

01/30

Finanční prostředky na podporu kombinované dopravy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit systém a užití finančních prostředků na podporu kombinované dopravy. Kontrolováno bylo období let 1998 až 2001 (v případě věcných souvislostí i období předcházející).

Kontrolu provedla v době od října 2001 do března 2002 skupina kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „MDS“);
- České dráhy, státní organizace (dále jen „ČD“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly MDS a ČD, byly vypořádány rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách nebyla podána.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Petr Skála – předseda, Ing. Jiří Adámek, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jiří Kalivoda, MVDr. Rudolf Němeček – členové) na svém zasedání konaném dne 11. 6. 2002

s c h v á l i l usnesením č. 01/30/13
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Státní podpora kombinované dopravy úzce souvisí s efektivností dopravního systému nejen České republiky (dále jen „ČR“), ale i Evropské unie (dále jen „EU“), která upozorňuje na nežádoucí růst silniční dopravy na úkor jiných druhů dopravy. Nárůst intenzity silniční dopravy je i v ČR (výkon silniční dopravy vzrostl cca 2,3krát proti roku 1990, železniční klesl 2,5krát).

Tento vývoj zvyšuje finanční nároky na údržbu a opravy pozemních komunikací, zvyšuje rizika dopravní nehodovosti, záporně ovlivňuje průchodnost pozemních komunikací a neúměrně zatěžuje životní prostředí (exhalace, hluk atd.).

Jednou z cest, které mohou tento nežádoucí vývoj změnit, je podpora rozvoje konkurenceschopných alternativ k silniční dopravě na základě efektivně řízených logistických řetězců, které využívají různé druhy a způsoby dopravy (např. přeprava zboží v kontejnerech, přeprava kamionů po železnici – dále jen „systém Ro-La“). Pro tento způsob dopravy zboží se používá název „kombinovaná doprava“. Jejím hlavním principem je, že podstatná část přepravy se vykonává po železniční nebo vodní cestě. Počáteční a konečná přeprava je přitom vykonána silniční dopravou.

Státní podpora kombinované dopravy v ČR by měla koncepčně navazovat na záměry EU a sousedních států. Z dopravní politiky EU vyplývá, že EU zatím není jednoznačně rozhodnuta v otázkách spolupůsobení a zaměnitelnosti jednotlivých druhů dopravy tak, aby kombinovaná doprava byla schopna konkurence i bez podpory z veřejných rozpočtů.

MDS rozpracovalo záměry rezortní dopravní politiky pro kombinovanou dopravu do dvou koncepčních dokumentů, a to „Systémové podpory rozvoje kombinované dopravy do roku 2000, s výhledem do roku 2005“, kterou vláda ČR vzala na vědomí svým usnesením ze dne 17. 6. 1998 č. 414, a „Návrhu řešení reorganizace dopravního systému v regionu severních Čech s cílem převést významnou část kamionového provozu z dálnice D 8 do jiných dopravních systémů“, který vzala vláda ČR na vědomí svým usnesením ze dne 11. 10. 2000 č. 993. MDS poskytovalo na podporu kombinované dopravy investiční i neinvestiční dotace, jejichž přehled je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1

(v tis. Kč)

Rok	Investiční dotace		Neinvestiční dotace
	Sgnss ¹⁾	terminály ²⁾	Ro-La ³⁾
1995 – 1997	173 000	5 000	176 004
1998	100 000	17 958	84 960
1999	52 834	32 975	84 270
2000	244 420	39 680	84 690
C e l k e m	570 254	95 613	429 924

¹⁾ Pořízení kontejnerových vozů řady Sgnss (dále jen „vůz Sgnss“).

²⁾ Pořízení technologického vybavení překladišť pro kombinovanou dopravu (dále jen „terminály“).

³⁾ Provoz přepravy kamionů mezi Drážďanami a Lovosicemi po železnici – systém Ro-La.

Investiční dotace byla poskytována, počínaje rokem 1996, v rámci programu č. 327610 „Rozvoj kombinované dopravy“, který byl pro rok 2000 přečíslován a přejmenován na program č. 327530 „Podpora rozvoje kombinované dopravy“. Rozhodujícím příjemcem investičních dotací z programu 327530 (celkem ve výši 665 mil. Kč) byly ČD s objemem dotací 570 mil. Kč na vozy Sgnss. Dalšími významnějšími příjemci byly dvě obchodní společnosti s objemem dotací cca 61 mil. Kč a 18 mil. Kč; finanční prostředky obdržely zejména na vybavení překladišť kombinované dopravy.

