

CENA DÁLNIC

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

Část 2.

Selhání dopravní politiky českého státu

Analýza dopravních strategií a koncepcí ČR

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

Selhání dopravní politiky českého státu

Při analýze vycházíme z předpokladu, že určitým pomyslným bodem nula, který předchází veškeré výstavbě dopravní infrastruktury, je tvorba koncepce či strategie výstavby dopravní infrastruktury. Veřejných prostředků je totiž vždy omezené množství, přesněji řečeno z hlediska pokrytí všech veřejných potřeb jich je nedostatek. Proto je potřeba jejich utrácení pečlivě plánovat. Analýzy, plány, koncepce, výhledy a další strategické dokumenty mají tvořit rámec rozhodování o tom, zda se bude z dostupných veřejných zdrojů financovat stavba této nové silnice či modernizace této trati či rekonstrukce tohoto mostu. Koncepční dokumenty mají být závazným vodítkem otázky, ovšem Závaznost nemá plynout jen z „vrchnostenského rozhodnutí“, nýbrž má být založena na co nejširším konsensu politiků i odborníků.

V souvislosti s výstavbou silniční infrastruktury jsme se pokusili zjistit úroveň strategického, rozhodovacího rámce pomocí těchto otázek:

- Na základě jakého mechanismu jsou konkrétní stavby zařazovány do plánu výstavby a modernizace silniční infrastruktury?
- Jakou roli zastává v systému plánování nových staveb racionalita a efektivita vzhledem k omezenosti veřejných zdrojů?
- Jaká je konzistence a vzájemná provázanost strategických dokumentů?
- Jakým způsobem je široká i odborná veřejnost seznamována s dokumenty a materiály, na nichž stojí a z nichž se skládá dopravní politika státu?

Úloha dopravní politiky

Existence závazných dlouhodobých plánů a strategií umožňuje racionálně odpovědět na otázky, které by měly být položeny při zahájení každého investičního projektu: **co se bude stavět, proč se to bude stavět, kde a kdy se to bude stavět, kolik to bude stát, z jakých zdrojů bude projekt hrazen?** To vše s respektováním principů uspokojování veřejného zájmu, efektivního využívání veřejných zdrojů a šetrnosti k životního prostředí. Bez dostatečného zodpovězení těchto otázek nelze hovořit o efektivním plánování.

Výstavba dálniční a silniční sítě představuje finančně a časově velmi náročnou investiční proceduru, nehledě na komplexnost rozhodovacího procesu, kdy v různých fázích může vstupovat do rozhodování celá řada rozličných aktérů (státní orgány, místní samospráva, občanské iniciativy, majitelé pozemků). Z těchto důvodů je žádoucí, aby:

- 1) výstavba a modernizace silniční dopravní infrastruktury byla plánována a koordinována v rámci ucelené dopravní politiky rozvedené do strategických dokumentů stanovující reálné potřeby a kalkulující s reálnými zdroji pro jejich naplnění ve střednědobém a dlouhodobém horizontu,
- 2) veškeré plánovací a rozhodovací procesy byly transparentní a srozumitelné, s jasně vymezenými pravidly pro participaci aktérů, jejich pravomocí a stanovením závaznosti rozhodovacích výstupů.

Příklad ze zahraničí – tvorba strategií ve Velké Británii

Pro efektivní strategii užitou pro výstavbu infrastruktury lze použít základní postupy z metodiky pro tvorbu strategií na vládní úrovni Velké Británie¹. Strategie výstavby dopravní infrastruktury by pak měla ve svém obsahu zejména stanovovat:

- **dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé cíle za podmínek:** přijatelnosti, použitelnosti a přiměřenosti, způsob jejich stanovení;
- **disponibilní zdroje a kapacity pro zajištění cílů:** analýza finanční kapacity rozpočtů a personálních kapacit organizací, které se podílejí na implementaci cílů;
- **způsob výběru vhodných cílů z hlediska omezenosti veřejných zdrojů:** stanovení možných alternativ, priorit, mechanismus jejich hodnocení (socio-ekonomická analýza, analýza výnosnosti investic),
- **nastavení participace ostatních aktérů** (samosprávy, veřejnost, občanské iniciativy)

Hodnocení současné dopravní politiky ČR

V ČR jakož i v ostatních státech se rozhodování o významných dopravních stavbách opírá o koncepční dokumenty typu definovaných politik a strategií. Úroveň strategických dokumentů a jejich využitelnost pro racionální a efektivní plánování výstavby a modernizace silniční infrastruktury v ČR lze vyčíst z kontrolních zpráv Nevyššího kontrolního úřadu (NKÚ), který podrobil dokumenty poměrně tvrdé kritice. Tématu se věnovaly dvě kontrolní akce NKÚ v letech 2006 a 2007², jejichž výsledky je možno shrnout do několika závěrů:

- V ČR chybí politicky závazné dlouhodobé cíle rozvoje dopravní infrastruktury, jejichž proveditelnost by byla ověřena socio-ekonomickým posouzením včetně posouzení dopadu na životní prostředí.
- Dosud nejsou zpracovány koncepční materiály související s rozvojem dopravních sítí (zákon o veřejné dopravě), což zvyšuje riziko nižší účelnosti akcí zařazených do GEPARDI (o GEPARDI viz dále).
- Absence multimodální dopravní prognózy a chybějící databáze věcně podložených orientačních nákladů navrhovaných dopravních staveb - zvyšuje riziko neobjektivních výsledků multikriteriální analýzy MD.
- Snížení účinnosti programového financování: nízká efektivnost veřejných výdajů způsobená absencí rozhodnutí o pořadí staveb a harmonogramu jejich příprav a realizace.
- Nedůsledné provádění analýzy výnosů a nákladů dopravních staveb a nerespektování jejich výsledků (např. železniční uzel Brno 1. část osobního nádraží, silnice R 52, vysokorychlostní železnice).
- Podhodnocování pořizovacích nákladů na připravované stavby vyvolávající vysoké riziko celkového nedostatku finančních zdrojů.

1 Strategy unit UK: <http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/>

2 Kontrolní akce NKÚ č. 06/36 (Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v ČR) a č. 07/04 (Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací) viz www.nku.cz

Příkladem další nezávislé kritiky jsou média. „Některé dálnice a rychlostní silnice jsou zbytečné, naopak se nestaví ty, které potřeba jsou. Značná část ze 30 miliard, které se za stavby dálnic ročně utratí, mizí bez užitku. Vychází to z analýzy, kterou pro Aktuálně.cz připravili přední odborníci na dopravu,“ napsal dne 6. 8. 2007 internetový deník Aktuálně.cz v článku „Stát staví silnice podle socialistického receptu.“³ Článek bohužel odborníky nejmenuje, což je poněkud nevěrohodné, ale ukazuje, že mezi odbornou veřejností nepanuje žádný konsenzus ohledně potřebnosti všech plánovaných dálničních staveb, ba naopak jsou některé miliardové stavby pokládány za zbytečné, což je vzhledem k dlouhodobé zátěži veřejných rozpočtů ČR alarmující skutečnost.

Vedle NKÚ a médií se na českou dopravní politiku snáší kritika i od nevládních neziskových organizací, zejména ekologicky orientovaných. Například Ekologický právní servis zatím úspěšně napadá navrženou trasu rychlostní silnice R52 do Vídně⁴, Děti Země se snažily změnit trasu dálnice D8 přes CHKO České Středohoří a soudy jim zpětně dávají v leccems za pravdu, velká vlna nevole se zvedla i proti návrhu vedení dálnice D3 přes neporušené údolí Sázavy.

Dopravní strategie a koncepce v ČR

Odpovědnost za výstavbu a stav silniční infrastruktury v ČR, a tudíž i za koncepční přípravu, má Ministerstvo dopravy ČR. V praxi je příprava a realizace staveb vesměs přenesena na ministerstvem zcela ovládané Ředitelství silnic a dálnic. Jako svou peněženku pak užívají ministerstvo a ŘSD ministerstvem do značné míry ovládaný Státní fond dopravní infrastruktury. V oblasti tvorby strategie a dopravní politiky má ale klíčovou roli sehrávat ministerstvo dopravy, které podle vlastních webových stránek v oblasti strategie zejména:⁵

- *zajišťuje přípravu, tvorbu a monitorování dopravní politiky ČR včetně resortních strategických a koncepčních materiálů dopravy,*
- *vytváří dokumenty rozvoje dopravních sítí v ČR a zpracovává návrhy priorit výstavby dopravních sítí na základě ekonomické efektivnosti, rizikové analýzy a analýzy přínosů...*

Webové stránky ministerstva dopravy klamou veřejnost nejen tím, že uvádějí mezi hlavními činnostmi něco, co ministerstvo odmítá dělat (tučně zvýrazněná část), navíc se však ministerstvo tváří, že tuto analyticky podloženou prioritizaci výstavby skutečně vytváří. Ministerský web se totiž prezentuje dvěma strategickými dokumenty: Dopravní politikou ČR a takzvaným GEPARDI (Generálním plánem dopravní infrastruktury). To, že byl GEPARDI zneplatněn a nahrazen analyticky mnohem méně podepřeným Harmonogramem výstavby dopravní infrastruktury (HVDI), se na webu ministerstva vůbec nedozvíme. Mezi klíčové národní strategické dokumenty pro oblast dopravy bychom měli zařadit i jiné dokumenty.

3 Dostupné na <http://aktualne.centrum.cz/domaci/spolecnost/clanek.phtml?id=480209>

4 Viz <http://www.eps.cz/cz2054582pr/pripady/>

5 <http://www.mdcr.cz/cs/Strategie/Strategie.htm>

Strategické dokumenty pokrývající téma dopravy v ČR:

