

## INESS Policy Note 2/2012

Martin Vlachynský, Radovan Ďurana, Júl 2012

### Reálny zmysel prísnejších STK uniká

**Niektoré nové regulácie si bežný smrteľník ani nevšimne, iné naopak zasiahnu takmer každého obyvateľa. Tým druhým prípadom je nová regulácia technických kontrol automobilov z bruselskej dielne, ktorá slovenským vodičom vytiahne z peňaženiek odhadom 30 mil. eur s otáznym prínosom.**

Nový balík [opatrení o technickom stave vozidiel](#) si kladie chvályhodný cieľ – znížiť počet mŕtvych na cestách zapríčinený zlým technickým stavom vozidiel. Hlavnou zmenou, ktorú nová smernica z pohľadu slovenských vodičov prináša, je povinnosť vykonávať STK u automobilov starších ako 6 rokov **každý rok**. V nasledujúcom texte rozoberieme predpoklady, z ktorých smernica vychádza. V závere tvrdíme, že smernica bude mať obmedzené prínosy, ktoré neprevýšia vynaložené zdroje.

#### Ako regulovať

V prípade regulačného zásahu, obzvlášť takého, ktorý ovplyvní trhové prostredie a zároveň udelí povinnosť každému majiteľovi vozidla, sa nestačí len odvolávať na dobre predajné heslo o záchrane životov.

Každá regulácia by mala zvažovať tri aspekty:

- Cieľ, ktorý chceme dosiahnuť
- Prostriedky, ktorými ich chceme dosiahnuť
- Náklady, ktoré bude treba vynaložiť

