

Public Private Partnership jako nástroj regionální politiky

Diplomová práce

Studijní program:

N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor:

Regionální studia

Autor práce:

Bc. Andrea Randáková

Vedoucí práce:

Ing. Jana Šímanová, Ph.D.

Katedra ekonomie





Zadání diplomové práce (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Andrea Randáková**
Osobní číslo: **E17000279**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **N6202T086 – Regionální studia**
Zadávací katedra: **katedra ekonomie**
Vedoucí práce: **Ing. Jana Šimanová, Ph.D.**
Konzultant práce: **Ing. Šárka Hyblerová, Ph.D.**
Odborný asistent na katedře financí a účetnictví EF TUL

Název práce: **Public Private Partnership jako nástroj regionální politiky.**

Zásady pro vypracování:

1. Stanovení cílů a formulace výzkumných otázek.
2. Charakteristika PPP projektů - historie, legislativa, definice forem.
3. Případové studie vybraných projektů.
4. Komparativní analýza PPP projektů.
5. Formulace závěrů a zhodnocení výzkumných otázek.

Seznam odborné literatury:

- LEGO, Jan a Tomáš LOUDA. 2008. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: příležitost a výzva*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 978-80-904024-4-7.
- LAWTHER, Wendell C. a Lawrence L. MARTIN. 2015. *Private financing of public transportation infrastructure: utilizing public-private partnerships*. Lanham: Lexington Books. ISBN 978-149-8504-171.
- OSTŘÍŽEK, Jan. 2007. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-744-9.
- YESCOMBE, E. R. 2010. *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Boston: Elsevier. ISBN 978-0750680547.
- PROQUEST. 2018. *Databáze článků ProQuest* [online]. Ann Arbor, MI, USA: ProQuest. [cit. 2018-09-30]. Dostupné z: <http://knihovna.tul.cz/>

Rozsah práce: min. 65 normostran
Forma zpracování: tištěná / elektronická
Datum zadání práce: 1. října 2018
Datum odevzdání práce: 31. srpna 2020

prof. Ing. Miroslav Žižka, Ph.D.
děkan Ekonomické fakulty

L.S.

prof. Ing. Jiří Kraft, CSc.
vedoucí katedry

V Liberci dne 31. října 2018

Prohlášení

Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu Technické univerzity v Liberci.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti Technickou univerzitu v Liberci; v tomto případě má Technická univerzita v Liberci právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracovala samostatně jako původní dílo s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím mé diplomové práce a konzultantem.

Současně čestně prohlašuji, že texty tištěné verze práce a elektronické verze práce vložené do IS/STAG se shodují.

17. prosince 2019

Bc. Andrea Randáková

Poděkování

Velmi ráda bych tímto poděkovala své vedoucí diplomové práce Ing. Janě Šimanové, Ph.D., za cenné rady, podnětné připomínky, a hlavně vstřícný přístup. Její odborné vedení mi výrazně pomohlo ve zpracování daného tématu. Mé poděkování dále patří všem ostatním, kteří měli dostatečné pochopení a trpělivost se mnou projít cestu vysokoškolského studia a v posledním čase i překonat strasti při zpracování diplomové práce.

Public-Private Partnership jako nástroj regionální politiky

Anotace

Diplomová práce se zabývá problematikou partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) v České republice a zahraničí. Tento koncept se začal formovat v osmdesátých a devadesátých letech minulého století, avšak doposud existují značné bariéry bránící jeho rozvoji. Hlavním cílem práce je zmapovat současnou situaci PPP v oblasti silniční infrastruktury v České republice a na Slovensku a zaměřit se na rozdílné přístupy k této formě partnerství. Úvodní část práce objasňuje terminologii a základní prvky, které s danou problematikou souvisí. Postupně je PPP zapracován do více praktických částí, které již souvisí s konkurenceschopností a dopravní infrastrukturou. Aplikační část pracuje se dvěma infrastrukturními PPP projekty a na základě zjištěných dat je komparuje. Klíčová část poukazuje na to, že i přes značnou náročnost je tento koncept v praxi velmi přínosný. Závěr práce vychází ze všech předešlých kapitol, které poskytují dostatečnou základnu pro vytvoření doporučení, která by měla pomoci rozvoji PPP.

Klíčová slova

Dálnice, konkurenceschopnost, Ministerstvo dopravy, partner, PPP, projekt, silniční infrastruktura, spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Public-Private Partnership as a tool of Regional Policy

Annotation

This diploma thesis deals with the issue of Public-Private Partnership (PPP) in the Czech Republic and abroad. The concept of PPP began to shape in the 1980s and 1990s, but there are still significant barriers to its development. The main objective of the thesis is to map the current situation of the PPP in the field of road infrastructure in the Czech Republic and Slovakia and to focus on different approaches to this form of partnership. The introductory part of the thesis explains terminology and basic elements related to PPP. The following parts are more practical and related to competitiveness and transport infrastructure. The application part works with two infrastructure PPP projects and compares them after exploring obtained data. In the key part of the thesis it is pointed out that, despite the considerable demands, this concept is very beneficial in practice. The conclusion of the thesis is based on all of the previous chapters, which provide a sufficient basis for making recommendations that should help the development of PPP.

Key Words

Competitiveness, Highway, Ministry of Transport, Partner, PPP, Project, Public-Private Partnership, Road Infrastructure.

Obsah

Seznam zkratk	10
Seznam tabulek	12
Seznam obrázků	13
Seznam boxů	14
Úvod	15
1. Cíle a předpoklady diplomové práce	17
2. Public-Private Partnership	19
2.1 Úvod do pojmu Public-Private Partnership	19
2.2 Definice PPP	20
2.3 Terminologie	21
2.4 Původ PPP	22
2.4.1 Velká Británie a PFI (Private Finance Initiative)	23
2.4.2 PPP ve světě	24
2.5 Charakteristika PPP	25
2.6 Hlavní cíle PPP	26
2.7 Účastníci PPP projektů	27
2.8 Komplexní schéma PPP projektu	33
2.9 Typologie PPP projektů	34
2.9.1 Design-Bid-Build (DBB)	34
2.9.2 Operation and Maintenance (OM)	35
2.9.3 Build-Operate-Transfer (BOT)	35
2.9.4 Design-Build-Finance-Operate (DBFO)	36
2.9.5 Build-Own-Operate (BOO)	36
2.10 Výhody a nevýhody PPP projektů	37
2.11 Příležitosti pro partnery	39
3. Aktuální stav PPP projektů v ČR a zahraničí v oblasti silniční infrastruktury	42
3.1 Typologie PPP projektů v oblasti dopravní infrastruktury	42
3.1.1 Design-Build (DB)	42
3.1.2 Design-Build-Finance (DBF)	43
3.1.3 Design-Build-Finance-Maintain (DBFM)	43
3.1.4 Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM)	43
3.2 Typologie PPP projektů na mezinárodní úrovni	44
3.3 Legislativní rámec PPP v České republice	46

3.3.1	Rozdíl mezi PPP projektem a veřejnou zakázkou	48
3.4	Institucionální rámec PPP v České republice.....	49
3.5	Historie dálničních PPP projektů v České republice	52
3.6	Historie dálničních PPP projektů na Slovensku.....	55
3.7	Shrnutí kapitol 2 a 3.....	56
4.	Silniční infrastruktura v kontextu politiky regionálního rozvoje.....	58
4.1	Infrastruktura jako jeden z faktorů regionální konkurenceschopnosti.....	58
4.1.1	Silniční infrastruktura	59
4.2	Hodnocení výstavby a modernizace českých dálnic dle NKÚ	62
4.3	Podpora v rámci kohezní politiky EU	64
4.3.1	Veřejné (dotační) financování rozvoje silniční infrastruktury.....	64
4.4	Hodnocení stavu české infrastruktury	71
4.5	Shrnutí kapitoly Silniční infrastruktura v kontextu politiky regionálního rozvoje..	74
5.	Praktická část: PPP projekty v oblasti silniční infrastruktury v České republice a zahraničí	75
5.1	Postup a zpracování praktické části	75
5.2	Obecný úvod kapitoly věnované vybraným PPP projektům	76
5.3	Český projekt dálnice D3.....	77
5.4	Slovenský projekt rychlostní silnice R1.....	87
5.5	Komparativní analýza českého a slovenského PPP projektu.....	101
5.6	Návrh konkrétní opatření na podporu PPP.....	107
Závěr		110
Seznam použité literatury		115

Seznam zkratk

ARI	Asociace pro rozvoj infrastruktury
ČR	Česká republika
D3	Dálnice D3
D47	Dálnice D47
DPH	Daň z přidané hodnoty
ES	Evropské společenství
ESI	Evropské strukturální a investiční fondy
EIB	Evropská investiční banka
EU	Evropská unie
EUR	Euro
IFP	Institut finanční politiky
KČ	Koruna česká
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>)
OP	Operační program
OPD	Operační program Doprava
p.a.	Výnos přepočtený na roční bázi (<i>per annum</i>)
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PFP	<i>Private-Financed Projects</i>
PPI	<i>Private Participation in Infrastructure</i>

PPP	<i>Public-Private Partnership</i>
PSP	Private-Sector Participation
R1	Rychlostní silnice R1
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SR	Slovenská republika
SPV	Zvláštní projektová společnost (<i>Special Purpose Vehicle</i>)
SRR	Strategie regionálního rozvoje
TENT-T	Transevropské dopravní síť
TIS	Transparency International Slovensko
TUL	Technická univerzita v Liberci

Seznam tabulek

Tabulka 1: Smluvní typy PPP projektů na mezinárodní úrovni.....	45
Tabulka 2: Finanční rozložení OPD 2007-2013 do prioritních os.....	66
Tabulka 3: Finanční rozložení OPD 2014-2020 do prioritních os.....	67
Tabulka 4: Základní informace o dálnici D3	82
Tabulka 5: Kvantitativní srovnání realizace dálnice D3	82
Tabulka 6: Technické informace PPP projektu rychlostní silnice R1	90
Tabulka 7: Základní informace o rychlostní silnici R1	91
Tabulka 8: Kvantitativní porovnání realizace PPP projektu rychlostní silnice R1	92
Tabulka 9: Přehled nehodovosti na úseku Nitra Beladec.....	98
Tabulka 10: Porovnání českého a slovenského PPP projektu.....	101

Seznam obrázků

Obrázek 1: Schéma projektu bez účasti SPV	30
Obrázek 2: Schéma projektu se zapojením SPV	31
Obrázek 3: Komplexní schéma PPP projektu.....	33
Obrázek 4: Schéma PPP projektu typu DBFMO Zdroj: Evropský účetní dvůr, 2018	44
Obrázek 5: Dálnice v České republice v roce 2019.....	61
Obrázek 6: Rozpočet SFDI.....	68
Obrázek 7: Budoucí výhled dostupnosti zdrojů na rozvoj infrastruktury	69
Obrázek 8: Graf spokojenosti s českou infrastrukturou	72
Obrázek 9: Intenzita dopravy dálnice D3	78
Obrázek 10: Dálnice D3 Praha – Tábor – České Budějovice – Rakousko.....	81
Obrázek 11: Organigram projektu PPP rychlostní cesty R1	89
Obrázek 12: Geografické znázornění rychlostní cesty R1	91
Obrázek 13: Dopis MDV SK o zamítnutí zveřejnění analýz	95
Obrázek 14: Odpověď MDV SK v reakci na předešlé zamítnutí.....	96

Seznam boxů

Doplňkový box 1: Právní regulace PPP	47
Doplňkový box 2: Poradenské instituce ve vztahu k PPP.....	49
Doplňkový box 3: Rozhovor s generálním ředitelem firmy EUROVIA CS, a. s.	70

Úvod

Diplomová práce s názvem Public-Private Partnership jako nástroj regionální politiky se zabývá problematikou PPP, která je v České republice známá jako spolupráce veřejného a soukromého sektoru. V zahraničních zemích, z Evropy především ve Velké Británii, je tato forma spolupráce využívána k zajištění veřejné infrastruktury již od 80. let minulého století. Hlavním motivem výběru tohoto tématu byla právě aktuální skutečnost, že Česká republika v této oblasti výrazně zaostává, a to zejména v oblasti silniční a dálniční infrastruktury. V ČR zatím nebyl realizován jediný PPP projekt na výstavbu nebo modernizaci silnic a dálnic.

Silniční infrastruktura je přitom významnou podmínkou růstu konkurenceschopnosti dané země a přispívá k celkovému ekonomickému rozvoji státu. Diplomová práce vychází z literární rešerše mnoha domácích i zahraničních studií. Jednou z nich je např. studie OECD, jejíž závěrem je konstatování, že stav českých silničních komunikací je ve velmi špatném stavu a zbytečně brzdí rozvoj státu. I v kontextu budoucího vývoje veřejných dotačních prostředků a finanční podpory strukturálních fondů EU je v zájmu České republiky podpořit a rozvinout realizaci PPP pro dopravní sektor. Práce si klade za cíl zmapovat spolupráci veřejného a soukromého sektoru v ČR a na základě příkladu dobré praxe ze zahraničí navrhnout opatření pro rozvoj PPP.

Struktura práce byla navržena s ohledem na dílčí cíle a výzkumné předpoklady, které jsou uvedeny v první kapitole diplomové práce. Ve druhé kapitole je pozornost věnována obecně tématu PPP. Poskytuje obecnou, avšak dostatečně širokou základnu pro pochopení tohoto konceptu. Třetí kapitola pojednává již o konkrétních podobách PPP v oblasti silniční infrastruktury. Mimo jiné je v závěru provedena analýza stavu PPP projektů v silniční infrastruktuře v ČR a na Slovensku. Slovensko bylo jako srovnávací země vybráno z důvodu podobného politického, společenského a ekonomického vývoje, ale i stejného typu PPP projektů, které jsou obsahem praktické části. Kapitola ve svém závěru obsahuje shrnutí hlavních a klíčových informací.

Předposlední, čtvrtá kapitola zasazuje celou problematiku do kontextu regionálního rozvoje. V této části je představena kohezní politika EU a podpora strukturálních fondů EU v oblasti dopravní infrastruktury, která značně ovlivňuje politická rozhodování týkající

se financování dopravních infrastrukturních projektů na úkor PPP. Nastíněn je i výhled budoucího čerpání finančních prostředků z evropských fondů, které by po roce 2020 mělo projít značnými změnami. Pro Českou republiku by změna dotační politiky mohla znamenat nemalé finanční komplikace v procesu výstavby nových a modernizace stávajících dopravních komunikací. Všechny tyto skutečnosti odkazují na reálnou budoucí potřebu zapojení soukromého kapitálu do zajištění veřejné infrastruktury. Čtvrtá kapitola je rovněž zakončena shrnutím, které vyzdvihuje nejpodstatnější části. Tato průběžná shrnutí byla do práce zařazena z důvodu velkého množství informací o PPP a silniční infrastruktuře. Dále tyto části slouží jako odpovědi na dílčí cíle 1 a 2.

Pátá a poslední kapitola představuje praktickou část diplomové práce. Jsou zde představeny, analyzovány a následně srovnány dva vybrané infrastrukturní PPP projekty. Jedná se o český projekt dálnice D3, který z politického rozhodnutí nebyl realizován, a výstavba rychlostní silnice R1 na Slovensku. Projekty jsou srovnávány na základě zjištěných skutečností z relevantních literárních zdrojů a analýz. Součástí je i výčet prokazatelných přínosů projektu rychlostní cesty R1. Závěr obsahuje výčet bariér realizace PPP projektu na české straně a zároveň návrh doporučení, která by mohla pomoci k jejich odstranění.

Hlavním přínosem diplomové práce je představení PPP jako užitečného nástroje regionálního rozvoje, který prozatím nedostal v českých podmínkách v oblasti silniční infrastruktury příležitost k realizaci. Autorka předkládá fakta, která podporují myšlenku, že spolupráce veřejného a soukromého sektoru poskytuje řadu významných příležitostí a výhod jak pro veřejný sektor, tak pro sektor privátní. Prostřednictvím komparativní analýzy a vyhodnocení dvou projektů poukazuje na nedostatky, které je třeba v rámci využití této formy spolupráce a financování silniční infrastruktury v České republice eliminovat.

1. Cíle a předpoklady diplomové práce

Popis řešeného problému

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru je v zahraničí již řadu let využívaný model zajišťující veřejnou infrastrukturu. Práce vychází z předpokladu, že v České republice stále existují značné bariéry a mezery, které rozvoji konceptu PPP výrazně brání. Předmětem zkoumání je tyto nedostatky vystopovat a navrhnout možná řešení na jejich eliminaci.

Cíl práce

Cílem diplomové práce je zmapovat spolupráci soukromého a veřejného sektoru a na základě příkladu dobré praxe ze zahraničí navrhnout opatření pro rozvoj PPP v oblasti projektů na rozvoj silniční infrastruktury v ČR.

Hlavního cíle této práce je dosaženo pomocí následujících dílčích cílů:

Dílčí cíl 1: Vymezení PPP a přínosu této spolupráce pro veřejný sektor a pro soukromý sektor. Identifikace bariér tlumících rozvoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

Dílčí cíl 2: Vymezení důležitosti silniční infrastruktury v kontextu regionálního rozvoje a souvisejících strategií a politik regionálního rozvoje.

Dílčí cíl 3: Rešerše dvou vybraných PPP projektů z oblasti silniční infrastruktury v ČR a na Slovensku. Analýza příkladu dobré praxe – případová studie realizace projektu výstavby silničního úseku R1 uskutečněného formou PPP na Slovensku a následná komparace s neuskutečněným projektem výstavby dálnice D3 v České republice.

Dílčí cíl 4: Návrh konkrétních opatření na podporu PPP v oblasti silniční infrastruktury pro ČR.

Základem praktické části práce je ověření stanovených výzkumných předpokladů a zodpovězení výzkumné otázky.

Výzkumný předpoklad 1: Spolupráce soukromého a veřejného sektoru typu DBFOM v oblasti silniční infrastruktury je v ČR málo rozvinutá, méně než v okolních zemích (Slovensko), přitom PPP má vysoký potenciál zlepšit kvalitu silniční infrastruktury v ČR.

Výzkumný předpoklad 2: Stávající bariéry rozvoje PPP projektů jsou zejména na straně ČR a lze je do značné míry eliminovat, tj. lze definovat konkrétní návrhy opatření na zlepšení stavu.

Výzkumná otázka: Mají PPP projekty v České republice v oblasti silniční infrastruktury dostatečnou základnu, aby se plnohodnotně podílely na ekonomickém a regionálním rozvoji?

2. Public-Private Partnership

Cílem této kapitoly je definovat a celkově představit pojem Public-Private Partnership. Dále budou vymezeny jednotlivé části, které se s tímto pojmem pojí a které je potřeba znát pro správné pochopení celého konceptu PPP. S touto kapitolou je spojen první dílčí cíl.

Kapitola jako taková začíná obecným rozbohem daného tématu a přináší postupný vhled do dané problematiky. První tři podkapitoly se věnují úvodu, definicím a terminologii PPP. Představena je i stručná historie, jak a kdy se tento druh spolupráce začal poprvé formovat. Od páté podkapitoly jsou postupně rozebírána více funkční témata, jako jsou základní charakteristiky PPP, zainteresovaní účastníci, typologie PPP, ale i výhody a nevýhody plynoucí z tohoto svazku.

2.1 Úvod do pojmu Public-Private Partnership

Termín Public-Private Partnership, zkráceně jen PPP, je v České republice nejčastěji překládán jako **partnerství veřejného a soukromého sektoru**. Tento pojem se stává čím dál používanějším až v současné době, přestože je znám již několik posledních desetiletí. Od toho se odvíjí i širší jeho chápání a také velká nabídka možných definic. Podle Šípa (2005) vznikl tento pojem jako obecně používaný technický termín, který obsahuje větší množství **aktivit, činností a projektů**, na kterých se společně **podílí subjekty veřejného a soukromého sektoru**. Cílem jejich spolupráce je výstavba infrastruktury a celkově lepší poskytování dalších jiných veřejných statků či služeb, které doposud spravoval pouze veřejný sektor.

Zahraniční literatura rozšiřuje toto tvrzení o konkrétní případy a doplňuje, že zejména od roku 2000 se Public-Private Partnership stal velmi populárním v oblastech dopravní infrastruktury (**výstavba a údržba silnic, železnic, tunelů**), sociální infrastruktury (**výstavba škol, nemocnic, věznic**) a veřejných služeb (**čištění odpadních vod, likvidace odpadu**) (Yescombe, 2010).

Toto partnerství přináší celou řadu výhod, ale samozřejmě má i svá úskalí. Ostřížek (2011) ve své publikaci *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů* uvádí, že jedním

z největších problémů PPP projektů je **neexistence právní definice tohoto konceptu**, a to jak v rámci České republiky, tak i v případě Evropské unie. Jasně daná definice PPP projektů na unijní úrovni by značně pomohla k přesnému pochopení tohoto konceptu a mohla by vést i k jeho většímu rozšíření.

2.2 Definice PPP

V případě definice, ale i samotné náplně pojmu PPP je možné se setkat s řadou možností, kdy záleží na autorově úhlu pohledu. Zde je uvedeno několik vybraných definic termínu Public-Private Partnership (PPP).

Ministerstvo financí České republiky (2004): *„Politika vlády České republiky zavádí partnerství veřejného a soukromého sektoru jako standardní nástroj při zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury.“*

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD, 2012) definuje Public-Private Partnership jako: *„dlouhodobé smlouvy mezi vládou a soukromými partnery, při nichž tento partner poskytne a financuje veřejné služby za využití kapitálového aktiva, přičemž se sdílejí související rizika“*.

Ministerstvo financí Velké Británie užívá následující definici: *„PPP je klíčový prvek vládní strategie zajišťující realizaci moderních a vysoce kvalitních veřejných služeb a podporující konkurenceschopnost Velké Británie“* (Ostřížek, 2011, s. 26).

Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích vydaná Komisí Evropských společenství (2004) uvádí, že pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) není na úrovni Společenství právně definován, avšak v obecném pojetí je chápán jako *"forma spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby"*.

Podle Ostřížka (2011) mají všechny výše uvedené, ale i další jiné definice PPP společné dva body:

- jde o spolupráci subjektů veřejného a soukromého sektoru,
- základem společného partnerství je **výstavba, údržba, renovace**, nebo **správa** veřejné infrastruktury, případně **poskytování** veřejných služeb.

Ostřížek (2007) na tomto základě nabízí definici PPP, která byla zpracována Ministerstvem financí a PPP Centrem¹, které v České republice fungovalo jako znalostní jednotka PPP. Tato definice v sobě nese prvky všech výše uvedených definic, zároveň je dostatečně obecná, a přesto velmi dobře vysvětluje danou problematiku.

„Public-Private Partnership je smluvně upravené partnerství veřejného a soukromého sektoru vedoucí k zajištění veřejné infrastruktury a služeb využívající schopnosti obou partnerů pomocí nejvhodnější možné alokace zdrojů, odpovědnosti a rizik a tomu odpovídajících příjmů“.

2.3 Terminologie

V návaznosti na snahu podat ucelenou definici PPP stojí za zmínku i názor² uvedený v publikaci *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti* (Šíp, 2005), kde autor užívá pojem „veřejně-soukromé partnerství“, namísto „partnerství veřejného a soukromého sektoru“. Autor argumentuje tím, že se ve skutečnosti nejedná o partnerské vztahy celých hospodářských celků, ale naopak jsou do spolupráce zapojeny jen konkrétní subjekty z těchto sektorů a na to je třeba brát ohled.

Dalšími termíny, které je nutné rozlišit, jsou spolupráce a partnerství. **Spolupráci** je možné klasifikovat jako širší pojem, který v sobě vždy zahrnuje i partnerství. **Partnerství** poté

¹ V roce 2012 byla činnost PPP centra ukončena a od té doby je problematika PPP ze strany státu řízena Ministerstvem financí a legislativně Ministerstvem pro místní rozvoj.

² Druhým názorem, který publikace uvádí, je přímá spojitost s doslovným překladem pojmu, který se používá v Evropské unii (public-private partnership, öffentlich-private Partnerschaft, partenariat public-privé atd.).

představuje již konkrétní, a hlavně dlouhodobý strategický a kooperační vztah dvou a více partnerů (Lego, 2008).

Z důvodu relativní novosti této problematiky jsou vztahy mezi subjekty veřejného a soukromého sektoru často doprovázeny nejasnou terminologií. Je proto velmi důležité věnovat zvýšenou pozornost těmto pojmům a při čtení odborných materiálů je umět v textu správně klasifikovat a vyhodnotit.

Zahraniční terminologie

Nejasná terminologie v oblasti PPP je obsahem i zahraničních zdrojů. Publikace *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (Yescombe, 2010) uvádí, že pojem Public-Private Partnership a jeho zkratka PPP bývá často nahrazována jinými názvy a to včetně zkratk. Je tak proto možné setkat se například i s označením **Private-Financed Projects** (PFP), **Private-Sector Participation** (PSP), nebo **Private Participation in Infrastructure** (PPI).

2.4 Původ PPP

Úplně první projekty založené na principu spolupráce veřejného a soukromého sektoru vznikly na americkém kontinentu v USA (Yescombe, 2010). V Evropě se pak tomuto konceptu projektu jako první začala v osmdesátých a devadesátých letech minulého století věnovat **Velká Británie**, která si později vytvořila vlastní formu tohoto partnerství (Vyskočil, 2007). Přelom sedmdesátých a osmdesátých let se v Anglii nesl v duchu velký politických změn, které začala zavádět tehdy nová předsedkyně vlády Spojeného království Velké Británie a Severního Irska Margaret Thatcherová (Hemming, 2006). Země se v té době potýkala s rostoucí inflací, strukturálními problémy a celkovou špatnou ekonomickou úrovní. Z těchto důvodů bylo nutno provést změny v hospodářské politice spočívající v přechodu od tehdejší keynesiánské ekonomie k zásadám ekonomie liberální. Nově zaváděné reformy pod vedením Margaret Thatcherové daly za vznik novému směru hospodářské politiky známému jako *thatcherismus*. Kromě změny monetární politiky, prorůstové daňové reformy, cenových a mzdových deregulací a dalších, byla jednou z nejdůležitějších reforem **privatizace**. Pro tehdejší špatnou úroveň ekonomiky bylo

důležité zbavit se velkého množství zestátněného majetku a nabídnout ho efektivnějšímu soukromému sektoru. Podle Ostřížka (2011) je právě **privatizaci možné označit za počátek konceptu PPP**, avšak nelze jej považovat za počátek systematického využívání PPP projektů.

2.4.1 Velká Británie a PFI (Private Finance Initiative)

Private Finance Initiative (PFI) je forma veřejně-soukromého partnerství, která byla vyvinuta v roce 1992 ve Velké Británii. Až od tohoto období a konceptu je možné hovořit jako o **počátku systematického využívání PPP projektů** (Yescombe, 2010). Nově vzniklá podoba partnerství vyplývala z potřeby velkých investic do veřejné infrastruktury za podmínky dodržení přísných restrikcí na výdajové straně veřejných rozpočtů. Přelomovým okamžikem se později stal rok 1997, a to jak pro PPP, tak i pro celou Velkou Británii. V tehdejších všeobecných volbách vyhrála labouristická strana v čele s Tony Blairem, která zřídila zvláštní výbor a vytvořila 29 doporučení pro program PFI. Tato doporučení a první přezkoumání měla vést k plnému spuštění programu v celého jeho šíři a také k řadě činností vedoucích ke standardizaci PPP a PFI (Ostřížek, 2007). Konec devadesátých let je tak spojován s tvorbou příruček, standardizovaných postupů, ale i se zřízením zvláštní jednotky Treasure Taskforce³.

Ostřížek (2011) shrnuje přelom devadesátých let a nového století ve Velké Británii jako období standardizace, a to nejen v rámci PPP, ale i ve všech ostatních sektorech. V následujících letech byly vydány další materiály, příručky, příklady dobrých praxí a poučení z chybně realizovaných PPP projektů. To se později stalo základem a inspirací pro řadu dalších zemí, včetně České republiky, vstupujících na PPP trhy.

³ Zvláštní jednotka Treasure Taskforce vznikla jako pracovní skupina Ministerstva financí a jejím cílem bylo vytvoření programového rámce a poskytování technické podpory nově vznikajícím partnerstvím v programu PFI (Ostřížek, 2007).

2.4.2 PPP ve světě

První PPP projekty uskutečněné Velkou Británií v pozdějších letech inspirovaly řadu evropských a dalších jiných zemí. V Evropě se tento koncept nejvíce osvědčil například v Irsku, Nizozemí, Španělsku, Portugalsku a Francii. Z ostatních kontinentů docházelo k rozvoji PPP projektů především v USA, Kanadě, Austrálii, ale například i v Chile a Jihoafrické republice (Vyskočil, 2007).

Irsko

Irsko bylo v oblasti veřejně-soukromého partnerství velmi ovlivněno Velkou Británií, jež byla první evropskou zemí, kde se tento koncept projektů začal uplatňovat. Díky vzájemné historické a administrativní blízkosti obou zemí docházelo jak ke snadnému přenosu informací, tak i k uplatnění již osvědčených institucionálních modelů. Avšak mezi oběma zeměmi je rozdíl v pojetí těchto projektů. Ve Velké Británii byl od počátku kladen důraz na projektovou stránku PPP a životnost projektů, kdežto v Irsku se nejvíce zkoumaly fiskální dopady PPP a správná evidence (Vyskočil, 2007). K pilotním projektům zrealizovaných v Irsku patří především **most West-link na dálnici D50**, dále projekt zaměřený na výrobu energie z odpadků nebo výstavba dvou sídlišť sociálně dostupného bydlení (Businessinfo.cz, 2004).

Nizozemí

Spolu s Velkou Británií a Irskem je Nizozemí považované za jednu z předních zemí, které stály v čele rozvoje PPP projektu v Evropě. Úspěšnost projektů veřejně-soukromého partnerství se v zemi projevila již v roce 2001 a tehdejší vláda označila PPP jako jednu z vládních priorit do budoucna. Podle Vyskočila (2007) je za vlajkovou loď PPP v Nizozemí označován infrastrukturní projekt **realizace a správy tratě a signalizace vysokorychlostní železnice mezi Belgií a Amsterdamem**. Na tento projekt dále navazuje koncese o provozu tratě společností KLM a Dutch Railways.

Portugalsko

K rozvoji PPP v Portugalsku došlo až s projektem „SCUT“, který vzešel z iniciativy Ministerstva veřejných prací a jehož cílem bylo **vybudování silnic za účasti soukromého sektoru**. Po několika úspěšných a velkých infrastrukturních projektech začala tamější

vláda velmi podporovat i menší a středně velké projekty zaměřené například na výstavbu parkovišť, muzeí či rozvoj místní dopravy (Businessinfo.cz, 2004).

2.5 Charakteristika PPP

Již z prvních pár stran věnovaných spolupráci veřejného a soukromého sektoru je jasné, že jsou PPP projekty velmi specifické. Existuje mnoho vlastností, které mají tyto projekty společné, avšak mnoho autorů a institucí zabývajících se touto problematikou se společně shoduje na **pěti stěžejních**, které jsou i přes různé typy projektů společné všem. V publikaci *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů* (Ostřížek, 2011) jsou jmenováni tito autoři, kteří sdílí stejný názor na společné vlastnosti PPP: Darrin Grimsey a Mervyn K. Lewis, Beck a Hardcastle, Johnson a Kramařík, Bult-Spiering a Dewulf a další.

