

Správa železnic

Ing. Tomáš Čoček, Ph.D.

Ředitel odboru dotačního managementu EU

V Praze, 31. ledna 2022

STANOVISKO K PŘÍPRAVĚ PPP PROJEKTU ŽELEZNICE NA LETIŠTĚ VÁCLAVA HAVLA

Asociace pro rozvoj infrastruktury, z.s.
Na příkopě 583/15, 110 00 Praha 1
IČO: 2667 1395, m: 606 640 251
e: office@ceskainfrastruktura.cz
www.ceskainfrastruktura.cz

Vážený pane řediteli,

dovolte mi, jménem Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) a její členů, poděkovat Vám za oslovení a možnost předložit Vám naše komentáře a doporučení k poskytnuté dokumentaci a záměru PPP projektu napojení železnice na letiště Václava Havla. Podkladem nám byly dokumenty zaslané dne 8. 12. 2021:

1. Prezentace Financování železniční infrastruktury formou PPP;
2. Infrastrukturní projekty Správy železnic v rámci modelu PPP – Zpráva k technické části; a
3. Požadavky na technické poradenství – pilotní projekt PPP Letiště Praha.

Obecná doporučení k využití PPP u projektů železniční infrastruktury

ARI dlouhodobě podporuje širší využití modelu PPP a soukromého financování při zajištění dopravní infrastruktury, neboť v tomto modelu vnímáme mnohem větší potenciál pro invenci, dlouhodobou odpovědnost a prostor pro vyšší efektivitu v řízení celoživotních nákladů. Nejpádnějším podkladem pro Správu železnic může být nedávná hodnotící zpráva holandského *Rijkswaterstaat* a *Bouwend Nederland* z října 2020¹, která detailně vyhodnotila výsledky projektů a zkušenosti za 15 let s přípravou a výstavbou velkých projektů dopravní infrastruktury v Nizozemí. Mezi jejími závěry byla konstatování:

- **PPP projekty překonávají ostatní typy projektů**, pokud jde o **časnost dodávky a dostupnost stavby**. Důvodem je motivace platby za dostupnost, na kterou má koncesionář nárok až po zprovoznění. PPP projekty **zrychlily** čas výstavby o **19 %** (zprovoznění před termínem dokončení), zatímco Design-build projekty (D&B) **zpozdily** čas výstavby o **7 %** (dokončený po původním termínu dokončení);
- Z pohledu veřejných zadavatelů **PPP projekty mají lepší nákladovou jistotu** z hlediska dodatečných nákladů proti projektům D&B. PPP projekty přesáhly rozpočtované náklady v průměru o 14 %, zatímco D&B projekty o 28 %, přičemž se většinou jednalo o důsledek změn technicko-fyzikálních podmínek projektu;
- Platební mechanismus PPP projektů – tzv. platba za dostupnost krácená o případné penalizace, vede k **včasnému dodání stavby**, ale také k **rychlé reakci během fáze údržby na poškození nebo závady**;
- Mezi ostatními výhodami byla vyzdvižena **vyšší kvalita, lepší optimalizace přípravy a realizace, inovace a spolupráce v rámci projektu**.

¹ www.eur.nl/essb/nieuws/publiek-private-samenwerkingen-van-rijkswaterstaat-onderzocht

ARI doporučuje zvážit využití modelu PPP pro realizaci následujících typových projektů:

- **Výstavba a údržba ucelených úseků železničních tratí.** Obdobných projektů bylo v Evropě realizováno celá řada a existují praktické zkušenosti. K tomuto tématu je důležitá debata o obsahu a rozsahu takového projektu, nastavení rozhraní mezi SŽ a soukromým sektorem a míru přenesených kompetencí a rizik;
- **Výstavba a provoz nebo komplexní revitalizace vybraných železničních nádraží.** Zde se nabízí také několik vhodných modelů: (i) **DBFOM** (*navrhni-postav-financuj-provozuj-udržuj*) nebo (ii) tzv. **real-estate model** (například pro několik relativně prestižních nádraží v Praze, zcela nevyužívaných a zchátralých budov / nádraží na prestižních adresách v širším centru Prahy). Model DBFOM s výstavbou do vlastnictví státu a kombinací platby za dostupnost a komerčních příjmů může být vhodný model pro nově plánovaná nádraží na vysokorychlostních tratích v Praze, Brně a dalších lokacích;
- **Obnova vozového parku Správy železnic.** Zajištění specifických kolejových vozidel určených pro údržbu tratí, včetně zajištění vozového depa. Nabízí se několik různých modelů včetně garantované dostupnosti vozů (například viz. PPP projekt Depa MHD v Plzni)²;
- **Zajištění technologických celků** jako jsou systémy pro signalizace, zabezpečení nebo energetiku. Jelikož by se nejednalo o typové projekty, důkladná debata a posouzení je nutné pro každý záměr.

Konkrétní doporučení

Níže v textu je *Zadavatelem* myšlena Správa železnic a/nebo Ministerstvo dopravy, *Poradenským týmem* tým finančních, právních a technických poradců na straně Zadavatele při přípravě projektu (nehledě, zda jsou zasmluvněni SŽ/MD nebo EBRD).

Prezentace Financování železniční infrastruktury formou PPP

1. Slide 2: Přiměřený finanční objem jednoho projektu v sektoru dopravy, v případě významné účasti EIB/EBRD při financování projektu, doporučujeme zvýšit **až do výše EUR 1,3 mld**;
2. Slide 3: Pro správné nastavení PPP projektu bude vždy nutné definovat optimální „rozhraní“, co všechno bude spadat pod termín „provozování železnice“ a „správa a údržba železnice“.

Jedním z možných modelů pro VRT je v rámci PPP projektu zajistit komplexní přípravu, výstavbu a financování celého projektu včetně dodávky kolejového svršku a všech technologií/systémů. V následné fázi provozu by ovšem koncesionář poskytoval dlouhodobou správu a údržbu např. pouze u inženýrských staveb. Vše ostatní by bylo předáno do správy, údržby a provozu Správy železnic. K nalezení funkčního a optimálního „rozhraní“ je třeba kvalifikovaná debata;

3. Slide 3: Prvky modelu Design-build jsou klíčovým rysem PPP projektu, ten ale také zahrnuje zajištění financování a správu a údržbu, jejíž dostupnost a kvalita je garantována po celou dobu trvání projektu kapitálem investorů;
4. Slide 6: Častým rysem velkých infrastrukturních projektů je podhodnocení investičních nákladů v úvodních fázích přípravy projektu. Jedním z opomenutí je nesprávné upravení cenové základny o inflační očekávání;

² www.ceskainfrastruktura.cz/projekty/depo-mhd-plzen/

5. Slide 6: V úvodních fázích přípravy projektu dochází (viz předešlý komentář) k podhodnocení odhadů budoucích výdajů. Předpokládaná maximální výše platby za dostupnost – uváděný poměr v řádu 10 % (výše 1. roční platby za dostupnost vůči hodnotě CAPEX) byl sice dosažen u silničního PPP D4, je však nutné vyjasnit, jakým způsobem byla hodnota u uvažovaného železničního projektu odvozena, s jakými vstupy vč. finančních, potřeba potvrzení výše nákladů na údržbu (a provoz v závislosti na charakteru definovaného rozhraní “provozování železnice”) a zda se ve výpočtech promítly nové podmínky na trzích – zejména výrazný růst základních úrokových sazeb Kč a EUR, a promítnutí aktuálních předpokladů vývoje inflace na ceny roku 2019.
6. Slide 8: ARI dlouhodobě podporuje spolupráci veřejných zadavatelů ČR s multilaterálními bankami, jako jsou EBRD nebo EIB, neboť z vlastní praxe našich členů vnímáme jejich rozsáhlé praktické zkušenosti, vysokou profesionalitu, možnosti poskytnutí technické pomoci a dostupnosti finančních instrumentů jako velmi prospěšné. Účast EBRD/EIB při přípravě velkých infrastrukturních projektů, nebo jejich případná participace na financování výrazně zvyšuje kredibilitu projektu, zájem kvalitních dodavatelů/investorů a tím i šance projektu na úspěch.

