

## Čo by malo ministerstvo dopravy zohľadniť pri rozhodovaní o projekte PPP D4/R7

Analytik INEKO Ján Kovalčík bol prizvaný na jedno zasadnutie expertného tímu na posúdenie projektu D4/R7 dňa 15. apríla 2016. Prečítajte si pripomienky, ktoré vzniesol a na vyžiadanie zástupcu ministerstva písomne zaslal ministerstvu. S tým, že budú poskytnuté ministrovi ako jeden z podkladov a INEKO môže svoje pripomienky následne zverejniť. Nejde o komplexné zhodnotenie projektu (pozitív i negatív), ale skôr upozornenie na ministerstvom prehliadané dôležité skutočnosti, ktoré by mali byť riadne zvážené (a overené) pred finálnym rozhodnutím o podpísaní či nepodpísaní koncesnej zmluvy.

Tento materiál nesumarizuje všetky chyby v príprave projektu D4/R7, ktorých sa treba vyvarovať v príprave budúcich projektov. Nevracia sa k nevhodnému postupu výberu poradcu, vadám štúdie uskutočniteľnosti, či skresleniam posúdenia hodnoty za peniaze.

*Pozn.: Proces prípravy projektu PPP D4/R7 podrobne hodnotila analýza INEKO publikovaná v októbri 2015. V nej sme formulovali a odôvodnili vyše dve desiatky výhrad k postupu ministerstva dopravy, a tiež k štúdii uskutočniteľnosti. Priniesli sme aj konkrétne odporúčania: <http://www.ineko.sk/clanky/ppp-obchvat-bratislavy-moze-byt-predrazeny-az-o-miliardu-eur>*

Nasledujúci text dopĺňa informácie, ktoré sú dôležité pre informované rozhodnutie nového ministra dopravy, a ktoré pravdepodobne nedostal od aktérov zaangažovaných na tomto PPP projekte. Popisuje hlavné zistenia a výhrady INEKO týkajúce sa dokumentov, ktoré ministerstvo k obchvatu zverejnilo až vo februári 2016 (dopravný model a výpočet socio-ekonomických benefitov). Práve z nich vychádzalo aktualizované posúdenie hodnoty za peniaze (poradcu aj MF SR). Ich korektnosť a vierohodnosť teda doteraz nebola overená.

Ďalej konkretizuje alternatívy, ktoré neboli posúdené, hoci môžu dopravné problémy v hlavnom meste riešiť komplexne a zároveň efektívnejšie. Dáva tiež do pozornosti niektoré skutočnosti týkajúce sa samotnej koncesnej zmluvy, ktoré by mali byť vyjasnené pred jej prípadným podpisom (ak sa plánuje aj napriek nižšie popísaným nedostatkom a rizikám).

### 1. Doprava - naplní obchvat očakávania s ním spájané? Skôr nie.

(vierohodné posúdenie vplyvov obchvatu na dopravu v meste doteraz chýba)

- Podľa pôvodnej dopravno-inžinierskej prognózy k D4 južná časť obchvatu odľahčí Prístavný most iba o 8 % (denný priemer), štúdia uskutočniteľnosti PPP D4/R7 uvádza predpokladané odľahčenie v špičkovej hodine o 13 % => most zostane preťažený
- V materiáli pre vládu SR rezort dopravy žiadnu prognózu neuviedol
- Až dodatočne (po spustení obstarávania koncesionára) MDVRR objednalo dopravný model D4/R7 - od Výskumného ústavu dopravného (VÚD), ktorý na to nemá primerané vybavenie ani skúsenosti.
- Podľa skúsenejších autorov dopravného modelu Bratislavy obchvat zásadne neovplyvní zaťaženie existujúcich ciest v hlavnom meste (zaznelo na verejnom prerokovaní Územného generelu dopravy (ÚGD) v septembri 2015), posúdenie D4/R7 však nebolo súčasťou zadania a teda ani oficiálnych výstupov

