



ŽELEZNICE JAKO SOUČÁST DOPRAVNÍHO TRHU

Návrh Liberálního institutu na vytvoření podmínek
pro konkurenci v české železniční dopravě

Jiří Kloutvor, Emanuel Šíp, Jan Vorlíček

LIBERÁLNÍ INSTITUT
ČERVEN 2001

ŽELEZNICE JAKO SOUČÁST DOPRAVNÍHO TRHU

Návrh Liberálního institutu na vytvoření podmínek
pro konkurenci v české železniční dopravě

Jiří Kloutvor, Emanuel Šíp, Jan Vorlíček

„Dej člověku do vlastnictví holou skálu a on ji promění v kvetoucí zahradu. Dej člověku na 9 let do nájmu kvetoucí zahradu a on ji obrátí v paměť.“

John Stuart Mill

Za cenné komentáře, připomínky a náměty bychom chtěli poděkovat Evě Bočinské, Ivanu Benešovi, Jiřímu Doskočilovi, Petru Formanovi, Janu Janečkovi, Jiřímu Schwarzovi, Miroslavu Syllovi, Michalu Tošovskému. Za asistenci při administraci projektu patří zvláštní poděkování Petře Vondrové a Heleně Havránkové.

Za jakékoliv chyby a omyly obsažené ve studii nenesou výše jmenovaní žádnou odpovědnost. Názory obsažené v textu reprezentují oficiální stanovisko Liberálního institutu.

LIBERÁLNÍ INSTITUT

ČERVEN 2001

Jiří Kloutvor, Emanuel Šíp, Jan Vorlíček

ŽELEZNICE JAKO SOUČÁST DOPRAVNÍHO TRHU

Návrh Liberálního institutu na vytvoření podmínek pro konkurenci v české železniční dopravě

Počet výtisků: 350
Copyright © 2001, Liberální institut
ISBN 80-86389-13-8
Praha 2001

Železnice jako součást dopravního trhu je součástí deregulačních projektů Liberálního institutu a metodologicky navazuje na předešlé projekty. Cílem všech projektů je rozšířit a prohloubit všeobecné poznání o výhodách konkurenčního trhu pro spotřebitele ve sféře dopravy a předložit konkrétní plány na deregulaci.

Autoři projektu: Ing. Jiří Kloutvor, CSc., Ing. Emanuel Šíp, Ing. Jan Vorlíček

Publikované projekty Liberálního institutu:

Konkurence – cesta k efektivní výrobě a spotřebě elektrické energie, 1998

Konkurence v českém plynárenství, 1999

Rozpracované projekty:

České teplárenství a koheze energetických trhů, 2001

Deregulace a konkurence v telekomunikacích

Privatizace a konkurence ve vodárenství

Privatizace České pošty

Liberální institut je nestátní, nezávislá, nezisková organizace pro rozvoj a aplikaci liberálních idejí a programů založených na principech klasického liberalismu – uznání nezcizitelných práv jednotlivce, nedotknutelnosti soukromého vlastnictví, dobrovolné smlouvy, vlády zákona, svobodného obchodu a samoregulujícího se trhu. Jeho činnost je financována z vlastních zdrojů pocházejících z výsledků vlastní činnosti a z darů jednotlivců, organizací a nestátních institucí.

Pro další informace o tomto projektu a ostatních aktivitách Liberálního institutu kontaktujte:

Liberální institut

Spálená 51

110 00 Praha 1

telefon: 02 - 24 91 21 99

fax: 02 - 24 93 02 03

e-mail: info@libinst.cz

internet: www.libinst.cz

Rozumíme problémům evropských železnic?

„...Privatizace zbavuje politické strany moci. Nemohou déle prostřednictvím národních podniků kupovat volební hlasy. Nejskandálnějším případem ve Velké Británii byla jedna z tratí státní železnice. Někdo spočítal, že byla tak drahá a měla tak málo pasažérů, že by bylo levnější koupit každému Rolls Royce než ji provozovat.

Schylovalo se k ukončení parlamentní debaty. Předsedající Dolní sněmovny, jímž byl tehdy člen vládnoucí labouristické strany řekl: „Tato trať slouží čtyřem volebním obvodům.“ Konec diskuse. Ekonomickou moc danou státním vlastnictvím vlády využívají spíše k politickým ziskům než k hospodářské prosperitě.“

Madsen Pirie, prezident, Adam Smith Institute, Londýn

z přednášky „*Principy a techniky privatizace*“
na Mezinárodním privatizačním kongresu v roce
1990 v Kanadě.

Na nádraží řepných hlav

„Zatímco se vliv odborů v soukromých firmách znatelně snížil, podařilo se jim zachránit jejich pozice ve státních organizacích. Francouzské státní dráhy (SNCF) mají stále příliš mnoho zaměstnanců, kteří od ústupných vlád nabývají taková společenská privilegia, o nichž si zaměstnanci soukromých podniků akorát mohou nechat zdát. Když Juppeho pravicová vláda měla koncem roku 1995 naději na prosazení penzijní reformy, ochromili ji během několika týdnů stávkující železničáři. Ve Francii v minulých letech přibližně polovina registrovaných stávek připadala na železnici. Vedle toho železnici zneužívají politici k volební kampani. Jedno nádraží se proslavilo přezdívkou řepových hlav „la gare des betteraves“, český idiom: nádraží dutých hlav), protože jeden politik prosadil stavbu nádraží na rychlíkové trati v obci, která měla sotva 200 obyvatel, kteří se převážně zabývali pěstováním řepy.“

Gerald Braunberger, (Paříž), Frankfurter Allgemeine Zeitung,
30. 11. 2000

OBSAH

Předmluva: Bude železnice v dopravě následovat koně?

Kapitola 1: Úloha železnice v dopravním systému

1.1.	Nástin historického vývoje	1
1.2.	Stav koncem 20. století	1
1.3.	Segmenty dopravního trhu vhodné pro železnici	2
1.4.	Mýty o železnici	3
1.5.	Transformovaná železnice má perspektivu	4

Kapitola 2: Současný stav železniční dopravy v ČR a její srovnání s některými zeměmi

2.1.	Silné a slabé stránky železniční dopravy v ČR	7
2.2.	Rozbor silných a slabých stránek	8
2.3.	Porovnání postupu transformace železnic v ČR se sousedními státy a vybranými zeměmi EU	15
2.3.1.	Evropské železnice – současný stav	15
2.3.1.1.	Slovensko	16
2.3.1.2.	Polsko	17
2.3.1.3.	Německo	17
2.3.1.4.	Rakousko	17
2.3.1.5.	Velká Británie	18
2.3.1.6.	Francie	19
2.3.1.7.	Itálie	19
2.3.1.8.	Švédsko	20
2.3.1.9.	Švýcarsko	20
2.3.2.	České dráhy, státní organizace	21

Kapitola 3: Železnice a veřejnoprávní korporace (stát, regiony, obce)

3.1.	Železnice a veřejnoprávní subjekty	
3.1.1.	Vývoj vztahu železnice a veřejnoprávních subjektů	22
3.1.2.	Rozdílné zájmy železničního monolitu a veřejnoprávních subjektů	22
3.1.3.	Vztah železnice a veřejnoprávních systémů	24
3.2.	Definice veřejného zájmu a financování dopravní obslužnosti	
3.2.1.	Veřejný zájem na existenci železnice	24
3.2.2.	Navrhované řešení veřejného zájmu na dopravní obslužnosti	25

Kapitola 4: Regulace a financování železniční dopravy

4.1.	Systém provozní regulace železnice	
4.1.1.	Historický vývoj	28
4.1.2.	Role regulátora	28
4.1.3.	Provozní regulace v České republice: celkový pohled	30
4.1.4.	Pravomoci drážního úřadu	31

4.1.5.	Provozní regulace v České republice: návrhy na řešení	33
4.2.	Státní regulace cen na železnici	33
4.2.1.	Státní regulace cen: současný stav a obecné tendence	35
4.2.2.	Státní regulace cen	39
4.2.3.	Státní regulace cen: návrhy na řešení	39
4.3.	Financování železnice	39
4.3.1.	Současný stav financování železnice a jeho vývoj ve světě	41
4.3.2.	Financování železnice v České republice	44
4.3.3.	Financování železnice v České republice: návrh na řešení	46
4.3.4.	Perspektivy ziskovosti železnice jako odvětví	
	Kapitola 5: Vztahové atributy železnice	
5.1.	Železnice a zákazník	48
5.1.1.	Osobní doprava	49
5.1.2.	Nákladní doprava	53
5.2.	Železnice a zaměstnanci	53
5.3.	Závěrem	55
	Kapitola 6: Restrukturalizace, deetatizace, deregulace. Cíle a časování.	
6.1.	Oddělení infrastruktury a dopravce	57
6.2.	Pravidla pro poskytování veřejných finančních příspěvků železniční dopravě	60
6.3.	Proces restrukturalizace, deetatizace a deregulace ČD, s. o.	61
6.3.1.	Projekt restrukturalizace, deetatizace a deregulace	62
6.3.2.	Způsoby deetatizace	63
6.3.2.1.	Transformace českých drah institucionalizací organizačních útvarů	63
6.3.2.2.	Transformace českých drah podle produktové nabídky služeb	66
6.3.2.3.	Srovnání postupů transformace českých drah	68
6.4.	Regionální dopravní společnosti	69
6.5.	Doplňující podmínky restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice	72
	Kapitola 7: Závěr	75
	DODATKY	
č. 1	Transformace české železniční dopravy a legislativa	77
č. 2	Karlsruhe: Příklad hodný následování	81
č. 3	Železnice, ne silnice, přes Alpy	84
č. 4	Srovnání britské a německé cesty transformace	86

PŘÍLOHY

Předmluva

BUDE ŽELEZNICE V DOPRAVĚ NÁSLEDOVAT KONĚ?

Jiří Schwarz
Liberální institut

Je nepochybné, že zatímco v 19. a v první polovině 20. století byl rozvoj železniční dopravy hnací silou ekonomického pokroku, tak v posledních 30 letech se železnice staly jeho brzdou. Výnosy z jejich provozu ve většině zemí nejsou schopny pokrýt jejich celkové náklady. Provozní ztráty musí být sanovány výdaji státních rozpočtů. Železnice tak nejen přispívají k růstu veřejného dluhu, ale také k neefektivní alokaci zdrojů. Veškeré zdroje, především však ty finanční, jsou limitované a jsou výsledkem ekonomické činnosti. Pokud vlády omezené zdroje přerozdělují prostřednictvím státního rozpočtu do chronicky ztrátových železnic, mohou být tyto finanční prostředky využity k jinému účelu, kde by jejich společenský přínos byl pravděpodobně vyšší. Ekonomická teorie dokázala, že monopol vzhledem ke své koncentrované síle dokáže vyvinout na vládu daleko větší tlak a prosadit svůj zájem na úkor odvětví s nižším stupněm monopolizace.

Prosazení změn na železnici je nesmírně obtížný úkol, neboť dvousetletá historie a přirozený sklon lidí k sentimentálnosti „k vláčkům“ dávají tomuto dopravnímu odvětví větší význam než v současnosti skutečně má. Jen si připomeňme, že první parní lokomotiva byla vyrobena v Anglii v roce 1804 a první osobní vlak začal v roce 1825 jezdit na trati Stockton – Darlington. V letech 1833 – 1835 se začaly objevovat první osobní vlaky ve Francii, Belgii a Německu. Od té doby se železnice, která představovala vrcholnou aplikaci vědeckých znalostí a technických dovedností, prosazovala na neregulovaném dopravním trhu. Bylo to nepochybně zásluhou konkurenční schopnosti podložené kvalitou přepravních služeb, které poskytovala. Počet přepravených osob i objemy zboží neustále rostly až do 30. let 20. století. V roce 1930 celkový počet cestujících vlakem dosáhl v Evropě 5 miliard osob ročně. Tento počet se od té doby už příliš nezměnil. K tomu je nutné uvést, že oproti Spojeným státům v Evropě zůstal automobil v meziválečném období luxusním statkem a lidé používali k meziměstské dopravě převážně železnici. Technický pokrok se přirozeně začal nejprve prosazovat v zemi, kde se zásahy státu a následná regulace neprosadily nikdy tak silně jako v Evropě.

Podobně jako byl pomalý a těžkopádný telegraf ve 20. století nahrazen telefonem, kůň a železnice byli nahrazeni automobilovou a leteckou dopravou. Zatímco v roce 1900 na 100 amerických domácností připadalo 20 koní a žádné auto, tak na konci 20. století už 90 ze 100 domácností vlastní auto a žádná nepoužívá koně jako prostředek městské ani meziměstské přepravy. Doprava se za 100 let nejen zrychlila, ale podstatně se zvýšila její kvalita a snížily se ceny. Zatímco za letenku do destinace vzdálené 1000 mil zaplatil průměrný Američan v roce 1920 ekvivalent 220 hodin práce, tak v současnosti za stejný let zaplatí pouze ekvivalentem 11 hodin práce. Klíčovým faktorem pro pokles cen letecké dopravy byla deregulace, která výrazně napomohla růstu konkurence, díky níž šetří cestující v USA více než miliardu dolarů ročně.

Po celé meziválečné období železnice zaměstnávala nejschopnější osobnosti, které se těšily všeobecně pozitivnímu renomé. V té době už železniční manažeři byli schopni přizpůsobit hospodářskou politiku země potřebám železničních společností, často na úkor osobní a nákladní silniční dopravy. Z hospodářské deprese 30. let, která postihla železnici výrazným poklesem jejich výkonů, vyšly železniční společnosti se změněnou právní formou. Ztratily svůj soukromý charakter a nezávislost a byly znárodněny. Obratní železniční manažeři přesvědčili vlády, aby je převzaly, resp. koupily za státní peníze od jejich vlastníků. Těsně před nebo po druhé světové válce byla většina železničních společností reorganizována do jedné národní společnosti. To nastalo ve Velké Británii, Francii, Belgii, Španělsku, Německu, Itálii, Dánsku, Rakousku a dalších evropských zemích.

Tyto státní monopolní společnosti chráněny před tržními tlaky, se přeměnily ve vůči změnám rezistentní obludy, v jejichž chování byrokratická a politická kritéria zcela vytěsnila ekonomická kritéria rozhodování. Aby neskončili jako dinosauri, kteří se nebyli schopni přizpůsobit změnám klimatu a známe je dnes už jen z muzeí, musí se existující firmy přizpůsobit novému tržnímu prostředí. Tak jak se klima nepřizpůsobilo dinosaurům, ani trh se nemůže dlouhodobě přizpůsobovat produktově nepružným subjektům na straně nabídky. Pokud by tak činil, tak jej v obchodovaných komoditách opustí poptávka. Železnici by tak konkrétně mohli opustit její zákazníci.

Tomuto nebezpečí čelí v současnosti převážná většina bývalých státních, dnes však už často nestátních železničních společností. Odstátnění provedené jednorázovou změnou právní formy podniku na akciovou společnost, nepovede k úspěchu, pokud nebudou následovat další reformní kroky. Především deregulace by měla vytvořit podmínky pro vznik konkurenčního prostředí, které v transparentních podmínkách daných kritérií a vynutitelných pravidel nejefektivněji kultivuje a tím i reguluje podnikatelské prostředí. Skutečná konkurence je samozřejmě nemyslitelná bez privatizace. S tou by měly přijít do železniční dopravy tolik očekávané nové investice, které vytvoří nejen nová pracovní místa, ale vytvoří takovou nabídku dopravních a jiných služeb, která umožní železnicím návrat mezi moderní národohospodářská a konkurenční dopravní odvětví. Zkušenosti ukázaly, že dobrá privatizace je nezbytnou podmínkou efektivní restrukturalizace.

Tomuto pozitivnímu vývoji chce právě napomoci předkládaná studie Liberálního institutu, která nabízí variantní řešení postupu k cílovému stavu. Tím bude konkurenční odvětví, v němž soukromé ekonomické subjekty budou poskytovat soukromé statky bez jakékoliv státní regulace. Jedním regulátorem dopravního trhu bude konkurence, jejíž blahodárné působení změní současný charakter dopravního trhu a chování ekonomických subjektů. Pojem veřejný statek či veřejná služba v dopravě se stane pouhým nepotřebným archaismem. Jak nastoupit cestu k tomuto cíli, se snaží naznačit tato studie.

Kapitola 1

ÚLOHA ŽELEZNICE V DOPRAVNÍM SYSTÉMU

Pro určení místa železnice na dopravním trhu je nutno tento trh především popsat a definovat. Působí na něj vlivy vyplývající z aspektů technického rozvoje, ale i obecného vývoje společnosti a hospodářství. Z historického hlediska lze konstatovat, že vznik a vývoj dopravních technologií byl podmiňujícím faktorem rozvoje obchodu i dalších hospodářských odvětví. Po staletí a tisíciletí byla absence dostatečně kapacitní a nákladově dostupné dopravy zásadní brzdou vzniku a rozvoje mnoha ekonomických aktivit. Z dnešního pohledu lze říci, že existoval trvalý potenciální převis poptávky nad nabídkou dopravních služeb. Vznik a bouřlivý rozvoj mechanizovaných dopravních systémů v posledních dvou stoletích však způsobil, že došlo k obratu, a dnes obecně platí, že nabídka dopravních služeb je vyšší než poptávka.

1.1. NÁSTIN HISTORICKÉHO VÝVOJE

Železnice vznikla jako první mechanizovaná, kapacitní a levná doprava počátkem 19. století a během několika desetiletí si vydobyla zdánlivě neotřesitelné místo na trhu. Formanské vozy ani říční lodní doprava pro ni prakticky nepředstavovaly konkurenci a železniční podnikání bylo proto velmi výnosné.

Prakticky všude, kam železnice pronikla, stávala se katalyzátorem bouřlivého rozvoje průmyslu, hospodářského rozmachu a zvyšování životní úrovně. Zatímco někde si výstavbu železnic vynutil již existující průmysl, jinde naopak železnice jeho vznik umožnila. Železnice zkrátila vzdálenosti mezi lidmi a délka a zejména hustota sítí byla považována za měřítko rozvoje státu. Doslova vášeň pro stavbu železničních tratí naproti tomu občas způsobila, že vznikly tratě i tam, kde nebyly perspektivní. Je však třeba si uvědomit, že většina evropských států podporovala stavbu tratí v chudých a nerozvinutých oblastech právě proto, aby došlo ke stimulaci místního hospodářského potenciálu.

Velmi rychle se ukázalo, jaký význam má nová železniční doprava ve vojenství. Umožnila totiž rychlé, masivní a do té doby nemyslitelné přesuny celých armád na velké vzdálenosti, a to včetně jejich týlového zajištění a zásobování. To ovšem způsobilo, že si vlády začaly výrazně uvědomovat vojensko-strategický význam železnic. Ten vystupoval ve vztahu státu a železničních systémů stále více do popředí a vedl k silným snahám o podřízení železnic státu. Soukromé společnosti byly zestátnovány, vznikaly nové železniční tratě z vysloveně vojenských důvodů a celá organizace státních železničních podniků získávala vojenský charakter. Železnice tak přestávaly být podniky v pravém smyslu tohoto slova a stávaly se státními institucemi, které nic nenutilo orientovat se na trh, neboť měly svoji existenci zajištěnu státním rozpočtem. Staly se doslova světem pro sebe a reagovaly na stále výraznější změny společenské i ekonomické buď neochotně, nebo vůbec ne.

Z železnic se stal doslova svět sám pro sebe. Na společenské změny nereagovali buď vůbec, anebo jen neochotně.

1.2. STAV KONCEM 20. STOLETÍ

V současné době prochází železnice komplikovaným obdobím, kdy pominuly tradiční důvody její nepostradatelnosti. Železniční doprava má celou řadu alternativ a je vystavena silné konkurenci, především dopravy silniční. Zdaleka už není onou nepostradatelnou součástí státu a své výlučné postavení ztratila i v oblasti strategické. Je to dáno tím, že nároky na železniční dopravu klesají tak, jak se v souvislosti se snižováním podílu těžkého průmyslu a těžby surovin (zejména uhlí) snižují objemy přeprav obecně, a také bouřlivým rozvojem především individuální osobní automobilové dopravy. Novým nárokům na přepravu – rychlost, včasnost, spolehlivost – železni-

1. Úloha železnice v dopravním systému

ce téměř není schopna vyhovět, a co je horší, státní železniční podniky se o to v podstatě ani nesnaží. Živoří totiž ve svém izolovaném světě v přesvědčení vlastní nepostradatelnosti a stále doufají v záchranu prostřednictvím nějakého direktivního opatření ze strany státu. To vše se děje ke škodě železnice jako odvětví, jež tyto postoje začínají přímo existenčně ohrožovat.

Úkolem, před kterým dnes dráhy stojí, je proto především hledání jejich místa na přepravním trhu.

Vývoj v České republice je obdobou evropských zkušeností, liší se pouze tím, že k němu došlo v podstatně kratším časovém intervalu. Co v Evropě trvalo desetiletí, zde proběhlo za pouhé roky. Začínají se však projevit, tak jako v zahraničí, i okolnosti podporující nejen zachování, nýbrž i rozvoj železniční dopravy. Jde především o zahlcování silniční sítě, které oslabuje hlavní výhody silniční dopravy. Úkolem, který současná situace nastoluje, je proto hledání nového místa železnice na přepravním trhu.

1.3. SEGMENTY DOPRAVNÍHO TRHU VHODNÉ PRO ŽELEZNICI

O tom, že železniční doprava skutečně není jakýmsi reliktem minulého století (živým technickým muzeem bez praktického významu), se můžeme přesvědčit na mnoha příkladech moderní železniční dopravy. Stále totiž existují oblasti, v nichž se jeví využití železnice významně výhodnější než jiná řešení.

V přepravě nákladů nadále doménou železnice zůstanou přepravy hromadných substrátů především na velké vzdálenosti a v ucelených vlacích, a v těch případech, kdy je to vhodné z hlediska technologie manipulace s přepravovaným zbožím. Jde zejména o:

- tranzitní a mezinárodní nákladní dopravu
- přepravu surovin, materiálů a tuhých paliv
- přepravu stavebních materiálů a strojírenských výrobků
- kombinovanou dopravu
- speciální přepravy (těžké a nadrozměrné náklady a pod.)
- přepravy z vlečky na vlečku
- přepravy typu „just in time“
- další specifické přepravy (kusové zásilky mezi sběrnými místy, pošta a podobně)

Je však nutno vzít v potaz, že potřeba přesunů velkých objemů surovin a paliv bude v budoucnu i nadále mírně klesat, přičemž v případě uhlí půjde o pokles výrazný. Pro řadu segmentů lze vzhledem k relativně malé rozloze České republiky očekávat praktické využití železnice především u mezinárodních přeprav.

Předpokladem pro úspěšnou existenci železniční dopravy na trhu je především dynamický podnikatelský přístup samotné železnice, která nesmí pouze pasivně vyčkávat na zákazníky, ale je milostivě obsloužila, jak to známe z nedávné minulosti a současnosti, ale naopak intenzivně vyhledávat nové přepravy a aktivně nabízet své služby všude tam, kde lze očekávat příslušný efekt. Zároveň musí dojít k razantnímu zefektivnění funkce železnice především cestou růstu produktivity práce doprovázenou snížením nákladů včetně mzdových.

V osobní dopravě lze na základě četných především zahraničních zkušeností očekávat úspěšné postavení na dopravním trhu tam, kde se nacházejí robustní přepravní proudy, především na větší přepravní vzdálenosti při vysoké rychlosti. Taková kritéria splňují především tyto segmenty

- doprava dálková (vnitrostátní i mezinárodní)
- doprava příměstská.

Nutno ovšem upozornit, že cestující budou obdobně jako v jiných hospodářsky vyspělých zemích nepochybně vyžadovat vysoký standard úrovně služeb, a to nejen vlastní přepravy, ale i širokou škálu navazujících služeb, které zvyšují celkový cestovní komfort. Jen tak je železniční doprava schopna konkurovat jiným druhům dopravy, zejména dopravě individuální.

Předpokladem pro úspěšnou existenci železniční dopravy v moderním světě je zejména podnikatelský a na potřeby trhu zaměřený přístup samotného železničního podniku.

Specifickou pozici má osobní doprava regionální. Nejde sice o segment, kde by se převaha železnice nad jinými druhy dopravy projevovala tak výrazně jako u jmenovaných dvou segmentů, zkušenosti však ukazují, že je za určitých podmínek schopna si své postavení nejen udržet, ale i upevnit.

Proti často vyšší docházkové vzdálenosti (vzhledem k autobusům) stojí mnohde neuspokojivý stav venkovské silniční sítě, takže vlak leckdy vítězí v konkurenci jiných forem dopravy i při relativně nízkých traťových rychlostech. Kromě toho lze na mnoha regionálních tratích dosáhnout s minimálními náklady (často pouze pomocí organizačních opatření) výrazného zvýšení úrovně poskytovaných služeb. Nutnou podmínkou pro takové oživení regionální osobní dopravy jsou ale regionální dopravci a možnost provozovat železniční dopravu na regionálních tratích jinými než státními subjekty.

1.4. MÝTY O ŽELEZNICI

Za dlouhá desetiletí praktické izolace od působení tržních procesů vznikl ze státních železničních podniků svébytný svět, jakýsi „stát ve státech“, do značné míry ovládaný mocnými zaměstnaneckými svazy, bránícími se jakýmkoliv změnám. V tomto uzavřeném světě byl vytvořen vlastní obraz o sobě samém, skládající se z řady mýtů a pověr, zakořeněných tak hluboko v kolektivním povědomí železničářů, že jsou často obecně považovány za skutečnost podepřenou tzv. nespornými fakty. Dochází tak ke svérázné vnitrodvětvové glorifikaci železniční dopravy, často prezentované i na poli politickém.

Mýtus první: Výjimečnost železnice

Železniční podnik je cosi nesmírně specifického, na co se nevztahují obecné ekonomické principy a zásady řízení. Nikdo z „civilu“ tomu není schopen porozumět, natož pak takový podnik řídit. Na vedoucích místech musí být jedině zkušení železničáři z provozu, přičemž praxe výhybkáře nebo vlakvedoucího je stavěna výš než praxe manažerská.

Technologická specifika lze nalézt v každém odvětví. Zatímco většina ostatních odvětví dlouhodobě prosperuje, železnice nikoliv. Chceme-li také na železnici prosperitu, musí být schopna přejímat úspěšně aplikované zkušenosti z jiných odvětví. To se týká i manažerských schopností a zkušeností; praxe ukázala, že jsou přenosné.

Mýtus druhý: Železnice musí být státní

Jedině státní vlastnictví monolitního obra může zajistit řádnou funkci systému. Jakékoliv dělení, či nedej bože privatizace, je krokem směřujícím k likvidaci železnice (rozuměj sociálních výhod), není-li přímo zlodějnou.

Soukromé železnice převažovaly na počátku rozvoje celého odvětví a jejich podíl nyní opět roste. Hospodářství je složitým systémem, jehož specializované segmenty (firmy) jsou díky dělbě práce navzájem závislé. Přesto jsou vlastněny různými subjekty s rozdílnými cíli. V podtextu zmíněných tvrzení je víceméně strach z jakékoliv větší změny systému a z toho, že by i zde mohla být uplatněna náročnější pravidla pro vztah nákladů a výnosů.

1. Úloha železnice v dopravním systému

Mýtus třetí: Železnice musí být dotována do výše jakýchkoliv nákladů

Nikoliv tedy dotování konkrétních výkonů ve veřejném zájmu, ale systému jako takového, a hlavně bez nároku na rozhodování či kontrolu ze strany poskytovatele dotace, kam vlastně prostředky míří.

Pokud poskytneme řídicím pracovníkům slib úhrady jakýchkoliv nákladů, ztratí jakoukoliv motivaci k ekonomicky efektivnímu chování. Jedná se pak o klasický (učebnicový) příklad „morálního hazardu“.

Mýtus čtvrtý: Železnice je nepostradatelná pro obranyschopnost státu

Tento mýtus má kořeny hluboko v minulosti, kdy železniční systémy měly obrovský strategický význam a jejich výkonnost často rozhodovala o výsledcích bitev či válek. Dnešní realita je však taková, že význam železnic je z vojenského hlediska mizivý.

Mýtus pátý: Železnice není schopna změn, a pokud ano, tak postupných a vzájemně pro vázaných

Železničáři jsou zvláštní lidé, kterým není možné porozumět. Jejich svět je světem pro sebe, zničí každého politika nebo řídicího pracovníka, který by je nutil ke změně. Nestojí to za tu námahu ani náklady.

Radikální změny mohou způsobit škody dosud fungujícím systémům. Pokud nebudou reformní korky detailně rozpracovány a vzájemně provázány, nelze reformu zahájit, protože riziko neúspěchu je příliš vysoké.

Železničáře není třeba démonizovat. Se svým současným postavením a vyhlídkami do budoucna zcela jistě spokojeni nejsou. To, že je železnice v zásadě schopna změn, ukázala především i radikální tržní transformace v letech 1993 -1995, která byla zastavena teprve nekecpaním politickým ústupem před stávkovým nátlakem. Je stále zřetelnější, že ponechat železnici bez systémových změn by znamenalo katastrofu nejen pro železničáře a jejich zákazníky, ale i pro daňového poplatníka.

1.5. TRANSFORMOVANÁ ŽELEZNICE MÁ PERSPEKTIVU

Transformace železniční dopravy v České republice je prostředkem k zachování a posílení její pozice v našem dopravním systému. Výsledkem transformace by měla být jak minimalizace arbitrárních státně dirigistických zásahů do železniční dopravy, z toho vyplývající snížení zá

Transformace železniční dopravy je prostředkem k zachování a posílení její role v dopravním systému.

daňového poplatníka, tak vytvoření podnikatelského a konkurenčního prostředí, které povede k rozvoji a zvýšení kvality poskytovaných služeb. K tomu je však zapotřebí, aby se železniční podnik (podniky) choval jako skutečný podnikatelský systém, což v podobě státního subjektu (státního podniku nebo státem 100 % vlastněné akciové společnosti) není možné.

Ze zahraničí jsou známy příklady, kdy soukromí vlastníci a provozovatelé železnic dokázali plně srovnatelných a konkurenceschopných hospodářských výsledků s dopravou silniční, která je zentovaná obvykle jako absolutně levnější. Vytvoření takové situace ovšem vyžaduje učinit reformy, které v podmínkách existence státních železničních monopolů nejsou z řady důvodů mož

Aby došlo k pozitivnímu obratu, je nezbytné provést razantní změny spočívající ve vytvoření nových podmínek zajišťujících rovné konkurenční příležitosti všem potencionálním provozovatelům železniční dopravy a poskytovatelům služeb na železnici. Pevná, dlouhodobě závazná a efektivní vymezení pravidla podnikání v železniční dopravě se stanou základem systému pozitivně motivujícího pro přiliv zahraničního kapitálu do této oblasti ekonomiky.

Úsilí o detailní rozpracování a vzájemné provazování je chválihodné jen bereme-li do úvahy faktor času. Rozpracovávat a provazovat lze totiž do nekonečna. Každý další reformní návrh či jeho „zdokonalování“ přirozeně vyvolává odpor zainteresovaných odpůrců. Ti mají tendenci se proti reformním návrhům spojovat a vytvářet účelové koalice. Trvá-li prosazování příliš dlouho, opozice proti reformě přirozeně sílí a reforma se stává politicky neprůchodnou. Nebo její předkladatelé musí přistoupit na kompromisy takového rozsahu, že reforma se přeměnila v ne-reformu prodlužující daný status quo.

Načasování a délka reformních změn jsou významnými faktory, které v konečném důsledku rozhodují o úspěšnosti realizace reformního scénáře. Změna podmínek přinese stejné efekty, s nimiž se setkáváme v jiných síťových odvětvích, tedy výraznou racionalizaci provozu doprovázenou snížením nákladů a zvýšením kvality poskytovaných služeb drah. K realizaci těchto kroků bude ovšem nutno oslabit značné myšlenkové stereotypy a brzdné síly na železnici i mimo ni.

Kapitola 2

SOUČASNÝ STAV ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY V ČR A JEJÍ SROVNÁNÍ S NĚKTERÝMI ZEMĚMI

Státní organizace České dráhy je dominantním subjektem v železniční dopravě v České republice. Železniční dopravní cesta je zcela pod kontrolou tohoto monopolu.

České dráhy s. o. se v nákladní dopravě výrazně zaměřují na přepravu hromadných substrátů, která představuje velké přepravní objemy při značně volných časových podmínkách vlastní přepravy – tuhá paliva (34 %), stavebniny (19 %), ruda, hutnické a strojírenské výrobky (16 %). Připočteme-li k tomu ještě obdobné přepravy ostatních průmyslových surovin, dřeva, obilí a výrobků petrochemie, dostaneme se na více než 80 % celkově realizovaných přeprav. Tyto přepravní nároky jsou dlouhodobě predikovatelné, avšak vývojová prognóza má klesající tendenci. Naopak přeprava kusových zásilek a ostatní maloobjemové přepravy patří podle údajů ČD s. o. mezi činnosti nerentabilní.

Ve veřejné osobní dopravě nemá expresní přeprava osob mezi velkými sídelními aglomeracemi – až na malé výjimky – v nabídce služeb ČD s. o. žádné významné místo. Přitom se jedná o velmi dynamický sektor trhu, který ve světě konkuruje ostatním druhům dopravy především komfortem a cestovní rychlostí. Při vhodné nabídce spojů a jejich časových poloh by byla i v České republice poptávka v této oblasti zřejmě schopna růstu. Její prognóza se jeví výrazně optimisticky.

Dopravní obsluha okolí velkých sídelních center (příměstská doprava) je limitována technickými možnostmi současných Českých drah (konstrukce a kapacita železničních vozidel, počet kolejí zaústějících do železničních stanic velkých měst apod.). Protože ve velkých městech a jejich okolí

Státní organizace České dráhy je dominantním subjektem v železniční dopravě v České republice. Železniční dopravní cesta je zcela pod kontrolou tohoto monopolu.

zatím nemáme v ČR obdobu S-Bahn či jiných podobných systémů, je účinnost tohoto produktu dopravního trhu snižována nutností přestupu cestujících na jiné městské přepravní systémy. Prognóza je poměrně dobrá. Třebaže se nebude jednat o strmý nárůst počtu přepravených osob, je možné očekávat zvyšování poptávky úměrně zahlcení individuální silniční dopravy. Na opačném pólu oproti osobní dopravě v okolí velkých měst je obsluha území s řídkým a rozptýleným osídlením a obdobně rozptýlenými a co do

přepravních objemů nevýznamnými ekonomickými aktivitami. To je typické pro značnou část regionálních tratí. Konkurenční silniční doprava v těchto územích, pokud vyhoví požadovanou přepravní kapacitou, vítězí především svojí flexibilitou a menšími docházkovými vzdálenostmi.

Z toho je možné odvodit, jaké budoucí možnosti má železniční doprava v ČR a jaké problémy je zapotřebí postupně řešit. Těch je sice celá řada, ale za rozhodující lze považovat zejména, že:

- rozdílnou škálu činností v provozování drážní dopravy nelze efektivně realizovat se stávající strukturou železniční dopravní cesty, vozového parku a především zaměstnanců,
- vzhledem k historické zátěži má železnice nadbytečné vybavení, které – nehledě na kvalitu nabízených služeb – nelze v celém rozsahu použít ke konkurenceschopné nabídce,
- snaha čelit konkurenci pouze cenou za přepravu může být realizována výhradně za stále se zvyšující a masivnější podpory státních dotací,
- stát vložil do ČD s. o. svůj majetek, má za něj odpovědnost, ale k jeho správě zákonem vytvořená státní organizace na tento úkol zřejmě nestačí,

- vydržená stavovská privilegia, zažitá zvyklosti a vědomí nepostradatelné výlučnosti zaměstnanců (navíc potvrzované kolektivní smlouvou mezi představiteli zaměstnavatelů a vedením organizace) vytvářejí téměř nepřekonatelný blok iniciativní změně „zevnitř organizace“.

2.1. SILNÉ A SLABÉ STRÁNKY ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY V ČR

Pro zachování objektivity jsou pro posouzení předností a nedostatků v činnosti Českých drah použity především materiály, které vznikly v resortu dopravy a spojů. Na MDS byla provedena SWOT-analýza v rámci charakteristiky sektoru pro přípravu RDP (Národní rozvojový plán – Regional Development Plan, předkládaný Evropské komisi). Podle této analýzy zpřístupněné k 23. 3. 1999 je česká železnice charakterizována těmito vlastnostmi:

Pro zachování objektivity jsou použity především materiály, jež vznikly v resortu dopravy a spojů.

Silné stránky:

- vysoká obslužnost území, která vyplývá z hustoty tratí a vysokého počtu železničních stanic a zastávek,
- dobrá návaznost železniční sítě ČD na síť okolních států (přes 29 hraničních přechodů, z toho 8 do Polska, 4 do Rakouska, 7 na Slovensko a 10 do SRN),
- poměrně vysoký podíl železnice na přepravních výkonech veřejné osobní dopravy ve výši cca 45 % (k roku 1997),
- realizované rekonstrukce hlavních železničních koridorů.

Slabé stránky:

- výrazný pokles podílu železniční dopravy na celkových přepravních výkonech nákladní dopravy v ČR z 69,26 % v roce 1990 na 33,66 % v roce 1997,
- vysoká ztrátovost provozu ČD způsobená osobní dopravou a zvýšená použitou kalkulační metodikou,
- nekvalitní příměstská železniční doprava,
- výrazný odliv cestujících směrem k individuální automobilové dopravě,
- nízká kvalita železniční sítě a její zanedbaná údržba (jen na hlavních tratích je téměř 600 trvalých omezení traťové rychlosti v úhrnné délce přes 800 km, krátkodobých omezení je v průměru kolem 300, přičemž průměrná délka pomalé jízdy dosahuje asi 800 m),
- z celkového počtu 6 702 mostů v síti ČD je v nevyhovujícím stavu cca 11 %,
- z celkového počtu 8 865 úroňových přejezdů v síti ČD je na 20 % trvalé omezení rychlosti, pouze 30 % přejezdů je opatřeno světelnou signalizací,
- traťová rychlost hluboce zaostává za evropským standardem, pouze 1 % tratí je způsobilých pro rychlost 160 km/h, 6 % pro rychlost v rozmezí 120 – 160 km/h,
- pouze 28 % tratí vyhovuje mezinárodním požadavkům na únosnost železničního svršku a spodku 22,5 t/nápravu,
- nedostatek finančních prostředků na uvedení tratí do referenčního stavu a na rychlé dokončení modernizace vybraných 4 hlavních koridorů,
- zastaralý a „podudržovaný“ vozidlový park.

Třebaže od zveřejnění této analýzy uplynuly dva roky, neztratila příliš ze své aktuálnosti. Jestliže se postupným dokončováním koridorových staveb zvýšil podíl tratí s rychlostí vyšší než 120 km/h, úměrně tomu se omezovala údržba tratí regionálních. Obdobně dodávky a modernizace

2. Současný stav železniční dopravy v ČR a její srovnání s některými zeměmi

zace osobních a části nákladních vozů jsou „vyvažovány“ zastaráváním zbývajících částí vozidlového parku. V obou případech je zhoršování technického stavu akcelerováno úměrně snižování údržbových nákladů.

2.2. ROZBOR SILNÝCH A SLABÝCH STRÁNEK

Pro získání celkového obrazu o české železnici bude účelné se postupně zabývat jednotlivými položkami uvedeného seznamu, zhodnotit oprávněnost jejich zařazení a hodnocení a zároveň posoudit, zda mezi některými z nich není přímý kauzální vztah. Dále je třeba vzít v úvahu, které z těchto (silných i slabých) stránek znemožňují či omezují možnost liberalizace podnikání na železnici, a které naopak ze slabých stránek budou již samotnou liberalizací a navrhovaným vznikem konkurenčního prostředí účinně řešeny. Jednotlivé hodnotící položky seznamu budou posuzovány právě z hlediska otevření dopravního trhu a liberalizace podnikání v provozování železniční dopravy, nikoliv z hlediska fungování stávající státní organizace ČD.

Rozšiřování a modernizace části vozidlového parku jsou „vyvažovány“ zastaráváním jeho zbytku.

Územní obslužnost, hustota tratí a počet stanic:

Na české železniční síti je v provozu celkem 9 430 km tratí, z toho 1 940 km dvou a více-kolejných a 2 859 km elektrifikovaných. Porovnání se státy EU srovnatelné velikosti je uvedeno v následující tabulce:

Tab. č. 1:

Země	v provozu celkem [km/km ²]	dvou a více-kolejných tratí [%]	elektrifikovaných tratí [%]
ČR	0,119	20	30
Rakousko	0,067	30	59
Belgie	0,111	76	70
Nizozemí	0,068	65	72
EU 15	0,050	.	47

O úrovni dopravní obslužnosti v ČR z hlediska území a obyvatelstva vypovídá další tabulka

Tab. č. 2:

vzdálenost od žel. tratě [km]	velikost území [%]	osídlení obyvatelstva [%]
0 – 5	64,5	88,0
5 – 10	26,1	9,6
10 – 15	6,9	1,9
15 – 20	1,8	0,4
20 – 25	0,6	0,1
25 – 30	0,1	0,0

Z tabulky vyplývá, že 90 % území a dokonce 97,6 % obyvatel České republiky disponuje dostupností k železnici maximálně do vzdálenosti 10 km. Rozmístění železniční sítě však není rovnoměrné. V zásadě je charakteristický rozdíl severní částí území, rozkládající se severně od hypotetické spojnice Cheb – Praha – Česká Třebová – Ostrava (s hustotou železniční sítě 0,196 km/km²) proti jižní, která má téměř dvakrát menší hustotu (0,100 km/km²). Geografický ráz Čech a regionální vliv Prahy sice způsobují, že tratě jsou většinou radiální, avšak většina z nich je propojena obvodovými spoji, které se křížují v Plzni, Ústí n. L., Hradci Králové, Kolíně, Pardubicích, Havlíčkově Brodě, Táboře a Českých Budějovicích. Nej hustší železniční síť je v tradičních průmyslových a hustě osídlených oblastech, v ústecko-mostecké a pražsko-středočeské sídelní regionální aglomeraci a v území mezi nimi. Velké množství tratí však právě zde nevyhovuje přepravním nárokům; např. z Mostecka vychází sedm železničních spojek do středních Čech, ale pouze trať Most – Ústí n. L. (a dále na Kolín) vyhovuje provozně-technickým parametrům. Praha je výrazným atraktorem i pro železniční síť Moravy. Nejdůležitější směry tvoří trojúhelník mezi Českou Třebovou, Ostravou (Bohumínem) a Břeclaví. Uvedená města spolu s Přerovem, Brnem, Olomoucí a Hranicemi na Moravě jsou hlavními moravskými železničními uzly. Doprava zde má na rozdíl od Čech více tranzitní charakter.

Velká hustota tratí a vysoká územní obslužnost představují dostatek prostoru pro poskytování dopravně-přepravních služeb.

Geografický tvar území státu se odráží v detailním trasování jednotlivých tratí a charakteru železniční sítě. Podle sklonových poměrů je 17 % traťových úseků vodorovných, 41,4 % ve sklonu do 5 ‰, 19,1 % ve sklonech do 10 ‰ a 22,5 % ve sklonech nad 10 ‰. Směrově jsou tratě vedeny v 55,7 % v přímých trasách, oblouky R < 200 m má 4,5 % tratí, R < 500 m má 22,5 % tratí a R > 500 m má 17,3 % tratí.

Z hlediska hustoty osídlení je typické velké množství (2 590) stanic a zastávek, které v průměru připadají téměř na každých 3,5 km. To značně snižuje propustnost železniční sítě, stejně jako nízký stupeň elektrifikace (necelá třetina) a malý počet dvou a více kolejných tratí (cca pětina).

Zhodnocení:

Velká hustota tratí a vysoká územní obslužnost představují dostatek prostoru pro poskytování dopravně-přepravních služeb souvisejících s dopravní obslužností a tím relativně velmi dobré podmínky pro uplatnění v konkurenčním prostředí. Prakticky tak může v určité části dopravního trhu působit větší počet operátorů (provozovatelů drážní dopravy). Ukazuje se však, že vysoký podíl tratí – navíc se zanedbanou údržbou – není dlouhodobě konkurenceschopný. Lze očekávat, že k zániku by šly tratě nejméně vytížené, nejméně udržované a nejméně technicky zanedbané, což by automaticky vylepšovalo průměrné kvalitativní ukazatele celé sítě (resp. jejího funkčního zbytku).

Návaznost železniční sítě na sítě okolních států

Z 29 hraničních přechodů je jen zlomek těch, přes které vede nebo může vést tranzitní doprava ve významnější intenzitě. Lze odhadnout, že perspektivu rozvoje mají 4 přechody do Polska, 3 do Rakouska, 3 na Slovensko a 3 do SRN, celkem 13, tj. přibližně polovina. Ostatní mají a zřejmě i v budoucnosti budou mít význam jen místní.

