



Brzdou výstavby dôležitých úsekov diaľnic nie je posudzovanie hodnoty za peniaze, ale slabé zameranie na priority

Investičná filozofia „všetko je prioritá“ dovedla Slovensko do situácie, keď ani po takmer 30-ročnom úsilí nemá základné diaľničné spojenie D1. To bezpochyby prináša spoločenské škody, no nedávno prijatá novela môže paradoxne neuspokojivé tempo výstavby diaľnic zafixovať. Oslabením konceptu hodnoty za peniaze zároveň môže prísť k neefektívnejšiemu vynakladaniu verejných zdrojov v doprave, čo znamená, že dôležité úseky budú dlhšie čakať, kým sa dostanú do výstavby.

Parlament dňa 28.3.2023 schválil novelu zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá s cieľom akcelerovať a zefektívniť proces investičnej prípravy diaľnic. Predkladateľ argumentuje, že je nevyhnutným predpokladom pre naplnenie strategických cieľov v oblasti cestnej infraštruktúry na území Slovenskej republiky. Spoločenská objednávka po urýchlení výstavby je na mieste, no hlavné príčiny neplnenia termínov zo strany diaľničiarov zostávajú nezodpovedané. Napriek tomu, že Ministerstvo dopravy SR má od roku 2020 vládou schválený [investičný plán v cestnej infraštruktúre](#) na desať rokov dopredu, verejná kontrola nad činnosťou Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS) je nedostatočná a chýbajú detailné informácie o tom, či a ako NDS pracuje na tých vysoko prioritných úsekoch, ktoré sú v nižšom stave prípravy.

Schválená novela zákona prinesie minimálnu časovú úsporu pri výstavbe diaľnic a predraží ich výstavbu, keďže posúva hodnotenie hodnoty za peniaze do neskoršej fázy procesu, kde je možnosť ovplyvniť efektivnosť riešenia diaľnice menšia, resp. aj prípadné akceptovanie pripomienok môže priniesť väčšie zdržanie.

Ekonomické hodnotenia majú najvyšší spoločenský prínos, ak sa vykonajú čo najskôr v procese prípravy projektu, inak znamenajú formalizmus. V skorom štádiu priprav je možné meniť trasovanie, počet pruhov, križovatkové prepojenia, mosty a všetku doplnkovú infraštruktúru projektu. Počas existencie ÚHP, priemerná potenciálna úspora všetkých 24 hodnotených dopravných projektov v úvodnej fáze dosiahla 26 % (zdroj ÚHP), čo vytvára priestor, aby Slovensko za rovnaké prostriedky vedelo postaviť viac vysoko prínosných projektov. Posunutie hodnotení ÚHP do neskoršej fázy projektov, čo je jedno z opatrení schválenej novely, bude znamenať výrazné okresanie potenciálnych úspor. Diskusia o spoločenských prínosoch projektov sa obmedzí iba na niekoľko parametrov, najmä na jednotkové náklady. Zároveň sa zhorší transparentnosť celého investičného procesu, pretože sa obmedzí rozsah zverejňovaných informácií, na základe ktorých sa štát rozhoduje o strategických investíciách.

Hodnotenie investičných projektov pomocou ekonomickej analýzy funguje v USA, Veľkej Británii, ako aj väčšine krajín EÚ mnoho rokov. V kontexte vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti verejných financií (zdroj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, EK) sú dôležitým nástrojom na zvyšovanie kvality a efektívnosti výdavkov.

Novela potláča dlho pripravované a v roku 2020 vládou schválené priority vo výstavbe cestnej infraštruktúry. V minulosti sa pri výstavbe diaľničnej siete aplikoval prístup rozpracovania veľkého množstva projektov, na ktoré neboli zdroje. Kapacity sa tak namiesto koncentrácie na niekoľko priorít rozdrobili na celú

dopravnú sieť, čo ovplyvnilo kvalitu, tempo aj výsledky výstavby. Novela znamená návrat k takejto praxi, keď do mimoriadneho režimu bez včasného hodnotenia spoločenskej efektívnosti zaraďuje 10 koridorov diaľnic v hodnote až 10 mld. eur. a to v rozpore s investičným plánom Ministerstva dopravy SR a bez dostatočnej odbornej diskusie. Pôvodný legislatívny zámer sa pritom týkal iba štyroch úsekov v hodnote 3 mld. eur (D1 Turany-Hubová, D1 štátna hranica s Ukrajinou, D3 a R4 prepojenia s Poľskom). Na väčšinu pridaných projektov budú pritom finančné zdroje až po roku 2030, nie je tam časová tieseň a preto nevyžadujú mimoriadny režim.

