



Kde se ztrácejí miliardy?

Plánování a financování dopravní infrastruktury v ČR. Analýza problému a návrhy řešení.

Plánování dopravních staveb v České republice trpí dlouhodobým nedostatkem odpovědnosti a racionality. Pokud vyjdeme z premisy, že předpokladem účelného nakládání s veřejnými rozpočty by v oblasti výstavby dopravní infrastruktury měl být plán údržby stávající a výstavby nové infrastruktury, který by stanovil priority, zdroje financování a srovnal jednotlivé varianty včetně dopadů na životní prostředí, pak nelze stav v této oblasti výkonu státní správy označit jinak, než jako tristní. EPS, Dopravní federace a CEE Bankwatch Network zpracovali o problematice analýzu *Kde se ztrácejí miliardy?*, jejíž stručný výtah držíte v ruce.

Plýtvání penězi

Živá je otázka předražování českých „dálnic“ resp. infrastrukturních projektů. V ČR snad neexistuje významnější stavba dálnice, jejíž cena by v průběhu času nerostla oproti ceně původně odhadované, a to mnohdy o desítky procent. Tato praxe bohužel znamená, že nelze vůbec důvěřovat číslům, na základě kterých se posuzuje socioekonomická návratnost jednotlivých projektů.

Systémově důležitější je však další problém, na který v roce 2009 poukázala i Národní ekonomická rada vlády (NERV): V ČR se dlouhodobě nedaří rozdělovat investice do staveb, které jsou z hlediska své ekonomické návratnosti pro společnost nejpotřebnější a nejvýnosnější. Znepokojivý je i jiný závěr NERVu, podle kterého jsou české infrastrukturní zakázky dražší o 62% oproti cenové hladině v oblasti bytové výstavby a o 38% oproti cenám výstavby celkem, zatímco ve srovnatelném zahraničí (např. v Rakousku), tomu tak není.

Podezření z korupce

Jsme svědky nesrozumitelných tahanic v případech, kdy je třeba vykoupit pozemky pro stavbu komunikace. A naopak i svědky obdivuhodné kooperace poslanců napříč politickým spektrem, když bylo zjednodušeno vyvlastňování soukromých pozemků ve prospěch stavitelů komunikací.

Spekuluje se o tom, že důvodem hladce fungující shody poslanců většiny politických stran ve věci financování dopravních staveb (a hospodaření SFDI) je to, že velké dopravní stavby slouží jako penězovod do stranických pokladen.

V médiích si může český daňový poplatník čas od času přečíst informace o podivných praktikách v rezortu dopravy – vzpomeňme například nákladnou oslavu narozenin jednoho z vysokých manažerů Ředitelství silnic a dálnic Michala Haly, na raketový vzestup stavební obchodní společnosti Viamont vlastněné ministrem dopravy Topolánkovy vlády Řebíčkem, na kauzu dálničních zmocněnců a řadu dalších.

I kdyby byla jenom část z těchto podezření pravdivá, je to minimálně důvod požadovat větší transparentnost v rezortu dopravy.

Nespokojení uživatelé

Málo důvodů ke spokojenosti má občan také jako uživatel silnic a dálnic – chabá údržba většiny komunikací způsobuje nepohodlí, nadměrné opotřebování vozidel a někdy i dopravní nehody. Málo důvodů ke spokojenosti



mají i obyvatelé mnoha měst a obcí, které fungují jako průtahy pro dopravu, zejména tranzitní kamionovou. Jak ukazují “hlukové mapy“ , v České republice je nadměrným hlukem postiženo zhruba čtyři sta tisíc až půl milionu obyvatel. Jako hlavní zdroj hluku je jednoznačně identifikována silniční doprava (více než 95 %).

Ministerstvo nebylo za dvacet let schopné přijít s koncepčním řešením – nikdo například vážně nevyhodnotil to, jestli není mnohde vhodnější investovat peníze do obchvatů než do stavby rychlostních komunikací v nových koridorech.

Rezort dopravy jako “černá díra” veřejných rozpočtů?

Nabízí se tak otázka kardinální – totiž jestli vůbec a za jakých podmínek směřovat obrovský objem veřejných prostředků do rezortu který se – a je to veřejným tajemstvím– stal černou dírou veřejných rozpočtů.