Na návrh MDS vláda ČR usnesením ze dne 28. 7. 1999 č. 798 souhlasila s navýšením finančních zdrojů programu 327 610 ve výši 200 mil. Kč z úvěru se státní zárukou pro ČD na pořízení vozů Sgnss. ČD také použily z dalšího úvěru se státní zárukou 12 mil. Kč na opravy kontejnerových vozů.

NKÚ se při kontrole zaměřil na vyhodnocení účelnosti a hospodárnosti vynaložení prostředků státního rozpočtu. Kontrolován byl zejména vztah mezi dosaženými výstupy a vynaloženými zdroji na podporu kombinované dopravy (dále jen „produktivita dotace“) a mírou splnění deklarovaného obecného účelu (dále jen „účinnost dotace“).

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MDS nezdůvodnilo, že jím zvolená podpora kombinované dopravy je z hlediska účelnosti a hospodárnosti nejúčinnější možností.

O této skutečnosti svědčí, že MDS

- neposuzovalo žádné jiné alternativy k navrženým dotačním titulům;
- nevytvářelo podmínky pro analytické vyhodnocování; chybí ucelená datová a metodická základna pro zjišťování nákladů a výnosů investic na podporu kombinované dopravy;
- neprovádělo z dostupných údajů výpočty a rozbor, kterými by kvantifikovalo cíle a mohlo zpětně vyhodnotit produktivitu a účinnost prostředků na podporu kombinované dopravy;
- neupřesnilo obecně určené cíle podpory kombinované dopravy, např. konkrétněji nepopsalo a nekvantifikovalo, jaké negativní vlivy nákladní silniční dopravy budou sníženy.

1.1 MDS při poskytování investičních prostředků na podporu kombinované dopravy přesně neurčilo a v rámci cílů nekvantifikovalo, jakých účinků má být dosaženo. MDS stanovilo pouze účel použití investičních prostředků, kterým bylo pořízení vozů Sgnss a v menší míře nákup technických zařízení především pro terminály.

Na pořízení vozů Sgnss a vybavení terminálů bylo v letech 1996 – 2000 poskytnuto celkem 865 864 tis. Kč. MDS např.:

- při přidělování dotací na vozy Sgnss nestanovilo, jaké výkony v nákladní silniční dopravě mají vozy Sgnss nahradit, a účinností těchto prostředků se vůbec nezabývalo; neprovedlo výpočty a rozbor, kterými by zjistilo produktivitu a účinnost této podpory;
- v souvislosti s podporou na pořízení vozů Sgnss, která představovala 86 % celkových investičních prostředků na rozvoj kombinované dopravy, nevyžadovalo od ČD informace umožňující objektivně určit úplné náklady na provozování vozů Sgnss pro účely příslušných analýz;
- nekontrolovalo využívání vozů Sgnss v režimu kontejnerové dopravy;
- analyticky nepodložilo ani svá rozhodnutí o finančním rozsahu podpory terminálů, která představovala 14 % z celkových investičních prostředků na rozvoj kombinované dopravy.

1.2 MDS neúplně kvantifikovalo předpokládané účinky při poskytování neinvestiční dotace na provoz systému Ro-La mezi Drážďanami a Lovosicemi.

MDS poskytlo na provoz Ro-La v letech 1995 – 2000 celkovou částku 429 924 tis. Kč. MDS např.

- postupovalo obdobně jako u investiční dotace, zejména neupřesnilo v rámci cíle této dotace část týkající se vlivů na životní prostředí;
- neprovedlo výpočty, aby zjistilo produktivitu a účinnost dotací pro rozvoj systému Ro-La. Zabývalo se především vztahy mezi železničními tarify, náklady ČD a dopravci.

III. Vyhodnocení

Státní podpora kombinované dopravy je zdůvodňována na potřebami dalšího společenského rozvoje nejen ČR, ale i středoevropského regionu. Hlavním cílem by mělo být převedení maximálního podílu nákladní dopravy ze silniční sítě na jiné dopravní sítě. Tím by se měly odstranit nebo snížit negativní vlivy silniční dopravy.

Přístupy MDS při tvorbě strategie a přidělování dotací nejsou podloženy příslušnými analýzami a výpočty a jsou víceméně intuitivní. Nejsou vytvářeny podmínky pro kvantifikaci výnosů a nákladů, které by byly kompatibilní s metodikami EU, tak aby ČR mohla usilovat o prostředky z fondů EU na podporu kombinované dopravy.

MDS nekonkretizovalo obecný účel podpory kombinované dopravy do cílů, které měly být dosaženy jednotlivými dotačními tituly.

Dosavadní činnost MDS při podpoře kombinované dopravy tak zatím nevytvořila předpoklady vzniku konkurenceschopné alternativy k silniční dopravě.