Infrastrukturní projekty Správy železnic v rámci modelu PPP – Zpráva k technické části; a Požadavky na technické poradenství – pilotní projekt PPP Letiště Praha.

1. Dokument *Infrastrukturní projekty Správy železnic v rámci modelu PPP - Zpráva k technické části (Technická zpráva)* je detailně zpracovaný dokument, který shrnuje problematiku a požadavky ve vztahu k výstavbě a provozu železničních staveb. Velmi pravděpodobně vychází ze znění koncesionářské smlouvy uzavřené mezi MDČR a koncesionářem PPP projektu dálnice D4 v roce 2021. Naše konkrétní připomínky k tomuto dokumentu naleznete v samotném přiloženém dokumentu ve změnové verzi. Upozorňuji, že v této fázi jsou pouze indikativní a „high-level“.

Obecně je k tomuto dokumentu třeba konstatovat, že **není zcela jasná jeho funkce**. Jedná se o shrnutí pravděpodobných požadavků na návrh, výstavbu, provoz a způsob fungování budoucího železničního PPP projektu. V tomto směru se jedná o dobrý a cenný dokument. Doporučujeme ovšem, aby **sloužil jako podklad** pro práci poradců na straně Zadavatele při přípravě projektu a stejně tak se stal podkladem pro požadavky na koncesionáře, ale rozhodně **v této podobě by se nemělo jednat závazný dokument**. Jeho konečné znění musí podléhat doplnění a korekcím ze strany Zadavatele a jeho Poradenského týmu v souladu s výstupy studie proveditelnosti, specifikaci projektu pro veřejnou zakázku, výstupy z jednání s uchazeči v rámci kol soutěžního dialogu a zvolené finální koncepce projektu.
2. Ve vztahu k Technické zprávě je třeba připomenout, že **pro PPP projekty je typické zadání formou „výstupní“ specifikace (output specification)**, která specifikuje, jaké funkce má projekt naplnit, míru kvality a kvantity; na rozdíl o běžně užívané „vstupní“ specifikace (input specification), kdy Zadavatel přesně technickou specifikací a výkazem výměr definuje co se má dodat. Uchazeči by měli mít určitý (lepší více než méně) prostor pro invenci a value engineering pro optimalizaci svých nabídek. Jsme si ovšem vědomi, že v případě výstavby a správy/provozu železniční infrastruktury bude třeba zajistit soulad s technickými normami, procesy a standardy Správy železnic a relevantních institucí. Bude nutné nalézt optimální balanc.
3. Před výběrem poradců by se měl co nejlépe specifikovat rozsah budoucího projektu, jaké potenciální úseky a stanice budou součástí projektu. Případné začlenění podzemní stanice na Letišti Václava Havla bude podstatná a technicky náročná část projektu, která ovlivní rozsah plnění, výši odměny a odpovědnosti. V případě, že rozhodnutí proběhne až po Studii proveditelnosti, doporučujeme využít možnost nacenění opce pro tuto část.