- **Dokumenty k transevropské síti TEN-T v České republice:**⁶ TEN-T je Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, založené rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES. Stanovuje základní podmínky, na základě kterých lze konkrétní projekt považovat za projekt společného zájmu. Hlavním nástrojem je finanční mechanismus ES, který finančně podporuje výstavbu transevropských sítí na základě definovaných priorit v různých druzích dopravy. ČR byla zapojena do sítě TEN-T s preferencí tří prioritních projektů dle Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 884/2004/ES ze dne 29. dubna 2004 (priorita výstavby dálnic a železničních koridorů). Projekt evropského zájmu především znamená, že tyto projekty by měly členské státy preferovat při plánování žádostí o pomoc Společenství v rámci finančních mechanismů TEN-T, Fondu soudržnosti a strukturálních fondů a že by měly přijmout zvláštní koordinační opatření v případě přeshraničních projektů a úseků.
- **Dopravní politika ČR na léta 2005 – 2013:** základní strategický dokument schválený usnesením vlády ČR č.882 dne 13.7.2005, stanovuje obecné středně a dlouhodobé cíle, není tedy podkladem pro rozhodování o konkrétní výstavbě, a proto „Dopravní politika bude dále rozpracována ve dvou sektorových dokumentech, Generálním plánu rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI) a Strategii podpory dopravní obsluhy území, které budou vládě předloženy ke schválení.“⁷
- **Generální plán dopravní infrastruktury (GEPARDI)**⁸: detailnější strategický dokument z r. 2006 rozpracovávající Dopravní politiku ČR; stanovuje strategický rámec, který má pomoci efektivně řídit rozvoj dopravní infrastruktury, a konkrétní rozvojové priority na základě multikriteriálních analýz včetně doporučení pro celkový systém průběžného plánování a financování; GEPARDI nebyl nikdy dopracován a schválen vládou ČR, z tohoto důvodu se nestal oficiálním strategickým dokumentem a není oficiálně používán jako podklad pro další rozhodování; (více o Gopardi viz dále)
- **Programové prohlášení vlády**⁹: V programovém prohlášení současné vlády, které je zveřejněno na www.zmenyprobudoucnost.cz, se vláda zavázala občanům mimo jiné následujícím prohlášením: „Vláda vypracuje harmonogram výstavby dopravní infrastruktury, určí priority jednotlivých staveb podle jejich dopravního a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí a na základě těchto podmínek zajistí potřebné rozložení investic do všech druhů dopravy (železniční, silniční, letecká a vodní) s upřednostněním budování silničních obchvatů obcí před stavbou nových úseků dálnic a rychlostních silnic. Přednostně budou realizovány stavby rozestavěné při maximální snaze všech stran o možné kompromisy v otázkách životního prostředí.“
- **Operační program Doprava na léta 2007 až 2013** – největší český operační program, v jehož rámci by mohla ČR z evropských fondů v daném období získat až 5,77 mld. EUR. Dokument Operační program Doprava byl schválen Evropskou komisí 10.12.2007, po dvou letech nelehkých příprav: se základními rysy dokumentu byla veřejnost seznámena na jaře 2006, plné verze byly před veřejností utajovány a SEA (posouzení vlivu na životní prostředí) proběhlo velmi netransparentním způsobem, který si vyžádal stížnost nevládních

6 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/cs/oj/2006/c_094/c_09420060421cs00010036.pdfhttp://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/cs/oj/2006/c_094/c_09420060421cs00010036.pdf – Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora, jediný dokument na webu ministerstva dopravy, který obsahuje informace o transevropské síti TEN-T

7 http://www.mdcz.cz/cs/Strategie/Dopravni_politika/

8 <http://www.mdcz.cz/cs/Strategie/GEPARDI/GEPARDI.htm>

9 <http://www.zmenyprobudoucnost.cz/prectete-si/program-vlady/v-doprava.aspx>

organizací k Evropské komisi¹⁰. Vzhledem k časovému souběhu zpracovávání OPD a GEPARDI se očekávalo, že OPD bude postaven na analýzách a závěrech GEPARDI. Práce na GEPARDI však byly nečekaně a bez náhrady zastaveny, což se projevilo i na úrovni dokumentu OPD. Ještě v červenci 2007 reagovala Evropská komise na návrh OPD kriticky, přičemž zdůrazňovala, že z návrhu není zřejmé, na základě čeho se bude volit mezi různými alternativami rozvoje dopravní infrastruktury, v návrhu chybí analýza faktorů, na jejichž základě se budou potenciální stavby prioritizovat, socio-ekonomická analýza je zcela nedostatečná.¹¹ Takové analýzy měly být zpracovány pro GEPARDI, ministerstvo dopravy však v létě 2007 zpracovalo Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury, který považujeme za neadekvátní náhradu (viz dále), ovšem ke schválení OPD Evropskou komisí argumentace založená na principech HVDI nakonec stačila. V dokumentu OPD není mezi strategickými dokumenty ČR jmenován ani GEPARDI, ani HVDI, pouze Dopravní politika ČR pro léta 2005-2013. OPD uvádíme mezi strategickými dokumenty proto, že je závazným oficiálním dokumentem a zároveň obsahuje analýzy současné situace a z nich vzešlé strategické priority. Je však potřeba mít na paměti, že OPD je závazným dokumentem pouze ve vztahu k financím z evropských fondů a nikoli ve vztahu k výstavbě dopravní infrastruktury v ČR. Je možné očekávat, že stavby, které nebude chtít Evropská komise v rámci OPD financovat, uhradí stát ze svých zdrojů. OPD jakožto mechanismus financování dopravních staveb z evropských fondů může sloužit jako zrcadlo financování ze státních zdrojů.

