

NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ ANALÝZA FINANCOVÁNÍ REZORTU DOPRAVY V ČR OD 90. LET DO ROKU 2019



PAVLA CHMELOVÁ

KAROLINUM

Národohospodářská analýza financování rezortu dopravy v ČR od 90. let do roku 2019

Pavla Chmelová

Recenzovali:

prof. Ing. Jaroslav Daňhel, CSc.

prof. Ing. Bohumil Král, CSc.



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



**Národní
plán
obnovy**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže
a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu
Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2023
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

© Univerzita Karlova, 2023

© Pavla Chmelová, 2023

ISBN 978-80-246-5477-5 (pdf)

<https://doi.org/10.14712/9788024654775>



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

PŘEDMLUVA AUTORKY	7
ÚVOD	9
1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA K PROBLEMATICE VEŘEJNÝCH FINANCÍ	13
1.1 Vymezení a klasifikace veřejného sektoru	13
1.2 Třídění příjmů a výdajů veřejných financí, fiskální pravidla	22
1.3 Fáze rozpočtového cyklu, rozpočtové informační a účetní systémy	28
2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA K PROBLEMATICE DOPRAVY	33
2.1 Doprava – definice a význam pro národní hospodářství	33
2.2 Doprava v kontextu externalit, dopravní politika	35
2.3 Druhy a klasifikace dopravy	40
3. ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ (STRUKTURY) REZORTU DOPRAVY V ČR V LETECH 1969–2019	43
3.1 Institucionální zajištění rezortu v letech 1969–1992	44
3.2 Institucionální zajištění rezortu v letech 1993–2002	51
3.3 Institucionální zajištění rezortu v letech 2003–2019	58
4. ANALÝZA ROZPOČTOVÉHO RÁMCE SEKTORU ÚSTŘEDNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ REZORTU DOPRAVY V ČR V LETECH 1995–2019	73

4.1	Základní agregátní rozpočtová data týkající se rezortu dopravy -----	75
4.2	Vymezení příjmových položek rozpočtu Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury -----	79
4.2.1	Souhrnné a specifické ukazatele kapitoly 327 – příjmy -----	79
4.2.2	Druhovému členění příjmů kapitoly 327 -----	80
4.2.3	Druhovému členění příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury -----	83
4.2.4	Klíčové ukazatele Státního fondu dopravní infrastruktury – příjmy -----	86
4.3	Vymezení výdajových položek rozpočtu Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury -----	88
4.3.1	Souhrnné, specifické a průřezové ukazatele kapitoly 327 – výdaje -----	88
4.3.2	Druhovému členění výdajů kapitoly 327 -----	93
4.3.3	Druhovému členění výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury -----	96
4.3.4	Klíčové ukazatele Státního fondu dopravní infrastruktury – výdaje -----	98
4.4	Vývoj rozpočtových příjmů Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 1995–2019 -----	100
4.5	Vývoj rozpočtových výdajů Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 1995–2019 -----	109
4.6	Vývoj disponibilních zdrojů Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury v kontextu tvorby rezervního fondu, nároků z nespotebovaných výdajů a převodů zůstatků bankovních účtů -----	123
5.	IDENTIFIKACE HLAVNÍCH DETERMINANTŮ NEGATIVNĚ OVLIVŇUJÍCÍCH FINANCOVÁNÍ A HOSPODAŘENÍ REZORTU DOPRAVY V ČR -----	131
6.	SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ DÍLČÍCH ANALÝZ A JEJICH DISKUSE -----	147
	ZÁVĚR -----	161
	Seznam zkratk -----	165
	Seznam schémat, grafů a tabulek -----	167
	Seznam příloh -----	169
	Literatura -----	171
	Přílohy -----	185
	Abstrakt -----	223
	Abstract -----	224

PŘEDMLUVA AUTORKY

Doprava je jedním z klíčových sektorů národního hospodářství. Míra rozsahu, kvality a funkčnosti dopravní sítě a transportu ovlivňuje ekonomiku na úrovni jednotlivce i celého státu, stěžejní je také z hlediska konkurenceschopnosti v mezinárodním měřítku. Národohospodářský význam dopravy lze usuzovat i z porovnání výdajů, které jsou na jednotlivé oblasti vynakládány z veřejných rozpočtů, kdy rezort dopravy se v České republice dlouhodobě řadí mezi kapitoly státního rozpočtu hospodařící s největším objemem finančních prostředků. Zachování tohoto trendu je přitom očekáváno i v budoucnu. Česká republika jakožto tranzitní země čelí permanentní a stále se zvyšující zátěži na dopravní infrastrukturu, tlak na výdaje spojené se segmentem dopravy je zesilován také nárůstem kvalitativních požadavků. Na straně druhé, na straně příjmů, je v současnosti akcentovaným tématem otázka zajištění dostatečných finančních zdrojů a jejich efektivní, hospodárné a účelné využívání, a to zejména v kontextu poklesu příjmů plynoucích do národního rozpočtu z Evropské unie.

Přes výše nastíněný nesporný mikro i makroekonomický význam dopravy a nanejvýš kontinuální aktuálnost problematiky absentují na českém publikačním poli odborné články či monografie, které by vědecky, dlouhodobě a komplexně zkoumaly vývoj financování daného rezortu. Neexistují ani studie, které by se v dostatečném rozsahu a detailu zabývaly analýzou institucionálního vývoje rezortu dopravy, což je téma, jehož zohlednění v rámci analýzy financování rezortu činí výsledky výzkumu srozumitelnější i validnější.

Absence daného typu publikace, který lze ostatně postrádat i u ostatních důležitých segmentů národního hospodářství, byla jednou z hlavních motivací pro zahájení mého dlouhodobého výzkumu v této oblasti. Další motivací bylo propojit a využít mé znalosti a zkušenosti z teoretické i praktické hospodářské politiky, které jsem získala souběžným působením na akademické půdě a Ministerstvu financí.

S aktuálním a zatím posledním publikačním výstupem zpracovaným v rámci tohoto mnohaletého výzkumu se nyní čtenáři mohou seznámit. Volba formátu e-knihy je přitom zcela záměrná. K vydání publikace v elektronické podobě jsem byla motivována cílem zajistit dostupnost výstupů shrnujících a zavřšujících mou dosavadní vědeckou činnost v příslušném tématu co nejširšímu okruhu institucí i jednotlivců se zájmem o předmětnou problematiku. Věřím, že zvolený formát tuto mou ambici naplní.

Publikace na základě výstupů provedeného výzkumu vývoje institucionálního zajištění rezortu dopravy v České republice v letech 1969 až 2019 a vývoje rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019 souhrnně hodnotí vývoj v dané oblasti a identifikuje vhodná opatření a formuluje národohospodářská doporučení s potenciálem zlepšení institucionálního zajištění a financování rezortu dopravy v ČR v budoucím období. Co do rozsahu a hloubky analýzy se jedná o originální výzkum dlouhodobého vývoje jednoho z klíčových rezortů národního hospodářství, v současné chvíli jediný svého druhu, a jako takový jej lze považovat za pilotní projekt, který může sloužit jako vzor a inspirace pro zpracování obdobných analýz a publikací zaměřených na další významné rezorty.

Právě možnost inspirování ostatních autorů a výzkumníků je poslední z mých nejzásadnějších motivací pro publikování této e-knihy. Z hlediska absolutní výše ročních rozpočtů lze jako „ideální“ rezort k provedení obdobného zevrubného výzkumu jednoznačně identifikovat rezort práce a sociálních věcí, v jehož působnosti je zejména výplata starobních důchodů a sociálních dávek. Dále, v kontextu aktuálního geopolitického vývoje, bych za velmi přínosný považovala vznik vědeckých prací zaměřených na rezort zdravotnictví a obrany.

Závěr mé úvodní předmluvy bych ráda využila k poděkování všem, kteří mi jsou oporou, motivují mě či inspirují, a to jak v osobním životě, tak v rámci mého akademického, vědeckého i profesního působení. Děkuji zejména mým blízkým, jejichž podpora, které si nesmírně vážím, je nenahraditelná. Dále děkuji mým kolegům z Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze a Ministerstva financí, za kvalitní a vstřícné akademické a pracovní zájem. Národohospodářskému ústavu Josefa Hlávky děkuji za podporu mé badatelské činnosti, a v neposlední řadě, za umožnění vydání této odborné monografie, náleží mé poděkování Nakladatelství Karolinum.

ÚVOD

Doprava, v nejširším slova smyslu, přispívá všeobecně výrazným dílem k ekonomické výkonnosti každého státu i k jeho mezinárodní konkurenceschopnosti. Úroveň fungování rezortu dopravy má nezanedbatelný dopad na hospodářský růst, ale také na kvalitu běžného života obyvatel. S ohledem na význam dopravy je zřejmá důležitost role státu v oblasti dopravní agendy, a to včetně řešení potřeby zajištění dostatečných finančních prostředků v rámci veřejných rozpočtů. Potřeba do určité míry nezastupitelné ingerence státu, věcné i finanční, vyplývá také ze skutečnosti, že některé segmenty dopravy vykazují v určitých ohledech rysy veřejného statku.

Klíčovým parametrem fungujícího rezortu dopravy a jedním z hlavních cílů dopravní politiky je dobudování funkční dopravní sítě. Dalším stěžejním faktorem je udržitelnost dopravního systému (z hlediska financování i životního prostředí). Tyto i ostatní cíle národní i společné dopravní politiky Evropské unie (dále též EU) jsou spojeny s vysokými investičními i neinvestičními náklady, v čehož souvislosti nabývá na významu téma zabezpečení potřebných prostředků pro rezort dopravy a jejich efektivní, hospodárné a účelné využívání (tzv. princip 3E). Jedná se přitom jak o problematiku národních zdrojů, tak finančních prostředků z rozpočtu EU alokovaných na dopravní agendu zejména prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů.

Záměrem této odborné monografie je analyzovat a zhodnotit dlouhodobý vývoj institucionálního zajištění daného rezortu a jeho financování, resp. celkového hospodaření, což lze považovat za zastřešující téma výše naznačených

dílčích výzkumných otázek. Analýza je vztažena k České republice (dále též ČR) a k základní časové řadě od vzniku samostatného státu ČR (tj. od roku 1993) do roku 2019. Vymezené časové období je však pouze výchozí, jelikož v případě institucionálního zajištění byl jako počáteční rok analýzy stanoven rok 1969. Důvodem je vhodnost definování výchozích podmínek a zasazení tématu a následné analýzy do kontextu transformačního procesu, jehož vliv na nastavení systému (bezprostředně po změně režimu i v letech pozdějších) je nutné při formulaci korektních závěrů navazujících analýz zohlednit. Omezení výzkumu na ČR je také relativní, jelikož s ohledem na členství v EU a související realizaci evropské dopravní a kohezní politiky je implicitně hodnocen i rozměr nadnárodní.

Téma je řešeno primárně z pohledu činnosti a fungování sektoru ústředních vládních institucí, rozpočtových organizací, a to v důsledku zaměření monografie a výzkumu na hospodářskou politiku. Detailně analyzovány jsou proto kapitola státního rozpočtu 327 Ministerstvo dopravy (resp. v letech 1996–2002 Ministerstvo dopravy a spojů) a státní mimorozpočtový fond Státní fond dopravní infrastruktury zřízený v průběhu roku 2000.

Hlavním cílem publikace je na základě výstupů provedeného výzkumu vývoje institucionálního zajištění rezortu dopravy v České republice v letech 1969 až 2019 a vývoje rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019 souhrnně zhodnotit vývoj v předmětné oblasti a identifikovat vhodná opatření a formulovat národohospodářská doporučení s potenciálem zlepšení institucionálního zajištění a financování rezortu dopravy v ČR v budoucím období.

Jednotlivými dílčími cíli jsou:

- provést výzkum vývoje institucionálního zajištění (struktury) rezortu dopravy v ČR v letech 1969 až 2019;
- provést výzkum vývoje rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019 (tj. výzkum vývoje rozpočtu kapitoly státního rozpočtu 327 Ministerstvo dopravy v letech 1995 až 2019 a rozpočtu mimorozpočtového státního fondu Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2019);
- s využitím stanovených výzkumných metod identifikovat specifika a trendy zkoumaného vývoje struktury rezortu dopravy v ČR a rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR (včetně analýzy vzájemných fiskálních a jiných vazeb mezi kapitolou 327 a Státním fondem dopravní infrastruktury);
- na základě výstupů provedeného výzkumu souhrnně zhodnotit vývoj v předmětné oblasti, definovat pozitivní a negativní klíčové determinanty zkoumaného vývoje a systémových neefektivit a rizik a identifikovat vhodná opatření a formulovat národohospodářská doporučení s potenciálem zlepšení institucionálního zajištění a financování rezortu dopravy v ČR v budoucím období.

Základní výzkumná hypotéza byla formulována následovně: Důvody pro zřízení státního mimorozpočtového fondu Státního fondu dopravní infrastruktury jsou v současné době již překonané a za aktuálních podmínek lze za efektivnější institucionální řešení považovat zrušení Fondu a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy.

Struktura monografie byla stanovena v souladu s vytyčenými cíli. Teoretická část se skládá ze dvou kapitol – obsahem první jsou dotčené teorie a používaná terminologie za oblast veřejných financí, obsahem druhé dotčené teorie a používaná terminologie za oblast dopravy. Konkrétně řešenými tématy jsou tržní selhání, vládní selhání, klasifikace a metodiky veřejného sektoru, fiskální federalismus, veřejné finance v rozlišení příjmových a výdajových položek, fiskální pravidla, fáze a náležitosti rozpočtového procesu, informační rozpočtové a účetní systémy, vztah národního a unijního rozpočtu. Z oblasti dopravy poté definice dopravy a vymezení jejího významu v národním i nadnárodním hospodářství, otázka pozitivních a negativních externalit, diskuze funkcí veřejných financí v kontextu dopravní politiky a ingerence státu, specifikace jednotlivých dopravních módů, cíle a nastavení dopravních a souvisejících politik ČR a EU.

Analytická část sestává ze tří dílčích bloků. První blok analyzuje vývoj institucionálního zajištění (struktury) rezortu dopravy v ČR v letech 1969 až 2019, a to v rozlišení tří časových období (1969–1992, 1993–2002, 2003–2019) a v rozlišení ústředních orgánů státní správy a podřízených rezortních organizací (státní mimorozpočtový fond, organizace působící v drážní, silniční, letecké a vodní dopravě a ostatní podřízené organizace nevázané na jeden dopravní mód). V rámci tohoto bloku jsou vymezeny předmětné organizace z pohledu jejich okruhů působnosti, dotčených klíčových právních norem i vzájemných základních finančních a jiných vazeb.

Druhý blok analytické části v šesti podkapitolách analyzuje vývoj financování, resp. rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019. Nejdříve jsou představena základní a souhrnná rozpočtová data za příslušné subjekty – kapitoly 327 – Ministerstvo dopravy (dále též MD) a Státního fondu dopravní infrastruktury (dále též SFDI nebo Fond). V navazující podkapitole jsou vymezeny příjmové položky rozpočtu MD a SFDI. Analogicky jsou následně v další podkapitole vymezeny výdajové položky jejich rozpočtů. Čtvrtá podkapitola analyzuje samotný vývoj rozpočtových příjmů MD a SFDI, pátá poté vývoj jejich rozpočtových výdajů. Analyzované časové období je u obou podkapitol zvoleno shodně, v případě MD se jedná o časovou řadu let 1995–2019 a v případě SFDI o léta 2001–2019. Šestá podkapitola se detailněji zabývá problematikou disponibilních zdrojů MD a SFDI, a to v kontextu tvorby rezervního fondu, nároků z nespotřebovaných výdajů a převodů zůstatků na bankovních účtech SFDI.

Třetí blok analytické části identifikuje hlavní determinanty negativně ovlivňující financování a hospodaření rezortu, na příjmové i výdajové straně. Dů-

raz je kladen na analýzu faktorů omezujících hospodárné, účelné a efektivní nakládání s finančními prostředky v rezortu dopravy. Výzkum v této části je však nutně omezen, a to vlivem kombinace šíře a složitosti dané problematiky, limitovaného rozsahu monografie a náročnosti prováděných stěžejních analýz vývoje institucionálního zajištění a rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy. Kapitola je do knihy zařazena na základě přesvědčení autorky o významnosti předmětné oblasti výzkumu z pohledu komplexního zhodnocení hospodaření rezortu s tím, že se jedná o základní a zkomprimovaný výzkum určený k dalšímu rozpracování v rámci navazující vědecké a publikační činnosti.

Na závěr monografie je zařazena kapitola shrnující výstupy dílčích analýz provedených v rámci jednotlivých bloků analytické části a jejich diskuze. V samotném závěru knihy jsou sumarizovány hlavní výstupy, vyhodnoceno (ne)potvrzení výzkumné hypotézy, identifikována vhodná opatření a formulována stěžejní národohospodářská doporučení.

V publikaci využívané autorkou zkompleťované datové soubory jsou pro přehlednost textové části i pro snadnou orientaci v číselných zdrojích uvedeny zvláště v přílohách (přílohy č. 1 až 29).

Z pohledu metodického vymezení časového konce sběru dat je při analýzách pracováno s daty aktuálními k 1. říjnu 2020, kdy byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2019 (usnesení č. 1263). Schválení státního závěrečného účtu ČR za rok 2020 proběhlo až na podzim roku 2021, proto pro sjednocení údajů schváleného a skutečného rozpočtu jsou časové řady v této knize ukončeny daty a informacemi za rok 2019 (pokud není uvedeno jinak).

Předmětem analýzy je rezort dopravy, jelikož však v průběhu let evidujeme výkon „čisté“ dopravní agendy i propojení působností v oblasti dopravy s agendou spojů (telekomunikace, pošta) a tyto nelze vždy z metodologického hlediska čistě a v plné míře oddělit, zaobírá se publikace v některých svých pasážích mimo stěžejní problematiku dopravy zčásti souběžně také vývojem v oblasti spojů.

1.

TEORETICKÁ VÝCHODISKA K PROBLEMATICE VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Teorie veřejných financí je dílčí oblastí ekonomických věd, přičemž se jedná o finanční teorii vztaženou k veřejnému sektoru (Ochrana 2010). Z jiného pohledu je teorie veřejných financí subdisciplínou ekonomie veřejného sektoru, která v širším kontextu zahrnuje též například teorii veřejné volby. Okruh témat teorie veřejných financí, potažmo ekonomie veřejného sektoru, se přitom postupem let rozšiřuje nejenom s logickým vývojem vědy, ale také s růstem a různými modifikacemi samotného veřejného sektoru a jím přerozdělovaných prostředků.

Dle odborné literatury (např. Hamerníková, Kubátová 2004; Peková 2001) lze veřejné finance definovat jako veškeré finanční vztahy a operace, které probíhají mezi dvěma klíčovými skupinami uceleného ekonomického systému – mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a všemi ostatními subjekty (podnikatelskými i nepodnikatelskými) na straně druhé. Lze také říci, že teorie veřejných financí analyzuje finanční nástroje veřejného sektoru (využívané na příjmové i výdajové straně veřejných rozpočtů) a zkoumá jejich efektivitu a vliv na alokační rozhodování ve společnosti.

1.1 VYMEZENÍ A KLASIFIKACE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Veřejný sektor doplňuje v rámci ekonomického systému soukromý sektor (případně neziskový sektor) a jako důvod jeho vzniku a fungování je nejčastěji uváděno tržní selhání. Odhlédneme-li od samotné problematické formulace tohoto pojmu (je diskutabilní, zda trh jako takový může vůbec „selhávat“, navíc když

v typických příkladech tržního selhání lze zpochybnit i samu existenci trhu), pak např. dle Stiglitze (1997) identifikujeme základní tři skupiny argumentů pro zásahy státu, resp. vlády. Jmenovitě mikroekonomické, makroekonomické a mimoekonomické příčiny tržních selhání.

Mezi první okruh řadíme selhání, pro které je spojovacím prvkem zejména neefektivní alokace zdrojů. Příkladem uveďme existenci nedokonalé konkurence včetně přirozeného monopolu (možnost vzniku monopolní ceny snižující užitek spotřebitelů či naopak vhodnost zajišťování výroby jedním výrobcem umožňující snížení celkových nákladů na minimální dosažitelnou úroveň), nedostatek informací, existenci veřejných statků a externalit. Makroekonomickými motivy státních zásahů jsou podpora a stabilizace základních makroekonomických veličin (domácího produktu, zaměstnanosti, cen a vnější rovnováhy). Mimoekonomickými poté zajištění „spravedlnosti“ a snížení nerovnosti ve společnosti či např. ochrana životního prostředí.

Míra úspěšnosti eliminace či alespoň redukce výsledků tržních selhání vládou je nicméně na druhé straně negativně ovlivňována existencí tzv. vládních selhání (sledování vlastních zájmů politiky a byrokraty, problém pána a správce, časová zpoždění, vliv volebního cyklu, nedokonalá kontrola a informovanost, dobývání renty, koluzní jednání apod.). Ta jsou řešena zejména v rámci teorie veřejné volby, která se zabývá širším okruhem politickeoekonomických otázek, přičemž nejvýznamnějšími představiteli a průkopníky této relativně nové ekonomické školy jsou J. Buchanan, G. Tullock, K. Arrow. Sama existence dle určitých kritérií neoptimálních výsledků působení tržních sil tak není určujícím a nezpochybnitelným důvodem pro posilující význam a rozsah činností veřejného sektoru ani pro jeho vznik samotný. Naznačené dilema bilancování výhod a omezení působení tržních principů a státních zásahů řeší na příkladu veřejných statků Cowen (2008). Ten dochází k závěru, že pokud jsou k dispozici soukromé prostředky a nástroje, je jejich použití v porovnání se zapojením veřejného sektoru obvykle efektivnější.

Zajímavou komparaci přístupů k veřejným statkům nabízí Hampl (2001), který kriticky hodnotí klasické vymezení „objektivních“ parametrů tržních, veřejných i smíšených statků a definuje faktory, které jejich nabídku veřejným sektorem skutečně určují. Závěry, které činí, lze přitom vztáhnout obecně na problematiku tržních selhání a ingerenci veřejného sektoru.

U přístupu hlavního proudu (Samuelson (1954), na kterého navazují i další ekonomové, např. Musgrave, Musgraveová (1994)), vymezujícího čisté veřejné statky jako statky nerivalitní a nevylučitelné ze spotřeby, identifikuje Hampl pět základních problémů, metodologický, sémantický, praktický, hospodářsko-politický a problém černého pasažéra¹. Coaseho přístup vyplývající z teorie trans-

1) Pokud přijmeme jako výchozí metodologii metodologický individualismus, nelze zároveň pracovat s předpokladem, že státní autorita je schopna zjistit užitkovou funkci jednotlivců, a tedy ani celkovou

akčních nákladů a pracující s úpravou vlastnických práv (Coase 1937; 1960) již je v souladu s metodologickým individualismem, nicméně Hampl upozorňuje na určitou tautologičnost tohoto přístupu. Současně je opětovně řešena pouze poptávková strana veřejných statků. Důraz na jejich nabídku vytvářenou státní sférou (byrokraty a politickými reprezentanty) klade opět škola veřejné volby. V souladu s Niskanenem (1971), Buchananem (1998) a dalšími ekonomy této školy je rozsah a struktura veřejných statků jednoduše dána subjektivním rozhodnutím kvalifikované většiny. Přičemž pokud je většinovou volbou (v demokratických systémech, v diktaturách apod. může být kvalifikovanou většinou sám diktátor či panovník) rozhodnuto o přeměně soukromého statku na statek veřejný, není zde pro tuto změnu žádné omezení. Snahu o nalezení objektivních parametrů veřejných statků, i pokud by šlo usuzovat na její reálnost a smyslnost, tak lze považovat za irelevantní.

Na základě výše uvedeného vyplývají hlavní příčiny a determinanty vzniku veřejného sektoru i variabilita jeho konkrétního rozsahu a struktury; proměnné závislé zejména na výsledku veřejné volby a vlivu tržních a vládních selhání. Následkem těchto vlivů vzniklý veřejný sektor i jeho složky lze následně definovat více způsoby, významnou roli přitom hraje použitá metodika. Ta může být volena ve vazbě na účel monitoringu a řízení veřejných financí. Pokud je cílem co nejkomplexnější vymezení veřejného sektoru v ekonomice umožňující souhrnné zhodnocení jeho fungování a realizaci fiskální politiky v nejširším makroekonomickém pohledu, definujeme veřejný sektor jako sektor vládních institucí a veřejných korporací (finančních i nefinančních) vlastněných nebo kontrolovaných těmito vládními institucemi. Současně zachycujeme veškeré operace na akruálním principu. Sběr informací za všechny tyto subjekty a v dané formě je ovšem časově i procesně relativně náročný a také nelze hodnotit výsledek hospodaření institucí v přímé působnosti vlády, který vláda přímo ovlivňuje prostřednictvím státního a dalších veřejných rozpočtů.

Běžněji se tedy při realizaci a kontrole fiskální a rozpočtové politiky využívá dat pouze za sektor vládních institucí, popř. jeho jednotlivých subsektorů, a to v rozlišení metodiky Evropského systému národních a regionálních účtů v Evropské unii z roku 1995, resp. 2010 (dále jen metodika ESA 95, resp. ESA 2010, popř. souhrnně metodika ESA) nebo metodiky Mezinárodního měnového

užitkovou funkci společnosti. Pozitivní analýza základních parametrů veřejných statků by také měla být oproštěna od normativních doporučení, za která lze však název veřejných statků považovat. Za praktický problém (třetí z uváděných problémů) považuje Hampl pozorovanou realitu, kdy i soukromé statky jsou poskytovány veřejně a naopak některé veřejné statky jsou z nabídky veřejného sektoru vyjmuty. Problematické je dále rozšiřování okruhu veřejných statků, které je činěno na základě zařazení daného statku do této kategorie dle „objektivních“ kritérií, přestože tyto statky byly dosud poskytovány soukromě (a často i efektivně). V poslední řadě je upozorňováno na free-riding, který není zapojením veřejného sektoru eliminován, naopak lze odůvodněně předpokládat u statků poskytovaných zdarma (resp. financovaných z veřejných zdrojů) jeho častější výskyt.

fondů z roku 1986, resp. 2001 (tzv. vládní finanční statistiky, dále jen metodika GFS 1986, resp. GFS 2001, popř. souhrnně GFS). Rozdílné vymezení vládního sektoru dle obou metodik znázorňuje schéma 1.

Instituce spadající do sektoru vládních institucí dle metodiky ESA (EU 1996; 2013) jsou uváděny Českým statistickým úřadem v rámci Registru ekonomických subjektů (stav k 30. září 2020 viz ČSÚ 2020a). Metodiky ESA 95, ESA 2010 jsou založeny na výše zmíněném akruálním principu a podvojném účetnictví a jejich pojetí sektoru vládních institucí je širší. Za jejich implementaci je v České republice zodpovědný Český statistický úřad.

Metodika GFS (IMF 1986; 2001) je více založena na hotovostním principu a jednoduchém účetnictví, který lépe vyhovuje potřebám přípravy, realizace i kontroly státních a některých dalších veřejných rozpočtů. Metodika GFS 2001 se svým pojetím již nicméně velmi přibližuje metodice ESA (zohledňováním akruálního principu i rozšiřováním institucionálního pokrytí). Vládní finanční statistika v ČR je v kompetenci Ministerstva financí ČR (dále též MF ČR), jakožto gestora rozpočtové politiky.

S ohledem na účely výzkumu je zde i dále v textu, pokud není uvedeno jinak, vládním sektorem vždy myšlen sektor vládních institucí, a to podle metodiky GFS. Ta zahrnuje do subsektoru ústřední vlády pouze rozpočtové organizace, na které se publikace primárně zaměřuje – státní rozpočet (dále též SR) zahrnující správce kapitol a další organizační složky státu (dále též OSS, v případě správců kapitol ÚOSS – ústřední orgán státní správy²⁾ a základní mimorozpočtové fondy. Oproti metodice ESA 95 jsou zahrnuty evropské prostředky Národního fondu, naopak ale není u OSS zohledněna jejich vedlejší hospodářská činnost (MF ČR 2013a). Pro upřesnění doplníme, že oproti metodice ESA, která definuje samostatný subsektor Fondů sociálního zabezpečení³⁾, jsou dle metodiky GFS (IMF 2001; MF ČR 2017a) tyto fondy řazeny k té vládní úrovni, v rámci které operují. V případě zdravotních pojišťoven v ČR tedy k ústředním vládním institucím.

V souladu s používanou terminologií MF ČR i IMF lze také ústřední vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení souhrnně označit pojmem *centrální vláda* či *vládní instituce centrální úrovně*. V kontextu rozpočtové soustavy poté hovoříme o veřejných rozpočtech centrální úrovně (a analogicky o veřejných rozpočtech územní úrovně), což jsou termíny, se kterými je pracováno např. v MF ČR (1997). Popř. je používáno pro jednotlivé skupiny veřejných rozpočtů zjednodušené označení (např. dle MF ČR 2017a) *centrální rozpočty*

2) Vymezení a terminologie viz zákon č. 219/2000 Sb. a zákon č. 2/1969 Sb. OSS dělíme na OSS vykonávající státní správu a ostatní OSS (dále též OOSS), tj. OSS nevykonávající státní správu.

3) Pod označením S.1314. Ústřední vládní instituce jsou značeny jako S.1311, Místní vládní instituce jako S.1313. Národní vládní instituce, které s ohledem na státoprávní uspořádání nejsou v ČR klasifikovány, jsou podle metodiky ESA označovány jako S.1312. (EU 1996; 2013).

Schéma 1: Struktura vládního sektoru v ČR

GFS 2001	ESA 2010
Ústřední vládní instituce	
Státní rozpočet	+ Státní příspěvkové organizace (ústředně řízené)
Mimorozpočtové fondy	
Státní zemědělský intervenční fond	+ další mimorozpočtové fondy (Vinařský fond, a.s.)
Státní fond kultury	
Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie	+ Obchodní společnosti, státní podniky a organizace
Státní fond dopravní infrastruktury	Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.
Státní fond podpory investic	PRISKO a.s.
Státní fond životního prostředí	Česká exportní banka, a.s.
Státní fond pro zúrodnění půdy	Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.
Fond národního majetku	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
Pozemkový fond ČR	ČPP Transgas, s.p.
	BALMED Praha, státní podnik
	Správa železnic, státní organizace
	apod.
	PPP centrum a.s.; Česká inkasní, s.r.o.;
	Česká konsolidační agentura
	+ Veřejnoprávní instituce (ČESKÁ TELEVIZE, ČESKÝ ROZHLAS)
	+ Veřejné vysoké školy a veřejné školské právnické osoby
	+ Veřejné výzkumné instituce
Místní vládní instituce	
Územní samosprávné celky	+ Příspěvkové organizace místně řízené
Dobrovolné svazky obcí	+ Obchodní společnosti a ústavy
Regionální rady regionů soudržnosti	+ Školské právnické osoby a veřejné výzkumné organizace
	+ Spolky, zájmová sdružení právnických osob, nadace, nadační fondy
Fondy sociálního zabezpečení	
Zdravotní pojišťovny	+ Spolky, zájmová sdružení právnických osob

Pozn.: Šedě označené instituce již byly zrušeny.

Zdroj: ČSÚ 2020a, MF ČR 2017a, vlastní úprava.

(dále v dělení na rozpočtové účty, mimorozpočtové fondy, fondy sociálního zabezpečení) a *místní rozpočty*.

Pro následnou analýzu vymezme také termíny *státní a veřejná správa* (viz např. Čmejrek, Kopřiva 2007). Státní správa je stěžejní částí správy veřejné a jako taková je realizována vládou, ať už plně, částečně, přímo nebo na základě zmocnění. Dělí se na již výše uvedené *ústřední orgány státní správy* (ministerstva a další ústřední správní orgány jako např. Český telekomunikační úřad (dále též ČTÚ), Národní bezpečnostní úřad či Úřad vlády ČR), *podřízené správní orgány* s působností celostátní (např. Finanční ředitelství, Generální ředitelství cel) nebo regionální (např. Finanční úřady, Celní úřady) a *ostatní úřady a instituce* jako např. Kancelář prezidenta republiky. Hierarchii doplňují *složky obrany a bezpečnosti* (Armáda ČR, Vězeňská služba ČR apod.).

Pro účely výzkumu je vhodné detailněji specifikovat některé jednotlivé složky ústředních vládních institucí, jejich postavení a vzájemné základní vazby; pro pochopení a následnou možnost zhodnocení struktury a financování ústřední vlády a potažmo i celého veřejného sektoru v ČR. Státní rozpočet je největší z veřejných rozpočtů, ve smyslu největší koncentrace veřejných příjmů a realizovaného objemu výdajů. I z jiných pohledů jej lze považovat za nejdůležitější veřejný rozpočet, jelikož jsou na něm závislé ostatní veřejné rozpočty, skrze něj je realizována de facto celá rozpočtová a fiskální politika státu a největší měrou se také podílí na výsledku hospodaření sektoru vládních institucí, který je v podobě dluhových ukazatelů (rozpočtového deficitu i dluhu) v metodice ESA sledován pro vyhodnocení plnění Maastrichtských kritérií. Nejvýznamnější postavení státního rozpočtu v rámci rozpočtové soustavy je typické pro řadu zemí, přestože se současně prosazuje i trend decentralizace (problematika centralizace, decentralizace a fiskálního federalismu je podrobněji řešena v závěru této kapitoly).

Tvorbu, funkce, obsah i další náležitosti státního rozpočtu v ČR upravuje s účinností k 1. lednu 2001 zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který nahradil zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Podle § 5, odst. 3 a 7 rozpočtových pravidel je státním rozpočtem souhrn finančních dokumentů, konkrétně zákona o státním rozpočtu (včetně závazných ukazatelů na příslušný rozpočtový rok), rozpisu jednotlivých ukazatelů, podrobných rozpočtů organizačních složek státu a případných změn těchto dokumentů. Státní rozpočet nabývá podoby zákona předkládaného Vládou ČR ke schválení Poslanecké sněmovně ČR (dle Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Čl. 42) a lze jej tedy považovat za finanční plán s vysokou právní závazností.

Schvalovány jsou i rozpočty státních mimorozpočtových fondů (dále též SF), a to Poslaneckou sněmovnou ČR. Nicméně rozpočty těchto institucí již nenabývají podoby zákonů. Rozpočtová pravidla vymezují SF jako právnické

osoby zřizované pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů; s tím, že tyto fondy hospodaří s prostředky pro ně určenými a jsou zřizovány a upravovány zvláštním zákonem. V této souvislosti lze uvést dvě základní kritiky těchto parafriskálních fondů. Za prvé klasickou ekonomickou, která se týká atomizace veřejných rozpočtů a obtížné evidence a řízení veřejných financí (Horčicová, Vašková 1994). Přestože SF hospodaří s finančními prostředky státu, jejich hospodaření se do státního rozpočtu promítá pouze skrze operace vzájemných transferů. S tímto ekonomickým pohledem do určité míry souvisí i pohled právní, kdy Sylla (2009) upozorňuje na možnou protiústavnost zřizování státních fondů. Vychází přitom z nálezu Ústavního soudu č. 95 z roku 2002, kterým byl rozlišen státní rozpočet ve formálním a materiálním smyslu – pokud přistoupíme k pojetí státního rozpočtu v širším smyslu a zároveň respektujeme Ústavu ČR ustanovující povinnost schvalování státního rozpočtu formou zákona, lze usuzovat v případě státních fondů na nenaplnění stanovené ústavní procedury. Současně Sylla polemizuje samu legitimitu činnosti Poslanecké sněmovny ČR jiné než jí Ústavou svěřené legislativní.

Za pravděpodobně hlavní důvody zřizování státních fondů lze považovat jejich výše uvedené zaměření na zvláštní účely, z čehož vyplývá také jejich často užívané přívlastko účelové. Dále jsou dle zákona o rozpočtových pravidlech zůstatky prostředků SF převáděny do následujícího roku. Dané umožňuje koncentraci a akumulaci finančních prostředků na prioritní činnosti vlády. Je možná i redukce některých vládních selhání, a to zejména decentralizací veřejných financí a snížením vlivu politického cyklu. Na druhou stranu mohou decentralizační tendence naopak podpořit negativní působení některých vládních selhání, kdy v případech nedostatečného vymezení odpovědnosti dochází k neefektivnímu hospodaření s veřejnými prostředky, prohloubení problému pána a správce, asymetrické informovanosti apod.

Obdobně oficiálně mimo státní rozpočet hospodaří státní příspěvkové organizace (dále též SPO), přestože jejich činnost je oproti státním fondům upravena rozpočtovými pravidly („starými“ z roku 1990 i „novými“ od roku 2001) výrazně detailněji. SPO v pojetí českého právního řádu je nicméně ve světě ojedinělá forma instituce. Jak uvádí Lovětínský a Mylková (2011), srovnatelný typ existuje pouze na Slovensku a v některých základních bodech podobné formy evidujeme v Německu, Rakousku a Francii.

Vzhledem k charakteru SPO, kdy je značná část jejich rozpočtu kryta z rozpočtu zřizovatele (formou příspěvku na provoz, dotací na financování programů a akcí apod.), existuje opětovně riziko vzniku určitých vládních selhání. Stejnou výhodou této právní formy je možnost výkonu jiné než hlavní činnosti, což snižuje záporný výsledek hospodaření a tedy potřebu dotací ze SR. Popř. při vysoké ziskovosti vedlejší činnosti může dosahovat SPO i kladného rozdílu mezi rozpočtovanými výnosy a náklady a na základě rozhodnutí zřizovatele může být tento potenciální zisk odváděn do rozpočtu zřizovatele. Tato situace

ovšem není častá. Pokud nastává, je uvažována nebo je vhodné uvažovat změnu právní formy organizace na nějaký druh obchodní společnosti, jež je charakteristická svým cílem tvorby zisku. Za další výhodu, jak zmiňuje Mitwallyová (2014), lze z pohledu veřejných výdajů považovat osvobození příspěvku zřizovatele a výnosů z hlavní činnosti od daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty (dále jen DPH). Dále fakt pouhého spravování majetku státu, který však nepřechází do vlastnictví SPO. V případě jejího zániku tak na rozdíl od situace vložení majetku do obchodní společnosti stát o svůj majetek nemůže přijít.

Specifikem SPO je systém odměňování zaměstnanců. Ten hodnotí Mitwallyová spíše jako nevýhodný, což vyplývá z jeho často silné závislosti na financování objemu platů z rozpočtu zřizovatele (pokud SPO nedisponuje dostatečnými zdroji z vlastní ekonomické činnosti), regulace vládou a omezených možností ohodnocení odborných pracovníků nad rámec tabulkových platů. Z jiné perspektivy, pokud bychom přijali tezi o vhodnosti jednotného systému odměňování v institucích vládního sektoru, lze ovšem tento do určité míry limitující systém odměňování považovat naopak za pozitivum příspěvkových organizací. V kontextu odměňování ve veřejném sektoru je nutné zohlednit také jiné než finanční složky motivace; častými motivy pro upřednostnění práce v neprivatním sektoru oproti soukromému jsou např. potřeba zapojení se do veřejně prospěšné činnosti, vnímání občanské zodpovědnosti apod. (Perry, Wise 1990).

Obdobnými právními formami jako jsou SPO jsou v rámci subsektoru ústředních vládních institucí státní podniky, státní organizace či akciové společnosti s majetkovou účastí státu. V základu se obě skupiny liší svým účelem, kdy SPO jsou neziskové organizace, kdežto hlavním účelem druhé skupiny společností je vytváření zisku, podnikání. Sledování veřejně prospěšných a celospolečenských cílů je jim ovšem společné. Pro analýzu v další části textu vymezme stručně v souvislosti se státními podniky také národní podniky, které se od státních podniků neliší pouze terminologicky, ale i z věcného pohledu. Státní podniky vznikly transformací národních podniků, a to na základě zákona č. 88/1988 Sb., o státním podniku. Právní forma národních podniků ustanovená hospodářským zákoníkem (zákon č. 101/1963 Sb.) poté zanikla zrušením tohoto zákoníku, resp. jeho nahrazením obchodním zákoníkem (zákon č. 513/1991 Sb.).⁴ Zákon z roku 1988 byl přijat ještě v rámci socialistického Československa, nicméně již v době jeho restrukturalizace. To formovalo odlišnou úpravu státních podniků v porovnání s dřívějšími striktně centrálně řízenými národními podniky. Následnými novými zákony upravujícími oblast státních podniků (zákon č. 111/1990 Sb. a č. 77/1997 Sb.) a jejich novelami,

4) I po přijetí obchodního zákoníku trval výmaz národních podniků z obchodního rejstříku řadu let. V současné době jediným národním podnikem, resp. jediným reálně fungujícím (ne v likvidaci) je Budějovický Budvar, národní podnik.

společně s vlivem reformování veřejné správy, docházelo dále ke změnám týkajícím se funkce zakladatele. Tento vývoj vyústil v omezení zakládání státních podniků pouze na ústřední orgány státní správy, a to jen za podmínky předchozího souhlasu vlády.

V neposlední řadě v rámci této kapitoly definujeme základní principy teorie fiskálního federalismu, která se zabývá mírou a efektivitou dělby kompetencí mezi jednotlivé výše vymezené úrovně veřejné správy. Jak uvádí Oates (1991), v úzkém (politickém) pojetí považujeme za federativní systémy pouze systémy oficiálně federativně státoprávně uspořádané, nicméně z širšího (ekonomického) pohledu je federativním sektorem každý veřejný sektor, kde je fiskální rozhodování rozděleno mezi různé úrovně řízení. V tomto případě poté řešíme míru centralizace a decentralizace rozhodování v daném systému, přičemž Oates upozorňuje na nutnost odlišení pouhé spíše formální delegace rozhodovacích pravomocí z centrální úrovně na nižší úroveň, která je však stále úrovní centrální, od faktického přenesení působnosti. Obdobně polemizuje o fiskální decentralizaci Bardhan (2002). Ten rozlišuje i politické a administrativní aspekty decentralizace a aspekty fiskální, decentralizaci rozhodování o veřejných výdajích a decentralizaci zahrnující také příjmovou stranu rozpočtů, politickou decentralizaci a decentralizaci následující po anarchistické erozi centrální kontroly.

Oates ve svém textu zmiňuje zlom ve vývoji fiskální centralizace, kdy byla očekávána posilující centralizace řízení, ale v druhé polovině 20. století docházelo naopak k posilování subcentrálních úrovní veřejné správy. Současně začaly v kontextu vzrůstajících a měnících se požadavků na veřejný sektor vznikat zcela nové úrovně řízení. Paradoxně ve světle decentralizace se jeví vznik a fungování Evropské unie. Její úroveň řízení lze považovat za vrchol centralizačních snah, a to dokonce na nadnárodní úrovni.

Na příkladu zemí OECD demonstrují Blöchliger a King (2006) neexistenci jednotného vzoru sub-centrálního fiskálního uspořádání. Jednotlivé typy i jejich výsledky jsou závislé na velikosti země či jejich stupni rozvoje, proto nejefektivnější řešení se může napříč jednotlivými zeměmi lišit. Obecně je v odborné literatuře fiskální decentralizace považována spíše za pozitivně působící, zvyšující výkonnost ekonomiky, ovlivněnou však řadou faktorů. Bardhan a Mokherjee (2006) vztah mezi centralizací a decentralizací vnímají jako „tradeoff“ mezi alokačními distorzemi způsobenými centralizovanou monopolní silou neregulované a korupční byrokracie a tendencí subcentrálních vlád podléhat ovládnutí místními elitami (zejména v rozvojových zemích). Efekt decentralizovaného zajišťování služeb podle nich závisí na způsobu financování lokálních vlád. Z možných skupin zdrojů financování subcentrálních rozpočtů vyzdvihují středně vázané dotace, které kombinují výhody určité flexibility v poskytování služeb a limitování zneužívání nealokovaných zdrojů na jiné méně důležité účely. Z pohledu financování zdůrazňuje Oates (1991), že klíčovým faktorem

pro zajištění efektivnosti decentralizované fiskální autonomie je přenesení odpovědnosti za hospodaření na nižší úroveň a současně zabezpečení dostatečných vlastních příjmů. Disponibilními nástroji jsou nástroje dotační (mezi jednotlivými úrovněmi) či daňové, jako např. místní poplatky nebo dělba daní (vymezení daní svěřených a sdílených, v podmínkách ČR aktuálně definované zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní).

Závěrem uvedme důvody a možné rozsahy reformy veřejného sektoru. Bouckaert (2009) za první hlavní skupinu problémů veřejné správy považuje příliš velký podíl vlády na HDP, významný vládní dluh a nižší příspěvek vlády k tvorbě HDP. Tedy makroekonomické faktory související zejména s existencí vládních selhání. Jako druhou příčinu krize ve veřejném sektoru identifikuje obecný pokles důvěry ve veřejné instituce i omezení jejich legitimacy. Dané zahrnuje i pokles důvěry v úřadující politiky. Bouckaert upozorňuje na rizika nabízejícího se řešení (snížení podílu sektoru ústřední vlády na HDP, redukce deficitu, přerozdělení zdrojů) v tom smyslu, že řešením identifikovaného problému je možné podnítit vznik nových negativních jevů. Základním negativem je přebujelost vládního sektoru, který často i svou samoregulací opět bují. Na zvážení je tedy zásada, že méně je někdy více. Za klíčové považuje Bouckaert vyřešení nízké úrovně výkonu (jak reálného, tak i společností předpokládaného) a nové vymezení odpovědnosti mezi jednotlivými aktéry a úrovněmi. Rozsahů pro reformu veřejného sektoru identifikuje pět. Konkrétně limitování na jednotlivou organizaci, reformu sítí nebo řetězců organizací (reforma vzájemné závislosti, například při poskytování služeb nebo při řízení rozpočtového procesu), zahrnutí občanské společnosti, přesáhnutí infrastrukturní úrovně a reformování i ideologické a hodnotové oblasti spočívající v eliminaci korupčních praktik či v podpoře kultury veřejného podnikání se zodpovědností a odpovědností. Za komplexní reformu lze považovat úpravu mechanismů alokace a fungování veřejných, soukromých a neziskových organizací, včetně korekce jejich hierarchického uspořádání.

1.2 TŘÍDĚNÍ PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ VEŘEJNÝCH FINANČÍ, FISKÁLNÍ PRAVIDLA

Obecně je veřejné příjmy i výdaje možné dělit podle různých kritérií. Jako východzí dělení pro účely této monografie uvedme základní členění dle platné legislativy v ČR, resp. dle jednotného třídění příjmů a výdajů, které je využíváno při rozpočtování a kontrole plnění hospodaření státního rozpočtu, státních fondů, územních samosprávných celků a dalších subjektů, na něž se vztahují rozpočtová pravidla a jiné dotčené právní normy.

Tzv. rozpočtová skladba je aktuálně řešena v rámci prováděcí vyhlášky Ministerstva financí k rozpočtovým pravidlům č. 323/2002 Sb., o rozpočtové

skladbě. Ta nahradila opatření č. j. 111/74 200/1997 ze dne 15. října 1997 o rozpočtové skladbě.

Dle aktuální rozpočtové skladby rozlišujeme následující třídění příjmů a výdajů:

<i>Odpovědnostní</i>	<i>Druhové</i>
<i>Odvětvové</i>	<i>Konsolidační</i>
<i>Zdrojové</i>	<i>Doplňkové</i>
<i>Programové</i>	<i>Účelové</i>
<i>Strukturní</i>	<i>Transferové</i>

Pro účely analýzy v další části publikace zdůrazníme první tři z uvedených třídění, odpovědnostní, druhové a odvětvové. Z odpovědnostního hlediska (dříve nazývaného kapitolského) se dělí příjmy a výdaje podle správců kapitol. Konkrétní značení kapitol státního rozpočtu a kapitol místních rozpočtů je obsahem přílohy 1. Druhové členění rozlišuje na příjmové straně v základu příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a transfery a na straně výdajů výdaje běžné a kapitálové. Třídy příjmů a výdajů doplňuje třída financování. Dále se tyto třídy dělí na jednotlivé položky, podseskupení a seskupení položek, viz příloha 2. Na základě existence či neexistence protihodnoty rozlišujeme výdaje na nákupy a transfery, výdajovým druhem je poté druh pořizovaných věcí apod. či v případě transferů druh podpory i jejího příjemce. Příjmovým druhem je myšlen právní důvod platby, popř. druh věcí apod., za něž příjem do rozpočtu organizace plyne, či u transferů jejich zdroj. Odvětvové třídění (dříve nazývané funkční) dělí veřejné finance dle odvětví národního hospodářství a je ve svém detailu uvedeno v příloze 3.

Konsolidační třídění konsoliduje příjmy a výdaje organizací veřejného sektoru, na které se daná vyhláška vztahuje. Zdrojové třídění se dělí na podkladové (z hlediska podkladu pro změnu rozpočtu), prostorové (identifikuje prostorový původ příjmů a výdajů – tuzemsko či zahraničí) a nástrojové (dle konkrétních programů, projektů, fondů smluv, opět ve vazbě na rozlišení tuzemských zdrojů, rozpočtu EU, finančních mechanismů apod.). Třídění doplňkové, programové a účelové se vztahuje pouze k výdajům. Doplnkově se třídí výdaje státního rozpočtu jinými tříděními nedefinované, a to z hlediska příslušnosti ke zvlášť sledovaným celkům v podobě průřezových ukazatelů uvedených v příloze schvalovaného zákona o státním rozpočtu. Programové třídění se váže k výdajům, jež jsou dle rozpočtových pravidel realizovány v rámci programového financování prostřednictvím jednotlivých programů. Účelovým tříděním je myšlena identifikace účelu rozpočtového přesunu mezi OSS jiných kapitol, zejména z kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Rozpočtová skladba je doplněna tříděním z pohledu věcné podstaty (strukturování do logických celků) a rozlišením účelu transferů, kdy je sledován pů-

vod dotace a jeho následné použití. Všechna výše uvedená třídění jsou stanovena centrálně, tedy pro všechny organizace spadající pod režim rozpočtových pravidel v jednotné formě. Vyjma strukturálního třídění (příjmové a výdajové struktury), které je upraveno dle specifik a potřeb jednotlivých kapitol. Doplňme, že součástí strukturálního třídění jsou specifické ukazatele, které jsou stejně jako průřezové ukazatele uváděny přímo v příloze zákona o státním rozpočtu. Specifické a průřezové ukazatele jsou souhrnně nazývány závaznými ukazateli.

Z hlediska klasifikace jednotlivých veřejných příjmů a výdajů a jejich objemu měl významný vliv vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004. Stěžejním způsobem ovlivnil hospodaření veřejných rozpočtů i celý rozpočtový proces. Určitý fiskální i procesní dopad měly již předvstupní nástroje (programy Phare, Ispa, Sapard) a kompenzace (včetně tzv. vyrovnávacích plateb), které mají novým členským zemím snížit jejich náklady související se vstupem do EU, zejména s novým závazkem odvádění příspěvku do unijního rozpočtu. Skutečně významný dopad z pohledu finančních toků však evidujeme až s rozběhem strukturálních akcí financovaných ze strukturálních a investičních fondů (dále též ESIF) v programovém období 2007–2013. Dané je deklarováno vývojem čisté finanční pozice ČR vůči rozpočtu EU, což je ukazatel sledovaný a vykazovaný Ministerstvem financí. Dle MF ČR (2020c) jsou celkové příjmy z rozpočtu EU i celkové platby do rozpočtu EU rostoucí, nicméně tempo růstu je výrazně vyšší u inkasovaných prostředků, proto i výsledná bilance dosahuje v čase vyšších kladných hodnot. Bilance každého roku přitom představuje reálnou národní pozici vůči rozpočtu EU, jelikož zahrnuje pouze prostředky skutečně toho roku přijaté i odeslané.

Prostřednictvím převodů z rozpočtu EU jsou realizovány vybrané evropské politiky, zejména politika hospodářské a sociální soudržnosti (nazývána také kohezní nebo regionální politika) či společná zemědělská politika. Z fondů EU jsou financovány jednotlivé programy investiční a strukturální povahy, a to za účelem naplnění stanovených cílů evropské regionální politiky přispívajících k rovnoměrnému vývoji a hospodářské prosperitě všech členských zemí. Součástí kohezní politiky jsou také projekty a programy cílené na rozvoj dopravy. Z makroekonomického a národohospodářského hlediska konstatujeme, že příjmy plynoucí do národního hospodářství z EU zvyšují agregátní poptávku, zejména prostřednictvím vládních výdajů, a působí tak na výsledný produkt země. Je možné je považovat za regulérní nástroj fiskální politiky, vládní instrument pro oživení ekonomiky nacházející se v recesním pásmu či naopak bránící jejímu přehřátí v době konjunktury.

S ohledem na účel monografie, pro následnou orientaci v rozpočtování a realizaci zdrojů z evropských strukturálních a investičních fondů, uveďme na tomto místě základní charakteristiku cyklu čerpání těchto zdrojů. Nejdříve jsou ze strany řídicích orgánů (dále též ŘO) či zprostředkujících subjektů (dále též ZS) vyhlášeny výzvy pro jednotlivé operační programy (dále též OP), a to v sou-

hrnné výši reflektující finanční rámec sjednaný s Evropskou komisí. V případě dopravy se jedná o Operační program Doprava (dále též OPD), kde řídicím orgánem je Ministerstvo dopravy a zprostředkujícím subjektem Státní fond dopravní infrastruktury. Po vyhlášení výzev mohou uchazeči podávat žádosti o podporu, po jejichž shromáždění probíhá finální hodnocení projektů. V případě schválených projektových žádostí je podepsáno Rozhodnutí či Smlouva o poskytnutí dotace. Další fází životního cyklu prostředků alokovaných v ESIF je realizace schválených projektů a jejich proplácení z úrovně ŘO či ZS. Následně ŘO zadministruje finančně ukončené projekty a po jejich autorizaci je v souhrnné žádosti předkládá Platebnímu certifikačnímu orgánu (dále též PCO) k refundaci do příslušné kapitoly státního rozpočtu. V závěrečné fázi cyklu PCO, jehož činnost zajišťuje Ministerstvo financí ČR, předkládá certifikované výdaje k proplacení Evropské komisi. Certifikovanými výdaji jsou výdaje, u kterých bylo prověřeno jejich prokazatelné vynaložení v souladu s evropskými i národními předpisy. Prostředky do rozpočtu MF ČR jsou refundovány zpravidla v termínu do dvou měsíců od předložení výdajů Evropské komisi k proplacení.

Podmínkou úspěšného čerpání je naplnění tzv. pravidla $n+2 / n+3$. Dané pravidlo je formulováno tak, že alokaci finanční podpory pro určitý rok je nutné vyčerpat (tzn. certifikovat realizované výdaje ze strany PCO a předložit je k proplacení z rozpočtu EU) v následujících dvou či třech letech. Pravidlo $n+3$ je platné pro začátek programového období, naopak pravidlo $n+2$ je aplikováno v závěru programového období. V případě nenaplnění pravidla je přistoupeno k tzv. automatickému zrušení závazku, tj. ponížení alokace na daný rok o nevyčerpanou část finančních prostředků.

Závěrem této kapitoly konstatujeme, že nastavení příjmů a výdajů veřejných rozpočtů je ekonomy i laickou veřejností široce diskutované téma. Předmětem hodnocení jsou výše rozpočtovaných zdrojů, jejich následná alokace a (re)distribuce, efektivita výběru daní i realizace výdajů v kontextu plnění principu 3E (efektivita, účelnost a hospodárnost). Podrobná analýza těchto problematik je nad rámec této publikace, zmiňme však alespoň základní doporučení pro tvorbu rozpočtu formulovaná Ochranou (2005). Za prvé by dlouhodobě neměly běžné výdaje převyšovat běžné příjmy. Pokud tomu tak není, je žádoucí přehodnotit běžnou rozpočtovou bilanci ve smyslu přezkumu účinnosti systému inkasa daní a kritického zhodnocení objemu výdajových položek, primárně mandatorních. Za druhé, v případě kapitálové bilance je možné a v mnoha případech velmi vhodné uvažovat o financování záporného salda hospodaření návratnými zdroji, resp. dluhovými nástroji. V tomto případě je ovšem klíčové správné nastavení řízení státního, potažmo vládního a veřejného dluhu. To spočívá zejména v udržitelnosti dluhového financování.

K zajištění udržitelného vývoje dluhových ukazatelů bývají zaváděna různá fiskální pravidla, a to nejen na úrovni rozpočtového deficitu a dluhu, ale i na straně příjmů a výdajů. Jejich výčet a hodnocení uvádí např. Prušvic (2008).

Cílovány mohou být nominální či reálné veličiny, absolutní úrovně, procentuální vyjádření nebo míry růstu jednotlivých ukazatelů. Důležité je také stanovení časového období, během kterého má být cíle dosaženo. V případě příjmů je možné limitování úrovně či tempa růstu daňové kvóty, směřování vybraných finančních prostředků do prioritních oblastí ekonomiky nebo pravidlo alokace extra příjmů (např. zakládání tzv. rainy day fondů – fondů na „horší časy“). Výdaje mohou být také limitovány, buď celkové, nebo jen jejich část; pro snížení procyklického charakteru fiskální politiky a podporu růstu výkonu ekonomiky je přitom doporučováno vyřazení vysoce volatilních položek (např. dávek v nezaměstnanosti), úrokových plateb spojených s obsluhou veřejného dluhu a produktivních investičních výdajů. Správně nastavená výdajová pravidla mohou jako jediná v případě konjunktury i recese působit proticyklicky. Nejsou náročná na administrativu a umožňují vytváření přebytků v době expanze i deficitů při poklesu ekonomické výkonnosti. Významnými pozitivy jsou možnost ochrany produktivních výdajů, dobrá predikovatelnost a společenská čitelnost.

Jako možná bilanční (deficitní) pravidla sumarizuje Prušvic požadavek vyrovnaného rozpočtu (jako v případě výše uvedeného pravidla vyrovnané běžné rozpočtové bilance, tzv. zlatého pravidla) či stanovení limitu deficitu v absolutní, popř. relativní výši. Předmětem cílování může být celková i cyklicky očištěná bilance. První z uvedených ukazatelů je jednoduchý a srozumitelný, nicméně je zde snížen prostor pro stabilizační mechanismy fiskální politiky a také mezigenerační rozložení investičních nákladů nemusí být ideální. Cyklicky očištěná bilance cílí vyrovnanost strukturální složky rozpočtu. Tím je zohledněna pozice ekonomiky v hospodářském cyklu i míra přímé ovlivnitelnosti rozpočtové bilance vládou. Za teoreticky ideální pravidlo lze považovat cílení vyrovnané cyklicky očištěné bilance v rámci úplného hospodářského cyklu. Diskutabilní je ovšem samotná možnost hospodářský cyklus definovat i dosažitelnost jeho přesného vymezení (detailněji k metodice cyklického očišťování a problematice fiskální udržitelnosti např. Pikhart 2015). Z bilančních pravidel zmiňme závěrem pravidlo nevylučující vznik deficitu, ale podmiňující ho financováním z účelově vzniklého speciálního fondu tvořeného z přebytků minulých let. Poslední z fiskálních pravidel, pravidla dluhová, mohou taktéž nabývat každoročního či dlouhodobého limitu. Stejně tak mohou být vyjádřena nominálně i relativně.

Jednotlivá fiskální pravidla diskutujeme v kontextu rozpočtového procesu v podmínkách České republiky. S přijetím novely zákona č. 218/2000 Sb. z roku 2004 (zákon č. 482/2004 Sb.) byl institut střednědobých výhledů pro státní rozpočet a rozpočty státních fondů (dále též SDV) doplněn o instrument střednědobých výdajových rámců (dále též SDVR). SDVR byly stejně jako SDV stanoveny klouzavě na období minimálně tří let, kdy ukazatele pro první rok (n) jsou po své úpravě vymezené zákonem závazné při tvorbě rozpočtu na tento rok n a při přípravě a schvalování rozpočtu v dalším roce je využito hodnot

$n+1$ SDV a SDVR z minulého roku (opět po úpravách vymezených a umožněných zákonem). Dané umožňuje fiskální cílení vybraného fiskálního cíle, nejčastěji rozpočtového deficitu ve vyjádření podílu na HDP. Nicméně při komparaci rozpočtových dokumentů – schválených rozpočtů, SDV a SDVR je zřejmé, že tento způsob limitování fiskální politiky nebyl od svého zavedení v ČR příliš efektivní.

S využitím teoretických přístupů můžeme jako jedny z možných příčin pozorovaného jevu identifikovat nedostatečnou vymahatelnost daného pravidla, resp. absenci úpravy sankcí při jeho porušení. Schick (2003) za stěžejní determinant úspěchu rozpočtových rámců považuje skutečnou vůli vlády zajistit udržitelnost veřejných financí. Vliv ostatních institucí zpochybňuje. Z tohoto pohledu je tedy limitovaná také účinnost Maastrichtských konvergenčních fiskálních kritérií definovaných Evropskou unií (stanovení maximálního podílu deficitu sektoru vládních institucí na HDP ve výši 3 % a podílu dluhu sektoru vládních institucí na HDP ve výši 60 %; oba ukazatele v metodice ESA). Brennan a Buchanan (2000) v návaznosti na jejich přesvědčení o systémově deficitním hospodaření vlád (bez ohledu na ideologickou příslušnost těchto vlád) apelují na přijetí ústavního zákona o vyrovnaném rozpočtu.

Významnou změnu v oblasti rozpočtové odpovědnosti představuje zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. V jeho smyslu byl novelizován také zákon o rozpočtových pravidlech. Předmětnou právní normou byla do českého legislativního rámce transponována Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce. Základní změnou bylo uzákonění povinnosti Ministerstva financí každoročně vypracovat a předložit ke schválení vládě minimálně tříletou rozpočtovou strategii sektoru vládních institucí⁵. Ta vychází z makroekonomické a fiskální prognózy Ministerstva a poprvé byla vypracována pro rozpočtový rok 2018 a SDV 2019 a 2020. Její věcná náplň i postupy a možnosti tvorby jsou přitom zákonem velmi konkrétně stanoveny. Výstupy strategie jsou stanovení celkových výdajů sektoru vládních institucí a výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů, a to včetně uvedení postupu jejich stanovení, dále prognózy hlavních příjmových a výdajových položek sektoru, popis a hodnocení dopadů plánovaných hospodářských politik, definování finančních vztahů SR k rozpočtům územních samosprávných celků a k rozpočtům ostatních vládních institucí (vč. zdravotních pojišťoven). Zásadní systémovou změnou je ustavení Národní rozpočtové rady, která

5) V terminologii platné právní úpravy „rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí“. Reálně se nicméně jedná o sektor vládních institucí dle metodiky ESA, jak ostatně vyplývá z § 3 zákona č. 23/2017 Sb. („Veřejnou institucí v sektoru veřejných institucí pro účely rozpočtové odpovědnosti je ... pokud je zároveň zapsána jako jednotka sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii v registru ekonomických subjektů“).

má plnit funkci určitého regulátora či koordinátora naplňování pravidel rozpočtové odpovědnosti. Zákonem je definována jako nezávislý odborný orgán působící v oblasti fiskální a rozpočtové politiky.

Shrňme nejvýznamnější pozitiva této právní úpravy – komplexní pohled na hospodaření vládního sektoru a soulad s metodikou ESA. Z pohledu fiskální udržitelnosti určení celkových výdajů vládního sektoru odvozením od cyklicky očištěných příjmů a definování mechanismů, které jsou ve vztahu k veřejným rozpočtům aplikovány při překročení zákonem stanovených limitů vládního zadlužení. Z hlediska rozpočtového procesu lze za klíčový faktor považovat stanovení výdajového rámce SR a SF, který je závazný pro následnou přípravu státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. Pravidla rozpočtové odpovědnosti však byla výrazně uvolněna již v dubnu 2020, kdy byl schválen zvláštní přístup ke stanovení částky celkových výdajů sektoru vládních institucí pro léta 2021 až 2027.⁶

1.3 FÁZE ROZPOČTOVÉHO CYKLU, ROZPOČTOVÉ INFORMAČNÍ A ÚČETNÍ SYSTÉMY

Rozpočtový proces se skládá ze čtyř fází, z přípravy, schvalování, realizace a kontroly (vyhodnocení) státního, popř. i dalších veřejných rozpočtů. První, přípravná fáze rozpočtového procesu pro státní rozpočet a rozpočty státních fondů byla již částečně popsána v předchozí kapitole. Zde ji pro úplnost vymežeme také časově.

Přípravné práce na rozpočtu na další rozpočtový rok začínají již od ledna roku předcházejícího, a to na straně správců kapitol a SF i Ministerstva financí, které zpracovává dříve uvedenou Strategii. Za oficiální počátek procesu lze považovat přijetí této Strategie, která má být vládou projednána a schválena v termínu do 30. dubna. Do konce měsíce května je na základě výchozích limitů schválené Strategie, upravených v mezích zákona, např. o vliv změny prognózovaných příjmů, výrazného zhoršení výkonu ekonomiky apod., Ministerstvem financí vypracován a vládě předložen předběžný návrh příjmů a výdajů jednotlivých kapitol SR a SF. Ta jej schvaluje do 20. června a do 30. června jsou Ministerstvem stanovené limity oznámeny správcům kapitol, které je postupují i na SF ve své působnosti. V termínu do 31. července probíhají práce

6) Celkové výdaje sektoru vládních institucí jsou v § 10, odst. 1 zákona č. 23/2017 Sb. stanoveny jako „součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok.“ Novela z roku 2020 (zákon č. 207/2020 Sb.) navýšila limit strukturálního deficitu sektoru vládních institucí z 1 % na 4 % HDP (s následnou konsolidací spočívající v meziročním zlepšení strukturálního salda hospodaření o minimálně 0,5 procentního bodu).

na rozpočtu a SDV ze strany rozpočtových kapitol. Celá tato fáze je ukončena k 31. srpnu, kdy je návrh SR a návrh SDV předložen Ministerstvem vládě (zákon č. 218/2000 Sb.). Podrobné vymezení závazných termínů a struktury a rozsahu údajů, které jednotlivé subjekty předkládají Ministerstvu financí ke zpracování, jsou upraveny v příslušné prováděcí vyhlášce. Tou je v současné době vyhláška č. 133/2013 Sb.

Následuje schvalovací fáze rozpočtového procesu, kdy za standardní postup je považováno schválení rozpočtových dokumentů Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR (dále též PSP ČR) před prvním dnem rozpočtového roku. Samotnému schválení zákona o státním rozpočtu předchází projednání návrhů rozpočtů jednotlivých kapitol pověřenými výbory PSP ČR včetně tzv. kapitolních sešitů. Ty představují podrobné rozpisy návrhů rozpočtů skládající se z textové i tabulkové části. Za jejich zpracování jsou zodpovědní jednotliví správci kapitol. Pokud nedojde ke schválení zákona o SR v daném termínu, upravují rozpočtová pravidla hospodaření kapitol podle ukazatelů rozpočtového provizoria, a to až do dne nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu.

V rozpočtovém roce, který je shodný s kalendářním rokem, probíhá samotná realizace státního rozpočtu. Za tu jsou zodpovědní v rámci jednotlivých kapitol správci těchto kapitol. Pokud dochází k některým výraznějším změnám oproti parametrům schváleného rozpočtu, je rozpočet měněn rozpočtovými opatřeními. Ta mohou provádět přímo kapitoly (zjednodušeně řečeno v případech, kdy nedochází ke změně závazných ukazatelů), nebo musí být rozpočtové opatření schváleno vládou nebo jí pověřeným ministrem financí. Pokud je předmětem změny přesun mezi závaznými ukazateli kapitoly nebo snížení či navýšení ukazatele v rámci kapitoly, a to v obou případech nad 10 % výše daného ukazatele dle schváleného SR, musí být tato změna povolena rozpočtovým výborem PSP ČR. Detailní vymezení možných druhů rozpočtových opatření i náležitosti žádostí o jejich provedení jsou upraveny v hlavě V zákona o rozpočtových pravidlech. V souvislosti s realizací výdajů spolufinancovaných z prostředků EU zdůrazněme možnost ministra financí zvýšit celkové příjmy a ve stejné výši i výdaje státního rozpočtu o částku, o kterou převyšují očekávané výdaje na projekty a programy financované ze zdrojů EU jejich původně očekávanou hodnotu schválenou zákonem o SR. Dané opatření je bilančně neutrální a řadí se mezi rozpočtová opatření, která lze souhrnně označit jako *souvztažné navýšení příjmů a výdajů*.

Poslední fází rozpočtového procesu je hodnocení plnění státního rozpočtu, průběžné i závěrečné. Náležitosti všech typů hodnocení jsou obecně upraveny opět rozpočtovými pravidly. Konkrétní způsob, termíny, struktura a rozsah údajů, které jednotlivé subjekty předkládají Ministerstvu financí ke zpracování, jsou upraveny v příslušných prováděcích vyhláškách⁷. V průběhu rozpočtového

7) Aktuálně platnými jsou vyhláška č. 5/2014 Sb. a č. 419/2001 Sb.

roku jsou v měsíčním intervalu a dále čtvrtletně za první a třetí čtvrtletí uváděny informace o pokladním plnění státního rozpočtu. Za pololetí se zpracovává souhrnnější pololetní zpráva, která mimo státní rozpočet analyzuje také ekonomický vývoj ČR, výsledky hospodaření územních rozpočtů, vývoj státních finančních aktiv a pasiv, stav státních záruk a vývoj státního dluhu. Pokud je s ohledem na předpoklad plnění do konce roku očekáváno odchýlení od schváleného rozpočtu, obsahuje Zpráva také informaci o způsobu zajištění stability rozpočtové politiky.

Za ukončení rozpočtového procesu lze považovat zpracování návrhu státního závěrečného účtu (dále též NSZÚ, státní závěrečný účet pouze SZÚ), resp. jeho schválení PSP ČR. Lhůta pro předložení NSZÚ vládou PSP ČR je stanovena k 30. dubnu roku následujícího po hodnoceném rozpočtovém roce. Součástí NSZÚ jsou závěrečné účty kapitol, za jejichž zpracování a předložení jsou zodpovědní jednotliví správci těchto rozpočtových kapitol. Součástí příloh NSZÚ jsou komplexní údaje o výsledcích hospodaření organizací územní úrovně, základní informace k výsledku hospodaření státních fondů apod. a dále např. informace o stavu peněžních fondů organizačních složek státu (rezervních fondů a fondů kulturních a sociálních služeb, dále též RF a FKSP).

Pro řízení všech fází rozpočtového cyklu, ale i pro celkovou kontrolu hospodaření vládního sektoru, využívá Ministerstvo financí informační rozpočtové a účetní systémy. Jejich vývoj je spjat zejména se zvyšujícími se nároky na fiskální data v souvislosti s úpravami metodik GFS a ESA, resp. se zajištěním souladu získávaných dat s požadavky těchto metodik (širší okruh dat a posun směrem k jejich aktuálnosti). Dále jsou klíčové tendence centralizace a propojení všech finančních i účetních systémů státu, možnost komplexního řízení likvidity státní pokladny a státního dluhu, okamžité získání agregovaných údajů k hospodaření vládního sektoru a operativní řízení přípravy, realizace i kontroly plnění rozpočtu.

