

02/10**Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2002 pod číslem 02/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ*) Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vynaloženými na rozvoj dopravních sítí v ČR. Kontrolováno bylo období let 1998 až 2001 (v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující).

Kontrolu provedly v době od července 2002 do dubna 2003 dvě skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a územních odborů střední Morava, jižní Čechy a severozápadní Čechy v rámci mezinárodní spolupráce.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo dopravy a spojů (od 1. 1. 2003 změna názvu na Ministerstvo dopravy);
České dráhy, státní organizace (rozdělená od 1. 1. 2003 na Správu železniční dopravní cesty, státní organizaci, a České dráhy, akciovou společnost);
Ředitelství vodních cest.

U ŘVC a ČD byly získány informace s cílem získat a porovnat údaje o plánovaném rozvoji dopravní infrastruktury v úrovni koncepce a skutečného plánování těchto organizací.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MD, byly vypořádány rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách nebylo podáno.

K o l e g i u m NKÚ na svém IX. zasedání, konaném dne 9. června 2003,
s c h v á l i l o usnesením č. 5/IX/2003
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

1. Úvod

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, MD odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17). MD se ve své činnosti má řídit ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády (§ 21). Dále má MD mj. za povinnost zkoumat společenskou problematiku v oblasti dopravy, analyzovat ji, zpracovávat koncepce rozvoje dopravy a řešit stěžejní otázky v oblasti dopravy a předkládat je vládě (§ 22). MD také má předkládat podklady potřebné pro sestavení návrhů státního rozpočtu republiky (§ 23).

Při této kontrole se NKÚ v rámci vyhodnocení systému financování dopravní infrastruktury především zaměřil:

- na vyhodnocení koncepční činnosti MD, která má být základem pro programové financování rozvoje dopravních sítí,
- na vyhodnocení věcné správnosti, objektivitu a věrohodnosti přípravy materiálů, podle kterých vláda rozhoduje o investicích do rozvoje dopravních sítí.

*) Souhrnný seznam použitých zkratk je uveden na konci kontrolního závěru v příloze č. 1 (vymezeny jsou zde i některé důležité pojmy).

NKÚ zjišťoval, zda výše uvedené činnosti vytvářejí předpoklady účelného a hospodárného vynakládání finančních prostředků na rozvoj dopravních sítí. Jednotlivá zjištění jsou v tomto kontrolním závěru dokumentována konkrétními příklady z jednotlivých oborů dopravy.

Podle údajů sledovaných MD bylo v letech 1998 až 2002 vydáno na dopravní infrastrukturu z různých veřejných zdrojů 200 mld. Kč a pro roky 2003 až 2005 jsou plánovány výdaje 214 mld. Kč. Nejde však o úplný výčet všech výdajů, protože MD nesleduje v úplném rozsahu výdaje z rozpočtů krajů, měst a obcí a ze soukromých zdrojů.

MD odhadlo své požadavky na financování rozvoje dopravní infrastruktury v materiálu „Harmonogram 2001“ pro období let 2000 – 2010 ve výši 963 mld. Kč.

2. Žádoucí stav

Formu financování rozvoje dopravních sítí ze státního rozpočtu upravuje zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který dává jednoznačnou prioritu programovému financování. Základním předpokladem řádného programového financování je stanovení cílů, které při objemu investičních prostředků na dopravní sítě a při jejich národohospodářském významu schvaluje vláda. Za přípravu podkladů pro rozhodnutí vlády, tj. i návrhů cílů, odpovídá MD. Cíle programu musí být navrženy tak, aby bylo využito všech odpovídajících informací a v co nejvyšší míře omezeny subjektivní postupy a odhady.

Cíle pro vytváření předpokladů účelného a hospodárného vynakládání finančních prostředků v rámci programového financování by měly především vycházet ze:

- stanovení strategických společenských cílů (strategie);
- stanovení koncepčních cílů navazujících na cíle strategické (koncepce);
- určení priorit v rozvoji dopravních sítí v návaznosti na míru, ve které jednotlivé stavby dopravních sítí povedou ke splnění koncepčních a programových cílů (priority);
- rozhodnutí o způsobu financování programů, které se má opírat o skutečné finanční možnosti, zejména veřejných zdrojů;
- poskytování nezkrácených a úplných informací z koncepčního a plánovacího procesu vládě (§ 22 zákona č. 2/1969 Sb.) tak, aby mohla odpovědně rozhodnout, které cíle se budou realizovat a za jakých podmínek (podkladové materiály).

