

## **B** EKONOMICKÉ NÁSTROJE PODPORY CYKLISTICKÉ DOPRAVY A MOŽNOSTI ČERPÁNÍ FINANČÍ NA CYKLISTIKU

### **1** EKONOMICKÉ NÁSTROJE PODPORY CYKLISTICKÉ DOPRAVY ECONOMIC TOOLS TO SUPPORT CYCLING

ING. MGR. HANA BRŮHOVÁ - FOLTÝNOVÁ, PHD., Centrum pro otázky životního prostředí UK v Praze,  
[www.cozp.cuni.cz](http://www.cozp.cuni.cz), E-MAIL: [hana.foltynova@czp.cuni.cz](mailto:hana.foltynova@czp.cuni.cz)

#### **Abstrakt:**

Jednotlivé druhy dopravy mají rozdílné dopady na ekonomiku, zdraví a životní prostředí. Proto je užitečné zkoumat, jak jednotlivé nástroje dopravní politiky ovlivňují dopravní chování a dělbu přepravní práce. I když jde o téma aktuální a diskutované na teoretické a praktické rovině zvláště v západní Evropě a Severní Americe, v České republice jsou možnosti ekonomických nástrojů v dopravě stále nedostatečně využívány. O to více to platí v cyklistice.

Cílem tohoto článku je vyčlenit místo ekonomických nástrojů pro podporu cyklistiky v dopravní politice a představit zahraniční zkušenosti s implementací některých z nich. Jednotlivé nástroje jsou členěny dle vztahu k veřejným rozpočtům na nástroje výdajové, příjmové a neutrální.

#### **Klíčová slova:**

cyklistická doprava, ekonomické nástroje, dopravní politika, regulace dopravy.

#### **Summary:**

Various means of transport have different positive and negative impacts on the economy, public health and the environment. That is why it is useful to analyse possibilities of transport policy tools to influence transport behaviour and the modal split. Even if this topic is widely discussed on the theoretical and practical level in the Western Europe and the USA, there is still an information and usage gap, especially regarding cycling, in the Czech Republic.

A wide range of economic tools to regulate the structure and output of the transport can be applied to cycling as well. These tools can be used on the supply side (e.g. as subsidies or various kinds of taxes and fees) and on the demand side too (again like subsidies, various types of insurance etc.). They can be also neutral to the public funds (voluntary agreements, specific kinds of insurance).

The aim of the paper is to underline possibilities of economic tools of transport policy to support cycling and discuss feasibility of their application in the Czech Republic. The paper describes different tools of transport policy with emphasis on economic tools and discusses their impacts on economy and the environment.

## **1 Úvod**

Cyklistika jako způsob dopravy (a aktivní rekreace) má oproti motorové dopravě řadu výhod. Především nespotřebovává fosilní zdroje energie (paliva), nevypouští emise, nezpůsobuje hluk a vibrace, nepřispívá ke kongescím a nezabírá tolik půdy jako motorová doprava. Zároveň má pozitivní dopady na zdraví, neboť působí jako prevence proti řadě chorob, které jsou způsobené nedostatkem pohybu (zvláště kardiovaskulárním nemocem, nemocem dýchacího a pohybového ústrojí).

Na cyklistickou dopravu, stejně jako na další druhy dopravy, lze aplikovat řadu ekonomických nástrojů, které ovlivňují její rozsah (neboli výkon a vzájemný poměr výkonu mezi jednotlivými druhy dopravy) a způsob (jak je doprava provozována). Tyto nástroje mohou být v cyklistice použity jak na straně nabídky (např. v podobě dotací, různých typů daní a poplatků atd.), tak na straně poptávky po dopravě (opět jako dotace, různé typy pojištění apod.).

