

„Infrastrukturní projekty v oblasti dopravy financované ze strukturálních fondů“

■ Podkladový materiál k debatě (5. 3. 2013, Evropský dům Praha)

Od vstupu do Evropské unie byla v České republice realizována celá řada významných projektů za podpory EU zaměřených na výstavbu dálnic, rekonstrukci železnic či budování vodních sítí. Finance na infrastrukturní projekty v oblasti dopravy jsou poskytovány prostřednictvím Operačního programu Doprava, ze kterého bylo prozatím schváleno 82,5 % prostředků a je potřeba mobilizovat všechny síly, aby bylo možné před koncem tohoto programovacího období vyčerpat celou částku, jež byla pro tyto účely vyčleněna¹. I v budoucím programovacím období 2014-2020 se počítá s podporou infrastrukturních projektů prostřednictvím nástupce dnešního operačního programu Doprava. Vedle toho bude možná podpora celoevropských projektů s přeshraničním aspektem z tzv. Nástroje pro propojení Evropy. V říjnu 2011 přijala Evropská komise návrhy nařízení zjednodušující a propojující evropské sítě v oblasti energií, dopravy a informačních technologií (KOM (2011) 658, 650, a 657)². Největší důraz je přitom kladen na dopravu a zefektivnění silniční, železniční, vodní a letecké infrastruktury v projektu Transevropských dopravních sítí, tzv. TEN-T³. Dvě třetiny celkové alokace nástroje jsou navrženy pro oblast dopravy, celkem se jedná o €31,7 miliard, z toho je €10 miliard určených výhradně pro kohezní země (tedy i ČR). V České republice má navíc nástroj potenciál v rámci prioritních projektů TEN-T, které budou propojovat severojižní silniční a železniční koridory a energetickou infrastrukturu.

■ **Financování dopravních projektů v České republice**

Infrastrukturní projekty jsou páteří linií investic, které vedou k rozvoji ekonomiky. V České republice existuje několik možností financování dopravních projektů. Část je zajištěna z rozpočtu Ministerstva dopravy ČR (MD ČR)⁴, část spolufinancována z fondů EU a část využívá soukromých investic a úvěrových možností (tzv. partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem - PPP).

Na národní úrovni zastřešuje projekty dopravních sítí MD ČR a realizuje je především prostřednictvím dotací, které směřují do Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI). Více než polovina celkových výdajů MD ČR (a dvě třetiny výdajů SFDI) připadají na spolufinancování projektů EU. Využívání fondů je pro ČR klíčové také proto, že fondy tvoří 99 % celkových příjmů ministerstva (17 mld. Kč)⁵. Čerpání z těchto fondů je podmíněné finanční spoluúčastí minimálně 15 % z jiných zdrojů, než kterými jsou „evropské peníze“, proto je potřeba tuto částku vynaložit ze státního rozpočtu či pokrýt soukromými investicemi. Ministerstvo dopravy uvolnilo z rozpočtu na rok 2013 celkem 45 mld. Kč, z nichž velká část slouží právě ke spolufinancování projektů skrze SFDI. Nedostatek veřejných financí vede k potřebě soukromých investic i v jiných členských státech, což mimo jiné přispělo k vytvoření Nástroje pro propojení Evropy (blíže o tomto nástroji v kapitole Nástroj pro propojení

¹ Celková alokace pro ČR činí zhruba 150 mld. Kč, schválený příspěvek je 122 mld. Kč a Komisi bylo doposud proplaceno bezmála 95 mld. Kč. Základní přehled rozpočtu projektů [poslední revize 4.3.2013]: http://www.opd.cz/Sheet/AllProjectSheet3_20.pdf.

² Energetika [poslední revize 27.2.2013]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:CS:PDF>
Doprava [poslední revize 27.2.2013]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0650:FIN:CS:PDF>
Komunikační a informační technologie [poslední revize 27.2.2013]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0657:FIN:CS:PDF>

³ Zpráva o vzniku TEN-T [poslední revize 27.2.2013]: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-301_cs.htm

⁴ Rozpočet České republiky na rok 2013, MD ČR na straně 20 [poslední revize 27.2.2013]:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zakon_504-2012_SR-2013_priloha-4.pdf

⁵ Tamtéž. Celkové příjmy MD ČR tvoří 17,17 mld. Kč, přičemž příjmy z rozpočtu EU tvoří 17,02 mld. Kč.