Náležité zvládnutí tohoto procesu je předpokladem pro dosažení optimálního poměru výnosů a nákladů investice, její bezpečnosti a návratnosti a zaručuje společenskou účelnost cílů programu.

3. Zjištěný stav

3.1 Strategie

Strategické cíle by měly být výsledkem zkoumání společenské problematiky dopravy a její analýzy, jak to vyplývá ze znění § 22 zákona č. 2/1969 Sb. MD by je mělo stanovit v dopravní politice (§ 17 zákona č. 2/1969 Sb.).

Strategickým materiálem, ze kterého vychází dosud platná koncepce rozvoje dopravních sítí v ČR, je „Dopravní politika České republiky“. Tento dokument obsahuje pouze tři společenské strategické cíle, které mají být přímo plněny rozvojem dopravních sítí v ČR:

- zajištění funkčnosti dopravní soustavy z hlediska obranyschopnosti státu;
- snížení negativních vlivů na životní prostředí;
- snížení nehodovosti v silničním provozu.

Tyto cíle však mohou vést spíše ke snížení společenských nákladů než k dosažení výnosů.

3.2 Koncepce

Hlavním materiálem koncepčního typu zpracovaným MD, který zahrnuje všechny druhy dopravních sítí, je dokument KONCEPCE 1999, přičemž do roku 1999 neměla ČR schválen obdobný dokument. Ani uvedený koncepční dokument nebyl vládou schválen v uceleném znění, protože neobsahoval harmonogram financování a realizace. Tento harmonogram vláda ani později neschválila, ale vzala ho pouze na vědomí usnesením ze dne 14. 2. 2001 č. 145. Analýzou KONCEPCE 1999 bylo zjištěno, že:

- nenavazuje na strategické cíle, které byly uvedeny v Dopravní politice ČR (obranyschopnost ČR, životní prostředí, nevhodnost);
- jsou v ní sice uvedeny cíle, ale ty mají převážně buď technický nebo provozní charakter bez vazby na zjištění společenské poptávky, anebo jsou natolik nekonkrétní, že jsou prakticky nekvantifikovatelné;
- stanovení cílů vychází z neobjektivní prognózy společenské poptávky, MD nadhodnotilo zejména poptávku po železniční dopravě.

Konkrétní zjištěné případy:

Dopravní síť pro silniční dopravu

MD vůbec neanalyzovalo současnou společenskou poptávku po dopravě ani nezkoumalo společenské přínosy projektů dálnic a rychlostních silnic zařazených do KONCEPCE 1999. MD mělo k dispozici pouze údaje z let 1990 a 1995 o dopravním zatížení silnic, které byly jediným kritériem pro zařazení staveb dálnic a rychlostních silnic do KONCEPCE 1999. I toto kritérium používalo MD nedůsledně.

Dopravní síť pro železniční dopravu

MD v případě III. a IV. TŽK akceptovalo v podstatě cíle uvedené v dokumentu ČD „Zásady modernizace vybrané železniční sítě českých drah“. Tyto zásady jsou jednoznačně technicko-provozního charakteru, obsahují cíle typu:

- *kompatibilita tratě s příslušnými mezinárodními dohodami;*
- *dosažení rychlosti 160 km/h;*
- *zvýšení prostorové propustnosti a zatížení tratí atd.*

Dopravní síť pro vnitrozemskou vodní dopravu

MD zajistilo zpracování Studie DRS 1995, ve které byly identifikovány tři stavby, které mohou vést ke splnění strategických cílů:

- *projekt vodní cesty Dunaj – Hodonín (nejefektivnější),*
- *zkvalitnění plavebních podmínek na Labi (časově nejdosažitelnější),*
- *připojení Ostravska na polskou Odru (regionálně nejefektivnější).*

Přesto se MD v KONCEPCI 1999 zaměřilo pouze na zkvalitnění plavebních podmínek na Labi a zbývající dvě stavby pominulo.

Prognóza dopravy

V nákladní železniční dopravě byl skutečný přepravní výkon v roce 1999 proti prognóze ministerstva nižší o 10,93 % a v roce 2000 o 17,45 %. V osobní železniční dopravě byl přepravní výkon v roce 1999 proti prognóze ministerstva nižší o 0,85 % a v roce 2000 o 8,38 %. Časová řada výkonů osobní a nákladní železniční dopravy, která byla utvořena z údajů uveřejněných ve výročních zprávách ČD od roku 1994 do roku 2002, dokumentuje, že meziroční průměrný index vývoje výkonů osobní dopravy je 0,99 a u nákladní dopravy 0,96.

