

CENA DÁLNIC

**Projekt nevládních neziskových organizací
Ekologický právní servis a Oživení
s cílem zmapovat problémy výstavby a financování
dopravní infrastruktury v ČR**

Část 4.

Proces schvalování dopravních investic

Děkujeme níže uvedeným donorům, že finančně podpořili vznik této analýzy. Názory obsažené v této analýze se nemusejí shodovat s názory donorů.



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti

Úvod

Úkolem této části analýzy je identifikace slabých míst při postupu schvalovacího procesu, kterým si navržený projekt dopravní stavby v ČR musí projít, aby mohl být zrealizován.

Na počátku mechanismu schvalovacího řízení je žádost o finanční prostředky, kterou v podobě tzv. investičního záměru podává investor stavby (v našem případě Ředitelství silnic a dálnic) Státnímu fondu dopravní infrastruktury. Pokud orgány SFDI projekt schválí, je zařazen do návrhu rozpočtu SFDI, který je postoupen ministerstvu dopravy. Ministr dopravy předkládá návrh rozpočtu SFDI vládě, který v případě jeho schválení, ho předloží poslanecké sněmovně k definitivnímu schválení. Po schválení svého rozpočtu sněmovnou uzavírá SFDI s investorem smlouvu o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI. S ŘSD jakožto příjemcem dotace uzavírá SFDI hromadnou smlouvu na všechny schválené plánované akce na celý příslušný rozpočtový rok.

Pro zřetelnější orientaci a detailnější náhled do mechanismu schvalování rozdělujeme postup do 4 kroků. V každém z nich bohužel nacházíme slabá místa.

1. krok: ŘSD předkládá Investiční záměr SFDI

K tomu, aby investor (např. ŘSD, SŽDC) získal prostředky k realizaci projektu, musí předložit SFDI žádost o poskytnutí finančních prostředků pro svou akci, jejíž hlavní posuzovanou součástí je investiční záměr pro daný projekt ve smyslu vyhlášky MF č.40/2001, o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Investiční záměr je stěžejním dokumentem, od kterého se začínají odvíjet náklady na realizaci projektu. Tento dokument by měl být založen na nejreálnějším odhadu ceny pro uskutečnění výstavby nové komunikace.

Investiční záměr (IZ) je definován¹ jako přípravná dokumentace obsahující ekonomické a technické podklady pro rozhodování správce programu o účasti státního rozpočtu na financování přípravy a realizaci akce.

Podle interních pravidel SFDI² musí IZ obsahovat:

- identifikační údaje o projektu-akci (součástí tohoto bodu jsou předpokládané celkové investiční náklady)
- návaznost na schválený program (podprogram)
- popis stávajícího stavu a zdůvodnění nezbytnosti realizace akce
- požadavky na technické řešení
- specifikace rozhodujících stavebních objektů a provozních souborů
- územně technické podmínky
- majetkové vztahy
- hodnocení navrhovaného řešení z hlediska předpisů hygienických, jakostních, bezpečnostních, ochrany zdraví při práci apod.
- požadavky na zabezpečení budoucího provozu a údržby a dělení nákladů dle druhu majetku
- přínosy k řešení problému zaměstnanosti
- shrnutí hodnocení ekonomické efektivity projektu / shrnutí hodnocení výsledků a dopadů projektu
- Příloha 1: povinný obsah investičního záměru, jehož součástí je i tabulka investičních nákladů

¹ IZ je popsán ve vyhlášce č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku v § 1, písmeno g), „Pojmy“.

² Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury kapitola 3. Financování akcí dopravní infrastruktury, Příloha č. 1 k Rozhodnutí ředitele SFDI č. 15/2007

včetně zdrojů čerpání

- další povinné přílohy: formuláře ISPROFIN, situační mapa, ekonomické hodnocení – viz dále

Ekonomické hodnocení plánované stavby

Ekonomická specifikace projektu je zásadní informací pro další rozhodovací proces o zařazení určitého projektu do návrhu rozpočtu SFDI a jeho konečného schválení vládou a poslaneckou sněmovnou. Kvalita veřejného rozhodování o realizaci daného projektu podstatně závisí na kvalitě zpracování ekonomického hodnocení.

Ekonomické hodnocení je shrnuto v **předinvestiční studii**, která je nedílnou přílohou IZ. Jeho zpracování se v současné době řídí Prováděcími pokyny pro hodnocení efektivnosti silničních a dálničních staveb v investičních záměrech MD ČR platnými od roku 2004³, který je složen ze základních ukazatelů:

- čistá současná hodnota NPV (čistá současná hodnota stavu s investováním ve srovnání se stavem bez investování)
- vnitřní míra výnosu IRR (ukazatel výnosnosti investice)
- rentabilita nákladů BCR (míra výnosu investičních nákladů, vynaložených na pořízení stavby)

Výpočty ukazatelů ekonomické efektivnosti podle přílohy A se provádí s použitím výpočetního programu HDM 4. Ekonomické hodnocení staveb se provádí v rozsahu **oborového kalkulačního vzorce** obsahujícího:

- náklady na dopravní stavbu (výstavba, rekonstrukce, údržba)
- náklady uživatelů (pohonné hmoty, opotřebení vozidel atp.)
- ostatní náklady (ocenění času cestujících, náklady dopravních nehod)
- další externí náklady (ztráty z hluku a exhalací – zařazeno výhledově po dokončení inovované verze programu HDM-4)

Tyto pokyny však dosud neobsahují jednotnou metodiku pro stanovení samotných investičních nákladů na stavbu, které jsou podstatným dílčím ukazatelem celkového ekonomického hodnocení. Tento nedostatek se tak prakticky projevuje v problematickém stanovení nákladů stavby a v současnosti se Ministerstvo dopravy situaci snaží napravit implementací cenových normativů (viz níže).