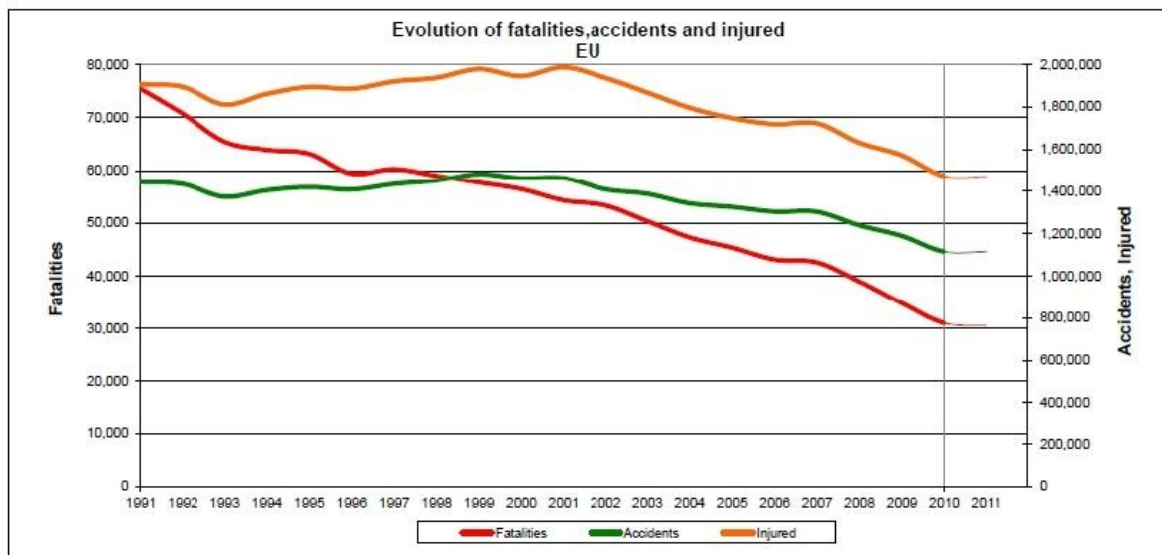
#### Cieľ

Hoci v sprievodných materiáloch sa ako cieľ komunikuje zníženie počtu mŕtvych na cestách, ako základný problém vyžadujúci nápravu novou direktívou je uvedený príliš vysoký podiel vozidiel s technickým nedostatkom na cestách. Hneď na začiatku sme tak nasmerovaní do neistých koľají. Je oveľa jednoduchšie sledovať väzbu medzi novou reguláciou a technickým štandardom prevádzkovaných áut. Keď zakážete autá bez ABS, technický štandard sa veľmi pravdepodobne zvýši. No nájsť vzťah medzi znížením počtu mŕtvych a novou reguláciou je oveľa náročnejšie. Ako uvádzame neskôr, vedecké štúdie uvádzajú často protichodné výsledky. V dokumente [z roku 2006 pritom sama](#) Komisia konštatuje, že technické zlepšenia vozidiel sa zdajú byť hlavnou príčinou znižovania počtu úmrtí na cestách. Odvážny cieľ zníženia počtu úmrtí na polovicu bol stanovený politicky, čo priznáva aj komisia. A od komisie sa pochopiteľne čaká akcia.

Direktíva sa takýmto identifikovaním problému (zameraním na technický stav) zároveň vydáva na veľmi heterogénne pole – medzi priemernou technickou úrovňou automobilov v Luxembursku a Rumunsku budú priepastné rozdiely, ktoré sú spôsobené najmä diametrálne odlišnou kúpnu silou obyvateľov, na ktorej žiadna regulácia nič nezmení.

Nie že by pokles počtu mŕtvych na cestách nebol ušľachtilý cieľ. Faktom ale je, že **počet usmrtených na cestách má v EÚ výrazne klesajúci trend posledné dve desaťročia.**

Rekordérom je Estónsko, ktoré medzi rokmi 1991-2011 znížilo počet mŕtvych o 81%, ostatné štáty sú hneď za ním. Preto je otázne, nakoľko bude ďalší pokles dôsledkom novej regulácie. Podklady k novej smernici bohužiaľ (tradične) nijako nepopisujú prínosy jednotlivých faktorov, špecificky doterajších regulácií, k tomuto trendu.



Source : CARE (EU road accidents database) or national publications

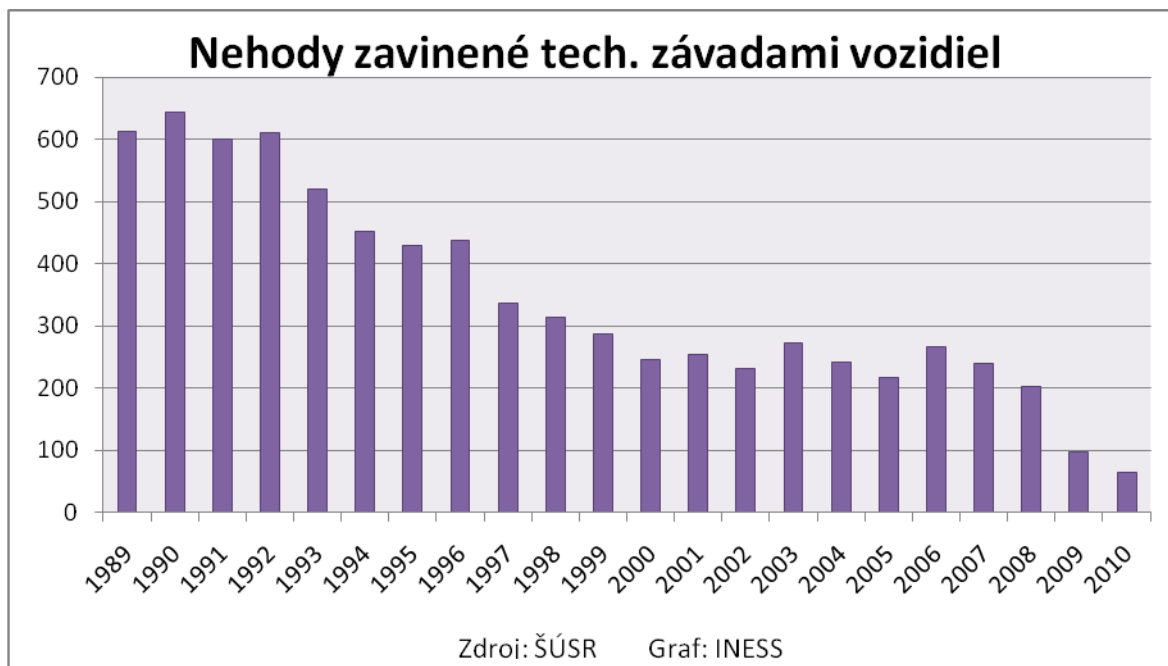
Smrteľné nehody (ľavá os), zranenia a celková nehodovosť (pravá os)

