

Soukromé spolufinancování dopravní infrastruktury na 5. evropském dopravním kongresu

Antonín Peltrám

Současné postupy v Německu

Poslední zásadní blok přednášek mimo popisu výzkumných záměrů se orientoval na spolufinancování investic do dopravní infrastruktury soukromým kapitálem. Téma zahájil v druhé části svého referátu prof. Dr. Heinrich Hautau z Univerzity v Hamburku, současný předseda Německé vědeckotechnické společnosti pro dopravu - DVWG.

Evropský parlament 15. 12. 2005 schválil revidovanou směrnici o vinětech. V ní není účel užití předepsán. Je ale zřejmé, že účelové vázání pro sektor dopravy jako celek je v souladu s právem EU a umožní intermedální použití příjmů.

Pokud jde o PPP, s ohledem na napjatou situaci s rozpočtem se vytvářely v Německu předpoklady pro jeho širší použití. Umožnil to zákon o soukromém financování spolkových dálnkových silnic. I při tomto řešení dochází ale k refinancování zvýšením užitelských poplatků. Zákon o urychlení PPP, který nabyl účinnosti 8. 9. 2005, umožnil odstranit právní překážky použití různých modelů PPP. Dosud se v letech 1997-1998 učinil pokus využít soukromý kapitál pro objem výstavby 2,6 mld. EUR. Aby projekty mohly rychleji začít, použilo se tzv. „předfinancování“. Koncesní model spočíval v přenesení plánování, výstavby a předfinancování na soukromý sektor, s navazujícím refinancováním prostředků během 15 let z rozpočtu. Nešlo v něm o žádnou dodatečnou integraci údržby a provozu.

F-model

Byl povolen zákonem z roku 1994 a omezuje se na mosty, tunely a horské průsmyky na trasách spolkových dálnic a silnic a spolkové silnice s více jízdními pruhy směrově oddělenými.

Přestože se do vydání zákona mnoho diskutovalo a poté se předložilo 32 návrhů na projekty, zatím bylo možno uzavřít jen dvě koncesionářské smlouvy. Aby se zvýšily vyhlídky na realizaci, poskytuje Spolek pobídky do výše 20 %. V mnoha případech lze použít dalších podnětů, nic však zatím nepřispělo k tomu, aby se výsledek zlepšil.

Silné stránky:

F-model upouští od stanovení parametru ceny, tu lze nyní zavést jako poplatek nebo náhradu. Tím se umožnilo v Německu skutečné modely mýta. Za přednost lze považovat, že se Spolek angažuje prostřednictvím podnětů, aby umožnil prosazení projektů podle F-modelu. Soukromý účastník může kromě toho okamžitě disponovat

vybraným mýtem a může požadovat jiný poplatek.

Slabé stránky:

Mezi slabiny patří časové zpoždění při zavádění výkonového mýta v Německu a nedostatek politické vůle. Mohou být zvolena falešná kritéria výběru a tím dojde k špatné volbě projektů. Jde výlučně o projekty, které mají z provozně ekonomického hlediska nedostatečný poměr mezi náklady a výnosy (U/N). Jsou proto nevhodné k financování nákladů na provoz a investice. Základní problém zákona spočívá ale v malých oblastech uplatnitelnosti.

A-model

Se zavedením mýta vztahujícího se na ujetou vzdálenost se umožnilo použití tzv. modelu A. Je zaměřen na rozšíření počtu jízdních pruhů; dále je možno rozšířit jej na údržbu všech jízdních pruhů. Státní spolufinancování ve výši maximálně 50 % stavebních nákladů by mělo být z rozpočtu na výstavbu silnic a uhradit náklady uživatelů osobních a dodávkových aut. Aktuální program modernizace zahrnuje 12 tras o celkové délce 523 km, z nichž nejméně 5 projektů se bude realizovat. Celkově jde o objem cca 3,6 mld. EUR stavebních nákladů.

Silné stránky:

V porovnání s běžným financováním silnic státem nabízí A-model šanci na přitažení soukromého kapitálu; bude možno v krátké době realizovat dodatečné projekty. Lze očekávat, že by v porovnání s tradičním financováním mohlo dojít k snížení stavebních nákladů.

