

Informace z kontrolní akce 06/36 - Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vynaloženými na rozvoj dopravních sítí v České republice; provést kontrolu opatření přijatých k nápravě dříve zjištěných nedostatků.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do ukončení kontroly v roce 2007 a v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“).

I. Úvod

MD odpovídá za tvorbu koncepce rozvoje dopravních sítí tak, aby v ní byly řádně rozpracovány cíle stanovené v dopravní politice České republiky a v dalších strategických dokumentech, včetně dopravní politiky Evropské unie (dále jen „EU“). MD zároveň odpovídá za realizaci koncepce, mj. za její rozpracování do systému programového financování.

Nejvýznamnější dopravní stavby zařazené do koncepce rozvoje dopravních sítí realizují resortní investoři (Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správa železniční dopravní cesty, Ředitelství vodních cest ČR). Rozhodujícím zdrojem financování rozvoje dopravních sítí jsou prostředky Státního fondu dopravní infrastruktury.

Na financování rozvoje dopravních sítí má být vynaložen značný objem finančních prostředků, a to převážně z veřejných zdrojů. MD předpokládá, že vynaloží v období od roku 2007 do roku 2013 na rozvoj dopravních sítí finanční částku v rozpětí 370 až 895 mld. Kč (v cenové úrovni roku 2005), v závislosti na disponibilních zdrojích¹⁾. Kontrolní akce č. 06/36 navazuje na kontrolní akci č. 02/10, ve které NKÚ zjistil nedostatky ve strategii a koncepci rozvoje dopravních sítí ČR (viz kontrolní závěr publikovaný ve Věstníku NKÚ, částka 2/2003). Kontrolní akce č. 06/36 byla zaměřena zejména na zjištění rizik vyplývajících ze současného stavu koncepčních a strategických dokumentů, která mohou snížit hospodárnost, účelnost a efektivnost budoucího vynakládání finančních prostředků na rozvoj dopravních sítí z veřejných zdrojů.

Kontrolující zvolili následující hlavní kritéria k posouzení účelnosti a hospodárnosti vynakládání finančních prostředků na rozvoj dopravních sítí:

- stanovit strategické cíle dopravní politiky státu v souladu s národním strategickým rámcem ČR a dopravní politikou EU;
- určit koncepční cíle navazující na cíle strategické;

¹⁾ Údaje byly převzaty z hlavního dokumentu Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury (str. 54 až 58) – doklad č. 2 přiložený na CD ke kontrolnímu protokolu.

- určit priority jednotlivých opatření vedoucích ke splnění koncepčních a navazujících programových cílů. Priority opatření by měly být stanoveny podle jejich podílu na splnění koncepčních a programových cílů;
- kalkulovat reálné náklady na realizaci jednotlivých opatření;
- poskytovat vládě pro její rozhodnutí nezkreslené a úplné informace.

Vývoj přepravních výkonů uskutečněných v letech 1995 až 2005 byl charakterizován rychlým růstem nákladní silniční dopravy a poklesem nákladní dopravy na železnici. V osobní dopravě došlo k nárůstu individuální automobilové i letecké dopravy a naopak k poklesu veřejné autobusové dopravy a dopravy osob po železnici.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

Po ukončení kontrolní akce č. 02/10 přijala vláda několik usnesení, kterými vytvořila prostor pro koncepční zabezpečení rozvoje dopravních sítí při co možná nejvyšší společensko-ekonomické návratnosti vynakládaných veřejných prostředků:

- usnesení ze dne 22. 9. 2003 č. 938 – ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 02/10 Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice;
- usnesení ze dne 13. 7. 2005 č. 882 – k Dopravní politice České republiky pro léta 2005 – 2013;
- usnesení ze dne 12. 4. 2006 č. 381 – ke Generálnímu plánu rozvoje dopravní infrastruktury;
- usnesení ze dne 12. 4. 2006 č. 382 – ke Strategii podpory dopravní obsluhy území.

1. Stav koncepčního zabezpečení rozvoje dopravních sítí v době kontrolní akce č. 06/36

Kontrolující zjistili pozitivní změnu v činnosti MD, které vytvořilo základní podmínky pro rozvoj účinné koncepční činnosti zejména tím, že

- systémově posílilo funkční organizační struktury a kvalifikované personální zabezpečení této činnosti (tyto organizační struktury byly zahrnuty do organizačních řádů MD a byl zaškolen kompetentní personál);
- zapojilo do metodiky zpracování a do přípravy koncepce rozvoje dopravních sítí podstatně širší okruh odborných poradců (včetně akademické obce) než v době kontrolní akce č. 02/10;
- se zabývá v rámci výzkumu a vývoje problematikou koncepce rozvoje dopravních sítí, a tak zejména získalo kvalitní metodiku pro zpracování koncepce rozvoje dopravních sítí.