Zdroj: [Road Safety Evolution in EU](#)

Neklesá len počet usmrtených, zároveň klesá aj počet nehôd, spôsobených technickou závadou, ktoré sú predmetom tejto regulácie. Aj na Slovensku výskyt týchto nehôd prudko klesá. Za tento zlepšujúci trend vďačíme najmä bohatnutiu obyvateľstva, ktoré si môže dovoliť kúpiť lepšie-bezpečnejšie vozidlá a zároveň ich udržiavať v dobrom technickom stave. **Pohľad do štatistiky spomínaných nehôd však spôsobí menšie prekvapenie – počet nehôd, ktoré sú predmetom novej regulácie, bol na Slovensku v roku 2010 iba 64 a v roku 2011 už len 43. Za posledných (minimálne) 6 rokov nezahynula ani jedna osoba.**

Rok	DN	Usmrtení	Tažko zranení	Ľahko zranení
2006	267	0	5	37
2007	239	0	3	32
2008	203	0	2	35
2009	97	0	2	30
2010	64	0	2	20
2011	43	0	1	23

Prehľad dopravných nehôd podľa príčiny technická závada vozidla Zdroj: PZ SR

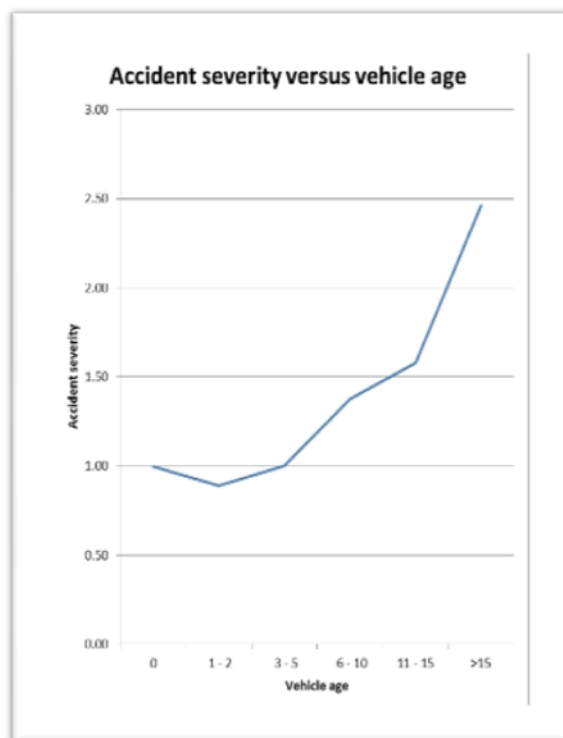


### Technická kontrola ako riešenie

Ďalšou otázkou je spôsob, akým chceme nižšiu nehodovosť dosiahnuť, teda zvýšenie počtu a sprísnenie technických kontrol. Nemáme však k dispozícii dostatočne robustné štatistiky, ktoré by preukázali, že periodické kontroly vo výraznej miere zabraňujú práve tým technickým nedostatkom, ktoré stoja za nehodami. Teda či za nehody môže zanedbaná údržba (kontroly pomôžu), alebo nepredvídateľné zlyhanie materiálu (nízky efekt kontrol), ktoré sa môže vyskytnúť aj v dobre udržiavanom vozidle. Únava materiálu, porucha osvetlenia, roztrhnutie pneumatiky – **zahraničné štúdie ukazujú, že chyba pneumatiky bola príčinou 61% smrteľných nehôd spôsobených technickou chybou<sup>1</sup>, nemecká štúdia citovaná v samotnom návrhu priznáva 30% podiel na nemeckých cestách.**