Bohužel dosavadní praxe u investičních záměrů zpracovaných do roku 2004, jejichž nedostatečně kalkulované ceny se projevují v současnosti navyšováním nákladů na realizaci staveb, zdaleka nesplňují požadavky na objektivní stanovení ekonomického hodnocení. Například investiční záměry na úseky, které byly předmět dalšího hodnocení v této analýze (dálnice D11 - stavba 1104 a dálnice D8 - stavba 0805 - viz kap. 4) obsahuje ekonomické hodnocení pomocí ekonomických parametrů modelu zprovozněné dálnice, které odpovídají výše uvedenému oborovému kalkulačnímu vzorci. Hlavním nedostatkem je **absence způsobu stanovení investičních nákladů na stavbu**, jsou stručně uvedeny pouze celkové částky bez stanovení parametrů kalkulace a zdrojů dat. U tak důležitých údajů je jako zdroj informací vždy uveden anonymní „odhad konzultantů“. **V současné době se MD ČR a ŘSD se snaží tento nedostatek napravit pomocí tzv. cenových normativů typizovaných úseků silničních dopravních staveb.**

³ <http://www.rsd.cz/doc/Technicke-predpisy/HDM-4/provadecci-pokyny-pro-hodnoceni-efektivnosti-silnicnich-a-dalnicnich-staveb-v-investicnich-zamerech>

Stanovení předpokládané ceny

Stanovení předpokládané ceny v investičním záměru je v podmínkách financování dopravní infrastruktury v ČR se dosud potýká s řadou problémů. Výstupy z kontrolní akce NKÚ v r. 2007⁴, která kontrolovala finanční prostředky na vybrané akce výstavby a obnovy pozemních komunikací, konstatují:

- pouze **7 z 318 zpracovaných investičních záměrů** obsahují objektivnější stanovení nákladů akcí na základě jednotkových cen,
- u **58 staveb** byly ceny stanoveny **odborným odhadem** (dle slov Jiřího Adámka z NKÚ, ŘSD dále nespécifikovalo, co odborný odhad znamená)
- u **67** byla cena stanovena **na základě ukazatelů vypočtených z blíže nespécifikovaných obdobných staveb**,
- u **155 staveb nebyl způsob ocenění vůbec specifikován**.

Předpokládané výše nákladů nebyly důvěryhodné, spolehlivé ani přesné, což negativně ovlivnilo i výsledky výpočtů společensko-ekonomické efektivity.

Nález NKÚ z kontrolní akce č.06/36 konstatuje: „*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.*“

Reakcí MD na tento nález NKÚ a obecnou kritiku stanovení cen investičních akcí byla v první fázi zakázka společnosti Valbek, s.r.o.⁵ na vytvoření databáze nákladů vybraných stavebních prací pro ohodnocení nákladů staveb. Databáze měla obsahovat příklady realizovaných staveb z let 2004-2006 a na základě těchto jednotlivých druhů staveb pozemních komunikací se měly sestavovat odhady nákladů pro plánované stavby⁶. Tuto databázi měla provozovat a poskytovat z ní údaje společnost Valbek s.r.o., která sama získává od ŘSD veřejné zakázky na projektování dálniční infrastruktury⁷. Údaje z tohoto zdroje tak nelze považovat za objektivní, ale ovlivněné partikulárním zájmem společnosti Valbek o zajištění zisku.

Pro zlepšení a sjednocení metodiky stanovení investičních nákladů staveb MD ČR v r. 2007 pověřilo expertní tým z ČVUT zpracováním „Cenových normativů pro ocenění staveb pozemních komunikací“, které stanovují cenové standardy hlavních stavebních objektů (pozemní komunikace, mosty, tunely a MÚK) a ostatních souvisejících objektů (např. úprava plochy, inženýrské sítě, vodohospodářské objekty atp.). Hlavním účelem normativů je kvalifikovaně stanovit cenu staveb pozemních komunikací na úrovni investičního záměru, která je základním vstupním ukazatelem pro další socio-ekonomické hodnocení výhodnosti investice (HDM-4, EIRR). Dále představují pro ŘSD efektivní kontrolní nástroj v případě staveb, které výrazně převyšují průměrné ceny stanovené normativy.

Cenové normativy lze považovat za pozitivní krok k zefektivnění plánování a financování modernizace silniční infrastruktury, zejména vzhledem ke způsobu objektivního stanovení výše jednotlivých normativů. Záleží ovšem na způsobu implementace normativů do praktického

⁴ Kontrolní akce 07/04: Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací, NKÚ 2007, str. 367, dostupné na <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1451>

⁵ Aktivita firmy Valbek byly zmíněny v kap. 1, jako mateřská společnost firmy IBR Consulting, která pro ŘSD zpracovala srovnání cen českých a zahraničních dálnic, s dosti problematickým výsledkem.

⁶ Stanovisko MD ČR je Kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 06/36 „Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v ČR“ str. 8, nedatováno

⁷ například D8 0807/II hraniční most Knínice, D11 1105/1 Chýšť-Osičky, D5 0510, 0511 – vodohospodářské objekty, okružní křižovatka na mostě 1.máje v Karlových Varech. Zdroj: www.valbek.cz

plánovacího a rozhodovacího procesu ŘSD a MD.

Dle informací ŘSD a MD se normativy používají od ledna 2008, přitom v dosud platných oficiálních dokumentech (viz. Ekonomické hodnocení staveb) není o funkci normativů žádná zmínka.

Je vhodné poznamenat, že normativy nemohou vyřešit všechny současné problémy s navyšováním ceny dálnic a absenci expertního posuzování adekvátnosti jednotlivých dílčích investic. Cenové normativy vyjadřují pouze základní položky nákladů na dopravní investice, finální náklady staveb obsahují mnohem více položek i druhů nákladů, než s kolika počítají cenové normativy.

Cenové normativy tak i přes svou nespornou užitečnost nemohou vyjádřit skutečné celkové náklady stavebního díla, které tvoří mimo samotné inženýrské práce další náklady spojené např. s terénními úpravami okolí stavby, stavbou provizorních komunikací, rekonstrukcí stávajících vozovek, přeložkami inženýrských sítí, silničními přípojkami, přemostěními stavby, náklady na různé hodnotící studie, výkupem pozemků atp. Výše a účelnost těchto nákladů, které nezahrnuje normativ však není v procesu realizace stavby nikým expertně posuzována a tak i nadále hrozí riziko značného navyšování nákladů v průběhu schvalovacího procesu a realizace stavby.

