

PPP obchvat Bratislavy môže byť predražený až o miliardu eur

Ponúka PPP projekt D4/R7 najvyššiu hodnotu za peniaze a skutočné riešenie dopravy, či skôr obchvat verejných financií s neistým prínosom?

Autor

Ján Kovalčík (analytik INEKO)

Marian Jánoš (spolupracovník INEKO a Nadácie Zastavme korupciu)

INEKO je mimovládna nezisková organizácia, ktorá podporuje ekonomické a sociálne reformy s cieľom odstraňovať prekážky dlhodobého pozitívneho vývoja slovenskej ekonomiky a spoločnosti.

Upozornenie

Toto vydanie analýzy môže byť ďalej dopĺňané či aktualizované na základe nových zistení.

PodĎakovanie

Analýza je súčasťou projektu Zvyšovanie transparentnosti v aktuálnych PPP projektoch a dopravných tendroch, ktorý finančne podporil Fond pre transparentné Slovensko v Nadácii Pontis. Analýza bola vypracovaná aj s podporou Zastúpenia Nadácie Konrada Adenauera na Slovensku.

Za nefinančnú pomoc pri získavaní podkladov pre analýzu ďakujeme advokátskej kancelárii Nechala & Co. a Nadácii Zastavme korupciu.

Obsah

Úvod	3
Zhrnutie hlavných zistení.....	4
12 zlyhaní MDVRR pri PPP projekte D4/R7	4
Hlavné vady štúdie uskutočniteľnosti projektu D4/R7.....	5
Odporúčania	6
1. Čo sú PPP projekty a aké skúsenosti má s nimi Slovensko	8
1.1. Čím lákajú politikov a prečo sú nebezpečné	8
1.2. Doterajšie skúsenosti s PPP projektmi v doprave na Slovensku	9
2. Hlavné chyby ministerstva v príprave projektu D4/R7.....	12
2.1. O terapii sa rozhodlo bez riadneho určenia diagnózy	12
2.2. Zvolená terapia ignoruje príčiny dopravných problémov	14
2.3. Neposúdenie viacerých možností riešenia dopravných problémov Bratislavy.....	15
2.4. Projekt D4 počíta s úplnou realizáciou všetkých developerských zámerov.....	16
2.5. Znemožnenie včasnej verejnej kontroly.....	16
2.6. Nevhodný spôsob obstarania štúdie uskutočniteľnosti - neadekvátny čas, konflikt záujmov zhotoviteľa, mnohonásobné predraženie	17
2.7. Zavádzajúce vstupné predpoklady do štúdie v prospech PPP	18
2.8. Veľkosť projektu – opäť jeden z najväčších v Európe.....	20
2.9. Načasovanie veľkého projektu do obdobia stavebného boomu	21
2.10. Skracovanie termínov na úkor kvalitnej prípravy.....	22
3. Hlavné vady štúdie uskutočniteľnosti a materiálu pre vládu SR	24
3.1. Nedostatočný rozbor dopytu	24
3.2. Chýbajúca analýza variantov	26
3.3. Neprimeraná časová výhoda	26
3.4. Údajný nedostatok peňazí v rozpočte	28
3.5. Nadhodnotenie stavebných nákladov.....	33
3.6. Nezohľadnená vyššia zostatková hodnota	34
3.7. Nadhodnotené náklady životného cyklu.....	36
3.8. Rozdielne ocenenie ušetreného času a pohonných hmôt	37
3.9. Výrazne nadhodnotené náklady financovania štátu	40
3.10. Nesúlad očakávaných účinkov a platieb koncesionárovi	41
4. Výpočet výhodnosti PPP projektu po oprave skreslení zo štúdie	42
5. Záver	47

Úvod

V januári 2015 Vláda SR schválila *Návrh projektu verejno-súkromného partnerstva: realizácia úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holice*.¹ Súhlasila tak so začatím obstarávania východnej a južnej časti diaľničného obchvatu Bratislavy a troch úsekov rýchlostnej cesty z hlavného mesta smerom na Dunajskú Strelu formou PPP.

Projekt D4/R7 je najväčšou zákazkou rezortu dopravy i celého verejného sektora počas funkčného obdobia súčasnej vlády. Harmonogram zo začiatku roka predpokladal podpis zmluvy s koncesionárom v novembri tohto roka a finančné uzatvorenie vo februári 2016, tesne pred termínom parlamentných volieb.

Koncesionár, ktorého vyberá ministerstvo, by mal naprojektovať, postaviť, financovať a 30 rokov prevádzkovať spolu vyše 59 kilometrov úsekov D4 a R7. Štát, resp. daňovníkov to má stáť v rokoch 2019 až 2048 spolu vyše štyri miliardy eur. V prepočte na súčasné ceny 2,5 – 3 miliardy eur.

Predpokladaná výška stavebných nákladov sa pritom odhaduje len na úrovni 1,2 miliardy eur. Aj po zohľadnení nákladov na prevádzku a údržbu je zrejmé, že mimoriadne veľká časť budúcich nákladov štátu na PPP súvisí s násobne drahším financovaním oproti variantu, keď si požičiava priamo štát.

Napriek tomu ministerstvo tvrdí, že hodnota za peniaze (rozdiel medzi príjmi a nákladmi) je v prípade PPP projektu významne vyššia v porovnaní s variantom tradičnej verejnej zákazky.

Táto analýza približuje motivácie, ktoré lákajú politikov siahť po PPP projektoch. V skratke zhrňuje i doterajšie skúsenosti s nimi na Slovensku. Ďalej porovnáva postup ministerstva s tým, ako by malo postupovať, keby jeho skutočnou (nielen deklarovanou) prioritou bolo komplexné a udržateľné riešenie dopravných problémov.

Žiaľ, detailné skúmanie ukázalo celý rad pochybení, z ktorých niektoré sú mimoriadne závažné. Ukazujú, že prínos niektorých častí projektu bude oveľa menší, ako prezentujú politici a očakáva verejnosť. A tiež usvedčujú ministerstvo a jeho poradcu z početných skreslení a manipulácií hodnotenia výhodnosti variantov obstarania úsekov D4 a R7 v prospech drahšieho riešenia formou PPP.

Analýza prináša tiež opravený výpočet hodnoty za peniaze, bez skreslení, ktorými ministerstvo a poradca nepriaznivý výsledok otočili v prospech PPP. A odporúčania, ako by ministerstvo malo postupovať v prípade, že presadzuje verejný záujem a udržateľné riešenia.

¹ http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-170701?prefixFile=m_

Zhrnutie hlavných zistení

12 zlyhaní MDVRR pri PPP projekte D4/R7

- **Rozhodnutie sa prijalo bez kľúčových dát o doprave.** Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja (MDVRR) SR nezabezpečilo takzvaný smerový dopravný prieskum nevyhnutný na zistenie prepravných vzťahov. Neoverilo tak potenciál diaľnice D4 pred začatím jej verejného obstarávania. Nepočkalo ani na výsledky mimoriadne užitočných prieskumov, ktoré sa v Bratislave a jej spádových regiónoch uskutočnili v roku 2014 (v rámci prípravy tzv. územného generelu dopravy hlavného mesta a cezhraničného projektu BRAWISIMO).
- **Diaľnica D4 primárne rieši tranzitnú dopravu** cez hranice metropoly, ktorá predstavuje najmenšiu časť zaťaženia diaľnice D1 v Bratislave. Hlavné **mesto potrebuje skôr dopravné opatrenia** zamerané na efektívnejšie a udržateľné uspokojenie vnútromestskej a cieľovej dopravy, ktorá väčšinu úsekov D4 využije len málo.
- **Ignoruje sa multimodálny pohľad na príčiny a možné zlepšenia dopravnej priepustnosti** v hlavnom meste, a to v rozpore so strategickými dokumentmi EÚ i vlády SR. Ministerstvo neposúdilo možnosti odľahčenia ciest verejnou osobnou dopravou, ktorú možno zatraktívniť napríklad skrátením jazdných časov v MHD (preferencia jazdy, rekonštrukcia električkových tratí), integráciou prímestskej a mestskej verejnej dopravy, obmedzením bezplatného parkovania na verejnom priestranstve (v Bratislave až 80 % vozidiel) či budovaním záchytných parkovísk na periférii hlavného mesta.
- Projekt D4/R7 počíta s výrazným nárastom dopravného dopytu v bratislavskom regióne. No aktuálny plán dopravy hlavného mesta, pripravovaný s vedomím ministerstva a opierajúci sa o komplexnejšie údaje, **prognózuje podstatne miernejší vzostup.**
- **Riešené úseky D4 sú dimenzované na špičkovú hodinu po vybudovaní všetkých developerských projektov** uvažovaných v jej okolí, hoci je isté, že viaceré z nich zostanú iba v rovine zámeru, prípadne sa zrealizujú v menšom ako plánovanom rozsahu.
- **Štúdia uskutočniteľnosti bola vypracovaná narychlo a v konflikte záujmov.** Jej obstarávaním v jednej zákazke spolu s poradenstvom pri realizácii diaľnice formou PPP ministerstvo dostalo zhotoviteľa do konfliktu záujmov. Ten môže po preukázaní výhodnosti PPP variantu zinkasovať za poradenské služby ďalších 5,4 milióna eur. Navyše, na prípravu štúdie vymeral rezort príliš krátky čas (iba 6 týždňov).
- **Zazmluvnenie štúdie a poradcu sa uskutočnilo bez reálnej súťaže.** Požiadavky na zhotoviteľa boli šité na mieru, aj preto bola na ministerstvo doručená jediná ponuka. Český rezort dopravy obstaral v tomto roku štúdiu uskutočniteľnosti k ich zamýšľanému PPP projektu za menej ako desatinu ceny. Od rovnakej firmy.
- **Kľúčové vstupy pre štúdiu boli nastavené výrazne v prospech PPP.** Ministerstvo si vymyslelo drastický pokles zdrojov štátneho rozpočtu na investície do cestnej infraštruktúry. Na základe toho predpokladá, že financovanie z verejných prostriedkov bez PPP by bolo možné najskôr od roku 2023.

- **Rozsiahly diaľničný projekt načasoval rezort do obdobia stavebného boomu** s rekordným čerpaním eurofondov, rizikom nedostatku stavebných kapacít a eskalácie cien stavebných prác i materiálov.
- **Kvalitu a spoľahlivosť projektovej dokumentácie** pre stavebné povolenie ohrozuje tlak na jej spracovanie v kratších ako štandardne potrebných termínoch, v dôsledku čoho nebude môcť zohľadniť nové dopravné prieskumy a aktuálny dopravný model.
- **Ignorujú sa lehoty potrebné na kvalitnú prípravu tendrovej dokumentácie** a následne ponúk jednotlivých uchádzačov (snaha uzatvoriť kontrakt pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami).
- **Štát sa bráni verejnej kontrole.** Transparentnosť je vyššia ako v minulých PPP projektoch, no v podstatných otázkach chýba. Ministerstvo odmieta zverejniť informácie o intenzite dopravy a vysvetliť, na základe čoho stanovilo kľúčové predpoklady výrazne v prospech variantu PPP.

Hlavné vady štúdie uskutočniteľnosti projektu D4/R7

- **Nedostatočná analýza dopytu.** Hoci riziko dopravného dopytu aj v prípade variantu PPP nesie štát, práve tejto problematike sa štúdia venovala iba minimálne. Nezabezpečila tak spoľahlivé vstupy do výpočtu tzv. sociálno-ekonomických prínosov a nadväzne aj pre kľúčový test hodnoty projektu za vynaložené peniaze.
- **Chýba analýza variantov.** Hoci štúdia rešpektuje usmernenia ministerstva financií, jej analýza variantov je zjavnou ukážkou, ako splniť formálne požiadavky ignorujúc cieľ platnej metodiky. V skutočnosti žiadne varianty neposudzovala. Porovnala iba nulový stav (neurobiť nič) a jediné navrhované riešenie, a aj to podľa nekomplexných hodnotiacich kritérií. Neposúdila ani len alternatívu so skoršou realizáciou najdôležitejších úsekov R7 a neskoršou realizáciou D4.
- **Viacere chyby a neodôvodnené predpoklady skreslili výsledok kľúčového testu hodnoty za peniaze o vyše 800 miliónov eur v prospech PPP** (príklady nižšie).
- **Navzájom si odporujúce očakávania vývoja zdrojov zo štátneho rozpočtu.** Na jednom mieste štúdia počíta s postupným nárastom rozpočtu ministerstva dopravy. Inde naopak predpokladá jeho dramatický pokles, ktorým zdôvodňuje nemožnosť začatia realizácie úsekov D4 a R7 bez PPP skôr ako od roku 2023. Táto vyfabulovaná 7-ročná časová výhoda PPP pritom znamená jednu miliardu eur vo výpočte sociálno-ekonomických prínosov variantu PPP, ktorý by bol bez nej v porovnaní s financovaním zo štátneho rozpočtu až o 700 miliónov eur drahší.
- **Nadhodnotenie stavebných nákladov** vo variante PSC, teda pri výstavbe tradičným spôsobom financovanej zo štátneho rozpočtu. Štúdia kalkuluje s cenou na úrovni štátnej expertízy, hoci za uplynulých osem rokov sa 21 z 22 diaľničných úsekov postavilo alebo stavia za ceny pod úrovňou štátnej expertízy.
- **Výrazné nadhodnotenie úrokových nákladov štátu.** Štúdia predpokladá, že vláda by si peniaze na výstavbu požičiavala v priemere za 3,4 % p.a., zatiaľ čo v skutočnosti si už požičiava za menej ako dve percentá.

- **Výrazné nadhodnotenie diskontnej sadzby**, ktorá by mala odrážať výnosy do splatnosti (aktuálne úročenie) referenčných štátnych dlhopisov.
- **Nezohľadnenie vyššej zostatkovej hodnoty** o sedem rokov mladšej diaľnice vo variante PSC.
- **PSC variant znevýhodnený vyššími nákladmi súvislej údržby** (tzv. náklady životného cyklu) na menej rokov prevádzky.
- Z ušetrených splátok koncesionárovi, ktoré je štát ochotný dodatočne financovať, by sa **vo variante PSC dalo stavať skôr než v roku 2023**, ako to predpokladá štúdia uskutočniteľnosti.
- V rámci oceňovania sociálno-ekonomických prínosov jednotlivých alternatív nebola štúdia konzistentná pri **ohodnotení ušetreného času cestujúcich a pohonných hmôt**.
- **So sociálno-ekonomickými prínosmi sa počíta o rok skôr ako s platbami za dostupnosť**. Hoci s nábehom prínosov sa v štúdii uvažuje už od konca roka 2018 (časť R7) a naplno od roku 2020, modelované platby koncesionárovi začínajú až o rok neskôr. Tým pádom vo finančnom modeli PPP chýba takmer jedna celá splátka koncesionárovi, čo variant PPP nespravodlivo zvyhodňuje.
- Uvažované príjmy od užívateľov spája štúdia s prevádzkou diaľnice D4, hoci by sa dali dosiahnuť aj **spoplatnením diaľnice D1** (na území Bratislavy sa mýto zatiaľ neplatí).
- **V štúdii chýba porovnanie s veľkosťou a financovaním PPP projektov v zahraničí**. Slovensko zvažuje jeden z najväčších PPP projektov v Európe, čo zvyšuje riziko zbytočného predraženia.

Odporúčania

- Aktualizovať a opraviť prognózu intenzity dopravy, ktorá bude využívať navrhované úseky D4 a R7. Využiť hlavne nový dopravný model Bratislavy, opierajúci sa o najkomplexnejšie údaje. Posúdiť aj vplyv na ostatné komunikácie v hlavnom meste.
- Zreálniť sociálno-ekonomické prínosy podľa opravenej prognózy dopravy z nového modelu.
- Okrem úspory času a nákladov na nových úsekoch D4 a R7 zohľadniť aj zlepšenie či zhoršenie na ostatných relevantných komunikáciách. Ak sa dopravné zápchy presunú dovnútra mesta, je treba kalkulované prínosy redukovať.
- Opraviť výpočet hodnoty za peniaze, aby neobsahoval chyby a účelovo stanovené predpoklady zvyhodňujúce variant PPP popísané v 3. kapitole a aby počítal so zrealizovanými prínosmi.
- Doplniť chýbajúce posúdenie variantov.
- Priorizovať výkupy pozemkov i výstavbu. Prednostne dokončiť najpotrebnejšie prvé dva úseky rýchlostnej cesty R7 (Bratislava Prievoz – Ketelec a Ketelec – Dunajská Lužná), ktorých pomer prínosov k nákladom výrazne prevyšuje ostatné úseky z navrhovaného balíka.

Ak korektný výpočet hodnoty za peniaze preukáže výhodnosť PPP:

- Eliminovať riziká eskalácie cien. Neopakovať chyby z predchádzajúcich troch balíkov PPP, a to aj využitím skúseností a odporúčaní popísaných vo vládnom materiáli z marca 2012².
- Zabezpečiť transparentnosť výberu koncesionára D4/R7 nielen množstvom zverejnených dokumentov. Včas publikovať dôležité informácie, ktoré sú k dispozícii všetkým účastníkom koncesného dialógu a neohrozia ich súťaživosť (údaje o intenzite dopravy, zmeny pôvodne navrhovaných parametrov, návrh koncesnej zmluvy atď.).
- Kľúčoví členovia projektového tímu MDVRR SR a výberovej komisie posudzujúcej predložené ponuky potenciálnych koncesionárov by mali mať presne vymedzené podmienky, za ktorých môžu v nasledujúcich rokoch spolupracovať alebo sa zamestnať u finálnych uchádzačov vo verejnom tendri, ktorý vyhodnocujú.
- Zabezpečiť korektný výpočet výhodnosti PPP (hodnota za peniaze) po predložení jednotlivých ponúk a zverejniť ho v predstihu pred plánovaným podpisom koncesnej zmluvy.

V prípade negatívnej hodnoty za peniaze PPP variantu:

- Zastaviť tender na koncesionára projektu D4/R7.
- Bezodkladne začať obstarávanie zhotoviteľa prvých dvoch úsekov R7 metódou „naprojektuj a postav“ s financovaním zo štátneho rozpočtu.
- V prípade prvého úseku R7 Prievoz – Ketelec zvážiť súťaž bez čakania na vydanie stavebného povolenia (žiadať oň môže zhotoviteľ). To môže zabezpečiť skoršie dokončenie aj v porovnaní s PPP.
- Preveriť možnosti odľahčenia preťaženej diaľnice D1 a väčšiny mostov v Bratislave inými riešeniami ako D4 (preferencia MHD, celoplošné spoplatnenie parkovania na verejnom priestranstve, posilnenie prímestskej verejnej dopravy, výstavba záchytných parkovísk pred Bratislavou, tunel popod Malé Karpaty a iné).
- Identifikovať riešenia s najväčším potenciálom zmenšiť (nie iba presunúť) dopravné problémy. Ich realizovateľnosť, prínosy a náklady porovnať s diaľnicou D4.
- Prednostne realizovať riešenia s najlepším pomerom prínosov k nákladom. Ak to nebude D4, neznamená to, že sa nemôže realizovať neskôr, keď si to územný rozvoj vyžiada.

² MDVRR SR, Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP, marec 2012; pozri: <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=54&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>

1. Čo sú PPP projekty a aké skúsenosti má s nimi Slovensko

Projekty verejno-súkromného partnerstva (Public Private Partnership – PPP) sú legitímna alternatíva k tradičnému spôsobu obstarávania verejných služieb. Hodná zváženia a rovnocenného posúdenia³, ale nie preferovania a účelového zvýhodňovania.