- Podľa VÚD obchvat odľahčí Prístavný most o 18 % vozidiel (denný priemer), ostatné úseky D1 v meste odľahčí menej, mostu Lafranconi priťažší o 6 %. Dopravný model D4/R7 však vykazuje viaceré nedostatky a skreslenia:
  - vo vstupoch (napr. neboli vyžiadané dáta z mýtného systému)
  - v predpokladoch, napríklad:
    - počíta s križovatkou Vlčie hrdlo, ktorá sa nebude realizovať,
    - nepočíta s prestavbou a výrazným skapacitnením kľúčovej križovatky Prievoz (D1 x R7 x Bajkalská), ktorá sa má realizovať,
    - kalkuluje s nereálne rýchlym, až 4-násobným zvýšením počtu obyvateľov Chorvátskeho Grobu už do r. 2020,
    - v nových križovatkách počíta s rýchlosťou až 80 km/h (aj na okružných križovatkách – MÚK Slovnafetská),
    - na existujúcej sieti sú modelované priemerné jazdné rýchlosti niekde neprimerane nízke - napr. na Prístavnom moste 37 km/h, zjazd na Dolnozemsú iba 8 km/h (denný priemer vrátane víkendov),
  - v stanovení dopravných zón – v rámci Bratislavy príliš hrubé (až na úrovni mestských častí), čo môže skresľovať voľbu najvýhodnejšej trasy do iných zón
 

*Pozn.: Aj veľké časti ako Petržalka či Ružinov sú v modeli napojené na cestnú sieť veľmi zjednodušenie, iba v niekoľkých bodoch, takzvanými konektormi. Skutočná dĺžka a čas ciest v rámci mestských častí sa neberie do úvahy, resp. paušalizuje sa podľa tzv. konektora, teda vzdušnej spojnice medzi geografickým ťažiskom mestskej časti a niektorým z preddefinovaných bodov jej napojenia na vyššiu cestnú sieť. To môže napríklad aj cesty z/do severnej časti Petržalky, teda okolia D1, smerovať v modeli na vzdialenú D4.*
  - vo výstupoch – **chybné či sporné predpoklady pravdepodobne významne prikrášľujú úspory cestovného času spájané s D4, a tiež nadhodnocujú prognózované intenzity na úsekoch D4, teda budúce využitie obchvatu** (významne tak nadhodnocujú socio-ekonomické prínosy a hodnotu za peniaze pri skoršej realizácii obchvatu)

Ak by sme napriek uvedenému model VÚD považovali za vierohodný, čo ukazuje?

- Výrazné odľahčenie ciest I/63 a II/572 v smere z JV a V (hlavne vďaka R7, ktorej prínosy sú nespochybniteľné a z veľkej časti nezávislé od D4)
- Výrazné odľahčenie Račianskej ulice a spojnice medzi D1, Vajnorama a Račou (vďaka D4 Ivanka Sever – Rača)
- Citeľné ale **nie uspokojivé odľahčenie Prístavného mosta – priemer jazdných rýchlostí stúpne na 52 km/h** (nie špička ale denný priemer)
- Iba mierne odľahčenie ostatných úsekov D1 v Bratislave
- **Priťaženie mosta Lafranconi – denný priemer jazdných rýchlostí klesne na 43 km/h**

Čo dopravný model VÚD neukazuje?

- Nedáva odpoveď na zásadnú otázku, ako prerozdelenie a zákonitý nárast individuálnej dopravy po realizácii obchvatu ovplyvní zaťaženie (naplnenie kapacity a kongescie) na väčšine komunikácií vnútri Bratislavy.

Prečo?

Zjednodušené napojenie veľkých dopravných zón cez tzv. konektory totiž neukazuje, čo sa stane vnútri dopravných zón, teda v Ružinove, Starom Meste, Novom Meste, Petržalke a inde. A teda ani **neoveruje, či zlepšenie priepustnosti vjazdov do metropoly nebude z veľkej časti kompenzované (a negované) ďalším zhoršením dopravnej situácie vnútri hlavného mesta.**

## 2. Socio-ekonomické benefity - boli vypočítané korektne? Určite nie.

„Kalkulácia socioekonomických prínosov metódou HDM4 - ekonomická správa“, ktorú vypracoval VÚD a ktorú ministerstvo dopravy zverejnilo vo februári, pracuje s nekorektnými predpokladmi a jej výsledky sú zrejme výrazne skreslené. Práve z tejto ekonomickej správy pritom vychádzajú socio-ekonomické benefity vo všetkých poradcom posudzovaných scenároch analýzy hodnoty za peniaze PPP projektu D4R7. Dokonca z nich vychádzajú aj korektnejšie prepočty Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR (ten upozornil, že napriek snahe sa k podkladovým údajom VÚD nedostal a zostávajú tak čiernou skrinkou).

Pochybnosti INEKO o korektnosti kalkulácie VÚD potvrdzuje stanovisko experta na túto problematiku, ktoré môžeme v prípade záujmu poskytnúť.