V sprievodnom dokumente k smernici sa vyskytujú dve podporné štatistiky vzťahu závažnosti nehody a veku vozidla. Prvá je zavádzajúca a neospravedlňuje sprísnenie kontrol.

<sup>1</sup> [A Report For FORs](#), 1999, str.48

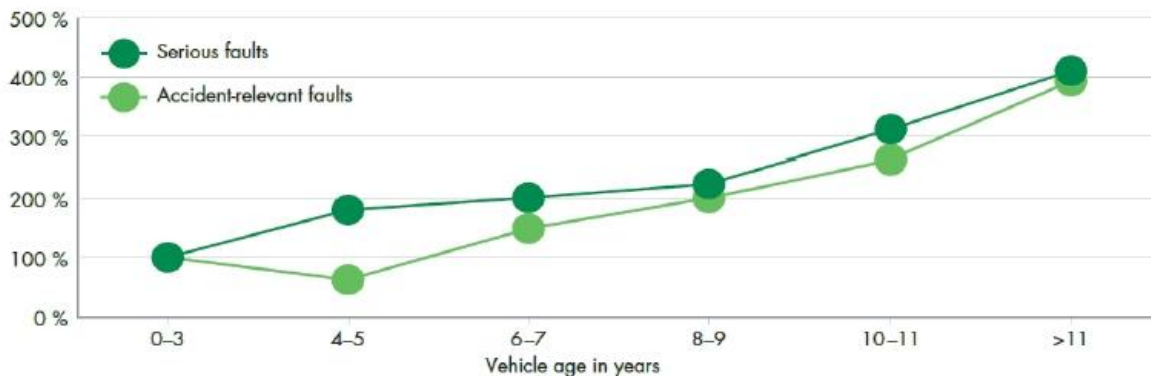


Závažnosť nehody verus vek vozidla

Zdroj: [MEMO/12/555](#)

Závažnosť nehôd stúpa prirodzene, aj pri výbornom technickom stave ojazdeného auta, pretože nové vozidlá sú z dôvodu technologického vývoja bezpečnejšie, ako desaťročné. Autá staršie ako 8- 10 rokov tvoria veľkú časť vozového parku mladých vodičov, ktorí najčastejšie spôsobujú závažné nehody. To STKačka samozrejme nevyrieši. Technická kontrola navyše nie je automaticky garanciou bezpečnejších ciest A nejde len o laxnosť kontrolórov STK „za poplatok“, keď testami prechádzalo až [96% vozidiel](#). Napríklad vozidlo, ktorému nesvieti kontrolka ABS, kontrolou neprejde, na druhej strane, vozidlo, ktoré vôbec nie je vybavené ABS, kontrolou prejde.

Druhá štatistika teóriu podopiera, ale sama vytvára paradoxnú situáciu. Podľa nej chyby spôsobujúce nehodu pri 4-5 ročných vozidlách klesnú oproti novým vozidlám asi o 30%, aby následne opäť vzrástli. Ak by sme sa jej mali držať dôsledne, museli by sme zaviesť prehliadky na nové vozidlá a následne ich na čas zvoľniť a potom zase sprísniť. Každopádne, podľa tohto grafu výskyt seriózných nehôd od piateho do deviateho roku stúpa minimálne, a teda zvýšenie frekvencie kontrol by malo zmysel až od deviateho roka veku vozidla (smernica zvyšuje frekvenciu už od šiesteho).