Znamenajú prenesenie zodpovednosti za komplexné zabezpečovanie niektorých verejných potrieb na súkromný sektor – za vopred dohodnuté pravidelné platby. Verejný sektor si takto obstaráva viac služieb v jednom kontrakte⁴, a to na dlhšiu dobu. Zostáva mu zodpovednosť platiť. Často bez ohľadu na to, v akej miere sa obstarané služby využívajú. To je prípad diaľničných PPP projektov na Slovensku (doterajších i toho pripravovaného), keď koncesionár nepreberá riziko vyplývajúce z vývoja dopytu.

V takzvanej platbe za dostupnosť štát prípadne iný subjekt verejného sektora postupne spláca koncesionárovi vopred dohodnuté čiastky. Tie kryjú v súťaži ocenené náklady na investície, prevádzku a údržbu, ako aj náklady na úverové i kapitálové financovanie koncesnej spoločnosti a tiež zisk koncesionára.

1.1. Čím lákajú politikov a prečo sú nebezpečné

PPP kontrakty sa tešia priazni časti politikov vo viacerých krajinách. Umožňujú totiž stavať a pritom odložiť bolestivé hľadanie zdrojov na neskôr, spravidla za horizont ich funkčného obdobia. Vytvárajú ilúziu, že do financovania verejných potrieb prinášajú nové, súkromné peniaze. Tie však väčšinou počítajú s vysokým zhodnotením, a to práve z garantovaných platieb verejného sektora po uvedení projektu do prevádzky.

V skutočnosti tak PPP projekty väčšinou len posúvajú nepopulárne rozhodovanie o tom, z čoho (na úkor ktorých iných výdavkov) sa bude predmetná investícia platiť, resp. splácať, na ďalšiu politickú garnitúru.

PPP projekty totiž často – aj v prípade diaľnic na Slovensku – negenerujú dostatočné príjmy na pokrytie splátok koncesionárovi. Vytvárajú tak skrytý dlh. Ten sa nezarátava do oficiálneho verejného dlhu, lebo to umožňujú pravidlá Eurostatu. Medzinárodný menový fond však v minulosti opakovane upozornil⁵, že to môže viesť k obchádzaniu pravidiel EÚ týkajúcich sa verejného dlhu. A aj vedie.

Jediný PPP projekt D4/R7 môže vytvoriť skrytý dlh až 3 % hrubého domáceho produktu SR. V oficiálnych štatistikách sa síce neobjaví, ale na nevyhnutnosti jeho splácania to nič nezmení. V priebehu 30 rokov si vyžiada podstatne väčšie zvýšenie príjmov alebo zníženie iných výdavkov štátu (približne o polovicu) oproti scenáru, keby si štát na výstavbu požičal priamo.

³ Posúdenie na báze hodnoty za peniaze má ukázať, v ktorých prípadoch môže PPP priniesť lepší pomer hodnoty (prínosov) k vynaloženým nákladom.

⁴ V prípade diaľnic v SR ide o projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu (koncept DBFOM: Design, Build, Finance, Operate and Maintain)

⁵ <http://blog.etrend.sk/inekomenty/postoj-eurostatu-k-ppp-spochybnuje-aj-mmf-2.html>

1.2. Doterajšie skúsenosti s PPP projektmi v doprave na Slovensku

Sú prípady, keď verejno-súkromné partnerstvo prinesie lepší pomer prínosov k nákladom, čiže vyššiu hodnotu za vynaložené peniaze, ako tradičný spôsob obstarávania. V niektorých krajinách je takých prípadov viac, inde menej. Na Slovensku z veľkých PPP projektov zatiaľ žiadny. Vidina stavať bez vplyvu na oficiálny dlh a možnosť nechať splácanie na iných je taká silná, že v prípade PPP niektorí politici nepozerajú na cenu. Doterajšie projekty na Slovensku ukázali, že ich neodrádza ani násobne drahšie financovanie.

Aj v zahraničí sa stáva, že niektoré PPP projekty sa časom ukážu ako menej efektívna voľba. Slovensko však predsa vyniká. Všetky tri doterajšie diaľničné PPP projekty obstarávané v rokoch 2008 až 2010 vykazovali nižšiu hodnotu za peniaze ako tradičné obstarávanie už pred podpisom koncesnej zmluvy. Respektíve pred schválením dodatkov zvyšujúcich cenu ešte predtým, ako sa zmluva stala účinnou (pred finančným uzatvorením). Napriek tomu sa prvá vláda Roberta Fica vo všetkých troch prípadoch rozhodla zmluvy aj s dodatkami schváliť.

Doterajšie negatívne skúsenosti v rezorte dopravy neznameniajú, že PPP projekty sú pre Slovensko nevhodné. Nabádajú však – povedané veľmi mierne – k zvýšenej ostražitosti. Prv, než sa pozrieme, či pripravované PPP projekty nemajú podobné symptómy, pripomeňme si aspoň v skratke, ako dopadli tie predchádzajúce:

1) Tzv. 1. balík PPP (75 km diaľnice D1)

- uchádzači predložili 2 ponuky, obe s ocenením stavebných nákladov nad úrovňou štátnej expertízy a financovaním dvakrát drahším oproti úrokom, za ktoré si v tom čase požičiaval štát
- projekt bol zablokovaný Európskou komisiou na podnet enviro-aktivistov až po podpise koncesnej zmluvy a vynaložení desiatok miliónov eur na prípravné práce (v zmysle dodatku ku koncesnej zmluve boli následne preplatené zo štátneho rozpočtu)
- v súčasnosti sa 4 z 5 úsekov tohto balíka dokončujú tradičným spôsobom za menej ako polovičné ceny, navyše s neporovnateľne lacnejším financovaním

2) Tzv. 2. balík PPP (51 km rýchlostnej cesty R1)

- predložené boli 4 ponuky, ponuku s najnižšou cenou ministerstvo vylúčilo
- jediný projekt, ktorý sa koncesionárovi podarilo finančne uzatvoriť a realizovať
- okrem stavebných nákladov ocenených nad úrovňou štátnej expertízy a nákladov na prevádzku a údržbu bude štát koncesionárovi 30 rokov preplácať aj náklady na financovanie (úroky, poplatky, kapitálový výnos pre investorov) prevyšujúce 10 % p.a. Štát si dokázal požičať o polovicu lacnejšie⁶.

3) Tzv. 3. balík PPP (25 km diaľnice D1 pri Žiline)

⁶ MDVRR SR, Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP, str. 14
<https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=54&attEID=44278&docEID=237296&metaEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>

- predložená bola iba jediná ponuka, s ocenením stavebných nákladov výrazne nad úrovňou štátnej expertízy, napriek tomu bola uzatvorená koncesná zmluva
- po zmene vlády koncesionár v snahe získať dodatočný čas na finančné uzatvorenie ponúkol zníženie ceny o vyše 20 %, vláda Ivety Radičovej to neakceptovala, zmluva sa nenaplnila
- v súčasnosti sa úseky z tohto balíka stavajú v priemere za polovičné ceny, navyše s neporovnateľne lacnejším financovaním priamo zo štátneho rozpočtu a fondov EÚ

4) Mýtny systém

- z troch ponúk boli dve vylúčené, zvíťazila výrazne najdrahšia, navyše boli dodatočne zmäkčené zmluvné podmienky pre víťaza
- Slovensko má na 13 rokov extrémne predražený výber mýta (platby koncesionárovi pohltia zhruba tretinu výnosov z vybraného mýta, počas prvých štyroch rokov až dve tretiny)

Uvedené aspoň v skratke ilustruje, že predraženie akceptované vládou v rokoch 2009 a 2010, bolo enormné. Predstavovalo niekoľko miliárd eur a mnohonásobne prevyšovalo dovtedy známe príklady neehospodárnosti a plytvania pri verejnom obstarávaní.

Ak v súčasnosti (resp. v nasledujúcich 30 rokoch) štátny rozpočet SR nedusí bremeno splátok vyše 500 miliónov eur ročne koncesionárom 1. a 3. balíka PPP, je to preto, že finančná kríza v roku 2009 a tiež angažovanosť environmentálnych kritikov znemožnili koncesionárom stihnúť finančné uzatvorenie pred voľbami v roku 2010. A tiež vďaka tomu, že z volieb v roku 2010 vzišla vláda, ktorá odmietnutím predlžovania zmluvných lehôt na finančné uzatvorenie predišla naplneniu predražených zmlúv za miliardy eur.

Podobnú šancu na opravu – zamedzenie škôd napriek už podpísaným predraženým kontraktom – Slovensko druhýkrát s najväčšou pravdepodobnosťou nedostane. Preto je mimoriadne dôležité, aby sa chybám v procese prípravy projektov a tiež pri nastavovaní dôležitých parametrov súťaže a budúcej zmluvy vyhla vláda, ktorá PPP projekty pripravuje. Či už vlastnou snahou o dobrú správu vecí verejných a vyhnutie sa plytvaniu verejnými zdrojmi, alebo v prípade absencie tejto snahy – po jej vynútení pod tlakom argumentov a verejnej kritiky.

V tejto súvislosti je mimoriadne dôležité, aby vláda SR v prípade PPP projektov neskrývala pred verejnosťou (či dokonca sama pred sebou) dôležité informácie.

2. Hlavné chyby ministerstva v príprave projektu D4/R7

2.1. O terapii sa rozhodlo bez riadneho určenia diagnózy

Začnime príkladom z medicíny: „Ráno sa mi ťažko dýcha, pán doktor. Niekedy mám aj bolesť v hrudníku. Pomôžte mi s tým,“ sťažuje sa pacient. Lekár na to: „Zmeriame Vám tlak.“ Po chvíli sestrička: „Ešte vyšší ako minule.“ Lekár: „Musíme s tým niečo urobiť. Pôjdete na operáciu, urobia Vám srdcový bypas.“

Nákladná terapia naslepo. Bez riadneho vyšetrenia, bez podloženej diagnózy. Absurdná predstava? V medicíne áno. V doprave? Pre odborníkov rovnako absurdná. Rovnako ako vysoký tlak s bolesťou v hrudníku netreba liečiť bypasom, ani na riešenie hustej dopravy v meste spravidla netreba obchvat. Žiaľ, pre niektorých politikov a mnoho laikov terapia naslepo v doprave absurdná nie je. „Čo chcete analyzovať? Každý predsa vidí, že mesto je plné áut a potrebuje obchvat, ktorý vytlačí autá von z mesta,“ dá sa zhrnúť na Slovensku rozšírený pohľad.

V prípade väčšiny obcí a menších miest na tranzitných ťahoch sa nemýli. Vrútky, Sučany, Svit ale aj Považskú Bystricu vybudovanie D1 výrazne odľahčilo. Podobne to bude v prípade Levoče, Ružomberka i menších obcí, z ktorých tranzitnú dopravu odklonia nové úseky diaľnice. Naopak Žiaru nad Hronom pomohol západný obchvat podstatne menej, ako sa nádejali jeho obyvatelia. Prevažná väčšina dopravnej záťaže zostala na pôvodnej ceste.

Pre odborníkov žiadne prekvapenie. Ak v meste dominuje doprava, ktorá z neho vychádza (zdrojová) alebo v ňom končí (cieľová), prípadne začína aj končí (vnútromestská), prínos obchvatu je výrazne obmedzený. Žiaľ, podobné riziko hrozí – pri rádovo väčších investíciách – aj v prípade Bratislavy, Prešova či Košíc. Hlavné mesto i regionálne metropoly sú totiž významnými cieľmi i zdrojmi dopravy, s nízkym podielom tranzitu.

Neznamená to, že najväčšie slovenské mestá nepotrebujú obchvaty. Je však možné, ba dokonca pravdepodobné, že viac a naliehavejšie potrebujú iné dopravné opatrenia – cielené na efektívnejšie uspokojenie ťažiskovej mobility. Teda vnútromestskej a cieľovej dopravy (dochádzanie do mesta za prácou či vzdelávaním).

2.1.1. Nezabezpečenie smerového dopravného prieskumu na dotknutej cestnej sieti

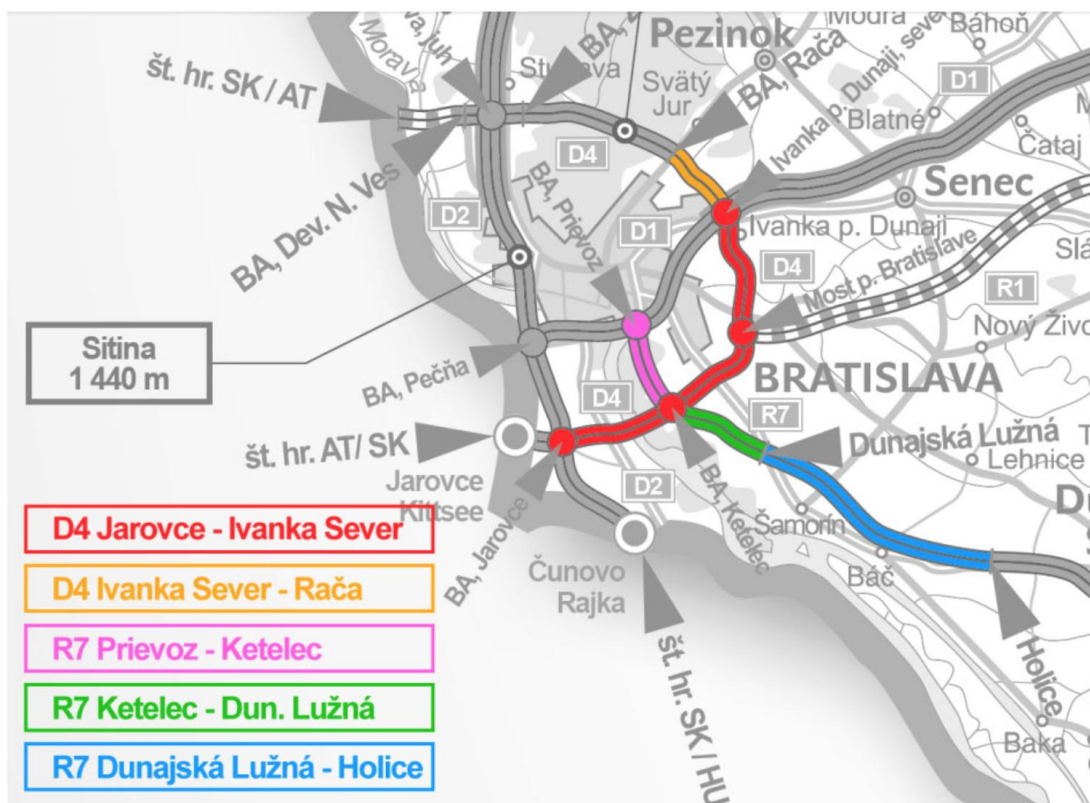
Kľúčovými podkladmi na efektívne riešenie dopravných problémov je čo najlepšie poznanie dopytu. Na to nestačí vedieť, že cez úsek D1 s Prístavným mostom prejde denne viac ako 100 000 vozidiel, keďže sa na ňom stretáva tranzitná, zdrojová a cieľová i vnútromestská doprava. Kľúčové je zistiť:

- aký podiel dopravy na D1 v Bratislave tvorí tranzit, a aké významné sú smerové vzťahy medzi jednotlivými vstupmi do a výstupmi z mesta, a tiež
- aké početné sú dopravné prúdy medzi vstupmi do mesta a jednotlivými časťami Bratislavy (smerové vzťahy cieľovej dopravy), prípadne aj medzi časťami Bratislavy navzájom (smerové vzťahy vnútromestskej dopravy)

Národná diaľničná spoločnosť (NDS) ani ministerstvo dopravy smerový dopravný prieskum v Bratislave nezabezpečili. Ani v rámci projektovej prípravy diaľnice D4 ani v rámci štúdie

realizovateľnosti projektu D4/R7 formou PPP. Ministerstvo si smerový prieskum objednalo až dodatočne, po rozhodnutí o začatí obstarávania koncesionára.

Výsledky doteraz neboli zverejnené. Projekt je pritom už vo fáze odovzdávania dokumentácie na stavebné povolenie a v záverečnej fáze súťažného dialógu.



PRAMEŇ: www.obchvatbratislavy.sk

2.1.2. Nevyužitie nových informácií o mobilite a prepravných vzťahoch v riešenom území

Ministerstvo nepočkalo ani na prieskumy, ktoré sa v dotknutom území realizovali v roku 2014 v rámci:

- projektu BRAWISIMO – veľký dotazníkový prieskum mobility v bratislavskom a trnavskom kraji ako aj v prihraničných regiónoch Rakúska
- prípravy dopravného generelu Bratislavy – komplexné smerové dopravné prieskumy, aké Bratislava doteraz nikdy nemala (individuálna doprava, verejná osobná doprava, dotazníkový prieskum so zapojením 5 % domácností v meste)

Výsledky prieskumov z oboch projektov znamenajú veľký kvalitatívny skok v dostupnosti údajov o mobilite v Bratislave a jej širšom okolí, relevantnom z hľadiska denného dochádzania do Bratislavy. Prečo?

Do minulého roka totiž boli k dispozícii iba smerové údaje z mýtného systému za nákladné vozidlá (nie sú zverejnené, predpokladáme, že projektantom boli poskytnuté). Za osobné autá, ktoré tvoria zhruba 90 % vozidiel na najviac zaťažených úsekoch D1 (v špičkových hodinách je ich podiel ešte

vyšší), sa smerový prieskum neuskutočnil. Takisto sa zrejme nezohľadnili údaje o prúdoch cestujúcich vo verejnej doprave, ani údaje z dotazníkových prieskumov mobility mapujúcich zdroje a ciele dopravy bez ohľadu na využívané prostriedky dopravy.

Nie je jasné, do akej miery a či vôbec sú nové, oveľa komplexnejšie údaje využité pri príprave projektu D4/R7. Ministerstvo ich malo mať k dispozícii v prvej polovici roka 2015.

Hoci príprava Územného generelu dopravy Bratislavy je financovaná z Operačného programu Doprava, ktorého riadiaci orgán je súčasťou rezortu dopravy, s diaľnicou D4 ani rýchlostnou cestou R7 návrh generelu nepočíta! Na septembrovom verejnom prerokovaní to zástupca zhotoviteľa generelu, ktorým je Centrum dopravného výzkumu (CDV) z Brna, vysvetlil tým, že to takto požadovalo ministerstvo, resp. jeho konzultanti pre projekty financované z eurofondov.

Dopravný model, ktorý bol v rámci tvorby dopravného generelu vytvorený a prvýkrát zohľadňuje výsledky komplexných dopravných prieskumov, pritom ponúka výbornú príležitosť posúdiť rôzne možnosti opatrení týkajúce sa dopravnej siete. Ministerstvo to zatiaľ nevyužilo. Možno v obave z neželaného výsledku.

Pokusné pridanie nových úsekov D4 a R7 do dopravného modelu ovplyvnilo zaťaženie existujúcich komunikácií v Bratislave minimálne, tvrdil na verejnom prerokovaní návrhu generelu dopravy zástupca CDV. Ďalšieho komentára sa zdržal s tým, že v zmysle pokynov ministerstva to bližšie neanalyzovali. Domnievame sa, že slabý vplyv diaľničného obchvatu na modelovanú dopravu v Bratislave má dve možné vysvetlenia:

- 1) Na D4 sa pri štandardnej prevádzke presmeruje z D1 iba tranzit, ktorý je marginálny. Doprava so zdrojom či cieľom v Bratislave využije D4 iba v špičkovej rannej hodine, prípadne v piatok popoludní, najmä však v prípade nehody alebo inak spôsobeného výrazného zdržania na D1. V kritických hodinách teda D4 pomôže, no väčšinu dňa bude doprava na nej nepatrná oproti D1. Iba rýchlostná cesta R7 odľahčí výrazne jednu radiálu, čo zrejme CDV v kontexte celého mesta nehodnotí ako významný vplyv na dopravu.
- 2) D4 uspokojí aj časť dopravy so zdrojom alebo cieľom v Bratislave, no zároveň s R7 pritiahne novú individuálnu dopravu (časť ľudí presadne z vlaku do auta), ktorá zákonite zaťaží aj jestvujúce komunikácie.