Od vzniku republiky do roku 2009 fungoval systém ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém), jenž byl k 1. lednu 2010 nahrazen Integrovaným informačním systémem státní pokladny (IISP). Ten se skládá z Rozpočtového informačního systému pro přípravnou fázi státního rozpočtu (RIS PR), Rozpočtového informačního systému pro realizační fázi a kontrolu státního rozpočtu (RIS RE), Manažerského informačního systému (MIS) a Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS). Pro přístup veřejnosti k databázi ARIS slouží portál ARISweb (MF ČR 2020d), pro přístup k údajům z IISP portál Monitor státní pokladny (MF ČR 2020e).

Z vymezení rozpočtových informačních systémů (RIS PR a RIS RE) v § 3 rozpočtových pravidel a z vyhlášek upravujících náležitosti předkládání materiálů pro tvorbu a hodnocení plnění rozpočtů vyplývá, že tyto systémy slouží k přímému řízení rozpočtového procesu ze strany MF ČR. Resp. v rámci těchto systémů jsou shromažďovány údaje, ze kterých je až následně po víceúrov-

novém schválení sestavován státní rozpočet, SDV, měněn rozpočet, prováděna rozpočtová opatření a rezervace rozpočtovaných finančních prostředků či sestavovány finanční výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a OSS a výkazy o nárocích z nespotebovaných výdajů OSS. Dodejme, že poprvé byl rozpočet za využití RIS RE realizován za rok 2012 a za využití RIS PR sestaven na rok 2013 a SDV na léta 2014 a 2015 (MF ČR 2020e).

Dané rozpočtové systémy se vztahují pouze na státní rozpočet, resp. na OSS. Ostatní finanční a účetní výkazy za další organizace vládního sektoru jsou koncentrovány v CSÚIS. Do tohoto systému jsou předkládány přímo, tzn. oproti rozpočtovému systému nejsou výkazy tvořeny ze vstupních dat až následně.⁸ V současné době se jedná např. o výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu státních fondů, místních vládních institucí, výkazy o rozpočtech nákladů, výnosů a jiná doplňková data ke státním příspěvkovým organizacím; výkazy OSS předkládané do CSÚIS jsou výkazy týkající se zdrojů a použití rezervních fondů a zaměstnanosti (MF ČR 2014).

Závěrem demonstrujeme postupné naplňování jedné ze základních deklarovaných ambicí konceptu IISSP. S cílem efektivního řízení státní pokladny a státního dluhu dochází postupnými novelami zákona č. 218/2000 Sb. k rozšiřování okruhu peněžních prostředků považovaných za peněžní prostředky státní pokladny (s čímž souvisí povinnost vedení účtů příslušných subjektů hospodářících s těmito prostředky u České národní banky (dále též ČNB)) a také k úpravě práv a povinností MF ČR a jednotlivých institucí vládního sektoru ve vztahu k těmto zdrojům.

8) Náležitosti procesu vkládání dat do CSÚIS jsou upraveny zvláštními právními předpisy, aktuálně zejména vyhláškou č. 383/2009 Sb. Základní právní rámec fungování CSÚIS je upraven zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

2.

TEORETICKÁ VÝCHODISKA K PROBLEMATICE DOPRAVY

2.1 DOPRAVA – DEFINICE A VÝZNAM PRO NÁRODNÍ HOSPODÁŘSTVÍ

Doprava je velice obsáhlým a komplexním systémem a je stěžejním faktorem každé ekonomiky. Jedná se o sektor, který na mnoha úrovních a v různých intenzitách prostupuje národním hospodářstvím, přičemž v nejširším pojetí dopravy se její existence datuje k samému počátku lidského bytí.

Definicí dopravy je vícero. Jako styčné body většiny z nich lze uvést proces, dopravní cestu a dopravní prostředky. V souladu s odbornou literaturou (např. Žemlička, Mynařík 2008) lze dopravu charakterizovat jako záměrnou a organizovanou činnost, jejímž cílem je přemístění věcí a osob z místa A do bodu B, a která je uskutečňovaná dopravními prostředky a s využitím dopravní infrastruktury.

Eisler et al. (2011) doplňují faktor prostoru faktorem času a podmiňují celý proces existencí určitých podmínek, pravidel a předpisů. V obdobné šíři definují přepravu, jakožto produkt dopravy, kterým je kvantitativně vyjádřen výstup přemístování – počtem přepravených osob nebo kusů zboží, přepravní vzdáleností, cenou a dobou, a to vždy za konkrétních právních či obchodních podmínek.

Význam dopravy nebyl de facto nikdy zpochybňován. Jednotlivé studie se liší spíše ve vymezení konkrétních vztahů mezi dopravou a hospodářským růstem, popř. klíčových determinantů rozvoje dopravy a jeho konkrétních dopadů. Investice do dopravní infrastruktury (dále též DI) analyzoval např. již v šedesátých

letech minulého století Cole (1968), a to v kontextu zemědělských regionů. Dle něj má rozvoj dopravního systému pozitivní vliv na průmysl a rozvoj měst, ale spíše jako vedlejší efekt. Jako primární cíl nižších dopravních nákladů definoval podporu venkova a jeho příležitosti. To implicitně snižuje potenciální sociální napětí, které by mohlo ohrozit žádoucí efektivní růst průmyslu. Dále je stabilizován trh pro domácí produkci, kontrolována migrace mezi venkovem a městy (resp. venkovem a průmyslem) a umožněna transformace venkovského sektoru na peněžní ekonomiku. Zvýšená mobilita přispívá také ke zvýšení soudržnosti národa, což opět pozitivně přispívá k ekonomickému růstu. Rozvoj sektoru dopravy je spojen s vysokými požadavky na pracovní sílu. Proto může představovat řešení problému méně rozvinutých zemí, u kterých poptávka po práci v průmyslovém sektoru neodpovídá rychlému nástupu urbanizace.

Rozvoj dopravy může být zapříčiněn rozdílnými faktory, na což upozornil např. Ibrahim (1978). Na základě příkladu indického státu určil základním faktorem přirozený socioekonomický vývoj, dále vymezil politické a vojenské důvody (vč. exogenních). Ve vazbě na charakter původních podnětů se následně může lišit i výsledná podoba dopravního systému.

V analogii výše zmíněných pozitivních dopadů na venkovské regiony lze nahlížet také na současný proces globalizace. Vztah globalizace, otevřenosti ekonomik, dopravních investic a hospodářského růstu analyzuje např. Perera-Tallo (2003). Ten ve svém článku konstruuje růstový model zahrnující geografický prostor a náklady dopravy. Dochází mimo jiné k závěru, že při zlepšení dopravního systému se snižují dopravní náklady a firmy jsou tak motivovány k expandování jejich geografické obchodní sítě. Prostřednictvím zvýšení produkce a objemu obchodu je poté generován i růst domácího produktu.

Perera-Tallo jako klíčový faktor pozitivně působící na hospodářský růst identifikuje otevřenost ekonomiky, resp. jí generovanou expanzi obchodu. Přičemž konstatuje, že úroveň otevřenosti je v malých zemích větší než ve větších zemích, kde se velká část obchodu odehrává uvnitř státu. Otevřenost ekonomiky je současně ovlivněna výší HDP, které čím je vyšší, tím vyšší existují pobídky pro zahraniční firmy vstoupit na tento trh. Daným lze vysvětlit globalizační tendence dnešního světa i akcentování významu dopravní politiky pro podporu fungujícího vnitřního trhu (jak bude dále demonstrováno na příkladu dopravní politiky ČR i jednotné dopravní politiky EU).

Jednotlivých typů studií zabývajících se ekonomickými přínosy investic do dopravní infrastruktury je velké množství, přičemž se liší zejména co do použité metodiky. Základní skupiny těchto textů byly komparovány a hodnoceny např. ve Vickerman (2007). V tomto příspěvku bylo shrnuto, že makroekonomické studie, kterými je analyzován celkový dopad dopravy na ekonomiku, jsou pro výchozí chápání základních vztahů stěžejní, nicméně nemusí představovat vhodnou metodu pro plánování nebo hodnocení nové výstavby dopravní infrastruktury. V situaci, kdy je nedostatečná a málo kvalitní infrastruktura

brzdou ekonomického růstu, je použití tradičních makroekonomických studií žádoucí. Při potřebě detailnějších a specifitějších analýz (např. při řešení regionální konkurenceschopnosti či zvýšení účinnosti a maximalizaci společenského prospěchu) je vhodné využití přístupů založených na analýze tržního prostředí (zohledňující určité odchylky na konkurenčně nedokonalých trzích výrobků i práce) či studií na mikroekonomické úrovni, které by měly umožnit pochopit reakce a procesy rozhodování jednotlivců, domácností i firem.

Zajímavým příspěvkem k chápání vztahu dopravní infrastruktury a konkurenceschopnosti, potažmo růstu ekonomické produktivity obohatil výzkum v dané oblasti Cervero (2009). Ten konfrontoval do té doby všeobecně vnímaný konflikt mezi podporou dopravy a tvorbou městských komunit, tedy že cílování ekonomické produktivity a mobility je v protikladu ke zlepšování podmínek pro žití ve městech. Na příkladu San Francisca, Soulu a Hong Kongu poukázal na možnosti souběžného dosažení obou cílů. V těchto městech zlepšila politika podporující projekty greenways⁹, veřejnou a pěší dopravu (namísto standardní výstavby dálnic apod.) tak významně celkovou kvalitu žití, že následně došlo ke zvýšení hodnoty tamní půdy. Což ovlivňuje ekonomickou míru návratnosti daných investic i jejich celkové ekonomické hodnocení.

Výše uvedené má opět významné konsekvence ve formulaci a hodnocení dopravní politiky, kdy je zřejmé, že její správné nastavení musí zohledňovat řadu aspektů. V kontextu složitosti nastavení samotných cílů dopravních politik se dále detailněji zaměříme na problematiku externalit, které do značné míry vysvětlují řadu klíčových oblastí tvorby a nastavení dopravní politiky a také jejich častou určitou protichůdnost.

2.2 DOPRAVA V KONTEXTU EXTERNALIT, DOPRAVNÍ POLITIKA

Specifikem dopravního sektoru včetně dopravní infrastruktury je, že generuje pozitivní i negativní externality. Povaha pozitivních externalit a obecný pozitivní dopad na ekonomiku již byly naznačeny v předchozím textu. Výstavba kvalitní dopravní infrastruktury přispívá ke zlepšení dopravní dostupnosti, kdy je zajištěn lepší pohyb pracovní síly i běžná mobilita obyvatelstva. Výsledkem je mimo jiné úspora času i nákladů. Fungující infrastruktura též zvyšuje příliv investorského kapitálu ze zahraničí, což přispívá k vyšší konkurenceschopnosti na mezinárodních trzích. Nemałym benefitem je též zvýšení atraktivity státu z hlediska cestovního ruchu. Nad rámec již uvedeného definujeme tři základní

9) Greenways, v překladu „zelené cesty“, jsou určeny pro využívání nemotorovou dopravou, tedy pro pěší, cyklistickou a obdobnou dopravu. Jsou budovány často na okrajích měst mimo dopravně velmi vytíženou klasickou dopravní infrastrukturu.

efekty investic do sektoru dopravy dle Weisbroda (2009). Ten identifikuje dopady přímé, nepřímé a indukované. Přímé se vztahují přímo k dopravnímu sektoru dopravy, nepřímé k subdodavatelským sektorům a vyvolané se vztahují k navazující zvýšení spotřeby osob, které jsou v daných sektorech zaměstnané.

Existence negativních externalit, spojená s užíváním dopravní, zejména silniční sítě, je zřejmá a vyplývá primárně z vlivu na životní prostředí. V kombinaci s dopady na zdraví se daným problémem zabývá např. Světová zdravotnická organizace (Dora, Phillips 2000). Vymezením povahy a rozsahu negativních externalit souvisejících s automobilovým průmyslem se zabývá např. Parry (2007). Jmenuje konkrétně místní i globální znečištění, závislost na ropě (ve smyslu náchylnosti na cenovou volatilitu ropy, vliv rozvržení tržních sil na ropném trhu, související vojenské a geopolitické náklady), dopravní kongesce, nehody, hluk, rozmáhání města apod.

Z výše uvedeného vyplývá, že vládní garnitury odpovědné za koncepci a realizaci dopravní politiky musí jejím prostřednictvím plnit zejména funkci alokační a regulační, pokud vycházíme z vymezení základních funkcí veřejných financí, jak jsou definovány např. v Musgrave a Musgraveová (1994). Stabilizační funkce může být také naplněna, pokud je např. zvýšením objemu veřejných investic v dopravním stavitelství podporována agregátní poptávka v období, kdy se ekonomika nachází v recesním pásmu hospodářského cyklu. Stěžejní je nicméně výkon alokační funkce spojené s existencí neefektivního trhu. V tomto případě je cílem zabezpečení fungování oblasti dopravy, jež v některých ohledech naplňuje parametry veřejného statku, a dále internalizace negativních externalit. S daným úzce souvisí, resp. se do určité míry překrývá funkce regulační, jež má za cíl, v souladu se snahou o eliminaci negativních externalit, regulovat celkovou dopravu i její jednotlivé složky.

Významnými nástroji alokační funkce jsou samotné investice do výstavby dopravní infrastruktury i následné vynakládání prostředků na její provoz, údržbu a opravy. Současně zajišťování některých dopravních služeb z různých důvodů nezajišťovaných soukromým sektorem. Ve věci posouzení vhodnosti dopravních investic ze strany privátní sféry uveďme závěry článku z roku 1997 (Rienstra, Nijkapm 1997), v rámci kterého jsou na základě analýzy soukromého financování a řízení dopravní infrastruktury v Evropě v 19. a 20. století identifikovány podmínky, za kterých je zapojení soukromých investorů v daném segmentu investic možné a žádoucí a kdy je naopak nevhodné. Rienstra a Nijkapm zastávají názor, že vliv vlády v dané oblasti zůstane a také by měl zůstat, a to z ekonomických, politických i environmentálních důvodů. Částečně soukromé financování připouští, nicméně vzhledem k rozdílným cílům považují zajišťování dopravní infrastruktury soukromým sektorem za komplikované. Stát se zabývá problematikou izolovaných regionů i mobilitou občanů, jeho primárním cílem je redukce negativních externalit a zároveň dosažení pozitivních externalit. Stěžejním cílem soukromého sektoru je naopak dosažení zisku.

S ohledem na potenciálně velmi významné výhody zapojení soukromého sektoru – spočívající např. ve vyšší efektivitě výstavby, provozu i údržby, akceptaci vyšších poplatků, redukcii vládních výdajů umožňujících dodržení cílů vládní finanční politiky a současně urychlení dokončení projektu, je však spolupráce obou sektorů možná a efektivní. Podmínkou je zainteresovanost soukromých subjektů (projekt nesmí být příliš rizikový ani málo ziskový – v souladu s výše uvedenými principy podnikání) a zejména snížení rizik vlády v co největším rozsahu tak, aby se náklady projektu v delším období pro vládu oproti původnímu plánu nenavýšily (v nejkrizovějším scénáři až nad úroveň nákladů, které by byly vynaloženy z veřejných zdrojů bez spolupráce se soukromým sektorem). Důležitost správného nastavení této spolupráce Rienstra a Nijkapm dokládají historickými zkušenostmi, kdy téměř u všech jimi diskutovaných projektů byly odhady nákladů a času výstavby špatné a nákladové položky dosahovaly ve skutečnosti významně vyšších hodnot.

Správným nastavením smluv podmiňují efektivní spolupráci soukromého a veřejného sektoru, tzv. PPP projekty, i Grimsey a Lewis (2007). Ti vymezují konkrétní formy PPP projektů, jejich vývoj a specifika. Poukazují na to, že PPP projekty jsou vlastně určitý druh veřejné zakázky, přičemž s ohledem na různorodost potřeb veřejného sektoru není možné stanovit jednotná pravidla pro efektivní PPP projekt; je nutné v rámci konkrétní zakázky takovou zakázku přímo tvořit dle jejích konkrétních specifik. Formu financování prostřednictvím PPP nedoporučují pro dva druhy projektů – pro malé projekty je tato forma příliš komplexní a nákladná. V případě složitých, dlouhodobých a nákladných projektů je zde příliš velké riziko nesprávné implementace a nezvládnutí řízení projektu, což je i případ velkých infrastrukturních staveb.

V kontextu zapojení soukromého sektoru diskutujeme i liberalizaci a privatizaci dopravních systémů. Mimo uvedenou spolupráci s privátní sférou v oblasti výstavby a správy dopravní infrastruktury může být teoreticky celý dopravní systém liberalizován, resp. privatizován (jako tomu je např. v případě železnice v USA), popř. celý zestátněn (tzv. vertikálně integrován). Poslední z uvedených modelů fungoval dlouhá léta v ČR, potažmo v majoritní části evropského prostoru. V roce 2001 byl nicméně přijat první železniční balíček, který lze považovat za počátek reformování evropské železnice, přičemž současným trendem v EU je liberalizace (vertikální desintegrace) dopravních systémů. Její motivy jsou shrnuty v Martin et al. (2005). Tato studie Evropské centrální banky definuje vertikálně desintegrovaný systém jako ideální systém pro síťová odvětví strategického a celospolečenského významu, kdy infrastruktura zůstává ve veřejném vlastnictví a je otevřen trh dopravních služeb. Liberalizace by přitom měla zvýšením konkurence snížit cenu dopravních služeb, jejich kvalitu a zvýšit počet přepravených osob. Výhody a nevýhody jednotlivých systémových řešení přehledně uvádí Kvizda (2014), který převahu přínosů nad náklady identifikuje u vertikálně desintegrovaného trhu s volnou soutěží na trhu, tj. kdy

je veřejně soutěženo poskytování služeb v závazku veřejné služby. V tomto případě je nevýhodou státní dotování dopravní sítě a neziskových služeb, výhodami jsou zejména intermodální a omezeně i intramodální konkurence, možnost ziskových vítězů soutěží, stabilizace veřejných rozpočtů i sítě linek, zajištění dopravní obslužnosti a dalších cílů dopravní politiky.

Tezi pozitivního vlivu liberalizace trhu podporují ekonometrické výzkumy Friebel et al. (2004) či Affuso, Newbery (2002). Jednat se přitom může i o konkurenci potenciální, jelikož s ohledem na charakter síťových odvětví může být ideálním počtem subjektů na trhu pouze jeden či pár dopravců (Boon et al. 2007). V článku Friebela et al. (2007) byl na základě vzorku 11 zemí EU v časové řadě 24 let také potvrzen pozitivní dopad reforem ve vyjádření zvýšení produktivity sektoru, současně ovšem bylo upozorněno na problém následných státních dotací, které dopady reforem snižují (riziko v případě zemí se silně vnímanou pozicí železnice, tj. zejména státy střední a východní Evropy i např. Rusko).

Dalšími nástroji alokační a regulační funkce jsou daně a poplatky uvalené na dopravní sektor. Mezi „dopravní“ daně, jak lze tyto daně a poplatky souhrnně a zjednodušeně nazývat, teoreticky správně patří také DPH či daně z příjmu. Obecně se jimi nicméně myslí zejména zdaňování a zpoplatňování přímo související s rezortem dopravy, tedy zdaňování vlastnictví dopravního prostředku, spotřeby pohonných hmot či zpoplatnění využívání dopravní infrastruktury. Základní funkcí těchto daní je funkce fiskální, kdy inkasovaný objem prostředků lze využít na další rozvoj dopravy, popř. na údržbu a obnovu stávající sítě. Současně lze z těchto zdrojů kompenzovat výše vymezené negativní externality.

Jednotlivé dopravní daně a poplatky reflektují (nebo by měly) míru negativních efektů, které dílčí druhy dopravních módů a vozidel způsobují. Nastavení těchto fiskálních nástrojů by tak jistě mělo zohledňovat např. hmotnost, spotřebu a ekologičnost dopravního prostředku, kdy se ve výsledku diferencují daňové sazby vztažené na jednotlivé segmenty dopravy více a méně zatěžující dopravní infrastrukturu i životní prostředí či se jinak odlišují konstrukce předmětných daní. Shrňme, že všechny „dopravní daně“ lze považovat za fiskální, ekonomicko-environmentální a regulační nástroje zdanění a zpoplatnění dopravní infrastruktury.

Závěr kapitoly vymezuje základní charakteristiky a principy dopravní politiky. Ta představuje reálnou formu hospodářské politiky zaměřené na zabezpečení efektivního fungování rezortu dopravy včetně řešení v této kapitole nastíhovaných problémů a cílů. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie je přitom nutné rozlišovat dopravní politiku na národní a unijní úrovni. Významnou úlohu ve spojitosti s financováním dopravních projektů sehrává též kohezní (regionální či strukturální) politika EU.

Koncepční národní dokumenty vychází z evropských koncepcí, resp. jsou s nimi v souladu a aplikují je v podmínkách národní ekonomiky. Základními

dokumenty ČR jsou v této oblasti Dopravní politiky, které jsou vždy víceleté a schvalované vládou. Aktuálně platnou je Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050 (MD ČR 2021a), která navázala na Dopravní politiku ČR pro léta 2014–2020. Na daný nejvyšší koncepční materiál navazují další koncepce, akční plány, strategie a podobné dokumenty, které základní principy dopravní politiky dále ve větším detailu rozvíjejí. Od komplexního výčtu a popisu předmětných dokumentů bude s ohledem na rozsah monografie a její stanovené cíle upuštěno, pro příklad zde jen zmiňme některé nejvýznamnější a aktuální materiály – Dopravní sektorové strategie 2. fáze vymezující konkrétní priority a cíle v oblasti rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury napříč všemi dopravními módy a při zohlednění disponibilních finančních zdrojů (MD ČR 2013), z újeji zaměřených koncepcí např. Koncepce veřejné dopravy 2020–2025 s výhledem do roku 2030 (MD ČR 2020a) či Koncepce nákladní dopravy pro období 2017–2023 s výhledem do roku 2030 (MD ČR 2017).

Ze současných stěžejních materiálů na evropské úrovni jmenujme dokument Bílá kniha – Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje (Evropská komise 2011). Z již samotného názvu vyplývá hlavní záměr evropské dopravní politiky, tedy podpořit integraci v evropském prostoru a dotvořit vnitřní trh. Integrace má být dosaženo zejména harmonizací národních dopravních politik (v oblasti norem, cen, daňové politiky), liberalizací všech druhů přepravy a vybudováním tzv. transevropských dopravních sítí (TEN-T) propojujících kvalitní infrastrukturou všechny regiony EU. K historii dopravní politiky EU stručně uvedme, že její základy byly obsaženy již v Římské smlouvě. Její počátek jakožto jedné ze společných politik EU ovšem datujeme až k roku 1992, kdy byly Maastrichtskou smlouvou vymezeny transevropské sítě a v rámci dopravní politiky definovány požadavky na ochranu životního prostředí (Evropská komise 2014).

Základní cíl dopravní politiky EU (a potažmo i ČR) lze formulovat i jako vytvoření udržitelného dopravního systému. S tím souvisí otázka negativních externalit spojených s dopravou, které byly vymezeny v dřívějších částech textu. V dané logice EU za jeden z hlavních dílčích cílů akcentovala od roku 2011 (rok publikování výše zmíněné Bílé knihy) snížení emisí v odvětví dopravy o 60 % oproti roku 1990, a to již do roku 2050. Od roku 2018 je sledován ještě ambicióznější plán, a to snížení emisí z dopravy o 90 % do roku 2050. Dané je součástí cíle dosáhnout do třiceti let klimatické neutrality, k čemuž se EU zavázala schválením tzv. Zelené dohody pro Evropu (Evropská komise 2019). Za klíčové nástroje jsou považovány podpora ekologičtějších druhů dopravy než dopravy silniční i podpora vývoje alternativních paliv šetrnějších k životnímu prostředí. Cíl zredukovat silniční nákladní přepravu na střední a dlouhé vzdálenosti a současně posílit železniční a vodní dopravu (i v oblasti osobní dopravy) je promítnut také v národní koncepci.

Dalším z konkrétních cílů evropské dopravní politiky je dobudování hlavní sítě TEN-T do roku 2030. V tomto kontextu je dopravní politika EU doplněna politikou kohezní, jak již bylo naznačeno v kapitole 1.2 vymezující mimo jiné vztah mezi národním a unijním rozpočtem. Důvodem je, že řada členských států s nedobudovanou dopravní infrastrukturou čelí zároveň nedostatku potřebných vlastních národních zdrojů.

2.3 DRUHY A KLASIFIKACE DOPRAVY

Druhy dopravy lze vymezit několika způsoby, s využitím široké škály hledisek a přístupů. Základně dělíme dopravu na dopravu podzemní, pozemní a nadzemní. V souladu s odbornou literaturou (např. Adamec 2008; Brinke 1999) dále tyto dělíme ve větším detailu dle využití dopravního prostředku a prostředí, v jakém doprava a přeprava probíhá, kdy rozlišujeme dopravu potrubní, silniční, železniční, cyklistickou, pěší, vnitrozemskou a námořní plavbu a dopravu leteckou a kosmickou. Využíváním několika druhů dopravních módů je charakterizovaná kombinovaná doprava (klasicky uvažujeme kombinaci silniční, železniční či vodní dopravy).

Dopravu také dělíme z pohledu objektu přepravy na osobní a nákladní, z pohledu zapojení veřejného sektoru a veřejných financí na veřejnou a komerční, resp. v závazku veřejné služby, dotovanou a nedotovanou, z pohledu počtu přepravených osob na individuální a hromadnou, z pohledu přepravní vzdálenosti na místní, regionální, nadregionální (dálkovou), z pohledu geografických parametrů na vnitrostátní a mezinárodní apod.

Členění dopravy na jednotlivé oddíly a skupiny sekce Doprava a skladování dle odvětvové klasifikace ekonomických činností CZ-NACE znázorňuje schéma níže. Podrobné členění včetně tříd, podtříd a číselných kódů je obsahem přílohy 4. CZ-NACE je statistická klasifikace ekonomických činností dle standardu NACE rev. 2, jež je platná od roku 2008 a jež nahrazuje předchozí klasifikaci OKEČ dle standardu NACE rev. 1.1. Věcně jsou obě klasifikace de facto totožné, nová verze je však více detailní (co do sekcí i oddílů) a mírně upravuje náplně jednotlivých sekcí např. přesunem některých oddílů (více k charakteristice daných klasifikací viz ČSÚ 2008).

Uvádění dopravy ve společné sekci se skladováním naznačuje úzkou vazbu jednotlivých oblastí, kdy efektivní dopravní služby zahrnují i skladování přepravovaného nákladu. Do roku 2009 zahrnoval tento celek i spoje (ovšem bez poštovních a kurýrních služeb a telekomunikací). Naopak ale daná klasifikace není v souladu s širokou definicí dopravy v úvodu této kapitoly, dle které lze do dopravní agendy zařadit jak okruhy uvedené výše (primárně samotnou dopravní činnost, resp. přepravu), tak zejména i výstavbu dopravní infrastruktury. Z tohoto pohledu je agenda dopravy obsažena i v dalších sekcích a polož-

Schéma 2: Klasifikace oddílů a skupin sekce H (Doprava a skladování) dle CZ-NACE

Pozemní a potrubní doprava	Železniční osobní doprava meziměstská
	Železniční nákladní doprava
	Ostatní pozemní osobní doprava
	Silniční nákladní doprava a stěhovací služby
	Potrubní doprava
Vodní doprava	Námořní a pobřežní osobní doprava
	Námořní a pobřežní nákladní doprava
	Vnitrozemská vodní osobní doprava
	Vnitrozemská vodní nákladní doprava
Letecká doprava	Letecká osobní doprava
	Letecká nákladní doprava a kosmická doprava
Skladování a vedlejší činnosti v dopravě	Skladování
	Vedlejší činnosti v dopravě
Poštovní a kurýrní činnosti	Základní poštovní služby poskytované na základě poštovní licence
	Ostatní poštovní a kurýrní činnosti

Zdroj: ČSÚ (2021). Vlastní úprava.

kách CZ-NACE. Příkladem uveďme sekci C Zpracovatelský průmysl (zahrnující výrobu motorových vozidel (kromě motocyklů), přívěsů a návěsů, ostatních dopravních prostředků a zařízení a opravy a instalace strojů a zařízení), sekci F Stavebnictví (oddíl Inženýrské stavitelství) či sekci G Velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel. Dříve zahrnutá agenda telekomunikační je aktuálně součástí sekce J Informační a komunikační činnosti.

Odvětvová klasifikace ekonomických činností tedy má pro účely této publikace významná omezení a její využití pro analýzu hospodaření státního sektoru v rezortu dopravy není vhodné. Pro výzkum v navazující praktické části proto definujeme rozsah a věcnou náplň rezortu dopravy dle odvětvového (funkčního) členění rozpočtové skladby, jehož principy byly představeny již v kapitole věnující se problematice veřejných financí. Dané třídění v nejvyšší míře zohledňuje reálnou agendu rezortu dopravy vykonávanou organizačními složkami státu a dalšími příslušnými subjekty. Do tohoto vymezení spadají státní výdaje na výstavbu, údržbu, opravy a provoz dopravní infrastruktury, na provoz samotné dopravy, výkon správní činnosti, vědu a výzkum i další související výdaje jako např. výdaje na bezpečnost silničního provozu (dále též BESIP) či vztažené k financování drážních vozidel.

Schéma 3: Struktura oddílu 22 Doprava dle odvětvového členění rozpočtové skladby

Pozemní komunikace	Silniční doprava
Dálnice Silnice Ostatní záležitosti pozemních komunikací	Provoz veřejné silniční dopravy Kontrola technické způsobilosti vozidel Bezpečnost silničního provozu Ostatní záležitosti v silniční dopravě
Vnitrozemská a námořní plavba	Železniční doprava
Vodní cesty Provoz vnitrozemské plavby Záležitosti námořní dopravy Ostatní záležitosti vnitrozemské plavby	Železniční dráhy Provoz veřejné železniční dopravy Dražní vozidla Ostatní záležitosti železniční dopravy
Civilní letecká doprava	Správa v dopravě
Letiště Zabezpečení letového provozu Provoz civilní letecké dopravy Ostatní záležitosti civilní letecké dopravy	Činnost ústředních orgánů státní správy v dopravě Činnost ostatních orgánů státní správy v dopravě Ostatní správa v dopravě
Doprava ostatních drah	Ostatní činnost a nespécifikované výdaje v dopravě
Ostatní dráhy Provoz ostatních drah Záležitosti ostatních drah jinde nezařazené	Mezinárodní spolupráce v dopravě Dopravní obslužnost veřejnými službami – linková Dopravní obslužnost mimo veřejnou službu Dopravní obslužnost veřejnými službami – drážní Dopravní obslužnost veřejnými službami – smíšená
Výzkum v dopravě	
Výzkum a vývoj v dopravě	Ostatní záležitosti v dopravě

Zdroj: Vyhláška č. 323/2002 Sb. ve znění k 1. 1. 2021 (MF ČR 2002). Vlastní úprava.

Členění znázorněné ve schématu 3 (v rozlišení konkrétních pododdílů a paragrafů) je platné k roku 2021, nicméně je srovnatelné v rámci celé časové řady. V průběhu let docházelo převážně pouze k mírným úpravám názvů některých pododdílů a paragrafů beze změny věcné náplně. Např. od roku 2004 došlo k rozšíření názvu pododdílu původně označovaného jako Vnitrozemská plavba apod. Pouze v letech 2017 a 2018 nabyly účinnosti významnější novely vyhlášky, které v pododdílu Ostatní činnost a nespécifikované výdaje v dopravě zavedly nové paragrafy pro výdaje týkající se dopravní obslužnosti dříve tříděné v rámci jiných pododdílů (MF ČR 2002; 2020d; 2020e).

Pro úplnost dodejme, že obdobný vývoj zaznamenáváme také u agendy spojů (pouze dílčí parametrické úpravy vybraných paragrafů). Tu dle rozpočtové skladby řadíme stejně jako oddíl dopravy do skupiny 2 Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství. Dále je tento oddíl členěn na pododdíly Činnosti spojů, Správa ve spojích, Výzkum a vývoj ve spojích a Ostatní činnost a nespécifikované výdaje ve spojích.

3.

ANALÝZA INSTITUCIONÁLNÍHO ZAJIŠTĚNÍ (STRUKTURY) REZORTU DOPRAVY V ČR V LETECH 1969–2019

Rezort dopravy v historii samostatné České republiky zaznamenal řadu změn, a to nejen technologických vlivem přirozeného vývoje oboru dopravy. V této kapitole je vymezen a analyzován vývoj jeho institucionálního uspořádání. Jsou představeny jednotlivé rozpočtové organizace působící v rezortu dopravy i organizace v zakladatelské a zřizovatelské působnosti věcně příslušného ústředního orgánu státní správy. U jednotlivých organizací jsou vymezeny jejich okruhy působnosti, dotčené klíčové právní normy i vzájemné finanční a jiné vazby.

Analýza je uvedena podkapitolou věnující se období let 1969 až 1992. Prodloužení základní analyzované časové řady až k roku 1969 je z důvodu zasazení do kontextu a definování výchozího stavu, kdy změny ve struktuře a organizaci rezortu, místy až turbulentní, nastávaly ve velké míře v souvislosti s celkovou transformací ekonomiky. Ta ovlivnila nastavení systému nejen v porovnání s minulým režimem, ale s ohledem na logicky déletrvajícím transformačním proces také v dalších letech.

Mimo běžné změny v institucionálním zajištění a systému řízení (změny počtu organizací, jejich právní formy či úprava rozsahu jejich kompetencí) docházelo i k zásadním změnám základní agendy na úrovni ústředních orgánů státní správy. V průběhu let evidujeme výkon „čisté“ dopravní agendy i propojení působností v oblasti dopravy s agendou spojů (telekomunikace, pošta). V této souvislosti se kapitola mimo stěžejní problematiku dopravy zaobírá do určité míry souběžně také vývojem v oblasti spojů.

V případě podkapitoly zabývající se situací před rokem 1993 není s ohledem na cíl této odborné monografie přistoupeno ke komplexní analýze institu-

cionálního zajištění. V plném rozsahu jsou řešeny pouze ústřední orgány státní správy rezortu, ostatní organizace jsou uvedeny spíše ilustrativně. Dále je nutné uvést, že v rámci celého časového úseku (1969–2019) nebyly do analýzy zahrnuty organizace pověřené přeneseným výkonem státní správy ani žádné „nestátní“ podniky a organizace v dopravě. Ustoupeno je také od podrobného rozboru zbytkových podniků a podniků v likvidaci.

Analýza je rozdělena do tří časových úseků, 1969–1992, 1993–2002 a od roku 2003 do současnosti. Tyto podkapitoly jsou členěny na ústřední orgán(y) státní správy a podřízené organizace v rezortu dopravy. U druhého a třetího časového období jsou podřízené organizace členěny na šest dílčích celků – státní mimorozpočtový fond, organizace působící v drážní, silniční, letecké a vodní dopravě a ostatní podřízené organizace (nevázané na jeden dopravní mód).

Názvy ústředních orgánů státní správy nejsou v textu vždy explicitně uváděny s upřesněním „České republiky“. Bere se za to, že po roce 1993 se s ohledem na konec Federace vždy jedná o orgán ČR. V období před rokem 1993 se také automaticky uvažuje o národní organizační složce státu, i v tomto případě se proto od specifikace „České republiky“, popř. „České socialistické republiky“ upouští. V jiném případě je upozorněno, že se jedná o orgán federální úrovně, tedy ČSSR, popř. ČSFR, přičemž opětovně není dané určení výslovně uvedeno.

Majoritně je v této části využíváno primárních informačních zdrojů, kterými jsou zejména relevantní zákony uveřejněné ve Sbírce zákonů ČR (potažmo ČSSR, ČSFR). Pro práci s příslušnou legislativou byla využita aplikace ASPI (Automatizovaný systém právních informací). Dále bylo pracováno např. s důvodovými zprávami k příslušným návrhům zákonných norem, usneseními vlády, záznamy z Obchodního rejstříku firem, vybranými výročními zprávami, zřizovacími a zakládacími listinami a dalšími vládními nebo rezortními dokumenty.

3.1 INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ REZORTU V LETECH 1969–1992

ÚSTŘEDNÍ ORGÁN STÁTNÍ SPRÁVY

Ministerstvo dopravy České socialistické republiky bylo zřízeno již Zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, který bývá označován také jako „kompetenční zákon“. Tento zákon byl vyhlášen a nabyl účinnosti dne 8. ledna 1969 a ve své části první, paragrafu jedna, zřizuje vedle Ministerstva dopravy a dalších pro účely výzkumu nerelevantních ministerstev také **Ministerstvo pošt a telekomunikací**. Ministerstvo dopravy definuje v části druhé, paragrafu 17, jako „ústřední orgán státní správy pro železniční, silniční a vnitrozemskou vodní dopravu, civilní letectví a pro pozemní komunikace“ a podřizuje mu Českou

leteckou inspekci. V paragrafu 18 je Ministerstvo pošt a telekomunikací ustaveno jako „ústřední orgán státní správy ve věcech upravených poštovním zákonem a zákonem o telekomunikacích a pro správu pošt a telekomunikačních zařízení“.

Významné kompetence v oblasti dopravy a spojů byly svěřeny orgánům na federální úrovni Československé socialistické republiky. Dle Ústavního zákona ze dne 27. října 1968 č. 143/1968 Sb., o československé federaci, platného od 4. listopadu 1968 a účinného od 1. ledna 1969, patřily v oblasti dopravy do působnosti Federace zákonodárství týkající se všech dopravních módů, definování jednotných pravidel dopravního provozu a přepravy, státních norem pro technickou způsobilost dopravních prostředků, zařízení a dopravních cest, definování zásad dopravní politiky i tvorba koncepčních vizí ohledně dopravní soustavy. V oblasti pošt a telekomunikací byl rozsah působnosti Československé socialistické republiky obdobný, federální úrovni příslušely kompetence v zákonodárství, vymezování jednotných pravidel i v tvorbě koncepcí. Příslušnými federálními orgány byly v období od 1. ledna 1969 do 1. ledna 1971 **Federální výbor pro dopravu** a **Federální výbor pro pošty a telekomunikace** (dle Ústavního zákona ze dne 19. prosince 1968 č. 171/1968 Sb., o zřízení federálních ministerstev a federálních výborů).

Zákonem České národní rady ze dne 22. prosince 1970 č. 147/1970 Sb., o změnách v soustavě ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, byla k 1. lednu 1971 výše zmíněná česká ministerstva společně s Ministerstvem plánování a Nejvyšším kontrolním úřadem České socialistické republiky zrušena. Pracovněprávní vztahy včetně všech práv a povinností byly převedeny na federální ústřední orgány státní správy. V tomto kontextu byl Ústavním zákonem ze dne 20. prosince 1970 č. 125/1970 Sb. novelizován i ústavní zákon o československé federaci, kde byly s účinností od 22. prosince 1970 kompetence Federace v oblasti dopravy rozšířeny o výkon státní správy v rámci železniční dopravy, civilního letectví, námořní a říční plavby a dálnic i o zřizování a řízení organizací těchto druhů dopravy (u říční však pouze pokud provozují zahraniční přepravu). V případě pošt a telekomunikací byla odpovědnost za jednotná pravidla trhu rozšířena na organizaci a řízení celého poštovního a telekomunikačního systému. S ohledem na rozšíření kompetencí došlo také Ústavním zákonem ze dne 20. prosince 1970 č. 126/1970 Sb. ke zrušení věcně příslušných federálních výborů a namísto nich byly zřízeny **Federální ministerstvo dopravy** a **Federální ministerstvo spojů**.¹⁰

10) Tato ministerstva fungovala od 1. ledna 1971 de facto až do rozpadu ČSSR, potažmo ČSFR. Pouze v období od 19. dubna 1988 do 31. ledna 1990 došlo k jejich sloučení pod Federální ministerstvo dopravy a spojů Ústavním zákonem ze dne 19. dubna 1988 č. 42/1988 Sb. Jejich opětovné rozdělení bylo schváleno přijetím novely tohoto zákona ze dne 23. ledna 1990 č. 13/1990 Sb.

Dne 8. července 1971 bylo Zákonem České národní rady č. 58/1971 Sb. ustaveno ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy na národní úrovni **Ministerstvo vnitra**. Tento zákon byl zrušen Zákonem České národní rady ze dne 21. dubna 1988 č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, kdy byla vedle Ministerstva vnitra zrušena i řada dalších ústředních orgánů státní správy (Česká plánovací komise, Česká komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo stavebnictví, Ministerstvo lesního a vodního hospodářství, Ministerstvo obchodu, Český cenový úřad a Český úřad pro tisk a informace). Zřízeny byly naopak např. Česká komise pro plánování a vědeckotechnický rozvoj s agendou plánování (včetně plánování práce, mezd a vývoje cen), vědeckotechnického rozvoje a provádějící státní expertizy investic, a dále Ministerstvo výstavby a stavebnictví jako ústřední orgán státní správy pro investiční rozvoj, územní plánování, stavební řád, výrobu stavebních hmot a stavební výrobu. Nástupce zrušeného Ministerstva vnitra, nově zřízené **Ministerstvo vnitra a životního prostředí**, se stalo dle úpravy paragrafu 12 kompetenčního zákona ústředním orgánem mimo jiné i pro oblast „zajišťování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ... pro dopravu včetně automobilového opravárenství v působnosti národních výborů a pro silniční hospodářství“. Dle zákona ze dne 19. prosince 1989 č. 173/1989 Sb. došlo k 1. lednu 1990 k rozdělení Ministerstva na **Ministerstvo vnitra** (které nadále vykonávalo kompetence v dopravě uvedené výše) a Ministerstvo životního prostředí.

Důležitým milníkem bylo zřízení **Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj** k 1. srpnu 1990 (Zákonem České národní rady ze dne 10. července 1990 č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky). To převzalo agendu touto novelou zrušené České komise pro plánování a vědeckotechnický rozvoj. Okruh jeho působnosti byl čl. II, bodem 3 vymezen „na úseku tvorby hospodářské politiky a strategie rozvoje ekonomiky, vědy a techniky“. Stejně jako České komisi pro plánování a vědeckotechnický rozvoj bylo danému Ministerstvu svěřeno také provádění státních expertiz investic.

Působnost Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj byla ještě téhož roku na základě Zákona České národní rady ze dne 18. prosince 1990 č. 575/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, s účinností od 1. ledna 1991, rozšířena o části agend tímto zákonem zrušených ministerstev (Ministerstva výstavby a stavebnictví v oblasti investičního rozvoje a Ministerstva strojírenství a elektrotechniky v případě těžby, úpravy a zušlechťování rud a magnezitu). Dále na dané Ministerstvo byly převedeny některé kompetence federálních ústředních orgánů státní správy, kterým byla původně svěřena působnost v řadě oblastí na základě obecně

závazných právních předpisů. V kontextu tématu publikace je klíčový převod působnosti v oblasti pošt, dálnic, námořní dopravy, říční plavby a civilního letectví. Přijetím daného zákona došlo souvztažně k úpravě kompetencí Ministerstva vnitra, jakožto dříve na národní úrovni v oblasti dopravy fungujícího ústředního orgánu. Předmětný okruh kompetencí Ministerstva vnitra je nově zredukován na zajišťování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Výše naznačená úprava kompetencí České a Slovenské Federativní Republiky byla s účinností od 1. ledna 1991 provedena Ústavním zákonem ze dne 12. prosince 1990 č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Federaci zůstala ve věci dopravy agenda právních úprav a jednotných pravidel, zásady dopravní politiky ale již byly stanovovány v součinnosti s Českou republikou a výkon státního dozoru byl omezen na námořní plavbu a leteckou dopravu. Státní správa byla prováděna také jen u těchto dopravních módů a dále u železnice, u které byla Federace navíc pověřena řízením organizací. V oblasti spojů byla Federace v souladu s výše uvedeným zbavena působnosti v řízení poštovní soustavy. Byla ovšem pověřena emisí poštovních známek a jiných poštovních cenin.

Rozsah působnosti Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj byl ve zmíněném zákoně č. 575/1990 Sb. (článek II, bodu 3) relativně rozsáhle a detailně vymezen v celkově šesti odstavcích. To částečně demonstruje význam Ministerstva a šíří okruhu jeho agend – kompetence ostatních ústředních orgánů státní správy vedených členem vlády jsou v tomto zákoně popsány jedním až třemi odstavci. Vyjma Ministerstva životního prostředí, jehož působnost je rozepsána také v šesti odstavcích. Z pohledu agendy dopravy a spojů jsou klíčovými odstavci 4 a 5, kde je definováno, že Ministerstvo je „ústředním orgánem státní správy pro silniční a městskou dopravu, dráhy zvláštního určení, pozemní komunikace včetně dálnic, silniční hospodářství, námořní dopravu, říční plavbu a civilní letectví... též ústředním orgánem státní správy pro pošty“.

K mírné úpravě ve vymezení okruhu působnosti Ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj došlo s účinností od 30. června 1992 Zákonem o opatřeních předsednictva České národní rady ze dne 11. června 1992 č. 350/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ve výše uvedeném popisu kompetencí byla vypuštěna slova „námořní dopravu“, slovo „říční“ bylo nahrazeno slovem „vnitrozemskou“ a část týkající se civilního letectví byla doplněna o dovětek „s výjimkou letecké dopravy“.

Zákonem České národní rady ze dne 23. září 1992 č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, bylo Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj k 31. říjnu 1992 zrušeno. Nově zřízené **Ministerstvo hospodářství** přejalo agendu svého předchůdce, s výjimkou některých oblastí svěřených tímto zákonem Ministerstvu školství, mlá-

deže a tělovýchovy a Ministerstvu průmyslu a obchodu. Naopak byly z jiných ministerstev převedeny na Ministerstvo hospodářství záležitosti cestovního ruchu a soukromého podnikání občanů, profesní přípravy učňů, územního plánování a stavebního řádu, veřejně prospěšných služeb týkajících se bytů a nebytových prostor apod. Okruh působnosti byl nově vymezen pouze čtyřmi odstavci, přičemž v odstavci 2 upravujícího oblast dopravy byly provedeny pouze upřesňující úpravy. Z odkazu na pozemní komunikace byla vypuštěna slova „včetně dálnic“, které logicky do kategorie pozemních komunikací náleží. Současně byla vypuštěna slova „silniční hospodářství“. Dodatečně do daného odstavce byly naopak explicitně zahrnuty „vodní cesty“. Ve věci spojů bylo Ministerstvo hospodářství ustaveno ústředním orgánem státní správy mimo pošty též pro telekomunikace s výjimkou správy kmitočtového spektra určeného pro rozhlasové a televizní vysílání. Dané je v souladu s přijetím Ústavního zákona ze dne 8. října 1992 č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony. Ten s účinností od 29. října 1992 omezuje působnost České a Slovenské Federativní Republiky v oblasti dopravy na zákonnou úpravu a výkon státní správy a dozoru v námořní plavbě a letecké dopravě. V oblasti spojů poté na právní úpravu, určování jednotných tarifů pošty a telekomunikací v rámci mezinárodního provozu a dělbu kmitočtového spektra mezi republiky a federaci. Výkon státní správy je poté vztažen pouze k mezinárodním závazkům. Daná novela je poslední novelizační úpravou zákona o československé federaci, přičemž sám zákon č. 143/1968 Sb. byl v souvislosti se vznikem samostatné České republiky zcela zrušen k 1. lednu 1993 Ústavou České republiky (Ústavní zákon č. 1/1993).

K 8. prosinci 1992 bylo Zákonem České národní rady ze dne 20. listopadu 1992 č. 548/1992 Sb., o některých dalších opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a o zřízení Kanceláře prezidenta České republiky, opět zřízeno **Ministerstvo dopravy** (číslo kapitoly státního rozpočtu 327). Na to přechází část dosavadní působnosti Ministerstva hospodářství. Ministerstvo dopravy je v paragrafu 17 kompetenčního zákona ustaveno „ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy s výjimkou výkonu státní správy a státního dozoru v námořní plavbě a letecké dopravě“. Zákonem České národní rady ze dne 21. prosince 1992 č. 21/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, je následně od roku 1993 odstraněna výjimka státní správy a dozoru v případě námořní plavby a letectví. Ministerstvo dopravy se také stává ústředním orgánem státní správy ve věcech ozbrojených sborů v dopravě, přičemž tento úkol je časově omezen termínem do 31. prosince 1993.

Oblast telekomunikací a pošt zůstává v přímé působnosti Ministerstva hospodářství. S tím, že k 1. lednu 1993 dochází rozhodnutím ministra hospodářství k faktickému zřízení Českého telekomunikačního úřadu, a to jako šesté sekce Ministerstva.

PODRÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY

Mezi organizace působící v oblasti drážní dopravy před rokem 1993, mimo ústřední orgány státní správy, patřily zejména organizace **Československé státní dráhy** či Železniční vojsko. Organizace Československé státní dráhy (dále též ČSD) vznikla v roce 1918, přičemž její role a postavení se v průběhu let měnily v závislosti na hospodářsko-politických událostech. Od roku 1971 byly ČSD v přímé působnosti Federálního ministerstva dopravy. Prvním náznamem oddělení podnikového řízení od státních institucí bylo zřízení Ústředního ředitelství ČSD k 30. červnu 1988. Jednalo se o hospodářskou organizaci vzniklou vyčleněním složek v té době v dané oblasti působícího ústředního orgánu. K faktickému vyjmutí celé společnosti i dalších organizací železniční dopravy z přímé státní správy došlo k 1. červenci 1989 Zákonem ze dne 21. června 1989 č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy. Tímto zákonem bylo rozhodnuto o vzniku ČSD jako státní organizace, samostatného právního subjektu vzniklého splynutím do té doby v železničním sektoru samostatně působících organizací. ČSD v této právní i věcné podobě fungovaly až do svého zrušení, kdy byl v souvislosti se vznikem samostatné České a Slovenské republiky přijat Zákon ze dne 16. prosince 1992 č. 625/1992 Sb., o zániku státní organizace Československé státní dráhy.

Přestože v období ČSFR byly změněny postavení i systém řízení a hospodaření ČSD, přetrvává s ohledem na jejich právní formu soustředění významných kompetencí na úrovni federálních orgánů. Současně státní správu v oblasti dráhy i státní odborný technický dozor na dráhách v rozsahu, kterým je pověřena federální úroveň, vykonávají ČSD, resp. pod ně spadající Drážní správní úřad Praha a Státní drážní technická inspekce. Zákon o ČSD opravňuje federální orgán státní správy také k zakládání specializovaných železničních organizací, státních podniků, které mají sloužit k zajištění bezvadného provozu a rozvoje dané státní organizace. Trh železniční přepravy v těchto letech lze tedy obecně považovat za uzavřený a pod přímou kontrolou státu.

Železniční vojsko vzniklo rovněž již v roce 1918, ale rezortu dopravy bylo podřízeno až od roku 1957. Mezi jeho činnosti patřily obnova železničních tratí, stavby a opravy mostních konstrukcí. Dále docházelo k využívání vojáků (dopravních specialistů) při provozu stanic a dep. Železniční vojsko bylo v roce 1993 zrušeno a jeho nástupcem se stala v dalším roce zřízená státní organizace

Stavební obnova železnic (Pernička 2017). Dalšími ústředně řízenými organizacemi byly Velitelství železničního vojska a Železniční policie ČR.

I ostatní druhy dopravy byly v daném období z logiky státního zřízení spravovány státem. V silniční dopravě působil zejména podnik Československá státní automobilová doprava (ČSAD). Tento národní podnik byl stejně jako ostatní dopravní národní podniky zřízený k 1. lednu 1949 Zákonem ze dne 22. prosince 1948 č. 311/1948 Sb., o národních dopravních podnicích. Název ČSAD byl nicméně použit až v novele tohoto zákona z 24. listopadu 1950. ČSAD byla národním podnikem, resp. od roku 1952 vícero krajskými národními podniky řízenými krajskými národními výbory (vyjma začátku 60. let, kdy byla rozdělena podle okresů a pod správou okresních národních výborů). Právní forma byla změněna v roce 1988, kdy se v souladu se Zákonem ze dne 14. června 1988 č. 88/1988 Sb., o státním podniku, začaly z těchto krajských autobusových národních podniků stávat podniky státní. V roce 1990 z nich byla většina transformována na menší státní podniky, a to v souvislosti se vznikem okresních úřadů dle zákona č. 425/1990 Sb. Ten současně převedl funkce zakladatele z působnosti krajských národních výborů na ústřední orgán státní správy. Vypuštěním slova „státní“ byl zároveň změněn název na **Československá automobilová doprava** a začala být připravována její privatizace. Stejný postup dle výše uvedeného zákona byl uplatněn i vůči dalším státním podnikům v dopravě a silničním hospodářství, které byly původně založeny krajskými národními výbory – **Československé státní automobilové opravní** (pokud o výkon zakladatelské funkce neměly zájem město nebo okresní úřad ve městě, kde podnik nebo jeho součást sídlí) a **Silnice**. Dále byla na ústřední orgán přenesena působnost krajských národních výborů ve věci zřizování, řízení a rušení příspěvkových organizací – **silničních investorských útvarů, okresních správ silnic a krajských dopravních středisek**.

Letecká doprava byla ve správě státu i před rokem 1949 (mimo období okupace). Československé státní aerolinie vznikly 6. října 1923. Výše uvedeným znárodnujícím zákonem byl zřízen národní podnik **Československé aerolinie** (dále též ČSA) a v dalších letech nabyly ČSA právní formy státního podniku. Jejich rozdělení na českou a slovenskou leteckou společnost a přeměna na akciovou společnost byly zrealizovány ještě před rozpadem ČSFR, kdy ČSA byly zapsány do obchodního rejstříku dne 1. srpna 1992 jako Československé aerolinie a.s. Stát vlastnil největší podíl akcií, současně byl však umožněn vstup francouzských Air France. Ty stejně jako Evropská banka pro obnovu a rozvoj získaly v nové společnosti významný 19,1% podíl (ČTK 2013). V 90. letech tak byly učiněny nejen první kroky k liberalizaci trhu s leteckou dopravou (novelou Zákona č. 47/1956 Sb., o civilním letectví (letecký zákon), ze dne 28. března 1990), ale též k budoucí privatizaci doposud výlučně státem vlastněného leteckého dopravce.

Funkci správních a provozně řídicích organizací v civilním letectví dále v bezprostředním období před rokem 1993 vykonávaly **Státní letecká inspekce**, celostátní rozpočtová organizace zřízená k 1. lednu 1965 vyhláškou MD č. 209/1964 Sb., a stejnou vyhláškou k 1. lednu 1978 zřízená příspěvková organizace **Řízení letového provozu**. Rozhodnutím ministra dopravy ČSFR ze dne 21. prosince 1990 č. j. 22216/1990/330 byla k 1. lednu 1991 zřízena také příspěvková organizace **Česká správa letišť** (dle záznamu z Obchodního rejstříku (MSp ČR 2020)).

Ve vodní dopravě byla poprvé státní správa v období dnešního uspořádání nastavena Zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění ze dne 28. prosince 1954 č. 1/1955 Sb., o státní správě ve věcech plavby. Tím bylo státní správou ve věcech plavby pověřeno ministerstvo dopravy a jemu podřízené plavební správy – v případě českého státu plavební správa v Praze. V době posílení vlivu federálních úřadů byla Zákonem ze dne 18. prosince 1974 č. 126/1974 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 26/1964 Sb., o vnitrozemské plavbě, státní správa s účinností k 1. lednu 1975 svěřena federálnímu ministerstvu dopravy, **Státní plavební správě v Praze**, Státní plavební správě v Bratislavě a **Československému lodnímu registru v Praze**. Přičemž tento zákon byl platný až do konce září 1995. Dne 6. května 1992 pouze došlo k privatizaci části majetku Státní plavební správy v Praze, kdy byla na základě schváleného privatizačního projektu založena nová akciová společnost České přístavy.

Plavba byla dle znárodnovacího zákona č. 311/1948 Sb. od roku 1948 provozována třemi národními dopravními podniky, **Československou plavbou labskou**, **Československou plavbou oderskou** a **Československou plavbou dunajskou**. V roce 1952 byly první dva z uvedených spojeny do národního podniku **Československá plavba labsko-oderská**. V 90. letech byly privatizovány i tyto podniky.

3.2 INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ REZORTU V LETECH 1993–2002

ÚSTŘEDNÍ ORGÁN STÁTNÍ SPRÁVY

Ministerstvo dopravy, zřízené k 8. prosinci 1992 Zákonem č. 548/1992 Sb., bylo zrušeno k 1. listopadu 1996 Zákonem ze dne 11. října 1996 č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon

č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. Namísto něj bylo zřízeno **Ministerstvo dopravy a spojů** (dále též MDS), které přejalo v celém rozsahu agendu Ministerstva dopravy a ve věcech telekomunikací a pošt agendu Ministerstva hospodářství. Kompetence ve věcech státního informačního systému tímto zákonem zrušeného Ministerstva hospodářství byly převedeny na nově vzniklý Úřad pro státní informační systém.

K inkriminovanému datu 1. listopadu 1996 tak dochází k největší koncentraci působností v oblasti dopravy a spojů na úrovni ústředního orgánu státní správy. Dané jednoznačně deklaruje paragraf 17 kompetenčního zákona, který do okruhu působnosti Ministerstva dopravy a spojů řadí „dopravu, telekomunikace a pošty, vyjma správy kmitočtového spektra, které je určené pro rozhlasové a televizní vysílání“. Tento maximální rozsah kompetencí je platný téměř po celou zbývající dobu vymezeného časového období, pouze ve druhém pololetí roku 2000 již toto Ministerstvo nadále nevykonává působnost Českého telekomunikačního úřadu. To na základě Zákona ze dne 16. května 2000 č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů, přestává být implicitní součástí ministerstva (v přímé podřízenosti jako šestý úsek v případě Ministerstva dopravy a spojů stejně jako v předchozím období Ministerstva hospodářství) a od 1. července 2000 se stává samostatným orgánem státní správy, samostatnou kapitolou 328 promítnutou již do návrhu státního rozpočtu na rok 2001.

Ministerstvo dopravy a spojů zůstává ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a pošty až do konce roku 2002.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – STÁTNÍ MIMOROZPOČTOVÝ FOND

Klíčovým zákonem pro rezort dopravy bylo přijetí Zákona ze dne 4. dubna 2000 č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ten nabyl platnosti 25. dubna 2000 a s účinností od 1. července 2000 zřídil za účelem „rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest“, tedy za účelem financování dopravní infrastruktury v podmínkách České republiky, mimorozpočtový fond – **Státní fond dopravní infrastruktury**.

SFDI byl zřízen jako právnická osoba podřízená Ministerstvu dopravy a spojů, přičemž majetek, se kterým hospodařil (hospodaří) je ve vlastnictví státu. Konkrétními oblastmi jeho činnosti v počátcích fungování Fondu byly stanoveny:

- financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic, dálnic, celostátních a regionálních drah (v souladu se zákony č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a č. 266/1994 Sb., o dráhách (ve znění zákona č. 23/2000 Sb.));
- financování výstavby a modernizace dopravně významných vnitrozemských vodních cest (v souladu se Zákonem č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě);
- poskytování příspěvků na výstavbu a modernizaci průjezdných silničních a dálničních úseků, výstavbu a údržbu cyklistických stezek, dále na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti a na podporu programů zvyšujících bezpečnost dopravy a umožňujících její využívání osobami s omezenou schopností pohybu a orientace;
- ostatní výdaje (v souvislosti s přijatými úvěry a s vlastním provozem Fondu).

Příjmy, kterými Fond v této době disponoval, byly:

- příjmy z privatizačního procesu (převod z Fondu národního majetku);
- převody daňových výnosů (silniční daně a podílu z výnosu spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv);
- převody výnosů z časového zpoplatnění za použití vybraných pozemních komunikací;
- příspěvky alokované v rámci Evropských fondů;
- dotace ze státního rozpočtu;
- ostatní příjmy (výnosy SFDI z cenných papírů nebo jím organizovaných veřejných sbírek; úvěry, úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a další charakterem podobné platby od fyzických i právnických osob; dary a dědictví).

SFDI jakožto právnická osoba s širokým okruhem fiskálně významných zdrojů nad rámec státních dotací (poskytovaných z rozpočtu Ministerstva dopravy) byl, ač podřízen Ministerstvu dopravy, na MD více méně nezávislý. Garance jeho příjmů z daní a poplatků vyplývá z příslušných zákonných norem. V případě daní ze zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, a v případě zpoplatnění ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Majetek Fondu národního majetku, též netvořící přímou součást státního rozpočtu, byl možný na SFDI v souladu s rozhodnutím vlády převést dle zákona o SFDI, resp. jeho části novelizující zákon č. 171/1991 Sb.

Vliv ústředního orgánu státní správy se projevuje zejména při schvalování statutu Fondu, v oblasti rozpočtu a účetnictví a ve funkci ve výboru Fondu. Statut Fondu, detailně řešící jeho činnost i vnitřní organizaci, je předkládán vládě ke schválení právě na návrh ministra dopravy, potažmo ministra dopravy a spojů. Stejný postup je vyžadován u potenciální žádosti SFDI ohledně dodatečného přijímání úvěrů nad rámec schváleného rozpočtu. A stejně tak je prostřednictvím ministra předkládán ke schválení vládě a následně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (souběžně s návrhem státního rozpočtu) návrh rozpočtu SFDI

a po konci rozpočtového roku návrh roční účetní závěrky a výroční zprávy o činnosti. Členy výboru, jakožto jednoho z orgánů Fondu, jmenuje a odvolává vláda opět na návrh ministra. Ten je současně předsedou výboru. Výboru náleží rozhodování o věcech spjatých s účelem nebo předmětem činnosti Fondu a jmenuje a odvolává ředitele Fondu.

Rozpočtové záležitosti Fondu jsou upraveny stejně jako rozpočty a financování organizačních složek státu, příspěvkových organizací, obcí a krajů příslušnými právními normami. Zejména zákonem č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla), který nahradil zákon č. 576/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů, a souvisejícími prováděcími vyhláškami. Některé náležitosti jsou nicméně přímo upraveny zvláštním zákonem. Dle zákona o SFDI jsou nedílnou součástí rozpočtu a časového harmonogramu, přehled pohledávek a závazků, návrh struktury úvěrů pro daný rozpočtový rok včetně termínů splatnosti a limitů úrokových sazeb a v případě již přijatých úvěrů návrh kalendáře jejich splacení. Výdaje mají být rozpočtovány v souladu s vymezeným účelem SFDI a dle jednotlivých investičních akcí. Účetnictví vede Fond podle platného zákona o účetnictví a pro rozlišení nákladů na vlastní fungování úřadu a výdajů na ostatní činnosti jsou tyto výdaje sledovány odděleně v rámci dvou samostatných účetních okruhů.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – DRÁŽNÍ DOPRAVA

V období let 1993 až 2002 fungovaly v oblasti drážní dopravy jako organizace podřízené ústřednímu orgánu státní správy Drážní úřad, Stavební obnova železnic ČR a České dráhy.

Drážní úřad byl jako organizační složkou státu, tedy rozpočtová organizace, zřízen k 1. lednu 1995 Zákonem ze dne 14. prosince 1994 č. 266/1994 Sb., o dráhách. Jedná se o správní drážní úřad, kterými jsou dále Ministerstvo dopravy a spojů a též v zákonem vymezeném rozsahu obce v přenesené působnosti. Mezi jeho hlavní kompetence řadíme vydávání úředních povolení pro provozování dráhy, licencí pro provozování drážní dopravy, osvědčení pro dopravce k provozování drážní celostátní a regionální dopravy i pro příslušné osoby prokazující jejich způsobilost řídit drážní vozidlo či provádět revize, prohlídky a zkoušky určených technických zařízení v provozu. Jeho schválení podléhají i samotná vozidla a jiná technická zařízení. Figuruje jako speciální stavební úřad pro stavby drážní infrastruktury a ve výše uvedených oblastech plní funkci státního dozoru. Jakožto správnímu orgánu je mu svěřena kompetence ukládání pokut.

Druhou organizační složkou státu a rozpočtovou organizací působící v oblasti drážní dopravy v daném období je **Stavební obnova železnic ČR**. Ta dle záznamu z Obchodního rejstříku (MSP ČR 2020) byla zřízena k 1. 1. 1994 a její

průměrný počet zaměstnanců byl 6–9 osob. Jednalo se o nástupnickou organizaci železničního vojska zrušeného v roce 1993, přičemž od počátku byla připravována její privatizace (Sedláček 2012).

České dráhy (dále též ČD) byly zřízeny k 1. lednu 1993 jako státní organizace, a to v návaznosti na zrušení státní organizace Československé státní dráhy fungující v rámci České a Slovenské Federativní republiky. Za tímto účelem byl přijat Zákon České národní rady ze dne 20. prosince 1992 č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, který jako základní předmět činnosti společnosti stanovil v paragrafu 3 přepravu osob a věcí na celostátních drahách i samotný provoz těchto drah (zahrnující všechny činnosti umožňující provoz vozidla na železniční dopravní cestě).

Následně výše zmíněný zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, upravil působení organizace i fungování daného trhu, kdy primárně byl v určité míře umožněn vstup ostatních dopravců na železnici. České dráhy, s.o., v pozici vlastníka a správce železniční dopravní cesty a monopolního železničního dopravce, byly od tohoto okamžiku povinny umožnit přístup na železniční síť ostatním subjektům, pokud ty splnily zákonem definované podmínky. Z pohledu právního rámce tak došlo ke zrušení legislativního monopolu Českých drah. Otevření trhu konkurenci však bylo spíše formální a největší překážkou faktickému umožnění vzniku konkurenčního prostředí zůstalo diskriminační sjednocení rolí poskytovatele přepravních služeb a vlastníka a správce infrastrukturní sítě pod jeden státem vlastněný subjekt.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – SILNIČNÍ DOPRAVA

K 1. lednu 1993 byla většina státních podniků působících v dopravě a silničním hospodářství, zejména podniky ČSAD, v zakladatelské působnosti Ministerstva dopravy. Stejně tak příspěvkové organizace. Jednalo se o důsledek přijetí již v minulé kapitole zmiňovaného zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, který významným způsobem změnil poměr kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy.

V souvislosti s přijetím Zákona ze dne 26. dubna 1994 č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, který s účinností k 1. srpnu 1994 de facto liberalizoval trh silniční dopravy, byla započata transformace státních podniků ČSAD na akciové společnosti s cílem jejich následné privatizace. Privatizační projekty byly připraveny i pro ostatní státní podniky v zakladatelské působnosti MD, potažmo MDS. Většina státních podniků byla do konce daného časového úseku do konce roku 2002 zrušena a vymazána z obchodního rejstříku. Popř. jsou tyto podniky uváděny jako zbytkový státní podnik nebo státní podnik v konkurzu či likvidaci.

V rámci příspěvkových organizací lze za významný okamžik změny ve struktuře rezortu dopravy považovat zřízení **Ředitelství silnic a dálnic ČR**

(dále též ŘSD). Tato státní příspěvková organizace byla ustavena zřizovací listinou k 1. lednu 1997 na dobu neurčitou Rozhodnutím ministra dopravy a spojů č. 12 164/1996-KM ze dne 4. prosince 1996 a vznikla sloučením příspěvkových organizací do té doby v dané agendě fungujících – Ředitelství silnic ČR, Ředitelství dálnic ČR a jednotlivých Silničních investorských útvarů. K 1. červenci 2001 byly Rozhodnutím ministra dopravy a spojů č. j.: 2752/01-KM ze dne 28. června 2001 (dodatkem ke zřizovací listině) na ŘSD převedeny silnice I. třídy – stavby se všemi součástmi, příslušenstvím a souvisejícími pozemky, právy a závazky, se kterými bylo dříve příslušné hospodařit 72 státních příspěvkových organizací Správa a údržba silnic (dále též SÚS). Zbývající majetek jednotlivých SÚS byl na základě Zákona ze dne 18. května 2000 č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, převeden do majetku krajů, resp. funkce zřizovatele přešla ze státu v zastoupení MDS na kraje.

Primární účel ŘSD lze obecně definovat jako výkon vlastnických práv k dopravní infrastruktuře ve vlastnictví státu, od inkriminovaného roku 2000 zejména k dálnicím a silnicím I. třídy vymezených Zákonem ze dne 23. ledna 1997 č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Současně zabezpečení jejich výstavby, modernizace, správy, údržby a oprav. Mezi další související činnosti patří dle Zřizovací listiny ŘSD např. provozování systému časového zpoplatnění, přesněji zajištění smluvních vztahů pro jeho provoz.

Krajská dopravní střediska, státní příspěvkové organizace, byly zrušeny Rozhodnutím ministra dopravy a spojů ze dne 20. prosince 2000 (č. j.: 5548/00-KM) a jejich splnutím vznikla k 31. prosinci 2000 nová státní příspěvková organizace **Centrum služeb pro silniční dopravu** (dále též CSPSD). Její zřizovací listina je evidována pod č. j.: 5576/00KM. CSPSD se mimo provádění zkoušek stanic technické kontroly a stanic měření emisí věnuje poradenství, vzdělávání a preventivní činnosti v oblasti silniční dopravy a bezpečnosti silničního provozu a zajišťuje výrobu a distribuci souvisejících materiálů a tiskovin.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – LETECKÁ DOPRAVA

V předchozí kapitole bylo pojednáváno o leteckém dopravci Československé aerolinie. Akcionářská práva v této již akciové společnosti nevykonával stát prostřednictvím Ministerstva dopravy, ale Ministerstva financí (potažmo od roku 2011 prostřednictvím Českého Aeroholdingu, a.s., akciové společnosti 100% vlastněné státem v zastoupení MF ČR, a od roku 2016 prostřednictvím akciové společnosti PRISKO a.s., opět výlučně vlastněné státem zastoupeným MF ČR) a od roku 2018 jsou ČSA zcela privatizovány. Z těchto důvodů nebude dále v textu této společnosti věnován větší prostor. Ve stručnosti pouze uvedme, že v roce 1994 se změnil název na České aerolinie a.s. (značka ČSA však

zůstává) a v letech 1994 až 2012 (po zpětném odkupu prodaných akcií Konsolidační bankou) byly ČSA vlastněny z 96 % státem. V roce 2013 došlo k prodeji 44% podílu společnosti Korean Air, v roce 2014 34% podílu společnosti Travel Service, a.s. a zbývající podíl akcií držený Českým Aeroholdingem, a.s. ve výši necelých 20 % byl prodán, jak již bylo naznačeno výše, v roce 2016 společnosti PRISKO a.s. Zbývajících 2,265 % akcií vlastní od roku 2010 Česká pojišťovna a.s., resp. od prosince 2019 Generali Česká pojišťovna a.s. V roce 2018 se majoritním akcionářem ČSA stala společnost Travel Service, a.s. (od prosince 2018 přejmenovaná na Smartwings, a.s.), která v únoru toho roku odkoupila podíly společností Korean Air i PRISKO a.s. (ČSA 2010–2019, MSp ČR 2020).