Relativně velkoryse předpokládané státní příspěvky až do 50 % stavebních nákladů, jakož i vyrovnání za vyjmutí osobních a lehkých nákladních automobilů z placení mýta, pro koncesionáře neklesající daňová rizika, snižují bod zvratu pro dopravu a dobu čekání na úhradu u soukromých projektových partnerů.

Zákon o urychlení PPP otevírá soukromému kapitálu možnost nechat si schválit nové mýto, pokud by se zásadně změnilo okolnosti. Tím se otevírá soukromému investorovi možnost uplatnit silnější vliv na výnosovou stránku projektu.

Slabé stránky:

S ohledem na smluvní prvky nejde u A-modelu o typický provozní model, ale o stavební koncesi v právním slova smyslu. V zásadě se vychází z toho, že náklady financování jsou u soukromého investora vyšší než v případě státních úvěrů. Případně úspory nákladů staveb by tím mohly být

rekompensovány.

Jsou pochyby, zda je na relativně krátkých úsecích silnic vůbec možné optimalizovat dálniční provoz. (U dosavadních projektů (A61,A81,A93) byly do soutěže zadávány úseky dlouhé cca 10 km, s provozováním úseků 20 let). Optimální trasy by měly být delší než u rekonstrukce.

Narůstající diskuse je k formě smlouvy. Jde o tzv. funkční smlouvu o stavbě. Zde přejímá zhotovitel v protikladu k tradičnímu dodavateli nejen stavbu silnice, ale současně i časově vymezenou odpovědnost za pozemek. Úhrady tomu, kdo dostal kontrakt, jdou na rozdíl od A-modelu a F-modelu zcela z veřejných rozpočtových prostředků.

Další funkční stavební smlouvy (A9,A31) se připravují, nebo byla soutěž vypsaná.

Silné stránky:

Zhotovitelská smlouva je, pokud jde o její právní formu, proti modelu F a A relativně nekomplikovaná. Nepotřebuje žádné soukromé investory, čímž zůstává funkce financování zcela na veřejné ruce.

Lze očekávat, že by se mohla dosáhnout úspora nákladů při stavbě a údržbě dálnkových silnic a mohly by se vyvinout inovační stavební metody.

Slabé stránky:

V případě, že je třeba vysvětlit nekonání nebo špatné konání provozovatele, nebo jsou jeho výkony špatné, jaké jistoty má veřejná ruka k dispozici?

Dlouhá doba smlouvy na údržbu od 20 do 30 let představuje pro provádějící podniky s málo zkušenostmi s podobným časovým obdobím relativně vysoké riziko.

Společnost pro financování dopravní infrastruktury (VIFG)

Se zřízením společnosti v roce 2003 vznikla instituce podle soukromého práva, která ze zadání zákonem má příjmy z mýta za nákladní auta nebo jejich část od Spolku a použije je k financování dopravních cest. VIFG jako společnost s r.o. je tím mimo jiné poskytovatelem peněz investorům z příjmů od provozovatelů infrastruktury podle modelu A a F (financování příspěvků).

Přejímá do budoucna funkci shromažďovatele vybraných poplatků od uživatelů a bude je cíleně využívat k financování spolkových dopravních cest železničních, silničních, vodních. K úkolu patří také stanovení finančních programů. Tím VIFG přejímá financování projektů z budoucího programu. Přejímá úkoly související s přípravou, prováděním a provozováním modelů PPP.

Silné stránky:

V zásadě je VIFG vhodná instituce k profesionální organizaci financování infrastrukturních úkolů. Může fungovat jako rozhraní mezi veřejnou rukou a soukromým provozovatelem, získat působnost, aby mohla modely PPP provázet od vývo-

je projektů až k předání, aniž by byla činná v operativě.

Slabé stránky:

Z hlediska spolkového stavebnictví je VIFG očividně ryzí pomocný orgán, který provádí pokyny ministerstva, nemůže však rozvíjet žádné vlastní iniciativy. Protože tu není automatické vázání na příjmy z mýta, je VIFG závislá na přídělech ministerstva financí.