V této souvislosti ovšem nelze vyloučit budoucí využití dnes i méně frekventovaných hraničních přechodů v rámci vznikajících Euroregionů, jejichž význam zřejmě vzroste po našem vstupu do EU. Je pravděpodobné, že na novou situaci by reagovala nová propojení železničních tratí v dalších místech, například z Harrachova do Polska, ze Slavonic do Rakouska nebo z Dolní Pustevny do Německa. Mnohé z nich jsou už dnes předmětem jednání orgánů územní správy nebo municipalit sousedních států.

Zhodnocení:

Schopnost přeshraniční přepravy bude v konkurenčním prostředí výhodou. Využití této v hody budou moci jen dostatečně ekonomicky a organizačně zdatné subjekty. K tomu jim mohla dopomoci zahraniční partneři působící ve stejném spektru činnosti. Vzhledem k tomu, že SR a Rakousko jsou členské země EU a Polsko má naději na vstup do EU srovnatelnou s ČR, bude nutná koordinace vzájemného postupu (včetně vytvořeného legislativního a právního prostředí s obvyklými standardy EU v oblasti železničního podnikání. V souvislosti se snahou EU o dosažení tzv. interoperability¹, bude nutné ze strany státu i regionů poskytnout srovnatelnou podporu či lépe řečeno vytvořit podmínky k podnikání, které budou v té době běžné v přilehlých regionech EU.

Podíl železnice na přepravních výkonech veřejné osobní dopravy

V roce 1999 přepravily ČD s. o. 175 mil. osob a v roce 2000 stoupl výkon na 182 mil. osob. Očekávané přepravní výkony pro rok 2000 byly prognózovány na cca 8,1 mld. osobokm. Ve skutečnosti dosáhly jen 7,266 mld. osobokm, přičemž další předpokládaný růstový trend je zhruba 2 – 3 % ročně. Železniční osobní doprava dosahuje přibližně 43 % z výkonů veřejné dopravy, ale představuje jen 21 % z výkonů celkové přepravy osob. Prognóza přepravního trhu zpracovaná MDS ČR očekává do roku 2015 strmý nárůst podílu veřejné přepravy na 30 % výkonů, a podíl železnice na 65 % výkonů veřejné přepravy. Toho má být podle představ MDS dosaženo hlavně omezením podílu autobusové dopravy z nynější třetiny na budoucí šestinu výkonů.

Zhodnocení:

Uváděné prognózy MDS jsou v markantním rozporu se současným vývojem železniční i silniční dopravy. Opodstatněnost prognóz spatřuje MDS pro formulování budoucí fiskální politiky

Uváděné prognózy MDS jsou v markantním rozporu se současným vývojem železniční i silniční dopravy.

Jedná se o opatření vytvářející tlak na omezování individuální dopravy. Prognózy mají přispět k „dotváření“ představ o perspektivách vývoje železniční dopravy. Mají vést ke zkvalitňování nabídky služeb a k nárůstu poptávky po železniční osobní dopravě v důsledku uvolnění nových železničních koridorů do provozu. V blízké budoucnosti předpokládá MDS příliv investičních prostředků pro rozvoj veřejné osobní dopravy v souvislosti se vstupem ČR do EU. Kolem roku 2010 očekává MDS změnu nároků uplatňovaných z hlediska životního stylu většinou obyvatelstva. S přispěním uvědomovacích kampaní má dojít na základě dobrovolnosti a odpovědnosti k optimálnímu rozdělení přepravních výkonů v osobní dopravě mezi veřejnou a individuální.

Pro potvrzení nebo vyloučení obdobných prognóz je velmi obtížné hledat jakékoli argumenty. Jediným dosažitelným srovnáním je srovnání minulého společenského a ekonomického vývoje v České republice s ostatními evropskými zeměmi. Česká společnost se nachází ve stavu dynamického vývoje, v němž prvky individualismu hrají významnou roli. Osobní automobil představuje jisté vyjádření postavení na společenském železničním říčku. Bylo by asi velmi naivní očekávat dobrovolnou změnu takovýchto postojů v nejbližší budoucnosti. Pravděpodobnějším je postupné zahlcování nedostatečné silniční infrastruktury. Společně s nedostatkem parkovacích ploch ve městech to může být silný impuls pro oživení veřejné dopravy.

Je-li silná stránka železničního systému rozvíjena v reálném světě utopickými metodami, stane se záhy jeho slabinou.

Jsou-li však představy o budoucnosti železniční dopravy založeny na „dobrovolnosti a uvědomění“ obyvatel, pak jejich tvůrci konstruují zcela jiný svět, ve kterém neplatí přirozené ekonomické zákonitosti.

¹ viz dokument EK COM(96)421 final

nomické zákonitosti. Bude-li původně silná stránka železničního systému rozvíjena v reálném světě utopickými metodami, stane se záhy jeho slabinou.

Podrobnosti o prognóze vývoje osobní dopravy v České republice jsou uvedeny v příloze 2.1.

Probíhající rekonstrukce hlavních železničních koridorů

Práce na výstavbě a modernizaci probíhají na I. železničním tranzitním koridoru (Děčín – Praha – Č. Třebová – Brno – Břeclav) s předpokladem dokončení v r. 2002. Na II. koridoru Ostrava/Č. Třebová – Přerov – Břeclav se předpokládá dokončení o rok později. III. koridor Ostrava – Č. Třebová – Praha – Plzeň – Cheb/Domažlice a IV. koridor Děčín – Praha – Veselí nad Lužnicí – Horní Dvořiště/České Velenice jsou dosud pouze ve výhledu bez konkrétního časového vymezení. Postup výstavby a modernizace je plně závislý na dostatku financí pro investice.

Zhodnocení:

Finanční objemy pro krytí těchto investic jsou nemalé (např. postupné licitování u I. koridoru zvýšilo náklady z původních 24 miliard až na současných 32 miliard – celkové náklady na modernizaci vybrané tranzitní sítě mají do r. 2010 dosáhnout asi 305 miliard). Financování je převážně v kompetenci státního rozpočtu, i když existuje možnost investic v rámci finančního nástroje ISPA Evropské unie.

Samotná modernizace koridorů představuje jen velmi dílčí řešení. Snad ještě důležitější je modernizace dopravních uzlů, která je srovnatelně finančně náročná. Podstatnou roli ve využitelnosti železniční dopravy bude mít též to, co se v materiálech MDS nazývá „integroványi dopravními systémy“. Nesmí ovšem dojít k záměně pojmů „integroványi“ a „centralizovanýi“.

Takové jsou propagované silné stránky sektoru železniční dopravy. Je zřejmé, že z hlediska liberalizace většina z nich zůstává silná jen s určitými výhradami.

Nyní analyzujeme i slabé stránky.

Pokles podílu na celkových přepravních výkonech nákladní dopravy

V roce 1990 činil podíl železnice na celkových přepravních výkonech nákladní dopravy 69,26 %, do roku 1998 poklesl na pouhých 33,66 %, tedy na méně než polovinu. Příčin je více a některé z nich jsou velmi zřetelné:

- Mění se charakter krytí energetických potřeb (z uhlí se přechází na plyn a elektřinu) a klesají požadavky na přepravu uhlí ke spotřebitelům.
- Restrukturalizace průmyslu, ať jakkoliv nedokonalá, vede k útlumu odvětví vyžadujících masivní materiálové toky.
- Ekonomická recese působí nižší poptávku po dopravě obecně a výrazná je pro sektor stavebnictví, resp. přepravu stavebních hmot.
- Dynamicky se mění ekonomické podmínky podnikání v kontrastu s nabídkovou rigiditou železnice. To vede k preferenci flexibilnější nabídky silniční dopravy. Tento trend je celosvětový a u nás se projevuje dramatičtěji v důsledku předchozí dlouhodobé izolace od tržního prostředí.

Zhodnocení:

V roce 2000 došlo ke zlomu v tomto vývoji, když přepravní výkony oproti roku 1999 narostly. Je však zcela nereálné očekávat zvyšování podílu železnice na přepravních výkonech nákladní dopravy v důsledku růstu poptávky po pravidelné přepravě hromadných substrátů. Navíc při komerčním provozu JETE významně poklesne přeprava energetického uhlí. V liberalizovaném prostředí však nemusí být

Podnikatelské prostředí se dnes dynamicky mění. To je však v ostrém kontrastu s nabídkovou rigiditou železnice.

pokles poptávky po pravidelné přepravě hromadných substrátů faktorem zcela ohrožujícím konkurenceschopné podnikání. Uvolní se totiž prostor pro přepravy jiného charakteru. Oprostíme-li se od představy železnice jako univerzálního řešení dopravního problému, bude možno přepravu po železnici nabízet zákazníkům jako konkrétní řešení jejich logistického problému. Řečeno jinak: uvolňuje se nabídková kapacita, a pokud bude železnice schopna učinit tuto nabídku atraktivní, a to nikoliv jen cenou, ale i konkrétně nabízenými službami, existuje velká šance na podnikatelský úspěch.

Vysoká ztrátovost provozu ČD způsobená osobní dopravou

Je naprosto neoddiskutovatelná. Výše jízdného a z něho vyplývající přepravní tržby představují jen zlomek celkových nákladů. Příčiny jsou historicky dány a možnosti jejich odstranění jsou omezené. V první řadě jde o tzv. hlediska sociální. Byť jsou většinou iracionální, mají emotivní charakter a dlouhodobě se nedostává politické odvahy k nápravě. Další vliv na nárůst nekrytých nákladů osobní dopravy měl donedávna i pokles přepravních tržeb v nákladní dopravě: ten znesnadňoval křížové financování.

Zhodnocení:

Podnikatel podniká za účelem zisku. Podnikat se ztrátou je dlouhodobě neúnosné i pro státní podnik. Dotační politika, obdobná současné praxi v autobusové dopravě (příspěvky od obcí), je pro ČD s. o. velmi obtížně akceptovatelná. Jednak jsou jejich konstantní náklady signifikantně vyšší, a navíc nemají dostatečné účetní mechanismy, umožňující kvantifikovat skutečné náklady na jednotlivé spoje. Stanovení a dodržování závazných pravidel, podle nichž bude stát a orgány územní samosprávy podporovat veřejnou dopravu, zajišťující (dle přání voličů) určitou dopravní obslužnost, je v současnosti nezbytností.

Příměstská doprava

Příměstská doprava – s výjimkou okolí Prahy – ve výraznější míře neexistuje. Ani zde však železniční osobní doprava jako součást „integrovaného dopravního systému“ nepokrývá všechny dostupné směry. Pro dobře definovanou nabídku musí být zajištěn intervalový jízdní řád. Aby bylo možno dodržet takovouto úroveň nabídky, musí jí být podřízeno technické i organizační řešení. Přitom existují dva protichůdné požadavky – buď co nejhustší síť zastávek, nebo co nejvyšší cestovní rychlost. Tomu lze vyhovět jen za cenu omezení pobytu v zastávce a zkrácení doby rozjezdu. K tomu je třeba, aby dopravní prostředky svojí konstrukcí a celkovým technickým řešením – stejně jako stavební provedení nástupišť – umožňovaly rychlý pohyb cestujících. Obojí znamená vynaložení investičních nákladů, neboť současná železnice toto prostředí z větší části postrádá.

Neustále rostou požadavky na komfort cestování.

Zhodnocení:

Tyto podmínky jsou zřejmě zvláště vhodné pro podnikání v konkurenčním prostředí, které nejrychleji rozvíjí nabídkovou stránku přepravy cestujících. Soukromý kapitál by na dopravně-přepravní činnost mohl navázat dalším souvisejícím podnikáním (nákupní centra a centra služeb v blízkost terminálů, silniční doprava pro plošnou obsluhu přilehlého území apod.). Prospěť by měla účast měst a obcí. Formy jejich účasti mohou mít širokou škálu, od dotace na dopravní obslužnost, ale i poskytnutí pozemků či spoluvlastnictví firem železniční dopravy apod. Široký prostor se tedy otevírá společnostem, které si za cíl svého podnikání stanoví co největší komplexnost služeb, vyhovujících konkrétnímu regionu.

Odliv cestujících do individuální automobilové dopravy

Neustále rostou požadavky na komfort cestování. Nejlépe na tyto potřeby reaguje individuální automobilová doprava (IAD), která je dostupná stále širšímu okruhu zájemců a mnohdy se stá-

vá i výrazem životního standardu. Za těchto okolností se železnice pokouší konkurovat alespoň cenou za přepravu, když úroveň komfortu (především dostupnost) automobilové dopravy je stěží dosažitelná. Za cenu neúměrně vysokých dotací se jí to prozatím – alespoň částečně – daří.

Při porovnání ceny jízdného a nákladů IAD vychází, že bezprostřední finanční výhodnost IAD začíná obvykle u společné cesty více než dvou cestujících platících plné jízdné (neuvažují se náklady typu pojistného, dálniční známky nebo poklesu časové ceny automobilu – jedná se o tzv. utopené náklady: kdo už auto vlastní, tak je vynaložil, ať už ho využívá denně či výjimečně). Paradoxně se však při každodenním cestování více osob IAD často vytrácí efekt časové nezávislosti, který je jedním z hlavních motivů preference IAD. Počet cestujících preferujících komfort IAD je podmíněn klesajícím komfortem cestování na železnici a naopak, snížení propustnosti silnic a nedostatek parkovacích míst je příčinou přesunu cestujících směrem k veřejné dopravě.

Tarifní politika železnice je tak do značné míry kontraproduktivní, neboť čím nižší cenu za své služby požaduje, tím nižší kvalitu služeb nabízí a nutí tak více cestujících využívat IAD i za ztížených podmínek.

Zhodnocení:

Problém individuální a veřejné dopravy v okolí velkých měst představuje zásadní výzvu pro podnikatele, neboť cenové podbízení již není a nebude řešením. Lidově řečeno – koho nekulturnost služeb vyhnala ze železnice do auta, ten se nevrátí, ani kdyby byla přeprava zdarma (pokud komfort cestování zůstal na předcházející úrovni). Nabídka musí být taková, aby potenciálního cestujícího přesvědčila, že cestování vlakem je moderní a komfortní. V této souvislosti je také nutno položit otázku, zda různé „nostalgické jízdy“ parními vlaky nevytvářejí ve veřejnosti obraz železnice jako technické starožitnosti z minulého století a neměly by být v rozumném poměru k prezentacím aktuálního technického pokroku železnice. V tomto směru se však dělá zatím jen velmi málo, a i to málo se míjí účinkem, pokud tyto prezentace nejsou následovány patrnými dopady do pravidelného provozu. Ale i to je prostor, kterého dravý podnikatel v konkurenčním prostředí umí využít.

Problém veřejné dopravy v okolí velkých měst je pro podnikatele velká výzva.

Kvalita železniční sítě

Obecně je možné konstatovat, že je nízká. Příčiny a důsledky tohoto stavu jsou diskutovány v ostatních bodech rozboru. Je nutné hledat souvislosti se značným rozsahem sítě, velkým podílem málo výkonných tratí a trvalým nedostatkem finančních prostředků na jejich pravidelnou údržbu.

V současné době pouze 1,5 % tratí umožňuje dosažení rychlosti 160 km/h a vyšší a necelých 10 % tratí dosažení rychlosti v rozmezí 120 – 160 km/h. Přechodnost pro nápravový tlak vyhovující mezinárodním požadavkům, tj. 22,5 t, má jen 28 % tratí.

Lze očekávat, že postupně s dokončováním jednotlivých úseků koridoru dojde ke vzrůstu podílu tratí s vyšší rychlostí a vyšším nápravovým tlakem. Pokud ovšem jde o nápravový tlak 22,5 t, má význam jen na tratích významně zatížených nákladní (především tranzitní) dopravou. Pro ostatní tratě, především potom železniční tratě méně frekventované, postačuje únosnost pro nápravový tlak do 20 t. Na tratích s téměř výhradně osobní dopravou je i nápravový tlak 16 t dostatečný. Ovšem dosažení podmínek pro vyšší nebo vysokou traťovou rychlost je pro osobní dopravu naprosto zásadním požadavkem i na těchto tratích lokálního charakteru.

Předcházející konstatování o trvalém nedostatku finančních prostředků se především odráží ve sníženém rozsahu pravidelné údržby. Při tomto omezování navíc ještě dochází k výraznější preferenci vybraných celostátních tratí na úkor rozsahu údržby regionálních tratí. Skutečný stav železniční sítě odráží fakt, že z 9 430 km sítě je na 1 188 km, tj. více než 1/8, z důvodu špatného technického stavu snížena rychlost pod úroveň normované traťové rychlosti, přičemž ani ta není zdaleka vyhovující. Totéž platí o 1/9 mostů a 1/5 úroveňových přejezdů.

2. Současný stav železniční dopravy v ČR a její srovnání s některými zeměmi

Ukazuje se, že udržet dobrý technický stav železničních tratí, nebo tohoto stavu vůbec dosáhnout, je finančně příliš náročné (i v dimenzích tzv. měkkého rozpočtového omezení daného napojením na státní rozpočet). Snaha o optimální alokaci nedostatkových finančních zdrojů tam, kde přinesou největší efekt, naráží na řadu překážek mimoekonomického charakteru. Financování dopravní infrastruktury je za současného stavu (a zřejmě nelze v nejbližší budoucnosti očekávat podstatné změny) především úlohou územněsprávních korporací, resp. státu. Na této úrovni je ovšem pravděpodobnost politického (a často i mimoekonomického) ovlivňování mimořádně vysoká.

Zhodnocení:

Provozování drážní dopravy v konkurenčním prostředí je nevyhovujícím stavem technické infrastruktury velmi znevýhodněno. Podnikatelský subjekt je vystaven konkurenci nejen jiných železničních podnikatelů, o nichž by se dalo říci, že mají v podstatě srovnatelné podmínky, ale i všech ostatních druhů dopravy. Ty už samozřejmě srovnatelné podmínky nemají.

Nedostatek finančních prostředků na infrastrukturu

Přehled investic do železniční dopravy (v mil. Kč) uvádí následující tabulka:

Tab. č. 3:

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investice celkem	3.287,0	3.330,0	2.047,0	2.404,2	3.142,5	3.896,9	5.506,9	10.057,9
z toho krytí								
Státním rozpočtem	448,0	1.277,2	1.003,3	2.000,0	2.392,5	2.321,2	2.456,1	3.201,5
Vlastními zdroji	2.839,0	2.052,8	1.043,7	404,2	750,0	991,8	96,4	1.170,4
Úvěrem						555,4	2.754,8	5.466,2
PHARE						28,5	195,7	39,4
Příspěvkem měst							3,8	87,9
Ostatní							0,1	92,5

Poznámka: Ve výdajích ze státního rozpočtu nejsou zahrnuta vozidla pro osobní dopravu.

Je patrné, že navzdory výrazně „nadinflačně“ rostoucím investicím ze státního rozpočtu s ekonomický stav železnice rychle zhoršuje. Svědčí o tom pokles schopnosti financování investic z vlastních zdrojů až na současných cca 10 % a naopak rychle rostoucí podíl úvěrů. Ostatní zdroje mimo státní rozpočet nehrají významnou roli.

Zhodnocení:

Zadlužení železnice představuje velmi závažnou překážku pro transformaci a privatizaci. Je to ho výše je jednoznačně svázána s udržováním železnice jako státního monopolu. Pokud se odtlužení stane podmínkou pro budoucí privatizaci, bude postup podobný jako v případě privatizace velkých bank se státní účastí. Předprivatizační sanace bude představovat další zátěž pro veřejné finance.

Zastaralý park železničních kolejových vozidel

Většina vozidlového parku na železnici pochází ze sedmdesátých let, a nalézají se tedy u konce technické i ekonomické životnosti. Nejsou ovšem výjimkou vozidla z šedesátých či dokonce padesátých let, která podstatně překračují i životnost fyzickou. Železniční kolejová vozidla jsou – jako dopravní prostředky – nejzřetelnější položkou nabídky přepravních služeb a v naprosté většině případů představují pro cestující i ostatní veřejnost měřítko úrovně služeb. Obnova vozového parku, pokud k ní vůbec dochází, jen okrajově bere v úvahu skutečnou poptávku po službách

Vychází spíše z toho, co nabízejí výrobci. Pozice železnice vzhledem k její dlouhodobé finanční situaci je při sjednávání nových kontraktů na dodávku kolejových vozidel obtížná. Výrobci se za této situace přirozeně snaží především zužitkovat své technické vybavení pořízené před řadou let a minimum prostředků věnují na vývoj nových konstrukcí.

Obdobná situace je i v udržování hnacích kolejových vozidel. Při trvalém nedostatku finančních prostředků udržují ČD s. o. cestou periodických oprav pouze minimální počty vozidel. Řadu udržovacích zásahů provádí ve vlastních kapacitách, které však nejsou technologicky dostatečně vybaveny. Za této situace se pouze ojediněle věnují finanční prostředky na modernizace a rekonstrukce kolejových vozidel.

Omezování údržby i nových dodávek kolejových vozidel nepřispívá k růstu přepravního komfortu pro cestující. Tím se také energetická náročnost provozu hnacích kolejových vozidel udržuje z hlediska současné úrovně na nerentabilní výši. Současná situace odráží stav, který se vytvořil mezi ČD a opravci dopravních prostředků. Tento stav je pro obě strany relativně výhodný, zcela však opomíjí zájmy zákazníka.

Zhodnocení:

Investice do vozidel bude podstatnou položkou investic kteréhokoliv podnikatelského subjektu, který se zaměří na provozování drážní dopravy. Zásadním požadavkem je, aby nevznikala mimoekonomická omezení na konkrétní typy kolejových vozidel (např. striktním požadavkem na dodržení technických podmínek, které jsou často anachronismem), preferující vozidla vyráběná.

2.3. POROVNÁNÍ POSTUPU TRANSFORMACE ŽELEZNIC V ČR SE SOUSEDNÍMI STÁTY A VYBRANÝMI ZEMĚMI EU

Ve většině evropských zemí i v zámoří kontroluje železniční dopravu stát. Drážní podniky jsou, až na některé řídké výjimky, prodělečné. Proto vlády hledají východiska z této obtížné situace. Vzhledem k vysoké úrovni státního dluhu nelze státní rozpočty neustále zatěžovat rostoucími částkami na krytí stále větších ztrát z hospodaření neefektivních železničních podniků. Státy jako vlastníci drážních podniků se proto pod ekonomickým tlakem vydávají na cestu přeměny železnic na samostatné hospodářské subjekty. Jedním z možných, byť ne vždy přímo deklarovaných cílů, je přeměna vlastníka ze státu na soukromé subjekty. Tento postup je podporován i právními normami EU, které striktně vylučují stát v pozici monopolisty prakticky ze všech odvětví ekonomiky včetně dopravy.

Vzhledem k vysokému dluhu nelze veřejné rozpočty do nekonečna zatěžovat stále rostoucími výdaji na krytí ztrát z hospodaření málo efektivních železničních podniků.

Tyto snahy však narážejí na rozdílné zájmy hlavních subjektů železniční dopravy, které se projevují nesouladem mezi plány jednotlivých navrhovatelů, pokud jde o postup, tempo a priority procesu odstát-nění. Hlavní překážkou se stává nekompromisně odmítavé stanovisko odborových svazů zaměstnanců železnic, zvyklých požívat mimořádných výsad jako v dobách, kdy železnice hrála nezastupitelnou roli v ekonomice státu. Tato role z ní učinila strategické hospodářské odvětví. O tuto pozici však vlivem technického pokroku a vlastní strnulosti, resp. neschopnosti pružně reagovat na změny poptávky na dopravním trhu, přišla. Privatizace společně s prosazením rovných konkurenčních podmínek vytváří předpoklady pro znovuzískání ztracených pozic na dopravním trhu.

2.3.1. EVROPSKÉ ŽELEZNICE – SOUČASNÝ STAV

Ve vyspělých evropských zemích se v poslední době poměry v železniční dopravě zásadně mění. Děje se tak za cenu vynakládání značných finančních částek ze státních rozpočtů. Kvalita služeb poskytovaných na železnicích většiny západoevropských zemí je sice s kvalitou služeb poskytovaných Českými drahami s. o. nesrovnatelná, avšak v úrovni poskytovaných služeb existují

2. Současný stav železniční dopravy v ČR a její srovnání s některými zeměmi

mezi jednotlivými zeměmi značné rozdíly. Totéž platí o úrovni řízení a efektivního tržního chování jednotlivých subjektů působících v železniční dopravě. **Žádná státní ani státem 100 % vlastněná železniční společnost (ve formě akciové společnosti) v zemích EU není soběstačná a je prakticky závislá na státních dotacích.**

Přes rozdílné metody a cesty restrukturalizace evropských železnic je možné najít několik charakteristik, které se periodicky opakují a jsou jim společné:

- hospodaření železničních podniků je dlouhodobě ztrátové a provozní ztráty přispívají k prohloubení rozpočtových deficitů,
- vlády vesměs uznávají svoji povinnost pečovat o železniční dopravní cestu,
- v osobní regionální dopravě jsou hledány cesty, jak v co největší míře přenést organizační a finanční odpovědnost na orgány územní správy,
- v nákladní dopravě se za výhodný považuje její „nadnárodní“ rozsah, projevující se neomezovaným provozem vlakových spojů na střední a velké přepravní vzdálenosti.

Různé železniční správy prostřednictvím víceletého provozu prokazují délku životnosti jednotlivých segmentů dopravně-přepravní práce. Tyto údaje a zkušenosti je nutné respektovat při rozhodování o směrech a způsobech restrukturalizace Českých drah s. o.

Zahraníční zkušenosti potvrzují, že pro dosažení úspěchu při restrukturalizaci státních železničních podniků je nevyhnutelné dosáhnout širšího politického konsenzu. Bez něj nelze vyvolat principální obrát v chování většinou monopolních či dominantních železničních společností k jejich zákazníkům, který by měl dlouhodobé účinky.

Pro dokreslení situace je dále stručně popsán současný stav u několika evropských železničních správ. Ty lze rozdělit do tří skupin, odlišujících se určitými vnějšími parametry:

- Železnice Slovenskej republiky (ŽSR), Polskie Koleje Państwowe (PKP), Deutsche Bahn (DB AG) a Österreichische Bundesbahnen (ÖBB) jako železniční správy zemí, bezprostředně sousedících s Českou republikou,
- železniční podniky Velké Británie, Francie, Itálie a Švédska jako zemí sdružených v EU, kde však byly při restrukturalizaci železnice zvoleny zcela odlišné postupy,
- společnost Chemins de fer fédéraux Suisses (CFF/SBB/FFS) ve Švýcarsku, jako železniční podnik vlastněný státem, který není členskou zemí EU.

2.3.1.1. SLOVENSKO

Počáteční podmínky rozvoje ŽSR byly v podstatě stejné jako u Českých drah. Nejvýznamnější rozdíl je v nižší hustotě a náročnějších sklonových a směrových poměrech většiny železničních tratí. Proto je jejich současný stav pro srovnání s ČD s. o. obzvláště zajímavý.

Přestože mezi státem a ŽSR byla již od roku 1994 každoročně uzavírána písemná smlouva o podpoře osobní dopravy, trvale narůstal jejich finanční deficit a neúměrně narůstal objem krátkodobých úvěrů. Proto bylo koncem roku 1999 rozhodnuto o vypracování Projektu transformace. Ten

Počáteční podmínky byly u ŽSR v podstatě stejné, jako u Českých drah.

byl dokončen, expertně verifikován a vládou SR schválen na přelomu let 2000/2001 s termínem zahájení změr k 1. 6. 2001. Jejich základem je organizační a majetkové oddělení železniční infrastruktury (pro kterou zůstává zachováno dnešní označení ŽSR) od funkce dopravce. Ten bude vytvořen v nové Železniční společnosti a. s., která se vnitřně člení na divize osobní dopravy, nákladní dopravy a železničních kolejových vozidel. Projekt dále předpokládá využití nepotřebného majetku dnešních ŽSR k částečné úhradě vzniklých závazků. Dojde také k výraznému snížení počtu zaměstnanců, čímž vzroste produktivita práce. To je ostatně jednou z podmínek pro možnost poskytnutí úvěrů na obnovu železniční sítě a vozidlového parku.

2.3.1.2. POLSKO

Vývoj PKP se v polovině devadesátých let nijak nelišil od ostatních železnic v postkomunistických zemích. Přes pokles objemu osobní i nákladní přepravy však PKP patří v nákladní dopravě vedle DB AG a SNCF k největším evropským dopravcům, disponujícím navíc příznivým všeobecným očekáváním nárůstu přepravních výkonů ve směru západ – východ. Tato prognóza, společně s narůstajícím zadlužováním železnice vedla polskou vládu v roce 1999 k rozhodnutí odčlenit nákladní dopravu od současných PKP. Deklarovaným cílem je – po vytvoření samostatné akciové společnosti typu CARGO a její následné stabilizaci – nabídnout akcie strategickému partnerovi, který by umožnil její další rozvoj. Tento krok vyvolává nutnost sekundárních opatření ve správě dopravní cesty. O jejich rozsahu a organizačních dopadech na PKP není dosud definitivně rozhodnuto.

2.3.1.3. NĚMECKO

Reforma německých železnic byla značně ovlivněna opětovným sjednocením obou německých států. DB AG tak vznikly současně se zánikem DBB a DRB, což znamenalo jejich počáteční vývoj. Vedle nadbytečného majetku, který sloužil k částečné úhradě závazků železnice, se nová akciová společnost musela vyrovnat s neúměrně vysokými počty zaměstnanců a značným rozsahem zanedbané železniční sítě.

Německé železnice jsou dnes akciovou společností, přičemž 100 % akcií vlastní stát. Při přechodu do uvedené formy byly státem oddluženy částkou (včetně úroků) ve výši 90 mld. DEM. V rámci holdingu DB AG byly vytvořeny čtyři akciové společnosti pro dálkovou, příměstskou a nákladní dopravu a infrastrukturu. Problémy s řízením a efektivností hospodaření však přetrvávají v nezměněné formě. Je také nutno připomenout, že německé železnice měly do roku 1998 ze zákona převést regionální tratě do vlastnictví zemských orgánů, a to včetně řízení provozu a vozidlového parku. Tento úkol nebyl zcela naplněn, neboť v pravomoci zemských vlád je pouze organizace regionální osobní dopravy a finanční příspěvky na ni. Stále pokračuje převod tratí spolkovým zemím a také přímo do soukromých rukou. V poslední době se ukazuje, že německé železnice nehopodaří podle představ vlády. Současné vedení DB AG prosazuje změnu reformní strategie. Vláda však trvá na tom, aby od roku 2004 nebyly poskytovány rozpočtové prostředky do infrastruktury. Současně byl potvrzen odprodej akcií německých železnic na burze pro částečné pokrytí finančních nákladů státu vzniklých při oddlužování DB AG. V této situaci stále vzrůstá počet konkurujících subjektů a jednotlivé spolkové země pro provozování regionální dopravy dávají přednost dopravním svazům nebo soukromým společnostem. Stejným způsobem se chovají i velcí přepravci, kteří spolupracují se soukromými dopravci nebo sami takové společnosti zakládají.

V rámci holdingu DB byly vytvořeny čtyři akciové společnosti pro nákladní, dálkovou a příměstskou dopravu a infrastrukturu.

2.3.1.4. RAKOUSKO

Rakouské železnice se dlouho vyvíjely jako standardní státní podnik, který požíval zvýšené ochrany státu. To se projevovalo především v poměrně masivních investicích do infrastruktury a obnovy vozidlového parku. Jejich hospodaření každoročně končilo deficitem. Proto vláda při rozhodování o národních úsporných programech do nich zařadila i státní železnici, která vzhledem k tomu bude muset přijmout řadu velmi nepopulárních opatření k omezení neefektivního hospodaření. Stát deklaruje, že je ochoten nadále financovat nebo garantovat stavby infrastruktury zásadního významu, ale již ne přezaměstnanost, nadměrné sociální výhody a celkové neefektivní hospodaření rakouských spolkových železnic. Od 1. ledna 2001 se rakouské spolkové železnice rozhodly založit vozidlový pool a budou soukromým dopravcům pronajímat moderní elektrické i motorové lokomotivy a nákladní vozy. Počítá se i s možností privatizace některých

vedlejších tratí, což je projevem změněné politiky ve vztahu k regionální dopravě. Objektivně je však nutno přiznat, že v Rakousku se administrativně reguluje zvláště těžká nákladní silniční doprava a naopak se výrazně dotuje kombinovaná doprava, což ulehčuje situaci železnice na dopravním trhu.

2.3.1.5. VELKÁ BRITÁNIE

Řešení problematiky železniční dopravy ve Velké Británii je výrazně odlišné od řešení v ostatních evropských zemích. V šedesátých a sedmdesátých letech zde došlo k poměrně rozsáhlé likvidaci vedlejších tratí ve snaze zvrátit negativní výsledky hospodaření. Tyto tratě byly rušeny rozhodnutím vlády v období existence státních železnic. Důsledky tohoto opatření se však obrátili proti samotné železnici. Nejprve nedošlo k očekávanému ekonomickému zlepšení, nýbrž se stále prohlubovaly finanční ztráty z hospodaření. Proto po mnoha neúspěšných pokusech o reorganizaci státního subjektu přistoupila vláda k privatizaci železnic. Došlo k rozdělení osobní a nákladní dopravy soukromým společnostem formou přímého prodeje nebo franchisingu. Poté byly prodány akcie firmy Railtrack, která vlastnila železniční infrastrukturu. Ceny akcií neočekávaně rostly a zájem o ně 14x převýšil nabídku.

Hodnocení této reformy železnice jsou značně rozporuplná. Vzhledem k tomu, že společnosti provozující osobní i nákladní dopravu vykazovaly v počátečním období pozitivní výsledky a to i ve vztahu ke zlepšování kvality, růstu produktivity práce a modernizaci vozidlového parku což představovalo impulz pro významné oživení železniční dopravy, byla tato reforma považována za úspěšnou. Poté však došlo k sérii poměrně závažných železničních nehod. Ty si vynutily významná dopravní omezení, která byla nezbytná pro úpravy železničních tratí. Ztráta spolehlivosti a nízký komfort odradil část cestujících od používání železniční osobní dopravy. To se projevilo následným propadem v přepravních tržbách a zároveň mimořádně vysokými finančními výdaji ve společnosti Railtrack.

Tento vývoj, společně s celkovým vyšším zatížením státu finančními výdaji na uhrazení ztrát železnice, poskytl několik podstatných argumentů odpůrcům deetatizace železnic v Evropě. Především tím, že cena železniční dopravy po privatizaci poněkud vzrostla. Růst cen dávají do přímé souvislosti se snahou snižovat náklady a vyvozují mylný závěr o snížení bezpečnosti provozu jako důsledku privatizace. Tyto námítky jsou zřejmě účelové.

V průběhu privatizace klesalo ve Velké Británii obecné daňové zatížení, čímž se zákazníkům zvýšil disponibilní důchod a mohli kompenzovat cenový růst. Další kompenzace mu byla poskytnuta ve formě nárůstu kvality poskytovaných služeb, konkrétně šlo o nárůst počtu dopravníků

Zhodnotíme-li objektivně stav železniční dopravy ve Velké Británii, lze konstatovat, že privatizace rozhodně nevedla k zhroucení železničního dopravního systému.

spoju a zvýšení úrovně přepravy. Nelze přehlédnout fakt, že stát během období, kdy vlastnil železnici, do neinvestoval potřebné finanční prostředky. Proto zvýšenými platbami za služby ve veřejném zájmu (jež navíc sám definuje) vlastně splácí minulý dluh, který sám způsobil. Užití argumentu o poklesu bezpečnosti na železnici v důsledku privatizace je velmi problematické. Nehodová událost má většinou jasně identifikovatelnou příčinu provozně-technickou nebo se jedná o selhání člověka. V prvním případě by mohlo jít o negativní vliv

vlastníka, který potlačuje nutnou údržbu zařízení na úkor tvorby zisku. Takový jednoznačný závěr však vyšetřování tragických nehod nepřineslo. Druhý případ (tedy selhání lidského činitele) je natolik nadčasový a stochastický, že spojovat jej s majetkovými poměry je více než naivní. Spíše by bylo možné hledat jiné souvislosti, obvyklé i v jiných pracovních oborech s periodicky se opakujícími se (monotónními) pracovními úkony. Vzrostou-li prudce požadavky na železniční zaměstnance (zvyklé do té doby jen na mnohaletou, takřka neměnnou, rutinní organizaci provozní práce), je velmi pravděpodobné, že dojde k vážnému narušení pracovního stereotypu. Tento jev je známý i z ostatních železnic, včetně českých.

Chceme-li objektivně zhodnotit stav železniční dopravy ve Velké Británii, je na jedné straně možné konstatovat, že úplná privatizace v žádném případě nepřinesla zhroucení železničního dopravního systému, který se v nových podmínkách pozitivně rozvíjel. Na druhé straně je fakt, že zásadní změna ve fungování systému provedená v krátké době byla šokem pro rutinní železniční organismus, který se jí velmi těžce a zdlouhavě přizpůsoboval.

2.3.1.6. FRANCIE

Ve Francii je, až na několik soukromých horských tratí, provozovatelem železnic státem plně vlastněná Société nationale des chemins de fer français (SNCF). Mnohdy bývá dávána za vzor fungující státní železniční společnosti a samy se považuje za vedoucí evropskou železniční správu. To bezesporu platí pro dosažené provozně – technické a organizační parametry.

Jiný pohled však poskytuje její ekonomická situace. Trvale narůstající zadlužení SNCF přimělo v minulosti vlády k řadě úsporných opatření. SNCF se musela vzdát svých majetkových podílů v řadě silničních dopravních společností a podstatně redukovat svoji sociální a důchodovou politiku. Ani tato opatření nepomohla nepříznivou ekonomickou situaci zvrátit. Celkový dluh již přesáhl 500 mld. francouzských franků. Vzhledem ke stavu veřejných financí ve Francii je nereálné očekávat, že státní rozpočet bude mít dostatečné prostředky pro financování nadále ztrátového hospodaření státního železničního podniku. Cesta k nápravě však bude velmi složitá a politicky citlivá. Za francouzských socialistických vlád významně vzrostl vliv odborových centrál, které blokují jakékoliv změny směřující k růstu konkurenceschopnosti státních podniků. Ten je nevyhnutelně spjat s nutností snížit výrobní náklady. Tato snaha nemůže obejít problém přezaměstnanosti ve státních podnicích a vysokých pracovních nákladů. Výrazné snížení zaměstnanosti v železniční dopravě by automaticky znamenalo pokles významu železničních odborů. Pokusné převedení odpovědnosti za organizaci a financování osobní dopravy na regionální orgány v šesti francouzských departementech se osvědčilo, což by mělo znamenat, že tento model bude realizován ve všech regionech. Obsahem další etapy by mělo být úplné odstátnění.

Model SNCF nedoporučují ani nezávislí odborníci, ani orgány EU.

Jako součást organizačních a úsporných opatření a zároveň jako výraz uplatnění direktiv EU byl v roce 1997 vytvořen samostatný podnik železniční infrastruktury RFF, na nějž byla převedena část dosavadního dluhu SNCF. Společnost RFF vzápětí celou infrastrukturu pronajala SNCF, která síť udržuje a řídí na ní provoz. Údržba sítě ze strany SNCF je finančně značně náročná, přičemž kvalita je nedostatečná. Při standardním nastavení ekonomických parametrů pro pronájem infrastruktury se dluh RFF postupně přenáší zpět na SNCF. Uplatnění tohoto modelu komplikuje možný vstup třetích dopravců na síť, jemuž se SNCF dokáže účinně bránit. Protože však SNCF chce sama expandovat, zvláště v oblasti nákladní dopravy, bude nucena splnit podmínku přístupu třetích stran, neboť by jí hrozily pokuty a odvěta v podobě omezení v přístupu na železniční síť jiných zemí.

Model SNCF není obecně doporučován k následování nejen nezávislými odborníky, ale ani orgány EU. Je proto poněkud paradoxní, že vládou navrhovaná transformace státní organizace České dráhy přebírá velké množství prvků právě z něj.

2.3.1.7. ITÁLIE

Italské železnice začaly realizovat svůj modernizační a transformační proces v roce 1980, kdy finanční nároky státního podniku přerostly rozpočtové možnosti státu. Dílčími změnami se v následujících 15 letech podařilo dosáhnout mnohých pozitivních výsledků, např. zvýšení produktivity práce, snížení počtu zaměstnanců a rozšiřování nabídky a kvality služeb. Protože však i v Itálii došlo k vyčerpání možností rozvoje železnice v právní formě státního podniku, byly Ferrovie dello Stato (FS) přeměněny na státem vlastněnou akciovou společnost. V rámci tohoto pro-

2. Současný stav železniční dopravy v ČR a její srovnání s některými zeměmi

cesu byla v roce 1998 vytvořena samostatná divize dopravní cesty, zahrnující i řízení provozu. Od poloviny roku 1999 se v rámci akciové skupiny FS vytvořily samostatné divize dálkové a místní dopravy a regionální osobní dopravy. Dále vznikla samostatná technologická skupina kolejových vozidel. V současnosti se v souvislosti se skupinou podniků FS zvažuje možná privace a vstup soukromého kapitálu (viz i společný podnik nákladní dopravy s SBB Cargo nel fungující projekt mezinárodní osobní dopravy CISALPINO).

2.3.1.8. ŠVÉDSKO

Švédské železnice byly první evropskou železniční správou, která překročila již v roce 1990 zásadní změně organizace železniční dopravy. Ze státního podniku Statens Järnvägar (SJ) byla vyčleněna organizace Banverket (BV), jejímž předmětem činnosti byla správa, provozování a rozvoj železniční sítě podle strategických záměrů státu a při plné finanční úhradě ze strany státu. Tento neobvyklý model byl schválen na dobu 10 let, během níž mělo dojít k zásadní modernizaci zanedbané železniční sítě státu. Po celé toto období mohl integrovaný dopravce v osobní i nákladní dopravě (kterému bylo ponecháno původní označení SJ) využívat dopravní síť bezplatně.

Cíle stanovené tímto desetiletým plánem pro obnovu infrastruktury se podařilo naplnit. Díky příznivým finančním podmínkám si SJ vytvořily v tomto období dostatek prostředků k obnově územního parku. V roce 1998 se management železnice pokusil prodloužit fungování tohoto modelu do dalšího období. Tato snaha narazila na omezené finanční možnosti státního rozpočtu. Podle rozhodnutí švédské vlády musí dopravce hradit cenu používané dopravní cesty. Přes relativně velmi řídkou dopravní síť byly v osobní dopravě definovány místní (příměstské a regionální) přepravy, na nichž se plně podílejí místní územněsprávní orgány, a to jak organizačně, tak finančně.

2.3.1.9. ŠVÝCARSKO

Po roce 1993 začaly finanční požadavky státních i soukromých železnic přímo ohrožovat stabilitu rozpočtu švýcarské konfederace. Na základě expertního posouzení stavu veřejné dopravy a příčin, které k němu vedly, byl navržen plán železniční reformy. V jejím rámci byla posílena role kantonů a zvýšena podnikatelská samostatnost CFF/SBB/FFS. Došlo k vytvoření Spolkového úřadu pro dopravu jako regulátora a následně se započalo s vydáváním povolení pro vstup cizích dopravců do železniční sítě. Od roku 1996 platí novelizovaný zákon o drahách. Na jeho navazující vyhlášky jednoznačně upravují financování veřejné dopravy silniční i železniční. Vlastní vliv mají kantony. Rozsah veřejné osobní dopravy bezprostředně ovlivňuje tržní síly na základě konkurence. Konkurenční prostředí je přístupné pro všechny koncesované dopravce.

V roce 1997 byl v CFF/SBB/FFS změněn způsob řízení z dosavadního regionálního uspořádání na divizionální. Byla vytvořena divize infrastruktury se třemi územními pracovišti. Činnost dopravce byla rozdělena na nákladní dopravu, noční a dálkové osobní spoje a šest regionálních společností; vše ve vlastnictví státu. V oblasti železniční nákladní dopravy se formuje společný podnik s FS CARGO, který má být podle současných předpokladů privatizován v roce 2004.

Úplný obraz švýcarských železnic si nelze představit bez železničních společností ve vlastnictví nestátních subjektů. Vedle státem vlastněného dopravce CFF/SBB/FFS existuje ve Švýcarsku velké množství soukromých dopravců (pouze pro kolejovou dopravu je vydáno 27 koncesí). Například společnost BLS zaujímá velmi významné postavení, územním rozsahem svých služeb, tak svými výkony. Provozuje jeden ze dvou velkých švýcarsko – italských železničních přechodů ve směru sever – jih. Tato akciová společnost v letech 1998 – 2000 jednak fúzí s drobnými společnostmi zajišťujícími příměstskou dopravu v okolí Bernu a dále zcela změnila svoji vnitřní organizační strukturu. Byly vytvořeny d

Ve Švýcarsku působí velký počet nezávislých dopravců. Pouze pro kolejovou dopravu je zde vydáno 27 koncesí.

řiné akciové společnosti, určené pro správu a provozování infrastruktury, nákladní tranzitní dopravu, příměstskou dopravu, autobusovou dopravu a lodní dopravu na jezerech u Interlaken. Zajímavé je, že hlavním důvodem tohoto kroku bylo vytvoření podmínek, aby jejich hnací vozidla mohla využívat infrastrukturu CFF/SBB/FFS (na kterou BLS přímo navazuje) stejně jako jsou nasazována hnací vozidla CFF/SBB/FFS na dopravní cestě ve vlastnictví BLS.