- **Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury na léta 2008 – 2013 (HVDI)** – stanovuje seznam konkrétních akcí a harmonogram jejich výstavby s vazbou na rozpočet SFDI na rok 2008 s výhledem do roku 2013 a Operační programu Doprava. Stanovuje kalkulaci staveb a způsoby financování ve výhledovém období. Je jediným dokumentem, který stanovuje východiska pro další plánování výstavby do r. 2013. Oficiálně zveřejněna je pouze tabulková část, a to v pracovním zcela nepoužitelném formátu PDF, v odkazu „ostatní dokumenty“ na stránkách OP Doprava (www.opd.cz/cz/Dokumenty) s popiskem „Indikativní finanční výhled financování dopravní infrastruktury z veřejných zdrojů (včetně OP Doprava).“

GEPARDI vs. HVDI

Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury, zkráceně GEPARDI, měl podle zadání na české poměry ambiciózním způsobem rozpracovat Dopravní politiku ČR, měl být moderní strategií s moderním názvem a dokonce vlastními webovými stránkami www.gepardi.cz. Aktualizovány byly tyto stránky naposledy v dubnu 2006, kdy byla zveřejněna nová verze dokumentu GEPARDI, kterou tehdy vláda vzala pouze na vědomí a uložila ministru dopravy materiál dopracovat o systém stanovování priorit rozvoje dopravní infrastruktury včetně modelu alokací financí k jednotlivým prioritám.¹² S nástupem nové vlády a převzetím ministerstva dopravy pod křídla ODS byly veškeré práce na Gepardi zastaveny a zastaven byl nakonec i provoz webových stránek.

¹⁰ Viz Stížnost NNO na OPD v přílohách k této části analýzy na www.cenadalnic.cz.

¹¹ Viz Dopis z Evropské komise ze dne 11.7.2007 v přílohách k této části analýzy na www.cenadalnic.cz.

¹² usnesení Vlády ČR č.381 z 12.4.2006 viz

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/2D3FE6CA7BEB9F73C12571B6006CD247?OpenDocument

Popis GEPARDI z webových stránek ministerstva dopravy:¹³

Gepardi má pro období 2007-2013 stanovit:

- *konkrétní priority rozvoje dopravní infrastruktury v České republice podle priorit Dopravní politiky a dalších důležitých souvisejících dokumentů a dohod*
- *priority významných projektů mezinárodního, státního a nadregionálního významu podle jejich socio-ekonomické účinnosti a naléhavosti*
- *strategii reálného financování plánu včetně vyvážené finanční alokace konkrétním prioritám/opatřením/projektům*
- *rámcový plán implementace velkých projektů v období plánu podle jejich úrovně priority a závaznosti*
- *rámec pro implementaci, monitorování a průběžné hodnocení plánu*
- *doporučení pro celkový systém průběžného plánování a financování dopravní infrastruktury na národní úrovni*

Hlavními metodickými nástroji, které jsou používány v GEPARDI jsou:

- *mezinárodní srovnání metodik plánování a financování*
- *prognóza budoucí poptávky pro různé druhy dopravy*
- *strukturovaný rozbor vazeb a vstupů plánu včetně sběru dat od mnoha aktérů*
- *multi-kriteriální analýza atraktivity a proveditelnosti velkých významných projektů*
- *strukturovaná alokace finančních prostředků*

Takto se GEPARDI stane nástrojem efektivního řízení investic do dopravní infrastruktury, který povede k lepšímu konsensu o budoucích prioritách a stanoví konkrétní a objektivní investiční cíle.

Ačkoli oficiálně to představitelé české vlády nikdy nepřiznali a výše uvedený text je stále na webu ministerstva dopravy zveřejněn jako aktuální, Gepardi byl odložen k ledu a částečně **nahrazen Harmonogramem výstavby dopravní infrastruktury na léta 2008-2013 (HVDI)**. Že má HVDI zacelit mezery ve strategickém plánování a rozhodování po neschváleném Gepardi, nám potvrdili úředníci ministerstva dopravy a ve stejném duchu jsou psány i odpovědi ministerstva dopravy na výtky z meziresortního připomínkovacího řízení k HVDI („Harmonogram ve svém pojetí finančního výhledu nahrazuje GEPARDI“). Schválením HVDI se přestala vláda o GEPARDI dále zmiňovat.

HVDI je tak v současné době jediným podkladem pro rozhodování o dalším postupu ve výstavbě a modernizaci dopravní infrastruktury ve střednědobém úseku s prioritou plně využít zdroje financování z Operačního programu doprava (OPD).

Za základní pozitiva Harmonogramu lze považovat:

- jeho střednědobý výhled do r. 2013 resp. 2015,
- výčet zdrojů jeho financování (zejména ze SFDI, OPD a EIB),
- výčet plánovaných konkrétních akcí včetně kalkulací jejich nákladů a předpokládaného financování v jednotlivých letech,
- výběr akcí k realizaci respektuje mezinárodní závazky ČR (transevropská síť TEN-T).

