

## Financování rozvoje dopravní infrastruktury systémem PPP jako determinant ekonomického růstu

Alexander Chlaň, Martin Dvořák

### Doprava jako podmínka růstu

O tom, že doprava je jedním z nejdůležitějších prostředků napomáhajících k růstu ekonomiky státu, tedy i celé společnosti, není třeba diskutovat. Vždyť hustota, ale hlavně kvalita dopravní infrastruktury patří mezi hlavní ukazatele vyspělosti země. V ekonomicky vyspělých zemích světa se nalézají přibližně 2/3 silniční sítě světa.

Proto by každá vláda měla podporovat dopravu v jejím růstu, rozvoji a zkvalitňování. Jak nejlépe zajistit bezchybné fungování dopravního systému? Jednou z nejlepších možností je zajistit pro ni kvalitní infrastrukturu. Budování dopravní infrastruktury bývá jedním z nejnákladnějších projektů, do kterých se vlády pouští a jejichž neúspěch by se mohl velmi prodražit. Právě to by mohlo být důvodem k obezřetnosti, opatrnosti nebo zdráhavosti při rozhodování o těchto investicích. K minimalizaci rizik zbytečného proinvestování velkého množství prostředků je třeba pro každou část infrastruktury zvolit to neoptimálnější řešení a společně s tímto řešením nalézt co nejlepší způsob financování každého projektu. A právě zde se nabízí, jako jedna z možností, relativně nová, nikoliv však neznámá a neověřená metoda Public Private Partnership (PPP). V mnoha zemích zůstává stále zakořeněn předpoklad, že veřejný sektor je odpovědný za dodávání základních služeb, kterými jsou např.: rozvoj, financování a provoz dopravní infrastruktury, environmentální projekty apod. Přesto minulá léta zaznamenala významný nárůst ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru.

Nutnost budovat dopravní infrastrukturu vyplývá už z přirozeného ekonomického vývoje, z trendu růstu hustoty dopravního provozu, růstu počtu dopravních vozidel, potřeby zkvalitňování systémů městských hromadných doprav atd. Pokud mají vlády opravdový zájem na ekonomickém růstu svých států, je třeba nabídnout potenciálním investorům podmínky, které jim umožní vytrvalý růst, rychlou návratnost investic a perspektivu do budoucna, kterou omezená infrastruktura rozhodně nesplňuje. Jedním z prvních problémů, které musí výrobní firma řešit je, jak a kudy bude do svého závodu dovážet výrobní prostředky a kudy bude expedovat již hotovou výrobu.

Potřeba kvalitní infrastruktury se netýká pouze nákladních přeprav a přeprav vlastními osobními vozidly. Rozsáhlé kongesce, které vlivem stále rostoucího provozu narůstají, což je nejpatrnější hlavně ve

velkých městech, přináší problémy všem zúčastněným stranám v podobě pravidelné neprůjezdnosti centry měst, růstem nákladů na přepravu, ekologickými náklady. Všeobecnou snahou by mělo být převádět výkony v osobní dopravě na přepravu veřejnou a tím potlačit užívání soukromých dopravních prostředků tam, kde to přináší komplikace, které jsou vykoupeny relativním pohodlím cestujících. Ovšem tato volba záleží pouze na uživateli dopravy. Je proto nutné si položit otázku, jaká změna nabídky je přiměřená ke svobodnému používání veřejných hromadných doprav a vzdát se tím pohodlí, které jim přináší užívání vlastních dopravních prostředků. Které aspekty jsou tedy rozhodující při volbě druhu přepravy:

- ekonomické náklady na přepravu,
- rychlost a bezpečnost přepravy,
- dostupnost,
- pohodlí cestujících.

Ekonomické náklady by se mohly zdát jako rozhodující faktor při volbě dopravy. Zkušenosti však ukazují, že rozdílnost vynaložených prostředků na cestování např. do zaměstnání přes město nejsou tak dramaticky rozdílné, aby vedly ke změně rozhodnutí cestujících. Lidé jsou zatím ochotni připlatit si za rychlost a pohodlí.