Příčiny problému

Popsaný stav má tři hlavní příčiny, které se vzájemně posilují a podmiňují:

Především, je to selhání MD (a vlády) v oblasti plánování a tvorby strategie. Plánování v oblasti dopravní infrastruktury ČR probíhá bez stanovování socio-ekonomicky zdůvodněných priorit. Ministerstvo mělo bezmála dvacet let na to, definovat si na základě dobře zvolených kritérií priority a vytvořit strategii k jejich dosažení. To se ovšem dosud nestalo. Plánuje se také bez znalosti reálných čísel jak o jednotlivých stavbách a jejich ceně, tak i o celkových nákladech na plány dokončení infrastrukturních projektů.

Zadruhé, jsou to “kartely“ obchodních a politických zájmů konkrétních subjektů, kterým se daří lobovat a “privatizovat“ veřejný zájem a nahradit jej zájmem svým. Obchodní zájem je dán přístupem k zakázkám rezortu (jak na lokální, tak na celostátní úrovni). Jednání politiků funguje jako účinné krytí tohoto mechanismu (nezájem o tvorbu závazné strategie v rezortu, neefektivita kontroly a dokonce podrývání postavení NKÚ) anebo přímo přihrává zakázky a peníze.

Zatřetí, selhávají kontrolní mechanismy a standardy fungování právního státu. Netransparentnost a uzavřenost (tedy procesy probíhající bez efektivní účasti veřejnosti) klíčových správních procesů, stejně jako neefektivní postup soudů a kontrolních institucí, vytváří manévrovací prostor kartelu.



- ➔ Neracionální plánování výstavby dopravní infrastruktury má přitom jednoznačně negativní dopady na státní rozpočet resp. rozpočet SFDI. Nekritické přijetí odhadů příjmové stránky rozpočtu, které se posléze ukázaly jako nadhodnocené, přispělo k vysoké míře rozestavenosti a následnému hledání krizových scénářů v okamžiku, kdy se (nejen v důsledku ekonomických problémů) ukázalo, že představa o finančních možnostech stojí na vodě.
- ➔ Nereálné odhady příjmů a výdajů vedly k tomu, že se neprioritizovalo a nehledala levnější řešení. Příkladem může být odmítání alternativy k vedení severozápadní části pražského okruhu, která by podle odhadů společnosti Mott MacDonald vedla k úspoře 6-7mld. Kč, nebo variantní koncepce rozvoje dopravní infrastruktury na Jižní Moravě, která dospěla k možnosti úspor dokonce ve výši 30 mld. Kč.
- ➔ Nekoncepční přístup státu k výstavbě dopravní infrastruktury přináší problémy s financováním projektů z fondů EU. To se ukázalo zejména v průběhu schvalování Operačního programu Doprava, který byl ze strany EU kritizován právě z toho důvodu, že nedával odpověď na otázku, na základě jakých kritérií byly vybrány konkrétní projekty navržené k financování. V důsledku toho se pak v současné době MD potýká s problémy se schválením financování, řada projektů byla dokonce českou stranou z plánů na evropské financování vzhledem k neochotě úřadů vyjít vstříc požadavkům EK v tichosti stažena.



Lze shrnout, že přes opakovanou kritiku Nejvyššího kontrolního úřadu, Veřejného ochránce práv, Evropské komise i nevládních organizací nedokázalo ministerstvo dopravy za dvacet let přistoupit odpovědně a racionálně k plánování výstavby dopravní infrastruktury. To lze pokládat za zásadní selhání státní správy v této oblasti.

Možnosti nápravy

Analýza Kde se ztrácejí miliardy? obsahuje řadu doporučení k řešení situace. Zde uvádíme čtyři hlavní:

1. Strategické určení priorit

MD musí vytvořit strategii rezortu na základě reálných dat a identifikovat priority a prioritní projekty (GEPARDI II), pro něž budou následně vyjasněny možnosti financování. Strategie musí vycházet z jasně a správně definovaných potřeb a musí aplikovat vhodnou metodiku pro určení priorit mezi projekty. Legitimita, autorita a použitelnost dokumentu bude záviset na tom, jestli bude MD schopné dodržet požadavky zákona při přípravě této koncepce a také na tom, nakolik ministerstvo umožní reálnou a širokou účast veřejnosti při její tvorbě.

