

Finanční účast státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou

Úvod

V roce 2005 došlo k výraznému regionalizačnímu kroku v oblasti veřejné osobní dopravy. V předchozím období byla podstatná část regionální dopravní obslužnosti (tzv. základní dopravní obslužnost) předmětem přenesené působnosti a kraje obdržely ze státního rozpočtu účelově vázanou částku na zajištění dopravní obslužnosti. Počínaje rokem 2005 došlo k novelizaci zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Došlo k navýšení procentního podílu krajů z 3,1 % na 8,92 % u výnosů vybraných daní (DPH, daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu právnických osob). Od této doby je financování dopravní obslužnosti nejen v oblasti místní, ale i regionální dopravy svěřeno rozpočtům krajů a obcí.

Význam zajištění provázané veřejné dopravy akcentuje Dopravní politika ČR pro léta 2005-2013, která byla schválena vládou České republiky usnesením ze dne 13. července 2005 č. 882/2005. Uvedenou problematiku obsahuje ve specifickém cíli, nazvaném Zkvalitnění přepravní práce. Usnesením vlády ze dne 12. dubna 2006 č. 382/2006 byla vzata na vědomí Strategie podpory dopravní obsluhy území jako návazný dokument na Dopravní politiku a výchozí strategický dokument resortu dopravy v oblasti veřejné dopravy pro další období. Zajištění stabilního finančního rámce pro veřejnou dopravu je významnou součástí Strategie.

Právní rámec pro veřejnou dopravu

Nové podmínky do veřejné dopravy přináší Nařízení EP a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, které vstoupí v platnost k 3. prosinci 2009 a stanovuje nové podmínky pro výběr dopravce a výpočet kompenzace.

Nařízení EP a Rady (ES) č. 1370/2007 počítá s uzavíráním dlouhodobých smluv o veřejných službách. Dlouhodobé smlouvy jednak umožňují objednateli stabilizovat a provázat objednávku přepravních služeb, zároveň mají příznivé dopady na investiční možnosti dopravců. Při uzavírání jednoletých smluv je problematické zajištění investičních prostředků v situaci, kdy existence dopravních služeb je ekonomicky i věcně zajištěna na dobu jednoho roku a úhrada postihuje pouze provozní ekonomicky oprávněné náklady, do kterých se investiční prostředky promítají jen nepřímo, prostřednictvím zpravidla odpisů.

Ohledně výpočtu kompenzace je podstatné, že v případě přímého zadání bude probíhat výpočet čistého finančního dopadu podle přílohy uvedeného nařízení. V základním principu je postup obdobný jako výpočet prokazatelné ztráty podle existující české legislativy. Určující však bude způsob výpočtu maximální výše přiměřeného zisku, který musí odlišným způsobem respektovat míru rizika dopravce, spojenou s poskytováním daných dopravních služeb. Podle stávající právní úpravy se přiměřený zisk odvozuje od ekonomicky oprávněných nákladů. Tato právní úprava byla v době svého přijetí (2004) v souladu s tehdy platným zákonem o cenách a s prováděcí vyhláškou č. 580/1990 Sb., podle které se za přiměřený zisk považuje zisk založený na dlouhodobě obvyklém tuzemském podílu zisku v příslušném odvětví, vztaheném k ekonomicky oprávněným nákladům, s přihlédnutím ke kvalitě zboží a obvyklému riziku výroby nebo oběhu. Podle nové vyhlášky č. 511/2004 Sb., se definice přiměřeného zisku změnila. Podle nové vyhlášky se za přiměřený zisk považuje zisk odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, který zajišťuje přiměřenou návratnost kapitálu v přiměřeném časovém období. S jiným výpočtem přiměřeného zisku, doprovázeného nárůstem finančních nákladů dopravce vyvolaných investicemi zejména do vozidlového parku, bude souviset určitý nárůst kompenzace v závislosti na výši investovaného kapitálu.