MD nevyhodnotilo řádně příčiny rozdílů mezi prognózou a skutečným vývojem poptávky nejen po železniční, ale také po silniční a vodní dopravě. MD sice aktualizovalo svoji

prognózu poptávky po dopravě, ale tuto aktualizaci nepřeneslo do koncepce rozvoje dopravních sítí.

3.3 Priority

Objektivní základnou pro posouzení společenských přínosů investic do dopravní sítě mají být výsledky studií zpracovaných pro jednotlivé stavby dopravní infrastruktury. NKÚ konstatuje, že zkontrolované studie sice obsahovaly analýzy společenských výnosů a nákladů, ale výsledky studií vycházely z rozdílných, vzájemně nekompatibilních vstupů a postupů výpočtu, zejména co se týče určení referenčního stavu, životnosti, orientačních nákladů a předpokládaných výnosů a rizik investic. Ve studiích nebyla objektivně odhadnuta rizika podhodnocení orientačních nákladů staveb a dosažení jejich očekávaných výnosů. MD také nezajistilo aktualizaci analýz společenských výnosů, i když společenská poptávka po dopravě se podstatně změnila vůči původním předpokladům.

Rozdíly v určení referenčního stavu pro jednotlivé druhy dopravní infrastruktury:

Ve studii D 47 nebyl určen referenční stav. Pro R 48 není z dostupných studií zřejmé, jak byl referenční stav určen. Ve zpracovaných studiích proveditelnosti pro III. a IV. TŽK je referenční stav definován jako orientační náklady, které obsahují mimo jiné „rozšířenou reprodukci se zohledněním všeobecných rozvojových trendů ve společnosti týkající se daného území“. Ve Studii DRS 1995 je referenční stav určen ze skutečných prostředků na údržbu vodních cest.

Rozdíly v určení životnosti staveb pro jednotlivé druhy dopravní infrastruktury:

Délka životnosti byla ve studiích při hodnocení D 47 uvažována 30 let a u R 48 to bylo 20 let bez započtení zůstatkových hodnot investic. Ve zpracovaných studiích proveditelnosti pro III. a IV. TŽK je uvažována životnost 20 let bez započtení zůstatkových hodnot komponentů tratí. Ve Studii DRS 1995 je délka životnosti investic do dopravních sítí vodní dopravy počítána 40 let bez započtení zůstatkových hodnot vodní cesty. Protože různá životnost staveb dopravní infrastruktury je jejich přirozená vlastnost, mělo MD pro všechny studie určit postup tuto vlastnost zohledňující.

Rozdíly v určení nákladů na pořízení dopravních cest pro jednotlivé druhy dopravní infrastruktury:

Ve studiích k R 48 a D 47 byly orientační náklady určeny z územně-technických studií. Ve zpracovaných studiích proveditelnosti III. a IV. TŽK jsou investiční náklady určovány především z územně-technických studií a jsou přizpůsobovány aktuální cenové úrovni. Ve Studii DRS 1995 náklady stanovil zpracovatel podle vlastního uvážení na základě dostupných zdrojů informací.

Rozdíly v určení výnosů dopravních cest pro jednotlivé druhy dopravní infrastruktury:

Do výnosů D 47 a R 48 byla započtena zejména úspora času cestujících a nákladů, snížení nehodovosti a negativních vlivů dopravy na životní prostředí. V roce 1996 byla zpracována nezávislá studie nákladů a výnosů urychleného postupu výstavby dálnice D 47. Tato studie kalkulovala s trendy vývoje poptávky v závislosti na růstu HDP meziročně ve výši 4,2 %. Skutečný trend růstu HDP byl nižší (dle údajů ČSÚ 2 %). Ve zpracovaných studiích proveditelnosti pro III. a IV. TŽK jsou výnosy vypočítávány úsporou času přepravce na vlastním koridoru, přechodem zákazníka na ČD, zlepšením image ČD (pouze u IV. Koridoru), úsporou vlastních provozních nákladů a především započtením externích nákladů, úsporou času cestujících a pohybu zboží. Ve Studii DRS 1995 jsou výnosy vypočítávány srovnáním nižších tarifů přepravců vůči železnici, úsporou nákladů u dopravců a snížením externích nákladů dopravy.

