

Dopravní infrastruktura v EU a její rozvoj

Doc. Ing. Antonín Peltrám, CSc.

Poslední den října končí funkční období současné Evropské komise. Jako každý orgán s končícím funkčním obdobím Komise hodnotí výsledky své práce. Uvádím výtah, vztahující se k dopravní infrastruktuře. Jde o vývojový trend, v němž bude nová Evropská komise pokračovat.

V Bílé knize Evropské komise z roku 1993 „Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost - výzvy a cesty vpřed do 21. století“ se poprvé výrazně zdůrazňoval jako nástroj podpory ekonomického růstu a růstu zaměstnanosti rozvoj dopravní infrastruktury. Uvádělo se tehdy, že rozvoj malých a středně velkých podniků přináší 70 % nárůst zaměstnanosti (nyní se údaj korigoval na 66 %). Malé a středně velké podniky se podílely na zaměstnanosti z 50 % a rozvoj dopravních sítí jako svého druhu předpoklad společného trhu by odstranil výrazné překážky ekonomického rozvoje. Konstatovalo se, že proti tomu rozsah investic do dopravní infrastruktury ES v posledních desetiletích systematicky klesal.

Předpokládalo se, že bude zapotřebí v nejbližších 15ti letech vynaložit na rozvoj transevropských sítí dopravy a energetiky cca 400 mld. ECU, z toho do roku 1999 cca 220 mld. ECU. Bylo již jasné, že bude zapotřebí sružit prostředky soukromého a veřejného sektoru, přičemž ale soukromý sektor bude spíše ochoten podílet se na investicích do energetických a telekomunikačních sítí, než se účastnit velkých dopravních projektů. Byly představy, že se v období 1994 - 1999 (střednědobý finanční výhled) uvolní ročně prostředky na spolufinancování investic v dopravě z Evropských společenství ve výši 20 mld. ECU, z toho přímo z rozpočtu Společenství 5,3 mld. ECU, půjčky EIB měly dosáhnout 6,7 mld. ECU (ty by zaplatily samozřejmě rozpočty členských států) a na zbytek se navrhovalo zavést dokonce různé formy dluhopisů ES, protože by byly samozřejmě levnější.

Bílá kniha se nenaplnila; byl odpor zejména k úvěrům, které by si brala ES. Myšlenka se ale začíná nyní zčásti oživovat.

Na summitu v Essenu v prosinci 1994 se prosadil dokument k rozvoji transevropských sítí se seznamem 14 prioritních projektů ES, vybraných z původně 26 velkých projektů. Vybrala je a orgánům EU předložila skupina na vysoké úrovni, vedená bývalým komisařem Christophersem. Již v době projednávání seznamu se ovšem ozývaly námitky: při všeobecném nedostatku prostředků veřejných rozpoč-

tů členských států na rozvoj infrastruktury pokládaly členské státy některá transevropská spojení pro svoji ekonomiku za méně důležitá, než odstraňování úzkých hrdel vnitrostátních spojení. Tehdy se také upravil příspěvek z fondů Společenství na 10 % celkové hodnoty projektů. Měl vyvolat efekt „sněhové koule“ - nabalit další prostředky na investice z vlastních zdrojů členských států. Jenomže do roku 1991 byly dokončeny a uvedeny do provozu jen tři projekty, šest dalších mělo být uvedeno do provozu do roku 2005 a ty nejnákladnější (většinou s dlouhými tunely) jsou mnohdy ještě v etapě jednání.

Mezitím ovšem vznikly nové potřeby. Vytvořila se nová pracovní skupina na vysoké úrovni pod vedením Karla van Mierta, který byl komisařem více funkčních období a v jednom z nich, překrývajícím konec října 1991, kdy proběhla za jeho účasti připravovaná 1. „pražská“ „Panevropská dopravní konference“, byl komisařem pro dopravu. Podle závěrečné zprávy této skupiny vyžadují investice na chybějící infrastrukturu transevropského významu celkovou částku 600 mld. EUR. To je slušná suma, uvážíme-li potřebu prostředků na jiná než transevropská spojení. Bylo tedy zapotřebí, aby van Miertova skupina navrhla ještě „ufinancovatelné“ projekty. Navrhla jich 30, z návrhu vyšla Komise a posléze provedla úpravy a schválila projekty v dubnu 2004 Rada a Evropský parlament.