Pět základních charakteristik

Mezi pět základních a společných charakteristik PPP projektů patří (Ostřížek, 2011):

1. **Účastníci projektu** – na projektu se vždy podílí minimálně dvě smluvní strany. Jednou z nich je zástupce veřejného sektoru (vláda, lokální vláda, municipalita), který představuje zadavatele projektu. Na straně druhé vystupuje subjekt soukromého sektoru, který je v pozici uchazeče.
2. **Vztah partnerů** – oba subjekty zastupující veřejný a soukromý sektor spolu spolupracují na smluvně podloženém základě. Obvykle se jedná o dlouhodobý vztah (15-35 let), od kterého se odvíjí nároky kladené na komplexnost smlouvy. Proto je velmi často možné se setkat s rozsahem smlouvy překračující stovky stran. Ostřížek (2011) upozorňuje, že je při tvorbě smluv vztahujících se k PPP projektům velmi důležité zohlednit platnou legislativu (zákony ČR, směrnice EU), rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a interpretační sdělení Evropské komise. Kvůli tomu totiž často dochází k přehnané složitosti smluvní dokumentace a její neflexibilitě.

3. **Doba trvání projektu** – jak již bylo zmíněno u vztahu partnerů, tak i doba trvání projektu se vztahuje k dlouhodobější spolupráci. **Kontrakty v rozsahu 20-30 let** tak nejsou výjimečné, nicméně zde již smlouva nezahrnuje jen samotnou realizaci projektu, ale například i správu či údržbu, **jedná-li se o infrastrukturu**. Pokud se projekt týká zajištění veřejné služby⁴, tak se naopak většinou jedná o krátkodobé či střednědobé trvání v rozsahu 5-10 let. S délkou trvání projektu je také velmi úzce spojena finanční náročnost, která podle autora jen málokdy přesáhne 10 mil. EUR.
4. **Zdroje a financování** – mezi hlavní impulsy podporující rozvoj PPP projektů patří nedostatek⁵ finančních zdrojů veřejného sektoru. Počátek projektu je tak financován subjektem soukromého sektoru, kterému jsou platby za jeho práci proplaceny až na základě výsledků a předem daných kritérií.
5. **Sdílení rizik** – v případě PPP je přenesení rizika na privátního partnera **nejdůležitější vlastností těchto projektů** (Lawther, 2015). Soukromý sektor tak od začátku nese rizika týkající se financování, realizace či údržby a spravování. Avšak část rizik přejímá i veřejný sektor. Jedná se o taková rizika, která může lépe řídit, či jim zcela předcházet (Yescombe, 2010).

2.6 Hlavní cíle PPP

V české (Ostrřížek, 2007), ale i zahraniční (Yescombe, 2010) literatuře jsou v návaznosti na charakteristické vlastnosti PPP projektů uvedeny **dva hlavní cíle**, které tyto projekty, a tedy spolupráci veřejného a soukromého sektoru spojují a kterých by zároveň **mělo být vždy dosaženo**. Jsou jimi:

- dosažení **vyšší Value for money**, v překladu známé jako **hodnoty za peníze**, pro veřejný sektor. Jedná se o speciální ukazatel, který slouží ke stanovování hodnoty, kterou veřejný sektor získá, pokud se rozhodne pro realizaci konkrétního projektu

⁴ např. projekt zajištění osvětlení, dodání tepla, rozvod nové kanalizace.

formou PPP. Pro využití tohoto modelu je tak rozhodnuto v případě, že veřejný sektor získá lepší výsledek, než kdyby realizaci projektu provedl sám.

- dosažení **vyšší efektivity a kvality** veřejných služeb. Smyslem projektů PPP je maximalizovat schopnosti, zkušenosti, možnosti a také potenciál obou partnerských stran při realizaci daného projektu. V případě standardního provedení formou veřejné zakázky by této maximalizace úsilí nebylo možné nikdy dosáhnout.

2.7 Účastníci PPP projektů

Jedna z pěti základních charakteristik PPP je věnována hlavním účastníkům projektu, kterými jsou zástupci veřejného a soukromého sektoru. V PPP však figuruje mnoho dalších subjektů, bez kterých by nebylo možné projekt realizovat. Ostřížek (2007) jmenuje následující účastníky:

- veřejný sektor,
- soukromý sektor/SPV (zvláštní projektová společnost),
- poradci,
- subjekty zajišťující zdroje,
- subdodavatelé,
- ratingové agentury a pojišťovací společnosti.

Veřejný sektor

Přestože v PPP projektech vystupuje soukromý subjekt v roli realizátora projektu, je to veřejný subjekt, kdo garantuje doručení veřejné služby. Právě ten je zodpovědný za stanovení cílů veřejných projektů a stejně tak odpovídá za bezproblémový průběh projektu.

Ostřížek (2007, s. 25) přejímá a upravuje následující činnosti, za kterými v původním znění stojí pánové Grimsey a Lewis⁶.

Činnostmi garanta projektu jsou:

- *definování požadovaných služeb a možnosti jejich financování z veřejných rozpočtů,*
- *specifikace priorit, cílů a výstupů,*
- *provádění a pečlivé plánování smluvního procesu,*
- *konstrukce/tvorba projektového režimu, který je založen na nastavení a monitoringu bezpečnosti, kvality a výkonných standardech pro tyto služby,*
- *řízení kontraktu na základě těchto požadovaných standardů a norem; v případě nedodržování požadovaných standardů dochází k jednáním se soukromým partnerem a případným smluvním pokutám,*
- *provádění dílčích změn v projektu v součinnosti se soukromým partnerem; změny musí být ovšem v souladu s původním cílem projektu.*

Šlezinger (2007) a Metodika PPP (2013) v případě veřejného subjektu už konkrétně hovoří o roli **zadavatele projektu** a k výše zmíněným činnostem připojuje ještě další úkoly. **Zadavatel** (instituce veřejného sektoru definovaná na základě zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázkách) má na starost:

- vyhlášení koncesního neboli zadávacího řízení,
- podílí se na výběru dodavatele služeb, se kterým následně uzavírá koncesní smlouvu,
- odměňuje SPV (zvláštní projektovou společnost) pravidelnými platbami za provoz, jakmile je infrastruktura/služba připravena k využití.

⁶ Originální publikace jmenující základní činnosti garanta veřejného projektu je: GRIMSEY, Darrin a Mervyn LEWIS. *Public-private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2004. ISBN 18-406-4711-6.

SPV neboli zvláštní projektová společnost

Zvláštní projektová společnost, zkráceně SPV⁷ z anglického názvu *Special Purpose Vehicle*, je samostatná společnost, která je nejčastěji vytvořena k jedinému účelu. Jedná se o zastupování konsorcia soukromých subjektů v předmětu jednání s veřejným sektorem, a to převážně v administrativní oblasti.

Konkrétní definice SPV by se dala nejlépe vystihnout takto: „*SPV je účelově založená společnost zajišťující realizaci a správu projektu po celou dobu jeho životnosti*“ (Ostřížek, 2007).

Z existence této jednotky **plynou výhody pro obě smluvní strany**. U veřejného sektoru odpadá otázka, na kterou z participujících soukromých firem se má obrátit v případě výskytu problému. Pokud se vyskytne problém nebo jakékoliv otázky, subjekt veřejného sektoru se se vším obrací na SPV, tedy zástupce soukromých firem, který se o vše postará. **U soukromého sektoru** je možné vystopovat mnohem větší přínos vzniku této jednotky. V Ostřížkově publikaci (2007) jich je jmenováno několik, avšak zde budou uvedeny **pouze dva největší přínosy**:

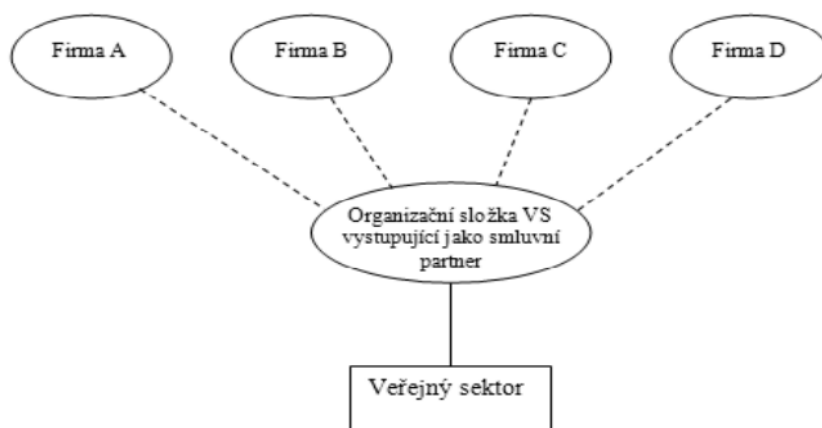
- díky existenci SPV získává skupina soukromých subjektů **výhodu při žádosti o půjčku u finančních institucí**. Pro banku je mnohem méně riskantní půjčit peněžní prostředky skupině firem nežli jednotlivcům. Pokud by se stalo, že jeden ze soukromých subjektů během realizace zbankrotuje, tak se jeho finanční zátěž přenáší na zbytek SPV. Konstrukce SPV totiž nedovoluje její úpadek a pro finanční instituci to tak znamená relativně bezrizikový kontrakt.
- SPV umožňuje **lepší rozložení rizika plynoucího z koncesní smlouvy**. Obdobně jako tomu bylo u finanční odpovědnosti při úvěru, tak i zde platí, čím více soukromých subjektů, tím lépe. U některých projektů se může stát, že riziko je pro jeden samostatný subjekt natolik veliké, že k realizaci projektu nedojde. Oproti tomu při

⁷ V odborné literatuře je možné se setkat i s dalšími označeními jako jsou SPE (*Special Purpose Entity*), nebo SPC (*Special Purpose Company*).

účasti několika soukromých firem dochází ke sdílení rizikovosti a pro jednotlivce jsou již rizika projektu akceptovatelná.

Projekt PPP bez zapojení SPV

Následující obrázek č. 1 ukazuje smluvní schéma projektu bez účasti SPV.

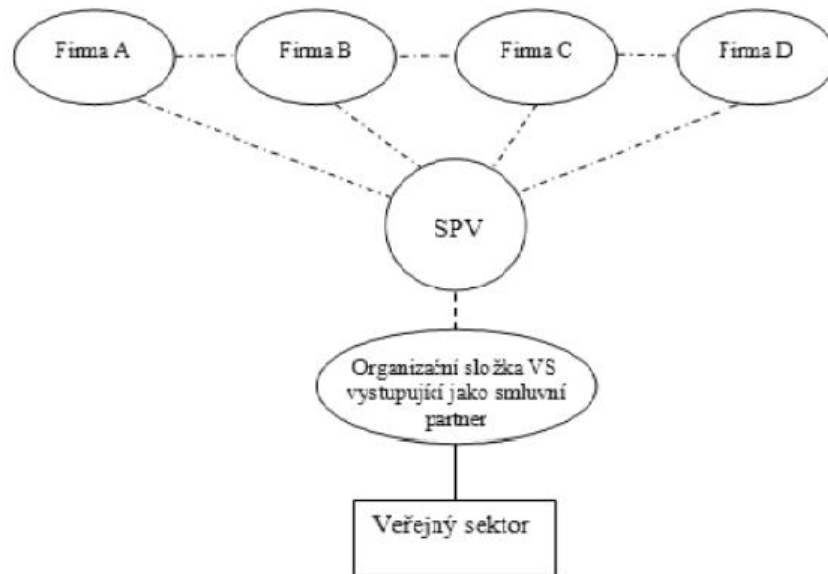


Obrázek 1: Schéma projektu bez účasti SPV
Zdroj: Ostrřížek, 2007

V tomto případě je smlouva uzavírána mezi veřejným sektorem v zastoupení jedné z jeho organizačních složek a skupinou subjektů soukromého sektoru. Neexistence projektové společnosti (SPV) často způsobuje nedostatečnou vzájemnou informovanost mezi jednotlivými firmami, což může vést ke zbytečnému zvýšení nákladů na projekt (Ostrřížek, 2011).

Projekt PPP se zapojením SPV

V projektech, při kterých je vytvořena zvláštní projektová společnost (SPV), aby zastupovala skupinu soukromých subjektů, vypadá schéma projektu následovně:



Obrázek 2: Schéma projektu se zapojením SPV
Zdroj: Ostřížek, 2007

Vytvořením SPV dochází k zajištění vzájemné koordinace činností mezi soukromými firmami, a je tak možné maximalizovat užitek vycházející z jejich spolupráce. Nejdůležitější položku užitku tvoří optimalizace nákladů (Ostřížek, 2007).

Poradci

Neméně důležitou roli mají v PPP projektech poradci, a to jak na straně veřejného, tak i soukromého sektoru. Je však velmi důležité dodržet nezávislost poradců a jejich nestrannost při posuzování výhodnosti projektu. Obecně se uvádějí čtyři možnosti, kde je možné najít potenciálního poradce:

- konzultační společnosti zabývající se projekty PPP,
- zvláštní jednotka, která je zřízena veřejným sektorem. V České republice do roku 2012 fungovalo PPP Centrum jako zvláštní jednotka orientující se na danou problematiku,
- sdružení fyzických a právnických osob. V tomto případě se nejčastěji jedná o sdružení zastupující soukromý sektor. V České republice takto funguje Asociace PPP,
- nezávislí poradci z vlastních zdrojů, např.: pracovník ministerstva financí, pracovník firmy se zkušenostmi z předešlých PPP projektů.

Zvláštní skupinu poradců poté tvoří **právníci a specialisté v oblasti legislativy či financí.**

Aby byl PPP projekt již od začátku kvalitní a předešlo se budoucím problémům, je zapotřebí mít bezchybně zpracovaný smluvní základ. U velkých projektů, například **v oblasti infrastruktury**, mohou smlouvy často dosahovat až stovek stran. Stejnou pozornost vyžaduje i oblast financí.

Výběr odborného poradce tedy vždy záleží na typu projektu a jeho náročnosti. Nicméně se nevyplácí tuto roli účastníka projektu zanedbat a šetřit tak část finančního rozpočtu. Ostřížek (2011) je naopak zastáncem názoru, že je výhodné využít služeb více poradců, neboť náklady na jejich služby bývají v porovnání s možnými problémy zcela zanedbatelné.

Subjekty zajišťující zdroje

Zde se rozlišují dva druhy subjektů. První možností je vlastní financování, kdy jsou zdroje poskytnuty přímo vkladatelem. Druhou možností je zapojení bank či jiných finančních institucí. Ostřížek (2007) dodává, že u PPP projektu nejčastěji dochází ke kombinaci obou možností. Důvodem je velká finanční náročnost, a proto bývá projekt financován z 10 % vlastními zdroji a z 90 % bankovním úvěrem.

Subdodavatelé

Tento typ účastníka PPP projektu je velkou **výzvou pro malé a střední podniky**, které by jinak neměly možnost na těchto projektech participovat. Jejich úkoly a povinnosti jsou dány smluvním základem, stejně tak jako forma a rozsah činností jsou dány jejich konkrétním zaměřením.

Ratingové agentury a pojišťovací společnosti

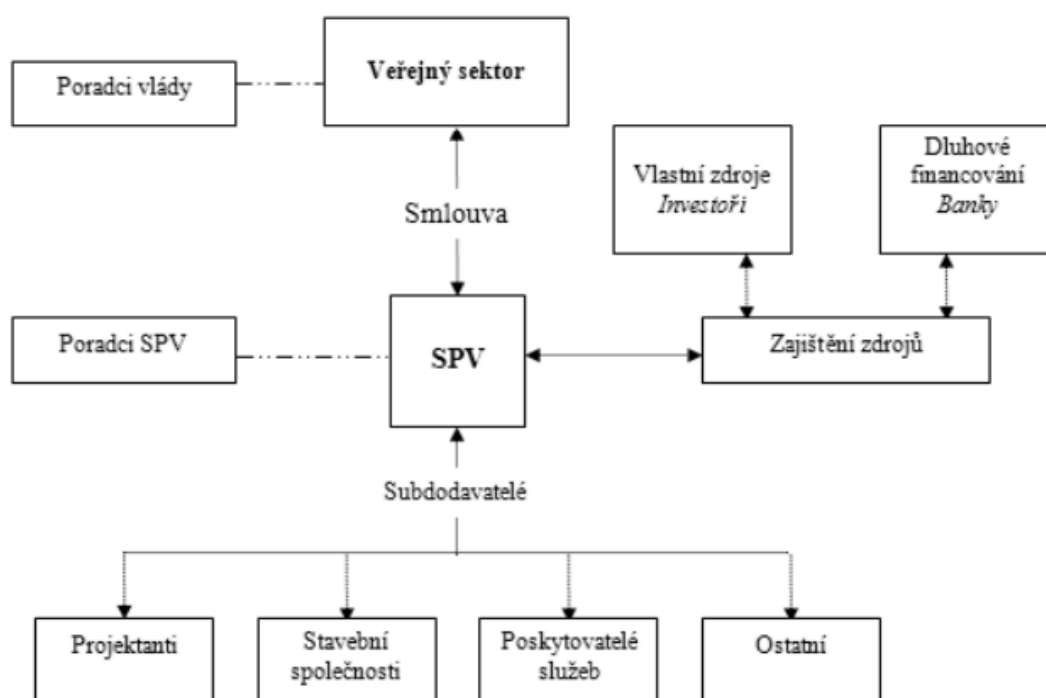
Tyto společnosti tvoří zvláštní skupinu stojící nepřímo vedle ostatních subjektů. Nejsou přímými účastníky, kteří se podílí na realizaci projektu, avšak jejich role je v PPP projektech velmi významným článkem.

Ratingové agentury se zaměřují na hodnocení projektu a doporučují možné změny zlepšující financování projektu, případně i jeho zlevnění. Příkladem může být změna složení nebo velikost vkladu do SPV soukromými subjekty.

Pojišťovací společnosti mají také významné postavení při projektech PPP. Jejich snahou je vytvořit celistvý pojišťovací balíček vztahující se k realizaci projektu, a to vše za nejlepší možnou cenu.

2.8 Komplexní schéma PPP projektu

Obrázek č. 3 ukazuje příkladovou situaci za účasti velkého množství různě orientovaných subjektů.



Obrázek 3: Komplexní schéma PPP projektu
Zdroj: Ostřížek, 2007

Z obrázku jasně vyplývají jednotlivé role všech účastníků projektu. Hlavními subjekty jsou veřejný sektor a SPV zastupující konsorcium soukromých firem, mezi kterými dochází k uzavření koncesní smlouvy. Ostatní subjekty mají každý svou konkrétní roli a úkoly při realizaci projektu a opět dochází k uzavření smluvního základu s každým jednotlivým účastníkem.

2.9 Typologie PPP projektů

V současné době existuje velké množství typů a forem PPP projektů. Velmi záleží na odborné literatuře a na tom, z jakých zdrojů autor čerpá a jak jednotlivé typy rozděluje.

Ostřížek (2007) vymezuje pět základních typů PPP projektů, které **vycházejí z hloubky zapojení soukromého sektoru a míry rizika** ve prospěch obou stran.

1. DBB (Design-Bid-Build) = navrhni-nabídni-postav,
2. OM (Operation and Maintenance) = provoz a údržba,
3. BOT (Build-Operate-Transfer) = postav-spravuj-převeď,
4. DBFO (Design-Build-Finance-Operate) = navrhni-postav-financuj-spravuj,
5. BOO (Build-Own-Operate) = postav-vlastni-spravuj.

Ostatní typy projektů jsou autorem označeny jako deriváty pěti základních typů. Mezi ně patří:

- Joint ventures,
- finanční pronájem,
- smlouva o rozšíření a provozování infrastruktury,
- smlouva o řízení a vedení,
- LDO/BDO (Lease/Buy-Develop-Operate).

2.9.1 Design-Bid-Build (DBB)

V České republice lze tento typ nejlépe přirovnat ke klasickému pojetí veřejné zakázky. Soukromý subjekt reaguje na výzvu veřejného subjektu a předloží svůj návrh projektu zadavateli. Po vybrání konkrétního, či konkrétních soukromých firem dochází k realizaci projektu, přičemž již od počátku je vše ve vlastnictví zadavatele. Soukromý subjekt má pak za své služby nárok na předem stanovenou platbu. V případě, že na projektu participuje větší počet firem, dochází k lepšímu rozložení rizika ve prospěch soukromého sektoru. Veřejný subjekt se na projektu podílí financováním, průběžnou kontrolou, zodpovídá za průhlednost procesu výběrového řízení a v neposlední řadě odpovídá za konečnou správu a údržbu. Typ DBB dovoluje nezávislost a vzájemnou nepropojenost mezi soukromými

subjekty, avšak pokud by došlo k jejich spojení v konsorcium nebo jiné organizační uskupení, už by se jednalo o projekt typu DB (Design-Build) (Ostřížek, 2007).

2.9.2 Operation and Maintenance (OM)

Při projektech OM dochází k uzavření smlouvy mezi soukromým a veřejným subjektem, kdy předmětem spolupráce jsou konkrétní veřejné služby, které byly doposud spravovány veřejným sektorem v rámci jeho zákonných povinností. Soukromý subjekt tedy přijímá veškerou odpovědnost za provoz a údržbu veřejné služby, přičemž vlastnická práva zůstávají v kompetenci veřejného sektoru. Platba je buď v podobě klasické fixní splátky, nebo je k této klasické splátce přidána ještě tzv. motivační složka, která je proplacena při dosažení určité úrovně poskytovaných služeb. Šíp (2005) klasifikuje tento typ jako krátkodobý, kdy je smlouva uzavírána jen na několik měsíců, případně pár let. Na to navazuje Ostřížek (2007) a toto tvrzení doplňuje tím, že po uplynutí smlouvy dochází buď k pokračování vzájemného vztahu a využití služeb soukromého sektoru s patřičnými zkušenostmi, nebo naopak veřejný subjekt převezme plnou odpovědnost a sám bude pokračovat v osvědčených způsobech provozu a údržby.

2.9.3 Build-Operate-Transfer (BOT)

BOT je velmi charakteristickým typem PPP projektů, neboť v sobě zahrnuje velkou část činností spojených s projektem. Na základě smlouvy se soukromý subjekt zavazuje k přípravě, realizaci, provozu a údržbě veřejné služby. Díky tomu, že jsou všechny tyto činnosti provozovány jedním subjektem, je možné dosáhnout co největší efektivity během celé doby trvání smlouvy. Protože soukromý subjekt poskytuje buď částečné, nebo plné zafinancování projektu, je délka doby provozu či pronájmu vymezena na takovou dobu, aby zajistila potřebnou návratnost investic prostřednictvím uživatelských úhrad nebo splátek od zadavatele (Šíp, 2005). Z těchto důvodů Ostřížek (2011) uvádí, že smluvní ujednání u tohoto typu PPP jsou velmi dlouhodobá a mohou dosahovat délky až 20 let. Po uplynutí smlouvy je veřejný subjekt buď sám odpovědný za provoz, nebo zařízení znovu pronajímá předešlému subjektu, případně jinému nájemci.

2.9.4 Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

U PPP projektů typu DBFO, tedy *navrhni-postav-financuj-spravuj*, dochází k přenosu veškeré odpovědnosti za celý projekt na soukromý sektor. Jelikož je soukromý partner v tomto případě zcela sám odpovědný za financování, je tak výběru nejvhodnějšího kandidáta věnována velká pozornost a patřičný důraz. Soukromý subjekt, případně konsorcium může však při financování požádat veřejný sektor o spolufinancování, a to například v podobě dotace. Ostřížek (2007) přejímá tři hlavní podmínky při rozhodování o konečném výběru kandidáta z materiálu⁸ vydaného Evropskou komisí, který uvádí následující podmínky:

- konečná cena placená uživateli za využívání služby,
- velikost požadované finanční podpory od veřejného sektoru,
- celková schopnost zajištění bezproblémové realizace projektu soukromým partnerem.

Přestože je zde uvedena možnost finanční spoluúčasti ze strany veřejného sektoru, veškerá rizika spojená s financováním jsou na straně soukromého partnera. Ostřížek proto doporučuje pečlivé zvážení výhodnosti vstupu do takového projektu, a to v případě obou partnerů.

2.9.5 Build-Own-Operate (BOO)

BOO je typem PPP projektu, který Ostřížek (2011) připodobňuje k modifikované formě privatizace. Soukromý subjekt odpovídá za financování, stavbu, správu a údržbu dané služby či zařízení, aniž by došlo k převedení vlastnických práv na zástupce veřejného sektoru. Vlastnictví tedy zůstává na straně soukromého partnera, přičemž veřejný sektor nemá povinnost tato práva převzít či je odkoupit (Šíp, 2005). V takovémto případě vystupuje veřejný partner pouze v roli regulátora a kontrolora (Ostřížek, 2007).

⁸ EU. *Guidelines for successful public-private partnerships*. 2003.

2.10 Výhody a nevýhody PPP projektů

Cílem této podkapitoly není představit řadu výhod a nevýhod projektů realizovaných v rámci spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Takovýto seznam je možné dohledat v jakékoli odborné publikaci nebo zdroji, který se věnuje PPP projektům. Nehledě na to, že výčet všech možných kladů a záporů by pro svou obsáhlost dosahoval enormních rozměrů. Níže uvedený přehled představuje nejčastěji uváděné výhody a nevýhody PPP projektů, na kterých se shodují tito autoři: Akintoye-Beck-Hardcastle (2003), Medalye (2008), Yescombe (2010), Kubištová (2007), Ostřížek (2007).

Výhody PPP

- **Rozložení rizika** – rozložení rizika u PPP projektů je jedním z klíčových témat. Veškerá rizika by měla být rozložena mezi partnery tak, aby byla jejich správa co nejefektivnější. Podle zkušeností z již uskutečněných projektů je dokázáno, že soukromý sektor je většinou mnohem úspěšnější jak v odhalování, tak řízení rizik než sektor veřejný. Avšak není tomu tak samozřejmě vždy. V otázkách financí a půjček vystupuje veřejný sektor jako ten více stabilní partner. Nicméně hlavním smyslem zůstává přesun rizika na partnera, který je dokáže lépe zvládnout a potažmo tak dosáhnout i snížení nákladů, které jsou s riziky spojeny.
- **Zrychlení realizace** – rychlejší realizace a výstavba infrastruktury je velmi často spojená s platbami, které soukromý partner dostává až za poskytnuté služby. Vidina platby od veřejného sektoru působí jako motivace pro privátního partnera, který tak usiluje o včasné ukončení projektu.
- **Nižší náklady po dobu životního cyklu projektu** – snížení těchto nákladů je dosaženo mnoha kroky, avšak nejvýznamnější je sloučení role toho, kdo daný projekt buduje, provozuje a dále i spravuje po celou dobu jeho životnosti. Soukromý partner od začátku přemýšlí nad nejefektivnějším řešením a využitím finančních zdrojů tak, aby nedocházelo k jejich zbytečnému plýtvání, a naopak bylo možné dosáhnout i přiměřeného zisku. Do nižších nákladů se promítá i fakt, že zde není potřeba platit administrativní úředníky z veřejného sektoru.
- **Makroekonomické efekty** – tato nesporná výhoda v sobě zahrnuje další dílčí výhody, které spolu mají nezanedbatelný vliv na socioekonomickou stránku celé

společnosti. Patří sem například podpora zaměstnanosti, kterou zmiňuje i Šíp (2005). PPP projekty označuje jako nástroj prorůstové hospodářské politiky států. Stát jako veřejný sektor tak díky vstupu do spolupráce se soukromým sektorem podporuje zaměstnanost svého obyvatelstva. Dále je to podpora malého a středního podnikání. U velkých PPP projektů mají právě MSP šanci se zapojit jakožto drobní subdodavatelé a podpořit tak konkurenceschopnost regionu, kde je projekt realizován. V neposlední řadě stojí za zmínění makroekonomický efekt v podobě investic do infrastruktury. Rozšiřování a zkvalitňování infrastruktury má zásadní vliv na hospodářský růst jak regionů, tak i celého státu.

Nevýhody PPP

I na straně nevýhod a argumentů, které jsou proti realizaci PPP projektů, by se dal sestavit velmi dlouhý a obsáhlý seznam. Tato práce však uvádí pouze **3 vybrané**, přičemž první dva – vyšší náklady na financování a vysoké iniciační náklady jsou společné pro již zmíněné autory, jako tomu bylo u výhod PPP. Poslední, třetí argument je složitost smluv a nezkušenost, která se vztahuje na Českou republiku.

- **Vyšší náklady na financování** – podobný námět byl zmíněn u rozložení rizika, kdy bylo poukázáno na lepší postavení veřejného sektoru v otázkách financí. Ostřížek (2011) i Yescombe (2010) přicházejí s tvrzením, že náklady financování soukromým sektorem bývají vyšší než náklady externího financování veřejného sektoru. Oba autoři uvádí že se tento rozdíl pohybuje okolo 2-3 % p.a. Celé je to dáno pohledem finančních institucí nebo jiných subjektů, které půjčují peníze soukromému sektoru. V tomto případě je pro ně soukromý subjekt mnohem více rizikový než zástupce veřejného sektoru.
- **Vysoké iniciační náklady** – iniciační náklady představují veškeré náklady spojené s přípravou projektu. Větší PPP projekty dosahující až 20-30 let jsou velmi náročné na přípravu, a to od samotného začátku. Než je projekt skutečně spuštěn, předchází mu dlouhé přípravy, plánování, studie, zajištění financí apod. Všechny tyto kroky stojí peníze, a to přitom ještě není jisté, zda bude projekt vůbec odsouhlasen. Ostřížek (2011) uvádí, že tyto počáteční náklady se u velkých projektů pohybují okolo 5-10 % celkových investičních nákladů.

I přesto, že se v argumentech proti PPP projektům objevují různé náměty, tak převážná část z nich souvisí s financováním projektu. S tím jde ruku v ruce třetí nevýhoda, kterou tato práce uvádí, a tou je složitost smluv a potažmo administrativní náročnost a legislativní komplikovanost spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

- **Složitost smluv a nezkušenost** – přestože už České republice existují menší fungující PPP projekty, tak zde stále neexistuje dostatečná historie, která by poskytovala základnu zkušeností, ze kterých by se dalo čerpat. Velmi častým ukazatelem neúspěchu jsou špatně nastavené smlouvy, kde se soukromý sektor snaží o co nejlepší podmínky ve svůj prospěch, zatímco veřejný sektor trpí. Takto špatně nastavený smluvní základ se pak jen velmi těžko vypovídá, a především to odnášejí veřejné rozpočty. Například u infrastrukturních PPP projektů, které se v časovém horizontu pohybují okolo 30 let, mohou smluvní podklady dosahovat až stovek stran. I z těchto důvodů proto mají stěžejní roli v těchto projektech právníci a odborní konzultanti, kteří by měli dohlédnout na otázky spravedlivosti a transparentnosti. V neposlední řadě je tento problém hodně spojen s legislativním rámcem PPP projektů v České republice, jeho komplikovaností a následně i chybějící politickou podporou.