Jádrem současné problémové situace ve financování dopravní infrastruktury je a zůstává nezpůsobilost veřejných rozpočtů financovat z národohospodářského hlediska potřebné nové a náhradní investice do dopravní infrastruktury.

Zvláštní poplatky fiskální povahy v dopravě představují vydatné finanční zdroje státu. Na základě daňového charakteru těchto poplatků a ve fiskální oblasti řídicího principu neafektace nebylo další účelové vázání těchto příjmů pro sektor dopravy politicky prosaditelné. Finanční prostředky na dopravní infrastrukturu zůstávají proto závislé na krátkodobých politických omezeních a neorientují se na dlouhodobou celospolečenskou potřebu.

Zavedení systému směřujícího od daňové k uživatelsky orientovanému financování dopravní infrastruktury je správnou cestou zajištění trvalého a zabezpečeného financování dopravní infrastruktury. Financování orientované na užítí bude možno ale jako cílové řešení dosáhnout jen když bude účelové vázání uživateli vygenerovaných finančních prostředků trvale zaručeno. Nové návrhy inovované organizační struktury v rámci PPP nemohou problém podfinancování rozpočtu dopravy odstranit. Uvedené modely PPP představují cestu k tomu, aby se zapojili soukromí investoři do všech fází rozvíjení dopravní infrastruktury, včetně využití možné větší efektivity proti veřejnému sektoru. Nutno ale konstatovat, že když soukromé financování přejímá rizika, proti veřejnému financování se prodraží.

Po nabytí účinnosti zákona o urychlení PPP byly vytvořeny právní rámecové podmínky, usnadňující v Německu podstatně rozšířit uplatnění PPP. V zásadě je tu vytvořením VIFG vhodná instituce k profesionální organizaci financování dopravní infrastruktury. Může fungovat jako rozhraní mezi veřejnou rukou a soukromými provozovateli a jednat s využitím soukromoprávních prostředků, aby se tím doprovozdily modely PPP. Protože se ale prostředky přidělují na VIFG přes spolkový rozpočet, podléhají nadále krátkodobým politickým rozpočtovým omezením.

K zabezpečení společensky potřebných investic do infrastruktury v nezbytném rozsahu (zejména pro investice do silniční infrastruktury) doporučuje vědecká rada zapojit do systému uživatelských poplatků všechny uživatelské skupiny - i dodávková vozidla, autobusy a osobní auta. Dále po-

kládá vědecká rada přísné účelové vázání příjmů z uživatelských poplatků za zásadní. Křížové transfery mezi dopravci by se měly realizovat jen přes veřejný rozpočet.

Prof. Dr. Jürgens Deuters a Simon Dealler z Institutu geografie university v Osnabrücku předložili referát „PPP při výstavbě dálnic - přistoupení k financování uživatelem v Německu?“. V úvodu je popis vývoje projektů PPP od roku 2000 do května 2005 (na všech úrovních a pro všechny oblasti nárůst z 20 na cca 190). Pro dálnice byl A-model použit na 5 úsecích, s refinancováním z mýta a příspěvkem Spolku. Provozní modely pro omezené záměry (mosty, tunele, průsmyky podle zákona o soukromém financování 1994 - F-model) byly použity ve třech případech. Provozovatel tu může zpoplatnit všechny uživatele, tedy i osobní a dodávková vozidla).

Pällmanova komise k financování dopravní infrastruktury v roce 2000 doporučila:

- vyčlenění spolkových dopravních cest ze spolkové správy a vytvoření společnosti pro financování spolkových dálnkových silnic,
- přechod z financování z rozpočtu na financování uživateli na základě zpoplatnění podle výkonu a zatížení,
- další rozvoj společnosti pro financování k společnosti (společnostem) pro provozování.