„Infrastrukturní projekty v oblasti dopravy financované ze strukturálních fondů“

■ Podkladový materiál k debatě (5. 3. 2013, Evropský dům Praha)

Evropy). Je zřejmé, že podpora EU při budování infrastruktury v České republice hraje významnou roli, nicméně je potřeba ji vnímat jako podporu dočasnou pro vybudování klíčových dopravních sítí.

■ **Financování prostřednictvím Operačního programu Doprava**

Operační program Doprava (OPD) je největším operačním programem České republiky, který v programovacím období 2007–2013 představuje zhruba 22 % všech prostředků plynoucích do České republiky ze strukturálních fondů, konkrétně Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS). Program **zahrnuje sedm prioritních** os zacílených na modernizaci dálničních, silničních a železničních sítí, rozvoj multimodální a vodní přepravy a dopravní propojení Prahy včetně poskytování technického servisu. Prostřednictvím Odboru fondů EU vykonává roli řídicího orgánu MD ČR, zprostředkujícím subjektem je pak SFDI.

Z OPD bylo pro Česko souhrnně alokováno 150 miliard Kč. Od roku 2007 bylo na území **České republiky** realizováno celkem **158 projektů**⁶ v hodnotě 212 miliard Kč, z čehož 57,6 % bylo financováno právě ze strukturálních fondů EU. Finančně náročné byly především projekty na stavbu nových úseků dálnic D1 a D3, rychlostní silnice R6 a R55 a silničních uzlů na strategických křižovatkách. Úspěšně bylo zakončeno mnoho projektů železniční výstavby, například optimalizace tratí u Stříbra, Berouna a Benešova u Prahy. Ve Středočeském kraji, kde bylo schváleno početně nejvíce projektů, putovaly investice také do výstavby a oprav vodních toků⁷ a přístavu v Mělníku. Předním beneficentem bylo Ředitelství silnic a dálnic ČR a Správa železniční dopravní cesty.

Na vyčerpání alokace OPD má značný vliv také úspěšnost **velkých projektů**, na něž připadá 86 % finančních prostředků předložených projektů. Do roku 2013 bylo v rámci OPD podáno 38 žádostí na velké projekty a všechny byly schváleny na národní úrovni, přičemž Komise jich doposud schválila 18 (35 % celkové alokace pro OPD). Jednalo se především o projekty prioritní osy „Modernizace železniční sítě TEN-T“.

Z pohledu veřejných financí u OP Doprava hrozí reálná **možnost nevyužití všech financí** alokovaných pro ČR pro současné programovací období. V současné době nebyla proplacena celá čtvrtina prostředků alokovaných z Fondu soudržnosti, což je přes 35 miliard Kč; celkem z obou fondů nebylo schváleno přes 17 % prostředků, tedy 28 miliard Kč⁸. Největší mezeru ve využití fondů vykazují železniční stavby, kde nebylo schváleno €19 miliard. Hlavní příčinou je nedostatek peněz na dofinancování současných staveb a zároveň na projektovou a majetkovou přípravu pro nadcházející programové období. Samotné vypracování projektů také není dostatečně kvalitní a v minulosti bylo kvůli chybám ve zpracování pozastaveno proplácení peněz Komisí na 17 měsíců. Problém s odčerpáním vyvstává ještě výrazněji s ohledem na nadcházející změnu struktury rozpočtu po roce 2014.

⁶ Mapa projektů v ČR [poslední revize 27.2.2013]: [http://www.rsd.cz/doc/Stavime-pro-vas/fondy-eu/projekty-silnicni-dopravni-infrastruktury-podporovane-z-prostredku-evropske-unie/\\$file/OPD_mapa.pdf](http://www.rsd.cz/doc/Stavime-pro-vas/fondy-eu/projekty-silnicni-dopravni-infrastruktury-podporovane-z-prostredku-evropske-unie/$file/OPD_mapa.pdf)

⁷ Projekty vodních cest (.xls) [poslední revize 27.2.2013]: <http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/571A15DB-EAE1-4AA4-9CEC-1572787116D0/0/HMGrzvojevodnichcest20070830.xls>

⁸ Základní přehled rozpočtu projektů [poslední revize 4.3.2013]: http://www.opd.cz/Sheet/AllProjectSheet3_20.pdf.

