

99/22

## Dotace ze státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1999 pod číslem 99/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit systém nárokování a poskytování dotace ze státního rozpočtu na veřejnou drážní osobní dopravu. Kontrolovaným obdobím byly roky 1998 a 1999.

Kontrolu provedla v době od června do listopadu 1999 skupina kontrolujících NKÚ z odboru průmyslu, dopravy a energetiky.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“) a České dráhy, státní organizace (dále jen „ČD“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly ČD, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání nebylo podáno.

**S e n á t** NKÚ (ve složení: Ing. Petr Skála - předseda, JUDr. Jan Holeček, Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Alexandr Růžek a Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání, konaném dne 2. února 2000,

s c h v á l i l usnesením č. 99/22/4  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

## I.

## Úvod

Objem neinvestiční dotace pro veřejnou drážní osobní dopravu (dále jen „dotace“) je každoročně určován zákonem o státním rozpočtu. Dotace je účelově rozdělována na „podíl na nákladech dopravní cesty“ a „příspěvek na ztrátu dopravce z provozu osobní dopravy“. Poskytována je prostřednictvím MDS. Její výše v roce 1998 činila 5 800 mil. Kč a v roce 1999 činila v době kontroly

(po provedených úpravách rozpočtovými opatřeními) 5 974 mil. Kč. Rozhodující podíl z dotace čerpaly ČD, jak je zřejmé z tabulky č. 1.

Účast státního rozpočtu na financování osobní železniční dopravy vyplývá z cílů a principů usnesení vlády schválené Dopravní politiky ČR. Důvodem účasti je dlouhodobě vykazovaná ztráta tohoto druhu dopravy a tarifní politika státu. Náklady osobní dopravy vykázané ČD jsou pokryty tržbami jen z cca 25 %. Hospodářský výsledek osobní dopravy vykázaný ČD ukazuje tabulka č. 2.

Provedená kontrola navazuje na kontrolní akci NKÚ č. 97/16 - Prostředky státního rozpočtu poskytované státní organizaci České dráhy, jejíž kontrolní závěr byl zveřejněn ve Věstníku NKÚ, ročník V, částka 4 z 31. 12. 1997. Touto kontrolní akcí bylo prokázáno, že hospodářský výsledek osobní dopravy nebyl věrohodným vyjádřením skutečného stavu. Neodůvodněný byl především nárůst nákladů v osobní dopravě v letech 1994 až 1996 o cca 66 % při růstu celkových nákladů ČD o cca 23 %. Hlavní příčinou byla neobjektivní metodika výpočtu hospodářského výsledku osobní dopravy, podle které byly rozdělovány společné náklady pro osobní a nákladní dopravu (ty představují cca 60 % nákladů). Na základě přijatých opatření k uvedené kontrolní akci byly ČD v roce 1997 administrativně sníženy náklady v osobní dopravě o téměř 2 000 mil. Kč.

## II.

## Zjištění týkající se systému nárokování a poskytování dotace

1. Nárokování a určování výše dotace není vázáno na předem stanovený rozsah drážní osobní dopravy, který má být provozován s účastí státního rozpočtu, ani na žádné jiné konkrétně stanovené cíle.

Tabulka č. 1 - Rozdělení a čerpání dotace ČD

(v mil. Kč)

Ukazatel	1998		1999	
	rozpočet	čerpání	upr. rozpočet	čerpání <sup>*)</sup>
Podíl os. dopravy na dopr. cestě	2 068	2 068	2 663	1 051
Příspěvek na provoz os. dopravy	3 682	3 682	3 282	2 760
<b>Dotace celkem</b>	<b>5 750</b>	<b>5 750</b>	<b>5 945</b>	<b>3 811</b>

\*) Údaj k 30. 6. 1999.