3.4 Financování

MD nezpracovalo reálné hodnocení možností finančního zabezpečení realizace KONCEPCE 1999 a významným způsobem trvale podhodnocuje orientační náklady investic do dopravních sítí.

MD uvedlo v HARMONOGRAMU 2001, že na jeho realizaci je třeba 963 mld. Kč, z toho cca 22 mld. na vozidla a 939 mld. na dopravní síť (zbývající 2 mld. připadají na součtové chyby, které dokument MD pro vládu obsahoval). Dále v něm také uvedlo přehled předpokládaných zdrojů financování, ze kterého vyplývá, že 378 mld. Kč, tj. 39 % z potřebných financí, není kryto žádným zdrojem.

Nezajištěnost zdrojů financování je významné riziko zpochybňující reálnost KONCEPCE 1999, kterou MD v roce 1999 předložilo vládě k projednání. Toto riziko dále zvyšuje:

- skutečnost, že vývoj příjmů SFDI je nejistý;
- nejistota o poskytování finančních prostředků z EU, vyplývající z úrovně procesu přípravy a plánování investování do dopravní infrastruktury;
- podhodnocování orientačních nákladů.

Podhodnocování nákladů investic do dopravní infrastruktury je dlouhodobým systémovým nedostatkem a to nejen v ČR^{*)}. NKÚ během své činnosti u většiny investic do dopravní infrastruktury zjistil, že plánované investiční náklady byly podstatně překročeny.

^{*)}Poznámka: Systematické podhodnocování nákladů projektů dopravní infrastruktury prokázali profesor Bent Flyvbjerg, Mette Skamris Holm a Soren Buhl ve studii nazvané „Podhodnocování nákladů v projektech veřejných prací“, publikované v *Journal of the Planning Association*, svazek 68, č. 3 (léto 2002).

Případy podhodnocení nákladů dopravní infrastruktury zjištěné NKÚ:

Dopravní síť celkem

MD uvedlo v KONCEPCI 1999, že na realizaci navrženého rozvoje dopravních sítí je třeba 409 mld. Kč, z toho 330 mld Kč ze státního rozpočtu. MD začalo upřesňovat náklady na dopravní síť již v srpnu 1999, tedy bezprostředně po projednání KONCEPCE 1999 vládou, která uložila zpracovat harmonogram a finanční zajištění KONCEPCE 1999. Výsledek upřesňování se promítl do HARMONOGRAMU 1999 a HARMONOGRAMU 2001, které MD postupně předložilo vládě. Ministerstvo uvedlo v HARMONOGRAMU 2001 předpokládanou účast státních zdrojů ve výši 584 mld. Kč pro léta 2000 až 2010 z celkové potřeby 963 mld. Kč. MD tedy vyčíslilo finanční náročnost KONCEPCE 1999 ve více než dvojnásobné výši ve srovnání s vyčíslením, které uvádělo v roce 1999. Vláda tak při schvalování KONCEPCE 1999 neměla od MD objektivní informace o její celkové finanční náročnosti.

Dopravní síť pro silniční dopravu

O podhodnocení plánovaných nákladů svědčí náklady na realizaci silnice I-52 (z 1,7 mld. na 3,3 mld. – viz kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 96/19). Dalším příkladem podhodnocování nákladů při prosazování koncepčních rozhodnutí je D 47, která podle vládě předloženého HARMONOGRAMU 2001 měla být pořízena za 46,3 mld. Kč, ale tato částka neobsahovala náklady v řádu desítek mld. Kč spojené se zajištěním zdrojů financování.

Dopravní síť pro železniční dopravu

Podhodnocení nákladů na I. a II. TŽK bylo popsáno nejen v kontrolních závěrech NKÚ č. 96/29, 98/09, 00/29, ale i v KONCEPCI 1999. Plánované náklady na I. a II. TŽK se zvýšily z původních 48 mld. na asi 78 mld. MD v KONCEPCI 1999 uvádí, že do investic na modernizaci železničních koridorů nebudou „zařazeny nároky na zabezpečení průjezdů železničními uzly a na nová vozidla s naklápečnými skříněmi“.

Dopravní síť pro vnitrozemskou vodní dopravu

Ve Studii DRS 1995 byly náklady na investice na splavnění kritického úseku dolního Labe předpokládány ve výši 2,4 mld., MD ale později doporučilo jiné technické řešení (tzv. „Zadání 99“) s náklady již 6,2 mld. Kontrola potvrdila, že nemusí jít o konečnou výši nákladů – viz kontrolní akce NKÚ č. 01/15.