Řízení letového provozu ČSFR bylo k 1. lednu 1993 rozděleno na českou a slovenskou část, v ČR vzniklo **Řízení letového provozu České republiky**. Právní forma byla změněna o dva roky později, kdy místo příspěvkové organizace byl založen státní podnik. **Česká správa letišť** byla z příspěvkové organizace na státní podnik změněna k 1. červnu 1995.

K 1. dubnu 1997 byl Zákonem ze dne 6. března 1997 č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, zřízen **Úřad pro civilní letectví**. Tato organizační složka státu podřízená Ministerstvu dopravy a spojů vykonává společně s ústředním orgánem státní správu ve věcech civilního letectví. Přijetím daného zákona došlo současně ke zrušení „starého“ leteckého zákona (Zákona ze dne č. 47/1956 Sb., o civilním letectví) a ke zrušení Státní letecké inspekce (zřízené původně vyhláškou č. 209 z roku 1964 a následně právě novelou leteckého zákona č. 305 z roku 1993).

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – VODNÍ DOPRAVA

První z významných změn nastavení systému v oblasti vnitrozemské plavby bylo přijetí Zákona ze dne 25. května 1995 č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, nahrazující v mnoha ohledech zastaralý zákon z roku 1964. K 1. říjnu 1995 byla zřízena **Státní plavební správa** (dále též SPS) jako organizační složka státu. Její působnost byla omezena čistě na státní dozor a výkon státní správy v oblasti vnitrozemské plavby. Upravena byla v tomto smyslu i působnost SPS ve věci veřejných přístavů.

Uvedeným zákonem došlo také k vymezení působnosti ústředního orgánu. Ten je správním orgánem v dané oblasti např. při rozhodování o povolení provozu mezinárodní vodní dopravy či při odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí SPS. Současně byl pověřen rozvojem a modernizací dopravně významných vodních cest (v dohodě s ústředním vodohospodářským orgánem) a v souladu s tímto pověřením je oprávněn (resp. povinen) uplatňovat stanoviska k politice územního rozvoje a k územně plánovací dokumentaci. V souvislosti s přijetím tohoto zákona a v analogii fungování investorů v silniční i železniční dopravě

vyčleněných z přímé působnosti ústředního orgánu státní správy bylo přistoupeno k další významné změně v daném období, zřízení **Ředitelství vodních cest České republiky** (dále též ŘVC). ŘVC bylo zřízeno jako organizační složka státu k 1. dubnu 1998 na dobu neurčitou rozhodnutím ministra dopravy a spojů č. 849/98-KM ze dne 12. března 1998. Ve struktuře institucí podřízených ústřednímu orgánu státní správy v rezortu dopravy je vedeno jako ostatní organizační složka státu, tj. OSS nevykonávající státní správu. Základní předmět činnosti byl v rámci zřizovací listiny stanoven v souladu s výše uvedeným účelem. Zejména tedy zajištění přípravy a realizace výstavby, modernizace, správy, údržby i oprav dopravně významných vodních cest a staveb nutných pro provoz na těchto cestách, včetně výkonu vlastnických práv státu k nemovitostem tvořícím nově zřizované součásti vodních cest. Od 2. října 2001 je ŘVC (s výjimkou let 2008–2014, viz další kapitola) příslušné hospodařit také s majetkem v Hamburku souvisejícím s pronajatou částí hamburského přístavu.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – OSTATNÍ

Do ostatních podřízených organizací v rezortu dopravy lze řadit organizace, které v rámci své působnosti nejsou zaměřeny pouze na jeden druh dopravy, ale vykonávají v jistém ohledu průřezovou agendu napříč celou dopravní problematikou. Jedná se o různé vzdělávací a výzkumné instituce. V období let 1993–2002 do této kategorie řadíme tři příspěvkové organizace – **Centrum dopravního výzkumu** (dále též CDV), **Ústřední dopravní institut Praha** (zrušen bez likvidace a bez nástupců v roce 2000, v organizaci ministerstva uváděn do roku 2002) a **Dopravní rozvojové středisko ČR** (privatizováno v roce 1998 na základě usnesení vlády ČR ze dne 19. února 1997 č. 96).

3.3 INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ REZORTU V LETECH 2003–2019

ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

Ministerstvo dopravy a spojů zřízené k 1. listopadu 1996 Zákonem ze dne 11. října 1996 č. 272/1996 Sb. bylo ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a pošty do konce roku 2002 (resp. poloviny roku 2000, kdy jako samostatný orgán státní správy vznikl ČTÚ). Zrušeno bylo k 1. lednu 2003 Zákonem ze dne 14. listopadu 2002 č. 517/2002 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy a mění některé zákony. Nově vzniklé **Ministerstvo dopravy** nabývá dnešní podoby „ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti

dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování“ (paragraf 17 kompetenčního zákona ve znění předmětné novely), když část působnosti zrušeného Ministerstva dopravy a spojů byla převedena na nově zřízené Ministerstvo informatiky (dále též MI).

Ministerstvo informatiky se stalo ústředním orgánem státní správy nejen pro informační a komunikační technologie, ale právě i pro telekomunikace a poštovní služby (na základě změny Zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách)).

Zákonem ze dne 22. února 2005 č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), je slovo „telekomunikace“ nahrazeno slovy „elektronické komunikace“. Dále je na základě tohoto zákona zřízen s účinností od 1. května 2005 Český telekomunikační úřad jako ústřední správní orgán. Přičemž do jeho působnosti byla svěřena správa a regulace v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb včetně stanovování podmínek pro podnikání. Ministerstvu informatiky nadále náležel pouze výkon státní správy v oblasti poštovních služeb nesvěřených příslušnými právními normami ČTÚ.

Ministerstvo informatiky bylo zrušeno k 1. červnu 2007 Zákonem ze dne 19. dubna 2007 č. 110/2007, o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů. Jeho působnost ve věcech elektronických komunikací a poštovních služeb (včetně funkce zřizovatele příspěvkové organizace Testcom – Technický a zkušební ústav telekomunikací a pošt Praha) přešla na Ministerstvo průmyslu a obchodu. Funkce zakladatele státního podniku Česká pošta, s.p. byla převedena na Ministerstvo vnitra.

Ve věci působnosti Ministerstva dopravy za zmínku stojí, že v roce 2011 došlo k rozšíření kompetencí MD nad rámec „klasických“ dopravních agend. Usnesením vlády ze dne 20. dubna 2011 č. 282 bylo MD pověřeno koordinací kosmických aktivit. Při MD byla také na základě daného usnesení zřízena Koordináční rada ministra dopravy pro kosmické aktivity. Ministr dopravy byl pověřen reprezentací ČR na Radě Evropské unie pro vesmír a na nejvyšší úrovni vůči Evropské kosmické agentuře (dále též ESA) a předsednictvím české části Czech-ESA Task Force. Ve vztahu k ESA vykonává též funkci kontaktního místa. V návazném usnesení vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 834 bylo upraveno financování celkových závazků ČR vůči ESA, kdy MD je od inkriminovaného data odpovědné za úhradu závazků vyplývajících z účasti ČR na volitelných programech ESA blízke průmyslovým cílům. Úhrada závazků spojených s volitelnými programy blízkým vědeckým cílům společně s úhradou povinného příspěvku na členství v ESA náleží ministru školství, mládeže a tělovýchovy¹¹.

11) V tomto případě se jedná o výdaje na výzkum a vývoj dle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů.

Dne 30. května 2016 bylo přijato usnesení vlády č. 477, které mimo jiné ukládalo převod činností v oblasti kosmických aktivit z MD do přímé působnosti místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace, včetně příslušného převodu rozpočtovaných prostředků z kapitoly MD do kapitoly Úřadu vlády. Na základě usnesení č. 1051 ze dne 28. listopadu téhož roku nicméně agenda kosmických aktivit v dosavadním rozsahu zůstává i nadále v působnosti rezortu dopravy.

V roce 2016 bylo schváleno doplnění Ministerstva dopravy druhým ústředním správním orgánem činným v rezortu dopravy, a to Zákonem ze dne 24. srpna 2016 č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Současně s tímto zákonem byl přijat i Zákon ze dne 6. září 2016 č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. **Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře** (dále též ÚPDI), s původním návrhem názvu „Úřad pro ochranu podnikání v dopravě“, byl zřízený k 1. dubnu 2017.

Společně s Drážním úřadem vykonává ÚPDI regulaci v drážní dopravě. Je ustaven jako ústřední správní úřad (číslo kapitoly státního rozpočtu 373) pro užívání a přístup k příslušné infrastruktuře i k zařízení služeb na této infrastruktuře. Dále je pověřen cenovou kontrolou v dané oblasti (vedle Ministerstva financí).

Úřad byl dle Důvodové zprávy k návrhu zákona o ÚPDI zřízen zejména v důsledku nutnosti transponovat do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, a to v oblasti organizace a postavení tzv. regulačního subjektu. Z tohoto hlediska bylo požadováno vytvořit orgán, jehož působnost jakožto regulačního subjektu nebude dělena mezi více národních regulačních orgánů, a který bude po stránce organizační, funkční i právní jasně oddělen od ostatních orgánů veřejné správy i od sféry soukromé. Zároveň ale nebyl vyloučen určitý souběh agendy s orgánem působícím v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Daným podmínkám do té doby nastavený rámec regulace v drážní dopravě nevyhovoval, jelikož dle zákona o dráhách byl regulační úřad, Drážní úřad, podřízen Ministerstvu dopravy. Ministru dopravy bylo umožněno zasahovat do vnitřního uspořádání Drážního úřadu např. schvalováním jeho statutu. Možnými variantami vyhovujícími stanovenému zadání byly svěřením regulační funkce Drážnímu úřadu, který by byl transformován na ústřední orgán státní správy, přičlenění příslušné agendy některému již existujícímu regulačnímu úřadu na úrovni ústředního orgánu státní správy (pravděpodobně k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, potenciálně i k ČTÚ nebo Energetickému regulačnímu úřadu) nebo zřízení zcela nového regulačního ústředního orgánu státní správy.

Zvolena byla poslední z variantních řešení. Mimo drážní dopravu byla působnost ÚPDI rozšířena i na leteckou dopravu (výkon správy při užívání letecké dopravní infrastruktury a přístupu k ní) a dopravu na pozemních komunika-

cích (ve věci zavádění evropské služby elektronického mýta). Při schvalování širšího pojetí kompetencí soustředěných v novém ÚPDI byl mimo jiné využit argument, že efektivnějšího řešení zatím ojedinělých případů regulace civilního letectví a pozemních komunikací bude dosaženo jejich svěřením regulačnímu úřadu, který oproti současnému vykonavateli regulatorní funkce (Ministerstvu dopravy) může využít nabyté zkušenosti z pravidelné a charakterem obdobné činnosti v segmentu drážní dopravy.

Diskutován byl i dlouhodobě avizovaný záměr zřídit jednotný regulační úřad regulující všechna síťová odvětví, tzn. v nejširším uvažovaném rozsahu energetiku (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství), elektronické komunikace a poštovní služby, veřejnou dopravu, vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu. V červnu 2017 byla v rámci mezirezortního připomínkového řízení projednávána příslušná studie proveditelnosti. Na základě daného materiálu Úřadu vlády ČR (2017) by došlo ke sjednocení v současné době existujících síťových regulátorů (ČTÚ, Energetického regulačního úřadu, ÚPDI) i zahrnutí regulace vodovodů a kanalizací, která je dnes rozptýlená mezi Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo financí a Ministerstvo životního prostředí. Dne 23. října 2017 ale byl příslušný materiál stažen z jednání vlády a dne 8. února 2019 došlo k jeho skartaci.

PODRÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – STÁTNÍ MIMOROZPOČTOVÝ FOND

Od svého vzniku v roce 2000 do roku 2019 byl zákon o **Státním fondu dopravní infrastruktury** novelizován jedenáctkrát. Většina těchto novel byla spíše legislativně-technická a vyplývala ze změn ostatních zákonných norem. K první významnější úpravě došlo Zákonem ze dne 29. července 2004 č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Touto novelou bylo specifikováno, kterým subjektům převádí Fond finance alokované na účely vymezené v zákoně.

Okruh působnosti SFDI byl dotčen novelami z roku 2006, 2012 a zejména 2016. Zákon ze dne 8. února 2006 č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zavádí od 1. ledna 2007 v České republice systém elektronického mýta pro zpoplatnění silniční nákladní dopravy a v daném kontextu je rozšířen i okruh výdajů (a současně příjmů) Fondu. Jedním z účelů SFDI se tak stává „financování nákladů na zavedení i provoz mýtného systému“. Dále je mezi oprávněně výdaje doplněno „financování úhrady koncesionářů na základě uzavřené koncesionářské smlouvy na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury a financování nákladů souvisejících s uzavřením kon-

cesionářské smlouvy“. Na straně příjmů jsou analogicky zařazeny převody výnosů z mytného i z příjmů státu vyplývajících z uzavřených koncesionářských smluv.

Zákon ze dne 4. května 2012 č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, rozšiřuje účel Fondu o další dvě položky, financování nákladů týkajících se kontrolních vah na pozemních komunikacích ve státním vlastnictví (související s jejich pořízením, zabudováním a provozem) a financování nákladů při získávání vlastnických práv nebo zřizování a trvání věcného břemene k pozemkům s vybudovanou dopravní infrastrukturou ve vlastnictví státu nebo k pozemkům, které slouží pro její ochranu a údržbu. Současně jsou Fondu opětovně přiznány dodatečné druhy příjmu, kterými jsou v souladu se změnou zákona o pozemních komunikacích propadlé kauce a převody části výnosů z pokut za správní delikty při kontrolním vážení vozidla včetně náhrady nákladů tohoto vážení.

Nejrozsáhlejších změn bylo dosaženo přijetím Zákona ze dne 6. dubna 2016 č. 129/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Ten obsahuje celkem 37 novelizačních bodů a relativně výrazným způsobem rozšiřuje agendu mimorozpočtového fondu. Od 10. května 2016 dochází zejména k rozšíření výdajů na opravu a údržbu i na oblast vnitrozemských vodních cest. To představuje faktické sjednocení rozsahu financování pro všechny základní dopravní módy. Dokonce je tato možnost vztažena i na financování věcí, které jsou vlastněny nebo dlouhodobě pronajaty ČR a zároveň využívány při provozování Hamburského přístavu.

Dále, obdobně jako bylo novelou v roce 2012 umožněno financování výdajů spojených se získáním vlastnických práv nebo týkajících se zřízení nebo trvání věcných břemen k pozemkům s DI ve vlastnictví státu, zavádí se tato možnost analogicky též pro případ krajů. Ovšem pouze pro ty, na které přešlo státní vlastnictví dle zvláštního právního předpisu.

Nově je zákon směřován také na oblast multimodálních překladišť a jejich napojení na základní dopravní módy, na místní komunikace nebo účelové komunikace s veřejným přístupem v těch místech, kde dochází ke křížení se státem vlastněnou infrastrukturní stavbou. Umožněno je i financování oprav staveb vodních děl, pokud zákonem specifikovaným způsobem měla pozemní nebo drážní infrastrukturní stavba ve vlastnictví státu negativní dopad na příslušné koryto vodního toku.

Dalším novým účelem je financování nákladů, jež souvisí s nabytím a následnou správou a opravami příslušenství potřebného k vybudování a údržbě dopravní sítě ve vlastnictví státu, i nákladů vyplývajících z povinného vybavení kolejových vozidel palubními součástmi systému řízení a zabezpečení dle příslušného Rozhodnutí Evropské komise. Významnou položkou se v neposlední

řadě stalo financování technického a obdobného vybavení letišť zajišťujícího ochranu civilního letectví před protiprávními činy.

V souvislosti s přijetím zákona o státní službě byl SFDI Zákonem ze dne 23. října 2014 č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, vymezen jako služební orgán, jehož nadřízený služební orgán je Ministerstvo dopravy. Je také exaktně uvedeno, že zaměstnanci, kteří vykonávají činnosti dle předmětného zákona o státní službě a vedoucí služebního úřadu (ředitel Fondu jakožto služební orgán) podléhají režimu státní služby. Současně novela využila možnosti novelizace i dalších již irelevantních částí zákona. Např. byl v názvu zákona zrušen odkaz na zákon č. 171/1991 Sb., jenž upravoval zejména problematiku převodů z Fondu národního majetku ČR. Ten byl zrušen k 1. lednu 2006 zákonem ze dne 28. dubna 2005 č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

V oblasti rozpočtu a účetnictví SFDI lze za významnější novely považovat zákony č. 482/2004 Sb., č. 80/2006 Sb. a č. 129/2016 Sb. Novelou z roku 2004 byl přímo do zákona o SFDI vložen stanovený termín pro předložení rozpočtu SFDI vládě (do 31. srpna daného roku). Částka navrhovaných výdajů Fondu byla specifikována jako částka, kterou Fondu oznamuje příslušný správce kapitoly (Ministerstvo dopravy) podle zvláštního zákona (zákon o rozpočtových pravidlech). Dále bylo stanoveno, v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, že v rámci celkových výdajů je nutné vymezit částku národních podílů určenou na spolufinancování akcí financovaných z prostředků Evropské unie.

Novela z roku 2006 s účinností od počátku roku 2007 rozšířila paragraf 5 zákona o SFDI týkající se oblasti rozpočtu a účetnictví o paragrafy 5a, 5b a 5c. Novými ustanoveními jsou úprava postupu tvorby a předkládání střednědobého výhledu Fondu a úprava rozpočtového hospodaření Fondu v případě rozpočtového provizoria. Střednědobý výhled je sestavován ve spolupráci s Ministerstvem dopravy, a to na stejné období jako u státního rozpočtu. Tedy na dva roky bezprostředně následující po roce, na který je aktuálně projednáván návrh rozpočtu. S tím, že jeho minimálním požadovaným obsahem jsou očekávané celkové příjmy a výdaje SFDI v těchto dvou letech a současně jsou rozlišeny výdaje na programy a projekty spolufinancované ze zdrojů EU a výdaje na programy či projekty spolufinancované ze státních úvěrů či úvěrů, na které byla poskytnuta státní záruka. Procesní a další náležitosti jsou přítom u SDV obdobně jako u návrhu rozpočtu a též se primárně řídí závaznými relevantními vyhláškami Ministerstva financí.

Novela z roku 2016 v oblasti rozpočtování v první řadě posunula termín pro předkládání návrhu rozpočtu vládě o měsíc do 30. září daného roku. Dále například umožnila výboru Fondu v rámci limitu a podmínek stanovených PSP ČR

při schvalování rozpočtu měnit parametry schváleného rozpočtu v průběhu rozpočtového roku (jakékoliv změny nad rámec poté podléhají rozhodnutí hospodářského výboru PSP ČR) či exaktně stanovila povinnost a náležitosti finančního vypořádání mezi Fondem a příjemci finančních prostředků. Z pohledu řízení likvidity a celkově finančních vazeb mezi SFDI a SR je významnou změnou nové ustanovení, které zavazuje Fond k vedení téměř všech jeho finančních prostředků na účtech u České národní banky. Výjimkou jsou pouze účty u bank, ke kterým Fond disponuje platebními kartami a kterými jsou financovány výdaje související s pracovní cestou nebo jiné výdaje na činnost Fondu, jež nelze financovat jiným způsobem. Tímto opatřením byla míra finanční autonomie Fondu omezena, nicméně za účelem celkového efektivnějšího řízení prostředků veřejných rozpočtů.

Posledními novelami ve sledované časové řadě byly Zákon č. 308/2018 Sb. a Zákon č. 227/2019 Sb. Novelou z roku 2018 došlo v souvislosti se změnou zákona o zrušení Fondu národního majetku k vyřazení (de facto již formálnímu) příjmů z privatizačního procesu z výčtu disponibilních příjmů SFDI. Novela z roku 2019 v souvislosti se schválením změny systému časového zpoplatnění (zavedení elektronických dálničních známek) rozšiřuje účel Fondu. Nově je Fondu s účinností od 1. ledna 2021 umožněno financovat pořízení vybavení potřebného ke kontrole úhrady časového poplatku.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – DRÁŽNÍ DOPRAVA

Od roku 2003 fungovaly v oblasti drážní dopravy jako organizace podřízené ústřednímu orgánu státní správy Drážní úřad, Drážní inspekce, Stavební obnova železnic ČR a Správa železniční dopravní cesty. Ministerstvo dopravy dále v tomto období vykonává akcionářská práva v akciové společnosti České dráhy, které jsou 100% vlastněny státem.

První tři z uvedených organizací jsou organizační složky státu, řadí se tedy mezi rozpočtové organizace. **Stavební obnova železnic ČR** nicméně k 31. lednu 2006 zanikla, resp. došlo ke zrušení právnické osoby bez likvidace a bez nástupců.

Drážní úřad, zřízený zákonem o dráhách k 1. lednu 1995, je z pohledu své právní formy i kompetencí srovnatelný s předchozím obdobím. K určitým významnějším změnám dochází pouze logicky v kontextu zřízení Drážní inspekce a Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Zohledněny jsou dále oproti podmínkám 90. let minulého století vybrané směrnice EU.

Drážní inspekce vznikla 1. ledna 2003 na základě Zákona ze dne 5. února 2002 č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve

znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Její agendou je zjišťování příčin a okolností vzniku mimořádných událostí na železnici, zejména vážných nehod. Jedná se o nezávislý vyšetřovací orgán, a proto do jeho vyšetřování nesmí zasahovat žádný orgán, a to ani ústřední orgán státní správy, kterému je podřízen. Drážní inspekce se však v rámci své činnosti nezabývá určením odpovědnosti za případný trestný čin, to náleží policejním složkám.

Výše uvedený zákon č. 77/2002 Sb., jak je již z jeho samotného názvu patrné, znamenal také vznik akciové společnosti České dráhy a státní organizace Správa železniční dopravní cesty, a to opět k datu 1. ledna 2003. Dané organizace vznikly za současného zrušení do té doby fungující státní organizace České dráhy, která zanikla na základě tohoto zákona k 31. prosinci 2002. Primárním záměrem tohoto počínu bylo faktické rozdělení vlastníka a správce dráhy (infrastruktury) a provozovatele drážní přepravy. To lze považovat za stěžejní milník v procesu liberalizace železničního trhu. S cílem vytvoření rovných výchozích podmínek pro konkurenční boj na trhu bylo v případě národního dopravce přistoupeno i ke změně právní formy. **České dráhy, a.s.**, jakožto významný strategický podnik národního hospodářství, byly založeny bez veřejné nabídky akcií a vlastníkem všech akcií a tedy i celé společnosti se stala Česká republika v zastoupení Ministerstva dopravy. Ze stejného důvodu strategického významu je omezen i prodej akcií, který je vázán na souhlas vlády.

ČD, a.s. byly na svém počátku považovány za bezdlužné, jelikož veškeré závazky a pohledávky minulé organizace byly na základě zvláštních předpisů převedeny na Správu železniční dopravní cesty, s.o. Odůvodněním byla nutnost odstranění závazků společnosti, které vyplynuly z financování rozvoje a obnovy železniční infrastruktury, což jsou náklady nepříslušející právní subjektu podnikajícímu v oblasti přepravních služeb. Předmětem podnikání ČD, a.s. je dle paragrafu 8 zákona o dráhách provozování železniční nákladní a osobní dopravy, přičemž může vykonávat i jiné podnikatelské činnosti. Za tímto účelem byla založena řada dceřiných společností, které společně se samotnou akciovou společností České dráhy představují Skupinu ČD. Zabývají se například provozem, servisem a údržbou železničních kolejových vozidel, reklamou na dráze, poskytováním vzdělávacích, developerských, gastronomických či ubytovacích služeb apod. Největší a nejziskovější dceřiná společnost ČD Cargo, a.s. byla založena v roce 2007. Národohospodářský význam společnosti je promítnut v ustanovení zákona, kdy ČD, a.s. vystupují v mezinárodní železniční přepravě jako národní železniční podnik ČR a také stejně jako Správa železniční dopravní cesty, státní organizace jsou za krizového stavu povinny zabezpečovat provozování železniční dopravy v souladu s potřebami obrany státu a potřebami systému hospodářských opatření pro krizové stavy.

Společnosti ČD, a.s. plyne v průběhu celé doby její existence významná část finančních prostředků z veřejných rozpočtů (státu i krajů). ČD, a.s. aktuálně zajišťují na základě dlouholetých smluv uzavřených dle zákona o dráhách a v souladu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007 a zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, většinu veřejných služeb v drážní přepravě cestujících. Obecně je v případě závazku veřejné služby dopravci kryt rozdíl mezi náklady a výnosy s danou činností spojenými, přičemž do roku 2005 ztrátu za celou oblast těchto veřejných služeb hradil de facto ústřední orgán státní správy. Od roku 2005 na úrovni nadregionální a dálkové veřejné drážní osobní dopravy hradí ztrátu ze závazku veřejné služby Ministerstvo dopravy a na úrovni regionální dopravy jsou za zajištění dopravní obslužnosti i její financování odpovědné příslušné kraje (a hlavní město Praha).

Propojení objednatele služby a jejího plátce u regionální přepravy ovšem není od roku 2009 stoprocentní. Na základě usnesení vlády č. 1132/2009 ze dne 31. srpna 2009 bylo rozhodnuto o opětovné určité míře systematické finanční účasti státu na zajištění regionální dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou. K deklarování této vůle bylo uloženo usnesením vlády č. 1350 ze dne 28. října 2009 uzavření Memoranda o této finanční spoluúčasti státu. Předmětné Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou podepsané Českou republikou (zastoupenou předsedou vlády, ministrem dopravy a ministrem financí) a kraji za účasti Asociace krajů ČR potvrdilo závazek státu dofinancovat ztrátu v regionální dopravě v souhrnné roční výši 2,649 mld. Kč (cca 1/3 této položky nákladů krajů) po dobu 10 let prostřednictvím poskytování účelové dotace krajům z rozpočtu MD. Dotace byly poskytovány v letech 2010 až 2019 a každý rok měly být upravovány o vliv inflace.

Doplňkové financování regionální železniční osobní dopravy z rozpočtu MD bude pokračovat až do roku 2034, a to na základě usnesení vlády č. 191 ze dne 9. března 2016. Tímto usnesením bylo rozhodnuto o zachování nastaveného modelu financování regionální železniční osobní dopravy, pouze s menšími parametrickými úpravami podílu jednotlivých krajů, mírným navýšením celkového podílu státu a uzavřením právně závazné smlouvy (namísto spíše deklarativního Memoranda).

Reálně lze přitom předpokládat, že i po roce 2019 bude většina smluv uzavřena opětovně s dopravcem ČD, a.s. Obecná výjimka pro uzavření přímých smluv, která byla využívána v případě České republiky a Českých drah, a.s. majoritně a která byla obsažena ve výše uvedeném Nařízení EP a Rady č. 1370/2007, je použitelná pouze do roku 2023 (s tím, že všechny takto přímo uzavřené smlouvy budou muset skončit svou účinností do roku 2033). Nicméně danému vývoji nasvědčuje i harmonogram otevírání trhu veřejných služeb v dálkové a nadregionální železniční osobní dopravě schválený usnesením vlá-

dy ze dne 22. března 2017 č. 220¹², který je koncipován jako pozvolný a postupný. Lze tedy očekávat, že významný finanční objem prostředků plynoucí ze státu (ústředního orgánu MD, potažmo z krajů) do společnosti České dráhy bude v přibližné výši zachován i v dalších letech.

Stejně jako u jiných státních podniků nebo akciových společností vlastněných a řízených státem, i u ČD, a.s. se občasně diskutovala a diskutuje potenciální možnost privatizace. Aktuálně ani v nejbližší době však není na úrovni vlády uvažováno o žádné formě privatizace či zásadní restrukturalizaci. S ohledem na cíle a ambice dopravní politiky vymezené v koncepčních a strategických materiálech rezortu dopravy v oblasti nákladní železniční dopravy neexistují ani žádné plány na změnu vlastnických práv v případě dceřiné společnosti ČD Cargo, a.s.

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (od ledna 2020 s názvem **Správa železnic, státní organizace**; dále též SŽDC, resp. SŽ) hospodaří s majetkem státu tvořící zejména železniční dopravní cestu. Tuto železniční dopravní cestu provozuje ve veřejném zájmu, mimo dráhu pronajatou jinému provozovateli. Zajišťuje její provozuschopnost, údržbu, opravu, modernizaci a rozvoj a v souvislosti s vymezenými okruhy činnosti může podnikat i v dalších oblastech, např. v distribuci a obchodu s elektřinou, poskytování technických služeb apod. Mezi její hlavní kompetence patří přidělování kapacity dopravní cesty. Plní tedy funkci vlastníka a provozovatele dráhy a jejím zakladatelem je v zastoupení Ministerstva dopravy stát.

Jak bylo uvedeno, veškeré pohledávky a závazky ze zrušené státní organizace ČD byly převedeny na SŽDC, s.o. Dle zákona přitom za závazky ručí stát, který je zastoupen Ministerstvem financí (kromě závazků na financování výstavby a modernizace železniční dopravní cesty, za které stát ručí pouze stanovili tak zvláštní zákon). S ohledem na výši příjmů SŽ nedostačujících pro splacení převedených závazků (finanční prostředky SŽ sestávají zejména z úhrad regulovaných cen za použití dopravní cesty a majoritně účelových investičních dotací ze SFDI) bylo nicméně v roce 2005 usnesením vlády ze dne 30. listopadu č. 1553 rozhodnuto o mechanismu oddlužování SŽ. Bylo uloženo ministru dopravy předkládat vládě do doby umožení závazků SŽ každoročně v termínu do 30. září návrh na prominutí části závazků. Toto postupné oddlužování (ukončené umožněním všech závazků SŽ vůči státnímu rozpočtu v roce 2022, pozn. autorky) spočívalo konkrétně v tom, že z pohledávky státního rozpočtu za SŽ byla postupně promíjena část, která odpovídala zápornému daňovému hospodářskému výsledku za předchozí rok. Částku prominutí vláda každoročně schvalovala.

Za významný motiv pro přijaté daného postupu bylo také dosažení toho, aby SŽ byla považována za bezdlužnou, jelikož to je základní podmínka pro

12) Jedná se o poslední vládou schválený harmonogram. UV č. 220/2017 ukládalo ministru dopravy předložit v termínu do konce měsíce února roku 2018 další zprávu o postupu při otevírání trhu předmětných veřejných služeb, tento úkol byl však zrušen UV ze dne 21. března 2018 č. 189.

čerpání finančních zdrojů z Fondu soudržnosti EU. Ve vztahu k výši deficitu sektoru vládních institucí podle metodiky ESA 95 (resp. ESA 2010), který je relevantní pro výpočet Maastrichtských fiskálních konvergenčních kritérií, se přitom jednalo o neutrální dopad. Částka prominutí na jedné straně představovala snížení finančních aktiv ve státním rozpočtu, na druhé straně se jednalo o kapitálový transfer ve prospěch státní organizace.

Co se týká výše uvedeného cíle ohledně oddělení provozu infrastruktury a dopravních služeb, ten nebyl původním rozdělením majetku mezi obě nástupnické organizace v roce 2003 zcela naplněn. Náprava tohoto stavu, resp. převod některých činností a prodej částí majetku tvořícího železniční dopravní cestu včetně převodu související pracovní síly z ČD, a.s. na SŽDC, s.o. poté proběhl ve třech vlnách (v letech 2008, 2011 a naposledy v roce 2016), nicméně stále nebyl celý proces dokonán. Hlavní problémy z pohledu diskriminačního přístupu na železniční dopravní cestu již však lze považovat za eliminované.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – SILNIČNÍ DOPRAVA

V období od roku 2003 do roku 2019 nedošlo u podřízených organizací s výlučnou působností v segmentu silniční dopravy k významným změnám. I nadále tedy existují dvě příspěvkové organizace, **Ředitelství silnic a dálnic ČR** a **Centrum služeb pro silniční dopravu**.

V případě obou organizací nedocházelo ani k zásadnějším úpravám rozsahu agendy. Pouze ŘSD je od ledna 2007 v souvislosti se zavedením systému výkonového zpoplatnění odpovědné za jeho provozování.

Dlouhodobě diskutována je změna právní formy ŘSD z příspěvkové organizace na státní podnik. V úvahu přichází také varianta transformace na akciovou společnost. Jednou ze standardních motivací pro tento typ transformace je zvýšení možností pro ohodnocení odborných a vysoce kvalifikovaných pracovníků. Daný záměr se objevil i v programovém prohlášení vlády v roce 2014 (Vláda ČR 2014), ve kterém byla transformace ŘSD na státní podnik zdůvodňována vizí pověřit tento podnik výběrem mýta od roku 2017 tak, aby výběr mýta byl v budoucnu v přímé kontrole státu, resp. Ministerstva dopravy jakožto zakladatele. S ohledem na vývoj v oblasti zajištění provozu Systému elektronického mýta po roce 2016¹³ se však tento bod programového prohlášení nerealizo-

13) V souladu s usnesením vlády ČR ze dne 9. března 2016 č. 188 byl změněn v důsledku některých zjištění a skutečností původní harmonogram realizace konceptu přípravy Systému elektronického mýta (SEM) po roce 2016. Na základě jednacího řízení bez uveřejnění byla na další tři roky uzavřena smlouva na zajištění provozu do té doby fungujícího systému s jeho původním dodavatelem (Konsorciem společností Kapsch). Od 1. prosince 2019 byl spuštěn nový systém konsorcia firem CzechToll a SkyToll, vítěze technologicky neutrální veřejné soutěže na dodávku i provoz SEM. Mikrovlátná technologie byla nahrazena satelitním systémem (MD ČR 2019).

val a v programovém prohlášení vlády z roku 2018 (Vláda ČR 2018a; 2018b) již nebyl ani obsažen. Z vývoje po roce 2019 lze doplnit, že ministr dopravy doc. Ing. Karel Havlíček, Ph.D., MBA, ve funkci od 24. ledna 2020 do 17. prosince 2021, práce na přípravě transformace opět obnovil. Oproti jeho původnímu záměru transformace na akciovou společnost (Liebreich 2020) však byl v konečném důsledku předložen vládě věcný záměr transformace na státní organizaci, a to bez souvisejících změn v oblasti mýtného systému. Vláda tento záměr (s úpravou na transformaci na státní podnik) schválila svým usnesením ze dne 23. srpna 2021 č. 716. Závazek transformace na státní podnik byl obsažen i v programovém prohlášení vlády z ledna 2022 (Vláda ČR 2022).

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – LETECKÁ DOPRAVA

K 1. lednu 2003 byl okruh organizačních složek státu vykonávajících správu v oblasti civilního letectví rozšířen o **Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod**, který byl zřízen novelou leteckého zákona č. 258 z roku 2002. Na tento ústav byla převedena příslušná agenda z Úřadu pro civilní letectví, který nehody v letecké dopravě vyšetřoval po Státní letecké inspekci od roku 1997.

Státní podnik Česká správa letišť byl v roce 2005 přejmenován na Letiště Praha, s.p. a následně v roce 2008 na **Správu Letiště Praha, s.p.** S tím, že většina majetku tohoto podniku (vymezená privatizačním projektem č. 64162, ve znění pozdějších změn a dodatků) byla k 1. prosinci 2008 privatizována. Privatizace byla realizována na základě usnesení vlády ČR ze dne 12. září 2007 č. 1035 a ze dne 9. července 2008 č. 888 a majetek byl převeden do společnosti Letiště Praha, a. s. vzniklé 6. února 2008. V roce 2012 byla na základě usnesení vlády ze dne 4. května 2011 č. 324 začleněna tato akciová společnost do skupiny Český Aeroholding (100% vlastněné státem v zastoupení Ministerstva financí, jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole). V roce 2018 došlo k fúzi společností skupiny Českého Aeroholdingu, kdy **Letiště Praha, a. s.** se stala nástupnickou společností zanikajících společností. Výkon akcionářských práv i nadále zůstává MF ČR. Státní podnik Správa Letiště Praha je v současnosti evidován jako zbytkový státní podnik MD.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – VODNÍ DOPRAVA

Institucionální zajištění v rámci podřízených organizací působících v segmentu vodní dopravy je po roce 2003 srovnatelné s předchozím obdobím. Působí zde tedy nadále dvě organizační složky státu, resp. organizační složka státu **Státní plavební správa** a ostatní OSS, nevykonávající státní správu, **Ředitelství vodních cest ČR** (jeden ze sektorových investorů).

Jako významnější změnu v působnosti ŘVC lze jmenovat převedení příslušnosti hospodařit s majetkem v Hamburku z ŘVC na Ministerstvo dopravy, a to k 1. květnu 2008. Ke zpětnému převodu práva hospodaření došlo až dodatkem ke Zřizovací listině ŘVC k 1. dubnu 2014.

V případě ŘVC byla stejně jako u sektorového investora ŘSD průběžně diskutována možnost transformace, uvažováno bylo především založení státního podniku. Tento návrh nebyl realizován, k určité změně v oblasti právní formy ŘVC ale dochází v důsledku schválení Zákona ze dne 16. srpna 2017 č. 292/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Primárním cílem této novely byla původně pouze transpozice evropského práva v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků pracujících v odvětví vnitrozemské vodní dopravy. Schválením jednoho z pozměňovacích návrhů vzešlých z projednávání materiálu v PSP ČR nicméně bylo do této novely zahrnuto nové ustanovení, které umožňuje Ministerstvu dopravy zřídit státní příspěvkovou organizaci v oblasti vodních cest (PSP ČR 2017). K datu dokončení publikace nebylo této možnosti využito.

PODŘÍZENÉ ORGANIZACE V REZORTU DOPRAVY – OSTATNÍ

Centrum dopravního výzkumu bylo až do konce roku 2006 příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem dopravy. K 1. lednu 2007 došlo ke změně její právní formy na veřejnou výzkumnou instituci. Nová zřizovací listina byla vydána dne 1. června 2006 podle Zákona ze dne 28. července 2005 č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích. Dceřinou společností CDV je od roku 2015 společnost s ručením omezeným **Centrum pro informace a mechanické testování obalů** (dále též CIMTO), která vznikla v tomto roce provedenou transformací do té doby fungujícího státního podniku. Společnost CIMTO, s.r.o. byla zapsána do obchodního rejstříku 5. května 2015 (MŠP ČR 2020).

Danou transformací vznikl i nový státní podnik v zakladatelské působnosti ústředního orgánu státu ve věcech dopravy s názvem **Centrum dopravních informačních systémů Ministerstva dopravy ČR** (dále též CENDIS). Přesněji se jedná o CIMTO, s.p., kterému bylo dodatkem k Zakládací listině změněno rozhodnutím ministra dopravy obchodní jméno, sídlo, statutární orgány, organizační struktura. Současně byl významně upraven i předmět činnosti. Proto lze spíše než o transformaci ve smyslu změny právního statutu či přizpůsobení organizace novým potřebám a úkolům hovořit o vzniku zcela nového podniku, pouze za využití stávajících struktur. Dle obchodního rejstříku a zakládací listiny zahrnuje aktuální činnost podniku podnikání v oblasti ICT, výrobu, instalace, opravy elektrických strojů a přístrojů, elektronických i telekomunikačních zařízení. Dále je exaktně uvedeno, že podnik plní primárně zakázky pro MD

a jemu podřízené organizace. Původní záměr, významné zapojení státního podniku při soutěži na nový mýtný systém, nebyl s ohledem na reálný vývoj v dané veřejné zakázce naplněn. Nicméně, pro doplnění, po roce 2019 byl CENDIS pověřen výkonem role supervizora mýtného systému. O záměru uzavření příslušné smlouvy mezi CENDIS a ŘSD byla vláda informována na její schůzi dne 2. března 2020. Na předmětné schůzi byla vláda informována i o záměru uzavření smlouvy mezi CENDIS a SFDI o návrhu, vývoji, implementaci a správě informačního systému Elektronické dálniční známky (Vláda ČR 2020). V oblasti drážní dopravy je významným projektem, na jehož realizaci se CENDIS podílel, systém jednotného tarifu.

Mimo výše uvedené byla Ministerstvem dopravy zřízena na základě usnesení vlády ze dne 1. září 2004 č. 834 **Nadace BESIP**. Zapsána do obchodního rejstříku byla dne 17. ledna 2005 a zanikla k 1. červnu 2017 s tím, že od 5. června 2015 byla v likvidaci. Její aktivita byla směřována na zlepšení bezpečnosti na silnicích, a to podporou výchovy, vzdělávání, výzkumu a vývoje v dané oblasti a zaváděním získaných teoretických poznatků do praxe.

ANALÝZA ROZPOČTOVÉHO RÁMCE SEKTORU ÚSTŘEDNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ REZORTU DOPRAVY V ČR V LETECH 1995–2019

Výchozím rokem pro analýzu rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy je stanoven rok 1995, v případě podrobnějších analýz rok 1997. Důvodem je zejména dostupnost relevantních dat ve zvoleném rozsahu a detailu. V rámci daného období jsou zahrnuty všechny institucionální podoby ministerstva dopravy, což umožňuje jejich komparaci. Současně je však zaměřením se na období od roku 1997 abstrahováno od vlivu dělby kompetencí v oblasti dopravy a spojů, kdy do konce října roku 1996 vykonávalo agendu v oblasti spojů Ministerstvo hospodářství.

Na základě analýzy institucionálního zajištění vyplynulo, že od konce roku 1996 do poloviny roku 2000 byla agenda v oblasti dopravy a spojů soustředěna na úrovni jednoho ústředního orgánu státní správy (kapitoly 327 Ministerstvo dopravy a spojů). V následujících letech nicméně dochází k více či méně významným změnám, kdy vymezení dopravních a jiných agend (a s nimi spojených ukazatelů) v rámci všech v daném období působících organizací je značně obtížné. Z tohoto důvodu je v této kapitole analýza redukována pro zjednodušení na analýzu rozpočtové kapitoly 327 Ministerstvo dopravy (resp. Ministerstvo dopravy a spojů), která je dále doplněna o analýzu vývoje financování a hospodaření Státního fondu dopravní infrastruktury. S tím, že některé zásadní vlivy změn institucionálního zajištění rezortu jsou diskutovány při analýze vývoje těchto dvou organizací.

Analýzováno není hospodaření organizací pověřených přeneseným výkonem státní správy. Odhlédnuto je i od hospodaření státních a soukromých podniků působících v dopravě, přestože je lze z pohledu národního hospodářství

těž považovat za subjekty působící v rezortu dopravy. V analýze kapitoly 327 jsou však zohledněny příjmy a výdaje rozpočtových organizací, tedy mimo ústředního orgánu státní správy též organizačních složek státu vykonávajících státní správu a ostatních organizačních složek státu (nevykonávajících státní správu). Současně jsou součástí rozpočtu kapitoly příspěvky státním příspěvkovým organizacím v její zřizovatelské působnosti a dále transfery podnikatelským i jiným subjektům.

Základní časovou řadou týkající se kapitoly 327 je období let 1995–2019, popř. 1997–2019. Základní časovou řadou v analýze SFDI je období let 2001–2019, a to s ohledem na vznik Fondu v průběhu roku 2000.

V první podkapitole jsou uvedena základní agregátní rozpočtová data týkající se rezortu dopravy. V druhé podkapitole jsou vymezeny příjmové položky kapitoly 327 a SFDI (v druhovém členění a dále souhrnné a specifické ukazatele MD a klíčové ukazatele SFDI). Analogicky jsou v další podkapitole vymezeny výdajové položky kapitoly 327 a SFDI. Čtvrtá a pátá podkapitola již obsahují analýzu vývoje rozpočtových příjmů a rozpočtových výdajů. V závěrečné podkapitole je analyzován vývoj disponibilních zdrojů kapitoly 327 a SFDI v kontextu tvorby rezervního fondu, nároků z nespotřebovaných výdajů (dále též NNV) a převodů zůstatků bankovních účtů SFDI.

Majoritně je v této části výzkumu využíváno primárních informačních zdrojů. Těmi jsou zejména zde i dále souhrnně označované rozpočtové dokumenty za příslušná léta. Jmenovitě již schválené Zákony o státním rozpočtu České republiky (MF ČR 1994–2018), Střednědobé výhledy státního rozpočtu ČR (MF ČR 2016, 2017b) a Státní závěrečné účty ČR (MF ČR 1996–2020); tzv. kapitolní sešity – Státní rozpočty a střednědobé výhledy za kapitolu 327 Ministerstvo dopravy (MD ČR 1994–2018) a Závěrečné účty kapitoly 327 (MD ČR 1996–2020); Rozpočty Státního fondu dopravní infrastruktury včetně střednědobých výhledů (SFDI 2004–2018) a Výroční zprávy a účetní závěrky SFDI (SFDI 2002–2020). Pro práci s daty za léta 1997–2009 byla využita také aplikace ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém; MF ČR 2020d) a pro léta 2010–2019 Integrovaný informační systém Státní pokladny (IISSP; MF ČR 2020e) Zdrojem dat všech tabulek a grafů v této kapitole jsou, pokud není uvedeno jinak, výše uvedené dokumenty a informační systémy. Veškeré datové sady, jež byly zkompletovány a zpracovány pro účely této části monografie, jsou obsaženy v přílohách.

U tabulek uváděných v kapitolách 4.4 a 4.5 a dále v přílohách znak „–“ značí, že pro daný rok není příslušný ukazatel objektivně vůbec vykazatelný. Znak „x“ je uváděn v případech, kdy se údaj nepodařilo dohledat či není vykazován.

Názvy ústředního orgánu státní správy ani jiných organizací nejsou v textu vždy explicitně uváděny s upřesněním „České republiky“. S ohledem na vznik samostatné republiky v roce 1993 a omezením analýzy na ČR se považuje za zřejmé, že se jedná o instituce působící v ČR. Dále pokud se v textu uvádí „Ministerstvo“ či „MD“, jedná se v případě let 1997–2002 o Ministerstvo dopravy a spojů.

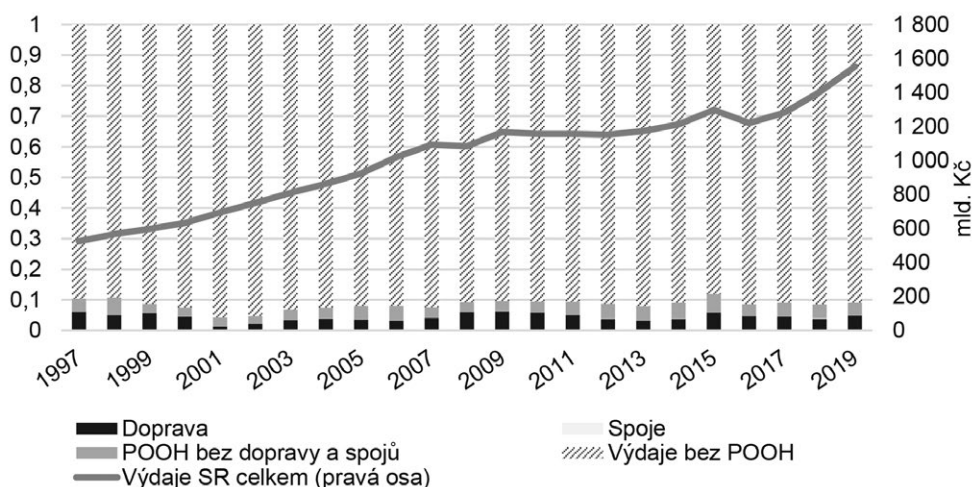
4.1 ZÁKLADNÍ AGREGÁTNÍ ROZPOČTOVÁ DATA TÝKAJÍCÍ SE REZORTU DOPRAVY

Tato kapitola je před samotnou analýzu rozpočtu Ministerstva dopravy a SFDI zařazena do knihy pro uvedení do tématu a demonstraci základních agregátních dat týkajících se rezortů dopravy a spojů v kontextu veřejných financí a národního hospodářství.

Relativně stabilní podíl výdajů SR do průmyslových a ostatních odvětví hospodářství, resp. na oblast dopravy i spojů (skupina výdajů SR č. 2, oddíly 22 a 24, odvětvové třídění příjmů a výdajů SR viz příloha 3) je zřejmý z grafu 1. Průměrný podíl výdajů na dopravu činí 4,37 %, výdajů na dopravu a spoje poté 4,43 %. Ve vyjádření nominálního HDP dosahovaly tyto podíly průměrné výše 1,22 % a 1,23 %. Nejnižších hodnot bylo dosaženo v roce 2001 a nejvyšších naopak v roce 2009.

Razantní pokles výdajů SR do rezortu dopravy po roce 2000 úzce souvisí s významnou institucionální změnou, kdy byl financováním dopravní infrastruktury pověřen nově vzniklý SFDI. Ten, ač je součástí sektoru vládních institucí, není příromou součástí státního rozpočtu. Proto také ve výši kvantifikovaných zdrojů alokovaných na dopravu prostřednictvím SR nejsou zohledněny veškeré výdaje realizované Státním fondem dopravní infrastruktury, zejména

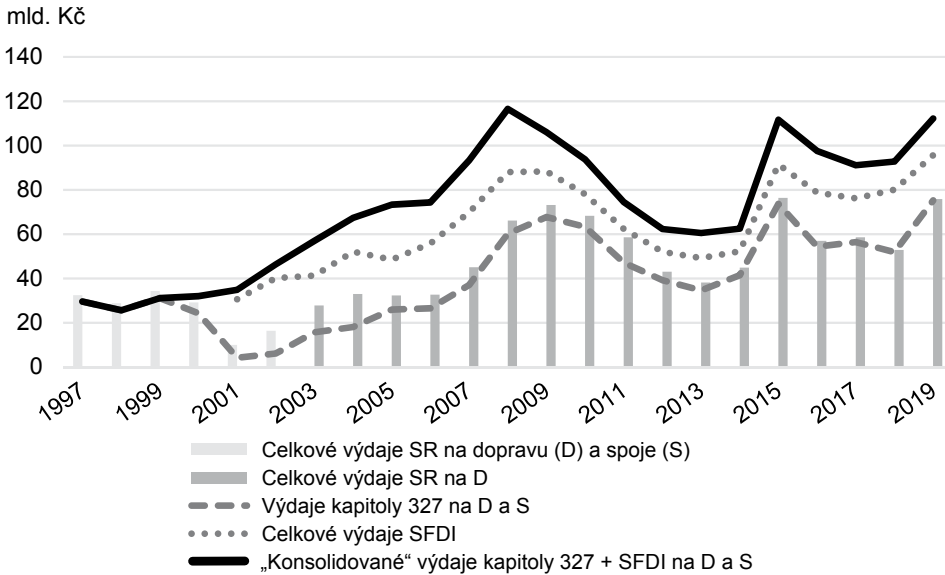
Graf 1: Vývoj skutečných celkových výdajů SR v letech 1997 až 2019 v rozlišení podílů vybraných výdajových kategorií dle funkčního třídění



Pozn.: POOH – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020). Vlastní propočty a zpracování.

Graf 2: Vývoj skutečných výdajů na dopravu a spoje v letech 1997 až 2019 v rozlišení celkových výdajů ze SR, rozpočtové kapitoly 327 a mimorozpočtového fondu SFDI



Pozn.: POOH – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

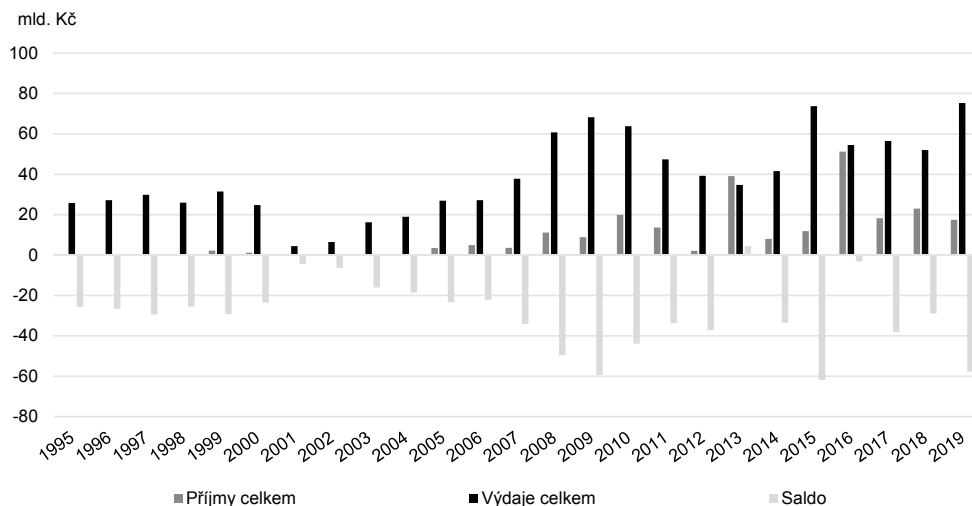
Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020). Vlastní propočty a zpracování.

vlastní zdroje Fondu a příjmy z privatizačního procesu, které byly spravovány také mimorozpočtově.

Přesněji je význam veřejných výdajů dopravního charakteru vyjádřen grafem níže, který komparuje data o celkových realizovaných výdajích výdajů SR na dopravu a spoje se skutečnými rozpočty výdajů kapitoly MD a SFDI a jejich konsolidovaným součtem. Po zohlednění výdajů realizovaných Fondem lze usuzovat naopak na posílení předmětného druhu výdajů po roce 2000 (s dvěma vrcholy v letech 2008 a 2015, nicméně s následnými výraznějšími tempy poklesu, a v roce 2019). Klíčové determinanty pozorovaného vývoje budou diskutovány v následujících částech monografie.

Pro prvních šest let časové řady byly pro demonstraci výdajů SR použity souhrnné výdaje na dopravu a spoje. A to z toho důvodu, že do konce roku 2002 fungovala kapitola 327 jako ústřední orgán státní správy pro obě tyto oblasti. Od roku 2003 jsou pro účely grafu vykazována pouze samostatná data za rezort dopravy.

Znázorněné ukazatele vykazují silnou korelaci, což je způsobeno tím, že většina výdajů SR na danou oblast je tvořena výdaji kapitoly 327. Přičemž dle

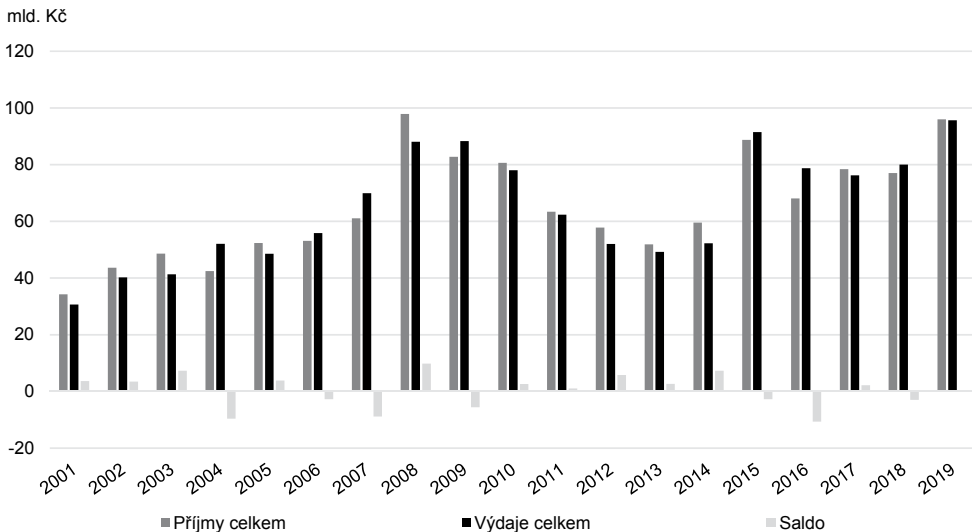
Graf 3: Vývoj hospodaření kapitoly 327 v letech 1995–2019 (SZÚ)

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020), MD ČR (1996–2020). Vlastní zpracování.

dat z Výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol (MF ČR 2020d; 2020e) jsou výdaje kapitoly na dopravu a spoje (v souladu s funkčním tříděním výdajů) majoritní a zastoupení jiných výdajových nedosahuje od roku 2008 ani jednoho procenta (viz příloha 6). V rámci navazujících analýz proto bude pro zjednodušení pracováno s celkovými výdaji kapitoly 327. „Nedopravními“ výdaji kapitoly 327 jsou např. výdaje na ekologické programy v dopravě (z hlediska funkčního třídění výdajů spadající do skupiny Služeb pro obyvatelstvo, oddělu Ochrany životního prostředí), z neinvestičních výdajů např. výdaje na zahraniční rozvojovou pomoc. Rozdíl výdajů SR a kapitoly 327 na dopravu tvoří výdaje dalších rozpočtových kapitol, např. 398 Všeobecné pokladní správy nebo již zrušené kapitoly 380 Okresní úřady.

Výdaje SFDI jsou ve smyslu výše uvedeného v plném rozsahu výdaji na dopravu. „Konsolidace“ agregátních výdajů kapitoly 327 a SFDI spočívá v očištění prostého součtu obou ukazatelů o výdaje MD (potažmo MDS) rozpočtované jako investiční a neinvestiční transfery SFDI a prostředky převedené Fondem prostřednictvím rozpočtu MD z titulu čerpání úvěru z Evropské investiční banky (dále též EIB).

V porovnání s průměrným cca 1,2% podílem předmětných výdajů SR na HDP představují uváděné „konsolidované“ výdaje SFDI a kapitoly 327 v průměru 1,92 % HDP. Což poukazuje na významnou pozici státního mimorozpočtového fondu a v kontextu tématu publikace tedy i na vhodnost zařazení analýzy jeho financování a hospodaření.

Graf 4: Vývoj hospodaření SFDI v letech 2001–2019 (skutečnost)

Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní zpracování.

Vývoj základních ukazatelů rozpočtu kapitoly 327 Ministerstva dopravy (v letech 1996 až 2002 Ministerstva dopravy a spojů) ilustruje graf 3. Data se vztahují ke skutečnému rozpočtu dle Státních závěrečných účtů. Vývoj základních ukazatelů rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury je znázorněn v grafu 4. V tomto případě jsou data vztažena ke skutečnosti dle Výročních zpráv.

Z vývoje celkových příjmů, výdajů a bilančního výsledku hospodaření rozpočtu kapitoly 327 vyplývá, že se jedná o výrazně deficitně hospodařící kapitolu státního rozpočtu. Dále je zřejmé, že příjmy i výdaje nabývaly ve sledovaném období širokého rozptylu hodnot. Vývoj rozpočtu SFDI je v určitých aspektech podobný. Též jej z hlediska dosahovaných hodnot příjmů a výdajů nelze považovat za konstantní a základní trendy vývoje příjmové i výdajové strany do značné míry kopírují trendový vývoj výdajů kapitoly MD. Rozdílem je znatelně výrazněji synchronizovaný vývoj příjmů i výdajů (z pohledu trendu i objemu) a s tím související nižší hodnoty výsledného salda hospodaření.

Podrobné analýzy vývoje výše a struktury příjmové i výdajové strany rozpočtu MD i SFDI včetně identifikace determinantů pozorovaného vývoje jsou obsahem následujících dílčích kapitol.

4.2 VYMEZENÍ PŘÍJMOVÝCH POLOŽEK ROZPOČTU MINISTERSTVA DOPRAVY A STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Příjmové položky Ministerstva dopravy, které jsou představeny v první části této kapitoly, jsou vymezeny ze dvou pohledů. Nejdříve ve struktuře závazných ukazatelů obsažených ve schvalovaném zákonu o státním rozpočtu a dále v druhovém členění. V druhé části kapitoly jsou vymezeny příjmové položky Státního fondu dopravní infrastruktury – v druhovém členění a ve struktuře klíčových ukazatelů.

4.2.1 SOUHRNNÉ A SPECIFICKÉ UKAZATELE KAPITOLY 327 – PŘÍJMY

Závaznými – souhrnnými a specifickými ukazateli státního rozpočtu pro kapitolu 327 (tzn. schválené v této struktuře Vládou ČR, potažmo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v rámci zákona o státním rozpočtu na daný rok) jsou tyto příjmové položky:

Schéma 4: Struktura příjmů kapitoly 327 – souhrnné a specifické ukazatele

Souhrnné ukazatele
Příjmy celkem
Specifické ukazatele – příjmy
Daňové příjmy
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem v tom: celkové příjmy z rozpočtu EU bez společné zemědělské politiky ostatní nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem

Zdroj: MF ČR (1994–2018), MD ČR (1994–2018). Vlastní zpracování.

Do roku 2004 včetně byl přitom závazným příjmovým ukazatelem pouze ukazatel „Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté dotace celkem“, který byl současně označován jako souhrnný ukazatel. Specifické příjmové ukazatele ve výše uvedeném členění nebyly vykazovány z důvodu absence daňových příjmů (až do roku 2009) i příjmů z rozpočtu EU. Ty se staly součástí příjmů MD až od roku 2005.

Souhrnná výše příjmů kapitoly je tvořena dílčími příjmy všech organizačních složek státu v působnosti kapitoly. V současné době tedy příjmy Ústředního orgánu MD, Úřadu pro civilní letectví, Státní plavební správy, Drážního úřadu, Drážní inspekce a Ředitelství vodních cest ČR (Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod bez evidovaných příjmů). Výše i struktura příjmů jednotlivých OSS se přitom liší.

4.2.2 DRUHOVÉ ČLENĚNÍ PŘÍJMŮ KAPITOLY 327

Druhové členění je v základu v souladu s definováním specifických ukazatelů, jednotlivé příjmy jsou však dle svého druhu vymezeny ve větším detailu. Základní struktura příjmových položek státního rozpočtu pro kapitolu 327 je v rozlišení jednotlivých tříd a seskupení položek dle druhového členění rozpočtové skladby následující:

Schéma 5: Struktura příjmů kapitoly 327 – druhové členění

Daňové příjmy
z toho: daně a poplatky z vybraných činností a služeb
Nedaňové příjmy
z toho: příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem přijaté sankční platby a vratky transferů příjmy z prodeje nekapitálového majetku a ostatní nedaňové příjmy
Kapitálové příjmy
z toho: příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a ostatní kapitálové příjmy
Přijaté transfery
z toho: neinvestiční přijaté transfery investiční přijaté transfery

Zdroj: MF ČR (2002; 1994–2018), MD ČR (1994–2018). Vlastní zpracování.

DAŇOVÉ PŘÍJMY KAPITOLY 327

Z daňových příjmů jsou rozpočtovány jako příjem kapitoly 327 pouze *správní poplatky*. Jiné příjmy spadající do třídy daňových příjmů (daně, poplatky, pojistné) do rozpočtu MD neplynou. K výběru správních poplatků jsou zmocněny zákonem zřízené orgány státní správy, přičemž majoritní podíl poplatků za správní úkony (rozhodnutí, povolení apod.) vybírá Ústřední orgán MD. Správní poplatky jsou v rámci kapitoly 327 rozpočtovány a vybírány až od roku 2009.

NEDAŇOVÉ PŘÍJMY KAPITOLY 327

Nedaňové příjmy kapitoly jsou tvořeny třemi hlavními seskupeními položek – příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem, při-

jatými sankčními platbami a vratkami transferů, příjmy z prodeje nekapitálového majetku a ostatními nedaňovými příjmy. Tato seskupení se dále člení na níže představená jednotlivá podseskupení položek (popř. samotné položky).

Příjmy z vlastní činnosti plynou do rozpočtu zejména z Úřadu pro civilní letectví, které poskytuje letové navigační služby a další zpoplatněné služby v oblasti civilního letectví. Vlastními příjmy disponuje také ŘVC, které poskytuje některé zpoplatněné služby v souvislosti s provozem veřejných přístavů a přístavišť. Kapitola také hospodaří s určitými *příjmy z pronájmu majetku*.

Odvody přebytků organizací s přímým vztahem jsou myšleny odvody finančních prostředků příspěvkových organizací a státních podniků zřízených (resp. založených) Ministerstvem dopravy. V případě SPO se může jednat o příjmy z provozu, odpisů nebo z nemovitého majetku, nepatří sem ovšem vratky již dříve poskytnutých příspěvků. V případě státních podniků (či zřízených národních podniků) se jedná o převody z fondu zakladatele, popřípadě příjmy z titulu likvidace těchto podniků. V posledních letech tvoří největší část této položky převod z fondu zakladatele vytvořeného u státního podniku Řízení letového provozu.

Kategorii příjmů z vlastní činnosti a odvodů přebytků organizací s přímým vztahem doplňují *výnosy z finančního majetku*. Tyto příjmy minoritního významu představují zejména výnosy z finančního majetku, resp. jeho držby, ovšem bez výnosů z jeho prodeje, které jsou řazeny mezi kapitálové příjmy. Konkrétně se tedy může jednat např. o úroky k běžným bankovním účtům, ke kterým jsou vydávány platební karty k financování výdajů souvisejících s pracovní cestou zaměstnanců úřadu (ostatní finanční prostředky musí být dle zákona o rozpočtových pravidlech vedeny na účtech u České národní banky).

Přijaté sankční platby jsou příjmy, které plynou OSS od subjektů za porušení příslušných právních norem upravujících rezort dopravy. *Přijaté vratky transferů a ostatní příjmy z finančního vypořádání předchozích let* se týkají vypořádání finančních vztahů mezi kapitolou a ostatními veřejnými rozpočty ústřední i územní úrovně (např. jiné kapitoly, Národní fond, SFDI, kraje, obce) i ostatními subjekty (podnikatelé, obyvatelé, příspěvkové organizace).

Další seskupení položek sestává z *příjmů z prodeje krátkodobého a drobného dlouhodobého majetku*. Jedná se o majetek nepořízený z investičních zdrojů a za účelem investice. Mezi *ostatní nedaňové příjmy* řadíme např. některé vratky prostředků z Národního fondu (vyrovnání rozdílů v měnovém kurzu nebo v souvislosti s nesplněním závazků vyplývajících z mezinárodních smluv) či jakékoliv ostatní nedaňové příjmy, které jsou nezařaditelné na jinou položku.

Kategorii nedaňových příjmů doplňují *přijaté splátky půjčených prostředků*, např. od podnikatelských subjektů. Půjčky musí být poskytovány v souladu a za podmínek stanovených rozpočtovými pravidly, přičemž se může jednat o návratné finanční výpomoci, půjčky, úvěry či nákupy dluhopisů.

KAPITÁLOVÉ PŘÍJMY KAPITOLY 327

Kapitálovými příjmy kapitoly jsou příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (kromě drobného), a to hmotného – movitého i nemovitého. Nejvyšší příjmy tohoto typu vykazuje Ústřední orgán MD.

PŘIJATÉ TRANSFERY KAPITOLY 327

Zcela majoritní položku celkových příjmů kapitoly 327 představují transfery, které se v základu dělí na investiční a neinvestiční a dále podle organizace/úrovně, ze které do rozpočtu kapitoly plynou.

Neinvestičními transfery jsou např. *neinvestiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně*, mezi které řadíme např. transfery z kapitoly Všeobecná pokladní správa. Ve spojitosti s čerpáním prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů nabývá od roku 2005 na významu rozpočtová položka neinvestiční převody z Národního fondu. Prostřednictvím Národního fondu jsou převáděny prostředky z rozpočtu Evropské unie, kterými jsou spolufinancovány projekty ze strukturálních fondů EU a z Fondu soudržnosti. Neinvestiční prostředky z komunitárních programů EU (např. CEF – Nástroj pro propojení Evropy nebo Horizont 2020), které plynou přímo do rozpočtu MD (mimo Národní fond), jsou rozpočtovány v rámci položky neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie (podseskupení položek *neinvestiční transfery ze zahraničí*). Dalšími kapitolou využitelnými neinvestičními převody mohou být *neinvestiční přijaté transfery ze státních finančních aktiv* nebo *převody z vlastních fondů*.

Analogicky jsou členěny investiční transfery, nefigurují zde pouze převody z vlastních fondů. Součástí rozpočtu příjmů kapitoly 327 jsou tedy zejména *investiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně* (z toho položky investiční přijaté transfery z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu, investiční převody z Národního fondu) a *investiční transfery ze zahraničí* (z toho položka investiční transfery přijaté od Evropské unie).

Investiční i neinvestiční transfery z Národního fondu (bez převodů případných úroků), investiční i neinvestiční transfery z EU na komunitární programy a převody prostředků z rezervních fondů OSS, které jsou určeny na financování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU, tvoří v souhrnu celkové příjmy z rozpočtu EU bez společné zemědělské politiky (specifický závazný ukazatel příjmů kapitoly schvalovaný v rámci zákona o státním rozpočtu na příslušný rok).

4.2.3 DRUHOVÉ ČLENĚNÍ PŘÍJMŮ STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury tvoří či mohou tvořit příjmy definované v § 4 zákona o SFDI. Stanovení finančních zdrojů v zákoně, kterým se státní fond zřizuje, vyplývá ze znění rozpočtových pravidel. Rozpočtová skladba (jednotné třídění příjmů a výdajů) se uplatňuje i v rozpočtech státních fondů, základní strukturu příjmových položek SFDI tak lze též znázornit v rozlišení jednotlivých tříd a seskupení položek dle druhového členění, viz schéma 6 níže.

Schéma 6: Struktura příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury – druhové členění

Daňové příjmy
z toho: daně ze zboží a služeb v tuzemsku daně a poplatky z vybraných činností a služeb
Nedaňové příjmy
z toho: příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem přijaté sankční platby a vratky transferů příjmy z prodeje nekapitálového majetku a ostatní nedaňové příjmy přijaté splátky půjčených prostředků
Přijaté transfery
z toho: neinvestiční přijaté transfery investiční přijaté transfery

Zdroj: MF ČR (2002; 1994–2018), SFDI (2004–2018). Vlastní zpracování.

DAŇOVÉ PŘÍJMY STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

V třídě daňové příjmy je SFDI příslušný hospodařit s třemi příjmovými položkami. S příjmy ze spotřební daně z minerálních olejů, s příjmy ze silniční daně a z poplatku za užívání dálnic a rychlostních silnic. Oproti daňovým příjmům kapitoly MD se jedná co do počtu jednotlivých položek i jejich objemu o ztlačně významnější kategorii příjmů rozpočtu.

Zatímco spotřební daň z minerálních olejů je zařazena na seskupení položek „daně ze zboží a služeb v tuzemsku“ a na podseskupení položek „zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku“, silniční daň a poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic spadá do seskupení položek „daně a poplatky z vybraných činností a služeb“ a podseskupení „daně a poplatky z provozu

motorových vozidel“. Již názvy seskupení a podseskupení naznačují parametry těchto příjmů a jejich zapojení do rozpočtu SFDI.