2.3.2. ČESKÉ DRÁHY, STÁTNÍ ORGANIZACE

Pokud se jedná o ČD, které jsou v centru našeho zájmu, je situace dosud mírně řečeno nejasná. Výsledek bude pravděpodobně dán momentální politickou konstelací v okamžiku rozhodování. Pokud v tomto okamžiku budou existovat neopomenutelné ekonomické tlaky, bude to železnici jen k dobru. Prozatím se jeví, že půjde o určitý kompromis mezi striktním oddělením oživené dopravní cesty a ponecháním určitého vlivu (státního) dominantního dopravce na správu dopravní cesty. Modely uplatňované v SRN a ve Francii nejsou obecně z hlediska ekonomického ani z hlediska organizačního doporučovány. V současné době se začíná v odborných kruzích i v orgánech EU prosazovat současný švédský model, jež charakterizuje oživená dopravní cesta ve státním vlastnictví a na ní se pohybující (soukromé) dopravní společnosti.

V odborných kruzích i v orgánech EU se začíná prosazovat současný švédský model.

Porovnání základních statistických, provozně-technických a výkonových parametrů Českých drah, státní organizace s uvedenými evropskými železničními správami je uvedeno v příloze číslo 2.2.

Kapitola 3

ŽELEZNICE A VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE (stát, regiony, obce)

3.1. ŽELEZNICE A VEŘEJNOPRÁVNÍ SUBJEKTY

3.1.1. VÝVOJ VZTAHU ŽELEZNICE A VEŘEJNOPRÁVNÍCH SUBJEKTŮ

Železnice vznikla – stejně jako například pošta či telekomunikace – výlučně jako předm podnikání soukromých osob, byť obvykle se státními privilegii a koncesemi. Železniční podniky byly v té době jednoznačně podniky soukromými.

Veřejnoprávní zájem na železnici, který vedl k jejímu zestátnění, se projevil až při vzniku jednotné sítě a byl diktován převážně vojenskostrategickými důvody. Železniční doprava se již v šedesátých letech 19. století stala neúčinnější a nejrychlejší metodou přesunu vojsk na velké vzdálenosti. Zkušenosti první světové války tento názor ještě posílily, takže po jejím skončení nastala v Evropě další vlna zestátnění železnic². V tehdejší ČSR došlo k zestátnění řady soukromých drah, i ziskových (např. košicko-bohumínské či buštěhradské).

Teprve o mnoho později začal působit jako faktor státního zájmu na železnici prvek zabezpečení veřejné dopravní obslužnosti. To již byl nastartován rychlý rozvoj automobilismu a řada soukromých železnic se dostala do akutních finančních potíží. Navíc působil silný vliv socialistických

Železnice vznikala z iniciativy soukromých osob. Až později došlo (a to zejména z důvodů vojenskostrategických), k prosazení veřejného zájmu.

idejí prosazujících zestátnění velkých hospodářských subjektů. Koncem padesátých let 20. století byly všechny hlavní tratě a převážná většina regionálních železničních tratí i vozidel v Evropě vlastnictvím státu, který je centralizoval do jediného subjektu, který byl podstatně více úřadem nežli podnikem. Téměř ve všech vyspělých zemích světa (s výjimkou USA) vznikla monolitní státem vlastněná a centrálně řízená železnice.

To, co se zdálo být velkou výhodou železničních monolitů – jednotně řízená síť – nemohl vyvážit vliv neefektivnosti monopolu a jeho úřednického, ekonomicky nezajímavého řízení. Železnice ztrácela a ztrácí své zákazníky ve všech segmentech ve prospěch soukromě organizované silniční a letecké dopravy a veřejné rozpočty platí její dluhy. Úsilí o snižování deficitů v veřejných rozpočtech společně se snižujícími se ekonomickými výkony státních železničních společností z nich činí problém pro vládu pocházející z jakékoli strany politického spektra. Pro stát se vlastnictví železničního monolitu stává ekonomickým i politickým břemenem.

3.1.2. ROZDÍLNÉ ZÁJMY ŽELEZNIČNÍHO MONOLITU A VEŘEJNOPRÁVNÍCI SUBJEKTŮ

Padesáti až stoletá existence zestátněných drah vytvořila svérázný druh symbiózy mezi železnicí a veřejnoprávními subjekty. Ač se zdánlivě jednalo o vztah mezi institucemi ve státní sféře, šlo vždy o výsostně politickou záležitost ovlivňující úspěch celých vládních garnitur. Železnice byla a je kolbištěm zájmů ministerských a železničních úředníků, železničních odborů, výrobců železničního materiálu, cestujících i přepravců. **Stát hrál (hraje) v této záležitosti několik autorních, místy si protirečících rolí:**

Role vlastníka – byla reprezentována resortním ministerstvem a případně kolektivním řídicím orgánem (správní rada, dozorcí rada, představenstvo). Vlastník jmenuje nejvyššího vedoucího (generálního ředitele) a rozhoduje o celé řadě věcných otázek (investice, dispozice s majetkem, ziskové a měšťnanecké výhody). V této roli by měl podporovat co největší prosperitu železniční instituce

² Ještě v roce 1972 převzal stát ve Francii 49 % akcií SNCF, které dosud nevladnil.

Role regulátora – reprezentována resortním ministerstvem, drážním úřadem, případně dalšími ministerstvy (př. ministerstvo financí jako regulátor cen). V této roli odpovídá za legislativní úpravu systému, řešení vztahů mezi dopravními soustavami, za úroveň regulovaných tarifů i celkovou funkčnost železnice. Tato role by měla vést k optimální rovnováze mezi zájmy železnice a jejího okolí.

Železnice byla a je kolbištěm zájmů ministerských i drážních úředníků, odborů, dodavatelů, cestujících i přepravců.

Role kontrolora – obří železniční instituce má sice autonomní vedení, její hospodaření je však velmi obtížně kontrolovatelné pro kohokoliv. Státní orgány (zejména resortní ministerstvo) tudíž cítí odpovědnost periodicky provádět kontroly funkčnosti a hospodárnosti systému. Měly by hrát roli odhránce zájmů zákazníka a daňového poplatníka.

Role přispěvatele – reprezentována ministerstvem financí a resortním ministerstvem. Tato ministerstva se souhlasem parlamentu poskytují „přirozeně“ ztrátové a neefektivní instituci dotace k osobní a kombinované nákladní dopravě a na síťové investice a občasně prostředky na oddlužení. V této roli by měly dbát na maximální efekt z vynaložených peněz daňových poplatníků.

Role garanta zájmů veřejnosti – reprezentována širší politickou komunitou parlamentu a vlády. Voliči – cestující a voliči – přepravci si roli státu uvědomují a politikové by si přáli, aby to bylo hodnocení veskrze kladné. Zde by stát chtěl garantovat co nejlevnější, nejkvalitnější a nejdostupnější služby pro každého.

Zároveň účastníci popisovaného procesu navzájem očekávají každý trochu něco jiného:

Řídicí pracovníci a ostatní zaměstnanci státní dráhy předpokládají, že dostanou plnou provozní a ekonomickou volnost a jejich případná ztráta bude vždy uhrazena³. Za svého zákazníka pokládají vyšší státní orgány a usilují o statut státního zaměstnance v tradičním smyslu slova (služební postup, definitiva), popřípadě též veřejného činitele. Pokud toto není možno prosadit, dalším směrem řešení je snaha o tzv. komercializaci státních drah, tj. získání statutu soukromoprávní akciové společnosti bez změny vlastníka a zásadních vnitřních přeměn. Železniční monopoly (např. francouzská SNCF, italské FS, dříve i německá DB) využívají akciového statutu k odpoutání od státních direktiv, běžně se zadlužují a bezmocný stát je poté periodicky oddlužuje, aniž by získal záruku zlepšené výkonnosti. Stát má tedy na vybranou být buď univerzálním sponzorem nebo všeobecnou pojišťovnou.

Veřejnoprávní instituce (stát, regiony, obce) vykonávají administrativní tlak na dráhy (ukládání úkolů, kontrolní akce, medializace problémů) a předpokládají, že tím donutí drážní instituci k hospodárnosti a respektování potřeb cestujících a přepravců. Jako optimální by bezpochyby uvítaly poslušný úřední systém řešící bez odmluvy i jejich vlastní politické úkoly (dopravní řešení exponovaných lokalit, kulturu veřejných prostor, nedostatky v legislativě). Nejsou ovšem schopny na železnici prosadit efektivní vnitřní ekonomické řízení. Jeho vzniku vedle nedostatečného know-how státních úřadů a neochoty drážních funkcionářů překáží také složitost a regionální systém specializace organizačních složek železnice.

Vlastní vliv **cestujícího a přepravce** na činnost železničního monopolu je v tomto tradičním konfliktu obřích úředních institucí zanedbatelný. Ve spleti rozporných příkazů, předpisů, zaběhané rutiny a partikulárních zájmů se ztrácí možnost respektovat individuální potřeby i koupěschopnou poptávku zákazníka; tomu je souzeno, aby se ve většině případů přizpůsobil. Typickými pří-

³ Příkladem tohoto postoje může být následující představa „vyřešení vztahu mezi železnicí a státem“ (Střednědobý strategický rozvojový záměr ČD 1999-2003, str. 20):

- „1. službou ve veřejném zájmu se rozumí osobní doprava, jejímž objednatelem pro obyvatelstvo je stát,
2. jelikož je tato služba v zájmu státu, uhradí stát Českým drahám, a.s., prokazatelnou ztrátu představující rozdíl mezi ekonomicky oprávněnými náklady vynaloženými na splnění závazku veřejné služby včetně přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům a výnosy dosaženými z tohoto závazku,
3. předpokládá se zachování stávajícího poměru mezi regulovanou cenou a náklady; výše tarifu bude činit cca 26 % vlastních nákladů Českých drah na danou činnost...“

Ve spleti příkazů, předpisů, rutiny a partikulárních zájmů se ztrácí potřeby zákazníka.

klady jsou odlidštěný jízdní řád v osobní dopravě s „nepřípoji“ a nedbalá péče o zásilky přepravců. Největším problé-
m čelí „captive shippers“ (tzv. zajatí zákazníci, v tomto případě přepravci odkázaní na železnici, např. z oboru těž-
by pevných paliv, kamenoprůmyslu, výroby cementu atd. Důsledkem nedostatečné péče o zákazníky je jejich stálý úbytek. Ve vyspělých zemích zmíněné postoje podstatně

více narážejí na odpor veřejného mínění a rozvinutou sebeobranu daňových poplatníků. Proto tam dochází k principálním změnám v institucionálním postavení železnice a jejím fungování.

Kvalita služeb poskytovaných železnicí zákazníkům je přímo úměrná vyspělosti země. Projevuje se zde jednak nepřímý vliv okolních podnikatelských systémů, jednak kapacita výdajové struktury státního rozpočtu, umožňující nejen provoz a údržbu, ale také větší či menší investice. Kvalita řízení a hospodaření železnice je naproti tomu vyspělosti země ovlivněna jen velmi málo.

3.1.3. VZTAH ŽELEZNICE A VEŘEJNOPRÁVNÍCH SYSTÉMŮ

Ve vztahu veřejnoprávních systémů a železnice se pomalu, avšak zřetelně prosazuje posun od státního administrování a ochrany státního monopolu k podpoře soukromého podnikání a konkurence, od úředních zásahů k legislativní regulaci a tržním vztahům mezi subjekty, od národní domény k jednotnému mezinárodnímu trhu. Brzdnými vlivy jsou mocenské ambice státních a železničních úředníků a zájmy silných odborových centrál.

Snaha zprůhlednit výnosy a náklady jednotlivých činností ztroskotává na obrovském rozsahu centrálního režie a na netransparentních transferech mezi vnitřními složkami.

Integrace Evropy, rostoucí důraz na svobodu jednotlivce oproti státnímu paternalismu a nepříznivý vývoj v poptávce po službách železnice vedl členské státy Evropské unie k narůstajícímu tlaku proti dosavadnímu úřednickému a „masivnímu“ přístupu železničních institucí k cestujícím a přepravcům. Zelená kniha Evropské komise „Sociální práva občanů“ z roku 1996 zdůraznila, že „se potřeby cestujících dostávají do středu procesu rozhodování na místní, celostátní a komunitární úrovni“.

V železničním hospodaření roste snaha zprůhlednit výnosy a náklady jednotlivých činností zejména tlak na účetní oddělení dopravní činnosti (především osobní dopravy) od provozu inženýrské struktury. Tato snaha ovšem ztroskotává na obrovském rozsahu centrálního klíčovaného režie, na obtížně dokumentovatelných transferech mezi vnitřními složkami (realizovaných ústními příkazy nebo transakcí pod rozlišovací schopností oficiálního účetnictví), stejně jako na bezplatném, „neplaceném“ poskytování služeb mezi složkami⁴. Neefektivnost je tak neoddelitelně spjata s existencí monolitní železniční instituce samotné. Stává se jejím charakteristickým rysem.

3.2. DEFINICE VEŘEJNÉHO ZÁJMU A FINANCOVÁNÍ DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

3.2.1. VEŘEJNÝ ZÁJEM NA EXISTENCI ŽELEZNICE

Jelikož již došlo k faktickému zániku vojensko-strategické role železnice ve prospěch mobilnějších dopravních oborů, veřejný zájem se nyní soustřeďuje na její roli v dopravní obsluze v městech a jejich okolí. Oceňuje se zejména její nezávislost na síti zahlcených silnic, kapacitní rezerva při obsluze velkých měst a jejich okolí a potenciál v těžké nákladní dopravě. Pozitivně je hodnocen

⁴ Viz např. finanční princip uvedený ve výroční zprávě Deutsche Bahn AG za rok 1998: „Předtím, než by byly získány externí finanční prostředky, dává se přednost krátkodobému a dlouhodobému vyrovnání finančních prostředků v rámci koncernu.“

také její ekologická role, vyplývající z nižší a lépe kontrolovatelné měrné emise znečišťujících látek a skleníkových plynů⁵.

Železnice se stává jedním z prvků veřejně zaručované dopravní obslužnosti v rámci strategické koncepce rozvoje dopravy v zemích Evropské unie. Amsterdamská smlouva akcentovala pojem trvale udržitelného rozvoje, který se v dalších dokumentech⁶ transformoval do podoby „dobré, trvale udržitelné osobní dopravy“ nebo „trvale udržitelné mobility“, jakožto „řešení nároku občana na dopravní obsluhu“. Je ovšem třeba zdůraznit neujasněnost těchto pojmů, které jsou spíše politickými hesly a nemají konkrétní, všeobecně aplikovatelný obsah.

České pojetí dopravní obslužnosti zakotvil poprvé zákon č. 304/1997 Sb., novelizující zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Definoval základní dopravní obslužnost velmi extenzivně jako „dopravu do škol, do úřadů, k soudům, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a do zaměstnání, včetně dopravy zpět“. Rozsah podílu státu na jejím zajištění má podle místních podmínek stanovit „příslušný dopravní úřad s přihlédnutím k zajištění základní dopravní obslužnosti veřejnou drážní osobní dopravou“.⁷ Toto pojetí bylo kritizováno jako nevyčerpávající z „požadavku jen trvale udržitelné mobility“ a jako „neomezená volba druhu a způsobu dopravy“ i z pozice levicové vlády⁸, nicméně objevilo se znovu v zákoně č. 23/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách⁹. Cena takto definovaného nároku má ovšem být účtována obecně daňovému poplatníkovi bez ohledu na to, jakou dopravní obsluhu skutečně osobně potřebuje.

Novela zákona stanoví povinnost úhrady prokazatelné ztráty, která v důsledku zajišťování dopravní obslužnosti dopravci vzniká, podle typu dopravní obslužnosti (základní, ostatní, v dálkové dopravě) okresnímu úřadu nebo Ministerstvu dopravy a spojů, a to na základě propočtu předloženého dopravcem¹⁰. Prokazatelnou ztrátu definuje novela zákona jako „rozdíl mezi ekonomicky oprávněnými náklady vynaloženými dopravcem na splnění závazku veřejné služby včetně přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům a tržbami a výnosy dosaženými dopravcem z tohoto závazku“¹¹. Takový systém je ovšem velmi obtížně kontrolovatelný, neboť veškeré informace jsou v rukou dopravce, a navíc ponechává stranou zájmy skutečného zákazníka – cestujícího.

Je nepřijatelné, aby lidem byla vnucována dopravní obslužnost tím či oním prostředkem bez možnosti výběru.

3.2.2. NAVRHOVANÉ ŘEŠENÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU NA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

Potřeba zajistit občanům dopravu je nesporně stejně naléhavá, jako jim zajistit zásobování potravinami či telefonické spojení. Vycházíme však z toho, že obdobně jako v jiných oborech trhu je adresátem poskytovaných služeb železnici konkrétní soukromý cestující či přepravce, který nemá být nijak ukřacován ve svém právu volby dopravního prostředku. Tak či jinak definovaný veřejný zájem nesmí být pouhou záminkou k posilování reglementace a byrokracie na úkor osobní volby. Zejména je neudržitelné, aby byla občanům vnucována dopravní obslužnost tím či oním dopravním prostředkem bez možnosti výběru, jako je pokus vyřadit výběr mezi železniční a autobusovou dopravou, popř. MHD dokonce na celém územním obvodu okresu, obsažený v textu novely zákona o drahách¹². Není také udržitelné, aby tato obslužnost byla ukládána cent-

⁵ Obrazně řečeno, tisíce špatně seřazených výfuků nahradí jeden regulovaný elektrárenský komín.

⁶ Např. sdělení Komise ES Rozvíjet síť občanů (Developing the Citizen's Network), červenec 1998

⁷ § 19a, odst. 1 a 3 zákona č. 111/1994 Sb.

⁸ Zpráva o činnosti MDS za období srpen 1998 – březen 1999, str. 1

⁹ § 39b odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb.

¹⁰ § 39a odst. 2

¹¹ § 39a odst. 1

¹² § 39b odst. 2

3. Železnice a veřejnoprávní korporace (stát, regiony, obce)

rální legislativou a administrativou odděleně jednotlivým dopravcům a dopravním oborům, jak tomu v případě novelizovaného zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a novely zákona č. 266/1994 Sb., o drahách.

Podpora dopravní obslužnosti je věcí volby regionů a obcí v rámci prostředků, jež mají k dispozici, a jejich smluvního vztahu k příslušnému dopravci. Efektivnost řešení přijatého regionem či obcí je poté testována v každodenní praxi voličů - cestujících, kteří jsou jedinými skutečnými „objednateli“ a v konečném důsledku (prostřednictvím tarifů i daní) také univerzálními plátcí služeb železnice i jiných dopravních odvětví.

Má-li být dopravní obslužnost podporována dotacemi z veřejných zdrojů, měla by být dotace přidělována částečně krajům a částečně obcím. V obou případech lze těžko najít jiný klíč k přidělování prostředků, jež jsou k dispozici, než **prostý počet obyvatel**. Pokud budou existovat fondy regionální pomoci (včetně strukturálních a kohezních fondů využívaných EU i podpora zaostalých oblastí), mělo by být umožněno, aby jejich určitá část (např. do 20 %) mohla být rovněž využita k posílení podpory dopravní obslužnosti v daných méně rozvinutých regionech.

Podnikatel by neměl být uměle zainteresován na dosahování ztráty.

Dlouhodobě obtížně akceptovatelný je dosud uplatněný princip náhrady prokazatelné ztráty zakotvený v novelách zákonů č. 111/1994 Sb. a 266/1994 Sb., pro silniční i železniční dopravu, protože:

- podněcuje umělé dosahování ztráty, aby mohla být „prokázána“ a následně zaplácena, těmito slovy motivuje dopravce na dosahování účetní ztráty
- vede k neustálé eskalaci požadavků na dotace a tím i k napětí v rozpočtové bilanci; nepřítomná zřejmá vazba rozpočtových výdajů a kvality a spolehlivosti obsluhy.

Dotace k zajištění dopravní obslužnosti má ocenit skutečně vykonanou službu dopravce s kromějším zákazníkům v daných nepříznivých podmínkách a její přidělení by mělo být průhledné a snadno kontrolovatelné.

Regionu či obci má být ponecháno na vůli, zda

- rozdělí předem dotace na konkrétní směry dopravní obsluhy a vyhlásí veřejné výběrové řízení na smluvní zajištění těchto preferovaných spojů
- vyhlásí předem pravidlo rozdělení dotací podle prokázaného objemu přepravy reálně zajištěného konkrétními dopravci (osobokilometry, prokázané tržby)
- se spojí s jinými regiony nebo obcemi a poskytnou dotaci na podporu konkrétního projektu
- budou přispívat na jízdné přímo občanům a zvýší tak jejich efektivní poptávku na dopravním trhu atd.

Je třeba varovat před výběrovými řízeními na výsadní poskytování dopravní obsluhy jako automaticky nejlepším řešením, zvláště jsou-li primárně orientovány na minimalizaci veřejných výdajů. Jak ukázaly některé zkušenosti z železniční reformy ve Velké Británii, riskující vítězové vyřadili svou více rizikovou aversní konkurenci a poté se ekonomicky vyčerpali úhradou nájemné a sníženými dotacemi, jejichž výši nabídli. Kvalitu služeb, zejména v železniční dopravě, ne substituovat zvýšením nabídky kapacity. Podnikatel nemá být zainteresován na dosahování ztráty. Dosáhne-li při započtení dotace zisku, bude nesporně chtít dále rozvíjet své služby.

Role státního aparátu by měla spočívat v kontrole dodržení zákona a ve zpracování vzorců a metodiky pro jednotlivé formy rozdělení dotace, jež má být regionům a obcím k dispozici.

Navržené řešení by bylo kompatibilní s obecnými dotacemi v železniční osobní dopravě (které by také mělo vzniknout financování dle prokázaných tržeb/výkonů). Obecná dotace kompenzující vyšší měrnou ztrátovost železniční dopravy oproti silniční dopravě (odpovídající dnešní

n, jak je
zákonu
mární dotaci pro České dráhy s. o.) by byla poskytována státem přímo dopravci bez zprostředko-
vání regionálních či obecních úřadů. Tato dotace odráží rozdílné podmínky hospodaření v železniční dopravě a v silniční dopravě, kde provozovatelé nehradí své náklady v takové míře jako na železnici. S eliminací těchto rozdílů by se výše dotace měla snižovat. Za těchto podmínek by nemělo být pro region/obec kriticky nevýhodné zvolit, je-li zapotřebí, podporu příslušného železničního spoje.

ají k dis-
egionem
tečnými
látci slu-

oýt dota-
dílč k při-
tý počet
pomoci
ch EU na
, aby je-
užita na
ně rozvi-

elné ztrá-
ní dopra-

acena, ji-

inci; není

avce sou-
růhledné

běrové ří-

reálně za-

o projektu

a doprav-

y jako au-
ejných do-
ěžové vy-
ájemného
avě, nelze
ování ztrá-

ní vzorové
ozici.

pravě (kde
:ompenzu-
dnešní su-

REGULACE A FINANCOVÁNÍ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

4.1. SYSTÉM PROVOZNÍ REGULACE ŽELEZNICE

4.1.1. HISTORICKÝ VÝVOJ

Za více než 100 let rozvoje železniční dopravy se obecně ustálilo řízení státní železniční organizace příslušným resortním ministerstvem (v některých případech dokonce obojí splynulo v ministerstvo železnic, případně útvar ministerstva dopravy – Rusko, Ukrajina, Indie, v ČSSR do roku 1988).

Tento systém řízení vykazuje značné neefektivnosti, proto v určité době nastala etapa přechodu k přeměně státní železniční organizace v akciovou společnost, kde mělo být omezení státní kontroly kompenzováno lepší obchodní službou zákazníkovi. V praxi se dosáhlo zejména na zrušení monopolu. Proto se nyní akcentuje organizační rozčlenění státní dráhy, konkurence v dopravě a vznik instituce nezávislého regulátora s jasnými legálními pravomocemi a odpovědnostmi.

Stát tradičně reguloval železnici provozně (příkazy, předpisy) a cenově. Po rozdělení státní železniční organizace na železniční dopravu a správu dopravní cesty a po demonopolizaci železniční dopravy k tomu nově přistupuje regulace vztahu dopravce a provozovatele dráhy a regulace vstupu nestátních a zahraničních dopravců na železniční síť.

4.1.2. ROLE REGULÁTORA

Evropská unie i administrativy jednotlivých států tendují dlouhodobě přes řadu brzdících faktorů k vytvoření rovnoprávných vztahů mezi dopravci a omezení technologického (tzv. přirozeného) monopolu provozovatele dráhy.

EU (i jednotlivé státy) přes řadu brzdících vlivů směřují k vytvoření rovnoprávných vztahů mezi dopravci a omezení monopolu provozovatele dráhy.

Tento vývoj je v současnosti podpořen tendencemi ke vzniku jednotné sítě pro nákladní dopravu. Od požadovaného účetního oddělení provozu a údržby tratí (tedy od tzv. mrtvé dopravní cesty) se postupně přechází k organizačnímu a vlastnickému oddělení dopravního podnikání od provozování dráhy jako samostatného podniku (princip tzv. živé dopravní cesty). Nově se formují práva přístupu k železniční infrastruktuře a práva traťová.

Rychlost a radikálnost postupu v jednotlivých zemích EU se výrazně liší (Velká Británie – nejrychleji, Itálie). Hlavními ovlivňujícími prvky jsou:

- míra státního paternalismu a přerozdělování v ekonomice, brzdná síla odborových organizací a státní byrokracie (často dlouhodobá politická konstanta)
- finanční síla a produktivita podnikatelského sektoru
- kvalita a vyváženost soutěžní, cenové a regulační legislativy
- technický stav drah a drážních vozidel.

O obezřelém, avšak stabilním podpoře Evropské unie postupné transformaci evropských železnic svědčí např. tyto dokumenty:

- **Směrnice Rady ES č. 91/440/EEC**, o rozvoji železnic Společenství, která požaduje oddělení málně účetní oddělení železniční dopravy od infrastrukturních činností, vytvoření rovnoprávných mechanismů pro zdravé finance železničních podniků a zajištění vstupu jiných dopravců na síť členských států

- Směrnice Rady ES č. 95/18/EC, o udělování licencí železničním podnikům
- Směrnice Rady ES č. 95/19/EC, o alokaci kapacity železniční infrastruktury a účtování ceny za její použití
- Bílá kniha „Strategie oživení železnic Společenství“ (1996) s požadavky na komercializaci železnic, transparentní financování, právo přístupu externích operátorů a organizační oddělení železniční dopravy od infrastrukturních činností
- Zelená kniha „Síť občanů“ (1996) zabývající se dostupností dopravních systémů pro občany a možnostmi celkového zvýhodnění veřejné dopravy oproti dopravě individuální, včetně rozvíjecího sdělení „Rozvoj sítě občanů (1998)
- Bílá kniha „Spravedlivá cena za použití infrastruktury“ (1998) akcentující potřebu zahrnout do ceny infrastruktury na železnici a silnici též externí náklady.

Funkce železničního regulátora se stále více přibližuje statutu regulátorů jiných druhů doprav (letecká) i jiných síťových odvětví (energetika, telekomunikace). Regulátor není tvůrcem systému, ale jen dotváří a prakticky aplikuje zákonem uložená pravidla soutěže a přístupu třetích stran (TPA). Jeho administrativní rozhodování je striktně zákonem limitováno. Regulátor má zajistit rovné a řádné vztahy mezi dopravci navzájem a mezi dopravci a provozovatelem drah, a rovněž tržně konformním způsobem pečovat o využití kapacity sítě.

Funkce železničního regulátora se stále více podobá úloze regulátorů jiných doprav i síťových odvětví vůbec.

Existující předpisy Evropské unie (např. Směrnice Rady ES č.95/18/EC o udělování licencí železničním podnikům, č. 95/19/EC o alokaci kapacity železniční infrastruktury a účtování ceny za její použití) se jen pozvolna vymaňují z paradigmat prosazovaných lobby železničních úředníků, a proto tolerují omezení soutěže a nadpráví provozovatelů drah, která by v jiných síťových odvětvích byla velmi neobvyklá (rozhodování o připuštění dopravce na infrastrukturu, určování cen bez možnosti smlouvání, slevy pouze v taxativně určených případech ap.). Přesto se v nich například stanoví, že:

- železniční podnikatel má právo požádat o licenci k dopravnímu podnikání ve státě, kde je registrován,
- podnikatel, který splňuje požadavky podle směrnice č. 95/18/EC, je oprávněn obdržet licenci,
- železniční kapacita se má alokovat na správném a nediskriminačním základě,
- alokační orgán (provozovatel dráhy) je povinen rozhodovat o žádosti do jednoho měsíce, v mezinárodních aktivitách do dvou měsíců.

A současné evropské tendence¹³ jdou ještě podstatně dále:

- provozovatel dráhy (infrastructure manager) má být povinen zveřejnit síťové prohlášení (network statement), obsahující detailní a obecně platné podmínky alokace jeho železniční kapacity,
- má být stanoven minimální soubor práv přístupu (minimum access package), tj. rozsah služeb, které je provozovatel dráhy povinen poskytovat železničním podnikatelům, stejně jako povinná obsluha (mandatory services) provozovatele dráhy, kterou jsou podnikatelé povinni strpět,

Regulátor má upřesňovat platná „pravidla hry“ a kontrolovat výkon práv a povinností účastníků.

¹³ V současnosti je v EU projednáván návrh směrnice, která by řešila otázky alokace železniční kapacity a účtování ceny za použití železniční infrastruktury jasněji a přehledněji a nahradila směrnici ES č. 95/19.

4. Regulace a financování železniční dopravy

- mají být určena pravidla kvality výkonu (performance scheme), obsahující kompenzaci účastníků při nedodržení zaručených práv a povinností a zvýhodnění lepšího než plánovaného výkonu,
- pokud není provozovatel dráhy zcela uvolněn od železničního podnikání, má být alokace železniční kapacity přenesena na nezávislý orgán.

Regulátor má konkretizovat platná „pravidla hry“, kontrolovat výkon práv a povinností účastníků, řídit licenční procedury, přijímat opatření k nápravě nežádoucího stavu a podle potřeby rozhodovat spory.¹⁴

4.1.3. PROVOZNÍ REGULACE V ČESKÉ REPUBLICĚ: CELKOVÝ POHLED

Regulace železničního systému v České republice byla tradičně uskutečňována kombinací legislativy (železničního zákona, např. zákona č. 51/1964 Sb., o drahách) a přímého řízení ministerstvem (kladě začlenění železnice do struktury resortního ministerstva (železnic, dopravy ap.). V roce 1994 byla v kontextu přestavbových změn založena státní organizace Československé státní dráhy, jehož bylo podmíněno vydáním zvláštního zákona č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy. Systém řízení železnice však zůstal do roku 1994 (i přes rozdělení ČSD a vznik samostatné české a slovenské drážní organizace) bez zásadních změn.

Síťové regulační prostředí umožňující vznik nových podnikatelských subjektů na české železnici bylo konstituováno zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, připraveným a schváleným vlivem směrnice č. 91/440/EEC i transformačních změn tehdy probíhajících uvnitř Českých drah. Ve své době se jednalo o velmi kvalitní a tržně kompatibilní právní normu, včetně prováděcích předpisů. Po zastavení transformace ČD s. o. v roce 1995 však již nedošlo k revizi jejich obsahových předpisů, které jsou s těmito normami často v rozporu, a v prostředí nepříliš příznivém pro soukromé podnikání na železnici se naopak projevil snahy o novely omezující tržní atributy tohoto zákona a k extenzivní právní kodifikaci výsadního postavení Českých drah s. o., zakotveného již v zákoně č. 9/1993 Sb., o Českých drahách.

V dosavadním období nedošlo ani k právní úpravě, která by v Českých drahách s. o., zrušila ustanovení směrnice č. 91/440/EEC o nezávislosti řízení železničního podnikatele a zásad platných pro obchodní společnosti. V podmínkách konzervace monolitního charakteru výsadního postavení Českých drah s. o. na železničním trhu to zabezpečilo určitou míru nutných investic ve prospěch veřejnosti. Na druhé straně to ovšem také vedlo k upevnění velmi neefektivního vnitřního úřednického řízení a nejistot plynoucích z vnějších direktivních zásahů. I nadále na řízení a kontrole Českých drah s. o., podílejí tyto orgány:

Generální ředitelství Českých drah – výkonný management téměř výlučně pocházející z vnitřních struktur ČD,

Správní rada Českých drah – kolektivní orgán jmenovaný vládou z vládních úředníků, veřejných představitelů odborné a municipální sféry a zástupců odborů. Podle zákona č. 9/1993 o Českých drahách¹⁵, správní rada ČD schvaluje podnikatelské záměry ČD, rozhoduje o v

¹⁴ Specifická je situace ve Velké Británii, kde byly nejprve založeny dva regulační orgány pro železnici:

– **Franchising Director** (Franchizový ředitel), jehož úkolem bylo uzavírat franchizové smlouvy na provozování dopravy a pronájem vozového parku, sledovat plnění kontrahované kvality služeb dopravců a vyvíjet podporu spolupráce dopravců a železničních investic,

– **Rail Regulator** (železniční regulátor), jenž kontroloval dodržení podmínek pro služby Railtracku železničními podnikateli, přiměřenost cen účtovaných Railtrackem a byl pověřen ochranou konkurence na železnici.

Oba podléhaly resortnímu ministerstvu (Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR) a společný zájem byl definován jako „vytvoření lepší železnice pro cestující a přepravce a tím získání více zájmů na úkor silnice“. Od 1. února 2001 jejich roli na základě nového zákona o dopravě (Transport Act 2000) plnil **Strategic Rail Authority** (Strategický železniční úřad), který sloučil aktivity obou regulátorů a zároveň převzal přidělovat dopravní cestu pro nákladní dopravu od DETR.

¹⁵ §§ 4d a 4e

ných ekonomických otázkách (přiděly do rezervního fondu a zřízení dalších fondů, pronájmy pozemků, úvěrové smlouvy), schvaluje roční účetní závěrku ČD a předkládá vládě projekty organizačně právního uspořádání ČD,

Generální inspektor – je dle zákona č. 9/1993 Sb.¹⁶ dozorcím a kontrolním orgánem Českých drah. Pochází z drážní či ministerské administrativy nebo politických kruhů. Protože zákon sám nestanoví jeho podřízenost, vznikaly spory a jeho úkolování v konečném důsledku převzala Správní rada ČD. Výkonný management ČD má v současnosti vlastní kontrolní útvar – Odbor kontroly,

Ministerstvo dopravy a spojů – má pravomoci vyplývající z výkonu státní správy v dopravě, tedy i obecně v železničním systému. Dle zákona č. 9/1993 Sb.¹⁷ má také práva a povinnosti zakladatele v oblasti privatizace Českých drah a stanoví tarif jízdného a přepravného pro přepravu pracovníků a důchodců Českých drah a Ministerstva dopravy a spojů. Vedle toho je dle rozpočtové legislativy přidělovatel dotací pro českou železnici. Je předkladatelem koncepčních materiálů o železničním systému vládě ČR. To vše vytváří značný prostor pro střety zájmů (český železniční systém nerovná se České dráhy s. o.; naopak nezahrnuje zaměstnance ministerstva). V důsledku všech těchto pravomocí mají specializovaní úředníci ministerstva ve strukturách Českých drah velmi silný neformální vliv,

Drážní úřad – je orgánem státní správy zřízeným zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách¹⁸, který však převzal kontinuitu po předchozím Drážním správním úřadu. Jeho pravomoci a působení budou detailněji rozebrány dále,

Nejvyšší kontrolní úřad – sleduje hospodaření s rozpočtovými prostředky, nemá pravomoci se přímo vměšovat do řízení organizace,

Odboroví předáci – jde zejména o zástupce nejsilnějšího železničního odborového svazu, Odborového sdružení železničářů. Tito předáci si na dosavadních vládách vymohli řadu kroků, revidujících vládní strategie, což výrazně překračuje úlohu odborů ve standardních tržních ekonomikách. Neformálním způsobem ovlivňují každodenní řízení Českých drah ze strany výkonného managementu a účastní se také rozhodování Správní rady. Tím se však zároveň podílejí i na odpovědnosti za ekonomický i strategický vývoj státní organizace Českých drah.

Struktura regulace a řízení české železnice je velmi komplikovaná a složitá i pro právně fundovaného odborníka.

Výše popsaná struktura provozní regulace a řízení české železnice je velmi komplikovaná a složitá k dešifrování i pro právně fundovaného odborníka. Jejím efektem je kompetenční klima posilující pravomoci účastníků, ale zároveň umožňující omezení odpovědnosti za negativní vývoj, kdykoliv je zapotřebí.

4.1.4. PRAVOMOCI DRÁŽNÍHO ÚŘADU

Mezi významné úlohy železničního regulátora – Drážního úřadu – patří dle zákona č. 266/1994 Sb. zejména:

- kontrola dodržování zákona o drahách a prováděcích předpisů k němu (stavební a technický řád drah, dopravní řád drah, řád pro odbornou způsobilost pracovníků drah a řád provozu určených technických zařízení)
- státní dozor ve věcech drah

¹⁶ § 4h

¹⁷ § 4l

¹⁸ §§ 53-55

4. Regulace a financování železniční dopravy

- vydávání a změny úředního povolení k provozování dráhy
- udělování a změny licencí k provozování drážní dopravy
- výkon pravomocí speciálního stavebního úřadu na dráze
- schvalování typů (včetně změn) a kontrola technického stavu drážních vozidel
- vydávání osvědčení o odborné způsobilosti osob vykonávajících určené činnosti při provozování dráhy a provozování drážní dopravy
- rozhodování o omezení provozování dráhy, zrušení dráhy a o omezení drážní dopravy

Tyto pravomoci zhruba odpovídají požadavkům, jaké na železničního regulátora klade evropská unie. Přesto však vznikají problémy z toho, že personál Drážního úřadu je spíše navzdorem činností technického charakteru nežli ekonomickým analýzám nebo řešením sporů z podřízením na železniční síti. Navíc má současná právní úprava některé nedostatky, k nimž patří zejm.

- některá zbytečně přísná omezení práv podnikatele provozujícího dráhu v zák. č. 266/1994 Sb., ve znění zákona č. 23/2000 Sb., např. v § 18, kde provozovatel dráhy musí vyrozumět drážní správní úřad a vlastníka rok před podáním vlastního návrhu na získání úředního povolení k provozování dráhy.
- příliš rozsáhlé náležitosti udělení licence k provozování drážní dopravy, např.
 - rozsah služeb poskytovaných v souvislosti s přepravou osob a věcí (§ 28 odst. 1 písm. g)
 - návrh časového vedení požadovaných spojů, které se budou po zahájení dopravy přizpůsobovat poptávce (tamtéž, písm. g)
 - požadavek vůči provozovateli dráhy vycházet při zpracování jízdního řádu z požadavků dopravců obsažených v žádosti o licenci (což je informačně obtížné zajistit) (§ 40)
- ustanovení § 29 odst. 1 o tom, že splnění zákonem stanovených podmínek nezakládá právní nárok na vydání licence k provozování drážní dopravy, bylo sice novelou změněno, chybí však ujištění, že po splnění všech předepsaných podmínek má dopravce smyslu čl. 4 Směrnice Rady ES č. 95/18/EC zmíněný právní nárok na udělení licence
- ustanovení § 29 odst. 2 novely umožňuje drážnímu správnímu úřadu vnutit v rozhodnutí o udělení licence podnikateli podmínky lišící se od jeho podnikatelského záměru (zahrnuje tzv. dopravní obslužnost území, rozsah bezbariérové přepravy cestujících v § 30 písm. d) ap.). Drážní správní úřad může změnit licenci dokonce i tehdy, „došlo-li ke změně podmínek, na základě kterých se rozhodovalo o udělení licence“ (§ 32 odst. 2 písm. b). Pokud podnikatel podmínky licence (i takto změněné) neplní, drážní správní úřad může licenci odejmout (§ 33)
- podle § 18 odst. 2 bod 2. úřední povolení k provozování dráhy zaniká rozhodnutím drážního správního úřadu, jestliže provozovatel porušil zákon o drahách, aniž je specifikováno, o jak závažné porušení se může jednat (viz. např. § 22 a 23)

Ze všech těchto souvislostí plyne, že **povolovací a zakazovací pravomoci drážního správního úřadu jsou nedostatečně zákonem regulovány a v podstatě neomezené**, což vytváří rozsáhlý prostor pro arbitrární úřednická rozhodnutí a výrazně rozšiřuje nejistotu podnikatelů, kteří padnou na českou železnici vstoupí. Přes řadu zlepšení po vzniku zákona o drahách v roce 1994 jsou současné české právní předpisy výrazně nevýhodné k soukromým podnikatelům hodlajícím provozovat drážní dopravu či dráhu. Uplatňuje se celá řada zbytečných omezení a ukládá nadměrné povinnosti. To je doplněno nenápadným, avšak účinným útlakem ze strany konkurenční instituce Českých drah s. o., jež je zvýhodněna vlastním zákonem a na niž jsou tito provozovatelé v mnohém ohledu odkázáni.

4.1.5. PROVOZNÍ REGULACE V ČESKÉ REPUBLICE: NÁVRHY NA ŘEŠENÍ

Funkční řešení regulačních pravomocí Drážního úřadu v podmínkách železnice jako součásti dopravního trhu spočívá v **účelné novele zákona o drahách**, která by zrušila přebytečné požadavky kladené na železniční podnikatele, a přesněji specifikovala a zprůhlednila podmínky, za nichž Drážní úřad rozhoduje ve prospěch i neprospěch drážních podnikatelů, a přizpůsobila je jak podmínkám v jiných dopravních i síťových odvětvích, tak i požadavkům vyplývajícím z nových dokumentů Evropské unie.

Bude nezbytné zejména:

- zpřesnit postavení drážního úřadu v oblasti licenční, regulační i kontrolní činnosti
- zajistit nediskriminační charakter regulace, tj. stejná práva a povinnosti pro České dráhy a jejich nástupce na straně jedné a ostatní provozovatele dráhy a drážní dopravy na straně druhé včetně zrušení zvláštní legislativy upravující status ČD s. o.
- standardizovat podmínky udělení a změn úředního povolení a licence k železničnímu podnikání, oprostít je od zbytečných požadavků a nadměrných povinností
- vyrovnat vztah provozovatelů dráhy a drážní dopravy tak, aby byl přiměřeně omezen technologický („přirozený“) monopol provozovatele dráhy, zejména v oblasti jízdního řádu a řízení železničního provozu (při zachování požadavků na plynulost a bezpečnost dopravy)
- stanovit vyvážená pravidla vstupu a výstupu pro činnost provozování dráhy a drážní dopravy včetně využívání majetku k neželezničním účelům, která utvoří funkční rovnováhu mezi tzv. veřejným zájmem na dopravní obslužnosti a potřebou bezpečného a kontestabilního prostředí pro soukromé investice do železničního systému
- ve vazbě na novelizaci evropské legislativy zahrnout do novely zákona o drahách připravované instituty síťového prohlášení (network statement), minimálního souboru práv přístupu (minimum access package), povinné služby (mandatory services) a pravidel kvality výkonu (performance scheme); dále doplnit i ustanovení zabraňující střetu zájmů v případě, že provozovatel dráhy je zároveň provozovatelem veřejné drážní dopravy
- a konečně přeměnit v obecně závazný právní předpis zbylou racionální část vnitřních provozních předpisů Českých drah s. o.

Povolovací a zakazovací pravomoci drážního úřadu jsou nedostatečně regulovány, což vytváří rozsáhlý prostor pro arbitrární úřednická rozhodnutí a rozšiřuje nejistotu podnikatelů.

Jako rozumné a z administrativního a věcného hlediska výhodné řešení se jeví také varianta, kdy by vznikl perspektivně pouze **jediný nezávislý regulátor pro celý dopravní trh** s výjimkou městské dopravy. Vedle nesporného harmonizačního účinku na různé druhy doprav by tím mj. mohla zaniknout dichotomie mezi Ministerstvem dopravy a spojů a Drážním úřadem, jež oba hrají roli drážního správního úřadu pro železniční dopravu dle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

4.2. STÁTNÍ REGULACE CEN NA ŽELEZNICI

4.2.1. STÁTNÍ REGULACE CEN: SOUČASNÝ STAV A OBEČNÉ TENDENCE

V evropských podmínkách byly a jsou vždy ceny **státní osobní železniční dopravy** regulovány, nebo jsou jinak ovlivněny vůlí vlastníka (v případě státu a jeho orgánů). Tato regulace není bez vlivu na souběžné nebo navazující nestátní železniční dopravce ani v případě, že regulaci (řízení) cen nepodléhají. V případě Evropskou unií prosazované koncepce trvale udržitelné mo-

4. Regulace a financování železniční dopravy

bility, jež postuluje podporu veřejné dopravy proti individuální dopravě, a v tom cenovostupnost železniční dopravy, která má podstatně vyšší nákladovost než doprava autobusu.

Jako účelné řešení se jeví vznik pouze jediného regulátora pro celý dopravní trh.