3.5 Podkladové materiály předkládané vládě

Povinný obsah podkladových materiálů pro jednání vlády neupravuje žádný předpis. MD nepřipravovalo podkladové materiály pro jednání vlády tak, aby byla zajištěna objektivita informací obsažených v těchto podkladech. MD přebírá do těchto podkladů informace ze studií, aniž by zajistilo jejich posouzení nezávislým oponentem. Kontrolou byly zjištěny případy, kdy studie obsahují protichůdné závěry a nejsou aktualizovány.

Dopravní síť pro silniční dopravu

V souvislosti s rozhodováním o výstavbě D 47 byly zpracovány dvě studie. MD k nim nezajistilo nezávislé oponentury. Studie 1996 doporučila standardní způsob financování D 47 ze státního rozpočtu, ale Studie 2000 naopak doporučila financování ze soukromých zdrojů při zkrácené době výstavby. MD nezařadilo Studii 1996 mezi dokumenty, které byly předloženy vládě v souvislosti s rozhodováním o způsobu financování výstavby D 47. Studie 2000 přitom pracuje s nezdůvodněnými koeficienty a přírážkami.

Směrování D 47 bylo navrženo již v r. 1963 a později bylo zahrnuto do územních plánů velkých územních celků. Základ technického řešení rozvoje páteřní silniční dopravní infrastruktury v severovýchodní části Moravskoslezského kraje, tj. investování do komunikací D 47 a R 48, byl schválen usneseními vlády ze dne 10. 11. 1993 č. 631 a ze dne 17. 11. 1993 č. 651 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, a také usnesením vlády ze dne 16. 10. 1996 č. 528. MD respektovalo při přípravě KONCEPCE 1999 tato usnesení a již neporovnávalo navržené investice do D 47 a R 48 s jinými variantami.

Dopravní síť pro železniční dopravu

Rozhodujícími podkladovými materiály, na základě kterých rozhodla vláda o výstavbě III. a IV. TŽK, byly studie zpracované v letech 2001 a 2002. Tyto studie byly objednány, zadány a financovány ČD. MD k těmto studiím nezajistilo zpracování nezávislých oponentur. Výsledkem studie ke IV. TŽK byly následující údaje jednotlivých variant:

Varianta 1

<i>Scénář</i>	<i>NPV</i>	<i>IRR</i>	<i>Investiční náklady</i>
<i>Scénář A (optimistický)</i>	<i>10 499,50</i>	<i>13</i>	<i>21,4 mld.</i>
<i>Scénář B (pesimistický)</i>	<i>5 178,83</i>	<i>10</i>	

Varianta 2

<i>Scénář</i>	<i>NPV</i>	<i>IRR</i>	<i>Investiční náklady</i>
<i>Scénář A (optimistický)</i>	<i>4 171,23</i>	<i>8</i>	<i>30,5 mld.</i>
<i>Scénář B (pesimistický)</i>	<i>44,74</i>	<i>6</i>	

V souboru dokumentů, které MD předložilo vládě k rozhodnutí o modernizaci IV. TŽK, byly obsaženy pouze informace o projektové variantě 2, která má o 9,1 mld. Kč vyšší orientační náklady než varianta 1, přičemž kritéria hodnocení projektu (NPV, IRR) jsou u varianty 1 daleko příznivější.

SP IV. TŽK kalkuluje s orientačními náklady na variantu 2 ve výši 30,5 mld. Kč, ale vláda přistoupila na návrh MD na výši nákladů 38,5 mld. Kč. Zvýšení nákladů o 8 mld. Kč MD nezdůvodnilo. V tomtéž souboru dokumentů pro vládu je navíc kalkulováno s nezdůvodněným

růstem tržeb železniční dopravy. Správnost výsledků hodnocení projektu IV. TŽK zpochybňuje i skutečnost, že do analýzy společenských výnosů nebyly zahrnuty náklady ve výši 2,4 mld. Kč na elektrifikaci úseku Horní Dvořiště – České Budějovice, která byla financována v rámci programu 327320 (viz kontrolní akce NKÚ č. 01/25).