Spotřební daň z minerálních olejů je nepřímou daní (tj. daň odvádí plátce daně, ale reálně je daňové břemeno v podobě vyšší ceny přeneseno na poplatníka daně) a jejím prostřednictvím je zdaňována spotřeba. Společně s dalšími spotřebními daněmi (dále též SpD) je právně upravena zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Z „dopravních daní“ SpD z minerálních olejů nejvíce splňuje základní znaky daní, tj. povinnost, zákonnost, neekvivalentnost, neúčelovost, nenávratnost; v jejím případě je nejvíce respektována univerzalita daňových příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Jedná se nicméně o selektivní daň, která je uvalena na relativně úzký a jasně vymezený segment zboží. Ten je silně navázaný na sektor dopravy, přestože určitý podíl skupin minerálních olejů je využíván i na jiné účely, např. výrobu tepla.

Z důvodu významné míry identifikace zdroje příjmů z této daně, resp. vazby spotřeby minerálních olejů a sektoru dopravy je SpD z minerálních olejů tzv. daní sdílenou. Důvodem je i naplnění alokační funkce veřejných financí, kdy navrácení alespoň části prostředků inkasovaných od uživatelů dálniční a silniční sítě do rezortu dopravy umožňuje alokovat zdroje zpět do dopravní infrastruktury na její výstavbu i obnovu a řešit tak neefektivnosti trhu.

Dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, kterým je forma sdílené daně ustanovena, je nynější podíl z celorepublikového hrubého výnosu této SpD plynoucí do rozpočtu SFDI určen ve výši 9,1 %. Tento podíl byl ponížen v roce 2005 z původní výše 20 %, a to v souvislosti s převedením plného financování silnic II. a III. třídy od tohoto roku na kraje (v návaznosti na převod vlastnického práva k silnicím nižších tříd na kraje v roce 2001). Lze doplnit, že k zajištění financování silnic II. a III. třídy z krajských rozpočtů byl krajům prostřednictvím zákona o rozpočtovém určení daní navýšen podíl na celostátním hrubém výnosu daně (odpovídající hodnotě podílu inkasa SpD již dále neurčenému SFDI).

Silniční daň je daní přímou, majetkovou. Právně je vymezena zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční. Předmětem daně jsou nákladní automobily, silniční motorová vozidla a přípojná vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny nebo pokud jsou užívána k podnikání či jiné samostatně výdělečné činnosti. Dani podléhají pouze ta vozidla, která jsou registrovaná v České republice. V případě silniční daně je identifikace zdroje daňového inkasa jednoznačná a její celostátní hrubý výnos je v plné výši ustanoven zákonem o rozpočtovém určení daní jako příjem SFDI (tzv. daň svěřená).

Poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic se řadí do stejného seskupení a podseskupení položek jako silniční daň. Tj. do kategorie příjmů z daní a poplatků z vybraných činností a služeb (z provozu motorových vozidel), kdy zdroj příjmů je jednoznačný. Současně se jedná o poplatek, kdy poplatky se obecně dle daňové teorie liší od daní zejména svou účelovostí a ekvivalentností. Příjmy

z časového zpoplatnění užívání dálnic a rychlostních silnic, z tzv. dálničních kupónů, jsou tedy opětovně ve své plné výši příjmovou položkou rozpočtu SFDI (dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

NEDAŇOVÉ PŘÍJMY STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Z nedaňových příjmů je zásadní položkou *mýtné*, rozpočtované na podseskupení „příjmy z vlastní činnosti“. Mýtný systém, výkonové zpoplatnění užívání dálnic a rychlostních silnic, doplňuje soubor výše vymezených „dopravních daní“. Přičemž je charakteristické svou významnou fiskální, alokační i regulační funkcí. Deklarace těchto funkcí je dokonce přímo obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., kterým je mýtné taktéž jako časové zpoplatnění legislativně upraveno. Je stanoveno, že výnosy z mýtného plynou do rozpočtu SFDI (od roku 2007, kdy byl mýtný systém spuštěn). Dále je exaktně uvedeno, že mýtné se ukládá za účelem dosažení návratnosti nákladů vynaložených na zpoplatněné pozemní komunikace a nákladů vyvolaných znečištěním ovzduší a hlukem z provozu příslušných vozidel (§ 22, odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.). Úhradě mýtného podléhají silniční motorová vozidla nejméně se čtyřmi koly a s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny (s výjimkami a sazbami upravenými v zákoně, resp. prováděcím právním předpisem).

Mezi další nedaňové příjmy SFDI se řadí např. *příjmy z pronájmu majetku, výnosy z finančního majetku* (příjmy z úroků), *přijaté sankční platby, přijaté vratky transferů a ostatní příjmy z finančního vypořádání předchozích let, ostatní nedaňové příjmy* (např. přijaté pojistné náhrady) nebo *splátky půjčených prostředků od podnikatelských subjektů*.

PŘIJATÉ TRANSFERY STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Přijaté transfery tvořily vždy významnou část příjmové strany rozpočtu Fondu. Jejich podíl je postupem let posilován, jejich struktura v rozlišení položek je ale v čase rozdílná.

Obě seskupení položek přijatých transferů (neinvestiční i investiční) se shodně dále rozpadají do podseskupení „neinvestiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně“, resp. „investiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně“. Jednotlivé položky následně reflektují konkrétní veřejný rozpočet, ze kterého je dotace Fondu poskytována. V základě se jedná o tři úrovně – Národní fond, zvláštní fondy spravující příjmy z transformačního procesu, státní rozpočet.

Položky *přijaté transfery ze zvláštních fondů ústřední úrovně* představují příjmy z privatizačního procesu (vč. dividend podniků se státní účastí). Tyto příjmy tvořily v počátcích fungování SFDI společně s daňovými příjmy základní rozpočtové zdroje Fondu (a to jak objemově, tak ideově). Transfery z Fondu ná-

rodního majetku a po jeho zrušení k 1. 1. 2006 z příslušného privatizačního účtu spravovaného Ministerstvem financí rozpočtovalo SFDI naposledy v roce 2011.

Dalšími klíčovými položkami jsou *ostatní přijaté transfery ze státního rozpočtu* (opět v rozlišení neinvestičních a investičních prostředků). Na těchto položkách jsou vykazovány dotace ze státního rozpočtu, resp. z kapitoly 327 na společné projekty EU a ČR (projekty spolufinancované z rozpočtu EU, zejména prostřednictvím ESIF a CEF), na projekty spolufinancované z EIB a ostatní dotace zahrnující primárně dotaci ze státního rozpočtu na krytí deficitu SFDI. Vedle neúčelové dotace na krytí deficitu SFDI jsou v rámci ostatních dotací ze SR poskytovány SFDI účelové dotace (např. na krytí národních podílů projektů EU nebo na odstranění škod po povodních). Pro úplnost doplníme výčet dotací ze státního rozpočtu na příslušné rozpočtové položce o dnes již historické dotace ze SR z dluhopisů. Dluhopisovým programem byla financována výstavba dálnice D47 mezi léty 2009 až 2011. Možnost jeho realizace byla schválena zákonem č. 220/2003 Sb.

4.2.4 KLÍČOVÉ UKAZATELE STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY – PŘÍJMY

Závazné ukazatele v klasickém pojetí souhrnných a specifických ukazatelů schvalovaných v zákoně o státním rozpočtu, jako tomu je u kapitoly 327, nejsou pro SFDI stanoveny. Důvodem je, že rozpočet SFDI není součástí zákona o státním rozpočtu. Základní ukazatele státních fondů přesto v rozpočtové dokumentaci obsaženy jsou, a to s ohledem na jejich provázanost se státním rozpočtem.

Za využití výše uvedeného druhového třídění příjmů, jejich vymezení v rozpočtové dokumentaci i v samotném rozpočtu SFDI jsou definovány ve schématu níže klíčové příjmové ukazatele rozpočtu SFDI. Příjmy jsou strukturovány účelně pro analýzu v dalších částech publikace, s respektem k významu a charakteru jednotlivých příjmových kategorií. Zvolená struktura klíčových ukazatelů příjmů SFDI umožní analyzovat příjmy Fondu z relevantních hledisek – v rozlišení národních zdrojů a zdrojů z rozpočtu EU, vlastních příjmů a dotací ze SR či z pohledu míry účelovosti (vázanosti příjmů a výdajů).

Do prvního bloku jsou zařazeny daňové příjmy a příjmy z časového i výkonového zpoplatnění pozemních komunikací. Rozdílné členění oproti druhovému členění dle rozpočtové skladby, resp. vykazování výnosů z mýta společně s třídou daňových příjmů je zvoleno se záměrem identifikace a znázornění skupiny hlavních „dopravních daní“, tj. souboru daní a poplatků přímo souvisejících s rezortem dopravy.

Jako druhý blok jsou zvoleny příjmy z privatizace. Uvádění těchto příjmů mimo základní skupinu přijatých transferů je motivováno separátním vykazováním

Schéma 7: Struktura příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury – klíčové ukazatele

Příjmy SFDI celkem
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění v tom: <ul style="list-style-type: none"> silniční daň spotřební daň z minerálních olejů časový poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic (dálniční kupóny) výnosy z výkonového zpoplatnění užívání dálnic a silnic (mýtné)
Přijaté transfery ze zvláštních fondů ústřední úrovně (příjmy z privatizace)
Přijaté transfery ze státního rozpočtu v tom: <ul style="list-style-type: none"> dotace ze SR – společné programy (projekty) EU a ČR dotace ze SR – projekty spolufinancované z EIB dotace ze SR – dluhopisy D47 ostatní dotace ze SR z toho: <ul style="list-style-type: none"> dotace ze SR na krytí deficitu SFDI
Ostatní příjmy

Zdroj: MF ČR (1994–2018), SFDI (2004–2018). Vlastní zpracování.

váním významné kategorie „mimorozpočtových“ zdrojů¹⁴. Ty společně s první skupinou příjmů z daní a zpoplatnění lze považovat za stěžejní „vlastní“ příjmy SFDI, tedy za příjmy neplynoucí formou dotace ze SR. Daně z příjmů a zpoplatnění jsou garantované, resp. plynou do rozpočtu Fondu na základě zákona, a privatizační příjmy byly Fondu alokovány na základě rozhodnutí vlády.

Přijaté transfery ze státního rozpočtu jsou rozlišeny na dotace na společné programy (projekty) EU a ČR, což jsou zdroje z rozpočtu EU, a dále na dotace ze SR představující tzv. národní zdroje. Z těch se jedná o nástroje finančního trhu (úvěrové rámce sjednané s EIB, dluhopisové programy) a ostatní dotace ze SR účelového i neúčelového charakteru (z pohledu vázanosti příjmů a výdajů). Neúčelová je dotace ze státního rozpočtu na krytí deficitu SFDI, která je již podle názvu obecně poskytována Fondu pro vybilancování jeho rozpočtu v případě nedostačujícího objemu příjmů pro krytí výdajů. Jiné dotace z kategorie „ostatní dotace ze SR“ jsou poskytovány Fondu účelově ke krytí konkrétních výdajových titulů. Příkladem mohou být dotace na odstranění škod po povodních, opravy na dopravní infrastrukturu, opravy silnic I., II. i III. třídy, v případě sesuvů půdy apod.

14) Mimorozpočtových ve smyslu mimo státní rozpočet, z mimorozpočtových fondů, přestože tyto zdroje jsou příjmy/výdaji veřejných rozpočtů.

4.3 VYMEZENÍ VÝDAJOVÝCH POLOŽEK ROZPOČTU MINISTERSTVA DOPRAVY A STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Výdajové položky Ministerstva dopravy, které jsou představeny v první části této kapitoly, jsou stejně jako příjmy Ministerstva dopravy v kapitole 4.2 vymezeny ze dvou pohledů. Nejdříve ve struktuře závazných ukazatelů obsažených ve schvalovaném zákonu o státním rozpočtu a dále v druhovém členění. V druhé části kapitoly jsou vymezeny výdajové položky Státního fondu dopravní infrastruktury, opětovně v analogii předchozí kapitoly v druhovém členění a ve struktuře klíčových ukazatelů.

4.3.1 SOUHRNNÉ, SPECIFICKÉ A PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE KAPITOLY 327 – VÝDAJE

Vymezení závazných ukazatelů na výdajové straně rozpočtu kapitoly 327 je v porovnání s příjmy kapitoly složitější. Za prvé došlo k nepříliš významné úpravě terminologie, kdy přibližně první polovinu analyzovaného časového období byl rozpočet strukturován na souhrnné ukazatele – výdaje celkem, a dílčí ukazatele výdajů, které se dále dělily na jednotné dílčí ukazatele a specifické dílčí ukazatele. Rozsáhlejší změny nicméně zaznamenáváme v detailu jednotlivých položek a jejich zařazení do jednotných dílčích (potažmo průřezových) a specifických dílčích (potažmo specifických) ukazatelů.

Specifické výdajové ukazatele byly v dřívějších letech detailnější, postupně byly agregovány do čtyř základních ukazatelů. V některých letech byly specifické ukazatele dokonce podrobněji členěné než průřezové ukazatele, což byl v porovnání s aktuální podobou struktury závazných ukazatelů zcela opačný jev. Některé položky původně obsažené ve specifických ukazatelích se v pozdějších letech staly součástí průřezových ukazatelů. Příkladem uveďme zahraniční rozvojovou spolupráci či zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb., které byly nejdříve explicitně uváděné v rámci ostatních výdajů spojených s dopravní politikou státu (specifický ukazatel výdajů) a od roku 2007 jsou uváděny v ukazatelích průřezových.

Pro sjednocení jednotlivých vykazovaných dat a k zajištění jejich porovnatelnosti v rámci ucelených časových řad od roku 1998 jsou v této kapitole a v návaznosti i v kapitole 4.5 vymezeny výdajové položky rozpočtu kapitoly dle schématu 8 (s určitými omezeními charakterizovanými dále). Souhrnná výše výdajů kapitoly je tvořena dílčími výdaji všech OSS v působnosti kapitoly. V současné době tedy výdaji Ústředního orgánu MD, Úřadu pro civilní letectví, Státní plavební správy, Drážního úřadu, Drážní inspekce, Ředitelství vodních

cest ČR a Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod. Výše i struktura výdajů jednotlivých OSS se přitom liší.

DRAŽNÍ A KOMBINOVANÁ DOPRAVA

Specifický ukazatel drážní a kombinovaná doprava se dělí na pět výdajových okruhů. V rámci okruhu *Kombinovaná doprava* evidujeme programy pro podporu multimodální přepravy (příkladem program modernizace a výstavby překladistišť kombinované dopravy). *Doprovodný sociální program* byl z rozpočtu kapitoly 327 financován v letech 1999 až 2012 s tím, že ukončen byl již v roce 2010 a poslední dva roky docházelo pouze k vyplácení malé zbývající části příspěvků. Příspěvky byly adresovány propouštěným zaměstnancům Českých drah (dříve státní organizace, od roku 2003 akciová společnost v 100% vlastnictví státu), a to v souvislosti s procesem transformace dané společnosti. Příspěvky náležely také zaměstnancům Správy železnic, s.o. a ČD Cargo, a.s. a jednalo se nejen o určité sociální výhody, ale také o aktivity v oblasti rekvalifikací.

Schéma 8: Struktura výdajů kapitoly 327 – souhrnné, specifické a průřezové ukazatele

Souhrnné ukazatele
Výdaje celkem
Specifické ukazatele – výdaje
Drážní a kombinovaná doprava
Pozemní komunikace
Dotace pro Státní fond dopravní infrastruktury
v tom:
dotace pro společné programy (projekty) Evropské unie a ČR
dotace na projekty spolufinancované z Evropské investiční banky
ostatní dotace pro Státní fond dopravní infrastruktury
Ostatní výdaje spojené s dopravní politikou státu
Průřezové ukazatele
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem
Převod Fondu kulturních a sociálních potřeb
Výdaje na vědu, výzkum a inovace
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU

Zdroj: MF ČR (1994–2018), MD ČR (1994–2018). Vlastní zpracování.

Úhrada ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě (okruh dříve nazývaný jako příspěvek na ztrátu dopravce z provozu veřejné osobní drážní dopravy) se skládá ze dvou celků. V první řadě jsou z rozpočtu Ústředního orgánu financovány dopravcům ztráty vyplývající z poskytování veřejných služeb na zajištění dopravních potřeb státu (do srpna roku 2018 včetně kompenzací ztrát vznikajících z poskytování státem nařízených slev). Jedná se o služby, které od roku 2005 u dopravců objednává a financuje stát v zastoupení MD pouze v případě nadregionální a dálkové veřejné železniční osobní přepravy. Druhá část výdajového okruhu se vztahuje k financování ztráty ze zajišťování dopravní obslužnosti na úrovni regionální dopravy. Za tímto účelem je poskytována od roku 2009 z rozpočtu MD účelová dotace krajům (a hlavnímu městu Praha), které jsou aktuálními objednateli těchto veřejných služeb (viz kapitola 3.3 Institucionální zajištění rezortu od roku 2003, část Podřízené organizace v rezortu dopravy – drážní doprava).

Příspěvek na dopravní cestu nehrazený ze SFDI, výdajový okruh před vznikem SFDI nazývaný jako podíl na nákladech dopravní cesty, je hrazen státní organizací SŽ (dříve Českým dráhám, s.o.). Jedná se o kompenzaci nákladů spojených s provozem železniční dopravní cesty, a to do výše jejich nekrytí příspěvky ze SFDI a výnosy z poplatků za použití dráhy. Z pohledu krytí nákladů nižší než optimální výše poplatků souvisí s nižším zpoplatněním nákladní železniční dopravy. Dané je v souladu se snahou podpory tohoto segmentu dopravy demonstrovanou v národních koncepčních materiálech, např. Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 či v dokumentech Evropské komise.

Mezi *ostatní výdaje spojené s drážní dopravou* řadíme různé programy programového financování. Ty se vztahují jak přímo k železniční dopravě (např. program modernizace tranzitních železničních koridorů, pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel, podpora obnovy historických železničních kolejových vozidel či programy sloužící k financování převodu části majetku ze ČD, a.s. na SŽ, s.o.), tak i k dalším druhům drážní dopravy (příkladem program pro výstavbu pražského metra).

Mimo výše uvedené byly historicky v oblasti drážní dopravy placeny i některé další výdaje spojené zejména s přímým vlastnickým vztahem ke státní organizaci České dráhy. Jmenujme například splátky jistin úvěrů této společnosti.

POZEMNÍ KOMUNIKACE

Výdaje na pozemní komunikace rozpočtované v kapitole 327 byly výrazně poníženy v souvislosti se vznikem SFDI zajišťujícím financování dopravní infrastruktury a s převodem vlastnických práv k silnicím II. a III. třídy na kraje. Původně vykazovaný specifický dílčí ukazatel *Správa, údržba, opravy a inves-*

torství na pozemních komunikacích byl nahrazen konkrétními jmenovitými akcemi v rámci programového financování, zejména v oblasti výstavby dálniční infrastruktury nebo např. silničního okruhu kolem hlavního města Prahy.

DOTACE PRO STÁTNÍ FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Všechny tři výdajové okruhy závazného specifického ukazatele Dotace pro Státní fond dopravní infrastruktury jsou zároveň závaznými specifickými ukazateli, což poukazuje na významnost tohoto dotačního titulu.

Dotace pro společné programy (projekty) Evropské unie a ČR zahrnuje prostředky převáděné do rozpočtu SFDI za účelem financování projektů financovaných nebo spolufinancovaných z programů EU (Operačního programu Doprava a komunitárních programů). Druhý výdajový okruh, *dotace na projekty spolufinancované z Evropské investiční banky*, s prvním výdajovým okruhem úzce souvisí. Jedná se o finanční prostředky ve formě úvěru od EIB, který je čerpán výlučně ke krytí národních podílů akcí realizovaných v rámci kohezní politiky EU.

Posledním z výdajových okruhů jsou *ostatní dotace pro SFDI*. Do této kategorie spadají veškeré ostatní dotace pro Fond, včetně objemově v čase vzrůstající a současně pravděpodobně i nejvíce diskutované dotace na krytí deficitu SFDI. Tyto prostředky převáděné Fondu nejsou účelově vázané a slouží ke krytí záporného bilančního výsledku jeho ročního hospodaření. Dotace na krytí deficitu je doplněna ostatními účelovými dotacemi Fondu vyjma výše uvedených transferů souvisejících se zapojením do programů EU. Příkladem lze uvést dotace na odstranění škod na dopravní infrastrukturu následkem povodní.

Dříve byl uváděn a využíván i čtvrtý výdajový okruh – financování dálnice D47 podle zákona č. 220/2003 Sb. V případě této infrastrukturní stavby bylo zákonem umožněno její financování prostřednictvím emise dluhopisů, která byla v plné gesci MF ČR. Okruh byl v rozpočtu uváděn až do roku 2015, přestože v posledních letech již nebyl využíván (rozpočtován ani čerpán).

OSTATNÍ VÝDAJE SPOJENÉ S DOPRAVNÍ POLITIKOU STÁTU

Rozpočet výdajů kapitoly 327 dotváří specifický ukazatel, který zahrnuje všechny výdajové položky, které svým charakterem nespádají do výdajů na drážní a kombinovanou dopravu, pozemní komunikace a nejsou ani transferem SFDI.

Výdajový okruh *další výdaje spojené s dopravní politikou státu* zastřešuje zejména výdaje v oblasti civilního letectví, vnitrozemské vodní dopravy, náleží sem také transfery spolkům, občanským sdružením, veřejným výzkumným institucím, programy pro rozvoj čisté mobility, rozvojová zahraniční pomoc. Významným výdajem je kompenzace ztrát dopravců vznikajících z poskytování státem nařizovaných slev z jízdného. Do srpna 2018 byly prostřednictvím

tohoto okruhu kompenzovány slevy pouze dopravcům provozujících železniční dopravu na komerčních tratích (vyjmutých ze závazku veřejné služby). Se změnou systému slev z jízdného od září 2018 jsou ale ztráty z jejich poskytování kompenzovány všem dopravcům. Tj. v závazku i bez závazku veřejné služby a působících v železniční i autobusové dopravě.

V roce 2013 vznikla potřeba stanovení nového výdajového okruhu *výdaje spojené s kosmickými aktivitami*. A to zejména v souvislosti se zapojením se ČR do volitelných programů ESA. Mimo tyto neinvestiční transfery do zahraničí mezinárodním organizacím patří do daného výdajového okruhu i některé tematické výdaje Ústředního orgánu MD spolufinancované z EU v rámci Komunitárních programů. Tyto částky jsou však spíše marginální.

PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE

Na rozdíl od specifických ukazatelů, jejichž struktura je přizpůsobena potřebám a specifikům jednotlivých kapitol a jsou dle nich vykazovány příjmy i výdaje, výdaje všech kapitol jsou současně tříděny dle centrálního klíče. Tím je umožněno sledovat strategické okruhy výdajů napříč celým státním rozpočtem.

Nad rámec rozsahu a detailu průřezových ukazatelů uvedených v základním přehledu v úvodu této kapitoly pouze dodejme, že v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsou od roku 2015 rozlišovány platy zaměstnanců na služebních místech dle předmětného zákona a ostatních zaměstnanců v pracovním poměru. Ukazatel povinného pojistného placeného zaměstnavatelem zahrnuje pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na politiku zaměstnanosti a dále pojistné na veřejné zdravotní pojištění.

Výdaji na vědu, výzkum a inovace (VVAI) jsou myšleny i programy spolufinancované ze zdrojů zahraničních programů (EU i finančních mechanismů). Tyto výdaje se obecně dají rozdělit na institucionální a účelovou podporu, které jsou obě poskytovány v souladu se zákonem č. 130/2002 Sb.

U výdajů spolufinancovaných z rozpočtu EU je abstrahováno od společné zemědělské politiky EU a je sledován vývoj podílu prostředků z rozpočtu EU a národního podílu ze státního rozpočtu. V letech, kdy docházelo k souběhu dvou programových období, jsou tyto výdaje členěny na výdaje „starého“ a „nového“ programového období.

Jako průřezový ukazatel jsou dále od roku 1999 vykazovány výdaje účelově určené na financování reprodukce investičního majetku, následně jako výdaje vedené v informačním systému programového financování (výdaje na programové financování vymezené vyhláškou ze dne 17. května 2005 č. 231/2005 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku). ISPROFIN, jak byl tento informační systém nazýván s platností od roku 2007 dle vyhlášky ze dne 11. prosince 2006 č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, je v současné době na základě nove-

ly této vyhlášky z roku 2010 rozdělován na část EDS (Evidenční dotační systém) a část SMVS (Správa majetku ve vlastnictví státu). Z historického vývoje rozpočtu kapitoly v kontextu dané výdajové kategorie za zmínku stojí, že do roku 2017 nebyly v rámci informačního systému vedeny všechny investiční transfery kapitoly 327 Státnímu fondu dopravní infrastruktury – prostředky alokované na společné programy EU a ČR a ostatní dotace pro SFDI byly zpracovávány od roku 2002 pouze ve vlastním systému Fondu ISPROFOND. Od roku 2017 jsou v systému EDS/SMVS zahrnuty veškeré investiční dotace pro SFDI.

V souvislosti s významnou živelnou událostí byly součástí průřezových ukazatelů v některých letech také výdaje na odstraňování škod po povodních.

4.3.2 DRUHOVÉ ČLENĚNÍ VÝDAJŮ KAPITOLY 327

Stejně jako v případě závazných ukazatelů je také vymezení výdajů v druhovém členění v porovnání s příjmy kapitoly komplikovanější. Dané souvisí s rozsahem a detailem jednotlivých tříd výdajů dle rozpočtové skladby. V základu jsou

Schéma 9: Struktura výdajů kapitoly 327 – druhové členění

Běžné výdaje
v tom: Neinvestiční transfery (NT)
z toho:
NT příspěvkovým a podobným organizacím
NT neziskovým a podobným organizacím
NT veřejným rozpočtům územní úrovně
NT podnikatelským subjektům
NT státním fondům
NT do zahraničí
Ostatní neinvestiční výdaje
z toho:
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem
Převod Fondu kulturních a sociálních potřeb
Kapitálové výdaje
v tom: Investiční transfery (IT)
v tom:
IT příspěvkovým a podobným organizacím
IT veřejným rozpočtům územní úrovně
IT podnikatelským subjektům
IT státním fondům
Ostatní investiční výdaje

Zdroj: MF ČR (2002; 1994–2018), MD ČR (1994–2018). Vlastní zpracování.

výdaje členěny na běžné a kapitálové. Pro sjednocení jednotlivých vykazovaných dat a k zajištění jejich porovnatelnosti v rámci ucelených časových řad od roku 1998 jsou v této kapitole i v dalších částech monografie vymezeny výdajové položky rozpočtu kapitoly následovně (schéma 9).

Základní stanovená struktura výdajových položek státního rozpočtu pro kapitolu 327 je v souladu s druhovým členěním dle rozpočtové skladby, pouze ostatní neinvestiční výdaje a ostatní investiční výdaje představují pro zjednodušení souhrn všech položek, jež nelze zařadit do neinvestičních ani investičních transferů.

BĚŽNÉ VÝDAJE

Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím zahrnují příspěvky příspěvkovým organizacím ve zřizovatelské působnosti MD, ostatním příspěvkovým organizacím, veřejným výzkumným institucím, veřejným školám. Stablně významnou položkou jsou příspěvky na mzdové náklady příspěvkových organizací zřízených MD. Ty jsou však v současné době hrazeny jen státní příspěvkové organizaci CSPSD. Financování většiny neinvestičních výdajů ŘSD prostřednictvím příspěvku na provoz probíhá z rozpočtu SFDI, a to již od roku 2001.

Rostoucí podíl na transferech uvolňovaných ŘSD představovaly v posledních letech zvyšující se příspěvky na pokuty a penále, které jsou sektorovému investorovi vyměřovány finančními úřady za porušení rozpočtové kázně. Příspěvky ostatním příspěvkovým a podobným organizacím byly výdaji na VVaI. S ohledem na reformu systému VVaI spočívající v převedení dané agendy na Technickou agenturu ČR (na základě usnesení vlády ze dne 26. března 2008 č. 287) vykazovala tato položka od roku 2012 nulovou hodnotu. Od roku 2017 se zřízením veřejné výzkumné instituce CDV jsou příspěvky veřejným výzkumným institucím (potažmo výdaje na VVaI) opětovně rozpočtovány, i když v redukované výši.

Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím zahrnují příspěvky občanským sdružením, spolkům či obecně prospěšným společnostem. *Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně* jsou spojeny zejména s opravami a údržbou dopravní infrastruktury (do roku 2000, kdy financování přešlo na SFDI) a financováním dopravní obslužnosti, resp. jejím dofinancováním od roku 2009 (v návaznosti na finanční nedostatečnost krajů, z jejichž rozpočtů měla být dopravní obslužnost plně zabezpečována od roku 2005). Výdaje municipalitám jsou z rozpočtu kapitoly 327 uvolňovány také v souvislosti s odstraňováním škod po povodních, úhradou zvýšených nákladů vlivem čekání řidičů mezi spoji veřejné linkové autobusové dopravy, popř. na některé projekty EU.

Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům jsou poskytovány podnikatelským subjektům ve vlastnictví státu i mimo něj. V největší míře se jedná

o transfery podnikatelským subjektům v železniční dopravě – státní organizaci České dráhy a po její transformaci ČD, a.s. a SŽDC, s.o. (resp. SŽ, s.o.). Z metodického hlediska poznamenejme, že do roku 2014 včetně byla jako součást této položky vykazována také úhrada ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě (před uzavřením smlouvy o veřejných službách příspěvek na ztrátu dopravce z provozu veřejné osobní drážní dopravy). Od roku 2015 je tento výdaj řazen dle druhového členění rozpočtové skladby na položku výdajů na dopravní územní obslužnost (podseskupení položek výdaje související s neinvestičními nákupy, příspěvky, náhrady a věcné dary, seskupení položek neinvestiční nákupy a související výdaje, tedy mimo seskupení neinvestičních transferů soukromoprávním subjektům, kam náleží podseskupení položek neinvestičních transferů podnikatelským subjektům). Přestože z pohledu metodiky a čisté logiky lze tuto změnu považovat de facto za korektní (doplatek ztrátové veřejné služby objednávané státem nenaplnuje věcnou podstatu transferu), pro účely konzistentnosti časové řady a realistického vyjádření objemu prostředků hrazeného z rozpočtu kapitoly podnikatelským subjektům bude v následujícím textu pracováno se souhrnným ukazatelem zahrnujícím čisté transferové platby i financování závazku veřejné služby k zabezpečení dopravních potřeb státu.

Neinvestiční transfery státním fondům zahrnují pouze dotace SFDI. Společně s investičními transfery státním fondům dosahují výše závazného specifického výdajového ukazatele dotací pro SFDI. Majoritně se přitom jedná o výdajový okruh ostatní dotace pro SFDI a v rámci něj o dotaci ze SR na krytí deficitu SFDI.

Neinvestiční transfery do zahraničí zahrnují zejména běžné výdaje různým mezinárodními organizacím, kterých je ČR členem, a to na úhradu členských příspěvků a v případě ESA na úhradu příspěvků na volitelné programy blízké průmyslovým cílům.

Definované položky *ostatních neinvestičních výdajů* v druhovém členění a z pohledu průřezových ukazatelů jsou totožné. Ve věci mzdových nákladů a jejich příslušenství zmiňme, že se jedná o výdaje OSS kapitoly 327, nicméně tento druh výdajů je prostřednictvím rozpočtu MD hrazen i státním příspěvkovým organizacím – pouze v rámci jiné výdajové položky, neinvestičního příspěvku, jak bylo zmíněno výše.

Mezi další běžné výdaje mimo výše vymezené mzdové náklady včetně příslušenství a neinvestiční transfery (jež jsou doplněny neinvestičními transfery obyvatelstvu) řadíme například neinvestiční půjčené prostředky podnikatelským subjektům (poskytnutí návratné finanční výpomoci dle rozpočtových pravidel, která byla poskytnuta v letech 2015, 2016, 2018 a 2019 státnímu podniku CENDIS), převod neinvestičních finančních prostředků do fondů OSS, další neinvestiční nákupy a související výdaje, mzdové náhrady, platby daní a poplatků, sankcí a vratek apod.

KAPITÁLOVÉ VÝDAJE

Struktura *investičních transferů* poskytovaných z rozpočtu kapitoly 327 kopíruje členění transferů neinvestičních, nefigurují zde pouze investiční dotace neziskovým a podobným institucím, obyvatelstvu a do zahraničí. Vzhledem k tomu, že se jedná o výdaje účelově určené na financování reprodukce investičního majetku, jsou vykazovány v členění jednotlivých programů v rámci programového financování vedeného v příslušném informačním systému. Současně je pro tyto výdaje charakteristické, že jejich významný podíl je od roku 2007 financován z prostředků EU.

Ostatní investiční výdaje zahrnují výdajové okruhy investiční nákupy a související výdaje a dále zde řadíme investiční převody do rezervního fondu organizačních složek státu.

4.3.3 DRUHOVÉ ČLENĚNÍ VÝDAJŮ STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Výdajové položky SFDI jsou v druhovém členění dle rozpočtové skladby strukturovány obdobně jako výdaje Ministerstva dopravy, se základním rozdílem, že SFDI nevykazuje transfery státním fondům. Opět v základu rozlišujeme výdaje běžné a kapitálové, které se dále dělí na transfery veřejnoprávním, soukromoprávním a jiným subjektům a ostatní výdaje.

Nejvýznamnější objem transferů, investičních i neinvestičních, je ze SFDI hrazen investorským organizacím v rezortu dopravy. Tj. Správě železnic, s.o. (*transfery podnikatelským subjektům*), Ředitelství silnic a dálnic, s.p.o. a Ředitelství vodních cest, o.s.s. (*transfery příspěvkovým a podobným organizacím*).

Ze skupiny podnikatelských subjektů jsou dalšími příjemci finančních prostředků ze SFDI např. státní podniky Povodí založené Ministerstvem zemědělství, právnické subjekty provozující regionální železniční tratě, letiště. Významnou skupinou příspěvkových organizací, které jsou finančně podporovány ze SFDI, jsou příspěvkové organizace správy a údržby silnic zřizované jednotlivými kraji. Doplňme, že mezi transfery příspěvkovým a podobným organizacím jsou řazeny např. i transfery veřejným výzkumným institucím (příkladem CDV, v.v.i.).

Transfery veřejným rozpočtům územní úrovně jsou uvolňovány krajům, městům a obcím. S tím, že nezanedbatelná část prostředků na krajské účely je v druhovém členění tříděna jako transfer příspěvkové organizaci, jak bylo uvedeno výše. Samotným krajům jsou mimo prostředky na financování silniční infrastruktury v jejich vlastnictví poskytovány např. příspěvky na zvyšování bezpečnosti dopravy. Rozpočty měst a obcí jsou posíleny z finančních prostředků SFDI také zejména prostřednictvím příspěvkových programů (na zvyšování

bezpečnosti dopravy, výstavbu cyklostezky apod.) a transferů na financování silniční a drážní infrastruktury.

V rámci *ostatních neinvestičních výdajů* jsou jako u kapitoly 327 evidovány mzdové náklady včetně příslušenství (platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci (dále též OPPP), povinné pojistné placené zaměstnavatelem, převod FKSP). Stejně tak jsou rozlišovány od roku 2015 v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. platy zaměstnanců na služebních místech dle předmětného zákona (na která byla zařazena většina zaměstnanců Fondu), a ostatních zaměstnanců v pracovním poměru.

Mezi další běžné výdaje (mimo mzdové náklady včetně příslušenství a všechny neinvestiční transfery) řadíme například neinvestiční nákupy a související výdaje, platby daní a poplatků, sankcí a vratek, nákup kolků. *Ostatní investiční výdaje* zahrnují investiční nákupy a související výdaje.

S respektem k druhovému členění byla pro účely dalších analýz zvolena struktura výdajů SFDI v dělení na běžné a kapitálové výdaje a v rozlišení účetně oddělených okruhů financování, viz schéma 10. Hospodaření Fondu ve dvou účetně oddělených okruzích umožňuje sledovat separátně náklady na vlastní činnost od ostatních činností Fondu. Tato povinnost je SFDI uložena zákonem č. 104/2000 Sb. (§ 5b, odst. 5), přičemž jako primární důvod lze dovodit zájem zajištění kontrolní činnosti fungování a hospodaření Fondu v souvislosti s exaktně stanoveným účelem jeho existence.

Schéma 10: Struktura výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury – běžné a kapitálové výdaje v rozlišení účetně oddělených okruhů dle zákona č. 104/2000 Sb.

Běžné výdaje
v tom:
I. okruh – neinvestiční výdaje konečným příjemcům
II. okruh – neinvestiční výdaje na vlastní činnost
Kapitálové výdaje
v tom:
I. okruh – investiční výdaje konečným příjemcům
II. okruh – investiční výdaje na vlastní činnost

Zdroj: MF ČR (1994–2018), SFDI (2004–2018). Vlastní zpracování.

II. okruh financování zahrnuje výdaje na vlastní činnost. Což jsou jmenovitě výdaje na vlastní činnost aparátu Fondu, na emisi a distribuci dálničních kupónů a v souvislosti s přípravou projektů PPP výdaje na poradenské služby.

V I. okruhu financování jsou účtovány finanční prostředky uvolňované konečným příjemcům dotací. V případě tzv. předfinancování akcí spolufinancovaných z fondů EU je účtováno v III. okruhu, které bude pro zjednodušení dále

považováno za součást I. okruhu. Pro úplnost dodejme, že do I. okruhu řadíme i finanční vypořádání minulých let (s MD ČR, MF ČR), které celkové výdaje v daném roce navyšuje nebo naopak snižuje.

4.3.4 KLÍČOVÉ UKAZATELE STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY – VÝDAJE

Závazné ukazatele v klasickém pojetí souhrnných a specifických ukazatelů schvalovaných v zákoně o státním rozpočtu nejsou stejně jako u příjmů pro SFDI stanoveny. Fond nicméně účtuje o výdajích ve dvou účetně oddělených okruzích, jak bylo uvedeno v předchozí podkapitole. Dále dle zákona č. 104/2000 Sb. člení výdajovou stranu rozpočtu ve shodě se zákonně vymezeným účelem Fondu a podle jednotlivých akcí (§ 5b, odst. 3). Výdaje Fond vykazuje také v odvětvovém třídění rozpočtové skladby. S využitím kombinace jednotlivých přístupů jsou ve schématu níže definovány klíčové výdajové ukazatele rozpočtu SFDI.

Schéma 11: Struktura výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury – klíčové ukazatele

Výdaje SFDI celkem
Výdaje SFDI – I. okruh v tom: <ul style="list-style-type: none"> dálnice a silnice I. třídy silnice II. a III. třídy mýtné + telematika železnice vodní cesty ostatní (příspěvky na bezpečnost, cyklostezky, multimodální překladiště apod.)
Výdaje SFDI – II. okruh v tom: <ul style="list-style-type: none"> vlastní činnost aparátu (vč. emise a distribuce dálničních kupónů, přípravy PPP)

Zdroj: MF ČR (1994–2018), SFDI (2004–2018). Vlastní zpracování.

Struktura ukazatelů byla zvolena s ohledem na její názornost a využitelnost při navazující analýze vývoje klíčových výdajových kategorií. V základu jsou rozlišovány výdaje na vlastní činnost SFDI (II. okruh financování) a ostatní činnost (I. okruh financování). Na další úrovni jsou výdaje strukturovány dle odvětví.

Výdaje na dálnice a silnice lze rozdělit do dvou hlavních celků, kdy klíčem je určení výkonu vlastnických práv. Z tohoto pohledu rozlišujeme výdaje na

dálnice a silnice I. třídy, které jsou ve vlastnictví státu, a *silnice II. a III. třídy* ve vlastnictví krajů. Z metodologického hlediska dodejme, že do prvního bloku „dálnice a silnice I. třídy“ jsou zařazeny i rychlostní silnice, které jsou na základě novely zákona č. 13/1997 Sb. od roku 2016 klasifikovány jako dálnice II. třídy. Současně v kategorii silnic II. a III. třídy jsou vykazovány např. i některé transfery hl. m. Praha (jmenujme významnou položku transferů na opravy a údržbu komunikací plnících funkci nevybudovaného Silničního okruhu kolem Prahy, tzv. SOKP). Odlišení těchto typů pozemních komunikací umožňuje komparaci jejich financování z rozpočtu SFDI, a to z hlediska objemového významu a vývoje v čase a v kontextu vymezení oblastí samostatné působnosti krajů.

Dalšími významnými výdaji týkajícími se dopravního módu pozemních komunikací jsou výdaje na *mýtné a telematiku*. Ty sestávají z výdajů rozpočtově krytých národními zdroji (investiční i neinvestiční náklady systému výkonového zpoplatnění a výdaje na telematiku) a výdajů na telematiku krytých z prostředků Komunitárních programů (např. projekt Crocodile, C-ROADS CZ).

Výdaji na *železnice* jsou výdaje investičního i neinvestičního charakteru určené na financování celostátní i regionální železniční infrastruktury. Tímto jsou sledovány výdaje na další významný dopravní mód, železniční dopravu. Výdaje na třetí dopravní mód, vodní dopravu, jsou vykazovány v rámci ukazatele výdaje na *vodní cesty*. Tento ukazatel zahrnuje v souladu s účelem Fondu výdaje na financování vnitrozemských vodních cest i movitých a nemovitých věcí užívaných při provozování přístavu v Hamburku.

Mezi *ostatní* výdaje v I. okruhu financování jsou zařazeny všechny výdaje Fondu, které nejsou obsaženy ve výše uvedených ukazatelích. Zejména se jedná o výdaje realizované v rámci příspěvkových programů SFDI, např. příspěvky na zvyšování bezpečnosti, na výstavbu cyklistických stezek, na vybavení letišť prostředky k ochraně před protiprávními činy. Dalšími ostatními výdaji jsou příkladem výdaje na financování multimodálních překladišť nebo ostatních drah (metro, tramvajové tratě).

V souladu s informacemi již uvedenými v předchozích částech textu, II. okruh financování zahrnuje běžné i kapitálové výdaje na *vlastní činnost aparátu*. Jedná se zejména o mzdové prostředky vč. příslušenství a převodu FKSP a další výdaje (IT, konzultační, právní a jiné služby, nájemné, cestovné, pojištění apod.). Do II. okruhu financování řadíme také výdaje na emisi a distribuci dálničních kupónů (ve sledované časové řadě do roku 2019, k 1. 1. 2021 byl spuštěn nový systém elektronických dálničních známek, který tradiční formu „papírových“ kupónů nahradil) a případně výdaje na přípravu PPP projektů (v současné době ve vztahu k přípravě projektu PPP na úsek dálnice D4). Z hlediska zdrojů krytí výdajů na vlastní činnost aparátu dodejme, že majoritně jsou tyto výdaje financovány z národních zdrojů. Se zahájením čerpání prostředků z rozpočtu EU je však SFDI, jakožto zprostředkujícím subjektu Operačního

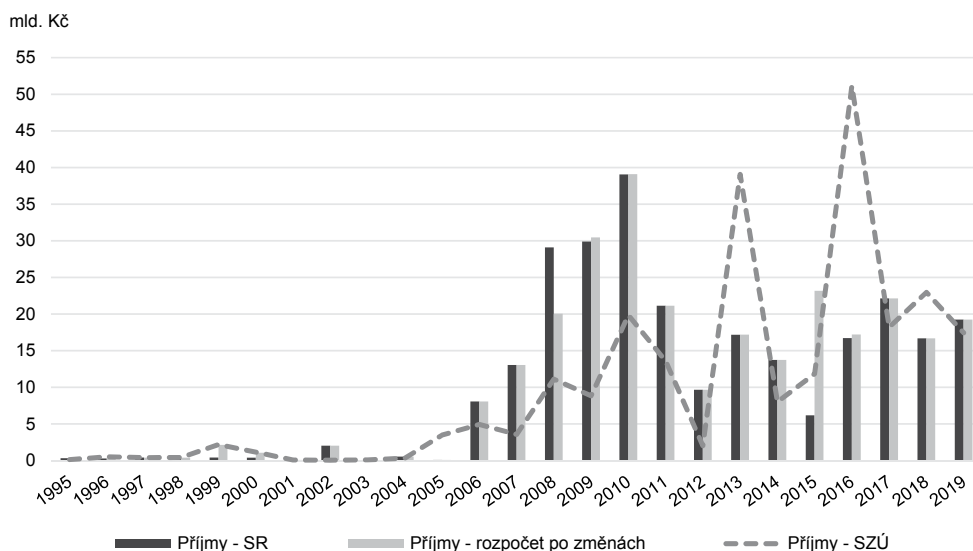
programu Doprava, určena k financování vybraných výdajů i část alokace programu Technická pomoc OPD.

4.4 VÝVOJ ROZPOČTOVÝCH PŘÍJMŮ MINISTERSTVA DOPRAVY A STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY V LETECH 1995–2019

Základní data k vývoji agregátních příjmů Ministerstva dopravy ilustruje graf 5, který znázorňuje vývoj příjmů schválených zákonem o státním rozpočtu, rozpočtu po změnách i skutečných příjmů kapitoly dle státního závěrečného účtu. Z grafu vyplývá významná změna trendu všech tří příjmových ukazatelů od roku 2006. Od tohoto roku evidujeme jejich obecný růst, spojený nicméně se značnou kolísavostí a tendencí nadhodnocování očekávaných příjmů v porovnání s reálným rozpočtem na konci roku. V případě charakteru predikcí představují výjimku pouze léta 2013, 2016 a 2018, kdy schválené i upravené rozpočtové příjmy byly naopak v porovnání s výslednými hodnotami výrazně nižší.

Hlavním důvodem těchto trendů je zahájení financování projektů spolufinancovaných z programů EU. Z pohledu druhového členění hospodařila kapitola 327 do roku 1998 pouze s nedaňovými a kapitálovými příjmy. Ty zároveň

Graf 5: Vývoj souhrnného ukazatele příjmů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu



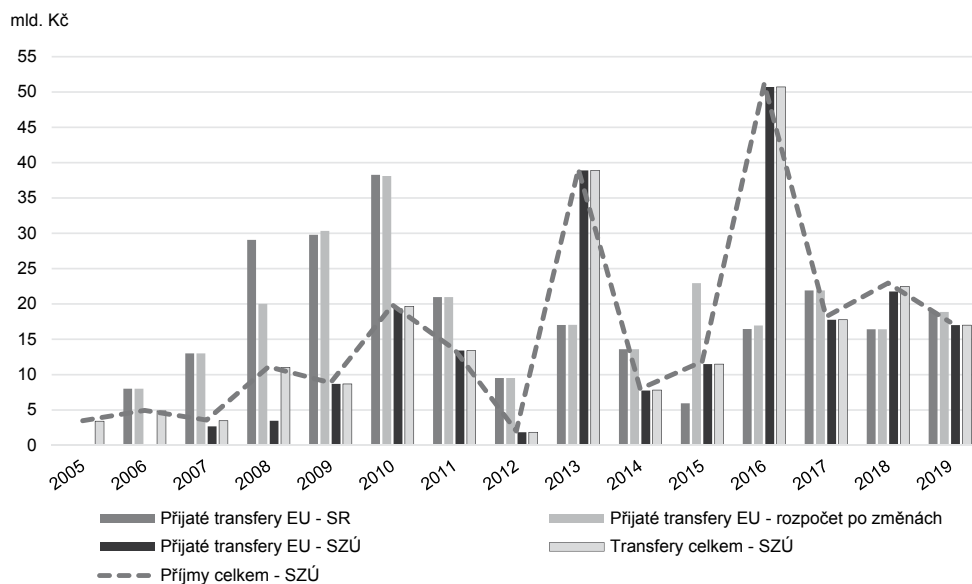
Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní zpracování.

do roku 2004 představovaly majoritní část celkových příjmů. Od roku 2005 naopak dominují přijaté transfery, které jsou každoročně rozpočtovány téměř výlučně jako transfery prostředků EU. V případě jejich nenaplnění v průběhu rozpočtového roku však dochází k pozorovanému výraznému ponížení skutečně realizovaných příjmů kapitoly. A to za podmínky, že nejsou současně v minimálně stejné výši v daném roce zapojeny prostředky z vlastních fondů nebo překročeny schválené daňové, nedaňové či kapitálové příjmy.

Vývoj výše i struktury přijatých transferů pro demonstraci výše uvedeného je znázorněn na grafu 6. Je zřetelné, že celkový objem transferů určujícím způsobem ovlivňuje také celkové příjmy kapitoly. Od roku 2009 lze současně celkové transfery de facto ztotožnit s výší přijatých transferů prostředků z EU. Výraznější nesoulad mezi celkovými transfery a transfery z EU do roku 2008 je dán diskutovanými neinvestičními převody z vlastních fondů kapitoly.

Změna trendu v roce 2009 nespočívá implicitně v navýšení realizace transferů z EU na projekty toho roku rozpočtované a ponížení objemu zapojených prostředků z rezervních fondů, ale ve změně celého systému spočívající v omezení tvorby a použití rezervních fondů OSS a vytvoření institutu nároků z nespotřebovaných výdajů. Důvody i dopady této systémové změny v širších

Graf 6: Vývoj přijatých transferů z EU v rámci kapitoly 327 v letech 2005 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu



Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní zpracování.

souvislostech, také v kontextu výdajů kapitoly a jejího celkového hospodaření, budou analyzovány v samostatné dílčí kapitole 4.6.

Objem nedaňových, kapitálových a od roku 2009 i daňových příjmů představuje rozdíl mezi přijatými transfery a celkovými příjmy kapitoly. V porovnání s převáděnými prostředky se však jedná o minoritní položky, kdy např. daňové příjmy jsou rozpočtovány v průběhu téměř celého období ve výši 80 mil. Kč (až v roce 2019 ve výši 170 mil. Kč). Přestože míra jejich plnění postupem let vzrůstá (v roce 2019 činila skutečná výše rozpočtu daní, resp. poplatků 191,9 mil. Kč), neovlivňují tyto příjmy hospodaření rezortu zásadním způsobem. Tedy přesněji v případě příjmů kapitoly 327, význam daňových příjmů a poplatků vztahených k mimorozpočtovému fondu SFDI bude diskutován níže.

Oproti schválenému rozpočtu více než dvojnásobně skutečně realizované příjmy v roce 2013 byly dle informací v Průvodní zprávě k SZÚ za rok 2013 za kapitolu 327 zapříčiněny pozastavením certifikace výdajů OPD ze strany Evropské komise, které trvalo od května 2011 do listopadu 2012. K předložení souhrnných žádostí k refundaci předfinancovaných prostředků v daném období tak došlo až v roce 2013. V roce 2016 dosáhly skutečně realizované příjmy dokonce trojnásobné výše původně schváleného rozpočtu, což opět souvisí s čerpáním prostředků alokovaných v programech EU. S ohledem na pravidlo $n+2$, kdy alokace podpory musí být vyčerpána v následujících dvou letech po konci programu, jinak dochází k tzv. automatickému zrušení závazku (ponížení alokace o nevyčerpanou část finančních prostředků), byl rok 2015 posledním rokem, kdy mohly být příslušné výdaje po certifikaci Platebním certifikačním orgánem předloženy k proplacení Evropské komisi (za program OPD pro programové období 2007–2013). Přijaté transfery v roce 2016 poté představují refundaci těchto akcelerovaných výdajů z roku 2015.

Vývoj příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury v rozlišení klíčových ukazatelů je uveden v následujících dvou tabulkách, v rozdělení na dvě časová období let 2001 až 2010 a 2011 až 2019. V základu rozpoznáváme čtyři hlavní kategorie příjmů, se kterými SFDI hospodaří. První kategorií jsou daňové příjmy a příjmy plynoucí ze zpoplatnění pozemních komunikací. Druhou kategorií jsou příjmy z výnosů z privatizačního procesu. Třetí skupinou jsou transfery poskytované ze SR, resp. kapitoly 327 Ministerstvo dopravy. Poslední skupinou jsou ostatní příjmy nezařaditelné do prvních tří kategorií.

V tabulkách jsou obsaženy i hodnoty disponibilních příjmů. U rozpočtovaných příjmů jsou disponibilními příjmy myšleny schválené příjmy SFDI dle směrných čísel stanovených MF ČR navýšené o schválenou částku předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, výši předpokládaných nároků z nespotřebovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a o částku předpokládaného souvztažného navýšení příjmů a výdajů. V případě skutečných příjmů jsou za disponibilní příjmy považovány skutečné příjmy se zohledněním volných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. před-

chozího roku. Problematika disponibilních příjmů SFDI bude ve větším detailu a v širších souvislostech analyzována v dílčí kapitole 4.6. V tento okamžik pouze pro osvětlení dat v tabulkách uvedme, že rozpočet disponibilních příjmů je uváděn až od roku 2012, kdy se předpokládané navýšení rozpočtu začalo oficiálně uvádět ve schvalovaném rozpočtu SFDI.

V prvních deseti letech časové řady (2001 až 2010) dosahoval ukazatel příjmů SFDI širokého rozptylu hodnot. Rozpočtovány byly příjmy v pásmu 34,8 až 96,02 mld. Kč a skutečné příjmy se pohybovaly v rozmezí 34,25 až 97,86 mld. Kč. Tzn. nejvyšší hodnoty schváleného rozpočtu v r. 2010 a skutečného rozpočtu v r. 2008 představovaly 2,76násobek, resp. 2,86násobek nejnižších hodnot dosažených v r. 2001. Vedle výrazného navýšení příjmů SFDI je pro dané období charakteristická diverzifikace příjmových položek ve smyslu zapojení zcela nových, v počátcích fungování Fondu neexistujících nebo nevyužívaných zdrojů financování. Závěr období let 2001 až 2010 se vyznačuje již jednoznačnou změnou trendu relativního významu jednotlivých příjmových kategorií.

V roce 2001 Fond hospodařil de facto pouze s daňovými příjmy a příjmy z časového zpoplatnění (dálničních kupónů) a s přijatými transfery ze zvláštních fondů ústřední úrovně (příjmy z privatizace). Tyto příjmy jsou společně s ostatními skutečnými příjmy (příjmy z pronájmu, úroků, přijaté sankční platby a vratky transferů, ostatní příjmy z finančního vypořádání předchozích let, splátky návratných finančních výpomocí apod.) a od roku 2007 s příjmy z výkonového zpoplatnění „vlastními“ příjmy SFDI. S využitím pouze „vlastních“ příjmů hospodařil Fond jen do roku 2004, kdy začaly být SFDI poskytovány účelové dotace ze státního rozpočtu, resp. kapitoly 327. Jejich výše v roce 2004 nebyla příliš významná, nicméně již v roce 2007 vzrostla na 13,65 mld. Kč.

Od roku 2008 se mění charakter ostatních dotací ze SR, kdy namísto původně poskytovaných výlučně účelových dotací začínají převažovat neúčelové dotace. Tzv. dotace ze SR na krytí deficitu SFDI může být Fondem využita k financování jakýchkoliv jeho výdajů. Od roku 2008 dochází i k dalším klíčovým změnám. V souvislosti se zahájením čerpání prostředků z fondů EU se významnou součástí příjmové strany rozpočtu SFDI stávají zdroje z rozpočtu EU, a to ve formě dotace ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR. Pro zajištění financování národních podílů nutných ke spolufinancování projektů OPD pro programové období let 2007 až 2013 byl doplňkově k do té doby využívaným zdrojům sjednán úvěrový rámec u EIB (ve výši 34 mld. Kč). V letech 2008 až 2010 byl úvěr EIB čerpán ve výši 18,94 mld. Kč. V roce 2009 byl využit další nástroj finančního trhu. Zákonem č. 220/2003 Sb. bylo umožněno vydání státních dluhopisů k financování výstavby dálnice D47. Maximální rámec dluhopisového programu byl schválen ve výši 47,6 mld. Kč, skutečná hodnota emitovaných dluhopisů činila 20 mld. Kč (z toho v letech 2009–2010 vyčerpáno 19,88 mld. Kč).

Příjmy z privatizace byly stěžejním zdrojem do roku 2008, s maximem v roce 2005. Průměrná roční částka v období let 2001 až 2008 činila 24,74 mld. Kč, v relativním vyjádření se jednalo o 46 % celkových příjmů. Následně však dochází k jejich výraznému poklesu, na 7,5 mld. Kč v roce 2009 a na 7,68 mld. Kč v roce 2010.

Vývoj daňových příjmů a příjmů ze zpoplatnění se v porovnání s ostatními příjmy vyznačuje vyšší stabilitou a konzistentností. Růstový trend této příjmové kategorie je přerušeno pouze v roce 2005, kdy hodnota těchto příjmů klesá na své minimum. Důvodem je snížení podílu SFDI na výnosu ze SpD z minerálních olejů v daném roce z 20 na 9,1 %, které způsobilo meziroční snížení objemu výnosů ze SpD plynoucích do rozpočtu Fondu o 46,87 %. Od roku 2007 již objem příjmů z daní a zpoplatnění opětovně dosahuje úrovně let 2003 a 2004 (s mírným negativním dopadem ekonomické krize v roce 2009). K tomu největší měrou přispělo spuštění mýtného systému, které doplnilo (a u vozidel nad 3,5 tuny nahradilo) časové zpoplatnění.

Také v druhé části časové řady, v letech 2011 až 2019, dosahovaly příjmy SFDI širokého rozptylu hodnot (hodnoty schváleného rozpočtu příjmů se pohybovaly od 49,83 do 84,25 mld. Kč a v případě skutečně dosažených příjmů v pásmu 51,87 až 95,95 mld. Kč). Charakteristika období se ale od minulého období v určitých aspektech liší. Prvním charakteristickým rysem je zvrácení trendu diverzifikace. Od roku 2012 již do rozpočtu SFDI neplynou žádné příjmy z privatizace ani z dluhopisového programu a v roce 2014 je v rámci sledované časové řady naposledy využito prostředků z úvěrového rámce EIB.

Druhým rysem je radikální absolutní i relativní převážení dotace ze SR na krytí deficitu SFDI nad ostatními příjmovými položkami. Třetím rysem je nízká úspěšnost čerpání (zejména prostředků z EU), která jednoznačně vyplývá i z porovnání skutečných příjmů a schválených příjmů dle směrných čísel MF ČR a hodnot disponibilních příjmů.

Dotace ze SR na krytí deficitu SFDI byla nejvyšší v roce 2019, jednalo se o rekordní částku 40,15 mld. Kč. Poprvé v tomto roce tato neúčelová dotace ze SR převýšila i objem daňových příjmů a příjmů ze zpoplatnění, a to dokonce o 8,83 mld. Kč. Zbývající transfery ze SR ze skupiny „ostatní dotace ze SR“, účelové dotace, zůstávají spíše ale minoritními příjmy. V letech 2011–2019 činí v souhrnu 15,29 mld. Kč, z toho cca polovinu představují dotace na krytí národních podílů projektů OPD plynoucí do rozpočtu z kapitoly MD od roku 2013 a v největším objemu v letech 2013 až 2015. Těmito dotacemi jsou tak de facto nahrazovány prostředky z úvěru EIB, které k datu ukončení jejich čerpání byly využity v souhrnné výši 27,13 mld. Kč. Nevyužití maximálního limitu úvěru lze zdůvodnit levnější variantou financování státními dluhopisy.

Dotace ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR (zejména OPD, ale také Komunitární programy apod.) dosahují v letech 2011–2019 nejvíce turbulentního vývoje. Od roku 2011 klesají až na své minimum 5 mld. Kč v roce

Tabulka 1: Vývoj příjmů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2001 až 2010

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	rozpočet									
Příjmy SFDI rozpočet (bez předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	34 800	41 300	45 400	44 000	44 700	55 671	71 675	81 288	73 142	96 021
Disponibilní příjmy* (vč. předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	skutečnost									
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění	17 385	18 291	19 210	21 247	15 169	15 709	20 796	22 258	20 373	21 429
v tom: silniční daň	5 266	5 508	5 741	5 514	5 183	5 429	5 912	5 999	4 803	4 689
spotřební daň z minerálních olejů	10 394	10 886	11 410	13 052	6 934	6 989	7 337	7 486	7 230	7 388
dálniční kupóny	1 725	1 897	2 059	2 681	3 052	3 291	2 426	2 764	2 900	3 107
mýtné	0	0	0	0	0	0	5 121	6 009	5 440	6 245
Příjmy z privatizace	16 000	23 800	27 800	18 000	34 800	22 427	21 205	33 845	7 500	7 676
Přijaté transfery ze státního rozpočtu	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	31 709	49 981	47 603
v tom: dotace ze SR – společné programy (projekty) EU a ČR	0	0	0	0	0	0	0	20 275	25 699	24 639
dotace ze SR – projekty spolufinancované z EIB	0	0	0	0	0	0	0	5 034	7 950	5 951
dotace ze SR – dluhopisy D47	0	0	0	0	0	0	0	0	8 350	11 532
ostatní dotace ze SR	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	6 400	7 982	5 481
z toho: dotace ze SR na krytí deficitu SFDI	0	0	0	0	0	0	0	6 400	6 608	4 394
Ostatní příjmy	866	1 546	1 560	393	1 255	6 864	5 409	10 051	4 868	3 900
Příjmy SFDI celkem skutečnost	34 251	43 637	48 569	42 440	52 353	53 070	61 054	97 864	82 722	80 607
Zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku	636	4 251	7 700	14 973	5 345	9 171	6 391	584	7 363	1 754
Disponibilní příjmy* (vč. zůstatků)	34 887	47 887	56 269	57 413	57 698	62 241	67 445	98 448	90 085	82 361

* Disponibilní příjmy u položek „rozpočet“: Příjmy vč. předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, předp. nároků z nespotřebovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a předp. souvztažného navýšení příjmů a výdajů

Disponibilní příjmy u položky „skutečnost“: Příjmy vč. volných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní zpracování.

Tabulka 2: Vývoj příjmů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2011 až 2019

v mil. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	rozpočet								
Příjmy SFDI rozpočet (bez předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	61 288	58 267	58 596	56 991	49 832	61 449	68 480	69 382	84 246
Disponibilní příjmy* (vč. předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	-	66 064	64 496	71 092	94 352	65 651	82 093	72 505	86 321
	skutečnost								
Dañové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění	24 089	24 972	25 094	25 410	27 543	28 235	30 352	30 313	31 319
v tom: silniční daň	5 074	5 249	5 234	5 775	5 801	6 055	6 115	6 139	6 625
spotřební daň z minerálních olejů	7 361	7 151	6 988	7 262	7 547	7 881	8 087	8 140	8 439
dálniční kupóny	3 171	3 907	4 311	3 951	4 518	4 668	5 366	5 305	5 422
mýtné	8 483	8 665	8 561	8 421	9 677	9 630	10 784	10 729	10 833
Příjmy z privatizace	830	0	0	0	0	0	0	0	0
Přijaté transfery ze státního rozpočtu	34 975	28 855	23 372	31 214	53 526	35 565	41 534	39 157	58 710
v tom: dotace ze SR - společné programy (projekty) EU a ČR	19 439	12 727	5 003	10 906	36 673	14 570	16 849	14 093	17 615
dotace ze SR - projekty spolufinancované z EIB	4 342	1 219	2 407	222	0	0	0	0	0
dotace ze SR - dluhopisy D47	118	0	0	0	0	0	0	0	0
ostatní dotace ze SR	11 076	14 909	15 962	20 086	16 853	20 995	24 685	25 064	41 095
z toho: dotace ze SR na krytí deficitu SFDI	9 770	14 767	12 664	17 051	15 407	20 000	23 000	22 633	40 148
Ostatní příjmy	3 497	3 934	3 401	2 888	7 655	4 252	6 483	7 562	5 916
Příjmy SFDI celkem skutečnost	63 391	57 761	51 867	59 513	88 723	68 051	78 369	77 032	95 945
Zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku	4 354	5 395	11 164	8 822	16 105	13 364	2 704	4 867	1 881
Disponibilní příjmy* (vč. zůstatků)	67 745	63 156	58 031	68 335	104 828	81 415	81 073	81 899	97 826

*Disponibilní příjmy u položek „rozpočet“; Příjmy vč. předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, předp. nároků z nespotebbovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a předp. souvzt. navýšení příjmů
 Disponibilní příjmy u položky „skutečnost“; Příjmy vč. volných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku a výdajů
 Zdroj: SFDI (2002-2020; 2004-2018). Vlastní zpracování.

2013, přičemž naopak téměř vzápětí v roce 2015 dosahují své maximální výše 36,67 mld. Kč (oproti r. 2013 nárůst o cca 633 %). Od roku 2016 se pohybují na úrovni 14,09 až 17,62 mld. Kč. Rekordní výše EU prostředků v roce 2015 by v kontextu faktického souběhu dvou programových období OPD v daném roce naznačovala, ceteris paribus, kumulaci prostředků pro financování v rámci „starého“ a „nového“ programového období. Výsledný rozpočet nicméně alokoval zdroje pouze na dobíhající OPD 2007–2013. Rozpočtovaná částka pro projekty nového období ve výši 3,7 mld. Kč nebyla stejně jako v předcházejícím roce 2014 realizována ani částečně. Reálné čerpání bylo zahájeno až v roce 2017, stále však v menší než původně očekávané míře (schválený rozpočet dotací ze SR – prostředků EU po zohlednění „souvztažného navýšení příjmů a výdajů na OPD 2014–2020“ činil 30,09 mld. Kč, tzn. o 13,24 mld. Kč více než skutečně dosažené příjmy).

Výše uvedený vývoj státních dotací na projekty EU souvisí s průběhem programových období, který je specifický pozvolným náběhem reálného čerpání prostředků. V prvních letech probíhá méně finančně náročná příprava akcí a výdaje na realizaci konkrétních projektů jsou kumulovány v závěru programového období. Resp. do dvou let po oficiálním roku skončení předmětného operačního programu (souvislost s pravidlem n+2 požadujícím vyčerpání alokace podpory na určitý rok v následujících dvou letech).

Stabilní vývoj daňových příjmů a příjmů ze zpoplatnění pokračuje i v letech 2011–2019. Jejich celkový objem rostl meziročně průměrně 3,38% tempem a navýšil se z 24,09 mld. Kč v roce 2011 na 31,32 mld. Kč v roce 2019. Určitým rozdílem oproti předešlému období je změna fiskálního významu jednotlivých položek. Od roku 2011 je namísto výnosu z podílu ze spotřební daně z minerálních olejů rozpočtově nejvýznamnější výnos z mýtného. V této souvislosti je nicméně nutné upřesnit, že přestože se zde hovoří o výnosech z mýtného, ve skutečnosti se jedná o příjmy. Reálné výnosy jsou po zohlednění nákladů mýtného systému relativně výrazně nižší. Např. v roce 2011 činily dle Účetní závěrky SFDI výdaje na mýto hrazené dodavateli a provozovateli služeb (neinvestiční a investiční náklady dodavatele, běžný provoz) 2,66 mld. Kč. Nákladovost systému v čase klesá (v roce 2019 dosáhly příslušné náklady výše 2,16 mld. Kč a od roku 2020 byl spuštěn nový systém, jehož dodávka a desetiletý provoz byl vysoutěžen za 10,75 mld. Kč), přesto je nutné ji při hodnocení fiskálního významu zohlednit.

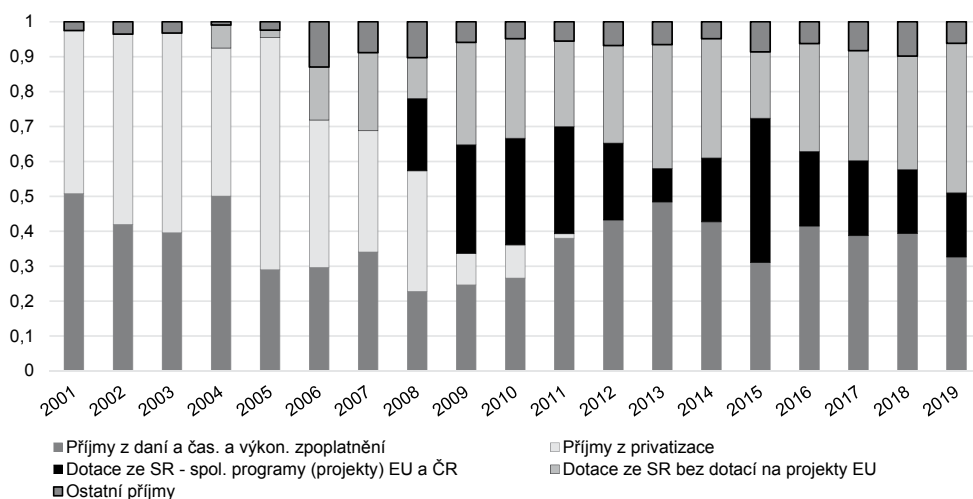
Z hlediska absolutních příjmů z jednotlivých příjmových kategorií za celé časové období jsou jednoznačně nejstabilnější a fiskálně nejvýznamnější příjmy daňové a ze zpoplatnění. Za léta 2001–2019 dosáhly objemu 439,19 mld. Kč. Přibližně polovičního objemu dosáhly příjmy z privatizace (213,88 mld. Kč, do roku 2011, tj. za 11 let, průměrně 19,44 mld. Kč ročně), dotace ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR (218,49 mld. Kč, od roku 2008, tj. za 12 let, průměrně 18,21 mld. Kč ročně) a dotace ze SR na krytí deficitu SFDI (192,84 mld. Kč, od roku 2008, tj. za 12 let, průměrně 16,07 mld. Kč ročně).

Jestliže společně s neúčelovými dotacemi ze SR zohledníme i účelové dotace mimo dotace na projekty EU, druhou fiskálně nejvýznamnější kategorií příjmů jsou celkové dotace ze SR bez dotací na projekty EU (283,36 mld. Kč, od roku 2004, tj. za 16 let).

Relativní vývoj jednotlivých příjmových položek SFDI v celé časové řadě let 2001 až 2019 je demonstrován grafem 7 níže. V grafu jsou názorně prezentovány některé již výše naznačené skutečnosti, např. stabilní a významný podíl daňových příjmů a postupné nahrazení příjmů z privatizace dotacemi ze státního rozpočtu s rostoucím významem neúčelových dotací na krytí deficitu SFDI.