Postupný rozvoj železničního trhu Evropské unie s cuje legislativní regulaci **ceny za použití dopravní cesty**. chlé evropské standardizace podmínek účtování této ceny bylo možné využívat výhody z projektu EUFRANET (Eu Freight Railway Network). Existující předpisy (Směrnice ES o alokaci kapacity železniční infrastruktury a účtování c její použití) mají víceméně obecný charakter a vyžadují něnf. I proto existují v evropských zemích velmi rozdílné přístupy od detailně reglemento ceníků za použití železniční dopravní cesty (Německo) až po rezignaci na účtování této ce tivovanou úsilím o podporu železniční dopravy (Nizozemí). Logickým důsledkem jsou mj rozdílné úrovně cen.

V evropském pojetí se má cena za použití dopravní cesty odvozovat od tzv. dlouho marginálních sociálních nákladů.²⁰ Rozumí se tím zabezpečení dlouhodobější rovnováh příjmy z úhrad za použití infrastruktury, zisky z neželezničních aktivit a případné státní j na straně jedné a výdaji na infrastrukturu na straně druhé. Od členských států se očekává podmínek pro zajištění této rovnováhy buď smluvně nebo obecným regulačním schématem

- Směrnice 95/19 stanoví následující hlavní principy účtování ceny za použití infrastru
- nediskriminační pravidla pro účtování cen za použití infrastruktury na daném trhu
 - stanovení cen za použití souboru obecných kritérií (povaha služby, doba služby, situ trhu, stupeň opotřebení infrastruktury ap.)

Hlavní evropské tendence zpřesňující sjednávání ceny za použití infrastruktury směřuj to ustanovením²¹:

- pokud není provozovatel dráhy zcela uvolněn od železničního podnikání, má být i ní ceny za použití infrastruktury přeneseno na nezávislý orgán,
- provozovatel dráhy nebo pověřený orgán má být povinen zveřejnit nabídkový cer tement of charges), obsahující detailní popis způsobu tvorby ceny a struktury dílčích a slev a odpovídajících určených podmínek.

V některých případech ještě přetrvávají zbytky **regulace cen v železniční nákladní dop**

Přestože zatím evropská administrativní spoléhá na státní zásahy do cen železniční d lze předpokládat, že odbouráním administrativních přístupů při regulaci síťových odvětv

¹⁹ Regulace cen osobní železniční dopravy nabývá různých, mnohdy velmi složitých forem.

Např. ve **Velké Británii** byl na základě ustanovení železničního zákona (Railway Act) z roku 1993 v období 1998 limitován nárůst jízdného na růst inflace. Od ledna 1999 bylo operátorům umožněno zvýšit jízdné o rů snížený o jeden procentní bod. Možnost zvýšit železniční jízdné v regionu Londýna je vázána na zlepšování v takovém případě je možno převýšit trend inflace až o dva procentní body. Zkušenosti v podmínkách intermodální i intramodální konkurence ovšem logicky ukazují, že zdaleka ne všichni operátoři této i využívají.

V **Německu** nesmějí být bez předchozího schválení přepravních podmínek a úhrad za kolejovou osobní služby ve veřejné dopravě poskytovány. O tarifech pro kolejovou dálkovou dopravu osob rozhoduje spolko v ostatních případech rozhodují spolkové země.

²⁰ K definici viz White Paper „Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common infrastructure charging framework in the EU“, červenec 1998, str. 8

²¹ V současnosti je v EU projednáván návrh směrnice, která by řešila otázky alokace železniční kapacity a účtov za použití železniční infrastruktury jasněji a přehledněji a nahradila směrnici ES č. 95/19.

²² Např. v **USA** stanoví v železniční nákladní dopravě ICC (Interstate Commerce Commission, Mezistátní c komise) pro závislé přepravce cenový limit (price cap) na úrovni „o něco vyšší než jsou marginální nebo při náklady dopravních služeb“, a to pro případ, „že železniční společnost dosahuje alespoň přiměřeného zisku cenový limit je předmětem stálého lobbování ze strany železničních společností i zájmových svazů přepra

šším omezováním výdajů veřejných financí vznikne prostor pro odstranění tohoto administrativního reliktu – regulovaných cen – i v železniční dopravě.

4.2.2. STÁTNÍ REGULACE CEN

Regulátorem cen na železnici je na základě zákona č. 526/1990 Sb. Ministerstvo financí ČR, avšak obdobně jako v případě jiných technologických monopolů je výše regulovaných cen ovlivňována resortními zájmy Ministerstva dopravy a spojů a zájmy úředníků Českých drah. Regulovány jsou v současnosti **cena železniční osobní dopravy a cena za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty**. Dřívější regulace cen železniční nákladní dopravy byla zrušena již v první polovině 90. let.

Ceny železniční osobní dopravy:

Ceny železniční osobní dopravy byly od počátku platnosti zákona o cenách (1. 1. 1991) až do roku 2000 regulovány stanovením maxim. Jejich skutečná úroveň, přesně kopírující limit maximálních cen, se po roce 1989 vyvíjela následovně:

- k 1. 9. 1990 došlo k lineárnímu zvýšení železničních tarifů o 100 %,
- k 1. 4. 1995 došlo ke zvýšení maximálních tarifů železniční osobní dopravy v průměru o 55 % s výraznou progresí v kratších vzdálenostních pásmech,
- k 1. 9. 1997 došlo k dalšímu zvýšení maximálních tarifů v průměru o 33 %, opět s větší progresí pro krátké vzdálenosti,
- dosud poslední zvýšení maximálních tarifů, v průměru o 22 %, opět s progresí v neprospěch krátkých pásem, bylo realizováno k 1. 7. 1998.

Regulována je v současnosti cena železniční osobní dopravy a cena za použití drážní dopravní cesty.

Souvislosti mezi stanoveným tarifem za osobní dopravu a hospodařením Českých drah jsou v časové řadě zachyceny v následující tabulce:

Tab. č. 4: Ceny osobní železniční dopravy a jejich vliv na hospodaření ČD

	1995	1996	1997	1998	1999	2000**
1 – 10 km	2,00	4,00	4,00	6,00	8,00	8,00
41 – 50 km	12,00	20,00	20,00	27,00	32,00	32,00
91 – 100 km	28,00	40,00	40,00	53,00	62,00	62,00
451 – 500 km	118,00	192,00	192,00	236,00	240,00	240,00
Tržby na 1 oskm (Kč)	0,34	0,42	0,44	0,55	0,61	0,65
Prům. cena za 1 vlkm (Kč)	25,14	32,96	34,59	41,61	58,98	66,47
Dotace na 1 oskm (Kč)	0,66	0,63	0,68	0,82	0,86	0,89
Podíl dotace na výnosech* (%)	66,00	60,00	60,70	59,85	58,50	57,80

Ceny ve vybraných tarifních pásmech jsou k 1. lednu, 2. voz.třída, v Kč

* výnosy: zde tržby + dotace

** předběžné výsledky hospodaření

Pramen: Cenový věstník MF ČR, Výroční zpráva Českých drah s. o., 1994 – 1999

Zatímco tržby z osobní dopravy vzrostly mezi lety 1995 – 1999 o 69 % při růstu dotací o 15 %, celkové náklady osobní dopravy se za totéž období zvýšily jen o 15 %. To umožnilo po-

stupně zlepšit hospodářské výsledky osobní dopravy. Vzhledem k nízké absolutní hodnotě tržeb ovšem celková ztráta z osobní dopravy v absolutní hodnotě poklesla výrazněji teprve v roce 1998 (1995: 6,5 mld Kč; 1997: 6,2 mld. Kč; 1998: 5,4 mld Kč; 1999: 5,3 mld Kč) a nezbývalo tedy než ji i nadále krýt křížovým financováním z nákladní dopravy a nerealizací odpisů.²³

Maximální ceny železniční osobní dopravy se fakticky neuplatňovaly a ceny se chovaly v zásadě jako pevné.

Od roku 2001 jsou ceny osobní železniční vnitrostátní dopravy přesunuty výměrem Ministerstva financí²⁴ do kategorie věcně usměrňovaných cen. Povolena úroveň věcně usměrňovaných cen zahrnuje:

- ekonomicky oprávněné náklady na provozování železniční veřejné vnitrostátní pravidelné osobní dopravy (pouze přepravy osob) a na provozování a provozuschopnost železniční dráhy pro tuto dopravu, snížené o část nákladů hrazenou jinými dopravci; odpisy lze přitom zahrnovat do ceny maximálně ve výši skutečně uplatněné,
- zaplacené ceny za použití železniční dopravní cesty pro tuto dopravu, pokud ji provozovatel drážní dopravy platí jinému subjektu,
- přiměřený zisk, který se váže k provozování této dopravy.

Výměr dále stanoví, že kalkulace věcně usměrňované ceny musí být provedena na jednotlivé kategorie vlaků osobní přepravy, u kterých je uplatňováno rozdílné jízdné. V případě ceny nebo příplatku za použití vlaku vyšší kvality musí být provedena samostatná kalkulace. Pro kalkulované ceny má platit následující vztah:

$$N + Z - D \geq T,$$

kde

N = ekonomicky oprávněné náklady zvýšené o prokazatelné náklady na vstupech běžného roku

Z = přiměřený zisk odpovídající podmínkám běžného roku

T = plánované tržby na běžný rok bez DPH

D = dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, státních fondů či rozpočtů okresních úřadů a obcí na provozování dopravy i na dopravní cestu na běžný rok.

Tento typ regulace je již na první pohled velmi složitý. Bylo by možno litovat dopravce, který se má při tvorbě tarifů řídit veličinami v řadě případů obtížně zjistitelnými či vůbec nezjistitelnými (např. státní dotace do tratě cizího vlastníka, po které dopravce projíždí, a podíl, jenž by

Maximální ceny železniční osobní dopravy se fakticky chovaly jako ceny pevné.

z nich připadl na jeho spoj ap.). Stejná složitost však ovlivňuje Ministerstvo financí při provádění cenové kontroly, která je v tomto případě nesrovnatelně obtížnější než u maximálních cen. Lze proto konstatovat, že ceny železniční osobní dopravy jsou fakticky volné. Regulujícím prvkem jsou ceny konkurující dopravy autobusové a MHD a úroveň cen pohonných hmot pro individuální automobilismus. Vzhledem k tomu, že již v minulých letech dospěly regulované železniční tarify na úroveň odpovídající cenám autobusové dopravy, zneužívání dominantního postavení a rychlé zvyšování cen zde prakticky nehrozí.

Prostřednictvím regulace cen se však i nadále prosazují priority, které by měly být fakticky řešeny sociálním systémem (v příloze výměru definovaná zlevněná přeprava důchodců, přeprava osob s průkazem ZTP a ZTP/P, zvláštní jízdné pro rodiče k návštěvě zdravotně postižených dětí ap.), nebo kompenzovány jinak (důchodci – účastníci odboje, představitelé státní moci a státních orgánů).

²³ Podle propočtů Českých drah neúčtované odpisy v letech 1992-98 činily v kumulované hodnotě 35,5 mld. Kč.

²⁴ Výměr MF č. 01/2001 ze dne 5. prosince 2000, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, Cenový věstník, ročník XXVIII, částka 16, str. 21 a 52-55

Cena za použití dopravní cesty:

Regulace ceny za použití dopravní cesty byla v České republice zavedena v roce 1995 spolu s platností zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Smyslem této regulace bylo zabezpečit úhradu za použití dopravní cesty provozovateli drážní dopravy a zároveň ochranu nově vznikajících soukromých železničních dopravců proti možné cenové diskriminaci ze strany téměř výlučného veřejného provozovatele dráhy, Českých drah s. o. Cena za použití dopravní cesty je regulována maximální cenou, přičemž se do regulované ceny nezahrnují náklady na dodání elektrické energie, nájemné za používání provozních budov, vypracování jízdních řádů, vyžádaný doprovod vlaků a některé další dopravcem vyžádané výkony.²⁵

Cenová kontrola je v tomto režimu regulace daleko obtížnější než u maximálních cen. Lze proto říci, že ceny železniční osobní dopravy jsou dnes fakticky volné.

Lze konstatovat, že rozsah praktického účtování této státem regulované ceny je velmi malý vzhledem k nevýznamnosti soukromého sektoru v drážní dopravě. Od roku 1998 vynaložily České dráhy, s. o. velké úsilí, aby omezily rozsah dosud vzniklého soukromého železničního sektoru, a nutily s jistým úspěchem tyto soukromníky (např. dřívější Jizerská dráha) k opuštění podnikání v železniční dopravě. Rovněž politika sociálně demokratické vlády po roce 1998 rozšiřování soukromého sektoru na české železnici nijak nepřála. Reálné využití regulované ceny zůstalo omezeno víceméně jen na několik málo případů. Ilustruje to koneckonců i fakt, že i při nesporném růstu cen vstupů zůstávají koeficienty této regulované ceny již několik let bez jakýchkoliv změn.

Maximální ceny za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty se od samého počátku uplatňování počítají poměrně složitě podle vzorce o několika konstantách. Od roku 1998 mají následující podobu:

$$C_m = (S_1 \times L) + \left[\left(\frac{Q}{1\,000} \times S_2 + S_3 \right) \times L \right] \times d,$$

kde:

C_m = maximální cena za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty celostátních nebo regionálních drah jedním vlakem pro sjednanou dopravní trasu

Q = hrubá hmotnost vlaku v tunách

L = vzdálenost jízdy vlaku v kilometrech

S_1 = cena za 1 vlkm pro příslušný druh vlaku jako podíl ceny řízení provozu

S_2 = cena za 1000 hrtkm pro příslušný druh vlaku jako podíl ceny za infrastrukturu dopr. cesty za tisíc hrtkm

S_3 = cena za 1 vlkm pro příslušný druh vlaku jako podíl ceny za infrastrukturu dopr. cesty za jeden vlkm

d = diferenciatní koeficient (podle druhu nákladního vlaku kolísá od 1,00 do 1,50).

Maximální ceny jsou tedy trojsložkové (složky S_1 , S_2 a S_3) a jsou Ministerstvem financí ČR určovány zvlášť pro nákladní a osobní vlaky s poměrně značným zvýhodněním osobní dopravy, jak naznačuje následující tabulka složek $S_1 - S_3$:

²⁵ Cenový věstník, částka 16/2000, str. 50-51

Tab. č. 5: Složky regulované ceny za použití dopravní cesty

	K o e f i c i e n t y		
	řízení provozu (S_1 : Kč/vlkm)	Infrastruktura	
		(S_2 : Kč/1000 hrtkm)	(S_3 : Kč/vlkm)
Nákladní vlak	75,36	34,37	130,32
Osobní vlak	16,70	18,01	17,05
<i>Poměr nákl.vlak/os.vlak</i>	<i>4,51</i>	<i>1,91</i>	<i>7,64</i>

Pramen: Cenový věstník, částka 16/2000

Tento typ regulované ceny za použití dopravní cesty (DC) tudíž obsahuje určitou formu křížové dotace železniční osobní dopravy dopravou nákladní a je fakticky kompatibilní pouze se železnicí s převahou státního vlastnictví tratí (soukromý podnikatel by asi dával, pokud to jde, přednost nákladním vlakům, které na 1 hrtkm i vlkm více vynášejí). Má i další vady na kráse:

- zatímco u prvních dvou složek lze jakžtakž odvodit logiku, s níž vznikly (S_1 : cena za zahrnutí vlaku do jízdního řádu a za práci výpravčích, signalistů, dispečerů ap.; S_2 : cena za údržbu tratě vlakem fyzicky opotřebované), věcný smysl třetí složky je naprostou záhadou,
- není jasné, proč je celková cena za použití DC nákladním vlakem upravována diferenciacními koeficienty a proč právě těmito a ne jinými. Dle určených podmínek se navíc pro celý vlak používá ten diferenciacní koeficient, který odpovídá substrátu v převažujícím počtu vozů, což je velmi problematické,
- do ceny dopravní cesty se nezapočítává cena spotřebované elektrické trakce, není však určeno, zda je regulována cenou elektřiny pro maloodběr či velkoodběr, či zda není regulována vůbec. Tato cena má přitom rovněž charakter technologického monopolu.

Na rozdíl od počátečních let není regulovaná cena dopravní cesty diferenciována podle kategorie tratí, což přidávalo vzorci další zbytečnou složitost.

I v případě ceny za použití dopravní cesty platí, že se regulované ceny chovají v zásadě jako pevné a účtován je zpravidla maximální limit. Argumentem (celkem pochopitelným) je, že České dráhy s. o. mají trvalý nedostatek prostředků pro údržbu a obnovu tratí a traťových zařízení. Problémem zůstává, že České dráhy nejsou nuceny účtovat, a také neúčtují, obdobnou cenu za použití dopravní cesty vnitřně svým útvarům dopravce (jde o divizi obchodně-provozní, která by ovšem měla sama sobě účtovat část ceny odpovídající úhradě řízení provozu), což je jedním z prvků zkreslení vnitřního hospodaření. Kromě toho jsou činěny pokusy konstruovat a účtovat externím dopravcům jiné, svou povahou sporné položky (tzv. poplatek za zavedení vlaku apod.). Obecně je zde pocílována potřeba legislativní úpravy, jež by vyloučila nebo omezila diskriminaci externích dopravců.

Ostatní cenové regulace vůči železnicí

Regulační opatření zvýhodňující železnici obsahuje navíc systém **maximálních cen a určených podmínek pro dodávku elektrické energie**. Zde je zavedena tzv. speciální sazba pro odběry elektrické trakce ČD s. o. a zvláštní systém vyhodnocování odběru, umožňující hodnocení trakčních napájecích stanic připojených v jedné REAS na stejné hladině napětí jako jediného odběrného místa.²⁶

²⁶ Sazby A 10 a B 10, Cenový věstník částka 16/2000, str. 30, 32 a 34

4.2.3. STÁTNÍ REGULACE CEN: NÁVRHY NA ŘEŠENÍ

Současný systém regulace cen v železniční dopravě je důsledkem mixu tradičních přístupů z doby plánovaného hospodářství a pragmatických krátkodobých opatření z období po roce 1991. Typická je jeho nesystémovost a vliv zájmů úředníků Ministerstva dopravy a spojů a Českých drah s. o.

Dosavadní argumentace odůvodňující přetrvávající **státní regulaci konečných cen železniční osobní dopravy** byla vysvětlována potřebou najít formální titul pro poskytování státních dotací. Již tehdy bylo ovšem zřejmé, že vláda má dostatek jiných pák, jak ovlivnit cenovou politiku Českých drah s. o., než striktní cenovou regulací výrazně omezující i tak dost zúžený prostor pro obchodní strategii této monopolní státní organizace. Pokud by byly dotace železniční osobní dopravě chápány jako úhrada nákladů (k automobilismu alternativní) síťové veřejné služby, popřípadě jako kompenzace přirozené (technologické) ztrátovosti osobní železniční dopravy, zmíněná velmi pochybná argumentace by padla. Zrušení cenové regulace železniční osobní dopravy prostřednictvím maximálních cen a přechod k mírnější, fakticky téměř nekontrolovatelné regulaci pomocí věcného usměrňování cen je uznáním reálného stavu daného především konkurenčním tlakem ostatních druhů dopravy. Zásadní zvyšování tarifů železničními úředníky by silně podlomilo poptávku po železniční dopravě i jejich vlastní postavení. Obdobnými obchodními úvahami by byli koneckonců limitováni i soukromí železniční dopravci. Tímto způsobem se projevuje konkurence jednotlivých druhů dopravy a cenová regulace železniční dopravy tak fakticky ztrácí smysl. **Nezbývá tedy, než učinit poslední krok a formálně uvolnit dnes zcela formální regulaci cen železniční osobní přepravy.** Cestující tím budou nijak poškozeni.

Regulace ceny za použití dopravní cesty maximálním limitem bude pravděpodobně nadále pokračovat, aby bylo zabráněno zneužívání monopolního postavení provozovatele dráhy při sjednávání ceny. Měla by však být jednoduše vázána na měřitelné výkony řízení provozu a údržby tratí. Po určité adjustaci podnikatelského prostředí na železnici bude patrně možno regulaci ceny za použití dopravní cesty zrušit a nahradit obecnou ochranou dle zákona o cenách.²⁷

Formálním uvolněním dnes už zcela bezzubé cenové regulace železniční osobní dopravy budou cestující nijak fakticky poškozeni.

Zároveň bude potřebné ve vazbě na novelizaci evropské legislativy zahrnout do novely zákona o drahách (případně do seznamu zboží s regulovanými cenami)²⁸ určené podmínky definující institut povinného nabídkového ceníku (statement of charges) provozovatele dráhy; a dále řešit i potenciální střet zájmů v sjednávání cen v případě, že provozovatel dráhy je zároveň provozovatelem veřejné drážní dopravy.

Pokud jde o jiné regulace týkající se železnice (dodávky elektrické energie), měly by být zrušeny, resp. jejich obsah nahrazen autonomní dohodou dodavatele a odběratele umožňující poskytnutí množstevní slevy.

4.3. FINANCOVÁNÍ ŽELEZNICE

4.3.1. SOUČASNÝ STAV FINANCOVÁNÍ ŽELEZNICE A JEHO VÝVOJ VE SVĚTĚ

V průběhu provozování železniční dopravy vznikly a uplatnily se následující formy financování železnice:

- ceny za přepravu,
- dotace z veřejných rozpočtů,
- nenávratné úvěry

²⁷ § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁸ § 10 zákona č. 526/1990 Sb.

4. Regulace a financování železniční dopravy

- a (zejména v méně vyspělých zemích) vnitřní dluh (odrážející chátrání, resp. nepoužití odpisů, zúženou reprodukci).

Vedle toho se prosazuje účtování ceny za použití dopravní cesty.

Zatímco v železniční nákladní dopravě lze dosáhnout ziskovosti (s výjimkou kombinované dopravy a kusových zásilek), železniční osobní doprava je prakticky bez výjimek ztrátová. Ztrátová je (až na výjimky) i železnice jako celek.

Příčiny ztrátovosti železnice jsou především tyto:

- cenovým vůdcem je silniční doprava, což vyplývá z jejího podílu na celkových dopravních výkonech

† prosadila se přirozeně vyšší nákladovost železniční dopravy, vyplývající z

- vyšších nároků na technický stav dopravní cesty
- vyššího procenta mrtvé hmoty (tary) v důsledku existujících technických požadavků na pevnost a robustnost železničních vozidel
- vyšší provozní centralizace; vzniká obvykle nutnost návazné místní dopravy a manipulace s jednotlivými vozy, která celkové řešení prodražuje
- dodatečných příčin: administrativní charakter řízení, neefektivnost státního hospodaření.

Vzato z účetně – ekonomického pohledu, železniční doprava by jako méně efektivní dopravní systém měla zaniknout a být plně nahrazena dopravou silniční. Existuje však řada důvodů, pro něž by železniční doprava neměla zahynout (alternativa k silniční dopravě, volná kapacita ap.); proto byla zavedena praxe financování

Zejména v zemích, kde má státní železniční instituce právní formu obchodní společnosti, dochází k opakujícím se cyklům zadlužování a jednorázového oddlužení státem.

z veřejných rozpočtů. Platí to pro **osobní dopravu**, která je dotována často v rámci širšího příspěvku na dopravní obslužnost regionů. Vedle toho je – jinou formou a pravděpodobně v odlišném rozsahu oproti silnici – z veřejných rozpočtů financována i **železniční dopravní cesta**.

Financování železnice z veřejných rozpočtů má nejčastěji charakter přímého příspěvku, dotace ze státního, resp. regionálního či obecního rozpočtu.

Dotace je poskytována buď přidělem, nebo na základě zvláštní smlouvy mezi administrativním orgánem a železničním dopravcem, nositelem tzv. závazku veřejné služby. Vedle toho se také používá poskytnutí a následné odpuštění státem garantovaného úvěru. Zejména v zemích, kde má státní železniční instituce právní formu obchodní společnosti, dochází k opakujícím se a ekonomicky pochybným cyklům jejího zadlužování a jednorázového oddlužení státem.²⁹ Toto oddlužování je podporováno i směrnicí č. 91/440/EEC, která požaduje od členských zemí EU snížení zadluženosti železničních podnikatelů na úroveň, která nebrání zdravému finančnímu řízení a zlepší jejich finanční situaci.

Ve vyspělých zemích se uplatňuje, v závislosti na ekonomické vyspělosti a toleranci daňových poplatníků, kromě osobní dopravy a rozvoje infrastruktury řada **dalších titulů pro financování železnice** z veřejných rozpočtů, např. obnova vozidel, informační systémy, ekologické škody, sociální program, vnitrozemská koheze apod. Působí zde i určitá forma demonstračního efektu známého z teorie veřejné volby: Politicky je určitě prodejnější zavést nárazově nový titul dotace,

²⁹ Příkladem určitého stavu v zadlužovacím cyklu je finanční pozice Deutsche Bahn AG k 31. 12. 1998, kde na 16,7 mld. DEM vlastního kapitálu již připadalo 51,4 mld. DEM závazků a rezerv na závazky („Rückstellungen“ + „Verbindlichkeiten“). Vezmeme-li na vědomí obrovský rozsah fixních aktiv společnosti, je oddlužovací operace státu přede dveřmi. Podobná byla situace SNCF, kde i po oficiálně skončeném oddlužení stálo k 31. 12. 1997 proti 32,5 mld. FRF vlastního kapitálu 203,8 mld. FRF finančních a provozních dluhů.

tedy všem málo vzít a někomu mnoho dát, nežli dlouhodobě budovat nediskriminační režim prospěšný pro všechny účastníky.³⁰

Rozšiřuje se rovněž přímá vazba mezi rozpočtovými příjmy a výdaji v oblasti dopravy formou **daňových asignací**. Jako jedna z politicky prosaditelných vazeb s nezanedbatelnou ekonomickou logikou se nabízí spojení mezi spotřební daní z motorových paliv a maziv a veřejnou dopravou nebo investicemi do infrastruktury.³¹

Jedním z možných řešení, jak zčásti odbřemenit vládu od řízení nepříjemného železničního systému, je tzv. **regionalizace**, tj. převod regionální dopravy a tratí do vlastnictví regionů (1996 SRN), popř. zakládání autonomních regionálních jednotek osobní dopravy (1996 Švýcarsko nebo 1999 Itálie). Regiony získávají zároveň rozsáhlé, někdy výlučné pravomoci v nakládání s finančními prostředky na dopravní obslužnost. Použitá schémata jsou různá, v některých případech se koncept tzv. veřejné objednávky snaží předstírat, že se nejedná o subvence z veřejných rozpočtů, nýbrž o jakési „objednané“ dopravní tržby.³²

V regionalizaci nelze spatřovat jen proceduru, kdy se jeden chudý veřejný vlastník nahrazuje jiným. Je to důležitý prvek eliminace monopolu národní monolitní železniční instituce. Navíc se rozhodování o regionální nabídce železniční dopravy dostává tam, kam patří, do blízkosti konkrétních místních zákazníků. Je logické, že regionální orgány obvykle dávají přednost subvencování dopravních společností, které mohou účinně ovlivnit. Regionalizace je prvkem, který může pomoci zachránit řadu místních drah.

Směrnice Rady ES č. 91/440/EEC požaduje vytvoření regulačních mechanismů pro zdravé finance železničních podniků (což se v době schválení týkalo fakticky národních železničních monopolů). Převažující administrativní charakter těchto institucí a existence režijních, často netržních vztahů mezi jejich různorodými činnostmi i nadále brání vzniku efektivních režimů financování. Vznik akciových společností státních drah, formálně nezávislých podnikatelských subjektů se smluvně zaručenou úhradou tzv. závazků veřejné služby, nijak nezabránil tomu, aby tyto společnosti opakovaně neupadaly do finančních nesnází a nepožadovaly poté státní podporu a oddlužení.

**Směrnice Rady ES
č. 91/440/EEC žádá
vytvoření prostředí pro
zdravé finance
železničních podniků.**

4.3.2. FINANCOVÁNÍ ŽELEZNICE V ČESKÉ REPUBLICE

Česká železnice je v současnosti financována pomocí následující struktury státních dotací:

1. Neinvestiční dotace:

- dotace na pokrytí ztrát z osobní přepravy
- sociální program (poprvé v roce 1998)

³⁰ Např. **Deutsche Bahn** v současnosti vedle investičních dotací a dotací na veřejnou osobní příměstskou dopravu dostává státní příspěvek na tzv. „stará břemena“, tj. ekologické škody, zanechané dřívější Deutsche Reichsbahn na území bývalé NDR. Dále stát přispívá na sblížování kvality železniční sítě na území bývalé NDR se zbytkem země. **Britské železniční společnosti** dostávají celou řadu „grantů“, jednak příspěvek na investice, na franchising osobní dopravy (1,11 mld. GBP pro finanční rok 1998-1999), integrovanou dopravu, železničářské penzijní fondy ap.

³¹ Např. v **Německu** náleží spolkovým zemím pro oblast veřejné osobní příměstské dopravy od roku 1997 roční dotace v úhrnné výši 12 mld. DEM. Tato částka je poskytována z příjmů získaných z daní z minerálních olejů. Mají na výběr, zda podpoří železnici či silnici. Podobné řešení bylo navrhováno také současnou českou vládou v zákonných osnovách o daňových asignacích a Fondu dopravy.

³² Ve **Švýcarsku** jsou finanční dotace na veřejnou dopravu ze státního rozpočtu rozděleny na jednotlivé kantony. Zde jsou k nim přiřčeny finanční dotace příslušného kantonu a jejich úhrn se používá na subvencování konkrétní nabídky veřejné železniční a silniční dopravy. Dotace se přidělují na základě veřejné soutěže, jejímiž kritérii nejsou zdaleka jen nízké požadavky na dotace, ale také komfort služeb, návaznost na ostatní dopravní systémy, ekologická hlediska apod. Blíže viz. Janeček: *Financování veřejné osobní přepravy na železnici*, *Železniční magazín* 7/99, str. 16 - 17.

4. Regulace a financování železniční dopravy

- dotace na úhradu úroků (1997), obdobně v roce 1999 dotace na splátky úvěru od Crédit Lyonnais
- dotace na podporu kombinované dopravy
- dotace na odstraňování následků povodňových škod
- dotace na výzkum a vývoj

Novinkou byla v roce 2000 nepravdělná dotace v rozsahu 3,5 mld. Kč, poskytnutá k vyrovnání hospodaření v závěru roku, a další dotace ve výši 2,5 mld. Kč s víceúčelovým použitím, poskytnutá počátkem roku 2001.

2. Investiční dotace

- systémové dotace
- individuální dotace
- dotace na odstraňování následků povodňových škod
- dotace na výzkum a vývoj

Z těchto položek mají nejzávažnější ekonomický význam **dotace na osobní přepravu**, na podporu **kombinované dopravy** a **investiční dotace**.

Dotace jsou předmětem stálého smlouvání se státem (s Ministerstvem dopravy a spojů, které je administrativně dělí na silniční a železniční část, někdy i přímo s Ministerstvem financí). O konkrétních dotacích pro českou železnici se tedy rozhoduje na Ministerstvu dopravy a spojů po schválení státního rozpočtu na příslušný rok. Vzhledem k časové tísní nejsou České dráhy s. o. schopny započítat dotace předem do svého plánu a provést jejich případný vnitřní rozpis (osobní doprava).

Velikost dotací pro ČD se neřídí dlouhodobou koncepcí, ale politickým rozhodováním mezi naléhavými rozpočtovými prioritami.

Velikost dotací pro ČD se neřídí dlouhodobou koncepcí, vzniká jako důsledek krátkodobého politického rozhodování mezi naléhavými rozpočtovými prioritami. Dosavadní systém financování celkovou částkou, která je předmětem stálého smlouvání obsahujícího rozsáhlé prvky nejistoty, může být tím méně

přijatelný pro soukromého investora. V tom lze najít jednu z příčin – ale ne jedinou – neustálých požadavků na „smlouvu se státem“ či jiná dotační pravidla, i víry některých železničních úředníků, že se věci změní po přeměně právní formy ČD na akciovou společnost.

Následující tabulka uvádí velikost a strukturu dotací pro České dráhy s. o. v letech 1993-1999:

Tab. č. 6: Vývoj dotací pro České dráhy, s. o., v letech 1993-1999 v mil. Kč

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dotace celkem	8 050	7 900	8 527	8 738	9 975	10 894	12 956
z toho:							
provozní dotace do osobní dopravy	6 050	5 771	5 294	5 150	5 261	5 750	6 017
Investiční dotace	2 000	2 129	3 222	3 514	4 318	4 505	5 791
Ostatní			11	74	396	639	1 148
HV (včetně provoz. dotací)	-3 185	-2 701	-3 093	-4 744	-4 699	-3 390	-3 964

Pramen: Výroční zpráva Českých drah, s. o., 1994 – 1999

Vývoj dotací dále osvětluje následující tabulka:

Tab. č. 7: Vývoj dotací pro ČD, s. o. – odvozené a relativní ukazatele

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dotace inflačně upravené (základ 1993)	8 050	7 182	7 105	6 692	7 041	6 946	8 090
z toho provozní dotace do osobní dopravy (bez dotací od regionů)	6 050	5 246	4 411	3 944	3 714	3 666	3 757
Investiční dotace	2 000	1 935	2 685	2 691	3 352	2 873	3 617
Poměr provozní dotace k tržbám osobní dopravy v %	306,0	247,8	192,7	126,9	132,8	133,0	129,6

Pramen: Výroční zpráva Českých drah, s. o., Výroční zpráva České národní banky 1994 – 1999

Jak je vidět z údajů, inflačně upravené hodnoty celkových dotací i provozních dotací do osobní dopravy měly až do roku 1999 stále mírný klesající trend. V tomto roce dotace vzrostly, došlo však také ke vzrůstu tržeb, takže se výsledný poměr provozní dotace k tržbám osobní dopravy udržel na úrovni zhruba 130 %. Problémem ovšem je, že hospodářský výsledek ČD se po krátkém zlepšování začal opět propadat, a to i přes trvale nižší realizované odpisy oproti platným odpisovým lhůtám a koeficientům i přes eskalující provozní zadlužení (viz příslušná tabulka). Jedním z prvků nepříznivého ekonomického vývoje je značný nárůst mzdových nákladů vyvolaný tlakem odborů.

Dotiční režim pro omezený sektor soukromých konkurentů Českých drah s. o. není stanoven, ač je zřetelná snaha Ministerstva dopravy a spojů přiblížit se schématu platnému pro České dráhy.

Ve financování Českých drah s. o. se v posledních letech výrazně projevil růst externího zadlužení, jak o tom svědčí následující tabulka:

Tab. č. 8: Vývoj vnějšího zadlužení ČD, s. o. v letech 1993 – 1999 v mil. Kč

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Zadlužení celkem	4 500	4 432	7 009	12 518	22 708	26 995	33 611
z toho závazky	3 829	3 878	5 421	6 757	7 405	6 438	8 105
Úvěry	671	554	1 588	5 761	15 303	20 558	25 506
Nákladové úroky	164	140	173	292	593	1 144	1 376

Pramen: Střednědobý strategický rozvojový záměr ČD 1999 – 2003, březen 1999; Situační zpráva o hospodaření ČD s. o., září 1999, Výroční zpráva ČD s. o., 1999

Úroveň zadluženosti Českých drah s. o., jejíž růst byl dlouhodobě tolerován výkonným managementem i správní radou, začíná nabývat alarmujících hodnot, které jen dluhovou službou (splátkami úroků) ohrožují běžný ekonomický chod organizace. To konstatuje i auditorská zpráva za rok 1999, v níž auditor vyjadřuje „pochybnosti, zda bude organizace schopna vyřešit problémy likvidity bez významného dopadu na současný rozsah nebo charakter její činnosti“. Legislativní i finanční hádankou by byla situace, kdyby některý z dodavatelů, jimž České dráhy dlouhodobě dluží, podal na ČD s. o. návrh na konkurs. To by pravděpodobně mělo za následek

urychlenou snahu státní administrativy o vyrovnání závazků tomuto věřiteli a intenzivní snahy o oddlužení Českých drah. Problémem ovšem je, že potřeba oddlužení ČD s. o. přichází ve chvíli, kdy se veřejné finance ocitly v hlubokých deficitech díky předprivatizačnímu oddlužování bank a rozsáhlou sanací průmyslových podniků, doprovázených prudkým růstem mandatorních výdajů vyvolaných špatně nastavenými parametry sociálního systému. Za těchto okolností riziko úpadku českého železničního systému výrazně vzrůstá.

Legislativní i finanční hádankou by byla situace, kdy by některý z dodavatelů, jimž České dráhy dlouhodobě dluží, podal na ČD s. o. návrh na konkurs.

4.3.3. FINANCOVÁNÍ ŽELEZNICE V ČESKÉ REPUBLICE: NÁVRH ŘEŠENÍ

Poskytování provozních dotací železnici oproti podstatně výše zdaněné silnici je formálně zdůvodňováno veřejným zájmem a potřebou zajistit alternativní formu dopravy oproti silnici. Za vydatné podpory železniční administrativy je obecně přijímána argumentace o tom, že silnici nejsou účtovány její některé negativní externality (emise, zácpy, dopravní nehody) a že je potřeba tyto náklady doučtovat (harmonizovat). Ačkoliv tomuto pohledu nelze upřít určitou racionalitu, domníváme se, že způsob měření externalit (už z definice) je složitý³³ a míra poskytnutých dotací železnici je tudíž předmětem společenské smlouvy o způsobu a finančním rozsahu úhrady, jejíž výše je dána schválenými rozpočtovými pravidly. V žádném případě nelze akceptovat, aby „harmonizace“ sloužila jako další ze záminek pro navýšení veřejného financování železnice. Ztrátovost železnice lze podle našeho názoru významně snížit, bude-li se železnice řídit běžnými principy podnikání, což ovšem v monolitní monopolní zbyrokratizované státní organizaci není možné.

Je-li dotace předmětem smlouvání, nevytváří potřebnou motivaci.

Dočasně lze akceptovat, aby státní dotace zčásti kompenzovala přirozeně vyšší měrné náklady železnice na osobní dopravu, čímž by železnice nebyla zcela vyloučena z regionálního a obecního rozhodování o zajištění dopravní obslužnosti. Tato státní dotace ovšem musí klesat relativně (a později též absolutně) ve vztahu k výkonům.

Dvě základní a dlouhodobě ztrátové činnosti železnice, osobní doprava a investice do tratí, jsou v současnosti dotovány ze státního rozpočtu. Pokud předpokládáme vstup soukromých investorů do těchto segmentů železničního trhu, bude pravděpodobně nutné změnit systém dotací. Dotace, která je předmětem dalšího potenciálního smlouvání, není pro soukromého investora přijatelná. Navíc nevytváří potřebnou motivaci k expanzi, která je důležitým prvkem podnikatelského chování.

Tzv. veřejný zájem na zabezpečení dopravní obslužnosti lze stěží v současnosti popřít. Přesto je žádoucí hledat formy financování, které budou skutečným oceněním služeb poskytnutých veřejnosti a také individuálními zákazníky-cestujícími využívány. Veřejné rozpočty by proto neměly poskytovat dotace *ex ante*, ale *ex post*, jako odměnu za zákazníkem dobrovolně přijaté a zaplacené služby v jejich kvantitě i kvalitě.

Praktická obtížnost dotačního režimu v **železniční osobní dopravě** spočívá v tom, že:

1. železnice bude ještě dlouho ztrátovým odvětvím s dlouhodobou návratností vložených prostředků i při poskytovaných dotacích
2. přitom je svrchovaně nutné, aby odvětví bylo stimulováno na zisku (a tedy fakticky zainteresováno na dlouhodobé úspoře státní dotace). Železnice má navíc úplatně sloužit potřebám individuálního zákazníka podobně jako podnikatelé v jakémkoli jiném odvětví.

³³ Odhady vlivů externalit v dopravě EU obsahuje Zelená kniha Evropské komise „K správnému a efektivnímu stanovení cen v dopravě“ z roku 1996. White Paper „Fair Payment for Infrastructure Use...“ předpokládá dosažení evropského konsenzu o měření externalit a jejich zahrnutí do cen dopravy postupně do roku 2004 (str. 12 – 15).

Vzhledem k bodu 2. nelze použít schéma známé z dotování klasických veřejných statků (armáda, policie, veřejné osvětlení), o což se neúspěšně ve vztahu k drážním institucím v minulosti snažila řada vlád. Výsledkem byl pouze vznik mentality „rozpočtové organizace“ a neefektivnost v drážním odvětví.

Řešení lze spatřovat v kodifikaci dlouhodobých principů poskytování dotací v železniční osobní dopravě zákonem a jejich konkrétní formulaci v podobě **dotačního pravidla**, odměňujícího *ex post* realizované výkony. Takováto změna by se měla promítnout i do změny rozpočtových pravidel v zákoně o státním rozpočtu. Nenavrhujeme přitom zvyšování celkové dotační částky, pouze její přiřazení k realizovaným výkonům; **dotace ze státního rozpočtu by měly během přechodného období (řekněme pětiletého) stále klesat a poté přestat být vypláceny vůbec.**

Dotační pravidlo by mělo

- být vytvořeno na základě dlouhodobě platných a obecně známých principů, vázaných na jednoduchý ukazatel odrážející službu zákazníkovi,
- odměňovat skutečný výkon (příp. rozsah nezbytných kapacit),
- nerozlišovat mezi soukromými, regionálními a příp. státními dopravci,
- odrážet míru inflace, projevující se v nákladech a výnosech podnikatelů.

Dotační pravidlo by zahrnovalo následující prvky:

- formuli, podle které by měly být dotace přidělovány jednotlivým podnikatelům (např. Kč dotací/osobokilometr, nebo – lépe – na 1 Kč tržeb z osobní dopravy).
- maximální limit nebo rozmezí omezující použití tohoto pravidla ve vazbě na roční růst tržeb dopravce (provozovatele dráhy). Toto omezení je jen ochranou státního rozpočtu před neočekávanými výdaji oproti rozpočtované sumě (např. pouze v jisté míře má smysl podporovat rozšiřování železniční osobní dopravy, není zájem na dotování plného rozsahu existujících tratí atd.).

Takové pravidlo, vyhlašované každý rok klouzavým způsobem i pro několik let následujících by omezilo (případně přímo vyloučilo) smlouvání železničního dopravce o výši rozpočtových dotací a zároveň mu poskytovalo potřebné údaje pro propočet návratnosti investic. Mělo by platit obecně pro všechny podnikatele bez jakýchkoliv kategorizací (jinak hrozí tlak na umělé přesuny mezi kategoriemi vlaků a tratí, a zkreslení ekonomických ukazatelů). Vypořádání dotací a jejich vykazování a inkaso mají řešit rozpočtová pravidla. Obdobně by byla řešena i dotace dopravcům na **kombinovanou nákladní dopravu**.

Dotační pravidlo, vyhlašované každý rok klouzavým způsobem i pro několik let následujících, by potřebné údaje pro propočet návratnosti investic poskytovalo. Mělo by samozřejmě platit pro všechny podnikatele bez rozdílu.

U dotací na **konkrétní investice** (koridory apod.), budou-li dráhy nadále ve vlastnictví státu, existující systém dotací připomínající „jmenovité investiční akce“ z doby centrálně plánovaného hospodářství patrně přetrvává. Vzhledem k nastávající privatizaci části tratí a přijetí legislativy EU však bude nutné kodifikovat obecné a nediskriminující podmínky (pravděpodobně formou grantů a výběrových řízení), za nichž se železniční investice zařadí do pravidel standardního rozpočtového financování. Pozitivně by mohla přispět důslednější ekonomická kontrola opřená o detailnější systém nákladových středisek v rámci současné divize dopravní cesty Českých drah a zpracovanější projektové řízení.

Pro úplnost je třeba dodat, že železnice bude nesporně stejně jako autobusová doprava adresátem **dotace k zajištění dopravní obslužnosti** ve smyslu části 4.2.2. Po vyrovnání měrné ztrá-

toivosti železnice centrální dotací na železniční osobní dopravu odpadají důvody, aby kraje a obce vytvářely při zajišťování dopravní obslužnosti pro železniční dopravu jakýkoliv zvláštní preferenční režim.

Pokud jde o **dluhovou službu** stávajících Českých drah s. o., nelze s ohledem na potřebu jejich důkladné restrukturalizace, deetatizace a deregulace doporučit nic jiného, než dnešní státní organizaci **v žádném případě dále nezadlužovat, a když oddlužovat, tak jen v rozsahu zabraňujícím akutnímu finančnímu rozvratu**. K oddlužení restrukturalizovaných železničních majetků může dojít teprve při jejich privatizaci, obdobně jako se stalo v případě polostátních bank. Není zásadní důvod oddlužit České dráhy s. o. nyní (v jejich dnešní podobě), když chybí jakákoliv záruka jejich efektivnějšího provozování. Oddlužení by spíše pomohlo snahám zablokovat jejich skutečnou tržní transformaci.

4.3.4. PERSPEKTIVY ZISKOVOSTI ŽELEZNICE JAKO ODVĚTVÍ

Ziskovost železniční nákladní dopravy je realitou.