Cílem tohoto článku je vyčlenit místo ekonomických nástrojů pro podporu cyklistiky v dopravní politice a představit zahraniční zkušenosti s vybranými nástroji. Nejprve proto vymezují ekonomické nástroje a jejich možnosti použití v dopravní politice při podpoře cyklistické dopravy (kapitola 2), dále představují zkušenosti s některými nástroji výdajovými (kapitola 3) a nástroji příjmovými (kapitola 4). V poslední kapitole shrnují závěry.

## 2 Ekonomické nástroje a možnosti podpory cyklistické dopravy

Ekonomické nástroje lze aplikovat nejen na motorovou, ale i na cyklistickou dopravu. Existuje řada ekonomických nástrojů, které mohou působit jako nástroje regulace cyklistické dopravy, resp. nástroje podporující jednotlivé subjekty k širšímu využívání cyklistické dopravy. Kromě nástrojů výdajových (dotace) jde o nástroje příjmové (daně a poplatky) a nástroje, které přímo neovlivňují státní rozpočet (ani výdajové, ani příjmové), kam patří např. pojištění a dobrovolné dohody (viz. následující schéma). Použití vhodně zvolených ekonomických nástrojů a jejich kombinací je efektivní jak na úrovni národní, tak i regionální (krajské) a místní (obecní). Ekonomické nástroje mohou být implementovány a podporovány na všech těchto úrovních.

### Schéma 1: Struktura ekonomických nástrojů v cyklistické dopravě

<p><b>I. Výdajové nástroje</b></p> <p><b>Dotace do infrastruktury</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) na výstavbu cyklistické infrastruktury</li> <li>b) na doplňkové služby cyklistické infrastruktury</li> <li>c) na technickou dokumentaci a studie</li> </ul> <p><b>Dotace do služeb pro cyklisty</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) nabídka vypůjčení kol zdarma</li> <li>b) nabídka zajištěného parkování kol zdarma</li> <li>c) přeprava kol za zvýhodněnou sazbu v hromadné dopravě</li> <li>d) podpora Bike and Ride (B+R)</li> </ul> <p><b>II. Příjmové nástroje</b></p> <p><b>Poplatky</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) parkovací poplatky</li> <li>b) poplatky za vjezd do centra</li> </ul> <p><b>Daně a daňové úlevy</b></p> <p>Odečitatelná položka z daně u nákladů firem na podporu dojíždění zaměstnanců na kole</p> <p>daňové úlevy pro cyklisty (snížení sazby DPH u kol atd.)</p> <p><b>Ostatní nástroje</b></p> <p><b>Pojištění</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>pojištění kol proti zcizení</li> <li>úrazové pojištění</li> </ul> <p><b>Dobrovolné dohody</b></p>
--

Mezi **výdajové nástroje** patří dotace do cyklistické infrastruktury a dotace na služby pro cyklisty. Dotace jsou financovány z veřejných rozpočtů či z mimorozpočtových fondů. Skupina dotací do cyklistických služeb představuje konkrétní pobídky především pro potenciální cyklisty v podobě výhodné možnosti zapůjčení kola či možnost snadno a levně přepravit své kolo ve veřejném dopravním prostředku (vlak, MHD) nebo zaparkovat na hlídaném parkovišti. Takovéto dotace mohou

být poskytnuty například z místních samospráv nebo v rámci zvyšování atraktivity dopravních podniků jako aktivita dotovaná samotnými podniky (křížové dotace).

**Příjmové nástroje** můžeme rozdělit do dvou skupin – poplatky a daně a daňové úlevy. Tyto nástroje často působí tak, že mění relativní ceny a tedy také atraktivitu mezi jednotlivými druhy dopravy. Mezi poplatky zahrnujeme např. zpoplatnění parkování či vjezdu do centra. Takto fungují také daňové úlevy, např. zavedení daňových úlev na DPH pro kola.

Příjmové ekonomické nástroje s sebou mohou podle některých autorů přinášet tzv. dvojitou dividendu – tj. dividendu fiskální (přínos pro státní rozpočet) a dividendu environmentální (pozitivní dopady na životní prostředí), více viz [1].