Oba scenáre znamenajú, že diaľnica D4 mestu pomôže pravdepodobne podstatne menej, ako by sa dalo čakať vzhľadom k jej finančnej náročnosti⁷. A tiež menej, ako očakávajú politici či laická verejnosť (viac v podkapitole 3.1.). Čo s tým?

2.2. Zvolená terapia ignoruje príčiny dopravných problémov

⁷ Úseky D4 od Jaroviec po Raču majú stáť zhruba 1,2 miliardy eur (investičné náklady podľa štátnej expertízy z roku 2014, už znížené podľa tohtoročnej korekcie odhadu nákladov na výkup pozemkov)

Ak Bratislava zažíva opakujúce sa dopravné zápchy v rannej a poobedňajšej špičke, nie je to zapríčinené tranzitnou dopravou, ale cestami Bratislavčanov a "cezpoľných" do práce (a z práce) v hlavnom meste. Čoraz viac autami, čoraz menej verejnou dopravou. Potvrdili to prieskumy realizované v rámci prípravy územného generelu dopravy i regionálneho projektu BRAWISIMO. Podľa prieskumu dopravného správania obyvateľov Bratislavy sa z ciest do práce bezmála 53 % realizuje autom a len 34 % verejnou hromadnou dopravou⁸.

V prvom rade preto malo ministerstvo posúdiť, ako sa dá zatraktívniť verejná osobná doprava v hlavnom meste aj v jeho širšej spádovej oblasti. Nielen preto, že to vyplýva zo strategických dokumentov EÚ i vlády SR. Ale najmä preto, že v porovnaní s individuálnou automobilovou dopravou často ponúka – najmä v prípade mestských aglomerácií – komplexnejšie a udržateľné riešenia.

Nová diaľnica či rýchlostná cesta odľahčí len niekoľko dotknutých ciest (aj keď významných). Navyše hrozí, že privedie do mesta ešte viac áut a presunie dlhé ranné kolóny z diaľnice D1 do centra metropoly. Naopak, prípadný rast využívania verejnej dopravy môže odľahčiť väčšinu ciest, a teda priniesť komplexné zlepšenie, citeľné v celom hlavnom meste i v širokom okolí.

„V dome nám praskajú vnútorné rozvody vody a niekto sa nás snaží presvedčiť, že ak dovedieme do domu nové prírodné potrubie, problém bude vyriešený.“

Nemenovaný odborník na margo výstavby diaľnice D4

2.3. Neposúdenie viacerých možností riešenia dopravných problémov Bratislavy

V dobre spravovaných krajinách je tzv. multimodálny prístup k zabezpečovaniu mobility samozrejmosťou. Rešpektuje sa fakt, že rôzne módy dopravy tvoria spojené nádoby. Žiaľ, slovenské ministerstvo dopravy neposúdilo možnosti odľahčenia diaľnice D1 ponukou atraktívnejšej verejnej osobnej dopravy. Napriek nevyužitému potenciálu skrátenia jazdných časov v MHD⁹, integrácie prímestskej a mestskej verejnej dopravy¹⁰ či obmedzenia bezplatného parkovania na verejnom priestranstve (v Bratislave až 80 % vozidiel¹¹).

Pritom verejná doprava nestojí bokom. Naopak, z eurofondov sa financuje viacero investícií, ktoré by odľahčili pasažierov z verejnej dopravy mohli zvrátiť. Obnovuje sa a zatraktívňuje vozidlový park regionálnych vlakov. V Bratislave sa investuje do nových trolejbusov, električiek i do mosta cez Dunaj tvoriaceho začiatok električkovej radiály, ktorá významne zlepší spojenie Petržalky s centrom mesta. Tieto i ďalšie investície majú priniesť zlepšenie dopravného mixu (tzv. modal split) v prospech verejnej dopravy. Ďalším významným impulzom môže byť spoplatnenie parkovania na verejnom priestranstve, ktoré obmedzí využívanie áut na prepravu do Bratislavy a podporí širšie využívanie

⁸ Územný generel dopravy hl. mesta SR Bratislavy, august 2015, str. 25; <http://www2.bratislava.sk/UGDBA/>

⁹ Preferencia znižujúca čakanie na križovatkách, bus pruhy eliminujúce státie autobusov i trolejbusov v kolónach (hromadná doprava má mať prednosť pred individuálnou), rekonštrukcie električkových tratí a odstránenie zdržaní zavinených zlým stavom tratí.

¹⁰ Ani po rokoch príprav integrovaný dopravný systém v Bratislavskom kraji doteraz nefunguje. Ide najmä o možnosť cestovať vlakom, prímestským autobusom i MHD na jeden lístok (jednorazový alebo predplatený na dlhšie obdobie) a lepšiu nadväznosť spojení

¹¹ Územný generel dopravy hl. mesta SR Bratislavy, august 2015, str. 56 a 153

železničnej či autobusovej dopravy. Dôležitosť tohto kroku akcentuje aj CDV, zhotoviteľ územného generelu dopravy hlavného mesta.

Prehliadanie opatrení, ktoré zbrzdia rast automobilovej dopravy

Projekt diaľnice D4 však podľa nám dostupných podkladov s vplyvom týchto projektov a opatrení vôbec neuvažuje. Pritom napríklad nový most pre električkovú a nemotorovú dopravu cez Dunaj spájajúci s centrom vyše 100-tisícovú Petržalku zákonite odbremení ostatné existujúce mosty (po dobudovaní električkovej radiály vedúcej stredom Petržalky). Významný vplyv v celom meste sa očakáva aj od spoločnej parkovacej politiky. Napríklad zamedzenie bezplatného parkovania nerezidentov môže byť citeľným impulzom, ktorý časť ľudí dochádzajúcich do Bratislavy presunie z áut do verejnej osobnej dopravy, príp. aspoň k zdieľaniu auta viacerými pasažiermi.

2.4. Projekt D4 počíta s úplnou realizáciou všetkých developerských zámerov

Projekt diaľnice D4 sa prezentuje ako mimoriadne prínosný aj preto, lebo kalkuluje so silným nárastom intenzity dopravy. To kontrastuje s podstatne striedamejšou prognózou z nového Územného generelu dopravy hlavného mesta, ktorý sa opiera o komplexnejšie údaje. Keďže je financovaný z fondov EÚ (cez Operačný program Doprava), ministerstvo o ňom vedelo od začiatku jeho prípravy. Napriek tomu na jeho výsledky neprihliada.

Jedným z hlavných zdrojov novej dopravy pre navrhované úseky diaľnice D4 sú veľké developerské zámery, z ktorých podstatná časť sa v Bratislave koncentruje v dosahu plánovaného obchvatu. Ich zohľadnenie je samozrejme potrebné. Avšak pri dimenzovaní D4 sa podľa našich informácií rátalo s postupnou realizáciou všetkých developerských zámerov, s ktorými sa uvažuje v územnom pláne v jej okolí. Je pritom isté, že viaceré z nich zostanú iba na papieri, prípadne sa zrealizujú v menšom ako plánovanom rozsahu.

Ďalším dôvodom výrazného predimenzovania navrhovaného riešenia je to, že na Slovensku sa nové cesty navrhujú nie podľa prognózovanej celkovej dennej intenzity dopravy, ale tak, aby s rezervou zvládli aj zaťaženie v špičkovej hodine, a to aj na konci návrhového obdobia (spravidla po 30 rokoch). Len takto sa dá vysvetliť, prečo ministerstvo doteraz uvažovalo s realizáciou väčšiny úsekov aktuálne obstarávanej diaľnice D4 až v 6-pruhovom usporiadaní. Napriek tomu, že celková doprava na nej bude niekoľkonásobne nižšia ako na bratislavských úsekoch diaľnice D1.

Predpokladáme, že od tohto zámeru ministerstvo nakoniec pod tlakom faktov upustí. Lenže projektová dokumentácia i finančne náročný výkup pozemkov sa doteraz pripravovali na predimenzované riešenie väčšiny diaľnice D4. Aj toto ilustruje, že ministerstvo spustilo obstarávanie svojho najväčšieho projektu bez náležitej prípravy.

2.5. Znemožnenie včasnej verejnej kontroly

Transparentnosť projektu D4/R7 je vyššia ako v minulých PPP projektoch. Pozitívom je, že ministerstvo zriadilo internetovú stránku d4r7.sk a zverejnilo na nej viacerých dôležitých dokumenty.

Žiaľ, urobilo tak až po tom, ako spustilo proces verejného obstarávania koncesionára. Navyše, doteraz blokuje snahy o účinnú kontrolu kľúčových podkladov (viac tiež v podkapitole 2.7.).

INEKO sa opakovane pokúšalo získať od ministerstva dopravy a NDS informácie o prognóze dopravy, z ktorej vychádza projekt D4/R7. Predpokladané prerozdelenie dopravy a prognóza jej vývoja tvoria kľúčový vstup, z ktorého sa počítajú prínosy projektu a teda aj jeho efektívnosť. Žiaľ, predpokladaná intenzita dopravy na jednotlivých úsekoch nie je zverejnená ani na internetovej stránke venovanej projektu D4/R7 ani v iných verejne dostupných prameňoch. A rozhodne nie omylom.

Opakované žiadosti o sprístupnenie dopravno-inžinierskych podkladov ministerstvo odmietlo s odôvodnením, že o nahliadnutie treba požiadať Národnú diaľničnú spoločnosť, ktorá je vlastníkom projektovej dokumentácie. Sprístupnenie ale odmietla aj NDS. Jej stanovisko následne rozhodnutím potvrdilo ministerstvo. Dôvod?

V rozhodnutí MDVRR SR z 26. augusta 2015 sa okrem iného píše: „Dokumentácia pre územné rozhodnutie je autorským dielom, ku ktorej autor neudelil výslovný súhlas NDS na sprístupnenie svojho diela tretím osobám,“ preto „NDS nie je povinná“ požadované informácie sprístupniť.

Požiadali sme teda Dopravoprojekt – autora projektovej dokumentácie, aby NDS poskytol súhlas so sprístupnením jej analytických častí o doprave a ekonomike projektu. Po týždni jeho generálny riaditeľ Gabriel Koczkáš odmietol súhlas bez uvedenia dôvodu poskytnúť. Na základe predchádzajúcej komunikácie s NDS predpokladáme, že o súhlas nemala záujem a Dopravoprojekt odpovedal v súlade s pokynom či želaním svojho kľúčového zákazníka.

Paradoxom je, že väčšina rozsiahlej dokumentácie, vrátane výkresových častí, je zverejnená na stránke Úradu pre verejné obstarávanie, keďže bola podkladom pri obstarávaní ďalšieho stupňa projektovej dokumentácie. Žiaľ, bez dopravno-inžinierskych podkladov a ekonomickej správy. Architektonické časti diela (dôvod autorskej ochrany) teda zverejnené sú. Analytické, ktoré hovoria o dopravnom prínose a ekonomickej efektívnosti stavby, podľa NDS a vedenia ministerstva verejnosti do rúk nepatria.

Čo je tajné na údajoch o doprave na diaľničnom obchvate hlavného mesta? Keby ukazovali, že D4 odvedie aspoň tretinu dopravy z diaľnice D1, tak nič. Lenže dopravný prínos je zrejme podstatne menej presvedčivý. Navyše, projekcia dopravy sa rodila bez smerového dopravného prieskumu a funkčného dopravného modelu, čo znamená, že sa môže výrazne myliť. Vlni či začiatkom roka 2015 dostupné údaje o doprave teda neboli primeraným podkladom na rozhodnutie o realizácii projektu a začatie obstarávania koncesionára.

2.6. Nevhodný spôsob obstarania štúdie uskutočniteľnosti - neadekvátny čas, konflikt záujmov zhotoviteľa, mnohonásobné predraženie

Korektné posúdenie opodstatnenosti zamýšľanej investície aj s porovnaním jednotlivých variantov riešenia dopravných problémov a financovania mohla a mala priniesť štúdia uskutočniteľnosti. Už spôsob jej obstarania v roku 2014 však demonštroval, že rezort dopravy pod vedením Jána Počiatka nemá o vyvážené posúdenie záujem. Rozhodol sa totiž spolu so štúdiou uskutočniteľnosti – teda posúdením variantov riešenia i financovania – obstarávať aj kontrakt na komplexné poradenstvo pri realizácii variantu PPP.

Takto ministerstvo zhotoviteľa štúdie priamo zainteresovalo na tom, aby vyšla v prospech PPP variantu. V prípade preukázania jeho výhodnosti môže zhotoviteľ inkasovať takmer 8-násobne vyššiu sumu za poradenské služby (štúdia 700 tis. eur, poradenstvo 5,4 milióna eur). Rezort si tak de facto objednal dodávateľa štúdie, ktorému sám vytvoril konflikt záujmov.

Ministerstvo navyše nedalo adekvátny čas na prípravu štúdie. Zásadný dokument, o ktorý sa následne opiera materiál pre vládu SR a aj jej súhlas so začatím obstarávania niekoľkomiliardového projektu formou PPP, mal záujemca dodať iba za 6 týždňov! Aj týmto vedenie rezortu dokázalo, že mu nejde o hľadanie optimálneho riešenia dopravných problémov.

Štúdiu uskutočniteľnosti degradovalo na povinnú jazdu na ceste k politicky stanovenému cieľu. Tým je podpísanie 30-ročnej koncesnej zmluvy pred termínom blížiacich sa parlamentných volieb.

Nezáujem o korektnú súťaž na poradcu sa prejavil aj v nastavení kvalifikačných požiadaviek užitých na mieru subjektov, ktoré sa podieľali na prvých troch balíkoch diaľničných PPP projektov v rokoch 2007 až 2010¹². V kombinácii s krátkym časom na splnenie kvalifikačných požiadaviek (30 dní, navyše v období s Veľkou nocou a dvoma májovými sviatkami) bolo prekvapením, že sa neprihlásilo jedno ale až dve konzorciá. Ani kritériá na vyhodnotenie ponúk neboli zárukou férovej súťaže, preto nakoniec ministerstvo vybralo zhotoviteľa štúdie i neskoršieho poradcu z jedinej predloženej ponuky.

Ministerstvo dopravy ČR obstarávalo v tomto roku štúdiu uskutočniteľnosti k ich zamýšľanému PPP projektu ako malú zákazku v hodnote do dvoch miliónov českých korún. S podstatne lepšie špecifikovaným zadáním, o niečo užším rozsahom a dvojnásobne dlhšou lehotou na spracovanie štúdie. Do súťaže organizovanej českým ministerstvom dopravy sa kvalifikovali a ponuku predložili až traja uchádzači. Zvítazila ponuka s cenou 1,05 mil. Kč (približne 39 tis. eur).

Vzhľadom na mierne užšie zadanie českého rezortu možno konštatovať, že v rézii MDVRR SR nebola štúdia za 700 tis. eur predražená až 18-násobne, ale pravdepodobne „len“ viac ako 10-násobne.

Zarážajúce je, že jedinú ponuku na Slovensku i víťaznú ponuku v ČR predložili firmy z rovnakej skupiny. Kto bol schopný ponúknuť v ČR za podobnú štúdiu rádovo nižšiu cenu ako na Slovensku? Poradenská spoločnosť PricewaterhouseCoopers, respektíve jej sesterské kancelárie v Prahe a v Bratislave. Práve PricewaterhouseCoopers Slovensko je od septembra 2014 vedúcim konzorcia zmluvných dodávateľov rádovo drahšej štúdie uskutočniteľnosti i nadväzujúcich plnení pre slovenský rezort dopravy¹³.

2.7. Zavádzajúce vstupné predpoklady do štúdie v prospech PPP

Jednoznačne na vrub ministerstva treba pripísať aj ovplyvnenie výsledkov štúdie v prospech PPP cez kľúčové vstupné parametre. Najmä vymyslený drastický pokles zdrojov štátneho rozpočtu na investície do ciest a tvrdenie, že ich výstavbu bude možné zo štátneho rozpočtu financovať najskôr od roku 2023.

Preukázať, že obstaranie diaľnice formou PPP projektu je pre štát výhodnejšie ako tradičný spôsob, je náročné zadanie. Diaľnice si vyžadujú objemné investície. Koncesionár si na takýto projekt

¹² Viac tu: <http://www.transparency.sk/sk/ako-pravnici-prichadzaju-o-iluzie-o-ferovych-statnych-tendroch/>

¹³ <http://www.crz.gov.sk/index.php?ID=1528423&l=sk>

v súčasnosti požičiava zdroje násobne drahšie v porovnaní s úrokmi, za ktoré si vie požičať priamo vláda¹⁴. To zdvihne náklady PPP oveľa viac, než sú možné úspory, ktoré súkromný koncesionár dokáže ušetriť vyššou efektívnosťou.

Výsledok kľúčového testu tzv. hodnoty za peniaze tak závisí hlavne od toho, o koľko skôr začne PPP variant prinášať sociálno-ekonomické prínosy pre užívateľov (najmä úspory času a pohonných látok). Kľúčový je teda predpoklad, o koľko by sa projekt omeškal, keby sa nerealizoval cez PPP.

Na preukázanie vyššej hodnoty za peniaze v prípade PPP variantu sa aj v roku 2008 kalkulovalo, že pri financovaní zo štátneho rozpočtu a eurofondov by boli jednotlivé úseky diaľnice D1 a rýchlostnej cesty R1 dostupné o 1 až 7 rokov neskôr ako cez PPP. V prípade projektu D4/R7 štúdia uskutočniteľnosti kalkuluje s ešte väčším oneskorením – až sedem rokov pre všetky úseky. Takýto predpoklad je, spolu s nadhodnotenou prognózou dopravy, kľúč k dosiahnutiu robustných sociálno-ekonomických prínosov až v hodnote 1 007 miliónov eur (ocenenie ušetreného času, pohonných hmôt, opotrebovania vozidiel a pod.) a zdanlivo vyššej hodnoty za peniaze. Ak sa nezmení, umožní obhajovať a akceptovať i prípadné vysoké ponuky (vyžadované platby za dostupnosť) uchádzačov o koncesiu.

Kľúčový predpoklad až sedemročného oneskorenia pri výstavbe bez PPP pritom vychádza zo zjavne zavádzajúcich podkladov rezortu. INEKO od apríla opakovane žiadalo ministerstvo dopravy sprístupniť informácie, na základe ktorých predpokladá dramatický pokles svojho rozpočtu na investície do cestnej infraštruktúry. Z jednej miliardy eur v najbližších rokoch na 491 mil. eur v roku 2019 a dokonca menej ako 80 mil. eur v rokoch 2021 a 2022. Ministerstvo opakovane reagovalo najneskôr, ako mu umožňuje infozákon, pričom k tejto veci žiadne informácie ani vysvetlenie neposkytlo. Vyhlo sa jej aj v odpovedi na rozklad, podpísanej ministrom Jánom Počiatkom (zaslanej po uplynutí zákonných lehôt, takmer po dvoch mesiacoch).

Vláda opakovane deklarujúca zrýchlenie dostavby chýbajúcich diaľnic ako svoju prioritu tak stavia výhodnosť PPP projektu D4/R7 na predpoklade, že zdroje z fondov EÚ od roku 2020 vyschnú (čo je možné, ale zďaleka nie isté) a zároveň, že tento zásadný výpadok nebude ani sčasti kompenzovaný zvýšením zdrojov zo štátneho rozpočtu. Naopak, aj tie by mali dramaticky klesnúť (čo je prakticky vylúčené).

