

Fungování správ a údržeb silnic II. a III. třídy v ČR z pohledu kvalitního managementu?

Je stávající systém organizačního řízení jednotlivých krajských úřadů pro správu a údržbu silnic II. a III. třídy dostačující? Jsou na základě převyšující poptávky oproti možnostem oprav, na základě finančního deficitu jednotlivých krajských úřadů vždy uspokojeni ti, kteří to potřebují nejvíce? Jdou jednotlivé opravy silnic II. a III. třídy společně ruku v ruce s plánováním a strategií ŘSD? Nebylo by vhodné zabývat se myšlenkou tzv. regulace úřadů a sjednotit rychlostní komunikace, včetně silnic I. třídy, společně se správou a údržbou komunikací II. a III. třídy pod jeden úřad?

Bohužel, pokud bych se měl pokusit o zhodnocení stávajícího stavu komunikací II. a III. třídy na území ČR, potažmo jednotlivých samosprávných celků za ně odpovídajících, musím konstatovat, že stávající stav komunikací II. a III. třídy rozhodně neodpovídá normám, které by měly splňovat. Na jednu stranu můžeme říci, že stávající ekonomická situace není zrovna nejhodnější pro investice do komunikací II. a III. třídy. Ale položíme si otázku, zda investice do komunikací II. a III. třídy za posledních 10 let, tzn. od vzniku samosprávných celků, byly někdy nějak výrazné? Navíc jak si můžeme vysvětlit, že v některých případech se opravují komunikace, které jsou relativně ještě v dobrém stavu a jiné ve stavu havarijním na svoji opravu neustále čekají?

Vznik územních samosprávných celků a jejich financování

Vrátíme-li se zpět ke vzniku fungování jednotlivých územních samosprávných celků, tak jejich fungování s konečným rozložením do 14 krajů bylo započato dne 1. 1. 2000. Přičemž tyto jednotlivé územní samosprávné celky jsou stanoveny ústavou a to zejména jejím čl. 99, který zní: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

Kraje jakožto veřejnoprávní celky mají vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a hospodaří dle svého rozpočtu, vyjma hl. m. Prahy, které je vymezeno zákonem, ve znění pozdějších předpisů. Dále je důležité zmínit, že příjmy kraje, ze kterých financuje svoji činnost, tvoří zejména daňové příjmy. Mezi daňové příjmy upravené zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů řadíme příjmy ze sdílených daní, správní poplatky a příjmy z licencí pro kamionovou dopravu. Mezi další příjmy jednotlivých územních samosprávných celků můžeme zahrnout příjmy za prodej nadbytečného či nepotřebného majetku, nájemné, příjmy z úroků na bankovních účtech aj. Samozřejmě dále musím zmínit neinvestiční a investiční dotace z jednotlivých kapitol státního rozpočtu, přičemž valná většina těchto dotací bývá zpravidla poskytována na již dopředu stanovený účel.

Jako příklad uvádím dotaci směřující na Liberecký kraj, ze dne 9. 8. 2010.

„Vláda dnes uvolnila 40 milionů korun pro Liberecký kraj na urgentní pomoc po povodni. Peníze poslouží na pitnou vodu, dezinfekci či pohonné hmoty.“

Mezi další disponibilní prostředky jednotlivých územních celků můžeme začlenit čerpající úvěry

včetně možnosti čerpání evropských dotací v různých programech. Nutno však dodat, že tyto programy mají jednak jistou časovou osu a dále pak že pro jakékoli kofinancování je důležité vždy disponovat nutnou sumou pro tzv. spoluúčast, která leckdy tvoří zásadní problém zahájení čerpání.

Údaje z portálu Ministerstva financí k vývoji zadluženosti jednotlivých krajů:

„Kraje“ (včetně jimi zřízené příspěvkové organizace) vykázaly ke konci roku 2009 zadluženost v celkové výši 20,9 mld. Kč. Jedná se o meziroční nárůst o téměř 6,3 mld. Kč (o 42,9 %). Nárůst zadluženosti byl vykázan na položce úvěrů (o 5,5 mld. Kč), které se na celkové zadluženosti krajů podílejí 83,4 %, a přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů (o 0,8 mld. Kč). Kraje ani v roce 2009 neemitovaly komunální dluhopisy. některé kraje pokračovaly v čerpání úvěrů poskytnutých Evropskou investiční bankou, jimiž spolufinancují rozsáhlé investice do regionální infrastruktury (rekonstrukce silnic II. a III. tříd, občanská vybavenost), cestovního ruchu, vědy a výzkumu. Tyto úvěry jsou zpravidla čerpány v několika transích s různou délkou splatnosti, obvykle přesahující 10 let. Ostatní úvěry přijaly kraje od peněžních ústavů za účelem předfinancování investičních projektů či oprav silnic. Kraje přijaly též bezúročné půjčky od Státního fondu dopravní infrastruktury ve výši 1,1 mld. Kč na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky ze strukturálních fondů EU.“