Tabulka č. 2 - Hospodářský výsledek osobní dopravy ČD

(v mil. Kč)

Ukazatel	1994	1995	1996	1997	1998
Náklady	10 506	14 511	17 394	15 377	15 829
Tržby celkem	2 329	2 747	4 057	3 963	4 335
Dotace ze státního rozpočtu	5 771	5 249	5 150	5 261	5 750
Ostatní dotace a příspěvky	-	-	1	155	281
<b>Hospodářský výsledek</b>	<b>- 2 406</b>	<b>- 6 515</b>	<b>- 8 186</b>	<b>- 5 998</b>	<b>- 5 463</b>



Není stanoven závazný systém financování veřejné drážní osobní dopravy jako služby ve veřejném zájmu. Nejsou definovány podmínky, za kterých stát objednává služby železniční osobní dopravy, ani nutný rozsah dopravy k dosažení základní dopravní obslužnosti území a systém úhrady rozdílů mezi ekonomickými náklady dopravce a státem regulovanou cenou jízdného osobní dopravy. To neumožňuje vyhodnotit účelnost (efektivitu) a účinnost poskytování dotace s dopadem na hospodárnost čerpání prostředků státního rozpočtu.

Objem dotace vychází z celého rozsahu provozované osobní dopravy. Při určování jeho výše je vycházeno z hospodářského výsledku osobní dopravy vykazovaného dopravci (především ČD) a z možností státního rozpočtu.

Tak například na rok 1998 předurčilo v květnu 1997 Ministerstvo financí při přípravě státního rozpočtu výši dotace na 6 201 mil. Kč. Požadavky jen ČD byly v rozmezí 8 100 mil. Kč až 15 900 mil. Kč. Skutečná schválená výše dotace pro všechny dopravce činila 5 800 mil. Kč. Obdobně bylo postupováno i při určování výše dotace na rok 1999 s tím, že návrh ČD nebyl vyžadován.

Z dotace je stanoven podle podkladů MDS podíl na úhradu nákladů dopravní cesty. Podklady vycházejí z údajů roku 1995 upravených o míru inflace a zohledňují stávající technický stav tratí. Dopravcům je MDS tato část dotace rozdělována podle délky provozovaných tratí. Zbývající část dotace je určována jako „příspěvek úhrady ztráty dopravce z provozu osobní dopravy“ a dopravcům je MDS rozdělována podle jimi vykázaného výkonu osobní dopravy v osobových kilometrech (přeprava jedné osoby na vzdálenost jednoho kilometru).

## 2. Pro výpočet hospodářského výsledku osobní dopravy ČD, který je rozhodující pro účely poskytování dotace, nestanovilo MDS žádná pravidla. Metodika výpočtu hospodářského výsledku osobní dopravy je ponechána plně v pravomoci dopravců (příjemců dotace).

Z informačních systémů ČD vyplývá, že cca 60 % nákladů je společných pro osobní i nákladní dopravu. To neumožňuje oddělené účetní sledování hospodářského výsledku osobní dopravy. ČD vypočítávají hospodářský výsledek jednotlivých druhů doprav podle vlastní metodiky, jejíž zpracování nemají podloženo žádným obecně závazným předpisem. Její náplň pro účely poskytování dotace nemají stanovenou ani MDS, tj. správcem rozpočtové kapitoly, který dotaci poskytuje.

Společné náklady a výnosy rozdělují ČD podle řady technických ukazatelů různými způsoby, které v metodice každoročně upřesňují. Přitom metodika významným způsobem ovlivňuje vykázané náklady a tím i hospodářský výsledek osobní dopravy. Dokládá to charakteristika jejich vývoje uvedená v tabulce č. 2, který nemá ekonomické ani provozní opodstatnění.

Jednoznačně stanovit náklady osobní dopravy a její hospodářský výsledek nejsou schopni ani ostatní dopravci. Na rozdíl od ČD však ani vlastní metodiku nemají.

## 3. ČD vykazovaný hospodářský výsledek osobní dopravy nezobrazuje ve všech případech objektivně skutečný stav v hospodaření.

V roce 1997 byla sice metodika výpočtu hospodářského výsledku osobní dopravy po provedené kontrole NKÚ upravena směrem k objektivnějšímu vyjádření skutečného stavu, přesto v ní byly zjištěny některé nepřesnosti:

a) Do výnosů osobní dopravy nebyly v roce 1998 započítány provize a podíl společných tržeb z prodeje vozidel a materiálů, pokut a úroků z prodlení, bankovních úroků, kurzových zisků a dalších. Jim odpovídající náklady však byly do tvorby hospodářského výsledku osobní dopravy zahrnuty. Celkový objem těchto výnosů činil cca 655 mil. Kč, z toho pro osobní dopravu mělo podle stávajících způsobů rozdělování připadnout cca 292 mil. Kč.

