojených státech, zákonodárci striktně odmítali použití mýtného. Od roku 1957 sice v rámci Interstates existují zpoplatněné úseky, ty ale byly do systému dodatečně připojeny a zákaz se na ně tak nevztahoval. Vzhledem k neuspokojivé situaci ve financování infrastruktury se myšlenka na zavedení mýtného znovu dostává do popředí.

Příznivci mýtného většinou říkají že:

- Federální dálniční systém je složen z různých tras s odlišnou úrovní provozu, kde má mýtné za podpory soukromého sektoru nebo jiných forem alternativního financování větší smysl než stávající systém.

⁵ Více na: <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>



- Dálnice a mosty v rámci federálního systému jsou často starší než 50 let a nutně potřebují rekonstrukci, jejíž cena však často převyšuje cenu původní stavby a za současného stavu veřejných financí může mýtné pomoci tyto opravy uskutečnit.
- Mýtné na městských trasách by mohlo být stanoveno podle denní doby nebo hustoty provozu, což by pomohlo regulovat zatížení a zároveň by poskytovalo příjmy na rekonstrukci.
- Mýtné řidičům umožní, aby se rozhodli, zda chtějí platit za výhody spojené s užíváním zpoplatněné vytížené trasy anebo zda raději využijí nezpoplatněnou, ovšem pomalejší komunikaci.
- Mýtné může zlepšit situaci ohledně efektivních investic do dopravní infrastruktury, pokud budou soukromí investoři přesvědčeni, že stavba bude dlouhodobě atraktivní pro jejich investice.

Odpůrci mýtného většinou tvrdí následující:

- Politika federálního mýtného by zavedla další federální daň a tím ukončila svobodu od mýtného, uzákoněnou v roce 1956.
- Systém může čelit kritice, že v případě stavby komunikací z mýtného a zároveň z uživatelských poplatků, což je jedna z možností, se bude jednat o dvojí zdanění, které je ze zákona nepřípustné.
- Pro mnoho tras federálního systému, zejména pro ty méně vytížené, nemusí být výběr mýtného vhodný. Aby mělo ekonomický smysl, musí být provoz takový, aby pokryl náklady a v případě partnerství se soukromým sektorem, který by se na stavbě a provozu silnic podílel, je potřeba přiměřený zisk.
- Stát bude zanedbávat konkurenční bezplatné cesty, pokud k zavedení mýtného dojde.

Většina návrhů na vybírání mýtného nadále počítá se stávající federální podporou. Současná legislativa umožňuje omezený výběr mýtného, například v rámci mostů nebo tunelů, pokud se zvýší jejich kapacita, ovšem stávající „bezplatná zóna“ musí zůstat zachována. Návrhy na změnu zákona požadují, aby bylo mýto ponecháno na uvážení jednotlivých států, aby se systém nejprve otestoval na pilotním projektu, nebo aby byly zpoplatněny pouze městské úseky. Další možností je tzv. mezistátní mýtné, které by se platilo na hranicích jednotlivých



států, popřípadě dvoustupňový systém, kdy by vnitrostátní uživatelé platili méně než mezistátní cestující.

3. Zákony a fondy

3.1 HTF

Takzvaný Dálniční svěřenecký fond (Highway Trust Fund, HTF) byl založen v roce 1956 a slouží jako zdroj prostředků na financování dálniční sítě a to jak na státní, tak i na federální úrovni. Největším zdrojem příjmů HTF jsou v zásadě dva typy daní – tím prvním je daň z pohonných hmot (někdy uváděna jako daň z plynu). Druhá daň je uvalena na kamiony, přívěsy a další těžká vozidla. Tyto daně tvoří zhruba 90 % příjmů fondu. HTF se skládá ze dvou oddělených kapitol, prvním je účet na dálnice a druhý na veřejnou dopravu. Z významnější daně z pohonných hmot obdrží první účet z celkové částky 18,3 centu za galon 15,44 centu a druhý účet 2,86 centu. Fixní výše daně umožňuje pevně zakotvené rozdělení částky.

3.2 FAHP

Federal-Aid Highway Program (FAHP) je zastřešuje několik samostatných programů, které spravuje Úřad pro federální dálniční síť (Federal Highway Administration, FHWA). Finanční prostředky jsou téměř výhradně určeny na výstavbu, nikoliv na údržbu komunikací a dalších činnosti zajišťující fungování dálniční sítě. Každý stát má vytvořený plán, který stanovuje priority stavby a rozhoduje, na které projekty bude žádat federální podporu prostřednictvím FAHP. Peníze jsou rozdělovány podle určitého vzorce a celkového výpočtu stanoveného zákonem. Fondy neposkytují peníze předem, ale zpětně proplácí určité náklady po dokončení práce.