Source: DEKRA, Road Safety Report 2008: Strategies for preventing accidents on Europe's roads

Relatívny výskyt technických chýb vzhľadom na vek vozidla

Zdroj: [Final Report of Contributions](#)

Existujúce štúdie považujú prínos povinných technických prehliadok za prinajlepším sporný. K takýmto záverom prišiel [A Report For FORS, 1999](#). Staršia americká práca [Wolf, O'Day, 1985](#), preskúmala 41 rôznych štúdií, ktoré sledovali efekty povinných kontrol, a prišla k sumárnemu záveru, že síce je možné badať mierne zlepšenie v technickom stave vozidiel, ale nenašiel sa žiaden podstatný dôkaz o tom, že pravidelné kontroly prispievajú k nižšej nehodovosti. Rechnitzer, [Haworth, Kowadlo \(2000\)](#) prišli k záveru, že zavedenie technických kontrol ako takých prispieva k zníženiu nehodovosti z technických príčin o 0-50%. Množstvo štúdií (prehľad so závermi v Haworth, Kowadlo od str. 4) sa zaoberalo porovnávaním medzi regiónmi s kontrolami a bez nich (prípady USA), prípadne pred a po zavedení povinných kontrol. Závery sa opäť veľmi rôznia, od prakticky nulového zníženia nehodovosti až po významné (desiatky percent). Opäť pripomínam, tieto štúdie sa primárne zaoberajú len existenciou samotných kontrol, nie ich sprísnením (čo je náš prípad).

Jedným z problémov je implicitný predpoklad týchto regulácií, že technická chyba ohrozujúca bezpečnosť vozidla potrebuje dostatočne dlhý čas, aby „dozrela“ a je možné ju v priebehu tohto času zachytiť. Spomenutý report FORS cituje na str.35 štúdiu McMinn, 1974, podľa ktorej výskyt chýb na autách mesiac po kontrole bol 23% a o štyri mesiace neskôr 35%. Inak povedané, ak vodič udržiava vozidlo v hrošom stave ako vyžaduje STK, pred kontrolou síce odstráni chyby tak, aby prešiel, ale následne nároky na údržbu opäť zníži. Nezanedbateľný je aj spomínaný vysoký podiel zlyhaní pneumatík ako hlavnej príčiny nehôd, pričom odhadnutie pravdepodobnosti zlyhania pneumatiky okrem jednoduchého zmerania hĺbky dezénu a tlaku (ktorú môže vykonať aj príslušník polície počas bežnej cestnej kontroly) je na úrovni jednotlivých vozidiel prakticky nemožné. Nehľadiac na jednoduchosť dočasnej výmeny pneumatík pre potreby absolvovania kontroly.

Samostatnou kapitolou je zavedenie povinných technických kontrol pre malé prívěsy, ktoré sa neopierajú o žiadne štatistiky nehodovosti týchto zariadení. Podobne môžeme diskutovať aj o prínose technických kontrol malých motocyklov a mopedov. Tie sú účastné mnohých vážnych nehôd, no dovedením tejto regulácie ad absurdum môžeme začať požadovať technické kontroly aj u bicyklov, ktorých nehody tiež mávajú vážne následky.

## Analýza výnosov a nákladov

Zníženie počtu úmrtí na cestách môžeme prenechať technickému pokroku, alebo zvyšovaniu regulačného tlaku, ktorý však nie je zadarmo. Samotnej smernici predchádzala príprava analýzy dopadov a porovnanie výnosov a nákladov.