**„Je to ako hasenie
smädu špičkovou
brandy.“**

Anonymný odborník na
margo výstavby diaľnice D4

Pre ilustráciu, stavebné náklady na riešené úseky D4 a R7 a vyvolané investície podľa štátnych expertíz predstavujú (vrátane vyše 10%-nej rezervy) najviac 1,3 miliardy eur. Pri dobrej súťaži by teda konečná cena nemala výrazne prevýšiť jednu miliardu eur. Len na výkupy a prenájmy pozemkov pre riešené úseky pritom ministerstvo plánuje minúť z rozpočtu 368 mil. eur (prevažne v tomto a sčasti v budúcom roku). Na realizáciu navrhnutých úsekov bez PPP teda stačí sumu vynakladanú na pozemky udržať v rozpočte a mierne ju zvýšiť na približne 250 miliónov eur po dobu štyroch rokov. Pre porovnanie, len na tretí predvolebný sociálny balíček vláda plánuje minúť 400 mil. eur.

¹⁴ Náklady financovania v PPP tvoria nielen úroky z bankových úverov (približne dva až tri percentné body nad úročením štátnych dlhopisov) ale aj cena vlastného kapitálu, z ktorého investori očakávajú dvojciferné výnosy. V prípade PPP projektu PR1BINA bola vážená priemerná cena všetkých zdrojov financovania viac ako 10 % p.a. Vláda si pritom v čase uzatvorenia transakcie vedela cez štátne dlhopisy požičať s úrokom nižším ako 5 % p.a. V súčasnosti štát dokáže získať dlhodobé zdroje (10- až 15-ročné emisie štátnych dlhopisov) s ročným úrokom hlboko pod dvoma percentami. Predpokladáme, že cez PPP to bude najmenej 5 % p.a.

Tvrdenie, že bez PPP sa rýchlostná cesta R7 ani diaľnica D4 nedajú financovať, bolo tento rok vyvrátené opakovaným zvýšením prognózy výberu daní a odvodov. Potvrdilo, že vláde sa z daní sype do rozpočtu podstatne viac zdrojov, ako pôvodne plánovala. Inštitút finančnej politiky (IFP) ministerstva financií vo februári, v júni a znova v septembri 2015 zvýšil odhad daňových a odvodových príjmov na roky 2015 až 2017 spolu až o 1,9 miliardy eur¹⁵.

Predpoklad, že peniaze v rozpočte až do roku 2022 nebudú a bez PPP by sa úseky diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7 mohli začať realizovať najskôr v roku 2023, je teda zjavne zavádzajúci. A pritom kľúčový. Na ňom totiž stojí a padá ilúzia o výhodnosti v súčasnosti už obstarávaného PPP projektu D4/R7. So 7-ročným predstihom sa PPP projekt javil v štúdiu uskutočniteľnosti i vládnom materiáli z januára 2015 ako výhodnejší o vyše 300 miliónov eur. Bez neho by bol drahší, a to až o bezmála 700 miliónov eur. V ďalších kapitolách tejto analýzy ukážeme, že po oprave viacerých chýb v kľúčovom teste hodnoty za peniaze a jeho predpokladov sú výsledky PPP variantu ešte podstatne horšie.

2.8. Veľkosť projektu – opäť jeden z najväčších v Európe

Manipulácia testu výhodnosti PPP projektov nie je jediná chyba, ktorej sa rezort dopravy dopúšťa opakovane. Ďalšou je veľkosť ponúkaných projektov. Tá redukuje okruh záujemcov o koncesiu na veľké stavebné giganty. A tiež zákonite zvýši cenu financovania koncesionára. Zdvihne tak aj ním očakávané platby za dostupnosť.

Už PPP projekt rýchlostnej cesty R1 v roku 2009 ukázal, akou komplikáciou môže byť veľkosť a s ňou súvisiaca potreba financovania. Namiesto možnosti vyberať si niekoľko najlepších z množstva konkurenčných ponúk bolo nutné rokovať s veľkým počtom bánk a uspokojiť kombináciu nimi vznášaných požiadaviek. Nakoniec sa to podarilo, lenže potreba zapojenia bezmála dvoch desiatok bánk si vyžiadala ponuku atraktívnejších podmienok pre veriteľov (aj preto PR1BINA získala ocenenie PPP transakcia roka 2009 – pre financujúce subjekty bola mimoriadne výnosná). Daňou za veľkosť je tak vyšší účet pre štát. Práve ten v platbe za dostupnosť hradí aj náklady financovania.

Projekt D4/R7 s odhadom kapitálových výdavkov koncesionára na úrovni 1,2 miliardy eur je o niečo väčší ako PR1BINA. Ale menší ako dva najväčšie PPP balíky s úsekmi diaľnice D1, ktoré rezort dopravy obstarával v rokoch 2008 až 2010. V domácom porovnávaní teda aktuálny projekt veľkosťou nevyčnieva, keď minulé megalomanstvo robí zdanlivo prijateľným to súčasné. Porovnanie so zahraničím však ponúka diametrálne odlišný pohľad.

Z vyše 30 cestných PPP projektov, ktoré sa v Európe podarilo finančne uzatvoriť v rokoch 2012 až 2014, len štyri dosiahli alebo prevýšili jednu miliardu eur (z toho dva iba tesne). V porovnaní so slovenským projektom D4/R7 boli väčšie iba dva diaľničné PPP projekty v severnom Taliansku. S biznis modelom postaveným na platbách užívateľov, nie vlády.

Slovenský projekt D4/R7 je nezvykle veľký aj na európske pomery. A vôbec najväčší z tých, ktoré má koncesionárovi splácať vláda (tzv. platba za dostupnosť). Napríklad z Rakúska figurujú v prehľade za

¹⁵ Komentáre IFP: Vyššia úspešnosť výberu DPH a vyššie zisky firiem prinášajú viac príjmov do rozpočtu (február 2015), Vyššie príjmy z korporátnej dane a výkonnejšej ekonomiky (jún 2015), Vyššie príjmy z odvodov zlepšujú príjmy verejných financií (september 2015), pozri tu: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10097>, <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10227>, <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10368>, sumár vplyvu troch zvýšení je v tabuľke 1 na strane 6

uplynulé roky dva projekty – spolu v hodnote 180 mil. eur. Iné krajiny regiónu cestné PPP projekty vôbec nerealizovali (výnimkou je malý projekt v Litve za 11 mil. eur). Česko v súčasnosti začína prípravu svojho prvého PPP projektu s odhadom kapitálových nákladov na úrovni 275 mil. eur.

V takomto kontexte rozhodnutie obstarávať projekt D4/R7 v jednom balíku s objemom až 1,2 miliardy eur len podčiarkuje obavy, že ministerstvo dopravy v skutočnosti nehľadá pre štát najvýhodnejšie riešenie. Ani spomedzi možností, ktoré ponúkajú verejno-súkromné partnerstvá.

Fakt, že Slovensko ide na trh s mnohonásobne väčším PPP projektom, neznamená, že koncesionár naň nezabezpečí financovanie. Bude však drahšie, ako by mohlo byť, keby vedenie rezortu dopravy hľadalo efektívne riešenie pre štát a poučilo sa z minulých chýb. Veritelia majú o projekt prirodzene záujem. Vedia, že im na zabezpečenie objemného financovania bude musieť koncesionár ponúknuť atraktívne podmienky. Po skúsenostiach s projektom PR1BINA sa dá odľahčene povedať, že sa už tešia na ďalšiu hostinu. Na účet slovenských daňovníkov.

2.9. Načasovanie veľkého projektu do obdobia stavebného boomu

Vedenie rezortu dopravy opakuje aj ďalšiu chybu z rokov 2008 až 2010. Časovanie priveľkého objemu diaľničných stavieb v rovnakom čase. Pri prvých troch balíkoch PPP projektov tento problém odradil časť záujemcov a zvýšil ceny, čo bol logický dôsledok hroziaceho nedostatku stavebných kapacít. Rovnaký problém sa môže zopakovať.

Tentoraz nekolidujú tri balíky PPP projektov. Nedostatok kapacít však opäť hrozí. Jeden veľký PPP projekt D4/R7 sa totiž časovo prekrýva s rekordne veľkou porciou práce pre stavbárov na iných diaľniciach a rýchlostných cestách, ktoré sa v nasledujúcich rokoch ešte budú stavať za eurofondy. Ide o najnáročnejšie stavby diaľnice D1 pri Žiline a Ružomberku i diaľnice D3 v Žiline a pri hranici s Poľskom. Ich výstavba už beží, no ešte zďaleka nekončí¹⁶. K nim sa čoskoro pridajú aktuálne obstarávané úseky diaľnice D1 pri Prešove a Košiciach, ako aj diaľnice D3 pri Čadci.

Väčšina stavebných prác na diaľniciach financovaných z eurofondov na celé sedemročné obdobie 2014 – 2020 sa tak koncentruje do troch rokov 2016 až 2018. Už bez projektu D4/R7 to bude znamenať rekordné ročné výkony a mimoriadne vyťaženie kapacít. Naopak, po roku 2018 sa doteraz kľúčové zdroje financovania diaľnic minú a hrozí výrazný nedostatok práce na stavbách diaľnic.

V takejto situácii by bolo zodpovedné voči stavbárom i voči daňovníkom nezhoršovať už teraz výrazné výkyvy vo vyťažení stavebných kapacít, ale naopak usilovať sa ich zmierniť. Umožnilo by to predísť zbytočnej eskalácii cien (ktorá hrozí, ak bude nutné dočasne mobilizovať enormné kapacity a dovážať ich zo zahraničia), a tiež predísť neskoršiemu prepúšťaniu stavbárov, z ktorých tisíce môžu od roku 2019 zostať bez práce. Žiaľ, ministerstvo dopravy a vláda SR sa rozhodli presne opačne. A rozhodujúcim dôvodom nie je riešenie dopravných problémov.

Z dopravného hľadiska by stačilo bezodkladne obstaráť výstavbu dvoch najpotrebnejších úsekov rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Ketelec a Ketelec – Dunajská Lužná. Tieto odstránia problém denne sa opakujúcich kongescií (dopravných zápch) na ceste I/63 v Dunajskej Lužnej, Rovinke a Podunajských Biskupiciach. Prevedú dopravu prichádzajúcu z juhovýchodu od Šamorína priamo

¹⁶ Ide o úseky D1 Hričovské Podhradie – Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala, ďalej D1 Hubová – Ivachnová, D3 Žilina Strážov – Brodno a Svrčinovec – Skalité. Ich výstavba začala za zdroje EÚ na obdobie 2007 – 2013 (dajú sa čerpať do konca roku 2015), väčšina prác sa však ešte len bude realizovať za fondy EÚ na nové programové obdobie 2014 – 2020.

dovnútra Bratislavy, na Bajkalskú a Prístavnú ulicu. Vznikne tak nová radiála tam, kde to hlavné mesto najviac potrebuje. Stavebné náklady na tieto dva kľúčové úseky R7 vrátane vyvolaných investícií sa odhadujú na 223 mil. eur¹⁷, čo je necelých 19 % z nákladov celého balíka D4/R7.

Až vyše 81 % z hodnoty obstarávaného PPP balíka teda predstavujú úseky, ktorých prípravu a realizáciu z dopravného hľadiska nie je nutné za každú cenu urýchľovať. Mohli by sa teda stavať až po roku 2018, keď boom stavieb z eurofondov opadne.

Tretí a zároveň najdlhší úsek rýchlostnej cesty R7 Dunajská Lužná – Holice pokojne znesie aj viacročný odklad. Veľmi dobré parametre existujúcej cesty I/63 (široká a rovná cesta) zatiaľ s rezervou postačujú na zvládnutie intenzity dopravy od Šamorína po Dunajskú Stredú. To sa nedá povedať o diaľnici D1, ktorú by mal odľahčiť obchvat D4. Avšak s ohľadom na vysokú investičnú náročnosť, zatiaľ nedostatočne posúdený vplyv na dopravu (pozri podkapitolu 2.1.) i hroziacu eskaláciu cien v čase stavebného boomu, si diaľnica D4 zaslúži skôr jeden-dva roky prípravy navyše, než jej urýchľovanie.

2.10. Skracovanie termínov na úkor kvalitnej prípravy

Čas navyše by umožnil zohľadniť nové komplexné údaje o prepravných vzťahoch a dimenzovať kapacitu diaľnice D4 i riešenie križovatiek na základe posúdenia novým dopravným modelom Bratislavy. A tiež dotiahnuť projektovú prípravu, výkupy pozemkov i povoľovanie stavby v primeranejších termínoch a potrebnej kvalite.

Žiaľ, pod vedením ministra Jána Počiatka a projekt D4/R7 zastrešujúceho štátneho tajomníka Viktora Stromčeka robí ministerstvo dopravy presný opak. Kvalitu a spoľahlivosť projektovej dokumentácie tak ohrozuje tlak na jej spracovanie v kratších ako štandardne potrebných termínoch. Bez zohľadnenia dôležitých dopravných prieskumov a aktuálneho dopravného modelu.

Odhodlanie podpísať PPP kontrakt ešte pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami ministerstvo naposledy demonštrovalo dodatočným skrátením už beztak napätých zmluvných termínov na dodanie dokumentácie pre stavebné povolenie.

Ignorujú sa tiež lehoty potrebné na kvalitnú prípravu tendrovej dokumentácie. Je preto dôvod obávať sa, či koncesná zmluva vyrieši napríklad otázky, ktoré sa ukázali ako sporné pri uplatňovaní zmluvy s koncesionárom na rýchlostnej ceste R1. Je pritom mimoriadne dôležité, aby v súčasnosti pripravovaná zmluvná dokumentácia vyváženě riešila mimoriadne dlhodobý, vyše 30-ročný zmluvný vzťah medzi štátom a koncesionárom, v ktorom ide o platby v hodnote miliárd eur.

Ak bude presadzovanie šibeničných termínov pokračovať, účastníci koncesného dialógu nemusia dostať primeraný čas na prípravu kvalitných ponúk. Cenou za to bude zvýšenie ceny, teda vyžadovanej platby za dostupnosť, o väčšiu rezervu na riziká, ktoré sa v skrátrenom režime nedali adekvátne posúdiť.

¹⁷ Štátna expertíza bez nákladov na pozemky a bez rozpočtovej rezervy

3. Hlavné vady štúdie uskutočniteľnosti a materiálu pre vládu SR

V nasledujúcej kapitole autori analýzy pomenúvajú a detailne rozoberajú hlavné vady, ktoré vytýkajú štúdii uskutočniteľnosti. Na základe súťaže vypísanej ministerstvom dopravy sa jej zhotoviteľom stala poradenská spoločnosť PricewaterhouseCoopers. Štúdia slúžila aj ako podklad pre materiál, z ktorého vychádzala vláda SR pri rozhodovaní o tom, že sa vybrané úseky diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7 pri Bratislave vybudujú vo verejno-súkromnom partnerstve (PPP) a nie z prostriedkov štátneho rozpočtu.

Hlavné výhrady k štúdii sa týkajú:

- Nedostatočného rozboru dopytu, ktorého riziko znáša štát aj v prípade realizácie cez PPP
- Chýbajúcej analýzy variantov, keďže štúdia porovnáva status quo iba z možnosťou začať výstavbu celého projektu D4/R7 čo najskôr
- Neprimeranej časovej výhody, ktorá pre PPP vyplýva z diskutabilných vstupných predpokladov
- Údajného nedostatku peňazí v štátnom rozpočte, ktorý by projekt tradičným spôsobom dokázal financovať až od roku 2023
- Nadhodnotenia stavebných nákladov v tradičnom modeli, ktoré nezodpovedá historickej skúsenosti
- Nezohľadnenia vyššej zostatkovej ceny projektu v prípade tradičného postupu
- Nadhodnotenia nákladov životného cyklu v tradičnom modeli
- Rozdielného ocenenia ušetreného času a pohonných hmôt
- Nadhodnotenia nákladov financovania štátu a diskontnej sadzby
- Časového nesúladu medzi nábehom sociálno-ekonomických benefitov a splátok koncesionárovi

3.1. Nedostatočný rozbor dopytu

Aj v prípade, že sa projekt D4/R7 zrealizuje cez PPP, nesie riziko vývoja dopytu štát. Znamená to, že vysúťaženému koncesionárovi bude musieť dohodnuté platby uhrádzať aj v prípade, že sa po ním postavenej a prevádzkovej diaľnici bude jazdiť málo. V štúdii preto malo byť toto riziko starostlivo posúdené. Žiaľ, stal sa pravý opak. Venovala sa mu minimálne. Nezabezpečila tak spoľahlivé vstupy pre výpočet tzv. sociálno-ekonomických prínosov projektu a následne aj pre kľúčový test jeho hodnoty za vynaložené peniaze.

Za tento nedostatok nemôžu iba zhotovitelia štúdie, ale v ešte väčšej miere jej zadávateľ. Ministerstvo dopravy vyžadovalo dodanie štúdie za 6 týždňov. Ignorovalo pritom fakt, že v čase jej realizácie, teda v októbri 2014, ešte neboli spracované výsledky dopravných prieskumov ani dopravný model, ktorý by ukázal prerozdelenie dopravy medzi existujúce a nové navrhované cesty. No od leta 2015 už sú k dispozícii a rezort dopravy by nový dopravný model Bratislavy rozhodne mal využiť na zodpovedné posúdenie dopytu, teda modelovanie pravdepodobného počtu vozidiel, ktoré využijú nové úseky diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7.

Napriek tomu štúdia z októbra 2014 aspoň čiastočne napovedá (na základe starších údajov), aký vplyv na dopravu bude mať realizácia projektu D4/R7. V popise variantov riešenia uvádza intenzity dopravy na dotknutých úsekoch diaľnic a ciest pre roky 2010, 2020 a 2030. Samostatne pre nulový variant (neurobíť nič) a celkový variant (po realizácii projektu D4/R7). Porovnaním údajov za rovnaké úseky v oboch tabuľkách¹⁸ možno vypočítať, že realizácia projektu výrazne odľahčí cestu I/63 (zrejmy prínos R7). Naopak väčšinu úsekov diaľnice D1 v Bratislave odbremení ani nie o pätinu. Na Prístavnom moste má byť počet vozidiel za hodinu po realizácii obchvatu D4 nižší oproti nulovému variantu iba o 13 %!

Takéto „zlepšenie“ zjavne nezodpovedá očakávaniam verejnosti od projektu za viac ako jednu miliardu eur. Ani vyhláseniam politikov. Nehodilo sa ani poradcom, ktorí by spochybnením prínosov a tým aj opodstatnenosti projektu prišli o kontrakt za vyše päť miliónov eur. Preto sa priamemu porovnaniu intenzít dopravy v nulovom a celkovom variante vyhli. Vo vyše 300-stranovej štúdii o ňom nie je ani veta. Ani jedno číslo vyjadrujúce očakávaný rozdiel na existujúcej diaľnici D1. A takisto ani údaj o tom, aká intenzita dopravy sa predpokladá na úsekoch diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7.

Tabuľky s predpokladanými intenzitami v nulovom a navrhovanom variante však prezrádzajú, že postavenie obchvatu na preťažnosti už jestvujúcej diaľnice v hlavnom meste veľa nezmení. Z ich porovnania vyplýva, že realizáciou PPP projektu D4/R7 doprava na diaľnici D1 a hlavne na Prístavnom moste klesne iba minimálne a za niekoľko málo rokov opäť narastie na pôvodné, ba ešte vyššie úrovne. Otvorene upozorniť na tento pre mnohých šokujúci fakt by zjavne nebolo po vôli vedeniu rezortu dopravy. Autori štúdie preto údaje komentujú nasledovne¹⁹:

„Celkový variant má jasne pozitívny vplyv na dopravnú situáciu, ale niektoré časti dopravnej siete Bratislavy zostanú problematické. Tieto úseky by museli byť riešené ďalšími investíciami, aby bol z Projektu vyťažený maximálny potenciál. Tieto investície by mali zahŕňať napríklad rozšírenie dopravného systému multimodálnym spôsobom, dokončenie obchvatu na severnom úseku tunelom „Karpáty“, pokračujú po štátnu hranicu s Rakúskom, rozšírenie D1 na šesťpruhové usporiadanie, zvýšenie kapacity Prístavného mosta a zefektívnenie existujúcej dopravnej siete hlavného mesta SR Bratislavy.“

Týmto štúdia de facto konštatuje, že aj po realizácii projektu D4/R7 bude Bratislava potrebovať ďalšie masívne investície do riešenia dopravných problémov. V hodnote niekoľkých miliárd eur.