Železniční **osobní doprava** může dosáhnout ziskovosti pouze výrazně nadinflačním růstem deregulovaných tarifů, opřených o nadproporcionální růst poskytovaných služeb, jejich kvality a spolehlivosti. To bez soukromých investic a moderního manažerského řízení není možné.

Důležitým prvkem zlepšování ekonomických výsledků železnice je podstatně vyšší využívání principu **intermodality**, vzájemné návaznosti a spolupráce jednotlivých dopravních prostředků, modů (vlaky, autobusy, automobily, letadla). Zatímco soukromí dopravci výhody tohoto principu dobře chápou a využívají, překonat nevraživý přístup úředníků dnešních státních Českých drah k jiným dopravním modům nebude snadné. Železnice může v nákladní dopravě ve spolupráci s místními automobilovými dopravci realizovat dodávky na principu „door-to-door“ a v časovém režimu „just-in-time“ stejně dobře jako doprava silniční, a může to vést k určité rehabilitaci vozových či kusových zásilek. Rozhodující je motivace železničních dopravců na výnosech a uspokojení zákazníka. V osobní dopravě musí vzniknout spolupráce v přesně fungující posloupnosti letecká doprava – dálková železniční doprava – regionální železniční / autobusová / individuální doprava – místní hromadná doprava / taxislužba / individuální doprava. Nepůjde o žádnou kartelizaci nebo administrativní reglementaci, nýbrž o poptávkou vynucenou spolupráci podnikatelů v podmínkách plné (i mezinárodní) konkurence vně i uvnitř železniční dopravy.

Železniční osobní doprava se (a to i bez „dotační berličky“) může stát ziskovou luxusní formou přepravy, která (oproti zablokované dopravě silniční a pouliční) bude vozit rychle a komfortně cestující přímo do center měst.

Samostatnou otázkou ovlivňující hospodářské výsledky železnice, a to mezinárodně, jsou dlouhodobě existující velmi náročné bezpečnostní standardy Mezinárodní železniční unie (UIC), upravující **technické podmínky konstrukce, výroby a vybavení železničních kolejových vozidel**. V důsledku např. předepsaných hodnot tuhosti rámců neúměrně narůstá celková hmotnost vozidel, což má vliv na spotřebu energie při provozu i na opotřebení tratí, a tedy i na náklady do-

pravy. Stačí srovnat technické charakteristiky „lehkého“ motorového vozu řady 810 používaného na regionálních tratích a běžného městského tramvajového vozidla, jejichž provozní podmínky se výrazněji neliší. I v této oblasti existují rezervy pro zvýšení ekonomické efektivity příměstské a regionální železniční osobní dopravy.

Další prostor se otevírá **zavedením řádného hospodaření na soukromo – podnikatelském základě**, včetně využití volných pozemků a budov (nádraží, skladiště, depa, nevyužitá kolejiště, deponie) k podnikání spolupracujícím s železniční dopravou (obchodní centra, hotely, průmyslové a skladovací zóny). Základem musí být (i z pozice politiků) změněný přístup k takzvanému

„zbytnému“ majetku, ve skutečnosti tomu nejlukrativnějšímu, co železnice v současnosti má k dispozici. Nutné je sdružování majetku železničních, průmyslových a finančních podnikatelů do rozvojových projektů atraktivních pro dlouhodobé investice. Je ovšem třeba podotknout, že nový zákon č. 219/2000 Sb., upravující vztahy ke správě státního majetku, veškeré možnosti ČD rozvíjet méně využitá aktiva podstatně ztěžuje.

Bude-li pokračovat současná evropská i světová tendence v automobilové dopravě, železniční osobní doprava se i bez „dotační berličky“ může stát ziskovou luxusní formou přepravy na střední vzdálenosti, navázející rychle a komfortně cestující přímo do center měst (oproti zablokované a nefunkční silniční a pouliční dopravě). To předpokládá postupné odbourání mýtu o osobním vlaku jako státem poskytované lidové přepravě a vznik nové koncepce vztahu kvality a ceny. Je pravděpodobné, že zejména tato změna v myšlení zákazníků si vyžádá delší časové období.

Kapitola 5

VZTAHOVÉ ATRIBUTY ŽELEZNICE

Jakákoli firma je množinou smluv, které určují její vnitřní strukturu a chování vůči jejímu okolí – dodavatelům a zákazníkům. Monolitní monopolní státní organizace není výjimkou, jen se od standardního soukromo-podnikatelského subjektu liší jak vnitřní strukturou, tak způsobem chování vůči okolí, což se projevuje nízkou ekonomickou efektivností. Protože železniční doprava je v České republice reprezentována především ČD s. o., budeme se v této kapitole věnovat právě této organizaci.

Cílem analýzy historicky vzniklých vztahů mezi zákazníky a Českými drahami na jedné straně a vztahů mezi managementem této organizace a jejími zaměstnanci na straně druhé je demonstrovat některé zvyklosti a přetrvávající skutečnosti, které v současnosti činnost železnice ovlivňují. Na základě této analýzy lze najít východiska pro aktivaci dopravce jako obchodního subjektu působícího v oblasti železniční osobní i nákladní dopravy.

5.1. ŽELEZNICE A ZÁKAZNÍK

V tomto století prošla železniční doprava změnami, které na její výkonnosti zanechaly podstatné stopy. Železnice byla svého času technickým a společenským fenoménem. Tím vynikl její vojenskostrategický význam. Za této situace byl vstup státu do podnikání na železnici přirozeným vyústěním postavení železnice na dopravním trhu. Účast státu v železničních podnicích však změnila tento segment dopravního trhu na monopol.

Exkluzivita postavení železnice byla v období plánovaného hospodářství dokonce povýšena na systém. Ten jí zaručoval jak dostatečnou poptávku, tak v podstatě neomezené krytí investičních i provozních nákladů přímou návazností na státní rozpočet. S určitou mírou nadsázky je možné konstatovat, že výlučným zákazníkem železnice byl stát. Proto není možné postihnout současný vztah železnice a zákazníka bez toho, aniž bychom z tohoto hlediska alespoň ve stručnosti analyzovali vztah železnice ke státu.

Politické a společenské změny po roce 1990 postupně přinesly změny i ve vztahu státu a železnice. Přitom se neménila ani tak železnice sama, ale především její okolí. Tento vývoj měl ostatně své paralely u všech železničních správ, a to nejenom evropských. Snad jediný důležitý rozdíl mezi nimi a Českými drahami je v tom, že téměř ve všech ostatních státech na západ od „železné opony“ byla železniční doprava vnímána především jako problém ekonomický, a od padesátých let v každém z těchto států proběhlo většinou několik pokusů jej řešit. V České republice i v řadě dalších postkomunistických zemí však byl (a dosud je) tento problém vnímán především jako politický a společensko-sociální, což v rozhodující míře blokuje jeho racionální ekonomicky efektivní řešení.

Jakákoli firma je množinou smluv, které určují její vnitřní strukturu a chování vůči okolí.

Historicky prvním signálem o změně přístupu státu k finančním potřebám železniční dopravy bylo zrušení přímé vazby tehdejších ČSD na státní rozpočet.

Druhým potom úplná liberalizace tarifů v nákladní železniční dopravě, která měla umožnit její úplnou finanční nezávislost na veřejných rozpočtech. Dosažení tohoto cíle však předpokládá i adekvátní odezvu u dopravce, především nalezení vyváženého vztahu mezi vlastními náklady a vyšší tarifů. To předpokládá přesnou znalost celkových finančních nákladů pro poskytování služeb v nákladní dopravě a návazně na to stanovení odpovídajících tarifů, nebo lépe systému smluvních cen pro vybrané okruhy přepravců. Tento krok je ovšem nemožný bez znalosti reálných nákladů na používání dopravní cesty, což u Českých drah s. o. není v současnosti v potřebné formě

zajištěno, neboť cena za používání dopravní cesty je taxativně stanovena cenovým výměrem MF ČR. Potřebu získávat objektivní ekonomické údaje o dopravní cestě však předpokládal již zákon č. 9/1993 Sb., o Českých drahách. Podle něj měly ČD s. o. od svého vzniku samostatně hospodařit ve dvou oddělených účetních okruzích (poskytování dopravně-přepravních služeb a provozování dopravní infrastruktury). To ovšem nebylo dodnes zcela realizováno. Výsledkem jsou netransparentní účetní poznatky o nákladových položkách, klíčování celkových provozních nákladů mezi osobní a nákladní dopravu podle statistických ukazatelů i nesoustavnost vnitropodnikového účetnictví mezi jednotlivými divizemi.

Třetím impulzem změn pak bylo schválení novely zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů. Podle ní je od 1. 1. 2001 část státní dotace na úhradu ztráty v osobní dopravě poskytována nikoli ve formě závazku státního rozpočtu, ale cestou úhrady vzniklé ztráty za přijetí závazku veřejné služby při zajišťování základní dopravní obslužnosti určitého území. Protože tyto úhrady jako doplnění přepravních tržeb budou poskytovány nejprve cestou určených okresních úřadů a později prostřednictvím krajů, budou muset České dráhy zaujmout k tomuto novému „zákazníkovi“ v osobní dopravě adekvátní přístup.

Protože železnice přepravuje jak cestující, tak zboží a každá z těchto přeprav má své naprosto specifické podmínky i úpravu vztahu k zákazníkovi, pojednáme o nich odděleně.

5.1.1. OSOBNÍ DOPRAVA

V oblasti osobní dopravy připravil rozsáhlý nárůst individuální osobní dopravy železnici o řadu jejích tradičních zákazníků. Také privatizovaná linková autobusová doprava ji svou pružností a svými přepravními tarify vystavila tvrdé konkurenční zkoušce. Na poklesu počtu přepravených cestujících se však podílejí i České dráhy s. o., především nevyhraněnou a v období posledních pěti let neustále se měnící koncepcí osobní dopravy. Téměř bezstarostný přístup k tvorbě jízdních řádů a výrazné přezírání ekonomických nákladů osobní dopravy, charakteristické pro období do počátku 90. let, kdy byla železnice plně dotována státem, bylo krátce po vzniku státní organizace České dráhy vystřídáno obdobím přípravy rozsáhlé privatizace železniční dopravy. Od ní byla očekávána větší flexibilita dopravce, snaha o zvyšování komfortu osobní přepravy a postupné snižování státního příspěvku na osobní dopravu. Než mohlo dojít k její praktické realizaci, byla v polovině devadesátých let transformace železnice zastavena.

Poté se tlak na rentabilitu osobní dopravy v jednotném železničním podniku projevil na jejím výrazném omezování. Zřejmě u Českých drah v tomto období neexistoval důsledný rozbor provozních nákladů ani finančních úspor z realizovaných dopravních omezení. Další vedení Českých drah po svém nástupu v roce 1998 vrátilo zpět na koleje některé vlakové spoje, které z jízdního řádu vymizely, a to opět bez předcházející analýzy účelnosti vynaložených nákladů, pouze na základě politické objednávky a s verbálním prohlášením, že se tak stalo s minimálními náklady. Až jízdní řád osobní dopravy pro období 2000/2001 přinesl v tomto trendu změnu a snad i potřebnou stabilitu. Nabídka přepravních služeb se nezanedbatelně zvýšila, aniž to přineslo zvýšení celkové potřeby dopravních prostředků.

Přítom nejmarkantnějším výsledkem všech těchto změn, přidávání a opětovného rušení vlakových spojů osobní dopravy, je **značná ztráta důvěry veřejnosti ve schopnosti a spolehlivost že-**

Potřebu objektivních ekonomických údajů o dopravní cestě předpokládal již zákon č. 9/1993 Sb., o Českých drahách. Podle něj měly ČD s. o. od svého vzniku samostatně hospodařit ve dvou oddělených účetních okruzích (zvlášť dopravně-přepravní služby a provozování infrastruktury). To však nebylo dodnes zcela realizováno.

Každá služba, která má být rentabilní, musí být využívána a mít svůj okruh zákazníků.

leznice. Pro všechny realizované koncepce osobní dopravy je totiž možné najít jednu charakteristickou vlastnost: žádná z nich se důsledně nezabývala skutečnými přepravními potřebami, žádná z nich nehledala partnera pro stanovení potřebné dopravní obslužnosti.

Každá služba, pokud má být pro svého nositele ekonomicky zajímavá, musí být využívána a musí mít svůj okruh zákazníků, aby přinesla očekávanou rentabilitu. Má-li se tak skutečně dít, musí se služba dostat do všeobecného povědomí. Musí být tedy nejen známo, že tato služba je nabízena, ale též že je spolehlivá a na dobré úrovni. Navíc musí být informace o rozsahu poskytované služby snadno dostupné. Tyto charakteristiky jsou v případě přepravy cestujících naprosto klíčové. Zdaleka nejlepším způsobem propagace je proto dlouhodobě a bez větších změn platný celostátní jízdní řád, který je potenciálním zájemcům přístupný i jinými informačními prostředky než v tradiční tištěné formě. K dalším faktorům, které ovlivňují úspěch železniční osobní dopravy, patří například:

- logika, vzájemná návaznost a vedení spojů jízdního řádu v časech, vyhovujících potenciálním zákazníkům, a nikoliv primárně provozním potřebám železnice,
- schopnost promítnout tuto návaznost také do intermodální spolupráce s dopravci v autobusové a městské dopravě, s taxislužbou, individuálním automobilismem (odstavná parkoviště, autovlaky),
- stabilní a funkční standard přepravního komfortu – přesnost jízdy vlaků a pro cestujícího přijatelný interiér železničních stanic i železničních vozidel,
- doplňkové služby: možnosti nákupu, stravování, přenocování a ostatních služeb v železničních stanicích i ve vlaku. Jsou nejenom tím, co cestující může využít a ocenit, ale co může být příslovečným jazýčkem na vahách rozhodování, jaký druh dopravy veřejnost nakonec použije.

Řada těchto faktorů je přímo ovlivnitelná činností železnice a citlivým přístupem jejích zaměstnanců k zákazníkům. Mnohé jsou však realizovatelné pouze cestou investic, což však dnes není problém pouze Českých drah, ale i státu. Jestliže i za této situace mají přepravní výkony mírně stoupající trend, je možné pouze odhadovat, jakou měrou se na nich podílí změna obchodní politiky a jaký je podíl obecného hospodářského oživení v Evropě.

Železniční osobní doprava je sice službou pro veřejnost, ale pro státní organizaci České dráhy je činností ekonomicky hodnocenou. Cena za tuto službu – tedy výše jízdného – je státem regulována. Stát v rámci regulace ceny jízdného poskytuje Českým drahám určitou kompenzaci formou „státní dotace na krytí ztrát osobní dopravy“. Mimo jiné právě tento dvojí vztah ke státu jako „umenšovatel“ a zároveň „navyšovatel“ příjmu posiluje fikci o tom, že zákazníkem Českých drah s. o. v železniční osobní dopravě je fakticky stát. Z toho pak plyne mnohdy přezíravý vztah ke konkrétnímu zákazníkovi, který příjem železnice příliš neovlivní.

Zmíněný „státní příspěvek“ pro České dráhy na jimi realizovanou osobní dopravu je navíc dosud poskytován bez relevantních kritérií. Je trvalou, ale velmi variabilní součástí státního rozpočtu v kapitole Ministerstva dopravy a spojů, ovlivněnou především faktory ležícími mimo dosah aktivit Českých drah. Mezi rozsahem a kvalitou služeb cestujícím a velikostí státní dotace není žádný příčinný vztah. Přitom již z pouhého názvu této státní dotace („úhrada ztráty v osobní dopravě“) by se dalo usuzovat na určitá kritéria pro její poskytování. Tím nejpřirozenějším kritériem by byl přepravní výkon železniční osobní dopravy, neboť by se tak oceňoval skutečný přínos pro konkrétního přímého spotřebitele dané služby. Logickým kritériem

Mezi rozsahem a kvalitou služeb cestujícím a velikostí státní dotace není žádný příčinný vztah.

by třeba bylo i dodržení rozsahu a úrovně poskytovaných přepravních služeb, tj. např. skladba viakových spojů, včasnost jejich jízdy atd. Podobná kritéria by potom jednoznačně ovlivnila konečnou výši příspěvku státu na osobní dopravu, který by byl součástí přepravních tržeb. Kromě ukončení nekonečných a neproduktivních diskusí by to mohl být pro železničního dopravce –

tedy dnes především pro státní organizaci České dráhy – výrazný podnět ke zvýšení úsilí o získání nových cestujících, tedy podnět k společensky odpovědné obchodní politice.

Změnu do tohoto systému – je třeba předem říci, že kontroverzní – přináší novela zákona o drahách číslo 266/1994 Sb. Pro České dráhy s. o. se tím sjednocují podmínky financování s veřejnou osobní silniční dopravou³⁴ a dostává se jim, stejně jako dříve autobusovým dopravcům, možnosti vymáhat na orgánech územní správy „úhradu prokazatelné ztráty“. Na druhé straně se mohou dostávat do vážných problémů tím, že se od provozovatelů dráhy i drážní dopravy vyžaduje nejenom věrohodné prokázání těchto ztrát u jednotlivých spojů, ale nově také průkaz o finanční způsobilosti provozovatele drážní dopravy. Samotné ČD s. o. však ve svých výročních zprávách uvádějí trvalý propad hospodaření i skutečnost, že jejich činnost není běžným způsobem pojištěna. Je tedy otázkou, jak budou schopny tyto požadavky naplnit. Pokud tedy České dráhy, s. o. při svých stávajících finančních obtížích budou i nadále provozovateli dráhy i drážní dopravy, může to pak znamenat buď že porušují zákon, nebo že pro tento dominantní železniční podnik tato novela zákona neplatí.

ČD s. o. tak budou, minimálně u „regionální osobní dopravy“, vystaveny veřejné soutěži se silniční dopravou i v oblasti získávání finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Jsou však České dráhy v současné podobě na tuto změnu připraveny a budou schopny na ni adekvátně reagovat? Snadná by byla odpověď, že v případě neúspěchu (tedy při neshodě mezi provozovatelem železniční osobní dopravy a okresním úřadem) nebude určitý rozsah osobní dopravy provozován. Pokud by obdobný charakter uvažování měl být základem obchodního přístupu Českých drah (a nezáleží na tom, zda budou státní organizací nebo státem vlastněnou akciovou společností) k požadavkům územně správních orgánů (a opět nerozhoduje, zda to budou současné OkÚ nebo kraje, popř. tzv. NUTS II), potom lze oprávněně očekávat výrazné omezení železniční osobní dopravy na místní úrovni. Je však třeba vidět i to, že novela zákona stanovila mechanismus veřejných služeb a úhrad za ně, ale sama státní správa na to není připravena a pro roky 2001 a 2002 hledá přechodné a nesystémové řešení mimo oblast platné legislativy. Cesta k zachování potřebného a účelného rozsahu železniční osobní dopravy vede přes dvě základní oblasti. Jednou je vhodná nabídka služeb, druhou přijatelná úroveň finančních nákladů.

Pokud tedy České dráhy při svých stávajících finančních obtížích budou i nadále provozovat dráhu i drážní dopravu, může to potom znamenat buď že porušují zákon, nebo že pro tento dominantní železniční podnik novela zákona neplatí.

Budeme-li hledat za těchto okolností analogii železnice se silničními dopravci, můžeme snadno najít pravděpodobné slabé stránky činnosti Českých drah. Silniční dopravci pružněji reagují na dopravní požadavky. Navrhují a projednávají jízdní řád v místech své působnosti přímo s příslušnými okresními úřady a rozsah své činnosti jejich požadavkům přizpůsobují. Ukazuje se, že v rámci privatizace provedené rozčlenění původně celoplošně působícího monopolního dopravce ČSAD na územně působící podnikatelské subjekty je pro zajišťování základní dopravní obslužnosti výhodné. Nejenom že má okresní úřad rozhodující vliv na tvorbu jízdních řádů a může snadno kontrolovat výši vykazované provozní ztráty, ale jedná se subjektem, který má převažující okruh působnosti právě v tomto okrese. Na rozdíl od silničních dopravců celostátně působící České dráhy dosud pouze předkládají okresním úřadům ke schválení svoji verzi jízdních

³⁴ Novela zákona číslo 111/1994 Sb. s platností od dubna 1998 nově vymezuje vztahy mezi územněsprávními orgány a dopravci ve veřejné silniční dopravě. Definuje základní i ostatní dopravní obslužnost území a právo Okresních úřadů určit ve svém obvodu rozsah základní dopravní obslužnosti a schvalovat jednotlivým dopravcům jízdní řády v souvislosti s udělováním licence na provozování linkové dopravy. Opomínuta není ani povinnost Okresního úřadu jako objednavatele přepravních služeb poskytovaných ve veřejném zájmu provádět dopravcům úhrady „prokázaných ztrát“ a tak se finančně bezprostředně podílet na financování veřejné dopravy. Protože Okresní úřad je součástí státní správy, je naplněna role státu ve veřejné osobní dopravě a finanční prostředky jsou přidělovány nejenom podle jednoznačných kritérií, ale také z místa, které může snadno kontrolovat účelnost jejich využití. Obdobné pojetí nyní tedy zavádí novela zákona číslo 266/1994 Sb. i pro železniční dopravu s termínem od 1. ledna 2001.

řádů, která na jejich požadavky na základní dopravní obslužnost obvykle reaguje jen minimálně. Za těchto podmínek se zdá být pravděpodobnost úspěšnosti získání finanční dotace pro železniční osobní dopravu od okresních úřadů minimální. Nelze se ani domnívat, že styční pracovníci, určení Českými drahami pro jednotlivé kraje, přinesou v této oblasti rozhodující změnu.

Druhou slabou stránkou Českých drah bude věrohodné prokázání výše ekonomických ztrát v osobní dopravě. Z tohoto pohledu jsou České dráhy na schválenou změnu v podstatě nepřipraveny, neboť pro ně bude velmi obtížné předkládat ekonomické údaje o skutečných nákladech podle jednotlivých vlakových spojů, za které bude požadována úhrada finančních ztrát od územněsprávních orgánů.

Pro dopravce je ovšem prokazatelná ztráta motivem rentability. A to motivem nikoliv ztrátu minimalizovat, ale naopak prokázat vlastní ztrátu v co největší výši!

Otazníkem zůstává ovšem i samotný požadavek na určení výše skutečných nákladů na jednotlivé vlakové spoje. Rozdíl odpisových položek nových a starších železničních vozidel může vyústit v propastné rozdíly, díky nimž by mohlo být upřednostňováno provozování odepsaného vozidlového parku. Protože takovéto rozdíly u vozidlového parku v linkové dopravě neexistují,

může si veřejná služba v železniční osobní dopravě do budoucna vyžadovat stanovení nejnem rozsahu, ale i úrovně poskytovaných služeb.

Samostatnou zmínku zasluhuje vlastní systém, jakým je u železniční osobní dopravy navrhována a u silniční dopravy již realizována finanční podpora osobní dopravy z veřejných prostředků. Stát prostřednictvím okresních úřadů hradí tzv. „prokazatelnou ztrátu dopravce“. Definování tohoto kritéria je snad pochopitelné ze strany plátce, neboť by mu mělo zaručovat minimalizaci vlastních výdajů. **Pro dopravce je ovšem „prokazatelná ztráta“ motivem rentability. A to motivem nikoliv ztrátu minimalizovat, ale naopak prokázat vlastní ztrátu v co největší výši!** O účelnosti takto definované finanční podpory je nejenom možné pochybovat, ale navíc svým pojetím vůbec nepatří k dopravnímu trhu. Na něm by měla na požadavek (objednávku, veřejnou soutěž ...) okresního úřadu uspět ta nabídka, která je při své komplexnosti cenově nejvýhodnější.

Jak budou schopny České dráhy reagovat na takovéto požadavky? Stávající organizace osobní dopravy je málo flexibilní na to, aby pružně zvládala drobné detaily základní dopravní obslužnosti v jednotlivých okresech a krajích. Nejsnadněji a neúčinněji je možné se tomu přizpůsobit obdobně, jako se stalo u silniční dopravy, tedy cestou segmentace dopravně-přepravní činnosti železnice. Daleko přesněji to lze vyjádřit termínem o „**produktové nabídce dopravně-přepravních služeb**“ železniční osobní dopravy. V rámci toho se osobní doprava může rozčlenit na menší regionální celky, které budou schopny lépe spolupracovat s příslušnými územněsprávními orgány. Na úrovni státní správy bude projednáván rozsah jízdního řádu podle požadavků místních orgánů, samozřejmě s přihlédnutím k přednosti vlakových spojů osobní dopravy vyšší kategorie a časové návaznosti na ně. Předpokládaná segmentace osobní dopravy bude tedy ve své podstatě znamenat decentralizaci zodpovědnosti za přípravu jízdních řádů železniční osobní dopravy i za jejich skutečnou realizaci. Řídící orgány těchto decentralizovaných organizačních celků osobní dopravy mohou mít minimální administrativu a sídlit v místech své skutečné působnosti.

Vedle nich musí v osobní dopravě fungovat i celostátně činný operátor, který bude zodpovídat za osobní dopravu přesahující obvody jednotlivých zájmových území nebo hranice České republiky. U něho se předpokládají finanční vazby nikoliv na regionální, ale na celostátní úrovni. I zde tomu však musí být na základě přesně definovaných kritérií.

Pro poskytování kvalitních dopravně-přepravních služeb s náležitým komfortem pro cestujícího však České dráhy nedisponují dostatkem odpovídajících železničních vozidel. Jednou z rozhodujících příčin jsou malé přepravní tržby, limitující opravy nebo modernizace stávajících a omezující nákupy nových vozidel pro osobní dopravu. Tím jsou také snižovány tržby z využí-

vání osobních vozů Českých drah mimo území České republiky. Naproti tomu narůstají poplatky za nasazování osobních vozů zahraničních železničních správ na našem území a finanční krize se dále prohlubuje. Její řešení se hledá v intenzivní snaze domoci se navýšení příspěvku státu na ztráty v osobní dopravě, a tím se uzavírá bludný kruh.

5.1.2 NÁKLADNÍ DOPRAVA

V oblasti nákladní dopravy je absence obchodní politiky Českých drah s. o. a její propojení do vlastních organizačních struktur ještě výraznější. Propad domácí výroby, omezení přepravy hromadných substrátů i snížení mezinárodního tranzitu omežily výkon Českých drah přibližně na polovinu stavu před rokem 1990. To se výrazně projevilo snížením přepravních tržeb v nákladní dopravě. V tomto celkovém a dlouholetém trendu nepřinesl příliš výraznou změnu ani rok 2000. Třebaže se přepravní výkony zvýšily proti roku 1999 o více než 9 %, zůstaly přibližně o 3 % pod úrovní roku 1998.

Přitom nabízený rozsah potenciální přepravní kapacity za poslední desetiletí klesl o pouhou třetinu. České dráhy tedy spravují neúměrně vysoké počty nákladních vozů, pro které nemají adekvátní využití. Přirozeným důsledkem je dlouhodobé omezování jejich údržby a odkládání technických rekonstrukcí, potřebných k jejich udržení v režimech RIV a RID. Tento vývoj vede k paradoxní situaci. Přibližně 15 % využitelného počtu nákladních vozů je odstaveno z provozu pro neprovedení povinné periodické údržby nebo opravy. Ze zbývajících částí je asi jedna třetina nákladních vozů neschopná provozního nasazení za hranicemi České republiky. Výsledkem je roztrpčení přepravců, kteří od provozních složek státní organizace České dráhy nemohou získat nákladní vozy ve složení a počtech, které mají potvrzeny ve smlouvách uzavřených s obchodními zástupci téže organizace. Řada výrobních podniků, která exportuje své výrobky do zahraničí, řeší tuto situaci přechodem na silniční dopravu, která v současné době nabízí vyšší a flexibilnější kapacitu. Je to pro ně sice většinou nákladnější řešení, ale umožňuje jim dodržet sjednané dodací lhůty a neztratit své postavení na zahraničních trzích. Ale i pro výrobce realizující svoji produkci pouze v tuzemsku je často levnější použití silniční dopravy než výstavba skladovacích kapacit, která by umožňovala vyrovnávat nepravidelnosti v přístavbě ložného prostoru ze strany Českých drah.

Zároveň lze pozorovat i určité váhání přepravců, kteří považují železniční dopravu za nestabilní, a to pod dojmem potíží, které měli s uplatněním své produkce v době stávků na železnici – její opakování totiž považují (při rétorice představitelů odborových organizací působících na železnici) za reálnou hrozbu.

Lze pozorovat i určité váhání přepravců, kteří nyní považují železnici za nestabilní.

Výsledkem je opět pohyb v „bludném kruhu“: pokles nakládky s sebou přináší pokles přepravních tržeb. Při nesnižujícím se podílu mzdových nákladů na celkových nákladech ČD s. o. (dnes již dosahuje hodnoty kolem 50 %) se vyrovnaná finanční bilance divize obchodně provozní jako rozhodující částí organizace řeší omezením údržby vozidlového parku, což snižuje schopnost Českých drah uspokojovat přepravní požadavky. Výsledkem je pokles nakládky ... atd.

Z pohledu jediného celostátního dopravce se tak trvale omezují možnosti přelévání finančních prostředků mezi nákladní a osobní dopravou a řešení je hledáno ve snaze o zvyšování přepravního tarifu nákladní dopravy a úsilí o větší podíl státního rozpočtu na úhradě ztrát v osobní dopravě. Zvyšování dovozného potom odrazuje další přepravce od používání nákladní dopravy a propad mezi (neregulovanými) náklady a reálnými tržbami se dále zvyšuje.

5.2 ŽELEZNICE A ZAMĚŠTNANCI

Jako v jiných zaměstnaneckých organizacích je základem vztahu mezi železnicí a jejími zaměstnanci běžná pracovní-právní smlouva. S ohledem na dlouhodobé hierarchické budování

vztahů nadřízenosti a podřízenosti na všech úrovních a stupních řízení železničního podniku je blíže jejich přirovnání k organizacím autoritativního (vojenského) typu než k obvyklé pracovní komunitě. Takovouto strukturu si ostatně nejenom v minulosti, ale i dnes vyžaduje úzká závislost a návaznost technologických činností jednotlivých profesí a zajištění plynulosti a bezpečnosti železniční dopravy. Zlom by mohla přinést pouze rozsáhlá automatizace řízení dopravních a technologických procesů, která bude silně omezovat podíl lidského činitele, což je sám o sobě proces, který je považován za faktor narušující stabilitu pracovního prostředí Českých drah.

To, co vztah mezi zaměstnanci Českých drah a jejich zaměstnavatelem již na první pohled postrádá, je určitá míra ztotožnění se zaměstnanců se „svým“ podnikem, s jeho podnikatelskými záměry a s jeho pozitivním budoucím vývojem. Jedním z naprosto hmatatelných projevů tohoto stavu je silně kritické vystupování zaměstnanců vůči Českým drahám jako celku. V souvislosti se služební hierarchií by snad byla lidsky pochopitelná kritika bezprostředně nadřízených i ostatních vedoucích pracovníků organizace, jako jevy běžné i v jiných typech zaměstnaneckých organizací. Kritický postoj však vyjadřuje většinou zaujatost zaměstnanců vůči organizaci jako celku. Příčin tohoto stavu je zajisté více. Z nedávné minulosti mezi ně určitě patří pokles společenského hodnocení železnice a jejích zaměstnanců v očích veřejnosti. Z těch současných je to na prvním místě dlouhotrvající série organizačních změn v ČD s. o. (a ještě dříve již u ČSD: nelze totiž opomenout, že počátek těchto změn trvá již od poloviny roku 1988, kdy došlo na železnici k oddělení státní a podnikové úrovně). Dalšími příčinami jsou v posledních letech stále se opakující personální změny a neujasněnost koncepce dalšího rozvoje Českých drah, která se mění s každým novým (obvykle po roce až dvou se měnícím) generálním ředitelem. Toto negativní vnímání ze strany zaměstnanců není kupodivu ani vyvažováno jinak dobrými pracovními podmínkami, vymezenými Kolektivní smlouvou (snížená délka pracovního týdne, délka dovolené na zotavenou, rekondiční dovolená, garantovaný nárůst mezd ...).

Kolektivní smlouva státní organizace České dráhy však vnáší do hierarchických zaměstnaneckých vztahů i další netypické prvky. Jedním z nich je automatický nárůst určité složky mzdy zaměstnance v závislosti na počtu odpracovaných let. Dalším je potom zvýšená ochrana zaměstnanců, u nichž doba nepřetržitého zaměstnání překročila určitou časovou hranici. Oba tyto prvky jsou z hlediska organizace demotivující ve vztahu k pracovní výkonnosti zaměstnanců a navíc se podílí na určitém „stárnutí“ organizace. Svůj vliv na utváření vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem má však i určitá míra zaměstnanecké nestability, vyplývající z opakovaných tvrzení o zaměstnávání počtu zaměstnanců neúměrného provozním potřebám, v realitě potvrzovaná každoročním snižováním personálních stavů. Nelze přitom přehlédnout, že dosavadní míra zaměstnanosti je udržována převážně tlakem odborových organizací a jejich aktivním ovlivňováním politiky zaměstnanosti.

Kolektivní smlouva státní organizace České dráhy vnáší do hierarchických zaměstnaneckých vztahů netypické prvky.

Otázka rozsahu zaměstnanosti je jedním ze základních prvků vztahů zaměstnanec – zaměstnavatel. Pomineme-li provozně-technické podmínky, které k těmto úvahám vedou, je jednou ze základních příčin nedostatek vůle státu situaci na železnici řešit. Počínaje rokem 1995, kdy vláda ČR pod hrozbou stávkou ukončila první pokus o restrukturalizaci a transformaci státní organizace České dráhy, se periodicky opakují situace, ve kterých je na úrovni vlády či parlamentu oddalováno rozhodnutí o budoucnosti železničního podniku i železniční dopravy v České republice. Jako příklad by mohl sloužit způsob a úroveň projednávání návrhu zákona o transformaci Českých drah. Nelze jinak než konstatovat, že na současných potížích státní organizace České dráhy nese lví podíl zodpovědnosti stát. Je proto přirozené, že stát bude muset v budoucnosti nést i následky této své liknavosti a s velkými nepříjemnostmi řešit situaci v organizaci, kterou si zákonem vytvořil k usnadnění správy svého železničního majetku.

Jakékoli budoucí změny ve fungování Českých drah, počínaje jejich obchodně-právní formou a konče organizačním uspořádáním a personálním obsazením, budou znamenat zásadní restrukturalizaci dosavadního železničního podniku. Je velmi pravděpodobné, že to bude dopro-

váženo sociálními obtížemi. Vláda tedy bude muset umět převzít odpovědnost za jejich řešení. V jeho průběhu se budou muset orgány státní správy aktivně zapojit do procesu přeměny profesní struktury Českých drah. Mnohá dnes existující pracovní místa budou muset být z důvodů hospodářské neefektivnosti zrušena. Naopak nová pracovní místa budou vytvořena v soukromých firmách, které začnou hospodařit s dosud nerentabilně využívaným majetkem ČD.

Restrukturalizace státní organizace České dráhy a s tím související vytvoření nové organizační struktury železničního podniku bude znamenat zrušení určitého počtu funkčních míst. Dojde k odčlenění řady činností, které spadají do sféry služeb a servisu a také služeb, a které musí být rovnocenně a nediskriminačně poskytovány všem subjektům, jež se budou podnikáním na železničním dopravním trhu zabývat. **Proti absolutnímu snižování počtů zaměstnanců nového železničního podniku tedy na druhé straně nepochybně naroste personální potřeba ve službách se železniční dopravou bezprostředně souvisejících.** Obdobně nelze za této nové situace vyloučit vznik nových činností, které se budou realizovat v nadbytečných a uvolňovaných objektech, dosud využívaných Českými drahami. Pravděpodobný je vznik takových subjektů, které dokáží v úzkém spojení se železnicí nebo v působení poblíž železnice najít pro sebe určitou konkurenční výhodu.

Odkládání restrukturalizace ČD s. o. bude znamenat jen ztížení podmínek dalšího pracovního i společenského uplatnění pro jejich uvolňované zaměstnance.

Jak již bylo uvedeno, všechny kroky směřující k restrukturalizaci Českých drah budou mít na část jejich dosavadních zaměstnanců větší či menší sociální dopad. Jeho zmírnění je – vedle fungující sociální sítě – především v hledání dalšího uplatnění nadbytečných zaměstnanců. Protože nelze očekávat výrazné zlepšení současné situace na trhu práce, bude odkládání restrukturalizace státní organizace České dráhy znamenat ztížení podmínek dalšího pracovního i společenského uplatnění pro její uvolňované zaměstnance. To s sebou přinese nárůst potřeby finančních prostředků na sociální oblast a ve svém důsledku dále sníží konkurenceschopnost železniční dopravy. Výsledkem může být další pokles přepravních výkonů a vyvolaná nižší potřeba živé práce, případně i rozsahu železniční sítě. Tento cyklus se může opakovat až do limitní hranice, ve které železniční doprava získá postavení doplňkového a nespolehlivého dopravce, který není schopen obstát vedle silniční dopravy. Oddalování restrukturalizace Českých drah by tedy i z hlediska lidských zdrojů bylo krokem k jejich budoucímu utlumení.

5.3 ZÁVĚREM

Železniční doprava musí být chápána jako služba, která je poskytována v rámci obecně platných ekonomických zákonitostí. Dopravce se proto musí chovat jako ekonomicky samostatný subjekt, se svým podnikatelským i finančním plánem, jehož obchodní a provozní aktivity jsou ve vzájemném souladu a který dokáže včas, pružně a adekvátně reagovat na podněty dopravního trhu. Nelze však zatím zpochybňovat nároky dopravce, aby mu byla doplácela ztráta vyplývající z regulovaného nebo věcně usměrňovaného jízdného a z požadavků na výkon veřejné služby, kterými je nucen provozovat i takové spoje, které jsou za normální situace ekonomicky nerentabilní. Samozřejmostí by mělo být, že všechny druhy veřejné dopravy fungují ve stejných legislativních podmínkách.

To, že tomu tak není v současném monopolním železničním podniku – státní organizaci České dráhy, lze spatřovat v následujících příčinách:

1. Legislativní podmínky pro provozování veřejné železniční a silniční dopravy nejsou srovnatelné.
2. V organizační a finanční struktuře státní organizace České dráhy není důsledně naplňována legislativní podmín-

I na železniční dopravu, tak jako na poskytování kterékoliv jiné služby, působí obecně platné ekonomické zákony.

- ka odděleného účetnictví dopravce a provozovatele infrastruktury. Chybí tak věrohodné podklady pro sledování nákladů jednotlivých druhů doprav.
3. Uvnitř Českých drah neexistuje samostatné sledování nákladů pro osobní a nákladní dopravu a dochází k přerozdělování tržeb mezi nimi. Chybí tak věrohodné podklady pro sledování vlastních nákladů.
 4. Nedostává se politické vůle k řešení prohlubujících se problémů státního železničního podniku pomocí standardních ekonomických nástrojů.
 5. Stagnace v technickém vývoji a absence vztahu zaměstnanců k nezbytným strukturálním změnám negativně ovlivňuje zapojení železniční dopravy do dělby práce na dopravním trhu. Za rozhodující je možné považovat trvalé zastarávání vozidlového parku a dopravní cesty regionálních tratí, kterými se zhoršuje komfort pro cestující i podmínky pro přepravu zboží.
 6. České dráhy jsou produktem „organizace železniční dopravy z poloviny minulého století“, která je z ekonomického hlediska dnes stěží akceptovatelná. Především chybí reálná a realizovaná obchodní politika s provázáním do běžných provozních činností.
 7. České dráhy jako celostátně působící subjekt věnují malou pozornost poptávce po dopravních službách regionálního či obecního charakteru. Jedná se o systémový nedostatek, který souvisí s vnitřní organizační strukturou podniku.
 8. Železniční doprava není obecně pojímána jako zákazník placená služba. To na jedné straně nepřipustným způsobem deformuje formu finanční podpory železniční dopravy státem a na druhé straně nenutí České dráhy předložit potenciálním zákazníkům po všech stranách uspokojující nabídku.
 9. Realizace nabízených služeb nesmí být pro jejich poskytovatele nerentabilní činností. Pro posouzení ekonomiky jednotlivých vlakových spojů však chybí na Českých drahách podrobná znalost skutečných nákladů jednotlivých činností.
 10. Zákazník při použití železniční dopravy musí platit pouze skutečné náklady. Samotné České dráhy však připouští, že z výnosů nákladní dopravy vnitřně dotují dopravu osobní. To svádí k myšlence, že přepravce hradí více než náklady a přiměřený zisk. Nápravu pak lze hledat minimálně v *jednoznačném úplném účetním oddělení osobní i nákladní dopravy, ne-li dokonce oddělením institucionálním.*

Kapitola 6

RESTRUKTURALIZACE, DEETATIZACE A DEREGULACE. CÍLE A ČASOVÁNÍ.

O procesech restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice a transformace současné státní organizace České dráhy, které povedou k oživení železniční dopravy v České republice, se diskutuje již déle než 10 let. Dlouhodobé odkládání a politická nechuť řešit dlouhodobé problémy české železnice poškozují v konkurenci ostatních druhů dopravy především ji samotné.

Složitost transformačního manévru je dána nutností převést jeden monolitní úřednický subjekt v síťovou soustavu spolupracujících a ekonomicky rentabilních subsystémů, aniž by tuto změnu nepříznivě pocítili zákazníci železnice. Nezbytnou podmínkou úspěšnosti je kvalitní legislativní rámec. Celý proces by přitom měl vycházet z analýzy dosavadního ekonomického, organizačního a technického stavu železniční dopravy v České republice a definování změn podnikatelského prostředí, jak je to schématicky znázorněno v příloze číslo 6.1.

Neustálé odkládání a politická nechuť řešit dlouhodobé problémy české železnice poškozují (v soutěži s ostatními druhy dopravy) především ji samotnou.

V předcházejících kapitolách bylo popsáno obecné postavení a úloha železniční dopravy jak v dopravním systému, tak i v národním hospodářství. Tato kapitola nabízí – na základě analýzy domácích poměrů a s využitím poznatků jiných evropských železničních správ – jednu z možných cest restrukturalizace, deetatizace a deregulace domácí železniční dopravy. Předpokládáme, že široký komplex legislativních, ekonomických a organizačních změn bude po schválení základních zásad restrukturalizace a transformace rozpracován v samostatném realizačním projektu.

6.1. ODDĚLENÍ INFRASTRUKTURY A DOPRAVCE

Několik let trvající diskuse o vhodnosti či nevhodnosti, o potřebě nebo nepotřebě vyčlenění drážní dopravní cesty do samostatného subjektu dosud probíhala pouze v rámci Českých drah, maximálně v rámci resortu dopravy a spojů. Základem diskuse byla, a v převažující míře dosud je, směrnice Rady ES číslo 91/440/EEC (resp. i současný návrh na její aktualizaci), formulující základní priority v oblasti správy a rozvoje železnic na území členských států. Podklady a argumenty diskuse však vycházely převážně z modelů řízení jednotlivých národních železničních správ tak, jak byly v Evropě dosud realizovány (především ve Velké Británii, Německu a Švédsku). Takové pojetí nicméně diskusi neopodstatněně omezuje a v určitém smyslu ji konfrontačním způsobem úmyslně vede do slepé uličky.

Zkušenosti Liberálního institutu z diskusí o transformaci síťových odvětví vedou k závěru, že problém transformace železnice existuje v širším kontextu. Ukazuje se, že funkční struktura železnice není od těchto odvětví zásadně odlišná a že jejich zkušenosti – možná po určité modifikaci – jsou na železnici přenositelné. Totéž v ještě vyšší míře platí pro zkušenosti ostatních dopravních odvětví.

Vývoj síťových odvětví v posledních desíti letech jak v České republice, tak i v jejím okolí prošel velkými změnami. To, co se zdálo být přirozeným, plně funkčním, a tudíž nezměnitelným monolitem, bylo rozděleno na vzájemně spolupracující tržní subsystémy ku prospěchu zákazníka i odvětví samotného. Česká energetika, dříve představovaná monolitní společností ČEZ, byla organizačně rozdělena na výrobce, přenos a distribuci, částečně privatizována, což umožnilo rozvinutí konkurence a její postupné začleňování do jednotného evropského energetického trhu. České bankovníctví bylo proměněno již koncem osmdesátých let tím, že byla zrušena monobanka plánovaného hospodářství (Státní banka československá) a osamostatněny komerční banky, jejichž

činnost je regulována centrální bankou. Světová letecká doprava, ještě citlivější na pravidla bezpečnosti provozu než železnice, prošla v sedmdesátých letech velkým převratem. Při něm byl

Ukazuje se, že železnice není od jiných síťových odvětví zásadně odlišná a že jejich zkušenosti jsou na ni (po určité modifikaci) přenositelné.

uvolněn trh, oddělena správa letišť a řízení letového provozu, dosud státní vlajkoví dopravci jednotlivých zemí byli z velké části privatizováni a uvedeni do stavu vzájemné konkurence. Původní obavy ze zdražení provozu, zanedbání technického stavu letadel a zhoršení dopravní obsluhy se vůbec nepotvrdily. Naopak letecká doprava vykazuje od osmdesátých let nejdynamičtější růst ze všech dopravních odvětví. Ani v silniční dopravě by nikdo nechtěl – v ana-

logii s dnešním stavem Českých drah – aby se do jednoho právního subjektu sloučila správa silnic, dopravní policie a dopravci (příčemž v osobní dopravě by na silnice směli jen řidiči autobusů a taxikáři).