V případě nabídkového řízení bude použit principiálně jiný způsob výpočtu kompenzace, při kterém nebude měřen čistý finanční dopad uložení závazku veřejné služby na náklady a výnosy, ale bude využito potenciálu hospodářské soutěže. Výše kompenzace dosažená nabídkovým řízením se může lišit podle toho, jakým způsobem byla připravena zadávací dokumentace (např. jaká míra rizik byla na dopravce přenesena), jakou kvalitu služeb v ní objednatel požadoval a jak silný konkurenční tlak byl na dopravním trhu v okamžiku zpracování nabídek dopravců. V principu se předpokládá, že existencí nabídkového řízení se v případě dostatečného potenciálu trhu dojde při stejné kvalitě k takové ceně dopravního výkonu, která bude nejvýše srovnatelná s cenou dosaženou při přímém zadání.

Lze shrnout, že nový způsob výpočtu kompenzace v drážní dopravě při potřebě investic ze strany dopravce mírně prohloubí problém nedofinancování regionální i dálkové dopravy, neboť výše přiměřeného zisku bude odvozena od výše investovaného kapitálu ze strany dopravce. V případě, že bude použit cizí kapitál, budou finanční náklady na jeho realizaci rovněž předmětem kompenzace z veřejné služby.

Financování regionální dopravy

Tato část materiálu navrhuje systémové řešení osobní regionální železniční dopravy s jasnými finančními pravidly.

Na základě dostupných statistických informací lze uvést, že se výdaje na veřejnou osobní železniční dopravu navyšovaly v České republice v období let 2005-2007 mírně podinflačním tempem. Významně nižší důraz byl však kladen na financování veřejné osobní regionální železniční dopravy, aniž by byl podstatně redukován rozsah objednávky krajů. V současné době lze např. uvést, že v případě dominantního drážního dopravce, společnosti ČD, a.s. činila ztráta z regionální dopravy v roce 2008 cca. 3,2 mld. Kč. Objem nefinancované části regionální dopravy je asi 40 %, vlivem existence fixních nákladů se jedná se tedy o více než 40% vlaků, které nejsou zafinancovány. V České republice byla v roce 2008 regionální doprava financována v průměru částkou 57,4 Kč/km, což je hodnota výrazně nižší než v jiných evropských státech. Lze uvést příklady z nových členských států EU se srovnatelnými ekonomickými podmínkami: na Slovensku činila průměrná úhrada v roce 2006 127 Kč/km, v Maďarsku u největšího dopravce MÁV 136 Kč/km, ve Slovinsku 91 Kč/km; a ze států EU15 v Rakousku 148 Kč/km. Česká republika by se měla v souladu s platnou dopravní politikou státu kvalitou veřejné, a tedy i železniční dopravy postupně přibližovat k evropskému standardu.

Dne 1. června 2009 byl předložen na jednání vlády materiál, jehož obsahem bylo řešení nedofinancování regionální železniční dopravy v České republice. Na základě předloženého materiálu vláda ČR usnesením č. 686 rozhodla, že ze státního rozpočtu bude uvolněno 3,2 mld. Kč, které budou poskytnuty krajům a budou jako dotace účelově vázány na zajištění dopravní obslužnosti drážní dopravou.

Uvedenou problematiku je možné v budoucím období (od roku 2010) obecně řešit:

- Útlumy v oblasti plošné regionální obsluhy ve venkovských oblastech, kde má počet cestujících tendenci stagnovat nebo mírně klesá, tímto způsobem lze ovšem řešit pouze část nedofinancování, neboť rušení provozu na méně vytížených tratích (jak ukazuje příklad trati 132 Děčín – Oldřichov u Duchcova, trati 063 Bakov nad Jizerou – Kopiclno) se ukázalo jako velmi obtížně projednatelné s místními samosprávami a občany, kromě toho redukce ve venkovských oblastech jsou vyváženy nárůsty v příměstských oblastech, které usnadňují zvládání problémů dopravy ve městech. Proto nelze očekávat, že systém financování bude vyřešen v uvedeném rozsahu redukcí rozsahu regionální dopravy.
- Snížením ztráty v regionální dopravě snížením nákladů nebo nárůstem výnosů. Vzhledem k tomu, že průměrná výše vyrovnání v regionální dopravě činila v roce uvedených 57,4 Kč/km, což je výrazně méně než výše vyrovnání v okolních evropských státech a rovněž méně než kompenzace, která byla v posledních letech předložena při vypsání nabídkových řízení. Vyřešení problematiky nedofinancování je tak zejména v regionální dopravě rovněž i nutnou podmínkou efektivního otevření trhu veřejné drážní dopravy, pokud se pro něj objednatelé rozhodnou.