### Konzultácie

Konzultácie predchádzajú pripravovanej smernici a prebehli v niekoľkých fázach. Prvé kolo v podobe [verejnej diskusie](#) prinieslo 9653 reakcií od rôznych asociácií, ale prevažne od občanov (Viac ako 9000). 88% všetkých podnetov prišlo z Británie, Francúzska a Holandska, zo Slovenska jediná, z krajín mimo starej „pätnástky“ prišlo spolu 118 reakcií, čo svedčí o mimoriadne nízkom záujme o legislatívne dianie v EÚ. Vo výsledku to je veľmi živelná a nekoherentná skupina výpovedí, od jednoduchých viet ako „Prosím, nezavádzajte dodatočné kontroly v Holandsku,“ až po niekoľkostranové návrhy, ako zlepšiť testovania elektronických bezpečnostných prvkov. Nie je jasné, čo takáto forma konzultácií má a môže priniesť. Komisia si nikdy nemôže byť istá, či získané názory sú dostatočne reprezentatívne. Následne prišlo k rokovaniam expertnej skupiny a zainteresovaných strán, na záver návrh vyhodnotila Rada vyhodnotenia dopadov (Impact Assesment Board).

### Scenár bez zmien

Nevyhnutným krokom pre vyhodnotenie zmysluplnosti novej regulácie je jej porovnanie s alternatívnym scenárom. Tým môže byť nielen alternatívna regulácia, ale aj vývoj v tejto oblasti bez prijatia novej regulácie. Alternatívne scenáre by mali zároveň byť kvantifikované, aby bolo možné po čase vyhodnotiť účinnosť a (ne)zamýšľaný vplyv novej regulácie na okolie. Formálna analýza nákladov a prínosov (cost-benefit) je zväčša súčasťou európskych regulácií, no jej samotné spracovanie a kvalita je často otázkou administratívnych kapacít či dostatku vedeckých štúdií v danej oblasti. My sa pozrieme bližšie na jej robustnosť.

Základom je dopadová štúdia [Final Report of Contributions](#) od konzultačnej firmy Europe Economics a z neho vychádzajúca dopadová štúdia - [Impact Assesment](#), ktorá je prílohou návrhu.

Obsahuje odhad dopadov a nákladov viacerých alternatív, ktoré sa odlišujú v periodicite a prísnosti technických kontrol, v zmenách nehodovosti, ktoré majú priniesť. Následne je vybraný scenár s najlepším pomerom nákladov a prínosov. Jedná sa o pomerne komplexnú sieť opatrení a dopadov, avšak presnosť vyčíslenia by mala vyvolávať otázky.

Práve scenár bez zásahu vyvoláva najväčšie otázky. Komisia v ňom uvažuje len so soft policy opatrenia (teda najmä mediálne kampane) a s nákladom 280 000 euro mali priniesť prínos 184 miliónov euro. Za nevýhodu tohto extrémne výhodného postupu však považuje nízky počet zachránených úmrtí 41, ktoré možno pripísať práve osвете. **Z neznámych dôvodov však komisia v tomto scenári vynechala pokles úmrtí vplyvom technického pokroku, pričom v inej analýze odhadla, v sekcii 1.9, že pokles úmrtí na cestách do roku 2020 pri nezmenených podmienkach od 23% (najpesimistickejší scenár) až po 58% - a práve zníženie úmrtí o polovicu je kvantitatívnym cieľom regulácie.**

„Vítazný scenár“ frekvencie kontrol 4-2-1 nebol paradoxne v štúdiu dopadov hodnotený, tá pracovala so scenármi, ktoré prvú kontrolu zavádzajú už po 3 roku od uvedenia vozidla do prevádzky. Samotné prepočty v štúdiu dopadov majú však zásadný nedostatok.

