

Priority a financování dopravní infrastruktury od 01.01.2012

Vláda České republiky svým usnesením č. 693 z 29.9.2010 uložila ministru dopravy předložit do 31.12.2010 „Strategii rozvoje dopravní infrastruktury v ČR“. Aktuální termín předložení je usnesením vlády ČR č. 527 ze dne 13.7.2011 stanoven na 31.12.2011. S ohledem na potřebu informovat vládu o aktuální strategii resortu, která bezprostředně souvisí s přípravou státního rozpočtu na rok 2012, je materiál předkládán již v současnosti, a to formou informace vládě ČR.

Pro stanovení strategie v resortu dopravy je klíčové stanovení meziročně stabilní výše prostředků, které do ní budou investovány. Současné financování rozvoje dopravní infrastruktury je zcela závislé na výši státní dotace, jejíž vysoká volatilita neumožňuje stanovení jasné strategie resortu. Jedná se především o meziroční zásadní nedodržování rozpočtových výhledů.

Vláda České republiky na svém zasedání dne 20. července 2011 schválila výdajový limit pro rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2012 ve výši 37 mld. Kč, což představuje snížení objemu zdrojů o více než 21% oproti původnímu schválenému střednědobému rámci pro rok 2012, který činil 47 mld. Kč.

Současně Vláda České republiky rozhodla o maximální výši spolufinancování z úvěrových zdrojů EIB ve výši 3,74 mld. Kč, což představuje snížení cca 50 % oproti potřebám plynoucím ze stavu realizace evropských projektů. Celkový rámec úvěru EIB, který je určen na kofinancování evropských projektů, však stále není dočerpán. Věcně umožňuje čerpání v požadované výši tak, aby projekty kofinancované z EU mohly plynule pokračovat a aby se předešlo se v maximální možné míře hrozbě nedočerpání prostředků Operačního programu Doprava.

Hlavní strategické cíle Ministerstva dopravy pro následující období lze rozdělit do čtyř oblastí:

- 1) **Zajištění 100% vyčerpání OPD** - dotace z EU jsou neopakovatelným, časově a věcně omezeným, zdrojem.
- 2) **Zahájení náhradních projektů** - pro jistotu 100% vyčerpání OPD je nezbytně nutné zahájit v roce 2012 realizaci náhradních projektů pro případ, že některé již zahájené a realizované projekty či části nákladů na těchto projektech, navržených ke kofinancování, nemusí být ze strany EU akceptovatelné.
- 3) **Příprava na nové programovací období EU v období 2014 – 2020.** Dlouhodobost přípravy infrastrukturních projektů si vyžaduje pokračování přípravy klíčových projektů i při kritickém výdajovém rámci roku 2012. V opačném případě hrozí, že nebudeme schopni od roku 2014 čerpat prostředky z EU.
- 4) **Snížení objemu akcí, které byly zasmulvněné v období před rokem 2010** Ředitelstvím silnic a dálnic ČR a jejichž výstavba nebyla v mnoha případech ani zahájena. Jedná se v celkovém objemu o akce za cca 29 mld. Kč. U platně uzavřených smluv na tyto projekty hrozí výrazné vícenáklady v budoucím období a propadnutí stavebních povolení.

Při navrženém ročním rámci 37 mld. Kč nebude MD ČR schopné splnit ani všechny tyto prioritní úkoly a dále nebude schopno zajistit své jiné závazky (viz kapitola 5). Pro dosažení alespoň části prioritních cílů je předkládán podrobnější návrh na jejich řešení i v situaci, kdy výdajový rámec pro SFDI na rok 2012 bude krácen tak, jak je uvedeno výše. K některým uvedeným opatřením bude nutno přistoupit již v druhé polovině roku 2011.

1) Zajištění 100% vyčerpání OPD

Při přípravě rozpočtu je respektován záměr nezastavovat ani významně nezpomalovat akce spolufinancované z OPD i za situace, že bude nutné používat národní zdroje na spolufinancování projektů OPD.