Závěr:

Stanovení investičních nákladů v IZ probíhalo dosud velmi netransparentním způsobem, bez jednotného a objasněného způsobu výpočtu. Přitom se jedná o klíčová vstupní data pro další ekonomické hodnocení investice a z něj vycházející politické rozhodování. Nejasný způsob stanovení výše investice se negativně projevuje v nižší kvalitě rozhodování o realizaci a financování projektu. Užitečným nástrojem mohou být nově vytvořené cenové normativy. Bude ovšem záležet na způsobu implementace ze strany MD ČR a ŘSD, jelikož dosud nejsou zmiňovány v oficiální metodice pro ekonomické hodnocení staveb.

2. krok: SFDI schvaluje žádost a zařazuje projekt do svého rozpočtu

Na základě předložené žádosti o financování akce z rozpočtu SFDI (ve formě investičního záměru) rozhoduje fond o zařazení projektu do rozpočtu pro následující rozpočtový rok (žadatel má předkládat žádosti na rozpočtový rok do 31.května roku předcházejícího⁸). Systém schvalování akcí, tedy jejich zařazování do rozpočtu, je však zcela neprůhledný a nejspíše založený na politických dohodách. Projevuje se tady absence závazného strategického dokumentu typu Generálního plánu rozvoje dopravní infrastruktury (více viz Kapitola 2 této analýzy na www.cenadalnic.cz).

I přes stanovení investičních priorit politickou dohodou, schválení financování jednotlivých akcí by mělo probíhat prostřednictvím kvalitního ekonomicko-administrativního posuzování. Bohužel se tak neděje a investiční záměry předkládané Ředitelstvím silnic a dálnic jsou brány jako bezchybné. Pouze určitá malá část projektů, které nejsou velké rozsahem ani nejsou vládní prioritou, podléhají hodnocení v hodnotitelských komisích. Ty vyhodnotí přijaté žádosti podle předem stanovených kritérií tzv. Pravidel pro poskytování příspěvku pro daný rozpočtový rok, které musí být schváleny v souladu s dopravní politikou pro daný rok. Vybrané žádosti hodnotitelská komise předkládá Výboru SFDI, který schvaluje návrh rozpočtu.

Akce se posuzují zejména podle těchto priorit:⁹

⁸ Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury – Příloha č.1k Rozhodnutí ředitele SFDI č.15/2007

⁹ Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury – Příloha č.1k Rozhodnutí ředitele SFDI č.15/2007

- akce je již započatá a pokračuje v roce, pro který se rozpočet sestavuje;
- akce je financována z fondů EU a SFDI zajišťuje financování národního podílu nebo předfinancování výdajů, které mají být následně kryty prostředky z fondů EU;
- akce je (spolu)financována z úvěrů přijatých Českou republikou;
- akce je schválena usnesením vlády ČR týkající se rozvoje dopravních cest a má schválenou dokumentaci programu;
- akce má model financování stanovený SFDI;
- akce má schválený investiční záměr.

Z uvedeného je zřejmé, že se na SFDI žádné vážné debaty o tom, které stavby financovat a které nikoli, nevedou. Do rozpočtu se bez diskuse dostanou stavby s vládní podporou či na vládní objednávku, připravované státními investory, zbylá „malá“ část peněz se rozdělí spíše stylem „porcování medvěda“ (viz dále). SFDI je „pouhá“ kasička bez vlastních reálných rozhodovacích pravomocí. Velké investice jsou naplánovány na úrovni ministerstva dopravy¹⁰ a projektově připravovány na úrovni ŘSD, které je ministerstvu zcela podřízeno. To potvrzuje i vyjádření Ministerstva dopravy k závěrům kontrolní zprávy NKÚ: „Ze strany MD došlo k posouzení rozsahu pravomocí ŘSD při rozhodování o technickém řešení vybraných investičně náročných stavebních prací. V současné době jsou všechny investiční záměry schvalovány na úrovni náměstka ministra dopravy pro sekci infrastruktury a fondů EU. Současně je SFDI k samotnému zahájení financování těchto staveb povinen získat předchozí souhlas jmenovaného náměstka. Tím je zabráněno nekoordinovanému zahajování staveb ze strany ŘSD.“

Všechny důležitější investiční akce tedy v současné době schvaluje náměstek Hodač, pravá ruka ministra dopravy Řebíčka. Jednání na úrovni SFDI je ryze formální. Schvalování závěrečného návrhu rozpočtu v Poslanecké sněmovně, jak níže uvidíme, je také formální, neboť na zásadní změny je již pozdě a poslanci o nich ani nediskutují.

Závěr: Schvalování staveb na úrovni SFDI je formální záležitost. Neposuzuje se adekvátnost a přiměřenost finančních nákladů. Vliv absence strategického dokumentu: ŘSD připravuje stavby podle HVDI. Považujeme za nutné dát debatě o rozpočtu SFDI patřičnou kvalitu, vážnost, otevřenost a názorovou pluralitu. SFDI nemá státním investorům bezmezně důvěřovat, ale jejich investiční záměry podrobovat expertní oponentuře, jak z hlediska zajišťování vyšší hospodárnosti při rozdělování dotací, tak z hlediska posuzování dostatečné připravenosti stavby.