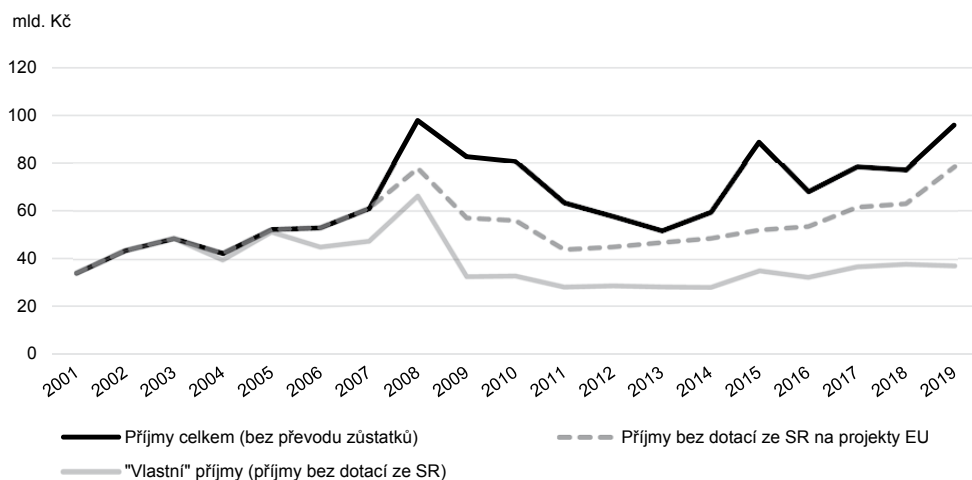
V kontextu pozorovaného vývoje je účelné analyzovat vývoj příjmové strany SFDI též z hlediska rozlišení „vlastních“ příjmů Fondu, národních zdrojů a zdrojů z EU. Tyto ukazatele jsou komparovány v grafu 8. Za vlastní příjmy jsou považovány příjmy bez dotací ze SR, tj. daňové příjmy a příjmy ze zpoplatnění, příjmy z privatizace a ostatní příjmy. Národními zdroji jsou myšleny všechny příjmy Fondu mimo přijaté dotace ze SR na spolufinancování společných programů (projektů) EU a ČR. Konkrétně jsou tedy národními zdroji myšleny vlastní příjmy Fondu a zbývající transfery ze SR (na projekty spolufinancované z EIB, z dluhopisů D47 a ostatní dotace ze SR vč. dotace na krytí deficitu SFDI). Nástroje finančního trhu jsou zařazeny mezi národní zdroje záměrně, jelikož přestože se jedná o prostředky dluhopisového programu či úvěrového rámce, v konečném důsledku jsou uhrazeny, resp. splaceny finančními prostředky SR.

Graf 7: Vývoj podílů jednotlivých příjmových položek na celkových skutečných příjmech SFDI v letech 2001 až 2019



Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní zpracování.

Graf 8: Vývoj celkových skutečných příjmů SFDI, vlastních příjmů a příjmů bez dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR v letech 2001 až 2019



Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní zpracování.

Z grafu je zřejmé, že „vlastní“ příjmy stejně jako celkové příjmy a národní zdroje rostou do roku 2008, kdy dosahují své maximální hodnoty 66,15 mld. Kč. Obdobně se dané ukazatele vyvíjí i v následujících třech letech, kdy naopak pozorujeme jejich shodný pokles. V roce 2011 dosahují vlastní příjmy své minimální hodnoty 28,42 mld. Kč. V letech 2012–2019 je jejich hodnota již ustálena a není překročena hranice 38 mld. Kč. Oproti tomu příjmy bez dotací ze SR na projekty EU po svém poklesu z 77,59 mld. Kč dosažených v roce 2008 až na 43,95 mld. Kč v roce 2011 vykazují od roku 2011 de facto lineární růst. V roce 2019 evidujeme dokonce zrychlení trendu nárůstu za současného mírného překonání dosavadní maximální hodnoty z roku 2008. Jejich vývoj také více kopíruje vývoj celkových příjmů, který je pouze vlivem nerovnoměrného čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU více dynamický.

Z daného vyplývá v čase klesající podíl vlastních příjmů na celkových příjmech Fondu, rostoucí závislost na transferech ze státního rozpočtu a variabilita objemu v čase zapojovaných EU zdrojů.

4.5 VÝVOJ ROZPOČTOVÝCH VÝDAJŮ MINISTERSTVA DOPRAVY A STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY V LETECH 1995–2019

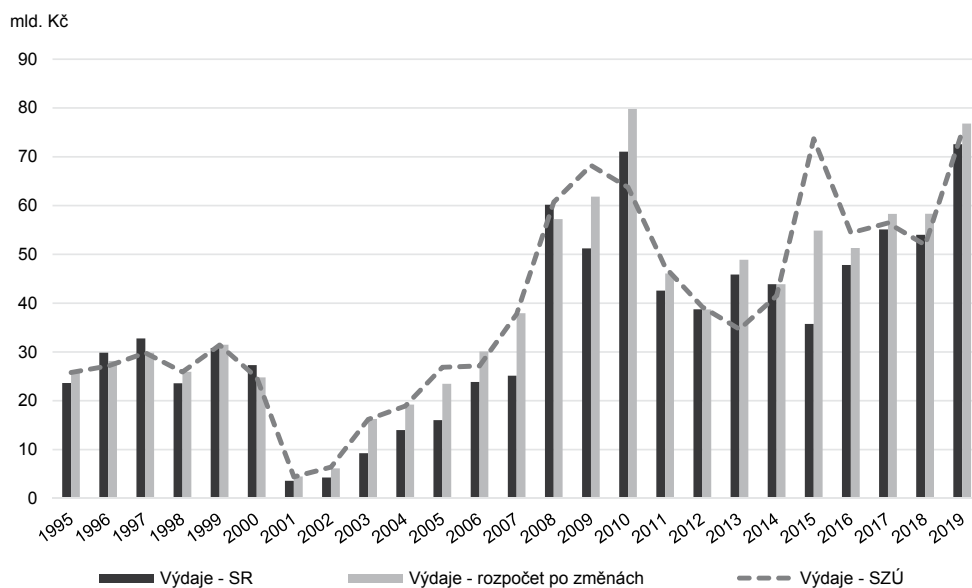
Základní data k vývoji agregátních výdajů Ministerstva dopravy ilustruje graf 9. Ten znázorňuje vývoj výdajů schválených zákonem o státním rozpočtu, roz-

počtu po změnách i skutečných výdajů kapitoly dle státního závěrečného účtu. Z grafu je zřejmé radikální ponížení výdajů v roce 2001, což nejvíce souvisí s pravděpodobně nejzásadnější změnou institucionálního zajištění a financování rezortu dopravy ve sledovaném období, tedy se vznikem SFDI. Dále je tento propad zapříčiněn například i vyčleněním ČTÚ z kapitoly 327 a jeho ustavením samostatným orgánem státní správy v polovině roku 2000.

Růst výdajů pokračuje i v následujících letech. A to přesto, že i po roce 2001 dochází k dalším významným úpravám kompetencí jednotlivých ústředních orgánů státní správy, na základě kterých by za jinak neměněných okolností bylo usuzováno spíše na další pokles celkových výdajů. Jako hlavní příklad jmenujme zrušení Ministerstva dopravy a spojů k 1. lednu 2003 a ustavení Ministerstva dopravy jakožto nového ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy bez jakéhokoliv pokračujícího výkonu působnosti v oblasti spojů. Od roku 2005 dochází také k redukcí úhrady ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné osobní drážní dopravě. Její financování v případě regionální dopravy přechází plně do odpovědnosti krajů.

Stěžejním determinantem tohoto vývoje je stejně jako u příjmů analyzovaných v předešlé kapitole účast v programech EU. V porovnání s příjmy dřívější a strmější nastartování růstu je přitom způsobeno zejména předfinancovává-

Graf 9: Vývoj souhrnného ukazatele výdajů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu



Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní zpracování.

ním projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU a určitým časovým zpožděním refundace těchto vynaložených prostředků z EU, potažmo Národního fondu. Před zavedením institutu nároků z nespotřebovaných výdajů byl významným determinantem také převod finančních prostředků do rezervních fondů, který byl promítnut již do plnění výdajů roku tvorby fondu. Dále k růstovému trendu výdajů přispívá posilování i ostatních výdajových kategorií než výdajů refundovaných z rozpočtu EU, tedy vázaných národních podílů k zajištění financování společných programů EU a ČR i výdajů financovaných čistě z národních zdrojů.

V porovnání s vývojem příjmů, u kterých byl identifikován trend převažujícího nadhodnocování skutečných příjmů kapitoly, lze při pohledu na základní data nabýt dojmu, že rozpočet výdajů je de facto naplňován. Ve vztahu k výši výdajů schválených zákonem o státním rozpočtu se dokonce často jedná o navýšení i o několik desítek procentních bodů. Prosté porovnávání schváleného a skutečného rozpočtu je nicméně mírně zavádějící, a to s ohledem na níže uvedená specifika, která je nutná při analýze předmětných dat zohlednit.

Za prvé evidujeme relativně pravidelné a operativní navyšování rozpočtu výdajů příslušnými rozpočtovými opatřeními v průběhu rozpočtového roku. Tím je reagováno na vzniklé a rozpočtem nekryté potřeby kapitoly, např. v důsledku povodní a dalších často nepredikovatelných situací.

Za druhé výdaje financované ze zdrojů EU nepředstavují v protikladu k příjmům majoritní část souhrnného ukazatele. Proto jejich obecná nižší míra naplňování (která vyplynula již z demonstrace realizace kapitolních příjmů z EU, jelikož ta na úspěšné čerpání výdajů navazuje) neponižuje ve stejném poměru ani celkové plnění rozpočtu. Negativní příspěvek čerpání prostředků z EU je také kompenzován vysokým plněním ostatních výdajových položek.

V neposlední řadě je významným faktorem existence peněžních fondů kapitoly a nároků z nespotřebovaných výdajů, o které je kapitola oprávněna výši schváleného rozpočtu překročit. Do ukazatele schválených výdajů se tyto mimorozpočtového zdroje a nároky nepromítají. Přesto jsou kapitolou v daném rozpočtovém roce využitelné (zapojitelné) a navyšují disponibilní výši výdajů k realizaci. Dále, jak již bylo uvedeno výše, před novelou rozpočtových pravidel měnících podmínky tvorby a použití rezervních fondů po roce 2009 byl ukazatel skutečně realizovaných výdajů v daném roce zkreslován v důsledku tehdejšího značného objemu převodů do rezervních fondů (vykazovaného jako plnění rozpočtu).

Vývoj specifických výdajových ukazatelů v rozlišení schváleného státního rozpočtu a skutečného plnění výdajů dle státního závěrečného účtu znázorňuje graf 10. Vývoj jednotlivých výdajových kategorií logicky odráží do značné míry vývoj institucionálního zajištění rezortu dopravy a spojuje i změny v působnosti kapitoly 327, které byly detailněji analyzovány v dřívějších částech publikace.

Výdaje na drážní a kombinovanou dopravu prochází asi nejvíce turbulentním vývojem. Ten je způsoben vyšším počtem změn, které jsou navíc z pohledu

vlivu na objem vynakládaných prostředků z rozpočtu kapitoly 327 často proti-
 chůdné. K radikálnímu snížení těchto výdajů v roce 2001 dochází v souvislos-
 ti se vznikem SFDI, který byl pověřen financováním dopravní infrastruktury.
 V kontextu transformace společnosti České dráhy, s.o. na ČD, a.s. a SŽDC, s.o. je
 však naopak vyvíjen tlak na růst výdajů, a to vlivem financování doprovodné-
 ho sociálního programu (mezi lety 1999 a 2010 s doběhem programu do roku
 2012) a zejména financováním převodu části majetku ze ČD, a.s. na SŽDC, s.o.
 (v letech 2008, 2011 a 2016, kdy např. v roce 2008 se jednalo o výdaj v hodno-
 tě 11,85 mld. Kč a v roce 2016 o 3,31 mld. Kč). Pokles v roce 2005 byl ovlivněn
 převodem financování dopravní obslužnosti v regionální železniční osobní do-
 pravě v důsledku pokračujícího procesu regionalizace na kraje (a hl. m. Praha).
 Tento pozitivní vliv však byl od roku 2009 redukován rozhodnutím vlády o do-
 financování cca 1/3 nákladů těchto nákladů krajům každoroční účelovou do-
 tací ze státního rozpočtu. Pro rozpočet MD se jedná o pravidelný každoroční
 výdaj od roku 2010. V daném roce činila dotace 2,65 mld. Kč a v dalších letech
 byla na základě valorizace navyšována až do výše 2,87 mld. Kč v roce 2019¹⁵.

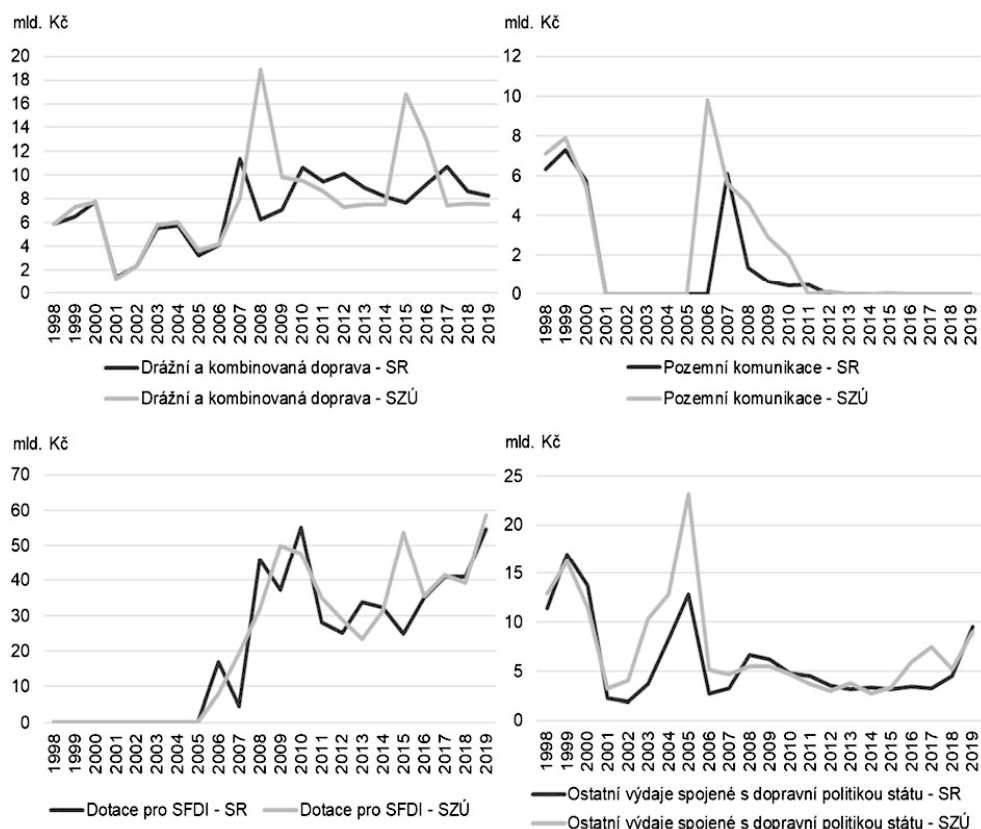
Významným trendem v oblasti drážní dopravy (a souvztačně, s opačným
 charakterem, u dotací pro SFDI) je přesměrování některých prostředků aloko-
 vaných v rámci OPD z rozpočtu MD do rozpočtu SFDI. V roce 2007 došlo takto
 rozpočtovým opatřením k přesunu 2,66 mld. Kč z ukazatele drážní a kombino-
 vaná doprava na položku dotace pro SFDI a i v dalších letech je zesilující role
 SFDI jakožto zprostředkujícího subjektu OPD ve vývoji obou položek znatelná.
 Vlivem přesunů kompetencí dochází implicitně také ke snížení počtu akcí
 vedených v systému programového financování, které jsou dále zpracovávány
 pouze v systému ISPROFOND¹⁶.

K vývoji výdajů v drážní a kombinované dopravě dodejme, že enormně vy-
 soké plnění rozpočtovaných výdajů v roce 2015 je dáno čerpáním prostředků
 OPD na výstavbu pražského metra trasy A (Dejvice – Motol) ve výši 7,45 mld. Kč.
 Tyto výdaje byly v plné výši kryty nároky z nespotřebovaných výdajů, nebyly
 tedy promítnuty do výše původně schváleného rozpočtu. Třetí nejvyšší hodno-
 ta realizovaných výdajů v analyzované časové řadě, v roce 2016, byla ovlivněna
 za prvé výše uvedeným financováním převodu části majetku z akciové společ-
 nosti ČD na státní organizaci SŽDC. Druhým vlivem bylo poskytnutí dotace dané

15) Roční valorizace probíhala dle schváleného Memoranda o zajištění stabilního financování dopravní ob-
 služnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou zmíněného již v kapitole 3.3 Institucionální
 zajištění rezortu od roku 2003. Ve skutečnosti však byla inflace zohledňována až od roku 2014, kdy byla
 dotace poskytnuta ve výši 2,74 mld. Kč. V roce 2012 byla dotace dokonce snížena, a to konkrétně hl. m.
 Praha o 40 mil. Kč. Pro doplnění uvedme, že za rok 2020, od kterého poskytování předmětných dotací
 probíhá na základě Smlouvy uzavřené na obdobném principu jako Memorandum končící v roce 2019,
 činily tyto výdaje 3,11 mld. Kč.

16) Od roku 2017, jak bylo uvedeno v kapitole 4.3.1, jsou však v centrálním systému EDS/SMVS evidovány
 bez výjimky již veškeré investiční dotace pro SFDI.

Graf 10: Vývoj jednotlivých kategorií specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 v letech 1998 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu a skutečného plnění



Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní zpracování.

akciové společnosti ve výši cca 1 mlrd. Kč na modernizaci železničních kolejových vozidel v závazku veřejné služby. Předmětný výdaj byl spolufinancován v rámci programu OPD. Vzrůstající trend rozpočtu byl zachován i pro rok 2017, kdy byl při přípravě rozpočtu zohledněn růst výdajů na dopravní obslužnost vlivem růstu inflace a zdvojnásoben objem výdajů na program pořízení a modernizace kolejových vozidel, tentokrát ovšem směřovaný do regionální železniční osobní dopravy. Skutečné výdaje od roku 2017 vykazují již stabilní hodnoty na úrovni roku 2014 ve výši cca 7,5 mlrd. Kč a rozpočtované částky od roku 2017 k této hodnotě tendují.

Výdaje na pozemní komunikace byly od roku 2001 v důsledku vzniku SFDI výrazně poníženy. Významný objem výdajů tohoto druhu v letech 2006 a 2007 (v roce 2006 pouze skutečné výdaje, v roce 2007 i schválené) je způsoben výdaji na některé konkrétní infrastrukturní stavby financované z přijatých úvěrů

nebo z fondů EU. Stejně jako u železnice ale v těchto letech dochází současně k přesměrování některých prostředků alokovaných v rámci OPD z rozpočtu MD do rozpočtu SFDI. To v kombinaci s postupným doběhem akcí nepřevedených na Fond snižuje výdaje na pozemní komunikace z rozpočtu MD postupně až k nule dosažené v roce 2011, resp. 2012.

Nulové hodnoty dosahovaly výdaje na pozemní komunikace dle grafu 10 (a současně i grafu 11 níže) také v letech 2001–2005. Reálně nicméně tyto výdaje realizovány byly, i když ve značně redukovaném objemu. Dané je způsobeno změnami ve struktuře specifických ukazatelů. Z důvodu oficiálního nevykazování souhrnných specifických ukazatelů dle struktury uvedené výše do roku 2006 (drážní a kombinovaná doprava, pozemní komunikace, dotace SFDI) a zároveň jejich obtížné konstrukce z jednotlivých rozpočtových položek dle zvoleného klíče byly výdaje na pozemní komunikace v tomto období zařazeny v případě statistik uvedených v monografii do ukazatele ostatních výdajů spojených s dopravní politikou státu. Jedná se zejména o výdaje na konkrétní projekty výstavby dopravní infrastruktury. Obdobně jsou do roku 2006 podhodnoceny výše vykazované výdaje na drážní dopravu. U těch nejsou v prvních osmi letech zohledněny některé ostatní výdaje spojené s drážní dopravou zařazené opět do ostatních výdajů souvisejících s dopravní politikou státu.

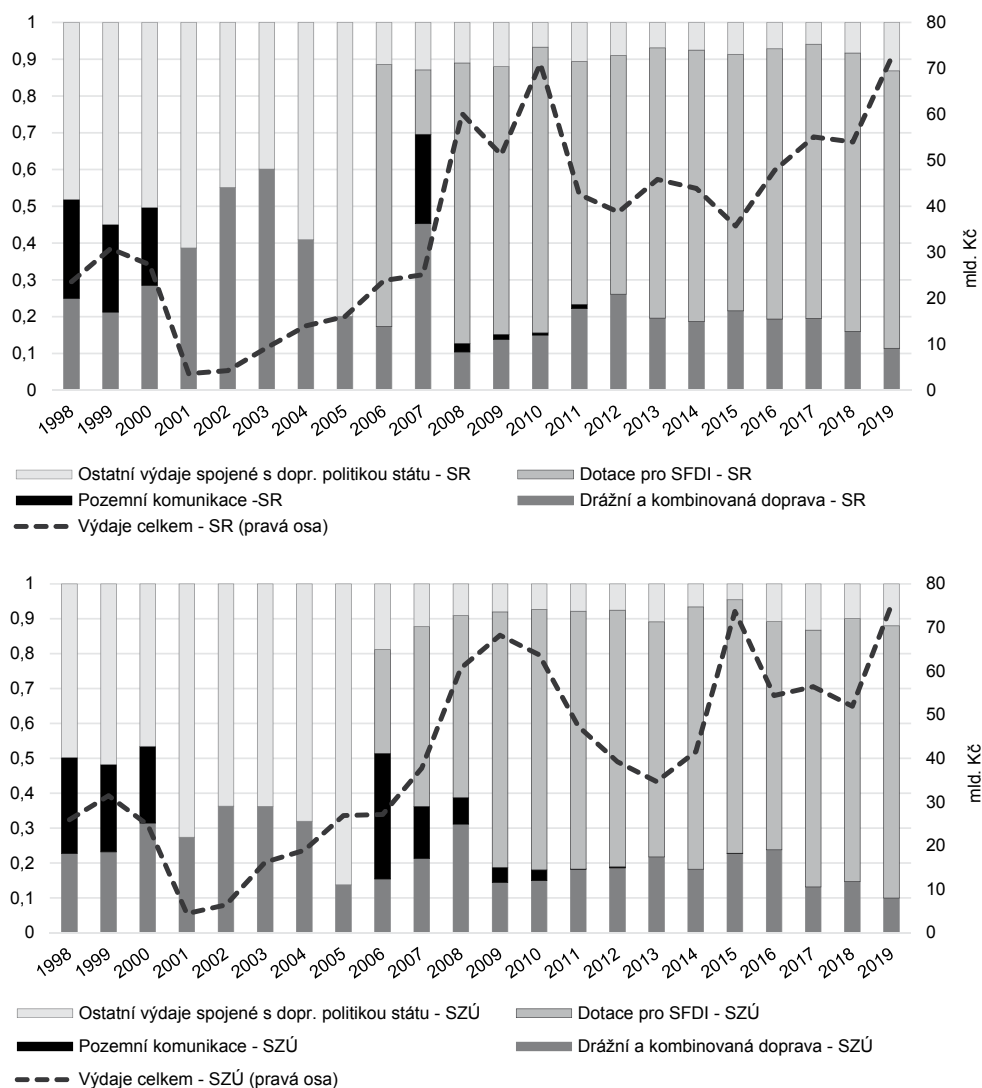
V ostatních výdajích jsou obsaženy též výdaje na odstraňování škod po povodních, a to u všech dopravních módů. Zde ovšem ke zkreslení trendu vývoje nedochází, jelikož dané určení je platné pro celou časovou řadu. Dodejme, že od vzniku Fondu je navíc převážná část těchto výdajů alokována v dotaci pro SFDI, který s prostředky hospodaří dále.

Vývoj ostatních výdajů spojených s dopravní politikou státu (zvláště jejich vysoké hodnoty do roku 2005 včetně) je z velké části vysvětlen faktory uvedenými výše. Lze shrnout, že pokles v roce 2006 je kompenzován růstem ostatních položek, a to jak vlivem pouhé restrukturalizace vykazovaných výdajů (bez věcných změn), tak dalším navyšováním výdajů na drážní dopravu a posilováním dotací pro SFDI.

Specifický ukazatel dotace pro SFDI je nejhůře predikovaný a predikovatelný, což souvisí s tím, že na tuto položku je soustředěn největší podíl prostředků z EU. Evidujeme zároveň nejvyšší absolutní i relativní nárůst těchto výdajů. Schválené i skutečné výdaje rozpočtované pro SFDI se pohybují okolo 70 % celkového rozpočtu výdajů kapitoly, výjimku tvoří pouze skutečně realizované výdaje v roce 2006 a výše schváleného rozpočtu v roce 2007. Od roku 2017 podíl souhrnných dotací pro SFDI dále roste, za rok 2019 činila jejich skutečná výše rekordních 78 % celkových výdajů kapitoly.

Při rozlišení investičních a neinvestičních výdajů neklesá podíl investičních transferů SFDI od roku 2009 pod 80 % celkových investičních výdajů kapitoly. V letech 2011–2014 přesahuje 96% hranici a od roku 2017 představuje dokonce více než 99 % investičních výdajů. Běžné transfery převáděné Fondem

Graf 11: Vývoj schválených výdajů kapitoly 327 a jejich plnění v letech 1998 až 2019 v rozlišení podílů specifických ukazatelů



Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní zpracování.

dosáhly svého maximálního podílu ve vztahu k celkovým neinvestičním výdajům kapitoly v roce 2014, kdy činily 58 %. V tomto roce byly rekordními také ve vyjádření k celkovým transferům Fondu (44,1 % běžných převodů vs. 55,9 % kapitálových). Většina neinvestičních transferů SFDI je kryta neúčelovou dotací ze SR na krytí deficitu SFDI. Vývoj všech realizovaných výdajů kapitoly 327

v druhovém členění dle rozpočtové skladby je obsažen v přílohách 19 a 20. Údaje v příslušných tabulkách reflektují a názorně ilustrují změny institucionálního zajištění rezortu i změny v působnosti kapitoly 327, které byly detailněji analyzovány v dřívějších částech publikace.

Vývoj výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v rozlišení klíčových ukazatelů je uveden v následujících dvou tabulkách, opět jako u analýzy příjmové strany SFDI v rozdělení na dvě časová období let 2001 až 2010 a 2011 až 2019. V základu rozlišujeme dvě skupiny výdajů, výdaje I. a II. okruhu financování. Ve větším detailu evidujeme sedm výdajových kategorií, konkrétně výdaje na dálnice a silnice I. třídy, silnice II. a III. třídy, mýtné a telematiku, železnice, vodní cesty, vlastní činnost aparátu a ostatní (výdaje nezařazené do předchozích kategorií).

V tabulkách jsou obdobně jako u analýzy příjmů SFDI obsaženy i hodnoty předpokládaných výdajů. Tj. schválených výdajů SFDI dle směrných čísel stanovených MF ČR navýšených o schválené předpokládané dodatečné příjmy (schválenou částku předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, výši předpokládaných nároků z nespotřebovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a o částku předpokládaného souvztažného navýšení příjmů a výdajů). Připomeňme, že ukazatel je uváděn až od roku 2012, kdy se předpokládané navýšení rozpočtu začalo oficiálně uvádět ve schvalovaném rozpočtu SFDI, a že příslušná problematika bude detailněji analyzována v následující kapitole.

Výdaje byly rozpočtovány ve stejné výši jako příjmy. Rozpočet SFDI se totiž sestavuje jako vybilancovaný, tj. s nulovým saldem příjmů a výdajů¹⁷. Zde pouze nad rámec uvedeného doplníme, že detailní rozpočet výdajů podle jednotlivých akcí SFDI rozepisuje (rozpočtuje, plánuje) ve výši vymezených předpokládaných výdajů a ve střednědobém výhledu v objemu navýšeném i o indikativně uváděné dotace ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR. A to přesto, že zdroje z fondů EU se v rámci směrných čísel stanovených MF ČR rozpočtují pouze pro rok schvalovaného státního rozpočtu a ve střednědobém výhledu státního rozpočtu zahrnutý nejsou. Důvodem je zejména financování dlouhodobých projektů, kdy je vhodné rozpočet Fondu sestavit tak, aby v něm byly realistickým způsobem rozpočtovány výdaje na infrastrukturní stavby ve všech fázích jejich investičního cyklu.

17) Výjimkou je pouze rok 2005, kdy bylo rozpočtováno kladné saldo ve výši 2 mld. Kč. To bylo určeno na krytí zálohového financování především akcí hrazených z fondů EU.

Tabulka 3: Vývoj výdajů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2001 až 2010

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	rozpočet									
Výdaje SFDI rozpočet (bez předp. navýšení příjmů)	34 800	41 300	45 400	44 000	42 700	55 671	71 675	81 288	73 142	96 021
Předpokládané výdaje (vč. předp. navýšení příjmů)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
skutečnost										
Výdaje SFDI – I. okruh	30 608	40 159	41 264	51 900	48 481	55 807	69 534	87 714	87 989	77 684
v tom: dálnice a silnice I. třídy	11 435	15 865	15 900	25 872	27 856	34 144	43 217	46 038	50 249	47 248
silnice II. a III. třídy	6 478	7 084	9 317	9 311	1 296	1 893	935	4 541	3 127	2 257
mýtné + telematika	0	0	0	0	0	0	1 792	3 242	4 743	3 598
železnice	12 006	16 663	15 535	16 218	18 821	19 049	22 927	32 868	27 697	22 600
vodní cesty	269	507	356	312	302	523	390	538	1 557	1 485
ostatní*	420	40	155	187	206	198	273	487	616	496
Výdaje SFDI – II. okruh (vlastní činnost aparátu)**	28	28	33	168	46	44	365	332	314	323
Výdaje SFDI celkem skutečnost (uvolněno)	30 636	40 188	41 296	52 068	48 527	55 851	69 899	88 046	88 303	78 007

* příspěvky na bezpečnost, cyklostezky, multimodální překladiště apod.

** vč. emise a distribuce dálničních kupónů, přípravy PPP

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní zpracování.

Na základě výše uvedeného lze dovodit, že v celé časové řadě 2001 až 2019 dosahoval ukazatel rozpočtu výdajů SFDI stejné výše a rozpětí hodnot jako rozpočet jeho příjmů. Tj. v prvních deseti letech (2001 až 2010) činily rozpočtované výdaje 34,8 až 96,02 mld. Kč. Také skutečné výdaje dosahovaly obdobného rozptylu jako skutečné příjmy, vykazovaly ale nižší absolutní hodnoty. Konkrétně se pohybovaly v rozmezí 30,64 až 88,05 mld. Kč¹⁸. Nejvyšší hodnoty schvá-

18) V této monografii jsou jako skutečné celkové výdaje SFDI prezentovány hodnoty výdajů před finančním zúčtováním s konečnými příjemci dotací. Finanční vypořádání probíhá po konci rozpočtového roku a mírně snižuje vyšší reálně čerpaných prostředků Fondu – výše prostředků uvolněná příjemcům se snižuje o částku prostředků vrácených příjemci z důvodu nedočerpání, popř. z důvodu porušení rozpoč-

leného rozpočtu v roce 2010 a skutečného rozpočtu v roce 2009 představovaly 2,76násobek, resp. 2,88násobek nejnižších hodnot dosažených v r. 2001.

Vedle výrazného navýšení výdajů SFDI je pro dané období charakteristické rozšíření výdajových titulů o výdaje na mýtné a telematiku od roku 2007, kdy byl mýtný systém jakožto nástroj výkonového zpoplatnění užívání dálnic a silnic spuštěn. Dále pozorujeme významný a téměř kontinuální růst výdajů na dálnice a silnice I. třídy. Zatímco v roce 2001 představovaly výdaje na tyto pozemní komunikace cca 37 % celkových výdajů, obdobně jako výdaje na železnice (39 %), od roku 2005 již jejich podíl neklesl pod hranici 52 %. V roce 2010 činil 61 %, přičemž podíl objemově druhých nejvýznamnějších výdajů, výdajů na železnici, klesl na 29 %. Další změna v trendech jednotlivých výdajových kategorií souvisí s plným převodem financování silnic II. a III. třídy na kraje. Výdaji SFDI na silnice nižších tříd v letech 2005 až 2010 jsou zejména dotace poskytované na odstranění škod po povodních a další účelové dotace. Jejich souhrnná výše však již nedosahuje hodnot let 2001 až 2004.

Rozpočet celkových výdajů dosahuje v letech 2001–2010 svého maxima v roce 2010. Přičemž lze předeslat, že tato rekordní hodnota není překonána ani v druhé části časové řady. Naopak skutečné výdaje dosahují maximálních hodnot v první části časové řady v letech 2008 a 2009 a v rámci celého období let 2001 až 2019 se nejedná o nejvyšší objemy. Meziroční růst výdajů od roku 2006 souvisel se zahájením předfinancování výdajů na projekty spolufinancované z fondů EU a s navýšením dotací ze SR. Kulminace zdrojů a souvztažně výdajů v posledních letech časové řady je zapříčiněna reálným zapojením ČR do Operačního programu Doprava v roce 2008, resp. reálným zahájením jeho čerpání.

Nárůst prostředků z rozpočtu EU je také důvodem relativně významného, i když spíše výjimečného navýšení výdajů na vodní cesty v letech 2009 a 2010. Současně lze v kontextu agendy spojené s programy EU pozorovat navýšení výdajů na vlastní činnost aparátu.

Také v druhé části časové řady, v letech 2011 až 2019, dosahovaly výdaje SFDI širokého rozpětí hodnot. V případě schváleného rozpočtu výdajů se jedná o totožné částky jako u schváleného rozpočtu příjmů (49,83 až 84,25 mld. Kč, u „předpokládaných“ výdajů poté 64,5 až 94,35 mld. Kč). V případě skutečně realizovaných výdajů evidujeme hodnoty v pásmu 49,21 až 95,64 mld. Kč. Rekordních objemů výdajů nad 90 mld. Kč bylo dosaženo v letech 2015 a 2019.

Vývoj od roku 2011, včetně jeho extrémních výkyvů, byl stejně jako v předchozím období ovlivněn zejména specifickým průběhem čerpání finančních prostředků z programů EU. Skutečné výdaje v roce 2015 dosáhly výše 91,5 mld. Kč,

tové kázně. Vyjma prvních let fungování SFDI nicméně není objem finančního vypořádání významný (v letech 2003 až 2017 dosahuje průměrné výše 125 mil. Kč), i proto je dále v tomto výzkumu od jeho zohlednění upuštěno.

Tabulka 4: Vývoj výdajů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2011 až 2019

v mil. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	rozpočet								
Výdaje SFDI rozpočet (bez předp. navýšení příjmů)	61 288	58 267	58 596	56 991	49 832	61 449	68 480	69 382	84 246
Předpokládané výdaje (vč. předp. navýšení příjmů)	-	66 064	64 496	71 092	94 352	65 651	82 093	72 505	86 321
skutečnost									
Výdaje SFDI – I. okruh	62 035	51 672	48 871	51 895	91 091	78 337	75 791	79 556	95 151
v tom: dálnice a silnice I. třídy	37 420	28 993	25 171	22 177	31 224	33 614	34 150	28 372	42 224
silnice II. a III. třídy	1 115	75	1 189	873	4 680	3 180	3 338	4 628	3 223
mýtné + telematika	3 198	3 483	3 330	2 810	3 359	3 548	3 585	3 060	3 411
železnice	19 490	18 303	18 598	25 337	50 804	36 939	33 761	42 395	43 361
vodní cesty	534	433	186	263	413	284	278	175	1 551
ostatní*	278	385	397	435	612	771	680	926	1 381
Výdaje SFDI – II. okruh (vlastní činnost aparátu)**	315	320	338	334	373	373	415	462	485
Výdaje SFDI celkem skutečnost (uvolněno)	62 350	51 992	49 209	52 230	91 464	78 711	76 207	80 018	95 636

* příspěvky na bezpečnost, cyklostezky, multimodální překladiště apod.

** vč. emise a distribuce dálničních kupónů, přípravy PPP

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní zpracování.

přičemž meziroční nárůst činil 75 %. Oproti dříve analyzovanému roku 2008 nicméně nebylo v tomto případě hlavním determinantem zahájení čerpání OPD pro nové programové období 2014–2020. Naopak se v souvislosti s pravidlem n+2 projevil vliv závěru „starého“ programového období, jelikož v roce 2015 mohly být naposledy dočerpány prostředky alokace OPD pro programové období 2007–2013. Příjmy z nového OPD ve výši 3,7 mld. Kč byly rozpočtovány již v roce 2014, reálně ale dosáhly tyto příjmy i navazující výdaje za rok 2014 nulové hodnoty. Oficiální rozběh financování projektů spolufinancovaných z OPD 2014–2020 poté evidujeme částečně v roce 2015 (formou předfinancování dotčených projektů z národních zdrojů MD a SFDI), ale zejména od roku 2016.

Absolutně nejvyšší hodnota realizovaných výdajů v celé časové řadě byla dosažena v posledním roce 2019 a činila 95,64 mld. Kč. Ze struktury příjmové strany SFDI (viz tab. 2 a graf 7 v kapitole 4.4) lze však dovodit, že v tomto případě k enormní výši výdajů více než čerpání zdrojů z programů EU přispělo

poskytnutí objemově významné dotace ze SR na krytí deficitu. Ta v roce 2019 zaznamenala cca 77% meziroční nárůst a dotaci ze SR na společné projekty EU převýšila o 22,53 mld. Kč.

Správa a financování silnic II. a III. třídy nadále zůstávají v samostatné působnosti krajů. Od roku 2015 však výdaje SFDI na tuto oblast opětovně dosahují miliardových částek. Důvodem je poskytování od toho roku každoroční, přestože mimořádné a doplňkové dotace krajům a hl. m. Praha na financování silnic v jejich vlastnictví. O poskytnutí a výši dotace rozhoduje vláda, přičemž její roční výše se pohybuje od 3 do 4,4 mld. Kč. Převážně jsou dotační prostředky realokovány ze zdrojů SFDI, pouze v roce 2017 je do rozpočtu SFDI na daný účel uvolněno 500 mil. Kč z kapitoly 398 Všeobecná pokladní správa, položky Vládní rozpočtová rezerva (na základě UV č. 150/2017). Pro rok 2019 bylo rozhodnuto o poskytnutí dotace ve stejné výši jako v roce 2018, tj. ve výši 4 mld. Kč. Z toho ale jen 2 mld. Kč jsou hrazeny z rozpočtu SFDI (vč. 1 mld. Kč opětovně převedené z kapitoly 398, položky Vládní rozpočtová rezerva). Zbývajících 2 mld. Kč byly kryty z prostředků Integrovaného regionálního operačního programu (UV č. 301/2019). V souhrnu za léta 2015–2019 rozhodla vláda o doplňkovém financování krajů na výdaje spojené s agendou silnic II. a III. třídy ve výši 18,82 mld. Kč, tj. v průměru 3,76 mld. Kč ročně.

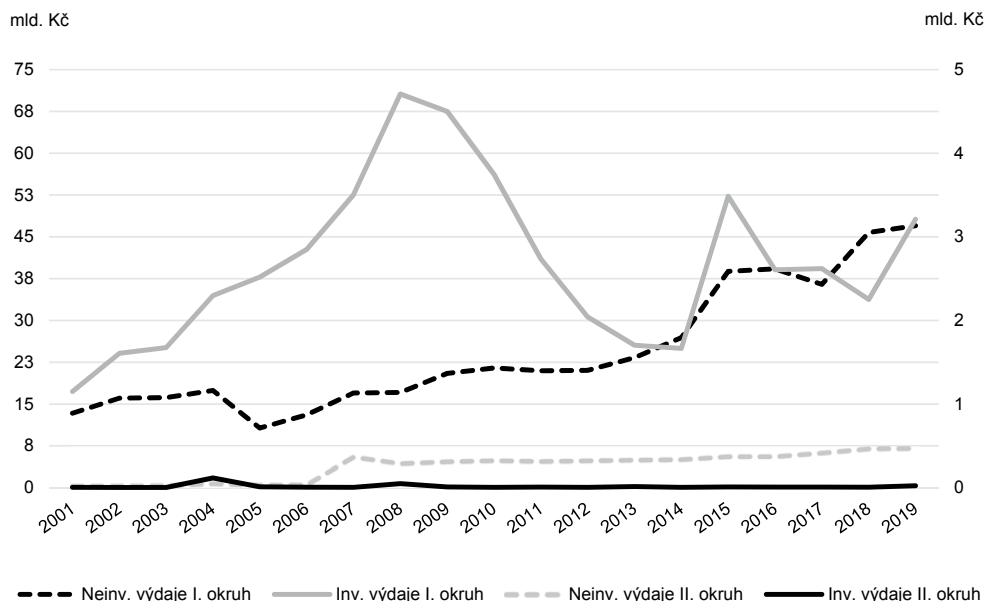
Rozdílně se v porovnání s prvním obdobím vyvíjely výdaje na dálnice a silnice I. třídy a na železniční infrastrukturu. Cyklicita související s průběhem čerpání z programů EU je i v tomto období platná pro obě kategorie. Dochází ale ke zvrácení trendu vývoje podílů obou typů výdajů na celkových výdajích. Cca 60% podíl výdajů na dálnice a silnice I. třídy dosažený v letech 2010 a 2011 klesá až na 34 % v roce 2015, v dalších letech kolísá kolem 40 % (+/- 5 p. b.). Naopak podíl výdajů na železnici je od roku 2011 až do roku 2015 vzrůstající (z 29 % v roce 2010 až na 56 % v roce 2015) a v dalších letech osciluje kolem 48,5 % (+/- 4,5 p. b.). Zatímco v období let 2001–2010 jednoznačně dominovaly výdaje na silnice ve vlastnictví státu, od roku 2014 dosahují vyšších hodnot výdaje na železnici (vyjma roku 2017, kdy jsou tyto výdaje o 389 mil. Kč nižší, naopak ale v letech 2015 a 2018 výdaje na železnici dominují výrazně). Za celou druhou část časové řady jsou v absolutním vyjádření vynakládány na obě skupiny téměř totožné objemy prostředků, evidujeme rozdíl „pouze“ 5,64 mld. Kč ve prospěch výdajů na železnici. V roce 2019 činí rozdíl jen 1,14 mld. Kč. Lze tak shrnout, že vývoj daných ukazatelů od roku 2011 opětovně tenduje k trendům v prvních letech fungování Fondu.

Výdaje na vodní cesty se vyvíjí obdobně jako v předchozím období, a to ve smyslu znatelného navýšení v posledním roce časové řady. Částečným důvodem je i v tomto případě čerpání prostředků z fondů EU. Významnější je však vliv novely zákona o SFDI z roku 2016, která rozšířila možnosti financování výdajů na opravu a údržbu i na oblast vnitrozemských vodních cest. Výdaje na mýtné a telematiku vykazují v letech 2011 až 2019 relativní stabilitu, pohybují

se v rozmezí 2,81 až 3,59 mld. Kč. U výdajů na vlastní činnost aparátu zaznamenáváme mírný, téměř konstantní růst.

Vývoj výdajů SFDI v celé časové řadě let 2001 až 2019 v rozlišení investičních a neinvestičních výdajů a okruhů financování je demonstrován grafem 12 níže. Z grafu je zřejmé, že jeden z největších determinantů vývoje rozpočtu SFDI, průběh čerpání z programů EU, je klíčový i v analýze vývoje investičních a neinvestičních výdajů. Investiční výdaje I. okruhu financování, na které je alokována majoritní část finančních prostředků z fondů EU, se z daných proměnných vyznačují nejvýraznější dynamikou a mírou rozptýlenosti. Dané je zcela zřejmé již z grafického znázornění. Statisticky lze míru fluktuace potvrdit např. hodnotou variačního rozpětí, které u ukazatele investičních výdajů I. okruhu financování činí 53,38 mld. Kč. To je téměř o 50 % více než u neinvestičních výdajů I. okruhu. U těch variační rozpětí dosahuje hodnoty 36,31 mld. Kč. Pokud bychom odhlédli od vývoje posledních dvou let časové řady, kdy došlo k významnému navýšení běžných výdajů SFDI, rozdíl variačních rozpětí obou proměnných by byl ještě markantnější. Další ze statistických ukazatelů, standardní (směrodatná) odchylka, činí u meziročních temp růstu v případě investičních výdajů I. okruhu 0,33 a u neinvestičních výdajů I. okruhu 0,17.

Graf 12: Vývoj skutečných investičních a neinvestičních výdajů SFDI v letech 2001 až 2019 v rozlišení okruhů financování



Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní zpracování.

Investiční výdaje uvolňované příjemcům, tj. kapitálové výdaje I. okruhu jsou od zahájení čerpání evropských prostředků kryty zejména evropskými zdroji (v souladu s principem spoluúčasti v kombinaci s národními prostředky). Korelují tedy s cyklicitou dotací ze SR na programy (projekty) EU a ČR. Pouze část investičních výdajů představují národní akce, příspěvky na cyklostezky apod., které nelze financovat prostředky z rozpočtu EU a Fond jejich realizaci financuje vlastními, potažmo národními zdroji. Neinvestiční výdaje (I. i II. okruhu) jsou financovány téměř výlučně z národních zdrojů.

Tok finančních prostředků z EU přímo ovlivňuje primárně investiční výdaje I. okruhu. Nepřímo je nicméně průběhem čerpání evropských zdrojů ovlivněn i vývoj neinvestičních výdajů. Důvodem nepřímo úměrného vztahu obou veličin je právě vázanost běžných výdajů na národní zdroje, přesněji vysoká míra vázanosti ostatních zdrojů na investiční účely a současná potřeba vyčlenění národních zdrojů k zajištění nutného podílu spolufinancování.

Přesto pozorujeme růstové tendence u investičních i neinvestičních výdajů. To je dáno tím, že kapitálové i běžné výdaje jsou do určité míry implicitně provázány. Výstupem investiční činnosti je rozšíření dopravní sítě, popřípadě zvýšení její kvalitativní úrovně. To automaticky zakládá budoucí potřebu dodatečných výdajů na její opravy a údržbu, bez nichž by docházelo k znehodnocování do té doby učiněných investic a k exponenciálnímu nárůstu nutných souvisejících výdajů v dalších letech. V souvislosti s výše uvedeným se však nabízí otázka, zda je současná výše neinvestičních výdajů (na opravy a údržbu dopravní infrastruktury) dostatečná. Zda v situaci limitovaných vlastních a národních zdrojů nedochází vlivem čerpání prostředků z fondů EU k financování nižšího než ideálního objemu neinvestičních výdajů, tj. zda nedochází k postupnému podfinancování vybudované dopravní infrastruktury.

Implicitní nestabilitu nutných zdrojů pro přirozenou obnovu dopravní sítě lze diskutovat v kontextu vývoje celkových příjmů SFDI, „vlastních“ příjmů SFDI a příjmů bez dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR (národních zdrojů). Z grafu 8 uvedeného v kapitole 4.4 vyplynulo, že vlastní příjmy Fondu se od svého vrcholu v roce 2008 a následného poklesu na minimální hodnotu v roce 2011 stabilizovaly a od roku 2012 již nepřekročily hranici 38 mld. Kč. V čase klesá jejich podíl na celkových příjmech Fondu a naopak roste závislost na transferech ze státního rozpočtu.

Z pohledu potřeby neinvestičních výdajů a tedy souvztažně i národních zdrojů je otázkou, zda systémovým a udržitelným řešením financování těchto výdajů je nejisté a nenárokové navyšování dotace ze SR. Oproti příjmům SFDI z daní a zpoplatnění, které jsou tzv. garantované (plynoucí SFDI na základě zákonných norem) a relativně dobře predikované a predikovatelné, je výše položky dotace ze SR na krytí deficitu nestabilní. Je negativně ovlivňována častými a významnými změnami výdajových rámců SDV. Častou praxí je vyjednávání o výši dotace ze SR na krytí deficitu až do samotného závěru přípravné fáze

rozpočtového procesu. Není tak zajištěna konzistentnost navazujících rozpočtů a střednědobých výhledů. To komplikuje schopnost střednědobého a dlouhodobého plánování výdajů SFDI, a to neinvestičních i investičních.¹⁹

V tomto kontextu je vhodné konstatovat, že pokud by Fond měl dodržovat zásadu „dobrého hospodáře“, musely by být připravovány a zahajovány pouze stavby, jejichž krytí by bylo zajištěno v průběhu celého investičního cyklu. Namísto nejistého a nenárokového navyšování dotace ze SR se tak jako možné řešení nabízí zvýšení garantovaných příjmů SFDI. Potenciálními cestami jsou zvýšení samotného výnosu z daní a poplatků plynoucích do rozpočtu Fondu prostřednictvím optimalizace jejich sazeb a celkového nastavení, popř. změna rozpočtového určení daní ve smyslu navýšení podílu z výnosu SpD z minerálních olejů ve prospěch SFDI. Tento závěr může být podpořen např. i dříve diskutovanou vysokou vázaností zdroje daně na oblast dopravy.

4.6 VÝVOJ DISPONIBILNÍCH ZDROJŮ MINISTERSTVA DOPRAVY A STÁTNÍHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY V KONTEXTU TVORBY REZERVNÍHO FONDU, NÁROKŮ Z NESPOTŘEBOVANÝCH VÝDAJŮ A PŘEVODŮ ZŮSTATKŮ BANKOVNÍCH ÚČTŮ

Při analýze rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy je hodnotným příspěvkem k celkovému hodnocení vývoje příjmů, výdajů a bilančního výsledku kapitoly 327 i SFDI analýza vývoje disponibilních zdrojů. Resp. výzkum zaměřený na komparaci schvalovaných rozpočtových rámců a skutečných příjmů a výdajů a příčiny a konsekvence jejich vývoje. Základní parametry a souvislosti byly diskutovány v předchozích částech knihy. Tato kapitola se ve své první části v kontextu disponibilních zdrojů Ministerstva dopravy detailněji zaměřuje na problematiku rezervního fondu a institutu tzv. nároků z nespotřebovaných výdajů. V případě SFDI jsou disponibilní zdroje analyzovány dále v souvislosti se zůstatky na bankovních účtech SFDI, jejichž meziroční převody jsou Fondu umožněny na základě zákona.

Objem mimorozpočtových zdrojů spravovaných vlastními fondy kapitoly MD (včetně rezervního fondu) nebyl do roku 2003 národohospodářsky významný. Od roku 2004, v souvislosti se zahájením čerpání finančních prostřed-

19) Např. pro léta 2018 a 2019 byla dle Střednědobého výhledu z roku 2016 dotace ze SR na krytí deficitu SFDI rozpočtována ve výši 21,3 mld. Kč, resp. 22,3 mld. Kč (MF ČR 2016). Skutečně schválená pro rok 2018 byla tato položka ve výši 25,3 mld. Kč a střednědobý výhled pro rok 2019 činil 24,8 mld. Kč (MF ČR 2017b). Skutečně schválená výše dotace ze SR na krytí deficitu pro rok 2019 byla následně 36 mld. Kč a skutečnost za rok 2019 dosáhla rekordních 40,1 mld. Kč.

ků z fondů EU, se výše převodů do rezervního fondu radikálně zvýšila (a to na příč celým státním sektorem, nejedná se tedy pouze o problematiku vztáženou na kapitolu 327). Důvodem byla nerealizace velké části výdajů na společné projekty a programy EU a ČR v tom roce, na který byly rozpočtovány, a jejich následný převod do rezervního fondu.

Dle skutečného čerpání poté byly tyto prostředky postupně opětovně zapojovány do rozpočtu jako mimorozpočtově krytý výdaj. Z tohoto pohledu byl dopad na celkový bilanční výsledek hospodaření kapitoly (potažmo celého státního rozpočtu) neutrální, převod do rezervního fondu a tedy výdaj kapitoly v jednom roce byl v okamžiku zapojení těchto zdrojů účetně kompenzován transferem z rezervního fondu a tedy nárůstem příjmů kapitoly.

Koncentrace nerealizované části výdajů v rezervních fondech již v letech jejich původního rozpočtování (avšak reálného nečerpání) však měla některé významnější rozpočtové i fiskální dopady, kvůli kterým bylo přistoupeno k zavedení tzv. nároků z nespotřebovaných výdajů. Za prvé docházelo ke kumulaci prostředků na bankovních účtech, které byly vykazovány jako výdaj státního rozpočtu a bylo tedy nutné zajistit jejich finanční krytí z pohledu financování výsledného salda SR a státního dluhu (pokladničními poukázkami, dluhopisy či jinými zdroji). Fakticky se ovšem do doby zapojení těchto zdrojů v pravém slova smyslu o výdaj státního rozpočtu nejednalo. Proto mimo výše uvedený problém řízení státního dluhu (likvidity státní pokladny) identifikujeme také negativní konsekvence ve vykazování a interpretaci samotné výše a struktury vládních výdajů, a to i v kontextu vykazování fiskálních dat na akruálním principu.

Vývoj stavu rezervního fondu kapitoly 327 od roku 1999 a od roku 2009 také jejich evidovaných nároků z nespotřebovaných výdajů znázorňuje graf 13. Z dat vyplývá popisovaný rychle narůstající trend převodů do rezervního fondu, který na přelomu let 2007 a 2008 činil přes 10 mld. Kč, tj. cca 28 % celkových výdajů kapitoly za rok 2007. Vývoj nároků po úpravě tvorby a užití rezervního fondu naznačuje, že rostoucí trend nečerpání rozpočtovaných výdajů trval až do roku 2015, kdy stav NNV dosáhl svého maxima, a i v letech 2016 až 2019 je jejich výše nezanedbatelná a od roku 2017 opět rostoucí. Při zachování původního nastavení systému by tak výše uvedené negativní dopady spojené s rezervními fondy byly ještě markantnější.

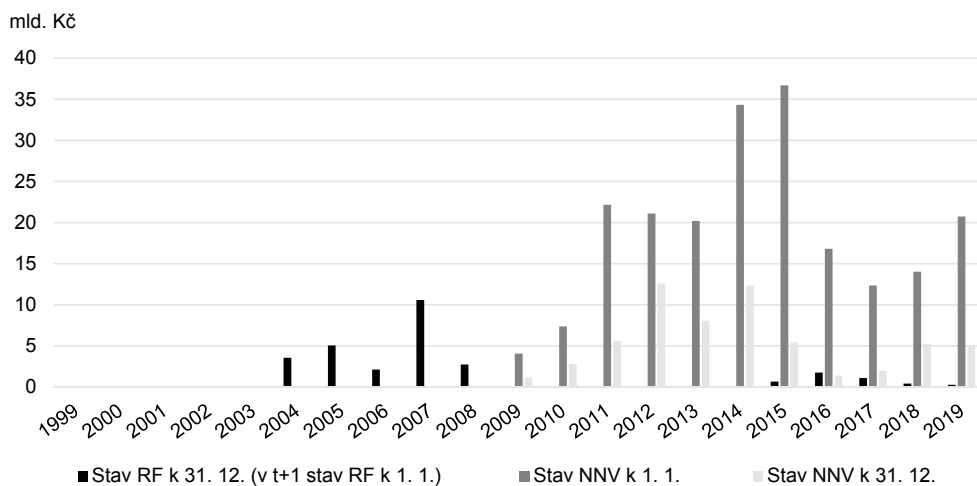
Pro vysvětlení proměnných v grafu zopakujeme, že stav rezervního fondu ke konci roku (a současně k 1. 1. roku dalšího) je součtem jeho stavu k počátku roku a příjmů RF toho roku snížených o výdaje toho roku (zapojené prostředky). Stav nároků z nespotřebovaných výdajů na počátku roku je součtem stavu NNV ke konci roku minulého roku a rozdílu konečného a skutečného rozpočtu celkových výdajů kapitoly za minulý rok. Stav k 31. 12. je stavem k 1. 1. upraveným o změnu tohoto stavu za daný rok, tzn. po odečtení ukončených a zapojených nároků. Konečným rozpočtem je rozpočet po zohlednění všech

rozpočtových opatření (rozpočet po změnách) a po započtení nevyčerpaných zapojených nároků.

Od roku 2015 evidujeme opětovný mírný nárůst převodů do rezervního fondu. To je způsobeno za prvé novelou rozpočtových pravidel (zákon č. 357/2015 Sb.), která s účinností od 20. února 2015 doplňuje v § 48 možné zdroje rezervního fondu o prostředky poskytnuté z fondu zábrany škod. Druhým a zároveň významnějším faktorem je dle Závěrečného účtu kapitoly MD za rok 2016 (MD ČR 1996–2020) změna v metodice financování komunitárních programů; prostředky, které jsou z rozpočtu EU poskytovány přímo příslušné OSS (bez zapojení Národního fondu) a nejsou v daném roce využity, je OSS oprávněna převést do svého rezervního fondu. Od roku 2017 (detailní data k nahlédnutí v příloze 21) je nicméně zřejmé relativně úspěšné zapojování těchto zdrojů, kdy převody RF do dalšího roku se meziročně snižují.

Z analýzy struktury NNV na základě rozlišení profilujících a neprofilujících nároků (také viz příloha 21) vyplývá, že do roku 2015 byla majoritní část nároků profilujícího charakteru (v rozmezí 93 až 98,5 %). To souvisí se závěrečnou fází možného čerpání prostředků alokovaného v programovém období 2007–2013. V letech 2016 a 2017 poté významně vzrostla výše neprofilujících nároků, a to nejen relativně, ale také absolutně. V porovnání s rokem 2015 se stav neprofilujících nároků k 1. 1. 2017 zdvojnásobil na téměř 5 mld. Kč a jejich podíl na celkové výši nároků vzrostl na cca 40 %. Výsledkem pozorovaného jevu je vyšší flexibilita kapitoly při (re)alokaci disponibilních zdrojů. Přestože

Graf 13: Vývoj stavu rezervního fondu a nároků z nespotřebovaných výdajů OSS kapitoly 327 v letech 1999 až 2019



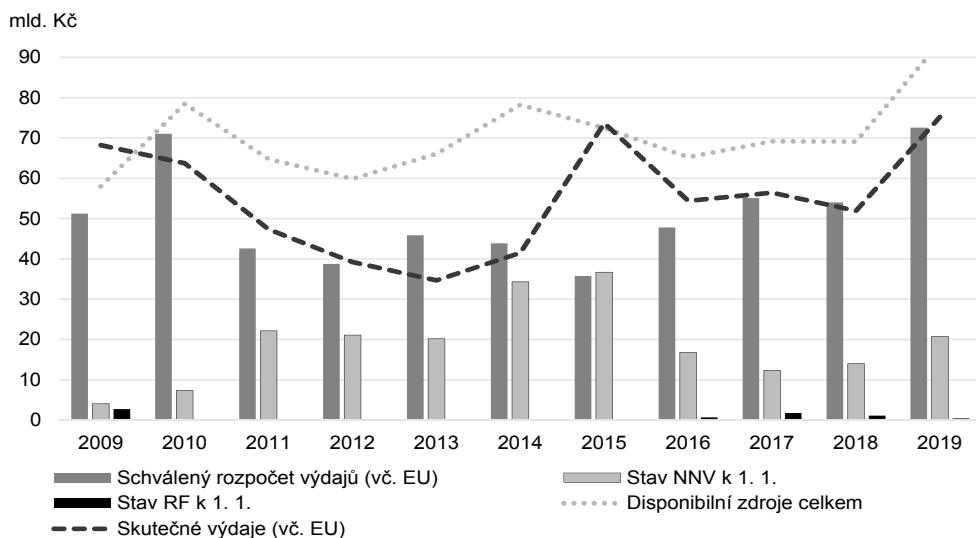
Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e). Vlastní zpracování.

v letech 2018 a 2019 se podíl neprofilujících nároků snížil (primárně vlivem opakovaného trendu růstu profilujících nároků v závěru programového období), neklesl již pod 16 %. Důvodem je i absolutní hodnota neprofilujících nároků, která ani v těchto letech není zanedbatelná.

Příspěvek převodů do rezervního fondu a institutu nároků z nespotřebovaných výdajů demonstruje graf níže. Z grafu jsou jasně zřetelné všechny skutečnosti diskutované výše – rostoucí význam nerealizovaných výdajů, relativně nízká úroveň rozpočtovaných výdajů a v porovnání s celkovými disponibilními výdaji nízké skutečně realizované výdaje.

Nerealizované výdaje a s tím spojený vznik nároků z nespotřebovaných výdajů u kapitoly Ministerstva dopravy (popř. převod prostředků do RF) jsou do značné míry provázány s výší příjmů a výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury. Přestože SFDI jakožto státní fond, právnická osoba podřízená MD, s nároky z nespotřebovaných výdajů jako takovými nehošpodaří, jejich zapojování na straně MD a tedy realizace výdajů MD představují často současně navýšení rozpočtu SFDI. To je dáno provázaností obou rozpočtů. Významná část výdajů SFDI je financována příjmy z dotací poskytovaných z kapitoly MD a právě v případě nečerpání prostředků na společné programy (projekty) EU a ČR vzniká u kapitoly MD velká část diskutovaných profilujících NNV (popř. převodů do RF).

Graf 14: Vývoj celkových disponibilních zdrojů kapitoly 327 po zohlednění stavu rezervního fondu a nároků z nespotřebovaných výdajů v letech 2009 až 2019



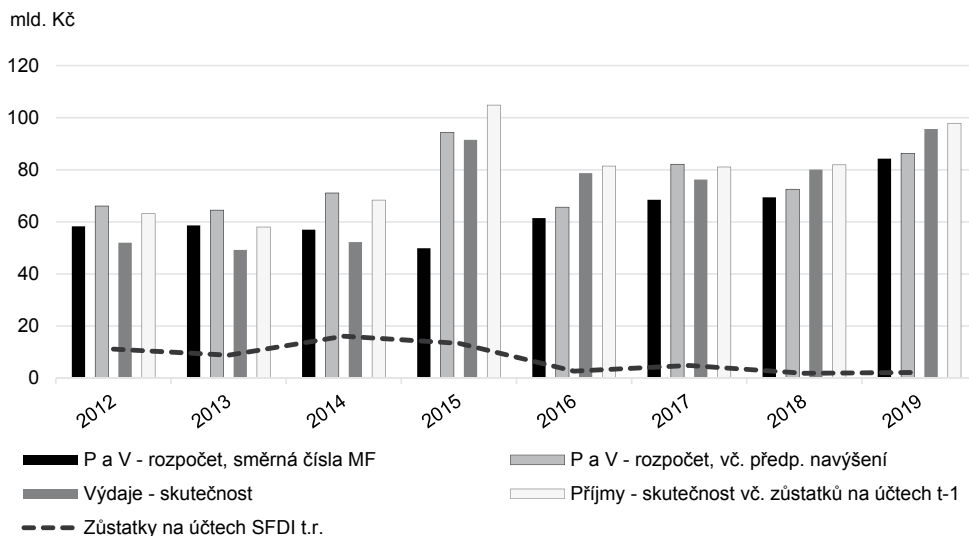
Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní propočty a zpracování.

Předpokládané převody „nároků“ do rozpočtu SFDI (ve výši předpokládaného navýšení dotací z MD krytých z NNV nebo transferem z rezervního fondu) navyšují schvalované disponibilní zdroje SFDI. Specifikem oproti rozpočtu kapitoly MD je další navyšování disponibilního rozpočtu o předpokládané zůstatky na bankovních účtech SFDI, jejichž meziroční převody jsou Fondu umožněny na základě zákona. V letech 2015 a 2017 bylo také využito nového institutu, tzv. souvztažného navýšení příjmů a výdajů (ve vazbě na očekávané navýšení zdrojů z fondů EU).

Nad rámec směrných čísel stanovených MF ČR (základních ukazatelů pro SFDI dle rozpočtové dokumentace k SR a SDV, tj. bez předmětných předpokládaných převodů, zůstatků a souvztažného navýšení) jsou o výše uvedené položky rozpočtované příjmy i výdaje SFDI oficiálně navyšovány (v rámci svého rozpočtu schvalovaného PSP) počínaje návrhem rozpočtu na rok 2012. Rozdíl mezi schváleným rozpočtem dle směrných čísel MF ČR, schváleným rozpočtem vč. předpokládaného navýšení a rozpočtem skutečně realizovaným znázorňuje graf 15. Časová řada je v tomto případě s ohledem na výše uvedené zkrácena na období let 2012–2019.

Z grafu je zřejmé, že po zohlednění předpokládaných převodů „nároků“, zůstatků bankovních účtů a souvztažného navýšení dosahuje disponibilní rozpočet SFDI i výrazně vyšších hodnot. V roce 2015 dokonce plánované navyšování

Graf 15: Komparace schváleného a skutečného rozpočtu SFDI se zohledněním předpokládaného navýšení rozpočtu a skutečných zůstatků na účtech v letech 2012 až 2019



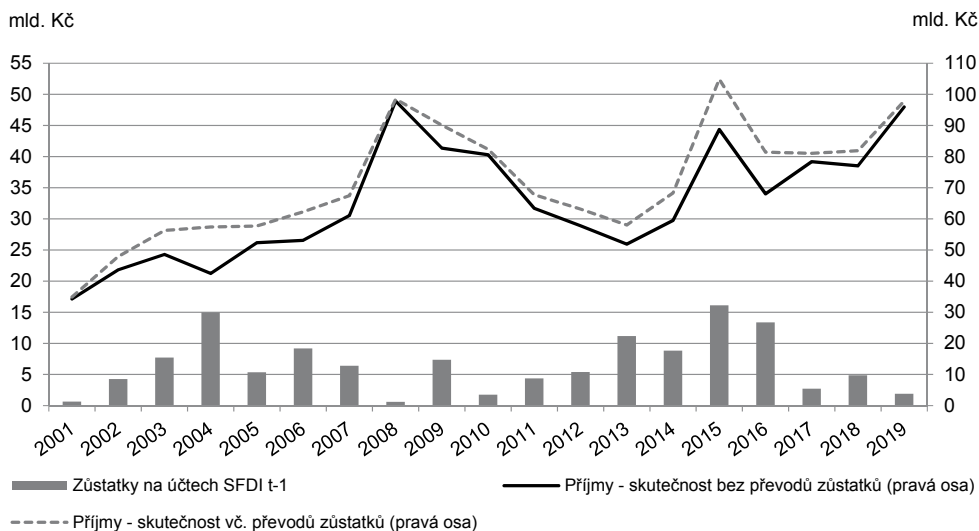
Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní propočty a zpracování.

šení činilo rekordních 44,5 mld. Kč (z toho 27,5 mld. Kč souvztažné navýšení příjmů a výdajů), což v porovnání se schváleným rozpočtem dle směrných čísel představovalo navýšení rozpočtu o téměř 90 %. Zatímco tak ve sledované časové řadě 2012 až 2019 byl nejvyšší schválený rozpočet dle směrných čísel v roce 2019, plánovaný disponibilní rozpočet dosáhl maximální hodnoty právě v roce 2015.

Z grafu je jednoznačně čitelný vývoj reálného čerpání disponibilních zdrojů, a to komparací skutečných výdajů a skutečných disponibilních zdrojů (reálné příjmy navýšené o zůstatky na bankovních účtech z minulých let). V tomto kontextu je názorně prezentován i vývoj stavu zůstatků na bankovních účtech v daném roce, kdy výše zůstatků na účtech na konci roku se rovná bilanci mezi celkovými skutečnými příjmy vč. zůstatků na účtech z minulých let a celkovými skutečnými výdaji.

Problém méně efektivního čerpání je mimo výše uvedené demonstrován také výší schválených disponibilních výdajů. Ty vyjma let 2016, 2018 a 2019 vždy převyšovaly výdaje skutečné, v letech 2012–2014 relativně významně v průměru o 31,4 % reálného rozpočtu. Do roku 2014 (včetně) jejich výše nedosahovaly ani skutečné disponibilní zdroje (reálné příjmy a převody zůstatků z minulých let). Zvrácení tohoto trendu od roku 2015 je nejvíce ovlivněno

Graf 16: Vývoj celkových disponibilních příjmů SFDI v letech 2001 až 2019 po zohlednění převodů zůstatků bankovních účtů SFDI k 31. 12. předchozího roku



Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní propočty a zpracování.

zrychleným dočerpáváním naakumulovaných vysokých zůstatků dotačních účtů minulých let v závěru programového období.

Data korespondují s daty grafu níže, který poukazuje na vliv převodů zůstatků na bankovních účtech SFDI do dalšího roku na výši skutečných disponibilních příjmů Fondu, a to v celé časové řadě 2001 až 2019.

Z grafu vyplývá relativní váha zůstatků na bankovních účtech SFDI, které jsou na základě novely rozpočtových pravidel č. 501/2012 Sb. od března 2013 ve většině případů povinně zřizovány a vedeny pouze u České národní banky. Hodnotu disponibilních příjmů SFDI získáváme kumulací skutečně dosažených příjmů toho roku na konci rozpočtového období a převodů zůstatků na bankovních účtech z minulého roku. Pouze v případě roku 2013 jsou reálně dosažitelné příjmy poníženy o 5 mld. Kč a nejsou tedy prostým součtem dvou výše uvedených položek. Důvodem byl odvod těchto prostředků do rozpočtu Ministerstva dopravy v rámci finančního zúčtování.

Celkových nejvyšších příjmů rozpočtu SFDI bylo dosaženo v roce 2008, v nominálním vyjádření se jednalo o 97,9 mld. Kč. Po zohlednění převodů zůstatků na bankovních účtech z minulých let přesáhly v roce 2008 celkové disponibilní zdroje SFDI 98,4 mld. Kč. Až do roku 2004 se jednalo v případě obou ukazatelů o nejvyšší rozpočtový rámec SFDI. S ohledem na rekordní výši převodů zůstatků v roce 2015 (16,1 mld. Kč) byla nicméně maximální hodnota disponibilních zdrojů dosažena v tomto roce. Tehdy skutečné disponibilní příjmy po započtení předmětných převodů poprvé překonaly hranici 100 mld. Kč (o 4,8 mld. Kč). Se srovnatelnou výší rozpočtu jako v letech 2008 a 2015 hospodařil SFDI i v posledním roce časové řady, avšak zde byl obdobně jako v roce 2008 příspěvek zůstatků relativně malý.

IDENTIFIKACE HLAVNÍCH DETERMINANTŮ NEGATIVNĚ OVLIVŇUJÍCÍCH FINANCOVÁNÍ A HOSPODAŘENÍ REZORTU DOPRAVY V ČR

Hodnocení financování zahrnuje diskuzi příjmové i výdajové strany rozpočtů, přičemž obě tyto oblasti jsou do určité míry provázané a na sobě značně závislé. V první řadě je třeba zdůraznit fakt, že dostatečnost zdrojů je téměř bytostně závislá na jejich efektivní alokaci. Pokud nejsou finanční prostředky vynakládány efektivně v souladu s jejich účelem, nemusí být adekvátně dosahováno stanovených cílů a potřeba finančních zdrojů může být de facto permanentní. Přičemž i jejich absolutní navýšení (i kdyby ve značné míře) nezaručuje v konečném důsledku naplnění vytyčených cílů. Dále, i kdyby za těchto podmínek akumulací zdrojů k naplnění cílů došlo, nelze v kontextu rozpočtového omezení a vytěšňovacího efektu tuto alokaci považovat z pohledu celkového užítku za pozitivní.