Při diskusích o potenciálních přeměnách české železnice se dosud pozornost zaměřovala převážně na rozdílnosti reformního postupu v Anglii, Švédsku, SRN a Francii ve smyslu odlišných modelů řízení. Často se zdůrazňovalo, proč tyto modely nemohou být v tuzemsku uplatněny. Aktivními zastánci tohoto přístupu byly především konzervativní železniční kruhy a lobbisté působící na železnici, kterým se podařilo po roce 1995 úspěšně blokovat veškeré navrhované změny uvnitř státní organizace České dráhy a mnohá, již realizovaná opatření vrátit zpět. Diskuse se soustředila převážně na organizační otázky, především na oddělení dopravní cesty od dopravního provozu, což bylo považováno za klíčovou otázku transformace železnice. Tak se vyvíjí i současná diskuse probíhající v souvislosti s přípravou různých návrhů zákona o transformaci Českých drah. Nutnost oddělení dopravní infrastruktury sice v pozdějších letech nebyla všeobecně zpochybňována, ale vládly rozpaky nad rozhodnutím, zda by se v rámci tohoto kroku mělo k údržbě dopravní cesty přiřadit i řízení provozu na ní. Jako produkt nejnovějšího vývoje a postoje tradicionalistických železničních kruhů byl ovšem v **únoru 2001 schválen vládou České republiky další návrh zákona o transformaci Českých drah³⁵, který předpokládá ponechání provozování dráhy a drážní dopravy nadále v monolitních Českých drahách.** Ty mají být přeměněny v akciovou společnost, přičemž nově má vzniknout organizační složka státu (státní organizace) Správa železniční dopravní cesty jakožto formální vlastník železniční infrastruktury a instituce určená k vypořádání starých dluhů Českých drah. Je zjevné, že tento návrh si neklade za cíl jakkoliv České dráhy transformovat, snad kromě pouhé změny právní formy. Jeho realizace by naopak byla další překážkou nezbytných restrukturalizačních, deetatizačních a deregulačních změn.

Ze zkušenosti z jiných síťových a dopravních odvětví bez výjimky vyplývá **nutnost vytvoření podmínek pro konkurenci v železničním podnikání.** Infrastruktura, která je předmětem tzv. technologického (přirozeného) monopolu, přitom musí být předmětem odlišné formy řízení než po-

Ze zkušenosti jiných síťových a dopravních odvětví vyplývá bez výjimky nutnost vytvořit podmínky pro konkurenci i v železničním podnikání.

skytování dopravně-přepravních služeb konkrétním zákazníkům. To přinese (kromě nápravy současných cenových relací ve využívání železniční infrastruktury a větší harmonizace podmínek vůči silniční dopravě) také tlak na snížení vlastních nákladů železniční dopravy a zkvalitnění nabídky přepravních služeb zákazníkům.

Tendence k vytvoření jednotné evropské železniční sítě nejsou ničím jiným než přizpůsobením železničního systému podmínkám, které se v ostatních síťových odvětvích prosadily již dříve. I na železniční síti tím vzniknou poměry, kdy si jednotliví operátoři (doprovci) budou na jedné straně konkurovat, a na straně druhé zároveň v řadě konkrétních případů účinně spolupracovat. Restrukturalizace, deetatizace a deregulace železnice mimo jiné vytvoří prostor i pro širokou intermodální spolupráci, jíž se úřednický organizovaný systém Českých drah dosud velmi efektivně bránil.

³⁵ Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů

Konkurenční prostředí však není možné vytvořit bez fungujícího dopravního trhu, na kterém bude od samého počátku působit více podnikatelských subjektů, věnujících se určitému spektru dopravně-přepravních služeb. Pro jejich činnost je základem **nediskriminující přístup na železniční síť České republiky**. K tomu je samozřejmě zapotřebí vyřešit některé důležité regulační otázky, včetně potřebné parity právních a cenových podmínek vstupu českých dopravců na infrastrukturu zahraniční.

Jestliže je samozřejmostí vzájemně nediskriminační přístup do železniční sítě, je stejnou samozřejmostí **podmínka, aby česká železniční síť nebyla spojena se žádným z dopravců, tedy ani s dosavadním dominantním dopravcem**. To je zároveň odpovědí na frekventovanou otázku, kde leží rozhraní mezi dopravním provozem a infrastrukturou, tedy zda řízení železničního provozu patří k dopravci nebo k infrastruktuře. Je-li zásadou, že řízení železničního provozu musí přistupovat ke všem dopravcům rovným způsobem ve vazbě na stanovené priority a pravidla provozu, jak to předpokládá již zmíněná novela Směrnice Rady č. 91/440/EEC, není možné, aby řízení železničního provozu na celostátních drahách bylo svěřeno jednomu z dopravců. Řízení provozu nemůže a nesmí v konkrétní dopravní situaci rozlišovat mezi „naším“ a „jejich“ vlakem. Z toho plyne i samozřejmý požadavek novely směrnice, že provozovatel dráhy oprávněný určovat tarify a organizovat jízdní řád nesmí sám provozovat žádnou veřejnou železniční dopravu. Tento zákaz musí platit i pro provoz na českých celostátních drahách (viz návrhy na úpravu zákona o drahách).

Samostatný subjekt, který bude garantem provozování železnice na celostátních drahách, musí splňovat několik základních funkcí:

- Zajistit trvalou technickou **provozuschopnost železniční sítě**. To zahrnuje pravidelnou technickou údržbu, opravy, případně výstavbu železničních tratí a s nimi souvisejících umělých staveb, zabezpečovacích a napájecích trakčních systémů. Tyto činnosti jsou obsahem nově se prosazujícího pojmu **zabezpečení dráhy**.
- Zajistit **prodej dopravních tras** jednotlivým dopravcům na nediskriminačním základě, přičemž případná rozhodnutí spojená s tzv. technologickým monopolem musí být přezkoumatelná nezávislým orgánem (např. vykazovaná propustná kapacita tratí a stanic). Uplatní se zde kategorie nově definované navrhovanými směnicemi EU: síťového prohlášení (network statement), minimálního souboru práv přístupu (minimum access package), povinné obsluhy (mandatory services) a pravidel kvality výkonu (performance scheme).
- Zajistit **propustnost železniční sítě podle platného jízdního řádu**. Proto musí disponovat personálními a technickými kapacitami, schopnými řídit sled vlaků na jednotlivých železničních tratích a operativně zasahovat v případech nehod nebo jiných mimořádných dopravních narušení včetně organizace dopravního provozu při plánované údržbě železničních tratí.
- Mít schopnost za úplatu **poskytovat dopravcům doplňkové služby**, související s jejich činností. Může se jednat o určité standardizované služby (prodej jízdních dokladů, poskytování skladovacích prostor apod.), stejně jako o atypické smluvní vztahy.

Celý rozsah výše popsané činnosti lze shrnout do termínu „provozování dráhy“, jak by měl být jednoznačně aplikován z díky Zákona o drahách číslo 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Soubor těchto činností je již z minulosti také znám pod pojmem „živá dopravní cesta“ a bude poskytován dopravcům za úplatu. Její výše, společně s případnými dotacemi na rozvoj infrastruktury, bude kryt náklady tohoto subjektu, pro který bude v počátečním období pravděpodobně nejvhodnější forma státního podniku.

Vstup dalších dopravců na domácí železniční síť, k němuž v nejbližší době nesporně dojde, je možné posuzovat ze dvou hledisek a způsobů realizace. Tím prvním je skutečnost, že na místě dosavadního monolitního dopravce – státní organizace České dráhy – se postupně objeví na železniční síti více jejích nástupců. Ti ovšem budou podnikat pouze v určité

***Teprve konkurence bude
dopravní společnosti
účinně nutit k nabídce
kvalitních služeb
a minimalizaci vlastních
provozních nákladů.***

oblasti nabídky přepravních služeb a budou nástupcem ČD s. o. tak, že se jejich počáteční nabídka bude překrývat pouze výjimečně. Stav vyvolaný transformačním procesem tak sice přivede na železniční síť více dopravců, ale mezi nimi nebude zpočátku v podstatě žádná konkurence. Přínos tohoto kroku spočívá v tom, že jednotlivé subjekty budou mít jednoznačně definovanu nejenom svoji činnost, ale i její příjmovou a nákladovou stránku. Dále bude muset být jednoznačně definován jejich vztah k železniční infrastruktuře. Lze předpokládat, že tato skutečnost je bude nutit k racionálnějšímu chování, než dnes můžeme sledovat u Českých drah.

Takovýto krok však sám o sobě ještě nevytváří postačující podmínky pro dopravní trh. Konkrétní prostředí na něm může být vytvořeno teprve v okamžiku, kdy na něm budou nabízet přepravní služby v jednom tržním segmentu různí dopravci. Teprve konkurence bude dopravní společnosti nutit k nabídce kvalitních služeb a minimalizaci vlastních provozních nákladů tak, aby jejich činnost přinášela zisk. Takovéto prostředí potom přirozeně vytváří podmínky pro investice a může přilákat soukromý kapitál, který je pro obnovu technické základny železniční dopravy nezbytný.

6.2. PRAVIDLA PRO POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH FINANČNÍCH PŘÍSPĚVKŮ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVĚ

Má-li být proces restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice úspěšný, neobejde se bez systémových pravidel pro poskytování veřejných finančních příspěvků železniční dopravě.

Konkrétní návrh řešení těchto finančních příspěvků je obsažen v části 4.3.3. projektu, zde pouze krátce shrneme základní principy:

- poskytovat provozní dotaci na železniční osobní dopravu i příspěvek na dopravní obslužnost nikoliv *ex ante*, ale *ex post*, nediskriminujícím způsobem, jako odměnu za zákazníkům dobrovolně zvolené a zaplacené služby v jejich kvantitě i kvalitě
- opustit princip „úhrady prokazatelné ztráty“, neboť motivuje dopravce na dosahování (resp. prokazování) co nejvyšší účetní ztráty, nikoliv na poskytování kvalitních služeb cestujícím

Má-li být proces revitalizace a restrukturalizace české železnice úspěšný, neobejde se bez systémových pravidel pro poskytování veřejných finančních příspěvků.

- konstituovat zajištění dopravní obslužnosti jako povinnost regionů a obcí, nikoliv státu a už vůbec ne jednotlivých dopravců
- vázat objem dotace na měřitelné ukazatele (např. Kč dotací na osobokilometr, nebo – lépe – na 1 Kč přijatých tržeb z osobní dopravy)
- zahrnout formuli výpočtu provozní dotace i základní principy příspěvku na dopravní obslužnost v několikaletém výhledu formou zákona do rozpočtových pravidel.

Vzhledem k tomu, že tento krok je pro zahájení tržní transformace železnice klíčový, jeho aplikace musí časově navazovat na přijaté koncepční rozhodnutí o systémových změnách a musí být realizován v předstihu před privatizací jednotlivých produktových celků železnice.

Po formální stránce existuje dvojí možný způsob stanovení dotace kompetentním orgánem státní nebo regionální (municipální) správy:

1. **všeobecné dotační pravidlo** vyhlášené správním orgánem jako **obecná a závazná veřejná nabídka**. Dotační pravidlo může být doplněno podmínkami, jež musí dopravce splnit, chce-li se o vyplacení dotace ucházet, týkajícími se např. rozsahu a kvality obsluhy, prokazování výsledků apod.

2. **smlouva uzavřená mezi správním orgánem (nositelům závazku tzv. veřejné služby) a konkrétním dopravcem.**

Zmínili jsme se již, že monolitní celostátní železnice tradičního typu (lhostejno, zda jde o státní instituce nebo akciové společnosti) preferují koncept tzv. smlouvy se státem, kde by se výlučným a neporovnatelným způsobem určily dotační povinnosti státu vůči monolitu. Jako základní koncept vztahu mezi orgánem veřejné správy a dopravcem je tento model v podmínkách konkurenčního dopravního trhu nepoužitelný, neboť by nezajistil nediskriminující a rovný přístup vůči jednotlivým dopravcům. Obsah smlouvy se státem by se snadno stal (za neformální součinnosti obou stran) zvláštním druhem „obchodního tajemství“, čímž by se dostal do praktického rozporu s českým i komunitárním právem týkajícím se veřejných zakázek i veřejné podpory.

Je třeba za základ dotačního systému na úrovni státní správy, regionů i obcí postavit všeobecné dotační pravidlo.

Proto je třeba za základ dotačního systému na úrovni státní správy, regionů i obcí postavit jednoznačně **všeobecné dotační pravidlo** s právním charakterem veřejné nabídky adresované komukoliv. To platí i pro případy, kdy by vybraný dopravce poskytoval veřejnou službu výlučným nebo výsadním způsobem (jako např. držitelé franšíz ve Velké Británii). Teprve na této bázi je možno – pokud je třeba – uzavírat konkrétní obchodní smlouvu s dopravcem, jež ho zaváže poskytovat služby podle stanovených podmínek. Musí však být právně kodifikována zásada, že každá smlouva, která vytváří pro vybraného dopravce určitou formu výsadního postavení, je neplatná tehdy, pokud by v jeho prospěch měnila výchozí veřejně vyhlášené podmínky.

6.3. PROCES RESTRUKTURALIZACE, DEETATIZACE A DEREGULACE ČD s. o.

Projekt restrukturalizace, deetatizace a deregulace státní organizace České dráhy musí být vždy chápán jako souhrn legislativních, organizačních a ekonomických opatření, která povedou k odstátnění této organizace a k efektivnímu postavení jejích nástupnických subjektů na dopravním trhu. Při preferenci uvedeného hlediska se iniciativa Liberálního institutu nechce apriori soustředit na soupis technických kroků, které by institucionalizovaly tento proces jak z hledisek organizačních, ekonomických či technologických, ale předkládá principy řešení. Pro jakýkoli projekt je ostatně prioritní stanovení konečných cílů a základních postupů řešení. Jde tedy o to, jak definovat cíl změn v organizaci železniční dopravy na území České republiky, ekonomické prostředky, v němž lze tyto změny realizovat a také dílčí postupné etapy, pomocí nichž je reálné těchto cílů dosáhnout.

Společenský i hospodářský život našeho státu je historickým vývojem se železniční dopravou značně propojen. Třebaže pokles výkonnosti podnikatelských subjektů (především ve sféře stavebnictví, strojírenství a energetiky) se v minulosti odrazil ve výrazném poklesu nákladní dopravy, je i přesto její dnešní snížený výkon v rámci evropských železnic úctyhodný a srovnatelný jen s takovými železničními giganty, jako jsou DB, SNCF či PKP. Poměrně značná část podnikatelských subjektů je v ČR se železniční nákladní dopravou dosud těsně svázána. Obdobně je tomu i v osobní dopravě. Přes skokový nárůst individuální osobní dopravy se v posledním období veřejná železniční osobní doprava vcelku stabilizovala a lze u ní vysledovat mírně narůstající trend. Pro řadu oblastí a především pak pro příměstskou dopravu má železnice nezastupitelnou úlohu. Významné provozní potíže nebo dokonce zhroucení systému železniční dopravy by tedy pravděpodobně vyvolaly značné potíže. Že toto nebezpečí reálně hrozí, je prokázáno v předcházejících částech této práce. Lze tedy konstatovat, že **spole-**

Lze říci, že společenskou i hospodářskou nutností je nejenom sanace železniční dopravy, ale i její efektivní začlenění do konkurenčního dopravního trhu.

čenskou, politickou i ekonomickou nutností je nejenom sanace železniční dopravy, ale i její efektivní zasazení do konkurenčních podmínek dopravního trhu.

Z cest, jak toho dosáhnout, je potřebné věnovat pozornost především následujícím oblastem:

- způsobům deetatizace majetku státu, ke kterému vykonávají právo hospodaření České dráhy státní organizace, a to včetně definování rozsahu majetku potřebného pro vlastní zabezpečování přepravní činnosti na železnici,
- změnám právního a ekonomického postavení současné státní organizace,
- definování podmínek pro poskytování státních příspěvků železniční dopravě,
- cestám hladkého přechodu jednoho celosíťového dopravního systému v soustavu spolupracujících subsystémů,
- vytvoření subsystémů osobní dopravy, zajišťujících efektivní dopravní obslužnost určitého území,
- sladění nutných legislativních a organizačních opatření, směřujících k dosažení předpokládaných cílů.

Na mnohé z těchto bodů byla již v předcházejících kapitolách hledána odpověď a byly naznačeny tržně konformní směry řešení. Dosud nezodpovězeny zůstaly otázky směřující spíše do praktických realizačních kroků:

- vlastní obsah projektu restrukturalizace, deetatizace a deregulace včetně odpovědnosti za jeho zpracování a návrhu harmonogramu zpracování a termínů následné realizace,
- cesty deetatizace majetku státu, využívaného a potřebného pro železniční dopravu.

Protože majetek využívaný pro železniční dopravu je majetkem státu, je v silách státu také přijmout příslušné rozhodnutí o spravování železniční sítě či její části samostatným subjektem. Takovýto přístup by nebyl v rozporu s platnou směrnicí 91/440/EEC (u členských zemí se požaduje účetní oddělení infrastruktury od dopravce a organizační oddělení se doporučuje), ani její připravovanou novelou, která předpokládá organizační oddělení. Při naší cestě do EU je – z pohledu připravovaných transformačních kroků v železniční dopravě – nezbytné dbát na dosažení souladu i v této oblasti.

6.3.1. PROJEKT RESTRUKTURALIZACE, DEETATIZACE A DEREGULACE

Pro časový průběh zpracování projektu a období skutečné realizace navržených výstupů musí být respektovány určité zásady, bez kterých není toto zpracování možné.

Projekt představuje určité formalizované výstupy teoretických studií a jednoznačně formulovaného zadání. Proto je oprávněné se domnívat, že základní struktura projektu musí obsahovat jak analytickou část, tak zachytit varianty ekonomického, organizačního i sociálního řešení.

Pro stanovení časového průběhu zpracování projektu a období skutečné realizace navržených výstupů musí být respektovány určité zásady, bez kterých není možné projekt zpracovat:

- Ekonomická situace ČD s. o. a její požadavky na státní rozpočet se dlouhodobě dostávají do příkrého rozporu a neřešitelné situace. Narůstající zadlužení ČD s. o. a finanční neschopnost státu řešit rozvojové programy železnice (k nimž se mnohdy vláda ČR zavázala) jinak než částečnou garancí za přijaté úvěry zjevně vyžadují relativně velmi rychlé řešení.
- Z hlediska státu i společnosti je problematika organizace a výkonnosti železniční dopravy v současnosti již především problém ekonomický. S ohledem na celospolečenské dopady je však řešitelný pouze v rámci širší politické dohody.

- Státní organizace České dráhy je subjektem zřízeným ze zákona. Její samostatné působení na dopravním trhu však předpokládá, že bude vystupovat jako podnikatelský subjekt, jehož činnost musí být ekonomicky rentabilní. To ovšem vyžaduje změny (např. v poskytování státního příspěvku na osobní dopravu, právní formě, apod.), které není možné provést bez změn v současné legislativě a tento krok opět vyžaduje politickou dohodu.

Při respektování uvedených zásad je možné zpracovat návrh reálného časového harmonogramu.

6.3.2. ZPŮSOBY DEETATIZACE

Deetatizace majetku státu využívaného pro železniční dopravu přímo souvisí s postupem a způsobem restrukturalizace činnosti Českých drah. Majetek státu využitelný pro železniční dopravu, ke kterému mají České dráhy, s.o., právo hospodaření, se historicky dlouhodobě formoval. Byl ovlivněn jak strategickým postavením Československých státních drah v minulosti, tak jejich předcházejícími přepravními výkony. Je přirozené, že když se přepravní výkony Českých drah v nákladní dopravě během deseti let snížily přibližně na polovinu a výkonnost osobní dopravy poklesla za stejné období o více než třetinu, je Českými drahami spravován majetek státu v rozsahu překračujícím reálnou využitelnost pro železniční dopravu. Jako přirozené se jeví jeho vyčlenění jako majetku nevyužívaného a nevyužitelného pro železniční dopravu a jeho následné použití pro jiné (efektivnější) činnosti nebo pro sanaci současného zadlužení Českých drah. To je ostatně v určité míře navrhováno i v současných legislativních iniciativách Ministerstva dopravy a spojů ČR (viz návrhy zákona o transformaci Českých drah).

Jedna z cest deetatizace tedy může mít počátek v institucionálním oddělení vnitřních organizačních útvarů Generálního ředitelství Českých drah, které povede k zániku státní organizace České dráhy v dosavadní podobě. Tento postup bude prvním krokem na cestě, na jejímž konci je vytvoření systému subjektů, které v oblasti železniční dopravy nabízejí potenciálním klientům racionální síť služeb. Principiálně je tato cesta popsána v kapitole 6.3.2.1. *Transformace Českých drah institucionalizací organizačních útvarů.*

Druhá možná cesta deetatizace vychází z očekávaných cílů tohoto postupu. Ty je možné ve zkratce označit jako cílenou produktovou nabídku služeb v železniční přepravě osob i zboží a snížení současného dluhu Českých drah s. o. změnou hospodaření a odprodejem nevyužívaného majetku. Principiálně je tato cesta popsána v kapitole 6.3.2.2. *Transformace Českých drah podle produktové nabídky služeb.*

6.3.2.1. TRANSFORMACE ČESKÝCH DRAH INSTITUCIONALIZACÍ ORGANIZAČNÍCH ÚTVARŮ

České dráhy s. o., resp. jejich generální ředitelství, jsou dnes organizovány do dvou divizí (divize dopravní cesty a divize obchodně provozní) s právním statutem odštěpného závodu. Některé předchozí návrhy Ministerstva dopravy a spojů (např. z let 1999 – 2000) již směřovaly fakticky k právnímu a ekonomickému osamostatnění těchto divizí do samostatných organizací. Obsahem návrhů bylo např. vyčlenění obchodní organizace České dráhy a. s. z dosavadní státní organizace České dráhy. Té napříště měla náležet pouze činnost zabezpečení dráhy a měla také převzít většinu závazků i pohledávek dosavadní státní organizace České dráhy. Návrh v této podobě předpokládal, že tato část bude změněna na státní podnik České dráhy podle zákona č. 77/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Mezi jeho povinnosti by tudíž nepatřilo řízení dopravního provozu na dráze a byl by tak vytvořen systém, pro který se již v minulosti vžilo označení „mrtvá dopravní cesta“.

Tyto návrhy mají z hlediska úspěšného provozování podnikatelské činnosti řadu kritických míst. Zejména neberou na vědomí skutečnosti, že:

Řízení provozu je i na dráze zcela neoddělitelně spjata s infrastrukturou.

– řízení železničního provozu je zcela neoddělitelně spjata s železniční infrastrukturou, na níž se uskutečňuje (železniční svršek a spodek, umělé stavby, sdělovací a zabezpečovací zařízení i trakční napájecí systémy). Zaměstnanci a technické prostředky se zde doplňují a mnohdy vzájemně nahrazují,

- infrastrukturní organizace se obecně mají (stejně jako v jiných dopravních a síťových odvětvích) chovat vůči všem operátorům (provozovatelům drážní dopravy) nediskriminujícím způsobem, což je obsahem dříve popsaných novelizací směrnic Evropské unie (viz kapitoly 3. a 6.1). V systému, kdy by dominantní provozovatel dráhy v ČR byl zároveň dominantním provozovatelem drážní dopravy, to v praktických provozních podmínkách nelze zajistit,
- samotné provozování drážní dopravy se člení na více produktů, lišících se nezaměnitelnou nabídkou služeb, specifickou přepravní, manipulační a inštradační technologií i typickou poptávkou zákazníků (nákladní doprava se svou složkou kombinované dopravy, osobní doprava dálková a příměstská/regionální).

Nejnovější návrh zákona z února 2001 je pro revitalizaci železniční dopravy nedostačující.

– lišících se nezaměnitelnou nabídkou služeb, specifickou přepravní, manipulační a inštradační technologií i typickou poptávkou zákazníků (nákladní doprava se svou složkou kombinované dopravy, osobní doprava dálková a příměstská/regionální). Totéž nacházíme i v jiných odvětvích dopravy a síťových odvětvích obecně (např. v rámci silniční dopravy jde o kamionovou dopravu, autobusovou dopravu linkovou a příležitostnou, taxislužbu a individuální automobilismus, v energetice velkoodběr ze sil-

– lišících se nezaměnitelnou nabídkou služeb, specifickou přepravní, manipulační a inštradační technologií i typickou poptávkou zákazníků (nákladní doprava se svou složkou kombinované dopravy, osobní doprava dálková a příměstská/regionální). Tyto činnosti vyžadují značnou míru specializace provozovatele; jejich kombinace je typická pouze pro malé, flexibilní společnosti schopné reagovat na okamžitou poptávku.

Z těchto hledisek plyne, že ani takové návrhy, byť poněkud pokročilejší než nejnovější návrh zákona z února 2001, nejsou pro deetatizaci majetku státu v železniční dopravě postačující. Vedle jasné definice infrastrukturního systému, zejména ve sféře celostátních drah, jim chybí přízpůsobení reálně existujícím rozdílným typům poptávky zákazníků a z toho plynoucí produktové specializaci. Proto je předmětem našeho návrhu:

- vyčlenění samostatných subjektů podnikajících ve sféře osobní i nákladní dopravy
- centralizace zabezpečení a provozování dráhy na vybrané části železniční sítě, která zůstane v této etapě majetkem státu, do jediné organizace
- a zároveň definování zbytkových aktiv, která nutně budou podléhat zvláštnímu režimu.

Tento postup je ve zjednodušené formě zachycen ve schématu v příloze číslo 6.2. Jak je z přílohy patrné, výsledkem transformačního procesu státní organizace České dráhy má být:

- jediný státní podnik podle zákona č. 77/1997 Sb. (dále označovaný zjednodušeně jako **INFRASTRUKTURA**), který bude na definované části železniční sítě vykonávat jménem státu povinnosti **vlastníka dráhy**, dále provádět **zabezpečení dráhy** (tj. její údržbu, opravy a modernizace včetně potřebných kontrol, prohlídek a měření) a zajišťovat **provozování dráhy** (ve smyslu práv a povinností určených pro provozovatele dráhy zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů). Vedle toho ve státním podniku zůstanou hmotná aktiva, využitelná nejlépe pro podnikání spolupracujících na bázi společných podniků s železnicí (obchodní síť, střediska služeb, nezbytná seřadovací nádraží, veřejně přístupná překladiště a skladiště apod.) Vznikne tedy systém, který je možné shrnout pojmem „**živá dopravní cesta**“. S určitým zjednodušením je možné konstatovat, že jeho činnost se povětšinou soustředí na dráhy celostátní.

Před jeho vznikem (z divize dopravní cesty o. z.) dojde k vyčlenění zbytných aktiv (především pozemků a objektů pro zabezpečování i provozování dráhy nepotřebných), která budou předmětem zvláštního režimu hospodaření. Jeho výnosy budou sloužit k postupné sanaci současného dluhu ČD s. o.

Státní podnik **INFRASTRUKTURA** může být v dalším období dále členěn na privatizovatelné části celostátních drah, nebo transformován jako celek do podoby akciové společnosti, jejíž akcie mohou být volně prodejné na burze. Jeho přeměna na akciovou společnost by byla výhodná už z toho hlediska, že nový zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, klade závažné překážky podnikání s jakýmkoliv majetkem státu, tedy i s nedostatečně využitými pozemky a budovami dnešních Českých drah.

- jediný nástupnický subjekt vzniklý z Českých drah s. o., nabízející dopravně-přepravní služby v **nákladní dopravě**. Bude se jednat o podnikatelský subjekt, který bude podle zákona číslo 266/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů držitelem licence k provozování drážní dopravy. K jeho majetku budou patřit závazky a pohledávky z obchodně-přepravních smluv, celý park nákladních vozů, potřebná hnací vozidla v počtech odpovídajících turnusové potřebě s určitou provozní zálohou a technologie nutná pro jejich pravidelnou údržbu a deponování. V úvahu může přijít i kolejiště pro deponování nákladních vozů. Vhodnou právní formou bude **akciová společnost zřízená podle obchodního zákoníku**. Tato forma umožní vytvořit nejenom odpovídající výchozí postavení na konkurenčním dopravním trhu, ale také zprůhlední hospodaření s majetkem a zjednoduší možnosti přijímat cizí zdroje, včetně prodeje akcií nebo navyšování základního jmění společnosti (dále je označována zjednodušeně jako **CARGO**).
- jediný nástupnický subjekt vzniklý z Českých drah s. o., nabízející dopravně-přepravní služby v mezistátní a vnitrostátní **dálkové osobní dopravě**. Ten bude podle zákona číslo 266/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů držitelem licence k provozování drážní dopravy. K jeho majetku budou patřit interiérová vozidla hnací i tažená ve vyšší turnusové potřeby s příslušnou provozní zálohou. Mezi majetek tohoto dopravce mohou patřit i ostatní univerzální hnací vozidla použitelná v této kategorii osobní dopravy a to maximálně v počtech odpovídajících turnusové potřebě s určitou provozní zálohou. Vhodnou právní formou bude **akciová společnost zřízená podle obchodního zákoníku** (dále je označována zkráceně jako **CESTUJÍCÍ**). Tato forma umožní vytvořit nejenom odpovídající postavení na dopravním trhu, ale také zprůhlední hospodaření s majetkem a zjednoduší možnosti přijímat cizí zdroje, včetně prodeje akcií nebo navyšování základního jmění společnosti.
- větší počet subjektů, které se soustředí na **poskytování dopravně-přepravních služeb souvisejících s dopravní obsluhou určitého území**. Každý z nich bude podle zákona číslo 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, držitelem licence k provozování drážní dopravy. K jejich majetku budou patřit interiérová vozidla pro regionální osobní dopravu a to tažená i tažená a ostatní hnací vozidla využívaná v této dopravě, případně i v regionální nákladní dopravě, ve vyšší turnusových potřeb s příslušnou provozní zálohou. K majetku společnosti mohou dále patřit regionální tratě, které budou pro tento účel vyčleněny ze sítě spravované a provozované Českými drahami. Každý ze subjektů bude také podle zákona číslo 266/1994 Sb. držitelem úředního povolení k provozování dráhy.

Právní forma těchto společností (dále označovaných jako **Regionální dopravní společnosti – RDS**) bude závislá na struktuře subjektů, které je budou vlastnit. Vedle soukromého a bankovního kapitálu přichází v úvahu i účast měst a obcí, případně dalších veřejných institucí v dotčeném regionu. V každém případě se bude jednat o **společnosti zřízené podle obchodního zákoníku**. Jejich rozsah i výchozí územní působnost (atrakční obvod) se utvoří podle přirozeně vzniklých přepravních proudů a technologických souvislostí, přičemž utvořené regionální dopravní komplexy budou postupně a podle potřeby opakovaně nabízeny k privatizaci. Podrobněji je o této formě pojednáno v kapitole 6.4.

- **Zbylá aktiva**, která podle povahy věci nevstoupí do výše uvedených majetkových celků nebo u nichž bude akceptováno, že je budoucí dopravci nebo provozovatelé drah v rámci privatizace nepřevzou, budou v závěrečné fázi soustředěna do **samostatné společnosti nebo více společností**, které budou zajišťovat hospodaření s nimi. V budoucnosti se mohou změnit na společnosti, které budou zajišťovat leasing existujících nebo nově dodávaných železničních vozidel, případně samy provozovat dopravu nebo navazující služby.

Podrobněji je právě popsán postup deetatizace majetku státu i restrukturalizace a transformace státní organizace České dráhy graficky znázorněn schématem v příloze číslo 6.3. Z něho je patrné, které ze základních vnitřních organizačních útvarů současné státní organizace by vytvořily základ nových obchodních subjektů či státního podniku. Zároveň je patrné, že krok, ve kterém by se stávající divize ČD, s. o. pouze přeměnily v samostatné právní subjekty napříč členěním na „provozovatele dráhy“ a „provozovatele drážní dopravy“ dle zákona o drahách, je **zcela nadbytečný**. Při pečlivé přípravě a zajištění potřebné loajality ze strany vedení Českých drah, s. o., je možné vnitřní organizační útvary ještě v rámci ČD s. o., přeskupit tak, aby přímo vznikl státní podnik vlastníci, zabezpečující a provozující jménem státu určenou dopravní cestu celostátních drah (tedy „živá dopravní cesta“), a současně produktové celky nákladní dopravy, dálkové osobní dopravy a regionálních dopravních komplexů určené k privatizaci.

6.3.2.2. TRANSFORMACE ČESKÝCH DRAH PODLE PRODUKTOVÉ NABÍDKY SLUŽEB

Transformační proces založený na existující produktové struktuře dosavadní státní organizace České dráhy je druhou možností. Tento postup by se více přibližoval metodám použitým u řady železničních správ zemí EU. Základní myšlenky této cesty transformace státní organizace České dráhy jsou schématicky znázorněny v příloze číslo 6.4.

Transformační proces založený na existující produktové struktuře dosavadní ČD s. o. by se více přibližoval metodám použitým u řady železničních správ zemí EU.

Odlišnost od metody popsané v předcházející kapitole spočívá v **postupném odčleňování jednotlivých produktů (služeb) ze současné státní organizace České dráhy** tak, že na závěr zůstává v ČD (s. o. nebo s. p.) vlastnictví, zabezpečení a provozování určené dopravní cesty celostátních drah.

- Produktovým celkem, který je v současnosti nejvíce připraven k odčlenění z celku státní organizace České dráhy, je **železniční nákladní doprava**, a to z následujících důvodů:
 - jde o činnost čistě komerční, bez rozsáhlejších externalit, jež by vyžadovaly v budoucím rámci EU speciální národní doménu či regulační péči státu,
 - obejde se také trvale bez státních dotací; výjimkou je pouze produkt kombinované dopravy (objem dotací pro rok 1999 ve výši 86 mil. Kč),
 - majetek lze dobře identifikovat a jeho vyčlenění je poměrně snadné. Není nutno provádět žádné oddlužovací operace a lze vycházet pouze z nesporně zjištěného majetku s tím, že případná chybějící hnací vozidla a vozy by nový vlastník snadno doplnil z vlastních zdrojů nebo pronájmem,
 - železniční nákladní doprava Českých drah je momentálně snadno privatizovatelná. V současnosti se – i ve vazbě na připravované novely komunitárního práva – trh nákladní dopravy EU aktuálně rozděluje na sféry zájmu nově vznikajících soukromoprávních nadnárodních subjektů provozujících nákladní dopravu. Vzhledem k teritoriální poloze české železnice i k jejímu postavení (4. místo dle výkonů v evropské nákladní dopravě) bude o českou železniční nákladní dopravu zájem. Tato výhodná situace však může po dotvoření mezinárodních aliancí pominout.

Železniční nákladní dopravu by bylo možno relativně snadno odčlenit a transformovat do **akciové společnosti podle obchodního zákoníku**. Tato společnost je identická se společností označenou v části 6.3.2.1. jako **CARGO**. Společnost by byla na základě výběrového řízení předmětem přímého prodeje do rukou renomované a hospodářsky stabilní železniční společnosti nebo uskupení s licencí v EU a působností v rámci vznikající jednotné sítě EU pro nákladní přepravu. To by mimo jiné mělo být zárukou plného přístupu české železniční nákladní dopravy do sítě EU, nezbytných investic i podstatně lepšího fungování této dopravy vůči domácím přepravcům a exportérům.

Vzhledem k její teritoriální poloze bude jistě o českou železniční nákladní dopravu zájem. Tato výhodná situace však může po dotvoření mezinárodních aliancí pominout.

Hlavní podmínkou realizace tohoto záměru je **přezkoumání stávající státní regulace ceny za použití dopravní cesty**, tak aby její obsah i forma odrážely způsob vzniku a rozumnou úroveň nákladů na provoz infrastruktury. Vzhledem k tomu, že by v tomto případě – i v dalších jmenovaných případech – už zbytkové České dráhy neposkytovaly daný produkt (alespoň ne v příslušném regionu), lze očekávat, že by tím i vymizely prvky diskriminace ostatních dopravců. Protože by v tomto i dalších případech subjekt provozující celostátní infrastrukturu již nebyl provozovatelem příslušného produktového celku drážní dopravy, v plné kompetenci Českých drah by mohly trvale zůstat tvorba jízdního řádu stejně jako nabídkový ceník za použití dopravní cesty.

- Obdobně by bylo třeba bez zbytečného prodlení odčlenit **produktový celek** mezistátní a vnitrostátní **dálkové osobní dopravy**. Tento celek je identický s akciovou společností podle obchodního zákoníku označenou v části 6.3.2.1. jako **CESTUJÍCÍ**. Oproti produktovému celku železniční nákladní dopravy bude nezbytné navíc ještě řešit následující vstupní podmínky:
 - vymezení spojů jízdního řádu vstupujících do železniční dálkové osobní dopravy (vnitrostátní i mezistátní), určující objem privatizovaného majetku v tomto produktovém celku,
 - plnou deregulaci tarifů osobní dopravy (s možnou výjimkou vybraných slev definovaných procentní hodnotou nebo přímo zákonem),
 - rozhodnutí o tom, zda bude dálková osobní doprava dotována a podle jakého dotačního pravidla (příkláníme se k názoru, že to není nezbytné).

Zmíněná společnost by byla na základě výběrového řízení předmětem přímého prodeje renomované a hospodářsky stabilní společnosti nebo uskupení vlastnícímu nebo prokazatelně schopnému získat licenci k provozování drážní dopravy v rámci EU. Investory se zájmem o koupi železniční osobní dálkové dopravy lze najít např. mezi soukromými společnostmi dálkové osobní dopravy nebo jídelních a lůžkových vozů, cestovními kancelářemi, hotelovými nebo leteckými společnostmi. Nový vlastník by měl zaručit plné zapojení své činnosti do sítě dálkové osobní dopravy EU, zajistit moderní technologii a investice do vozového parku i návazných služeb na evropské úrovni, a tím zaručit lepší komfort a služby cestujícím za přijatelnou cenu.

- Zároveň by byly zahájeny práce na vyčlenění subjektů, poskytujících **dopravně-přepravní služby související s dopravní obsluhností určitého území**. Jde opět o celky identické se společnostmi podle obchodního zákoníku, označenými v části 6.3.2.1. jako **Regionální dopravní společnosti – RDS** se způsobem privatizace dle předchozího textu.
- Identický je v této variantě postup i v případě **zbylých aktiv**.

Jak již bylo naznačeno, po osamostatnění všech výše zmíněných produktových celků zůstává v ČD (v příslušné právní formě státního podniku, státní organizace nebo po případné konverzi na akciovou společnost) dopravní cesta určené části celostátních drah, a to včetně řízení dopravního provozu na nich, tedy v plném pojetí „provozování dráhy“ dle zákona číslo 266/1994 Sb.,

Fungující dopravní trh na železnici může vzniknout pouze pokud poskytovatelé dopravně-přepravních služeb budou mít zaručen nediskriminovaný přístup na dopravní cestu.

tj. v podobě tzv. „živé dopravní cesty“. Nezanedbatelnou výhodou této varianty je možnost obejít se, na rozdíl od první varianty, bez tzv. rozdělování železničních stanic, vůči němuž měli zaměstnanci ČD s. o. v letech 1993 – 95 řadu v zásadě emocionálních výhrad. Podrobněji je tento postup graficky znázorněn schématem v příloze číslo 6.5.

6.3.2.3. SROVNÁNÍ POSTUPŮ TRANSFORMACE ČESKÝCH DRAH

V předcházejících subkapitolách byly popsány dva odlišné způsoby zahájení transformace a deetatizace současné státní organizace České dráhy, které ovšem směřují ke stejnému záměru. Oběma je společný krok, ve kterém vzniká subjekt „oživená dopravní cesta“. Důraz, kladený na jeho vznik byl již mnohokrát zdůvodněn. Pouze si připomeňme, že fungující dopravní trh na železnici může vzniknout pouze tehdy, jestliže poskytovatelé dopravně-přepravních služeb (tedy slovy zákona č. 266/1994 Sb., o drahách – provozovatelé drážní dopravy) budou mít zaručen stejný a nediskriminovaný přístup na dopravní cestu. K tomu neexistuje snazší a účelnější cesta než vytvoření subjektu, pro který bude poskytování dopravní cesty a služeb s tím spojených zdrojem jeho výnosů. Cesta popsaná v kapitole 6.3.2.1 a nazvaná **Transformace institucionalizací organizačních útvarů** předpokládá zahájení transformace přeskupením vnitřních organizačních útvarů Českých drah a jejich kompetencí tak, aby byly vytvořeny předpoklady pro vznik budoucího **infrastrukturního podniku** a zároveň byl vnitřně definován majetek a povinnosti jednotlivých segmentů dopravně-přepravních služeb. Cesta popsaná v kapitole 6.3.2.2 a nazvaná **Transformace podle produktové nabídky** preferuje rychlé odčleňování funkčních **segmentů dopravně-přepravních služeb** již ze současné státní organizace. To by samozřejmě vyvolalo potřebu takového správce dopravní cesty, který by umožnil nediskriminační přístup. Protože další postup je v obou alternativách shodný, je druhá cesta postupem efektivnějším a doporučovaným.

V této souvislosti je potřebné se zmínit o dalších návrzích, diskutovaných v souvislosti se zákonem o transformaci Českých drah. Návrh předložený v únoru 2000 Ministerstvem dopravy a spojů ČR předpokládal, že dva základní odštěpné závody státní organizace se změní zvláštním zákonem na samostatné obchodní subjekty. Z dnešní Divize dopravní cesty by se stal státní podnik (státní organizace), který by pouze udržoval dopravní cestu (včetně trakčních, sdělovacích a zabezpečovacích zařízení). Jednalo by se

Krok, ve kterém by se stávající divize ČD s. o. pouze přeměnily v samostatné právní subjekty napříč členěním na „provozovatele dráhy“ a „provozovatele drážní dopravy“, je zcela nadbytečný.

o tzv. mrtvou dopravní cestu. Stávající Divize obchodně provozní by se z odštěpného závodu změnila na akciovou společnost podle samostatného zákona, aniž by došlo ke změně jejího postavení v komplexu železničního provozu. **Je patrné, že krok, ve kterém by se stávající divize ČD, s. o. pouze přeměnily v samo-**

statné právní subjekty napříč členěním na „provozovatele dráhy“ a „provozovatele drážní dopravy“ dle zákona o drahách, je zcela nadbytečný. Při pečlivé přípravě a zajištění potřebné loajality ze strany vedení Českých drah, s. o., je možné vnitřní organizační útvary ještě v rámci ČD s. o., přeskupit tak, aby přímo vznikl státní podnik vlastníci, zabezpečující a provozující jménem státu určenou dopravní cestu celostátních drah (tedy „živá dopravní cesta“) a současně produktové celky nákladní dopravy, dálkové osobní dopravy a regionálních dopravních komplexů určené k privatizaci.

Nejnovější vládní návrh zákona o transformaci Českých drah z února 2001 se opět vrací k myšlence „unitární“ neboli „integrované železnice“, tedy k zajišťování všech činností souvisejících s „provozováním dráhy“ a „provozováním drážní dopravy“ dle zákona o drahách v jedi-

ném národním železničním podniku. Inspiraci lze vystopovat v současné organizaci francouzské železnice i v úsilí vedení DB AG, aby železniční infrastruktura nebyla přeřazena z DB AG do přímého řízení státem. Proto je navrhováno vytvoření **státní organizace Správa železniční dopravní cesty**. Dle důvodové zprávy návrhu zákona má „*správa železniční dopravní cesty zajišťovat provozování infrastruktury a její provozuschopnost prostřednictvím akciové společnosti České dráhy*“. Návrh tohoto uspořádání nemá však paradoxně nic společného s principy organizace DB AG a přesně odpovídá modelu uplatněnému ve Francii. Tam infrastrukturní podnik RFF spravuje dluhy, kterými je rozvoj infrastruktury zatížen, a celou ji pronajímá k provozování národnímu dopravci SNCF.

Dalším problémem je oddlužení Českých drah. Bez ohledu na objem a způsob vyčlenění tzv. nepotřebného majetku nebudou výnosy z jeho realizace postačovat ani na krytí dosud přijatých úvěrů pro investiční rozvoj železniční technologie a techniky Českých drah. Jeho jednorázový odprodej například v rozsahu uvedeném v příloze č. 2 vládního návrhu zákona z února 2001 by zároveň výrazně omezil možnost být i částečného samofinancování celostátních drah v budoucnu. Případné převedení tohoto zadlužení na státní bankovní ústav bude muset být následně kompenzováno finančním zhodnocením fungujícího železničního podniku. Nelze ovšem předpokládat zájem investorů o železniční monolit jako celek, spíše o podnikání v konkrétních segmentech jeho činnosti. Proto se bude muset integrovaný železniční podnik vnitřně restrukturalizovat. Těžko lze očekávat jinou restrukturalizaci, než která je popsána v kapitolách 6.3.2.1 nebo 6.3.2.2 a která se ve svých principech neodlišuje od počátečních organizačních změn ve většině evropských železničních správ.