„Infrastrukturní projekty v oblasti dopravy financované ze strukturálních fondů“

■ Podkladový materiál k debatě (5. 3. 2013, Evropský dům Praha)

Druhým nedostatkem je **efektivnost vynakládaných prostředků** a hospodárnost a účelnost samotných projektů. Přestože prostředky nebyly vyčerpány, jsou některé projekty, především výstavba dálnic a silnic, označovány za předražené⁹. V tomto směru jsou změny ve prospěch transparentnosti a spolupráce soukromé sféry s veřejnou pozitivní, neboť s sebou přinášejí vyšší konkurenci a tlak na kvalitu. Jedním z argumentů je to, že koncept posílení PPP projektů na úkor podpory jednotlivým regionům odstraní prvek soutěživosti mezi správci samotných regionů a vylepší pozici investorů. Ministerstvo pro místní rozvoj v dokumentu týkajícím se zaměření budoucí kohezní politiky po roce 2013 hodnotí současné období v souvislosti s výstavbou infrastruktury tak, že „v oblasti dopravní infrastruktury byla v minulosti investiční aktivita zaměřena především na budování dálnic a rychlostních silnic a tranzitních železničních koridorů. V menší míře byly budovány silniční obchvaty sídel a modernizovány mimokoridorové železniční tratě, malá část investic směřovala také do rozvoje letišť a vodních cest. Nejvýraznější deficit se projevuje v budování multimodálních terminálů a především vhodně umístěných veřejných logistických center, které by umožnily zmírnit současný negativní trend růstu silniční nákladní dopravy.“¹⁰

V **následujícím programovém období** se evropské priority OPD budou blížit strategii Doprava 2050, přičemž také česká Národní dopravní strategie je připravována s výhledem do roku 2050. Cílem dopravní infrastruktury v budoucnu je: dobudování sítí evropského či celostátního významu, zajištění dostupnosti všech krajů k Transevropské dopravní síti a optimalizace logistiky nákladní dopravy pomocí terminálů multimodální dopravy, logistických center a technologií ITS.

Komise doposud neschválila rozdělení financí mezi jednotlivé fondy a země, nicméně je zřejmé, že celková alokace OP Doprava se sníží kvůli převodu části prostředků do Nástroje pro propojení Evropy a s ohledem na zlepšení životní úrovně v ČR. Mechanismus alokace fondů do jednotlivých operačních programů zůstává stejný jako v současnosti a maximální výši příspěvků Komise sdělí členským státům v rozhodnutí o přijetí daného národního programu.¹¹ Od roku 2014 proběhne několik změn ve financování z operačních programů, maximální spoluúčast EU bude pro méně rozvinuté regiony až 85 % a pro více rozvinuté¹² nanejvýš 50 % výdajů. Členské státy a řídicí orgány budou nově moci využívat finanční nástroje pro všechny tematické cíle, bude-li to účinné a účelné, a zároveň bude možné kombinovat finanční nástroje s ostatními formami podpory (např. granty). Do konce roku 2015 stále poběží stávající OPD, ze kterého budou vypláceny projekty dokončené do roku 2016.

Návrhy nařízení pro strukturální nástroje ve znění zveřejněném Komisí naleznete zde:¹³
<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Kohezni-politika-EU/Dokumenty/Navrhy-novych-narizeni-kohezni-politiky-pro-obdobi/Navrhy-narizeni-ve-zneni-zverejnenem-Evropskou-kom>

⁹ Viz dokument [poslední revize 27.2.2013]:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CFIQFjAD&url=http%3A%2F%2Fdf.volnacesta.cz%2Fpublikace%2Fget%2Fkam-se-ztracaji-miliardy&ei=NR0VUdbqM6Ke0QWHrIHQCQ&usq=AFQjCNEu5ynuPawo3XH0MXHOkO_nLRsw8A&sig2=zbtSAC64V4GIU2_9WGLzBQ

¹⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj [poslední revize 27.2.2013]: <http://www.mmr.cz/getmedia/7e4d838c-1926-4557-90ad-027da46020cb/Souhrny-material-priority-kohezni-politiky-po-2.pdf>

¹¹ Komise tak musí učinit nejpozději do šesti měsíců po jeho předložení členským státem, nikoli však před přijetím dotčených operačních programů.

¹² V ČR mezi více rozvinuté patří pouze Praha, ostatní jsou méně rozvinuté.

¹³ Konkrétně návrh nařízení pro všechny strukturální nástroje, zvláštní ustanovení pro jednotlivé fondy, návrh nařízení o Evropské územní spolupráci 2014-2020, k Programu EU pro sociální změny a inovace aj.