2.11 Příležitosti pro partnery

Předešlá kapitola 2.11 *Výhody a nevýhody PPP projektů* shrnovala několik obecných výhod a nevýhod týkajících se PPP projektů. Existují zde však i příležitosti, dalo by se říci, že motivy, se kterými jak soukromý, tak veřejný sektor vstupují do vzájemné spolupráce.

Příležitosti pro veřejný sektor

Primárním motivem, proč veřejný sektor vstupuje do spolupráce s privátním partnerem je **nedostatek financí a kapitálových zdrojů potřebných na zajištění veřejných služeb.**

Následující shrnutí vychází z příručky *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* vydané Evropskou komisí (2003). Uvedeno je pouze pár vybraných příkladů.

- **Dodatečné zdroje pro financování veřejných služeb,**

Nejen současná ekonomická situace je charakteristická tím, že zde chybí dostatečné veřejné zdroje, a naopak dochází k předlužování veřejných rozpočtů. Zapojení privátních subjektů a jejich soukromých investic ve vztahu k zajištění veřejných služeb by veřejnému sektoru velmi usnadnilo rozhodování o tom, které ze služeb/statků je skutečně potřeba zajistit a na které bohužel nevyjde státní rozpočet.

- **Akcelerace rozvojových programů,**

Tato akcelerace se nachází převážně na regionální úrovni a v rozvoji infrastruktury v této rovině. Díky soukromým investicím do rozvojových programů lze dosáhnout dřívější realizace daného programu nebo vůbec dosáhnout i samotného uskutečnění daných částí programu, na které by jinak již nestačily veřejné zdroje.

- **Optimální rozložení kompetencí managementu,**

V tomto případě dochází k nejlepšímu možnému rozložení kompetencí napříč celým projektem. V podstatě jde o to, že oba partneři se zabývají jen takovými činnostmi, kterým rozumí oni sami nejlépe. Dochází tak k minimalizaci rizika, že by jeden z partnerů měl na starost činnosti, kterým dostatečně nerozumí. Tento fakt se promítá i do časové náročnosti, a to v podobě urychlení projektu na základě lepší znalosti dané problematiky a předešlých zkušeností. Veřejný sektor se nejlépe uplatní v monitorovacích či regulačních činnostech, a naproti tomu soukromý partner lépe zajistí podnikatelskou a výrobní činnost.

Příležitosti pro soukromý sektor

Stejně jako pro veřejný sektor, tak i pro soukromého partnera zde existují příležitosti (motivy), se kterými vstupuje do vzájemného partnerství. I tímto tématem se zabývá příručka *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (2003)*, která se přímo snažila odpovědět, za jakým účelem vyhledává soukromý sektor veřejné projekty, do kterých by se mohl zapojit. Uvedeny jsou dva příklady.

- **Relativní stabilita a ochrana investic,**

Pro soukromé subjekty navázání vztahu s veřejným sektorem představuje relativně nižší podnikatelské riziko a zároveň i záruku v podobně stabilního příjmu, který je domluvený v určitém časovém horizontu. Tyto dva velké aspekty se proto mohou stát výhodnou diverzifikací kapitálu soukromých investorů.

- **Jedinečná příležitost a unikátní podmínky,**

Právě partnerství s veřejným sektorem přináší soukromým subjektům jedinečnou příležitost vstoupit na zcela nový podnikatelský trh a stejně tak se dostat k projektům (př. výstavba silniční infrastruktury), které by pro ně byly jinak těžko realizovatelné. S tím vším souvisí i unikátní podmínky, které do vztahu přináší veřejný sektor. Příkladem může být politická podpora schvalovacího řízení, která s sebou přináší urychlení procesu, nebo přístup k unikátním obecním pozemkům, které byly vyhrazeny pouze pro daný projekt ve vztahu k veřejnému zájmu.

3. Aktuální stav PPP projektů v ČR a zahraničí v oblasti silniční infrastruktury

Následující kapitola plynule navazuje na předešlé části, avšak v tématu PPP se již blíže zaměřuje na oblast dopravní infrastruktury. Jsou zde popsány typy PPP, které se nejčastěji využívají právě v sektoru dopravy a zmíněno je legislativní ukotvení v prostředí ČR. V pokračujících podkapitolách je uvedeno také institucionální zastoupení s odkazem na současné dění. Poslední dvě podkapitoly obsahují stručnou analýzu dálničních PPP projektů a popisují dosavadní zkušenosti České a Slovenské republiky.

3.1 Typologie PPP projektů v oblasti dopravní infrastruktury

V předešlém textu bylo uvedeno 5 základních typů PPP, které se nejčastěji využívají napříč širokou škálou projektů s různým zaměřením. V oblasti dopravní infrastruktury je to samozřejmě obdobné, i zde existuje několik nejčastějších typů PPP. Zahraniční publikace *Private Financing of Public Transportation Infrastructure* (Lawther, 2015) se zabývá PPP projekty v oblasti dopravní infrastruktury a poskytuje užitečný rámec těchto projektů souvisejících s danou tematikou. Typy PPP jsou zde identifikovány na základě 5 fází souvisejících s průběhem projektu. Jsou jimi: **návrh, výstavba, financování, provoz a údržba**. V anglickém originále, ze kterého vychází zkratky jednotlivých typů, se jedná o: *design, build, finance, operate* a *maintain*. Těchto 5 fází lze považovat za 5 základních prvků, které se váží k dopravní infrastruktuře, a které lze kombinovat různými způsoby. Jejich zastoupení poté determinuje konkrétní typ PPP.

3.1.1 Design-Build (DB)

Soukromý partner **navrhuje a staví** dopravní zařízení nebo majetek. Vláda poskytuje financování a plně vyplatí partnera ze soukromého sektoru, až když je přepravní zařízení nebo aktivum dodáno.

3.1.2 Design-Build-Finance (DBF)

Partner ze soukromého sektoru **navrhuje a staví** dopravní zařízení nebo aktiva a také **zajišťuje krátkodobé financování** výstavby. Vláda platí partnerovi ze soukromého sektoru při dodání přepravního zařízení.

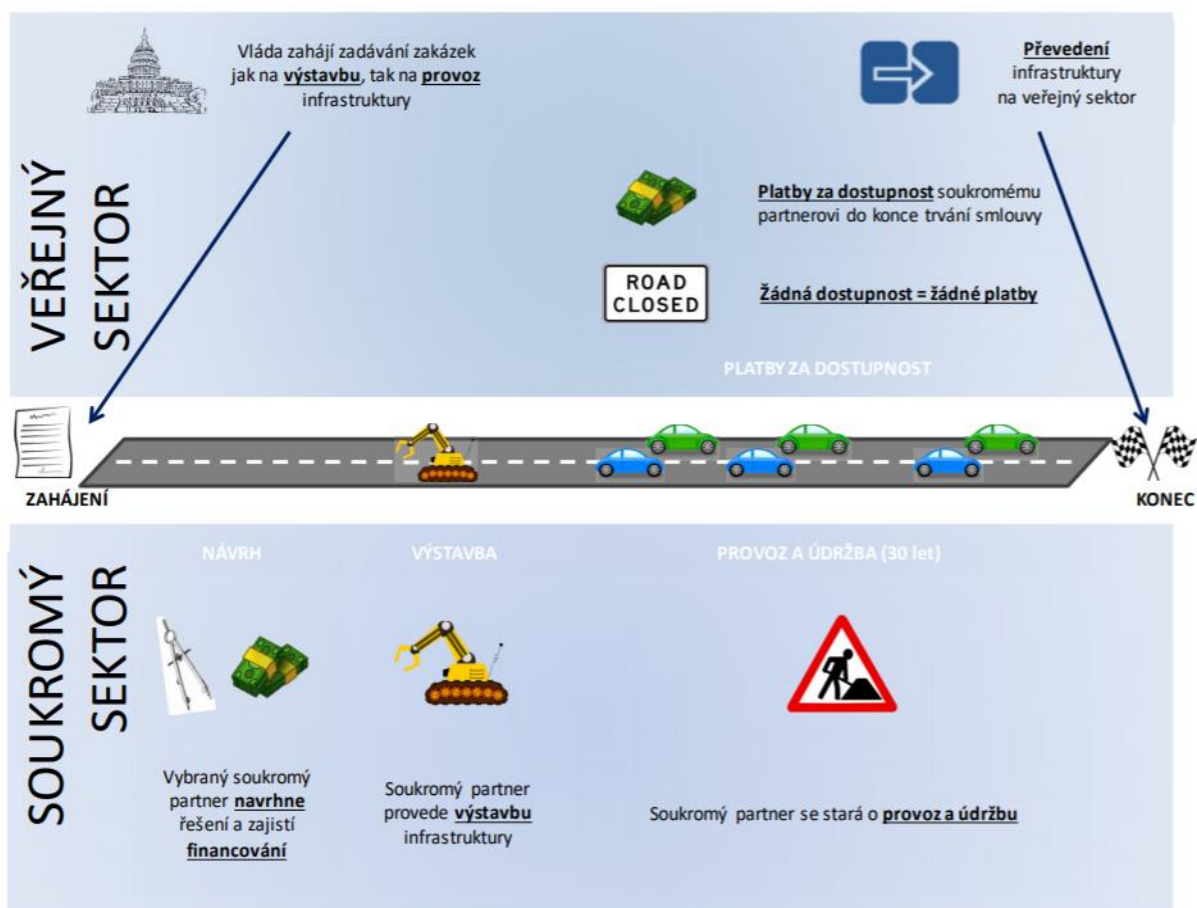
3.1.3 Design-Build-Finance-Maintan (DBFM)

Soukromý sektor **navrhuje, staví a udržuje** dopravní zařízení nebo majetek a rovněž **zajišťuje dlouhodobé financování**. Obvykle se jedná o dlouhodobou smlouvu. Vláda kompenzuje partnera ze soukromého sektoru, pokud je přepravní zařízení nebo majetek k dispozici a k použití.

3.1.4 Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM)

Soukromý partner **navrhuje, staví, provozuje a udržuje** dopravní zařízení a rovněž **zajišťuje dlouhodobé financování**. Jedná se tedy o případ, kdy jsou soukromému sektoru svěřeny všechny fáze projektu. Ze strany veřejného sektoru dochází k platbám za využívání služby ihned, jakmile je dokončena fáze výstavby. Výše splátek se poté liší v závislosti na dostupnosti infrastruktury nebo na rozsahu, v jaké je infrastruktura využívána. Tím se zároveň dodrží požadovaný standard kvality po celou dobu průběhu projektu. Soukromý sektor však nemusí být kompenzován jen platbami ze strany zadavatele, ale například i příjmy generovanými daným zařízením (př. mýtné). Podle zahraničních zdrojů (Lawther, 2015) **je právě tento typ PPP tím nejvíce využívaným ve spojitosti s dopravní infrastrukturou.**

Následující obrázek č. 4 představuje infrastrukturní projekt PPP typu DBFOM. Na obrázku jsou graficky vyobrazeny a popsány povinnosti jak veřejného, tak i soukromého partnera během jejich vzájemné spolupráce.



Obrázek 4: Schéma PPP projektu typu DBFMO
Zdroj: Evropský účetní dvůr, 2018

3.2 Typologie PPP projektů na mezinárodní úrovni

V dokumentu⁹ vydaném mezinárodním měnovým fondem v r. 2006 je v jeho české verzi (Ministerstvo financí ČR, 2006) uvedeno následující shrnutí, které poskytuje další rozšířené spektrum typů PPP projektů, se kterými je možné se nejčastěji setkat, avšak tentokrát **na mezinárodní úrovni**.

⁹ HEMMING, Richard. 2006. *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. ISBN 15-890-6493-3.

Tabulka 1: Smluvní typy PPP projektů na mezinárodní úrovni

Zkratka	Typ PPP	Modality
BOO (build-own-operate)	Postav-vlastní-provozuj	Soukromý sektor navrhuje, postaví, vlastní, rozvíjí, provozuje a řídí aktivum bez závazku převést jeho vlastnictví vládě. Jde o varianty schématu DBFO.
BDO (build-develop-operate)	Postav-rozviň-provozuj	
DCMF (design-construct-manage-finance)	Navrhni-postav-říd'-financuj	
BBO (buy-build-operate)	Kup-postav-provozuj	Soukromý sektor koupí nebo najme existující aktivum od vlády. Toto zrenovuje, modernizuje či rozšíří a poté toto aktivum provozuje, a to opět bez závazku převést vlastnictví zpět na vládu
LDO (lease-develop-operate)	Najmi-rozviň-provozuj	
BOT (build-operate-transfer)	Postav-provozuj-převěď	Soukromý sektor navrhne a vybuduje aktivum, které provozuje a poté, co skončí smlouva o provozování (či v jiném předem sjednaném okamžiku), jej převede na vládu. Soukromý partner si následně může aktivum od vlády najmout (i formou leasingu).
BOOT (build-own-operate-transfer)	Postav-vlastní-provozuj-převěď	
BROT (build-rent-own-transfer)	Postav-pronajmi-vlastni-převěď	
BLOT (build-lease-operate-transfer)	Postav-najmi-provozuj-převěď	
BTO (build-transfer-operate)	Postav-převěď'-provozuj	

Zdroj: MFCR, 2006; Hemming, 2016.

3.3 Legislativní rámec PPP v České republice

V České republice spatřily PPP projekty světlo světa až v roce 2004. Tehdejší vláda svým usnesením č. 7 ze dne 7. ledna 2004 formulovala a schválila Politiku Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Příloha daného usnesení uvádí (Příloha usnesení vlády č. 7, 2004):

Vláda vychází z přesvědčení, že systémové a programové použití metody PPP přispěje k:

- *efektivnější alokaci veřejných prostředků,*
- *zajištění kvalitních veřejných služeb,*
- *ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb,*
- *účinné kontrole vytváření dlouhodobých závazků veřejným sektorem,*
- *omezení negativních dopadů nesyrově prováděných projektů v oblasti PPP,*
- *posílení možností čerpání fondů Evropské unie zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.*

V příloze je dále uvedeno, že primárním cílem zavedení PPP je zajištění veřejných služeb a infrastruktury ve prospěch veřejného sektoru jak na úrovni centrální státní správy, tak na úrovni samosprávných územních celků. Text přílohy pokračuje: „...*toto opatření je svým charakterem zároveň prorůstové, neboť stimuluje nárůst soukromých investic v oblasti pořizování veřejných statků a zajišťování veřejných služeb. Má tedy přímou souvislost s politikou vlády ČR zajistit dlouhodobý ekonomický růst a sociální stabilitu země*“ (Příloha usnesení vlády č. 7, 2004).

Přes to všechno v České republice neexistuje zákon, který by se přímo týkal partnerství veřejného a soukromého sektoru. Nicméně zde platí dvě základní právní regulace, kterým PPP podléhají. Jsou jimi **zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení** a nově upravený **zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek**.

Oba zákony od svého přijetí prošly několika novelizacemi a změnami. Například zákon zadávání veřejných zakázek byl dříve definován jako *zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*, ale dne 1. října 2016 **nabyl nové účinnosti**, což je výsledkem zavedení

evropských zadávacích směrnic¹⁰ z roku 2014 (Epravo.cz, 2016). U zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení došlo k poslední drobné změně v roce 2013. Zákona se dotkla rekodifikace soukromého práva, a to konkrétně šedesátá čtvrtá a šedesátá pátá část zákona č. 303/2013 Sb.

Doplňkový box 1: Právní regulace PPP

DOPLNĚK – Zákon o veřejných zakázkách, Zákon o zadávání veřejných zakázek, Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení

Primárním účelem **zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách** ve znění pozdějších předpisů bylo zajistit vytvoření konkurenčního prostředí a zároveň zabránit možné diskriminaci při zadávání těchto zakázek. Dále se zákon snažil docílit uváženého rozložení veřejných prostředků, a to na základě výběru nejlépe odpovídající nabídky, také měl zabezpečit rovný přístup dodavatelům podílejících se na veřejných zakázkách, a tím i podpořit zdravé konkurenční prostředí mezi podnikatelskými subjekty na tomto trhu. Tento zákon platil v období let 2006 až 2016.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek nahrazující zákon č. 137/2006 Sb., implementuje do českého právního řádu evropské zadávací směrnice platné od února 2014. Směrnice ve svém principu poskytují výhodnější postavení ve prospěch zadavatelů, ale hlavně se dotýkají celého procesu zadávání veřejné zakázky. Díky směrnicím došlo ke zrychlení a zjednodušení dříve velmi administrativně náročného procesu zadávání veřejné zakázky nebo udělení koncese. JUDr. Pavel Jelínek, Ph.D., spoluzakladatel Advokátní kanceláře JELÍNEK & Partneři s.r.o. ve svém článku věnovaném zákonu o zadávání veřejných zakázek konstatuje, že nová úprava zákona umožňuje více legální kreativity. Zadavatelé tak díky novému znění zákona o veřejných zakázkách mohou více reflektovat své aktuální potřeby a veřejný zájem (Advokátní kanceláře Jelínek, 2016).

¹⁰ Směrnice o zadávání veřejných zakázek nahrazující Směrnici 2004/18/ES, Směrnice o zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb nahrazující Směrnici 2004/17/ES, Směrnice o udělování koncesí.

Koncesní zákon č. 139/2006 Sb., má na starost zejména zajištění ucelené právní úpravy koncesních smluv. Jinými slovy dohlíží na správné stanovení podmínek a postupu zadavatelů při jejich uzavírání. **Koncesní smlouvy vznikají mezi subjekty veřejné správy a soukromého sektoru při jejich spolupráci**, a to za účelem zajištění financování, výstavby, správy nebo jiné činnosti ve vztahu k veřejné infrastruktuře nebo veřejné službě.

3.3.1 Rozdíl mezi PPP projektem a veřejnou zakázkou

PPP projekty podléhají dvěma výše uvedeným zákonům (zákon č. 134/2016 Sb., zákon č. 139/2006 Sb.). Častým nešvarem a skutečnou problematikou PPP projektů se také často stává, že bývají zaměňovány za veřejné zakázky. Konkrétní rozdíly lze samozřejmě nalézt po řádném prostudování obou zákonů, nicméně odborná literatura už dnes nabízí mnohem srozumitelnější podání. Vyskočil et al. (2007) vidí největší rozdíl **v poměru účasti jednotlivých sektorů**. U veřejné zakázky se soukromý sektor orientuje pouze na dodavatelskou činnost, kdežto u PPP projektů se přidávají další aktivity, jako je vývoj, provoz, vlastnictví apod.

Vlastnictví je jedním z dalších velkých rozdílů. V otázkách vlastnických práv je u veřejné zakázky vlastníkem veřejný subjekt od samého začátku, ale u PPP projektů může v roli vlastníka vystupovat i soukromý sektor, a to po dobu, která je uvedena ve smlouvě. Během ní často dochází ke správě, údržbě a provozu infrastruktury či jiného veřejného statku. Veřejný sektor se stává vlastníkem předmětu až po skončení smluvního vztahu.

Další rozdíl je možné nalézt **v délce smluvního vztahu**. V případě veřejné zakázky se doba plnění nejčastěji pohybuje okolo jednoho roku trvání. U PPP samozřejmě velmi záleží na typu projektu, ale časový rámec se může vyšplhat až na desítky let.

Neméně podstatným rozdílem Vyskočilovy et al. Publikace (2007) je i tvrzení, že veřejné zakázky bývají často předraženy oproti původnímu nacenění. Je to proto, že zde předem nejsou známé provozní náklady.

3.4 Institucionální rámec PPP v České republice

Zavedení politiky PPP v České republice mělo neodmyslitelně i vliv na instituce, které se tomuto tématu věnují. Nejenže přibyly nové povinnosti stávajícím složkám státu, ale vznikla i řada nových subjektů, jejichž pracovní náplň se týká právě PPP.

Mezi hlavní a v současné době skutečně fungující instituce patří Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a Asociace pro rozvoj infrastruktury.

Ministerstvo financí ČR (MF)

Z řad státních institucí je Ministerstvo financí ČR tou nejdůležitější. Jeho vztah k PPP je hlavně odpovědnost za procesní přípravu, čímž je myšleno zajištění odpovídajícího stavu legislativní úpravy. Zároveň dohlíží na dopad realizovaných projektů na státní rozpočet.

Doplňkový box 2: Poradenské instituce ve vztahu k PPP

DOPLNĚK – PPP Centrum, Rada vlády pro veřejné investování

PPP Centrum vzniklo z vládního rozhodnutí č. 7 ze dne 7. ledna 2004. Centrum bylo zřízeno Ministerstvem financí a vystupovalo v roli poradenské a metodiku poskytující akciové společnosti. Hlavní cílem pak bylo asistovat u PPP projektů a zajistit účelné a efektivní poradenství od soukromých poradců směrem k veřejnému sektoru. Neméně důležitým úkolem bylo vytvoření základny a vhodného prostředí pro PPP projekty. Na základě sběru zkušeností a dat tak vznikla řada metodik a odborných materiálů. **V roce 2012 však PPP Centrum skončilo.** Podle zprávy vydané Transparency International¹¹ (2006) bylo pro Centrum zlomové období mezi roky 2006 a 2007. Došlo ke změně vedení, potažmo změně celé strategie, a Centrum coby poradní orgán státní správy začalo fungovat v oblasti poradenství pro regionální a místní samosprávy. Dalším pomyslným hřebíčkem do rakve PPP Centra byla jeho koncepce založení jako akciové společnosti. Tím totiž došlo ke vzniku dvou oddělených, ale přesto na sebe závislých „regulátorů“ (PPP Centrum a Ministerstvo financí), jejichž zájmy se ne vždy

¹¹ Transparency International je mezinárodní nezisková nevládní organizace bojující proti korupci

shodovaly. V roce 2012 tedy Centrum stoprocentně vlastněné MF ČR definitivně skončilo. Při tomto oznámení bylo zároveň uvedeno, že úkoly Centra by měl převzít nově vznikající Úřad pro veřejné investování, který měl začít fungovat již následující rok, tedy v roce 2013 (Euro, 2012). Nicméně svého vzniku se tento úřad dočkal až letos, kdy vláda dne 21. ledna 2019 svým rozhodnutím zrušila Radu vlády pro stavebnictví ČR a namísto toho zřídila onen zmiňovaný úřad pod názvem „**Rada vlády pro veřejné investování**“. Nově vzniklá rada by podle slov premiéra Andreje Babiše (ANO) měla „*koordinovat velké investiční akce a zastoupena by v ní měla být jednotlivá ministerstva podílející se na investicích*“ (Forum24, 2019).

Celá tato kauza okolo konce PPP centra a de facto hluchého období po něm je viditelná i na „neaktuálnosti“ materiálů a zpráv vydaných MF ČR. Na oficiálních stránkách ministerstva jsou doposud stále uveřejněny materiály vydané PPP Centrem, které však obsahují neaktuální informace, a to jak ve vztahu k současné situaci, tak především k aktuálně platné legislativě (**zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek**). Příkladem je *Průvodce metodikami pro realizaci PPP projektů* (Ministerstvo financí ČR, 2013), který MF ČR na svých internetových stránkách vydalo 13. 5. 2013. Tento průvodce je poslední uvedenou metodikou, která je považována za platnou, přestože informace již nejsou aktuální a odkazy v něm obsažené dávno neexistují.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR)

Ministerstvo pro místní rozvoj je hned po MF ČR druhou nejdůležitější státní institucí ve vztahu k PPP, neboť vystupuje coby ústřední orgán státní správy ve věcech investiční politiky.

Mezi jeho činnosti patří například (Portál o veřejných zakázkách a koncesích, 2019):

- *podílí se na tvorbě celostátní koncepce veřejně-soukromých partnerství (PPP),*
- *odpovídá za tvorbu celostátní koncepce veřejného zadávání (veřejné zakázky a koncese),*
- *sleduje a vyhodnocuje změny v právních předpisech ES a rozhodnutí Soudního dvora ES v oblasti veřejného zadávání,*

- *připravuje návrhy nových právních předpisů v oblasti veřejného zadávání a zabezpečuje jejich harmonizaci s předpisy ES,*
- *zabezpečuje celostátní metodické usměrňování veřejného zadávání,*
- *zabezpečuje metodickou a konzultační činnost vůči zadavatelům a dodavatelům při zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí.*

Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI)

Asociace pro rozvoj infrastruktury není tak zcela novým subjektem, který by se svou činností věnoval tématu PPP. ARI navazuje na Asociaci pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, známou především pod zkratkou **Asociace PPP**, která byla založená v roce 2004. Asociace PPP vznikla v návaznosti na vládou ČR vyhlášenou Politiku partnerství veřejného a soukromého sektoru a stejně jako PPP Centrum se podílela na implementaci tohoto partnerství v České republice. Oproti PPP Centru je však rozdíl v podpoře subjektů vstupujících do partnerství. Asociace PPP se od svého vzniku orientovala na subjekty soukromého sektoru a podporovala je v realizaci PPP projektů. Avšak na valné hromadě 28. listopadu 2012 bylo rozhodnuto o rozšíření jejího poslání a tím i přejmenování na **Asociaci pro rozvoj infrastruktury**. Víceméně nově vzniklá asociace má za cíl *„sjednotit zájmy svých členů, klíčových dodavatelů v oblasti přípravy, realizace, správy a údržby včetně bankovních a poradenských institucí tak, aby prezentovala koncepčně ucelený názor trhu na změny, které by Česká republika měla podstoupit, aby její infrastruktura byla hybnou silou na cestě k posílení prosperity státu“* (Asociaci pro rozvoj infrastruktury, 2013).

Ve zprávě ze dne 8. března 2013, kde Asociace PPP informuje o své transformaci, se také zmiňuje, že současný **stav (stav v roce 2013) české infrastruktury je devastující, ač je to právě veřejná infrastruktura, která má hlavní roli v rozvoji ekonomiky a prosperity každého státu**. Podle Asociace PPP tehdejší evropská hospodářská krize, která byla způsobena krizí finanční trhů, pomohla odkrýt a ukázat všechny neduhy české infrastruktury. Největšími bolístkami bylo nedodržování schválené strategie o rozvoji infrastruktury, zdoluhavé investiční přípravy, nadstandartní normy a v neposlední řadě dlouholetá nerozhodnost o využití soukromého kapitálu při realizaci dopravní infrastruktury (Asociaci pro rozvoj infrastruktury, 2013). Uvedené důvody, ale i řada dalších, daly za vznik novému směru, kterým se Asociace PPP, rozhodla vydat.

Mezi její dlouhodobé cíle patří (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2019):

- *zásadní zvýšení efektivity při obnově a rozvoji veřejné infrastruktury v ČR,*
- *prosazení alternativních metod zadávání a financování veřejné infrastruktury,*
- *podpora smysluplných projektů realizovaných podle dobré mezinárodní praxe.*

ARI sama uvádí, že její činnost je nejvíce orientovaná na sektor dopravy, ale mimo jiné spolupracuje i se samosprávnými celky v oblasti sociální, vzdělávací a environmentální infrastruktury.

Další institucionální subjekty

Téma a problematika PPP projektů má velmi široké rozpětí, a proto se do této diskuze zapojuje i celá řada dalších subjektů. Jedná se například o Ministerstvo Dopravy ČR, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ale i Regionální rozvojové agentury.

3.5 Historie dálničních PPP projektů v České republice

Historicky prvním uvažovaným PPP projektem v oblasti výstavby dálniční sítě byl projekt ostravské dálnice D47 v rozsahu 80 kilometrů. O této stavbě a potřebě dálničního propojení Ostravy se zbytkem území jednala vláda ČR už v roce 1993. Nicméně, tehdy dostaly přednost jiné infrastrukturní projekty. O dálnici se znovu začalo mluvit, když v roce 1998 v Severomoravském kraji kandidoval Miloš Zeman na post poslance a tímto dopravním spojením chtěl podpořit rozvoj Ostravska. S tehdejším ministrem dopravy Antonínem Peltrámem (ministr dopravy a spojů ČR v letech 1998 až 2000) jednali s Evropskou unií o možnosti finančního příspěvku. EU tehdy pomoc dokonce nabízela a dálnice měla být z části financována Fondem dopravní soudržnosti a úvěrem od Evropské investiční banky (dále jen EIB). EIB tehdy předložila předběžný návrh na projekt, podle kterého by výstavba dálnice měla stát 50 miliard korun. Kromě EIB se tehdy k participaci na financování projektu přihlásilo i 8 soukromých zájemců. Po odchodu Antonína Peltráma z postu ministra dopravy se však celá situace začala ubírat jinou cestou. Na podzim roku 2000 se již tehdejší premiér Miloš Zeman sešel se zástupci rusko-izraelské firmy Shiran Group, se kterými začala jednání o výstavbě dálnice D47 skrze jejich

dceřinou firmu Housing & Construction (H&C). Dne 5. června 2002, přesně 9 dnů před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, tak byla schválena zakázka na stavbu severomoravské dálnice D47 ve spolupráci se soukromou izraelskou firmou Housing & Construction (H&C). Odsouhlasení smlouvy proběhlo bez výběrového řízení, na které podle premiéra Miloše Zemana nebyl čas (Respekt, 2003). Podobně celou situaci okomentoval ministr dopravy Jaromír Schling (ministr dopravy a spojů ČR v letech 2000-2002), podle kterého se jednalo o pilotní projekt PPP, na který nebylo možné vyhlásit tendr. Dle jeho slov by tato soutěž o danou zakázku přinesla pouze stížnosti ze strany poražených a celý průběh by přinesl jen oddálení stavby. Od této doby celá situace začala působit velmi podivně a neprůhledně. Po uzavření smlouvy si vláda ČR najala poradenskou firmu Mott McDonald, která měla na projekt dohlížet. Firma Mott McDonald však po prozkoumání nabídky ihned začala upozorňovat na finanční nevýhodnost projektu. Podle jejich zjištění a expertních analýz došli k závěru, že by se cena dálnice mohla dostat až na částku 215 miliard korun. Další negativum spočívalo ve špatně nastavených podmínkách, kdy se český stát zaručil za téměř veškerá rizika spojená s potížemi výstavby. Pokud by došlo k jakémukoliv časovému zdržení, stát by musel platit penále. Podivnost smlouvy dokazovala i analýza provedená ministerstvem spravedlnosti (tehdejším ministrem byl Jaroslav Bureš). Na základě daných zjištění smlouva obsahovala nepřesné pojmy, dále podle paragrafu 37 tehdejšího občanského zákoníku byla dokonce neplatná a společnost H&C svým základním kapitálem a neprůhlednou ničím negarantovanou strukturou vlastnických práv rozhodně neodpovídala profilu řádného garanta takovéto zakázky. Přes všechna dokázaná čísla a fakta z řad expertů byl i nadále ministr dopravy Jaromír Schling přesvědčen, že schválený model stavby a financování je v pořádku.