Materiál, ktorý na základe štúdie rezort dopravy v januári 2015 predložil do vlády, aby odobrila začatie obstarávania PPP projektu, sa o uvedených rizikách nezmieňuje vôbec. Pritom preberá podstatnú časť zhrnutia štúdie uskutočniteľnosti, vrátane obsiahlych častí o účtovných, daňových či iných technických aspektoch projektu, ktoré pre rozhodnutie vlády neboli vôbec podstatné. Naopak, vyššie citované zhodnotenie dopravného prínosu projektu D4/R7 rezort do vládneho materiálu nezakomponoval. Namiesto toho v úvode bez podloženia relevantnými údajmi tvrdí: *„Jediným koncepčným a dlhodobým udržateľným riešením je vybudovať nultý, respektíve veľký obchvat Bratislavy, teda diaľnicu D4 spolu s rýchlostnou cestou R7 v smere od Dunajskej Stredy smerom do hlavného mesta.“*

¹⁸ Štúdia uskutočniteľnosti projektu PPP D4/R7, tabuľky č. 21 a 22 na stranách č. 64 a 68

¹⁹ Štúdia uskutočniteľnosti projektu PPP D4/R7, str. 10 a str. 70

3.2. Chýbajúca analýza variantov

Hoci štúdia postupuje podľa usmernení ministerstva financií, jej analýza variantov je ukážkou, ako splniť formálne požiadavky ignorujúc cieľ platnej metodiky. V skutočnosti žiadne alternatívne riešenia neposudzovala. Porovnala iba existujúci stav (nulový variant) s jediným navrhnutým riešením, teda postaviť všetky úseky čo najskôr. Aj to podľa nekomplexných hodnotiacich kritérií. Neposúdila ani len možnosť skoršej realizácie najdôležitejších úsekov R7 a neskoršej výstavby D4, alebo variant so štvorpruhovým riešením namiesto navrhovaných šiestich pruhov.

V zhodnotení celkového variantu síce uvádza, aké ďalšie investície budú potrebné aj po realizácii projektu D4/R7. Žiadnu z nich však nezahrnula do analýzy variantov. Pritom je možné a v kontexte vyššie uvedených zistení dokonca pravdepodobné, že niektoré z nich by priniesli komplexnejšie zlepšenie situácie v doprave, a to dokonca s nižšími nákladmi.

3.3. Neprimeraná časová výhoda

Štúdia uskutočniteľnosti tvrdí, že vďaka PPP sa nový obchvat i rýchlostná cesta začnú v porovnaní s tým, že by sa projekt realizoval tradičnou verejnou zákazkou financovanou zo štátneho rozpočtu, stavať o sedem rokov skôr a o toľko skôr začnú slúžiť aj motoristom. Je to kľúčový predpoklad pre výpočet sociálno-ekonomických prínosov, ktorý má v prípade PPP variantu priniesť užívateľom obchvatu viac ako jednu miliardu eur navyše.

Zhotoviteľ štúdie predpokladá, že plánovaná výstavba v PPP variante začne v roku 2016, zatiaľ čo pri tradičnom obstarávaní by to bolo až v roku 2023, teda o 84 mesiacov neskôr. Harmonogram projektu uvažuje so začiatkom výstavby vo variante PPP v marci 2016 (pozri tabuľku č. 1). Skôr to vzhľadom na dokončenie všetkých potrebných úkonov v rámci verejného obstarávania, schvaľovacieho procesu ako aj finančného uzavretia nie je možné.

Zvolený model PPP však predpokladá, že vybraný koncesionár si musí technické riešenie diaľnice najprv sám naprojektovať. Štát realizačnú dokumentáciu nezabezpečuje. To si aj pri silnom tlaku na termíny vyžiada viac ako pol roka navyše. Reálny rozbeh výstavby, od ktorého sa dajú odvodiť dosiahnuteľné termíny dokončenia, tak neprichádza do úvahy skôr ako v druhom polroku 2016. A aj to je optimistický predpoklad vzhľadom na súčasný stav projektovej prípravy a lehoty potrebné na získanie stavebných povolení.

Podľa štúdie uskutočniteľnosti, ktorá vychádza z podkladov ministerstiev, by sa v štátnom rozpočte našli vlastné zdroje na financovanie projektu D4/R7 najskôr v roku 2023. Z začať stavať prostredníctvom verejnej zákazky by tak bolo možné od začiatku roka 2023, ani nie o šesť a pol roka neskôr v porovnaní s PPP. Hodnota za peniaze tradičného variantu bola pritom v konzervatívnom scenári len o 85 miliónov eur nižšia ako pri variante PPP. Ak by sa teda predpoklad začatia výstavby cez PPP skrátil vo výpočte sociálno-ekonomických účinkov zo sedem na šesť a pol roka, celý rozdiel by sa stratil. Oba varianty by boli razom rovnako výhodné.

Tabuľka č. 1: Predpokladaný harmonogram výstavby

Predpokladaný harmonogram výstavby	Zahájenie prípravných stavebných prác a výstavby	3/2016
	Uvedenie prvého úseku Projektu do predčasnej prevádzky	11/2018
	Uvedenie celého Projektu do plnej prevádzky	5/2020

PRAMEN: štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

Vzhľadom na aktuálny vývoj projektu sa v harmonograme plánovaný začiatok prípravných prác v marci 2016 nejaví ako dosiahnuteľný. Už v štúdiu uskutočniteľnosti bol plánovaný harmonogram označený jej spracovateľom ako aj respondentami z prieskumu za „ambiciózny“. Keďže v súčasnosti projekt oproti „ambicióznemu“ harmonogramu mešká už niekoľko mesiacov²⁰, je zrejmé, že v roku 2016 vybraný koncesionár nestihne viac než len naprojektovanie a prípravné stavebné práce nevelkého rozsahu. Plný rozbeh výstavby pri rešpektovaní stavu prípravy možno čakať až v roku 2017. Z toho sa dá usudzovať, že veľká časť sociálno-ekonomických benefitov, ktorá zvýhodňovala PPP variant pred tým tradičným, sa nezmaterializuje.

Štúdia uskutočniteľnosti opakovane zdôrazňuje, že za kľúčové predpoklady nezodpovedá spracovateľ ale zadávateľ, teda ministerstvo dopravy. Spracovateľ štúdie sa síce hlási k predpokladu, že stavať cez PPP by sa malo začať v roku 2016, no predpokladaný najskorší začiatok podľa tradičného obstarávania až v roku 2023 predurčilo ministerstvo dopravy. Vypočítaná výhodnosť PPP teda nestojí na vstupoch, ktoré by vypracoval nezávislý poradca, ale na politickej objednávke.

Tabuľka č. 2: Kľúčový parameter na politickú objednávku

1.4.6 Predpoklady finančných modelov

V rámci štúdie uskutočniteľnosti boli pripravené dva finančné modely – model PSC (výstavba a prevádzka v réžii Zadávateľa) a model PPP (výstavba a prevádzka v réžii Koncesionára). Ich hlavné predpoklady boli zostavené predovšetkým na základe informácií poskytnutých Zadávateľom, výsledkov testovania trhu, kvalifikovaných odhadov odborníkov z oblasti dopravnej infraštruktúry a skúsenosti Poradcov. Na základe informácií od Zadávateľa bol stanovený časový rozdiel siedmich rokov medzi začiatkom výstavby PPP a PSC modelu.

Tabuľka 7 Vybrané časové parametre Projektu

	PSC model*	PPP model**
Začiatok projektových a stavebných prác	2023	2016
Začiatok plnej prevádzky Projektu	2027	2020

Zdroj: *MDVaRR SR, **analýza Poradcov

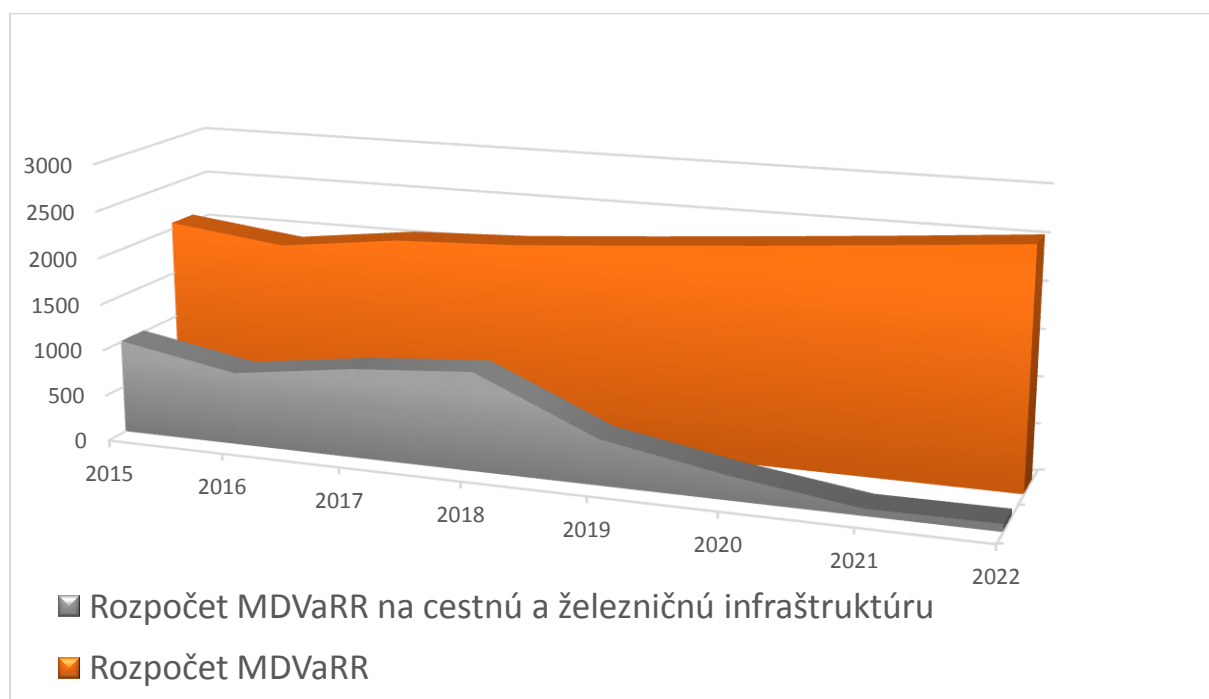
PRAMEN: Štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

²⁰ Súťažný dialóg s uchádzačmi o koncesiu mal byť ukončený v polovici augusta 2015, ani do začiatku októbra sa neskončil

3.4. Údajný nedostatok peňazí v rozpočte

Štúdia uskutočniteľnosti pritom pracuje s protichodnými predpokladmi o vývoji zdrojov zo štátneho rozpočtu určených na rozvoj cestnej infraštruktúry. Na jednom mieste predpokladá dramatický pokles peňazí, pre ktorý vraj nemožno začať z výstavbou tradičným verejným obstarávaním skôr ako v roku 2023. Inde zasa materiál počíta s postupným nárastom rozpočtu ministerstva dopravy (pozri graf č. 1). Z toho vyplývajúci sedemročný časový bonus v prospech PPP pritom vo výpočte jeho sociálno-ekonomických prínosov predstavuje zhruba jednu miliardu eur, bez ktorej by bol tradičný model o 700 miliónov eur lacnejší.

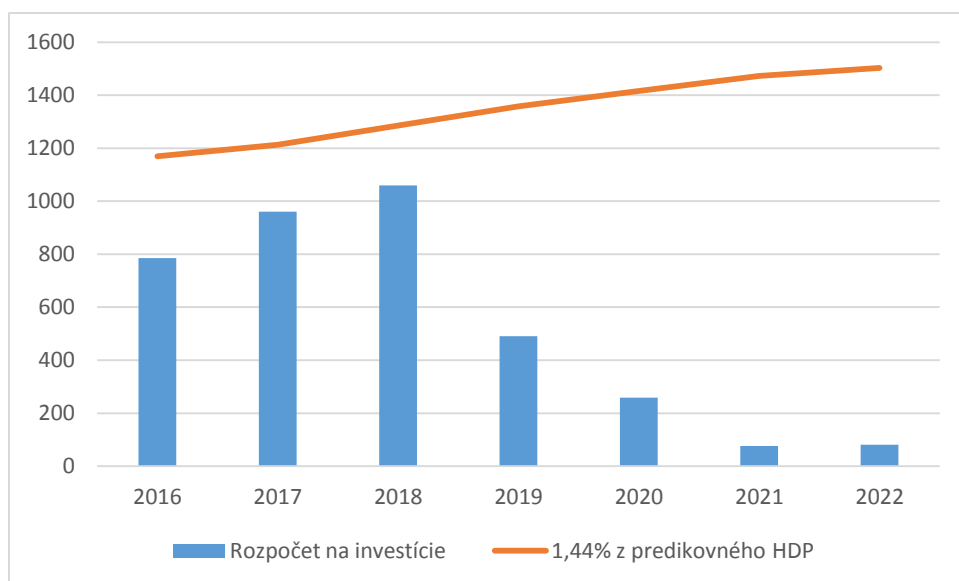
Graf č. 1: Protichodné predpoklady vývoja zdrojov rezortu dopravy



PRAMEŇ: Štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

Konfrontujme tento pesimistický predpoklad poklesu výdavkov na cestnú infraštruktúru s historickými údajmi od roku 2001 do roku 2015 (pozri graf č. 2). Slovensko podľa nich nevynakladalo na investície do dopravnej infraštruktúry menej ako jedno percento HDP ročne. Ani v rokoch, keď ešte nečerpalo eurofondy. Priemer za roky 2001 až 2014 predstavuje 1,44 percenta HDP. V štúdii predpokladaný vývoj do roku 2018 ešte korešponduje s týmto priemerným údajom. Neskôr prichádza nevysvetlený útlm.

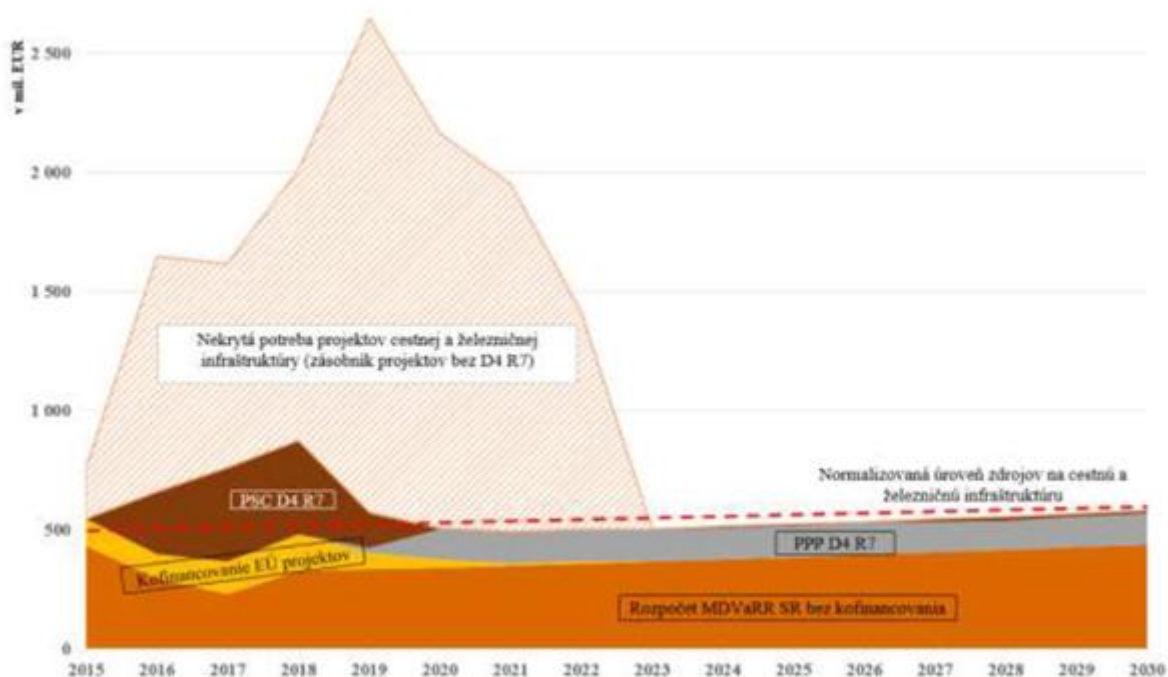
Graf č. 2: Historický priemer investícií do dopravnej infraštruktúry a rozpočet na investície do cestnej a železničnej infraštruktúry podľa MDVRR SR



PRAMEN: štúdia uskutočniteľnosti D4/R7, rozpočty MDVRR 2001 - 2014

Štúdia uskutočniteľnosti sa snažila aj inak ilustrovať, že najbližších sedem rokov nie je možné postaviť bratislavský obchvat a prvé úseky R7 inak ako cez PPP. Poslúžila na to táto grafika:

Graf 7 Ilustratívny rozpočtový výhľad Zadávateľa



Poznámka: Ilustrácia rozpočtovej beznádeje, graf č. 7 zo štúdie uskutočniteľnosti. Nekrytá potreba projektov cestnej a železničnej infraštruktúry výrazne prevyšuje tzv. „normalizovanú“ úroveň zdrojov (červená prerušovaná čiara).

Uvedená grafika zaváňa hrubou manipuláciou.

1. V štúdií uvedená „normalizovaná úroveň zdrojov na cestnú a železničnú infraštruktúru“ (červená prerušovaná čiara) sa nachádza na úrovni 500 miliónov eur. To je pod hladinou roku 2005²¹, a to aj v prípade, keby sme rátali iba s investíciami bez opráv a údržby! Od roku 2005 pritom nominálny hrubý domáci produkt Slovenska stúpol z 50 miliárd eur na 75 miliárd eur a do roku 2020 by sa mal zvýšiť až na 100 miliárd eur. Tak nízke výdavky na cestnú a železničnú infraštruktúru štát nikdy v uplynulých desiatich rokoch nevynakladal. Vychádzajúc z historických hodnôt normalizovanej úrovne zdrojov, červená prerušovaná čiara by mala začínať na úrovni 700 miliónov eur a strmšie stúpať vzhľadom na očakávaný rast rozpočtu MDVRR SR.
2. Nad „normalizovanou“ úrovňou zdrojov dominuje v grafike nenápadnou farbou vyznačený previs tzv. nekrytej potreby projektov, čo je hodnota projektov, pre ktoré sa zatiaľ nenašlo finančné krytie. Ilustruje rozpočtovú beznádej, ale zároveň vytvára ilúziu, že je len dočasná. „Ilustratívny rozpočtový výhľad zadávateľa“ však nezobrazuje prinajmenšom rovnako veľký zásobník ďalších projektov, ktoré ministerstvo sľubuje realizovať v ďalšom období. Jeho doplnenie by naplno ukázalo, že celkový previs zásoby projektov nad zdrojmi je násobne vyšší a PPP projekty ho neriešia. Naopak, v dôsledku ich drahšieho financovania môže jediný takýto projekt dlhodobo odčerpávať podstatnú časť zdrojov rezortu a zmenšiť tak šance, že zostanú potrebné zdroje aj na iné projekty.

Štúdia uskutočniteľnosti vyčíslila nekryté potreby financovania zásobníka projektov (posledný riadok „Rozdiel“ v tabuľke č. 3).