Tento postup je v souladu s usnesením Vlády ČR ze dne 20. července 2011 č. 590 části III. 2 b) (zabezpečit při zpracování návrhu státního rozpočtu České republiky především hlavní priority kapitoly a spolufinancování programů Evropské unie). Nutnost využití národních zdrojů pro kofinancování OPD je dána skutečností, že Vláda ČR rozhodla na svém jednání dne 20.7.2011 o maximální výši spolufinancování z úvěrových zdrojů EIB ve výši 3,74 mld. Kč. Toto představuje snížení cca o 50 % oproti potřebám plynoucím ze stavu realizace evropských projektů. Z toho důvodu bylo omezeno v maximální možné míře čerpání úvěru EIB a časově odsunuto čerpání 0,4 mld. Kč avšak stále muselo být vyčleněno 3,3 mld. Kč z národního výdajového rámce na spolufinancování akcí EU, tj. jako náhrada za chybějící prostředky z úvěru EIB. Celkový úvěrový rámec úvěru EIB, určeného na kofinancování evropských projektů, ovšem není dosud plně vyčerpán a je zde deklarovaná potřeba čerpání ve výši 7,4 mld. Kč v roce 2012 tak, aby projekty kofinancované z EU mohly plynule pokračovat a předešlo se v maximální možné míře hrozbě nedočerpání prostředků Operačního programu Doprava.

Návrh rozpočtu SFDI respektuje vládou schválený rámec prostředků z úvěru EIB a pro kofinancování evropských projektů využije národní prostředky, i za cenu výrazného omezení úhrady v jiných potřebných položkách (viz kapitola 5).

2) Zajištění náhradních projektů pro OPD

V roce 2012 budou vyčleněny prostředky na spuštění náhradních projektů pro OPD, a to především na silniční síti TEN-T (prioritní osa 2) i mimo ni (prioritní osa 4). Tyto projekty budou primárně realizovány z národních prostředků.

Důvodem pro nutnost realizace náhradních projektů je existence vážné hrozby, že některé projekty či části nákladů na projektech, které byly původně předpokládány ke kofinancování ze zdrojů EU, nebudou ze strany EU schváleny. Vážná hrozba existuje u velkého silničního projektu D8 Lovosice – Řehlovice (ŘSD), dále u projektu mostu přes Labe v Kolíně (ŘVC). U dalších projektů se jedná především o nezpůsobilou část nákladů (např. vícepráce). Na toto riziko důrazně upozornil i nález Evropského účetního dvora.

V případě neuznání podpory EU na původně zvažované projekty by pak bylo možné převést podporu EU na náhradní projekty. Odklad zahájení realizace náhradních projektů není s ohledem na dlouhodobost realizace infrastrukturních projektů možný. Zahájení později než v roce 2012 by neumožnilo náhradní projekty dokončit před limitním datem 31.12.2015.

Realizovat náhradní projekty způsobem, který doporučuje Ministerstvo financí, není možné. Doporučení MF předpokládá, že náhradní projekty pro jistotu dočerpání prostředků EU by měly být zahajovány až od roku 2014. Tím by byla zajištěna možnost, aby tyto projekty mohly být financovány jak z nového programového období EU, tak případně jako náhradní projekt pro období 2007 – 2013, resp. 2015 (pravidlo N+2). Infrastrukturní projekty v dopravě však není možné kompletně realizovat v průběhu pouhých dvou let. Proto je nezbytné jejich zahájení nejpozději v roce 2012 (doba výstavby 3-4 roky je zcela běžná).

Z důvodů nutnosti zajistit náhradní projekty bude omezeno mnoho jiných výdajových položek, jejichž úhrada vyvolá negativní konsekvence, nicméně hrozba nedočerpání OPD je považována za zcela neakceptovatelnou i za tuto cenu. Podrobnosti k omezování jiných potřebných výdajových položek uvádí kapitola 5.