Na základě výše uvedeného mohou tedy konstatovat, že ekonomická situace, ve které se momentálně Česká republika nachází, není pro jednotlivé kraje tou nejlepší zprávou pro budoucí investice v oblasti výstavby a nejen tam. V případě, že se zaměříme na jednotlivé ekonomické údaje, týkající se vývoje výběru daní za poslední období, můžeme i tam pozorovat klesající tendenci, která se následně promítne do přidělování nižších finančních částek pro





potřeby jednotlivých krajů. Tato zhoršující situace je navíc podpořena snížením příjmu z rozpočtového určení daní do jednotlivých samospráv.

Systém organizačního řízení správy a údržby silnic II. a III. třídy na krajských úrovních

Když se podívám na stávající systém řízení správy a údržby silnic II. a III. třídy jednotlivými samosprávami, musím konstatovat, že tento způsob řízení je téměř všude stejný. Jednotlivé samosprávy mají následující členění:

- politický reprezentant v podobě náměstka či radního odpovídající za oblast dopravy,
- vedoucí odboru dopravy v podobě klasického úředníka, podléhajícího výše uvedenému politickému reprezentantovi,
- jednotlivé správy údržby silnic (SUS), výkoný zaměstnanec v podobě ředitele, podléhající vedoucímu odboru dopravy,
- jednotliví „cestmistři“, zajišťující dohled a kontrolu nad kvalitou a bezpečností komunikací II. a III. třídy, v plném rozsahu pod vedením SUS.

Vrátím-li se zpět do roku 2000, kdy byly jednotlivé komunikace včetně okresních správ údržeb silnic II. a III. třídy převedeny z ministerstva dopravy na nově zřízené samosprávy, mohu s klidným svědomím říci, že to byl velice špatný manažerský krok. K tomuto tvrzení mě především vede tehdejší stav a kvalita komunikací, mostů, podjezdů, železničních přejezdů aj., převedených na nově zřízené samosprávy. Když porovnám jednotlivé příjmy samosprávných celků oproti nutnosti vynaložení investic jenom k jejich opravám, tak můžu s klidným srdcem konstatovat, že z přidělených rozpočtů toto nikdy nebylo, není a nebude možné.

Jak jsem již výše uvedl, toto mé tvrzení je jednak dáno tehdejší stavem převedených komunikací

a mostů, který je, mimochodem, stále horší a horší a dále pak se mé tvrzení opírá o dva základní problémy:

1. hospodaření jednotlivých krajů,
2. strategické plánování v oblasti dopravní infrastruktury.

V prvním případě, tedy u hospodaření jednotlivých krajů, se domnívám, že při bližším auditu bychom zde mohli vyzorovat, že vzhledem k možnosti vytváření si svého vlastního rozpočtu z přidělených peněz jsou jednotlivé finanční prostředky nasměrovány ne vždy tam, kam je potřeba. K tomuto názoru mě vede především to, že kraje spravují několik rozpočtových kapitol, mezi které rozdělují zbývající finanční prostředky po odečtení mandatorních výdajů. A právě zde je poměrně velká míra nevyváženosti a potencionálního prostoru pro vkládání investic do nesmyslných projektů či kapitol. Domnívám se, že důvodů pro takovéto konání může být několik. Například:

- náklonnost k oboru ze strany vládnoucí garnitury,
- upřednostňování oprav komunikací aj. v obcích, kde vládne stejná garnitura,
- nesmyslně zřizovaná nově placená místa,
- přípravné práce u předem nejasných projektů.

V druhém případě mám především na mysli strategické plánování v oblasti dopravní infrastruktury, přičemž pod tímto plánováním si představuji plánování z dlouhodobého hlediska, které jde nad rámec jakýchkoli politických zájmů. Zejména v komunikaci s Ředitelstvím silnic a dálnic, jejich koncepcí pro budoucí plánování staveb atd. Porovnáme-li totiž počet automobilů na jednoho obyvatele před 10 lety a nyní, musíme konstatovat, že zátěž, které jsou nejen komunikace II. a III. třídy vystaveny, je enormní. Z tohoto důvodu se domnívám, že ze strany kraje musí dojít alespoň k těmto krokům:

- elektronická mapa poskytující informace a data o celkovém stavu komunikací II. a III. třídy, včetně mostů online,
- komplexní a dlouhodobé plánování v oblasti projektování a výstavby,
- vzájemná komunikace o opravách a stavbách mezi jednotlivými kraji s ŘSD,

- informovanost o budoucích realizacích, jdoucími ruku v ruce s včasným výkupem pozemků.