Dopravní síť pro vnitrozemskou vodní dopravu

Nejvýznamnější dokumentem, ze kterého mohly vycházet záměry MD na rozvoj infrastruktury vodní dopravy, je Studie DRS 1995. Jde o jedinou studii, která se zabývala problematikou infrastruktury vodní dopravy komplexně pro celé území ČR. V této studii byla mj. zjištěna výhodná IRR staveb ke zlepšení plavebních podmínek na dolním Labi. Později ale došlo k zásadním změnám předpokladů, ze kterých tato studie vycházela. MD nepoužilo údaje z této studie v souboru dokumentů předkládaných vládě v souvislosti s projednáním KONCEPCE 1999 a nezajistilo její aktualizaci.

MD zdůvodňovalo v podkladových dokumentech pro vládu navržené technické parametry Labské vodní cesty mimo jiné argumentem „dostát mezinárodním závazkům“ (smlouva AGN). Neuvedlo však, že německá část Labe je navržena a bude realizována na nižší technické parametry, než uvádí AGN.

4. Nejvýznamnější odchylky od žádoucího stavu a jejich důsledky

MD neplnilo řádně povinnosti stanovené § 22 a § 23 zákona č. 2/1969 Sb. MD stanovilo pouze v omezené míře společenské strategické cíle, na které měla navázat jeho koncepční činnost. MD nezpracovalo reálnou koncepci, která by odborně a komplexně řešila otázky rozvoje dopravních sítí v ČR. MD nezajistilo jednotnost vstupů výnosových analýz a výsledky těchto analýz neaktualizovalo podle skutečných společenských a technických vývojových trendů. MD trvale podhodnocovalo předpokládané orientační náklady staveb dopravní infrastruktury a zanedbávalo rizika financování jednotlivých investičních programů z hlediska možností veřejných financí ČR. MD nepředkládalo vládě úplné a objektivní informace, podle kterých by se mohla objektivně rozhodnout o optimálním časovém a věcném zařazování jednotlivých investičních programů.

V důsledku výše uvedených odchylek od žádoucího stavu není eliminováno riziko, že investicemi do dopravních sítí nebudou dosaženy očekávané společenské výnosy (chybná alokace investic). Tím se snižují budoucí příjmy veřejných financí a zužuje se prostor pro veřejné investování. Neprofesionální stanovení koncepčních cílů, a tím i cílů investičních programů, znemožňuje společensky efektivní programové financování a jeho kontrolu, neboť, je-li chybně stanoven cíl, pak investiční program nevede k vysoké hospodárnosti a účelnosti. Nezabezpečením srovnatelných vstupů u výnosových analýz, jejich jednotné metodiky a jejich aktualizace jsou znehodnocovány výstupy výnosových analýz, protože ztrácejí vypovídací schopnost kritéria pro hodnocení investice. Nelze tak objektivně určit prioritu jednotlivých cílů, ať už koncepčních nebo programů. Finanční zabezpečení KONCEPCE 1999 je natolik rizikové, že vzniká nebezpečí přerušení investičních programů v průběhu realizace se všemi důsledky pro hospodárnost a účelnost nakládání s finančními prostředky. Když se k tomu přidá skutečnost nekvalitně zpracovaných informací v podkladových materiálech předkládaných vládě, pak nevyhnutelným důsledkem je, že vláda se nemůže objektivně rozhodnout pro optimální časové a věcné zařazování jednotlivých investičních programů i přesto, že nese za svá rozhodnutí politickou odpovědnost.

Např.:

Vláda rozhodla o realizaci IV. TŽK dříve než o realizaci III. TŽK, přestože výnosová analýza III. TŽK formálně vykazuje příznivější společenské výnosy než IV. TŽK. Vstupy do této analýzy ovšem zadávaly ČD, které nedbaly zásadních připomínek MD. Ve vstupech byly neúplně uvedeny orientační náklady IV. TŽK a byl zanedbán vliv plánované výstavby D 3 Praha – České Budějovice. Proto je velmi pravděpodobné, že realizace IV. TŽK nebude mít očekávaný

společenský výnos, že rozhodnutí o jeho realizaci dříve než o realizaci III. TŽK bylo rizikové z hlediska společenské návratnosti.

Přestože nebyla dosud zahájena vlastní realizace investiční akce „Zlepšení plavebních podmínek na Labi v úseku Ústí n. L. – st. hranice ČR/SRN“, která má podle MD nejvyšší prioritu a řeší nejkritičtější místo na Labsko-vltavské vodní cestě, byla realizována první etapa splavnění Labe do Pardubic, kde bylo proinvestováno 272 357 tis. Kč. V případě, že nedojde ke zlepšení plavebních podmínek na dolním Labi, splavnění Labe do Pardubic nepřinese očekávaný efekt, který má spočívat ve zvětšení objemu zahraničních přeprav na Labsko-vltavské vodní cestě. Vnitrostátní vodní doprava přitom vzhledem ke krátkým přepravním vzdálenostem není konkurenceschopná vůči ostatním druhům dopravy. V případě investic v úseku Labe mezi Kolinem a Pardubicemi již došlo k tomu, že jejich očekávaný přínos je opožděn, ale existuje i značné riziko, že tyto investice budou téměř zcela zmařeny.