■ **Nástroj pro propojení Evropy**

Nástroj pro propojení Evropy (CEF) je součástí balíčku pro rozvoj evropské infrastruktury¹⁴, který definuje politiky ve třech stěžejních oblastech - doprava, energie a digitální trh - a zakládá vizi CEF. Tento nástroj stojí mimo evropské fondy a nefunguje na principu spolufinancování či dotací, ale jako souhrn investičních podpor, zajištění rizikových aktiv a zvyšování ratingu projektových dluhopisů. Klíčovým prvkem by se měly stát tzv. „projektové bondy“, které podnik vydá a jimž Evropská investiční banka (EIB) poskytne záruku krytou z CEF. Tím se sníží rizikovost bondu a vzroste jeho atraktivita pro investory. Očekávaný multiplikační efekt se pohybuje mezi 15-20ti násobkem počátečních investic.

Celková alokace na infrastrukturu je o cca 50 % vyšší než v předchozím víceletém finančním rámci 2007-2013. Stropy pro jednotlivé cíle jsou navrženy následovně:¹⁵

Nástroj pro propojení Evropy 2014-2020 (návrh)	Celkem: €29,3 miliard		
	Telekomunikace & informační sítě:	Energetické sítě:	Dopravní sítě:
	€1 miliarda	€5,1 miliard	€23,1 miliard
			€10 miliard (z Fondu soudržnosti) €13,1 miliard (z dalších fondů)

Prioritní oblastí je budování dopravní infrastruktury, na kterou je vyčleněno €23,1 miliard. Z této částky bude téměř polovina pocházet z Fondu soudržnosti (FS) a bude přiřazena s ohledem na současné národní alokace. V příloze Nástroje pro propojení Evropy jsou uvedeny projekty financované z FS a do konce roku 2016 by měly být vybrány zbylé projekty ke schválení. V případě nevyužitých rezerv budou vyhlášeny další výzvy k předkládání návrhů.

Prioritami v dopravě jsou program technologického pilíře jednotného evropského nebe (SESAR) a systémy řízení dopravy po silnici, železnici a vnitrozemských vodních cestách (ITS, ERTMS a RIS).

Páteřní koridory v rámci sítě TEN-T pokrývají většinou železnice a vodní cesty. Některé z projektů zasahují na území ČR¹⁶ a tvoří tak vyšší potenciál pro rozvoj konkrétních tras:

- část železnice Baltsko-jaderského koridoru
- část železnice a vodních cest koridoru Hamburk - Nikósie
- další přeshraniční železnice

¹⁴ CEF vznikl na základě COM(2011) 676 [poslední revize 27.2.2013]: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111019_1_en.pdf

¹⁵ Komise zprvu zamýšlela vyhradit pro CEF €50 miliard, ale s postupem času se kvůli úsporným rozpočtům částka snižovala. Po jednání Evropské rady v únoru 2013, kdy se rozhodovala výše závazků a stropů nadcházejícího víceletého finančního rámce, byla alokace snížena na celkem €29,3 miliard. Původně zamýšlené částky pro části Telekomunikace, Energie a Doprava byly €9,2 mld., €9,1 mld. a €31,7 mld. v odpovídajícím pořadí. Částka vyhrazená z FS zůstala nezměněna. Nejvíce byly změnami zasaženy projekty pro telekomunikační a informační sítě.

¹⁶ Viz nařízení, kterým se vytváří CEF od strany 38 [poslední revize 27.2.2013]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0665:FIN:CS:PDF>

„Infrastrukturní projekty v oblasti dopravy financované ze strukturálních fondů“

■ Podkladový materiál k debatě (5. 3. 2013, Evropský dům Praha)

Zároveň budou probíhat vnitrostátní prioritní projekty, v železniční dopravě je to vývoj 5 tzv. „rychlostních spojení“¹⁷, v silniční dopravě například výstavba dálnic D1, D3 a D11, dále rychlostních silnic R1, R35 a ve vodní dopravě zlepšení splavnosti Labe a splavnění dolní části Bažova kanálu včetně napojení na řeku Moravu.