Postupem času se celý proces projektu začal ještě více zamotávat a pomalu docházelo k odkrývání kostlivců ve skříni. O nevýhodnosti celého partnerství již nebylo pochyb a mezi zainteresovanými účastníky začalo docházet k přehazování viny za špatně uzavřenou smlouvu. V červenci 2002 nastoupil na post ministra dopravy Milan Šimonovský (ministr dopravy v letech 2002 až 2006). Jeho úřad se ihned začal smlouvou zabývat, nicméně podle výsledků a zjištění kontrolního orgánu bylo pouze potvrzeno, že práce na smlouvě se vymkla kontrole. Podle slov ministra Šimonovského došlo k tomu, že někteří lidé podepsali pro stát velmi nevýhodnou smlouvu (Euro.cz, 2009). Celým případem se od podzimu roku 2002 začala také zabývat policie, a to pro podezření

z korupce. K projektu dálnice D47 se postupně začali negativně vyjadřovat i další političtí zástupci. Poslanec Vlastimil Tlustý (ODS) nazval celou situaci největším tunelem Zemanovy vlády a označil jej za odpovědnou osobu za celou kauzu. Dalším kritikem byl poslanec Karel Sehoř (ODS). Podle něho byla cena, kterou by měl stát zaplatit, velmi sporná. Nicméně faktem bylo, že Poslanecká sněmovna nebyla schopná zjistit, jak byla daná cena vypočítána. Podle Sehoře existovala neveřejná zpráva Fondu dopravní infrastruktury, ve které bylo jasně uvedeno, že z doložených smluv nelze říci, kolik bude výstavba dálnice skutečně stát. Stále tu však byl konkurenční návrh Evropské investiční banky, podle které by se dálnice dala pořídit mnohem levněji. Dle slov Karla Sehoře mu však nikdo nebyl schopen vysvětlit, kde je pravda. Na jaře roku 2003, za nové vlády premiéra Vladimíra Špidly, byla dohoda o stavbě dálnice D47 s izraelskou firmou Housing & Construction (H&C) zrušena na základě vysoké ceny. Ačkoliv vše proběhlo oficiální cestou, český stát musel zaplatit penále, které přesáhlo částku 600 milionů korun (ČT24.cz, 2013).

V roce 2017 vyšel na zpravodajském serveru Aktuálně.cz, jehož provozovatelem je mediální dům Economia, rozhovor s Jiřím Petrákem, bývalým ředitelem české pobočky britské společnosti Mott MacDonald. Jiří Petrák se tehdy účastnil projektu dálnice D47 coby poradce, který upozorňoval na nevýhodnost smlouvy s izraelskou firmou. Podle jeho tvrzení bylo již po prvním seznámení s dokumentací jasné, že dálniční PPP projekt je pouze záminka firmy H&C a jejich společníků, jak obrát český stát o nemalou sumu peněz. Petrák dále v rozhovoru dodal, že podle jeho názoru bylo jedním z tajných cílů celého projektu zhodnocení pozemků pod plánovou dálnicí. V celé kauze se totiž angažovala nemalá řada politiků (ČSSD) ze severní Moravy, kteří na zhodnocení měli vlastní zájem (Aktuálně.cz, 2017).

Historicky první záměr o realizaci PPP projektu dálniční výstavby tak skončil naprostým fiaskem. Česká republika musela zaplatit přes 600 milionů korun za odstoupení od smlouvy a kvůli mediálnímu obrázku koncept PPP získal u veřejnosti nejhorší možné hodnocení, jaké mohl. Nehledě na to, že byla opět dokázána nejednotnost politické vůle.

Kauza dálnice D47 však naštěstí PPP projekty úplně nepohřbila a postupem času se znovu začalo o projektech diskutovat. Mezi uvažované dálniční projekty například patřilo pokračování dálnice D11 z Hradce do Polska, dálnice D1 od Mnichovic, rychlostní silnice

R35 ze severních Čech až na Moravu nebo jihočeská dálnice D3. Bohužel, ani jeden z uvažovaných projektů se nikdy nepovedlo zrealizovat, přestože na ně byly vypracovány studie a další analýzy potvrzující jejich výhodnost. V současné době (rok 2019) se velmi diskutuje o novém pilotním PPP projektu, který by mohl dosavadní neúspěchy konečně prolomit. Jedná se o výstavbu chybějících 32 kilometrů dálnice D4 z Prahy na Písek (ČT24.cz, 2018).

3.6 Historie dálničních PPP projektů na Slovensku

Na Slovensku měly PPP projekty oproti jiným státům, a to včetně České republiky, velmi pozdní nástup. O jejich prvním využití a shodou okolností rovnou i v oblasti výstavby dálniční sítě se začalo poprvé mluvit za tehdejší vlády Mikuláše Dzurindy v letech 2002 až 2006. V tomto období byla vypracována studie, která navrhovala PPP jakožto možnou variantu na výstavbu některých dálničních úseků na Slovensku. V roce 2005 pod záštitou Ministerstva financí SR také vznikl první dokument *Správa o vytváření podmínek na realizaci projektů s privátním partnerem*, nicméně za doby této vlády se nakonec žádný projekt neuskutečnil. S příchodem nové vlády Roberta Fica v roce 2006 se ale věci daly více do pohybu. Na Ministerstvu financí byl například zřízen speciální výbor PPP projektů zabývající se danou problematikou a již v létě 2007 vláda schválila první dálniční PPP projekty ve formě třech balíků. První balík se týkal vybraných úseků dálnice D1. Druhý balík zahrnoval rychlostní cestu R1 a poslední, třetí balík směřoval k technicky nejtěžším úsekům dálnice D1 v okolí města Žiliny. V návaznosti na tyto kroky a přípravy prvních projektů PPP na Slovensku začal podnikat patřičné kroky i soukromý sektor. Dne 1. října 2007 se konala první ustanovující valná hromada slovenské Asociace PPP, která byla založena jako profesní sdružení spojující finanční instituce, advokátní kanceláře, poradenské a stavební společnosti a další zájemce ze strany soukromých subjektů (Uzemneplany, 2008). Z výše uvedených třech PPP balíků se nakonec podařilo finančně uzavřít pouze druhý jmenovaný balík – Rychlostní cesta R1, který byl vládou schválen 23. března 2009. PPP projekt rychlostní cesty R1 tak získal příležitost být prvním takovýmto projektem v historii Slovenska. Jako výhoda oproti České republice zde tenkrát stál fakt, že díky nulové zkušenosti s PPP či jinými dosavadními zkušenostmi s tímto typem spolupráce, zde nebyla předpojatost ze strany veřejnosti a médií, která by proti PPP stála hned od začátku. Tento projekt je blíže analyzován v následujících kapitolách,

avšak nutno říci, že ač měl projekt nedostatky, podařilo se jej jako první dálniční PPP projekt ihned úspěšně zrealizovat. Druhý a zároveň poslední dálniční PPP projekt na Slovensku je stavba dálnice D4 a rychlostní cesty R7, která byla schválena v květnu 2016 (Ministerstvo financí Slovenské republiky, 2019). Výstavba D4 a R7 komunikací vychází z předešlého projektu rychlostní cesty R1, který v novém PPP projektu slouží jako základ dobré praxe.

3.7 Shrnutí kapitol 2 a 3

Obsáhlost kapitol 2 a 3 a jejich dílčích podkapitol ani zdaleka neodpovídá reálnému obsahu problematiky PPP. Obě kapitoly však přináší východisko pro **dílčí cíl 1: Vymezení PPP a přínosu této spolupráce pro veřejný sektor a pro soukromý sektor. Identifikace bariér tlumících rozvoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru.** Dílčí kapitoly objasňují problematiku PPP z hlediska definic, základních charakteristik, ale i široké škály konkrétních typů PPP projektů. Tato teoretická část slouží jako obecné představení tématu PPP a východisko pro zhodnocení přínosů, které plynou pro oba partnery. Mezi hlavní přínosy veřejného sektoru patří primárně přístup k finančním zdrojům, které on sám momentálně nemá k dispozici. S tím jsou potažmo spojeny přínosy, které tyto investice přinášejí, což je například podpora rozvojových programů za účasti soukromých subjektů. K dalším významným přínosům patří znalosti a zkušenosti soukromého partnera v daném odvětví. Pozadu nezůstává ani soukromý sektor. Pro něho tento druh partnerství představuje jistou stabilitu a menší podnikatelské riziko, stejně tak jako budoucí příjem založený na smluvním základu. Zajímavým přínosem jsou pak unikátní projekty, na kterých může soukromý sektor participovat a díky přítomnosti veřejného sektoru se mu kolikrát dostává privilegií, která by v soukromém podnikání nikdy nezískal (př. politická podpora, přístup k pozemkům).

Kapitola věnovaná tématu PPP však představuje i mnohé nedostatky a bariéry, které tlumí rozvoj tohoto konceptu. Mezi největší úskalí patří neexistence právní definice. Tento nedostatek se týká jak České republiky, tak i Evropské unie. Přitom právě jasně daná a formulovaná definice tohoto konceptu, a stejně tak pevně ukotvená terminologie, by značně přispěly k přesnému pochopení, a to jak na straně široké veřejnosti, tak i v prostředí státní sféry. Jako další bariéra v prostředí České republiky byla identifikována

nedostatečná aktualizace informací o tomto tématu. Metodiky vydané Ministerstvem financí ČR se vztahují k roku 2013 a při jejich studiu se čtenář setká s neaktuálními informacemi a již neplatnými zdrojovými odkazy. Na seznam negativních aspektů lze zařadit i jakési hluché období 7 let, kdy od konce fungování PPP Centra v roce 2012 nebyla česká vláda schopna zajistit zrod Úřadu pro veřejné investování, který měl nahradit PPP Centrum. Tento aparát se svého reálného fungování dočkal až letos, v roce 2019.

Kapitola 3 se už více zaměřila na vybranou oblast spolupráce, kterou je infrastruktura, a obecně shrnuje dosavadní zkušenost České republiky s dálničními PPP projekty. V této podkapitole je konkrétně ukázáno, že v českých podmínkách existovaly a stále existují bariéry, které mají negativní vliv na rozvoj PPP projektů. Příkladem je dálnice D4 z roku 2002, která skončila velkým neúspěchem a vysloužila si nálepku fiaska. Od té doby se v ČR nepodařilo uskutečnit žádnou jinou dálniční stavbu formou PPP. Naprostý opak byl dokázán na Slovensku, které bylo vybráno coby zástupce zahraničního státu. Na Slovensku se podařilo i přes nulové zkušenosti ihned zrealizovat infrastrukturní projekt rychlostní silnice R1, který se nakonec stal ukázkou dobré zahraniční praxe.

4. Silniční infrastruktura v kontextu politiky regionálního rozvoje

Kapitola 4 věcně navazuje na předešlou kapitolu věnovanou PPP v oblasti dopravní infrastruktury a dále ji prohlubuje. Jednotlivé podkapitoly ukotvují infrastrukturu coby faktor regionálního rozvoje národního, ale i evropského významu. Dále je uvedena aktuální situace silniční infrastruktury a poukázáno je především na její nevyhovující stav. Ten byl potvrzen v kontrolní akci NKÚ a také při mezinárodním výzkumu agentury Ipsos. V kontextu regionální politiky je zde uvedeno i členství České republiky v Evropské unii. Jakožto člen EU má ČR možnost čerpat finanční podporu z evropských fondů. V případě infrastruktury je to konkrétně formou Operačního programu Doprava, který se aktivně podílí na výstavbě a modernizaci české infrastruktury od roku 2007 a navazuje na předchozí Operační program Infrastruktura. V závěru kapitoly je přiblížen výhled vztahující se ke snížení objemu finančních příspěvků EU, které má nastat po roce 2020. Cílem této kapitoly v návaznosti na předešlou je vymezení důležitosti silniční infrastruktury v kontextu regionálního rozvoje a poskytnout dostatečný základ pro druhý dílčí cíl této práce.

4.1 Infrastruktura jako jeden z faktorů regionální konkurenceschopnosti

Od roku 1996 je ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky Ministerstvo pro místní rozvoj. Základním nástrojem, za který ministerstvo ze zákona odpovídá, je **Strategie regionálního rozvoje České republiky (dále jen SRR)**. Jedná se o základní střednědobý koncepční dokument v oblasti regionálního rozvoje, který věcně vychází z funkcí regionální politiky, klade důraz na provázanost národní regionální politiky s regionální politikou EU a propojuje mezi sebou i další státní politiky (sociální, průmyslová) (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2019). V současné době platí **Strategie regionálního rozvoje České republiky pro období 2014-2020**, která je členěna do čtyř prioritních oblastí vycházejících z konceptu udržitelného rozvoje¹² a z návazností

¹² Udržitelný rozvoj je založen na rovnováze tří pilířů, a to ekonomického, sociálního a environmentálního.

na evropské strategické dokumenty (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2013). Jednou z oblastí strategie je regionální konkurenceschopnost, kde jsou mimo jiné řešeny otázky spojené s dostatečnou a kvalitní infrastrukturní vybaveností, a to jak dopravní, tak i technickou. Spojitost konkurenceschopnosti a dopravní infrastruktury je dále obsažena v dokumentu **Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012-2020**. Z brožury s názvem *Zpět na vrchol – Instituce, inovace a infrastruktura*, která Strategii doplňuje, bylo vybráno několik úryvků, které poukazují na význam infrastruktury a potřebu lepšího nastavení jejího financování (Vláda ČR, 2012).

„Ekonomická úspěšnost státu je do značné míry definována kvalitou infrastruktury, která funguje jako páteř hospodářství a umožňuje rozvoj podnikatelských aktivit, propojení regionů i mobilitu obyvatelstva“.

„Bez realizace změn v oblasti rozvoje infrastruktury hrozí, že Česká republika zůstane stranou evropských dopravních sítí, nebude schopna využít možností rozvoje kombinované dopravy a že se budou dále rozvírat nůžky mezi regiony. Kvalita infrastruktury by se v takovém případě rychle zhoršovala vzhledem ke špatné údržbě a nevhodnému systému financování jejího rozvoje.“

*„Navrhovaná opatření se proto soustředí na koordinovaný rozvoj všech druhů dopravy, jehož předpokladem je **efektivní nastavení alternativních zdrojů financování** a výběr vhodného způsobu prioritizace projektů“.*

Kapitola je zakončena tímto odstavcem: *„Vyspělá infrastruktura je základním předpokladem pro zvyšování konkurenceschopnosti státu. Realizace navrhovaných opatření významně přispěje ke zlepšení kvality infrastruktury a přiblíží Českou republiku ke standardu, který je běžný v západních zemích Evropy.“*

4.1.1 Silniční infrastruktura

Strategie regionálního rozvoje sama uvádí, že je to právě silniční doprava, která je hlavním a určujícím druhem dopravy, se kterým lze spojovat regionální konkurenceschopnost. Geografická poloha a dopravní dostupnost tvoří základy pro stávající, ale i nově vznikající ekonomické aktivity, díky kterým dochází k rozvoji území, potažmo lepší regionální

konkurenceschopnosti. Z kvalitní dopravní infrastruktury se tak stává podmínka pro získání zahraničních investorů, podporu cestovního ruchu a zlepšení stavu zaměstnanosti, která přímo působí na ekonomiku tvorbou HDP. V širších souvislostech je však důležité si uvědomit, že sektor dopravy již není jen národní prioritou. Jedná se o členství ČR v Evropské unii, ze kterého plynou závazky směrem k dopravě. Hlavním z nich je zajištění kvalitního dopravního napojení českých komunikací na evropské dopravní sítě a ústřední tahy. K tomu je ale zapotřebí mít nejdříve dobře zajištěnou infrastrukturu v rámci státu a až následně poté budovat evropskou nadstavbu.

Česká republika má velmi hustou silniční síť, kterou tvoří zejména komunikace I. až III. třídy. To s sebou nese jak pozitiva, tak negativa. K pozitivní stránce věci patří dostatečná dopravní propustnost, nicméně druhá strana ukazuje velmi špatný a neuspokojivý stav těchto silničních tahů. Řada komunikací nesplňuje požadavky, které by měly, což je velmi často spojeno s vysokými náklady na jejich provoz (údržba, rekonstrukce). Nejvíce jsou využívány páteřní komunikace, které spojují hlavní město Prahu s dalšími velkými městy. Dále se jedná o napojení České republiky na komunikace sousedních států.

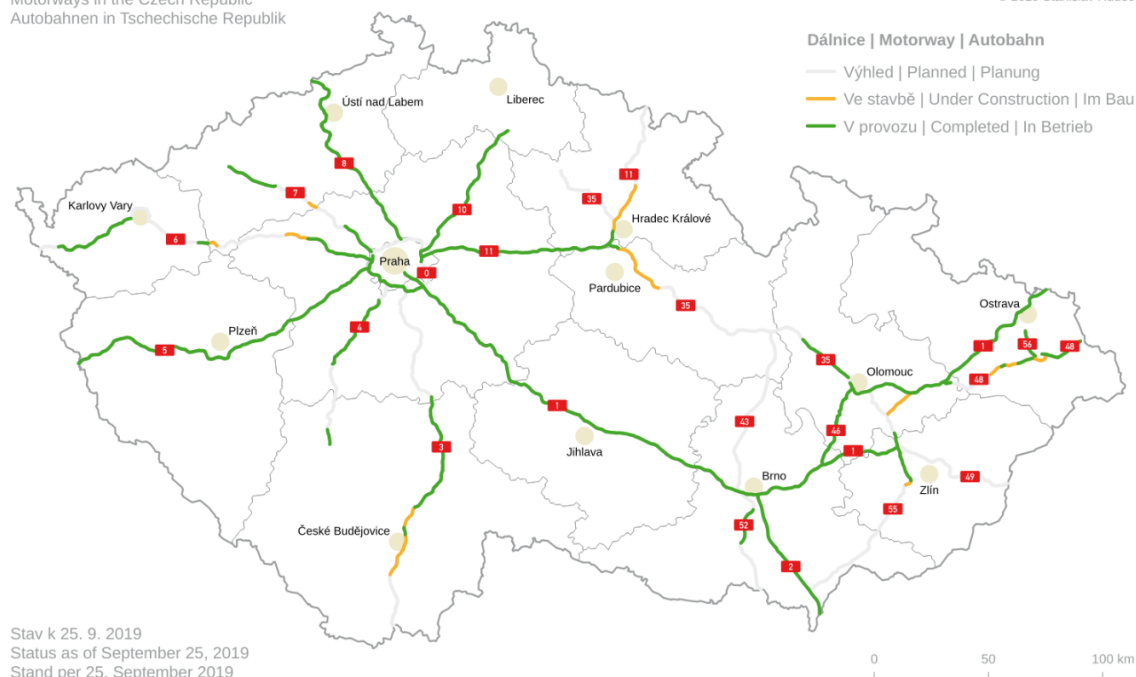
Obrázek č. 5 ukazuje aktuální stav dálnic na území České republiky. Zelené úseky představují fungující tahy. Oranžové jsou nedokončené dálniční úseky, kterými je potřeba se dále zabývat.

Dálnice v České republice

Motorways in the Czech Republic
Autobahnen in Tschechische Republik

 ceskedalnice.cz

© 2019 Stanislav Hudec



Obrázek 5: Dálnice v České republice v roce 2019
Zdroj: České dálnice, 2019

Dopravní infrastruktura stejně jako jiné sektory procházela vývojem, ve kterém je hlavní snaha upřena na zlepšení celkového stavu. Z nedávné historie z období 2007-2013 je to například změna v kategorizaci silničních komunikací vyššího řádu (dálnice a rychlostní silnice), které mají zásadní vliv na zmíněnou konkurenceschopnost regionů. Následující text pochází z dokumentu SRR 2007-2013, kde je uvedeno, že ačkoliv je zde snaha skutečně zlepšit stav těchto tahů, stále jsou zde významné nedostatky. „Došlo ke kapacitnímu propojení dálničních komunikací D1 a D5 v jižní oblasti Prahy, stále se **nepodařilo dokončit** významné spojení Prahy severozápadním směrem (Ústí nad Labem, Drážďany), jehož dokončení je nezbytné. Bylo **téměř dokončeno** spojení Prahy s Ostravou s výjimkou úseku tvořícího obchvat Přerova. Z hlediska ucelenosti nadřazené sítě silniční infrastruktury je **nutné co nejrychleji dobudovat** Pražský okruh, zajistit alternativní propojení Čech a Moravy pomocí rychlostní silnice R35 (spojení západovýchodního směru), **pokračovat ve výstavbě dálnice D3** (rozestavěny jsou pouze dílčí úseky) a rychlostní silnice R3. Pro obsluhu severovýchodní části Čech se jeví jako opodstatněné **pokračovat ve výstavbě D11/R11**. Jako potřebné se ukazuje též **zlepšení parametrů spojení v plánovaných trasách R43** (severojižní směr), **R52** ve směru do Rakouska.“

Z výše uvedeného textu vyplývá, že ačkoliv má Česká republika hustou silniční síť s dostatečnou dostupností, tak je oblast dopravní infrastruktury v neuspokojivém stavu. Toto tvrzení de facto sama Strategie potvrzuje v analýze faktorů územní soudržnosti, kde hodnotí výsledky snahy regionální politiky o snížení regionálních rozdílů. Příkladem je **dopravní infrastruktura jako jedna z bariér** rozvoje venkovského prostoru. Přestože hustá síť pozemních komunikací podporuje integraci venkova s okolními centry, je na druhé straně celá snaha srážena katastrofálním stavem silnic III. třídy a lokálních komunikací. Špatný stav silniční infrastruktury se bohužel promítá i do dalších oblastí, jako je hospodářský rozvoj některých částí státu. Tato situace je závažná zejména na severu Čech, kde chybí páteřní komunikace R35, což se dále projevuje na ekonomické nevyrovnanosti severní Moravy, ale i severovýchodních Čech (Pardubický kraj). Vše je umocněno i absencí dálniční komunikace v této části státu.

4.2 Hodnocení výstavby a modernizace českých dálnic dle NKÚ

V období 2013 až 2017 provedl Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) kontrolní akci, jež si kladla dva hlavní cíle. Prvním z nich bylo prověřit, zda jsou záměry o budování dálniční sítě skutečně plněny a druhý cíl se zabýval dosažením stanovených cílů a nákladů při samotné realizaci. V době ukončení kontrolní akce výstupní shrnutí pracovalo s následujícími údaji (Nejvyšší kontrolní úřad ČR, 2018).

Dálniční síť v České republice by v roce 2050 měla po svém plném dobudování dosahovat délky 2 073 km. V období 2013–2017, kdy probíhala kontrolní akce NKÚ, bylo zprovozněno 11 staveb dálnic v souhrnné délce 79 km. V době, kdy Nejvyšší kontrolní úřad ukončil kontrolu, bylo v provozu 1 240 km dálnic, což představuje cca 60 % předpokládané délky sítě dálnic na území České republiky. V otázkách financí pracoval NKÚ s hodnotou 24 mld. Kč včetně DPH, jež představovala konečnou sumu vynaloženou na stavbu dálnic v letech 2013–2017. Z uvedené částky bylo 6 mld. Kč poskytnuto ze zdrojů Evropské unie.

Vyhodnocení kontrolní akce NKÚ přineslo negativní závěr týkající se prvního cíle. Plánované záměry o budování českých dálnic nebyly naplněny. V případě druhého cíle

bylo finální zjištění již pozitivní a NKÚ potvrdilo, že stanovené cíle a parametry realizovaných staveb dálnic byly dodrženy.

Zjištěné skutečnosti

Jedním ze základních strategických dokumentů Ministerstva dopravy pro období 2014–2020, který mimo jiné podléhá schválení české vlády, je dokument *Dopravní politika ČR pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*. Podle tohoto dokumentu by česká dálniční síť měla být dokončena do roku 2050, a to v konečné délce 2 073 km. V době, kdy NKÚ ukončil kontrolu, tedy po roce 2017, dosahovala dálniční síť 1 240 km dálnic a zbývalo její dokončení v délce 833 km. Aby bylo dosaženo předpokladu konečné délky české dálniční sítě, musí dojít v letech 2018–2050 k dobudování 25 km dálnic za rok.

Předešlé tempo stavby dálnic však tento předpoklad velmi snižuje. Ve svém shrnutí NKÚ uvádí, že v letech 2013–2017 bylo zprovozněno 79 km dálnic, což představuje pouze 16 km dálniční sítě za rok. Zpráva NKÚ dále vycházela z předpokladu převzatého od Ředitelství silnic a dálnic (dále jen ŘSD), který udával, že v roce 2018 dojde k dokončení staveb v délce 18 km, v následujícím roce (2019) k dokončení 19 km. Posledním, velmi optimisticky hodnoceným, byl rok 2020, kdy se předpokládalo dokončení dálniční sítě v délce 111 km.

Poslední aktualizovaný stav k 1. červenci 2018 na webových stránkách ŘSD ČR však ukazuje, že česká dálniční síť k tomuto datu dosahovala celkem 1 243,78 km (Ředitelství silnic a dálnic ČR, 2019). **Stávající tempo výstavby české dálniční sítě tedy nedává předpoklad pro splnění záměru vybudovat ročně alespoň 25 km dálnic.**

NKÚ ve své zprávě a na základě zjištěných skutečností přichází se závěrem, že hlavními příčinami prodlužujícími etapu přípravy staveb dálniční sítě byly problémy v územních a stavebních řízeních. Celá situace byla i negativně podpořena značnou nerovnoměrností v počtu zadávacích řízení na dodavatele staveb dálnic.

4.3 Podpora v rámci kohezní politiky EU

Po úspěšném vstupu do Evropské unie v roce 2004 přijala Česká republika její jednotlivé politiky, mezi které patří i Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, též nazývaná jako **kohezní**. Jedná se o evropskou regionální politiku, která v současné době patří mezi nedůležitější z politik v rámci unie. Prameny EU definují tuto politiku následovně: „*Regionální politika je strategickou investiční politikou zaměřenou na všechny regiony a města EU s cílem podpořit jejich hospodářský růst a zvýšit kvalitu života. Je rovněž vyjádřením solidarity, protože podporu soustřeďuje do nejméně rozvinutých regionů*“ (Europa, 2016)

Podpora je jinými slovy odrazem principu solidarity mezi členy Evropské unie, přičemž bohaté státy přispívají na rozvoj těch chudších. **Primárním cílem této politiky je zvyšování konkurenceschopnosti a zaměstnanosti na regionální úrovni a tím i zvýšení životní úrovně jak stávajících, tak nově příchozích členských států.** Konkrétní nastavení regionální politiky EU se poté liší v jednotlivých programových obdobích. V současnosti se dodržuje rozmezí sedmi let a nyní běží období 2014-2020. Pro toto období jsou stanoveny již specifické cíle a také podmínky pro možnost čerpání finančních zdrojů.

Dále tato politika podléhá principu adicionality, a je tedy politikou doplňkovou k národním regionálním politikám. Politika soudržnosti má tedy pouze definovat obecné cíle, které si pak jednotlivé členské státy EU samy rozpracují a konkretizují.

4.3.1 Veřejné (dotační) financování rozvoje silniční infrastruktury

V současné době se kohezní politika realizuje pomocí tří hlavních fondů. Jsou jimi: **Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Fond soudržnosti (FS) a Evropský sociální fond (ESF)**. Mezi další významné fondy patří: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Všechny dohromady jsou poté označovány jako **Evropské strukturální a investiční fondy (ESI)**. Rozdílnost označení spočívá v zaměření a aktivitách, které podporují. ESI v období 2014-2020 disponuje rozpočtem ve výši **454 miliard EUR**, přičemž **pro Českou republiku**

bylo vyhrazeno téměř 24 miliard EUR (Evropská komise, 2019). Tyto finanční prostředky se poté čerpají prostřednictvím operačních programů, které představují základní strategický dokument finanční a technické povahy pro konkrétní tematickou oblast.

Operační program Doprava (OPD)

Možnost začít využívat finanční podpory operačních programů měla ČR ihned po svém vstupu do EU, kdy byla zařazena do zkráceného programového období. Během let 2004 až 2006 a v rámci ještě tehdejšího Operačního programu Infrastruktura ČR získala více než 9,5 mil Kč. (Dotace EU, 2004). Po tomto období byl dne 11. prosince 2007 Evropskou komisí schválen nový OP, konkrétně Operační program Doprava, který nahradil stávající OP Infrastruktura. Od té doby je OP Doprava jedním z tematických operačních programů určených pro ČR, díky kterému má český stát možnost čerpat finančních prostředky EU na zlepšení stavu infrastruktury. OPD je největší český operační program, který je zaměřen na sledování priorit evropského a nadregionálního významu ve vztahu k dopravní problematice. **Díky finanční spoluúčasti tohoto programu se od roku 2004 podařilo zrekonstruovat a nově vybudovat více než 3 447 kilometrů silničních komunikací, a to i v rámci sítě TEN-T** (Dotace EU, 2018).

Svou strukturou je OPD rozložen do prioritních os, které celý program rozdělují na logické celky. Jednotlivé osy představují oblasti, na které se zaměřují a také vymezují typy projektů, které mohou být v rámci dané osy podpořeny (Dotace EU, 2019a).

Programové období 2007-2013

Toto období je zatím jediné, kterým si ČR prošla celým - od jeho spuštění až po jeho konec. Přestože platnost skončila v roce 2013, finanční prostředky byly propláceny až do roku 2016 a vyhodnocování úspěšnosti programu probíhalo až do roku 2018. **Pro období 2007-2013 bylo na OPD pro ČR vyhrazeno 5,821 mld. EUR, což v přepočtu na českou měnu činilo více jak 151 mld. Kč.** V procentuálním zastoupení je to 22 % ze všech prostředků z fondů EU poskytnutých ČR (Operační program Doprava, 2010).

Následující shrnutí představuje konkrétní rozložení finanční částky mezi 7 prioritních os OPD.

Prioritní osy v programovém období 2007-2013:

1. Modernizace železniční sítě TEN-T,
2. Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T,
3. Modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T,
4. Modernizace silnic I. třídy mimo TEN-T,
5. Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v Praze,
6. Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy,
7. Technická pomoc.

Finanční rozložení je uvedené v následující tabulce (Operační program Doprava, 2010).

Tabulka 2: Finanční rozložení OPD 2007-2013 do prioritních os

Číslo prioritní osy	EUR v mld.	Přepočet na procenta
1	2,196	37,7
2	1,372	23,6
3	0,613	10,5
4	1,116	19,2
5	0,36	6,2
6	0,101	1,7
7	0,061	1,0
CELKOVÁ ČÁSTKA	5,821	100

Zdroj: Operační program Doprava, 2010; vlastní zpracování

Za spoluúčasti těchto finančních prostředků EU a jejich čerpání se v rámci silniční infrastruktury **podařilo zmodernizovat téměř 2 020 km stávajících dopravních komunikací a postavit okolo 312 km nových silnic** (NKÚ, 2017). V lednu 2018 uvedlo Ministerstvo dopravy v tiskové zprávě, že OPD 2007-2013 je kompletně uzavřen a byl celý úspěšně vyčerpán. Za podpory evropských peněz tak došlo například k modernizaci úseku dálnice D1 mezi Prahou a Brnem, dále k výstavbě vybraného úseku jihočeské dálnice D3, stejně tak karlovarské dálnice D6 nebo stavbě obchvatu Třince na silnici I/11 (Ministerstvo dopravy ČR, 2019c).