Ve věci financování a hospodaření na straně příjmů je v první řadě nutno konstatovat, že potřeba zdrojů by byla méně palčivou otázkou, pokud by bylo lépe hospodařeno s příjmy z privatizačního procesu. Ty byly původně vyhrazeny na dobudování dopravní infrastruktury, popř. realizaci zdravotní a důchodové reformy, skutečně však došlo dle Zemana (2015b) k jejich alokaci ve velké míře i na jiné účely. Současně lze tyto zdroje považovat již za téměř vyčerpané. Druhým negativním aspektem spojeným s procesem transformace a vyšší měrou potřebných finančních prostředků je, opět dle Zemana (2015a), neuvážené rozprodání státního majetku, který musel či musí být následně logicky státem zpětně vykupován. Jelikož zde mluvíme o výkupech za často o několik řádů vyšší ceny, kvantifikace odhadu dané ztráty dosahuje desítek až stovek miliard korun.

Z výzkumu vývoje financování rezortu dopravy v ČR vyplynulo, že významným determinanem zkoumaného vývoje je započítání čerpání zdrojů z rozpočtu EU. Nesporným pozitivem se prokázalo absolutní zvýšení disponibilních zdrojů pro rezort dopravy. Současně vyplynula následující rizika. Za prvé byla prokázána v kontextu programových období významná cykličnost rozpočtů, spojená s akcelerací míry čerpání v závěru programového období. Cyklicita je přitom shodná pro příjmy i výdaje. Z určitého pohledu mírně paradoxně výdaje na projekty spolufinancované z EU předchází příjmy inkasované z unijního rozpočtu. Je však nutno říci, že možnost čerpání předem stanoveného finančního rámce do značné míry předurčuje a ovlivňuje výdaje (národními zdroji předfinancované), které by jinak dané výše ani cyklicity nedosahovaly. Tato cyklicita je riziková, s ohledem na objem zapojených prostředků může docházet i k významnějším dopadům na hospodářský cyklus. Jelikož příjmy plynoucí do národního hospodářství z EU zvyšují agregátní poptávku, zejména prostřednictvím vládních výdajů, působí na výsledný produkt země. V případě procykličnosti poté může docházet k rozkolísání cyklu a k negativním průvodním jevům s tím spojených.

Problematika vlivu realizace strukturální pomoci EU na hospodářský cyklus a fiskální politiku ČR, s ohledem na svůj významný makroekonomický rozměr, byla detailně zpracována autorkou v rámci samostatného článku (Chmelová 2018)²⁰. V něm byla primárně analyzována agregátní empirická data reflektující implementaci evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v letech 2004–2015 a na základě zkonstruovaného regresního modelu odhadnut vztah předmětných finančních toků a výkonnostních fází ekonomiky. Tj. testována míra pro či proticykličnosti kohezní politiky EU. Fáze hospodářského cyklu, vysvětlující proměnná, byla v rámci modelu vyjádřena mezerou výstupu vypočítanou z hrubé přidané hodnoty ve stálých cenách. Vysvětlovaná proměnná byla na základě analýzy jednotlivých datových souborů demonstrujících příliv prostředků z ESIF a jejich vhodnosti pro účely regresní analýzy vyjádřena odchylkou příjmů kapitálového účtu platební bilance od rovnovážné úrovně. Dle výstupu modelu se při zvýšení mezery výstupu o jeden procentní bod navýší kapitálové příjmy evidované na kapitálovém účtu platební bilance o 8,4 mld. Kč. Nulová hypotéza o regresním koeficientu rovným nule, tedy o acykličnosti zdrojů z ESIF, byla zamítnuta na 1% hladině významnosti. Tyto výsledky lze interpretovat jako potvrzení hypotézy o procyklickém charakteru zdrojů z ESIF.

Výsledný fiskální impuls evropských dotací ve skutečnosti dokonce jejich skutečný objem převyšuje. Důvodem je výše zasmluvněných prostředků, kdy je vždy zasmluvněno více, než kolik činí vyměřená alokace. Jedná se o tzv. přezá-

20) Výstupy z tohoto článku jsou společně s výstupy článku Chmelová, Štípek (2017) využity v následujících pasážích týkajících se dotčené problematiky cyklicity finančních zdrojů z EU a problematiky veřejných zakázek.

vazkování operačních programů. V případě skutečného přečerpání prostředků ESIF jsou prostředky zasmluvněné nad rámec schválené alokace kryty z národních zdrojů, což expanzivitu fiskální politiky posiluje. Zajímavou situací je uplatnění plošné korekce dotace ze strany státu či EU v případě porušení rozpočtových pravidel, např. při vzniku nezpůsobilých výdajů. Důsledkem je zánik práva na čerpání určité části prostředků z ESIF. V tomto případě sice poklesne objem skutečně proplacených finančních prostředků z EU, ale s ohledem na zasmluvnění a proplacení těchto výdajů je de facto jediným výsledným efektem opět nárůst podílu alokovaných národních zdrojů.²¹

Díličí analýzou veřejných zakázek, prostřednictvím kterých je alokován majoritní podíl evropských investičních prostředků, bylo v rámci výše uvedeného výzkumu prokázáno významné rozkolísání cyklu zejména u zakázek na stavební práce. Ty vedle pozemního stavitelství zahrnují právě i výdaje na projekty dopravní infrastruktury. Po nadprůměrné expanzi tohoto díličího trhu v roce 2008 následoval hluboký propad a k mírnému oživení došlo až v letech 2014 a 2015. V roce 2007, kdy byl vliv čerpání z ESIF velmi malý, se veřejné zakázky na stavební práce podílely na celkových zadáných zakázkách 46,3 %. V inkriminovaném roce 2008 činil jejich podíl již rekordních 58,6 %. V roce 2014 objem zakázek ve stavebnictví rostl, ovšem pouze nominálně. V relativním vyjádření klesl jeho podíl na svou minimální hodnotu 34,1 %. V roce 2015 došlo k jeho opětovnému růstu na 44,8 %, tj. téměř na hodnotu roku 2007. Od roku 2016 evidujeme střídavý roční pokles a nárůst – 34,2 %, 42,2 %, 36,2 % a v roce 2019 49,6 %, čímž je opětovně překonána hodnota z roku 2007 (MMR ČR 2021).

V souvislosti s veřejnými zakázkami krytými zdroji z EU a cyklicitou čerpání prostředků z unijního rozpočtu z výzkumu dále na základě analýzy dat z MMR ČR (2007; 2021) vyplynulo, že přestože měly počet i objem veřejných zakázek krytých zdroji z EU v letech 2006 až 2014 víceméně stabilně rostoucí trend, tempa růstu totožná nebyla. Výsledným jevem je extrémní meziroční nárůst průměrné ceny zakázky v roce 2007 o cca 208 % následovaný jejím poklesem až do roku 2015. V tomto roce dosahuje pouze 15,2 % své maximální hodnoty, resp. 46,9 % výchozí hodnoty v roce 2006. Dané lze opět vysvětlit snahou dočerpávat disponibilní finanční prostředky „starého“ programového období, kdy k závěru cyklu čerpání alokovaného finančního rámce pro léta 2007–2013 dochází k tlaku na přerozdělení zbývajících zdrojů alokace. Tento tlak ústí v zadávání většího množství zakázek, o malé hodnotě, přičemž se

21) V této souvislosti je unikátní situací uplatnění korekce vůči investorským organizacím v dopravě (Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o., Správa železnic, s.o. a Ředitelství vodních cest, o.s.s.). Ty jsou státními institucemi s nedostatkem vlastních zdrojů, proto výpadek evropských zdrojů je v jejich případě často řešen (při prokázaném pochybení a následném odvodu peněz do rozpočtu zadavatele, SFDI) zpětným převodem národních zdrojů do jejich rozpočtu z rozpočtu Ministerstva dopravy. Předmětné národní zdroje jsou přitom paradoxně ve většině případů realokovány z dotace, kterou je ze strany MD poskytována SFDI na krytí deficitu.

často jedná o náhradní projekty nepřipravených nebo neproplacených akcí. Doplňme, že od roku 2016 dochází k mírnému nárůstu průměrné ceny (vyjma roku 2018), v roce 2019 však stále dosahuje pouze 29,1 % své maximální hodnoty, resp. 89,7 % hodnoty z roku 2006.

V souvislosti s „dočerpáváním“ také identifikujeme převažující preferenci zadávání veřejných zakázek formou jednacích řízení bez uveřejnění. Důvodem je potřeba urychleného a z pohledu zadavatele i uchazeče procesně jednoduchého a co nejméně nákladného zadání. V roce 2015 bylo jednacích řízení bez uveřejnění jediným druhem zadávacího řízení, který z hlediska objemu zaznamenal meziroční nárůst (MMR ČR 2021). Využívání této formy by však naopak bylo žádoucí omezovat pouze na relevantní zakázky, jelikož je spojeno s určitými riziky korupce způsobujícími řadu negativních jevů. Příkladem lze uvést vysoutěžení neefektivní ceny, deformaci konkurenčního prostředí, plýtvání veřejnými prostředky, až potažmo v konečném důsledku snižování domácího produktu.

Z trochu jiné perspektivy lze výše naznačený význam vlivu evropských dotací na výkon ekonomiky, přesahující ve skutečnosti i jejich vykazovanou hodnotu, podpořit teorií vytěsňovacího efektu. Registrujeme vytěsňovací efekt dvojího typu, v objemu a struktuře výdajů. V důsledku nutné spoluúčasti národních zdrojů na financování předmětných projektů dochází k vázání těchto prostředků a souvztažné redukci disponibilního národního rozpočtu pro ostatní účely. Tento jev je zesílen přezávazkováním operačních programů a uplatněním plošných korekcí dotací, jejichž dopady na navýšení nároků na národní zdroje byly diskutovány výše. Administrace a podmínky čerpání prostředků z ESIF jsou přitom velice omezujícími faktory, snižujícími v porovnání s čistě národním financováním efektivitu vynaložených zdrojů (analogie teorie vládních selhání).

Využívání finančních toků z unijního rozpočtu mění také výslednou strukturu výdajů domácností i vládního sektoru, jelikož v důsledku nutnosti splnění všech věcných i formálních požadavků Evropské komise dochází neznáma k financování původně nepreferovaných výdajů, jak již bylo naznačeno výše. V resortu dopravy bylo v této souvislosti v minulosti velmi diskutováno zkomplikování průběhu výstavby prioritní dopravní infrastruktury vlivem transpozice evropské legislativy týkající se hodnocení vlivu na životní prostředí (tzv. proces EIA). U většiny staveb se stanoviskem získaným dle původního příslušného zákona z roku 1992 bylo novelou zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, schváleno opakování tohoto procesu. S ohledem na významnou časovou i finanční náročnost tohoto postupu se opětovně zvyšují nákladové položky čerpání evropských prostředků.

Výslednou realitou jsou i výpadky připravených akcí, které mohou ústit v realokaci jednotlivých operačních programů. Příkladem realokace motivované financovat Evropskou komisí uznatelné projekty uvedme přesun fi-

nančních prostředků ve výši 2 mld. Kč v roce 2016 z Operačního programu Doprava 2014–2020 do Operačního programu Životní prostředí 2014–2020 (Vláda ČR 2016f). Dalším příkladem je vyhrazení vyšší než původně uvažované části alokace na program „Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel“ (Vláda ČR 2015). Je nutné konstatovat, že tyto změny znamenají ve svém důsledku nižší výdaje na infrastrukturní projekty, což není v souladu s primárním záměrem operačního programu pro rezort dopravy.

Ve smyslu výše uvedeného lze formulovat další riziko v oblasti hospodaření rezortu dopravy – výrazně negativním faktorem je nedůsledná prioritizace projektů a výdajů. Ta je znatelná již v současné době, kdy dochází k redukci zdrojů na původně prioritní projekty, přičemž tento určitý rozpor není patrný jen mezi jednotlivými rezorty, ale i v samotném rezortu dopravy. Nad rámec výše uvedených příkladů převodů mezi operačními programy i jednotlivými projekty je nutné upozornit (vedle samotné diskutabilní míry jednoznačnosti a systémovosti obecné koncepce dopravní politiky – ve smyslu absence jasně definování prioritizovaného dopravního módu, resp. prioritních cílů v koncepčních materiálech ministerstva) i na nekonzistentní vývoj dopravní politiky v rámci jednoho dopravního módu.

V posledních letech je z tohoto hlediska velmi diskutovanou otázkou znovuzavedení slev z jízdného pro vybrané sociální skupiny. Tento záměr byl obsažen v Programovém prohlášení vlády ČR ze dne 8. ledna 2018 (záměr umožnění bezplatného užívání osobní železniční dopravy pro důchodce starší 65 let a žáky a studenty do dovršení věku 26 let, Vláda ČR 2018a) i ze dne 27. června 2018 (záměr zavedení významné slevy z jízdného ve vlacích i autobusech, a to opět pro seniory nad 65 let, žáky a studenty do dovršení věku 26 let, Vláda ČR 2018b). Výslednou variantou byla 75% sleva na jízdném pro děti a studenty do 26 let a pro seniory nad 65 let (v železniční i autobusové dopravě a po celý kalendářní rok). Nový systém slev byl zaveden k 1. září 2018 a byl realizován prostřednictvím změny Výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Tímto krokem ale dochází k významnému politickému obratu, jelikož předmětný Výměr byl s platností od roku 2012 v oblasti slev v dopravě mimo jiné naopak zredukován.²²

Potřeba důslednější prioritizace veřejných výdajů v rámci celé fiskální a rozpočtové politiky přitom bude v budoucnu nabývat na významu. Postupem let lze velmi pravděpodobně očekávat pokles evropských zdrojů, minimálně v rámci kohezní politiky. Důvody jsou zejména rostoucí ekonomická úroveň

22) Nutno podotknout, že na základě velmi logických argumentů o nesystémovosti tehdejšího nastavení (existence nejednotných podmínek v jednotlivých druzích dopravy) či finanční náročnosti kompenzací ztrát dopravcům z poskytování těchto slev. Klíčovým argumentem byla také slabá vazba na příjem osob využívajících dané slevy, kdy tedy tyto slevy nelze považovat za příliš účinný nástroj sociální politiky (přestože jsou takto často prezentovány).

českých regionů a dále tendence EU omezovat klasické dotační nástroje a naopak preferovat nástroje finanční. Proto společně s problémy na výdajové straně je nutné začít více řešit také stranu příjmů. Zde je důležité, významem ba přímo prvořadě, stanovit v rámci fiskální a rozpočtové politiky priority a na tyto prioritní projekty alokovat finanční prostředky přednostně. Důležitá jsou samozřejmě i aktuální vyjednávání s EU ohledně budoucí podoby nového víceletého finančního rámce, důraz je mimo samotnou výši alokace nutné klást například i na vyšší flexibilitu čerpání členských států mezi jednotlivými prioritními osami a celkově svěření více kompetencí přímo do rukou samotných států v roli příjemců, čímž by se umožnilo lépe a rychleji reagovat na aktuální změny na trhu a potřeby jednotlivých ekonomik. Dále lze silně doporučit apelování na zjednodušení podmínek pro čerpání schválené alokace včetně snížení administrativní zátěže. Potřebná je i vážná diskuze o inovativních finančních nástrojích na národní úrovni a možnostech zapojení soukromého sektoru.²³

Tímto se opět dostáváme nepřímo k problému provázanosti příjmů a výdajů a k nejzásadnějším negativním determinantům ve vývoji hospodaření rezortu dopravy. S vyšší efektivitou výdajů ve smyslu hospodaření dle principu 3E (efektivně, účelně, hospodárně) – při výborné připravenosti projektů a jejich malé chybovosti, budou projekty ČR v EU konkurenceschopné a i při omezení finančního rámce strukturální pomoci zde bude stále významný prostor pro čerpání zdrojů z centrálně řízených nástrojů EU (aktuálně zejména CEF). Zefektivněním systému by také bylo dosaženo vyrovnanějšího průběhu čerpání a veřejného investování, se všemi s tím souvisejícími pozitivními dopady na fiskální politiku, hospodářský cyklus a efektivitu veřejných výdajů. Souvztažně by v tomto případě byla redukována i samotná potřeba národních zdrojů a zlepšeny možnosti pro zapojení privátních zdrojů.

Základními problémy veřejných investic do dopravní infrastruktury jsou dle výsledků výzkumu prostá připravenost, resp. nepřipravenost staveb, problémy

23) Z pohledu spolupráce vládního a soukromého sektoru je aktuálně nejvýznamnějším PPP projekt na dostavbu 32 km a následný 25letý provoz dálnice D4. Projekt vláda schválila již svým usnesením ze dne 13. ledna 2016 č. 4 a následně byly činěny kroky k uzavření koncesionářské smlouvy. V únoru roku 2021 došlo ke schválení finančních závazků plynoucích z návrhu koncesionářské smlouvy Poslaneckou sněmovnou (usnesení PSP ČR ze dne 9. února 2021 č. 1508) i k podpisu koncesionářské smlouvy mezi MD a konsorciem DIVia (MD ČR 2021b). Usnesením vlády ze dne 11. října 2017 č. 718 byla také schválena první verze Národní investiční strategie (dále též NIS). NIS byl zamýšlen jako strategický dokument, jež má podávat komplexní informace o investičních potřebách veřejného sektoru ve střednědobém až dlouhodobém horizontu do roku 2030 včetně kvantifikace těchto potřeb. Tyto a další dosavadní opatření však lze považovat obecně pouze za zahájení vážnější diskuze a otevření některých otázek, kdy např. NIS zatím nabývá s trochou nadsázky podoby „listu přání“, bez potřebné a výše diskutované prioritizace. Projekt PPP, i přestože je již podepsána koncesionářská smlouva, nemusí být v konečném důsledku zrealizován, popř. se mohou vyskytnout problémy v průběhu jeho realizace (podrobněji viz závěr této kapitoly).

s výkupy pozemků, již uvedené komplikace s procesem EIA, nedostatky v oblasti veřejného zadávání. Některé z nich by nedosahovaly tak velkých rozměrů, pokud by ČR nebyla členským státem EU a nebyla příjemcem prostředků z unijního rozpočtu (viz např. již diskutovaná problematika stanovisek EIA), stále se však jedná primárně o problémy nedokonale funkčního legislativního a institucionálního rámce na straně ČR.

Problémy v oblasti zadávání veřejných zakázek lze zjednodušeně vztáhnout k celé ekonomice, stejně jako v úvodu kapitoly řešenou cyklicitu čerpání zdrojů z EU, resp. čerpání evropských prostředků obecně. Pouze v rezortu dopravy jsou tyto více viditelné a s většími dopady, jelikož jsou zde alokovány větší finanční objemy a projekty jsou převážně dlouhodobé. Vyšší výskyt kauz a neefektivit je podpořen také častou složitostí projektů. Právní rámec mimo legislativu upravující zadávání veřejných zakázek je též všeobecným problémem, v tomto případě je ale vazba na dopravu, resp. stavebnictví výrazně vyšší. Významnými determinanty jsou již několikrát zmiňovaný proces EIA, dále stavební právo a související právní úpravy týkající se institutu vyvlastnění a urychlení výstavby.

Na zmíněné nedostatky upozorňuje pravidelně v rámci svých kontrolních zpráv Nejvyšší kontrolní úřad (dále též NKÚ). NKÚ je celkově ve své kontrolní činnosti velmi aktivní. V letech 1993 až 2019 provedl 96 kontrolních akcí týkajících se rezortu dopravy, tj. téměř 4 kontroly ročně. Kontrolovány jsou investiční i běžné výdaje ministerstva a jemu podřízených organizací. Z konkrétních pochybení posledních let identifikovaných NKÚ jmenujme např. výdaje na projekty v oblasti informačních a komunikačních technologií MD v roce 2015, kdy z kontrolovaných výdajů na tyto systémy ve výši 1 233 mil. Kč byly zjištěny nedostatky spočívající v porušení rozpočtové kázně ve výši více než 425 mil. Kč (NKÚ 2016a). Kontrola z roku 2017 (NKÚ 2017) zase prokázala vysokou nákladovost právních služeb objednávaných ŘSD, kdy se hodinové ceny těchto služeb pohybovaly v rozmezí 3 500 – 4 800 Kč a až na základě kritiky Úřadu byly sjednány na úrovni 800 – 1 800 Kč. Upozorňováno je i na dlouhou a oproti původním očekáváním i prodlužovanou dobu výstavby, s čímž je spojen i nárůst konečné ceny stavby. Za všechny jmenujme výstavbu devadesátikilometrové dálnice D8, která byla započata v roce 1984 s plánovaným dokončením v roce 2002. NKÚ (2016b) jako hlavní důvody uvádí podcenění přípravy výstavby, výběr nestabilního území, pomalá sanace sesuvu, dlouhodobý soudní spor o umístění stavby.

V lednu 2018 byl zveřejněn Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 17/10 zabývající se pořízením a provozem systému výběru mýta (NKÚ 2018b). NKÚ dospěl k závěru, že náklady na mýtný systém byly v letech 2007–2016 v porovnání s příjmy neadekvátně vysoké – v komparaci s obdobným systémem v Rakousku byla provozní nákladovost českého systému dvojnásobná (12 vs. 24 %). Primárním důvodem přitom byly smluvní podmínky sjednané s doda-

vatelem a provozovatelem mýtného systému, které byly od počátku zavedení mýta napříč odbornou i laickou veřejností hojně diskutovány a značně kritizovány.

Posledním kontrolním závěrem zveřejněným v roce 2019 byl Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 18/21. Tato kontrolní akce byla zaměřena na problematiku výstavby a modernizace silnic I. třídy. Závěry NKÚ, které byly opět kritické, jsou v souladu s dosavadními výstupy publikace. Zejména bylo zjištěno, že průměrná doba trvání přípravy kontrolovaných staveb mezi lety 2013 až 2018 činila 12 let, z celkového počtu 35 staveb uvedených ve strategickém materiálu MD bylo v termínu dokončeno pouze 7 (tj. 20 %) a kompenzace dodavatelům stavebních prací, které vyplácelo ŘSD za přerušení či konzervaci staveb po roce 2010, dosáhly souhrnné výše 125,9 mil. Kč bez DPH. Bylo konstatováno, že při výstavbě bylo postupováno dle připravenosti staveb namísto přednostní realizace prioritních staveb a nebyly plněny koncepční záměry rezortu. Výsledným negativním efektem z pohledu veřejných financí je méně účelné a méně hospodárné vynakládání finančních prostředků.

K nedostatkům v hospodaření rezortu dopravy se též vyjadřují poslanci jednotlivých klubů prostřednictvím tzv. interpelací (písemných či ústních, ve smyslu Ústavy ČR a dle jednacího řádu Poslanecké sněmovny). K problému mýta například písemně naposledy interpeloval v listopadu 2018 poslanec Adamec (PSP ČR 2018) s žádostí o informace o průběhu tendru na provozování mýtného systému po roce 2020. Při studiu jednotlivých interpelací je ovšem patrné, že např. v porovnání s úrovní materiálů NKÚ jsou tyto méně odborné a úžeji vymezené (méně systémové), popř. se zabývají vysoce politickým problémem (např. zmíněným mýtem). Doplňme, že častějšími tématy jsou regionální problémy (příkladem lze uvést ústní interpelaci z prosince 2019 ve věci elektrifikace tratě Brno – Moravský Krumlov – Hrušovany n. Jevišovkou, PSP ČR 2019) a je zde patrný vliv zájmových skupin (v zájmu politiků často i problém vodní dopravy, kosmických aktivit).

V oblasti zadávání veřejných zakázek z autorčina výzkumu vyplynulo, že přestože měly novely právního rámce schvalované v ČR od roku 2012 pozitivní vliv na transparentnost a efektivnost systému zadávání veřejných zakázek (z hlediska zvýšení podílu veřejných zakázek zadávaných v režimu zákona i z pohledu redukce využívání užšího řízení a významného navýšení podílu otevřených řízení), v roce 2015 došlo ke snížení ukazatele transparentnosti trhu a k významnému nárůstu počtu zakázek zadávaných formou jednacího řízení bez uveřejnění (Chmelová, Štípek 2017). Dané již bylo částečně zmíněno v první části kapitoly, a to v souvislosti se závěrem programového období. Zadavatelé byli v tomto období pod enormním tlakem zadávat v co nejkratších lhůtách a s využitím méně komplikovaných procesních postupů. Za této nestandardní situace se tak naplno projevila slabá místa tehdejšího, i když novelizovaného právního rámce.

V návaznosti na uvedené lze jako možnou pozitivní úpravu legislativního rámce²⁴ doporučit přijetí takových nástrojů, které by výrazněji redukovaly zadávání veřejných zakázek formou jednacního řízení bez uveřejnění, popř. by zaváděly důkladnější kontrolní mechanismy při posuzování plnění podmínek při jeho využívání. Mimo zvýšení transparentnosti trhu by benefitem omezení tohoto druhu zadávacího řízení bylo zvýšení průměrného počtu podaných nabídek, v důsledku čehož by vlivem vyšší konkurence mohla být dosažena nižší vysoutěžená nabídková cena zakázky, a tedy realizována i vyšší průměrná úspora zadavatele.

Na základě jednoho z dalších závěrů výzkumu lze ve věci diskuze ideálního hodnotícího kritéria zpochybnit i pozorovaný trvalý obecný důraz na snižování váhy zakázek soutěžených na nejnižší cenu. Analýzou a korelací dat zachycujících počet podaných nabídek, volbu hodnotícího kritéria a procentní rozdíl ceny předpokládané a konečné vysoutěžené ceny zakázky byla zjištěna obdobná míra dosažení efektivnější ceny zakázky u kritéria nejnižší nabídkové ceny i u kritéria ekonomické výhodnosti nabídky (Chmelová, Štípek 2017). V této otázce lze proto jako klíčové faktory neefektivnosti identifikovat ve skutečnosti spíše kvalitu nastavení smluvních podmínek, stále vysokou míru víceprací, popř. selhávání kontrolních mechanismů při realizaci a následném převzetí veřejné zakázky. Jedná se o oblasti, které by tak měly být předmětem dalších novelizačních kroků. Při jejich správné úpravě by bylo redukováno i riziko, které na příkladu dopravců soutěžících v segmentu dopravní obslužnosti zmiňuje Kvizda (2009) – „podstřelování“ soutěžních nabídek v tendrech soutěžených na nejnižší cenu (nebo s významným kritériem ceny) a z toho vyplývající riziko následného nenaplnění požadované kvality zakázky či navýšení konečné ceny.

Výzkumem identifikovaná nutnost výrazně zjednodušit a zrychlit povolovací řízení v oblasti územního plánování a stavebního řádu byla významnou ambicí vlády minulého období. Tento cíl byl obsažen i v programovém prohlášení vlády (Vláda ČR 2014). Alarmující je fakt, že v zahraničí jsou povolovací řízení kratší, a to i o polovinu. Ve věci vyřízení stavebního povolení je ČR dle žebříčku Doing Business aktuálně na 157. místě z posuzovaných 185 zemí, a to s 21 nutnými úředními úkony a dobou vyřízení 246 dní. Pro srovnání Slovensko se pohybuje na 146. příčce (s 14 úředními úkony, ale naopak s delší dobou vyřízení v počtu 300 dní) a nejlepšího hodnocení dosahuje Hong Kong s osmi úkony a 69 dny (WB 2019). Co se týká celkové doby výstavby, ta se od prvního

24) I po přijetí zcela nového zákona o zadávání veřejných zakázek ze dne 19. dubna 2016 (zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který zavádí některé další, vesměs pozitivní změny. Nově bylo např. uloženo vítězným uchazečům prokazovat svou vlastnickou strukturu, snížen limit na dodatečné zakázky na 30 %, definováno více kritérií k snížení tlaku na zadavatele k soutěžení na nejnižší nabídnutou cenu nebo umožněno vyloučit z výběrového řízení dodavatele, který předchodí zakázku z věcného či časového hlediska nenaplnil.

návrhu projektu až po kolaudaci pohybuje např. v případě bytového domu kolem 10 let, u liniových staveb je s ohledem na jejich složitost ještě delší. Doba výstavby je přitom významně ovlivněna právě již lhůtami v rámci povolovacích řízení, resp. celkově nastavením systému územního plánování a stavebního řádu.²⁵

Praktické dopady těchto omezení ostatně výmluvně demonstrují data k vývoji kilometrů českých dálnic v provozu. Dle údajů z Ročenky dopravy (MD ČR 2020b) vzrostl tento ukazatel z hodnoty 733,9 km v roce 2010 na hodnotu 776 km v roce 2015. Zaznamenán byl tedy pouhý 5,7% růst. Mezi léty 2014–2015 byl navíc meziroční růst délky provozuschopných dálnic de facto nulový. Hodnota v roce 2016 sice poté dosáhla 1,6násobku hodnoty roku 2015, nicméně dané nelze interpretovat jako reálnou změnu trendu v rychlosti výstavby. Důvodem pozorované změny je s platností od 1. ledna 2016 překlasiifikování majoritní části rychlostních silnic na dálnice, resp. na dálnice II. třídy (dle novely zákona č. 13/1997 Sb.). Mezi léty 2016–2019 činil nárůst délky provozuschopných dálnic 4,4 %, v absolutním vyjádření se jednalo o meziroční navýšení v průměru o 17,9 km.

V oblasti stavebního práva byl nejvýznamnější legislativní úpravou posledních let²⁶ zákon č. 225/2017 Sb. ze dne 27. června 2017, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zákon č. 225/2017 Sb. vstoupil po několikaletém projednávání a značných kompromisních úpravách v účinnost k 1. lednu 2018. Společně se stavebním zákonem bylo novelizováno 44 právních norem, což také svědčí o šíři a složitosti předmětného novelizačního procesu a naznačuje množství střetů v jeho průběhu. Hlavní změny zavedené novelou lze shrnout následovně. Za prvé bylo nově umožněno sloučit všechna řízení (územní, stavební i EIA) do jednoho koordinovaného řízení. Čehož největší výhodou je eliminace opakovaného vznášení připomínek a soudního napadání ze strany jednoho subjektu opakovaně vždy v každé fázi povolovacího řízení. Současně u územního a stavebního řízení byl okruh subjektů vyjadřujících se k projektům zúžen na přímé účastníky řízení. Došlo také ke změnám, které by měly zkrátit již dobu přípravy. Např. v rámci územního plánování není nově nutné v případě změny plánu zpracovávat variantní řešení. Dále se ze tří let na jeden rok zkrátila lhůta pro přezkum územního plánu a pro

25) Ve věci lhůt pro úplnost doplníme, že v případě vrácení žádostí a dokumentací k doplnění se celková doba řízení prodlužuje; lhůty vymezené správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) běží pouze v případě bezchybného průběhu řízení.

26) Resp. do konce roku 2019, v souladu s hlavní časovou řadou analyzovanou v této monografii. Abstrahováno je od dalších pozdějších novel stavebního zákona, z nichž vyplývající významnější změny jsou často účinné až od roku 2021 i od let pozdějších. Pro úplnost dodejme, že k datu finalizace textu této publikace je v legislativním procesu další rozsáhlá novela stavebního zákona.

vybrané jednodušší stavby odpadá povinnost stavebního povolení, stavbu stačí pouze ohlásit.

Výše uvedené změny představují zcela určitě pozitivní kroky k řešení základních problémů v oboru stavebnictví. Nicméně spíše v oblasti pozemního stavitelství. V případě klíčových liniových staveb je nutno provedenou novelu hodnotit jako silně nedostačující a původní ambici nenaplňující. Např. je otázkou, jakou měrou bude u velkých a komplikovaných projektů vůbec využíváno možnosti absolvovat pouze jedno souhrnné povolovací řízení, a to v kontextu komparace na jedné straně vstupní značné výše nákladů na zpracování projektové dokumentace na odpovídající úrovni kvality (podmínka pro sloučení řízení) a rizika nezískání stavebního povolení či výskytu dalších komplikací znemožňujících či komplikujících realizaci projektu na straně druhé.

Ve věci výstavby infrastruktury lze kladně hodnotit související změnu zákona č. 416/2009 Sb. (zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury), kterou se doplnilo ustanovení, že „po dobu vyvlastňovacího řízení se běh lhůty platnosti rozhodnutí o povolení stavby staví“ (§ 2, odst. 3 předmětného zákona). Tímto bylo reagováno na situace, kdy v případech déletrvajícího procesu vyvlastňování platné stavební povolení propadá a následně se vlivem opakování procesních kroků povolovacího řízení lhůta výstavby prodlužuje. Pozitivně působí i samotná možnost zahájení stavebního řízení před zahájením aktu vyvlastňování (a možnost tendrovat zhotovitele po získání stavebního povolení).

Institut předběžné držby, který byl obsahem jednoho z pozměňovacích návrhů ke stavebnímu zákonu a který by umožňoval i výzkumné a přípravné práce, nicméně touto novelou přijat nebyl. V otázce zkrácení doby výstavby přitom toto mělo být stěžejním cílem novelizací, zejména zákona č. 416/2009 Sb. a souvisejícího zákona č. 184/2006 Sb., popř. jeho prováděcích vyhlášek ve věci stanovení adekvátní náhrady. Samozřejmě je ovšem vážná a fundovaná diskuze ohledně nastavení celého procesu ve smyslu vymezení okruhu staveb spadajících pod tento relativně unikátní režim výstavby (s riziky zneužití, resp. narušení základních vlastnických práv). Fundamentální je identifikace „veřejného, národního zájmu“ a konstrukce klíče pro identifikaci stavby ve veřejném zájmu. Tento systém, za přesně stanovených podmínek, funguje i ve vyspělých zemích, např. v sousedním Německu. Zkušenosti a výsledky těchto států přitom naznačují, že daný rozdíl v právním systému je jedním z hlavních determinantů propastných rozdílů v rychlosti výstavby.

Tyto oblasti byly upraveny v navazující novele, v zákonu č. 169/2018 Sb. ze dne 18. července 2018. Schváleno bylo umožnění provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy stavby dopravní infrastruktury prováděné oprávněným investorem i před zahájením řízení, kterým se stavba umísťuje a(nebo) povoluje. Namísto původně uvažované předběžné držby byl zvolen institut mezitímního rozhodnutí, rozdíl je však spíše legislativně technický nežli

věcný. Na základě mezitímního rozhodnutí je možné začít s přípravou stavby souběžně s případným řešením sporu o výši náhrady za pozemek. Bylo též dosaženo politické shody na seznamu prioritních staveb. Z dopravní infrastruktury se jedná zejména o vybrané dálnice a silnice I. třídy a železniční tratě. Mezi prioritní infrastrukturu pro vodní dopravu byly zařazeny plavební stupeň Děčín a plavební stupeň Přelouč. Mezi prioritní infrastrukturu pro leteckou dopravu byly zařazeny paralelní dráha ke vzletům a přistávání letadel na letišti Václava Havla Praha a nové oplocení letiště Václava Havla Praha.

Zdůrazněme významné dopady identifikovaných nedostatků národního institucionálního a právního rámce na ceny veřejných dopravních zakázek. Z výsledků vědeckého bádání lze dovodit, že složitost, byrokratizace a zdouhavost procesu výstavby (včetně určité míry nejistoty ohledně úspěšné realizace stavby vlivem problematické majetkoprávní přípravy a včetně komplikovanosti procesu soutěžení veřejných zakázek) zvyšují konečnou cenu infrastrukturních staveb. Firmy při kalkulaci ceny logicky zmíněné aspekty zohledňují a cenu adekvátně zvyšují o výši rizikové přírážky. Efektivnější systém zadávání a výstavby by ve smyslu zrychlení a zlevnění zapůsobil pozitivně také v redukci tzv. „salámové“ metody výstavby, kdy se z důvodu optimalizace procesů zadávání veřejných zakázek jedna zakázka rozdělí na více částí (přestože v souhrnu poté mohou být celkové náklady projektu vyšší, např. z důvodu administrace více zakázek či nevyužití úspor z rozsahu). Komplikovanost systému do značné míry také předurčuje samotný charakter investování v ČR, kdy se zjednodušeně řečeno staví to, co je připraveno. A to bez posouzení celkových nákladů a výnosů dané stavby ve vazbě na celý dopravní systém a cíle dopravní politiky, jak ostatně diskutuje ve svém textu i Kvizda (2009).

Sumarizujme hlavní závěry analýzy a komparace „evropských“ a „národních“ determinantů hospodaření rezortu dopravy v ČR. Z výzkumu vyplynulo, že vliv EU (zde zejména ve smyslu a rozsahu zkoumaných evropských politik, dopravní a kohezní, realizovaných prostřednictvím ESIF) lze hodnotit pozitivně i negativně. Zejména je ČR jakožto čistému příjemci vůči rozpočtu EU umožněno navýšit disponibilní zdroje pro rezort dopravy.

Negativní dopady (neefektivní alokace, vytěšňovací efekt, který je o to větší v případě neuznatelných nákladů a tedy krytí národními zdroji, významná cyklicita čerpání v případě ČR s tendencí procyklického působení) jsou sice z povahy nastavení evropského systému do určité míry automatickým průvodním jevem, nicméně je lze zlepšením národního právního a institucionálního rámce a další činností ČR značně eliminovat. Např. jasnou prioritizací projektů a celkově koncepcí dopravní politiky, lepší přípravou a realizací projektů, hladším průběhem čerpání pro méně výrazné rozkolísávání cyklu.

Rozměr zásadních nedostatků na straně ČR je jasně zřetelný např. v kauze stanovisek EIA, kdy v první řadě je v rámci EU unikátní samotná možnost existence projektů bez stavebního povolení, přesto s platným stanoviskem EIA vy-

daným i před více jak deseti lety.²⁷ Za druhé je znepokojující, že i při vyjednání speciálního režimu pro klíčové infrastrukturní stavby byla první stavební povolení pro některé z těchto staveb vydána až na přelomu let 2017/2018. A v případě akcí D1 Říkovice – Přerov a D49 Hulín – Fryšták bylo stavební povolení získáno až v závěru roku 2021. S tím také souvisí nenaplňování rozpočtovaných výdajů na tyto prioritní projekty, a to zejména za rok 2017 (SFDI 2018).

V daném kontextu se jako riziková jeví také spolupráce se soukromým sektorem formou PPP projektů. V situacích, kdy stát není schopen zaručit přípravu stavby, kterou má následně realizovat a spravovat na základě koncesionářské či jiné smlouvy privátní subjekt, je pravděpodobným výsledkem pokles počtu závazných nabídek privátu a vyšší nabídkové ceny vlivem růstu rizikové přírážky. Výsledná cena závisí zejména na rozdělení rizik mezi soukromý a veřejný sektor, přičemž čím více rizik na sebe přebírá stát, tím nižší je cena PPP projektu a naopak.²⁸ Je nutné zdůraznit, že v případě takto dlouhodobých smluv, s obtížně predikovatelným vývojem mnoha proměnných, je z logiky věci velmi složité smlouvu upravit tak, aby byla v konečném důsledku pro stát, potažmo veřejné finance výhodná. Ve vazbě na dělbu rizik je také velmi nevýhodné, ve smyslu potenciálně vysokých nákladů z pohledu veřejných rozpočtů, vypovězení smlouvy ze strany státu. S ohledem na potenciálně značný objem zakázky roste i riziko korupčního jednání a působení zájmových skupin. Nelze opomenout ani politickou citlivost na toto téma, přičemž úspěšná příprava smlouvy končící jejím podpisem je na konzistentní politické podpoře závislá. Lze shrnout, že efektivnost PPP projektů je bytostně závislá na mnoha faktorech, čímž se PPP projekty současně řadí z mnoha pohledů mezi vysoce rizikové.

Za využití obdobné logiky lze v závěru polemizovat s návrhy na transformaci či privatizaci veřejných institucí zajišťujících financování a správu dopravní infrastruktury, tedy s návrhy propagovanými často za využití argumentů hospodárnějšího nakládání s veřejnými prostředky a dalšími společenskými přínosy.

27) V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí neproběhla v ČR dlouhá léta transpozice evropského práva, požadovaná novela zákona č. 100/2001 Sb. byla přijata až v roce 2015. Problémem však zůstalo uznávání stanovisek EIA získaných v režimu „starého“ zákona č. 244/1992 Sb., což byl případ i řady prioritních a dlouho připravovaných staveb. V případě požadovaného opakování celého procesu EIA přitom dochází k opětovnému prodloužení celkové doby výstavby, s příslušným navýšením nákladovosti projektu, současně roste riziko ztráty podílu EU na financování. Na základě výčtu těchto a dalších (např. politických) rizik bylo s Evropskou komisí intenzivně jednáno o udělení výjimek pro ČR ve věci uznávání již získaných stanovisek. Kompromisním výsledkem bylo stanovení 9 prioritních staveb, pro které není nutné proces EIA opakovat, ale je postačující vydání tzv. závazného stanoviska EIA (v kompetenci MŽP). Tyto stavby jsou stanoveny nařízením vlády č. 283/2016 Sb. na základě novely zákona č. 100/2001 Sb. ze dne 14. července 2016.

28) Identifikace a matice rizik přehledně viz metodický materiál MF ČR (2008). Klasickým rizikem, které by měl nést stát, je právě např. výkup pozemků (v terminologii metodického Katalogu rizik PPP projektů „riziko vlastnictví lokality“).

Radikální možností je privatizace sítě, s určitými pozitivními efekty, nicméně i se všemi riziky, jak bylo diskutováno již v teoretické části. Výsledek komparace skupin výhod a nevýhod je přitom nejvíce závislý na konkrétních cílech dopravní politiky. Ta, v podmínkách ČR, přestože není jednoznačně formulována a v čase zcela konzistentní, považuje záruku zajištění určité, relativně vysoké úrovně dopravní obslužnosti za prioritní. Z tohoto důvodu nelze považovat, minimálně v případě ČR a v současné době, privatizaci dopravní infrastruktury (v případě žádného módu) za vhodnou a reálnou.

Nejčastěji uvažovaná bývá transformace ŘSD – sektorového investora v segmentu silniční infrastruktury, a to po vzoru rakouského ASFINAGu či slovenské NDS (Národní diaľničná spoločnosť), tedy transformace na obchodní společnost s pravděpodobně 100% vlastnictvím akcií státem. Obě zmiňované společnosti jsou de facto obdobou SFDI, avšak financující a spravující pouze silniční infrastrukturu, což byl i původní záměr českého SFDI. Současně hospodaří s příjmy plynoucími ze zpoplatnění sítě.

Zde považuji za důležité zdůraznit zejména tři aspekty. Za prvé, v případě transformace na akciovou společnost nelze s vysokou pravděpodobností očekávat vyrovnané hospodaření této a.s., resp. nezávislost na dotacích z veřejných rozpočtů. Důvodem je kombinace relativně nízkého rozsahu výkonového zpoplatnění v ČR (tedy v porovnání s potřebou finančních zdrojů příjmová nedostatečnost) a stále vysoká potřeba investičních výdajů (v porovnání s vyspělými zeměmi západní Evropy, které již mají základní infrastrukturní síť vesměs vybudované). Za druhé, jedním z motivů pro vznik fondu bylo centralizované financování dopravní infrastruktury. Pokud by došlo k rozdělení financování jednotlivých módů, zvláště pokud by byly soustředěny příjmy i výdaje spjaté s pozemními komunikacemi do jednoho subjektu, mohla by být omezena i komplexnost a jednotnost dopravní politiky a dopravního plánování. Za třetí, v paralele zkušeností s podniky podobné nebo stejné právní formy (např. Českých drah, a.s.) a výše diskutovaných rizik PPP projektů také nelze danou transformaci doporučit jako efektivní řešení.

Na základě výstupů provedených analýz lze shrnout, že ve věci financování a správy infrastruktury je v určitých případech spolupráce veřejného a soukromého sektoru efektivní. U dopravců či poskytovatelů jiných služeb spjatých s dopravou též, včetně transformace či privatizace podniku (při existenci liberalizovaného trhu a probíhající soutěži). V případě strategické dopravní infrastruktury však daná rizika převažují i možná identifikovaná negativa veřejného vlastnictví.

Závěrem si dovoluji doplnit, že cílem této kapitoly bylo identifikovat a zhodnotit nejzásadnější determinanty negativně ovlivňující efektivní hospodaření rezortu dopravy, jelikož je lze považovat za nedílnou a klíčovou součást analýzy financování a hospodaření předmětného rezortu. S ohledem na rozměr problematiky a rozsah a primární zaměření této odborné monografie bylo nicméně

přístupeno k omezení šíře a hloubky tohoto výzkumu a nutnému zkomprimování hlavních závěrů – analyzovány byly pouze stěžejní negativně působící faktory v dané oblasti, a to se zaměřením na problémy veřejného investování do dopravní infrastruktury. Detailnější analýza zde otevřených i dalších souvisejících témat je vhodná k rozpracování v rámci navazujícího výzkumu a budoucích vědeckých textů.

SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ DÍLČÍCH ANALÝZ A JEJICH DISKUSE

Z výzkumu teorie veřejných financí vyplynul rozptyl možných struktur veřejného sektoru, který determinuje i vývoj institucionálního uspořádání rezortu dopravy v ČR. Jako relativně nový trend strukturalizace veřejného sektoru byl identifikován vznik zcela nových úrovní řízení (mimo klasické centrální a subcentrální), mezi které řadíme i mimorozpočtové organizace jako např. v rezortu dopravy v ČR působící a v této publikaci analyzovaný Státní fond dopravní infrastruktury. Určitým specifikem ČR z pohledu vymezení druhů organizací vládního sektoru jsou státní příspěvkové organizace, které jsou ve formě obdobné českému právnímu rámci zřizovány pouze na Slovensku.

Z kapitoly 3., z analýzy institucionálního zajištění rezortu dopravy v ČR v letech 1969 až 2019, vyplynuly zejména následující závěry. Významné změny institucionálního zajištění jsou patrné již na úrovni ústředních orgánů státní správy. Od roku 1969 do současnosti náležela agenda dopravy vícero ústředním orgánům. Přičemž nedocházelo pouze k jejich prostému střídání, ale často v dané oblasti působilo více ústředních orgánů souběžně. S tím také souvisí časté propojení dopravní agendy s agendou spojů a nad rámec těchto uvedených výkon dalších působností některými ministerstvy. Pro názornost vývoje institucionálního zajištění rezortu dopravy na úrovni federálních i národních ústředních orgánů státní správy bylo zkonstruováno schéma 12.

Od roku 1971 byly téměř veškeré kompetence v oblasti dopravy a spojů soustředěny na federální úrovni, současně byla zrušena národní ministerstva. V červenci 1971 bylo zřízené národní Ministerstvo vnitra, s určitou působností v oblasti dopravy, nicméně to (stejně jako další česká „dopravní“ ministerstva

působící v dalších letech) vykonávalo v porovnání s federálními ministerstvy minimální rozsah působností. Tento stav trval až do přelomu let 1990/1991, kdy nejdříve byly na Ministerstvo vnitra převedeny funkce zakladatele státních podniků a zřizovatele státních příspěvkových organizací v dopravě a silničním hospodářství. Následně s platností k 1. lednu 1991 (od kdy mimo jiné Ministerstvo vnitra vykonává v oblasti dopravy nadále pouze agendu spjatou s bezpečností silničního provozu) již téměř veškerou agendu v oblasti dopravy i spojů vykonávalo národní Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj. Působnost Federace byla značně omezena a v souvislosti se zánikem ČSFR a vznikem České republiky zanikla tato úroveň státní správy včetně svých kompetencí úplně.

Agenda dopravy a spojů byla ke konci roku 1992 soustředěna v Ministerstvu hospodářství. V prosinci téhož roku ale došlo k jejímu rozdělení, resp. vyčlenění dopravy do působnosti nově vzniklého Ministerstva dopravy a ponechání agendy pošt a telekomunikací Ministerstvu hospodářství. S tím, že k 1. lednu 1993 dochází rozhodnutím ministra hospodářství k faktickému zřízení Českého telekomunikačního úřadu, a to jako šesté sekce Ministerstva. Od listopadu 1996 do konce roku 2002 poté fungovalo Ministerstvo dopravy a spojů. Od jeho vzniku do poloviny roku 2000 evidujeme největší koncentraci působností v oblasti dopravy a spojů na úrovni jednoho ústředního orgánu státní správy. 1. července 2000 se ČTÚ stává samostatným orgánem státní správy a vzniká Státní fond dopravní infrastruktury – právnická osoba podřízená MDS, jejíž rozpočet není přímou součástí státního rozpočtu („mimorozpočtový fond“) a jejímž účelem je financování dopravní infrastruktury.

V roce 2003 došlo k dalšímu tříštění maximálního rozsahu kompetencí, kdy vzniká v de facto již současné podobě Ministerstvo dopravy. Oblast spojů byla na úrovni ÚOSS svěřena do působnosti Ministerstva informatiky. Po ustavení ČTÚ jako ÚOSS náležel Ministerstvu informatiky (a po jeho zrušení Ministerstvu průmyslu a obchodu) nadále pouze výkon státní správy v oblasti poštovních služeb nesvěřených příslušnými právními normami ČTÚ. Funkce zakladatele České pošty, s.p. byla z MI převedena na Ministerstvo vnitra.

Lze shrnout, že původní trendy nastavené v 90. letech, které agendu dopravy, pošt a telekomunikací spíše sjednocovaly, byly po přelomu tisíciletí měněny. V roce 2003 došlo k definitivnímu oddělení těchto agend a v květnu 2005 došlo také k jednoznačnému oddělení regulátora v oblasti pošt a telekomunikací. Zajištění nezávislé funkce regulátora vyplývá z vývoje liberalizace trhu. Nutnost oddělení regulačního úřadu od ostatních orgánů veřejné správy i od sféry soukromé (po stránce organizační, funkční i právní) zapříčinilo též vznik dalšího ústředního orgánu státní správy k 1. dubnu 2017, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Co se týká vývoje struktury institucionálního zajištění rezortu z pohledu struktury organizací v zakladatelské a zřizovatelské působnosti ÚOSS, před vznikem samostatného českého státu bylo více méně celé řízení rezortu včetně

Schéma 12: Vývoj institucionálního zajištění rezortu dopravy a spojů na úrovni federálních a národních ústředních orgánů státní správy v letech 1969–2019

	1969	1971	1988	1990	1991	1992	1996	2000	2003	2005	2007	2017
Federální ústřední orgán státní správy	Federální výbor pro dopravu Federální výbor pro pošty a telekomunikace	Federální ministerstvo dopravy Federální ministerstvo spojů	Federální ministerstvo dopravy a spojů	Federální ministerstvo dopravy Federální ministerstvo spojů	Federální ministerstvo dopravy Federální ministerstvo spojů	Federální ministerstvo dopravy Federální ministerstvo spojů	Federální ministerstvo dopravy Federální ministerstvo spojů	Ministerstvo dopravy a spojů	Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad*	Ministerstvo dopravy Ministerstvo informatiky Český telekomunikační úřad	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad
Národní ústřední orgán státní správy / kapitola státního rozpočtu	Ministerstvo dopravy Ministerstvo pošt a telekomunikací	Ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra a životního prostředí	Ministerstvo vnitra Ministerstvo vnitra	Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj Ministerstvo dopravy	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy	Ministerstvo dopravy a spojů	Ministerstvo dopravy Ministerstvo informatiky Český telekomunikační úřad	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad	Ministerstvo dopravy Ministerstvo dopravy Český telekomunikační úřad
Státní fond												Státní fond dopravní infrastruktury

* ČTÚ od července 2000 do dubna 2005 samostatným orgánem státní správy, kapitola státního rozpočtu 328

** Na Ministerstvo vnitra přešla z Ministerstva informatiky funkce zakladatele České pošty, s.p.

Zdroj: Vlastní zpracování na základě kapitol 3.1 až 3.3.

ně dopravců v přímé působnosti federálních ministerstev. Od konce 80. let dochází vlivem transformace k přípravě většiny národních, potažmo státních podniků k privatizaci. Ještě před rozpadem ČSSR jsou například na akciovou společnost transformovány Československé aerolinie. V jejich případě nicméně výkon akcionářských práv nenáležel Ministerstvu dopravy (a spojů), ale Ministerstvu financí.

Trend privatizace opět souvisel s procesem liberalizace předmětných dopravních segmentů a nastavením tržního hospodářství obecně. Základní princip těchto změn lze definovat jako snahu o oddělení státního dozoru a výkonu státní správy od samotného poskytování dopravních a přepravních služeb. Současně oddělení funkce provozovatele dopravní infrastruktury od provozovatele dopravních služeb.

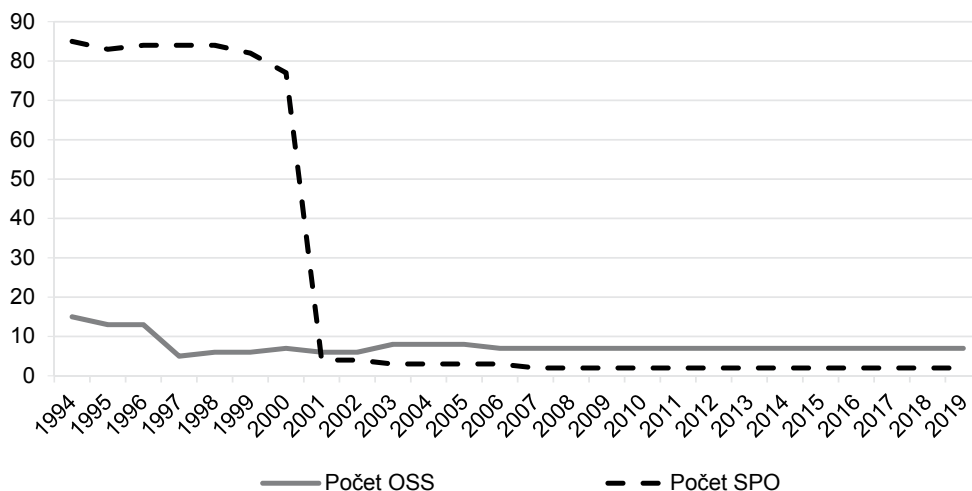
Lze zhodnotit, že dané se více méně zdařilo. Za problematičtější lze považovat pouze vývoj v drážní dopravě, kdy oproti ostatním dopravním módům je oddělení daných funkcí a subjektů v rámci analyzovaného období nejméně zřetelné. To souvisí s postavením Českých drah jakožto významným strategickým podnikem hospodářství ČR a jeho stálou vazbou na Ministerstvo dopravy. ČD byly do roku 2002 státní organizací založenou státem v zastoupení Ministerstva dopravy a od roku 2003 jsou akciovou společností 100% vlastněnou státem. V tomto případě je výkonem akcionářských práv opět pověřeno Ministerstvo dopravy. V roce 2003 sice došlo k potřebné transformaci zahrnující též vznik samostatné státní organizace Správa železniční dopravní cesty (od roku 2020 přejmenované na Správa železnic), nicméně s ohledem na nedokonalé rozdělení majetku mezi obě nové nástupnické organizace nebyl provoz infrastruktury a dopravních služeb oddělen v plné šíři. Diskriminační prvky na již liberalizovaném a otevírajícím se trhu byly odstraněny v následujících letech ve třech vlnách převodu některých činností a prodeje částí majetku tvořícího železniční dopravní cestu včetně převodu související pracovní síly. Je však nutné zmínit, že těmito operacemi současně docházelo ke zhoršování finanční situace SŽ, s.o. a souvztažně k vylepšování výsledku hospodaření akciové společnosti. To může být určitou částí společnosti vnímáno jako skrytá nepřímá finanční pomoc Českým drahám. Pozitivně působící ve věci procesu liberalizace železničního trhu a možného střetu zájmů je již výše zmíněné ustavení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, nezávislého regulátora a kontrolora přístupu na železniční dopravní cestu. Tomu je svěřeno i řešení případných sporů a jeho působnost je rozšířena i na leteckou dopravu (výkon správy při užívání letecké dopravní infrastruktury a přístupu k ní) a dopravu na pozemních komunikacích (ve věci zavádění evropské služby elektronického mýta).

Dalším obecným trendem promítajícím se do struktury a fungování rezortu dopravy je redukce počtu organizačních složek státu (včetně ústředního orgánu) a státních příspěvkových organizací ve zřizovatelské působnosti kapitoly 327, viz graf 17.

Radikální pokles počtu SPO v roce 2001 byl způsoben regionalizací veřejné správy. Díky jejímu vlivu došlo k významnějším změnám v oblasti výkonu vlastnických práv k dopravní infrastruktuře ve vlastnictví státu, kdy od poloviny roku 2001 přechází vlastnická práva k silnicím II. a III. třídy ze státu (MD, potažmo jím pověřených organizací) na kraje.

V neposlední řadě je v průběhu celého období pozorovatelná tendence transformovat některé organizace, zejména rezortní investory. Stěžejními motivy pro změny právních forem jsou jednodušší pravidla a širší okruh možností v oblasti zaměstnávání a odměňování zaměstnanců a celkově hospodaření těchto organizací (s ohledem na vazbu na zákon o rozpočtových pravidlech, systemizovaná místa s rozpočtovanými prostředky na platy apod.). Dané tendence zesílily po přijetí Zákona ze dne 1. října 2014 č. 234/2014 Sb., o státní službě, a projevíly se např. v založení zcela nového státního podniku Centrum dopravních informačních systémů Ministerstva dopravy ČR (v určitém protikladu k dlouhodobému trendu postupného rušení státních podniků, resp. minimálně nezřizování nových podniků této právní formy, a přestože činnost tohoto podniku v prvních letech jeho fungování byla prakticky nulová). Předmětné tendence jsou též zřetelné ve schválení pozměňovacího poslanceckého návrhu k novele zákona o vnitrozemské plavbě. Ten umožňuje Ministerstvu dopravy namísto nyní fungujícího Ředitelství vodních cest jako organizační složky státu zřídit ŘVC jako státní příspěvkovou organizaci. Permanentními jsou snahy transformovat státní příspěvkovou organizaci Ředitelství silnic a dálnic.

Graf 17: Vývoj počtu OSS a SPO ve zřizovatelské působnosti kapitoly 327 k 31. 12. v letech 1994 až 2019



Zdroj: MF ČR (2020b). Vlastní zpracování.

Zajímavým dílčím závěrem kapitoly 3. bylo zhodnocení vývoje působnosti a zároveň míry finanční a jiné nezávislosti státního fondu SFDI. Ten byl na začátku svého založení na státním rozpočtu, potažmo rozpočtu kapitoly 327 spíše nezávislý. Jeho majoritní příjmy tvořily daňové příjmy a výnosy ze zpoplatnění silniční a dálniční infrastruktury. Doplněné o příjmy z privatizace, které Fondu plynuly na základě rozhodnutí vlády z mimorozpočtového Fondu národního majetku a po zrušení této instituce z příslušného privatizačního účtu spravovaného Ministerstvem financí. Postupem let nicméně závislost Fondu na státním rozpočtu roste, a to jak z pohledu potřeby dotačních titulů, tak například v kontextu povinnosti vést své bankovní účty u ČNB. Naproti tomu se okruhy účelů pro financování ze SFDI rozšiřují a význam Fondu v současném systému rezortu dopravy z vícero pohledů roste. Což lze ve světle zániku některých původních hlavních důvodů pro jeho existenci (např. dostupnost vlastních dostatečných zdrojů či oproti ÚOSS možnost převádění finančních prostředků do dalšího rozpočtového roku) považovat z určitého hlediska za paradoxní.

Z kapitoly 4., z analýzy rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019, vyplynuly následující stěžejní závěry. Financování kapitoly 327 se vyvíjelo zejména v závislosti na institucionálních změnách a dále s ohledem na vstup ČR do EU. Členství v EU přitom ovlivňovalo nejen financování a hospodaření samotné, ale i institucionální rámec, který opětovně zprostředkovaně působil na úroveň hospodaření a financování.

Za nejvýznamnější determinanty vývoje lze považovat vznik Státního fondu dopravní infrastruktury, který od roku 2001 nově spravoval zdroje určené na financování dopravní infrastruktury; objem výdajů kapitoly toho roku se radikálně ponížil. Následující léta rozpočet opět rostl, a to na straně příjmů i výdajů, s poklesem až v roce 2010. Cyklický charakter, se značným rozpětím minimálních a maximálních hodnot, je evidentní i v dalších letech časové řady.

Dané je způsobeno zapojením zdrojů z evropských a strukturálních fondů EU, tedy realizací evropské kohezní politiky. S ohledem na náležitosti a specifika procesu čerpání těchto zdrojů evidujeme nicméně významné rozdíly mezi vývojem příjmů a výdajů, dále mezi schvalovanými rozpočty a rozpočty skutečně realizovanými. Analýza čerpání prostředků z ESIF, včetně analýzy tvorby a čerpání rezervního fondu a od roku 2009 zavedeného institutu nároků z nespotřebovaných výdajů, vysvětlila pozorované trendy hospodaření kapitoly, resp. umožnila jejich správnou interpretaci.

V rezervních fondech byly koncentrovány výdaje, které byly rozpočtovány, avšak reálně nečerpány. Z dat vyplynul rychle narůstající trend převodů do rezervního fondu, které na přelomu let 2007 a 2008 činily přes 10 mld. Kč, tj. cca 28 % celkových výdajů kapitoly za rok 2007. To mělo významné rozpočtové i fiskální dopady. Za prvé docházelo k problémům v oblasti řízení státního dluhu (likvidity státní pokladny), kdy na bankovních účtech byly kumulovány

prostředky, které byly vykazovány jako výdaj státního rozpočtu a bylo tedy nutné zajistit jejich finanční krytí z pohledu financování výsledného salda SR a státního dluhu. Za druhé je nutno tuto praxi hodnotit negativně z pohledu vykazování a interpretace samotné výše a struktury vládních výdajů, jelikož se fakticky do doby zapojení těchto zdrojů v pravém slova smyslu o výdaj státního rozpočtu nejednalo. Problematické bylo v tomto kontextu zejména vykazování fiskálních dat na akruálním principu. NNV se již do skutečných výdajů nepromítají, pouze jsou kapitolou v daném rozpočtovém roce využitelné (zapojitelné) a navyšují tak disponibilní výši výdajů. V důsledku rozboru výše uvedeného je zřejmé, proč výdaje do roku 2009 tak rostly, i když se reálně nečerpalo a příjmy z EU do rozpočtu neplynuly. Od roku 2010 již byly příjmy a výdaje více souladné, resp. vliv mírných zpoždění v převodu z Národního fondu, kdy výdaje předchází mírně příjmy, je méně významný.

Rostoucí trend nečerpání však trval až do roku 2015 a i v letech 2016 až 2019 dosahovala hodnota NNV nezanedbatelných částek. V roce 2014 vyústila akumulace nečerpaných prostředků v rekordní rozdíl mezi skutečnými a disponibilními výdaji ve výši téměř 37 mld. Kč. Následoval opět zcela unikátní rok 2015, kdy objem NNV převýšil hodnotu schváleného rozpočtu výdajů MD, což oproti schválenému rozpočtu více než zdvojnásobilo hodnotu disponibilního rozpočtu. Na konci roku skutečné výdaje dokonce převýšily tento na počátku roku uvažovaný rozpočet. Nečerpání je významně negativní trend, nicméně nahrazením původního nastavení systému byla eliminována alespoň výše uvedená negativa.

K dalším důležitým změnám v objemu a struktuře rozpočtu kapitoly dochází vlivem transformačních změn, liberalizace jednotlivých dopravních odvětví a oddělováním funkcí poskytovatele dopravních služeb, správy dopravní infrastruktury a funkce regulátora. Původní rozsah a s ní spojená finanční náročnost agendy je v rámci sledované časové řady pozměněna, dominantními výdaji kapitoly se stávají dotační tituly vůči SFDI. V posledních letech dochází i k rozšíření „dopravní“ agendy, např. v oblasti kosmických aktivit, tyto nicméně nejsou rozpočtově příliš významné. Dodejme, že v případě železniční dopravy, i přes relativně turbulentní systémové změny, nejsou tyto výdaje klesající. Jedním z důvodů jsou přímé i skryté státní dotace, které v případě zemí se silně vnímanou pozicí železnice, což je i ČR, snižují pozitivní dopady liberalizace dopravního systému (viz např. Friebela et al. 2007).

Za zřejmě nejvíce zlomový okamžik ve vývoji financování SFDI lze považovat rok 2008, kdy byly de facto posledním rokem významně využity příjmy z privatizačního procesu a naopak bylo započato financování ze zdrojů EU. Přičemž při porovnání průměrných ročních objemů příjmů z privatizačního procesu v letech 2001–2008 (ve výši 24,74 mld. Kč) a dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR v letech 2009–2011 (22,51 mld. Kč) lze konstatovat, že došlo nejen k plynulému, ale i objemově rovnocennému nahrazení vyčer-

paných privatizačních příjmů evropskými zdroji. Významným rozdílem, který je nutné registrovat, je nicméně téměř výlučná účelová vázanost prostředků z fondů EU na investiční projekty, což značně omezuje využití těchto prostředků na neinvestiční výdaje (oproti národním zdrojům).

V roce 2008 dochází dále k radikální změně charakteru státních dotací. Toho roku začala být SFDI rozpočtována dotace ze SR na krytí deficitu. Jedním z důvodů byla i potřeba zajištění národního podílu spolufinancování programů (projektů) EU. Tato neúčelová dotace se stala stabilním příjmem SFDI, zde ve smyslu stabilního každoročního podílu na celkových příjmech Fondu. Z hlediska nárokovosti a predikovatelnosti však tuto dotaci mezi stabilní příjmy SFDI řadit nelze. Důvody jsou neexistence jakéhokoliv právního titulu na její úhradu a realita složitého každoročního vyjednávání její výše až do samotného závěru přípravné fáze rozpočtového procesu. Přes definovaný prvek nestability však lze současně konstatovat navyšování dotace na krytí deficitu v čase. V roce 2008 dotace dosahovala výše 6,40 mld. Kč (v roce 2010 dokonce „pouze“ 4,39 mld. Kč) a v roce 2019 činila již rekordních 40,15 mld. Kč. Průvodním jevem je i pokles účelových dotací ze státního rozpočtu.

Při posouzení absolutních příjmů z jednotlivých příjmových kategorií za celé časové období se jednoznačně jako nejstabilnější a fiskálně nejvýznamnější prokázaly příjmy daňové a ze zpoplatnění. Za léta 2001–2019 dosáhly objemu 439,19 mld. Kč. Přibližně polovičního objemu dosáhly příjmy z privatizace a dotace ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR. Z objemového hlediska následují dotace ze SR na krytí deficitu SFDI. Pokud však společně s neúčelovými dotacemi ze SR zohledníme i účelové dotace mimo dotace na projekty EU, druhou fiskálně nejvýznamnější kategorií příjmů jsou celkové dotace ze SR bez dotací na projekty EU. Dotační prostředky a příjmy z privatizace ale oproti příjmům daňovým a ze zpoplatnění nejsou garantované a nejsou poskytovány stabilně z časového ani objemového hlediska.

Výzkumem se prokázal stabilní a významný podíl daňových příjmů a postupné nahrazení příjmů z privatizace dotacemi ze státního rozpočtu s rostoucím významem neúčelových dotací na krytí deficitu SFDI. Z analýzy vyplynul v čase klesající podíl vlastních příjmů na celkových příjmech Fondu, rostoucí závislost na transferech ze státního rozpočtu a variabilita objemu v čase zapojovaných EU zdrojů.

Vzhledem k tomu, že daňové příjmy a příjmy ze zpoplatnění jsou v rozpočtu SFDI jedinými příjmy, které jsou zároveň garantované, fiskálně významné, stabilní a nevázané účelem, je logické, že ze strany SFDI jsou preferovány před ostatními příjmovými položkami rozpočtu. Jejich zapojení do rozpočtu umožňuje dlouhodobější plánování, které je pro infrastrukturní projekty s ohledem na jejich dlouholetý životní cyklus klíčové. A to při respektování zásady „dobrého hospodáře“, dle které by měly být připravovány a zahajovány pouze stavby, jejichž krytí je zajištěno po celý průběh investičního cyklu. Dostatečná výše

vlastních příjmů představuje pro Fond také určitou „záruku“ autonomie a nezávislost na dotacích ze státního rozpočtu.

Dalším z výstupů kapitoly 4. je zjištění, že od roku 2015 dochází k signifikantnímu doplňkovému financování krajů na výdaje spojené s agendou silnic II. a III. třídy. Za léta 2015–2019 rozhodla vláda o doplňkovém financování krajů na dané účely v souhrnné výši 18,82 mld. Kč, tj. v průměru 3,76 mld. Kč ročně. Tento vývoj lze nazírat ze dvou pohledů. Za prvé v rozporu s principem „vlastník zodpovídá a platí“ se vytváří nesystémové řešení financování krajské silniční infrastruktury. Nad rámec rozpočtového určení daní je krajská úroveň již relativně stabilně a významně podporována dotacemi ze státního rozpočtu (potažmo z rozpočtu SFDI). Za druhé se jedná o prostředky, jejichž majoritní část by byla standardně využita k financování dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu. Realokací tak dochází k nenaplnění původních záměrů rozpočtu SFDI a k ponížení výdajů na DI. A to nejen výdajů na infrastrukturu státní, ale velmi pravděpodobně i celkových výdajů. S ohledem na to, že příjmy krajů z RUD nejsou vázány účelem, nelze zaručit, aby po obdržení dotace ze SR nebyla část výdajů krajů původně směřovaných na dopravní agendu vynaložena na jiné účely. V takovém případě dochází pouze k substituci (částečné či úplné) vlastních zdrojů krajů za dotační prostředky z úrovně státu a celková výše výdajů na DI klesá. Obdobná logika lze uplatnit i u dotací ze státního rozpočtu na financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou.

Co se týká úspěšnosti a kontinuity čerpání prostředků ze strukturálních a investičních fondů EU, byla stejně jako v případě analýzy hospodaření kapitoly 327 potvrzena závažnost problematického čerpání evropských zdrojů a převodů nároků z předešlých let. Dané zjištění obdobného vývoje je logické, jelikož prostřednictvím SFDI je alokována majoritní část předmětných prostředků.

V kontextu v úvodu stanovené základní výzkumné hypotézy („důvody pro zřízení státního mimorozpočtového fondu SFDI jsou v současné době již překonané a za aktuálních podmínek lze za efektivnější institucionální řešení považovat zrušení Fondu a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy“) připomeňme na tomto místě původní hlavní důvody pro vznik státních mimorozpočtových fondů:

- hospodaření s finančními prostředky oficiálně mimo státní rozpočet (na příjmové i výdajové straně rozpočtu; důvodů k tomuto mimorozpočtovému řešení bylo vícero, např. zajištění zvláštních účelů);
- převody zůstatků prostředků státních fondů do následujícího roku (dle zákona o rozpočtových pravidlech, což umožňuje koncentraci a akumulaci finančních prostředků na prioritní činnosti vlády; hospodaření kapitol SR bylo přitom vždy omezeno pouze na jeden rok);
- redukce některých vládních selhání (zejména decentralizací veřejných financí a snížením vlivu politického cyklu).

S využitím výše uvedených stěžejních závěrů analýzy institucionálního zajištění a financování rezortu dopravy v ČR na úrovni sektoru ústředních vládních institucí lze hypotézu hodnotit jako **prokázanou**, a to z následujících důvodů.