Vláda schválila usnesením ze dne 13. 7. 2005 č. 882 „Dopravní politiku České republiky pro léta 2005 – 2013“ (dále jen „Dopravní politika“), která je deklarována jako výchozí strategický materiál pro rozvoj odvětví dopravy. Dopravní politika vychází z cílů národního strategického rámce a z priorit a cílů dopravní politiky EU, které jsou uvedeny v tzv. bílé knize, která určuje zásadní cíle dopravní politiky EU.

Specifické cíle a priority Dopravní politiky jsou dostatečně konkrétní a kvantifikovatelné, tak aby mohly být účelně rozpracovány v navazujících koncepčních dokumentech.

Dopravní politika sice stanoví hlavní směry vývoje sektoru dopravy ve střednědobém horizontu, ale neurčuje dlouhodobé strategické cíle rozvoje dopravních sítí, ze kterých by měla vycházet příprava a realizace velkých dopravních staveb, která zpravidla přesahuje časový horizont Dopravní politiky.

Na základě usnesení vlády ze dne 22. 9. 2003 č. 938 zpracovalo MD základní koncepční materiál pro rozvoj dopravních sítí „Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury“ (dále jen „GEPARDI“). GEPARDI je flexibilní materiál a bylo umožněno jeho veřejné připomínkování.

GEPARDI má, ve smyslu výše uvedeného usnesení vlády, především rozpracovat cíle Dopravní politiky. Má obsahovat objektivní určení priorit rozvoje dopravních sítí, které je potřebné pro správné věcné a časové řazení dílčích cílů, jednotlivých projektů a investic. K jednotlivým prioritám by měly být v GEPARDI přiřazovány reálné předpoklady zdrojů jejich financování. Pro co možná nejobektivnější stanovení pořadí přípravy a realizace komponentů dopravní sítě z hlediska společensko-ekonomické návratnosti byla při přípravě GEPARDI využita metoda multikriteriální analýzy jednotlivých dopravních staveb (v multikriteriální analýze je v tomto významu použit pojem „atraktivita“ dopravní stavby).

MD počátkem roku 2006 předložilo vládě neúplný návrh GEPARDI (zejména v něm chyběla externě zpracovaná multikriteriální analýza), a to pouze jako informaci o probíhajícím procesu, neboť před předložením GEPARDI vládě se v rámci meziresortního připomínkového řízení nepodařilo dosáhnout shody mezi jednotlivými resorty o systému stanovení priorit, tj. shody o způsobu provedení multikriteriální analýzy. Vláda vzala GEPARDI na vědomí usnesením ze dne 12. 4. 2006 č. 381 a uložila ministru dopravy ve spolupráci s příslušnými ministry dopracovat materiál o systém stanovování priorit rozvoje dopravní infrastruktury, včetně modelu alokací financí k jednotlivým prioritám. Vláda rovněž uložila ministru dopravy předložit vládě návrh GEPARDI ke schválení do 31. 12. 2006, a to po dokončení procesu posuzování vlivů GEPARDI na životní prostředí a procesu posuzování jeho vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. MD se nepodařilo ani v období do 31. 12. 2006 zajistit konsensus mezi příslušnými resorty pokud jde o způsob stanovení priorit jednotlivých dopravních staveb, proto byl termín pro předložení GEPARDI vládě prodloužen do 31. 7. 2007. V době ukončení této kontrolní akce tak ČR nemá vládou schválený koncepční dokument, který by byl zárukou účelného rozvoje dopravních sítí.

2. Systémové nedostatky a rizika navrženého rozvoje dopravních sítí

Kontrolující mj. i na základě poznatků z předchozích kontrolních akcí NKÚ, které se týkaly problematiky dopravní infrastruktury, identifikovali následující systémové nedostatky a rizika současného stavu strategie a koncepce rozvoje dopravních sítí, které mohou snížit hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládání finančních prostředků na rozvoj dopravních sítí.

2.1 Strategie

Dlouhodobé strategické cíle pro rozvoj dopravní infrastruktury musí být nejen dostatečně zdůvodněné socio-ekonomickou analýzou (včetně posouzení dopadů dopravních staveb na životní prostředí), ale musí mít i podporu širokého politického spektra. Jde o podmínky nezbytné k vytvoření předpokladu stabilizace koncepčních cílů. Dlouhodobé strategické cíle jsou nezbytným základem pro navazující technicko-ekonomické studie, vč. projektů, které je postupně transformují na jednotlivé připravované a realizované dopravní stavby.