Tabuľka č. 3: Potreby, zdroje a nekrytá potreba financovania podľa MDVRR SR

Tabuľka 69 Plánované investície MDVaRR SR 2015-2022

(v mil. EUR)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkom potreba	2 220	1 789	1 816	2 197	2 567	1 915	1 535	993
Z toho:								
cestná infraštruktúra	1300	1248	1176	1157	1310	879	988	655
železničná infraštruktúra	920	542	640	1040	1256	1036	547	338
Rozpočet (OPD, OPII, ŠR)	2 007	803	960	1 059	491	258	76	81
Z toho:								
schválený rozpočet 2015-2017	1014	785	960	0	0	0	0	0
presuny EÚ, spolufinancovanie, ŠR	973	0	0	0	0	0	0	0
vrátenie systémových a iných korekcií	20	17	0	0	0	0	0	0
Rozdiel	213	987	856	1 138	2 075	1 657	1 458	911

Zdroj: MDVaRR SR

Pozn.: Do súčtu sú započítané len výdavky pre železničnú (ŽSR, ZSSK), cestnú infraštruktúru (NDS, SSC).

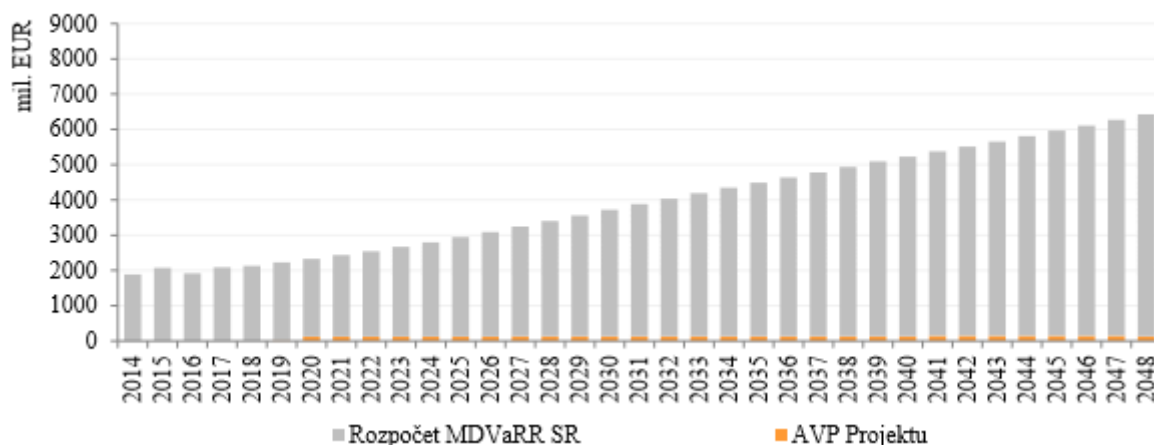
PRAMEN: štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

²¹ MDVRR SR: Strategický plán rozvoja dopravnej infraštruktúry do roku 2020, strana 29

Vyššie uvedený graf č. 1 ukázal rozpor v dvoch protichodných predpokladoch vývoja prostriedkov štátneho rozpočtu na cestnú infraštruktúru. Tabuľka č. 3 predpokladá, že rozpočet rezortu dopravy na investície čaká prudký pád, nasledujúci graf č. 3 prevzatý z tej istej štúdie uskutočniteľnosti preukazuje, že peniaze pre koncesionára projektu D4/R7 sa v zrazu rastúcom rozpočte MDVRR SR predsa nájdu.

Graf č. 3: V štátnom rozpočte sa peniaze pre koncesionára projektu D4/R7 evidentne nájdu

Graf 1 Plán finančných zdrojov Zadávateľa a AVP⁴⁶

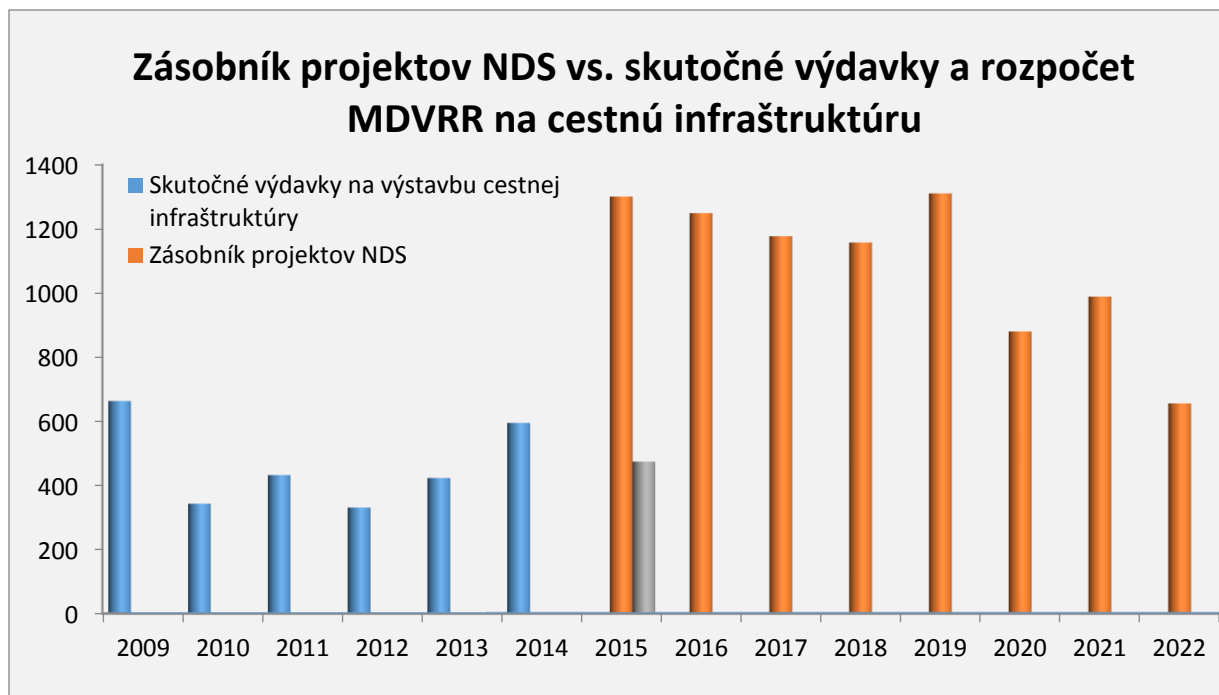


PRAMEŇ: štúdia uskutočniteľnosti D4/R7, AVP sú platby za dostupnosť koncesionárovi

Nekrytú zásobu projektov Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS) do roku 2022 využila štúdia ako dôkaz, že financovanie výstavby D4/R7 tradičným spôsobom nie je reálne skôr ako v roku 2023, a to pre značný previs potrieb nad možnosťami MDVRR SR. Tento zásobník však nie je pre vládu SR záväzný, ale indikatívny. Zásobník projektov slúži aj ako rezerva pre prípad, že by sa niektoré projekty nemohli realizovať z neočakávaných príčin.

Projekty zo zásobníka sa nerealizujú, presnejšie nemali by sa realizovať systémom „prvý príde, prvý odíde“. Rozhodovať o poradí, v akom sa budú realizovať, by malo ministerstvo dopravy a vláda na základe komplexného posúdenia prínosov a ich pomeru k nákladom. Že zásobník NDS nie je pre vládu záväzný, dokazuje aj aktuálny rozpočet MDVRR SR, ktorý nestačí na krytie ani len polovice projektov plánovaných na rok 2015 (pozri graf č. 4).

Graf č. 4: Zásobník projektov NDS a skutočné výdavky na projekty



PRAMEN: štúdia uskutočniteľnosti D4/R7, Záverečný účet kapitoly MDVRR SR

Napriek manipulácii čitateľa robustným nepomerom medzi potrebami (zásobník NDS) a možnosťami (rozpočet ministerstva), ktorým mu chce vsugerovať, že štát nemá zďaleka dosť peňazí na nákladné dopravné stavby, štúdia nevidí problém v tom, že by sa v štátnom rozpočte nemali nájsť prostriedky na splátky koncesionárovi za vyše 130 miliónov eur ročne. Odvoláva sa na prerozdelenie výdavkových položiek po rozhodnutí o realizácii projektu formou PPP:

„...vzhľadom na výšku ročnej AVP a povinnosť jej úhrady až po horizonte súčasného rozpočtového výhľadu sa v Rozpočte VS prerozdelením výdavkových položiek po rozhodnutí o realizácii Projektu vo forme PPP vládou SR uvoľní dostatočné množstvo finančných zdrojov na to, aby mohol byť Projekt realizovaný formou PPP.“²²

Sú dve možnosti ako kryť budúce platby koncesionárovi:

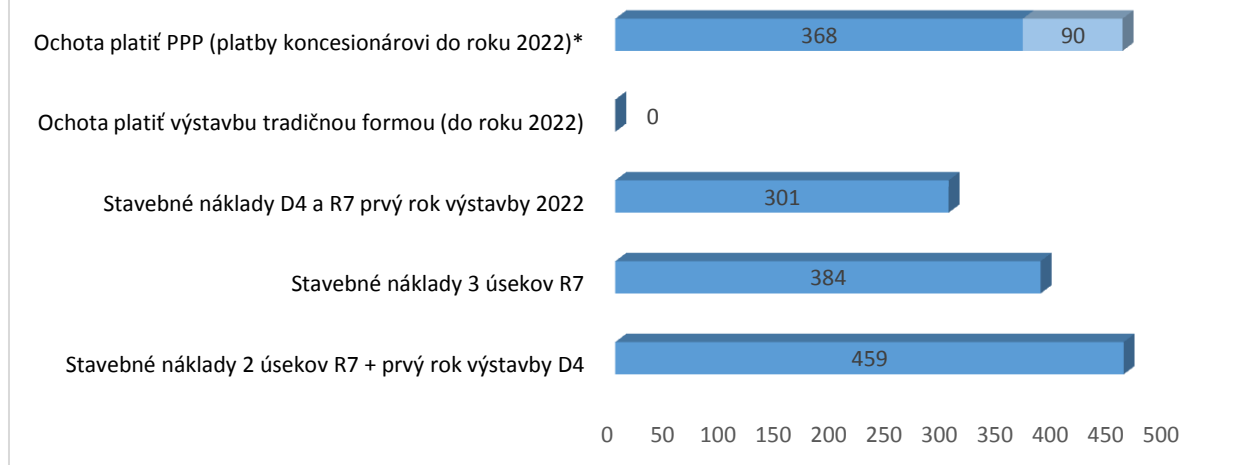
- 1.) Na úkor investícií do iných úsekov diaľnic a rýchlostných ciest, ktoré na zdroje zatiaľ čakajú.
- 2.) Vyčlenením dodatočných zdrojov v štátnom rozpočte na splátky koncesionárovi.

Každopádne štúdia počíta s ochotou vlády dodatočne financovať projekt PPP aj pred rokom 2023 (pozri graf č. 5). Posúdenie variantov preto malo s rovnakou ochotou (podobnou sumou navyše) počítať aj v prípade tradičnej verejnej zákazky. Je zrejmé, že by umožnila skoršiu výstavbu ako v roku 2023. Ignorovanie tejto skutočnosti výrazne vylepšilo hodnotenie výhodnosti v prospech PPP.

Graf č. 5: Rozdielna ochota financovať PPP a verejnú zákazku

²² Štúdia uskutočniteľnosti projektu PPP D4/R7, strana 51

Rozdielna ochota financovať PPP a verejnú zákazku



PRAMEN: Štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

Poznámka: Svetlejšou farbou je odhad platieb za obdobie, v ktorom štúdia počíta s prínosmi pre užívateľov, avšak nezarátala platby koncesionárovi

Z ušetrených splátok vyplatených koncesionárovi do roku 2022 by bolo možné začať výstavbu D4/R7 formou tradičného obstarávania v roku 2022. Dokonca ešte skoršiu výstavbu dvoch urgentných úsekov R7 a následnú výstavbu D4 a tretieho úseku R7 v roku 2022. Tieto fakty boli v štúdiu opomenuté, napriek výraznému vplyvu na výsledok kľúčového testu hodnoty za peniaze.

3.5. Nadhodnotenie stavebných nákladov

Ďalším diskutabilným predpokladom, ktorý je v rozpore s doterajšími skúsenosťami, je nadhodnotenie stavebných nákladov pri výstavbe tradičným spôsobom. Štúdia totiž kalkuluje s cenou na úrovni štátnej expertízy, hoci za takúto cenu sa realizoval za uplynulých osem rokov iba jediný diaľničný úsek. Vyše 20 ďalších sa postavilo alebo ešte stavia za ceny pod úrovňou štátnej expertízy.

Už v roku 2008 sa pri posudzovaní výhodnosti (hodnoty za peniaze) PPP projektov uvažovalo s vyššími cenami pri tradičnej forme obstarávania (iba výstavby) a nižším ohodnotením stavebných nákladov v prípade PPP. Súťaž ale ukázali presný opak. V jedinom nakoniec realizovanom projekte rýchlostnej cesty R1 koncesionár ocenil stavebné náklady 6,5 percenta nad úrovňou štátnej expertízy. V ďalších dvoch väčších balíkoch s úsekmi diaľnice D1 počítali už podpísané zmluvy s platbami za dostupnosť, ktoré sa odvíjali okrem iného aj z ocenenia stavebných nákladov 31 % resp. 34 % nad úrovňou štátnej expertízy! Tieto fakty štúdia uskutočniteľnosti projektu D4/R7 zamlčala. Nie sú uvedené ani v materiáli pre vládu SR.

Naopak, vážený priemer zmluvných cien z 22 zákaziek, ktoré NDS obstarala v rokoch 2007 až 2014 formou tradičnej verejnej zákazky, sa nachádza až 35 % pod úrovňou expertízy. Dokonca aj v období, keď MDVRR SR vysúťažilo predražené PPP projekty (2008 až 2010), dostávala NDS najnižšie ponuky

na nové diaľničné stavby v priemere 24 % pod expertízou. Nad úroveň expertízy sa nedostala ani jedna, drahšie boli všetky PPP projekty.

Aj tieto fakty zhotoviteľia štúdie zamlčali (prípadne vôbec nezistovali). Nezmieňuje ich ani ministerstvo v materiáli pre vládu SR. Keďže v prípade D4/R7 sa opäť kalkuluje s o niečo nižšími nákladmi pri variante PPP, možno konštatovať, že kľúčový test hodnoty za peniaze zvýhodnil PPP v rozpore s doterajšími skúsenosťami na Slovensku.

Domnievame sa, že mimoriadne predraženie predchádzajúcich troch diaľničných PPP projektov by sa aspoň v prípade ocenenia stavebných nákladov už nemalo zopakovať. Zástupcovia obstarávateľa majú dostatok možností poučiť sa z predchádzajúcich chýb, ktoré viedli k eskalácii cien. Keďže súčasné vedenie ministerstva medzičasom vymenilo väčšinu ľudí na sekcii PPP, ktorí si minulé chyby mohli pamätať, cennou pomôckou mu môže byť vládny materiál z dielne rezortu dopravy z marca 2012: *Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP*²³.

Predpokladajme, že chyby pri prvých troch balíkoch PPP vedúce k eskalácii cien, rezort nezopakuje. Kalkulovanú hodnotu investičných nákladov projektu D4/R7 vo variante PPP na úrovni 11 percent pod úrovňou štátnej expertízy možno potom považovať za realistickú. Vo výpočte hodnoty za peniaze však považujeme za korektné znížiť predpoklad stavebných nákladov vo variante tradičnej verejnej zákazky. Tak, aby viac zodpovedala skutočne dosahovaným cenám z tradičných zákaziek.

3.6. Nezohľadnená vyššia zostatková hodnota

Štúdia uskutočniteľnosti predpokladá skoršiu prevádzku na D4/R7 vďaka výstavbe cez PPP. Spracovateľ štúdie vyčíslil časový benefit variantu PPP v jeho sociálno-ekonomických prínosoch na vyše jednu miliardu eur. Na druhej strane, na konci posudzovaného obdobia má projekt D4/R7 v dôsledku neskoršej výstavby vyššiu zostatkovú hodnotu v tradičnom modeli ako pri PPP. Jednotlivé komponenty projektu sú pri tradičnom postupe pritom mladšie až o sedem rokov.

Projekt vo variante PPP má v dôsledku skoršej výstavby a dlhšej prevádzky kratšiu zostávajúcu ekonomickú i morálnu životnosť²⁴. No tento fakt štúdia v analýze hodnoty za peniaze vôbec nezohľadnila, či už v neprospech PPP alebo v prospech tradičného modelu. Tým došlo k ďalšiemu zvýhodneniu variantu PPP.

MDVRR SR sa bráni tvrdením, že koncesionár je povinný na konci koncesnej doby, teda po 30 rokoch, odovzdať stavbu vo výbornom technickom stave, teda „v podstate ako novú“. Z hodnoty plánovaných nákladov na súvislú údržbu (tzv. náklady životného cyklu²⁵), ktoré vo finančnom modeli tvoria približne pätinu celkovej ceny stavby, vyplýva, že koncesionár sa postará o údržbu a rekonštrukciu komponentov diaľnice, ktoré to jednoznačne vyžadujú (napríklad obrusná vrstva

²³ <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20791> alebo

<https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=54&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>

²⁴ Vyjadruje schopnosť stavby spĺňať meniace sa nároky na jej využitie najmä z hľadiska meniacich sa štandardov užívania

²⁵ tieto výdavky predstavujú náklady na zabezpečenie prevádzkyschopnosti aktíva počas jeho celého životného cyklu a zahŕňajú priame výdavky na udržiavanie a obnovu fyzickej infraštruktúry

vozovky). Nezabezpečí však úplnú rekonštrukciu všetkých komponentov, ktorých orientačná životnosť je uvedená v tabuľkách číslo č. 4²⁶ a č. 5. Mnohé z komponentov budú v prevádzkyschopnom stave aj po 30 rokoch, keďže ich životnosť presahuje túto dobu. No určite nebudú ako „nové“, ako tvrdí MDVRR SR. Inak by náklady koncesionára na súvislú údržbu museli byť oveľa vyššie.

Stavebné a technologické náklady v tradičnom modeli boli štátnou expertízou odhadnuté na 1 325 miliónov eur (vrátane rozpočtovej rezervy, uvedenej v položke „riziká“). Pri predpokladanej životnosti stavby 40 až 60 rokov je zostatková hodnota stavby po 23 rokoch prevádzky, teda v roku 2048 (čo je koniec posudzovaného obdobia vo finančnom modeli), o stovky miliónov eur vyššia ako vo variante PPP, pri ktorom je diaľnica v roku 2048 v prevádzke 30 rokov. Po prepočítaní na súčasnú hodnotu možno vplyv na hodnotu za peniaze odhadnúť zhruba na 50 až 70 miliónov eur v neprospech variantu PPP.