Dvě problematické oblasti v rozpočtu SFDI:

A: Kumulování nevyčerpaných prostředků

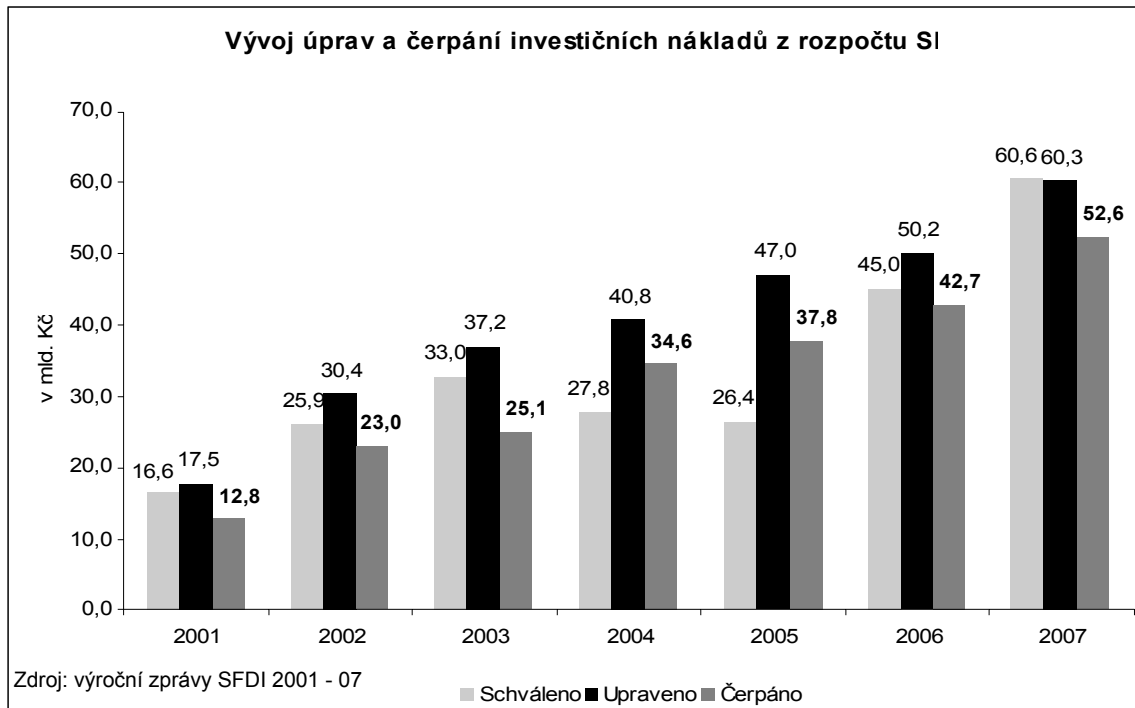
V rozpočtu SFDI dochází k neustálému kumulování nevyčerpaných disponibilních prostředků z předešlých let v řádu miliard korun (viz graf 1). Jedná se podle nás o důsledek nekvalitního plánování, který je možné označit i za neehospodárné nakládání s veřejnými finančními prostředky. Na tento progresivně stoupající trend opakovaně upozorňují kontrolní zprávy NKÚ (např. 03/24, 07/04). Hlavní příčinou je předkládání žádostí s nedostatečnou připraveností investičních staveb, kdy příjemci předložených žádostí nevyčerpají pro ně uvolněné prostředky, přesto stále trvají na

¹⁰ O tom, jakou nízkou kvalitativní úroveň má tato vládní plánovací úroveň pojednáváme v této analýze v kapitole druhé o strategiích a koncepcích. Základní problém je v tom, že neexistuje strategie výstavby dopravní infrastruktury podložená kvalitní odbornou analytickou prací.

vyčlenění prostředků pro tyto nepřipravené projekty.

Dalším důvodem blokování státních financí v rozpočtu SFDI jsou nepřiměřeně vysoké rezervy na některé stavby. V kapitole 5 této analýzy rozebíráme příklad stavby posledního úseku dálnice D8, na kterou je v rozpočtu alokováno o 17,5% (2,45 miliardy) více prostředků, než kolik činí vysoutěžená a smluvně zajištěná cena, která sama o sobě již desetiprocentní rezervu zahrnuje.

Graf 1¹¹



Hodnoty v grafu 1 ukazují stav schválených, upravených a čerpaných investičních prostředků v rozpočtu SFDI. V uvedených letech se nikdy nepodařilo příjemcům vyčerpat jimi požadované částky, přesto se každoročně v rozpočtových úpravách navyšoval rozpočet na investice. V letech 2001 – 2003 a 2006 dokonce příjemci nebyly schopni čerpat ani původně schválené částky, i přes to docházelo během roku k rozpočtovým opatřením zvyšující rozpočet, které ve výsledku nebyly opodstatněné. Výjimku tvoří rok 2007, kdy poprvé byl rozpočet v průběhu roku mírně snížen, i přesto však nebyl vyčerpan celkový alokovaný objem financí. Dle údajů evidentně selhávají příjemci, jakožto investoři do dopravních staveb. Je důležité připomenout, že hlavní podíl na nevyčerpaných částkách nesou státní organizace pro investice do dopravní infrastruktury (ŘSD, SŽDC, ŘVC). Paradoxní je stále se opakující situace bez potřebného zásahu do hospodárnosti prostředků SFDI, tzn. tlak na schválení vyšších výdajů než v minulém období → navýšení rozpočtu v průběhu roku → nevyčerpání navýšené částky nebo dokonce částky původně schválené → tlak na

¹¹ Výroční zprávy SFDI

2007: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=472&CT1=0>

2006: http://www.sfdi.cz/files/2006/2006_vyrocní_zprava_sfdi.pdf

2005: http://www.sfdi.cz/files/2005/2005_vyrocní_zprava_sfdi.pdf

2004: http://www.sfdi.cz/files/archive/vyr_zprava_2004.zip

2003: http://www.sfdi.cz/files/archive/vyr_zprava_2003.zip

2002: http://www.sfdi.cz/files/archive/vyr_zprava_2002.zip

2001: http://www.sfdi.cz/files/archive/vyr_zprava_2001.zip

schválení vyšších výdajů v novém roce.

Závěr: Blokované, ale nečerpané peníze na nové investiční projekty každoročně zbytečně zatěžují veřejný rozpočet, a to za situace vysokého státního dluhu a nedostatku financí v jiných než dopravních rozpočtových kapitolách, případně nedostatku peněz na rekonstrukce a modernizaci. SFDI zařazuje do svého rozpočtu nedostatečně či špatně připravené stavby, respektive si vytváří neopodstatněně velké rezervy u vybraných staveb.