Aktuálně SFDI reálně s mimorozpočtovými zdroji (privatizačními příjmy) nehospondaří. Naopak významnou část rozpočtu tvoří dotační tituly realizované prostřednictvím kapitoly 327, tedy zdroje ze SR, rozpočtové. Současně je s ohledem na specifika rozpočtového procesu predikce těchto příjmů negativně ovlivněna změnami výdajových rámců SDV, kdy není zajištěna konzistentnost navazujících rozpočtů a střednědobých výhledů. Častou praxí je i každoroční složité vyjednávání o dotačních položkách rozpočtu až do samotného závěru přípravné fáze rozpočtového procesu.

Na základě výzkumu bylo také zjištěno, že běžnou praxí posledních let bývá realokace části finančních zdrojů rozpočtovaných pro Fond v rámci dotací ze SR v průběhu rozpočtového roku, kterou vlády využívají k řešení nastalých potřeb jiných rozpočtově nekrytých vládních priorit. Zde si na základě příslušných dat dovoluji vyslovit názor, že SFDI přestal být výlučně účelovým fondem pro záležitosti financování dopravní infrastruktury. Namísto toho jej lze s mírnou nadsázkou označit za „vládní fond“.

I další výše uvedené původní důvody pro vznik SFDI jsou aktuálně zpochybnitelné. Vlivem zavedení institutu nároků z nespotřebovaných výdajů se i rozpočty kapitol SR stávají z pohledu rozpočtového procesu „klouzavé“. Ve věci možných vládních selhání poznamenejme, že decentralizační tendence mohou naopak i podpořit negativní působení některých vládních selhání, kdy v případech nedostatečného vymezení odpovědnosti dochází k neefektivnímu hospodaření s veřejnými prostředky, prohloubení problému pána a správce, asymetrické informovanosti apod.

Samotné možnosti hospodaření SFDI s rozpočtovými prostředky byly z určitého pohledu významně ovlivněny i novelizací zákona o rozpočtových pravidlech (zejména v souvislosti se vznikem Státní pokladny a posílením kompetencí MF ČR v rámci tohoto systému). Např. v souvislosti se zavedením povinnosti vést všechny bankovní účty u ČNB a dále celkově v kontextu aktuálního pojetí řízení státní pokladny a řízení likvidity státního dluhu.

Závěr o aktuální ztrátě určité míry samostatnosti a „nezávislosti“ SFDI, kdy oproti původnímu záměru fondů jsou prostředky Fondu i Fond samotný pod větší kontrolou státu, lze považovat spíše za konstatování, resp. nelze tyto tendence hodnotit a priori pozitivně, nebo negativně (bilancování ztráty účelové „fondovosti“ v pravém původním slova smyslu vs. např. možné efektivnější řízení veřejných financí). Lze však zhodnotit, že podoba současného institucionálního zajištění, systému řízení a financování je nevyhovující; za současného nastavení je smysl existence SFDI zpochybnitelný, resp. není zřejmé, jakou vý-

hodu má ustanovení státního fondu oproti svěření gesce ústřednímu orgánu státní správy.

V logice tohoto zjištění formulujeme související stěžejní národohospodářské doporučení, které se týká zásadní institucionální změny současného systému. Za aktuálních podmínek lze za vhodnější řešení považovat zrušení SFDI a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy (kapitolu 327 nebo Ministerstvo financí). V rámci nového institucionálního uspořádání by na příslušném ÚOSS vznikl např. nový odbor investic. Tímto krokem by byla uspořena značná část provozních výdajů na Fond, jejichž rozpočtovaná výše na rok 2021 činila téměř 340 mil. Kč (celkové provozní výdaje očištěné o výdaje související se systémem elektronických dálničních známek). Došlo by k větší centralizaci řízení resortu dopravy a financování dopravní infrastruktury, což by mělo mít za následek zvýšení transparentnosti veřejných zakázek a čerpání prostředků z fondů EU.

Od této změny se dá dále očekávat zlepšení samotného finančního řízení prostředků SR včetně řízení likvidity a dosažením jednotnosti vykazovaných dat a metodik by se financování a hospodaření resortu stalo přehlednějším a transparentnějším (nyní nejednotná šíře a detail vykazování). Zrušení SFDI by ulehčilo práci s datovými sety také z toho pohledu, že v souvislosti se vznikem SFDI v roce 2000 dochází ke složitější „konsolidaci“ a tedy i interpretaci celkových výdajů sektoru ústředních vládních institucí na dopravu. Poznamenajme, že vlivem transferové politiky vůči krajům je nyní nutná konsolidace výdajů na oblast dopravy i s rozpočty krajů.

Za možné nevýhody, resp. rizika zrušení Fondu lze jmenovat přímý vliv vlády a politického cyklu, úplnou ztrátu „nezávislosti“, potenciální ztrátu know-how, detailu, možné „odosobnění“ (zhoršení spolupráce mezi jednotlivými subjekty zapojenými do procesu výstavby), menší pružnost při potřebě změny legislativního rámce (zákon o SFDI vs. rozpočtová pravidla; ztráta specifické, úzce vymezené právní normy). Je však nutno konstatovat, že většinu z těchto „nevýhod“ lze současně naopak považovat za největší výhody uvažované systémové změny. Při určité míře zjednodušení se v základu jedná o politické a společenské posouzení (komparaci) jednotlivých druhů vládních selhání.

Jako druhou alternativu lze uvažovat systémovou změnu spočívající naopak v posílení SFDI, a to úpravou kompetencí a zajištěním stabilního a efektivního financování. Doporučit lze i revizi nastavení kontroly činnosti a hospodaření SFDI v rámci Kontrolního výboru, kdy tyto funkce v současné době vykonávají taktéž poslanci, kteří jsou zároveň členy Hospodářského či Rozpočtového výboru PSP ČR, dochází tak k určitému střetu zájmů. Naopak lze doporučit nominaci zástupců akademické obce či odborníků z oboru.

Pokud bychom zvažovali možnosti navýšení vhodných disponibilních zdrojů pro SFDI (namísto nejistého a nenárokového navyšování dotace ze SR), které

by zaručovalo faktickou nezávislost a finanční samostatnost Fondu minimálně na úrovni finančního krytí nutných výdajů na opravy a údržbu dopravní infrastruktury, jako možné řešení se nabízí zvýšení garantovaných příjmů SFDI. Potenciálními cestami jsou zvýšení samotného výnosu z daní a poplatků plynoucích do rozpočtu Fondu prostřednictvím optimalizace jejich sazeb a celkového nastavení, popř. změna rozpočtového určení daní ve smyslu navýšení podílu z výnosu SpD z minerálních olejů ve prospěch SFDI. Tento závěr může být podpořen i identifikovanou vysokou vázaností zdroje daně na oblast dopravy.

Vyšší garance příjmů by pozitivně ovlivnila lepší plánování a plnění investiční činnosti Fondu a také by mohla přispět ke stabilizaci, resp. potřebné míře růstu neinvestičních výdajů. V tomto kontextu však zdůrazněme související významný faktor, kterým je důležitost přesné predikce daňových příjmů a příjmů ze zpoplatnění. Přesnost jejich odhadu ovlivňuje rozpočtování ostatních položek. Negativní dopady vznikají zejména v případě jejich nadhodnocení, jelikož v takovém případě je následně nejčastěji současně ponížena dotace ze SR na krytí deficitu. Tento aspekt lze považovat za určité riziko nedostatku finančních prostředků v závěru roku, který by měl za následek pravděpodobné snížení běžných výdajů financovaných právě z národních zdrojů.

Při respektování určité fiskální funkce státu, kdy daně celkově by měly podléhat principu univerzálnosti, je možným kompromisním řešením limitované zavázání tohoto podílu na jistý cíl, resp. cílový stav, např. dobudování sítě TEN-T, popř. zavázání se na určité časové období (např. 5 let), které by poskytovalo SFDI prostor pro plánování v dlouhodobějším horizontu. Růst daňových příjmů by navíc měl dvojí pozitivní efekt, jelikož by současně znamenal i vyšší potenciál pro využití dluhových nástrojů, např. úvěrů, u kterých je při rozhodování o jejich poskytnutí či neposkytnutí určující míra garance příjmů v budoucnu. Tímto způsobem, tedy za kombinace vlastních a úvěrových zdrojů, je financována dopravní infrastruktura např. v Rakousku.

Třetí z možných variant transformace institucionálního uspořádání v oblasti financování výstavby dopravní infrastruktury, potenciálně i její správy, spočívající ve vyčlenění do soukromého subjektu, nelze na základě výsledků výzkumu v případě ČR v současné době doporučit. Privatizace sítě, s ohledem na priority dopravní politiky, přestože ty nejsou v ČR jednoznačně formulovány a v čase zcela konzistentní, není v souladu s cílem zajištění vysoké úrovně dopravní obslužnosti. Nejčastěji uvažovaná transformace ŘSD (po vzoru rakouského ASFINAGu či slovenské NDS na obchodní společnost s pravděpodobně 100% vlastnictvím akcií státem), s implicitním požadavkem transformace či zrušení SFDI, je poté spojená zejména s vysokou pravděpodobností závislosti takto vzniklé a.s. na státních dotacích (vlivem kombinace nízkého rozsahu výkonového zpoplatnění v ČR a vysoké potřeby investičních výdajů) a rizikem obdobné nehospodárnosti a vládních selhání jako v případě zkušeností s podniky podobné nebo stejné právní formy (např. Českých drah, a.s.). V případě

strategické dopravní infrastruktury daná rizika převažují i možná identifikovaná negativa veřejného vlastnictví.

Nad rámec stanoveného rozsahu a hlavního cíle publikace byly v kapitole 5. identifikovány a hodnoceny hlavní determinanty negativně ovlivňující hospodaření rezortu. Byla prokázána řada problémů v přípravě a realizaci projektů. Např. dlouhá doba výstavby, resp. přípravy, což je dáno primárně problematickými povolovacími řízeními (územní, stavební, EIA) a majetkoprávní přípravou. Vlivem rizikové přírážky, změn v projektu, vznikem víceprací a nedostatky v oblasti veřejných zakázek dochází k prodražování výstavby.

Z analýzy a konfrontace „evropských“ a „národních“ determinantů vyplynulo, že pozitivní vliv EU spočívá v navýšení celkových disponibilních zdrojů pro rezort dopravy. Je však významně snižován neefektivním alokováním zdrojů, výraznou cyklicitou čerpání s prokázanou tendencí procyklického působení a vytěšňovacím efektem, který je o to větší v případě neuznatelných nákladů a tedy krytí národními zdroji. Vytěšňovací efekt rozlišujeme dvojího druhu, v objemu i struktuře výdajů. Za prvé vlivem spolufinancování projektů z EU dochází k vázání národních zdrojů a návazně k redukci disponibilních prostředků státního rozpočtu pro financování jiných výdajů. Za druhé je měněna i výsledná struktura výdajů, kdy dochází nezřídka k financování původně nepreferovaných výdajů. Financováno je často to, co je připraveno a je financovatelné z EU fondů. To vše vede k ne hospodárnosti veřejných výdajů dle principu 3E.

Tyto negativní průvodní jevy však lze značně eliminovat zlepšením národního právního a institucionálního rámce a další činností ČR. Např. jasnou prioritizací projektů a celkově koncepcí dopravní politiky, lepší přípravou a realizací projektů (vč. zadávacích dokumentací a smluvních podmínek), transparentním a efektivním zadáváním veřejných zakázek (vč. legislativních změn a efektivnější kontroly dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek např. v oblasti JŘBU) či hladším průběhem čerpání pro méně výrazné rozkolísávání cyklu.

ZÁVĚR

Z provedeného výzkumu vývoje institucionálního zajištění rezortu dopravy v České republice v letech 1969 až 2019 a vývoje rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019 vyplynulo, že struktura a financování rezortu dopravy v ČR nejsou optimální a vykazují řadu nedostatků. To jednoznačně deklaruje nenaplnění jednoho z primárních cílů dopravní politiky, dobudování dálniční sítě. Přestože dle plánu z roku 1999 mělo k dobudování celé sítě dojít již v roce 2010, v roce 2010 byl termín posunut na rok 2020, následně na rok 2025 a aktuálně je stanoven až na rok 2050. NKÚ přitom ve své zprávě z roku 2018 varuje, že při současném tempu výstavby bude síť dokončena až v roce 2067 (NKÚ 2018a). Současný systém tedy není evidentně plně funkční. Stěžejní závěry výzkumu a národohospodářská doporučení jsou následující.

Jedním z hlavních negativních determinantů je nedokonalá koncepce dopravní politiky. Nutností je tvorba jasné koncepce dopravní politiky, tzn. jednoznačné stanovení a důsledná prioritizace jejích cílů i prioritizace konkrétních projektů a výdajů, a to zejména v kontextu omezených zdrojů, vytěšňovacího efektu a hospodaření s veřejnými prostředky dle principu 3E.

Bylo identifikováno mnoho negativních efektů v řešené problematice, u kterých byla prokázána platnost ekonomických teorií (teorie vládních selhání – zájmové skupiny, asymetrie informací, problém pána a správce, dobývání renty). Příkladem vládního selhání je prohospodaření privatizačních příjmů,

kdy nebyly využity disponibilní prostředky a výhodné tržní podmínky v 90. letech k budování dálniční sítě. Významným pochybením byl také prodej státních pozemků potřebných pro výstavbu, které bylo a je nutno následně zpětně draze vykupovat.

Dalším příkladem je mýtný systém, jehož provozní nákladovost byla v ČR v minulých letech v porovnání s obdobným systémem v Rakousku dvojnásobná. Přestože v souvislosti s vysoutěžením nového systému mýta od roku 2020 se podařilo jeho nákladovost snížit, principiálně se nejedná o systémovou změnu, ale pouze o nahrazení jednoho soukromého dodavatele jiným bez významné redukce vládních selhání. S ohledem na princip výběru daní státem, možné úspory a strategický význam mýta proto lze doporučit v budoucnu převod mýtného systému plně do státního vlastnictví a správy a soutěžení dodávky dílčích služeb.

Negativně je nutno hodnotit tendence k transformacím organizací i v neopodstatněných případech, které jsou motivovány snahou o únik před přísnějšími rozpočtovými pravidly a o zajištění lepších možností v oblasti odměňování. Doporučuje se omezení účelových transformací, zejména odmítnutí transformací rezortních investorů ŘSD a ŘVC.

Z výzkumu dále vyplynuly nedostatky v decentralizaci, regionalizaci a liberalizaci. Za prvé je nutno odmítnout poskytování dotace ze státní úrovně (resp. z rozpočtu SFDI) krajům na silnice II. a III. třídy a dopravní obslužnost, a to z důvodu respektování provázání role vlastníka a financujícího subjektu. Doplňkové financování krajů je implicitně spojeno s morálním hazardem a problémem pána a správce. V případě politického zadání na navýšení alokace zdrojů krajské úrovni lze jako systémovější řešení případně doporučit navýšení rozpočtového určení daní pro kraje. Za druhé je nutné nepřístupovat k veřejnému ani skrytému dotování ČD, a.s. ze státního rozpočtu (potažmo prostřednictvím SŽ, s.o.) např. prodejem nadhodnoceného majetku zpět státu, kdy tento majetek měl být od začátku vložen do s.o. SŽ. V kontextu zajištění konkurence na železnic je klíčové také důsledné otevírání trhu železniční osobní přepravy, kdy cílem je vertikálně desintegrovat trh s volnou soutěží na trhu.

Významné neefektivitu evidujeme v souvislosti s čerpáním z fondů EU. Pozitivní vliv EU spočívá v navýšení celkových disponibilních zdrojů pro rezort dopravy, dochází ovšem k „dočerpávání“ alokace fondů EU v závěru programových období. To vede k cyklicitě, v případě ČR k procykličnosti, a také k významnému vytěsňovacímu efektu. Řešením je lepší a včasnou přípravou vyhlazení cyklu čerpání a lepší přípravou a realizací eliminace korekcí dotací, které způsobují ztrátu EU zdrojů a navýšení potřeby národních zdrojů ke krytí výpadků zdrojů z EU. Dalším doporučovaným opatřením je „uspořené“ disponibilních prostředků, které se nepodařilo alokovat na dlouhodobé prioritní dopravní záměry, namísto jejich realokace na alternativní, méně prioritní účely. Realizaci by bylo možné podpořit například zřízením zvláštního účtu, na

způsob účtů malé a velké privatizace, jehož výdaje by byly zákonem účelově vázány. „Dočerpávání“ alokace ESI fondů v závěru programových období je totiž v některých případech maximalizujícím čerpáním, které lze vnímat spíše jako „utrácení“.

Z výzkumu vyplynulo, že v souvislosti se vznikem SFDI v roce 2000 dochází ke složitější „konsolidaci“ a tedy i interpretaci celkových výdajů sektoru ústředních vládních institucí na dopravu. Prokázalo se v čase sílící sbližování ukazatelů rozpočtových rámců kapitoly 327 Ministerstvo dopravy i Státního fondu dopravní infrastruktury, což vede k určité duplicitě rozpočtů. Výzkumem se prokázal stabilní a významný podíl daňových příjmů a příjmů ze zpoplatnění na celkových příjmech SFDI, zároveň ale postupné nahrazení příjmů z privatizace dotacemi ze státního rozpočtu s rostoucím významem neúčelových dotací na krytí deficitu SFDI. Z analýzy vyplynul v čase klesající podíl vlastních příjmů na celkových příjmech Fondu, rostoucí závislost na transferech ze státního rozpočtu a variabilita objemu v čase zapojovaných EU zdrojů.

S využitím výše uvedených stěžejních závěrů lze v úvodu stanovenou základní výzkumnou hypotézou („důvody pro zřízení státního mimorozpočtového fondu SFDI jsou v současné době již překonané a za aktuálních podmínek lze za efektivnější institucionální řešení považovat zrušení Fondu a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy“) hodnotit jako **prokázanou**.

Za současného institucionálního zajištění a systému financování je zpochybnitelný smysl existence SFDI, resp. není zřejmé, jakou výhodu má ustavení státního fondu oproti svěření gesce ústřednímu orgánu státní správy. Evidujeme navýšení míry finanční závislosti SFDI na rozpočtu MD, pokles podílu „vlastních“ zdrojů SFDI (tj. příjmů bez dotací ze SR) ze 100 % v roce 2001 až na 38,8 % v roce 2019 i různá omezení možností hospodaření SFDI (povinnost vedení účtů u ČNB, každoroční složitá a nejistá vyjednávání o výši dotačních položek, nepřevádění celé rozpočtované výše dotace na počátku roku, ale postupné pouštění v průběhu roku se souhlasem MF ČR, v průběhu roku snižování rozpočtu SFDI pro financování jiných, státním rozpočtem původně nekrytých výdajů). Společně se zohledněním dalšího trendu rozšiřování okruhu účelů financování z prostředků SFDI lze vyslovit názor, že SFDI přestává být výlučně účelovým fondem pro záležitosti financování dopravní infrastruktury a namísto toho jej lze s mírnou nadsázkou označit za politický „vládní fond“.

Stěžejním národohospodářským doporučením, které se týká zásadní institucionální změny současného systému, je proto zrušení SFDI a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy (kapitolu 327 nebo Ministerstvo financí). Tímto krokem by došlo k úspoře nákladů na aparát SFDI ve výši minimálně 200 až 300 mil. Kč, centralizaci řízení rezortu dopravy a financování dopravní infrastruktury, efektivnějšímu finančnímu řízení prostředků ze SR vč. řízení likvidity, sjednocení vykazovaných dat a metodik, vyšší transparentnosti, lepšímu vymezení a vymahatelnosti odpovědnosti.

Alternativou je systémová změna spočívající naopak v posílení SFDI, a to úpravou kompetencí a systému řízení a zajištěním stabilního a efektivního financování (např. navýšením podílu z výnosu spotřební daně z minerálních olejů, které je možné limitovat, časově nebo určitým cílem, např. dobudováním sítě TEN-T). Zvolením této varianty by došlo k naplnění podstaty „fondovosti“ v pravém původním slova smyslu.

V rámci monografie, s ohledem na vytyčený cíl, byl proveden výzkum vývoje institucionálního zajištění rezortu dopravy v České republice v letech 1969–2019 a rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy v ČR v letech 1995 až 2019, identifikována specifika a trendy zkoumaného vývoje včetně analýzy vzájemných fiskálních a jiných vazeb mezi kapitolou 327 a SFDI. Na základě souhrnného zhodnocení vývoje v předmětné oblasti včetně definování pozitivních a negativních klíčových determinantů zkoumaného vývoje a systémových neefektivit a rizik byla identifikována vhodná opatření a formulována národohospodářská doporučení, která mají potenciál zlepšení financování a institucionálního zajištění rezortu dopravy v ČR v budoucím období.

Vhodným tématem pro navazující odborné texty je rozšíření výzkumu o analýzu vlivu pandemie nemoci COVID-19 a současného geopolitického vývoje (vojenský konflikt na Ukrajině, energetická krize apod.). Tato vysoce nestandardní období, svým charakterem víceméně krizová, významným způsobem ovlivňují celé národní hospodářství, a to včetně rozpočtové, fiskální a dopravní politiky. Již v roce 2020 došlo k razantnímu navýšení rozpočtového rámce sektoru ústředních vládních institucí rezortu dopravy, přičemž jedním z hlavních prezentovaných argumentů bylo navýšení investiční aktivity vlády jako klíčového nástroje pro podporu ekonomiky. Pro rok 2021 byl dokonce schválen rozpočet SFDI v rekordní výši 127,5 mld. Kč.

SEZNAM ZKRATEK

BESIP	Bezpečnost silničního provozu
CDV	Centrum dopravního výzkumu, v.v.i.
CEF	Nástroj pro propojení Evropy (Connecting Europe Facility)
CENDIS	Centrum dopravních informačních systémů Ministerstva dopravy ČR
CIMTO	Centrum pro informace a mechanické testování obalů
CSPSD	Centrum služeb pro silniční dopravu
ČNB	Česká národní banka
ČD	České dráhy
ČR	Česká republika
ČSA	Československé aerolinie; České aerolinie
ČSD	Československé státní dráhy
ČSFR	Československá federativní republika / Česká a Slovenská Federativní Republika
ČSSR	Československá socialistická republika
ČTÚ	Český telekomunikační úřad
DI	Dopravní infrastruktura
DPH	Daň z přidané hodnoty
EIB	Evropská investiční banka (European Investment Bank)
ESA	Evropská kosmická agentura (European Space Agency)
ESA 95	Metodika Evropského systému národních a regionálních účtů v Evropské unii z roku 1995
ESA 2010	Metodika Evropského systému národních a regionálních účtů v Evropské unii z roku 2010
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie (European Union)
FKSP	Fond kulturních a sociálních potřeb
GFS 1986	Vládní finanční statistika (Government Finance Statistics) z roku 1986
GFS 2001	Vládní finanční statistika (Government Finance Statistics) z roku 2001
GFSM	Manuál vládní finanční statistiky
IT	Investiční transfery
MD	Ministerstvo dopravy
MDS	Ministerstvo dopravy a spojů
MF	Ministerstvo financí
MI	Ministerstvo informatiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NIS	Národní investiční strategie
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	Nároky z nespotřebovaných výdajů
NT	Neinvestiční transfery
OP	Operační program

OPD	Operační program Doprava
OPPP	Ostatní platby za provedenou práci
OSS	Organizační složka státu
PCO	Platební certifikační orgán
POOH	Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
RF	Rezervní fond
ŘO	Řídící orgán
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
ŘVC	Ředitelství vodních cest
SDV	Střednědobý výhled
SDVR	Střednědobý výdajový rámec
SF	Státní (mimorozpočtový) fond
SFDI / Fond	Státní fond dopravní infrastruktury
SOKP	Silniční okruh kolem Prahy
SpD	Spotřební daň
SPO	Státní příspěvková organizace
SPS	Státní plavební správa
SR	Státní rozpočet
SÚS	Správa a údržba silnic
SZP	Společná zemědělská politika EU
SZÚ	Státní závěrečný účet
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, s.o.
SŽ	Správa železnic, s.o.
TEN-T	Transevropská dopravní síť (Trans-European Transport Networks)
ÚOSS	Ústřední orgán státní správy / Ústřední organizační složka státu
ÚPDI	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
VVal	Věda, výzkum a inovace
ZS	Zprostředkující subjekt

SEZNAM SCHÉMÁT, GRAFŮ A TABULEK

Schéma 1:	Struktura vládního sektoru v ČR -----	11
Schéma 2:	Klasifikace oddílů a skupin sekce H (Doprava a skladování) dle CZ-NACE -----	29
Schéma 3:	Struktura oddílu 22 Doprava dle odvětvového členění rozpočtové skladby -----	30
Schéma 4:	Struktura příjmů kapitoly 327 – souhrnné a specifické ukazatele -----	59
Schéma 5:	Struktura příjmů kapitoly 327 – druhové členění -----	50
Schéma 6:	Struktura příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury – druhové členění -----	62
Schéma 7:	Struktura příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury – klíčové ukazatele -----	65
Schéma 8:	Struktura výdajů kapitoly 327 – souhrnné, specifické a průřezové ukazatele -----	67
Schéma 9:	Struktura výdajů kapitoly 327 – druhové členění -----	70
Schéma 10:	Struktura výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury – běžné a kapitálové výdaje v rozlišení účetně oddělených okruhů dle zákona č. 104/2000 Sb.-----	73
Schéma 11:	Struktura výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury – klíčové ukazatele -----	74
Schéma 12:	Vývoj institucionálního zajištění rezortu dopravy a spojů na úrovni federálních a národních ústředních orgánů státní správy v letech 1969–2019 -----	115
Graf 1:	Vývoj skutečných celkových výdajů SR v letech 1997 až 2019 v rozlišení podílů vybraných výdajových kategorií dle funkčního třídění -----	55
Graf 2:	Vývoj skutečných výdajů na dopravu a spoje v letech 1997 až 2019 v rozlišení celkových výdajů ze SR, rozpočtové kapitoly 327 a mimorozpočtového fondu SFDI -----	56
Graf 3:	Vývoj hospodaření kapitoly 327 v letech 1995–2019 (SZÚ) ----	57
Graf 4:	Vývoj hospodaření SFDI v letech 2001–2019 (skutečnost) -----	48
Graf 5:	Vývoj souhrnného ukazatele příjmů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu -----	76
Graf 6:	Vývoj přijatých transferů z EU v rámci kapitoly 327 v letech 2005 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu -----	77
Graf 7:	Vývoj podílů jednotlivých příjmových položek na celkových skutečných příjmech SFDI v letech 2001 až 2019 -----	82

Graf 8:	Vývoj celkových skutečných příjmů SFDI, vlastních příjmů a příjmů bez dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR v letech 2001 až 2019 -----	83
Graf 9:	Vývoj souhrnného ukazatele výdajů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu, rozpočtu po změnách a skutečného rozpočtu -----	84
Graf 10:	Vývoj jednotlivých kategorií specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 v letech 1998 až 2019 v rozlišení schváleného rozpočtu a skutečného plnění -----	86
Graf 11:	Vývoj schválených výdajů kapitoly 327 a jejich plnění v letech 1998 až 2019 v rozlišení podílů specifických ukazatelů -----	88
Graf 12:	Vývoj skutečných investičních a neinvestičních výdajů SFDI v letech 2001 až 2019 v rozlišení okruhů financování -----	93
Graf 13:	Vývoj stavu rezervního fondu a nároků z nespoteřebovaných výdajů OSS kapitoly 327 v letech 1999 až 2019 -----	96
Graf 14:	Vývoj celkových disponibilních zdrojů kapitoly 327 po zohlednění stavu rezervního fondu a nároků z nespoteřebovaných výdajů v letech 2009 až 2019 -----	97
Graf 15:	Komparace schváleného a skutečného rozpočtu SFDI se zohledněním předpokládaného navýšení rozpočtu a skutečných zůstatků na účtech v letech 2012 až 2019 -----	98
Graf 16:	Vývoj celkových disponibilních příjmů SFDI v letech 2001 až 2019 po zohlednění převodů zůstatků bankovních účtů SFDI k 31. 12. předchozího roku -----	99
Graf 17:	Vývoj počtu OSS a SPO ve zřizovatelské působnosti kapitoly 327 k 31. 12. v letech 1994 až 2019 -----	116
Tabulka 1:	Vývoj příjmů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2001 až 2010 -----	79
Tabulka 2:	Vývoj příjmů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2011 až 2019 -----	80
Tabulka 3:	Vývoj výdajů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2001 až 2010 -----	90
Tabulka 4:	Vývoj výdajů SFDI v rozlišení klíčových ukazatelů v letech 2011 až 2019 -----	92

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1:	Kapitoly státního rozpočtu dle odpovědnostního třídění rozpočtové skladby a další rozpočtové kapitoly -----	143
Příloha 2:	Druhové třídění rozpočtové skladby -----	145
Příloha 3:	Odvětvové (funkční) třídění rozpočtové skladby -----	137
Příloha 4:	Struktura sekce H (Doprava a skladování) dle CZ-NACE -----	152
Příloha 5:	Vývoj výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu podle funkčního (odvětvového) členění dle rozpočtové skladby v letech 1997 až 2019 -----	154
Příloha 6:	Vývoj výdajů kapitoly 327 na dopravu a spoje podle funkčního (odvětvového) členění dle rozpočtové skladby a jejich podílů na celkových výdajích kapitoly v letech 1997 až 2019 -----	155
Příloha 7:	Vývoj hrubého domácího produktu v České republice v letech 1995 až 2019 -----	156
Příloha 8:	Vývoj příjmů a výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu v letech 1995 až 2019 -----	157
Příloha 9:	Vývoj běžných a kapitálových výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu v letech 1995 až 2019 -----	158
Příloha 10:	Vývoj příjmů kapitoly 327 a jejich vybraných kategorií dle druhového členění v letech 1995 až 2019 -----	159
Příloha 11:	Vývoj běžných a kapitálových výdajů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 -----	160
Příloha 12:	Vývoj hospodaření kapitoly 327 v letech 1995 až 2019 -----	161
Příloha 13:	Vývoj souhrnných a specifických příjmových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019 -----	162
Příloha 14:	Vývoj souhrnných a specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019 -----	163
Příloha 15:	Vývoj průřezových výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019 -----	164
Příloha 16:	Vývoj souhrnných a specifických příjmových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019 -----	165
Příloha 17:	Vývoj souhrnných a specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019 -----	166
Příloha 18:	Vývoj průřezových výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019 -----	167

Příloha 19: Vývoj běžných výdajů kapitoly 327 a jejich vybraných položek dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1995 až 2019 -----	168
Příloha 20: Vývoj kapitálových výdajů kapitoly 327 a jejich vybraných položek dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1995 až 2019 -----	170
Příloha 21: Vývoj stavu rezervního fondu a nároků z nespotřebovaných výdajů kapitoly 327 v letech 1999 až 2019 -----	170
Příloha 22: Vývoj příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2010 -----	173
Příloha 23: Vývoj příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2010 až 2019 -----	174
Příloha 24: Vývoj daňových příjmů a příjmů z časového a výkonového zpoplatnění SFDI v rozlišení rozpočtu a skutečnosti v letech 2001 až 2019 -----	175
Příloha 25: Vývoj celkových skutečných příjmů SFDI, vlastních příjmů a příjmů bez dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR v letech 2001 až 2019 -----	176
Příloha 26: Vývoj schváleného, disponibilního a skutečného rozpočtu SFDI se zohledněním předpokládaného navýšení rozpočtu a skutečných zůstatků na účtech v letech 2012 až 2019 -----	176
Příloha 27: Vývoj výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2010 -----	177
Příloha 28: Vývoj výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2011 až 2019 -----	178
Příloha 29: Vývoj skutečných výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v rozlišení investičních a neinvestičních prostředků v letech 2001 až 2019 -----	179

LITERATURA

MONOGRAFIE A ČLÁNKY

- ADAMEC, V. et al. (2008). *Doprava, zdraví a životní styl*. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN 97880-247-2156-9.
- AFFUSO, L., NEWBERY, D. (2002). The Impact of Structural and Contractual Arrangements on a Vertically Separated Railway. *The Economic and Social Review*. **30** (1), 83–92. Dostupné z: http://www.esr.ie/ESR_papers/vol33_1/vOL33_1Affuso.pdf
- BARDHAN, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, **16** (4), 185–205. ISSN 08953309. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3216920>
- BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D. (2006). Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *The Economic Journal*. **116** (508) 101–127. ISSN 00130133. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3590337>
- BLÖCHLIGER, H., KING, D. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments* [online]. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2. Paris: OECD Publishing. ISSN 2226-5848. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>
- BOONE, J., VAN OURS, J., VAN DER WIEL, H. (2007). *How (not) to Measure Competition*. CPB Discussion Papers, No. 91, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. ISBN 978-90-5833-340-7. Dostupné z: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/how-not-measure-competition.pdf>
- BOUCKAERT, G. (2009). Public Sector Reform in Central and Eastern Europe [online]. *Halduskultuur*. **10**, 94–104. Dostupné z: <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/23>

- BRENNAN, G., BUCHANAN, J. M. (2000). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. [online]. USA, Indianapolis: Liberty Fund, Inc. Dostupné z: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9.html>
- BRINKE, J. (1999). Úvod do geografie dopravy. Praha: Karolinum. ISBN 80-7184-923-5.
- BUCHANAN, J. M. (1998). *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno: Computer Press. ISBN 8072261169.
- CERVERO, R. (2009). Transport infrastructure and global competitiveness: Balancing mobility and livability. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. **626**, 210–225. ISSN 00027162. Dostupné z: www.jstor.org/stable/40375931
- COASE, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series. 4 (16), 386–405. ISSN 00130427. Dostupné z: www.jstor.org/stable/2626876 doi:10.2307/2626876
- COASE, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*. **3**, 1–44. ISSN 00222186. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/724810>
- COLE, L. M. (1968). Transport Investment Strategies and Economic Development. *Land Economics*. **44** (3), 307–317. ISSN 00237639. Dostupné z: www.jstor.org/stable/3159779
- COWEN, T. (2008). *Public Goods* [online]. The Concise Encyclopedia of Economics, Library of Economics and Liberty [cit. 2020-05-22]. Dostupné z: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicGoods.html>
- ČMEJREK, J., KOPŘIVA, R. (2007). *Základy veřejné správy*. Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta. ISBN 978-80-213-1626-3.
- DORA, C., PHILLIPS, M., ed. (2000). *Transport, environment and health* [online]. WHO regional publications, European series, **89** [cit. 2020-05-22]. ISSN 0378-2255. Dostupné z: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/87573/E72015.pdf
- EISLER, J., KUNST, J., ORAVA, F. (2011). *Ekonomika dopravního systému*. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1759-9.
- FRIEBEL, G., IVALDI, M., VIBES, C. (2004). *Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No. 4319, March 2004. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=536162
- FRIEBEL, G. et al. (2007). Railroad Restructuring in Russia and Central and Eastern Europe: One Solution for All Problems? *Transport Reviews*. **27** (3), 251–271. Dostupné z: http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/guriev/TTRV_A_197851_O.pdf
- GRIMSEY, D., LEWIS, M. K. (2007). Public Private Partnerships and Public Procurement. *Agenda*, **14** (2), 2007. Dostupné z: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p86911/pdf/14-2-A-7.pdf>
- HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. (2004). *Veřejné finance – učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-88-2.
- HAMPL, M. (2001). Trojí přístup k veřejným statkům. *Finance a úvěr*. **51** (2), 111–125. ISSN 00151920. Dostupné z: <http://journal.fsv.cuni.cz/mag/issue/show/volume/51/id/2>
- HORČICOVÁ, M., VAŠKOVÁ, D. (1994). Mimosrozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů. *Finance a úvěr*. **44** (9), 473–482. ISSN 0015-1920. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2695_199409dv.pdf

- CHMELOVÁ, P., ŠTÍPEK, V. (2017). Analýza trhu veřejných zakázek v letech 2008–2015. *Politická ekonomie: teorie modelování, aplikace*. **65** (3), 316–334. ISSN 0032-3233. Dostupné z: <https://doi.org/10.18267/j.polek.1146>
- CHMELOVÁ, P. (2018). Vliv realizace strukturální pomoci EU na hospodářský cyklus a fiskální politiku ČR. *Politická ekonomie: teorie modelování, aplikace*. **66** (2), 157–177. ISSN 0032-3233. Dostupné z: <https://doi.org/10.18267/j.polek.1182>
- IBRAHIM, P. (1978). The Development of Transport Facilities in Kerala: A Historical Review. *Social Scientist*. **6** (8), 34–48. ISSN 09700239. Dostupné z: www.jstor.org/stable/3520132
- KVIZDA, M. (2009). *Makroekonomické aspekty hodnocení dopravních projektů z hlediska uživatele*. In *Dopravní systémy a hodnota pro uživatele*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 101–112. ISBN 978-80-7395-181-8. Dostupné z: <http://railway.econ.muni.cz/language/cs/2009/makroekonomicke-aspekty-hodnoceni-dopravnich-projektu-z-hlediska-uzivatele/>
- KVIZDA, M. (2014). *Osobní železniční doprava od Stephensona po Kallase – vývoj a ekonomický význam struktury odvětví* [online]. In *ČD akademie*. Dostupné z: <https://www.muni.cz/vyzkum/publikace/1173702>
- MARTIN, R., ROMA, M., VNASTEENKISTE, I. (2005). *Regulatory Reforms in Selected EU Network Industries*. European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 28, April 2005. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp28.pdf>
- MITWALLYOVÁ, H. (2014). Mají příspěvkové organizace v dnešní době své opodstatnění? [online]. *Právník*. **153** (9), 772–792. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Helena_Mitwallyova/publication/266971821_MAJI_PRISPEVKOVE_ORGANIZACE_V_DNESNI_DOBE_SVE_OPODSTATNENI/links/544107940cf2e6f0c0f4d183.pdf
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press. ISBN 80-85603-76-4.
- NISKANEN, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton. ISBN 0202060403.
- OATES, W. E. (1991). Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*. **41** (6), 261–277. ISSN 0015-1920. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2491_199106wo.pdf
- OCHRANA, F. (2005). *Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí. Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem*. Praha: CESES Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova. ISSN 1801-1659. Dostupné z: http://www.ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit05_06_ochrana.pdf
- OCHRANA, F. et al. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance, Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3228-2.
- PARRY, I. W. H. et al. (2007). Automobile Externalities and Policies. *Journal of Economic Literature*. **45** (2), 373–399. ISSN 00220515. Dostupné z: www.jstor.org/stable/27646797
- PEKOVÁ, J. (2008). *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. vydání, Praha: ASPI. ISBN 978807357-358-4.
- PERERA-TALLO, F. (2003). Growth Due to Globalization. *International Economic Review*. **44** (2), 651–676. ISSN 00206598. Dostupné z: www.jstor.org/stable/3663482

- PERRY, J. L., WISE, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*. **50** (3), 367–373. ISSN 00333352. Dostupné z: <http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/mark.wattier/Perry1990.pdf> doi: 10.2307/976618
- PIKHART, Z. (2015). *Fiskální politika a dluhové krize*. Disertační práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Dostupné z: <https://insis.vse.cz/auth/lide/clovek.pl?id=80253;zalozka=7;studium=139192;zp=52967>
- PRUŠVIC, D. (2008). *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky. ISBN 80-86729-43-5.
- RIENSTRA, S. A., NIJKAMP, P. (1997). Lessons from Private Financing of Transport Infrastructure Dutch Infrastructure in the 19th Century and European Projects in the 20th Century. *Revue Économique*. **48** (2), 231–245. ISSN 00352764. Dostupné z: www.jstor.org/stable/3502537
- SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. **36** (4), 387–389. ISSN 00346535. Dostupné z: www.jstor.org/stable/1925895 doi: 10.2307/1925895
- SCHICK, A. (2003). The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. **3** (3), 7–34. ISSN 1608-7143. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v3-art14-en>
- STIGLITZ, E. J. (1997). *Ekonomie veřejného sektoru*. [přel. Schneider, O., Jelínek, T.], Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
- VICKERMAN, R. (2007). *Recent Evolution of Research into the Wider Economic Benefits of Transport Infrastructure Investments* [online]. OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Papers, 2007/09 [cit. 2020-05-22]. ISSN 2070-8270. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/234770772187>
- WEISBROD, G. (2009). *Economic impact of public transportation investment* [online]. Boston, USA: American Public Transport Association [cit. 2017-06-11]. Dostupné z: http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/economic_impact_of_public_transportation_investment.pdf
- ZEMAN, K. (2015a). *Analýza privatizačního procesu v České republice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2939-1.
- ZEMAN, K. (2015b). Národohospodářské efekty privatizačního procesu v České republice. *Politická ekonomie: teorie modelování, aplikace*. **63** (8), 1006–1031. ISSN 0032-3233. Dostupné z: <https://doi.org/10.18267/j.polek.1049>
- ŽEMLIČKA, Z., MYNÁŘÍK, J. (2008). *Doprava a přeprava*. Praha: Nadatur. ISBN 978807270030-1.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

- ČSA (2010–2019). *Výroční zprávy ČSA* (za jednotlivé roky 2010 až 2019) [online]. České aerolinie, a.s. [cit. 2021-02-14]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-firma?subjektId=689819>
- ČTK (2013). *Prodej ČSA schválen, smlouva s Korean Air bude v dubnu* [online]. Česká tisková kancelář. 2013-03-13 [citace 2020-07-12]. Dostupné z: <http://www.denik.cz/ekonomika/vlada-schvalila-prodej-csa-smlouvu-s-korean-air-podepise-v-dubnu-20130313.html>

- LIEBREICH, J. (2020). *ŘSD čeká do tří let přerod v akciovku. Nová právní forma má přilákat víc expertů.* [online]. E15.CZ. 2020-02-13 [citace 2020-04-25]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/rsd-ceka-do-tri-let-prerod-v-akciovku-nova-pravni-forma-ma-prilakat-vic-expertu-1366728>
- LOVĚTÍNSKÝ, V., MYLKOVÁ, P. (2011). *Fungování příspěvkových organizací České republiky a vybraných zemích Evropy.* [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny. Dostupné z: https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2014/01/prispevkove_organizace_v_CR_a_EU.pdf
- PERNIČKA, J. (2017). *Železniční vojsko.* [online]. Klub vojenské historie Československé lidové armády. [citace 2020-07-12]. Dostupné z: <http://www.csla.cz/armada/druhyvojsk/zeleznicni-vojsko.htm>
- SEDLÁČEK, Š. (2012). *Setkání s osobností.* [online]. Zpravodaj Subterra, 36 (3), 3. Subterra a.s., 2012-06-01 [citace 2017-07-12]. Dostupné z: http://www.subterra.cz/Modules/Magazine/Files/2012-06-11-02-51-06_CS.pdf
- SYLLA, M. (2009). *Právní úprava postavení a fungování státních, tzv. mimorozpočtových fondů a posouzení ústavnosti jejich existence.* [online]. Odborný posudek. Regionservis, ©2010. [Cit. 20200518]. Dostupné z: http://www.regionservis.cz/document/filename/3043/PR_VN_POSUDEK_SF_R.pdf

DOKUMENTY A DATABÁZE INSTITUCÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU A NADNÁRODNÍCH INSTITUCÍ

- ČSÚ (2008). *Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE) – Metodika.* Český statistický úřad, Odbor obecné metodiky, leden 2008, 0216-08. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20565267/021608.pdf/2f45895b-4c51-435b-a52a-0c7164dbf371?version=1.0>
- ČSÚ (2020a). *Registr ekonomických subjektů. Český statistický úřad.* In: Ministerstvo financí ČR (2020). *Sektor vládních institucí v ČR – říjen 2020.* [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/sektor-vladnich-instituci>
- ČSÚ (2020b). *Základní ukazatele národního hospodářství (1990–2019).* Česká republika od roku 1989 v číslech – aktualizováno 15. 5. 2020, Makroekonomika, Tab. 04.01. Český statistický úřad. [Cit. 2020-08-05] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-od-roku-1989-v-cislech-aktualizovano-1552020>
- ČSÚ (2021). *Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE).* Český statistický úřad: Statistický metainformační systém. [Cit. 2021-01-05] Dostupné z: <http://apl.czso.cz/iSMS/klasstru.jsp?kodcis=80004>
- EVROPSKÁ KOMISE (2011). *Bílá kniha – Plán jednotného evropského dopravního systému – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje.* Brusel: Evropská unie, březen 2011. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Evropska-unie/Zakladni-dokumenty/Bila-kniha-Plan-jednotneho-evropskeho-dopravniho>
- EVROPSKÁ KOMISE (2014). *Politiky Evropské unie: Doprava.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, listopad 2014. 20 str., ISBN 978-92-79-42773-2. Dostupné z: <https://adoc.pub/doprava-spojeni-pro-evropske-obany-i-podniky-politiky-evrops.html> doi:10.2775/12584

- EVROPSKÁ KOMISE (2019). *Zelená dohoda pro Evropu*. Brusel: Evropská unie, prosinec 2019. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- IMF (1986). *A Manual on Government Finance Statistics*. [online]. Washington: Mezinárodní měnový fond. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>
- IMF (2001). *Government Finance Statistics Manual 2001*. [online]. Washington: Mezinárodní měnový fond. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>
- MD ČR (2013). *Dopravní sektorové strategie 2. fáze. Ministerstvo dopravy ČR*. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-sektorove-strategie,-2-faze>
- MD ČR (2017). *Koncepce nákladní dopravy pro období 2017–2023 s výhledem do roku 2030*. Ministerstvo dopravy ČR. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Strategie/Koncepce-nakladni-dopravy-pro-obdobi-2017-2023-s-v>
- MD ČR (2019). *Zajištění výběru mýtného po roce 2019 v návaznosti na aktuální stav přezkumného řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže* (č.j. 889/19). Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (2020a). *Koncepce veřejné dopravy 2020–2025 s výhledem do roku 2030*. Ministerstvo dopravy ČR. Dostupné z: <https://mdcr.cz/Dokumenty/Verejna-doprava/Pravni-predpisy/Zelena-a-bila-kniha-koncepce-verejne-dopravy>
- MD ČR (2020b). *Ročenka dopravy České republiky 2019*. Ministerstvo dopravy ČR. ISSN 1801-3090. Dostupné z: <https://www.sydos.cz/cs/rocenky.htm>
- MD ČR (2021a). *Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050*. Ministerstvo dopravy ČR. Dostupné z: <https://mdcr.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled?returl=/Dokumenty/Strategie>
- MD ČR (2021b). *V březnu začne dostavba 32 kilometrů dálnice D4, koncesionářská smlouva je podepsána*. Ministerstvo dopravy ČR, únor 2021. [Cit. 2021-02-28] Dostupné z: <https://mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/V-breznu-zacne-dostavba-32-kilometru-dalnice-D4-me?returl=/Media/Media-a-tiskove-zpravy>
- Memorandum o financování veřejných služeb zajišťovaných železniční osobní dopravou*. (2009). Dostupné z: www.praha.eu/public/c4/51/48/579762_62687_Memorandum.pdf
- MF ČR (2006a). *Vládní finanční statistika – nová metodologie GFSM 2001*. [online]. Ministerstvo financí ČR. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/vladni-financni-statistika-9817>
- MF ČR (2008). *Katalog rizik PPP projektů* [online]. Ministerstvo financí ČR. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2011/metodika--rizeni-rizik-v-projektech-ppp-9542>
- MF ČR (2013a). *Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR*. [online]. Ministerstvo financí ČR, aktualizováno v prosinci 2013. ISBN 978-80-85045-51-2. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodicka-prirucka-k-fiskalnimu-vyhledu--7375>
- MF ČR (2017a). *Metodika vládní finanční statistiky*. [online]. Ministerstvo financí ČR, aktualizováno v červnu 2017. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/statistika-vladniho-sektoru/2016/vladni-financni-statistika-2016-28920>
- MF ČR (2020a). *Číselníky* [online]. ARIS web, Registr organizací, Ministerstvo financí ČR. [Cit. 2020-05-14] Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/raris/ciselnyky.html>

- MF ČR (2020b). *Výběr ústředně řízených organizací podle základních kritérií* [online]. ARIS web, Registr organizací, Ministerstvo financí ČR. [Cit. 2020-07-27] Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/raris/vyber2uvod.pl>
- MF ČR (2020c). *Čistá pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU: 2004–2020*. Ministerstvo financí ČR. [Cit. 2021-02-14] Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/pozice-cr-vuci-rozpoctu-eu/2020/cista-pozice-cr-ve-vztahu-k-rozpoctu-eu-39115>
- MMR ČR (2007). *Statistiky k veřejným zakázkám za rok 2006*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2021-01-14] Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Statisticke-udaje-o-verejnych-zakazkach>
- MMR ČR (2021). *Informační systém o veřejných zakázkách*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2021-01-21] Dostupné z: <https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/>
- MSp ČR (2020). *Veřejný rejstřík a Sbírka listin: Výpis z obchodního rejstříku* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR. [Cit. 2020-05-17] Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>
- NKÚ (2016a). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 15/23 – Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15023.pdf>
- NKÚ (2016b). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 15/29 – Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15029.pdf>
- NKÚ (2017). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 16/22 – Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k16022.pdf>
- NKÚ (2018a). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 17/05 – Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17005.pdf>
- NKÚ (2018b). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 17/10 – Pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k17010.pdf>
- NKÚ (2019). *Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 18/21 – Výstavba a modernizace silnic I. třídy*. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18021.pdf>
- ÚŘAD VLÁDY ČR (2017). *Studie proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví, včetně analýzy zkušeností z členských států EU, kde jsou tyto úřady zřízeny a návrh dalšího postupu*.
- VLÁDA ČR (2014). *Programové prohlášení vlády České republiky*. Vláda České republiky, únor 2014. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>
- VLÁDA ČR (2018a). *Programové prohlášení vlády České republiky*. Vláda České republiky, leden 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>
- VLÁDA ČR (2018b). *Programové prohlášení vlády České republiky*. Vláda České republiky, červen 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

- VLÁDA ČR (2022). *Programové prohlášení vlády České republiky*. Vláda České republiky, leden 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>
- WB (2019). *Dealing with Construction Permits* [online]. The World Bank Group: Doing Business. [Cit. 2021-01-31] Dostupné z: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

ROZPOČTOVÉ DOKUMENTY A INFORMAČNÍ SYSTÉMY

- MF ČR (1994–2018). *Zákon o státním rozpočtu České republiky* (za jednotlivé roky 1995–2019). Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (1996–2020). *Státní závěrečný účet České republiky* (za jednotlivé roky 1995–2019). Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2016). *Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2018 a 2019*. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2017b). *Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2019 a 2020*. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2020d). *Automatizovaný rozpočtový informační systém ARIS*. Ministerstvo financí ČR. Výběr dat pro veřejnost dostupný z: <http://www.info.mfcr.cz/aris/>
- MF ČR (2020e). *Integrovaný informační systém Státní pokladny IISSP*. Ministerstvo financí ČR. Výběr dat pro veřejnost dostupný z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>
- MD ČR (1994–2018). *Návrh státního rozpočtu za kapitolu 327 Ministerstvo dopravy* (za jednotlivé roky 1995–2019). Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (1996–2020). *Státní závěrečný účet za kapitolu 327 Ministerstvo dopravy* (za jednotlivé roky 1995–2019). Ministerstvo dopravy ČR.
- SFDI (2002–2020). *Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka Státního fondu dopravní infrastruktury* (za jednotlivé roky 2001–2019). Státní fond dopravní infrastruktury.
- SFDI (2004–2018). *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury a střednědobý výhled (za jednotlivé roky 2005–2019, resp. 2005–2021)*. Státní fond dopravní infrastruktury.
- SFDI (2018). *Přehled detailního financování akcí v roce 2017* [online]. Státní fond dopravní infrastruktury. [Cit. 2020-01-15] Dostupné z: <http://www.sfdi.cz/rozpocet/prehled-detailniho-financovani-akci/rok-2017/>

LEGISLATIVA, USNESENÍ VLÁDY

- EU (1996). *Nařízení Rady (ES) č. 2223/96* ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství.
- EU (2007). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007* ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.
- EU (2011). *Směrnice Rady 2011/85/EU* ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce.
- EU (2013). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013* ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

- MD (1964). *Vyhláška MD č. 209/1964 Sb.*, o zřízení Státní letecké inspekce a Správy dopravních letišť, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo dopravy.
- MD ČR (1996). *Zřizovací listina Ředitelství silnic a dálnic ČR*. Rozhodnutí ministra dopravy a spojů ČR č. 12 164/96-KM ze dne 4. prosince 1996. Ve znění pozdějších dodatků. Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (1998). *Zřizovací listina Ředitelství vodních cest ČR*. Rozhodnutí ministra dopravy a spojů ČR č. 849/98-KM ze dne 12. března 1998. Ve znění pozdějších dodatků. Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (2000). *Zřizovací listina Centra služeb pro silniční dopravu*. Rozhodnutí ministra dopravy a spojů ČR č. j.: 5576/00-KM ze dne 20. prosince 2000. Ve znění pozdějších dodatků. Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (2006). *Zřizovací listina Centra dopravního výzkumu, v.v.i.* Ministerstvo dopravy, 1. června 2006. Ve znění pozdějších dodatků. Ministerstvo dopravy ČR.
- MD ČR (2014). *Zakladací listina Centra pro informace a mechanické testování obalů – CIMTO, s.p.* Rozhodnutí ministra dopravy č. j.: 196/2014-410-PRIV/2, říjen 2014. Ve znění pozdějších dodatků. Ministerstvo dopravy ČR.
- MF ČR (1997). *Opatření MF ČR č.j. 111/74 200/1997* ze dne 15. října 1997 o rozpočtové skladbě. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2001). *Vyhláška MF ČR č. 419/2001 Sb.*, o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2002). *Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb.*, o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2005). *Vyhláška MF ČR č. 231/2005 Sb.*, o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2006b). *Vyhláška MF ČR č. 560/2006 Sb.*, o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2009). *Vyhláška MF ČR č. 383/2009 Sb.*, o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech), ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2013b). *Vyhláška MF ČR č. 133/2013 Sb.*, o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- MF ČR (2014). *Vyhláška MF ČR č. 5/2014 Sb.*, o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí ČR.
- PSP ČR (2017). *Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1784 z 59. schůze* ze dne 14. července 2017 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve

- znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 910/ – třetí čtení. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.
- PSP ČR (2018). *Písemná interpelace I. Adamce na D. Ťoka ve věci tendru na provozování mýtného systému po roce 2020 v České republice*. Listopad 2018.
- PSP ČR (2019). *Ústní interpelace V. Válka na V. Kremlíka ve věci ve věci elektrifikace tratě Brno-Moravský Krumlov-Hrušovany n. Jevišovkou*. Prosinec 2019.
- PSP ČR (2021). *Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1508 ze 79. schůze ze dne 9. února 2021 k finančním závazkům státu obsaženým v Koncesionářské smlouvě na Projektování, výstavbu, financování, provozování a údržbu dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a provozování a údržbu existujících přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice, projekt PPP /sněmovní tisk 1123/. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.*
- VLÁDA ČR (1997). *Usnesení vlády č. 96 + P ze dne 19. února 1997 o zařazení některých subjektů do privatizace*.
- VLÁDA ČR (2004). *Usnesení vlády č. 834 ze dne 1. září 2004 ke zřízení Nadace BESIP*.
- VLÁDA ČR (2005). *Usnesení vlády č. 1553 ze dne 30. listopadu 2005 k oddlužení státní organizace Správa železniční dopravní cesty ve vztahu ke státnímu rozpočtu České republiky*.
- VLÁDA ČR (2007). *Usnesení vlády č. 1035 ze dne 12. září 2007 k návrhu postupu k zajištění transformace a privatizace státního podniku Letiště Praha a dokončení stabilizace a privatizace společnosti České aerolinie a.s.*
- VLÁDA ČR (2008a). *Usnesení vlády č. 287 ze dne 26. března 2008 k návrhu Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice*.
- VLÁDA ČR (2008b). *Usnesení vlády č. 888 ze dne 9. července 2008 o rozhodnutí o privatizaci části majetku státního podniku Správa Letiště Praha podle § 10 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů*.
- VLÁDA ČR (2009a). *Usnesení vlády č. 1132 ze dne 31. srpna 2009 k finanční účasti státu na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou*.
- VLÁDA ČR (2009b). *Usnesení vlády č. 1350 ze dne 28. října 2009 k Memorandu o zajištění státního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou*.
- VLÁDA ČR (2011a). *Usnesení vlády č. 282 ze dne 20. dubna 2011 ke způsobu koordinace kosmických aktivit vlády České republiky*.
- VLÁDA ČR (2011b). *Usnesení vlády č. 324 ze dne 4. května 2011 o změně rozhodnutí o privatizaci majetkové účasti státu na podnikání společnosti Letiště Praha, a. s., jejím vkladem do společnosti Český Aeroholding, a. s.*
- VLÁDA ČR (2012). *Usnesení vlády č. 834 ze dne 14. listopadu 2012 o způsobu určování účasti České republiky ve volitelných programech Evropské kosmické agentury*.
- VLÁDA ČR (2015). *Usnesení vlády č. 923 ze dne 9. listopadu 2015 o schválení dokumentace programu ev. č. 127 65 Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel*.
- VLÁDA ČR (2016a). *Nařízení vlády č. 283/2016 Sb. ze dne 24. srpna 2016 o stanovení prioritních dopravních záměrů*.
- VLÁDA ČR (2016b). *Usnesení vlády č. 4 ze dne 13. ledna 2016 k odůvodnění významné veřejné zakázky Projekt PPP D4*.
- VLÁDA ČR (2016c). *Usnesení vlády č. 188 ze dne 9. března 2016 k časovému harmonogramu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016*.

- VLÁDA ČR (2016d). *Usnesení vlády č. 191* ze dne 9. března 2016 o způsobu řešení organizace a financování regionální železniční dopravy po roce 2019.
- VLÁDA ČR (2016e). *Usnesení vlády č. 477* ze dne 30. května 2016 o návrhu výdajů státního rozpočtu České republiky na výzkum, experimentální vývoj a inovace na rok 2017 se střednědobým výhledem na léta 2018 a 2019 s dlouhodobým výhledem do roku 2021.
- VLÁDA ČR (2016f). *Usnesení vlády ČR č. 650* ze dne 20. července 2016 o realokaci finančních prostředků mezi programy 2014–2020 v roce 2016.
- VLÁDA ČR (2016g). *Usnesení vlády č. 1051* ze dne 28. listopadu 2016 ke Zprávě o průběžném hodnocení plnění Národního kosmického plánu 2014–2019.
- VLÁDA ČR (2017a). *Usnesení vlády č. 150* ze dne 27. února 2017 k financování silnic II. a III. třídy ve vlastnictví krajů z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury v roce 2017.
- VLÁDA ČR (2017b). *Usnesení vlády č. 220* ze dne 22. března 2017 ke Zprávě o postupu otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální dopravy.
- VLÁDA ČR (2017c). *Usnesení vlády č. 718* ze dne 11. října 2017 k zaměření národní investiční strategie – investičního plánu České republiky.
- VLÁDA ČR (2020). *Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané 2. března 2020.*
- VLÁDA ČR (2021). *Usnesení vlády č. 716* ze dne 23. srpna 2021 k věcnému záměru zákona o státní organizaci Správa dálnic a silnic.
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.*, o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 171/1968 Sb.*, o zřízení federálních ministerstev a federálních výborů.
- Ústavní zákon č. 126/1970 Sb.*, o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 42/1988 Sb.*, o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 556/1990 Sb.*, o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky.
- Ústavní zákon č. 493/1992 Sb.*, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.*, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 311/1948 Sb.*, o národních dopravních podnicích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 47/1956 Sb.*, o civilním letectví (letecký zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 26/1964 Sb.*, o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb.*, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 147/1970 Sb.*, o změnách v soustavě ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 58/1971 Sb.*, o určení ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy.
- Zákon č. 88/1988 Sb.*, o státním podniku.
- Zákon č. 68/1989 Sb.*, o organizaci Československé státní dráhy, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 173/1989 Sb.*, o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky.
- Zákon č. 111/1990 Sb.*, o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky.
Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 575/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky.

Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky.

Zákon č. 548/1992 Sb., o některých dalších opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a o zřízení Kanceláře prezidenta České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 625/1992 Sb., o zániku státní organizace Československé státní dráhy.

Zákon č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 100/2001 Sb.*, o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 77/2002 Sb.*, o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 517/2002 Sb.*, kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy a mění některé zákony, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 220/2003 Sb.*, o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47.
- Zákon č. 353/2003 Sb.*, o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 127/2005 Sb.*, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 178/2005 Sb.*, o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb.*, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 110/2007 Sb.*, o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 194/2010 Sb.*, o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 234/2014 Sb.*, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 134/2016 Sb.*, o zadávání veřejných zakázek.
- Zákon č. 319/2016 Sb.*, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 320/2016 Sb.*, o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.
- Zákon č. 23/2017 Sb.*, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
- Zákonné opatření č. 1/1955 Sb.*, o státní správě ve věcech plavby.

PŘÍLOHY

Příloha 1: Kapitoly státního rozpočtu dle odpovědnostního třídění rozpočtové skladby a další rozpočtové kapitoly

kód	název
301	Kancelář prezidenta republiky
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu
303	Senát Parlamentu
304	Úřad vlády České republiky
305	Bezpečnostní informační služba
306	Ministerstvo zahraničních věcí
307	Ministerstvo obrany
308	Národní bezpečnostní úřad
309	Kancelář veřejného ochránce práv
311	<i>Ministerstvo hospodářství</i>
312	Ministerstvo financí
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí
314	Ministerstvo vnitra
315	Ministerstvo životního prostředí
316	<i>Ministerstvo pro správu národního majetku a privatizaci</i>
317	Ministerstvo pro místní rozvoj

321	Grantová agentura České republiky
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu
327	Ministerstvo dopravy
328	Český telekomunikační úřad
329	Ministerstvo zemědělství
333	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
334	Ministerstvo kultury
335	Ministerstvo zdravotnictví
336	Ministerstvo spravedlnosti
338	<i>Ministerstvo informatiky</i>
341	<i>Úřad pro veřejné informační systémy</i>
342	<i>Úřad pro státní informační systém</i>
343	Úřad pro ochranu osobních údajů
344	Úřad průmyslového vlastnictví
345	Český statistický úřad
346	Český úřad zeměměřický a katastrální
347	<i>Komise pro cenné papíry</i>
348	Český báňský úřad
349	Energetický regulační úřad
349	Český úřad bezpečnosti práce
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
355	Ústav pro studium totalitních režimů
356	<i>Ministerstvo státní kontroly</i>
357	<i>Generální prokuratura</i>
358	Ústavní soud
359	Úřad Národní rozpočtové rady
361	Akademie věd České republiky
371	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
373	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
374	Správa státních hmotných rezerv
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
376	Generální inspekce bezpečnostních sborů
377	Technologická agentura České republiky
378	Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost
380	<i>Okresní úřady</i>
381	Nejvyšší kontrolní úřad

396	Státní dluh
397	Operace státních finančních aktiv
398	Všeobecná pokladní správa
700	<i>Kapitoly místních rozpočtů</i>
702	<i>Vodní hospodářství</i>
709	<i>Zemědělství a výživa</i>
710	<i>Doprava</i>
711	<i>Obchod</i>
714	<i>Školství</i>
715	<i>Zdravotnictví</i>
716	<i>Kultura</i>
719	<i>Vnitřní správa</i>
728	<i>Práce a sociální věci</i>
739	<i>Místní hospodářství</i>
740	<i>Výstavba</i>
741	<i>Všeobecná pokladní správa</i>

Pozn.: Šedě označené kapitoly již byly zrušeny.

Zdroj: Vyhláška č. 323/2002 Sb. ve znění k 14. 5. 2020 (MF ČR 2002), MF ČR (2020a). Vlastní úprava.

Příloha 2: Druhové třídění rozpočtové skladby

Třída	Seskupení položek	
1		Daňové příjmy
	11	Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů
	12	Daně ze zboží a služeb v tuzemsku
	13	Daně a poplatky z vybraných činností a služeb
	14	Daně a cla za zboží a služby ze zahraničí
	15	Majetkové daně
	16	Povinné pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a veřejné zdravotní pojištění
	17	Ostatní daňové příjmy
2		Nedaňové příjmy
	21	Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem
	22	Přijaté sankční platby a vratky transferů
	23	Příjmy z prodeje nekapitálového majetku a ostatní nedaňové příjmy
	24	Přijaté splátky půjčených prostředků

	25	Příjmy sdílené s nadnárodním orgánem
3		Kapitálové příjmy
	31	Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a ostatní kapitálové příjmy
	32	Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů
4		Přijaté transfery
	41	Neinvestiční přijaté transfery
	42	Investiční přijaté transfery
5		Běžné výdaje
	50	Platy a podobné a související výdaje
	51	Neinvestiční nákupy a související výdaje
	52	Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům
	53	Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platby daní
	54	Neinvestiční transfery obyvatelstvu
	55	Neinvestiční transfery a související platby do zahraničí
	56	Neinvestiční půjčené prostředky
	57	Neinvestiční převody Národnímu fondu
	58	Výdaje na náhrady za nezpůsobenou újmu
	59	Ostatní neinvestiční výdaje
6		Kapitálové výdaje
	61	Investiční nákupy a související výdaje
	62	Nákup akcií a majetkových podílů a vklady do fondů a ústavů
	63	Investiční transfery
	64	Investiční půjčené prostředky
	67	Investiční převody Národnímu fondu
	69	Ostatní kapitálové výdaje
8		Financování
	81	Financování z tuzemska
	82	Financování ze zahraničí
	83	Pohyby na účtech pro financování nepatřící na jiné financující položky
	84	Aktivní financování z jaderného účtu a účtu rezervy důchodového pojištění
	89	Opravné položky k peněžním operacím

Zdroj: Vyhláška č. 323/2002 Sb. ve znění k 14. 5. 2020 (MF ČR 2002). Vlastní úprava.

Příloha 3: Odvětvové (funkční) třídění rozpočtové skladby

Skupina	Oddíl	Pododdíl	
1			ZEMĚDĚLSTVÍ, LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ A RYBÁŘSTVÍ
	10		Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
		101	Zemědělská a potravinářská činnost a rozvoj
		102	Regulace zemědělské produkce, organizace trhu a poskytování podpor
		103	Lesní hospodářství
		106	Správa v zemědělství
		107	Rybářství
		108	Zemědělský a lesnický výzkum a vývoj
		109	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje
2			PRŮMYSLOVÁ A OSTATNÍ ODVĚTVÍ HOSPODÁŘSTVÍ
	21		Průmysl, stavebnictví, obchod a služby
		211	Záležitosti těžebního průmyslu a energetiky
		212	Ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví
		213	Zahraniční obchod
		214	Vnitřní obchod, služby a cestovní ruch
		216	Správa v odvětví energetiky, průmyslu, stavebnictví, obchodu a služeb
		218	Výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách
		219	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje
	22		Doprava
		221	Pozemní komunikace
		222	Silniční doprava
		223	Vnitrozemská a námořní plavba
		224	Železniční doprava
		225	Civilní letecká doprava
		226	Správa v dopravě
		227	Doprava ostatních drah
		228	Výzkum v dopravě
		229	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje v dopravě
	23		Vodní hospodářství
		231	Pitná voda
		232	Odvádění a čištění odpadních vod
		233	Vodní toky a vodohospodářská díla
		234	Voda v zemědělské krajině

		236	Správa ve vodním hospodářství
		238	Vodohospodářský výzkum a vývoj
		239	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje
	24		Spoje
		241	Činnosti spojů
		246	Správa ve spojích
		248	Výzkum a vývoj ve spojích
		249	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje ve spojích
	25		Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce
		251	Podpora podnikání
		252	Všeobecné pracovní záležitosti
		253	Všeobecné finanční záležitosti
		254	Všeobecné hospodářské služby
		256	Všeobecná hospodářská správa
		258	Výzkum a vývoj v oblasti všeobecných hospodářských záležitostí
		259	Ostatní činnosti a nespecifikované výdaje
3			SLUŽBY PRO OBYVATELSTVO
	31 a 32		Vzdělávání a školské služby
		311	Předškolní a základní vzdělávání
		312	Střední vzdělávání a vzdělávání v konzervatořích
		313	Školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy
		314	Ostatní zařízení související s výchovou a vzděláváním mládeže
		315	Vyšší odborné vzdělávání
		321	Vysokoškolské vzdělávání
		322	Zařízení související s vysokoškolským vzděláváním
		323	Základní umělecké, jazykové a zájmové vzdělávání
		326	Správa ve vzdělávání
		328	Výzkum školství a vzdělávání
		329	Ostatní činnost a nespecifikované výdaje
	33		Kultura, církev a sdělovací prostředky
		331	Kultura
		332	Ochrana památek a péče o kulturní dědictví a národní a historické povědomí
		333	Činnosti registrovaných církví a náboženských společností
		334	Sdělovací prostředky

		336	Správa v oblasti kultury, církví a sdělovacích prostředků
		338	Výzkum a vývoj v oblasti kultury, církví a sdělovacích prostředků
		339	Ostatní činnosti v záležitostech kultury, církví a sdělovacích prostředků
	34		Sport a zájmová činnost
		341	Sport
		342	Zájmová činnost a rekreace
		346	Správa v oblasti sportu
		348	Výzkum v oblasti sportu, zájmové činnosti a rekreace
	35		Zdravotnictví
		351	Ambulantní péče
		352	Lůžková péče
		353	Zvláštní zdravotnická zařízení a služby pro zdravotnictví
		354	Zdravotnické programy
		356	Správa ve zdravotnictví
		358	Výzkum a vývoj ve zdravotnictví
		359	Ostatní činnost ve zdravotnictví
	36		Bydlení, komunální služby a územní rozvoj
		361	Rozvoj bydlení a bytové hospodářství
		363	Komunální služby a územní rozvoj
		366	Správa v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje
		368	Výzkum a vývoj v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje
		369	Ostatní činnost v oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje
	37		Ochrana životního prostředí
		371	Ochrana ovzduší a klimatu
		372	Nakládání s odpady
		373	Ochrana a sanace půdy a podzemní vody
		374	Ochrana přírody a krajiny
		375	Omezování hluku a vibrací
		376	Správa v ochraně životního prostředí
		377	Ochrana proti záření
		378	Výzkum životního prostředí
		379	Ostatní činnosti v životním prostředí
	38		Ostatní výzkum a vývoj
		380	Ostatní výzkum a vývoj

	39		Ostatní činnosti související se službami pro obyvatelstvo
		390	Ostatní činnosti související se službami pro obyvatelstvo
4			SOCIÁLNÍ VĚCI A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI
	41		Dávky a podpory v sociálním zabezpečení
		411	Dávky důchodového pojištění
		412	Dávky nemocenského pojištění
		413 a 414	Dávky státní sociální podpory a dávky pěstounské péče
		415	Zvláštní sociální dávky příslušníků ozbrojených sil při skončení služebního poměru
		417	Dávky pomoci v hmotné nouzi
		418	Dávky osobám se zdravotním postižením
		419	Ostatní dávky povahy sociálního zabezpečení
	42		Politika zaměstnanosti
		421	Podpory v nezaměstnanosti
		422	Aktivní politika zaměstnanosti
		423	Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů
		424	Zaměstnávání zdravotně postižených občanů
		425	Příspěvky na sociální důsledky restrukturalizace
		428	Výzkum a vývoj v politice zaměstnanosti
	43		Sociální služby a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti
		431	Sociální poradenství
		432	Sociální péče a pomoc dětem a mládeži
		433	Sociální péče a pomoc manželství a rodinám
		434	Sociální rehabilitace a ostatní sociální péče a pomoc
		435	Sociální služby v oblasti sociální péče
		436	Správa v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti
		437	Služby sociální prevence
		438	Výzkum v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti
		439	Ostatní činnost a nespécifikované výdaje
5			BEZPEČNOST STÁTU A PRÁVNÍ OCHRANA
	51		Obrana
		511	Vojenská obrana
		516	Státní správa ve vojenské obraně
		517	Zabezpečení potřeb ozbrojených sil
		518	Výzkum a vývoj v oblasti obrany
		519	Ostatní záležitosti obrany

	52		Civilní připravenost na krizové stavy
		521	Ochrana obyvatelstva
		522	Hospodářská opatření pro krizové stavy
		526	Státní správa v oblasti hospodářských opatření
		527	Krizové řízení
		528	Výzkum a vývoj v oblasti civilní připravenosti na krizové stavy
		529	Ostatní záležitosti civilní připravenosti pro krizové stavy
	53		Bezpečnost a veřejný pořádek
		531	Bezpečnost a veřejný pořádek
		538	Výzkum týkající se bezpečnosti a veřejného pořádku
		539	Ostatní záležitosti bezpečnosti a veřejného pořádku
	54		Právní ochrana
		541	Ústavní soudnictví
		542	Soudnictví
		543	Státní zastupitelství
		544	Vězeňství
		545	Probační a mediační služba
		546	Správa v oblasti právní ochrany
		547	Veřejná ochrana
		548	Výzkum v oblasti právní ochrany
		549	Ostatní záležitosti právní ochrany
	55		Požární ochrana a integrovaný záchranný systém
		551	Požární ochrana
		552	Ostatní složky a činnosti integrovaného záchranného systému
		556	Státní správa v požární ochraně a integrovaném záchranném systému
		558	Výzkum a vývoj v požární ochraně a integrovaném záchranném systému
		559	Ostatní záležitosti požární ochrany a integrovaného záchranného systému
6			VŠEOBECNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA A SLUŽBY
	61		Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany
		611	Zastupitelské orgány a volby
		612	Kancelář prezidenta republiky
		613	Nejvyšší kontrolní úřad
		614	Všeobecná vnitřní státní správa (nezařazená v jiných funkcích)
		615	Zahraniční služba a záležitosti (nezařazené v jiných funkcích)

		617	Regionální a místní správa
		618	Výzkum ve státní správě a samosprávě
		619	Politické strany a hnutí
	62		Jiné veřejné služby a činnosti
		621	Ostatní veřejné služby
		622	Zahraniční pomoc a mezinárodní spolupráce (jinde nezařazená)
	63		Finanční operace
		631	Obecné příjmy a výdaje z finančních operací
		632	Pojištění funkčně nspecifikované
		633	Převody vlastním fondům v rozpočtech územní úrovně
		639	Ostatní finanční operace
	64		Ostatní činnosti
		640	Ostatní činnosti

Zdroj: Vyhláška č. 323/2002 Sb. ve znění k 14. 5. 2020 (MF ČR 2002). Vlastní úprava.