Důsledky nesystémových změn priorit dokládá následující příklad:

V kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 04/25 – Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko jsou popsány negativní důsledky změny priority ve výstavbě rychlostní silnice R48 za dálnici D47 (viz kontrolní závěr publikovaný ve Věstníku NKÚ, částka 2/2005). V roce 1998 byl ukončen proces posouzení potřeb dopravní infrastruktury kandidátských zemí EU. V něm měla časovou prioritu rychlostní silnice R48, ale bez jakékoliv analýzy byla v roce 2000 dána časová priorita výstavbě dálnice D47. R48 tak nemá pevně stanovený rámec financování, přestože se na některých jejích částech finančně podílí EU. Naopak hůře územně připravená stavba D47 tento rámec má, ale rozpočtové finanční zdroje nemohou být vzhledem ke špatné připravenosti stavby plynule investovány. Také v multikriteriální analýze uvedené v příloze č. 3 ke GEPARDI, která nebyla v roce 2006 vládě předložena, má R48 vyšší atraktivitu než D47.

Důsledky nedostatečné socio-ekonomické analýzy, konkrétně nedocení vlivů dopravní stavby na životní prostředí, dokládá následující příklad:

V kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 06/03 – Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8 je popsán negativní důsledek nedocení významu dopadů úseku dálnice plánovaného v chráněné krajinné oblasti České středohoří na životní prostředí (viz Věstník NKÚ, částka 4/2006). V tomto případě byl podceněn význam konfliktu mezi veřejnými zájmy na udržitelné mobilitě a na zachování ekologické stability. Tento konflikt vyústil v opoždění realizace úseku dálnice D8 s následkem ztrát výnosů a zvýšení externích nákladů spojených se stavbou příhraničního úseku této dálnice. Významným důvodem těchto ztrát je zvýšená frekvence dopravy na poddimenzovaných objízdných trasách dočasně nahrazujících chybějící úsek dálnice.

V GEPARDI, jak byl předložen počátkem roku 2006 vládě, byly zařazeny i některé dopravní stavby strategického charakteru, které nezbytnými posuzovacími procesy neprošly nebo u nich byla při socio-ekonomickém posouzení zjištěna nízká efektivnost. Jde přitom o akce, jejichž realizace vyžaduje investovat nejen miliardy, ale i desítky miliard Kč.

Tuto skutečnost potvrzují následující případy:

- MD zařadilo do GEPARDI stavbu „Železniční uzel Brno 1. část osobní nádraží“, ačkoli provedené výpočty socio-ekonomické efektivnosti prokázaly u této investice zápornou čistou současnou hodnotu a nízké vnitřní výnosové procento ve výši 2,38 % (viz kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 06/18 – Finanční prostředky určené na rekonstrukce a modernizace železničních tratí, publikovaný v částce 1/2007 Věstníku NKÚ).
- MD zařadilo do GEPARDI stavbu rychlostní silnice R52, a to jako prioritní z pohledu EU, ačkoliv výpočty socio-ekonomické efektivnosti pro investiční záměr prokázaly zápornou čistou současnou hodnotu a nízké vnitřní výnosové procento ve výši 3 %. Rovněž multikriteriální analýza uvedená v příloze č. 3 ke GEPARDI prokázala nízkou atraktivnost této stavby.
- MD zařadilo do GEPARDI přípravu staveb vysokorychlostních železničních tratí, přestože nebyly splněny dvě základní strategické podmínky pro jejich zařazení:
 - ✓ rozsah nově pořizovaných vysokorychlostních železničních tratí, které mohou být předmětem společného zájmu EU, je závazně stanoven v legislativě EU, a to v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, ve znění pozdějších rozhodnutí, aktů a oprav. Toto rozhodnutí v současné době

neobsahuje MD navrhované trasy nových vysokorychlostních železničních tratí na území ČR;

- ✓ nebyly aktualizovány jejich více než deset let staré socio-ekonomické analýzy, které v době, kdy byly aktuální, neprokázaly společensko-ekonomickou návratnost staveb vysokorychlostních tratí.
- MD zařadilo do GEPARDI projekt napojení letiště Praha-Ruzyně na klasickou železnici, aniž by zajistilo provedení příslušných socio-ekonomických analýz. Není zatím prokázáno, že tento projekt je proveditelný a společensky efektivnější než jiná do úvahy připadající řešení napojení letiště na kolejovou dopravu.