Jako náhradní projekty v prioritní ose 2 jsou primárně sledovány následující:

- Modernizace D1 v jednotlivých nejhorsích úsecích mezi Mirošovicemi a Kývalkou (nedojde však k zahájení všech potřebných úseků, které jsou v pokročilém stádiu přípravy realizace)
- Dálnice D1 v úseku Přerov – Lipník nad Bečvou (stavba 0137)

Jako náhradní projekt v prioritní ose 4 je primárně sledována akce:

- I/11 Mokré Lazce – hranice okresů Opava/Ostrava

3) Zajištění přípravy na nové programovací období EU v období 2014 – 2020

Ministerstvo dopravy v návaznosti na původně schválený výhled rozpočtu pro rok 2012 připravilo kroky směřující k zajištění investorské přípravy klíčových projektů pro následující programové období EU. Cílem těchto kroků bylo připravit k realizaci dostatečné portfolio nejdůležitějších infrastrukturních projektů tak, aby mohly být zahájeny od roku 2014. Při stanoveném výdajovém rámci však nebude MD schopno alokovat na tuto investorskou přípravu původně plánovaný a nadmíru potřebný objem prostředků.

Dojde k zásadnímu zpomalení přípravy u následujících klíčových silničních projektů:

- Pražský okruh R1, především stavba 511 Běchovice – D1 (zde i vliv zrušeného ÚR)
- Rychlostní silnice R35 v úseku Opatovice – Mohelnice
- Dálnice D3, obchvat Českých Budějovic (úsek Úsilné-Třebonín)

Dojde ke zpomalení přípravy u následujících klíčových železničních projektů:

- omezení přípravy dostavby III. železničního koridoru (Plzeň – Praha – hr. ČR/SR)
- omezení přípravy dostavby IV. železničního koridoru (Praha – České Budějovice)
- omezení přípravy staveb v Pražském železničním uzlu, který se tak stává úzkým hrdlem celé železniční dopravní infrastruktury v ČR

Příprava ostatních projektů bude omezena ještě výrazněji. Toto bude mít velmi negativní dopady na zaměstnanost v oboru projekčních společností. Hrozí nenahraditelná ztráta odborných kapacit. V neposlední řadě pak fakticky dojde k významnému zpoždění čerpání evropských zdrojů nové finanční perspektivy a zřejmě i k nebezpečí vzniku vícenákladů na stavbách z důvodu urychlené a tudíž nekvalitní přípravy.

4) Zasmluvněné a dosud nerealizované akce Ředitelství silnic a dálnic ČR

V období před rokem 2011 uzavřelo Ředitelství silnic a dálnic ČR smlouvy na realizaci velkého množství staveb, které byly předpokládány k realizaci na základě tehdy platných a výrazně vyšších výhledových výdajových rámců pro dopravní infrastrukturu.

S ohledem na zkušenosti se snižováním rozpočtů SFDI oproti střednědobým výhledům v minulosti uzavřelo ŘSD tyto smlouvy dle mezinárodně uznávaných smluvních standardů. Smlouvy tak umožňují dočasnou nerealizaci akce v případě, že nejsou disponibilní finanční prostředky. Je však velmi obtížné až nemožné se z těchto smluvních závazků bez vysokých kompenzací zcela vyvázat. Při dlouhodobé nerealizaci těchto akcí tak hrozí významné vícenáklady plynoucí např. z valorizování smluvní ceny a z dalších smluvně ujednaných ustanovení. Celkově se jedná o zasmluvněné akce v objemu cca 29 mld. Kč. U platně uzavřených smluv na tyto projekty hrozí při dalším oddalování jejich realizace výrazné vícenáklady v budoucím období.

Při stanovených výdajových rámcích však MD nebude schopno realizovat většinu těchto zasmluvněných projektů. Smlouvy na uzavřené akce jsou takřka výhradně na projekty mimo síť TEN-T (pouze 1 projekt na síti TEN-T nevhodný pro OPD – nevyhovující ekonomické hodnocení). Z tohoto důvodu není možné realizovat tyto projekty jako náhradní pro prioritní osu 2 Operačního programu doprava.

5) Omezení dalších činností v souvislosti s plněním prioritních úkolů

V návaznosti na nutnost splnit i při výrazném omezení výdajového rámce prioritní úkol Ministerstva dopravy, tedy zajistit především jistotu 100% vyčerpání Operačního programu Doprava, vč. náhradních projektů a zajistit přípravu na další programovací období EU bude muset již v druhé polovině roku 2011 a především v roce 2012 dojít k omezení dalších činností, které Ministerstvo dopravy má dle svého zákonného poslání plnit:

Již v roce 2011 budou muset být omezeny práce na následujících rozestavěných projektech hrazených z národních zdrojů tak, aby se předešlo nutnosti hradit fakturované závazky z těchto staveb v roce 2012, kdy na tyto akce budou muset být výrazně omezeny prostředky.

