

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp



Hodnota za peniaze projektu

*Modernizácia železničnej trate
Poprad – Markušovce*

Júl 2022

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu na základe § 19a zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Materiál pod vedením Štefana Kišša a Martina Haluša pripravili Rastislav Farkaš a Matúš Rako na základe zverejnenej aktualizácie štúdie uskutočniteľnosti projektu, doplňujúcich materiálov a vyjadrení predkladateľa.

Všetky sumy v hodnotení sú uvedené v eur s DPH v cenovej úrovne aktuálneho kvartálu. Ekonomické hodnotenie MF SR má pre subjekty odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy v hodnote investičného projektu. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Zhrnutie

- **Železnice Slovenskej republiky plánujú vyhlásiť verejné obstarávanie na modernizáciu trate Poprad – Markušovce (32 km) za 605,9 mil. eur s DPH.** Železničná infraštruktúra na trati sa blíži k hranici svojej životnosti a SR je povinná do roku 2030 splniť na trati nariadenia transeurópskej dopravnej siete. Modernizácia trate obsahuje zmeny trasy a povedie k zvýšeniu rýchlosti zo súčasných 80 – 110 km/h až na 160 km/h.
- **Predpokladané financovanie úseku Poprad – Vydrník je z *Plánu obnovy a odolnosti* (264,1 mil. eur) a úseku Vydrník – Markušovce z *Operačného programu Slovensko* (341,8 mil. eur).**
- **Projekt nadväzuje na štúdiu uskutočniteľnosti k modernizácii trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou z roku 2015.** Odhadované náklady v štúdiu na úsek Poprad – Markušovce boli o 5,3 mil. eur nižšie. Zvýšenie nákladov v aktualizovanej štúdií spôsobila úprava technických riešení a zmena rozsahu prác.
- **V júli 2022 bolo k štúdiu zverejnené ekonomické hodnotenie MF SR.** Odporúčaním MF SR pre medzistaničný úsek Poprad – Markušovce bolo pokračovať v realizácii priority, avšak bez navrhovanej preložky trate v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce.
- **V uplynulých rokoch sa viaceré neoptimálne technické riešenia navrhnuté štúdiou prehodnotili, čo zvýšilo hodnotu za peniaze projektu.** Optimalizoval sa počet a dĺžka nástupišť na zastávkach a v staniach a trať sa preprojektovala z rýchlosti 160 km/h až na 180 km/h .

Hodnotenie

- **Modernizácia trate Poprad – Markušovce je potrebná a ekonomicky návratná.** Zjednodušený pomer prínosov a nákladov je 1,46.
- **Prínosy projektu možno zväčšiť zvýšením traťovej rýchlosti zo 160 na 180 km/h,** ktorej vyhovuje aj technické riešenie.
- **V projekte je potenciál úspor nákladov približne 110 mil. eur (18 %):**
 - Na základe porovnania jednotkových cien rozpočtu s prevažne českými cenovými databázami a ďalšími verejne dostupnými cenníkmi je možné znížiť odhad nákladov o 35 mil. eur (6 %).
 - Projekt počíta s preložkou trate v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce, ktorá za približne 75 mil. eur (12 %) zrýchli vlaky len o 1 minútu.
- **Projekt plánuje na zastávkach a v stanici Vydrník nové nástupištia dĺžky 200 m napriek tomu, že postačujú dĺžky 150 m.** Neoptimálna dĺžka nástupišť predražuje projekt o 0,6 mil. eur. Vzhľadom na termín financovania projektu z *Plánu obnovy a odolnosti* je už preprojektovanie nástupišť nereálne.
- **Rozpočet projektu obsahuje aj duplicitné práce na globálny systém mobilnej komunikácie (GSM-R) v hodnote približne 6 mil. eur, ktoré sa plánujú realizovať v samostatnom projekte.** Podľa vyjadrení predkladateľa bude povinná vzájomná koordinácia súčasťou zmluvy so zhotoviteľom. Zahrnutie do zmluvnej hodnoty zákazky je však v rozpore s usmernením ÚVO a existuje riziko, že k úspore aj tak nedôjde z dôvodu motivácie zhotoviteľa nevyčerpané prostriedky použiť na iné práce.
- **Železnice Slovenskej republiky plánujú súbežne s týmto projektom vyhlásiť aj verejné obstarávania na ďalšie veľké projekty,** čo vedie k nárazovému využívaniu kapacít stavebného sektoru na prípravu ponuky a následnému zníženiu konkurencie vo verejnom obstarávaní všetkých naraz obstarávaných projektov.