Programové období 2014-2020

Od roku 2014 běží aktuální programové období 2014-2020, které svým operačním programem Doprava navazuje na to předešlé. Současný OPD vychází z dokumentu *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* a dalších dokumentů, jako jsou například Dopravní sektorové strategie. Z hlediska finančního objemu se stejně jako v minulém období jedná o největší operační program, na který bylo **pro ČR vyhrazeno 4,56 mld. EUR, přibližně 123 mld. Kč**. Oproti předešlému období 2007-2013 došlo k několika změnám, mezi které patří například úprava prioritních os. Následující shrnutí opět poskytuje vzhled do věcného rozložení OPD na prioritní osy a jim přidělené finanční prostředky (Operační program Doprava, 2019).

1. Infrastruktura pro železniční a další udržitelnou dopravu,
2. Silniční infrastruktura na síti TEN-T, veřejná infrastruktura pro čistou mobilitu a řízení silničního provozu,
3. Silniční infrastruktura mimo síť TEN-T,
4. Technická pomoc.

Tabulka představuje konkrétní rozložení finanční částky 4,56 mld. EUR mezi 4 prioritní osy (Operační program Doprava, 2019).

Tabulka 3: Finanční rozložení OPD 2014-2020 do prioritních os

Číslo prioritní osy	EUR v mld.	Přepočít na procenta
1	2,33	51
2	1,25	27,4
3	0,91	19,7
4	0,07	1,9
CELKOVÁ ČÁSTKA	4,55	100

Zdroj: Operační program Doprava, 2019; vlastní zpracování

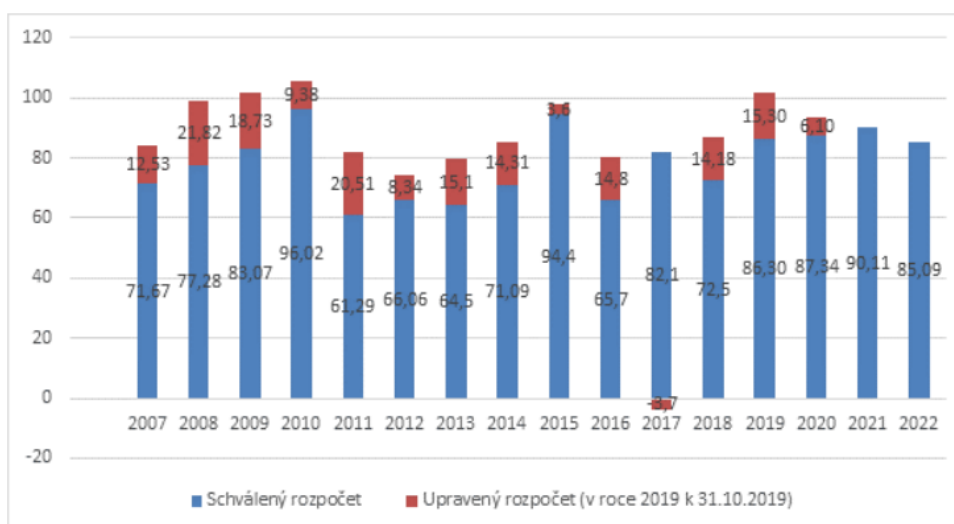
Jak a na co konkrétně byly finanční prostředky z EU v rámci OPD vynaloženy ukáže až závěrečná zpráva a evaluace programu po roce 2020. Nicméně jeden z indikátorů monitorujících průběžný stav uvádí, že od roku 2014 se například díky podpoře EU fondů podařilo zmodernizovat a zrekonstruovat silnice I. až III. třídy v **rozsahu 413 km** (Dotace EU, 2019b). Zda je tento údaj uspokojující ukáže až čas, neboť zatím není známé,

na jaké jiné projekty byly peníze použity. Každopádně zde vzniká velký nepoměr v porovnání s minulým obdobím, kdy rozsah zrekonstruovaných silnic dosáhl 2 020 km, což ani při zvažování, že by rekonstrukce měly probíhat ještě 4 roky (1 rok řádné doby období, 3 roky na dovršení nejpozdějších projektů) nebude ke zcela optimistickému hodnocení.

Státní fond dopravní infrastruktury

V České republice je za financování rozvoje dopravní infrastruktury odpovědný Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen SFDI). Jedná se o mimorozpočtový fond, který spravuje zákonem vymezené příjmy, které následně vynakládá hlavně na stavbu, údržbu a modernizaci celého spektra dopravní infrastruktury. Od roku 2015 mu však přibyla další velmi významná role, a tou je role zprostředkujícího subjektu OPD 2014 – 2020 na základě Dohody o delegování některých pravomocí a činností Řídícího orgánu OP Doprava. Hlavním přínosem je zjednodušení čerpání finančních prostředků z fondů EU. V OPD se SFDI dále podílí na spolufinancování podporovaných projektů. Předpokládaná částka, která by měla být poskytnuta ze zdrojů SFDI ve prospěch spolufinancování v letech 2014 až 2020, činí **2,2 mld. EUR** (Státní fond dopravní infrastruktury, 2019).

Samotný vývoj příjmů SFDI zachycený v podobě grafu představuje následující obrázek.



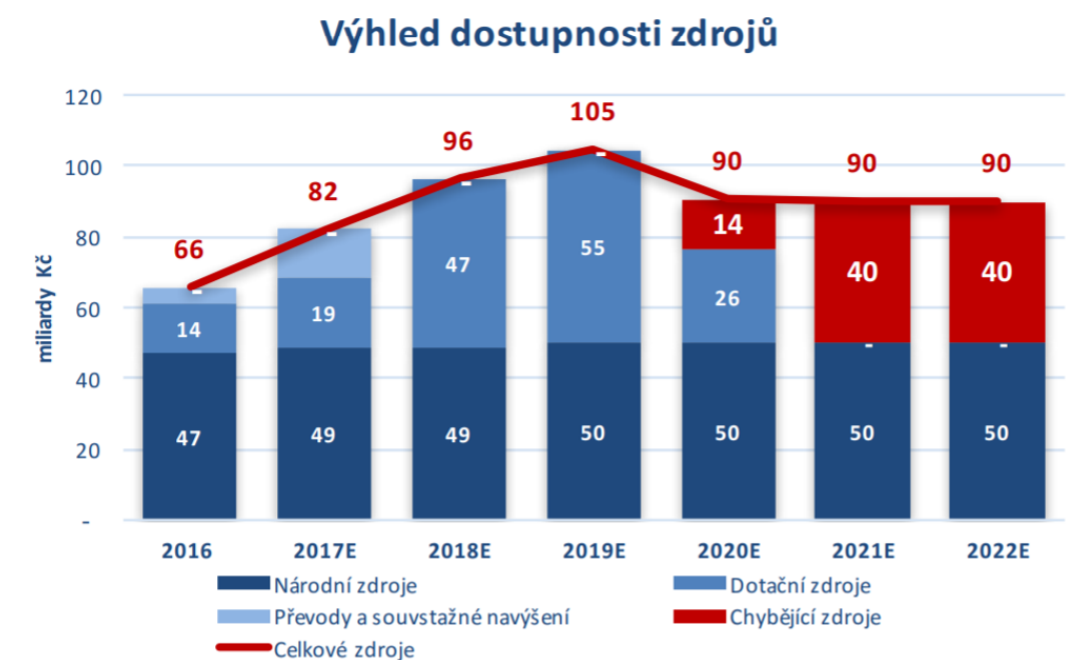
Obrázek 6: Rozpočet SFDI

Zdroj: Ministerstvo dopravy ČR, 2019a

Modře vyznačený rozsah představuje schválenou částku rozpočtu na daný rok. Červenou část tvoří finanční prostředky, o které byl rozpočet navýšen. V roce 2019 dosahovala schválená výše rozpočtu **86,3 mld. Kč** a v průběhu roku byla navýšena na 101,3 mld. Kč. Na rok 2020 SFDI počítá se základní výši rozpočtu **87,3 mld. Kč**, které hodlá doplnit ještě o finanční prostředky z jiných ministerstev a nevyčerpané zůstatky z letošního roku 2019. Celková částka rozpočtu by se tam měla vyšplhat mnohem větší sumu než v roce 2019. Podpora ze strany EU by měla činit 17 mld. Kč.

Budoucí výhled financování rozvoje dopravní infrastruktury.

Velmi zajímavý výhled na vývoj dostupnosti zdrojů v oblasti dopravního sektoru poskytla Asociace na rozvoj dopravní infrastruktury už v roce 2016.



Obrázek 7: Budoucí výhled dostupnosti zdrojů na rozvoj infrastruktury

Zdroj: Česká infrastruktura, 2016

Na výše uvedeném obrázku je vidět, že pomyslného finančního vrcholu měla Česká republika dosahovat v roce 2019. Nicméně na základě informací Ministerstva dopravy a výhledu rozpočtu SFDI by se tak mělo stát v roce 2020. Podstatnou skutečností, která je zaznamenána i na obrázku, je budoucí snížení finančních prostředků plynoucích z fondů EU.

Podle aktuálně dostupných informací se po konci programového období 2014-2020 mají snížit peníze poskytované EU. Mělo by se tak stát z důvodu **změny dotační politiky EU**, která je plánovaná po roce 2020 (Euractiv, 2018). Z veřejně dostupných dokumentů je již nyní (konec roku 2019) jasné, že budoucí finanční podpora EU se zaměří hlavně na inovace, vědu, výzkum a ochranu životního prostředí. Kromě změny dotační politiky bude dále evropský rozpočet čelit změnám, které nastanou s odchodem Velké Británie z EU. Doposud nebyly vydány žádné konkrétní cifry, nicméně podle předběžných dat poskytnutých Evropskou komisí by ČR měla oproti období 2014-2020 přijít až o čtvrtinu peněz. Celková částka plynoucí z fondů EU by měla klesnout z 625 mld. Kč na 512 mld. Kč (Euractive, 2019). Ačkoliv se zatím jedná jen o předběžné odhady, je jasné, že snížení se odrazí na všech tematických oblastech, a to včetně dopravy.

Pokud by se Česká republika v této situaci nacházela a její dopravní infrastruktura by dosahovala kvalitního hodnocení, nejednalo by se o nijak dramatický výhled. Všechny dosavadní průzkumy však bohužel dokazují opak. Mezi nejvíce věrohodné zdroje patří studie Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD) vydaná v roce 2018, která se mimo jiné zaměřila na dopravu v České republice v průběhu posledních 13 let. Studie potvrzuje smutný fakt, že i přes enormní investice z fondů EU jsou česká dopravní spojení ve špatném stavu a pouze brzdí českou konkurenceschopnost. Ve srovnání s evropskými standardy je kvalita českých silnic výrazně nižší a je zde nutná značná modernizace (OECD, 2018). Pokud se tedy Česká republika doposud nacházela ve fázi finanční hojnosti a měla prostředky na infrastrukturní projekty, je toto zjištění ze strany OECD velmi zarážející. Snížení finančních prostředků od EU tak bude pro ČR představovat nemalou výzvu, jak se k celé situaci postaví a zda bude od této chvíle schopná vše zafinancovat sama.

Doplňkový box 3: Rozhovor s generálním ředitelem firmy EUROVIA CS, a. s.

DOPLNĚK – Finanční nejistota budoucí výstavby českých dálnic

Dne 25. října 2019 otiskl internetový zpravodajský deník iDNES.cz rozhovor s Martinem Borovkou, generálním ředitelem firmy EUROVIA CS, a. s., která patří k nejvýznamnějším stavebním firmám v České republice a zároveň je řazena jako špička v oblasti dopravního stavitelství.

Již titulek článku „*Dejte šanci soukromníkům, stát nemá na silnice peníze, říká šéf firmy Eurovia*“ v sobě nese notnou dávku kontroverze. Hlavním tématem, na které pan Borovka v rozhovoru upozorňuje, je nedostatek finančních zdrojů na pokrytí všech zaslíbených silničních staveb na následující rok 2020.

Hospodářská komora České republiky dne 3. září 2019 uveřejnila na svých internetových stránkách rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2020 a střednědobý výhled na roky 2021 a 2022. V dokumentu je uvedeno, že schválený rozpočet na rok 2020 má dosahovat částky 87,3 mld. Kč. Z toho 70,2 mld. Kč je poskytnuto z národních zdrojů a zbytek ve výši 17,7 mld. Kč tvoří prostředky EU (Hospodářská komora ČR, 2019).

Borovka v rozhovoru uvedl, že podle interních výpočtů EUROVIE, do kterých jsou zahrnuty jak zasmluvněné stavby, tak i stavby, se kterými se počítá na rok 2020, a jsou tedy potřeba vysoutěžít, smluvně podepsat a zahájit, **je potřeba 109 miliard korun**. Tato suma se tak od schváleného rozpočtu liší o cca 22 miliard, které podle Borovky budou chybět (Rozhovor: Martin Borovka, IDNES.cz, 2019).

V rozhovoru padlo i téma PPP projektů, které Borovka zmínil jako jednu z forem veřejných investic, která by podle něho výrazně podpořila proticyklický chod české ekonomiky v nadcházející krizi. Zároveň však dodal, že se často setkává s případem, kdy politici porovnávají cenu výstavby a cenu celého PPP projektu, což je ale nesmyslné. Cena PPP projektu v sobě totiž zahrnuje jak investiční náklady na výstavbu a financování, tak i náklady na údržbu po dobu desítek let. V součtu je tak výsledná cena podstatně vyšší, ale stát po uplynutí smluvené doby získává silniční komunikaci prakticky jako novou. Podle Borovky je tak kamenem úrazu fakt, že ne každý dokáže rozumně posoudit, zda jsou tyto náklady přiměřené.

4.4 Hodnocení stavu české infrastruktury

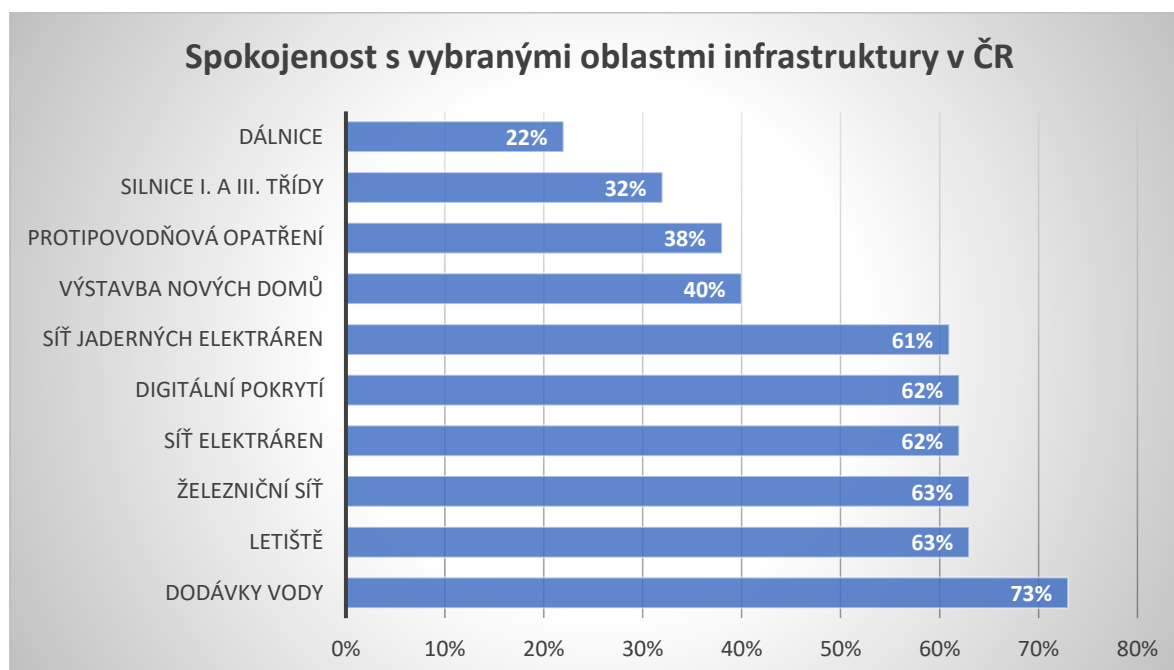
V poslední době se stavem české infrastruktury zabývala nejen OECD, na podzim roku 2018 agentura Ipsos, jež je výzkumnou technologickou a konzultační společností, provedla mezinárodní výzkum, ve kterém se zabývala hodnocením stavu infrastruktury.

Výzkumu se zúčastnilo 20 286 respondentů z 29 zemí. Dotázaní respondenti se pohybovali ve věkovém rozmezí 18–64 (65) let (Ipsos, 2019).

S aktuálním stavem veřejné infrastruktury, do které patří silnice, železnice, ale i dodávky energií a vody, je v souhrnu spokojeno 40 % české populace. Tento údaj řadí Českou republiku na 8. místo z 29 zemí, které byly do výzkumu zahrnuty. V užším pojetí a zohlednění pouze evropských států se na prvním místě v hodnocení spokojenosti se stavem infrastruktury umístilo Německo (45 %), na druhém místě Švédsko (43 %) a třetí místo patří České republice (40 %).

Klíčovou částí průzkumu pro Českou republiku je však hodnocení veřejnosti ve vztahu k 10 dílčím částem celé infrastruktury. Výzkum poukazuje na to, že ačkoli jsou tři čtvrtiny obyvatel přesvědčené, že investice do infrastruktury jsou pro růst ekonomiky ČR zásadní, více než polovina populace nevěří, že Česká republika dělá vše potřebné pro její dostatečné zajištění.

Následující graf (obrázek 8) shrnuje spokojenost Čechů s jednotlivými oblastmi české infrastruktury.



Obrázek 8: Graf spokojenosti s českou infrastrukturou
Zdroj: Ipsos, 2019; vlastní zpracování

Z grafu je patrné, že Češi jsou nejvíce spokojeni s dodávkami pitné vody a celkově systémem kanalizace. To potvrdilo 73 % respondentů. Dále jsou v systému hodnocení dobře vnímána letiště a železniční síť. S oběma oblastmi je spokojeno 63 %.

Naproti tomu Češi velmi negativně hodnotí stav českých dálnic, se kterými je spokojeno pouze 22 % dotázaných. Ve srovnání s kladným hodnocením dodávky vody se jedná o stejné množství populace, a to 73 %, pro které není dálniční síť uspokojující. Výzkum dodává, že se jedná o druhé nejhorší hodnocení ze všech 29 zemí. Nejhůře hodnocenou oblastí infrastruktury byly dálnice v Rumunsku, kde se současným stavem vyjádřilo spokojenost pouze 5 % respondentů. Ve vztahu k dálniční síti z výzkumu dále vyplývá, že celých 62 % uvedlo, že vidí dálnice jako prioritu pro investování v České republice. Hned za dálnicemi se jak ve špatném stavu hodnocení, tak i prioritou pro investice umístily silnice I. a III. třídy. S jejich stavem je spokojena pouze třetina dotázaných. Další data nebyla zveřejněna, avšak v textovém hodnocení výzkum dodává, že více než polovina Čechů vyžaduje, aby při rozvoji infrastruktury ze strany státu byl brán ohled na názor obcí, kterých se problematika nedostatečné infrastruktury týká. To vše i v případě, že by došlo ke zdržení celého procesu realizace. Na to navazuje poslední skutečnost, která uvádí, že 57 % lidí by dále souhlasilo s výstavbou infrastruktury za spoluúčasti zahraničního investora, pokud by to celý proces urychlilo.

Z uvedeného výzkumu je tak možné vyvodit následující závěry:

- nejhůře vnímanou oblastí české infrastruktury jsou dálnice a silnice I. a III třídy,
- česká dálniční síť a silnice I. a III třídy by podle názoru české populace měly být brány jako priority pro investice,
- více než polovina Čechů, kteří se zúčastnili výzkumu, by byla ochotna přijmout zpomalení procesu realizace infrastruktury, ale za podmínky, že dojde k zohlednění názoru obcí, jichž se infrastruktura dotýká,
- urychlená realizace infrastruktury je pro Čechy natolik významnou, že se nebrání vstupu zahraničního investora, díky kterému by došlo k dřívějšímu dokončení celého procesu.

4.5 Shrnutí kapitoly Silniční infrastruktura v kontextu politiky regionálního rozvoje

Kapitola Silniční infrastruktura v kontextu regionálního rozvoje představuje již komplexní téma, které je vztaženo k evropské a národní úrovni. V kapitole je představena evropská kohezní politika a její propojení s českou regionální politikou. Uvedené informace v kapitole 4 tak poskytují základ pro dílčí cíl 2: *Vymezení důležitosti silniční infrastruktury v kontextu regionálního rozvoje a souvisejících strategií a politik regionálního rozvoje.*

Kapitola se soustředila na téma silniční infrastruktury jakožto faktoru regionální konkurenceschopnosti. Spojení konkurenceschopnosti a silniční infrastruktury je obsahem mnoha strategických dokumentů, a není tak pochyb o silném významu tohoto tématu. Avšak uvedené informace bohužel poukazují na ne zcela příznivý současný stav této oblasti. Nejen, že ve strategických dokumentech se o tomto druhu infrastruktury hovoří jako o bariéře, ale i výsledky Nejvyššího kontrolního úřadu ukázaly na současné a hrozící problémy v tomto sektoru. Ze závěrů NKÚ je již nyní možné říci, že předpoklad dobudování dálniční sítě v rozsahu 2 073 km do roku 2050 je za současných podmínek nereálný.

Značná část kapitoly se dále zaměřila na evropskou kohezní politiku a její finanční příspěvky. Česká republika má jako člen EU od roku 2004 možnost čerpat tuto podporu formou Operačního programu Doprava. Tyto evropské finanční zdroje hrají v rozvoji české infrastruktury stěžejní roli, a je tak velmi smutné, že česká infrastruktura tomu svou kvalitou neodpovídá. Ve vztahu k EU bude Česká republika po roce 2020 vystavena velké výzvě, neboť je naplánované snížení těchto dotačních příspěvků. Tato skutečnost však dává naději konceptu PPP, který by nedostatek evropských peněz mohl značně eliminovat.

5. Praktická část: PPP projekty v oblasti silniční infrastruktury v České republice a zahraničí

Následující kapitola se zabývá praktickou částí této práce. Pátá kapitola je založena na rešerši informací a dat a na zjištěných výsledcích, které se vztahují ke dvěma vybraným PPP projektům. Konkrétně se jedná o projekty z oblasti silniční infrastruktury z České republiky a Slovenska. Na základě provedené rešerše a následné komparace obou projektů bude objasněn dílčí cíl 3 a 4 a také budou ověřeny výzkumné předpoklady, které byly definovány pro tuto práci.

5.1 Postup a zpracování praktické části

Obsahem praktické části práce je rozbor dvou infrastrukturních PPP projektů. Jako první je představen PPP projekt České republiky, který i přes maximální snahu zainteresovaných účastníků nebyl nikdy zrealizován. Jako druhý je představen slovenský PPP projekt, který slouží jako příklad dobré praxe ze zahraničí. Vybrané projekty byly vybrány na základě společných charakteristik, které jsou použity jako základ komparativní analýzy.

Čtvrtá kapitola se vztahuje k ověření dvou výzkumných předpokladů, které byly definovány pro tuto práci a které budou následně ověřovány. Jsou jimi:

- **Výzkumný předpoklad 1:** Spolupráce soukromého a veřejného sektoru typu DBFOM v oblasti silniční infrastruktury je v ČR málo rozvinutá, méně než v okolních zemích (Slovensko), přitom PPP má vysoký potenciál zlepšit kvalitu silniční infrastruktury v ČR.
- **Výzkumný předpoklad 2:** Stávající bariéry rozvoje PPP projektů jsou zejména na straně ČR a lze je do značné míry eliminovat, tj. lze definovat konkrétní návrhy opatření na zlepšení stavu.

Metodologie

Pro zpracování práce byly vybrány a použity následující výzkumné metody:

- obsahová analýza dokumentů,
- srovnávací,
- deduktivní.

Během praktické části byly jako zdroje použity informace a data z provedených případových studií, které byly vypracovány k oběma vybraným projektům. Dále jsou v práci zohledněna data v rámci odhadovaných výpočtů, které měly dokázat proveditelnost a ne/výhodnost realizace projektů. Použity jsou i výsledky hodnocení dopadů zrealizovaného slovenského projektu v kontextu regionálního rozvoje. Vše je průřezově doplněno informacemi získanými obsahovou analýzou odborných dokumentů a mediálních zpráv, které se vztahují k danému tématu a vybraným projektům.

Na základě zjištěných skutečností plynoucích jak z praktické části, tak i předešlých teoretických kapitol, budou zjištěné výsledky směřovány k zodpovězení následující výzkumné otázky, která byla pro tuto práci definována takto:

- **Výzkumná otázka:** Mají PPP projekty v České republice v oblasti silniční infrastruktury dostatečnou základnu, aby se plnohodnotně podílely na ekonomickém a regionálním rozvoji?

5.2 Obecný úvod kapitoly věnované vybraným PPP projektům

První část kapitoly je věnována českému PPP projektu výstavby dálnice D3. Projektu předcházelo několik let příprav, diskuzí, jednání a nákladných studií, které měly dokázat jeho proveditelnost. Výstavba dálnice D3 formou PPP se zároveň měla stát pilotním projektem prvním svého druhu v České republice. Projekt dálnice D3 bohužel nebyl nikdy zrealizován a po letech příprav byl nakonec v dubnu 2013 ministerstvem dopravy nedoporučen. Projekt bude v této práci obecně představen z hlediska historie a technických parametrů. Dále bude z dat vycházejících z analýzy proveditelnosti dokázána výhodnost tohoto projektu.

Obsahem druhé části kapitoly je slovenský PPP projekt výstavby rychlostní komunikace R1. Jedná se o historicky první slovenský PPP projekt takového rozsahu, který byl úspěšně zrealizován v období 2009 až 2012. Z důvodu realizace je slovenský PPP projekt podroben detailnější rešerši, která se zabývá obecnými, technickými a ekonomickými informacemi. Dále jsou uvedeny přínosy, které byly zjištěny v čase po dostavbě rychlostní komunikace R1

5.3 Český projekt dálnice D3

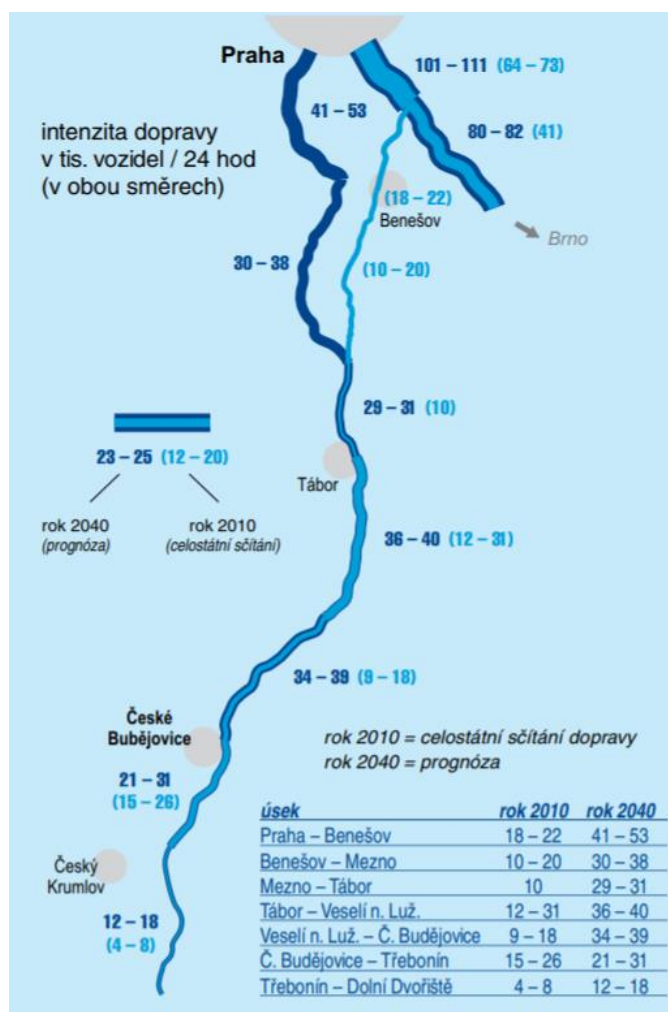
Česká dálnice D3 má velmi bohatou historii výstavby. Dálnice je s přestávkami připravována mnoho let, nicméně se stále nepodařilo dokončit její výstavbu. První zmínky o dálnici D3 pocházejí z roku 1987, kdy byla zařazena do plánu ještě tehdejší československé dálniční sítě. Po vzniku samostatné České republiky vláda ČR v roce 1993 potvrdila a odsouhlasila rozvoj stavby této dálnice, a to do roku 2005. Od té doby projekt výstavby dálnice D3 prošel několika stagnacemi, které byly způsobeny nedostatkem financí, ale také změnou politických názorů. Závazným a platným zněním však zůstává, že se dálnice D3 v roce 1999 stala součástí koncepce výstavby dálniční sítě ČR, jak určil strategický materiál *Návrh rozvoje koncepce výstavby dálniční sítě do roku 2010* (Dálnice D3, 2013).

Pro realizaci výstavby této silniční komunikace existuje několik významných argumentů odkazujících na její nemalé přínosy. Plánovaná trasa dálnice D3 propojí hlavní město Prahu s oblastí jižních a středních Čech a na jejím jižním konci se očekává napojení na silniční komunikace sousedního státu Rakouska. Navržená trasa D3 spolu s dalšími jinými silničními úseky je součástí mezinárodního silničního tahu E55, jenž vychází ze Skandinávie a přes naše území vede až do Řecka. Dálnice D3 také spadá do sítě TEN-T, neboli Transevropské dopravní sítě. Dobudováním této komunikace se tak předpokládá zlepšení mobility obyvatel České republiky, a také přínos v celoevropském kontextu.

Praktickým přínosem dálnice D3 je zkrácení časového intervalu při cestování mezi hlavním městem a uvedenými regiony. Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen ŘSD) se ve svém materiálu věnovaném dálnici D3 v roce 2013 zaměřilo na stávající dopravní stav této trasy.

Podle jejich zjištění již tehdejší silnice nižších tříd vykazovaly kapacitní nedostatečnost, která vedla k dopravním zácpám, ztrátě plynulosti a v nejhroších případech i dopravním nehodám. ŘSD ČR v materiálu o dálnici D3 (2013) dále zmiňuje, že dálnice obecně vykazuje nižší nehodovost než klasická nedělená komunikace bez středního dělícího pásu. Kvalitní, dostatečná a fungující infrastruktura by měla všechny tyto překážky odstranit, nebo alespoň eliminovat, a naopak by díky ní mělo dojít k pozitivním účinkům na rozvoj regionů, kterými by dálnice měla procházet. V širších souvislostech je tak uvažováno, že dálnice D3 přispěje ke snížení nezaměstnanosti a v podobě zpoplatnění (mýto) přinese i další zdroje do systému financování dopravní infrastruktury v České republice.

Následující obrázek č. 9 vizuálně představuje celkovou trasu dálnice D3 včetně vyčíslených prognóz intenzity dopravy.