Rychlost přepravy veřejnou osobní dopravou nebývá rychlejší než cestování soukromým dopravním prostředkem. To by mohlo být hlavním důvodem, proč se nedáří výše zmíněný záměr.

Dostupnost prostředků veřejné osobní dopravy a nutnost přestupů z jednoho prostředku na druhý jednak prodlužuje celkové trvání přepravního procesu a tím přináší i nepohodlí, které je čtvrtým zmíněným aspektem výběru typu přepravy.

Z výše zmíněného plyne, že nelze jednotlivé aspekty zpracovávat samostatně, ale aby byl proces prosazování veřejné osobní přepravy úspěšný, musí se současně vylepšovat vše.

Nabízí se více možností, jak tento problém řešit. Jedním z nich je i zpoplatňování vjezdů, které by mělo omezit provoz v centrech měst. K tomuto modelu přistoupilo třeba město Londýn a v poslední době se ukazuje, že k tomuto rozhodnutí přistoupí více evropských měst a ani Praha zřejmě neuzůstane výjimkou. Ovšem ani toto ani jiné řešení se dlouhodobě neobejdou bez budování, popřípadě zkvalitňování a rozšiřování infrastruktury.

Hustota silniční sítě České republiky je

srovnatelná s některými vyspělými zeměmi západní Evropy. Bohužel kvalitou komunikací se s těmito zeměmi nemůžeme měřit, přestože v posledních letech udělala ČR významný krok vpřed. Stát je garantem rozvoje jak silniční, tak železniční infrastruktury. Základním problémem v rozvoji infrastruktury je nedostatek finančních prostředků. EU doporučuje vynakládat na rozvoj dopravní infrastruktury ročně až 1,5 % HDP.

V našich podmínkách není možné, aby stát financoval dopravní infrastrukturu sám. Financování projektů dopravní infrastruktury je obtížné zejména z důvodů výše částek, a délky lhůt, po kterou jsou tyto částky bez návratnosti vynakládány. Výběr nejlepšího způsobu financování nelze dělat na základě jediného kritéria, ale s ohledem na:

- dopady na cash flow projektu,
- veškerá rizika a překážky, které obnáší.

### Zdroje financování lze rozdělit na dvě základní skupiny:

1. veřejné zdroje
  - domácí: rozpočtové zdroje Státní fond dopravní infrastruktury,
  - zahraniční: podpůrné fondy a programy (Phare, ISPA, Strukturální fondy),
2. alternativní zdroje
  - úvěry,
  - leasing,
  - financování s pomocí EBRD, EIB, komerčních bank, obligací,
  - vybírání přímých poplatků za užívání infrastruktury,
  - projektové financování za účasti soukromého kapitálu.

Financování veřejných statků metodou PPP už u nás není úplně novým a neznámým fenoménem. Přesto tato metoda není tak známá, jako jiné „klasické“ metody financování infrastruktury (za pomoci Státního fondu dopravní infrastruktury - SFDI, dotace z Evropské Unie). Některé projekty už u nás úspěšně probíhají, jiné narazily na neúspěch hned na samém začátku, o dalších projektech se vedou jednání.

PPP v sobě bezpochyby skrývá velké možnosti. Nám zbývá jen naučit se ho vhodně používat a vyvarovat se u toho zbytečných chyb.