Do společných nákladů osobní a nákladní dopravy byly v roce 1998 zahrnuty i náklady, které souvisejí pouze s nákladní dopravou. Šlo o odpisy skladovacích ploch, nakládacích a vykládacích ramp, vleček a o odpisy a opravy hnacích vozidel a další. Jejich výše činila cca 757 mil. Kč, z toho vypočtený podíl zahrnutý do nákladů osobní dopravy byl cca 112 mil. Kč.

Do společných nákladů byly také zahrnuty náklady na provoz a údržbu železničního svršku a spodku na spádovištích seřazovacích nádraží a rozhlasových zařízeních na nich, které s osobní dopravou souvisejí jen minimálně. Tyto náklady nejsou zvlášť sledovány a nelze je proto přesně kvantifikovat.

Technické ukazatele sloužící pro „rozpodílování“ společných nákladů a výnosů byly v roce 1998 zkresleny započtením výkonů poštovních vozů (mají charakter nákladní dopravy) do osobní dopravy. Tím byla vykázána vyšší ztráta osobní dopravy o cca 37 mil. Kč.

Zjištěnými metodickými nepřesnostmi, které lze kvantifikovat, byla v roce 1998 zvýšena vykázaná ztráta osobní dopravy o cca 441 mil. Kč. Většina těchto zjištěných nepřesností byla v metodice platné pro rok 1999 odstraněna.

b) Vlivem použité metodiky je z důvodu rychleji klesajících výkonů nákladní dopravy přiřazován vyšší podíl společných nákladů osobní dopravě, ačkoliv pro to není věcně opodstatnění (více než dvě třetiny společných nákladů jsou dlouhodobě nezávislé na výkonech). Toto se mj. promítlo do růstu nákladů, které v letech 1994 až 1998 vzrostly u osobní dopravy o cca 51 %, kdežto v nákladní dopravě jen o cca 13 %, jak ukazuje tabulka č. 3.



Tabulka č. 3 - Náklady a výkony osobní a nákladní dopravy ČD

Ukazatel	1994	1995	1996	1997	1998	Index 1998/94
<b>Osobní doprava:</b>						
Náklady os. dopravy (mil. Kč)	10 506	14 511	17 394	15 377	15 829	1,51
Hrubé tun. kilometry (mil. hrtkm)	17 783	19 646	18 990	17 875	17 436	0,98
Vlakové kilometry (mil. vlkm)	100	108	104	97	93	0,93
<b>Nákladní doprava:</b>						
Náklady nákl. dopravy (mil. Kč)	17 671	15 543	17 578	19 122	19 919	1,13
Hrubé tun. kilometry (mil. hrtkm)	47 799	51 629	49 427	45 383	40 452	0,85
Vlakové kilometry (mil. vlkm)	49	51	49	46	43	0,88
Náklady celkové (mil. Kč)	32 899	35 429	40 444	39 715	40 357	1,23

## III.

Další zjištěné skutečnosti ovlivňující  
systém nárokování dotace

## 1. Vykázaný hospodářský výsledek osobní dopravy zhoršují nevhodně vynaložené náklady v některých úsecích činnosti ČD.

a) Vývoj mzdových nákladů, které činí cca 33 % celkových nákladů ČD, neodpovídal vývoji produktivity práce. V období let 1996 až 1998 představoval nárůst mzdových nákladů v průměru cca 12 % ročně. Naproti tomu produktivita práce v hrubých tunových kilometrech ročně klesala v průměru o cca 3 %, ve vlakových kilometrech klesala do roku 1997 obdobně a v roce 1998 proti roku 1997 vzrostla o 1 %. Negativní vývoj produktivity práce ovlivňuje i neúměrně vysoký stav zaměstnanců ČD. Jeho výše je sice do značné míry ovlivněna charakterem práce (některé činnosti musí být zajišťovány bez ohledu na výkony), přesto existují v tomto směru u řady profesí rezervy.