Doporučení vědecké rady dopravy z května 2005 k soukromému financování dopravní infrastruktury:

- celkové plánování dopravních cest, ochrana prostředí a bezpečnost provozu by měly zůstat úkolem státu,
- všechny ostatní úkoly, jako návrh, výstavba, financování a provoz dopravních cest by měli převzít soukromí aktéři,
- zadávání koncesí rozšířit na celou síť nebo její větší části,
- zapojení všech uživatelských skupin do systému zpoplatnění a jeho rozšíření na významné nadregionální spolkové silnice,
- přísné účelové vázání příjmů pro dopravní infrastrukturu a ke kompenzaci příspěvků uživatelů zdanění.

Jako jeden z projektů PPP se uvažuje v Dolním Sasku pobřežní dálnice A22. Má jít o svého druhu testování nových modelů financování a provozování dálnkových spolkových silnic v Německu:

- o projekt je možno vyvolat regionální zájem (na nákladech plánování se podílí země, komunity a sektor ekonomiky),
- výstavba s využitím soukromého nebo smíšeného financování by měla proběhnout za 3-5 let namísto 15-20 let při současném financování Spolkem a zemí,
- dálnice má velký regionální význam pro dopravní zájem velké námořní přístavy (zejména Jade-Weser jako budoucí hlubokovodní přístav) a turistiku,
- pobřežní dálnice má odlehčit „Hansalinie“ A1 Hamburk – Porúří a tím ovlivnit

refinancování její rekonstrukce na šestipruhovou (úsek Hamburk-Brémy) jako projekt PPP (A-model),

- pobřežní dálnice vyžaduje k připojení na dálnici A20 druhé překonání Labe severozápadně od Hamburku; na rozdíl od labského tunelu v Hamburku (na A7) by ale šlo o projekt PPP s mýtem.

Dálnice by představovala součást trans-evropského dopravního koridoru. Bez A22 se předpokládá dokončení do roku 2020.

V průměrný pracovní den na úseku AI Buchholz-Brémy projede 21 173 nákladních vozidel, na úseku z Brém na východ 27 570 nákladních vozidel.

V případě výstavby by se snížila zátěž na těchto dvou úsecích na 9 041 a 15 592 vozidel.

Uvádí se také počet vozidel v tunelu Labe-Wesera a Wesera-Varel.

Kdyby byla A22 modelovým případem pro F, šlo by o konsorcium s úkoly, obdobnými britskému modelu BOT. Projekt by po uplynutí doby užívání (20-35 let) přešel do rukou státu.

Přednosti použití F-modelu:

- provozovatel bude vybírat sám poplatky za použití za všechna vozidla,
- výše bude záviset od celkových nákladů včetně ziskové přírážky,
- provozovatel může příjmy z mýta bezprostředně disponovat.

Nevýhody:

- alternativní trasa Hamburk – Brémy (A7/A1) může jen obtížně mít na pobřežní dálnici vyšší poplatky než na jiných dálnicích,
- přijatelnost uživatelských poplatků u aut a autobusů bude jen při zřetelných úsporách jízdní doby,
- tunel s mýtem na trase A20/A22 bude soutěžit s labským tunelem v Hamburku bez mýta.

Přednosti použití A modelu (který se ale používá pro modernizaci současných dálnic a jejich rozšíření na 6ti pruhové):

- provozovatel dostane státní příspěvek až do 50 % stavebních nákladů,
- zvýšením efektivity lze dosáhnout úspory nákladů,
- proti tradičním dodávkám dojde k podstatnému zkrácení doby výstavby.

Nevýhody:

- státní příspěvek nestačí k vyrovnání chybějících příjmů z mýta za osobní a dodávková vozidla a autobusy,
- provozovatel má příliš malý vliv na ekonomické utváření silničního projektu.

Přednosti a nedostatky, kdyby se pobřežní dálnice realizovala jako model DBFO (vyprojektuj-postav-financuj-provozuj), tedy smíšený model vyvinutý a úspěšně používaný v Británii (proti modelu B-O-T se soukromník podílí na lepším vyrovnání rizik již při plánování; refinancování se neprovádí pravidelnými platbami z veřejné ruky).