Mezi **ostatní nástroje** (neutrální k veřejným rozpočtům) patří pojištění a dobrovolné dohody. Výhodná nabídka pojištění pro cyklisty (např. pojištění úrazu či kol pro případ odcizení) může působit jako pobídka k většímu používání kol. Dobrovolnou dohodu může uzavřít např. firma s místní samosprávou, která se zaváže podporovat dojíždění svých zaměstnanců na kole.

### 3 Dotace do cyklostezek

Právě dotace do cyklistické infrastruktury se zdají být hlavní hnací silou narůstajícího podílu ujetých kilometrů na kole v řadě evropských měst. Jak zdůrazňuje zpráva [3], města s velkou hustotou cyklistických komunikací (až do výše jedné třetiny všech cest) dosáhla významného nárůstu úrovně cyklistické dopravy. Následující tabulka shrnuje situaci ve vybraných evropských městech, která intenzivně investovala do své cyklistické infrastruktury, a jejich výsledky.

**Tabulka 1: Pozitivní dopad rozvoje cyklistické infrastruktury na rozvoj cyklistiky ve vybraných evropských městech**

Město	Opatření	Dopad
Mnichov	Síť cyklostezek 700 km (z celkových 2 300 km cest), dále plánovaných 200 km cyklostezek, 22 tis. parkovacích míst pro kola	Podíl cest cyklistů vzrostl ze 4 % (1980) na 13 % (2002), tj. nárůst o 225 %
Zurich	246 km cyklostezek (z celkových 737 km cest), jednosměrky přístupny cyklistům v obou směrech během posledních 10 let	Podíl cest cyklistů vzrostl ze 7 % (1981) na 11 % (2001), tj. nárůst o 57 %
Vídeň	Nárůst cyklostezek ze 400 km (1991) na 900 km (2002) (z celkových 2 730 km cest), otevření jednosměrek, zóny 20 km/h, mezi 1968 a 1999 utraceno 13 mil. liber	Podíl cest cyklistů vzrostl z 1,5 % (1991) na 4,5 % (2001), tj. nárůst o 180 %
Basilej	Integrace cyklostezek s tramvajemi, dopravní zklidňování, přednostní signály na křižovatkách pro cyklisty, označování cyklostezek a používání jednosměrek oběma směry	Počet cyklistů se zdvojnásobil od 70. let, v roce 1995 se podílela cyklistická doprava na 16 % všech cest
Kodaň	Výstavba 323 km cyklostezek, 12 km pruhů pro cyklisty, 32 km zelených cyklistických stezek; plán investovat během příštích 15 let do cyklostezek 12 mil. liber na dalších 51 km cyklostezek, 47 mil. liber na výstavbu 100 km zelených stezek pro cyklisty, údržba přijde na 0,8 mil. liber na rok	Podíl cest cyklistů vzrostl o 40 % mezi roky 1990 a 2000; cílem do roku 2012 je zvýšit podíl cyklistiky na dělbě přepravní práce na 34 / 40 %, snížit nehodovost o 50 % a zvýšit cestovní rychlost na delších cestách o 10 %

Zdroj: [3]

Z uvedeného přehledu vyplývá, že dotace do cyklostezek jsou velmi významným nástrojem podpory cyklistiky. Podobně studie [3] předpokládá i pro Londýn významný nárůst cest na kole v důsledku výstavby nové cyklistické infrastruktury. Autoři studie očekávají při investicích ve výši 57 mil. liber (tj. 2.360 mil. Kč) do cyklistiky 90 tis. dodatečných cest na kole denně, což znamená nárůst cyklistiky o 30 %, v případě investic ve výši 147 mil. liber (cca 6.086 mil. Kč) pak nárůst cest o 450 tis. cest na kole denně, tj. nárůst o 150 % do roku 2010.