- zpomalení akcí I/42 tunely Dobrovského B a Dobrovského - Svitavská radiála (velký městský okruh Brno)
- zpomalení akce D1 Bohumín – státní hranice CZ/PL– ohrožení potřebného zprovoznění v 05/2012 v souvislosti s fotbalovým šampionátem EURO 2012 (*pozn. jedná se sice o akci spolufinancovanou z EU, ale v malé míře a nikoli z OP Doprava*).
- zpomalení výstavby I/49 Malenovice – Otrokovice
- zpomalení akce I/67 Skřečůň – Bohumín (přivaděč k D1)

V roce 2012 nebudou moci být realizovány tyto činnosti:

- Nebude k dispozici potřebný objem prostředků pro údržbu a obnovu silnic a dálnic. Tyto položky jsou dlouhodobě podfinancovány, klesá kvalita všech silnic, což má velký dopad i na bezpečnost silničního provozu. Dlouhodobé podfinancování vede ke zvyšování nákladů na obnovu této infrastruktury v budoucnu.
- Nebude k dispozici potřebný objem prostředků pro údržbu a obnovu železničních tratí a zajištění bezpečnosti na přejezdech, kdy je zcela zjevné, že dlouhodobé podfinancování této údržby již vede k vážným provozním závadám na dotčené infrastruktuře ovlivňující bezpečnost. Dlouhodobé podfinancování vede ke zvyšování nákladů na obnovu této infrastruktury v budoucnu.
- Nebudou prostředky na dostavbu D11 k Hradci Králové přes pozemky patřící rodině Havránků, kde MD je po několikaletých obstrukcích velmi blízko jejich faktickému zapsání na list vlastnictví v katastru nemovitostí.
- Bude muset dojít k zastavení kofinancování všech staveb realizovaných na území hlavního města Prahy v úsecích, které dočasně slouží jako náhrada chybějícího Pražského okruhu (Vysočanská radiála, Štěrboholská radiála, MÚK Liberecká)
- Budou zastaveny nebo zásadním způsobem omezeny všechny příspěvkové programy SFDI na výstavbu cyklistických stezek, zvyšování bezpečnosti a zpřístupňování dopravy pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace
- Dojde k výraznému omezení programů realizace protihlukových opatření, kde již dnes je ŘSD pokutováno ze strany hygienických stanic za nedodržování hlukových limitů. Tyto náklady na pokuty se ročně pohybují v desítkách milionů korun a budou dále narůstat.
- nebude možno poskytovat předfinancování krajům na projekty EU na silnicích II. a III. tříd.

Závěr

Omezením výše uvedených akcí, které měly být kryty z národních zdrojů, se dosáhne snížení jejich potřeby oproti původně schválenému výhledu o 13,3 mld. Kč. Deset miliard z tohoto „ušetřeného“ objemu musí vykrýt snížení výdajového rámce schváleného vládou. Další 3,3 mld. Kč bude použito na spolufinancování projektů EU, protože vláda neodsouhlasila původně požadovaný objem čerpání zdrojů z úvěru EIB ve výši 7,4 mld. Kč.

I při reflektování nutnosti dodržet konvergenční program vlády je nutné považovat takto razantní krácení výdajového rámce za velmi obtížně akceptovatelné. MD považuje za nutné, aby vláda i Poslanecká sněmovna, si byli vědomi těchto skutečností při schvalování státního rozpočtu na rok 2012 a roky následující.

V souvislosti s financováním z EU od roku 2014 Ministerstvo dopravy zpracuje komplexní strategický materiál „Dopravní sektorové strategie, 2. fáze“ v souladu s požadavky Evropské unie. Tento materiál je nezbytným předpokladem pro možnost čerpání prostředků z EU po roce 2014, jeho dokončení je plánováno koncem roku 2012.