Tabuľka č. 4: Tabuľa životnosti jednotlivých komponentov diaľnice D4/R7

Položka	Netuhé	Tuhé
Obrusná vrstva	12	25
Ložná vrstva	20	-
Vrchná podkladová vrstva	40	40
Spodná podkladová vrstva	40	40
Odvodňovacie zariadenie	50	50
Zemné teleso	100	100
Mosty	100	100
Tunely	100	100
Priemer – orientačný údaj	40	

PRAMEN: Sociálno-ekonomické účinky projektu D4/R7 vo variante PPP
(<http://www.obchvatbratislavy.sk/uploads/files/soc-ek-benefit-d4r7-146.pdf>)

Tabuľka č. 5: Životnosť dlhodobého majetku NDS

²⁶ Tabuľa životnosti jednotlivých komponentov diaľnice pochádza z dokumentu Sociálno-ekonomické účinky projektu PPP D4/R

Predpokladané doby životnosti dlhodobého hmotného majetku podľa jednotlivých kategórií sú:

Druh majetku	Životnosť	Ročná sadzba odpisov
Telo diaľnic a rýchlostných ciest	100 rokov	1 %
Vozovka diaľnic a rýchlostných ciest	60 rokov	1,67 %
Tunely nosná konštrukcia	100 rokov	1,00 %
Mosty	100 rokov	1,00 %
Zvodidlá a timiče nárazov	30 rokov	3,33 %
Informačný systém diaľnic a rýchlostných ciest – stavená časť	30 rokov	3,33 %
Informačný systém diaľnic a rýchlostných ciest – technologická časť	20 rokov	5,00 %
Pracovné stroje	10 rokov	10,0 %
Výpočtová technika	5 rokov	20,0 %
Pristroje a technické zariadenia	8 rokov	12,5 %
Inventár	15 rokov	6,67 %
Dopravné prostriedky	9 rokov	11,11 %
Softvér	4 roky	25,0 %

PRAMEŇ: Účtovná závierka Národnej diaľničnej spoločnosti podľa IFRS za rok 2014

3.7. Nadhodnotené náklady životného cyklu

Hoci prevádzka projektu D4/R7 je v tradičnom modeli o sedem rokov kratšia, nemá tento variant nižšie náklady životného cyklu (Life Cycle Costs – LCC) v porovnaní s PPP. Práve naopak, jeho ročné náklady životného cyklu sú v priemere o 30 percent vyššie. Štúdia uskutočniteľnosti túto skutočnosť vysvetľuje nasledovne:

„Keďže obdobie modelovania bolo pri PSC [tradičný model, pozn. INEKO] a PPP forme realizácie Projektu stanovené do roku 2048 a výstavba v PSC modeli začína o sedem rokov neskôr, časť LCC by v prípade PSC modelu nebola zohľadnená. Preto sa v poslednom roku modelovania pristúpilo k výpočtu čistej súčasnej hodnoty zvyšnej časti LCC nákladov k dátumu konca roku 2048, ktoré by musel Zadávatel' vynaložiť po období modelovania (teda po roku 2048), aby uviedol infraštruktúru do porovnateľného stavu, ako bude stav infraštruktúry v prípade PPP modelu po ukončení Koncesnej zmluvy.“²⁷

Inými slovami, v roku 2048 bude podľa spracovateľa štúdie o sedem rokov staršia diaľnica vo variante PPP v lepšom stave ako diaľnica vo variante PSC. A to len preto, že tradičný variant ešte len čaká časť z plánovanej ťažkej súvislej údržby v hodnote 90 miliónov eur aj po roku 2048. Treba zdôrazniť, že variant PSC do roku 2048 túto časť z ťažkej súvislej údržby potrebovať nebude. A že táto údržba sa vzhľadom k odhadovanej výške nemôže týkať všetkých komponentov diaľnice uvedených v tabuľke č. 4. Napriek tomu štúdia týchto 90 miliónov eur umelo pripočítala k nákladom variantu PSC.

Tradičný model výstavby nielenže nebol zvýhodnený zohľadnením vyššej zostatkovej ceny na konci posudzovaného obdobia, ale bol ešte znevýhodnený umelým posunom nákladov životného cyklu pred rok 2048.

Náklady súvislej údržby nie sú rozložené vo finančných tokoch rovnomerne, čo môže ovplyvniť vyhodnotenie rôznych scenárov s rozdielnym spustením do prevádzky. Tento problém sa vo

²⁷ Štúdia uskutočniteľnosti projektu PPP D4/R7, strana 225)

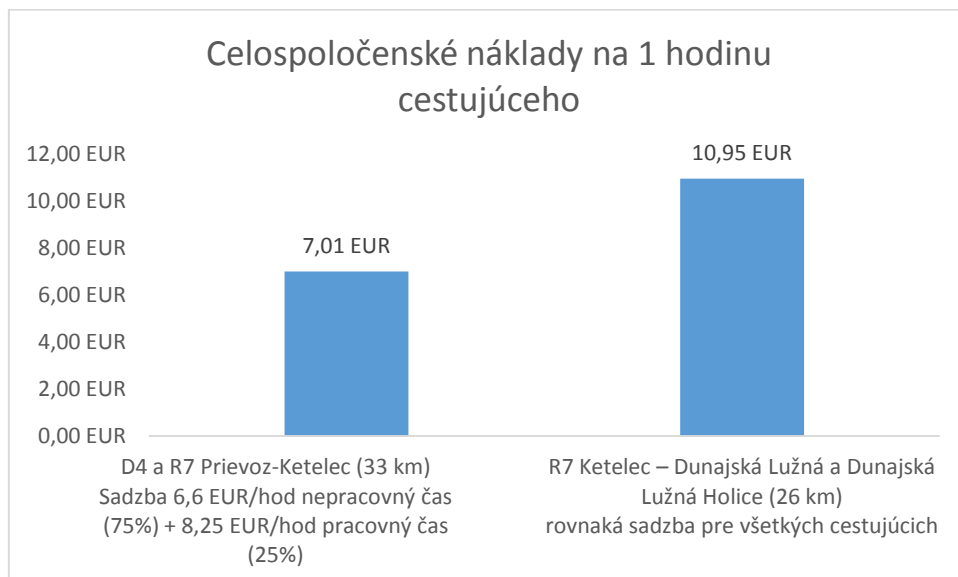
finančných modeloch rieši pomocou tzv. „MRA account“²⁸, čo je rezervný účet kumulujúci dostatok prostriedkov na pravidelnú obnovu aktív. Namiesto umelého posunu nákladov životného cyklu za zostávajúcich 30 rokov by korektnejším prístupom spracovateľa bolo, keby rovnomerne rozložil náklady životného cyklu pomocou MRA account na celkovú dobu životnosti projektu. Podobný prístup využila štúdia uskutočniteľnosti PPP projektu univerzitnej nemocnice v Bratislave.

3.8. Rozdielne ocenenie ušetreného času a pohonných hmôt

Ušetrený čas tvorí najvýznamnejšiu položku zo sociálno-ekonomických pôžitkov cestnej infraštruktúry. Predstavuje zhruba polovicu z ich celkovej hodnoty na úrovni 1 007 miliónov eur, ktorá vyjadruje prínos pre užívateľov D4/R7 vďaka o sedem rokov skoršej prevádzke v PPP variante.

Softvéry, ktoré oceňovali ušetrený čas užívateľov D4/R7, boli kalibrované s nasledujúcimi hodnotami celospoločenských nákladov na 1 hodinu cestujúceho:

Graf č. 6: Celoplošné náklady na 1 hodinu cestujúceho



PRAMEŇ: MDVRR SR

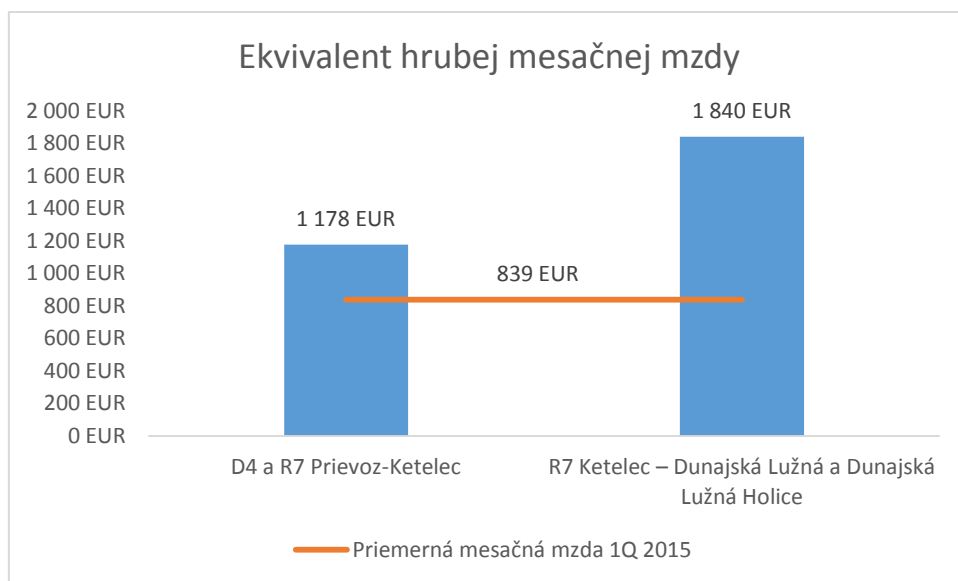
Ako vidno z grafu č. 6, väčšia časť z rýchlostnej cesty R7 má vyššie ocenenie celospoločenských nákladov na 1 hodinu cestujúceho ako diaľnica D4 a úvodný úsek R7 (Prievoz – Ketelec). Ocenenie ušetreného času, žiaľ, nie je veličina, ktorá by mala ľahko merateľnú, napr. trhovú hodnotu. Rôzne štúdie dospeli k odlišným hodnotám²⁹, ktoré sa neraz medzi sebou líšia aj násobne. Tým pádom sa vytvára priestor pre obhajobu širokej škály hodnôt.

²⁸ http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2011-07_Metodika-hodnoceni-quantitativnich-aspektu-hodnoty-za-penize-v-projektech-PPP.pdf

²⁹ EUROPEAN WIDE META-ANALYSIS OF VALUES OF TRAVEL TIME (University of Leeds)
<http://www.significance.nl/papers/2012-European%20wide%20meta-analysis%20of%20values%20of%20travel%20time.pdf>

V prípade väčšej časti R7 MDVRR SR potvrdilo nielen použitie vyššej hodnoty celospoločenských nákladov na 1 hodinu cestujúceho v porovnaní s D4, ale aj informáciu, že toto ohodnotenie bolo použité na všetkých cestujúcich úsekoch R7 Ketelec – Dunajská Lužná a Dunajská Lužná Holice bez ohľadu na ich vek či ekonomickú aktivitu. Bez ohľadu na účel cesty (pracovná, nepracovná), bez ohľadu na to, či ide o študenta, dôchodcu alebo pracujúceho, bol ušetrený čas všetkých cestujúcich ohodnotený sadzbou 10,954 eura na hodinu, čo pri 8-hodinovom pracovnom čase predstavuje ekvivalent hrubej mesačnej mzdy na úrovni 1 840 eur, čo je viac ako dvojnásobok priemernej hrubej mzdy v slovenskej ekonomike (pozri graf č. 7).

Graf č. 7: Ušetrený čas prepočítaný na ekvivalent hrubej mesačnej mzdy



PRAMENŤ: Prepočty vychádzajúce z grafu č. 6, priemerná mzda zo Štatistického úradu SR

Korektný výpočet sociálno-ekonomických prínosov by mal podľa nášho názoru využívať minimálne dva tarify (jeden pre pracovný a jeden pre nepracovný čas) a hodnotiť konzistentne rovnakými hodnotami celospoločenských nákladov na 1 hodinu cestujúceho všetky úseky D4/R7. Vzhľadom na hrubú priemernú mzdu na Slovensku, dávajú viac zmysel predpoklady použité pre diaľnicu D4, ktoré predstavujú kalibráciu systému HDM-4. Keby boli tieto predpoklady použité konzistentne na všetky úseky R7, vyčíslenie časovej úspory by bolo výrazne nižšie. Nemáme žiaľ k dispozícii presný výpočet, keďže nebol urobený³⁰ a vyžadoval by prístup k špecializovaným softvérom HDM-4 a T-920.

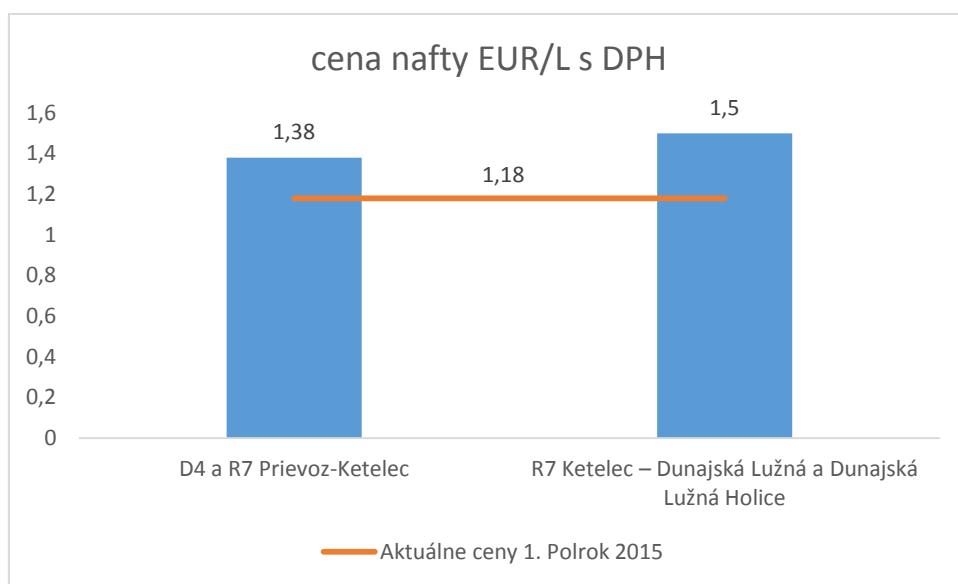
Socioekonomické účinky zahraničných užívateľov obchvatu, ktoré hrajú v prospech variantu PPP sme zvlášť nevyčíslili, keďže sme k tomu nemali dostatok informácií. Podľa nášho názoru by mal mať štát aspoň približnú informáciu, koľko z účinkov obchvatu sa netýka občanov SR, keďže s touto hodnotou sa vo výpočte hodnota za peniaze narába rovnocenne ako s platbami zo štátneho rozpočtu. Podľa našich odhadov ide o minimálne 100 miliónov eur, ktoré vylepšujú hodnotu za peniaze variantu PPP a sú zahrnuté v základnom scenári spracovateľa štúdie

³⁰ Informácia potvrdená MDVRR SR

uskutočniteľnosti a netýkajú sa občanov SR (ide najmä o zahraničnú nákladnú dopravu na D4). Zahraniční užívatelia totiž tvoria až 54% podiel na nákladnej doprave prechádzajúcej cez konkurenčné úseky budúceho obchvatu.³¹

Vďaka stavbe obchvatu ušetrí jeho užívatelia aj časť nákladov na pohonné látky, vďaka eliminácii dopravných zápch a plynulejšej jazde. Tento priaznivý sociálno-ekonomický benefit bol ocenený za sedem rokov skoršej prevádzky obchvatu a zahrnutý v prospech variantu PPP. Pri výpočte prínosu však nebola použitá rovnaká jednotková cena pohonných látok pre všetky úseky obchvatu D4/R7. Graf č. 8 uvádza jednotkové ceny pohonných hmôt použité pri výpočte sociálno-ekonomických prínosov projektu D4/R7.

Graf č. 8: Ocenenie pohonných hmôt v rôznych úsekoch D4/R7



PRAMEŇ: MDVRR SR

Sociálno-ekonomické pôžitky väčšej časti rýchlostnej cesty R7, konkrétne úsekov Ketelec – Dunajská Lužná a Dunajská Lužná Holice, boli vyrátané s jednotkovou cenou pohonných hmôt vyššou o osem percent v prípade nafty a o dve percentá vyššou v prípade benzínu.

Jednotková cena pohonných látok by však mala byť počítaná rovnako za všetky úseky. V prípade D4 a R7 Prievoz – Ketelec bola použitá priemerná jednotková cena pohonných látok zo Štatistického úradu SR za rok 2013 (informácia od MDVRR SR). Prameň údajov pre zvyšné úseky R7 sa nepodarilo identifikovať.

Podľa našich odhadov, keby bola použitá priemerná jednotková cena pohonných hmôt za rok 2013 podľa Štatistického úradu SR pre všetky úseky rýchlostnej cesty R7, hodnota variantu PPP za peniaze by klesla približne o sedem až desať miliónov eur. Upozorňujeme zároveň, že súčasné ceny nafty a benzínu sú výrazne nižšie ako v roku 2013. Prepočítanie sociálno-ekonomických benefitov s použitím aktuálnych a konzistentných údajov by preto negatívne ovplyvnilo hodnotu za peniaze v prípade variantu PPP.

³¹ Informácia potvrdená MDVRR SR

3.9. Výrazne nadhodnotené náklady financovania štátu

Spracovateľ štúdie použil ako diskontnú sadzbu a náklady financovania tradičného variantu takzvanú implicitnú úrokovú sadzbu hrubého dlhu verejnej správy na úrovni 3,4 %. O použití diskontnej sadzby záväzná metodika Ministerstva financií (MF) SR hovorí:

„Diskontná sadzba sa vo finančnom modeli používa na diskontovanie (t. j. výpočet čistej súčasnej hodnoty) všetkých budúcich finančných hodnôt. Pre účely výpočtu čistej súčasnej hodnoty (NPV) spracovateľ použije diskontnú sadzbu, ktorá zodpovedá výnosu štátnych dlhopisov s rovnakou dobou splatnosti ako je priemerná splatnosť peňažných tokov projektu. V prípade, že neexistuje štátny dlhopis s porovnateľnou dĺžkou splatnosti odporúča sa výnos extrapolovať od štátneho dlhopisu s najbližšou splatnosťou k priemernej splatnosti peňažných tokov projektu. Spracovateľ bude vychádzať z výnosu štátneho dlhopisu, ktorý je zverejnený všeobecne uznávaným informačným systémom uverejňujúcim oficiálne trhové ceny štátnych dlhopisov.“³²

Namiesto aktuálneho výnosu štátnych dlhopisov s maturitou porovnateľnou s priemernou splatnosťou peňažných tokov projektu zhotoviteľ štúdie použil implicitnú úrokovú sadzbu, ktorá predstavuje podiel úrokových nákladov na celkovom štátnom dlhu. Štátny dlh však pozostáva aj z emisií dlhopisov starších ako 15 rokov. Jeho priemerné úročenie preto nezohľadňuje súčasné priaznivejšie postavenie štátu ako dlžníka z hľadiska rizikovosti pre budúcich veriteľov. Aktuálne výnosy štátnych dlhopisov (splatných o 10 až 15 rokov) boli už v čase dokončovania štúdie uskutočniteľnosti oveľa nižšie ako implicitné úročenie štátneho dlhu (pozri tabuľku č. 6), ktoré použila.

Tabuľka č. 6: Emisie nových štátnych dlhopisov so splatnosťou dlhšou ako jeden rok

Dátum emisie	Splatnosť v rokoch	Objem v miliónoch eur	priemerná úroková sadzba
20.10.2014	15	104	1,92%
20.10.2014	10	99	1,35%
18.11.2014	2	115	0,18%
18.11.2014	8	232	1,11%
19.1.2015	4	113	0,14%
19.1.2015	2	96	0,11%
16.2.2015	10	116	0,63%
16.2.2015	14	94	1,11%
16.3.2015	2	126	0,03%
16.3.2015	14	116	0,79%
20.4.2015	2	54	0,04%
20.4.2015	12	155	0,47%
18.5.2015	10	159	0,83%

³² Obsah a požiadavky na štúdiu realizovateľnosti a komparátor verejného sektora (Public sector comparator), MF SR, 2009

18.5.2015	4	68	0,12%
15.6.2015	10	123	1,24%
15.6.2015	2	49	0,15%
Priemer za posledný rok			0,64%
Priemer dlhopisov so splatnosťou 10 rokov a viac			1,04%

PRAMEN: www.ardal.sk

Podľa nášho názoru mala štúdia použiť pre diskontnú sadzbu ako aj náklady financovania tradičného modelu aktuálny trhový výnos štátnych dlhopisov so splatnosťou 15 rokov. Tento postup by bol aj v súlade so záväznou metodikou MF SR. Už v čase dokončenia štúdie uskutočniteľnosti bolo známe, že nepôjde o hodnotu vyššiu ako 2 % p.a. Použitie diskontnej sadzby a úročenia pre tradičný model na úrovni 2 % p.a. namiesto 3,4 % p.a. má výrazný vplyv v neprospech výhodnosti PPP rádovo v stovkách miliónov eur.