Obrázek 9: Intenzita dopravy dálnice D3
Zdroj: Dálnice D3, 2013

Výstavba úseku dálnice D3 formou PPP

První reálnou podobu dostal návrh vybudovat úsek dálnice D3 již v roce 2005. Projekt PPP dálnice D3 byl zařazen mezi pilotní projekty, jež svým usnesením č. 1017 schválila vláda ČR dne 25. srpna 2005. Tímto rozhodnutím byl pro výstavbu formou PPP navržen úsek mezi městem Tábor a Bošilec. Tento úsek se skládal ze dvou staveb. První stavba s označením 0307 a délkou 16 km a druhý úsek 0308 v rozsahu 14 km. MD tedy zahájilo patřičné kroky v přípravách projektu. Jedním z nich bylo zadání na vypracování studie proveditelnosti výstavby dálnice D3 formou PPP na konci roku 2006. Podle provedených auditů a předložené studie se potvrdilo, že výstavba vybraného dálničního úseku formou PPP je možná a vhodná (Dálnice D3, 2016). Zpracovaný koncesní projekt (dálnice D3 v úseku Tábor–Bošilec o délce cca 30 km) bohužel nebyl na podzim roku 2007 postoupen k projednání ve vládě. Důvodem byla nedostatečná rozsáhlost (30 km). Na základě tohoto rozhodnutí se MD rozhodlo projekt přepracovat a rozšířit ho na výstavbu celého úseku D3 dosahujícího až hranic s Rakouskem. Tímto rozšířením se ale dostaly do ohrožení plánované úseky 0307 a 0308, které byly nakonec zajištěny tradičním způsobem. Díky této změně, a jak dodává dokument dálnice D3 (2016), tak kvůli odlišným požadavkům na plnění předmětu smlouvy, došlo i ke změně poradenského konsorcia.

Nový návrh na projekt vláda ČR schválila svým usnesením č. 672 na začátku června 2008. Dne 20. října 2008 byl poté vládou dále schválen koncesní projekt a zároveň bylo ministru dopravy uděleno zahájit zadávací řízení na výběr koncesionáře do konce roku 2008. V té době do procesu přípravy projektu vstoupila legislativní změna, která by umožnila přenést na koncesionáře též zodpovědnost za výkup a vyvlastnění pozemků (Dálnice D3, 2016). V roce 2009 před přijetím potřebných legislativních změn se však začala projevovat nastupující hospodářská a finanční krize, která značně zhoršila podmínky pro realizaci PPP projektů. MD žádné zadávací řízení nezahájilo a namísto toho byl projekt stavby dálnice D3 opět podroben přepracování, jež mělo vést k rozdělení úseků projektu PPP do dvou fází. Následkem přepracování došlo ke změnám v zapojení finančních institucí (zapojení Evropské investiční banky) a přenesení odpovědnosti v otázce zajištění pozemků zpět na stát namísto koncesionáře. Nově aktualizovaný koncesní projekt byl připraven k projednání ve vládě v srpnu 2009, nicméně byl projekt podmíněn schválením novely zákona, o již zmíněném vyvlastnění, která nebyla Poslaneckou sněmovnou v září 2009 přijata. Projednání projektu PPP dálnice D3 také předcházelo schválení zákona o urychlení

výstavby dopravní infrastruktury č. 416/2009 Sb. v prosinci 2009. avšak, jak je uvedeno v dokumentu o dálnici D3 (2016), z důvodu omezeného mandátu a nedostatečné vůle úřednické vlády, k projednání nedošlo.

Další zmínka o stavbě dálnice D3 formou PPP přišla na základě usnesení vlády ČR ze dne 26. 6. 2012, kdy vláda souhlasila s aktualizací koncesního projektu schváleného usnesením vlády č. 1304 ze dne 20. října 2008. Tímto rozhodnutím vláda uložila Ministerstvu dopravy zpracovat a předložit vládě Analýzu proveditelnosti a výhodnosti realizace projektu dálnice D3 v úsecích Bošilec-Ševětín-Borek (18,82 km) formou PPP. Nová Analýza byla zpracována společností PricewaterhouseCoopers Česká republika, s.r.o., která jej odevzdala MD v březnu 2013. Velký zvrat celé situace nastal v dubnu, kdy ministerstvem dopravy bylo využití PPP projektu stavby dálnice D3 (úsek Borek-Bošilec) nedoporučeno. V oficiálním materiálu zpracovaném ŘSD ČR (Dálnice D3, 2016) je uvedeno následující odůvodnění tehdejšího rozhodnutí MD: *„Seznam kvalitně připravených a ekonomicky efektivních staveb, které by bylo možné předkládat jako projekty k proplacení Evropskou unií, je totiž značně omezený. Ministerstvo dopravy proto preferovalo zajištění stavby standardní veřejnou zakázkou, u které je větší jistota získání peněz z EU. Ministerstvo zopakovalo, že vyčerpání všech nabízených prostředků v rámci Operačního programu Doprava je pro něj prioritou“*. Tímto rozhodnutím byl projekt výstavby dálnice D3 formou PPP definitivně uzavřen.

Obrázek č. 10 zobrazuje část dálnice D3 a zahrnuje vybrané úseky, jež měly být postaveny formou PPP.



Obrázek 10: Dálnice D3 Praha – Tábor – České Budějovice – Rakousko
Zdroj: Dálnice D3, 2016

Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP D3 v úseku Bošilec–Ševětín–Borek, o celkové délce 18,82 km

Analýza proveditelnosti a výhodnosti byla zpracována pro účely Ministerstva dopravy a představovala jeden z podkladů určených pro objektivní rozhodování ve věcech realizace dálnice D3 formou PPP. Analýza ve svém úvodu informuje o skutečnosti, ze které vychází její zpracování. Touto skutečností je předpoklad, že zdroje financování, ze kterých by výstavba dálnice D3 v úseku Bošilec–Ševětín–Borek v případě klasického modelu byla financována, lze mnohem efektivněji využít na jiné dopravní stavby a projekty. Dále je uvedeno, že je tento předpoklad v souladu s cíli MD, což znamená účelnější využívání dostupných zdrojů financování (zahrnuje i čerpání EU fondů) (Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP D3, 2013). Celý dokument je zpracován v rozsahu 85 stran

a obsahuje řadu kalkulací, ale i obsahových analýz, jež porovnávají výhodnost realizace výstavby D3 formou klasické zakázky a formou PPP.

Následující informace jsou zpracovány na základě uvedených dat a údajů obsažených v dokumentu Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP dálnice D3 (2013).

Tabulka 4: Základní informace o dálnici D3

Základní údaje o projektu PPP dálnice D3	
Název projektu	Projekt PPP D3
Zadavatel	Ministerstvo dopravy České republiky
Předmět projektu	Financování, doprojektování, výstavba, provozování a údržba části dálnice D3 (úsek Bošilec-Ševětín-Borek v rozsahu 18,82 km) Model BDFOM
Investiční náklady	cca 4,4 mld. Kč
Předpokládaná doba výstavby	2 roky
Předpokládaná doba provozování a údržby	30 let
Forma zpoplatnění PPP je založená na:	platbách za dostupnost
Systém porovnání PPP modelu vs. klasického modelu	Porovnání hodnoty za peníze
	Kvalitativní porovnání

Zdroj: Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP dálnice D3, 2013; vlastní zpracování

Následující tabulka přináší jeden z nejpodstatnějších závěrů celé analýzy, a tím je výhodnost realizace výstavby formou PPP ve srovnání s klasickou veřejnou zakázkou. Tabulka shrnuje a srovnává výdaje obou možných modelů.

Tabulka 5: Kvantitativní srovnání realizace dálnice D3

v mil. Kč	PPP model projektu	Klasický model projektu
Platba služebného	5 225,1	-
Hrubé výdaje klasického modelu	-	4 462,5

Převoditelná rizika	-	919,4
Úprava o daňovou povinnost koncesionáře	-190,4	-
Úpravy o dodatečné náklady zadavatele s PPP	69,5	-
CELKEM	5 104,2	5 381,9
HODNOTA ZA PENÍZE (ve prospěch modelu PPP)	277,7 mil. Kč	

Zdroj: Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP dálnice D3, 2013; vlastní zpracování

Z dat uvedených v tabulce vyplývá, že PPP model při porovnání s klasickým modelem přináší hodnotu za peníze. Jinými slovy, **zadavatel projektu, tedy MD, by při použití PPP modelu výstavby úseku dálnice D3 namísto klasického modelu, dosáhl úspory v hodnotě 277,7 mil. Kč.**

V případě kvalitativního porovnání PPP a klasického modelu analýza také potvrdila výhodnost PPP modelu oproti klasickému modelu. Z provedeného zjištění vyplývají následující výhody:

- realizace výstavby daného úseku dálnice D3 ve stanoveném časovém horizontu,
- veřejný sektor neponese riziko v případě překročení daného rozpočtu,
- dosažení a následné udržení požadované kvality po celou dobu životního cyklu dálniční komunikace,
- díky vyšší kvalitě dálnice jsou předpokládány pozitivní externality plynoucí pro uživatele dálnice (vyšší uživatelský komfort, snížení doby cestování, nižší nehodovost),
- podpora hospodářského růstu,
- možnost klasifikovat tuto investici do dopravní infrastruktury mimo deficit rozpočtu a dluh vládního rozpočtu. (Tato možnost vychází z rozhodnutí Eurostatu, který doporučuje, aby aktiva postavená v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru, tedy formou PPP, byla klasifikována jako nevládní aktiva. To je přípustné za splnění následujících dvou podmínek: riziko výstavby nese soukromý sektor

a současně soukromý sektor odpovídá za riziko poptávky nebo dostupnosti. V dodatečných komentářích je uvedeno, že zmíněné podmínky jsou považovány za splněné, jestliže soukromý sektor nese podstatnou část daných rizik (MFCR, 2006).

Analýza proveditelnosti provedená společností PricewaterhouseCoopers ve svém shrnujícím závěru a na základě kvantitativních a kvalitativních údajů potvrdila výhodnost zajištění projektu výstavby úseku dálnice D3 modelem PPP.

Komentář Asociace pro rozvoj infrastruktury k uskutečněné Analýze proveditelnosti

Dne 2. dubna 2013 vydala Asociace pro rozvoj infrastruktury tiskovou zprávu, ve které se vyjadřuje k závěru Analýzy proveditelnosti dálnice D3 formou PPP. Tomáš Janeba, prezident ARI vyzdvihuje závěr analýzy, jenž prokázal výhodnost projektu formou PPP oproti klasické veřejné zakázce o 277,7 mil. Kč, což představuje úsporu v rozsahu 5 % celkových výdajů (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2013). Janeba pokračuje vyjádřením, že předešlé zkušenosti tradičního způsobu zadávání mnohdy nezaručují cenu, termíny ani kvalitu. Naopak dodává, že **forma PPP je často efektivnější i přesto, že řadu výhod nelze spočítat.**

Rozhodnutí o ukončení projektu ze strany Ministerstva dopravy

Tisková zpráva vydaná 2. dubna 2013 Asociací pro rozvoj infrastruktury kromě vyjádření k Analýze proveditelnosti výstavby dálnice D3 obsahuje informaci, že následující den, tedy 3. dubna 2013, tehdejší ministr dopravy Zbyněk Stanjura bude překládat vládě ČR hodnotící zprávu o výhodnosti realizace projektu dálnice D3 formou PPP. O zpracování a předložení analýzy rozhodla vláda ČR svým usnesením č. 469 v červnu 2012.

Ačkoliv všechny dosavadní studie a prognózy doporučovaly provést výstavbu dálnice D3 formou PPP a podpora byla vyjádřena i ze strany ARI, ministr dopravy na zasedání vlády ČR doporučil postavit daný úsek dálnice mezi Borkem a Bošilcem formou klasické veřejné zakázky. V překládací zprávě, kterou se podařilo získat redakci internetového magazínu Česká pozice, bylo následující vyjádření ministra Stanjury „*Portfolio připravených a ekonomicky prokazatelně efektivních staveb v rámci sítě TEN-T (transevropská dopravní síť), které by mohly posloužit k dočerpání alokace Operačního programu Doprava 2007 – 2013, je značně omezené*“ (Česká pozice, 2013). Ministerstvo dopravy se tak i přes

průkazné podklady rozhodlo pilotní projekt PPP ukončit a výstavbu úseku dálnice D3 financovat z evropských peněz, které by odhadem měly pokrýt 70 až 80 procent nákladů. V článku České pozice (2013) je uveden i nesouhlasný komentář. Tomáš Janeba, prezident ARI poukazuje na možnost čerpat evropské dotace i v případě, že se na výstavbě a správě infrastruktury podílí soukromý sektor. Tato možnost byla potvrzena a v případě dálnice D3 i reálně připuštěna zástupci Evropské investiční banky, kteří v zapojení soukromého sektoru do projektu nevidí problém. Naopak se dle jejich vyjádření jedná pouze o technický detail.

Tomáš Janeba se k dané situaci později vyjádřil ještě v květnu 2013 v rozhovoru pro Dopravní noviny. Dle jeho slov se jednalo o velmi nešťastné rozhodnutí. Ukončit projekt dálnice D3 formou PPP bylo nekoncepční a sama Evropská unie, která poskytla MD 18 mil. Kč na přípravu projektu (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2013), tento krok považuje za iracionální. Přestože sám Janeba uvedl, že projekt nebyl ideální, mohl to být skvělý odrazový můstek pro PPP projekt, ve kterém se mohly vyzkoušet všechny postupy, které by se daly vylepšit a aplikovat v dalších PPP projektech (Dopravní noviny, 2013).

Kontrolní akce zaměřená na pořízení dálnice D3

Nejvyšší kontrolní úřad České republiky provedl kontrolní akci zaměřenou na stavbu dálnice D3 za období 2006 až 2010. NKÚ se zaměřil na poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků a také na projekt PPP dálnice D3 (úsek mezi městem Tábor a Bošilec). Závěrečná zpráva z akce, která byla vydána v roce 2011, nepřinesla téměř žádná pozitivní zjištění, a naopak informovala o fatálních nedostacích (Nejvyšší kontrolní úřad ČR, 2011).

Mezi souhrnné nedostatky vztahující se na celou výstavbu dálnice D3 (úseky realizované klasickou veřejnou zakázkou i formou PPP) patří hlavně následující zjištění:

- realizace výstavby dálnice D3 od svého začátku neprobíhala plynule, a není tak možné zajistit hospodárnost a účelnost finančních prostředků, které na stavbu vynaložil český stát,
- několika předešlými kontrolními akcemi bylo opakovaně zjištěno, že Ministerstvo dopravy nedisponovalo závaznou koncepcí budování dálniční a silniční sítě, která

by ve vazbě na reálné zdroje financování a společensko-ekonomické přínosy určovala prioritní úseky pro výstavbu. Tím opakovaně docházelo ke změnám priorit výstavby a koncepčních materiálů,

- dle zjištění kontrolní akce MD nevytvořilo v rámci koncepční přípravy patřičné předpoklady, a to hlavně co se týká vymezení časových a finančních podmínek pro řádný a hospodárny průběh navazujících prací a činností při přípravě a realizaci akcí výstavby dálnice D3. Toto zjištění dokazuje jednu z hlavních příčin, proč docházelo k významnému růstu předpokládaných nákladů či následnému prodlužování termínů.

Ve vztahu k projektu PPP byly kontrolní akcí zjištěny následující skutečnosti:

- Ministerstvo dopravy nepostupovalo při přípravě projektu PPP dálnice D3 dostatečně efektivně, a to například tím, že nezabezpečilo urychlení procesu výstavby dálnice ani následné snížení nákladů spojených s výstavbou. Realizace projektu PPP proto dle hodnocení probíhala od roku 2003 bez podstatných výsledků.
- NKÚ dále zjistilo, že MD nevycházelo z ujasněné koncepce a analýzy, které by dostatečně a objektivně prokazovaly výhodnost realizace dálnice D3 formou PPP. Materiály nechalo MD vypracovat pro první návrh projektu PPP (úsek mezi městy Tábor a Bošilec). Tyto dokumenty, které sloužily jako podklady k zasedání vlády dne 17. srpna 2005 (usnesení č. 1017), obsahovaly podle kontrolní akce věcně nepravdivé údaje. Příkladem je stavebně-právní nepřipravenost navrhovaného úseku. V té době nebyla dle zjištění vydána stavební povolení ani nebylo vyřešeno majetkoprávní vypořádání, přestože dokument, který MD předkládalo vládě, tvrdil opak.
- NKÚ odhaduje na základě dostupných informací, že celkové výdaje na přípravu projektu PPP dálnice D3 poskytnuté MD, SFDI a ŘSD činily nejméně 120 mil. Kč. Zpráva dodává, že přesnou částku nebylo možné z doložených evidencí vyčíslit.

Z výše uvedených skutečností je zřetelné, že při realizaci výstavby dálnice D3 docházelo k hrubým nedostatkům v přístupu ze strany veřejného sektoru. První plánovaný úsek dálnice formou PPP byl nejspíše od svého počátku předem odsouzen k neúspěšnosti. Lze však konstatovat, že většina výtek NKÚ je směřována pouze k přípravě projektu PPP,

tedy jeho zajištění. **Způsob pořízení, konkrétně forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru, nebyl ve zprávě NKÚ negativně hodnocen.**

5.4 Slovenský projekt rychlostní silnice R1

Historicky tento projekt sahá až do období Československé republiky, kdy tehdejší vláda dne 29. ledna 1987 ve svém usnesení č. 24, o rozvoji dálniční sítě odsouhlasila prověření a přípravu dálničního propojení již existující čtyř pruhové komunikace v úseku Trnava-Nitra-Zvolen. Samotná příprava projektu však odstartovala až v roce 1993 a od té doby prošla mnoha schvalovacími procesy a úpravami, aby bylo vše v souladu s platnými právními předpisy. V roce 1998 vláda SR svým usnesením č. 415 ze dne 9. června 1998 doplnila úsek Trnava-Nitra-Žiar nad Hronom-Zvolen-Banská Bystrica do dálniční sítě pod označením dálnice D65. O rok později vláda SR rozhodla o přeřazení dálnice D65 do sítě rychlostních silnic, a to z důvodu stísněných podmínek v některých úsecích, které nesplňovaly parametry dálnice. Konečný rozsah sítě rychlostních silnic a stejně tak dálniční sítě byl schválen usnesením č. 162 vlády SR v únoru 2001. Vládě byl předložen dokument s názvem *Nový projekt výstavby dálnic a rychlostních silnic*, kde byla již definována výstavba rychlostní silnice R1 v rozsahu Trnava-Nitra-Zvolen-Banská Bystrica. Na základě hledání nových finančních zdrojů bylo odsouhlaseno postavit daný úsek formou PPP (Dálnice-silnice.cz, 2019).

Oficiálním odůvodněním výstavby rychlostní silnice R1 je nevyhovující stav dané komunikace, který přestává splňovat technické požadavky silničních komunikací. Dále se zohledňuje i rostoucí intenzita dopravy, která v daném úseku způsobuje časté dopravní kolony a závažné dopravní nehody (Pr1bina, vznik, 2018). V dokumentu netechnického zhodnocení projektu R1 jsou dále uvedena následující stěžejní odůvodnění (Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, 2009). Patří mezi ně:

- zlepšení dopravního propojení mezi regiony Slovenské republiky,
- snížení nehodovosti,
- snížení spotřeby paliv a emisí z dopravy,
- zlepšení životních podmínek a kvality života ve městech díky odklonění dopravy (vedlejší pozitivní efekt na snížení emisí a hluku ve městech),

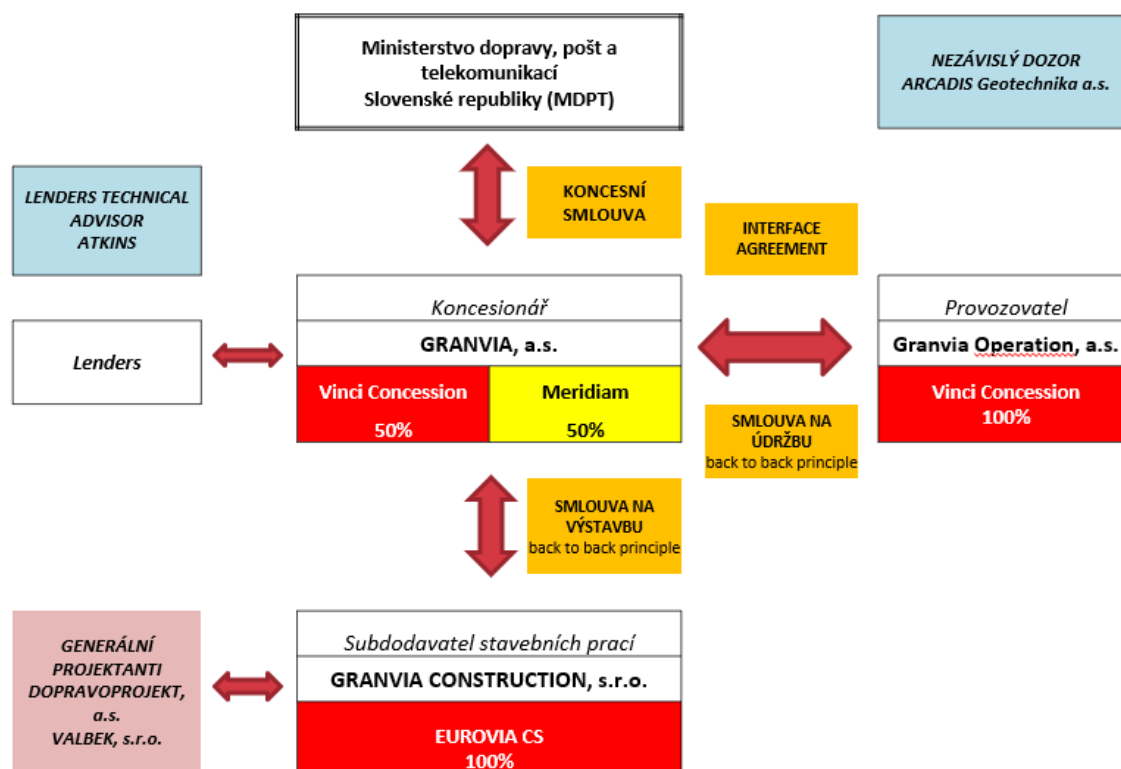
- pozitivní dopad na snížení regionálních rozdílů a zvýšení ekonomického rozvoje regionů,
- celkový přínos realizace výstavby R1 ke zlepšení konkurenceschopnosti Slovenské republiky a jejímu trvalému udržitelnému rozvoji.

Výstavba rychlostní cesty R1 formou PPP

PPP projekt PR1BINA s oficiálním názvem „*Koncesia na projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu rýchlostnej cesty R1 Nitra–Tekovské Nemce a Banská Bystrica–severný obchvat*“ (dále jen Rychlostní cesta R1) je označován jako historicky první dálniční projekt spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem na Slovensku a týká se výstavby **51,6 km silniční komunikace a následného smluvního svazku po dobu 30 let**. Projekt spočívá v zabezpečení financování, naprojektování, výstavby, provozování a údržby rychlostní cesty. Z hlediska typologie PPP projektů se konkrétně jedná o typ **DBFOM**. Nově vybudovaná rychlostní silnice se skládá ze 3 úseků spojujících město Nitra a obec Tekovské Nemce. Součástí je i obchvat města Banská Bystrica, který je považován za čtvrtý úsek celého silničního projektu. Zadavatelem projektu bylo tehdejší Ministerstvo dopravy, pošt a telekomunikací SR (nyní Ministerstvo dopravy a výstavby SR).

První rozhodnutí o stavbě vzešlo z usnesení č. 709 v srpnu 2007, kdy vláda SR stanovila urychlenou výstavbu vybrané nadnárodní infrastruktury, do které byl zařazen i projekt výstavby R1. O formě výstavby PPP poté vláda závazně rozhodla svým usnesením č. 753 dne 5. září 2007. Ještě v prosinci téhož roku MD SR v pozici zadavatele projektu zahájilo zadávací řízení na koncesionáře. K dalšímu kroku došlo až o rok později, kdy po roce procesu zadávacího řízení bylo oznámeno, že je již vybrané konsorcium vedené společností VINCI Highways. Smlouva mezi Slovenskou republikou v zastoupení Ministerstvem dopravy, pošt a telekomunikací a společností GRANVIA, a.s.. (akcionáři společnosti GRANVIA, a.s. jsou VINCI Highways a Meridiam Infrastructure) byla podepsána 23. března 2009 (Pr1bina, vznik, 2018).

Vzájemný vztah mezi MD SR a vítězným konsorciem zobrazuje obrázek č. 11.



Obrázek 11: Organigram projektu PPP rychlostní cesty R1
Zdroj: EUROVIA CS (VINCI), 2016

Po uzavření koncesní smlouvy začala jednání o finančních podmínkách s MD, stejně tak byla zahájena jednání s bankami o poskytnutí financování. Do projektu však vstoupila probíhající hospodářská krize, díky které se celý proces protáhl na 18 měsíců. Jedním z tehdejších požadavků zástupců bank bylo, aby se Slovensko za úvěry zaručilo. Tento požadavek byl však ze strany vlády razantně odmítnut. Nakonec se vše podařilo vyřešit, záruky ze strany Slovenska nebyly potřeba a financování se i přes probíhající krizi podařilo zajistit. Celý proces financování se tak podařilo uzavřít 27. srpna 2009 (Silnice Železnice, 2011).

Technické informace

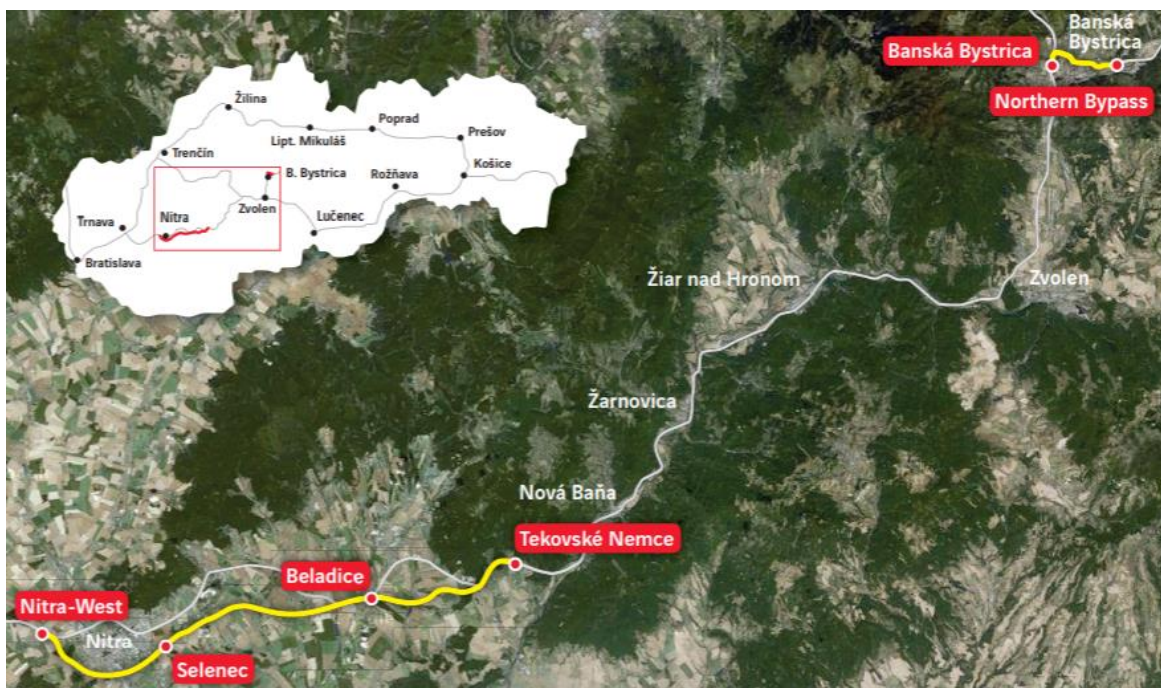
Následující tabulka č. 4 shrnuje technické informace o výstavbě rychlostní cesty R1. Uvedeny jsou jednotlivé úseky včetně rozsahu a časové předpoklady stavby.

Tabulka 6: Technické informace PPP projektu rychlostní silnice R1

	Název Stavby	Délka úseku	Zahájení stavby	Datum otevření	Datum kolaudace	Doba výstavby (měsíce)
1. úsek	R1 Nitra, západ–Selenec	12,6 km	28. srpna 2009	28. října 2011	28. března 2012	25
2. úsek	R1 Selenec–Beladice	19 km	28. srpna 2009	28. října 2011	28. března 2012	25
3. úsek	R1 Beladice–Tekovské Nemce	14,3 km	28. srpna 2009	28. října 2011	28. března 2012	25
4. úsek	Banská Bystrica–severní obchvat	5,7 km	28. srpna 2009	27. července 2012	28. ledna 2013	35
CELKEM		51,6 km				

Zdroj: Pr1bina, 2018; Silnice Železnice, 2010; vlastní zpracování

Na následujícím obrázku č. 12 je možné vidět všechny 4 úseky, které jsou pro lepší rozpoznání zvýrazněny žlutou barvou. Obrázek obsahuje i mapu Slovenské republiky, kde je R1 označena v červeném rámečku pro lepší geografickou orientaci v rámci státu.



Obrázek 12: Geografické znázornění rychlostní cesty R1
Zdroj: Pr1bina, 2009

Analýza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP rychlostní cesty R1 v úseku Nitra–Tekovské Nemce a Banská Bystrica–severní obchvat, o celkové délce 51,6 km

Na základě usnesení č. 753 vlády SR ze dne 5. září 2007 bylo definitivně rozhodnuto o výstavbě rychlostní komunikace R1 formou PPP. Po provedených přípravách dne 11. března 2009 vláda schválila předložený návrh o uzavření koncesní smlouvy (smlouva byla podepsána 23. března 2009).

Následující data a informace vycházejí z předložených dokumentů vládě a návrhu koncesní smlouvy.

Tabulka 7: Základní informace o rychlostní silnici R1

Základní údaje o projektu PPP rychlostní cesty R1	
Název projektu	Projekt PR1BINA (Koncese na projektování výstavby, financování, provoz a údržbu rychlostní komunikace R1: Nitra–Tekovské Nemce a Banská Bystrica–severní obchvat)

Zadavatel	Ministerstvo dopravy, pošt a telekomunikací Slovenské republiky
Předmět projektu	projektování výstavby, financování, provoz a údržbu rychlostní komunikace R1 v rozsahu 51,6 km Model BDFOM
Stavební náklady	880 mil. EUR
Investiční náklady	1,2 mld. EUR
Předpokládaná doba výstavby	1–2,5 roku
Předpokládaná doba provozování a údržby	30 let
Forma zpoplatnění PPP je založená na	platbách za dostupnost
Systém porovnání PPP modelu vs. klasického modelu	Porovnání hodnoty za peníze Kvalitativní porovnání

Zdroj: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2009; vlastní zpracování

Další tabulka uvádí výdaje a porovnává výhodnost realizace výstavby formou PPP oproti klasickému modelu veřejné zakázky.