### Princip modelu

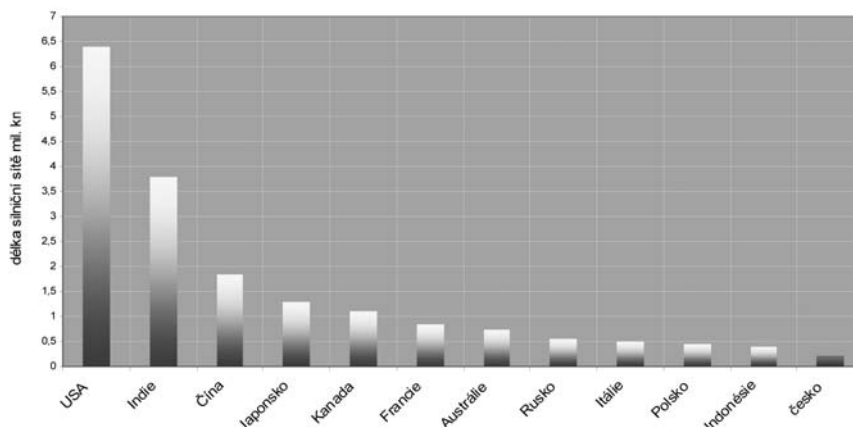
Princip modelu lze zjednodušeně charakterizovat takto: konkrétní veřejnou investici nebo službu nebuduje, neprovozuje a neposkytuje přímo veřejný sektor, ale privátní sektor. Stát je partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupuje služby. Soukromý sektor na své náklady vybuduje veřejnou investici (službu) a stát jako klient platí pravidelné poplatky za tuto investici až po její realizaci. Důležité a hlavně výhodné je pro veřejný sektor to, že začíná platit, když stavba stojí, plní své funkce a vše funguje tak, jak má. Nemusí

se jednat pouze o výstavbu nových objektů. PPP může být realizováno i převzetím a provozováním stávajících aktiv.

Rozdíly mezi financováním „klasickou“ metodou a metodou PPP lze naznačit na konkrétním případě veřejné služby, kde za typický příklad může posloužit věznice. Při postupu klasickou metodou nechá veřejný sektor vybudovat projekt, nechá jej schválit ministerstvem vnitra a financí z důvodu stanovení rozpočtového plánu. Následuje výběr stavební společnosti. V tomto momentu přichází na řadu soukromý sektor. Postaví věznici a jakmile je akceptována veřejným sektorem, soukromý subjekt dostane za svůj výkon zaplacen a „odchází“. Veřejný sektor tedy vlastní věznici, kterou si obstaral, vybavil personálem a začal provozovat. A je to veřejný sektor, který po dobu trvání životnosti majetku rozhoduje o tom, jestli jej bude dále držet nebo nikoli.

Pokud bude pro financování zvolen právě model PPP, může poskytnout mnoho výhod a řešení. Představme si třeba situaci, kdy se veřejný sektor rozhodne pro výstavbu potřebného, ale finančně náročného a dlouhodobého projektu, na který si nechá vypracovat analýzy a studie. Ty ukáží, jakou částku bude muset průběžně vynaložit a začne budovat. Po několika měsících nebo letech výstavby může nastat problém v tom, že se změnila priority nebo nastanou neočekávané okolnosti a projekt bude muset být odložen nebo úplně zastaven. Řešení nastalé situace by mohlo přinést PPP. Privátní sektor by dále budoval a veřejný sektor by se mohl věnovat svým prioritám. Jakmile je projekt dokončen, privátní sektor dostane zaplacen předem stanoveným způsobem a následně odchází. Nevýratitelnou výhodou PPP je jasně stanovená a předem dohodnutá cena, která je stanovena smluvně a nemůže tedy docházet k jejímu navýšení během budování projektu. Riziko zvýšení nákladů během výstavby na sebe bere soukromý sektor.

Veřejný sektor v první řadě musí vypracovat specifikaci potřeby dané služby a následně vybrat partnera. Pak již nastupuje



Obr. 1: Délka silniční sítě v některých zemích světa  
Zdroj: Dnešní svět, Auta na zemi, číslo 1, ročník 2006/2007

právě soukromý investor, který zpracovává projekt podle zadání potřeb veřejného sektoru, obstarává finance, buduje, provozuje.

Soukromý investor je každoročně placen na základě služeb, který daný projekt skutečně poskytuje veřejnému sektoru. Pokud jsou standardy služby pod požadovanou úroveň, pak je soukromý sektor „pokutován“ a je odměněn menší částkou. Způsoby penalizace za nedodržení podmínek kontraktu musí být jasně formulovány již při uzavírání smlouvy na celý projekt. Pro celkovou úspěšnost projektu je nutná průhlednost a transparentnost smluvních ustanovení.