Například jen cca 2% nadstav pracovníků v profesi strojvedoucí oproti potřebě vyplývající z jízdních řádů 1998/1999 a 1999/2000 představuje neproduktivní vynaložení nákladů ve výši minimálně 45 mil. Kč ročně.

b) Ve vztahu k realizovaným výkonům přetrvává u ČD dlouhodobě nadbytek hnacích vozidel. Jen odpisy nevyužitých hnacích vozidel (jedná se o cca 25 % evidenčního stavu) neproduktivně zatížily náklady osobní dopravy v ročním rozsahu cca 9 mil. Kč.

c) Náklady na poskytování gastronomických služeb ve vlacích a činnostech souvisejících s jejich provozem, které jsou účtovány do osobní dopravy, činily u ČD v roce 1998 cca 41 mil. Kč. Naproti tomu výnosy činily jen cca 4 mil. Kč.

V souvislosti s tím bylo zjištěno, že ČD nepředepisují (v souladu se smluvním ujednáním) třem ze čtyř kontrolovaných dodavatelů gastronomických služeb nájemné za restaurační vozy. Kromě toho se ČD zavázaly poskytovat těmto třem dodavatelům smluvně dohodnuté poplatky za provoz restauračních vozů. V roce 1998 činily tyto poplatky celkem cca 27 mil. Kč. Přitom

ČD mj. hradí náklady na odpisy a opravy restauračních vozů, včetně nákladů na vodu a vytápění.

d) ČD v roce 1998 uhradily celkem cca 11 mil. Kč čtyřem poradenským a konzultačním firmám. Předmětem činnosti bylo podle uzavřených smluv převážně poskytování služeb v oblasti marketingové komunikace a popularizace ke zlepšení negativního obrazu ČD v médiích a monitoring tisku. V některých bodech se smluvní činnosti překrývaly.

Například ČD uzavřely 28. 1. 1998 smlouvu na provádění servisu v oblasti marketingové komunikace s cílem vytvářet pozitivní obraz ČD u zákazníků. Smlouva byla ukončena dohodou k 30. 4. 1998. Předtím 28. 4. 1998 však ČD uzavřely na obdobné činnosti se stejnou firmou další smlouvu na dobu do 31. 8. 1998. V lednu 1999 přitom ČD opětovně smlouvu z 28. 1. 1998 ukončily dohodou, tentokrát k 31. 12. 1998. Současně přitom sjednaly přerušeni smlouvy bez povinnosti platit za období květen až srpen 1998. Za období po 31. 8. 1998 se ČD zavázaly uhradit partnerovi částku 750 tis. Kč. ČD však nedoložily, jaké služby jim byly poskytnuty, kdy a komu byly předány. Celkem byla ČD uhrazena této firmě v roce 1998 částka cca 7 mil. Kč.

2. Do hospodaření osobní dopravy se negativně promítla řada neprovázaných a nekoncepčních organizačních a ekonomických změn provedených ČD v minulých obdobích, aniž by byly vyhodnocovány z hlediska jejich ekonomických dopadů pro ČD.

V letech 1993 až 1997 došlo šestkrát ke změně vedení ČD (změna generálního ředitele, kterou doprovázely další obměny vrcholového řídicího aparátu). Započaté koncepční a podnikatelské záměry byly neustále měněny a nebyly dokončovány. Takovéto změny řídicích struktur vyvolávaly organizační nestabilitu s částečným rozpadem jednotného systému řízení a měly výrazně negativní dopad do hospodaření ČD. Promítly se i do finanční nezákladně vedoucích zaměstnanců ČD tak, jak bylo například zjištěno předchozími kontrolami NKÚ (především kontrolní akcí č. 98/10 - Prostředky státního rozpočtu a majetek státu, ke kterému vykonává státní organizace České dráhy právo hospodaření, jejíž kontrolní závěr byl zveřejněn ve Věstníku NKÚ, ročník VII, částka 1 z 31. 3. 1999).



Organizační změny nebyly, především v Divizi obchodně provozní, provázány se změnami uvnitř ČD. Územní působnost obchodně provozních ředitelství platná od roku 1996 byla v roce 1997 nahrazena novou. To současně vyžadovalo provedení rozsáhlých změn v informačních a účetních systémech. Například náklady na změny v informačních systémech operativního řízení činily jen v roce 1998 cca 18 mil. Kč.

#### IV.

##### Kontrolní činnost MDS

MDS v kontrolovaném období neprovedlo u příjemců dotace žádnou kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky. Neprovedlo ani žádnou kontrolu správnosti stanovení hospodářského výsledku a hospodárnosti nákladů osobní dopravy, přestože pro nárokování dotace předkládá vládě a Ministerstvu financí příslušné podkladové materiály, zpracované na základě údajů ČD a dalších dopravců provozujících veřejnou drážní osobní dopravu.