Příloha 4: Struktura sekce H (Doprava a skladování) dle CZ-NACE

Oddíl	Skupina	Třída	Podtřída	
49				POZEMNÍ A POTRUBNÍ DOPRAVA
	491			Železniční osobní doprava meziměstská
		4910		Železniční osobní doprava meziměstská
			49100	Železniční osobní doprava meziměstská
	492			Železniční nákladní doprava
		4920		Železniční nákladní doprava
			49200	Železniční nákladní doprava
	493			Ostatní pozemní osobní doprava
		4931		Městská a příměstská pozemní osobní doprava
			49310	Městská a příměstská pozemní osobní doprava
		4932		Taxislužba a pronájem osobních vozů s řidičem
			49320	Taxislužba a pronájem osobních vozů s řidičem
		4939		Ostatní pozemní osobní doprava jinde nezařazená
			49391	Meziměstská pravidelná pozemní osobní doprava
			49392	Osobní doprava lanovkou nebo vlekem
			49393	Nepřavidelná pozemní osobní doprava
			49399	Jiná pozemní osobní doprava jinde nezařazená

	494			Silniční nákladní doprava a stěhovací služby
		4941		Silniční nákladní doprava
			49410	Silniční nákladní doprava
		4942		Stěhovací služby
			49420	Stěhovací služby
	495			Potrubní doprava
		4950		Potrubní doprava
			49501	Potrubní doprava ropovodem
			49502	Potrubní doprava plynovodem
			49509	Potrubní doprava ostatní
50				VODNÍ DOPRAVA
	501			Námořní a pobřežní osobní doprava
		5010		Námořní a pobřežní osobní doprava
			50100	Námořní a pobřežní osobní doprava
	502			Námořní a pobřežní nákladní doprava
		5020		Námořní a pobřežní nákladní doprava
			50200	Námořní a pobřežní nákladní doprava
	503			Vnitrozemská vodní osobní doprava
		5030		Vnitrozemská vodní osobní doprava
			50300	Vnitrozemská vodní osobní doprava
	504			Vnitrozemská vodní nákladní doprava
		5040		Vnitrozemská vodní nákladní doprava
			50400	Vnitrozemská vodní nákladní doprava
51				LETECKÁ DOPRAVA
	511			Letecká osobní doprava
		5110		Letecká osobní doprava
			51101	Vnitrostátní pravidelná letecká osobní doprava
			51102	Vnitrostátní nepravidelná letecká osobní doprava
			51103	Mezinárodní pravidelná letecká osobní doprava
			51104	Mezinárodní nepravidelná letecká osobní doprava
			51109	Ostatní letecká osobní doprava
	512			Letecká nákladní doprava a kosmická doprava
		5121		Letecká nákladní doprava
			51210	Letecká nákladní doprava
		5122		Kosmická doprava
			51220	Kosmická doprava

52				SKLADOVÁNÍ A VEDLEJŠÍ ČINNOSTI V DOPRAVĚ
	521			Skladování
		5210		Skladování
			52100	Skladování
	522			Vedlejší činnosti v dopravě
		5221		Činnosti související s pozemní dopravou
			52210	Činnosti související s pozemní dopravou
		5222		Činnosti související s vodní dopravou
			52220	Činnosti související s vodní dopravou
		5223		Činnosti související s leteckou dopravou
			52230	Činnosti související s leteckou dopravou
		5224		Manipulace s nákladem
			52240	Manipulace s nákladem
		5229		Ostatní vedlejší činnosti v dopravě
			52290	Ostatní vedlejší činnosti v dopravě
53				POŠTOVNÍ A KURÝRNÍ ČINNOSTI
	531			Základní poštovní služby poskytované na základě poštovní licence
		5310		Základní poštovní služby poskytované na základě poštovní licence
			53100	Základní poštovní služby poskytované na základě poštovní licence
	532			Ostatní poštovní a kurýrní činnosti
		5320		Ostatní poštovní a kurýrní činnosti
			53200	Ostatní poštovní a kurýrní činnosti

Zdroj: ČSÚ (2021). Vlastní úprava.

Příloha 5: Vývoj výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu podle funkčního (odvětvového) členění dle rozpočtové skladby v letech 1997 až 2019

v mil. Kč	Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství celkem										v tom:									
	Doprava					Spoje					Doprava					Spoje				
	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skutečnost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B
1997	54 379,2	50 085,2	54 880,3	100,9	109,6	35 230,0	32 308,2	32 218,3	91,5	99,7	226,2	220,3	219,5	97,0	99,6					
1998	40 447,0	45 923,3	61 380,1	151,8	133,7	24 748,9	28 382,9	28 447,9	114,9	100,2	190,7	351,1	350,8	184,0	99,9					
1999	51 848,8	53 579,5	51 939,9	100,2	96,9	32 549,2	34 114,2	34 038,0	104,6	99,8	239,8	284,8	283,1	118,1	99,4					
2000	50 893,0	49 075,6	47 419,8	93,2	96,6	29 786,9	28 877,0	28 531,0	95,8	98,8	235,6	640,1	639,2	271,4	99,9					
2001	28 196,0	31 377,3	29 688,2	105,3	94,6	7 846,8	9 817,2	9 732,2	124,0	99,1	246,7	289,6	289,3	117,3	99,9					
2002	28 831,3	36 335,1	35 270,1	122,3	97,1	8 416,2	16 064,6	16 062,8	190,9	100,0	255,6	286,2	285,3	111,6	99,7					
2003	40 900,4	56 113,9	54 301,6	132,8	96,8	15 189,4	28 174,5	27 820,5	183,2	98,7	391,6	424,3	385,3	98,4	90,8					
2004	52 943,1	67 177,0	64 168,3	121,2	95,5	26 900,0	33 826,3	32 971,5	122,6	97,5	482,4	504,4	506,5	105,0	100,4					
2005	51 285,9	52 568,9	74 520,8	145,3	141,8	22 713,6	24 580,5	32 337,3	142,4	131,6	476,7	504,0	504,6	105,9	100,1					
2006	59 532,5	63 625,1	82 996,3	139,4	130,4	30 493,8	31 635,2	32 681,5	107,2	103,3	626,7	623,6	595,4	95,0	95,5					
2007	58 820,9	73 119,1	82 874,1	140,9	113,3	29 003,1	39 454,3	45 057,1	155,4	114,2	934,8	930,9	952,4	101,9	102,3					
2008	101 668,8	97 659,1	100 081,0	98,4	102,5	75 243,1	67 744,4	66 108,0	87,9	97,6	1 006,5	1 018,5	785,4	78,0	77,1					
2009	98 010,0	110 386,5	112 652,3	114,9	102,1	66 591,3	68 994,2	73 123,2	109,8	106,0	605,3	587,2	590,7	97,6	100,6					
2010	120 843,9	124 087,9	108 814,9	90,0	87,7	86 370,1	85 801,3	68 236,6	79,0	79,5	565,9	560,9	562,0	99,3	100,2					
2011	97 277,1	108 291,2	108 294,8	111,3	100,0	57 453,2	57 891,9	58 549,7	101,9	101,1	628,5	628,5	587,4	93,5	93,5					
2012	86 276,9	94 173,3	100 791,3	116,8	107,0	42 640,2	42 697,9	43 042,4	100,9	100,8	634,9	637,6	570,6	89,9	89,5					
2013	89 918,6	102 208,3	93 560,9	104,1	91,5	49 638,5	52 506,3	38 153,8	76,9	72,7	614,8	710,8	588,0	95,6	82,7					
2014	94 289,1	112 416,1	110 145,0	116,8	98,0	47 485,5	47 505,6	44 880,5	94,5	94,5	742,1	743,9	623,1	84,0	83,8					
2015	91 995,8	139 721,9	155 167,5	168,7	111,1	38 786,3	57 906,8	76 383,0	196,9	131,9	770,6	772,1	686,0	89,0	88,8					
2016	105 854,7	113 253,3	105 391,0	99,6	93,1	50 441,1	53 936,4	56 932,6	112,9	105,6	1 497,8	1 500,5	709,6	47,4	47,3					
2017	111 579,6	116 864,3	116 476,5	104,4	99,7	57 151,6	60 660,6	58 586,3	102,5	96,6	1 406,6	1 412,0	644,3	45,8	45,6					
2018	107 898,7	115 896,9	120 574,5	111,7	104,0	54 726,0	59 036,6	52 832,8	96,5	89,5	1 251,9	1 244,5	2 491,1	199,0	200,2					
2019	124 141,2	140 630,2	141 419,3	113,9	100,6	73 138,0	77 368,7	75 801,4	103,6	98,0	1 468,3	2 468,3	1 171,1	79,8	47,4					

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020). Vlastní úprava.

Příloha 6: Vývoj výdajů kapitoly 327 na dopravu a spoje podle funkčního (odvětvového) členění dle rozpočtové skladby a jejich podílů na celkových výdajích kapitoly v letech 1997 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kapitola 327 celkem	29 821,3	25 915,8	31 423,4	24 751,3	4 403,9	6 398,6	16 183,9	18 915,9	26 838,5	27 123,4	37 771,9	60 719,2
z toho:												
Výdaje na dopravu	29 370,7	25 447,5	30 880,4	23 632,0	4 202,5	6 127,0	15 749,0	18 090,7	25 928,3	26 545,8	37 084,5	60 201,1
Výdaje na spoje	207,3	194,8	271,6	627,3	20,7	25,0	-	-	-	-	-	-
Podíl výdajů na dopravu a spoje na celkových výdajích kapitoly	99,2%	98,9%	99,1%	98,0%	95,9%	96,1%	97,3%	95,6%	96,6%	97,9%	98,2%	99,1%

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kapitola 327 celkem	68 218,9	63 727,0	47 338,5	39 220,3	34 669,0	41 506,8	73 683,4	54 408,8	56 442,9	51 935,7	75 228,8
z toho:											
Výdaje na dopravu	67 703,6	63 339,4	47 162,2	39 198,0	34 660,8	41 503,6	73 680,7	54 405,2	56 436,2	51 928,0	75 223,8
Výdaje na spoje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Podíl výdajů na dopravu a spoje na celkových výdajích kapitoly	99,2%	99,4%	99,6%	99,9%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e). Vlastní propočty a úprava.

Příloha 7: Vývoj hrubého domácího produktu v České republice v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hrubý domácí produkt (sezónně neočištěno, běžné ceny)	1 580 115	1 812 622	1 953 311	2 142 587	2 237 300	2 372 630	2 562 679	2 674 634	2 801 163	3 057 660	3 257 972	3 507 131	3 831 819

v mil. Kč	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hrubý domácí produkt (sezónně neočištěno, běžné ceny)	4 015 346	3 921 827	3 953 651	4 033 755	4 059 912	4 098 128	4 313 789	4 595 783	4 767 990	5 047 267	5 323 556	5 652 553

Zdroj: ČSÚ (2020b). Vlastní úprava.

Příloha 8: Vývoj příjmů a výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Příjmy celkem						Výdaje celkem					
	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skutečnost (SZÚ)	Plnění (v %)		C. Skutečnost (SZÚ)	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skutečnost (SZÚ)	Plnění (v %)		
				C/A	C/B					C/A	C/B	
1995	411 746,0	446 270,0	439 966,0	106,9	98,6	432 738,0	411 746,0	436 970,0	432 738,0	105,1	99,0	
1996	497 641,0	495 504,0	482 817,0	97,0	97,4	484 379,2	497 641,0	495 504,0	484 379,2	97,3	97,8	
1997	549 100,0	519 585,7	508 950,9	92,7	98,0	524 668,1	549 100,0	519 585,7	524 668,1	95,6	101,0	
1998	536 635,0	547 168,6	537 410,6	100,1	98,2	566 741,1	536 635,0	547 168,6	566 741,1	105,6	103,6	
1999	574 112,0	581 815,7	567 275,4	98,8	97,5	596 909,1	605 127,0	612 830,7	596 909,1	98,6	97,4	
2000	592 156,0	601 501,0	586 207,6	99,0	97,5	632 268,3	627 336,0	636 681,0	632 268,3	100,8	99,3	
2001	636 197,4	635 974,1	626 215,6	98,4	98,5	693 920,3	685 177,3	719 960,9	693 920,3	101,3	96,4	
2002	690 399,7	694 823,0	704 967,1	102,1	101,5	750 682,7	736 622,7	756 081,0	750 682,7	101,9	99,3	
2003	684 062,4	686 062,6	699 665,1	102,3	102,0	808 718,4	795 362,4	818 021,6	808 718,4	101,7	98,9	
2004	754 080,7	754 080,7	769 207,4	102,0	102,0	862 891,7	869 050,7	869 732,0	862 891,7	99,3	99,2	
2005	824 830,6	824 830,6	866 460,2	105,0	105,0	922 798,0	908 415,6	908 415,6	922 798,0	101,6	101,6	
2006	889 391,8	889 362,2	923 059,9	103,8	103,8	1 020 640,2	973 101,8	973 072,1	1 020 640,2	104,9	104,9	
2007	949 477,4	965 971,5	1 025 882,9	108,0	106,2	1 092 274,6	1 040 777,4	1 057 849,3	1 092 274,6	104,9	103,3	
2008	1 036 510,5	1 044 099,9	1 063 941,0	102,6	101,9	1 083 943,6	1 107 310,5	1 115 452,3	1 083 943,6	97,9	97,2	
2009	1 114 001,7	1 131 795,8	974 614,7	87,5	86,1	1 167 009,1	1 166 181,3	1 184 567,0	1 167 009,1	100,1	98,5	
2010	1 022 219,4	1 055 180,9	1 000 377,1	97,9	94,8	1 156 793,5	1 184 919,4	1 218 089,4	1 156 793,5	97,6	95,0	
2011	1 055 700,9	1 074 827,5	1 012 755,4	95,9	94,2	1 155 526,2	1 190 700,9	1 210 009,9	1 155 526,2	97,0	95,5	
2012	1 084 700,8	1 093 994,4	1 051 386,9	96,9	96,1	1 152 386,7	1 189 700,8	1 199 352,5	1 152 386,7	96,9	96,1	
2013	1 076 367,6	1 090 685,0	1 091 863,4	101,4	100,1	1 173 127,8	1 176 361,6	1 190 685,0	1 173 127,8	99,7	98,5	
2014	1 098 237,0	1 128 442,1	1 133 825,9	103,2	100,5	1 211 608,2	1 210 237,0	1 240 442,1	1 211 608,2	100,1	97,7	
2015	1 118 455,1	1 212 902,9	1 234 517,3	110,4	101,8	1 219 843,5	1 218 455,1	1 312 902,9	1 219 843,5	106,5	98,8	
2016	1 180 856,8	1 183 178,2	1 281 617,6	108,5	108,3	1 279 795,7	1 250 856,8	1 253 178,2	1 219 843,5	97,5	97,3	
2017	1 249 272,0	1 250 211,7	1 273 644,4	102,0	101,9	1 400 974,4	1 309 272,0	1 310 263,8	1 279 795,7	97,7	97,7	
2018	1 314 497,6	1 326 737,5	1 403 918,0	106,8	105,8	1 400 974,4	1 364 497,6	1 376 737,5	1 400 974,4	102,7	101,8	
2019	1 465 359,1	1 495 895,7	1 523 222,5	103,9	101,8	1 551 738,2	1 505 359,1	1 535 895,7	1 551 738,2	103,1	101,0	

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020). Vlastní propočty a úprava.

Příloha 9: Vývoj běžných a kapitálových výdajů ústředních kapitol státního rozpočtu v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Běžné výdaje					Kapitálové výdaje				
	A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skutečnost (SZÚ)	Plnění (v %)		A. Schválený rozpočet	B. Rozpočet po změnách	C. Skutečnost (SZÚ)	Plnění (v %)	
				C/A	C/B				C/A	C/B
1995	356 980,0	x	381 041,0	106,7	-	46 286,0	x	44 120,0	95,3	-
1996	432 710,0	443 584,0	433 919,0	100,3	97,8	61 476,0	47 824,0	46 396,0	75,5	97,0
1997	483 343,5	469 182,8	474 078,8	98,1	101,0	65 756,5	50 402,9	50 589,3	76,9	100,4
1998	490 331,4	496 083,9	516 204,6	105,3	104,1	46 303,6	51 084,6	50 536,5	109,1	98,9
1999	546 936,5	553 390,2	537 878,6	98,3	97,2	58 190,5	59 440,5	59 030,5	101,4	99,3
2000	565 729,2	574 709,3	571 365,7	101,0	99,4	61 606,8	61 971,7	60 902,6	98,9	98,3
2001	632 348,7	665 479,8	644 361,7	101,9	96,8	52 828,6	54 481,2	49 558,6	93,8	91,0
2002	686 301,1	704 296,0	700 949,5	102,1	99,5	50 321,6	51 785,0	49 733,2	98,8	96,0
2003	741 138,9	760 540,0	751 775,1	101,4	98,8	54 223,5	57 481,6	56 943,3	105,0	99,1
2004	803 226,9	802 135,0	796 179,5	99,1	99,3	65 823,7	67 616,9	66 712,2	101,3	98,7
2005	837 693,4	860 849,6	843 799,1	100,7	98,0	70 722,3	47 566,1	78 998,9	111,7	166,1
2006	878 850,2	876 772,7	915 340,7	104,2	104,4	94 251,5	96 299,4	105 299,5	111,7	109,3
2007	956 357,8	955 112,1	976 747,9	102,1	102,3	84 419,7	102 737,2	115 526,6	136,8	112,4
2008	978 936,7	996 066,1	978 909,8	100,0	98,3	128 373,9	119 386,2	105 033,9	81,8	88,0
2009	1 052 089,5	1 050 030,2	1 033 844,7	98,3	98,5	114 091,8	134 536,8	133 164,4	116,7	99,0
2010	1 069 474,3	1 064 506,7	1 026 569,3	96,0	96,4	115 445,1	153 582,7	130 224,2	112,8	84,8
2011	1 086 194,3	1 084 434,5	1 036 654,4	95,4	95,6	104 506,6	125 575,4	118 871,8	113,7	94,7
2012	1 092 801,8	1 087 413,8	1 038 764,2	95,1	95,5	96 899,0	111 938,7	113 622,5	117,3	101,5
2013	1 079 387,1	1 074 746,3	1 070 812,7	99,2	99,6	96 974,5	115 938,8	102 315,1	105,5	88,2
2014	1 136 091,5	1 131 481,5	1 100 101,5	96,8	97,2	74 145,5	108 960,7	111 506,6	150,4	102,3
2015	1 142 628,2	1 149 802,2	1 121 662,4	98,2	97,6	75 826,8	163 100,7	175 659,2	231,7	107,7
2016	1 172 335,4	1 167 006,3	1 135 569,8	96,9	97,3	78 521,4	86 172,0	84 273,7	107,3	97,8
2017	1 205 397,8	1 202 810,5	1 198 049,9	99,4	99,6	103 874,3	107 453,4	81 745,7	78,7	76,1
2018	1 274 374,1	1 283 322,7	1 284 518,4	100,8	100,1	90 123,5	93 414,8	116 456,0	129,2	124,7
2019	1 373 088,9	1 399 480,5	1 412 598,9	102,9	100,9	122 270,2	136 415,2	139 139,3	113,8	102,0

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020). Vlastní propočty a úprava.

Příloha 10: Vývoj příjmů kapitoly 327 a jejich vybraných kategorií dle druhového členění v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Příjmy celkem											v tom:										
	Příjmy celkem						Daňové příjmy					Přijaté transfery – prostředky EU										
	A. Schvá- lený roz- počet	B. Roz- počet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B		A. Schvá- lený roz- počet	B. Roz- počet po změnách	C. Sku- tečnost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B		A. Schvá- lený roz- počet	B. Roz- počet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %) C/A	C/B					
1995	323,2	323,2	143,4	44,4	44,4		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
1996	289,6	449,2	515,6	178,0	114,8		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
1997	417,8	394,3	410,2	98,2	104,0		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
1998	260,3	391,4	425,6	163,5	108,7		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
1999	402,0	2 143,3	2 200,5	547,4	102,7		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2000	398,0	1 057,0	1 161,0	291,7	109,8		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2001	92,3	89,0	91,9	99,6	103,3		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2002	2 036,6	2 036,6	57,0	2,8	2,8		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2003	31,2	31,2	99,2	318,1	318,1		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2004	531,2	531,2	344,2	64,8	64,8		0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-					
2005	90,8	90,8	3 487,6	3 839,9	3 839,9		0,0	0,0	0,0	-	-	34,7	34,7	1,7	5,0	5,0	5,0					
2006	8 060,7	8 060,7	4 937,8	61,3	61,3		0,0	0,0	0,0	-	-	7 992,2	7 992,2	17,8	0,2	0,2	0,2					
2007	13 042,9	13 042,9	3 578,6	27,4	27,4		0,0	0,0	0,0	-	-	13 000,0	13 000,0	2 668,3	20,5	20,5	20,5					
2008	29 084,9	20 033,0	11 109,7	38,2	55,5		0,0	0,0	0,0	-	-	29 061,7	20 009,8	3 466,2	11,9	17,3	17,3					
2009	29 894,5	30 448,2	8 841,8	29,6	29,0		80,0	80,0	80,3	100,4	100,4	29 790,6	30 344,3	8 676,4	29,1	28,6	28,6					
2010	39 046,2	39 085,4	19 847,8	50,8	50,8		80,0	80,0	76,9	96,1	96,1	38 271,6	38 109,4	19 364,3	50,6	50,8	50,8					
2011	21 126,9	21 123,9	13 588,9	64,3	64,3		80,0	80,0	92,3	115,4	115,4	20 970,0	20 970,0	13 397,6	63,9	63,9	63,9					
2012	9 666,3	9 666,3	2 019,1	20,9	20,9		80,0	80,0	100,7	125,8	125,8	9 502,2	9 502,2	1 838,0	19,3	19,3	19,3					
2013	17 170,9	17 186,1	39 077,8	227,6	227,4		80,0	80,0	105,2	131,5	131,5	17 016,9	17 032,1	38 891,0	228,5	228,3	228,3					
2014	13 727,6	13 735,0	8 007,3	58,3	58,3		80,0	80,0	124,6	155,7	155,7	13 587,6	13 595,0	7 743,5	57,0	57,0	57,0					
2015	6 170,4	23 173,0	11 847,9	192,0	51,1		80,0	80,0	160,5	200,6	200,6	5 940,4	22 943,0	11 482,9	193,3	50,0	50,0					
2016	16 716,1	17 212,6	51 159,1	306,0	297,2		80,0	80,0	169,1	211,3	211,3	16 446,1	16 942,6	50 713,3	308,4	299,3	299,3					
2017	22 131,4	22 131,7	18 205,5	82,3	82,3		80,0	80,0	175,1	218,9	218,9	21 912,4	21 912,7	17 754,0	81,0	81,0	81,0					
2018	16 676,7	16 676,7	22 958,9	137,7	137,7		80,0	80,0	186,0	232,5	232,5	16 417,7	16 417,7	21 768,0	132,6	132,6	132,6					
2019	19 246,7	19 246,7	17 449,8	90,7	90,7		170,0	170,0	191,9	112,9	112,9	18 869,7	18 869,7	16 994,3	90,1	90,1	90,1					

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní propočty a úprava.

Příloha 11: Vývoj běžných a kapitálových výdajů kapitoly 327 v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Výdaje celkem			Běžné výdaje			Kapitálové výdaje			Plnění (v %)			
	A. Schvále- ný rozpo- čet	B. Roz- počet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	A. Schvále- ný rozpo- čet	B. Roz- počet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	A. Schvále- ný rozpo- čet	B. Roz- počet po změnách	C. Skuteč- nost (SZÚ)	Plnění (v %)			
										C/A	C/B	C/A	C/B
1995	23 621,9	25 905,4	25 797,8	12 673,0	13 315,1	13 227,1	10 948,9	12 590,3	12 570,8	104,4	99,3	114,8	99,8
1996	29 849,8	28 152,2	27 143,8	13 244,8	13 489,4	13 474,2	16 605,0	14 662,7	13 669,6	101,7	99,9	82,3	93,2
1997	32 748,1	29 834,2	29 821,3	13 992,3	14 158,2	14 154,3	18 755,8	15 676,0	15 667,0	101,2	100,0	83,5	99,9
1998	23 579,4	25 931,3	25 915,8	13 028,6	14 465,0	14 458,5	10 550,8	11 466,3	11 457,3	111,0	100,0	108,6	99,9
1999	30 793,7	31 463,3	31 423,4	14 773,5	16 148,1	16 141,5	16 020,2	15 315,1	15 281,9	109,3	100,0	95,4	99,8
2000	27 294,7	24 772,8	24 751,3	14 421,4	14 342,6	14 328,5	12 873,3	10 430,2	10 422,7	99,4	99,9	81,0	99,9
2001	3 595,8	4 471,6	4 403,9	2 235,5	2 410,8	2 418,1	1 360,3	2 060,9	1 985,8	108,2	100,3	146,0	96,4
2002	4 256,5	6 145,2	6 398,6	3 162,1	3 518,2	3 492,4	1 094,5	2 897,0	2 906,2	110,4	99,3	265,5	100,3
2003	9 246,6	16 255,5	16 183,9	7 916,6	12 040,9	12 015,2	1 329,9	4 214,5	4 168,7	151,8	99,8	313,5	98,9
2004	13 989,6	19 218,3	18 915,9	7 899,1	8 853,1	8 552,0	6 090,5	10 365,2	10 363,9	108,3	96,6	170,2	100,0
2005	16 024,4	23 462,9	26 868,5	5 538,6	5 819,0	6 359,6	10 485,8	17 643,9	20 478,9	114,8	109,3	195,3	116,1
2006	23 851,1	30 089,6	27 123,4	5 146,5	7 372,5	8 129,7	18 704,6	22 717,2	18 993,8	158,0	110,3	101,5	83,6
2007	25 127,8	37 939,4	37 771,9	6 301,0	10 666,9	11 156,4	18 826,8	27 272,5	26 615,5	177,1	104,6	141,4	97,6
2008	60 160,5	57 217,9	60 719,2	9 306,9	14 940,4	14 548,0	50 853,6	42 277,5	46 171,2	156,3	97,4	90,8	109,2
2009	51 216,0	61 818,9	68 218,9	13 185,4	17 301,0	19 300,8	38 030,6	44 498,8	48 918,1	146,4	111,6	128,6	109,9
2010	71 037,9	79 778,7	63 727,0	20 699,4	21 171,3	19 196,7	50 338,5	58 607,4	44 530,3	92,7	90,7	88,5	76,0
2011	42 571,0	46 080,0	47 338,5	11 627,4	12 398,3	12 882,6	30 943,6	33 681,6	34 455,9	110,8	103,9	111,4	102,3
2012	38 731,7	38 706,4	39 220,3	10 567,6	10 497,2	10 165,6	28 164,1	28 209,2	29 054,6	96,2	96,8	103,2	103,0
2013	45 845,0	48 873,4	34 669,0	10 178,5	17 196,5	16 495,0	35 666,5	31 676,9	18 174,0	162,1	95,9	51,0	57,4
2014	43 875,5	43 869,8	41 506,8	19 555,3	23 853,5	23 728,3	24 320,2	20 016,3	17 778,5	121,3	99,5	73,1	88,8
2015	35 740,5	54 862,6	73 683,4	19 292,6	30 395,8	27 984,8	16 447,9	24 466,8	45 698,6	145,1	92,1	277,8	186,8
2016	47 807,7	51 300,8	54 408,8	19 829,3	22 649,1	20 633,5	27 978,4	28 651,7	33 775,3	104,1	91,1	120,7	117,9
2017	55 090,1	58 282,5	56 442,9	18 853,3	22 139,1	24 637,2	36 236,8	36 143,4	31 805,7	130,7	111,3	87,8	88,0
2018	53 988,0	58 298,3	51 935,7	17 214,3	20 523,0	19 521,7	36 773,7	37 775,2	32 414,0	113,4	95,1	88,1	85,8
2019	72 555,4	76 788,7	75 228,8	23 727,2	32 071,4	30 434,9	48 828,3	44 717,3	44 794,0	128,3	94,9	91,7	100,2

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020). Vlastní propočty a úprava.

Příloha 12: Vývoj hospodaření kapitoly 327 v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Souhrnné ukazatele													
Příjmy celkem	143,4	515,6	410,2	425,6	2 200,5	1 161,0	91,9	57,0	99,2	344,2	3 487,6	4 937,8	3 578,6
Výdaje celkem	25 797,8	27 143,8	29 821,3	25 915,8	31 423,4	24 751,3	4 403,9	6 398,6	16 183,9	18 915,9	26 868,5	27 123,4	37 771,9
Běžné výdaje	13 227,1	13 474,2	14 154,3	14 458,5	16 141,5	14 328,5	2 418,1	3 492,4	12 015,2	8 552,0	6 359,6	8 129,7	11 156,4
Kapitálové výdaje	12 570,8	13 669,6	15 667,0	11 457,3	15 281,9	10 422,7	1 985,8	2 906,2	4 168,7	10 363,9	20 478,9	18 993,8	26 615,5
Saldo	-25 654,5	-26 628,3	-29 411,1	-25 490,3	-29 222,9	-23 590,2	-4 312,0	-6 341,6	-16 084,7	-18 571,7	-23 380,9	-22 185,6	-34 193,3

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Souhrnné ukazatele												
Příjmy celkem	11 109,7	8 841,8	19 847,8	13 588,9	2 019,1	39 077,8	8 007,3	11 847,9	51 159,1	22 131,4	22 958,9	17 449,8
Výdaje celkem	60 719,2	68 218,9	63 727,0	47 338,5	39 220,3	34 669,0	41 506,8	73 683,4	54 408,8	55 090,1	51 935,7	75 228,8
Běžné výdaje	14 548,0	19 300,8	19 196,7	12 882,6	10 165,6	16 495,0	23 728,3	27 984,8	20 633,5	18 853,3	19 521,7	30 434,9
Kapitálové výdaje	46 171,2	48 918,1	44 530,3	34 455,9	29 054,6	18 174,0	17 778,5	45 698,6	33 775,3	36 236,8	32 414,0	44 794,0
Saldo	-49 609,5	-59 377,1	-43 879,1	-33 749,6	-37 201,2	4 408,8	-33 499,6	-61 835,5	-3 249,6	-32 958,7	-28 976,8	-57 779,0

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018; 1996–2020), MD ČR (1994–2018; 1996–2020), Vlastní úprava.

Příloha 13: Vývoj souhrnných a specifických příjmových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Souhrnné ukazatele</i>											
Příjmy celkem	260,3	402,0	398,0	92,3	2 036,6	31,2	531,2	90,8	8 060,7	13 042,9	29 084,9
<i>Specifické ukazatele - příjmy</i>											
Daňové příjmy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Neadaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	260,3	402,0	398,0	92,3	2 036,6	31,2	531,2	90,8	8 060,7	13 042,9	29 084,9
z toho: příjmy z EU bez SZP	-	-	-	-	-	-	0,0	34,7	7 992,2	13 000,0	29 061,7

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Souhrnné ukazatele</i>											
Příjmy celkem	29 894,5	39 046,2	21 123,9	9 666,3	17 170,9	13 727,6	6 170,4	16 716,1	22 131,4	16 676,7	19 246,7
<i>Specifické ukazatele - příjmy</i>											
Daňové příjmy	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	170,0
Neadaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	29 814,5	38 966,2	21 043,9	9 586,3	17 090,9	13 647,6	6 090,4	16 636,1	22 051,4	16 596,7	19 076,7
z toho: příjmy z EU bez SZP	29 790,6	38 271,6	20 970,0	9 502,2	17 016,9	13 587,6	5 940,4	16 446,1	21 912,4	16 417,7	18 869,7

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018), MD ČR (1994–2018). Vlastní úprava.

Příloha 14: Vývoj souhrnných a specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Souhrnné ukazatele											
Výdaje celkem	23 579,4	30 793,7	27 294,7	3 595,8	4 256,5	9 246,6	13 989,6	16 024,4	23 851,1	25 127,8	60 160,5
Specifické ukazatele - výdaje											
Dražní a kombinovaná doprava	5 888,0	6 535,9	7 786,0	1 391,0	2 345,0	5 560,7	5 724,4	3 219,5	4 133,3	11 379,2	6 255,2
Pozemní komunikace	6 340,0	7 327,2	5 769,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6 109,8	1 386,6
Dotace pro SFDI	-	-	-	-	-	-	-	-	16 996,0	4 400,0	45 898,3
Ostatní výdaje spojené s dopravní politikou státu	11 351,4	16 930,6	13 738,9	2 204,8	1 911,5	3 685,9	8 265,2	12 804,9	2 721,9	3 238,8	6 620,4

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Souhrnné ukazatele											
Výdaje celkem	51 216,0	71 037,9	42 571,0	38 731,7	45 845,0	43 875,5	35 740,5	47 807,7	55 090,1	53 988,0	72 555,4
Specifické ukazatele - výdaje											
Dražní a kombinovaná doprava	7 082,4	10 636,5	9 440,1	10 102,3	8 985,0	8 188,0	7 711,5	9 245,0	10 758,0	8 626,6	8 269,4
Pozemní komunikace	672,0	426,9	483,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dotace pro SFDI	37 309,2	55 210,4	28 144,0	25 160,0	33 692,9	32 390,8	24 932,1	35 148,6	41 080,3	40 882,0	54 746,0
Ostatní výdaje spojené s dopravní politikou státu	6 152,4	4 764,1	4 503,2	3 469,4	3 167,0	3 296,7	3 096,9	3 414,1	3 251,8	4 479,5	9 540,0

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018), MD ČR (1994–2018), Vlastní úprava.

Příloha 15: Vývoj průřezových výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle schváleného státního rozpočtu v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Průřezové ukazatele											
Platy zaměstnanců a OPPP	304,0	328,9	253,5	196,2	216,9	273,3	283,5	289,0	296,8	314,6	340,9
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	106,4	115,1	88,7	68,7	75,9	95,7	99,2	101,1	103,9	110,1	119,0
Převod FKSP	6,0	6,5	5,0	3,9	4,3	5,4	5,6	5,7	5,9	6,2	6,7
Výdaje na VVál	69,3	88,8	95,1	94,1	94,0	117,5	157,8	167,1	168,2	160,1	158,8
Zajištění přípravy na krizové situace*	-	-	-	0,0	1,6	1,6	4,5	21,5	49,3	45,0	63,7
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU	-	-	-	-	-	50,0	9,0	98,6	8 066,6	13 071,1	29 118,6

* Podle zákona č. 240/2000 Sb.

v mil. Kč	Schválený rozpočet (SR)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Průřezové ukazatele											
Platy zaměstnanců a OPPP	397,7	384,9	353,8	369,2	356,5	363,9	389,1	448,2	498,2	549,0	530,2
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	135,0	130,8	120,3	125,5	121,3	123,7	132,3	152,4	169,4	186,6	180,3
Převod FKSP	7,9	7,6	3,4	3,6	3,5	3,6	3,8	6,5	9,7	10,6	10,3
Výdaje na VVál	187,7	99,9	9,1	-	-	-	-	-	15,3	50,0	50,0
Zajištění přípravy na krizové situace*	57,9	82,2	8,5	6,6	5,1	3,0	3,3	3,5	4,4	3,4	5,3
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU	29 911,6	39 034,8	21 093,0	13 349,3	23 030,7	14 906,4	5 957,1	16 469,1	22 230,5	16 435,7	18 882,8

* Podle zákona č. 240/2000 Sb.

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1994–2018), MD ČR (1994–2018), Vlastní úprava.

Příloha 16: Vývoj souhrnných a specifických příjmových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Souhrnné ukazatele											
Příjmy celkem	425,6	2 200,5	1 161,0	91,9	57,0	99,2	344,2	3 487,6	4 937,8	3 578,6	11 109,7
Specifické ukazatele – příjmy											
Daňové příjmy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	425,6	2 200,5	1 161,0	91,9	57,0	99,2	344,2	3 487,6	4 937,8	3 578,6	11 109,7
z toho: příjmy z EU bez SZP	-	-	-	-	-	-	0,0	1,7	17,8	2 717,9	10 507,5

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Souhrnné ukazatele											
Příjmy celkem	8 841,8	19 847,8	13 588,9	2 019,1	39 077,8	8 007,3	11 847,9	51 159,1	18 205,5	22 958,9	17 449,8
Specifické ukazatele – příjmy											
Daňové příjmy	80,3	76,9	92,3	100,7	105,2	124,6	160,5	169,1	175,1	186,0	191,9
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	8 761,5	19 770,9	13 496,6	1 918,4	38 972,6	7 882,7	11 687,4	50 990,1	18 030,4	22 772,9	17 257,9
z toho: příjmy z EU bez SZP	8 681,7	19 658,4	13 385,0	1 840,9	38 887,1	7 807,1	11 482,9	50 716,3	17 754,0	22 485,1	16 994,3

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020), MD ČR (1996–2020), Vlastní úprava.

Příloha 17: Vývoj souhrnných a specifických výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Souhrnné ukazatele</i>											
Výdaje celkem	25 915,8	31 423,4	24 751,3	4 403,9	6 398,6	16 183,9	18 915,9	26 868,5	27 123,4	37 771,9	60 719,2
<i>Specifické ukazatele – výdaje</i>											
Dražní a kombinovaná doprava	5 887,2	7 287,9	7 786,0	1 206,0	2 321,0	5 862,9	6 045,9	3 689,6	4 178,7	8 057,7	18 911,6
Pozemní komunikace	7 130,9	7 871,6	5 447,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9 769,1	5 620,9	4 586,7
Dotace pro SFDI	-	-	-	-	-	-	-	-	8 071,7	19 460,1	31 709,2
Ostatní výdaje spojené s dopravní politikou státu	12 897,7	16 263,8	11 518,2	3 197,9	4 077,6	10 321,0	12 870,0	23 178,9	5 103,9	4 633,2	5 511,7
v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Souhrnné ukazatele</i>											
Výdaje celkem	68 218,9	63 727,0	47 338,5	39 220,3	34 669,0	41 506,8	73 683,4	54 408,8	56 442,9	51 935,7	75 228,8
<i>Specifické ukazatele – výdaje</i>											
Dražní a kombinovaná doprava	9 837,9	9 526,6	8 646,0	7 289,0	7 534,8	7 568,6	16 789,2	12 949,1	7 429,6	7 605,1	7 504,7
Pozemní komunikace	2 925,1	1 952,5	3,2	122,8	0,0	0,0	25,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Dotace pro SFDI	49 981,1	47 603,8	34 974,5	28 854,7	23 370,6	31 213,6	53 525,9	35 564,6	41 533,6	39 157,4	58 709,9
Ostatní výdaje spojené s dopravní politikou státu	5 474,8	4 644,2	3 714,8	2 953,7	3 763,6	2 724,6	3 342,6	5 895,1	7 479,8	5 173,2	9 014,3

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020), MD ČR (1996–2020). Vlastní úprava.

Príloha 18: Vývoj průřezových výdajových ukazatelů kapitoly 327 dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1998 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Průřezové ukazatele											
Platy zaměstnanců a OPPP	275,1	250,9	261,6	204,1	225,9	265,0	286,3	292,5	303,9	334,8	374,1
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	95,3	87,1	90,7	70,9	78,6	92,3	99,6	101,8	105,8	116,7	128,8
Převod FKSP	5,4	5,0	5,2	4,0	4,5	5,2	5,7	5,8	5,9	6,6	7,4
Výdaje na Vwal	62,9	90,0	97,3	95,9	95,2	95,8	129,0	189,7	164,3	161,6	176,9
Zajištění přípravy na krizové situace*	-	-	-	1,6	1,6	1,6	2,5	9,2	9,7	51,7	33,4
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU	-	-	-	-	-	6,8	4,5	6,6	27,5	13 011,7	30 410,3

* Podle zákona č. 240/2000 Sb.

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Průřezové ukazatele											
Platy zaměstnanců a OPPP	400,7	391,3	356,4	354,4	355,7	363,2	390,7	429,4	478,2	519,6	549,8
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	135,5	129,8	119,4	119,6	120,4	122,9	132,4	145,2	161,6	175,8	185,6
Převod FKSP	7,9	7,5	3,5	3,3	3,5	3,6	3,8	6,4	9,4	10,2	10,8
Výdaje na Vwal	187,9	101,6	8,7	-	-	-	-	-	15,3	50,0	50,0
Zajištění přípravy na krizové situace*	92,5	78,5	2,5	1,1	2,6	2,9	2,6	3,1	2,6	3,1	3,2
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU	37 518,3	33 350,2	24 688,1	14 386,2	10 578,3	13 647,5	45 875,7	18 465,3	17 758,7	14 229,0	17 763,1

* Podle zákona č. 240/2000 Sb.

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020), MD ČR (1996–2020), Vlastní úprava.

Příloha 19: Vývoj běžných výdajů kapitoly 327 a jejich vybraných položek dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Běžné výdaje	13 227,1	13 474,2	14 154,3	14 458,5	16 141,5	14 328,5	2 418,1	3 492,4	12 015,2	8 552,0	6 359,6	8 129,7	11 156,4
v tom:													
Neinvestiční transfery (NT)	11 860,5	11 686,7	13 450,1	13 757,3	15 463,4	13 513,1	1 721,4	2 564,0	10 280,7	6 687,7	4 029,0	5 611,8	8 138,5
z toho:													
NT příspěvkovým a podobným organizacím	5 205,4	6 303,2	7 393,4	7 034,0	7 778,9	5 438,6	1 09,4	105,8	610,3	301,2	204,1	201,5	163,0
NT neziskovým a podobným organizacím	3,7	3,7	3,7	3,0	2,9	2,7	4,1	6,4	8,2	8,8	15,6	11,6	11,3
NT veřejným rozpočtům územní úrovně	-	-	1 477	1 48,4	1 40,9	79,4	0,0	0,0	94,9	1,0	0,0	0,0	10,8
NT podnikatelským subjektům	6 650,3	5 376,9	5 902,5	6 565,9	7 538,3	7 988,1	1 605,5	2 449,5	9 564,4	6 374,0	3 804,9	3 493,9	4 289,4
NT státním fondům	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 901,9	3 661,3
NT do zahraničí	1,1	2,9	2,8	2,7	2,5	4,2	2,4	2,4	2,8	2,7	4,3	2,8	2,6
Ostatní neinvestiční výdaje	1 366,6	1 787,5	704,2	701,2	678,1	815,5	696,7	928,4	1 734,5	1 864,3	2 330,7	2 517,9	3 017,9

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Běžné výdaje	14 548,0	19 300,8	19 196,7	12 882,6	10 165,6	16 495,0	23 728,3	27 984,8	20 633,5	24 637,2	19 521,7	30 434,9	
v tom:													
Neinvestiční transfery (NT)	10 986,3	15 638,3	15 594,6	9 875,2	7 468,7	13 728,2	21 485,9	25 512,6	18 032,9	22 131,6	16 561,4	23 194,4	
z toho:													
NT příspěvkovým a podobným organizacím	650,0	269,2	372,6	80,9	78,8	81,5	79,2	423,3	1 390,1	3 797,9	995,0	585,2	
NT neziskovým a podobným organizacím	11,9	14,8	12,7	7,9	6,8	7,1	6,6	9,2	7,8	9,1	9,5	12,5	
NT veřejným rozpočtům územní úrovně	1,6	3 196,5	2 795,2	2 651,1	2 626,9	3 088,5	2 738,6	2 782,5	2 771,1	2 779,4	2 799,1	2 969,0	
NT podnikatelským subjektům	4 810,0	5 987,7	6 251,6	5 819,1	4 599,6	4 615,3	4 805,3	6 419,2	5 415,6	4 723,8	4 928,4	4 716,5	
NT státním fondům	5 509,9	6 166,3	6 159,9	1 312,8	142,7	5 855,6	13 751,2	15 773,8	8 232,7	9 880,9	6 887,7	13 967,0	
NT do zahraničí	2,9	3,2	2,2	2,3	12,9	79,2	104,0	103,6	214,5	939,2	940,2	942,0	
Ostatní neinvestiční výdaje	3 561,7	3 662,5	3 602,1	3 007,4	2 696,9	2 766,8	2 242,4	2 472,1	2 600,6	2 505,6	2 960,3	7 240,4	

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996-2020), MD ČR (1996-2020). Vlastní úprava.

Příloha 20: Vývoj kapitálových výdajů kapitoly 327 a jejich vybraných položek dle výsledků státních závěrečných účtů v letech 1995 až 2019

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kapitálové výdaje	12 570,8	13 669,6	15 667,0	11 457,3	15 281,9	10 422,7	1 985,8	2 906,2	4 168,7	10 363,9	20 478,9	18 993,8	26 615,5
v tom:													
Investiční transfery (IT)	8 593,1	9 189,0	15 518,1	11 323,7	15 085,6	9 713,3	1 943,0	2 844,9	4 028,2	7 475,6	16 602,5	17 502,8	17 236,6
v tom:													
IT příspěvkovým a podobným organizacím	5 088,6	5 282,5	10 017,9	6 394,6	8 897,5	4 819,8	568,5	1 893,1	2 564,0	6 167,1	15 617,7	10 148,5	4 190,2
IT veřejným rozpočtům územní úrovně	-	-	689,3	79,4	377,3	127,2	82,3	44,1	13,0	2,9	0,3	0,0	6,7
IT podnikatelským subjektům	3 504,5	3 906,4	4 810,9	4 849,8	5 810,7	4 766,3	1 292,2	907,7	1 451,2	1 305,6	984,6	1 184,5	3 056,1
IT státním fondům	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6 169,8	9 983,5
Ostatní investiční výdaje	3 977,7	4 480,6	149,0	133,6	196,3	709,4	42,8	61,3	140,5	2 888,3	3 876,3	1 491,0	9 378,9

v mil. Kč	Skutečnost (SZÚ)											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kapitálové výdaje	46 171,2	48 918,1	44 530,3	34 455,9	29 054,6	18 174,0	17 778,5	45 698,6	33 775,3	31 805,7	32 414,0	44 794,0
v tom:												
Investiční transfery (IT)	45 876,3	48 415,0	44 418,7	34 399,5	28 999,9	18 128,1	17 729,2	45 628,8	33 697,1	31 754,4	32 336,8	44 751,3
v tom:												
IT příspěvkovým a podobným organizacím	4 919,9	3 299,6	2 082,7	5,6	122,8	0,2	82,6	99,2	0,0	96,6	65,6	7,3
IT veřejným rozpočtům územní úrovně	25,7	169,9	216,8	189,6	60,6	311,3	42,7	81,6	1 079,8	5,2	0,0	0,0
IT podnikatelským subjektům	14 731,4	1 130,6	675,4	542,5	104,6	301,5	141,5	7 696,0	5 285,4	0,0	1,5	1,1
IT státním fondům	26 199,3	43 814,9	41 443,8	33 661,8	28 712,0	17 515,0	17 462,3	37 752,1	27 332,0	31 652,6	32 269,7	44 742,9
Ostatní investiční výdaje	294,9	503,1	111,6	56,4	54,7	45,9	49,4	69,8	78,1	51,3	77,1	42,6

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e; 1996–2020), MD ČR (1996–2020), Vlastní úprava.

Příloha 21: Vývoj stavu rezervního fondu a nároků z nespotřebovaných výdajů kapitoly 327 v letech 1999 až 2019

v mil. Kč	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rezervní fond											
Stav RF k 31. 12. (převody do dalšího roku)	1,3	1,3	13,9	3,1	66,7	3 561,5	5 048,4	2 128,8	10 580,3	2 726,6	60,8
Příjmy celkem	x	0,0	12,5	1,7	66,0	3 560,1	4 885,5	1 925,4	9 929,1	82,8	24,4
Výdaje celkem	x	0,0	0,0	12,5	2,4	65,3	3 398,6	4 845,0	1 477,6	7 936,4	2 690,2
Stav k 1. 1.	x	1,3	1,3	13,9	3,1	66,7	3 561,5	5 048,4	2 128,8	10 580,3	2 726,6
Nároky z nespotřebovaných výdajů											
Stav NNV k 31. 12.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 172,1
Rozdíl konečného a skutečného rozpočtu celkových výdajů k 31. 12.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 051,7	6 203,9
Stav NNV k 1. 1.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 051,7
Z toho: Profilující	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 930,4
Neprofilující	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121,3

v mil. Kč	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rezervní fond										
Stav RF k 31. 12. (převody do dalšího roku)	60,5	55,8	52,9	49,7	49,7	665,0	1 752,9	1 098,2	413,2	278,8
Příjmy celkem	0,0	0,0	1,4	0,3	0,0	616,5	1 100,6	19,7	34,3	6,8
Výdaje celkem	0,3	4,7	4,3	3,5	0,0	1,2	12,7	594,4	718,0	141,2
Stav k 1. 1.	60,8	60,5	55,8	52,9	49,7	49,7	665,0	1 752,9	1 098,2	413,2
Nároky z nespotřebovaných výdajů										
Stav NNV k 31. 12.	2 809,4	5 603,4	12 564,9	8 042,9	12 332,1	5 424,9	1 394,6	1 953,6	5 224,8	4 930,4
Rozdíl konečného a skutečného rozpočtu celkových výdajů k 31. 12.	19 335,1	15 488,6	7 617,1	26 271,7	24 344,1	11 375,0	10 953,1	12 062,5	15 509,0	17 434,0
Stav NNV k 1. 1.	7 376,1	22 144,5	21 092,0	20 182,1	34 314,6	36 676,2	16 799,9	12 347,7	14 016,1	20 733,9
Z toho: Profilující	7 262,9	21 809,7	20 732,6	19 705,5	32 701,0	34 100,8	11 013,0	7 390,3	11 673,5	17 378,7
Neprofilující	113,2	334,8	359,4	476,5	1 613,6	2 575,4	5 786,9	4 957,4	2 342,5	3 355,2

Zdroj: MF ČR (2020d; 2020e). Vlastní úprava.

Příloha 22: Vývoj příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2010

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	rozpočet									
Příjmy SFDI rozpočet (bez předp. zůstatků, nároků a souvztl. navýšení)	34 800	41 300	45 400	44 000	44 700	55 671	71 675	81 288	73 142	96 021
Disponibilní příjmy* (vč. předp. zůstatků, nároků a souvztl. navýšení)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	skutečnost									
Danové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění	17 385	18 291	19 210	21 247	15 169	15 709	20 796	22 258	20 373	21 429
v tom: silniční daň	5 266	5 508	5 741	5 514	5 183	5 429	5 912	5 999	4 803	4 689
spotřební daň z minerálních olejů	10 394	10 886	11 410	13 052	6 934	6 989	7 337	7 486	7 230	7 388
dálniční kupóny	1 725	1 897	2 059	2 681	3 052	3 291	2 426	2 764	2 900	3 107
mýtné	0	0	0	0	0	0	5 121	6 009	5 440	6 245
Příjmy z privatizace	16 000	23 800	27 800	18 000	34 800	22 427	21 205	33 845	7 500	7 676
Přijaté transfery ze státního rozpočtu	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	31 709	49 981	47 603
v tom: dotace ze SR – společné programy (projekty) EU a ČR	0	0	0	0	0	0	0	20 275	25 699	24 639
dotace ze SR – projekty spolufinancované z EIB	0	0	0	0	0	0	0	5 034	7 950	5 951
dotace ze SR – dluhopisy D47	0	0	0	0	0	0	0	0	8 350	11 532
ostatní dotace ze SR	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	6 400	7 982	5 481
z toho: dotace ze SR na krytí deficitu SFDI	0	0	0	0	0	0	0	6 400	6 608	4 394
Ostatní příjmy	866	1 546	1 560	393	1 255	6 864	5 409	10 051	4 868	3 900
Příjmy SFDI celkem skutečnost	34 251	43 637	48 569	42 440	52 353	53 070	61 054	97 864	82 722	80 607
Zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku	636	4 251	7 700	14 973	5 345	9 171	6 391	584	7 363	1 754
Disponibilní příjmy* (vč. zůstatků)	34 887	47 887	56 269	57 413	57 698	62 241	67 445	98 448	90 085	82 361

* Disponibilní příjmy u položek „rozpočet“: Příjmy vč. předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, předpokládaných nároků z nespokojených výdajů vzniklých u kapitoly 327 a předpokládaného souvztažného navýšení příjmů a výdajů

Disponibilní příjmy u položky „skutečnost“: Příjmy vč. volných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku
Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 23: Vývoj příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2010 až 2019

v mil. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	rozpočet								
Příjmy SFDI rozpočet (bez předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	61 288	58 267	58 596	56 991	49 832	61 449	68 480	69 382	84 246
Disponibilní příjmy* (vč. předp. zůstatků, nároků a souvzt. navýšení)	-	66 064	64 496	71 092	94 352	65 651	82 093	72 505	86 321
	skutečnost								
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění	24 089	24 972	25 094	25 410	27 543	28 235	30 352	30 313	31 319
v tom: silniční daň	5 074	5 249	5 234	5 775	5 801	6 055	6 115	6 139	6 625
spotřební daň z minerálních olejů	7 361	7 151	6 988	7 262	7 547	7 881	8 087	8 140	8 439
dálniční kupóny	3 171	3 907	4 311	3 951	4 518	4 668	5 366	5 305	5 422
mýtné	8 483	8 665	8 561	8 421	9 677	9 630	10 784	10 729	10 833
Příjmy z privatizace	830	0	0	0	0	0	0	0	0
Přijaté transfery ze státního rozpočtu	34 975	28 855	23 372	31 214	53 526	35 565	41 534	39 157	58 710
v tom: dotace ze SR – společné programy (projekty) EU a ČR	19 439	12 727	5 003	10 906	36 673	14 570	16 849	14 093	17 615
dotace ze SR – projekty spolufinancované z EIB	4 342	1 219	2 407	222	0	0	0	0	0
dotace ze SR – dluhopisy D47	118	0	0	0	0	0	0	0	0
ostatní dotace ze SR	11 076	14 909	15 962	20 086	16 853	20 995	24 685	25 064	41 095
z toho: dotace ze SR na krytí deficitu SFDI	9 770	14 767	12 664	17 051	15 407	20 000	23 000	22 633	40 148
Ostatní příjmy	3 497	3 934	3 401	2 888	7 655	4 252	6 483	7 562	5 916
Příjmy SFDI celkem skutečnost	63 391	57 761	51 867	59 513	88 723	68 051	78 369	77 032	95 945
Zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku	4 354	5 395	11 164	8 822	16 105	13 364	2 704	4 867	1 881
Disponibilní příjmy* (vč. zůstatků)	67 745	63 156	58 031	68 335	104 828	81 415	81 073	81 899	97 826

* Disponibilní příjmy u položek „rozpočet“: Příjmy vč. předpokládaných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, předpokládaných nároků z nespotřebovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a předpokládaného souvztažného navýšení příjmů a výdajů

Disponibilní příjmy u položky „skutečnost“: Příjmy vč. volných zůstatků na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 24: Vývoj daňových příjmů a příjmů z časového a výkonového zpoplatnění SFDI v rozlišení rozpočtu a skutečnosti v letech 2001 až 2019

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Silniční daň																				
- rozpočet	5 800	5 500	5 800	5 900	5 900	5 600	5 700	6 100	6 500	5 500										
- skutečnost	5 266	5 508	5 741	5 514	5 183	5 429	5 912	5 999	4 803	4 689										
Spotřební daň z minerálních olejů																				
- rozpočet	10 200	11 400	10 700	13 100	6 200	7 300	7 400	7 500	7 900	8 100										
- skutečnost	10 394	10 886	11 410	13 052	6 934	6 989	7 337	7 486	7 230	7 388										
Dálniční kupóny																				
- rozpočet	2 100	1 800	1 700	2 200	2 200	3 200	2 000	2 300	2 600	2 600										
- skutečnost	1 725	1 897	2 059	2 681	3 052	3 291	2 426	2 764	2 900	3 107										
Mýtné																				
- rozpočet	-	-	-	-	-	-	2 800	4 850	4 400	7 300										
- skutečnost	-	-	-	-	-	-	5 121	6 009	5 440	6 244										
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění – rozpočet																				
	18 100	18 700	18 200	21 200	14 300	16 100	17 900	20 750	21 400	23 500										
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění – skutečnost																				
	17 385	18 291	19 210	21 247	15 169	15 709	20 796	22 258	20 373	21 428										
v mil. Kč																				
Silniční daň																				
- rozpočet	5 600	5 300	5 400	5 200	5 400	5 700	5 900	6 100	6 300	6 300										
- skutečnost	5 074	5 249	5 234	5 775	5 801	6 055	6 115	6 139	6 625	6 625										
Spotřební daň z minerálních olejů																				
- rozpočet	7 600	7 600	7 300	7 500	7 200	7 400	7 800	8 200	8 400	8 400										
- skutečnost	7 361	7 152	6 988	7 262	7 547	7 881	8 087	8 140	8 439	8 439										
Dálniční kupóny																				
- rozpočet	2 900	2 900	3 900	3 900	4 100	4 200	4 500	5 000	5 100	5 100										
- skutečnost	3 171	3 907	4 312	3 951	4 518	4 668	5 336	5 305	5 422	5 422										
Mýtné																				
- rozpočet	6 000	10 217	8 300	8 000	8 200	9 000	9 200	9 200	9 700	9 700										
- skutečnost	8 483	8 665	8 561	8 421	9 677	9 630	10 784	10 729	10 833	10 833										
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění – rozpočet																				
	22 100	26 017	24 900	24 600	24 900	26 300	27 400	28 500	29 500	29 500										
Daňové příjmy a příjmy z časového a výkonového zpoplatnění – skutečnost																				
	24 089	24 973	25 095	25 409	27 543	28 234	30 352	30 313	31 319	31 319										

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 25: Vývoj celkových skutečných příjmů SFDI, vlastních příjmů a příjmů bez dotací ze SR na společné programy (projekty) EU a ČR v letech 2001 až 2019

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Příjmy SFDI celkem (bez převodu zůstatků)	34 251	43 637	48 569	42 440	52 353	53 070	61 054	97 864	82 722	80 607
Příjmy SFDI bez dotací ze SR na projekty EU	34 251	43 637	48 569	42 440	52 353	53 070	61 054	77 589	57 023	55 968
„Vlastní“ příjmy SFDI (příjmy bez dotací ze SR)	34 251	43 637	48 569	39 640	51 224	44 998	47 409	66 155	32 741	33 004

v mil. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy SFDI celkem (bez převodu zůstatků)	63 391	57 761	51 867	59 513	88 723	68 051	78 369	77 032	95 945
Příjmy SFDI bez dotací ze SR na projekty EU	43 952	45 034	46 864	48 607	52 050	53 481	61 520	62 939	78 330
„Vlastní“ příjmy SFDI (příjmy bez dotací ze SR)	28 416	28 906	28 495	28 299	35 197	32 486	36 835	37 875	37 235

Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní úprava.

Příloha 26: Vývoj schváleného, disponibilního a skutečného rozpočtu SFDI se zohledněním předpokládaného navýšení rozpočtu a skutečných zůstatků na účtech v letech 2012 až 2019

v mil. Kč	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy a výdaje SFDI (rozpočet, směrná čísla MF, bez předpokládaného navýšení)	58 267	58 596	56 991	49 832	61 449	68 480	69 382	84 246
Předpokládané navýšení příjmů a výdajů*	7 797	5 900	14 101	44 520	4 202	13 613	3 123	2 075
Disponibilní příjmy a výdaje SFDI (rozpočet, vč. předpokládaného navýšení)	66 064	64 496	71 092	94 352	65 651	82 093	72 505	86 321
Skutečné výdaje SFDI	51 992	49 209	52 230	91 464	78 711	76 207	80 018	95 636
Skutečné příjmy SFDI (vč. zůstatků na bankovních účtech t-1)	63 156	58 031	68 335	104 828	81 415	81 073	81 899	97 826
Zůstatky na bankovních účtech SFDI toho roku	11 164	8 822	16 105	13 364	2 704	4 867	1 881	2 190

* Předpokládané zůstatky na bankovních účtech SFDI k 31. 12. předchozího roku, předpokládané nároky z nespotebovaných výdajů vzniklých u kapitoly 327 a předpokládané souvztažné navýšení příjmů a výdajů
Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 27: Vývoj výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2010

v mil. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	rozpočet									
Výdaje SFDI rozpočet (bez předpokládaného navýšení příjmů)	34 800	41 300	45 400	44 000	42 700	55 671	71 675	81 288	73 142	96 021
Předpokládané výdaje (vč. předpokládaného navýšení příjmů)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	skutečnost									
Výdaje SFDI – I. okruh	30 608	40 159	41 264	51 900	48 481	55 807	69 534	87 714	87 989	77 684
v tom: dálnice a silnice I. třídy	11 435	15 865	15 900	25 872	27 856	34 144	43 217	46 038	50 249	47 248
silnice II. a III. třídy	6 478	7 084	9 317	9 311	1 296	1 893	935	4 541	3 127	2 257
mýtné + telematika	0	0	0	0	0	0	1 792	3 242	4 743	3 598
železnice	12 006	16 663	15 535	16 218	18 821	19 049	22 927	32 868	27 697	22 600
vodní cesty	269	507	356	312	302	523	390	538	1 557	1 485
ostatní*	420	40	155	187	206	198	273	487	616	496
Výdaje SFDI – II. okruh (vlastní činnost aparátu)**	28	28	33	168	46	44	365	332	314	323
Výdaje SFDI celkem skutečnost (uvolněno)	30 636	40 188	41 296	52 068	48 527	55 851	69 899	88 046	88 303	78 007

* příspěvky na bezpečnost, cyklostezky, multimodální překladiště apod.

** vč. emise a distribuce dálničních kuponů, přípravy PPP

Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 28: Vývoj výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2011 až 2019

v mil. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	rozpočet								
Výdaje SFDI rozpočet (bez předpokládaného navýšení příjmů)	61 288	58 267	58 596	56 991	49 832	61 449	68 480	69 382	84 246
Předpokládané výdaje (vč. předpokládaného navýšení příjmů)	-	66 064	64 496	71 092	94 352	65 651	82 093	72 505	86 321
	skutečnost								
Výdaje SFDI – I. okruh	62 035	51 672	48 871	51 895	91 091	78 337	75 791	79 556	95 151
v tom: dálnice a silnice I. třídy	37 420	28 993	25 171	22 177	31 224	33 614	34 150	28 372	42 224
silnice II. a III. třídy	1 115	75	1 189	873	4 680	3 180	3 338	4 628	3 223
mýtné + telematika	3 198	3 483	3 330	2 810	3 359	3 548	3 585	3 060	3 411
železnice	19 490	18 303	18 598	25 337	50 804	36 939	33 761	42 395	43 361
vodní cesty	534	433	186	263	413	284	278	175	1 551
ostatní*	278	385	397	435	612	771	680	926	1 381
Výdaje SFDI – II. okruh (vlastní činnost aparátu)**	315	320	338	334	373	373	415	462	485
Výdaje SFDI celkem skutečnost (uvolněno)	62 350	51 992	49 209	52 230	91 464	78 711	76 207	80 018	95 636

* příspěvky na bezpečnost, cyklostezky, multimodální překladiště apod.

** vč. emise a distribuce dálničních kupónů, přípravy PPP
Zdroj: SFDI (2002–2020; 2004–2018). Vlastní úprava.

Příloha 29: Vývoj skutečných výdajů Státního fondu dopravní infrastruktury v rozlišení investičních a neinvestičních prostředků v letech 2001 až 2019

v mil. Kč	skutečnost									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Běžné výdaje SFDI	13 382	16 074	16 177	17 486	10 728	13 102	17 350	17 367	20 791	21 789
v tom: I. okruh – neinvestiční výdaje konečným příjemcům	13 358	16 049	16 146	17 433	10 692	13 064	16 989	17 083	20 486	21 470
II. okruh – neinvestiční výdaje na vlastní činnost	24	26	31	52	36	38	361	284	305	319
Kapitálové výdaje SFDI	17 253	24 113	25 119	34 582	37 799	42 748	52 548	70 680	67 513	56 218
v tom: I. okruh – investiční výdaje konečným příjemcům	17 249	24 111	25 117	34 466	37 789	42 743	52 544	70 632	67 504	56 214
II. okruh – investiční výdaje na vlastní činnost	4	2	2	115	10	5	4	48	9	4

v mil. Kč	skutečnost									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Běžné výdaje SFDI	21 273	21 364	23 651	27 241	39 175	39 612	36 891	46 250	47 459	
v tom: I. okruh – neinvestiční výdaje konečným příjemcům	20 964	21 047	23 326	26 911	38 809	39 246	36 482	45 793	46 998	
II. okruh – neinvestiční výdaje na vlastní činnost	309	317	325	331	366	366	409	457	462	
Kapitálové výdaje SFDI	41 077	30 628	25 557	24 988	52 289	39 099	39 315	33 768	48 177	
v tom: I. okruh – investiční výdaje konečným příjemcům	41 071	30 625	25 544	24 985	52 282	39 093	39 309	33 763	48 154	
II. okruh – investiční výdaje na vlastní činnost	6	3	13	4	8	6	6	5	23	

Zdroj: SFDI (2002–2020). Vlastní úprava.

ABSTRAKT

Odborná monografie se zabývá tématem financování rezortu dopravy v České republice od 90. let do roku 2019. Analyzováno je institucionální zajištění rezortu, kdy pro definování výchozích podmínek a zasazení tématu do kontextu transformačního procesu je časová řada rozšířena k roku 1969. Dále je analyzován rozpočtový rámec sektoru ústředních vládních institucí, kapitoly 327 Ministerstvo dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury. Publikace představuje zevrubnou analýzu významného národohospodářského sektoru, a to za využití makroekonomického pohledu, fundovaného vzhledu do konkrétních dopravních a ekonomických problematik, multidisciplinárního přístupu. Zohledněn je i vliv členství ČR v Evropské unii. Hlavním závěrem výzkumu je doporučení zásadní institucionální změny současného systému. Původní důvody pro zřízení státního mimorozpočtového fondu jsou dnes již překonané, za aktuálních podmínek lze proto za vhodnější řešení považovat zrušení SFDI a převedení jeho agendy na ústřední orgán státní správy. Popř. lze uvažovat systémovou změnu spočívající naopak v posílení SFDI, a to úpravou kompetencí a zajištěním stabilního a efektivního financování.

KLÍČOVÁ SLOVA

Doprava, veřejné finance, rozpočtová politika, státní rozpočet, státní fond, státní dotace

JEL KLASIFIKACE

H11, H20, H54, H61, R40, R42

ABSTRACT

The monograph deals with the topic of financing the transportation sector in the Czech Republic from the 1990s to 2019. In the case of the analysis of the institutional framework was the time series extended to 1969 in order to define the starting conditions and place the topic in the context of the transformation process. The budgetary framework of the central government sector, Chapter 327 of the Ministry of Transport and the State Fund for Transport Infrastructure (SFDI) are also analyzed. The publication presents a thorough analysis of a significant national economic sector, using a macroeconomic perspective, a well-founded insight into specific transport and economic issues, and a multidisciplinary approach. The influence of the Czech Republic's membership in the European Union is also taken into account. The main conclusion of the research is the recommendation of a fundamental institutional change of the current system. The original reasons for the establishment of the state extra-budgetary fund are now obsolete; under the current conditions, the abolition of SFDI and the transfer of its agenda to a central state administration body can therefore be considered a more appropriate solution. Alternatively, a systemic change can be considered, consisting in the strengthening of SFDI, by adjusting competencies and ensuring stable and efficient financing.

KEYWORDS

Transport, Public Finance, Budgetary Policy, State Budget, State Fund, State Subsidies

JEL CLASSIFICATION

H11, H20, H54, H61, R40, R42