5. Vyhodnocení

MD nepůsobilo řádně v procesu přípravy cílů programového financování rozvoje dopravních sítí v ČR, a to jak v přípravě cílů, tak ve stanovení priorit programů a akcí. MD zejména nedefinovalo společenské strategické cíle rozvoje dopravní infrastruktury a zanedbalo jejich rozpracování do koncepčních cílů. MD nebylo za svou desetiletou existenci schopno vypracovat materiál, který by vláda schválila a který by odborně a komplexně řešil stěžejní otázky rozvoje dopravních sítí v ČR.

V KONCEPCI 1999 uvedené cíle nelze použít jako základ účelného programového financování. Realizace cílů KONCEPCE 1999 je nad finanční možnosti veřejných financí a je z cca 50 % finančně nezabezpečena.

MD nevytvořilo závazný rámec pro zpracování a vyhodnocování informací tak, aby byla zabezpečena objektivní kritéria pro hodnocení investic do rozvoje dopravních sítí ČR. To znemožňuje, zejména při nedostatku veřejných financí, optimální věcný a časový sled realizace těchto investic. MD zejména nezabezpečilo objektivní vstupní údaje potřebné pro zpracování analýz společenských výnosů navrhovaných staveb dopravní infrastruktury. Nevyloučilo tak riziko, že tyto velké liniové stavby nebudou společensky efektivní.

MD vládě nepředkládalo úplné a objektivně zpracované informace pro její rozhodování o mnohamiliardových investicích do dopravních sítí. Proces určování programových cílů je tak málo transparentní, nepřehledný a nese vysoké riziko chybné alokace společenských investic do rozvoje dopravních sítí a snižuje společenskou efektivnost programového financování. NKÚ v této souvislosti doporučuje MD zajistit odpovídající výkon činností, ze kterých vychází stanovování programových cílů.

Seznam zkratk

- AGN – Evropská dohoda o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu
- ČD – České dráhy, s. o.
- ČR – Česká republika
- ČSÚ – Český statistický úřad
- D 3 – dálnice Praha – České Budějovice
- D 47 – dálnice Lipník – Bohumín – st. hranice s Polskou republikou
- Dopravní politika ČR – dokument „Dopravní politika České republiky“, který byl připraven MD a schválen usnesením vlády ze dne 17. 6. 1998 č. 413
- EU – Evropská unie
- HARMONOGRAM 1999 – Harmonogram a finanční zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010, čj. 29134/99-210
- HARMONOGRAM 2001 – Harmonogram a finanční zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010, čj. 26 347/00-210 a čj. 17 451/01- 210
- HDP – hrubý domácí produkt
- IRR – vnitřní výnosová míra
- KONCEPCE 1999 – Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010, čj. 25 392/99-210
- MD – Ministerstvo dopravy a spojů, od 1. 1. 2003 Ministerstvo dopravy
- NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad
- NPV – současná čistá hodnota
- NUTS – územní statistické jednotky, vymezené pro potřeby regionální politiky EU
- R 48 – rychlostní silnice Lipník – Frýdek – Místek – st. hranice s Polskou republikou
- ŘVC – Ředitelství vodních cest
- SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury
- SP III. TŽK – Studie proveditelnosti „Modernizace 3. tranzitního železničního koridoru Mosty u Jablunkova st. hr. – Cheb st. hr.“, zpracovaná SUDOP, a. s.
- SP IV. TŽK – Studie proveditelnosti IV. tranzitního železničního koridoru Horní Dvořiště st. hranice – Praha, zpracovaná SUDOP, a. s.
- Studie 1996 – studie „Zhodnocení financování výstavby dálnice D 47 a dopravní prognóza na dálnici D 47 Česká republika“, zpracovaná „Sir Alexander Gibb & Partners Ltd.“
- Studie 2000 – studie „Projekt B.O.T. – D 47 orientační porovnání“, zpracovaná „Deloitte & Touche“
- Studie DRS 1995 – studie „Stanovení výhledových přepravních objemů vodní dopravy“, vypracovaná Dopravním rozvojovým střediskem ČR v roce 1995
- TINA – proces identifikace vazeb a styčných bodů různých druhů dopravy budoucí transevropské sítě, který posoudil potřeby dopravní infrastruktury kandidátských zemí
- TINA CBA – návod stanovený v rámci procesu TINA, jak mají kandidátské země provádět analýzu společenských výnosů a nákladů investic do rozvoje dopravní infrastruktury
- TŽK – tranzitní železniční koridor