2.2 Koncepce

Kontroloři NKÚ v průběhu kontrolní akce č. 06/36 identifikovali rizika, která mohou negativně ovlivnit hospodárnost, účelnost a efektivnost budoucího vynakládání finančních prostředků na rozvoj dopravních sítí zařazených do koncepce jejich rozvoje:

- Jedním ze strategických záměrů Dopravní politiky je podpora dopravní obsluhy území, tj. podpora veřejné dopravy osob. V ČR ale zatím nejsou vytvořeny legislativní podmínky pro zajištění koordinovaného plánování dopravní obsluhy území. K jeho zavedení je nezbytné přijetí zákona o veřejné dopravě. GEPARDI tak nemůže garantovat návaznost v něm navrženého rozvoje dopravních sítí na potřeby dopravní obsluhy území, tj. zejména veřejné dopravy osob, které později vyplynou z dopravního plánování. Obdobně v oblasti nákladní dopravy nebyla dosud navržena koncepce veřejných logistických center, včetně jejich umístění. GEPARDI tak nemůže eliminovat riziko, že tato centra nebudou mít optimální napojení na v GEPARDI navrženou dopravní síť.

Např.: *Toto riziko může vzniknout v oblasti Břeclavska, kde je více možností napojení silniční sítě do Rakouska. Touto lokalitou zároveň prochází železniční koridory a má i potenciál napojení na Dunaj.*

- MD nemá jednotnou multimodální dopravní prognózu, ve které by bylo obsaženo rozdělení prognózovaných dopravních výkonů na jednotlivé prvky dopravní sítě. Důvodem je zejména absence dat o poptávce v železniční nákladní dopravě, která komplikuje zpracování dopravního modelu železniční dopravy. Chybějící prognóza je významným rizikem, že socio-ekonomické analýzy jednotlivých dopravních staveb nebudou vycházet z objektivních údajů o intenzitě budoucího provozu.
- V GEPARDI zatím není stanoveno konkrétní pořadí (priority) akcí rozvoje dopravních sítí a nejsou v něm uvedeny harmonogramy jejich pořízení. Chybí tak rozhodující závazný podklad pro objektivní zařazování jednotlivých staveb do systému programového financování. Tento stav komplikuje tvorbu střednědobých a ročních rozpočtů i investorskou činnost resortních investorů²⁾.
- Vláda v usnesení ze dne 22. 9. 2003 č. 938 uložila MD mj. doplnit koncepční záměry nových dopravních staveb o rizikovou analýzu. MD tuto analýzu nezpracovalo, pouze některé její prvky použilo jako kritéria v rámci multikriteriální analýzy dopravních staveb (příloha č. 3 ke GEPARDI).

Např.: *Součástí rizikové analýzy měla být „Analýza výnosů a nákladů“, „Stanovení priorit v rámci mezioborového porovnání“ a „Návrh postupu schvalování“ jednotlivých dopravních staveb navrhovaných k přípravě a realizaci. MD ale v multikriteriální analýze tyto prvky rizikové analýzy jako samostatné kritérium nepoužilo.*

Nedůsledné provádění socio-ekonomických analýz dopravních staveb, včetně vládou uložené rizikové analýzy, a dlouhodobě přetrvávající neshody o způsobu provedení

²⁾ Resortními investory jsou Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správa železniční dopravní cesty a Ředitelství vodních cest ČR.

multikriteriální analýzy představují významné riziko, že o stanovení časového pořadí přípravy a realizace dopravních staveb nebude rozhodováno podle jejich efektivnosti. NKÚ zjistil v kontrolní akci č. 06/18, že v případě železničních staveb se toto riziko již projevilo (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 06/18, publikovaný v částce 1/2007 Věstníku NKÚ).

- MD nedisponuje jednotnou metodikou pro určení orientačních cen nákladů na pořízení dopravních staveb, využitelnou v období určování dlouhodobých a střednědobých cílů. Nedisponuje také jednotnou metodikou pro určení nákladů v jejich investičních záměrech. Stávající postupy vyvolávají riziko podhodnocení nákladů na pořízení dopravních staveb zařazených do GEPARDI.