Na 30 prioritních projektů do roku 2020 se předpokládá 220 mld. EUR. Z této částky mají uhradit veřejné rozpočty 80 %, soukromý kapitál cca 20 %. Na projekty lze povolit příspěvek EU ve výši až 20 % celkových investičních nákladů. Požadovalo se příspěvek zvýšit z 10 % na 30 %, ale Rada ministrů hospodářství a financí podíl při projednávání v minulém roce ještě před skončením práce skupiny na vysoké úrovni snížila s tím, že tehdy navržených 54 projektů by znamenalo při příspěvku do 30 % pro rozpočet EU neúnosné zatížení.

Realizace projektů již podle záměrů Bílé knihy „Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost“ má snížit až dosud narůstající znečišťování životního prostředí a přispět k harmoničtějším územním rozvoji.

Přínosy z realizace transevropské sítě se odhadovaly od cca 0,15 % do 0,3 % ročního nárůstu hrubého domácího produktu. (V předchozích materiálech Evropské komise byly dokonce uváděny efekty

až do 0,5 % či 0,6 % HDP). Odhaduje se snížení kongescí o 14 % a dosažení časových úspor v peněžním vyjádření cca 8 mld. EUR ročně.

Jak bylo uvedeno, k zatraktivnění projektů společného zájmu se zvýšil podíl úhrady Společenství na spolufinancování z 10 % na 20 %; předchozí 10 % podíl byl nízký, efekt „sněhové koule“ v nabalování dalších prostředků nevznikl; zdrojů byl stále nedostatek.

Bílá kniha „Dopravní politika do roku 2010, Čas k rozhodnutí“ ze září 2001 poukázala na potřebu snížit přepravní náročnost ekonomiky. Předpokládala zpřetřhání současných vazeb růstu HDP a tempa růstu přepravy, dokonce ještě vyššího než růst HDP. Předpokládala přesun přeprav ze silnice na druhy dopravy s kapacitou nebo možnostmi ji snáze než v případě silnic zvýšit.

Požadavek na investice tím ovšem nezániká. A tak při všemožné snaze zmenšit objem výdajů z rozpočtu EU Evropská komise navrhla a Rady a Evropský parlament schválily posílení investic do dopravy. V letošním rozpočtu se zvýšily limity výdajů proti roku 2003 na 136 %. Zvýšení se předpokládá jak do konce střednědobého finančního výhledu 2000-2006, tak pro další období 2007-2013.

Půjčky na rozvoj infrastruktury zvyšuje také EIB.

Jak bylo uvedeno, Evropská komise na základě zprávy skupiny na vysoké úrovni van Mierta připravila návrh prioritních projektů, který se pak upravoval, než dospěl do konečné podoby právního aktu Rady a EP z 21. dubna 2004 a v seznamu již zmíněných 30 prioritních projektů.

Jak známo, patří mezi ně některé úseky transevropských tahů v ČR:

- úsek železničního spojení Atény - Sofie - Budapešť - Vídeň - Praha - Norimberk/Drážďany Břeclav - Praha - Norimberk (2010) a Praha - Linec (2016); (v závorkách je indikativní datum dokončení)
- železničního spojení Gdaňsk - Varšava-Brno/Bratislava - Vídeň - Katovice - Břeclav (2010), paralelně se stejným termínem ukončení v Slovenské republice Katovice - Žilina - Nové Město nad Váhem,
- dálnice Gdaňsk - Brno/Bratislava - Vídeň - Katovice - Brno/Žilina (2010) a Brno - Vídeň (2009),

Pro úplnost uvedme ještě železniční, dálniční a vodní spojení Bratislava-Vídeň s prodloužením na Budapešť a dále.

Postup podle směrnice z 21. dubna 2004 se bude sledovat, vyhodnocovat a nesporně i upravovat každé dva roky.