#### 4 Příjmové nástroje pro podporu cyklistiky

Ačkoli dojíždění do práce tvoří významnou část mobility obyvatelstva, ve většině zemí není upřena dostatečná pozornost na analýzu zdanění příjmu s ohledem na dopady dojíždění na životní prostředí. Jak ukazuje studie [2], objevují se však již ekonomiky, které stále více zohledňují při uznávání odečitatelných položek u daní z příjmu u položek na dopravu také cíl cesty a použitý dopravní prostředek. Berou tedy v úvahu dopravní a environmentální cíle při transformaci systému daně z příjmu. Výše daňové úlevy totiž dává dojíždějícím zaměstnancům signál, jak se chovat (jaký dopravní prostředek k dojíždění zvolit). Zavádí například stejný odpočet daně bez ohledu na použitý dopravní prostředek, což zvýhodňuje méně drahé dopravní prostředky, obvykle přátelštější k životnímu prostředí (hromadnou dopravu, cyklistiku). Důležitá je však výše, v jaké je položka na odečtení nastavena (obvykle to bývá ve výši nákladů na hromadnou dopravu).

Některé země vidí dojíždění jako osobní náklad, mezi nimi Velká Británie, Rakousko, Řecko, Irsko, Itálie, Portugalsko, Španělsko, USA. Naopak jiné země považují dojíždění za položku odečitatelnou z daní – Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Lucembursko, Nizozemí. Podívejme se blíže na jednotlivé systémy. Nejprve na ty, které si náklady na dojíždění započítávají jako daňově uznatelné, poté na ty, které si je do daňových nákladů uvést nemohou.

Systém, který více podporuje alternativní druhy dopravy, najdeme v **Nizozemí**. Vzhledem k tomu, že systém uznatelných daňových nákladů na dojíždění do zaměstnání je poměrně složitý, zaměřím se dále pouze na ty, které přímo souvisí s cyklistickou dopravou. V Nizozemí může zaměstnavatel mimo jiné poskytnout nezdánitelnou kompenzaci za dojíždění na kole ve výši 0,18 EUR / km (maximálně, v závislosti na vzdálenosti). Dále zde může zaměstnavatel poskytnout zaměstnancům nové kolo, ale pouze každé tři roky. Hodnota kola je považována za příjem. Pokud je však kolo používáno na dojíždění do práce, cena kola je fixována ve výši 68 EUR, která se přičítá k hrubé mzdě. Takto je nepřímo částečně dotován zaměstnancům nákup jízdního kola (jízdní kolo je obvykle dražší než tato částka očištěná o daň z příjmu). Existují ale některá omezení, jako je například deklarace o tom, že kolo musí být zaměstnancem používáno nejméně polovinu pracovních dní v roce. Zaměstnavatelé mohou poskytnout svým zaměstnancům zázemí (v podobě údržby kol, uzamykatelných skříněk atd.), přičemž náklady na jeho poskytování jsou nezdánitelným příjmem až do výše 250 EUR.

Je také možné, že zaměstnavatel koupí kolo a nabídne ho zaměstnanci na dojíždění, služební a soukromé cesty (kolo však zůstává majetkem firmy). Po pěti letech je možné změnit majitele kola, což není zpoplatněno. Jinou možností, jak může zaměstnavatel financovat zaměstnancům kolo, jsou měsíční splátky.

V Nizozemí se podařilo více zvýhodnit alternativní druhy dopravy pro pravidelné dojíždění do práce, čehož bylo dosaženo poměrně radikální transformací jejich daňového systému. Ten nyní zpoplatňuje více méně příznivé druhy dopravy, a zároveň zvýhodňuje „zelenější“ druhy dopravy (včetně car-sharingu, veřejné dopravy a cyklistiky).

Ve druhé skupině států, které neuznávají náklady na dojíždění jako daňově odečitatelnou položku, je situace mírně odlišná. Řada těchto zemí se snaží zvýhodňovat environmentálně příznivější druhy dopravy spíše opatřeními zaměřenými na zaměstnavatele, kterému poskytuje pro vymezené případy daňové úlevy.