V tradičním modelu veřejný sektor musí určit požadované vstupy, kdežto u modelu PPP je na straně veřejného sektoru, aby definoval výstupy, které chce, aby dané aktivum poskytovalo. „Tradiční model je o zajištění aktiva. V modelu PPP jde však o zajištění služby.“

Hlavním požadavkem použití PPP je, aby výsledný ekonomický přínos PPP projektu byl vyšší než ekonomický přínos při dosud uplatňovaných způsobech realizace projektu veřejným sektorem, tedy, aby PPP zajišťovalo větší protihodnotu než tradiční způsoby financování. Výsledkem PPP smluv nesmí být vytvoření monopolu jednoho kontraktora. Naopak, konkurence musí být řízena tak, aby vedla k maximálnímu prosa-

zení inovací v dané oblasti veřejných služeb.

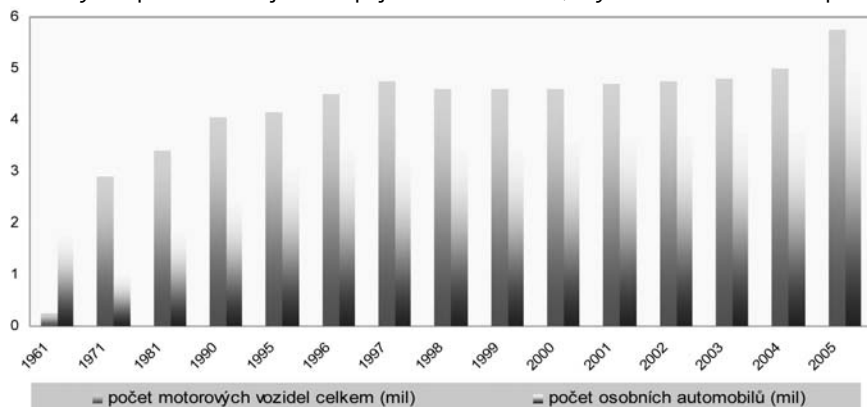
Pouhý fakt zapojení soukromého sektoru není sám o sobě zárukou efektivity. Efektivita přichází tehdy, jestliže je soukromý partner-protistrana motivován stanovenými podmínkami k výkonům, které by v rámci fungování institucí veřejného sektoru byly obtížné dosažitelné. Úspory a dosažené výnosy se potom musí dělit mezi obě smluvní strany.

Klíčové je proto v celém procesu vyvolání maximální konkurenční soutěže mezi zájemci o roli poskytovatele služeb, aby se co nejvíce odhalily možnosti potenciálních partnerů ze soukromého sektoru. Je důležité uznat, že různí účastníci PPP mají rozdílné cíle a požadavky, které musí být splněny, aby partnerství bylo efektivní. Pro účastníky ze soukromého sektoru je prvořadé, aby získali rozumný zisk a budou chtít zvyšovat ziskový potenciál úměrně k vystavenému riziku. Před zavázáním svého vlastního kapitálu bude chtít jasně právní regulační strukturu a vidět potenciál svého budoucího ekonomického růstu, spolu s průměrnou úrovní politické struktury a stability.

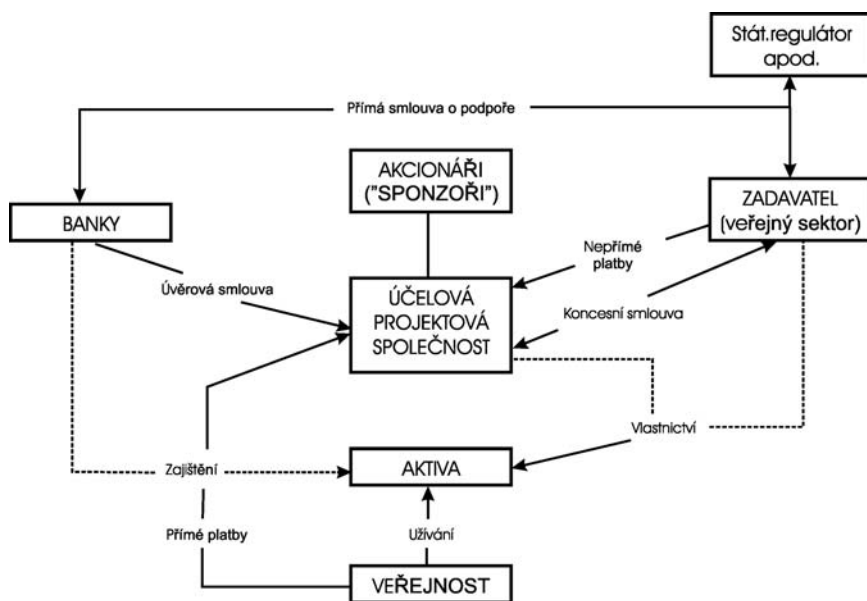
Přestože cílem veřejného sektoru není zisk, je ochoten nechat soukromý sektor vydělat, ale za to požaduje zvýšení kvality a efektivity. Tzn., že soukromý sektor sice vydělá, nikoliv však na úkor sektoru veřejného. Při správném fungování přinese PPP přínos všem zúčastněným stranám.