Nedomnívám se, že zapracovaný podíl projektů na českém území byl optimální jak pro ČR, tak i pro integrovanou Evro-

pu. Lze připustit, že by se dalo provádění projektů urychlit a následně rozsah akcí zvýšit. Pracovníci nyní ještě GR dopravy a energetiky Evropské komise zdůrazňují, že je prostředků na spolufinancování rozvoje dopravní infrastruktury podle nejruznějších dotačních titulů dost a pochybují, že budou kvóty vůbec vyčerpány - jak pro nepřípravenost projektů, tak pro nedostatek vlastních zdrojů pro spolufinancování. Takže šance na vyšší zdroje spolufinancování tu je.

Optimismus v otázkách rozvoje a fungování dopravy lze nepochybně opřít o skutečnost, že se význam dopravy v důsledku problémů, které její fungování již nyní vyvolává, začíná pojmát podstatně uvážlivěji. Začíná se všeobecně korigovat k lepšímu - dokonce nad rámec toho, co již kdysi bylo: znovu se vytváří Výbor pro dopravu Evropského parlamentu, mimořádně početně obsazený jeho poslanci (vyčleňuje se tak ze společného výboru s regiony), dosavadní GR dopravy a energetiky se dělí na dvě generální ředitelství - dopravy a energetiky, doprava a transevropské sítě jsou navrženy do působnosti jednoho z místopředsedů Evropské komise, jehož další povinnosti jsou omezeny.

Doprava a veřejné rozpočty

Rozpočet EU musí být vždy vyrovnaný a vyrovnaný by v zásadě měl tedy být i rozpočet každého členského státu. Jen výjimečně by se měl připustit schodek veřejných financí do 3 % HDP a dluh do 60 % HDP. Ale dluhy se podle evropského ekonomického modelu mají postupně zlikvidovat.

V protokolu o postupu při nadměrném schodku Smlouvy o EU se uvádí, že „veřejný“ znamená vztahující se k ústřední vládě, regionálním nebo místním orgánům nebo fondům sociálního zabezpečení s výjimkou komerčních operací, jak jsou definovány v Evropském systému makroekonomických účtů.

Obdobně se uvádí, že „dluh“ se rovná hrubému úhrnu dluhů v nominálních hodnotách, vztahujících se k týmž institucím a s týmiž výjimkami jako schodek.

Řada současných členských států pokračuje druhou mezní hodnotou - celkový dluh, bude tedy jednou muset mít po příslušnou dobu rozpočet přebytkový. To bude aktuální v době, kdy se znovu podaří dosáhnout přiměřené tempo růstu HDP, což je podmínkou konkurenceschopnosti Evropy ve světě.

Výhodou nových členských států je, že zadlužení ještě nedosáhlo oněch 60 %. Na druhé straně rychleji prodávaly dříve státní majetek, takže již nebude z čeho dosazovat, aby se schodek snáze zmínil.

Evropa stále úporně bojuje o svůj specifický sociálně ekonomický model, jehož rysem jsou i výkony v obecném zájmu v dopravě. Musí si ale na sociálně vydebat v konkurenci s USA, Japonskem a státy Dálného východu, také s Indií a Čínou, které obdobné sociální prvky zatím neznají. Podmínkou udržení konkurenceschopnosti rozšířené EU - včetně sociální tržní ekonomiky, (její kritika je v EU stále jen okrajová) - je zajistit konkurenceschopnost, ta ale vyžaduje podstatně navýšení investic do vědy, výzkumu a vývoje k dosažení temp srovnatelných zejména s USA a Japonskem, a změnu systému sociálního zabezpečení, protože to je nejpodstatnější zátěž veřejných financí.

Letos poprvé se projednávají v EU rámcové směrnice k rozvoji nových členských států. Jak zveřejnila Evropská komise počátkem května, z 10 nových členských států pokračuje maastrichtskou referenční hodnotu nadměrného schodku 3 % HDP 6 států: nejvýše Česká republika - se schodkem 12,9 % HDP („odmazala“ všechny staré, již nevymahatelné pohledávky, vyčistila aktiva a pasiva bank - tato částka představuje v schodku zhruba polovinu), dále Kypr, Maďarsko, Malta, Polsko a Slovensko - s nejnižším schodkem 3,6 %. Evropská komise navrhuje Radě ministrů hospodářství a financí schválit pro tyto státy doporučená opatření k snížení nadměrného schodku.