Např.: *Skutečné náklady na pořízení úseků č. 0805 a 0807 dálnice D8 se od původní hodnoty uváděné MD v roce 2001 dosud zvýšily o 48 % (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 06/03, publikovaný v částce 4/2006 Věstníku NKÚ).*

Např.: *V průběhu přípravy jednotlivých částí silničního okruhu kolem hlavního města Prahy vzrostly investiční náklady z 38,9 mld. Kč na 47,4 mld. Kč, a to vlivem změn, doplňování a aktualizací příslušných dokumentací, ale investor později předpokládal další nárůst na 52,8 mld. Kč (viz kontrolní závěr z kontrolní akce č. 04/26, publikovaný v částce 2/2005 Věstníku NKÚ).*

- MD navrhovaný systém financování rozvoje dopravních sítí umožňuje zapojení všech participujících stran na dopravní infrastrukturu. Je však třeba dopracovat systém alokací finančních prostředků na konkrétní jednotlivé akce v rámci GEPARDI a předložit jej vládě ČR ke schválení, jinak nelze zajistit objektivní rozdělování dostupných zdrojů. V GEPARDI jsou uvedeny tři scénáře financování budoucího rozvoje dopravních sítí podle disponibilního objemu finančních zdrojů (restriktivní, minimalistický, rozvojový). Restriktivní scénář není jednoznačnou zárukou udržení mobility společnosti. Systémové riziko, že nebude reálný ani minimalistický scénář, spočívá především
 - ✓ *ve výše uvedeném riziku podhodnocení nákladů na pořízení jednotlivých staveb dopravní infrastruktury;*
 - ✓ *v prosazování k realizaci méně efektivních akcí, které ve svých důsledcích mj. snižují výnosy z dopravní infrastruktury;*
 - ✓ *v nenaplnění některých předpokladů tvorby zdrojů na rozvoj dopravních sítí, se kterými MD počítalo již pro rok 2007. Jde zejména o navýšení podílu na dani z minerálních olejů a dosud nepřijatý úvěr od Evropské investiční banky ve výši 25 mld. Kč;*
 - ✓ *v nedořešení náhrady za výpadek finančních prostředků z Fondu národního majetku ČR, který v minulosti byl významným zdrojem financování rozvoje dopravních sítí;*
 - ✓ *v nižší dynamice růstu poplatků za užívání dopravních cest, než předpokládá GEPARDI.*

Výše uvedené skutečnosti nasvědčují tomu, že existuje riziko nenaplnění předpokládaných zdrojů na financování rozvoje dopravních sítí se všemi z toho vyplývajícími důsledky pro efektivnost jejich rozvoje (prodloužení doby staveb, nedokončení liniových dopravních staveb, odkládání realizace efektivních staveb).

III. Vyhodnocení

Přestože ve srovnání se stavem popsáním v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 02/10 se činnost MD v oblasti strategie a koncepce rozvoje dopravních sítí zkvalitnila, pro zabezpečení větší efektivity výdajů na dopravní infrastrukturu je nicméně třeba, aby byla eliminována rizika, která ji ohrožují. Nejpodstatnějším rizikem je absence politicky závazných dlouhodobých cílů rozvoje dopravních sítí, jejichž realizační schůdnost bude ověřena socio-ekonomickým posouzením, včetně posouzení dopadů dopravních staveb na životní prostředí.

Další rizika spočívají v tom, že

- dosud nejsou zpracovány koncepční materiály související s rozvojem dopravních sítí (zákon o veřejné dopravě a navazující plány dopravní obsluhy území, koncepce veřejných logistických center). V současnosti tak existuje riziko nižší účelnosti dopravních staveb zařazených do GEPARDI;
- absence multimodální dopravní prognózy a chybějící databáze věcně podložených orientačních nákladů navrhovaných dopravních staveb pro jednotlivé druhy dopravy způsobuje riziko neobjektivních výsledků jejich multikriteriálních analýz;
- absence rozhodnutí o pořadí dopravních staveb a absence harmonogramů jejich přípravy a realizace, tj. absence základního výstupu z koncepce pro přípravnou a realizační fázi, snižuje účinnost systému programového financování pokud jde o efektivnost vynakládání veřejných zdrojů;
- nedůsledné provádění analýz výnosů a nákladů dopravních staveb a nerespektování jejich výsledků vede k tomu, že je plánováno vynakládání veřejných zdrojů na přípravu a realizaci staveb, u kterých buď vůbec nebyla prokázána společenská efektivnost nebo byla vypočtena nízká;
- podhodnocování pořizovacích nákladů dopravních staveb vyvolává riziko celkového nedostatku finančních zdrojů na realizaci alespoň minimalistického scénáře financování rozvoje dopravních sítí. Toto riziko může výrazně zvýšit neposkytnutí dotací EU, zejména na zdrojově náročné plánované vysokorychlostní železniční tratě, jejichž stavby na území ČR zatím nejsou předmětem společného zájmu EU.