B: Globální položky v rozpočtu SFDI

Globálními položkami v rozpočtu SFDI rozumíme takové položky, které nemají dostatečnou specifikaci předpokládaného užití a jsou bez územní alokace (určení místa užití). Nacházejí se ve všech třech hlavních oblastech dopravní infrastruktury (silniční, železniční i vodní). Podle Pravidel pro financování¹² se globální položkou myslí „položka v rozpočtu SFDI, ze které je financována příprava a vypořádání akcí financovaných z rozpočtu SFDI, nebo ze které jsou financovány druhově stejné akce menšího rozsahu, které nejsou v rozpočtu SFDI zařazené jako samostatné položky“. Celková hodnota nákladů na výstavbu dopravní infrastruktury od roku 2008 do roku 2015 má podle odhadů HVDI činit 830 miliard Kč, z toho hodnota globálních položek (bez územní alokace) činí přes 71 miliard Kč (8,6%).¹³

Pro rok 2008 činí podíl globálních položek na celkových nákladech rekordních 16% (7 mld. Kč)! Podíl globálních položek vztahujících se na oblast silničních komunikací činí 4,5% z celkových nákladů roku 2008.

Mezi položkami spadajícími do oblasti železniční infrastruktury je zarážející položka s názvem „SŽDC celostátní a reg. dráhy – opravy a údržba“, která činí pro interval 2008-2015 více než 60 miliard korun, pro rok 2008 pak 5,8 miliard.

Tyto neadresné, globální položky, skrývající se nejčastěji za pojmy jako „Příprava a zabezpečení staveb“ či „Vypořádání staveb po dokončení“, považujeme za velmi netransparentní sumu veřejných finančních prostředků, která by, jakožto neadresná, neměla dosahovat velkých objemů.

Příprava, zabezpečení a vypořádání staveb by měly být součástí nákladů na konkrétní schválené stavby v rozpočtu SFDI. Není přípustné, aby se z rozpočtu SFDI tímto způsobem financovaly stovkami miliony korun investiční akce, které nebyly jmenovitě schváleny a které nejsou uvedeny v rozpočtu.

Zmíněný netransparentní způsob financování využívá také v praxi ŘSD. Z globálních položek, jejichž vyúčtování veřejnost nikdy neviděla, ŘSD mnohdy skrytě financuje přípravu podrobné a nákladné dokumentace a další přípravné práce pro stavby, které nejsou dosud obsaženy v územním plánu, nemají dokončeno posouzení vlivů na životní prostředí apod. Formálně tím porušuje své povinnosti jako státní příspěvková organizace nevystavovat majetek státu riziku zbytečných nákladů (pokud by výsledkem procesů bylo neschválení stavby). Fakticky tím naopak „pojišťuje“ povolení a realizaci stavby – mimo jiné právě proto, aby peníze z veřejných rozpočtů nebyly vynaloženy nadarmo. Financování, které by teoreticky mělo být posledním krokem kvalitní strategie a plánování, tak naopak „předbíhá“, a přispívá tím k nesystémovému rozvoji dopravní sítě, mimo jiné nedostatečně zohledňujícím ochranu zdraví a životního prostředí.

¹² Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury – Příloha č.1k Rozhodnutí ředitele SFDI č.15/2007, článek 1 – Základní pojmy

¹³ Globální položky v HVDI jsou stejné povahy jako v každoročních rozpočtech SFDI: příprava a zabezpečení staveb, vypořádání staveb po dokončení, rychlostní silnice - opravy a údržba, dálnice - opravy a údržba, protihluková opatření, racionalizační akce, zvýšení technických parametrů železniční infrastruktury, SŽDC celostátní a reg.dráhy – opravy a údržba apod.

Rozpočty SFDI, případně jeho výroční zprávy, dokáží být velice podrobné a jmenovité, například v oblasti financování výstavby cyklostezek. Stejně podrobné by tudíž mohly a měly být i v případě vykazování globálních položek.

Závěr: Několik miliard ročně z rozpočtu SFDI se utratí netransparentním a neadresným způsobem formou tzv. „globálních položek“. Z těchto anonymních položek financuje ŘSD nákladnou přípravu projektů, které zatím nebyly schváleny a jejichž schválení a budoucí realizaci si s argumentem již vynaložených nákladů a započatých projektových prací předem „pojišťuje“.

Určité množství a určitý typ globálních položek jsou samozřejmě přijatelné. Současný stav však vyžaduje následující navzájem provázané systémové změny:

- výraznou redukci objemu globálních položek (hranice například 3% rozpočtu SFDI),
- zveřejňování, na jaké akce byly globální položky čerpány,
- výdaje související se stavbami uvedenými v rozpočtu k těmto stavbám povinně přiřazovat
- nefinancovat z rozpočtu SFDI přípravu projektů, které dosud nebyly řádně schváleny a jmenovitě zařazeny do rozpočtu SFDI.

3.krok: Schvalování rozpočtu Poslaneckou sněmovnou

Rozpočet SFDI je na úrovni vlády korigován souběžně s přípravou státního rozpočtu na další rok. V této souvislosti vystupují jako hlavní aktéři Ministerstvo dopravy a Ministerstvo financí, které regulují návrhy v rozpočtu na základě odhadů očekávaných příjmů (např. výnosy z privatizace). Po kolektivním schválení vládou putuje rozpočet SFDI k vyjádření do Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny, který je oprávněn vložit do návrhu rozpočtu pozměňovací návrhy, a konečnou verzi poté projednává a schvaluje poslanecká sněmovna.

Právě fáze pozměňovacích návrhů řadových poslanců je dalším rizikovým krokem pro efektivní nakládání s veřejnými prostředky vyčleněnými na dopravní infrastrukturu. Pozměňovací návrhy představují prostor pro uplatnění a prosazování úzce skupinových či lokálních zájmů, které mnohdy nekorespondují s potřebami výstavby a modernizace dopravní infrastruktury v ČR. Jelikož se pozměňovací návrhy skládají v absolutní většině ze staveb a akcí regionálního charakteru, nejsilnější vliv mají vazby na domácí region konkrétního poslance, neboli mezi poslanci tolik oblíbená „malá domů“.