¹³ <http://www.mdcz.cz/cs/Strategie/GEPARDI/GEPARDI.htm>

Všechny zásadní slabiny HVDI jsou pojmenované již v připomínkách vznesených v procesu jeho meziresortního připomínkovacího řízení, kdy především ministerstva financí, průmyslu a obchodu a životního prostředí vznesly následující požadavky, které MD neakceptovalo¹⁴:

- HVDI pomíjí dosavadní stav zpracování dokumentu GEPARDI, tzn. nenavazuje na jeho zadání, stanovené cíle, ani dosavadní výstupy,
- HVDI neobsahuje prioritizaci akcí na základě multikriteriální analýzy jejich dopravního, společenského a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí, neboli z HVDI není zřejmé, jaké stavby jsou prioritní a z jakého důvodu,
- HVDI není založeno na vzájemném porovnání jednotlivých bimodálních koridorů – hlavních tahů silnic a železnic (zejména mezi krajskými městy a sousedními státy) s cílem zjistit, který druh infrastruktury je u každého sledovaného spojení třeba rozvíjet přednostně,
- HVDI připouští změny vzhledem k investiční připravenosti akcí, v případě častých změn se proto nemůže stát základním dokumentem, který bude určovat rozvoj dopravní infrastruktury.

Odpovědi ministerstva dopravy na připomínky se opakovaly a v zásadě obsahovaly tyto argumenty¹⁵, k nimž rovnou připojujeme náš komentář:

- „Materiál (míně HVDI) pouze definuje výstavbu jednotlivých akcí v čase, strategický výběr akcí vyplývá z Dopravní politiky, OP Doprava a územních plánů.“
Komentář Oživení: Dopravní politika ČR je příliš obecná na to, aby umožňovala hodnocení a výběr konkrétních akcí, a OP Doprava je finanční mechanismus týkající se jen části plánovaných projektů dopravní infrastruktury. Do formálního schvalovacího procesu (územní plán, stavební povolení atp.) by se stavba měla začlenit až tehdy, kdy padne konečné rozhodnutí o nutnosti ji realizovat s alokovanými prostředky, nikoli naopak. Chybí tedy materiál, který by strategický výběr akcí skutečně umožňoval a kterým měl být GEPARDI.
- „Harmonogram je nutné přizpůsobovat faktické připravenosti projektů, která mnohdy není závislá na MD, ale na stavebních a územních řízeních.“
Komentář Oživení: Stavební a územní řízení, stejně jako posuzování vlivu na životní prostředí (EIA), mají své lhůty. Pokud MD (respektive ŘSD) připraví akci kvalitně a veškerá řízení proběhnou v souladu se zákonem, nemohou mít tato řízení žádný významný vliv na faktickou připravenost projektů.
- „Prioritizace akcí je dána investiční připraveností staveb a jejich technickou realizovatelností v čase. Je zásadní, že HVDI je postaven na reálných finančních zdrojích a neřeší tedy otázku upřednostnění některých akcí vzájemně, ale je zacílen na jejich proinvestování v čase tak, aby využití prostředků bylo maximálně efektivní tj. nekladlo zvýšené finanční nároky na neopodstatněné urychlení staveb, nebo naopak jejich konzervaci v případě přílišné rozestavěnosti.“
Komentář Oživení: Na riziko nedostatku financí v důsledku podhodnocování nákladů upozorňoval NKÚ, s krizovými scénáři nedostatku financí pracovalo i GEPARDI a obecná shoda na sumě disponibilních financí, natož na nákladech plánovaných staveb, také neexistuje. (více o finančních výhledech viz dále)
- „Strategické rozhodování o realizaci staveb vyplývá z dokumentů Dopravní politiky a územní plány krajů, které jsou posuzovány MŽP (proces SEA), a jednotlivé stavby jsou posuzovány orgány ochrany přírody (proces EIA).“
Komentář Oživení: Dokument Dopravní politika ČR je příliš obecný na to, aby byl

14 Výsledek meziresortního připomínkovacího řízení k HVDI viz přílohy k této části analýzy na www.cenadalnic.cz

15 Tamtéž

podkladem pro rozhodování o jednotlivých stavbách. Při nakládání s veřejnými prostředky (ze SFDI) by rozhodování o tom, jaký druh infrastruktury, v jaké podobě a trase má dostat přednost, mělo vycházet z podrobných analýz, veřejné odborné diskuse a z posuzování různých variant. Nemělo by probíhat současným způsobem, kdy MD (resp. ŘSD) představí v procesu EIA veřejnosti záměr prostřednictvím hotové projektové dokumentace za miliony korun, přičemž záměr přirozeně vyvolá celou řadu negativních reakcí a stát jako investor zcela logicky – mimo jiné kvůli již vynaloženým prostředkům – nechce o podstatných změnách ani slyšet. Procesy EIA pak zdržují a prodražují celou stavbu, což kritizoval i NKÚ.