Přijatá koncepce musí být závazným vodítkem pro činnost ŘSD, SŽDC i ŘVC. Doporučujeme proto, aby součástí práce na GEPARDI II byl i úkol navrhnout působ, jak tuto koncepci promítnout do právního řádu závazným způsobem.

2. Financování na základě skutečných potřeb a dat

Vede se ostrá debata nad návrhy financování státní dopravní politiky (ve hře jsou dluhopisy SFDI, způsob využití fondů EU, půjček od EIB nebo „odložené“ zadlužení formou zapojení soukromých investorů-PPP).

Rozhodnutí vlády o modelu financování v sektoru musí ale následovat až po ukončení debaty o potřebnosti a prioritách na úrovni strategie. Není možné zapřahat vůz před koně. Nejprve je třeba vědět, co a proč chceme



stavět, a teprve potom je možné strategicky rozhodovat o modelu financování nebo o výši rozpočtu pro rezort.

Je také třeba zkvalitnit tvorbu cenových odhadů jednotlivých projektů na základě realistických podkladů a redukovat na minimum tzv. „globální položky“ rozpočtu. Proces tvorby rozpočtu SFDI musí být pro veřejnost transparentní.

3. Transparentnost a efektivita financování

Ministerstvo musí dovést do konce audit financování jednotlivých projektů a na základě jeho výsledku provést potřebné změny v metodice financování. Systém by měl zaručit, že jednotlivé projekty (alespoň ty významnější) budou standardně procházet expertní oponenturou. Ta by měla vyhodnotit efektivitu technického řešení, zejména otázku poměru cena/přínos.

Naprosto klíčové je zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Ministerstvo by také mělo prozkoumat na pilotních případech otázku, zda by mohlo přinést úspory rozdělení zakázek do tendrů, přístupných i menším firmám.

4. Kontrola a komunikace s veřejností

Nová vláda a politická reprezentace by si také měla dát za cíl zmenšit prostor pro vliv lobbistů v rezortu. Toho se dá dosáhnout tím, že zlepší kvalitu právního prostředí a systémů kontroly – jejich nízká úroveň totiž fakticky umožňuje kartelizaci poměrů.

Ministerstvo dopravy a SFDI by měly vytvořit mechanismus, který by zaručoval reálnou a efektivní kontrolu využití jimi spravovaných veřejných prostředků. Dozorčí rada SFDI by měla být sestavována podle jiného klíče a měla by zavést lepší praxi v komunikaci s veřejností. Vláda by měla zavést mechanismus zvyšující reálný dopad kontrolních nálezů NKÚ.

Cenadalnic.cz

je společným projektem nevládních organizací, který vznikl z iniciativy Ekologického právního servisu s cílem přispět k hledání skutečných důvodů předražování a zdržování silničních staveb v ČR. Prostřednictvím analýz, rešerší a případových studií chceme předat veřejnosti své zkušenosti s procesem financování a plánování dálničních staveb, které jsme získali dlouholetým monitorováním činnosti státních orgánů v této oblasti.

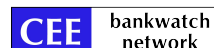
www.cenadalnic.cz



CEE Bankwatch Network

je mezinárodní síť organizací působících zejména ve střední a východní Evropě. Její činnost je zaměřená na monitorování fondů EU a mezinárodních finančních institucí a na prosazování konstruktivních alternativ k jejich politikám a projektům.

www.bankwatch.org



Dopravní Federace



je sdružením ekologických organizací. Jejím cílem je dosáhnout snížení negativního vlivu dopravy na kvalitu života. Zaměřuje se zejména na opatření s celostátním dopadem. Dopravní federace je partnerem Evropské federace pro dopravu a životní prostředí (Transport and Environment).

www.dopravnifederace.cz

Ekologický právní servis

je nevládní, nezisková a nepolitická organizace právníků, hájící v České republice už od roku 1995 práva občanů a životního prostředí. Poskytujeme občanům bezplatnou právní pomoc. Prosazujeme odpovědnost klíčových společenských subjektů za následky jejich jednání. Ovlivňujeme připravovanou legislativu, právníckou komunitu a studenty práv směrem k ochraně veřejných zájmů, zejména životního prostředí a lidských práv.

www.eps.cz