Potom je ovšem možno realizaci navrhovaných mezikroků považovat jen za **neodůvodněný odklad restrukturalizace Českých drah a překážku, která bude bránit oživení železniční dopravy**.

6.4. REGIONÁLNÍ DOPRAVNÍ SPOLEČNOSTI

Přijatá novela zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, vytváří při všech problémech zmíněných dříve v zásadě srovnatelné podmínky pro zajištění dopravní obslužnosti určitého území železniční dopravou, jako je tomu u linkové autobusové dopravy. To se přímo týká stanovování rozsahu základní dopravní obslužnosti, závazků veřejné služby v drážní dopravě, způsobů úhrady prokazatelné ztráty, zpracování jízdního řádu apod. (viz nové formulace v § 39 a 40 zákona).

Z hlediska efektivní spolupráce s veřejnou správou při zajišťování dopravní obslužnosti území by byly ideálním řešením dopravní společnosti, které by svojí činností pokrývaly pouze rámec kraje jako základní územněsprávní jednotky. To je ovšem požadavek, který by nebyla schopna respektovat ani veřejná silniční doprava. U železniční osobní dopravy se jedná o představu zcela nereálnou, neboť železniční síť a vlakové spoje v ní vedené v mnohých případech překračují hranice nově utvořených krajů. Opačným extrémem pro zajišťování veřejné osobní dopravy je jediný celostátní dopravce, v jehož silách není pružná reakce na požadavky krajských samospráv. Vhodným kompromisem pro železniční dopravu tedy mohou být takové dopravní komplexy, které svoji činnost omezují v zásadě na území jednoho kraje, budou však schopny účinně spolupracovat s orgány krajů, na jejichž území jejich činnost také přechází.

Pro celkové vymezení takovýchto dopravních společností neexistuje žádné obecně platné pravidlo. Je pravděpodobné, že, ať tyto komplexy vzniknou jakkoli, přirozeným vývojem na dopravním trhu se jejich atrakční obvody stabilizují do optimální podoby pro potenciální zákazníky i pro nutnou spolupráci s orgány veřejné správy. Vyžaduje to ovšem učinit „první krok“: dopravně-technickými studii rozdělit území státu na atrakční dopravní obvody s určitými charakteristickými rysy. Ty lze v některých případech stanovit velmi snadno. Příkladem může být třeba příměstská doprava v okolí Prahy, Brna, Ostravy či dalších velkých měst. Ale i některé ucelené oblasti jsou z dopravního hlediska snadno definovatelné – např. šluknovský výběžek, rekreační oblast Posázaví apod. Přesto však dopravně-technická studie může stanovit pouze základní charakteristiku regionálních oblastí osobní dopravy, jejich provozní poslání i nutné materiálové

vybavení a technologické zázemí vyplývající ze současného rozsahu osobní dopravy. Takto delimitované regionální komplexy mohou být předmětem dalšího zájmu podnikatelů, směřujícího k lepšímu dopravnímu uspokojování přepravních potřeb vyčleněného území.

Protože **regionální dopravní komplexy** nebyly v dosavadní praxi řízení železniční dopravy vytvořeny (a organizační jednotky ČD jako dřívější provozní oddíly nebo dnešní obvody provozních ředitelství tyto požadavky nespĺňují), uvádíme ve stručnosti základní zásady pro jejich vznik a funkčnost v počátečním období existence:

- Regionální dopravní komplexy budou vytvořeny na základě **dopravně-technické studie** – nebo více variantních studií – tak, aby ve svém souhrnu pokrývaly celé území státu z hlediska zajištění regionální osobní dopravy. Základním prvkem pro jejich definování bude:

– zejména charakter požadované dopravní obslužnosti určitého území, a to jak na příslušných regionálních, tak i celostátních drahách,

– dále charakter používaného parku železničních vozidel, využívajících daný typ trakce a realizujících technologicky schůdný oběh dle jízdního řádu (tzv. vozební ramena),

Regionální dopravní komplexy musí být vytvořeny na základě dopravně-technické studie.

– rozmístění dep kolejových vozidel a ostatních technologických objektů sloužících pro provozování drážních vozidel na těchto trasách (s možností dílčích záměn vozidel nebo objektů mezi jednotlivými, ve studii definovanými komplexy).

- Na základě této definice bude stanoven výchozí majetek regionálních dopravních komplexů určený k privatizaci. Bude obsahovat především:
 - regionální železniční tratě v dotčeném území,
 - dopravní prostředky odpovídající provozním potřebám dosud realizovaného rozsahu osobní a případně i nákladní dopravy,
 - technologické objekty situované v atraktivním území, které budou sloužit pro pravidelnou údržbu vyčleněných dopravních prostředků.
- Veškerý definovaný majetek bude oceněn běžnými nebo pro tento účel stanovenými metodami a tyto regionální komplexy budou nabídnuty k privatizaci. Při ní budou mít přednost takové privatizační projekty, které řeší jeden nebo společně více dopravních komplexů jako celek. S privatizovaným majetkem budou formou věcného břemena vázány zákonem stanovené povinnosti, popřípadě budou smluvně zakotveny další povinnosti, které bude z hlediska veřejného zájmu nutno dále udržet.
- Výsledkem privatizačního procesu bude vznik **regionální dopravní společnosti**, na kterou se budou vztahovat všechna práva a povinnosti vyplývající ze zákona 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů i ostatních obecně závazných zákonů, předpisů a směrnic. Optimální právní formou takové regionální dopravní společnosti je akciová společnost, v krajním případě potom společnost s ručením omezeným. Potenciální akcionáři (vlastníci) se mohou v konkrétních případech hledat v širokém spektru subjektů od jednotlivců přes podnikatele (dopravci v silniční dopravě, místní zaměstnavatelé, podnikatelé v cestovním ruchu, finanční instituce apod.) až po sdružení měst a obcí či orgány budoucích krajů.
- V případě, že o majetek daného regionálního dopravního komplexu nebo jeho část nebude projevten dostatečný zájem soukromých subjektů, je možná alternativa, v níž bude tento majetek rozhodnutím státu přidělen územněsprávním celkům. Ty jej následně mohou provozovat samy na vlastní účet, pronajmout jej příslušné dopravní společnosti nebo jej vložit jako svůj podíl do takové dopravní společnosti.

Další vývoj těchto regionálních dopravních společností už bude probíhat na základě fungování dopravního trhu.

Při návrhu regionálních dopravních komplexů a formulování principů jejich činnosti je na nejvyšší vhodné zvažovat jejich vnitřní strukturu odchylnou od dopravců s celostátní nebo nadnárodní působností. Jak již bylo uvedeno, součástí regionálního komplexu budou s velkou pravděpodobností i příslušné regionální železniční tratě. Společnost tedy bude v tomto případě jejich vlastníkem. Je pouze přirozené, že z tohoto titulu se na nich stane i **provozovatelem dráhy** – tedy převezme povinnosti vyplývající ze zabezpečení a provozování těchto železničních tratí. Obdobně je možné pohlížet i na případy, kdy regionální dopravní společnost bude pouze správcem regionálních tratí, které bude mít pronajaty od státu nebo místně příslušného orgánu veřejné správy či od sdružení měst a obcí.

V případě regionálního dopravního komplexu je tedy navrhováno spojení činností provozování dráhy a drážní dopravy do jediného subjektu.

V případě regionálního dopravního komplexu je tedy navrhováno **spojení činností provozování dráhy a provozování drážní dopravy do jediného subjektu**. Tento návrh nepředstavuje nesoulad s předcházejícími požadavky na organizační oddělení dopravní infrastruktury od dopravního podnikání platnými pro vybrané celostátní dráhy a je snadno vysvětlitelný. Regionální dopravní společnosti budou mít ve svém vlastnictví nebo správě pouze desítky nebo maximálně stovky kilometrů tratí (spíše) místního významu. Na regionálních tratích bude regionální dopravní společnost převažujícím a pravděpodobně často i jediným dopravcem. Centralizace těchto drah v jedné státem vlastněné organizaci jako doposud nebo vytvoření samostatné instituce, která by se zabývala provozováním dráhy, by pro každou z těchto společností znamenaly zbytečné personální i finanční zatížení a zhoršovaly by i jejich konkurenceschopnost vůči ostatním druhům dopravy. Navíc spojení provozovatele dráhy a provozovatele drážní dopravy do jednoho subjektu místního významu značně usnadní jednání s představiteli veřejné správy např. o jízdním řádu a jeho změnách nebo při případném prokazování výše provozních nákladů. Navíc směrnice 91/440/EEC (ani ve znění připravované novely) nepožaduje organizační oddělení infrastruktury a poskytování dopravních služeb u železničních podnikatelů, jejichž činnost je omezena na poskytování městské, příměstské nebo regionální dopravy³⁶.

Tímto uspořádáním však nesmí být v žádném případě narušena podmínka umožnit i na tyto tratě vstup jinému dopravci dle přijatého modelu TPA. Tento závazek bude třeba – ve shodě s připravovaným komunitárním právem – zapracovat do novely zákona o drahách. V běžné praxi však obvykle nebude zapotřebí tuto povinnost vynucovat, neboť každý z těchto regionálních dopravců bude z provozních či komerčních důvodů nucen vstoupit na tratě celostátní (nebo svých sousedů) a bude tedy vystaven požadavku reciprocity.

V souvislosti s návrhem na vznik regionálních dopravních společností nabývá znovu na **aktuálnosti otázka rozdělení železničních tratí v České republice na celostátní a regionální**. Původní rozdělení, vyhlášené usnesením vlády České republiky číslo 766 ze dne 20. 12. 1995 v souvislosti s nabytím účinnosti Zákona o drahách číslo 266/1994 Sb., vycházelo z tehdejšího názoru na význam jednotlivých železničních tratí. Navíc bylo přijímáno v době silícího tlaku konzervativních železničních kruhů, které se zasazovaly o co největší domácí železniční podnik. Svoji roli sehrála i skutečnost, že zákonem číslo 9/1993 Sb. ve znění zákona 212/1993 Sb. byly České dráhy určeny provozovatelem dráhy a drážní dopravy na tratích celostátních, aniž by k této činnosti potřebovaly získat souhlas drážního správního orgánu. Rozdělení tratí do těchto dvou kategorií bylo také výrazně ovlivněno dřívějšími statistikami o původním zatížení tratí a více byl brán zřetel na minulost než na budoucnost.

Na základě tohoto rozhodnutí je délka celostátních tratí přibližně dvojnásobná proti tratím regionálním. Z historického pohledu výstavby železniční sítě na území našeho státu však charakterem převažují železniční tratě místního, případně meziregionálního charakteru. Názor na pře-

³⁶ Směrnice Rady ES č. 91/440/EEC, o rozvoji železnic Společenství, čl. 2, bod 2

hodnocení původního rozhodnutí podporuje i skutečnost, že železniční tratě České republiky s tranzitní dopravou a tratě spojovací tvoří větší část stávající železniční sítě.

6.5. DOPLŇJÍCÍ PODMÍNKY RESTRUKTURALIZACE, DEETATIZACE A DEREGULACE ČESKÉ ŽELEZNICE

Restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice bude vyžadovat splnění řady předběžných a průvodních podmínek, z nichž shrnujeme a znovu zmiňujeme alespoň ty nejzávažnější.

a) V **přípravném procesu** před rozdělením železničního monolitu nebo před vyčleněním prvního produktového celku bude třeba zejména:

– **aktualizovat vymezení celostátních drah**, jež mají v dalším období zůstat ve vlastnictví státu, a to v podstatně menším rozsahu, než se doposud předpokládalo

Restrukturalizace a revitalizace české železnice bude vyžadovat splnění řady předběžných a průvodních podmínek.

– **vymezit majetek** příslušející k jednotlivým produktovým celkům a ověřit vlastnický status nemovitostí (případné sporné vlastnictví majetku lze řešit pronájemem novému uživateli)

– vyřešit efektivní systém **státní regulace, dotačních pravidel a podpory veřejné dopravní obslužnosti**

– věnovat náležitou pozornost **složení výkonného managementu ČD s. o.**, aby se minimalizovalo nebezpečí selhání při realizaci zásadních transformačních kroků. Bude mj. velmi důležité zabezpečit, aby jistou část tohoto managementu zejména v oblasti vrcholového řízení, ekonomiky a strategie tvořily osoby s předchozími zkušenostmi z transformace a deregulace jiných dopravních a síťových odvětví, z průmyslového managementu a z finančních institucí. Proces restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice bude klást specifické požadavky také na složení Správní rady Českých drah.

b) V oblasti **regulace věcných procesů** patří k nutným přípravným operacím především:

– legislativní a regulační podpora **jednotného komerčního odbavení cestujících** a **rozumné standardizace přepravních podmínek** (prodej cestovních dokladů a místenek, reklamace, poskytování slev, zajištění přepravy zásilky jednou přepravní smlouvou a možnost cesty s jedinou jízdenkou apod.) opřena o propojení dopravců jednotnými softwarovými systémy (např. ARES, KOC – komplexní odbavení cestujících)

– kodifikace **jednotného informačního systému** s všeobecně dostupnými aktuálními informacemi o odjezdech a příjezdech vlaků, o alternativních variantách cesty a dalších službách.

c) Transformační kroky vyžadují průběžnou **právní obsluhu** v několikereém směru:

– nutné **legislativní úpravy** (příprava zákona definujícího nové právní subjekty vznikající z dosavadních Českých drah, modifikace nebo zrušení zákona o Českých drahách, novela zákona o drahách, transformace zbývající potřebné části vnitřních předpisů ČD s. o., na ustanovení obecně závazného právního předpisu)

– hladký **převod** (cesi) existujících **smluvních vztahů ČD s. o.** jak vůči zahraničním železničním subjektům, tak i vůči mezinárodním institucím, včetně právních aspektů členství v nich

Transformační kroky vyžadují průběžnou právní obsluhu ve více směrech.

(jde např. o Společenství evropských železnic – CCFE, Mezinárodní železniční unie – UIC, Evropský železniční výzkumný ústav – ERRI, Svaz nákladních vozů – RIV, Svaz osobních a zavazadlových vozů – RIC, Evropská konference jízdních řádů nákladních vlaků – CEM, Sdružení pro mezinárodní jízdní výhody železničního personálu – FIP, atd.)

- pro účely tripartitního vyjednávání bude nezbytné iniciovat vznik **stavovské organizace železničních zaměstnavatelů**. Při jejím konstituování se může vycházet z existujících sdružení soukromých podnikatelů (Sdružení železničních společností apod.) s tím, že se takový subjekt stane součástí Svazu dopravy v rámci Svazu průmyslu a dopravy ČR, popřípadě jiných zaměstnavatelských svazů.
- samostatným a velmi důležitým důvodem ke vzniku příslušných právních subjektů zřímově sdružujících železniční podnikatele (asociací, sdružení, apod.) je i **zajištění trvalé kontinuity oprávnění a závazků české železnice vůči zahraničním a mezinárodním právním subjektům**. Tato potřeba vyplývá jak z členství dnešních Českých drah s. o. v mezinárodních institucích, tak i ze smluv, jimiž jsou vázány. To umožní, aby sdružení provozovatelé příslušných specializovaných činností na území ČR tam, kde je toho zapotřebí, vystupovali ve vztahu k zahraničí jako jediný subjekt schopný hájit společné oprávněné zájmy.

K restrukturalizaci Českých drah na akciové společnosti schopné privatizace bude nutno přijmout příslušný zákon nebo jiný právní předpis. Ještě v roce 2000 bylo možné provést nezbytné transformační kroky pouhým exekutivním rozhodnutím a založením nových právních subjektů, např. podle zákona č. 92/1991 Sb. Nový zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, však v § 28 odst. 1 stanoví, že stát může založit pouze akciovou společnost nebo se může jejího založení zúčastnit, a to jen v případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis; zvláštní právní předpis současně určí, zda akcie budou znít na jméno nebo na majitele. Tento postup je samozřejmě podstatně zdoluhavější než prosté exekutivní rozhodnutí.

Lze ještě dodat, že existence Českých drah v dnešní podobě sama o sobě znamená porušení zákona. **Zákon o Českých drahách číslo 9/1993 Sb.** ve znění pozdějších předpisů jim ukládá povinnost hospodařit ve dvou samostatných účetních okruzích (pro infrastrukturu a provozování drážní dopravy). Samostatným účetním okruhem je zřejmě podle **zákona o účetnictví číslo 563/1991 Sb.** ve znění pozdějších předpisů přepokládán takový stav, v němž je pro každý okruh samostatně zpracována rozvaha i výkaz zisků a ztrát. To by znamenalo, že v rámci jedné ČD s. o. by byly zpracovávány dvě samostatné rozvahy a výkazy zisků a ztrát. Zákon o účetnictví však vylučuje, aby v rámci jedné organizace (právního subjektu) byla vedena dvě rozdílná účetnictví. Navíc – jak konstatují opakující se kontroly hospodaření ČD s. o. – je záměr oddělit oba účetní okruhy znemožňován také trvalou nezbytností klíčovat do nákladů obou okruhů centrální režii. Naplnění podmínky zákona 9/1993 Sb. je tedy možné nikoli v rámci jediného subjektu práva, státní organizace České dráhy, ale pouze při existenci dvou (popřípadě více) samostatných právních subjektů. Jestliže tedy ani po sedmi letech účinnosti zákona 9/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebyla tato podmínka naplněna, je to zřejmě důkazem toho, že organizační stav Českých drah, s. o. stanovený tímto zákonem, je od počátku ve sporu s ekonomickými požadavky v zákoně obsaženými. Tento stav je možno napravit pouze legislativní cestou, což by mělo být chápáno nejenom jako vyjádření potřebné shody rozhodujících politických sil na jediném řešení, ale především jako legislativní opora pro orgány státní exekutivy při restrukturalizaci, deetatizaci a deregulaci české železnice.

Lze říci, že existence Českých drah v dnešní podobě znamená sama o sobě porušení zákona.

- d) Bude potřebný celý komplex **personálních opatření**, vyplývajících z toho, že v průběhu transformačních procesů značná část zaměstnanců ČD s. o. opustí státní sektor. Další z nich opustí svou dosavadní profesi a budou muset hledat své nové uplatnění na trhu práce. Má-li dojít ke zlepšení funkce železnice jako celku, nemůže se jednat pouze o prosté vyčleňování nadbytečných zaměstnanců, nýbrž i o nábor nových specialistů s dostatečnou kvalifikací a věkovou perspektivou. Mnohá z dále uvedených opatření musí být realizována alespoň zčásti ještě v rámci dnešních Českých drah, s. o. Bude třeba:

- rozvinout dosud málo uplatňovaný personální marketing a zajistit efektivní systém výběru a hodnocení perspektivních specialistů a potenciálních manažerů,

6. Restrukturalizace, deetatizace a deregulace. Cíle a časování.

- organizovat rekvalifikační kursy a systémy pomoci hledání nového pracovního uplatnění,
- zajistit nezbytnou kontinuitu některých pozitivních prvků systému odměňování, zdravotního a sociálního zabezpečení, péče o zaměstnance exponovaných profesí a účelného rozsahu mezinárodně uznávaných jízdních výhod,
- zabezpečit dobré **informování zaměstnanců o potřebnosti i výhodách řešení** a vést rozumné a cílevědomé jednání s odborovými orgány. Splnění dlouhodobého úkolu nahradit u řady zaměstnanců styl chování nezajímavého státního úředníka vzorcem chování typickým pro poskytovatele špičkových tržních služeb zákazníkům zůstane ovšem v mnohém vyhrazeno až pro nové podnikatelské subjekty.

Kapitola 7

Z Á V Ě R

V průběhu 3 let, kdy jsme pracovali na tomto projektu, se ukázalo, že řešení naléhavých problémů české železnice je stále náročnější a bez zahájení restrukturalizace, deetatizace a deregulace železničního dopravního trhu a transformace Českých drah dokonce nemožné. Podobně jako v jiných odvětvích i na železnici hledáme nejrychlejší cestu vzniku a nejefektivnější formu fungování jednotné a všeobecně přístupné infrastruktury, optimální míru regulace v konkurenčním prostředí operátorů, stejně jako maximální prostor pro suverenitu soukromého zákazníka. Více než v jakékoli jiné oblasti národního hospodářství se na české železnici v posledním desetiletí projevovaly důsledky vysoké míry politizace hospodářského života v České republice. Neschopnost vytvořit politické prostředí přátelské k hledání věcných řešení ekonomických problémů v relevantním čase je drazé placena rostoucími společenskými náklady. Tato kategorie zahrnuje nejen rozpočtové výdaje, nýbrž i kvalitu poskytovaných služeb veřejnosti.

Vzhledem k blížícímu se očekávanému termínu vstupu České republiky do EU je nezbytné, aby legislativní, institucionální a organizační stav české železnice plně vyhovoval platné i připravované evropské legislativě a fakticky podstatně otevřenějšímu evropskému železničnímu trhu. Proto je nezbytné vytvořit podmínky, aby výkonnost železničních dopravců a oživené dopravní cesty obstála v tvrdé konkurenci evropských dopravců a drah.

Positivní rozvoj české železnice je podmíněn tím, do jaké míry se toto dopravní odvětví stane atraktivním pro soukromé investory. S novými investicemi „přijdou“ nová zařízení a technologie, ctižádostiví a schopní manažeři, nová pracovní místa a také nabídka nových produktů. Doufejme, že přijde doma, kdy se železniční společnosti přemění z institucí, které omezují zaměstnanost, na instituce, které pomohou státu s řešením problému nezaměstnanosti. Státní administrativa, na kterou řada železničních úředníků spoléhá, nejenže v dohledné době nebude mít dostatek finančních prostředků (ani na údržbu a tím méně na potřebné rozvojové investice, jimiž by železniční doprava mohla čelit konkurenci dynamicky se rozvíjející dopravy silniční a letecké), ale bude „zavlečena“ do pasti rostoucího deficitu veřejných financí a z toho vyplývajících stále náročnějších jednání a rozhodování o pokrytí „neomezených“ požadavků jednotlivých resortů stále omezenějšími rozpočtovými možnostmi. Za těchto okolností lze pochybovat o úspěšnosti požadavků na úhradu narůstajících neefektivností státem vlastněné železnice, spíše naopak. Každý rok nebo měsíc odložené transformace a zachování státního monopolu na české železnici nejenže se daňovému poplatníkovi zřetelně prodražuje, ale rovněž činí záchranu stávajících tratí i spojů stále obtížnější. Ostatně vývoj ekonomických ukazatelů Českých drah s. o. o tom mluví jasnou řečí.

Silniční doprava je právem považována za největšího konkurenta železnice. Jakékoli snahy o prosazení legislativních a administrativních opatření k omezování silniční dopravy jsou odsouzeny k neúspěchu. Jedinou cestou k narovnání soutěžního prostředí na dopravním trhu je odstranění asymetrických dopadů arbitrárních státních zásahů. Nejlépe postupným omezováním zásahů samotných. To předpokládá nejen redukci explicitní subvenční politiky, nýbrž také jejich skrytých forem, které jsou tolik rozšířeny v silniční dopravě.

Na rozdíl od železničních dopravců se silniční dopravci jen minimálně podílejí na úhradě nákladů za správu dopravní cesty. Pouze srovnání podmínek podnikání v různých druzích dopravy vytvoří předpoklady pro rovnou konkurenci, bez níž si nelze představit fungující dopravní trh. Pokračující pokles podílu železniční dopravy na dopravním trhu však nelze vysvětlovat jen pomocí nerovných konkurenčních podmínek. Až na několik výjimek není železniční doprava nabídkou svých služeb schopna déle uspokojovat potřeby moderní společnosti. Z většiny dopravních trhů byla a je vytlačována automobily, autobusy a letadly, a to jak v přepravě osob, tak i zboží. Příčinou ústupu je většinou podnikatelsky velmi slabý, avšak politicky silný management, který namísto rozšiřování nabídky služeb, racionalizace provozu a realizace návratných investic věnuje svůj čas

a energii vyjednáváním s politiky o přímých či nepřímých subvencích z veřejných zdrojů. Skutečností je, že téměř všechny evropské železnice jsou v současnosti subvencovány v rozsahu, který je nemyslitelný pro jakoukoli jinou ekonomickou činnost. Tento stav lze vysvětlit jediné ne-standardními vlastnickými poměry v železniční dopravě, v níž jasně převládá státní vlastnictví. To je přirozeně spjato s x-ineefektivností (tj. stav, při němž regulovaná cena zaručuje pokrytí nákladů, a proto regulovaná firma nemá dostatečnou motivaci minimalizovat náklad a naopak má tendenci plýtvat), která se projevuje podstatně nižšími výnosy ze spravovaného majetku, než vykazuje soukromý sektor. Jiné druhy dopravy, v nichž převládá soukromé podnikání, se chovají ekonomicky, snižují své náklady, což vede k růstu jejich konkurenční schopnosti a zvyšování jejich investiční atraktivnosti.

Formálně právní konverze státní železniční instituce na akciovou společnost bez změny její podstaty nemůže zvýšit konkurenční schopnost českých drah. Ta vytváří pouze právní prostředí pro uskutečnění hlavního transformačního kroku, a tím je privatizace.

Projekt Liberálního institutu sice nevyklučuje ani do budoucnosti určitou míru tržně konformní veřejné podpory dosud ztrátové železnice, avšak rozhodující roli v její renesanci přičítá uvolnění vnitřních sil odvětví samotného. To je závislé, stejně jako v jiných síťových odvětvích, na vytvoření konkurenčního prostředí uvnitř odvětví, spojeného s aplikací tržních podmínek včetně takové samozřejmosti, jakou je okamžitá plná deregulace tarifů osobní dopravy. Jen tak se na české železnici rozvinou a vyniknou dopravci přinášející na trh produkty schopné konkurovat i silniční dopravě. Pouze plným rozvinutím železničního soukromého podnikání vzniknou tržní příležitosti, zabezpečující konkurenceschopnost železniční dopravy v 21. století. Kde vidíme prostor pro takové příležitosti, a kde cestu k postupnému návratu železnice k ziskovosti, jsme se pokusili v našem projektu ukázat.

Nastal čas na radikální reformu české železnice, která dosud (jako jedno z posledních síťových odvětví) odolává již déle než 10 let požadavkům a měnícím se potřebám svých zákazníků. Vývoj české ekonomiky si stále více vynucuje provedení nezbytných racionálních změn ve fungování české železnice. Zásadní reforma je neuskutečnitelná bez radikálních, ale vzájemně provázaných systémových změn, rozvážných sociálně motivovaných opatření a v neposlední řadě odvážných politických rozhodnutí. Restrukturalizace, deetatizace a deregulace české železnice musí být provedena s co možná nejmenšími nároky na výdajovou stránku státního rozpočtu a velmi ohleduplně vůči stávajícím zákazníkům, na jejichž přízni železniční doprava v České republice jednoznačně závisí.

TRANSFORMACE ČESKÉ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY A LEGISLATIVA

Transformace železniční dopravy v České republice představuje její přeměnu z byrokraticky řízeného státního podniku disponujícího monopolním postavením v železniční dopravě zaručeným státem v soukromou společnost podnikající v konkurenčním prostředí železničního dopravního trhu. Změny, k nimž po roce 1989 v železniční dopravě došlo, převážně neobsahovaly prvky, které by byly kompatibilní s transformačními kritérii. Proto adekvátním termínem pro změny, k nimž v posledních patnácti letech došlo, je reforma. Tento pojem vyjadřuje úsilí o zvýšení efektivnosti monopolního státního podniku, jehož managementy většinou mají ambici zvyšovat kvalitu poskytovaných služeb, aniž by však zavedly systém motivací odpovídající mechanismu fungování tržní ekonomiky. Zaměstnanci ČD nadále pracují v režimu měkkého rozpočtového rozpětí a management tohoto podniku neusiluje o faktické přerušení viditelných i neviditelných vazeb s orgány státní správy a jejich rozpočtovými a mimorozpočtovými fondy. Na rozdíl od změkčení požadavků pětiletého či ročních plánů v období tzv. socialistické příkazové ekonomiky, usilují managementy subvencovaných podniků o maximální dotaci ze státního rozpočtu. Tento stav odráží daleko těsnější spojení naší železniční dopravy s nedávnou minulostí než s očekávanou transformací.

Reformní kroky:

1. Vzhledem k tomu, že v celoevropském měřítku byla železnice vždy podnikem se složitou hierarchicky uspořádanou organizační strukturou, velmi těsně provázanou se státem, tak reforma železnice začíná tehdy, kdy je železniční doprava vyčleňována ze státních struktur a kdy se poprvé od vzniku republiky v roce 1918 stává samostatným železničním podnikem. Tímto zlomovým termínem je 1. červenec 1988, kdy je z tehdejšího Federálního ministerstva dopravy vyčleněna železniční doprava do (státního podniku) ČSD v čele s Ústředním ředitelstvím. Ve vnitřní organizaci zůstává i nadále zachováno územní členění s regionálními ředitelstvími. Nezměnila se přímá vazba na státní rozpočet.

Tento stav je potvrzen zákonem číslo 169/1989 Sb., podle něhož je železnice v plánovaném hospodářství koncipována jako velká výrobně-hospodářská jednotka (VHJ) a to v době, kdy je v ostatních průmyslových odvětvích tato koncepce opouštěna. Zde je počátek onoho velkého podniku, který kromě vlastní železniční dopravy zahrnuje např. i železniční zdravotnictví, železniční stavitelství, železniční opravárenství, ale také železniční policii.

2. **Období 1991 – 93 se neprojevovalo žádnou vnější „démonickou“ změnou. Zahrnovalo dvě zásadní opatření:**
 - V uvedených letech byly rozhodnutím vlády z ČSD odčleněny a následně privatizovány obslužné a servisní organizace jako Elektrizace železnic, Železniční stavitelství, Železniční průmyslové opravárenství. Počet zaměstnanců železnic se tak snížil asi o jednu pětinu.
 - Počínajíc rokem 1992 byla zrušena přímá vazba ČSD na státní rozpočet.
3. **„Velký třesk“ v pojetí železničních odborů byla změna vnitřní organizační struktury železničního podniku. Jeho počátky byly vyvolány rozdělením státu a vytvořením nástupnické organizace České dráhy, které byly určeny k provozování železniční dopravy na území České republiky.**

Legislativně byl tento stav navozen zákonem číslo 9/1993. K jeho základním rysům patřilo:

- vymezení vnitřní podnikové organizační struktury,

- přechod od územních řídicí struktur na divizní uspořádání,
- povinnost vést účetnictví ve dvou oddělených účetních okruzích, jeden pro provozování železniční sítě a druhý pro provozování železniční dopravy,
- projekty k privatizaci majetku železnice

Za podstatnou změnu je také nutné považovat úplnou liberalizaci tarifů v nákladní dopravě, která vstoupila v platnost od roku 1994.

4. Výrazným zlomem „železniční legislativy“ bylo přijetí zákona číslo 266/1994 Sb. Jím se vymezovaly:

- působnost orgánů státní správy v železniční dopravě
- způsobilost a povinnosti při provozování dráhy
- způsobilost a povinnosti provozovatele drážní dopravy
- možnosti vstupu třetích dopravců na dopravní cestu ve správě ČD s. o.

5. Novelizace zákona 266/1994 Sb., jejíž obsahem bylo především:

- možnost přijetí závazku veřejné služby dopravcem
- metodika financování osobní dopravy prováděné ve veřejném zájmu
- upřesnění podmínek pro získání licence a osvědčení dopravce provozujícího drážní dopravu

6. Poslední realizovaný krok:

Návrh zákona o transformaci Českých drah.

Období mezi posledním a třetím krokem, tedy období let 1994 až 2001 lze označit za období nekončících pokusů o budoucí podobu železniční dopravy. Jejich jednotícím prvkem byla snaha přizpůsobovat organizační a majetkové podmínky železniční dopravy názorům převažující politické síly, nejčastěji však železničních odborů. Tento proces – vzdáleně připomínající cyklické vlnění podvozku železničního vozu mezi dvěma kolejnicovými pásy – byl v každém svém okamžiku velmi silně ovlivňován vnějšími politickými a společenskými podmínkami, které by bylo možné označit až politickými tlaky. Na celém tomto období je paradoxní to, že bylo odstartováno požadavkem zákona 9/1993 Sb., o Českých drahách na „předkládání projektů privatizace“. Přitom tento zákon v plném rozsahu platný zůstal v těchto částech zcela opomíjený a nerespektovaný.

Aniž by se následující stručný přehled mohl věnovat detailům a citlivým místům historického vývoje, podívejme se, jaký byl přístup státní exekutivy a vedení Českých drah k ustanovení tohoto zákona a jak se vyvíjely názory na budoucnost železničního podniku. Pro jednoduchost budou jednotlivá období definována jmény ministrů dopravy (později i spojů).

Ministr STRÁSKÝ

V letech 1994 – 1995 je zpracováván projekt restrukturalizace a transformace ČD s. o., jehož silným prvkem je privatizace podstatné části majetku železnice a její vnitřní segmentace. Počítalo se se značným snížením počtu zaměstnanců. Projekt, který poměrně úspěšně prošel Správní radou ČD a mezirezortním připomínkovým řízením nebyl nikdy ve vládě ČR projednán a schválen. Realizace projektu byla násilně ukončena pod hrozbou stávků na železnici v roce 1995.

Ministr BUDÍNSKÝ

V průběhu roku 1996 je zpracováván projekt restrukturalizace ČD s. o., který se vrací k unitární železnici a za hlavní cíl si klade stabilizaci podniku. Výrazným prvkem je potlačení podílu majetku státu navrženého na privatizaci ve správě Českých drah. Ani o tomto projektu nebylo ve vládě rozhodnuto.

Ministr ŘÍMAN

Po volbách v roce 1996 se nově utvořená vláda hodlala věnovat problematice železnice. Projekt restrukturalizace železnice se připravoval pozvolna a obtížně pod tlakem železničnických odborů, který vyústil ve stávku. České dráhy prošly několika vnitřními reorganizacemi, které však na statutu a řízení podniku nic nezměnily. V tomto období začal proces snižování počtů zaměstnanců. Opět byly restaurovány návrhy na privatizaci nadbytečného majetku. Než došlo k projednávání těchto návrhů ve vládě, politická krize na podzim 1997 odsunula problematiku železniční dopravy na vedlejší kolej.

Ministr PELTRÁM

Snahy o reformu železnice prošly v letech 1998 – 2000 několika podstatnými a neočekávanými zvraty. Jejich zásadní příčiny byly dvě:

- Vlivem poklesu výkonnosti ekonomiky dochází k poklesu očekávaných příjmů státního rozpočtu. Na rozpočtových výdajích závislá železnice se ocitá na okraji finančního kolapsu. Snaha řešit situaci razantní racionalizací činnosti a hospodaření ČD s. o. narazila na silný vnitřní odpor odborových organizací i části podnikového vedení, což bylo příčinou utlumení všech transformačních aktivit.

- V tomto období zároveň sílilo integrační úsilí ČR do EU, které se dotklo rovněž železniční dopravy (doporučení Evropské komise o liberalizaci železniční dopravy později neschválené Evropským parlamentem) a což opět narazilo na odpor vůči reformám rezistentní části vedení ČD a železničnických odborů.

V tomto období dochází k výrazné polarizaci názorů na budoucnost železnice, které přetrvávají dodnes a které lze jen s nesmírnými obtížemi překonávat. Důsledkem toho je i skutečnost, že žádný ze tří návrhů na transformaci ČD s. o. nebyl schválen vládou.

Za klad tohoto období je nutné považovat fakt, že nutnost zvyšovat produktivitu práce cestou vyššího využívání dopravních prostředků při současném snižování stavu zaměstnanců se stal trvalým vývojovým trendem, byť podpořeným nesystémovými sociálními opatřeními.

Ministr SCHLING

V posledním období došlo k zdánlivému uklidnění. Přispěly k tomu růst produktivity práce a hospodářské oživení nejenom v ČR, ale i v evropských zemích. Především zvyšující se výkony tranzitní nákladní dopravy, která přináší ČD tolik potřebné přepravní tržby, je základem určitého

oživování železniční dopravy. Vláda ČR finančně podpořila údržbu a modernizaci dopravních prostředků na železnici.

Objevují se však jiné problémy. Předcházející „úsporná opatření“ jsou příčinou technické retardace kolejových vozidel a regionálních železničních tratí. Reforma státní správy však náhle postavila železnici do situace, kdy je nucena uvažovat nad svým hospodařením a o navázání úzké spolupráce s orgány VÚSC. Přirozeným východiskem je úsilí o financování železniční dopravní infrastruktury státem. Tento krok motivovaný snahou o dosažení rovnoprávnějšího postavení železniční dopravy se silniční na dopravním trhu, je dále nesystémově doprovázen nekoncepčními návrhy odrážející spíše zaměstnanecké zájmy než vizi transformované železnice na dopravním trhu.

To je také asi jedna z hlavních příčin současných polarizovaných názorů na transformaci Českých drah. U obou skupin lze nalézt některé společně sdílené argumenty, na jejichž základě by bylo možné dále rozvinout diskusi. Motivací by však měla být vlastní argumentace a rozvíjení vlastních myšlenek více než opakované poukazování na to, jak tomu je, či má být v EU. Argumenty tohoto typu mohou sice diskusi patřičným směrem usměrňovat, ale nikdy nemohou být argumenty konečnými. Zvláště ne v situaci, kdy každá strana si vybírá jednotlivosti, které svědčí v její prospěch oproti názoru strany druhé. Přitom se jedná o stejné směrnice a stejné skutečnosti.

KARLSRUHE - PŘÍKLAD HODNÝ NÁSLEDOVÁNÍ

Už nějaký čas jezdí v regionu německého města Karlsruhe tramvaje na bývalých železničních tratích. Jednou z nich je Abtalbahn, která byla dříve vedlejší úzkorozchodnou tratí. Bývalá trať spolkových drah mezi městy Neureut a Leopoldshafen je nyní provozována Městskými drahami Karlsruhe.

Pozitivní zkušenosti z provozování stávající železniční sítě regionu předčily veškerá očekávání. Její užívání je daleko efektivnější než bylo využívání bývalých oddělených železničních tratí. Současný stav je důsledkem realizace projektu smíšeného provozu Městských a Spolkových drah. Městské dráhy jezdí společně s vlaky DB na tratích DB a takto vzniklý místní dopravní systém se stal světově známý pod názvem „Model Karlsruhe“¹.

Nejdůležitější předpoklady tohoto modelu jsou:

1. Univerzální vozidlo, které může jezdit jak po tramvajových tak i železničních tratích. Proto vyvinula firma VBK/AVG ve spolupráci s koncernem ABB drážní vozidlo, které může jezdit jak na síti městských tratí (750 voltů stejnosměrného proudu), tak na tratích DB (15,000 voltů 16 2/3 Herzů střídavého proudu).
2. Stavební propojení železničních tratí (rampami) s existující městskou drážní sítí v Karlsruhe na nádraží Durlach, Abtalbahnhof a Knielingen.
3. Výstavba dodatečných zastávek na existujících železničních tratích při zachování současné jízdní doby (což je možné díky většímu zrychlení městských drážních vozidel²), podle hesla obchodního ředitele KVV Dietra Ludwiga: „Dráha se musí dopravit k lidem, ne lidé k dráze“.
4. Minimalizace počtu přestupů, neboť s každým dalším přestupem přichází dráha o cestující. Proto Městské dráhy jezdí přímo do centra Karlsruhe do pěší zóny, kde jsou obchody a velké nákupní domy, četné pracovní příležitosti, jakožto i university a většina dalších škol.

Zatím jezdí Městské dráhy na tratích DB (nebo po nich) do měst: Bretten a Eppingen, Pforzheim, Wörth, Rastatt a Baden-Baden. Kromě toho se v rámci Městských drah „rozjíždí“ provoz z Bruchsalu do Brettenu, z hlavního nádraží v Karlsruhe do Bruchsalu a dále na bývalé BMO-Bahn do Menzingenu.

Jak se v posledních letech rozvíjela městská drážní síť ukazuje následující tabulka:

¹ Zdroj: <http://www.karlsruhe.de/KVV/dkvv7.htm>

² Zde je však nutno říci, že tzv. městská drážní vozidla (tramvaje) nesplňují platné „bezpečnostní“ normy UIC a nemohou proto normálně po železničních tratích jezdit. KVV má v tomto ohledu důležitou výjimku.

Městské dráhy v regionu

Místo	Uvedení do provozu	Poznámka
Ettlingen	1897	Modernizace 1958
Bad Herrenalb	1898	Modernizace 1961
Langensteinbach	1899	Modernizace 1966
Ittersbach	1899	Modernizace 1975
Neureut	1979	
Eggenstein-Leopoldshafen	1986	
Linkenheim-Hochstetten	1989	
Rheinstetten-Forchheim	1989	
Rheinstetten-Mörsch	1991	
Forschungszentrum Karlsruhe	1991	
Walzbachtal/Bretten	1992	
Bruchsal	1994	
Bruchsal-Bretten(S9)	1994	
Rastatt	1994	Přípoj skrze centrum města: 1996
Baden-Baden	1994	Přípoj skrze centrum města: 1996
Kraichtal (Menzingen)	1996	Zprovoznění vedlejší trati Bruchsal-Menzingen 1896
Pfintzal/Pforzheim	1997	
Stutensee-Blankenloch	1997	
Eppingen	1997	
Odenheim	1998	Zprovoznění vedlejší trati Bruchsal-Odenheim 1896

Dopravní svaz Karlsruhe (der Karlsruher Verkehrsverbund – KVV)³

KVV je komunální dopravní svaz s právní formou společnosti s ručením omezeným. Jejími společníky jsou města a okresy v regionu. Jmenovitě to jsou města Karlsruhe, Baden-Baden a Landau a okresy Karlsruhe, Rastatt, Germersheim a Südliche Weistrasse.

K velkým dopravním podnikům uvnitř svazu patří VBK (der Verkehrsbetriebe Karlsruhe), AVG (die Albtal-Verkehrs-GmbH), DB (Deutsche Bahn AG), SüdwestBus (der Regionalbusverkehr Südwest GmbH), BBL (die Baden-Baden-Linie) a VERA (die Verkehrsgesellschaft Rastatt. Kromě toho existují linky soukromých omnibusových podniků, jako např. firmy: Wöhrle, Hirsch, Walz a Hassis.

KVV sám nemá žádné vlastní vozy ani drážní koncese. Jeho úkolem je zahrnout do jedné efektivní společné sítě výkony železnice, tramvají a omnibusů různých dopravních podniků sdružených uvnitř svazu.

KVV koordinuje nabídku podle jízdního řádu tak, aby linky na sebe navazovaly, průběhy přestupů byly co možná nejjednodušší a s co nejmenší čekací dobou, a aby nedocházelo k neefektivním souběžným spojům. KVV zabezpečuje funkce, jako by byl v celé společné oblasti jen jeden velký dopravní podnik, který by realizoval výnosy z rozsahu.

³ Zdroj: <http://www.karlsruhe.de/KVV/dkvv8.htm>

Důležitý je rovněž jednotný tarifní systém. Dříve bylo nutné např. při cestě z Rastattu do Karlsruhe-Oberreutu koupit jízdenku jak na DB, tak na VKB. Dnes lze používat jednu jízdenku pro všechny veřejné dopravní prostředky, s výjimkou dálkových vlaků (DB-ICE, IC, IR, atp.). Lze proto pohodlně přestupovat z jednoho dopravního prostředku na jiný, aniž by bylo třeba kupovat další jízdní doklad. Kromě toho se díky vzniku KVV snížily ceny jízdného pro zákazníky, kteří využívají několik druhů dopravních prostředků.

Síť KVV zahrnuje v současnosti 13 regionálních železničních linek, 7 linek městských rychlodrah, 5 tramvajových linek a 150 autobusových linek, o celkové délce 2338 km. Z toho připadá na regionální železnice 330 km, na městské rychlodráhy 290 km a na tramvajové linky 68 km. Zbývajících 1650 km jsou linky autobusové.

ŽELEZNICE, NE SILNICE, PŘES ALPY

V roce 1994 švýcarští voliči podpořili v referendu návrh podaný ochránci životního prostředí na zákaz přejezdů těžkých nákladních aut přes Alpy od roku 2006. Obyvatelé regionu Mont Blanc ve Francii se pokoušejí prosadit totéž. Tohle úsilí, stupňované rostoucími dopravními zácpami, vedlo k oživení transalpské železnice.

Místní lidé z úzkých údolí, které vedou do alpských tunelů a průsmyků, si stěžují na hluk a znečištění. Řidiči nákladních aut si běžně nepřipouštějí takové problémy, ale také oni mají důvod k obavám. Vezmeme-li v úvahu francouzsko-italskou dálnici, která protíná poslední alpské pahorky u Riviéry, může se rostoucí evropská severo-jihní obchodní výměna uskutečňovat pouze pomocí pěti hlavních dopravních tahů protínajících hranice Švýcarska, Rakouska, Francie a Itálie. Přibližně 5 milionů kamiónů, 110 milionů tun výrobků a 150 milionů lidí použilo v roce 1999 těchto tahů.