- „Všechny navržené investice představují obligatorní závazek ČR.“
Komentář Oživení: Není jasné, čím přesně je to závazek a vůči komu, zda ministerstva dopravy vůči stavebním firmám... Každopádně navržené investice, jak jsme již uvedli, nevyplývají ani z Dopravní politiky ČR, ze které takový přehled konkrétních staveb přímo vyplynout nemůže, ani z OP Doprava, neboť ten neobsahuje (a z principu nemůže obsahovat) závazný výčet konkrétních projektů. Závazkem (ve smyslu závazné strategie) mohl být GEPARDI podložený odbornými analýzami a odborným konsensem. Obsah HVDI však vůbec žádný obligatorní závazek nepředstavuje.

Klamné výhledy investičních nákladů

Ministerstvo dopravy zdůvodňuje dostatečnost HVDI jako strategického dokumentu zejména argumentem, že budeme mít k dispozici dostatečný objem financí na realizaci všech staveb, které jsou zařazeny do HVDI, a proto se prý nemusí dále složitě vyhodnocovat a poměřovat různé stavby a varianty řešení mezi sebou, neboť mohou být postaveny všechny plánované stavby bez finančních potíží.

Takový postoj okamžitě vyvolává otázku: Skutečně máme tu nevídanou jistotu, že budeme mít dostatek financí na stavbu všech plánovaných silnic? Postoj ministerstva dopravy by měl být opřen o velmi precizně stanovenou výši předpokládaných investičních nákladů. V současné době však není možné na ministerstvu dopravy ani na ŘSD o vysoké kvalitě odhadů cen staveb vůbec mluvit. Odhady cen dálnic bývají u nás podhodnoceny až o desítky procent.¹⁶ Podhodnocování plánovaných nákladů opakovaně kritizuje NKÚ v souvislosti s rizikem celkového nedostatku finančních zdrojů. Vedle navyšování odhadů v průběhu přípravy stavby musíme při hodnocení odhadů investičních nákladů počítat s dalším běžným českým nešvarem: navyšováním cen staveb v průběhu realizace stavební zakázky.

Zásadní argument ministerstva dopravy o dostatku finančních zdrojů na plánované náklady staveb - zdůvodňující nepotřebnost prioritizace staveb – se tak ukazuje velice neseriozním a pochybným. Navíc různé odborné odhady celkových nákladů na dobudování české rychlostní silniční sítě se od sebe liší v desítkách miliard korun.

HVDI uvádí sumu 296 miliard potřebnou na výstavbu dálnic a rychlostních silnic (198 mld. na rychlostní silnice a 98 miliard na dálnice, po odečtení nákladů na údržbu). Jedná se o nejnižší očekávané náklady ze všech odborných i žurnalistických odhadů, které máme k dispozici.

Podíváme-li se na Operační program Doprava (OP Doprava), v něm se na straně 30 píše: „Celkově na dostavbu plánované sítě dálnic a rychlostních silnic v délce cca 1 200 km je potřeba 400 mld. Kč, z čehož potřeby pro dálnice jsou odhadovány na 160 mld.Kč.“ OP Doprava tedy počítá s

¹⁶ Viz Část D. Analýzy výstavby a financování dopravní infrastruktury na www.cenadalnic.cz, mapující vývoj předpokládaných nákladů na stavbu dálnic D8 a D11 (zveřejnění v červenci 2008).

částkou o sto miliard vyšší než HVDI.

Pomiňme logický rozpor vyvolaný faktem, že HVDI je zveřejněn jako podklad pro OP Doprava, a pouze konstatujeme, že evidentně není zřejmé, kolik peněz bude na dobudování plánované sítě potřeba, že existují vyšší odhady než HVDI¹⁷, a tudíž není možné tvrdit, že finančních prostředků bude dostatek.

Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (GEPARDI) počítal s potřebnou finanční částkou na léta 2007-2013 ve výši 311 miliard. Autoři GEPARDI však neudělali z odhadovaných nákladů kouzelným proutkem i předpokládané příjmy, a proto zpracovali tři scénáře financování počínaje restriktivním, přes minimalistický až po rozvojový.¹⁸

Příklad ze zahraničí: Způsob stanovení priorit dopravních investic v Německu¹⁹

Rozdělení staveb do osmi kategorií podle potřebnosti a rizik

„Spolkový plán dopravní infrastruktury“ (Bundesverkehrswegeplan) z roku 2003 tvoří pro německou dopravně investiční politiku závazný investiční rámec a nástroj plánování výstavby. Podle popisu na stránkách německého ministerstva dopravy se nový plán liší od předchozího z roku 1992 zejména modernizací metodiky hodnocení. Vedle aktualizovaného způsobu hodnocení analýzou nákladů a výnosů byly všechny projekty prověřeny z hlediska ochrany přírody a životního prostředí a roztříděny podle jejich ekologických rizik. Územní význam plánovaných projektů je také zevrubněji podroben analýze vlivu na území.

Na základě výsledků analýz, koncepčního zvažování, územních plánů a předpokládaných disponibilních zdrojů byly plánované investice roztříděny podle potřebnosti do několika priorit. Dvě základní kategorie Předností potřeba a Ostatní potřeba jsou každá rozčleněny na čtyři podkategorie podle stavu připravenosti a podle vlivu na životní prostředí.