Příkladem tohoto přístupu je **Velká Británie**. Zde nejsou náklady na dojíždění do zaměstnání uznány jako daňový náklad. Zaměstnavatelé však mohou poskytovat svým zaměstnancům bezplatnou půjčku, která není zdanitelným příjmem do výše 5 tis. liber (cca 207 tis. Kč) na rok. Tato půjčka může být použita pro jakýkoliv účel, například na nákup časové jízdenky, kola nebo automobilu.

V roce 1999 byly ve Velké Británii nově stanoveny některé služby pro zaměstnance, které mohou být zahrnuty jako daňově uznatelné náklady, mimo jiné:

- vybavení ke zvýšení bezpečnosti cyklistické dopravy,
- parkování pro kola a motocykly.

Dále má britský daňový zákon některé pobídky pro širší používání jízdního kola. Jedná se především o nezdánitelnou částku za služební cesty uskutečněné na kole, kterou může zaměstnanec vymáhat po zaměstnavateli, a to ve výši 12,5 penny (5,18 Kč) na km (od roku 2002). Pokud zaměstnanec použije pro služební cestu svoje soukromé kolo, může vyžadovat náhradu ve výši nákladů na kolo.

## 5 Závěr

Neexistuje žádný univerzální nástroj pro podporu cyklistiky jako rovnoprávného dopravního prostředku pro každodenní pravidelné cesty, protože každé město má svoji specifickou geografickou strukturu, historii, politiku atd. Přesto však můžeme říci, že nejrozšířenějším ekonomickým nástrojem pro podporu cyklistiky jsou dotace (tedy v našem dělení výdajové nástroje veřejných rozpočtů). Dotace patří mezi velmi efektivní nástroje podpory cyklistické dopravy. Jsou to právě města s velkým podílem cyklistiky (jako je Kodaň nebo Amsterdam), která vsadila na dobré cyklistické vybavení a rozsáhlou síť cyklostezek.

Ve stínu dotací stále zůstávají příjmové nástroje veřejných rozpočtů jako např. poplatky a daně (slevy na dani, osvobození od daně atd.). Jejich využití pro podporu tzv. udržitelných („zelených“) druhů dopravy je však stále populárnější. Příjmové nástroje mohou být nastaveny tak, že se zpoplatní motorová doprava (např. vjezd do centra města, parkování atd.), nebo jako daňové úlevy pro cyklisty dojíždějící do práce.

Typickým příkladem státu, který dokáže těchto nástrojů využít, je Nizozemí. Lze říci, že v Nizozemí došlo k poměrně radikální transformaci jejich daňového systému, který zpoplatňuje méně příznivé druhy dopravy a zároveň zvýhodňuje „zelenější“ druhy dopravy, a to i v oblasti v textu analyzované daně z příjmu.

V České republice je stále velký prostor pro uplatnění všech typů ekonomických nástrojů pro podporu cyklistiky, a to na všech úrovních – národní, krajské i místní. Politici přitom mohou načerpat řadu inspirace v ostatních evropských státech, kde se ekonomické nástroje pro podporu cyklistiky začínají využívat stále více. Jejich působení je navíc často doplněno vhodnou informační kampaní o prospěšnosti cyklistiky a jejích přínosech pro zdraví a čistší životní prostředí.

***Tento článek vznikl díky podpoře z grantu VaV MD ČR „Analýza potřeb financování cyklistické infrastruktury v ČR“ č. 1F43E/045/210.***

### Literatura

1. FOLTÝNOVÁ, Hana, BRŮHA, Jan. Příspěvek k problematice optimálního zdanění. In: *Politická ekonomie*, 3, 2006, pp. 366-381
  2. POTTER, Stephen, ENOCH, Marcus, RYE, Tom, BLACK, Colin. *Encouraging modal shift through personal taxation: an international review*. Report to the Department of the Environment, Transport and the Regions, June 2003.
- TfL. *A Business Case and Evaluation of the Impacts of Cycling in London*. Cycling Centre of Excellence, Surface Transport, Transport for London, 2004.