4. Za předpokladu, že technický poradce bude vybrán a zasmulvněn Zadavatelem a finanční a právní poradci budou vybráni a zasmulvněni EBRD, **je kriticky nutné zajistit vzájemnou spolupráci v rámci Poradenského týmu**. Poradenský tým bude tvořit tři pilíře projektové přípravy (technický, procesně právní a finanční) a proto musí fungovat jako jeden tým s jasným zadáním odpovědností, vůdčích rolí a motivací ke spolupráci v týmu.
5. Doporučujeme, aby při výběru technického poradce byly vyžadovány praktické zkušenosti nejen s přípravou domácích železničních projektů, ale také praktické zkušenosti s přípravou PPP projektů, nejlépe také na železnici. Z toho důvodu je vhodné vyžadovat kombinaci takových zkušeností a umožnit uchazečům naplnit je například ve sdružení více poradenských subjektů.
6. Naše komentáře rozsahu plnění technického poradce naleznete v přiloženém dokumentu *Doporučení ARI k požadavkům na technické poradenství – pilotní projekt PPP Letiště Praha*. Rozhodně se ovšem nejedná o konečný výčet a doporučujeme konzultaci a potvrzení ze strany EBRD.
7. Na základě zkušeností předešlé spolupráce s EBRD, doporučujeme vyjasnit požadavky a rozsah plnění poradců s EBRD, zejména s ohledem na **environmentální a sociální politiky EBRD (2019)³** a **požadované úrovně klimatických⁴, environmentálních, sociálních a správních standardů a ve vazbě na potenciální zdroje financování** (např. EBRD, InvestEU Fund⁵, EIB), včetně ověření rozsahu souladu s EU Taxonomií. Vzhledem k investiční velikosti projektu (15+ mld Kč) Zadavatel musí vnímat potenciální (budoucí) požadavky nadnárodních finančních institucí, které budou velmi pravděpodobně podmiňovat budoucí financování projektu.

Pevně věřím, že naše komentáře a připomínky Vám budou k užítku. Dovolte mi nabídnout Vám společně jednání s členy ARI k vyjasnění a diskusi nad našimi vstupy. Také si dovoluji ze strany ARI a našich členů Vám nabídnout zajištění tržních konzultací nebo zpracování „high-level“ záměrů vybraných projektů v rámci společného týmu ARI.

Velmi si ceníme Vaši otevřenosti a zájmu o náš odborný názor. Doporučujeme, aby i další budoucí dokumenty, zejména Studie proveditelnosti a další záměry, byly stejně otevřeně připomínkovány a komentovány naší členskou základnou.

V příloze tohoto dopisu naleznete dva dokumenty s našimi komentáři:

1. Doporučení ARI k požadavkům na technické poradenství – pilotní projekt PPP Letiště Praha; a
2. Infrastrukturní projekty Správy železnic v rámci modelu PPP – Zpráva k technické části.

³ Viz www.ebrd.com/news/publications/policies/environmental-and-social-policy-esp.html.

⁴ Viz *Sdělení Komise – Technické pokyny k prověřování infrastruktury z hlediska klimatického dopadu v období 2021–2027 (2021/C 373/01)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:373:FULL&from=EN>

⁵ Viz *Sdělení Komise – Technické pokyny k prověřování udržitelnosti pro účely Fondu InvestEU (2021/C 280/01)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021XC0713\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021XC0713(02))

V případě jakýchkoliv dotazů jsem Vám plně k dispozici. Přeji Vám hodně úspěchů.

S úctou,



Tomáš Janeba

Tomáš Janeba, prezident ARI
m: 606 640 251, e: tomas.janeba@ceskainfrastruktura.cz



Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) je think-tank soukromého sektoru pro veřejnou infrastrukturu, sjednocující zájmy a názory více než 50 významných institucí a infrastrukturních dodavatelů – projektových a inženýrských kanceláří, stavebních společností, bank a poradců. **ARI prosazuje jasná pravidla plánování, veřejného zadávání a řízení transparentních smluvních vztahů podle osvědčené mezinárodní dobré praxe**, která umožní dlouhodobě udržitelný a efektivní rozvoj veřejné infrastruktury. ARI vydává stanoviska a publikace, pořádá odborné diskuze a kulaté stoly za účasti zahraničních expertů, ministrů a zástupců investorských organizací v oblasti dopravy a veřejného zadávání.