Tabulka 8: Kvantitativní porovnání realizace PPP projektu rychlostní silnice R1

v mil. EUR	PPP model projektu	Klasický model projektu
Základ pro výpočet	1 354 (čistá současná hodnota plateb za 100% dostupnost podle nabídky)	689 (čistá současná hodnota za dílo podle státní expertizy)
Očekávání srážky za nedostupnost	-15	-
Dokumentace za realizaci stavby	-	8
Stavební dozor	-	8

Dodatečné nároky na technologii použitou na rychlostní cestu	-	1
Úvodní platba	-19	-
Daň z příjmu	-52	-7
Pravidelná údržba	-	54
Přenos rizika	-82	-
Dřívější náběh socio-ekonomických užitků	-307	-
Hodnota možnosti refinancování zisku	-35	-
Potřeba další údržby	-	57
CELKEM (celková čistá současná hodnota)	844	808
Čistá současná hodnota v případě výstavby projektu podle modelu PPP je o 36 mil. EUR VYŠŠÍ oproti klasickému modelu		

Zdroj: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2009; vlastní zpracování

Návrh koncesní smlouvy dále uvádí hodnotu **4,8 % coby rozdíl v neprospěch PPP modelu**. Z důvodu neuvedených konkrétnějších informací a dat nebylo možné hodnotu potvrdit, jelikož v dokumentu nejsou uvedena bližší specifika umožňující její výpočet. Tato hodnota je ale považována za potvrzenou, neboť za uvedenými daty stojí expertní znalci z oboru stavebnictví a Národní dálniční společnost SK.

Pro možnost kvalitativního porovnání PPP a klasického modelu byly vybrány následující výhody ve prospěch PPP modelu:

- pozitivní vliv na poskytnutí finančních zdrojů na jiné prioritní výstavby,
- zvýšení investiční atraktivnosti regionů, kterými je rychlostní cesta R1 vedena,
- proticyklický efekt slovenské ekonomiky v období hospodářské krize,
- na základě dobré zahraniční praxe jsou prokazatelné přínosy PPP modelu (použití ověřených a účinných technických postupů ze strany soukromého partnera),
- rychlejší čas výstavby oproti klasické veřejné zakázce.

Přestože kvantitativní analýza dokázala záporný rozdíl v neprospěch PPP modelu, Ministerstvo financí SR se ztotožnilo se závěrem MD SR, který uvádí, že při porovnání kvalitativních přínosů PPP modelu **se jedná o zanedbatelný rozdíl**. Na doporučení MD je tak **nabídka vítězného uchazeče (model PPP)**, která byla porovnána s klasickou zakázkou, **pro Slovenskou republiku výhodná**.

Zjištěné skutečnosti

Analýza, ze které MD SR vycházelo při hodnocení výhodnosti výstavby formou PPP, však nebyla veřejně zpřístupněna. Na tuto skutečnost upozornila zpráva Transparency International Slovensko (dále jen TIS) v následujícím roce 2010, když MD SR odmítlo své analýzy poskytnout mimovládní neziskové organizaci INEKO, která se mj. zabývá slovenskou ekonomikou. MD své rozhodnutí odůvodnilo ochranou duševního vlastnictví (Transparency International Slovensko, 2010a).

Následující obrázek představuje odpověď MD, ve které nevyhovuje žádosti o zpřístupnění analýz společnosti INEKO.

**MINISTERSTVO DOPRAVY, PÔŠT A TELEKOMUNIKÁCIÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Námestie slobody 6, P. O. BOX 100, 810 05 Bratislava 15

č.: 05041/2010/OK-4447

Bratislava 2.2.2010

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, ako povinná osoba podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (ďalej len „zákon o slobode informácií“), podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií a podľa §§ 46 a 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

nevyhovuje

žiadosti Michala Lehutu, Bajkalská 25, 827 18 Bratislava o sprístupnenie „analýz vyhodnotenia troch diaľničných PPP projektov a projektu elektronického mýta v porovnaní s klasickým verejným obstarávaním“.

Žiadosť je registrovaná na odbore komunikácie pod č.: 05041/2010/OK.

Odôvodnenie:

Dôvodom na nevyhovenie žiadosti o sprístupnenie informácie je skutočnosť, že daná analýza je predmetom ochrany duševného vlastníctva zhotoviteľa dokumentu, pričom v zmysle ustanovenia § 11 ods. 1 písm. c) zákona č. 211/2000 Z.z. je povinná osoba oprávnená obmedziť sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupniť, ak tým možno porušiť ochranu duševného vlastníctva. Nadväzujúc na uvedené, zhotoviteľ analýzy nesúhlasí s uverejneným predmetného dokumentu a v dôsledku uvedených skutočností Vám nemôžeme sprístupniť Analýzu výhodnosti všetkých 3 balíkov PPP projektov v porovnaní s klasickým verejným obstarávaním.

Obrázek 13: Dopis MDV SK o zamítnutí zverejnení analýz

Zdroj: Transparency International Slovakia, Odpoveď, 2010b

Poté, čo spoločnosť požádala o pomoc TIS, ktorá sa do prípadu vložila, již MD reagovalo zmenou názoru. Nakonec MD své analýzy zpřístupnilo k nahlédnutí, avšak pouze v jejich vlastní budově a bez možnosti fotokopií (Transparency International Slovensko, 2010b).

Obrázek č. 14 opět uveřejnila TIS a zobrazuje novou odpověď MD na žádost o zpřístupnění dokumentů.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky
Námestie slobody 6, 810 05 Bratislava 15, P. O. BOX 100
odbor komunikácie

Transparency International Slovensko
Ivan Mjartan, Právna protikorupčná poradňa
Bajkalská 25
82718 BA

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
07103/2010/OK-10574

Vybavuje/linka
02 52499640

Bratislava
16. 3. 2010

Vec: Sprístupnenie informácie v zmysle zákona 211/2000 Z.z.

Na základe Vašej žiadosti prijatej dňa 5. marca 2010 na odbor komunikácie Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR v zmysle zákona 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov Vám sprístupňujeme vyjadrenie sekcie projektov verejno-súkromného partnerstva a sekcie cestnej dopravy a pozemných komunikácií:

k bodu 1: „Znenie analýz vytvorených pre Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky, ktoré boli vytvorené za účelom komparácie nákladov na výstavbu troch diaľničných projektov formou public-private-partnership a formou verejného obstarávania“.

Predmetné analýzy vytvorené pre MDPT SR sú prístupné k nahliadnutiu na MDPT SR na Sekcii projektov verejno-súkromného partnerstva v Dataroome v pracovných dňoch od 8.30 do 16.30 hod. Vzhľadom na veľký objem požadovaných informácií Vás v súlade s § 16 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. žiadame o súhlas s navrhnutou formou sprístupnenia.

Obrázek 14: Odpověď MDV SK v reakci na předešlé zamítnutí

Zdroj: Transparency International Slovakia, Odpověď, 2010b

Po novém rozhodnutí MD zástupce společnosti INECO Peter Goliaš spolu s ředitelem TIS Gabom Šípošem navštívili MD SK dne 30. března 2010 a nahlédli do následujících dokumentů:

- Vyhodnocení výhodnosti nabídky vítězného uchazeče – PPP balík D1, 1. balík,
- **Vyhodnocení výhodnosti nabídky vítězného uchazeče – PPP balík R1, 2. balík,**
- Vyčíslení některých parametrů koncesní smlouvy a jejích dodatků pro PPP projekt D1, 3 balík.

Zhodnocení poté společnost INEKO uvedla na svých internetových stránkách dne 31. března 2010. INEKO uvádí, že MD nemá analýzu výhodnosti PPP na výstavbu R1 po finančním uzavření. Předložená analýza dle jejich hodnocení obsahovala údaje před finančním uzavřením a ty jsou nepoužitelné. Na základě prověření poskytnutých analýz a dokumentů tak informuje, že neexistuje žádný oficiální dokument, který by vyčísloval výhodnost anebo nevýhodnost jediného finančně uzavřeného PPP projektu na výstavbu dálnic. Závěrem dodává, že uvedené analýzy jsou pochybné (INEKO, 2010).

Zhodnocení a přínosy výstavby R1 v čase

Následující skutečnosti dokazují pozitivní přínosy, kterých bylo při, ale hlavně po dostavbě rychlostní cesty R1 formou PPP dosaženo.

- **Úspora 144 mil. EUR díky refinancování**

V tiskové zprávě, kterou společnost GRANVIA vydala 29. listopadu 2013, informuje o úspěšném uzavření refinancování PPP projektu vydáním projektových dluhopisů dosahujících hodnoty **1 243 mil. EUR**. Původní úvěr u 19 bank tak byl nahrazený výhodnějším modelem, díky kterému Slovenská republika ušetřila 144 mil. EUR. Nová strategie financování byla vypracována za podpory akcionářů společnosti GRANVIA, a.s., kterými jsou VINCI Concessions a Meridiam Infrastructure. Spolupráce probíhala za spoluúčasti Deutsche Bank. Tisková zpráva obsahuje i veřejné poděkování Ministerstvu dopravy, bez jehož podpory by nebylo možné daného výsledku dosáhnout (Pr1bina, 2013).

- **Maximální využití cesty a snížení nehodovosti**

Po roce otevření a zpřístupnění prvních tří úseků rychlostní cesty R1 bylo na konci roku 2012 zaevidováno **7 milionů vozidel**, která tuto komunikaci využila. Ještě více pozitivního hodnocení si zasloužil ukazatel, jenž potvrdil nižší nehodovost oproti předešlému roku. Za zkoumané jednorozhodní období došlo na otevřených úsecích silniční komunikace k 51 dopravným nehodám, přičemž k úmrtí nebo těžkému zranění nedošlo ani v jednom z případů. Tyto informace poskytl generální ředitel společnosti GRANVIA, a. s., Erica Genętra v rozhovoru pro portál Teraz.sk, který je zpravodajským portálem Tiskové agentury Slovenské republiky (Tezar, 2013).

Po 5 letech od otevření všech čtyř úseků společnost GRANVIA uveřejnila následující data, která po tuto dobu nasbírala (Dnes24Nitra, 2016).

- o ke konci roku 2011 využilo komunikaci **932 000 vozidel**,
- o v roce 2012, kdy byl otevřen čtvrtý úsek (Banská Bystrica-severní obchvat), dosáhla celoroční intenzita **7 348 000 vozidel**,
- o v roce 2015 bylo zaevidováno **12 milionů vozidel**,
- o v září 2016 zabudované sčítače ve vozovce zaznamenaly **50 milionů vozidel**, která cestu využila od jejího otevření.

Od otevření silnice R1 bylo zaznamenáno snížení nehodovosti na celé její trase. Příkladem je úsek mezi městy Nitra a Beladec, který sumarizuje následující tabulka.

Tabulka 9: Přehled nehodovosti na úseku Nitra Beladec

Nehodovost v úseku Nitra-Beladec (bez dálnice)	
Nehodovost v úseku Nitra-Beladec	
Rok	Počet nehod
2008	122
2009	63
2010	39
V roce 2011 otevřeny 3 úseky nové cesty R1	
2012	10
2013	9
2014	9

Zdroj: Pravda, 2015; vlastní zpracování

K viditelnému snížení počtu nehod v daném úseku došlo ihned po otevření nové silniční komunikace R1 (Pravda, 2015).

- **Mezinárodní ocenění**

První slovenský PPP projekt získal několik mezinárodních uznání.

- o **časopis Project Finance International (PFI)** a **agentura Thomas Reuters** ocenily slovenský PPP projekt jako nejlepší již v roce 2009, kdy se projekt teprve rozbíhal. Podle Martina Pekáčka zástupce společnosti GRANVIA se

jedná o nejprestižnější ocenění v Evropě, co se týče financování průmyslových projektů. Pekáček dále doplnil, že významnou roli zde hrálo získání bankovního financování projektu v době hospodářské krize (Společnosti pro rozvoj silniční dopravy, 2010).

- o **Project Finance International (PFI)** vyhlásilo 5. února 2014 v Londýně refinancování slovenského PPP projektu R1 za nejlepší dluhopisový projekt roku 2013 v celé Evropě (Zoznam, 2014).
- o **Magazín EMEA Finance** následoval PFI, a i zde se PPP projekt R1 zasloužil o ocenění za nejlepší dluhopisový projekt roku 2013 (Ministerstva dopravy a výstavby SR, 2014)

- **Snížení nezaměstnanosti a růst cestovního ruchu**

Výstavba rychlostní silnice R1 se zasloužila o **snížení míry nezaměstnanosti v okolních okresech o 1 až 3 procentuální body**. Tuto skutečnost potvrdila případová studie, kterou v březnu 2018 provedl Institut finanční politiky (IFP), jenž funguje jako analytický útvar Ministerstva financí SK. Studie dále uvedla, že po zpřístupnění rychlostní cesty R1 **klesl počet nezaměstnaných o 5000 osob**. Je však důležité uvést, že samotný fakt výstavby rychlostních silnic a dálnic je nedostačující. Sama studie dodává, že míra vlivu na nezaměstnanost se velmi úzce odvíjí od míry lidského kapitálu v daném území a také míry urbanizace.

Druhým zjištěním, se kterým studie s oficiálním názvem *Pohronská paráda: Případová štúdia rýchlostnej cesty R1* přichází, je pozitivní vliv rychlostní cesty R1 na cestovní ruch. Dokončení a následné uvedení R1 do provozu **zvýšilo počet přenocování v hlavních turistických obdobích o 25 až 70 %**. Tato data studie získala porovnáním s dlouhodobými průměry, které nebyly blíže uvedeny (Ministerstvo financí Slovenskej republiky, 2018).

- **Použití nové progresivní technologie**

První slovenský PPP projekt R1 vyniká i po technické stránce. Při stavbě byla společností GRANVIA Construction poprvé v regionu střední a východní Evropy využita technologie nové generace. Jedná se o unikátní technologii výsuvné skruže, jež byla použita při stavbě 955 metrů dlouhého mostu.

Tento typ nové moderní skruže v porovnání s klasickým typem představuje ekonomičtější konstrukci s delší životností. Toho je docíleno využitím přepětí pro eliminaci průhybů (Stavební investorské noviny, 2011).

- **Slovenský PPP projekt R1 jako příklad dobré praxe**

V rámci mezinárodního PPP fóra, které se konalo na jaře 2016 v Ženevě, byl slovenský PPP projekt uveden jako jeden z příkladů dobré praxe. Následně byl projekt publikován v materiálu s dalšími případovými studii věnovanými PPP projektům. V materiálu byl také zveřejněn výsledek průzkumu, kterého se zúčastnilo více než **500 lidí žijících v oblastech, kterými prochází R1**. Následující data vychází z výpovědí dotázaných respondentů (Unecce, 2016).

- o **83 %** uvedlo, že se zlepšil jejich přístup k pracovním, školním a volnočasovým aktivitám,
- o **100 %** zaznamenalo snížení spotřeby paliva a úsporu času při cestování,
- o **52 %** hodnotí zvýšení hodnoty jejich půdy,
- o **96 %** věří, že výsledkem PPP došlo ke zlepšení údržby vozovky, čímž se zvýšila bezpečnost silničního provozu,
- o **43 %** si myslí, že se míra nezaměstnanosti snížila díky otevření rychlostní silnice R1.

5.5 Komparativní analýza českého a slovenského PPP projektu

Tato podkapitola navazuje na předešlé dva PPP projekty, které byly podrobně analyzovány. Cílem podkapitoly je na základě uvedených informací porovnat český a slovenský PPP projekt z oblasti silniční infrastruktury. Výsledné shrnutí slouží jako základ pro **dílčí cíl 3 a 4**. Zároveň bude ověřen **výzkumný předpoklad 1 a 2**. Pro lepší přehlednost porovnávaných základní informací a dat byla vytvořena následující tabulka.

Tabulka 10: Porovnání českého a slovenského PPP projektu

Porovnávané oblasti	Česká republika	Slovensko
Název projektu	Projekt PPP D3	Projekt PR1BINA
Zadavatel	Ministerstvo dopravy České republiky	Ministerstvo dopravy, pošt a telekomunikací Slovenské republiky
Model PPP	BDFOM	BDFOM
Délka úseku	18,82 km	51,6 km
První zmínky o realizaci formou PPP	25. srpna 2005 (Vláda ČR svým usnesením č. 1017 schválila pilotní projekt PPP dálnice D3)	5. září 2007 (Vláda SR svým usnesením č. 753 rozhodla o výstavbě rychlostní komunikace R1 formou PPP)
Výhodnost PPP modelu v porovnání s klasickým modelem	Úspora 277,7 mil Kč	Nákladnost 36 mil. EUR
Zahájení/zrušení projektu	Duben 2013 - zrušení projektu na základě nedoporučení MD ČR	Březen 2009 - podepsání smlouvy s koncesionářem

Zdroj: informace uvedené v předešlých kapitolách, vlastní zpracování

Shrnutí českého PPP projektu dálnice D3:

- projekt PPP dálnice D3 byl připravován 8 let (období 2005–2013),
- za dobu 8 let byl projekt přepracováním z původně uvažovaného rozsahu 30 km na konečných 18 km,
- do projektu zasáhla v roce 2009 hospodářská krize, která zhoršila podmínky realizace PPP projektů a stala se tak jedním z důvodů, proč nebylo zahájeno zadávací řízení,
- Evropská unie poskytla MD 18 milionů korun na přípravu projektu,
- kontrolní akce zaměřená na pořízení dálnice D3 prokázala hrubé nedostatky ze strany veřejného sektoru při přípravě projektu,
- NKÚ vyčíslila odhadované celkové výdaje na přípravu projektu PPP dálnice D3 na nejméně 120 mil. Kč,
- analýza proveditelnosti potvrdila výhodnost PPP modelu z hlediska kvalitativních výhod a vyčíslila úsporu ve výši 277,7 mil. Kč,
- PPP projekt dálnice D3 získal plnou podporu Asociace pro rozvoj infrastruktury,
- projekt nebyl zrealizován na základě nedoporučení ministerstva dopravy, které dalo přednost financování projektu formou evropských dotací.

Shrnutí slovenského PPP projektu rychlostní cesty R1

- příprava projektu trvala 2 roky (období 2007–2009),
- do projektu zasáhla v roce 2009 hospodářská krize, která znesnadnila fázi vyjednávání financování. Vše se podařilo vyřešit a financování z řad bankovních institucí bylo zajištěno,
- v roce 2010 se do případu výstavby rychlostní cesty R1 vložila Transparency International Slovensko a vládní nezisková organizace INEKO. Na základě jejich iniciativy bylo zjištěno, že provedená analýza, ze které MDV SR vycházelo při rozhodování, nebyla na žádost ministerstva nikdy veřejně zpřístupněna,
- nahlédnutí do provedené analýzy poukázalo na vyčíslení větší nákladnosti PPP modelu oproti realizaci klasickou veřejnou zakázkou v hodnotě 36 mil. EUR. Přesto, na základě nevyčíslených kvalitativních přínosů byl projekt PPP vládou SR schválen,

- potvrzené přínosy projektu PPP rychlostní cesty R1:
 - v roce 2013 došlo k refinancování projektu, které přineslo úsporu 144 mil. EUR,
 - PPP projekt R1 získal mezinárodní ocenění a v roce 2016 byl uveden v publikaci na mezinárodním PPP fóru v Ženevě jako příklad dobré praxe,
 - po otevření nově zrealizované rychlostní cesty došlo v daných úsecích k výraznému poklesu nehodovosti,
 - na základě případové studie provedené Institutem finanční politiky (IFP) bylo prokázáno snížení nezaměstnanosti v okolních regionech, a naopak zvýšení počtu přenocování podporující cestovní ruch,
 - v průzkumu hodnocení bylo více než 80% většinou respondentů potvrzeno, že díky nové komunikaci se zlepšil jejich přístup k pracovním, školním a volnočasovým aktivitám (snížení času cestování).

Hodnocení

Z výše uvedeného shrnutí, ale i z informací obsažených ve 3. kapitole, vyplývá závěr **potvrzující výzkumný předpoklad 1: *Spolupráce soukromého a veřejného sektoru typu DBFOM v oblasti silniční infrastruktury je v ČR málo rozvinutá, méně než v okolních zemích (Slovensko), přitom PPP má vysoký potenciál zlepšit kvalitu silniční infrastruktury v ČR.*** Už samotný fakt, že **se v České republice stále nepodařilo zrealizovat jediný PPP projekt v oblasti výstavby silniční a dálniční infrastruktury** je potvrzením daného předpokladu. Tuto smutnou skutečnost ještě více umocňuje informace, kterou v tiskové zprávě zveřejnila ARI v roce 2013. V tu dobu Česká republika patřila k posledním zemím západní a střední Evropy, které nepoužily na výstavbu dopravní infrastruktury model PPP (Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2013). Současná situace bohužel dokazuje, že za dobu 5 let se nic nezměnilo a Česká republika stále nemá svůj infrastrukturní PPP projekt.

Na uvedeném PPP projektu dálnice D3 je však demonstrováno, že tato snaha zde již byla. Možnost zrealizovat výstavbu dálnice D3 formou PPP dokonce probíhala ve stejném období jako slovenský projekt výstavby rychlostní cesty R1. Oba projekty jsou shodné svým typem a do obou zasáhla v roce 2009 celosvětová hospodářská krize. Slovenský projekt se však oproti českému povedlo dotáhnout až do konce. U české dálnice D3 byla nakonec využita možnost ověřeného financování skrze evropské dotační prostředky,

přítom zde není pochyb o potenciálu PPP modelu. Ve prospěch PPP jasně mluví několik prokázaných faktů. Výsledky výzkumu provedeného agenturou Ipsos na začátku roku 2019 dokazují, že dálniční síť a silnice I. a III. třídy jsou veřejností nejhůře vnímanou oblastí infrastruktury v České republice. Z této skutečnosti tak plyne, že prostor pro rekonstrukce či výstavbu nových komunikací tu rozhodně je. Průzkum dále potvrdil, že česká veřejnost by se v případě rychlejší realizace nebránila vstupu zahraničního investora. Přítom rychlejší realizace a výstavba infrastruktury je jednou z hlavních obecně uváděných výhod PPP projektů. Vidina platby funguje jako motivace pro soukromého partnera, který se sám snaží o co nejrychlejší průběh. Zároveň je mu podmínkou dodání infrastruktury ve smluvené kvalitě (Ostřížek, 2011).

Na příkladu slovenského PPP projektu rychlostní silnice R1 byla kvalita stavby podpořena využitím nové progresivní technologie výsuvné skruže. Potenciál PPP projektů, zejména v oblasti budování silniční a dálniční infrastruktury, je viditelný i v předpokladu dobudování české dálniční sítě v délce 2 073 km do roku 2050. Aby byl tento předpoklad, který vychází ze strategického dokumentu *Dopravní politika ČR pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*, splněn, je nutné, aby došlo ke stavbě minimálně 25 km dálnic za rok. Současné tempo staveb dálničních úseků za rok je však podle NKÚ v České republice pouze 16 km a nedává tak předpoklad, že se do roku 2050 povede dosáhnout daného rozsahu. Zapojení soukromého sektoru do těchto projektů by ale mohlo být řešením celé situace.

Velmi diskutovanou je i otázka finančních zdrojů veřejného sektoru v oblasti dopravní infrastruktury. Skutečnost nebude nejspíš nikdy jednoznačná, nicméně zapojení soukromého kapitálu do výstavby českých dálnic a silnic se dá minimálně považovat za znatelnou úlevu pro Státní fond dopravní infrastruktury. Doplnkový informační box *Finanční nejistota budoucí výstavby českých dálnic* odkazuje na současné dění (druhá polovina roku 2019), které se týká finančního zajištění výstavby silničních komunikací. Podle interních výpočtů provedených společností EUROVIA CS, bude ve SFDI na rok 2020 chybět částka 22 miliard korun.

Další výraznou přidanou hodnotou PPP modelu jsou dodatečné pozitivní externality. Na příkladu slovenského projektu R1 je dokázáno, že došlo k mezinárodnímu zviditelnění Slovenska, růstu hodnoty pozemků v okolí nové komunikace a zvýšení zájmu o cestovní ruch přispívajícím k lepší konkurenceschopnosti celé země.

Shrnutí českého a slovenského PPP projektu dále poskytuje dostatečnou základnu pro **potvrzení druhého výzkumného předpokladu**: *Stávající bariéry rozvoje PPP projektů jsou zejména na straně ČR a lze je do značné míry eliminovat, tj. lze definovat konkrétní návrhy opatření na zlepšení stavu.* Při porovnání základních informací a dat, ale hlavně i faktických skutečností, které se staly po čas přípravy českého PPP projektu dálnice D3, lze konstatovat, že v České republice bohužel stále existují výrazné bariéry bránící rozvoji spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Jako jedna z hlavních příčin neúspěchu PPP se jeví **politická neochota a celkově špatné nastavení tohoto procesu**. Na slovenském projektu R1 se právě stabilní vztah mezi oběma partnery, a hlavně od začátku silná politická podpora ukázaly jako stěžejní pilíře celého projektu. Jen díky tomu se v době hospodářské krize podařilo přesvědčit banky, aby zafinancovaly slovenský PPP projekt. Stejně tak se jen na základě silného partnerství podařilo vyhnout podmínce Underpinningu, což jsou státní záruky vůči bankám, které tehdy banky z důvodu krize požadovaly. V České republice se namísto toho potvrdila politická neochota, kvůli které byl projekt D3 několikrát přepracován, a celá realizace byla zpomalena.

Jako další bariéra se jeví i zmíněné **špatné nastavení procesu**. NKÚ potvrdilo, že jednou z hlavních příčin špatného průběhu byla nedostatečně zpracovaná koncepce budování dálniční a silniční sítě. Aby projekt nebyl už od začátku odsouzen ke svému nezdaru, tak je to právě dobře a kvalitně zpracovaná základní a koncepční dokumentace, která dává PPP konceptu schopnost přežít. Náročnost přípravy projektu je považována za jednu z obecných nevýhod tohoto konceptu, avšak na příkladech ze zahraničí (Slovensko) je jasně vidět, že se nejedná o nic, co by nebylo možné zajistit a eliminovat.

Autorka práce na základě hodnocení založeného na rešerši relevantních zdrojů shledává jako další bariéru bránící rozvoji PPP v České republice, **konzervatismus a strach z neoznámeného procesu**. V případě projektu dálnice D3 nakonec došlo k jeho

nedoporučení a MD dalo raději přednost realizaci formou veřejné zakázky, kde byly jako zdroje financování použity evropské dotace. MD tak rozhodlo z důvodu snahy čerpat tyto prostředky a z jejich pohledu se opravdu dá říct, že rozhodnutí nevyužít dostupných dotací by bylo iracionální. Protiargumentem je však fakt, že se vše dalo spojit dohromady. **Projekt dálnice D3 mohl být financován jak skrze evropské dotační prostředky, tak i ze zdrojů soukromého sektoru.** Ta možnost tu byla, ale nebyla využita. Autorka se domnívá, že MD dalo přednost tradičnímu postupu oproti něčemu novému, s čím doposud nepracovalo, z důvodu nezažitých zkušeností. Jako další aspekt se jeví i strach z dlouhodobého svazku, který u zmíněného projektu byl definován na dobu 30 let. Avšak stejně jako tomu bylo i u předešlého důvodu neúspěchu, ani zde se nejedná o nic, co by nebylo možné odstranit. Příkladem je opět zahraničí, kde PPP projekty fungují. De facto každý stát, který s PPP projekty začal, se nacházel ve stejné pozici, kdy musel učinit krok do neznáma a jednoduše s tímto konceptem začít pracovat.

Jako překážka rozvoje PPP bylo vystopováno i **negativní hodnocení tohoto konceptu širokou veřejností.** Při rešerši a hledání informací k tématu, tvořily stěžejní část zdroje, které se k modelu PPP vyjadřovaly pouze v negativní rovině. Jednalo se jak o mediální zprávy, které nebyly zohledněny jako relevantní zdroje, tak i o případy seriózních deníků s rozhovory vlivných osobností (př. Tomáš Janeba, ředitel Asociace pro rozvoj infrastruktury; Tomáš Borovka, generální ředitel společnosti EUROVIA CS), které potvrdily současný špatný stav vývoje PPP v České republice. Není se tedy čemu divit, že na základě pouze negativních zpráv o PPP dochází v prostředí české společnosti ke špatnému přijetí.

Na to navazuje další hrubý nedostatek, a to v podobě **neaktuálnosti dokumentů a informací pojednávajících o PPP, které jsou v gesci Ministerstva financí ČR.** Při rešerši odborné literatury a dokumentů autorka odhalila zastaralé informace, a hlavně nefunkční odkazy v dokumentech, na které MF ČR odkazuje coby metodiky PPP. Právě tyto dokumenty mají sloužit nejen veřejnosti v pochopení PPP a zároveň jim pomoci s následnou aplikací a začátkem procesu. Pokud nebude mít soukromý partner dostatek informací a věrohodných podkladů hned v začátcích, tak je více než jisté, že se do podobné svazku nikdy nepustí.

5.6 Návrh konkrétní opatření na podporu PPP

Tato podkapitola se vztahuje k poslednímu dílčímu cíli této práce. Na základě všech informací, dat a skutečností budou navržena konkrétní opatření na podporu PPP. Převážná část se týká návrhů na eliminaci bariér, které byly definovány v předchozí části.

- **Odpolitizování a přenos části pravomoci na odborníky**

Projekt dálnice D3, ale dálnice D47, jasně dokázal, že politická nejednotnost značně poškozuje samotnou realizaci. Ze strany politického rozhodnutí by mělo dojít k definování jasných cílů a nastavení podmínek, za kterých bude plánu projektu co nejefektivněji dosaženo a následně bude vykonána kontrola. Nicméně z hlediska optimalizace procesu by odpovědnost za zásahy do projektu a pravomoce k těmto činům měly být přeneseny na odborníky, kteří s danou problematikou mají zkušenosti a disponují dostatečnou znalostí.

Jako více než jasný příklad se ukázal komentář Tomáše Borovky, generálního ředitele EUROVIE SC, který na základě vlastní zkušenosti potvrdil, že politické posuzování projektu PPP je často nesmyslné. Nedostatečně znalý člověk, který nechápe všechny souvislosti, nedokáže racionálně posoudit výhodnost projektu, která se ukáže až v čase, přestože se zpočátku svými investičními náklady jeví jako nepřiměřená. V procesu PPP by tak mělo dojít k větší participaci odborníků, na které bude v rámci realizace přenesena větší pravomoc a zodpovědnost.

- **Využití příkladů dobré praxe ze zahraničí jako základní pilíř**

V České republice stále nebyl zrealizován žádný dálniční PPP projekt, a jsme tak jednou z posledních zemí EU, která se tomuto konceptu vyhýbá. Přestože se tento fakt jeví jako celkem tragický, na druhou stranu to dává ČR nejlepší možný předpoklad v úspěšnosti prvního projektu. ČR má příležitost vyjít z příkladů dobré praxe jiných států, kde byla výstavba dálniční sítě formou PPP již zrealizována. Na mnoho projektů byly zpracovány případové studie, které se nakonec staly i samotným obsahem jednotlivých publikací. Podobné, ale i více interní dokumenty, ke kterým by jistě ČR v rámci dobrých vztahů měla přístup, by mohly sloužit jako efektivní, a hlavně podložený základ pro stanovení podmínek úspěšné realizovatelnosti staveb dálniční a silniční sítě. Konkrétním příkladem je uvedený

slovenský PPP projekt R1, jehož příprava probíhala ve stejném čase jako příprava českého projektu dálnice D3. Slovenský projekt neměl finanční podporu EU na přípravu, žádná asociace jej nepodpořila, a naopak rok od jeho schválení byl ze strany Transparency International a organizace INEKO nepodpořen. I přesto se však zrealizoval a následně přinesl přínosy v různých oblastech (snížení nehodovosti, snížení nezaměstnanosti, mezinárodní ocenění). Z těchto příkladů by Česká republika měla vycházet. Nebát se, inspirovat se, poučit se.