Přednosti:

- snížení rizik provozovatele placením náhrad,

Sdělení Evropské komise

„Udržet Evropu v pohybu. Trvale udržitelná mobilita pro náš kontinent. Střednědobé hodnocení Bílé knihy v dopravě 2010“.

Antonín Peltrám

orientovaných na disponování (využívané jízdní pruhy), nikoliv na rozsah dopravy,

- model nepředpokládá zpoplatnění všech účastníků dopravy. (V Německu je mýto na osobní auta politicky vyloučeno.)

Nedostatky:

- celkové náklady jsou v důsledku soukromé účasti pravděpodobně vyšší než v současnosti (s uvážením výhod zkrácení doby výstavby),
- proti jiným projektům PPP v dopravním koridoru A22 (rekonstrukce A1 jako A-model, překonání Labe jako F-model) má projekt jen podmíněnou únosnost.

Obava Vědecké rady pro dopravu, že různé dílčí projekty dopravních cest by mohly vést k nesystematickému řešení, později jen těžko začlenitelnému do společného rámce, se jak se zdá potvrzuje:

- v předloženém případě by se u 3 projektů PPP usilovalo o společné konsorcium,
- předpokladem samofinancovatelného systému dopravní infrastruktury by bylo začlenění všech uživatelů do financování zpoplatněním,
- VIFG by měla analogicky jako rakouská ASFINAG dostat další působnosti - plánování, údržbu a financování spolkových dálkových silnic,
- na rozdíl od rakouského modelu přicházejí pro Německo v úvahu dílčí koncese pro různé provozovatele.

Posléze zkušenosti Maďarska - referáty doktorky Heinczinger a Ing. Muranyi: původní model financování PPP z počátku 90. let byl zcela nerealistický. Počítal se sazba mýta pro vozidla nákladní dopravy podle tehdejšího kurzu forintů a koruny cca 36 Kč ujetý km a cca 8,5 Kč u osobního auta. Byl tedy ve výši několikanásobku tehdejší ceny paliva a nutně musel vést k snaze vyhnout se jakýmkoliv způsobem zpoplatnění, včetně volby náhradní trasy. Závazky dovoval a přejímal stát. Na druhé straně se však podařilo postavit a uvést do provozu za necelé 4 roky téměř tolik km dálnic jako v ČR za 50 let.

*Doc. Ing. Antonín Peltrám, CSc.,
ředitel Institutu pro evropskou integraci,
Bankovní institut vysoká škola a.s. Praha*

Rychlovlak Pendolino

začnou od 10. prosince, kdy vstoupí v platnost nový jízdní řád Českých drah pravidelně jezdit také do Bratislavy a Vídně. Cestu z Prahy do hlavního města Slovenska zvládnou (SC Slovenská strela) za 3 hodiny a 52 minut.

(Právo 27. 7., více na str. 25 a 38)
(kál)

Dne 22. června vyšlo v Bruselu sdělení Evropské komise k etapovému hodnocení naplňování Bílé knihy dopravní politiky EU do roku 2010. Sdělení podtrhuje předchozí cíle Bílých knih dopravní politiky z roku 1992 a 2001: dopravní systémy mají uspokojovat cíle hospodářské, sociální a posléze ochrany životního prostředí a energetické efektivity. Efektivní dopravní systémy mají zásadní význam pro evropskou prosperitu, růst ekonomiky, sociální rozvoj a životní prostředí. Musejí mít vysokou kvalitu služeb napříč Evropou. Sektor dopravy se podílí 7% na HDP a cca 5% na zaměstnanosti. Je tedy důležitým sektorem sám o sobě a mobilita je základním právem občana Evropy.

Sdělení jako třetí zásadní dokument během necelých 15 let reaguje ovšem na zvyšující se z hlediska dopravy vnější tlaky: sociální, ochrany životního prostředí i občanů jako spotřebitelů a zákazníků. Je nutno včlenit dopravu s jinými oblastmi politiky do rámce společné mezinárodní politiky EU, zejména do rámce politiky evropského sousedství. Cíle dopravní politiky sledují naplňování Lisabonské strategie.