17 Například ve studii *Rozvoj dopravních sítí v ČR do roku 2010 s výhledem do roku 2015*, kterou pro ministerstvo dopravy zpracovala společnost SBP Consult, se uvádí, že na dobudování sítě dálnic a rychlostních silnic bude od roku 2006 potřeba 390 mld. Kč.

18 Viz prezentace ministerstva dopravy o obsahu GEPARDI v přílohách k této analýze na www.cenadalnic.cz

19 Viz <http://www.bmvbs.de/Verkehr/Integrierte-Verkehrspolitik-,1408/Bundesverkehrswege-plan.htm>

Nadhodnocování odhadů příjmů SFDI

Při prognózování příjmů do rozpočtu SFDI dochází k jejich nereálnému nadhodnocení, což zvyšuje riziko neudržitelnosti vyrovnaného hospodaření SFDI či potenciální zatížení státního rozpočtu v budoucnosti. Jelikož je rozpočet SFDI každoročně koncipován jako vyrovnaný, nepřesná optimistická prognóza příjmů se odráží v růstu plánovaných výdajů na údržbu a modernizaci dopravní infrastruktury.

Tab. 1: Vývoj příjmů SFDI 2001 - 2008

druhy příjmu	příjmy SFDI					výhled ²⁰	příjmy skutečnost	výhled	rozpočet úprava	výhled	rozpočet schváleno
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2007	2007 ²¹	2008	2008
silniční daně	5,8	5,5	5,7	5,8	5,9	5,6	5,43	5,66	7,7	5,71	8,15
podíl spotřební daně z paliv	10,2	11,4	10,8	13,4	6,2	14,07	6,99	14,42	7,4	14,78	7,75
výnosy za použití dálnic a rychlostních silnic	2,1	1,8	1,7	2	2,2	2,3	3,29	6,28		10,77	
daňové příjmy celkem	18,1	18,7	18,2	21,2	14,3	21,97	15,71	26,36	15,1	31,26	15,9
komenzační platby z fondů EU					6,1	7,8	5,29	11,37	14,19	19,78	6,58
dotace ze státního rozpočtu (D47)				2,8		9,4	8,07	14,68	51,56	16,4	45,9
dotace z FNM a privatizace majetku	16,7	22,6	27,2	20	24,3	22,2	22,43	21,1		21,1	4,05
úvěry						18,08		19,98		12,26	
PPP projekty						0	0	2,4		15,8	
vlastní zdroje SŽDC, ČSL a ostatní nedaňové příjmy						7,33	1,57	7,03	4,62	9,41	4,85
příjmy SFDI celkem	34,8	41,3	45,4	44	44,7²²	86,78	53,07	102,9	85,47	126,01	77,28

Pozn: údaje v mld. Kč, údaje let 2001- 2006 představují skutečné příjmy dle výročních zpráv SFDI

Tabulka 1 ukazuje vývoj příjmů SFDI. Údaje za léta 2006 až 2008 zahrnují také výhledy na jednotlivé roky predikované odbornou studií Rozvoj dopravních sítí, kterou si nechalo ministerstvo dopravy zhotovit jako podklad pro GEPARDI. Dle uvedených hodnot jsou výhledy značně nadhodnoceny oproti skutečnému stavu v konečné bilanci (roky 2006, 2007) či schválenému rozpočtu (2008).

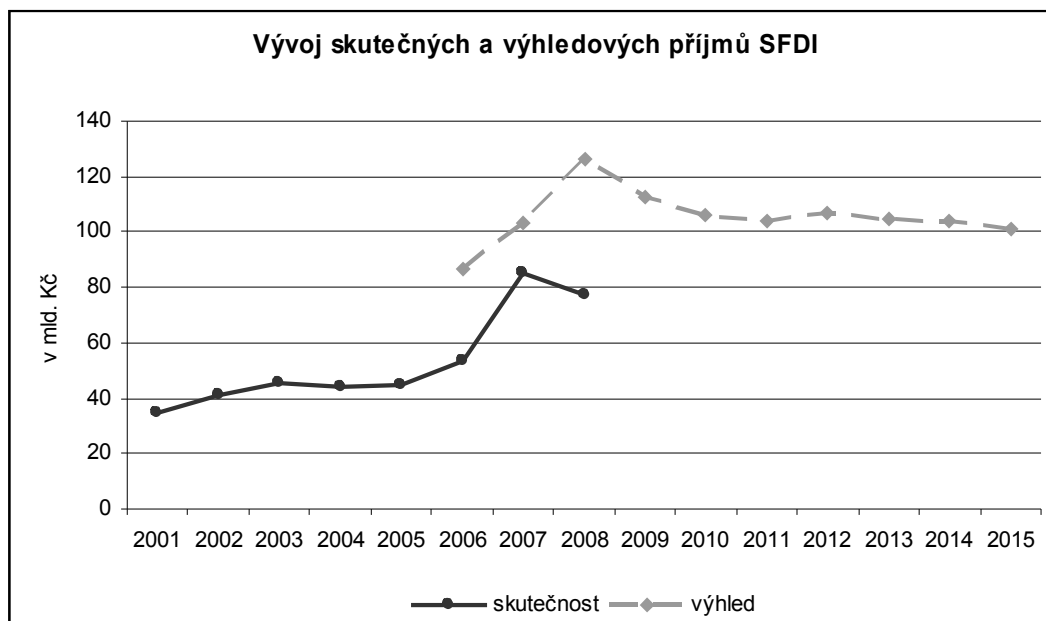
Lze prohlásit, že prognózy příjmů v uvedených letech značně nadhodnotily skutečný stav příjmů, **v r. 2006 o 33,7 mld. Kč, v r. 2007 o 17,43 mld. Kč a v r. 2008 o 48,72 mld. Kč, což snižuje vypovídající hodnotu střednědobého plánování financování výstavby a modernizace dopravní infrastruktury.**