Existuje mnoho struktur PPP a musí být voleny podle typu projektu, potřeb a sektoru. Neexistuje jediný perfektní model. Každý typ PPP má své neodmyslitelné silné a slabé stránky, které je nutno poznat a integrovat do návrhu projektu.

Jednou ze základních otázek, které musí být v souvislosti s realizací PPP projektů řešeny, je vlastnictví příslušné infrastruktury. Vlastnictví může zůstat buď veřejnému sektoru s tím, že je infrastruktura spravována sektorem soukromým. Současně může být infrastruktura i ve vlastnictví soukromém s tím, že skončením kontraktu přejde vlastnictví na veřejný sektor. Oba



Obr. 2: Vývoj počtu motorových vozidel v ČR  
Zdroj: Dnešní svět, Auta na zemi, číslo 1, ročník 2006/2007



Obr. 3: Typická struktura PPP

Zdroj: Právní analýza proveditelnosti PPP v ČR, Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2003.

modely mají své výhody a nevýhody a nelze obecně říci, že PPP projekty by měly preferovat jeden nebo druhý. Partneri musí u každého PPP projektu zvolit optimální model vlastnictví. Zákon by proto měl umožňovat použití obou – jak ponechání infrastruktury ve vlastnictví veřejného sektoru se zřízením dlouhodobého práva soukromého partnera, tak převod vlastnictví na soukromého partnera s případným právem na zpětný převod po skončení kontraktu.

Při budování nákladního infrastrukturalního projektu se musíme vžít do role toho, kdo se rozhoduje mezi pronájemem nebo koupí. Je jasné, že pokud má daný subjekt dost peněz, vždy se raději rozhodne pro platbu za hotové a nebude do celého projektu interesovat další stranu, která bude poměrně dlouhou dobu „odčerpávat“ jeho příjmy. V případě rozšiřování stávající infrastruktury je vhodnější zvolit metodu veřejno-soukromého partnerství. Ovšem ani tato situace projekt PPP zcela nevylučuje. Reálné životní situace před orgány veřejného sektoru nestaví nutnost budování pouze jednoho, tedy primárního projektu. Celkovou ekonomickou, kulturní a civilizační úroveň společnosti je potřeba zvyšovat na více polích současně. Proto se nabízí možnost nechat soukromý sektor budovat primární projekt a své prostředky investovat do projektu sekundárního, jehož význam však sekundární být vůbec nemusí a kooperace těchto dvou a více projektů může v konečném efektu přinést daleko větší zisk.

PPP není jedinou metodou dodání projektových financí a realizace. Nedoposkytuje zázračné řešení, ani rychlou nápravu a mělo by být využíváno pouze tam, kde je to vhodné a kde může přinést jasné výhody a prospěch. V zemích EU je PPP zavedeno už desítky let. V západní Evropě tento sys-

tém úspěšně funguje, proto nevidím důvod, proč by nemohl fungovat a přinášet hodnoty i u nás.