- Navýšením finančního vyrovnání, které však není realizovatelné ze zdrojů jednotlivých krajů. Zároveň však při projednávání zákona o veřejné dopravě bylo konstatováno, že řešení této problematiky není možné legislativními nástroji, neboť v podmínkách samostatné působnosti a financování veřejné dopravy formou rozpočtového určení daní vymezuje možnosti řešení velmi úzce. Problematiku stabilního financování veřejné dopravy nelze s ohledem na proběhlou regionalizaci veřejné dopravy v roce 2005 řešit pouze prostřednictvím zákona o veřejných službách v přepravě cestujících. Na základě toho jsou k řešení uvedeného problému nezbytná nelegislativní opatření.

O možných opatřeních v oblasti regionální dopravy jednal během měsíce srpna ministr dopravy se zástupci Asociace krajů ČR i s představiteli jednotlivých krajů. Jednání potvrdila ochotu Ministerstva dopravy a krajů problematiku regionální železniční dopravy řešit a spolupodílet se na koncepčním řešení spolufinancování kompenzace z objednávky regionální železniční dopravy. Úsporná opatření přislíbili hledat i zástupci společnosti České dráhy, a.s., a to zejména v souvislosti s připravovanými dlouhodobými smlouvami o veřejných službách v přepravě cestujících. Zúčastněné strany si byly vědomy, že nastavení stabilního rámce financování a určení rozsahu regionální dopravy by mělo být provedeno co nejdříve, protože projednání návrhů jízdních řádů na období platnosti 2009/2010 bude ukončeno v první polovině měsíce září.

Z tabulky zpracované ve spolupráci s Asociací krajů ČR a dopravcem České dráhy, a.s., která tvoří přílohu tohoto materiálu, je zřejmé, že k rozsahu objednané regionální železniční dopravy na rok 2010 je kalkulována ztráta ve výši 8,531 mld. Kč. V této ztrátě je započítán přiměřený zisk dopravce ve výši 2 % a dále racionalizační úsporná opatření společnosti ve výši 174 mil. Kč. Po započtení sjednaných úhrad ze strany krajů ve výši 5,075 mld. Kč představuje celková nedofinancovanost regionální železniční dopravy pro rok 2010 částku 3,456 mld. Kč.

Po dohodě s dotčenými subjekty byly nastaven následující způsob a podmínky řešení financování regionální dopravy:

- 1) Stát se přihlásí ke spoluodpovědnosti za zajištění regionální drážní dopravy a v návaznosti na usnesení vlády ČR č. 686 ze dne 1. června 2009, kterým bylo rozhodnuto o uvolnění částky 3,2 mld. Kč ze státního rozpočtu na dofinancování regionální drážní dopravy v roce 2009, vláda rozhodne o poskytnutí základní účelové dotace i pro rok 2010, a to ve výši 2,4 mld. Kč s tím, že 2 mld. Kč budou čerpány z prostředků Ministerstva financí a 400 mil. Kč bude poskytnuto z dotace pro Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI).
- 2) Společnost České dráhy, a.s. sníží dalšími racionalizačními opatřeními souvisejícími s možností uzavřít dlouhodobé smlouvy o veřejných službách nedofinancovanost regionální dopravy o 306 mil. Kč.
- 3) Na pokrytí zbývajících deficitů v regionální železniční dopravě ve výši 749 mil. Kč se budou rovnoměrně podílet 1/3 kraje, stát i dopravce. Z uvedeného důvodu se úhrada státu dle bodu 1 navýší o 249 mil. Kč na částku 2,649 mld. Kč. Způsob rozdělení konečné výše účelové dotace ze strany státu, výše úhrad jednotlivých krajů i úspory společnosti České dráhy, a.s. podle krajů jsou uvedeny v příloze.
- 4) Za účelem zajištění dlouhodobého stabilního prostředí v oblasti regionální železniční osobní dopravy bude finanční spoluúčast státu ve formě účelové dotace krajům ve výši 2,649 mld. Kč zakotvena i na dobu následujících devíti let (2011-2019), s postupným navyšováním odpovídajícím přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v předcházejícím období. Kraje uzavřou s dopravci v regionální železniční dopravě smlouvy o veřejných službách na dobu alespoň desíti let a zavážou se každoročně navyšovat prostředky na úhradu kompenzace alespoň o přírůstky odpovídající průměrnému ročnímu indexu spotřebitelských cen v předcházejícím období.
- 5) V memorandu s Asociací krajů ČR o závazku státu poskytnout jednotlivým krajům v letech 2010-2019 dotace ve výši stanovené tímto materiálem budou zároveň zakotveny poměry dotací státu pro kraje a úhrady jednotlivých krajů, a to dle poměrů stanovených v příloze. V případě, že některý kraj v dalších letech rozhodne o navýšení rozsahu regionální železniční dopravy oproti

rozsahu objednávanému v roce 2010, bude toto navýšení hrazeno výlučně z rozpočtu příslušného kraje. V případě snížení rozsahu dopravy oproti rozsahu objednávanému v roce 2010 s dopadem na výši kompenzace z veřejných rozpočtů se dle poměru stanoveného v příloze sníží kraji dotace státu a bude vrácena do státního rozpočtu.

Financování v dálkové dopravě

Financování dálkové dopravy se v současné době skládá z následujících položek:

1. Smlouva o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu osobní železniční dopravou na relacích Pardubice – Liberec a Plzeň – Most (do roku 2014 na základě proběhlého nabídkového řízení v roce 2005; souhrnně v roce 2009 cca. 58 856 tis. Kč).
2. Smlouva o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu osobní železniční dopravou na ostatních relacích (3 873 305 tis. Kč).
3. Financování žákovského jízdného v oblasti dálkové železniční dopravy (145 000 tis. Kč).

Souhrnná výše specifického ukazatele „úhrada ztráty ze závazku veřejné drážní osobní dopravě“ činila podle schváleného rozpočtu na rok 2009 4 077 161 tis. Kč. K tomu přistupuje program na podporu obnovy vozidlového parku v rozsahu 380 mil. Kč, který je určen zejména pro využití pro vozidla v dálkové železniční dopravě (z regionální dopravy je financována zanedbatelná část, resp. 1 vozidlo). Souhrnně proudí do dálkové osobní železniční dopravy v investičních i provozních prostředcích z veřejných prostředků 4 457 161 tis. Kč.

Obecně průměrné stáří vozidlového parku na železnici je v ČR 26 let (2008), proto rovněž řešení problémů jejich údržby a obnovy povede ke zvýšení nákladů z veřejných služeb v železniční dopravě, neboť tyto částky jsou dnes hrazeny v nižší úrovni a provozní úspory moderních vozidel při rozsahu potřebné obnovy nepřevyší investiční vícenáklady. Program podpory vozidlového parku je vzhledem k rozsahu vozidlového parku pouze částečným příspěvkem. Odpisy se v plné výši v nákladech neprojevují, neboť jsou používána z velké části plně odepsaná vozidla, proto také není dosud plně nastartován cyklus obnovy drážních vozidel. Zajištění finančních prostředků na vozidla formou komerčních bankovních úvěrů není v současné době reálné vzhledem k finanční situaci některých dopravců a krátkodobým smlouvám, tj. krátkodobé garanci finanční stability zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících.