Komisia v nich EÚ považuje za jeden homogénny priestor s rovnakou cenovou úrovňou. Cena za zachránený život, ťažké zranenie či obmedzené zápchy je významne rozdielna pre každú z krajín únie. Kým komisia uvažuje nad cenou za zachránený život 1,5 mil. eur,

[Výskumný ústav Dopravný v Žiline](#) pri výpočte prínosov diaľnic na Slovensku uvažuje s cenou 332 tis. Eur. A teda keď komisia počíta náklady regulácie s cenou za STK 50 eur, ktorá je približne rovnaká v EÚ a na Slovensku, tak započítaním „európskej“ ceny života, a nie slovenskej, sa strana výnosov regulácie zvýši pre Slovensko 5 krát. Zjednodušene povedané – pre Slovensko platí, že náklady na reguláciu budú podobné ako vo zvyšku únie (s výnimkou ceny strateného času), ale výnosy budú podstatne nižšie. Takisto platí, že vysoký vek a horší technický stav slovenských vozidiel nie zámerom slovenských vodičov, ale predovšetkým dôsledkom ich kúpnej sily. **Harmonizácia pravidiel, ktoré priamo, či nepriamo vytvárajú náklady na vozový park de facto ochudobňuje obyvateľov menej rozvinutých krajín, nakoľko zvyšuje náklady mobility. Porovnávanie scenárov by preto malo obsahovať vyčíslenie pre každú krajinu.**

### Náklady smernice na Slovensku

Keďže priemerný vek vozidla na Slovensku je 11 rokov, dotkne sa táto zmena asi [1,2 milióna vozidiel](#) z celkového počtu 1,8 milióna. Premenené na drobné, **znamená to 600 000 kontrol ročne navyše**. Pri priemernej cene 40 eur za kontrolu to predstavuje 24 miliónov eur. Pomerne slušný transfer bohatstva od majiteľov vozidiel smerom k prevádzkovateľom staníc technickej kontroly. K tomu ešte treba prirátat' stratený produktívny čas a palivo, ktorý musí vodič obetovať cestou a čakaním na STK. Ak vezmeme (veľmi optimistický) priemer 2 hodiny priemernej mzdy a liter paliva, **môžeme k pôvodnej sume prirátat' ďalších 7 miliónov – spolu 31 mil.eur**. Ďalšie náklady vzniknú zvýšením výbavy STK staníc kvôli zložitejším kontrolám a zvýšeným štátnym dohľadom nad nimi, tieto sme však neodhadovali. Tieto náklady majú podľa hore uvedenej direktívy viesť k 60% poklesu úmrtnosti v dôsledku technickej poruchy, ktoré tvoria 6% úmrtí na cestách v EÚ. Na zistenie slovenských štatistík môžeme použiť dva spôsoby. Ak premietneme predpoklady pre celú EÚ (6% podiel nehôd, zníženie úmrtnosti o 60%), pri [ročnej úmrtnosti 320 ľudí](#) by nové opatrenie na Slovensku malo zachrániť 12 životov. Druhá metóda je podstatne jednoduchšia, stačí si otvoriť stránky Štatistického úradu a vyhľadať [počet nehôd, zapríčinených technickým stavom vozidla](#), tento graf je v úvode analýzy. V roku 2011 to bolo 43 nehôd! Počet mŕtvych je už niekoľko rokov 0, v roku 2011 si nehody zapríčinené technickou závadou vozidla vyžiadali **jedno ťažké zranenie**. Ale keďže priemerne zahynie jeden človek pri každej 50 nehode, bavíme sa o 1 živote. Podobne nízke štatistiky nehodovosti zapríčinené technickými nedostatkami vozidla [hlásia aj poisťovne](#).

**Pozor, prvá otázka teraz neznie, či je 31 miliónov eur veľa alebo málo za záchranu 1 života (alt. 12), ale či sa tieto životy nedajú zachrániť iným spôsobom pri nižších nákladoch. Ak ostaneme pri cestnej doprave, napríklad lesná a domáca zver spôsobila v roku 2010 723 nehôd. Možností, ako zachraňovať životy na cestách iným spôsobom, je množstvo - prehľadnejšie a bezpečnejšie prechody pre chodcov, spomalenie rýchlosti, častejšie meranie rýchlosti na kritických miestach, atď. Tieto alternatívy komisia nezvažovalo.**

Verejnoscť nemá rada oceňovanie života, ale verejne dostupné informácie o nákladoch, či [cene nedostupnej zdravotníckej starostlivosti](#) ťažko chorých indikujú, že 31 mil. (alebo 2,6 mil., ak sa rozhodneme použiť menej presný prístup odvodením z európskych štatistík) za jeden život na cestách by zachránilo v napr. zdravotníctve život viacerým pacientom naraz.