## 3. Alternatívy riešenia dopravných problémov – doteraz neposúdené.

Predchádzajúce vedenie ministerstva dopravy nedalo posúdiť rôzne možnosti odľahčenia najviac preťažených ciest v hlavnom meste. Ponúka sa ich celá paleta.

Už **finančne nenáročné opatrenia môžu** citeľne znížiť počet áut, ktoré denne zaťažujú preťažené cesty v hlavnom meste a **výrazne (možno viac ako D4) obmedziť každodenné zdržania** v rannej a popoludňajšej špičke. A to **skôr ako má byť realitou polovičný obchvat D4.**

Napríklad:

- zvýšenie plynulosti dopravy na Prístavnom moste - novým pripojením z Einsteinovej ulice na diaľnicu ešte pred mostom (rozdelenie silnej dopravy z Petržalky z jedného preťaženého pripojenia na dve plynulejšie),
- zatraktívnenie MHD (preferencia vozidiel MHD - obmedzenie zbytočných zdržaní v križovatkách a kolónach),
- zatraktívnenie verejnej osobnej dopravy v celom regióne (kratší interval prímestských vlakov, lepšia nadväznosť župou dotovaných autobusových liniek),
- spoplatnenie parkovania na verejnom priestranstve v hlavnom meste,
- zlepšenie možností bezplatného parkovania áut i bicyklov pri železničných staniciach a zastávkach v regióne, z ktorého sa denne dochádza za prácou do Bratislavy,

Uvedené opatrenia spolu s výstavbou prvých úsekov R7 (vrátane kapacitného riešenia križovatky Prievoz) môžu plynulosti dopravy v hlavnom meste pomôcť viac ako obchvat. Ten bude pre väčšinu užívateľov obchádzkovou, a teda skôr záložnou ako preferovanou cestou (viď pripojená mapa ilustrujúca rozmiestnenie cieľov dopravy za prácou v Bratislave).

**Následne by mohli pomôcť opatrenia, ktoré si už vyžadujú roky prípravy a väčšie investície, no stáli by stále výrazne menej ako PPP obchvat (a pravdepodobne budú nutné aj v prípade, že sa obchvat postaví).**

Napríklad:

- zvýšenie kapacity Prístavného mosta (napr. presunom železničnej trate na nový súbežný most a pridaním jazdných pruhov na odľahčenom Prístavnom moste),
- odľahčenie nielen jedného ale oboch diaľničných mostov cez Dunaj tunelom popod Malé Karpaty - na spojenie západu a východu Bratislavy bez obchádzania cez Petržalku,

*Pozn.: Väčším prínosom než severný obchvat D4 by mohlo byť nové cestné prepojenie v línii Galvaniho ulica – Krasňany – Lamač (uvažované v územnom pláne Bratislavy ako tzv. vonkajší polokruh), aby tunel dobre obslúžil aj prevládajúcu dopravu so zdrojom/ cieľom v Bratislave a tým odľahčil preťažené mosty násobne viac ako obchvat D4, šitý na odvedenie tranzitnej dopravy.*

- predĺženie Galvaniho ulice s obchvatom Vrakune,
- kapacitné posilnenie tých miest na železničnej infraštruktúre, ktoré bránia lepšej (častejšej) obsluhu cieľov dopravy v Bratislave regionálnymi vlakmi.

Všetky uvedené i ďalšie možnosti **doterajšie vedenie rezortu** dopravy odignorovalo. Povinné posúdenie variantov „vybavilo“ spolu s poradcom tak, že **porovnálo navrhovaný variant (výstavbu D4 + R7) iba s jediným iným variantom: „neurobiť nič“**.

#### **4. Ďalšie skutočnosti hodné mimoriadnej pozornosti – v prípade zámeru podpísať koncesnú zmluvu**

- Na rozdiel od PPP na R1 tentoraz **koniec koncesnej lehoty nie je pevne stanovený**. Koncesionár má nárok na platby za dostupnosť po dobu 30 rokov aj v prípade, že prvé úseky uvedie do predčasného užívania neskôr ako sa zaviazal v ponuke (až odvtedy plynie 30-ročná lehota).
- **Nejednoznačne definovaná sankcia za oneskorené uvedenie úseku do predčasného užívania, s možnosťou výkladu, ktorý je extrémne nepriaznivý pre štát:**  
*„V prípade, ak Koncesionár neodovzdá Hodnotený úsek do Predčasného užívania v lehote stanovenej v jeho Konečnej ponuke, je povinný zaplatiť Verejnému obstarávateľovi za každý deň omeškania zmluvnú pokutu vo výške 0,5 % p. a. počítanej zo Základnej ročnej Platby za dostupnosť.“* Hoci predpokladáme, že obstarávateľ si vykladá dané ustanovenie ako sankciu 0,5 % ročnej platby za

dostupnosť za každý deň omeškania, uvedená formulácia pripúšťa aj výklad, že pokuta sa síce platí za každý deň omeškania ale jej výška je 0,5 % p.a. (teda napríklad pri ročnom meškaní nie 180 % ale iba 0,5 % ročnej platby). Na predídenie prípadnému budúcemu sporu odporúčame spojenie „p.a.“ z predmetného článku 20.12 vypustiť.