Vymezení vybraných pojmů pro účely tohoto kontrolního závěru

- Analýza společenských výnosů – vychází z mikroekonomického vyhodnocení výnosů a nákladů a z teorie sociální volby. Je základní částí vyhodnocovacího procesu ve veřejném sektoru. Jde v ní o vyhodnocení veřejných nákladů a veřejných výnosů zamýšleného společenského projektu, kterým může být investice. Vstupem pro její provedení jsou kvantifikované předpokládané výnosy a náklady. Vstupem jsou údaje použitelné pro vzájemné porovnání výhodnosti jednotlivých investic (v případě tohoto kontrolního závěru investic do dopravních sítí). Jako kritéria srovnání se používají údaje jako ve finančních analýzách zejména IRR, NPV apod. (viz TINA CBA).
- Dopravní síť ČR – jsou souhrnem infrastruktury, který slouží pro provozování dopravy, jejich rozhodující složkou v r. 2001 byly železniční tratě, silnice a dálnice, v menší míře jsou tvořeny splavnými vodními cestami, letišti a překladišti kombinované dopravy.
- Kvantifikace – metodologický postup vyčíslení společenských nákladů a výnosů. Metody kvantifikace musí být jednotné pro různé projekty a umožnit porovnatelné vyčíslení technických, provozních a ekonomických aspektů projektů.
- Orientační náklady – předběžně vyčíslené náklady na pořízení investice. Měly by být určeny na základě dlouhodobých analýz cenového vývoje zejména stavebních prací. Při jejich určení by měla být dodržena jednotná struktura a jednotné postupy pro všechny druhy dopravních sítí.
- Podkladové materiály pro jednání vlády – soubory dokumentů, které připravuje MD pro jednání vlády, s obsaženými informacemi, na základě kterých vláda rozhoduje.
- Priorita – přednostní časové a věcné řazení cílů, projektů nebo investic. Základem k určení priority jsou výstupy analýz společenských výnosů.
- Profesionální – odborně dokonalý.
- Programové financování – způsob pořizování dopravních sítí vymezený zejména zákonem 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
- Projekt – je záměr, kterým mají být realizovány společenské cíle. V souvislosti s rozvojem dopravních sítí jde zpravidla o návrh na realizaci konkrétních staveb, tj. výstavbu určité součásti dopravních sítí.
- Referenční stav – představuje provozní a nákladovou situaci, při níž nedojde ke zlepšení parametrů dopravní infrastruktury. Pravidla pro jeho určení musí být shodná a jednoznačná pro všechny projekty dopravní infrastruktury. Jeho obsahem je kvantifikace realistických nákladů na údržbu; mohou být započtena minimální opatření k tomu, aby se nezhoršovala využitelnost dopravní sítě (viz TINA CBA).
- Společenské náklady projektu – jsou rozdílem mezi výdaji na opatření, kterým bude dosaženo zamýšleného společenského účelu, a výdaji na udržení referenčního stavu. Opatřením může být stavba dopravní infrastruktury.
- Společenská efektivnost – poměr mezi předpokládanými, případně skutečnými společenskými výnosy a předpokládanými, případně skutečnými společenskými náklady.
- Společenská poptávka – poptávka po osobní a nákladní dopravě, tj. po mobilitě společnosti, která může být uspokojena v různé míře a kvalitě, mj. v závislosti na existenci a stavu k tomu potřebných dopravních sítí.
- Společenská účelnost – míra splnění společenských cílů zvyšujících společenské výnosy.
- Společenské strategické cíle – jsou cíle stanovené zkoumáním společenské problematiky v sektoru dopravy na základě analýzy výsledků dosahovaných v tomto sektoru (§ 22 zákona č. 2/1969).
- Společenské výnosy – jsou rozdílem mezi kvantifikovaným spotřebitelským ziskem (ztrátou) všech dotčených částí společnosti po realizaci společenského projektu a těchto zisků (ztrát) před jeho realizací.