Po několikaletém opakování schodku (státy obvykle argumentují proti prognóze Komise vyššími příjmy) ve státech skupiny euro je Evropská komise povinna podat návrh na sankce - až po uložení bezúročného deposita, jehož výše je odvozena od výše překročení oněch 3 % HDP.

Právě do této situace se dostala Francie a Německá spolková republika a blíží se jí - pokud se nezvýší jejich tempa růstu HDP - i další členské státy.

Komise podala na jednání Rady ministrů hospodářství a financí v listopadu minulého roku návrh na sankce, který však nedosáhl potřebnou většinu. Jistě i pro to, že šlo o dva státy s největšími příspěvky do vlastních zdrojů EU. Komise tedy byla ze Smlouvy o ES povinna podat - a také podala - žalobu na Radu k Evropskému soudu. A soud v červenci rozhodl, že neuplatnění sankcí na listopadové Radě bylo z hlediska práva EU neoprávněné.

Reakce je rozporuplná: strop vlastních zdrojů EU na platby byl před léty stanoven na 1,24 % HNP. Komise navrhla ve střednědobém výhledu 2007-2013 využít 1,17 %, když zejména někteří poslanci Evropského parlamentu požadovali vyšší podíl, aby se tak podpořila sociální soudržnost a urychlilo odstraňování rozdílů mezi starými a novými členskými státy. Naopak skupina 6 starých členských států

navrhla stanovit strop jen na 1 % HNP.

Nyní se hledá cesta, jak případně upravit referenční hodnoty v protokolu ke smlouvě o Hospodářské a měnové unii o postupu při nadměrném schodku: státy ohrožené pokračujícími schodky doporučují změnit protokol (protože ve vlastní smlouvě o ES nejsou referenční hodnoty stanoveny). Uvažuje se přihlédnout k hospodářským cyklům a prodloužit období na vyrovnání větších deficitů veřejných rozpočtů, vyjmout investice všeobecně nebo do vědy a výzkumu z referenční hodnoty schodku, protože jsou spojeny s budoucnem, vyjmout výdaje na obranu aj. Proti tomu je základní tendence stropy schodků zachovat, protože jinak by přestal fungovat Pakt stability a růstu. Konečné řešení ovlivní i reálné naplnění toho, kolik bude na rozvoj dopravy a co se pojme jako výkony v obecném zájmu i v dopravě.

Na státy, které ještě nepřijaly EUR, se sankce nevztahují. Ale k přijetí jednotné měny se zavázaly smlouvou o vstupu do EU a snížení schodků je k tomu zásadní podmínkou. Komise se tedy zřejmě pokusí přimět je prostřednictvím dotací, naplňujících princip solidarity.

Do tohoto všeobecného finančního rámce se musí dostat, pokud jde o infrastrukturu, doprava všeobecně a pak dotovaná dopravní obsluha v rámci výkonů v obecném zájmu.

V souvislosti s problémy soustavného nedofinancování dopravní infrastruktury v ČR chci ale uvést zdroj, který se podařilo prosadit - Státní fond dopravní infrastruktury. Jde o fond, který by se mohl transformovat v organizaci, která v oblasti financování dopravní infrastruktury podniká.

Ustanovení o možnosti vyjmutí státních fondů, provádějících komerční operace, z maastrichtských kritérií o nadměrném schodku, vedlo v některých státech k vzniku v podstatě státních společností pro financování dopravní infrastruktury, v ČR k Státnímu fondu dopravní infrastruktury. Fondům se nadto nečerpané prostředky v kalendářním roce převádějí, tj. nepropadají. Tyto výhody se bohužel ještě nepochopily. Mezitím Eurostat jako metodický orgán makroekonomických účtů v letošním roce vyjmutí některých veřejných výdajů z maastrichtských kritérií za určitých podmínek dvakrát potvrdil, současně s vymezením podmínek, za nichž musejí tyto fondy fungovat, aby se jejich závazky nemusely vykazovat v rámci závazků veřejných financí.

Chce to tedy dát dohromady realistickou vizi odstranění vnitřního zadlužení infrastruktury. Na ni lze získat i větší zdroje EU.