Při uvolňování dotace na částečnou úhradu ztráty z provozu veřejné drážní osobní dopravy provozovatelům drážní dopravy dostatečně nekontrolovalo poskytované údaje o výkonech v osobní a nákladní dopravě a v závislosti na nich neusměrňovalo čerpání tak, aby odpovídalo skutečným nárokům dopravce. V důsledku toho čerpali v roce 1998 provozovatelé drážní osobní dopravy, kromě ČD, vyšší dotaci o cca 3,5 mil. Kč (uvedenou částku provozovatelé vrátili do státního rozpočtu v rámci zúčtování dotace).

ČD nedodržely v roce 1998 a v 1. pololetí 1999 MDS stanovené podmínky pro čerpání dotace. Podle těchto podmínek měly ČD přednostně uhradit závazky za energii a opravy a udržování kolejových vozidel. V roce 1998 zůstaly ČD dodavatelům těchto služeb dlužni cca 510 mil. Kč a v 1. pololetí 1999 cca 1 044 mil. Kč. Naproti tomu uhradily z dotace v roce 1998 mzdové náklady a sociální pojištění ve výši 2 371 mil. Kč a v 1. pololetí 1999 ve výši 1 183 mil. Kč. Přitom úhrada těchto nákladů byla MDS určena jako poslední z priorit.

#### V.

##### Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí bylo u ČD prověřeno hospodaření s neinvestičními dotacemi poskytnutými v letech 1998 a

1999 na veřejnou drážní osobní dopravu. Kontrolována byla správnost a průkaznost systému nárokování a poskytování těchto dotací. V souvislosti s tím byl také kontrolován hospodářský výsledek osobní dopravy ČD se zaměřením na jeho správnost a hospodárnost.

Zjištění ukázala, že poskytováním dotace není sledován žádný konkrétní cíl. Především žádným způsobem nebyl vymezen rozsah osobní dopravy, který mají dopravci na jejím základě zajišťovat. Nebyl vytvořen systém, který by průkazně, kromě dalších pravidel, stanovil nároky a závazky zúčastněných stran. Roční výše dotace tak vychází z hospodářského výsledku osobní dopravy, který stanovují příjemci dotace, a možností státního rozpočtu. To podstatně omezuje možnost vytváření účinných řídicích nástrojů a kontroly řádného hospodaření s dotací.

Způsob a metodika výpočtu hospodářského výsledku osobní dopravy byly zcela ponechány na příjemcích dotace. Nákladové a výnosové položky a případné určení jejich výše nebyly pro účely nárokování a poskytování dotace MDS žádným způsobem usměrňovány. V důsledku toho a vzhledem k vysokému podílu společných nákladů osobní a nákladní dopravy (u ČD cca 60 % nákladů) umožňuje tento stav přenášet problémy v hospodaření nákladní dopravy do osobní dopravy a následně je promítat jako nárok vůči státnímu rozpočtu.

Proti dříve NKÚ provedené kontrolní akci č. 97/16 došlo v metodice stanovování hospodářského výsledku osobní dopravy u ČD k pozitivním posunům. Tento trend pokračoval i v roce 1999. Zjištění však přesto ukazují, že hospodářský výsledek osobní dopravy ČD byl administrativně zhoršován vlivem metodiky jeho stanovování. K tomu dále přistupovaly nehospodárnosti v jednotlivých činnostech ČD. Tyto negativní vlivy na hospodářský výsledek osobní dopravy lze odhadnout částkou ve výši minimálně 1 000 mil. Kč.

MDS účinně nepůsobilo vůči ČD (rozhodujícímu příjemci dotace) k zajištění odpovídající úrovně hospodaření. Na nekoncepční organizační změny v rámci ČD za uplynulá období a nedostatečné přizpůsobování kapacit ČD klesajícím výkonům v nákladní dopravě, které při neusměrňování způsobu a metodiky výpočtu zhoršují hospodářský výsledek osobní dopravy, nemohlo účinně reagovat, neboť pravomoci MDS v této oblasti omezuje zákon ČNR č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, ve znění zákona č. 212/1993 Sb., který stanoví jeho působnost pouze v oblastech privatizace a tarifů jízdného vybraných skupin zaměstnanců.