Díky tomu při projednávání a schvalování rozpočtu SFDI dochází k odklonu od věcné a racionální debaty o podstatných a strategických investicích ve veřejném zájmu. Nelze si jinak vysvětlit např. schválení navýšení rozpočtu na nedostavěný úsek dálnice D8 z 8 na 14 mld. Kč na sklonku roku 2006, které proběhlo bez jakékoli debaty. Ze stenoprotokolu schůze PSP 12. 12. 2006 k bodu 34¹⁴. schvalování rozpočtu SFDI na rok 2007 se v obecné debatě poslanci vyjadřovali ke smyslu SFDI a jeho cílům a to často ve velmi obecných termínech.

Poslanec Jindřich Valouch: „Vážená paní předsedající, dámy a pánové, kolegyně, kolegové, chtěl bych to vrátit zpět na reálnou věc. Bavíme se o Státním fondu dopravní infrastruktury. Dopravní infrastruktura nejsou pouze auta, nejsou pouze cyklostezky, je to železnice, je to doprava jako celek. Čili zkusme se takto na to podívat a řekněme si, proč jsme udělali fond. **Fond jsme udělali proto, protože životní prostředí je zatíženo dopravou jako celkem. Hledáme věci tak, abychom pomohli řešení postupnému. Největší zatíženost je zatíženost řekl bych dopravní,**

¹⁴ Stenoprotokol schůze PSP 12. 12. 2006: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/007schuz/s007181.htm#r4>

kde víme, že jestliže dneska je tři a půl milionu dopravních prostředků na silnicích, jestliže vidíme, kam to protéká, musíme hledat řešení. Potřebujeme i cyklistické stezky z hlediska zdraví, to také víme. Proč fond? Fond proto, protože potřebujeme finance, protože potřebujeme na řešení, potřebujeme řešit.

Takže, dámy a pánové, buďme rádi, že jsme fond udělali, zkusme hledat cesty, jak ho naplnit, a pak realizujeme to, co bychom potřebovali v jednotlivých etapách týkajících se řekl bych jednotlivých věcí z hlediska dopravy, ať je to silniční doprava, ať jsou to cyklistické stezky, ať je to železniční doprava, jakákoliv doprava. Z tohoto pohledu bych to takto rád viděl. **Myslím si, že bychom diskusi měli uzavřít, měli bychom si říci, že finanční prostředky je potřeba tam dát, do tohoto fondu, a potom je umět reálně, věcně využít.**

Poslanec Karel Sehoř: Spíš technická poznámka k vystoupení pana poslance Kalouska. **Jestli je něco průzračného, jestli Sněmovna do něčeho opravdu vidí, tak je to fond dopravy, a ne státní rozpočet.**

V podrobné rozpravě se poté poslanci vyjadřovali pouze k pozměňovacím návrhům Hospodářského výboru PSP, majícím povahu „porcování medvěda“.

Přítom v reportáži ČT v pořadu Reportéři ČT z 28. 8. 2007¹⁵ oslovení poslanci vyjadřovali překvapení nad zvýšením výdajů na nedostavěný úsek dálnice D 8 v r. 2007

Na začátku této reportáže byla otázka, proč dostavba dálnice D 8 nebude stát osm miliard korun, ale možná i miliard čtrnáct.

Věra JAKUBKOVÁ, poslankyně, dozorčí rada Státního fondu dopravní infrastruktury /SZ/:

„No, je to mírným slovem šokující.“

Miloslav VÁŇA, poslanec, výbor Státního fondu dopravní infrastruktury /ČSSD/

„To bych asi byl nepravdomluvným, kdybych řekl, že to je k mávnutí ruky. To ne.“

Jan BÜRGERMEISTER, poslanec, výbor Státního fondu dopravní infrastruktury /ODS/

„Na jednotlivosti se musíte zeptat odborníků, kteří tu dokumentaci připravovali.“

Tyto reakce jsou v rozporu s tvrzením některých poslanců o efektivní kontrole nad SFDI ze strany PSP, které uzavírá dosti svérázně, jeden z jeho členů.

Jan BÜRGERMEISTER, poslanec, výbor Státního fondu dopravní infrastruktury /ODS/

Je pravda, že teď máme úplně nové vedení jak fondu, tak Ředitelství stavby dálnic, takže já si myslím, že ten proces je kontrolovatelný.

Na příkladu schvalování rozpočtu SFDI na rok 2007 lze vyvodit tyto závěry:

- poslanci selhávají ve své úloze zástupců veřejnosti, kteří by měli kontrolovat opodstatněnost a výši výdajů na dopravní infrastrukturu, tzn. jako poslední schvalovací instance nejsou zárukou efektivního posuzování výdajů,
- toto selhání může pramenit jak z vědomého tolerování netransparentní a neodůvodněné kalkulace nákladů a jejich navyšování, tak z nemožnosti odhalit možné nesrovnalosti či pochybení autorů rozpočtu SFDI z důvodu celkové nepřehlednosti navrhovaného rozpočtu (např. absence plánovaných výdajů v jednotlivých letech včetně zdůvodnění navýšení, srovnávací a vývojové ukazatele z předešlých let atd.).

¹⁵ <http://www.ceskatelevize.cz/vysilani/27.08.2007/207452801240032-21:30-1-reporteri-ct.html>

Poslanci ve svých návrzích nemohou navyšovat celkovou výši rozpočtu, mohou ovšem provádět změny v rámci jeho celkové výše. Pozměňovací návrhy lze rozdělit do dvou základních skupin:

- nově zařazené akce (investice, opravy)
- úprava výše stávajících akcí (+ / -)

Podstatnější je ovšem otázka, zda jsou návrhy poslanců věcně vázané v rámci rozpočtu SFDI, tzn. zda odpovídají záměrům v navrženém rozpočtu, z tohoto pohledu lze rozdělit návrhy na:

- **globální:** nejsou věcně vázány na koncepci rozpočtu, tzn. díky těmto návrhům může být koncept rozpočtu narušen, mohou být v rozporu s původním záměrem investorů, MD, SFDI (odkazují se na vybilancování v rámci celého rozpočtu SFDI či globálních položek – částek zahrnutých v rozpočtu bez konkrétního určení),
- **účelově vázaná:** v rámci rozpočtu jsou pro tyto účely vyčleněny částky na určité cíle výstavby dopravní infrastruktury (např. bezpečnost provozu atp.)