K zvládnutí desetinásobného nárůstu přepravy zboží během existence Evropské unie dnes slouží přibližně 4000 km dálnic procházejících alpským regionem v porovnání se 100 km před třiceti lety. Každý den se více než 5000 kamiónů vyšplhá přívaděcí cestou k dvouproudovému Svatogoththardskému tunelu, jímž prochází nejpřímější cesta z Německa do Itálie. 29. března letošního roku několik drobných nehod způsobilo téměř neprostupnou zácpu na tomto dálničním spoji. Místo obvyklé půldenní cesty se spousta kamiónů plížila dva dny v 15ti kilometrové frontě. Zdá se, že k tomu bude docházet i nadále.

Mezitím vlaky, které zabezpečují přepravu asi třetiny objemu všech transalpských přeprav, si razí svou cestu po strmých svazích, pěkně pomaličku a polehoučku, aby vůbec vystoupaly k Svatogoththardskému železniční tunelu, který byl otevřen v roce 1882. Touto cestou lze též po železnici omezeně přepravovat nákladní auta. Podobná služba by měla být letos na podzim znovu uvedena do provozu na jiné železniční trati. Švýcarská vláda však prezentovala o mnoho odvážnější plány, a to vylepšení celé zastaralé severo-jihní části železniční sítě v hodnotě 8,1 miliardy amerických dolarů investic, které bude použity na výstavbu několika nových tunelů v délce 57 kilometrů přibližně kopírujících trasu současného Svatogoththardského železničního tunelu jenže v mnohem nižší nadmořské výšce. Až tyto práce budou okolo roku 2012 hotovy, vlaky s většími vagóny pro přepravu kontejnerů budou projíždět rychlostí kolem 160 km/h. Kapacita nákladních železničních přeprav se téměř zdvojnásobí z dnešních 20 milionů tun ročně na 52 milionů a přeprava cestujících se zkrátí téměř o 90 minut.

Dopravním společnostem vadí zvýšené silniční daně, které od letošního roku Švýcarsko zavedlo. To je jeden z důvodů, proč by s nechtěl akceptují švýcarskou železniční alternativu. Rakousko nejenže vybírá poplatky od kamiónů projíždějících Brennerským průsmykem, ale rovněž omezuje jejich množství. Tunel Mont Blanc mezi Francií a Itálií, kterým projíždělo 4000 kamiónů denně, byl uzavřen v roce 1999 po požáru, při němž zemřelo 39 lidí. Místní starostové na francouzské straně prohlásili, že zabrání průjezdu těžších kamiónů po znovuotevření tunelu v září.

Po této tragédii se Francie, Itálie a Německo připojily minulý rok k dohodě o zastavení výstavby nových transalpských silnic a prosazování politiky plateb za znečištění životního prostředí, kterou již podepsaly Švýcarsko a Lichtenštejnsko. V lednu oznámily francouzská a italská vláda, že obnoví práce na projektu koridoru pro železniční nákladní dopravu mezi městy Lyons a Turin. Jedná se o tunel dlouhý 55 kilometrů uzpůsobený pro přepravu nákladních aut postavený ve švýcarském stylu.

Problém celého projektu je v jeho ekonomice. Čtyři pětiny nákladní přepravy v zemích EU se uskutečňuje po silnicích, protože silnice jsou všeobecně považovány za levnější, spolehlivější, a především vhodnější pro přepravní a zásilkovou službu než železnice. Přepravou kamiónů po železnici se lze zbavit jen posledního problému, ne však ostatních, i kdyby existovala adaptovaná

železniční infrastruktura s vhodným vybavením. Přes Alpy (anebo pod Kanálem La Manche) to lze prosadit. Ne však někde jinde, pokud peníze zůstávají kritériem pro racionální investiční rozhodování, pokud silniční daně a mýtné nebudou tak vysoké, že učiní železniční dopravu opět konkurenční. Kontejnery pro silniční i železniční dopravu s vhodným transferovým vybavením, se zdají být jasně lepší odpovědí. Problémem je, že nyní též potřebují obrovské, mezinárodní investice.

Švýcarské rozhodnutí o nových silničních poplatcích lze částečně ospravedlnit vyššími náklady na udržování silnic v Alpách. Svou výší jdou podstatně dále, což znamená, že neslouží pouze k pokrytí nákladů na výstavbu a udržování silnic nebo dokonce ani nejsou nástrojem pro vyrovnání silničních a železničních nákladů, nýbrž jsou zřejmým pokusem o zahrnutí ceny poškozeného životního prostředí do celkové ceny za použití silniční sítě.

Zpracováno podle The Economist, April 14th – 20th, 2001, s.29: Rail, not road, across the Alps

SROVNÁNÍ BRITSKÉ A NĚMECKÉ CESTY TRANSFORMACE

Podobně jako všechny ostatní evropské železniční společnosti ztrácela britská státní železniční společnost (British Rail) neustále svou pozici na dopravním trhu. Docházelo k redukci jejich dopravních výkonů, což vedlo v některých oblastech k úplnému ukončení přepravních aktivit.

Vedení British Rail se proto rozhodlo společnost komplexně restrukturalizovat a vytvořilo 27 „hospodářských jednotek“, které hospodařily se snahou realizovat zisk. Tento požadavek si vynutil zásadní vnitřní reorganizaci a zavedení důvěryhodného analytického účetního systému. Britská vláda však šla ještě dále než vedení British Rail, když v roce 1992 oznámila, že jejím cílem je úplná privatizace železnic s cílem zlepšit jejich fungování a omezit jejich hospodářské ztráty a narůstající firemní dluh. V důsledku privatizace vzniklo nejen několik velkých obchodních společností, ale také přibližně 90 různých menších společností!

Jednou z velkých je společnost Railtrack, která má na starosti železniční dopravní infrastrukturu, více než 25 společností podnikalo po privatizaci v oblasti přepravy cestujících, 3 společnosti v nákladní dopravě, 3 poskytovaly dopravní prostředky pro železniční dopravu a 15 se zabývalo údržbou železniční dopravní cesty, atd. Tyto společnosti podnikaly s cílem dosáhnout maximálního zisku. Ziskový motiv vede ke konkurenčnímu prostředí, pokud neexistují neproniknutelné bariéry na vstupu do odvětví a tuhá a podrobná státní regulace.

Rychlá privatizace celého železničního systému vedoucí k vytvoření mnoha malých společností vycházela z racionálního předpokladu, že nic v budoucnu nebude bránit spojováním privatizací rozdělených společností do větších entit na základě ekonomické výhodnosti prokázané trhem.

Přepravní trasy byly privatizovány formou koncese na určité časové období, zatímco ostatní byly prodány. Doba trvání koncesí byla buď 7 let nebo 15 let v případě, že nabyvatel musel značně investovat do vozového parku. Koncese byly uděleny těm žadatelům, kteří buď nabídli nejvyšší sumu anebo požadovali nejnižší subvence po dobu trvání koncese. Konečným cílem reformy byla minimalizace veřejných výdajů, již se mělo dosáhnout vytvořením konkurenčního prostředí na všech úrovních. Jak ukázaly zkušenosti z jiných odvětví, lze dosáhnout růstu produktivity o 20 až 30% ve velmi krátkém období za podmínky, že pracovní smlouvy železničářů budou změněny a budou uzavírány podle stejných pravidel jako v jiných nevojenských oblastech společnosti. S probíhající privatizací konkurence v odvětví rostla, firmy snižovaly náklady ve snaze maximalizovat zisk, a snažily se co nejlépe sloužit spotřebitelům.

Britský projekt privatizace připouštěl, že i v budoucnu mohou železnice zatěžovat státní rozpočet. Subvence měly být poskytovány k určitým konkrétním koncesím, jen aby některé ztrátové tratě byly udrženy v provozu. Vláda má dva jasné cíle: nejdříve minimalizovat výdaje a zvýšit efektivnost zavedením konkurence na všech úrovních; a poté činit transparentní rozhodnutí, včetně rozhodnutí o případné výši poskytovaných subvencí. Z toho vyplývá, že by mělo v konkrétních případech být možné vykalkulovat, kolik stojí udržení linky v provozu. K tomu měl sloužit účetní systém schopný poskytovat informace o přesných nákladech každé služby. Umožnil tím porovnání mezi subvencemi a poskytovanými službami, dále rozčlenění nákladů síť po síti a linku po lince a kalkulaci korespondujících nákladů pro určitou oblast. Na základě těchto informací pak bylo možno učinit kvalifikované rozhodnutí, co s danou linkou, zda ji provozovat anebo zavřít a nahradit ji linkou na silnici.

Britové odmítli jakési „automatické právo“ železnice na investice, aniž by každá investice jako v jiných oblastech lidských aktivit nezávisela na porovnání očekávaných přínosů s náklady, jejichž část by mohla být kryta určitými subvencemi, pokud takové rozhodnutí bude možno ospravedlnit před voliči. Jsou to právě výnosy z prodeje služeb, které by měly umožnit železničním společnostem investovat do železničního vozového parku, zatímco státní subvence budou poskytnuty jenom na udržení chodu těch linek, které ospravedlní poptávka veřejnosti.

Britský projekt předpokládal, že trasy na přepravu cestujících po železnici budou rozděleny do tří kategorií. Velká část bude zisková, bez subvencí, jiné budou udržovány zaručením „rozumných“ subvencí (hlavně na předměstích), a ostatní budou zrušené a nahrazeny autobusovými linkami poskytujícími stejné anebo podobné služby. Protože od vlády Margaret Thatcher funguje autobusová doprava ve Velké Británii bez subvencí, předpokládalo se, že britská vláda bude subvencovat jen určité specifické linky na železnici a že se jejich počet bude snižovat.

Oproti Velké Británii se v Německu privatizace stala vzdáleným a poněkud hypotetickým cílem. Mělo-li by k ní vůbec někdy dojít, v jejím důsledku by vznikly čtyři velké komerční entity, možná s výjimkou regionálních drah. V Německu se od počátku nepočítalo s výraznou redukcí rozpočtových výdajů do železniční dopravy. Předpokládalo se, že němečtí daňoví poplatníci budou v blízké budoucnosti nadále v nezmenšeném rozsahu přispívat na podporu investic do železniční dopravy, na subvence regionálním drahám a na odstupné zaměstnancům Deutsche Bahn. Až po zásadní restrukturalizaci, která bude financována ze státního rozpočtu, se počítá s poklesem rozpočtových výdajů.

Jiným fundamentálním rozdílem je způsob financování investic. V Německu, kde se stal primárním cílem růst podílu železniční dopravy na dopravním trhu s iluzorní snahou odlehčit silniční dopravě. V tomto pojetí má železniční společnost „právo“ na státem financované investice (na infrastrukturu a železniční vozový park) bez ohledu na realizované příjmy z přepravy.

Německá politika je založená na předpokladu, že železnice by nadále využívaly zvláštní státní podporu, což v podstatě znamená, že zůstanou segmentem přispívajícím k závažným deformacím dopravního trhu.

Na tomto srovnání dvou rozdílných cest transformace železnic je zřetelné, jak vágní je evropská direktiva z roku 1991, protože se na ni odvolávají obě země při prosazování vlastní cesty transformace železnic. Jedno je jisté, že podle této vyhlášky lze dospět ke dvěma ekonomicky nekompatibilním stavům.

Zpracováno podle Christian Gerondeau: Transport in Europe, Artech House, Boston, London, 1997

PROGNÓZA VÝVOJE OSOBNÍ DOPRAVY V ČESKÉ REPUBLICĚ

Zpracováno 26. 2. 1999

Ukazatel	Jednotka	Skutečnost						Prognóza				
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003 ⁴⁾	2005	2010 ⁵⁾	2015	
Počet obyvatel ČR ¹⁾												
celkem	mil.osob	10,330	10,315	10,315	10,310	10,303	10,289	10,220	10,317	10,678	11,159	
vývoj	%/rok	-0,05	-0,15	0,00	-0,05	-0,07	-0,14	-0,22	0,47	0,70	0,90	
Přeprava osob												
celkem	mil.osob	2 545,33	2 523,02	2 505,19	2 511,60	2 560,30	2 617,30	2 874,10	3 030,90	3 335,20	3 647,70	
vývoj	%/rok		-0,9	-0,7	0,3	1,9	2,2	3,3	2,7	2,0	1,9	
v tom doprava veřejná												
celkem	mil.osob	845,33	728,02	655,19	626,60	630,30	644,30	709,10	732,90	770,20	812,70	
vývoj	%/rok		-13,9		-4,4	0,6	2,2	3,4	1,7	1,0	1,1	
železniční ⁴⁾	mil.osob	227,15	219,24	202,89	186,20	194,30	197,90	231,90	254,90	280,00	310,00	
autobusová (link.)	mil.osob	613,90	504,00	447,00	435,00	430,00	440,00	470,00	470,00	480,00	490,00	
letecká ²⁾	mil.osob	3,42	4,08	4,60	4,70	5,30	5,60	6,10	6,80	9,00	11,50	
vodní vnitrozem.	mil.osob	0,86	0,70	0,70	0,70	0,70	0,80	1,10	1,20	1,20	1,20	
na vlastní účet IAD ³⁾												
celkem	mil.osob	1 700,00	1 795,00	1 850,00	1 885,00	1 930,00	1 973,00	2 165,00	2 298,00	2 565,00	2 835,00	
vývoj	%/rok		5,6	3,1	1,9	2,4	2,2	3,2	3,1	2,3	2,1	
Silniční - autobusová + IAD												
celkem	ml.d.oskm	2 313,90	2 299,00	2 297,00	2 320,00	2 360,00	2 413,00	2 635,00	2 768,00	3 045,00	3 325,00	
vývoj	%/rok	-1,9	-0,6	-0,1	1,0	1,7	2,2	3,1	2,5	2,0	1,8	
Přepavní výkon												
celkem	ml.d.oskm	73,24	75,52	76,14	77,25	78,99	81,04	90,41	98,03	112,24	130,27	
vývoj	%/rok	0,9	3,1	0,8	1,5	2,3	2,6	3,9	4,2	2,9	3,2	
v tom doprava veřejná												
celkem	ml.d.oskm	18,74	17,62	17,14	16,45	16,74	17,40	20,71	24,13	30,87	37,87	
vývoj	%/rok	-7,6	-6,0	-2,7	-4,0	1,8	3,9	6,3	8,3	5,6	4,5	
železniční ⁴⁾	ml.d.oskm	8,02	8,11	7,72	7,2	7,45	7,68	9,97	11,22	17,92	24,80	
autobusová (link.)	ml.d.oskm	7,67	6,32	5,88	5,66	5,66	5,80	6,20	6,20	6,25	6,30	
vodní	ml.d.oskm	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	
letecká ⁷⁾	ml.d.oskm	3,03	3,17	3,52	3,57	3,61	3,88	4,50	6,65	6,64	6,71	
na vlastní účet IAD												
celkem	ml.d.oskm	54,50	57,90	59,00	60,80	62,25	63,64	69,70	73,90	81,37	92,40	
vývoj	%/rok	5,4	6,2	1,9	3,1	2,4	2,2	3,2	3,0	2,0	2,7	
Silniční - autobusová + IAD												
celkem	ml.d.oskm	62,17	64,22	64,88	66,46	67,91	69,44	75,90	80,10	87,62	98,70	
vývoj	%/rok	1,0	3,3	1,0	2,4	2,2	2,3	3,1	2,8	1,9	2,5	
Podíly na přepravních výkonech												
doprava veřejná												
celkem	%	25,59	23,33	22,51	21,29	21,19	21,47	22,91	24,61	27,50	29,07	
v tom												
železniční	%	42,80	46,03	45,04	43,77	44,50	44,14	48,14	46,50	58,05	65,49	
autobusová	%	40,93	35,87	34,31	34,41	33,81	33,33	29,94	25,69	20,25	16,64	
vodní	%	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,11	0,10	0,12	0,10	0,08	
letecká	%	16,17	17,99	20,54	21,70	21,57	22,30	21,73	27,56	21,51	17,72	
na vlastní účet IAD												
celkem	%	74,41	76,67	77,49	78,71	78,81	78,53	77,09	75,39	72,50	70,93	
Silniční - autobusová + IAD												
celkem	%	84,89	85,04	85,21	86,03	85,97	85,69	83,95	81,71	78,06	75,77	

Zdroj: MDS ČR, ČSÚ, GR ČD, TRANIS

Poznámka: Prognózní scénáře r. 2003 - 2015 uvažují s výraznou podporou hromadné osobní dopravy ze strany státu a územních celků

- 1) střední počet obyvatel ČR v příslušném roce
- 2) odbavení cestujících na letištích v ČR
- 3) odborný odhad IAD na základě počtu os. automobilů, ceny pohonných hmot a dalších ukazatelů
- 4) po roce 2003 výrazné prodlužování průměrné přepravní vzdálenosti a počtu přepravených osob u IAD v rámci vstupu ČR do ES
- 5) v roce 2010 zprovoznění vysokorychlostních železničních tratí
- 6) pouze platící (od r. 1997 i neplatící, tj. 22 934 mil. osob; 0,79 oskm)
- 7) pouze dopravci ČR

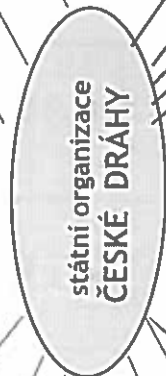
Železniční správa Země	Rozměr	ČD ČR	ŽSR Slovensko	PKP Polsko	DB AG Německo	FS SpA Itálie	SNCF+RFF Francie	SJ+BV Švédsko	SBB Švýcarsko
Rozloha	Tis. km ²	78,90	49,00	312,70	357,00	301,20	547,00	450,00	41,29
Počet obyvatel	mil.	10,30	5,37	38,66	82,01	56,87	58,59	8,85	7,00
Hustota osídlení	osob/km ²	130,54	109,59	123,63	229,72	188,81	107,11	19,67	169,52
Délka silnic	tis. km	55,10	17,40	242,00	633,00	308,40	964,60	98,10	72,68
Délka sítě (celkem)	km	9 365,00	3 662,00	22 891,00	37 525,00	16 108,00	17 400,00	9 978,00	2 828,00
z toho elektrifikované	km	2 843,00	1 536,00	11 987,00	18 934,00	10 688,00	14 188,00	7 527,00	2 820,00
Podíl elektrifikace	%	30,36	41,94	52,37	50,46	66,35	81,54	75,44	99,72
Počet lokomotiv	ks	2 700	1 245	3 980	8 567	3 109 *	5 006	607	5 157
Počet jednotek a vozů	ks	894	383	1 304	1 438	1 438 *	2 714	322	2 006
Nákladních vozů	ks	53 728	25 241	96 026	147 237	67 695 *	48 330	11 168	56 962
Počet osobních vozů	ks	5 575	2 478	10 059	17 928	12 746 *	15 744	1 512	15 746
VLKM (celkem)	mil. vlkm	137,11	56,00	291 *	942,50	329,88	520,74	103,83	116,8 *
HRTKM (celkem)	mil. hrkm	54 224,0	31 749,0	196 721 *	352 957,0	99 973,0	275 969,0	42 897,0	52 178,0
Počet zaměstnanců	osob	89 220	49 913	203 987	194 877	114 193	174 305	17 849	29 202
Počet cestujících	mil. osob	175,02	69,43	324,72	1 698,30	432,00	850,15	114,92	275,90
Osobokilometry	mil. oskm	6 929,00	2 968,00	21 158,00	72 542,00	40 971,00	66 495,00	7 434,00	12 615,00
Nákladka	mil. t	82,17	49,55	186,85	279,30	73,90	136,84	28,92	57,34
Čisté tunokilometry	mil. čtkm	16 464,0	9 914,0	67 679 *	13 922	22 900 *	53 855 *	14 960,00	8 166 *
Hustota žel. Sítě	km/km ²	0,12	0,07	0,07	0,11	0,05	0,03	0,02	0,07
Hustota silniční sítě	km/km ²	0,70	0,36	0,77	1,77	1,02	1,76	0,22	1,76
km silnic na km tratí	x	5,88	4,75	10,57	16,87	19,15	55,44	9,83	25,70
Obyvatel na km tratí	osob/km	1 100	1 466	1 688	2 185	3 530	3 367	887	2 472
Počet zaměstnanců na km	osob/km	9,53	13,63	8,91	5,19	7,09	10,02	1,79	10,33
Dopr. Výkon na zaměst.	mil. vlkm/os.	1,54	1,12	1,43	4,84	2,89	2,99	5,82	4,00
Přípr. Výkon na zaměst.	tis. dop. j. /os	262,19	258,09	435,50	743,71	559,33	690,46	420,55	432,27
Nákladka na km tratí	t/km	8,77	13,53	8,16	7,44	4,59	7,86	2,90	20,28
Přepravených osob na km	tis. osob/km	1,96	1,39	1,59	8,71	3,78	4,88	6,44	9,45
Vozební výkon vozidel	vlkm/voz	38 150,8	34 396,8	55 071,92	94 202,90	72 549,59	67 452,85	111 763,19	16 306,02
Denní obsazení os. vozu	os/vozoden	76,00	68,17	80,27	246,33	85,55	129,38	176,01	43,66
Denní nákladka nákl. vozu	t/vozoden	4,19	5,38	5,33	5,20	2,99	7,76	7,09	2,76

Zdroj: Statistique Internationale des Chemins de fer, 1999 (document provisoire)

*) ve statistice roku 1999 neuvedeno, použit údaj ze Statistique Igerroviare, Synthèse 1997

CO KRITIZUJEME

- neproduktivní využívání majetku státu
- málo průhledné hospodaření
- monopolní chování



CO SOUČASNÉMU SYSTÉMU CHYBÍ

- ekonomické stimuly rozvoje
- strategické řízení ve sféře veřejné dopravy
- pravidla pro platby do veřejné dopravy

CO POŽADUJEME

- průhlednost hospodaření
- tržní ekonomické prostředí
- dokončení transformačních procesů

JAKÉ ŘEŠENÍ PŘEDKLÁDÁME ?

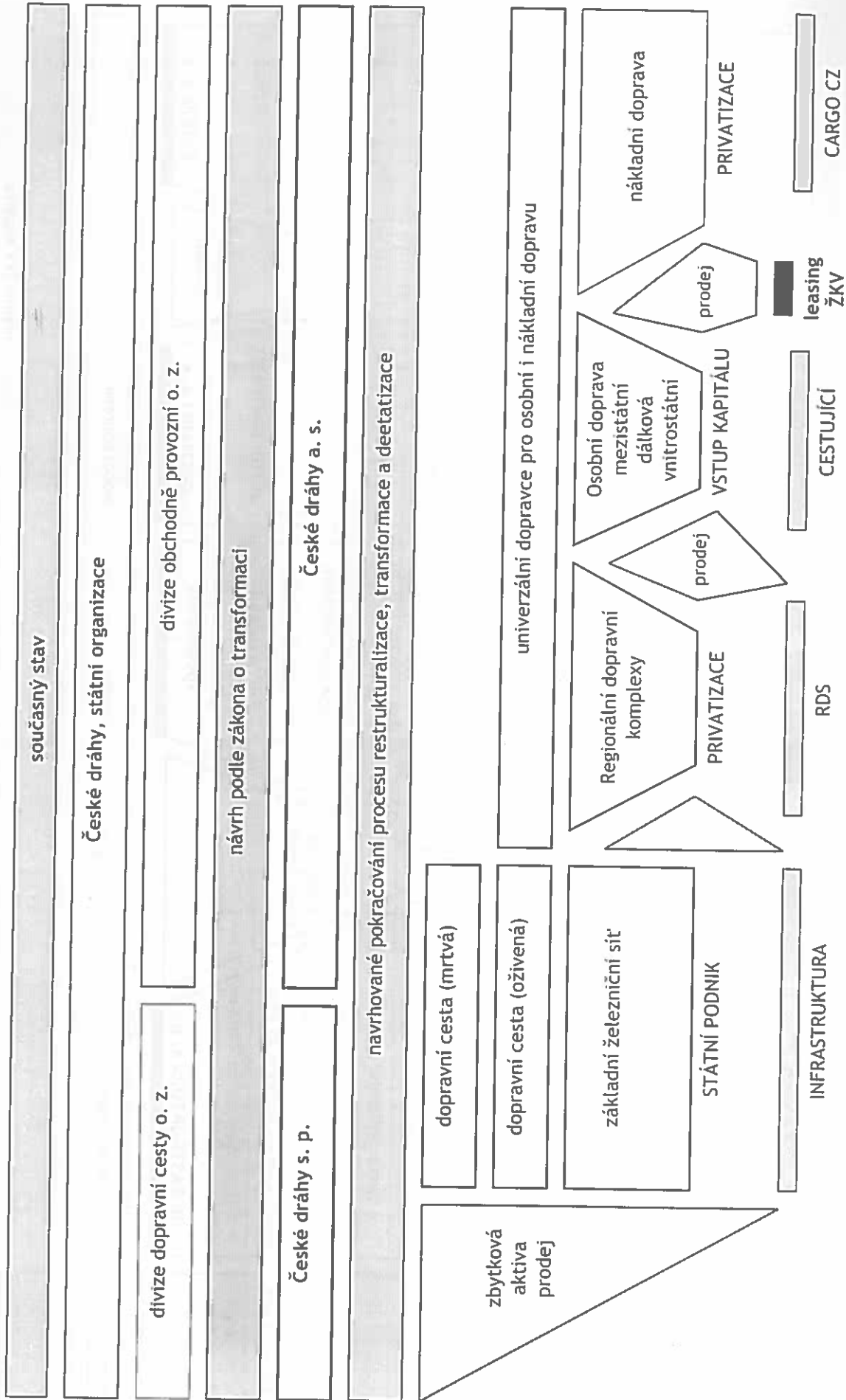
- vytvoření tržního prostředí
- deetatizaci majetku
- rovné zpoplatnění dopravní cesty
- dotační pravidla pro železnici
- produktovou nabídku služeb železnice

Výsledkem navrhovaného postupu proto musí být

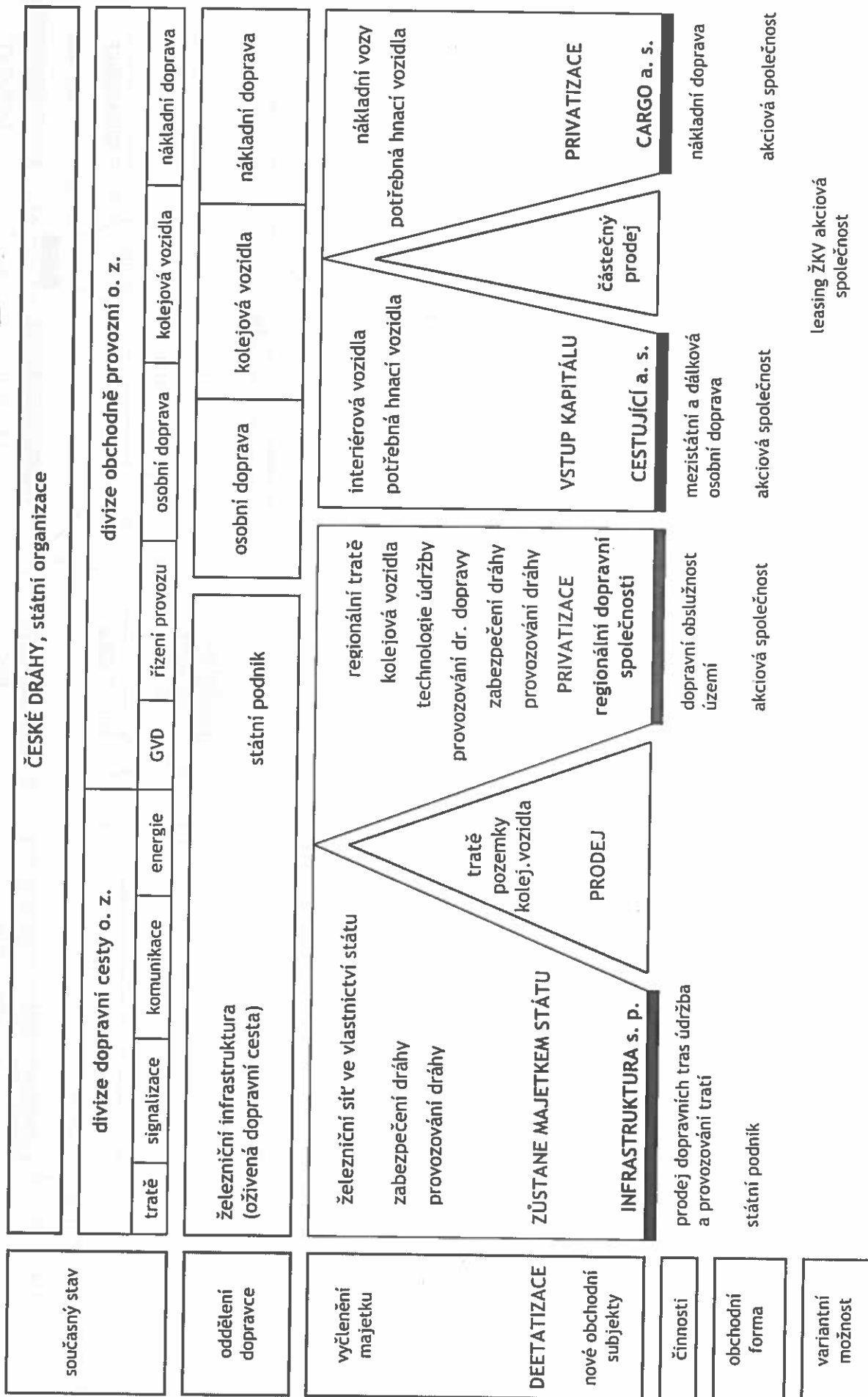
OŽIVENÍ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

- zahrnující
 - deetatizaci potřebného majetku pro podnikání na železnici
 - efektivní využití ostatního majetku k oddlužení železnice
 - vytvoření podmínek pro vstup kapitálu do podnikání na železnici
 - vytvoření dopravního trhu v železniční dopravě

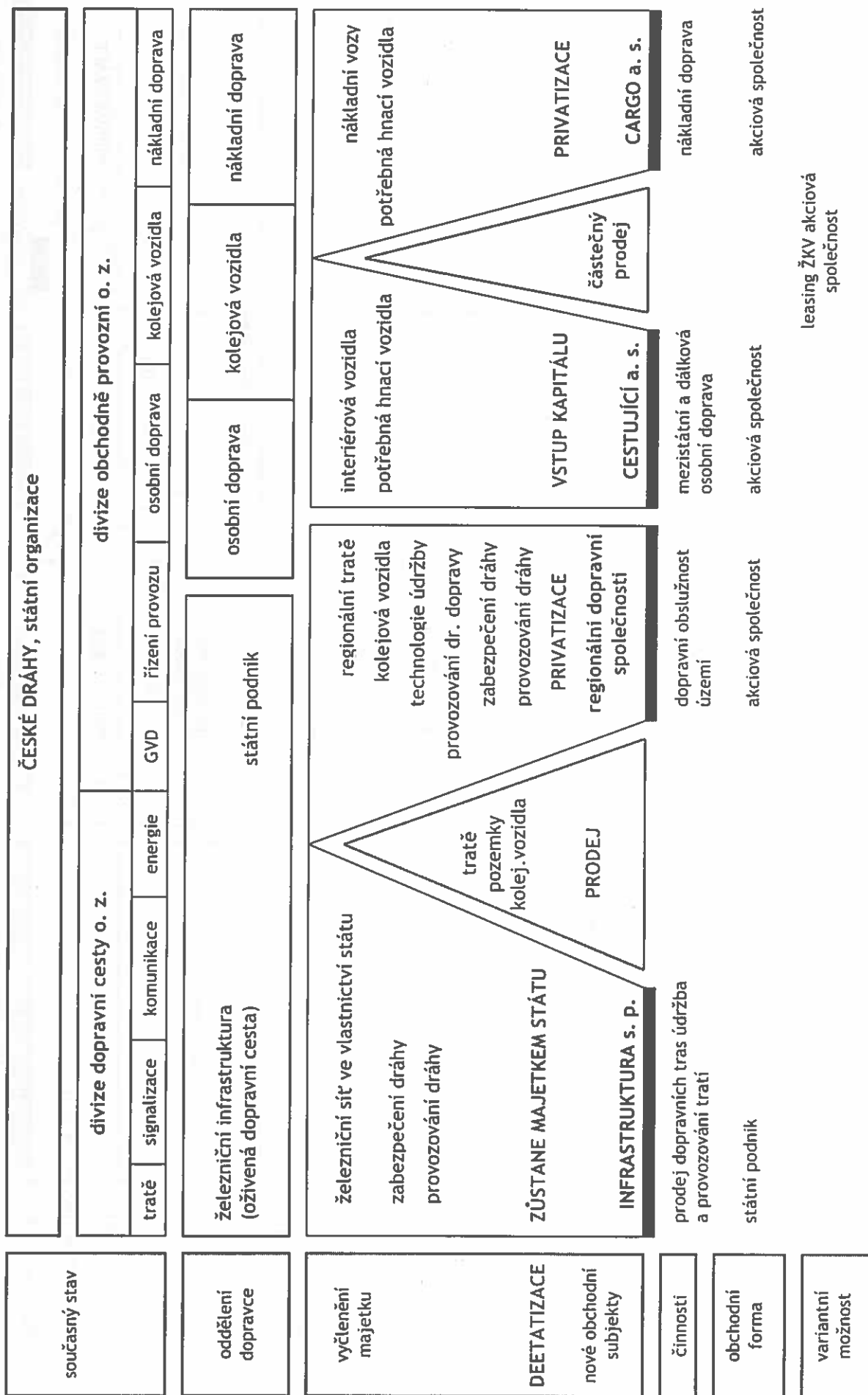
TRANSFORMACE INSTITUCIONALIZACÍ ORGANIZAČNÍCH ÚTVARŮ



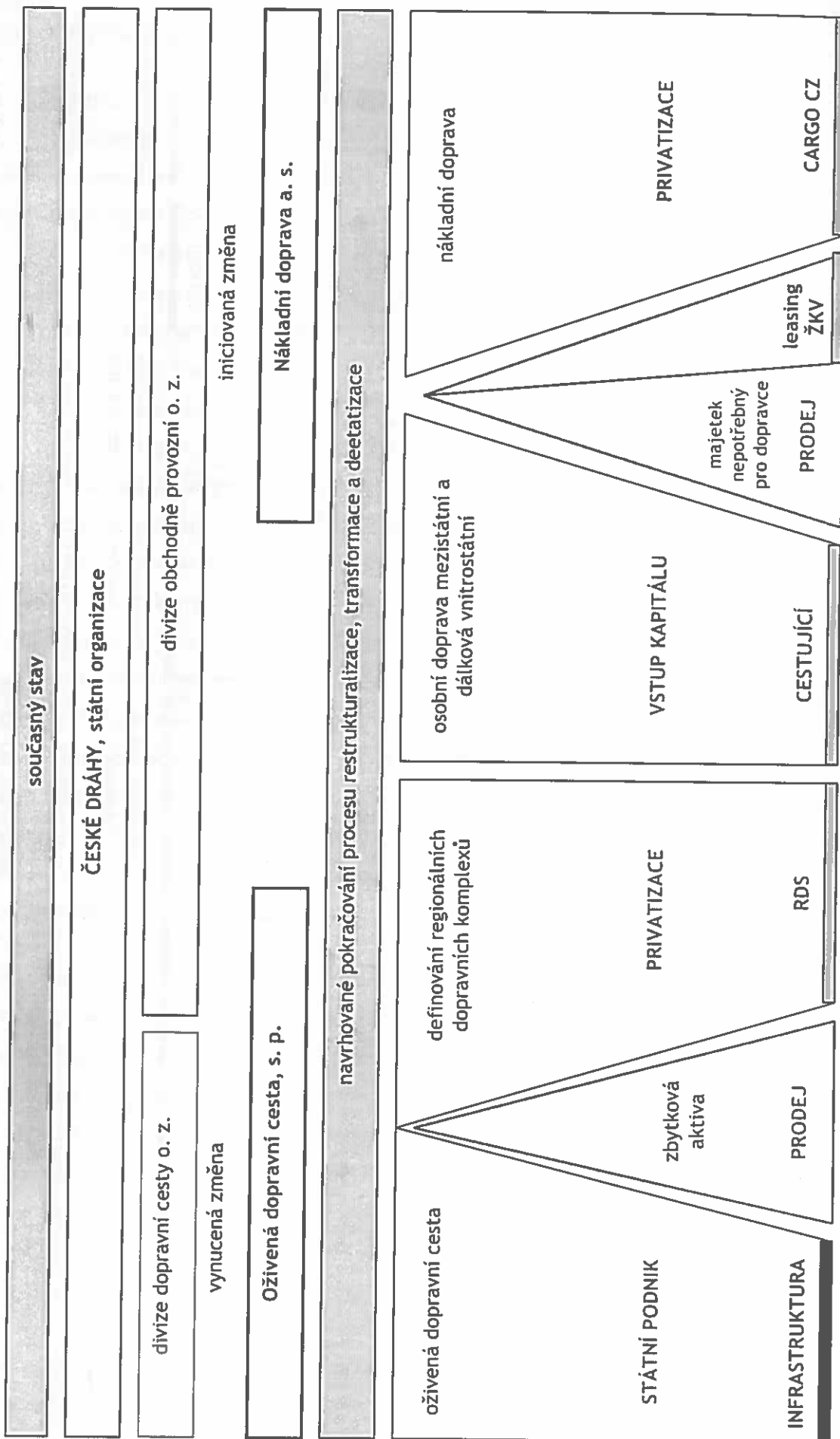
TRANSFORMACE INSTITUCIONALIZACÍ ORGANIZAČNÍCH ÚTVARŮ



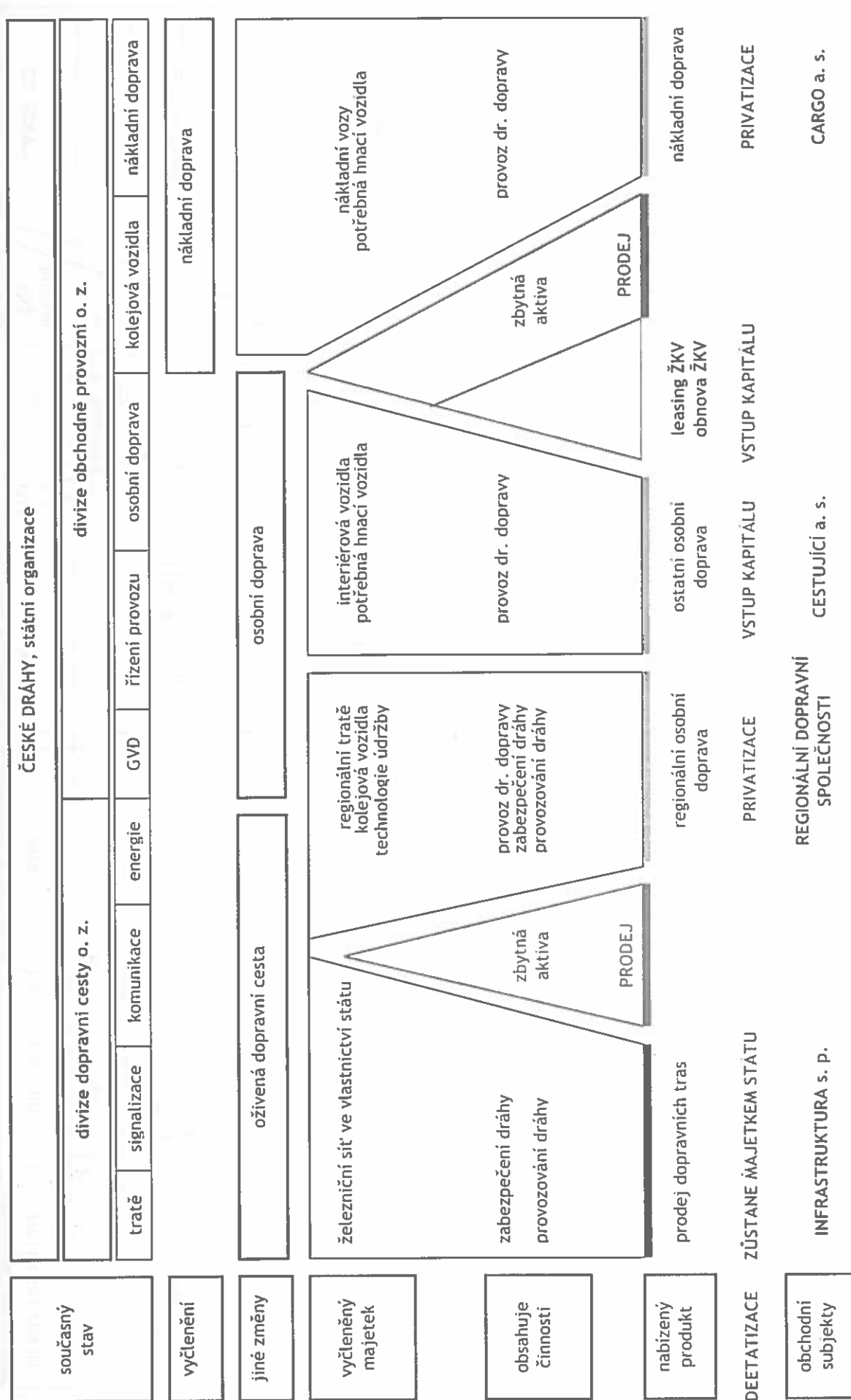
TRANSFORMACE INSTITUCIONALIZACÍ ORGANIZAČNÍCH ÚTVARŮ



TRANSFORMACE PODLE PRODUKTOVÉ NABÍDKY



TRANSFORMACE PODLE PRODUKTOVÉ NABÍDKY



Seznam literatury:

- Bastiat, Frédéric: Co je vidět a co není vidět, Liberální institut, 1998
- Bílá kniha „Strategie oživení železnic Společenství“, EU 1996
- Bílá kniha „Spravedlivá cena za použití infrastruktury“, EU 1998
- Böhm-Bawerk Eugen: Základy teorie hospodářské hodnoty statků, Academia, 1991
- Cenový věstník Ministerstva financí ČR, 1994-2000
- Friedman Milton: Kapitalismus a svoboda, H & H, 1994
- Fiedmān Milton a Rose: Svoboda volby, H & H, 1992
- Gerondeau Christian: Transport in Europe, Artech House Publishers, 1997
- Hayek, Friedrich August: Cesta do otroctví, Academia, 1990
- Hayek, Friedrich August: Osudná domýšlivost: Omyly socialismu, Praha, 1995
- Janeček: Financování veřejné osobní přepravy na železnici, Železniční magazín 7/99
- Kirzner, Izrael: Jak fungují trhy, Liberální institut, 1998
- Moore Stephen & Simon Julian L., It's getting better all the time, Cato Institute, 2000
- Parkinson, C. N.: Zákony profesora Parkinsona, Praha, 1995
- Právní informační systém ASPI (Byll Software)
- Projekt transformace Českých drah, s. o., GŘ ČD 1994 – 1995
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Ekonomie, Praha, 1992
- Sdělení Komise ES „Rozvíjet síť občanů“ (Developing the Citizen's Network), EU 1998
- Situační zpráva o hospodaření ČD, s. o., GŘ ČD září 1999
- Směrnice Rady ES č. 91/440/EEC, o rozvoji železnic Společenství
- Směrnice Rady ES č. 95/18/EC, o udělování licencí železničním podnikům
- Směrnice Rady ES č. 95/19/EC, o alokaci kapacity železniční infrastruktury a účtování ceny za její použití
- Smith, Adam: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, Praha, SNPL, 1958
- Střednědobý strategický rozvojový záměr ČD 1999-2003, GŘ ČD březen 1999
- Tofler, A.: Šok z budoucnost, Praha, Práce, 1992
- Výroční zprávy České národní banky, 1994-1999
- Výroční zprávy Českých drah, s. o., 1994-1999
- Výroční zprávy Deutsche Bahn AG, 1998-1999
- Zajíček, Miroslav: Konkurence v českém plynárenství, Liberální institut, 1999
- Zákon č. 51/1964 Sb., o dráhách
- Zákon č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy
- Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 9/1993 Sb., o Českých dráhách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb.

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

Zelená kniha Evropské komise „Sít' občanů“, EU 1996

Zelená kniha Evropské komise „K správnému a efektivnímu stanovení cen v dopravě“, EU 1996

Zpráva o činnosti MDS za období srpen 1998 - březen 1999, MDS 1999

Internetové stránky

Association of American Railways (USA), Bundesministerium des Verkehrs (Německo), Českých drah, CER, Department of the Environment, Transport and the Regions (V.Británie), DB, Drážního úřadu, Evropské unie, FS, Interstate Commerce Commission (USA), Ministerstva dopravy a spojů ČR, Ministerstva financí ČR, Ministerstva spravedlnosti ČR, Nejvyššího kontrolního úřadu ČR, NS, SBB, SNCF, Strategic Rail Authority (V.Británie), UIC.

Liberální institut

Centrum pro rozvoj individuální svobody, soukromého vlastnictví,
svobodného trhu a vlády zákona

Liberální institut, Spálená 51, Praha 1

Telefon: 02 – 24 93 07 96

Fax: 02 – 24 93 02 03

e-mail: info@libinst.cz

internet: www.libinst.cz