**„Zachraňovanie“ životov plošným zvyšovaním kontrol je v prípade Slovenska príliš nákladným spôsobom, ktorý má vysoké alternatívne náklady v podobe väčšieho množstva stratených životov, ktoré mohli byť zachránené lacnejšie.**

## Alternatívne riešenia

Táto regulácia vychádza z automatickej prezumpcie viny, teda predpokladá, že majitelia vozidiel nemajú záujem chrániť zdravie svojej posádky a preto ich treba donútiť ku kontrolám, bez ohľadu na objektívnu vinu (vedomé jazdenie s nevhodným vozidlom). Ak už teda chceme zvýšiť úroveň technického stavu vozidiel nad úroveň, aká by bola na neregulovanom trhu (bola by skutočne nižšia?), môžeme na to použiť aj iné nástroje. Najprirodzenejšie by bolo umožniť spojenie dobrovoľných kontrol s výškou poistného. Poistovne majú údaje o príčinách nehôd, a majú prirodzene záujem bonusmi (či malusmi) motivovať tých, ktorí udržiavajú auto v dobrom technickom stave. Samozrejme za predpokladu, že existuje vzťah medzi vyšším počtom kontrol a bezpečnejšej prevádzky (podobne ako v zdravotníctve neplatí, že každá preventívna prehliadka znamená úsporu budúcich nákladov). Dnes takáto ponuka bonusu neexistuje, ale to môže byť spôsobené aj nízkou dôveryhodnosťou samotných kontrol. Alternatívnym riešením by mohla byť aj vyššia spoluúčasť pri nehodách spôsobených zanedbaním technického stavu vozidla.

## Záver

Politici si určili ľúbivý cieľ a komisia nechala pripraviť podkladovú štúdiu a konzultačný proces, ktoré spĺňajú formálne nároky, vrátane cost-benefit analýzy. No celý proces má množstvo problematických miest, ktoré sú typické pre tvorbu (nielen) európskych regulácií:

- Prelínanie nástroja a cieľa (zvýšenie technickej kvality automobilov)
- Cieľ neberúci do úvahy heterogenosť členských štátov
- Konzultačný proces bez uchopiteľného vplyvu na výsledok
- Nejasné sledovanie efektívnosti a vyvodenie dôsledkov v prípade nepotvrdených výsledkov
- Chýbajúca dostatočná analýza kauzality doterajšieho vývoja nehodovosti.
- Mechanická cost-benefit analýza, ktorá neberie do úvahy alternatívne scenáre (investície do záchran života iných oblastí ochrany života)
- Porovnanie neberie do úvahy redistribučné dopady regulácie, dodatočné náklady budú mať iné dopady vo vyspelých a iné v dobiehajúcich krajinách – čo vyvoláva otázku subsidiarity a opodstatnenosť „bruselskej“ centralizovanej kontroly nad touto oblasťou.

## Odporúčania

Slovenská reprezentácia by na poli EÚ mala byť aktívnejšia, a **do procesu prípravy smerníc vstupovať s požiadavkou o vyčíslenie nákladov a prínosov smernice pre každú krajinu zvlášť. Takýto proces prípravy smerníc by bol transparentnejší, a staval by poslancov európskeho aj slovenského parlamentu do podstatne odlišnej situácie, čo by mohlo do budúcnosti obmedziť množstvo preberanej legislatívy s nálepkou „Brusel to tak chce“.**

INESS, v Bratislave 30.7. 2012

Doplnené 6.8.2012