3.10. Nesúlad očakávaných účinkov a platieb koncesionárovi

V harmonograme štúdie uskutočniteľnosti sa uvádza, že prvý úsek by mal byť uvedený do prevádzky v novembri 2018. A úplne by mal byť obchvat D4/R7 sprevádzkovaný od roku 2020. V súlade s týmto plánom je aj vývoj sociálno-ekonomických prínosov, ktoré začínajú nabiehať už v roku 2018 a od roku 2020 sú kalkulované v plnom rozsahu. V kontraste s tým však finančný model predpokladá prvé splátky koncesionárovi až v roku 2019 a plnú výšku splátok až od roku 2021 (pozri tabuľku č. 7).

Tabuľka č. 7: Časový nesúlad medzi očakávanými benefitmi a platbami koncesionárovi

(mil. Eur)

Rok	Sociálno-ekonomické účinky	Platby koncesionárovi	Príjmy od konečných užívateľov
2018	9		
2019	56	2	7
2020	184	94	7
2021	177	136	7
2022	168	137	7

PRAMEN: Štúdia uskutočniteľnosti D4/R7

Správny postup spracovateľa správy by zosúladil platby koncesionárovi so sociálno-ekonomickými účinkami projektu D4/R7, čo by však znamenalo zvýšenie platieb za dostupnosť za roky 2018 až 2020 a z toho vyplývajúce zhoršenie hodnoty za peniaze variantu PPP.

4. Výpočet výhodnosti PPP projektu po oprave skreslení zo štúdie

Vypočítali sme vplyv všetkých skreslení popísaných v kapitole 3 na výslednú hodnotu za peniaze. Vychádzali sme pritom zo základného scenára spracovateľa štúdie uskutočniteľnosti. Očistili sme ho o skreslenia zvyhodňujúce variant PPP pomocou finančného modelu, ktorý je zverejnený spolu s našou analýzou. Keby sme o chyby a skreslenia očistili konzervatívny scenár poradcu, rozdiely v neprospech PPP by boli ešte vyššie.

INEKO vyčíslilo nasledujúce korekcie skreslení, ktoré pôvodne zvyhodnili variant PPP:

1. Zohľadnilo vyššiu zostatkovú cenu diaľnice v PSC na konci posudzovaného obdobia

Diaľnica v PSC je na konci posudzovaného obdobia mladšia o sedem rokov (v modeli podľa INEKO o 5,5 roka) v porovnaní s PPP. Vyššiu zostatkovú cenu treba zohľadniť v prospech PSC.

2. Opravilo umelý posun nákladov životného cyklu v PSC

Napriek kratšej prevádzke má PSC vo finančnom modeli spracovateľa vyššie náklady životného cyklu na menej rokov prevádzky. INEKO pristúpilo ku konzervatívnej úprave pomocou tzv. MRA account a náklady životného cyklu rovnomerne rozložilo na každý rok prevádzky obchvatu.

3. Zosúladiť platby koncesionárovi s úžitkami koncových užívateľov

Dorátalo platby koncesionárovi, ktoré v štúdii chýbajú vzhľadom na uvažovaný nábeh sociálno-ekonomických účinkov. Nábeh prínosov sa v štúdii predpokladá už v závere roku 2018, keď finančný model spracovateľa ešte neuvažuje o žiadnych splátkach koncesionárovi. Plný rozsah účinkov dosahuje D4/R7 od roku 2020, keď sa predpokladá plná prevádzka, avšak iba 2/3 platby za dostupnosť, čo je zjavný nesúlad.

4. Začiatok výstavby D4/R7 v tradičnom modeli skrátilo zo siedmich na 5,5 roka

Vzhľadom na prílišnú ambicióznosť harmonogramu ako aj aktuálny vývoj projektu je vylúčené, že by výstavba obchvatu vo variante PPP mohla začať už začiatkom roku 2016. Optimisticky sa dá uvažovať o polovici roka 2016. Keďže uvažované platby koncesionárovi preukazujú kapacitu štátu financovať PPP od roku 2019, pri rovnakej ochote v prospech PSC by bolo možné začať s výstavbou tradičným spôsobom už v roku 2022 a nie v roku 2023, ako predpokladá štúdia uskutočniteľnosti.

5. Diskontnú sadzbu znížilo z 3,4 % p.a. na 2 % p.a.

6. Náklady financovania v PSC znížilo z 3,4 % p.a. na 2 % p.a.

V štúdii uvažovaných 3,4 % viac ako dvojnásobne prevyšuje úroky, za ktoré si štát požičiava v ostatných dvoch rokoch. INEKO kalkuluje s nákladmi financovania štátu a diskontnou sadzbou na úrovni 2 %. Výnosy do splatnosti (aktuálne úroky) referenčných štátnych dlhopisov sú už dlhšie pod touto úrovňou. Za ostatný rok si štát požičiaval dokonca s priemerným úrokom 1,04 % p.a. (ak berieme do úvahy nové emisie štátnych dlhopisov so splatnosťou 10 a viac rokov). Predpoklad na úrovni 2 % tak považujeme za dostatočne konzervatívny.

7. Predpokladá investičné výdavky v PSC na úrovni 80 % štátnej expertízy

Štúdia uskutočniteľnosti predpokladá, že náklady na výstavbu vo variante PSC budú na úrovni štátnej expertízy. No porovnaním 22 stavieb diaľnic a rýchlostných ciest za posledných osem rokov sme zistili, že vysúťažené ceny sú v priemere na úrovni 65 % štátnej expertízy. Hoci nepoznáme konečné ceny (vrátane dodatkov) za všetky stavby, posledné dostupné porovnanie ukázalo ich priemerný objem pod úrovňou 10 % zmluvnej ceny. Ak sa prax v ostatných rokoch nezmenila, konečné realizačné ceny dosiahli v priemere zhruba 70 % expertízy. INEKO preto vo svojom prepočte predpokladá náklady na výstavbu na úrovni 80 % štátnej expertízy, čo považuje za konzervatívny odhad.

Kapitálové výdavky vo variante PPP sú vo finančnom modeli spracovateľa štúdie kalkulované na úrovni 89 % štátnej expertízy. Teda naopak výrazne nižšie oproti doterajšej praxi na Slovensku (kapitálové výdavky v diaľničných PPP projektoch boli ocenené vždy nad úrovňou štátnej expertízy, v priemere až 126 %). Tento predpoklad štúdie sme však nemali, pri dobrom zvládnutí tendra zo strany ministerstva dopravy ho považujeme za realistický.

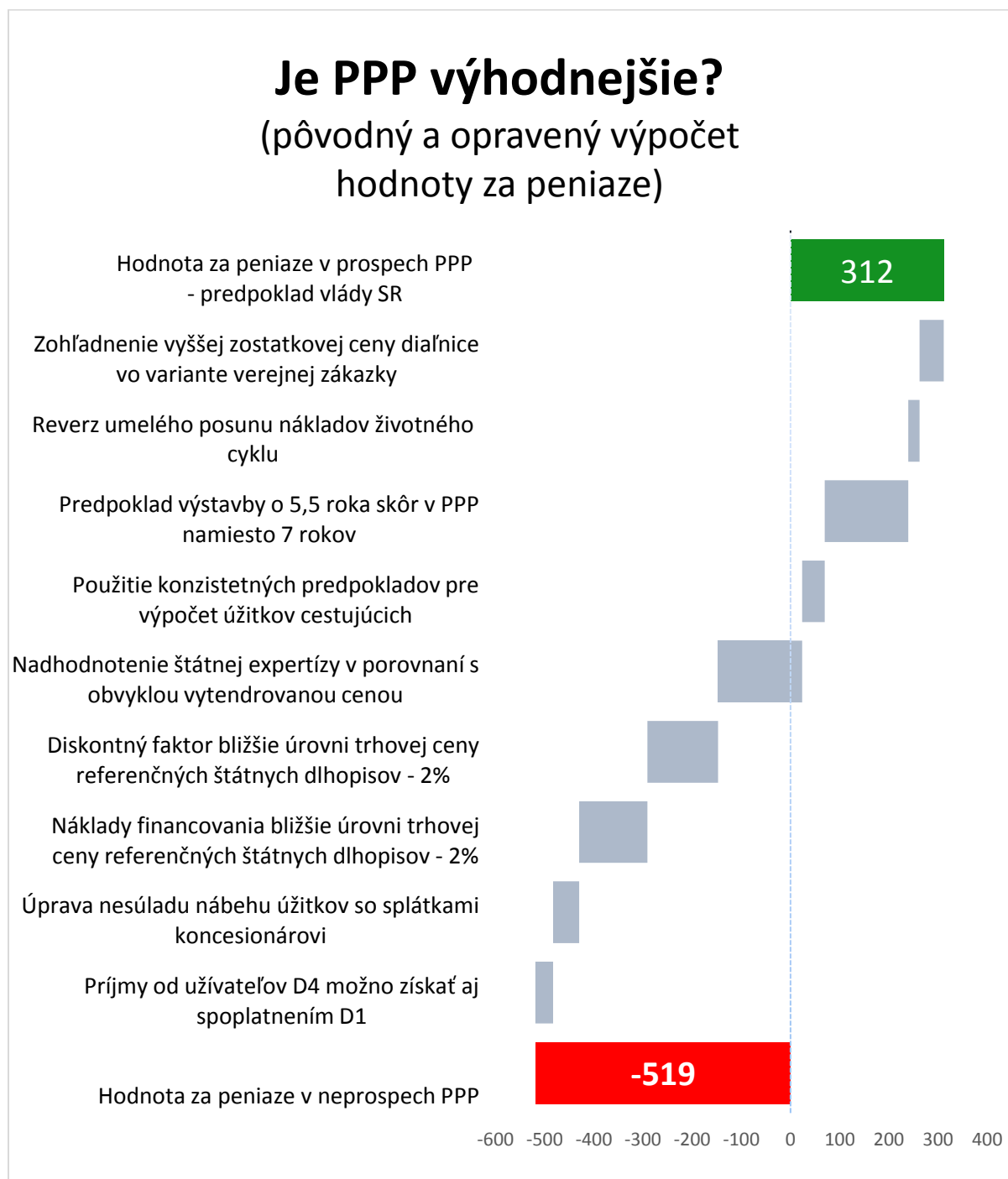
8. Krátilo príjmy od koncových užívateľov, ktoré je možné získať aj spoplatnením D1

So spoplatnením D4 sa uvažuje pri scenári PSC aj PPP. Keďže PPP scenár predpokladá skoršiu prevádzku, príjmy od koncových užívateľov počas tejto skoršej prevádzky hrajú v jeho prospech. Avšak pri predpokladanom spustení obchvatu D4/R7 musí prísť aj k spoplatneniu D1 pre nákladnú dopravu. V opačnom prípade by nákladná doprava mohla uprednostniť prejazd cez D1, aby ušetrila náklady na mýte. Ak sa uvažuje, že prejazd bude zakázaný, rovnako možno už v súčasnosti zakázať obchádzanie D1 po mestských komunikáciách. Neexistuje teda zásadná prekážka, ktorá by znemožňovala spoplatniť úseky D1 v Bratislave pre tranzitnú nákladnú prepravu už v súčasnosti. Nepovažujeme preto za korektné počítať s príjmami od užívateľov až od otvorenia diaľnice D4.

9. Použilo konzistentné predpoklady pre výpočet sociálno-ekonomických prínosov

Vo výpočte sociálno-ekonomických prínosov nepoužila štúdia konzistentné jednotkové ceny ušetreného času a pohonných hmôt. Ako logickejšie sa javia predpoklady systému C920 (použité pre D4 a posledný úsek R7), ktorý na rozdiel od systému HDM-4 (prvé dva úseky R7) rozlišuje dve tarify pre ušetrený čas cestujúcich (pracovný a nepracovný) a využíva jednotkovú cenu pohonných hmôt zo Štatistického úradu pre rok 2013. Jednotková cena pohonných hmôt systému HDM-4 je v porovnaní s cenami za rok 2013 a 2014 ako aj aktuálnymi cenami oveľa vyššia. Naša úprava prínosov spočívala v znížení benefitov vyrátaných systémom HDM-4 o 12 %, keďže to je podľa zverejnených oponentských posudkov rozdiel, o koľko vyššie účinky počíta v porovnaní so systémom C920.

Graf č. 9: Oprava skreslení v prospech PPP v klíčovém teste hodnoty za peníze



Po zohľadnení vyššie uvedených opráv a korekcií v predpokladoch, ktoré zvýhodňovali navrhovaný variant PPP, INEKO vypočítalo jeho zrealizovanú hodnotu za peníze v porovnaní so scenármi realizácie projektu formou tradičnej verejnej zákazky. Dva scenáre nevyžadujú dodatočné zdroje zo štátneho

rozpočtu pred rokom 2023. Ďalšie dva s dodatočným zdrojom uvažujú, keďže očakávaný výrazný nárast daňových a odvodových príjmov štátu ich vyčlenenie na prioritný projekt vlády umožňuje:

Scenár 0 je iba opravou chýb variantu, s ktorým pracoval zhotoviteľ štúdie. Podľa nášho názoru však realizácia všetkých úsekov D4 a R7 s viacročným posunom až od roku 2022 nie je vhodným riešením.

Scenár 1 spočíva v skoršej realizácii prvých dvoch úsekov R7 od roku 2017 a následnej realizácii zvyšných úsekov D4 a R7 od roku 2022. Do roku 2023 nevyžaduje v porovnaní s variantom PPP žiadne dodatočné zdroje.

Scenár 2 spočíva v skoršej realizácii prvých dvoch úsekov R7 od roku 2017 a následnej realizácii zvyšných úsekov D4 a R7 od roku 2020. Dodatočné zdroje vyžaduje od roku 2019, čo je po plánovanom dosiahnutí vyrovnaného štátneho rozpočtu.

Scenár 3 spočíva v realizácii všetkých navrhovaných úsekov D4 a R7 v rovnakom harmonograme ako v prípade PPP, avšak formou verejnej zákazky. Vyjadruje predrazenie, ktoré Slovensko (súčasní i budúci daňovníci) zaplatí za dočasné nezapočítanie nákladov na realizáciu projektu do deficitu verejných financií a štátneho dlhu.

Výsledky v čistej súčasnej hodnote vyjadruje nasledujúca tabuľka č. 8.

**Tab. č. 8: Výhodnosť projektu D4/R7 vo variante PPP
v porovnaní so 4 variantmi verejnej zákazky
(hodnota za peniaze v mil. eur)**

Porovnávané varianty verejnej zákazky	Hodnota PPP po oprave skreslení (v mil. eur)	Vyžaduje verejná zákazka do roku 2023 dodatočné zdroje oproti PPP?
0.) D4 a R7 súčasne o 5,5 roka neskôr (od roku 2022)	-519	Nie
1.) Dva úseky R7 od 2017, zvyšok D4/R7 od roku 2022	-969	Nie
2.) Dva úseky R7 od 2017, zvyšok D4/R7 od roku 2020	-1 131	Áno od roku 2019
3.) D4 a R7 súčasne od polovice roku 2016	-1 389	Áno od roku 2016

Zatiaľ čo v základnom scenári zo štúdie realizovateľnosti mal variant PPP priniesť presvedčivú kladnú hodnotu za peniaze (+312 mil. eur), po oprave skreslení a účelových predpokladov je výsledok úplne odlišný (-519 mil. eur). Hoci niektoré predpoklady INEKO sú stále skôr konzervatívne a neopravujú predpoklady štúdie v plnej miere (vysvetlené v predchádzajúcich častiach).

Oproti 1. scenáru – etapizácia výstavby tradičnou formou a bez zdrojov z rozpočtu navyše až do roku 2023 – je navrhnutý variant PPP nevýhodnejší až o 969 mil. eur. Súvisí to s tým, že prvé dva úseky R7 priniesú významný podiel z celkových sociálno-ekonomických prínosov celého balíka D4/R7. Pritom

ich podiel na kapitálových výdavkoch je sotva 19-percentný. Zabezpečiť ich financovanie je pre štátny rozpočet zvládnuteľné sústo aj v období znižovania fiškálneho deficitu. Na výstavbu dvoch úsekov R7 z Bratislavy za Dunajskú Lužnú stačí menej finančných prostriedkov, než rezort dopravy plánuje minúť pri diaľnici D4 iba na výkup pozemkov.

Oproti 2. scenáru s realizáciou najpotrebnejších úsekov R7 od roku 2017 a D4 po dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu je hodnota za peniaze PPP variantu horšia až o 1,1 miliardy eur.

Celkovú hodnotu predraženia v prípade realizácie projektu formou PPP ilustruje 3. scenár. V čistej súčasnej hodnote dosahuje takmer 1,4 miliardy eur. V nominálnych peňažných tokoch by išlo o vyše dve miliardy eur.

Uvedené údaje sú len približné, vychádzajú z doteraz zverejnených podkladov k projektu D4/R7 ako aj vyššie uvedených opráv skreslení v predpokladoch štúdie. Ak ministerstvo zverejní aktualizovanú dopravnú prognózu (opierajúcu sa o aktuálny dopravný model), z nej vychádzajúci výpočet sociálno-ekonomických prínosov, prípadne znížené predpoklady nákladov financovania koncesionára, INEKO je pripravené svoje výpočty aktualizovať.

5. Záver

Na jar roku 2010 sa vtedajšie vedenie rezortu dopravy uchýlilo k sfalšovaniu výsledkov analýzy výhodnosti 1. balíka PPP tesne pred jej predložením do vlády SR. Tentoraz si zaistilo priaznivý výsledok povinného testu hodnoty za peniaze oveľa skôr. Bez férovej súťaže si vybralo poradcu s konfliktom záujmov a spolu s ním už na začiatku upravilo vstupné predpoklady. Tak, aby preferovanému PPP variantu bezpečne vyšla vyššia hodnota za peniaze.

Na trestné stíhanie tentoraz nebude dôvod. K žiadnemu falšovaniu výsledkov na poslednú chvíľu nedošlo. No podobne ako v marci 2010, aj v januári 2015 vláda SR rozhodovala o PPP projekte na základe zmanipulovaných a zavádzajúcich podkladov.

INEKO víta, že ministerstvo dopravy tentoraz o pripravovanom projekte D4/R7 zverejnilo viac informácií ako pri predchádzajúcich PPP balíkoch. Kvantita však nestačí. Nie je dobrým signálom, že sprístupneniu niektorých kľúčových informácií sa ministerstvo vyhýba, podobne ako to bolo v roku 2010.

INEKO žiada ministerstvo i Národnú diaľničnú spoločnosť, aby sprístupnili všetky dôležité informácie o projekte, ktoré by mali byť verejné. Najmä tie, ktoré mali byť a neboli v dostatočnej miere popísané a zrejme ani zohľadnené v materiáli pre vládu SR a v Štúdii uskutočniteľnosti projektu PPP D4/R7.

Z nateraz dostupných informácií sa variant PPP pre projekt D4/R7 javí ako výrazne predražený a pre Slovensko veľmi nevýhodný. Preto vyzývame ministerstvo dopravy a vládu SR nepokračovať v jeho obstarávaní až do riadneho a neskresleného posúdenia prínosov a nákladov, ako aj možností financovania úsekov D4 a R7 zo štátneho rozpočtu či z tzv. Junckerovho fondu pre strategické investície.

Scenáre, ktoré INEKO predložilo (viď. Kapitola 4), nemusia byť tie najvýhodnejšie. No výpočty ukazujú, že sú presvedčivo výhodnejšie oproti variantu PPP, ktorý vybralo a obstaráva rezort dopravy. Detailnejšia analýza alternatív by mohla priniesť ešte lepšie riešenia, najmä pri zahrnutí multimodálneho pohľadu na riešenie dopravných problémov v Bratislave a jej blízkom okolí. Posúdenie takýchto variantov si však vyžiada prístup k aktuálnym dopravným modelom a k údajom, ktorými síce ministerstvo a NDS disponujú, ale odmietajú ich zverejniť.