Právě globální položky v rozpočtu, které umožňují následné pozměňovací návrhy poslanců bez účelově vázaných finančních prostředků prakticky znamenají obdobu „porcování medvěda“ tzn. část financí SFDI se alokuje nikoli podle racionální potřeby sledující veřejný zájem, ale dle osobních zájmů jednotlivých politiků a jejich popularity v domovském regionu. Sloupec globální ukazuje hodnoty těchto částek, neplodnější byl rok **2006, kdy do regionů přiteklo na různé stavby 402 mil. Kč, které měly být původně využity na jiné investiční akce.** Z celkové hodnoty pozměňovacích návrhů **byl významný rok 2007, kdy poslanci změnili v rozporu s původním záměrem alokaci 828 mil. Kč.**

Tab. 2: pozměňovací návrhy PSP v rámci schvalování rozpočtu SFDI

Rok	nové akce		úprava stávajících akcí		celkem úprava
	globální	účelové	globální	účelová	
2006	402 325	244 661		-196 000	450 986
2007	170 560	574 723	45 332	38 000	828 615
2008	190 494	14 000		30 000	234 494

Pozn: v tis. Kč, nejsou zahrnuty návrhy na předfinancování staveb z fondů EU

Zdroj: usnesení PSP č. 2041, schválení rozpočtu SFDI na rok 2006

usnesení PSP č. 159, schválení rozpočtu SFDI na rok 2007

usnesení PSP č. 555, schválení rozpočtu SFDI na rok 2008

Závěr: Poslanci nefungují jako pojistka odpovědného a racionálního vynakládání státních miliard, neboť předloženým rozpočtem SFDI se zabývají zejména s ohledem na možnost ukrojení jeho části pro vlastní region.

4.krok: Uzavření smlouvy a kontrola čerpání dotace

Smlouva

Smlouva se uzavírá na začátku kalendářního roku na základě schváleného rozpočtu SFDI na daný rok. S ŘSD jakožto příjemcem dotace uzavírá SFDI jednu hromadnou smlouvu na všechny schválené plánované akce na celý příslušný rozpočtový rok. Smlouva obsahuje maximální výši příspěvku z rozpočtu SFDI na daný rok, rozdělenou na investiční a neinvestiční výdaje. Investiční výdaje jsou vázány úplným přehledem investičních akcí, dále je zde vyčleněna částka na předfinancování akcí z fondů EU a částka vyčleněná na zmiňované globální položky. Běžné výdaje

mají závaznou strukturu výši výdajů k jednotlivým typům infrastruktury – dálnice a silnice I. třídy a další provozní zařízení.

Během kalendářního roku může docházet k určitým rozpočtovým opatřením rozpočtu SFDI na základě rozhodnutí Hospodářského výboru PSP (HV PSP) a následném schválením Výborem SFDI. Tyto opatření se do smluvních vztahů s příjemci upravují formou dodatků ke smlouvám mezi SFDI a příjemci, které mění konečnou poskytnutou částku či její strukturu.

Pro příklad, na začátku roku 2007 bylo ŘSD na základě smlouvy s SFDI dáno k dispozici celkem **44,46 mld. Kč**¹⁶ na rok 2007. Na základě usnesení HV PSP a výboru SFDI¹⁷ (červen 2007) bylo schváleno rozpočtové opatření a 24. 7. 2007 vstoupil v platnost dodatek ke smlouvě mezi SFDI a ŘSD, který navýšil celkově poskytnutou částku na **50,7 mld. Kč**.

Rozpočtová opatření byla aplikována zatím v každém roce od vzniku SFDI, jejich výši na investiční akce uvádí **graf 1: vývoj úprav a čerpání investičních prostředků ze SFDI**.

Kontrola

V průběhu roku je příjemce prostředků povinen do 14 dnů po ukončení každého kalendářního čtvrtletí předkládat orgánům SFDI kontrolní zprávy, které obsahují aktuální fázi akce a její rozsah, věcné a finanční plnění akce. Mimo to samostatné oddělení kontroly SFDI je oprávněno provádět kontroly u jednotlivých příjemců v průběhu celého období. Příjemce je přitom povinen předložit kontrole všechny vyžádané dokumenty. V případě, že SFDI shledá nedodržení smluvních podmínek či Pravidel pro poskytování příspěvků SFDI, je SFDI povinen uplatňovat vůči příjemci postih ve formě odejmutí části poskytnutých finančních prostředků nebo zastavení financování. Při zjištění neoprávněného nakládání s poskytnutými prostředky, které vedly k porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, postupuje SFDI dle tohoto zákona (Pravidla pro poskytování příspěvků ze SFDI platná od r. 2007¹⁸).

Na základě dostupných informací z kontrolních zpráv NKÚ¹⁹, které zjistily výrazné nedostatky ve financování výstavby pozemních komunikací, lze konstatovat, že mechanismus kontroly ze strany SFDI jako správce finančních prostředků je nedostatečný a v mnoha ohledech selhává. Hlavní nedostatky lze spatřovat v následujících skutečnostech:

- 1) SFDI je ve většině případů odkázáno pouze na informace poskytnuté v rámci čtvrtletních zpráv od příjemců finančních prostředků: z pohledu efektivnosti kontroly jsou tyto informace nedostatečné, kontrolovaný příjemce nebude mít pod hrozbou sankcí žádnou motivaci poskytovat věrohodné či dostatečně podrobné informace, v případě, že se dopustil pochybení. Existuje riziko, že v případě pochybení dochází k selekci či zkraslování informací v zájmu vyhnout se případným sankcím a odpovědnosti.
- 2) Povaha informací v kontrolní zprávě je značně formální (finanční vyjádření plnění, věcné plnění akce), v praxi není možné na základě formuláře o každé investiční akci ověřit, zda jsou čerpané náklady opodstatněné vzhledem k rozsahu prací v daném období. Např. kontrolní zpráva ŘSD k tak rozsáhlé investiční akci jako je výstavba dálnice D8, obsahuje pouze tyto obecné a stručné údaje:
 - identifikační údaje stavby
 - celkové náklady akce
 - dosud vyčerpaná částka k datu kontrolní zprávy
 - stručná charakteristika věcného plnění na 6 řádcích za poslední 3 měsíce (včetně výkupu pozemků, projednání projektové dokumentace a uzavření veřejné soutěže na dodavatele)

¹⁶ Částka odvozena z rozpočtu ŘSD na rok 2007

¹⁷ Usnesení č. 101 HV PSP ze dne 20. 6. 2007, usnesení č. 631. a 632 výboru SFDI ze dne 28. 7. 2007

¹⁸ Dostupné na http://sfdi.cz/files/2007/2007_pravidla_financovani.zip

¹⁹ Kontrolní akce NKÚ 07/04 – finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací

- stručné tvrzení, že dosavadní práce jsou v souladu s harmonogramem (bez dalšího prokázání má informace prakticky nulovou hodnotu).

Závěr:

Kontrola ze strany SFDI směřuje pouze ke kontrole splnění formálních povinností. Tento typ kontroly selhává především ve funkci zpětné vazby pro případné snížení rizik a korekci problémů spojených s financováním programů výstavby a modernizace dopravní infrastruktury. Jedinou nezávislou veřejnou kontrolu lze spatřovat pouze v NKÚ, který od vzniku SFDI v r. 2001 provedl sérii kontrolních akcí se znepokojujícími závěry. Bohužel tyto závěry nebyly dosud zpětně efektivně implementovány do systému financování a výstavby dopravní infrastruktury.

Nápravu současného stavu v oblasti kontroly vidíme pouze v posílení kompetencí a pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Závaznost a vymahatelnost zjištění a doporučení obsažených v kontrolních zprávách NKÚ považujeme za jeden z nejdůležitějších nástrojů zajištění hospodárnosti nakládání s prostředky SFDI. Závěry kontrol NKÚ musejí být neoddiskutovatelné a náprava vymahatelná, tak jak je tomu například v sousedním Německu.

ZÁVĚRY

1. Investor (ŘSD) špatně stanovuje výši plánovaných investic, čímž podstatně snižuje kvalitu dalšího schvalovacího procesu a ohrožuje hospodárnost a účelnost investic alokovaných z rozpočtu SFDI.
2. Existence tzv. „globálních položek“ v rozpočtu SFDI výrazně snižuje transparentnost části alokovaných veřejných prostředků (celkem cca. 7 mld., v r. 2008, 4,5% pro silniční stavby) a mnohdy umožňuje ŘSD skrytě hradit náklady na přípravu projektů, které dosud nebyly schváleny a zařazeny do rozpočtu SFDI.
3. Každoroční schvalování rozpočtu SFDI poslanci je mimo jiné kvůli absenci závazného strategického plánu pro modernizaci a výstavbu dopravní infrastruktury příležitostí pro tzv. „porcování medvěda“, kdy jsou ve fázi pozměňovacích návrhů spíše preferovány úzké regionální zájmy poslanců ve formě prosazování lokálních projektů, mnohdy na úkor věcné a racionální debaty o strategických prioritách a účelnosti vynaložených investic.
4. Kontrola čerpání prostředků prováděná SFDI je vzhledem k vysokému počtu realizovaných projektů velmi formální, systém stručných kontrolních zpráv spíše motivuje příjemce nepřiznat pochybení a vyhnout se případným sankcím. Pouze kontroly NKÚ odhalily systémové vady a selhání konkrétních aktérů. Bohužel jeho výstupy nejsou politickou reprezentací, MD ČR a ŘSD respektovány a i přes dlouholeté upozorňování na systémové chyby nevedou k žádoucím systémovým inovacím.

Shrnutí veřejné dostupnosti použitých informací

Z použitých pramenů jsou veřejně dostupné *rozpočty SFDI na roky 2005 – 2007²⁰ a výroční zprávy SFDI*, hůře dostupné jsou již rozpočet staršího data na rok 2004 a návrh rozpočtu na rok 2008, lze je vyhledat pouze na stránkách PSP ČR, bohužel jsou zde zveřejněny oskenované listy rozpočtu což velmi znesnadňuje a prodlužuje práci s informacemi. Rozpočty před rokem 2004 nejsou dostupné ani touto cestou.

Dále jsou dobře dostupné *dokumenty o poskytování příspěvků ze SFDI, dokumenty o náležitostech investičních záměrů, základní informace o ekonomickém hodnocení staveb* a to na internetových stránkách SFDI a ŘSD²¹. Užitečným zdrojem informací jsou veřejně přístupné informace o *kontrolních akcích NKÚ*.

Pro sledování rozhodovacího procesu jsou *veřejně přístupné usnesení výboru a dozorčí rady SFDI a rozhodování o rozpočtu SFDI na půdě PSP ČR*. Na vládní úrovni jsou dobře přístupná *usnesení vlády*, bohužel bez zveřejnění důležitých příloh.

Volně nedostupné jsou naopak *smlouvy mezi příjemcem a SFDI, obsah kontrolních zpráv SFDI*, o tyto informace bylo zažádáno dle zákona 106/1999.

Dále nejsou běžně dostupné *cenové normativy*, které i přes jejich oficiální zveřejnění nelze nalézt na webových stránkách MD ČR nebo RSD, byly získány v rámci spolupráce s ostatními subjekty, které se věnují problematice ceny silnic a dálnic v ČR (novináři, NNO).

Absolutně nedostupné je podrobnější přehled o *čerpání z tzv. globálních položek*, vzhledem k jejich anonymitě nelze účelně využít ani nástroje dle zákona 106/1999.

²⁰ <http://www.sfdi.cz/>, odkaz – veřejné listiny

²¹ www.rsd.cz