20 Výhledy příjmů SFDI přebíráme ze studie Rozvoj dopravních sítí (leden 2006), kterou pro MD ČR zpracovala SBP Consult, s.r.o.

21 Příjmy SFDI byly během r. 2007 dvakrát navýšeny rozpočtovým opatřením, naposledy k 7/11/07, kdy došlo k navýšení o část příjmů z SR - 4,4 mld.Kč (zdroj:Usnesení č.361 z 19. schůze dne 7/11/07)

22 Původní částka ve studii SBD Consult byla chybná (42,7 mld. Kč)

Graf 2



Graf 2 znázorňuje vývoj skutečných celkových příjmů rozpočtu SFDI v letech 2001 až 2008 a vývoj v odhadech příjmů až do roku 2015.

Ministerstvo dopravy počítá s celým vyčerpáním prostředků alokovaných v OP Doprava, což je na jedné straně samozřejmé, že se o to má ministerstvo snažit, na druhé straně to z hlediska plánování považujeme opět za nezodpovědně rizikové. Když se nepodaří vyčerpat celý OP Doprava, když Evropská komise neschválí financování některých staveb, odhady příjmů, na nichž je HVDI postavené, budou opět nadhodnocené a financí nedostatek.

Tři scénáře dostupnosti finančních zdrojů rozpracovaných v GEPARDI ukazují, že plné pokrytí finančních potřeb na dopravní infrastrukturu ve výši 896 miliard (z toho na dálnice a rychlostní silnice 311 miliard) je spíše přáním a ideálem a skutečné příjmy se budou pohybovat někde mezi plným pokrytím a 77% z celkových finančních potřeb (77% je tzv. minimalistický scénář – spodní hranice reálných možností). Vedle toho ještě GEPARDI rozpracovává tzv. restriktivní scénář financování rozvoje dopravní infrastruktury, který bychom mohli nazvat spíše krizovým a který počítá s pokrytím potřeb pouze z 41%.²³

Současné oficiální plány ministerstva dopravy prezentované prostřednictvím HVDI jsou výsměchem veškerému odpovědnému plánování a sledují krátkozraké politické cíle. Z žádné analýzy nelze získat ani minimální jistotu, že by odhady nákladů staveb v HVDI nebyly jako obvykle podhodnocené, a že by předpokládané příjmy přesně pokrývajících plánované potřeby bylo pravděpodobné v plném rozsahu získat.

²³ Viz prezentace ministerstva dopravy o obsahu GEPARDI v přílohách k této analýze na www.cenadalic.cz

Závěry analýzy:

- **Rozhodování o výstavbě a modernizaci dopravní infrastruktury neprobíhá na základě konzistentního strategického plánu. Mezi strategickým dokumentem *Dopravní politika ČR na léta 2005-2013*, definujícím velmi obecné cíle, a *Harmonogramem výstavby dopravní infrastruktury*, který je pouhým seznamem plánovaných staveb, chybí logický mezičlánek. Neexistuje strategické posouzení plánovaných staveb na základě analýzy jejich dopravního, společenského a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí, neboli v současné době není zřejmé, jaké stavby jsou prioritní a z jakého důvodu. Riziko neúčelného vynaložení veřejných zdrojů je tudíž nepřiměřeně vysoké.**
- ***Harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (HVDI)* je postaven na spodní hranici odhadů celkových investičních nákladů a horní hranici odhadů příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury. *HVDI* tudíž nezodpovědným způsobem zvyšuje riziko celkového nedostatku finančních zdrojů při současné vysoké rozestavěnosti.**

Shrnutí přístupu k informacím:

Gepardi: Webové stránky spravované ministerstvem dopravy www.gepardi.cz byly bez náhrady zrušeny. Dlouho připravovaná a v podstatě dokončená strategie není veřejně dostupná.

HVDI: Oficiálně zveřejněna je pouze tabulková část, a to v pracovní zcela nepoužitelném formátu PDF, v odkazu „ostatní dokumenty“ na stránkách OP Doprava (www.opd.cz). Stránky ministerstva dopravy o existenci HVDI zarytě mlčí.

Na webu ministerstva dopravy také chybí ucelený text popisující dopravní síť TEN-T.

Zveřejněny na internetu jsou dokumenty Dopravní politika ČR, Operační program Doprava a programové prohlášení vlády.

Všechny relevantní dokumenty k HVDI a Gepardi, které máme k dispozici, zveřejňujeme jako přílohy této analýzy na www.cenadalnic.cz.