Společný trh přinesl pro rozvoj EU významné efekty, také ale problémy. Nestačí kapacity, nutno více chránit životní prostředí, požadovalo se proto také snížení tempa nárůstu dopravy v poměru k růstu HDP; část přepravy měla přejít na druhy dopravy přátelštější k životnímu prostředí a jejich kombinaci (razí se nový termín ko-modalita). Lisabonská strategie konkurenceschopnosti, růstu ekonomiky a vyšší a lepší zaměstnanosti je ovšem neodmyslitelná od nárůstu mobility.

Nároky na dopravu tedy porostou - rozšíření EU dalo a dává dopravě kontinentální dimenzi, rostou také v důsledku globalizace. Musí se adaptovat na měnící se toky zboží. Stává se „high-tech“ odvětvím, což se promítá i do návrhu 7. rámcového programu. Je ale ovlivněna mezinárodními závazky (např. k ochraně životního prostředí) a současně cíli energetické politiky EU (snížit spotřebu, navýšit podíl obnovitelných zdrojů). Je vystavena hrozbě terorismu a musí na ně reagovat. To vše působí i na vývoj veřejné správy ve vztahu k dopravě.

V Bílé knize dopravní politiky 2001 se uvádělo mezi problémy:

- nevyváženost rozvoje jednotlivých druhů dopravy:
 - důsledkem je kongesce na některých zejména silničních tazích a všeobecně ve městech,

- k lepší vyváženosti druhů dopravy se přijala řada opatření,
- zásadní je otevírání železnic konkurenci,
- modernizované sociální podmínky,
- na podporu posílení kapacit výběr posléze 30 prioritních panevropských projektů k realizaci do roku 2020,
- deklarace práv cestujících (zatím v letecké dopravě),
- zavedení zpoplatnění infrastruktury k získání doplňkových finančních zdrojů,
- podpora intermodální dopravy prostřednictvím programu Marco Polo,
- inovační programy řízení a zabezpečení dopravy Galileo, ERTMS, SESAR.

Některá dobře míněná opatření se ale neprosadila a některé cíle nedosáhly, i když se ve větším rozsahu použila „tvrdá“ regulace, protože její realizace se výrazně opožděje.

Nepodařilo se a zřejmě nepodaří snížit tempa rozvoje dopravy proti tempům růstu HDP, až na výjimky prosadit rychlejší nárůst železniční dopravy a až na výjimky vodní dopravy.

Nezměnila se proto ani dělba práce mezi druhy dopravy ve prospěch snížení nárůstu silniční dopravy.

Narostly negativní účinky dopravy:

- náklady z poškozování životního prostředí se odhadují na 1,1% HDP:
 - na silniční kongesce z toho připadá 1% HDP, i když se dosáhl značný technický pokrok (katalyzátory, filtry aj. se snížením emisí za 15 let o 30-40%; vývoj pokračuje k vozům Euro 5 a 6, u nákladních k Euro VI),
 - nízký podíl emisí v letectví se při rychlém nárůstu mění ve větší problém, na který bude nutno reagovat (mimo jiné možným zdaněním paliva, až ovšem bude celosvětově),
 - v poloce Bílé knihy z roku 2001 se podařilo snížit počet mrtvých v EU z původních cca 50 000 ročně na 41 600 - o 17%, (raněných bylo v r. 2005 1,7 milionů). Cílem ale je v roce 2010 jen 25 000 mrtvých a tomu dosavadní vývoj neodpovídá.
- nedosáhl se průměrný roční růst HDP o 3%, ale jen o 1,8%, zato růst nákladní dopravy byl 2,8%; vyšší (o 1,9%) byl i v osobní dopravě.

Upravené scénáře rozvoje

Odhad tempa růstu HDP 2000-2020 je nyní 2,1%; nárůst o 52%, přitom má souběžně nárůst nákladní doprava (o 50%), ne tedy naplnění hesla „decoupling“. Osobní doprava má vzrůst o 35%.

Trh silniční dopravy byl stabilizován - tolik diskutovaná kabotáž činí jen 1,2%.