V oblasti dálkové dopravy, tj. dopravy zajišťující dopravní potřeby státu ve veřejném zájmu podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, kterou objednává Ministerstvo dopravy je největším problémem nestabilita finančních prostředků v čase, tj. nejistota finančních možností státu ve střednědobém časovém horizontu, která neumožňuje stabilní dlouhodobou objednávku veřejných služeb. Stabilní finanční rámec je rovněž předpokladem pro postupné otevření trhu osobní železniční dopravy, které umožní přístup na trh veřejných služeb v přepravě cestujících všem dopravcům v železniční osobní dopravě.

Ministerstvo dopravy v současné době projednává se společností České dráhy, a.s. návrh na uzavření desetileté smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu osobní železniční dopravou mimo relace Pardubice – Liberec a Plzeň – Most (viz. položka č. 2) a je připraveno smlouvu uzavřít pouze za předpokladu, že budou na roky 2010 a následující získány dostatečné finanční prostředky na zajištění předmětné smlouvy, tedy alespoň v rozsahu finančních prostředků rozpočtovaných na rok 2009. Smlouva umožní postupné otevření trhu železniční osobní dopravy tak, aby v období let 2010-2019 bylo otevřeno až 75 % trhu veřejné dálkové železniční osobní dopravy.

V návrhu rozpočtu na rok 2010 umožňoval rozpis výdajů zaslaný Ministerstvem financí poskytnutí kompenzace ve výši cca. 3,3 mld. Kč, což je oproti roku 2009 snížení o 0,5 mld. Kč. Takové finanční výkyvy by neumožňovaly uzavřít dlouhodobou smlouvu, měly by zásadní dopad do poskytování služeb cestující veřejnosti, a proto je třeba systém z finančního pohledu určitým způsobem stabilizovat.

Návrh účasti státu

Z uvedených skutečností se navrhuje následující závěr:

V regionální dopravě je nutné řešit problematiku regionální železniční dopravy, a to jak co do zajištění stabilního financování v čase, tak i zvýšením absolutní výše kompenzace z veřejných prostředků.

V dálkové dopravě je třeba se soustředit na stabilizaci finančních prostředků v čase s příslušným inflačním navýšením v následujících letech. Schválení tohoto materiálu vládou stabilizuje financování dálkové železniční dopravy tak, že není důvod předkládat vládě návrhy na poskytování státních záruk (např. státní záruky na úvěry, poskytované společností EUROFIMA, popř. další záruky).

Nastavený způsob řešení vychází ze stávající uznávané praxe, kdy úhrady prokazatelné ztráty z provozování veřejných služeb v přepravě cestujících nepodléhají dani z přidané hodnoty.

Na základě rozboru financování regionální a dálkové železniční dopravy se navrhuje následující způsob řešení:

- 1) Stabilizovat rámec regionální drážní veřejné dopravy a prostřednictvím státního rozpočtu poskytnout jednotlivým krajům dotace v souhrnné výši 2,649 mld. Kč v roce 2010 na úhradu kompenzací hrazených kraji na zajištění dopravní obslužnosti ve veřejné železniční osobní dopravě, a to způsobem a za podmínek stanovených v části „Financování regionální dopravy“ a v příloze.**
- 2) V devíti následujících letech (2011-2019) poskytnout krajům dotace dle bodu 1, s postupným navýšením odpovídajícím přírůstku průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v předcházejícím období.**
- 3) Zajistit stabilní financování dlouhodobé smlouvy o závazku veřejné služby na zajištění dopravních potřeb státu veřejnou železniční osobní dopravou mimo relace Pardubice – Liberec a Plzeň – Most a úhrady žakovského jízdného, a to nastavením finančního objemu odpovídajícího financování veřejné železniční osobní dopravy v roce 2009, tj. 3 873 305 tis. Kč.**
- 4) Po dobu následujících devíti let (2011-2019) zajistit totožné finanční prostředky na financování smlouvy o závazku veřejné služby dle bodu 3, s postupným navýšením odpovídajícím přírůstku průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v předcházejícím období.**
- 5) Postupně otevírat trh dálkové veřejné železniční osobní dopravy tak, aby do 10 let bylo otevřeno až 75 % tohoto trhu ostatním dopravcům.**