Ak by zákon platil doteraz, neumožnil by ÚHP identifikovať úspory v stovkách miliónov eur. Vysoká úspora bola možná napríklad v projekte [rýchlostnej cesty Nitra – Bánovce \(R8\)](#) v pôvodnom návrhu za 899 mil. eur. ÚHP s NDS pri tvorbe štúdie identifikoval alternatívnu trasu za 618 mil. eur. Avšak, na základe merania dopravy a modelov dopravných tokov na danom úseku navrhol upraviť cestu na dva jazdné pruhy, čím ďalej znížil náklady na 298 mil. eur. Vďaka tomu bol dosiahnutý verejný záujem spoločenskej návratnosti a ušetrené peniaze sa môžu použiť na iné dôležité úseky. Pri hodnotení podľa nového zákona by zapracovanie úspory vyžadovalo prekresliť projekt a nanovo schváliť dokumentáciu, čo by v rozpore s legislatívnym zámerom znamenalo zdržanie a omnoho menšiu šancu na realizáciu úspory. Jednoduché prekresľovanie počtu pruhov na tzv. "polprofil" v neskoršom štádiu projektu je pritom mýtus, ktorý v praxi ušetrí len málo času a šoféri na Slovensku ho pocítia napríklad v podobe nedostatočných úsekov na predbiehanie. Opačný príklad, keď ÚHP hodnotil projekt až v neskoršej fáze, je severný obchvat Prešova (R4). Najlepšou hodnotou za peniaze bol východný variant bez tunelov, lacnejší o 255 - 340 mil. eur. To by si ale vyžadovalo zmeny dokumentácie a nové povoľovanie. Pre možné zdržania sa preto úspora nerealizovala a pokračovalo sa so severným variantom s tunelmi bez dosiahnutia možných úspor.

Predĺženie lehôt platnosti územných rozhodnutí, ktoré novela zákona 669/2007 Z. z. tiež prináša, naopak pokladáme za odborne podložený krok. Toto opatrenie má potenciál priniesť časovú úsporu v projektovej príprave diaľnic.

Slovensko potrebuje kvalitné riadenie verejných investícií ako soľ. Verejné výdavky sú obmedzené a je všeobecným záujmom, aby boli využité na projekty s čo najväčším prínosom. Čím efektívnejšie s nimi budeme narábať, tým môžeme postaviť diaľnic viac a rýchlejšie (alebo zdroje použiť na iné priority). Včasné ex-ante hodnotenia investičných projektov Útvárom hodnoty za peniaze sú základným pilierom dobrej praxe v každej oblasti, nielen vo výstavbe diaľnic. Pre urýchlenie výstavby a včasnú prípravu investícií je kľúčové dodržiavať schválené dlhodobé investičné plány rezortov a tretím pilierom by mali byť ex-post hodnotenia Najvyššieho kontrolného úradu. Oslabeniu prvých dvoch pilierov riadenia nepredchádzala dôkladná analýza príčin omeškania, ktoré tak môžu naďalej zostať skryté a neriešené.

Viac informácií poskytnú:

Lucia Šrámková, predsedníčka Klubu ekonomických analytikov
klub.ekonomickych.analytikov@gmail.com, sramkovalucia@gmail.com
www.ineko.sk/kea

Mária Valachyová, valachyova.maria@slsp.sk
Michal Mušák, musak.michal@slsp.sk
členovia riadiaceho výboru KEA

Vydané v Bratislave 11. apríla 2023

Súhlas so stanoviskom vyslovilo 28 členov, 1 člen bol proti. 9 hlasujúcich respondentov si želalo zostať v anonymite.

Respondenti ankety (súhlasné stanovisko):

Miroslav Kňazko, Michal Mušák, Ján Kovalčík, Vladimír Vaňo, Matej Horňák, Pavel Gertler, Adriana Lojschová, Ján Klacso, Juraj Mach, Radovan Ďurana, Mária Valachyová, Viktor Novysedlák, Matej Kurian, Ján Tóth, Peter Tóth, Peter Goliaš, Brian Fabo, Lucia Šrámková, Róbert Prega