O rozdílnosti vytiženosti jednotlivých komunikací v různých krajích se zde nechci zmiňovat, nicméně jsem zcela přesvědčen, že v případě plánování nejen páteřních komunikací by mělo docházet ke vzájemnému propojování informací a společnému plánování.

Pokud bych se například zmínil o Středočeském kraji, tak vůbec nerozumím tomu, proč za 10 let od vzniku této samosprávy nikdy nevyšla žádost o navýšení finančních prostředků ze strany ministerstva financí do kapitoly dopravy pro SČK už jen z toho důvodu, že Středočeský kraj je spádovou oblastí do hl. města Prahy a de facto je ze všech krajů v ČR nejvíce zatížen.

Regulace úřadů v podobě sloučení rychlostních komunikací a silnic I., II. a III. třídy

Jsem zcela přesvědčen, že nyní v této velice těžké a náročné době, která se bude čím dál tím rychleji ubírat směrem k minimalizaci nákladů ze strany objednatelů a oproti tomu maximalizaci a efektivnosti služeb ze strany zhotovitelů, je nyní vhodný čas začít se zabírat myšlenkou sloučení rychlostní komunikace, včetně silnic I. třídy, společně se správou a údržbou komunikací II. a III. třídy do jedné organizace.

K tomuto přesvědčení mě jednoznačně vede stávající ekonomická situace na úrovni České republiky a dále pak systém řízení na úrovni jednotlivých krajů. Domnívám se, že v případě propojení výše uvedených komunikací pod jednu organizaci a svěřením řízení manažersky zdatným odborníkům by tento úkon jednoznačně prospěl celé České republice.

Dle mého názoru by celá tato regulace měla za výsledek zefektivnění a zpružnění celého systému. Samozřejmě, že v mnou navrhovaném řešení se najde hodně pro a proti a zároveň nesmíme zapomínat, že tento systém zde již jednou byl. Nicméně musím připustit, že o kvalitách tehdejších a nyníjších manažerských procesů můžeme polemizovat. Níže se pokusím nastínit alespoň některé výhody sloučení (regulace) správy a údržby rychlostních komunikací a silnic I., II. a III. třídy do jedné organizace:

- přehled zadávaných veřejných zakázek,
- strategické plánování z jednoho bodu,
- okamžitý přenos informací,
- jednotná odpovědnost,
- jednotný a přehledný rozpočet,
- snížení nákladů za provoz,
- zamezení klientelismu.

Nutno dodat, že regulace je usměrňující proces, díky kterému se za pomoci manažerského systému a rychlého přenosu dat dostaneme efektivněji k požadovanému výsledku. Já sám jsem velkým zastáncem regulace a na rovinu zde mohu říci, že bych tuto regulaci rád viděl i v jiných odvětvích. Jsem pro jasně deklarovanou odpovědnost na jakékoli úrovni. Požadujeme-li výsledky, které nám do budoucna mají zaručit slávu, musíme umět rozhodovat a nést za svoje rozhodování zodpovědnost. ■

Ing. Filip Bušina, MBA
doktorand VŠE v Praze

Kraje	Silnice II. třídy	Silnice III. třídy	Mosty II. a III. třídy	Podjezdy, přejezdy celkem
Středočeský kraj	2.372,4	6.254,6	1823	751
Jihočeský kraj	1.636,8	3.813,1	1049	314
Plzeňský kraj	1.502,0	3.098,1	961	257
Karlovarský kraj	471,2	1.353,3	442	193
Ústecký kraj	906,5	2.750,2	884	431
Liberecký kraj	486,6	1.607,6	664	185
Královéhradecký kraj	892,9	2.420,4	870	252
Pardubický kraj	912,3	2.220,9	810	193
Vysočina	1.636,7	2.940,7	867	220
Jihomoravský kraj	1.474,4	2.438,5	1188	268
Olomoucký kraj	923,3	2.184,5	1123	262
Moravskoslezský kraj	803,2	1.887,8	1102	285
Zlínský kraj	574,0	1.199,3	715	106
CELKEM	14.592,3 tis	34.169,0 tis	12.498 ks	3.717 ks

ps-přehled počtu kilometrů, mostů, podjezdů a přejezdů II. a III. třídy ve vlastnictví jednotlivých krajů