3.3 SAFETEA

Zákon pro bezpečnou, odpovědnou, flexibilní a efektivní dopravu (Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act, SAFETEA) byl schválen v roce 2005 a vypršel v roce 2009. SAFETEA obsahoval řadu ustanovení a zabýval se zlepšením a udržením infrastruktury po celé zemi, podporou cyklistiky a železniční dopravou. Celkem se v jeho rámci rozdělilo 286 miliard dolarů.

3.4 MAP -21

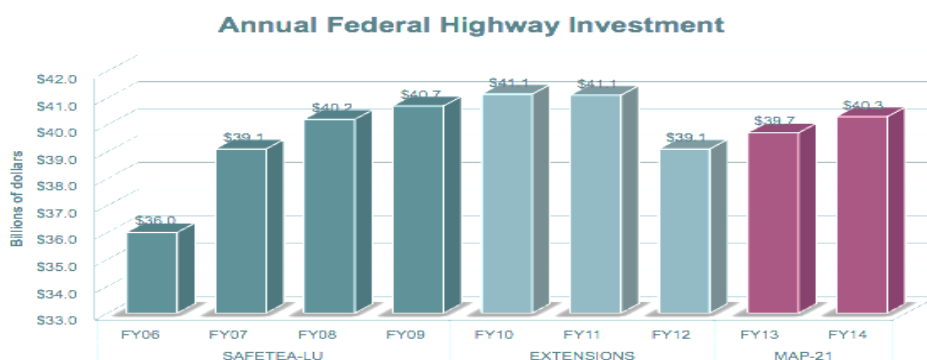
The Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21) je zákon, který byl schválen v roce 2012 a upravuje federální výdaje na povrchovou dopravu. Rozpočtový úřad Kongresu odhaduje, že po přijetí zákona dojde mezi lety 2012-2022 ke snížení schodku federálního rozpočtu o 16,3 miliardy dolarů. Zákon mimo jiné významně snížil podporu



cyklistiky a její financování nasměroval z různých zdrojů do jediného pod označením Transportation Alternatives. V souvislosti s dopravními projekty také zákon nařídil rychlejší přezkoumání dopadu projektů na životní prostředí a maximální možnou hranici stanovil na 4 roky, po nichž budou následovat sankce. Ani MAP-21 nijak nezměnil výši daně z pohonných hmot.

MAP 21 – The overall funding

ATKINS



Obrázek 2-celkový objem prostředků použitých MAP-21

4. Závěr

Jak vyplývá z této výzkumné zprávy, nastavit optimální řešení, které zajistí do budoucna dostatečné finanční prostředky, není úplně jednoduché. Současný systém ale rozhodně proměnou projít musí, neboť pomalu přestává stačit současným nárokům rozsáhlého dálničního systému USA. A jak přesně bude takový systém vypadat v budoucnu, závisí už pouze na Kongresu.

Zdroje

- Robert, Kirk. *Tolling of Interstate Highways: Issues in Brief*. Federation of American Scientists. (online). 2013. Dostupné z: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42402.pdf>



- *The Dwight D. Eisenhower System of Interstate and Defense Highways*. U.S. Department of Transportation. Federal Highway Administration. Dostupné z: <http://www.fhwa.dot.gov/interstate/finalmap.cfm>
- Robert, Kirk. *Federal-Aid Highway program (FAHP): In Brief*. Federation of American Scientists (online). 2013. Dostupné z: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42793.pdf>
- *MAP-21-Moving Ahead for Progress in the 21st Century*. U.S. Department of Transportation. Federal Highway Administration. Dostupné z: <http://www.fhwa.dot.gov/map21/funding.cfm>
- Robert, Kirk. William, Mallett. *Funding and Financing Highways and Public Transportation*. Federation of American Scientists (online). 2013. Dostupné z: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42877.pdf>
- Lewis, John. *Understanding the Highway Trust Fund* (online). Dostupné z: <https://johnlewis.house.gov/issue/transportation/understanding-highway-trust-fund>
- H.R.3-SAFETEA-LU. Congress.gov. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/3>
- Mike, Lee. Lee, Graves, Rubio Introduce Major Highway Funding Reform Bill (online). 2013. Dostupné z: <http://www.lee.senate.gov/public/index.cfm/2013/11/lee-graves-rubio-introduce-major-highway-funding-reform-bill>