Zástupci nových členských zemí, včetně České republiky, zpravidla chovají vůči nástroji CEF obavy. Uvádí dva hlavní důvody - za prvé, že do CEF budou prostředky čerpány na úkor v současnosti existujících tzv. „národních obálek“, které jsou financovány z fondů EU. Poklesne tedy objem prostředků alokovaných v rámci jednotlivých Operačních programů, včetně OP Doprava. Druhým důvodem je převod pravomocí pro rozhodování o financích CEF z členských zemí na Komisi. V probíhající programovém období tvoří národní obálky určitou „jistotu“ alokaci prostředků pro jednotlivé země, které pak samy určují další využití obálek. Koncept CEF však představuje soutěž otevřenou pro všechny členské státy a každý projekt musí být schválený přímo Komisí, tudíž musí být konkurenceschopný na úrovni celé Unie. Nástroj lze však považovat za výzvu pro české subjekty, tj. příležitost zkvalitnit předkládané projekty, zvýšit jejich konkurenceschopnosti a zlepšit spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Útěchou je současně fakt, že €10 miliard alokovaných z FS zůstane vyhrazeno pro kohezní země¹⁸. Vzhledem k tomu, že absolutní částka výdajů na dopravní síť se zvýší a vznikne několik nových nástrojů usnadňujících financování soukromými investicemi, bojují podnikatelé za zachování plné alokace a záruk v rámci CEF.

■ PPP projekty

Perspektivní formou financování velkých projektů je tzv. partnerství veřejného a soukromého sektoru. Tato forma financování není výslovně uvedena ve Smlouvách, nicméně v roce 2009 vydala Komise Sdělení o PPP¹⁹, kterým dala najevo svou podporu. Obecně se PPP zaměřuje na dvě hlavní oblasti, kterými jsou budování fyzické infrastruktury a financování služeb a provozu, ovšem PPP v Unii je specifické tím, že priority fondů cílí pouze na první oblast. Poté, co Komise vydala Sdělení, bylo založeno také Evropské odborné centrum pro PPP (European PPP Expertise Centre, dále EPEC), jehož cílem je poskytnout informace a podporu zadavatelům členských zemí. Klíčovou roli hraje Evropská investiční banka, která představuje zdroj kapitálu pro pokrytí nákladů projektu před vyplacením příspěvků. V České republice je za tímto účelem využit nástroj technické podpory JASPERS²⁰.

Vyšší podporu si PPP získává díky několika znatelným výhodám:

- postupná forma financování umožňuje veřejnému rozpočtu snížení počátečních nákladů a tím zeslabuje tlak na vyrovnaný rozpočet. Projekt je vyplacen až po jeho skončení za spoluúčasti EU, proto v době úspor nemusí stát vykazovat další výdaje;
- partnerství je dlouhodobé a charakterem financování tlačí na vyšší kvalitu zpracování a co nejnižší skutečné náklady, čímž je zajištěna efektivnost procesu. Dosavadní praxe EU potvrzuje včasnost projektů a plnění rozpočtu;

¹⁷ Více informací o rozvoji železničních sítí naleznete zde [poslední revize 27.2.2013]:

<http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/8E0CE9A4-CA1B-4DC6-86EA-2B0F38D378F4/0/budoucnostceszel.pdf>

¹⁸ Tedy členské země s HDP/obyvatele pod 90 % průměru EU.

¹⁹ Celý text Sdělení [poslední revize 27.2.2013]: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2010/20101213-epec/com_2009_615_en.pdf

Zkrácená verze v češtině:

²⁰ *Joint Assistance to Support Projects in European Regions.*

„Infrastrukturní projekty v oblasti dopravy financované ze strukturálních fondů“

■ **Podkladový materiál k debatě (5. 3. 2013, Evropský dům Praha)**

- efektivnější risk-management za předpokladu správně nastaveného sdílení rizik mezi veřejným a soukromým sektorem;
- podporuje inovace, výzkum a vývoj, neboť funguje v konkurenčním prostředí.

Překážky, kterým PPP v současnosti čelí:

- prostředky jsou uvolněny až na konci výstavby;
- poměrně komplikovaná procesní část vyžaduje zkušené pracovníky a zvyšuje náklady na školení a administrativu
- dlouhodobost projektů s sebou nese riziko změny politických priorit či finančního prostředí;
- z krátkodobého hlediska je výhodnější financovat projekty tradiční cestou skrze fondy EU;
- v souvislosti s krizí vyvstalo několik dalších omezení - větší nedůvěra bank vede ke kratší době splatnosti úvěrů a náklady na dluh rostou také kvůli úvěrové krizi (credit crunch);

Na debatě se dozvíte odpovědi na následující dotazy:

- *Jaké významné projekty byly realizovány v současném programovacím období a jaké jsou plány do období následujícího?*
- *Které dopravní projekty by měly být financovány prioritně a které projekty chybí v plánech ČR?*
- *Jak nejlépe využít Nástroj pro propojení Evropy pro financování plánovaných projektů v ČR?*