- **Pre štát nevýhodná skladba úsekov tvoriacich Fázu 1** v ponuke víťazného uchádzača. Bez úsekov Fázy 2 (most na D4, začiatok R7 Prievoz – Ketelec) budú mať ostatné úseky minimálne využitie. Pritom pod-úsekové faktory sú stanovené tak, že za úseky, ktoré Cintra zahrnula do Fázy 1, môže inkasovať až tri štvrtiny z celkovej ročnej platby za dostupnosť (hoci ich výstavba si vyžiada len cca polovicu celkových investičných nákladov). Odporúčame spoľahlivo overiť, či prípadné odsúvanie (či dokonca nepostavenie) nákladnejších úsekov z Fázy 2 je v koncesnej zmluve riešené spôsobom, ktorý koncesionára od zvažovania takejto možnosti za každých okolností odradí, a to aj pri vyššie uvedenej výraznej asymetrii (až 3/4 platieb za úseky tvoriace iba 1/2 investičných nákladov).
- **Na výkupy pozemkov pod obchvat doteraz chýba až cca 200 mil. €.** Hoci výrazná väčšina pozemkov je už zazmluvnená, za viac ako polovicu z nich NDS ešte nezaplatila a teda doteraz nie sú vykúpené a prevedené (potvrdil štátny tajomník Stromček v odpovedi na otázku na záverečnom seminári k projektu PPP D4/R7). S chýbajúcimi zdrojmi vo výške cca 200 mil. eur doteraz nepočíta ani zákon o štátnom rozpočte na rok 2016.
- **Riziko kompenzačných udalostí pre nesplnenie záväzkov verejného obstarávateľa.** Aj v prípade, že vláda nájde značné chýbajúce zdroje na výkupy pozemkov, ich oneskorené vysporiadanie môže ohroziť splnenie termínov získania stavebných povolení na jednotlivé úseky, ktoré sú v zmysle koncesnej zmluvy záväzkom verejného obstarávateľa (ministerstva). Doteraz neukončené povoľovacie procesy na jednotlivé stavby nie sú plne pod kontrolou rezortu dopravy a nemožno vylúčiť, že neskončia v zmluvných lehotách. Nedodržanie termínov môže znamenať kompenzačné udalosti, teda nároky koncesionára na dodatočné plnenie či inú kompenzáciu od štátu. Z verejne dostupných informácií nie je reálne spoľahlivo zhodnotiť výšku (pravdepodobnosť materializácie) rizika kompenzačných udalostí. Pred prípadným podpisom koncesnej zmluvy je potrebné výšku rizika kriticky zhodnotiť a neuspokojiť sa pri tom s ubezpečeniami aktérov doteraz zaangažovaných v projekte PPP D4/R7.
- **Zmena metodiky Eurostatu od marca, po ktorej je pôvodné stanovisko k projektu D4R7 zrejme neaktuálne** (vzhľadom k nepodpisaniu zmluvy pred zmenou metodiky).
- **Každý PPP projekt negenerujúci výnosy na krytie platieb koncesionárovi (čo je aj prípad D4R7) tvorí skrytý dlh.** Po uvedení projektu do prevádzky bude odčerpávať časť zdrojov štátneho rozpočtu, a to aj na úkor výstavby ďalších úsekov ciest alebo na úkor primeraných výdavkov na údržbu. Pre projekty, ktorých hodnota za peniaze je spoľahlivo preukázaná (a vyššia ako ponúkajú iné varianty riešenia), je preto vhodnejšie hľadať už v najbližších rokoch „on balance“ financovanie, ktoré je stále podstatne lacnejšie ako PPP a nepredstavuje kumuláciu skrytých dlhov.

V Bratislave 20. apríla 2016

Ján Kovalčík, analytik INEKO

*Tento výstup vznikol aj vďaka finančnej podpore Fondu pre transparentné Slovensko v Nadácii Pontis a Veľvyslanectva USA v SR.*