### Závěr

Dopravní infrastruktura je jedním z prvků ovlivňujících kvalitu dopravy, což na sebe „nabaluje“ rozvoj veškeré ekonomiky dané oblasti. Při rozvoji dopravní infrastruktury je potřeba brát v úvahu jednak rozvoj infrastruktury pro nákladní přepravy, infrastrukturu pro hromadné přepravy osob na dálkových linkách, ale také na linkách MHD. V neposlední řadě je potřeba hledat nová řešení pro soukromou dopravu osob.

Pro celkový vývoj a zajištění trvale udržitelného rozvoje je nutné rozvíjet podmínky pro všechny výše zmíněné druhy přeprav. Všem zúčastněným stranám je však jasné, že tento rozvoj je velice náročný na finanční prostředky. Proto je třeba hledat metody, které zajistí, aby se ekonomika úspěšně rozvíjela. Jen ti, kteří budou úspěšní při hledání a implementaci nových metod, dosáhnou rychlého rozvoje, který přinese prosperitu v oblastech navazujících na dopravní odvětví.

Ing. Alexander Chlaň, Ph.D., Ing. Martin Dvořák  
Univerzita Pardubice,  
Dopravní fakulta Jana Pernera  
Katedra dopravního managementu,  
marketingu a logistiky

Pozn.: Článek je publikován v rámci řešení výzkumného záměru MSM 0021627505 „Teorie dopravních systémů“.

## Z hlavného mesta možno lietat do viac cieľových destinácií

Počet destinácií, do ktorých pravidelne lietajú letecké spoločnosti z Letiska M. R. Štefánika - Airport Bratislava (BTS), sa s prechodom na letný letový poriadok zvýšil oproti zimnej sezóne z 25 na 30. Podľa nového letového plánu platného do 28. októbra tohto roka sa zároveň rozšírili lety na niektorých prevádzkovaných linkách. „V letnom období leteckí prepravcovia už tradične posilňujú pravidelné lety do turistických destinácií. Letecká spoločnosť SkyEurope Airlines rozširuje ponuku destinácií o Malagu, zatiaľ jedenkrát za týždeň,“ informovala manažérka letiska pre styk s verejnosťou Zora Kalousková.

K ďalším novinkám patria lety do sícilskej Catanie dvakrát týždenne, rovnako ako do bulharskej Varny a gréckych Thessalonik. Spojenie Bratislavy s juhochorvátskym letoviskom Dubrovnik sa zvýšilo na tri lety v týždni. České aerolinie (ČSA) zaviedli na linke do Prahy nový let s odletom o 8.50 s väčším lietadlom Boeing 737-500, čím sa má zlepšiť napojenie na medzikontinentálne trasy. Tento let nahrádza spojenie s odletom o 10.30. Podobne sa rozšírila kapacita lietadla aj pri odlete z pražského letiska Ruzyň o 7.05 do Bratislavy.

„Je veľmi pravdepodobné, že aj počas sezóny nastanú zmeny a novinky v letovom poriadku. Rokuje sa najmä o linkách do Moskvy a Bruselu,“ uviedla Kalousková. Aj tento rok počas letnej sezóny budú nepravidelné charterové lety spájať Bratislavu s viacerými turistickými letoviskami v Bulharsku, Čiernej Hore, Grécku, Španielsku, Taliansku, ako aj na Cypre, v Egypte, Turecku či Tunisku.

Za prvé dva mesiace tohto roka letisko v Bratislave vybavilo spolu 222 185 cestujúcich, čo bolo medziročne takmer o 9 500 osôb viac. V dominantnej medzinárodnej preprave využilo služby 200 627 pasažierov, najmä pri letoch na londýnske letisko Stansted, do Milána-Bergama a na parížske Orly. Vo vnútroštátnej preprave z Bratislavy do Košíc vybavili takmer 20 500 cestujúcich. Na pravidelných linkách letelo za dva mesiace 216 063 a na nepravidelných 5 028 osôb. V roku 2006 letisko obslúžilo 1,938 mil. cestujúcich, v tomto roku plánuje ich počet zvýšiť o 20 % na 2,3 mil. pasažierov.

BRATISLAVA, 27. 3. - SITA, aru