- **Zohlednění vývoje příspěvků z Evropské unie**

Česká republika díky svému členství v Evropské unii dostala příležitost čerpat evropské dotace, které mnoho let tvořily a stále tvoří nedocenitelnou část finančních zdrojů při realizaci výstavby dopravní infrastruktury. Je více než důležité zohlednit budoucí vývoj těchto finančních prostředků a uvážit možnosti jiného finančního zdroje. Toto opatření nepatří mezi žádná nová zjištění, avšak i přesto, že tento názor v české politické sféře existuje již nějakou dobu, stále nejsou viditelné kroky, které by zohledňovaly onu jinou možnost financování. Je potřeba si uvědomit, že koncept PPP nebude fungovat ze dne na den a pokud má tento mechanismus jednou nahradit část evropských dotací, je potřeba začít co nejdříve s jeho implementací.

- **Lepší osvěta a informovanost**

V oblasti dopravní infrastruktury a projektů PPP týkajících se výstavby dopravních komunikací by ze strany veřejného sektoru mělo dojít k nápravě špatného hodnocení, které si koncept PPP vysloužil v očích veřejnosti. Mediální svět je z většiny tvořen pouze negativním hodnocením a zprávami, které tento koncept neprávem degradují. Státní instituce jako Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí a Ministerstvo regionálního rozvoje by na základě vlastního zájmu měly podniknout patřičné kroky a tuto situaci napravit. Je potřeba veřejnost informovat o pozitivěch, která toto spojení přináší, stejně tak jako o projektech ze zahraničí (slovenská R1), které poslouží jako reálný důkaz úspěšnosti. Neméně důležitá je potřeba zdůraznit, že koncept PPP není jen o alternativním financování. Model BDFOM, ale i jiné typy jsou využívány pro efektivnější dlouhodobé zajištění

veřejné infrastruktury, která by měla být přístupná pro společnost dříve a ve vyšší kvalitě než v případě zajištění klasickým způsobem.

- **Aktualizace metodik a základních dokumentů**

Lepší informovanost se dále pojí i s aktualizací vydaných metodik, které v současné době (2019) obsahují mnoho již zastaralých informací a nefunkčních odkazů. Tento návrh na opatření je již více obecný, ale stále se týká konceptu PPP jako takového, nehledě na orientaci projektu. Pouze kvalitně, a hlavně srozumitelně zpracované materiály mohou sloužit jako prostředek k lepšímu rozvoji PPP. Pokud nebudou mít oba sektory přístup k základním informacím, ze kterých by mohly vycházet, nebude tak podpořen zájem se do procesu zapojit. Mnohem větší zřetel by pak měl být kladen na zapojení pracovníků veřejného sektoru, kteří by bez problému měli zvládnout danou problematiku administrativně zajistit.

Závěr

Hlavním cílem práce bylo komplexně zmapovat současný stav PPP projektů v oblasti silniční infrastruktury, ve které Česká republika výrazně zaostává, dále pak na základě literární rešerše a komparativní analýzy dvou projektů definovat existující bariéry a navrhnout opatření přispívající k rozvoji PPP. Diplomová práce je zaměřena na zodpovězení **výzkumné otázky**: „Mají PPP projekty v České republice v oblasti silniční infrastruktury dostatečnou základnu, aby se plnohodnotně podílely na ekonomickém a regionálním rozvoji?“

Hlavní cíl práce byl plněn prostřednictvím 4 dílčích cílů, které byly řešeny v jednotlivých kapitolách diplomové práce. Ověřovány byly dva výzkumné předpoklady. Shrnutí hlavních výstupů je předmětem následujícího textu.

Obsahem úvodních kapitol je podrobná rešerše literárních zdrojů a s tím související terminologie dané problematiky. V této části byla identifikována první významná bariéra PPP. Jedná se o neexistenci právní definice, a to jak v rámci České republiky, tak i na úrovni Evropské unie. Přitom jasné vymezení definice PPP by značně ulehčilo pochopení celého konceptu. Kapitola mj. uvádí příležitosti plynoucí pro partnery, kde jako hlavní motiv pro veřejný sektor byl identifikován dodatečný finanční zdroj na zajištění veřejných služeb skrze soukromý kapitál.

Ve třetí kapitole je PPP zasazeno do oblasti silniční infrastruktury, a to včetně obecného legislativního a institucionálního rámce v prostředí ČR. V podkapitole o institucionálním zastoupení se nachází aktualita o nově vzniklé Radě vlády pro veřejné investování. V roce 2002 oznámilo PPP Centrum ukončení své působnosti a jeho poradenské služby měla převzít nově vznikající Rada vlády. Nic z toho se však nestalo a nový vládní orgán se své existence dočkal až v roce 2019. V ČR tak 7 let trvalo hluché období bez existence poradenské organizace. Tento fakt a uvedené neaktuální informace o PPP ze strany Ministerstva financí a Ministerstva regionálního rozvoje ČR byly připočteny na seznam bariér bránících rozvoji PPP. Třetí kapitolu zakončuje stručný přehled o zkušenostech České a Slovenské republiky s dálničními PPP projekty. Uveden je český projekt dálnice D4, který se své realizace nikdy nedočkal. Z důvodu politické nestability, nedostatečné připravenosti projektu a nejspíš i nekalých praktik byl nakonec projekt na jaře 2003 zrušen.

Na základě odstoupení od smlouvy s rusko-izraelskou firmou musela ČR následně zaplatit penále převyšující částku 600 milionů korun. Přestože zde vznikla řada nových návrhů na dálniční projekty (např. D11 z Hradce Králové do Polska, D1 od Mnichovic nebo rychlostní silnice R3), nikdy se žádný z projektů neuskutečnil. Naprosto opačná situace je popsána v případě Slovenské republiky. V roce 2006 byl na Slovensku zřízen speciální výbor PPP zabývající se danou problematikou a již následující rok byly vládou SR schváleny 3 dálniční projekty. Ze třech uvažovaných projektů se nakonec podařilo finančně uzavřít a následně zrealizovat jen jeden. Jedná se o rychlostní silnici R1.

Od čtvrté kapitoly je problematika doplněna o kontext regionálního rozvoje a daných politik. Je zde definována infrastruktura jako faktor působící na konkurenceschopnost celého státu a představena česká regionální politika se strategickými dokumenty. Z uvedené *Strategie regionálního rozvoje České republiky* a *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012-2020* vyplývá, že je to právě vyspělá infrastruktura, která definuje ekonomickou úspěšnost státu, potažmo regionální rozvoj. V dílčích částech je pozornost věnována silniční infrastruktuře v ČR a hodnocení jejího špatného stavu. Hodnocení vychází ze závěru kontrolní akce NKÚ, která proběhla v letech 2013 až 2017 a zkoumala stav budování dálniční sítě v ČR. Podle zjištěných výsledků je stávající tempo dálničních staveb na velmi špatné úrovni a nedává předpoklad, že by do roku 2050 měla česká dálniční síť dosahovat 2 073 km. Tato hodnota byla stanovena dokumentem *Dopravní politika ČR pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

Obsahem kapitoly je i financování české dopravní infrastruktury. Své nezastupitelné místo zde má evropská Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Uvedeny jsou její tři fondy, které fungují jako finanční nástroje a na ně navazují tematické operační programy. U infrastruktury se jedná o Operační program Doprava, který je největším českým programem, co se týče objemu finančních příspěvků. V současném programovém období 2014-2020 bylo pro ČR vyhrazeno 4,56 mld. EUR, což je přibližně 123 mld. Kč. V kapitole je věnována část i budoucímu čerpání evropských peněz, neboť po roce 2020 by se mělo v rámci EU měnit zaměření dotační politiky. Z předběžných odhadů by Česká republika mohla ve výhledu přijít až o čtvrtinu doposud poskytovaných evropských peněz. Otázkou tedy je, jak zareaguje ČR a zda bude schopná eliminovat projevy tohoto snížení.

Další nepříznivá skutečnost vychází z hodnocení české silniční infrastruktury, které bylo jak studií OECD, tak i mezinárodním průzkumem agentury Ipsos označeno jako nevyhovující. Podle mezinárodního průzkumu by respondenti dokonce uvítali příchod zahraničního investora, pokud by to znamenalo urychlení výstavby kvalitní infrastruktury.

Tato zjištění tak jen znovu nahrávají do karet konceptu PPP, který by všechny tyto bolístky mohl vyřešit, nebo alespoň z části eliminovat. Snížení dotačních prostředků by nahradil soukromý kapitál a časové urychlení projektů je jedna z obecně platných výhod PPP.

Poslední, pátá část se už konkrétně zaměřuje na dva vybrané infrastrukturní projekty. V této části jsou ověřovány následující výzkumné předpoklady:

- **Výzkumný předpoklad 1:** Spolupráce soukromého a veřejného sektoru typu DBFOM v oblasti silniční infrastruktury je v ČR málo rozvinutá, méně než v okolních zemích (Slovensko), přitom PPP má vysoký potenciál zlepšit kvalitu silniční infrastruktury v ČR.
- **Výzkumný předpoklad 2:** Stávající bariéry rozvoje PPP projektů jsou zejména na straně ČR a lze je do značné míry eliminovat, tj. lze definovat konkrétní návrhy opatření na zlepšení stavu.

Z výzkumných metod byla pro aplikační část zvolena obsahová analýza dokumentů, srovnávání a dedukce. Primárními zdroji dat a informací zde byly studie proveditelnosti obou projektů, návrhy koncesních smluv, strategické dokumenty, tiskové zprávy a důvěryhodné mediální články.

Pro komparativní analýzu byl vybrán český PPP projekt dálnice D3 a slovenský PPP projekt Rychlostní silnice R1. Hlavním společným rysem obou projektů je stejný typ PPP – DBFOM. Další podobnost byla shledána v čase realizace projektů a také skutečnost, že oba prošly obdobím hospodářské krize v roce 2009.

Provedená analýza a následná komparace poskytly velmi zajímavá zjištění. V případě českého projektu D3 studie proveditelnosti hovořila ve prospěch realizace formou PPP, kdy byla vyčíslena úspora v hodnotě 277,7 mil Kč. Naopak u slovenského projektu R1 byla dokázána finanční náročnost PPP, oproti klasické veřejné zakázce, o více než 36 mil. EUR. Přes to všechno se slovenský projekt podařilo uskutečnit a český ne.

U dálnice D3 byl nakonec zvolen tradiční způsob realizace a využití evropských fondů, kdežto u slovenské R1 Ministerstvo dopravy SK upřednostnilo formu PPP. Přestože slovenský projekt měl své nedokonalosti, povedlo se jej úspěšně zrealizovat a následně bylo možné dokázat i jeho přínosy. K hlavním úspěchům patřilo refinancování projektu a úspora 144 mil. EUR, několik mezinárodních ocenění, snížení nehodovosti na daném úseku, snížení nezaměstnanosti v regionech, jimiž rychlostní cesta prochází, pozitivní efekt na cestovní ruch, využití nové technologie v rámci stavby a v neposlední řadě zviditelnění Slovenska a představení projektu rychlostní silnice R1 jako mezinárodního příkladu dobré praxe.

Na základě analýzy a předešlé rešerše byl potvrzen **VP1**. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru typu DBFOM v oblasti silniční infrastruktury je v ČR málo rozvinutá, neboť zde zatím nebyl uskutečněn žádný projekt tohoto ani jiného podobného typu. Nicméně z předešlých kapitol, ale i na příkladu Slovenska je patrné, že PPP má vysoký potenciál zlepšit kvalitu silniční infrastruktury, a to nejen v ČR. Česká silniční infrastruktura trpí výraznými nedostatky a je zde tedy velký prostor pro realizaci PPP projektů.

Potvrzen byl i **VP2**. Stávající bariéry rozvoje PPP projektů jsou skutečně zejména na straně ČR. Bariéry byly vystopovány již v teoreticky zaměřených kapitolách. Patří sem například neexistence právní definice, hluché období po konci PPP Centra, politická nejednotnost, nedostatečná příprava projektu či upřednostňování evropských dotačních peněz. Na tomto základě byla vypracována doporučení, která navrhují odpolitizování a přenos pravomocí na odborníky z praxe, využití příkladů fungujících zahraničních PPP projektů, lepší osvětu o konceptu PPP, aktualizaci a přepracování stávajících metodik a v neposlední řadě i nahrazení evropských dotačních příspěvků soukromým kapitálem.

Všechny zjištěné skutečnosti nedávají možnost zcela jednoznačně odpovědět na výzkumnou otázku, zda mají PPP projekty v České republice v oblasti silniční infrastruktury dostatečnou základnu, aby se plnohodnotně podílely na ekonomickém a regionálním rozvoji. Nicméně, v českém prostředí existuje předpoklad na úspěšnou realizaci a rozvoj PPP a to i přesto, že se zde prozatím nepodařila provést žádná dálniční stavba touto formou. Na druhou stranu budoucnost PPP hodně závisí na politické vůli, která je momentálně dominující překážkou.

Závěrem lze konstatovat, že budoucí výhledy stojí na straně PPP. Je tedy pouze otázkou času, kdy dojde k prolomení pomyslné kletby neúspěšných dálničních, ale i jiných infrastrukturních PPP projektů. Česká republika má nyní nejlepší možnou pozici, jakou ve vztahu k PPP může mít. Může čerpat z dobré zahraniční praxe. Má oblasti, jako je dopravní infrastruktura, které vyžadují pozornost. A v neposlední řadě čelí budoucímu snížení finanční podpory ze strany EU, které bude potřeba kompenzovat jinými, například soukromými zdroji.

Seznam použité literatury

Odborná literatura

AKINTOYE, Akintola, Matthias BECK a Cliff HARDCASTLE. 2003. *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*. USA: Blackwell Science. ISBN 06-320-6465-X.

HEMMING, Richard. 2006. *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. ISBN 15-890-6493-3.

LAWTHER, Wendell C. a Lawrence L. MARTIN. 2015. *Private financing of public transportation infrastructure: utilizing public-private partnerships*. Lanham: Lexington Books. ISBN 978-1-4985-0416-4.

LEGO, Jan a Tomáš LOUDA. 2008. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR. ISBN 978-80-7380-175-5.

MEDALYE, J., 2008: *Support and opposition of public-private partnerships*. Dostupné z: http://www.eoearth.org/article/Support_and_opposition_of_public-private-partnerships.

OSTŘÍŽEK, Jan. 2007. *Public private partnership: příležitost a výzva*. Praha: C.H. Beck. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7179-744-9.

OSTŘÍŽEK, Jan a Luděk KOUBA. 2011. *Teoretické a praktické aspekty realizace PPP projektů: Public private partnership - some theoretical and practical aspects of its realization : monografie*. Brno: Mendelova univerzita v Brně. ISBN 978-80-7375-538-6.

ŠÍP, Emanuel. 2005. *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. ISBN 80-254-1809-X.

VYSKOČIL, Vlastimil K, Ondřej ŠTRUP a Marek PAVLÍK. 2007. *Facility management a Public private partnership*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-34-4.3

YESCOMBE, E. R. 2010. *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Boston: Elsevier, ISBN 978-075-0680-547.

Diplomové práce

KUBIŠTOVÁ, Michaela. 2007. *Příčiny selhání PPP projektů*. Praha. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce PhDr. Tomáš Sedláček.

ŠLEZINGER, Radek. 2007. *Projekty PPP a fondy Evropské unie*. Brno. Diplomová práce (Ing.). Masarykova univerzita. Ekonomická fakulta. Vedoucí práce Ing. Markéta Řežuchová.

Legislativní dokumenty

Příloha k usnesení vlády ze dne 7. ledna 2004 č. 7: Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Praha: Vláda České republiky, 2004.

Elektronické dokumenty

Analyza proveditelnosti a výhodnosti projektu PPP D3. 2013. Dostupné z: <http://docplayer.cz/2043044-Analyza-proveditelnosti-a-vyhodnosti-projektu-ppp-d3-brezen-2013.html>

ASOCIACE PRO ROZVOJ INFRASTRUKTURY. 2013. Tisková zpráva: Dálnice D3 výhodněji formou PPP [online]. Praha. [cit. 2019-11-17]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/tisk/dalnice-d3-vyhodneji-formou-ppp/>

ČESKÁ INFRASTRUKTURA. 2016. *Budoucnost financování dopravní infrastruktury ČR* [online]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2016/10/ARI-Presentation-161115-cz.pdf>

DÁLNIČE D3. 2013. Dostupné z: <http://www.dalniced3.cz/public/files/documents/rsd-d3-2013.pdf>

DÁLNIČE D3. 2016. Dostupné z: http://www.dalniced3.cz/public/files/documents/d3-2016-web_1.pdf

EUROPA. 2016. *Regionální politika: Vyšší konkurenceschopnost evropských regionů a měst, podpora růstu a vytváření pracovních míst* [online]. Brusel. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/4d062488-a245-4421-bc25-043a2382b973>

EUROPEAN COMMISSION. 2003. *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* [online]. Brusel. Dostupné také z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. 2018. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v EU: rozšířené nedostatky a omezené přínosy* [online] Lucembursko. Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/cs/>

HOSPODAŘSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY. 2019. *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2020* [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/108-19-rozpocet-statniho-fondu-dopravni-infrastruktury-na-rok-2020-a-strednedoby-vyhled-na-roky-2021-a-2022-t-3-9-2019/>

IPSOS. 2019. *Tisková zpráva o mezinárodním výzkumu hodnocení infrastruktury* [online]. [cit. 2019-11-08]. Dostupné z: https://simar.cz/assets/media/files/assets/uploads/Tiskova_zprava_Ipsos_11_03_2019_spo_kojenost_s_infrastrukturou.pdf

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. 2004. *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Brusel. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zelena-kniha-o-PPP-cesky-preklad--vytah-z-anglickeho-originalu.pdf>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. 2006. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru, státní záruky a fiskální rizika* [online]. Praha. Dostupné také z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-statni-zaruky-a-fiskalni-rizika.pdf>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. 2013. *Průvodce metodikami pro realizaci PPP projektů – 2013* [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2013/pruvodce-metodikami-pro-realizaci-ppp-pr-12335>

MINISTERSTVO FINANCIE SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *Případová studie rychlostní cesty R1* [online]. Bratislava. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/2018/5-pohronska-parada-marec-2018/>

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2009. *Netechnické shrnutí rychlostní cesty R1* [online]. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/contentDownload/1792/download/117>

MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2014. *Tisková zpráva: Refinancovanie Pribiny je najlepším dlhopisovým projektom minulého roka* [online]. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/refinancovanie-pribiny-je-najlepsim-dlhopisovym-projektom-minuleho-roka>

MINISTERSTVI PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2013. *Strategie regionálního rozvoje ČR na období 2014–2020* [online]. Praha. Dostupné také z: https://mmr.cz/getmedia/ad7538bc-7577-46fa-83e4-b8bdd596a6f4/SRR-2014-2020_2.pdf.aspx?ext=.pdf

MINISTERSTVI PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. *Informace pro vládu ČR o postupu prací při tvorbě Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+* [online]. Praha. Dostupné také z: http://dotaceeu.cz/getmedia/7bdc7df1-1e36-4843-a491-0760a2c5c35d/Vlada_2_Material.pdf

MINISTERSTVI PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2018. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby* [online]. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/skripta-48-regionalni-rozvoj-20180817-docx.aspx>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČR. 2011. *Závěr kontrolní akce: Peněžní prostředky určené na porizení dálnice D3* [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/konzavery/K10015.pdf>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČR. 2017. *EU report 2017: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR* [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2017-cz-oddil2.pdf>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČR. 2018. *Závěr z kontrolní akce: Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic*. [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17005.pdf>

OECD. 2012. *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

OECD. 2018. *Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018* [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/environment/czech-republic-2018-9789264300958-en.htm>

PR1BINA. 2009. *PPP Project R1 - Motorway: Pr1bina* [online]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/images/stories/web/letaky/LetakENG.pdf>

PR1BINA. 2013. *Tisková zpráva o refinancování R1* [online]. Dostupné z: <http://www.pr1bina.sk/images/stories/web/refinancovanie/SVKRefinancing.pdf>

SPOLEČNOST PRO ROZVOJ SILNIČNÍ DOPRAVY. 2010. *Silniční síť: základ civilizace a prosperity* [online]. [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: http://www.rozvojsilnic.cz/public/data/file/sprsd_casopis_podzim_2012_nahled.pdf

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2006. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice: Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek* [online]. Dostupné z: http://osf.cz/wp-content/uploads/2015/08/TIC_PPP_2009.pdf

UNECE. 2016. *International PPP Forum: "Implementing the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development through effective, peoplefirst Public-Private Partnerships". Compendium of Case Study Material* [online]. Ženeva [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2016/PPP/Forum_PPP-SDGs/PPP_Forum_2016-Compendium_All_Presentations.pdf

ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2009. *Návrh na uzavretie koncesnej zmluvy vo verejnom obstarávaní koncesie na projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu rýchlostnej cesty R1* [online]. Bratislava. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/18459/1>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2012. *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020: Zpět na vrchol – Instituce, inovace a infrastruktura* [online]. 2012 Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/MPO-bruzura.pdf>

Internetové zdroje

ADVOÁTNÍ KANCELÁŘ JELÍNEK. 2016. *Přechod k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek* [online]. Dostupné z: <https://www.advokatijelinek.cz/prechod-knovemu-zakonu-o-zadavani-verejnych-zakazek.html>

ASOCIACE PRO ROZVOJ INFRASTRUKTURY. 2019. *Poslání a cíle* [online]. [cit. 2019-10-16]. Dostupné z: <https://www.ceskainfrastruktura.cz/mise-a-cile/>

ASOCIACE PRO ROZVOJ INFRASTRUKTURY. 2013. *Širší zaměření, nové výzvy!* [online]. [cit. 2019-10-16]. Dostupné z: http://web.archive.org/web/20130615001820/http://www.asociaceppp.cz/?action=venture&n_id=1418&page=0&nonotify=0

BUSINESSINFO.CZ. 2004. *Zahraniční zkušenosti v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zahranicni-zkusenosti-v-oblasti-3729.html>

ČESKÉ DÁLNIČNICE. 2019. *Mapa české dálniční sítě* [online]. 2019 [cit. 2019-10-01]. Dostupné z: <http://www.ceskedalnice.cz/image/mapa-velka.png>

DALNICE-SILNICE.CZ. 2019. *Rychlostní silnice R1* [online]. Dostupné z: <http://www.dalnice-silnice.cz/Sk/R1.htm>

DOTACE EU. 2004. *Strukturální fondy v ČR 2004–2006* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/getmedia/68e6f90f-065b-4f9d-aebe-74a179682f17/Strukturalni_fondy_04_06.pdf.aspx

DOTACE EU. 2018. *Leták* [online]. Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/getmedia/285544af-029f-4ffb-93c9-64c87903e3ba/4_Letaky-TOP-5_web.pdf.aspx?ext=.pdf

DOTACE EU. 2019a. *Operační program Doprava* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/OP-Doprava>

DOTACE EU. 2019b. *Indikátory* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Statistiky-a-analyzy/Indikatory?Text=&Tema=Doprava&Obdobi=0>

EUROSKOP. 2018. *Regionální politika* [online]. 2018 [cit. 2019-09-25]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>

EUROVIA CS (VINCI). 2016. *PPP R1 Slovensko* [online]. Praha [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://dokumen.tips/documents/p-pp-r1-slovensko-eurovia-cs-vinci-.html>

EVROPSKÁ KOMISE. 2019. *ESI fondy* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/czech-republic/business-funding/esif_cs

INEKO. 2010. *Výhodnost' PPP stojí na vode* [online]. [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: <http://www.ineko.sk/clanky/vyhodnost-ppp-stoji-na-vode>

MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. 2004. *Politika vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sekto/zakladni-informace>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2019. *Zoznam verejno-súkromných partnerstiev* [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/ppp-projekty/zoznam-verejno-sukromnych-partnerstiev/>

MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. 2018. *Média a tiskové zprávy: Doprava získala na nové dálnice a rekonstrukce železnic už 150 miliard z evropských prostředků* [online]. 2018 [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Doprava-ziskala-na-nove-dalnice-a-rekonstrukce-zel>

MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. 2019a. *Finanční prostředky na dopravní stavby nechybí a chybět nebudou* [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Na-pravou-miru/Financni-prostredky-na-dopravni-stavby-nechybi-a-c?returl=/Media/Na-pravou-miru>

MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. 2019b. *Reakce na rozhovory Martina Borovky* [online]. [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Na-pravou-miru/Reakce-na-rozhovory-Martina-Borovky?returl=/Media/Na-pravou-miru>

MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. 2019c. *Média a tiskové zprávy: Na dopravní stavby bude v roce 2020 k dispozici přes 93 mld. Kč* [online]. 2019 [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Na-dopravni-stavby-bude-v-roce-2020-k-dispozici-pr?returl=/Media/Media-a-tiskove-zpravy>

MINISTERSTVI PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2019. *Regionální rozvoj* [online]. 2019 [cit. 2019-09-27]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Regionalni-rozvoj>

OPERAČNÍ PROGRAM DORPAVA. 2010. *Základní informace* [online]. 2010 [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <http://opd1.opd.cz/cz/Zakladni-informace>

OPERAČNÍ PROGRAM DORPAVA. 2019. *Základní informace* [online]. Dostupné z: <https://www.opd.cz/stranka/zakladni-informace>

PORTÁL O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH A KONCESÍCH. 2019. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)* [online]. [cit. 2019-10-15]. Dostupné z: [http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Koncesni-zakon/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-\(PPP\)](http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Koncesni-zakon/Partnerstvi-verejneho-a-soukromeho-sektoru-(PPP))

ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC ČR. 2019. *Délky a další data komunikací* [online]. [cit. 2019-11-16]. Dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/Silnice-a-dalnice/delky-a-dalsi-data-komunikaci>

SILNICE ŽELEZNICE. 2010. *Prvý projekt PPP na Slovensku vo výstavbe – rýchlostná cesta R1* [online]. [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/prvy-projekt-ppp-na-slovensku-vo-vystavbe-rychlostna-cesta-r1/>

SILNICE ŽELEZNICE. 2011. *Slovenská zkušenost s PPP projekty* [online]. [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/slovenska-zkusenost-s-ppp-projekty/>

STÁTNÍ FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY. 2019a. *Nástroje pro propojení Evropy* [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/fondy-eu/nastroj-propojeni-evropy-cef/>

STÁTNÍ FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY. 2019b. *Fondy EU* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/fondy-eu/operacni-program-doprava-20142020/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. 2010a. *PPP analýzy zverejnené* [online]. [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: <https://transparency.sk/sk/ppp-analyzy-zverejnene>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. 2010b. *Odpověď* [online]. 2010 [cit. 2019-11-22]. Dostupné z: <https://www.slideshare.net/transparency/md-pa-todpovede-3817571>

UZEMNEPLANY. 2008. *Verejno-súkromné partnerstvá majú zelenú* [online]. 2008 [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <http://www.uzemneplany.sk/clanok/verejno-sukromne-partnerstva-maju-zelenu>

Mediální články

AKTUALNE. 2017. *Proč prosazujete takové svinstvo? Exporadce po letech vzpomíná, jak Zemanovi rozmlouval dálnici D47* [online]. [cit. 2019-11-29]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/proc-prosazujete-takove-svinstvo-exporadce-po-letech-vzpomin/r~e3252d9649ce11e7ac060025900fea04/>

CT24. 2013. *Příběh D47: Nejspornější dálnice v Česku s 900 vadami za jediný rok* [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/1069348-pribeh-d47-nejspornejsi-dalnice-v-cesku-s-900-vadami-za-jediny-rok>

CT24. 2018. *Zkratka PPP v Česku nemá dobrou pověst. Dostavba dálnice D4 za soukromé peníze to má změnit* [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2387953-zkratka-ppp-v-cesku-nevesti-nic-dobreho-dostavba-dalnice-d4-za-soukrome-penize-ma#>

ČESKÁ POZICE. 2013. *Proč ministr Stanjura nechce PPP projekt na dálnici do Budějovic* [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/tema/procministr-stanjura-nechce-ppp-projekt-na-dalnici-do-budejovic.A130403_094045_pozice_109879

DOPRAVNÍ NOVINY. 2013. *Tomáš Janeba (ARI) pro DN* [online]. 26. května 2013 [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.dnoviny.cz/dopravni-politika/pro-realizaci-ppp-projektu-stale-chybi-politicka-vule>

EPRAVO. 2016. *Jaké významné změny přinese zákon o zadávání veřejných zakázek?* [online]. 2016 [cit. 2019-10-1]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jake-vyznamne-zmeny-prinese-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-102257.html>

EURACTIV. 2018. *Evropské fondy* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/unijni-fondy-se-po-roce-2020-snizi-budou-sledovat-nove-cile-a-ridit-by-se-mely-jednodussimi-pravidly-cesko-ma-z-nich-ziskat-o-ctvrtinu-mene-penez/>

EURACTIV. 2019. *Evropské fondy* [online]. [cit. 2019-12-06]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/cesko-dostane-z-evropskych-fondu-mene-penez-na-asfalt/>

EURO. 2009. *Trest politiků v Česku – pěší výlet* [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/trest-politiku-v-cesku-pesi-vylet-823578>

EURO. 2012. *PPP Centrum končí* [online]. [vid. 2019-10-1]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/archiv/ppp-centrum-konci-947666>

FORUM24. 2019. *Vláda zřídila Radu vlády pro veřejné investování* [online]. [cit. 2019-10-15]. Dostupné z: <https://www.forum24.cz/udalosti/vlada-zridila-radu-vlady-pro-verejne-investovani/>

IDNES. 2019. *Rozhovor: Martin Borovka: Dejte šanci soukromníkům, stát nemá na silnice peníze, říká šéf firmy Eurovia* [online]. [cit. 2019-11-13]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/doprava/martin-borovka-rsd-eurovia-d1.A191024_203609_domaci_mama

PRAVDA. 2015. *Diaľnice zachraňujú životy. Nehôd výrazne ubudne* [online]. [cit. 2019-11-21]. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/362194-dialnice-zachranuju-zivoty-nehod-vyrazne-ubudne/>

RESPEKT. 2003. *Tajemství šifry D47* [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/tydenik/2003/5/tajemstvi-sifry-d47>

STAVEBNÍ INVESTORSKÉ NOVINY. 2011. *Každý most je něčím unikátní* [online]. 2011 [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: <http://tvstav.cz/clanek/1548-kazdy-most-je-necim-unikatni>

TERAZ. 2013. *Za rok funkčnosti cesty R1-Pribina ňou prešlo vyše 7 miliónov vozidiel* [online]. [cit. 2019-11-21]. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/ekonomika/r1-pribina-doprava-granvia-dialnica/34834-clanok.html>

ZOZNAM. 2014. *Refinancovanie R1 je európskym top projektom roku 2013* [online]. 2014 [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: <https://openiazoch.zoznam.sk/cl/142150/Refinancovanie-R-je-europskym-top-projektom-roku>