Odporúčania MF SR

- **Pokračovať v realizácii projektu so zníženou predpokladanou hodnotou zákazky o 35 až 110 mil. eur** po zohľadnení zmeny cenovej úrovne a zväženie nebudovania preložky v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce.
- **Zväziť zvýšenie traťovej rýchlosti v úsekoch, kde dôjde k úpravám, až na 180 km/h.**
- **Pri príprave budúcich projektov navrhovať dĺžku nástupišť podľa reálneho dopytu** zohľadňujúc výhľadové potreby a plán dopravnej obslužnosti.
- **Časti projektu týkajúce sa GSM-R zadať v oboch projektoch formou opcie.**
- **Pri vyhláseniach viacerých verejných obstarávaní veľkých projektov dbať na časový rozstup.**

Popis projektu

Železnice Slovenskej republiky (ŽSR) plánujú vyhlásiť verejné obstarávanie na modernizáciu 32 km trate **Poprad – Markušovce (obrázok 1)** za 605,9 mil. eur s DPH. Železničná infraštruktúra na trati sa blíži k hranici svojej životnosti a SR je povinná do roku 2030 splniť na trati [nariadenia transeurópskej dopravnej siete](#). Modernizácia trate obsahuje zmeny trasy a povedie k zvýšeniu rýchlosti zo súčasných 80 – 110 km/h na 160 km/h.

Projekt je rozdelený na dva úseky, ktoré sa plánujú financovať z rozdielnych zdrojov. Predpokladané financovanie úseku Poprad – Vydriňák je z prostriedkov *Plánu obnovy a odolnosti* (264,1 mil. eur) a úseku Vydriňák – Markušovce je z prostriedkov *Operačného programu Slovensko* (341,8 mil. eur).

Projekt nadväzuje na [štúdiu uskutočniteľnosti](#) k modernizácii trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou z roku 2015. Aktualizovaná analýza nákladov a prínosov v roku 2020 odhadla náklady na úsek Poprad – Markušovce v sume 600,6 mil. eur. Zvýšenie nákladov o 5,3 mil. eur spôsobila úprava technických riešení a zmena rozsahu prác. Projekt bol rozšírený o rekonštrukciu trakčných meniarní a centrum riadenia dopravy v Poprade.

V júli 2022 bolo k štúdii zverejnené [ekonomické hodnotenie MF SR](#). Odporúčaním MF SR pre medzistaničný úsek Poprad – Markušovce bolo pokračovať v realizácii prioritne, avšak bez navrhovanej preložky trate v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce (obrázok 1).

Obrázok 1: Železničná trať Poprad – Markušovce



Červený úsek: súčasné trasovanie trate; modrý úsek: navrhovaná preložka trate identifikovaná v hodnotení MF SR ako pridrahá v pomere k prínosom

Zdroj: OpenStreetMap, projektová dokumentácia, spracovanie ÚHP

V uplynulých rokoch sa viaceré neoptimálne technické riešenia navrhnuté štúdiou prehodnotili pre dosiahnutie vyššej hodnoty za peniaze. Štúdia pôvodne navrhovala prídlhé nástupištia a v stanici Spišská Nová Ves aj priveľa nástupíšť, navyše mimo priebežných koľají. Nástupištia v stanici Spišská Nová Ves boli napokon naprojektované pri priebežných koľajach, čo generuje približne 1 min úspory pre každý zastavujúci vlak, zároveň sa počet a dĺžka nástupíšť optimalizovali. Podobne sa trať preprojektovovala z rýchlosti 160 km/h až na 180 km/h, čo zodpovedá smerovým parametrom vedenia trate a zvyšuje to prínosy projektu.

Ekonomické hodnotenie

Modernizácia trate Poprad – Markušovce je potrebná a ekonomicky návratná. Prínosy projektu je možné ešte zvýšiť.

Trať je podľa *Metodiky určovania priorít* v zlom technickom stave a vyžaduje si vysokú mieru urgencie. Zjednodušený pomer prínosov a nákladov podľa ekonomického hodnotenia MF SR štúdie uskutočiteľnosti je 1,46¹. Štúdia uvádza tento pomer len pre celý železničný koridor Žilina – Košice, nie jednotlivé úseky.

Prínosy projektu možno zväčšiť zvýšením traťovej rýchlosti zo 160 km/h na 180 km/h. ŽSR plánujú zvýšiť traťovú rýchlosť zo súčasných 80 – 110 km/h na 160 km/h, navrhnuté technické riešenie však vyhovuje rýchlosti až 180 km/h.

Náklady projektu

Náklady projektu sú napriek zmenám v uplynulých rokoch stále nadhodnotené a zvyšuje ich aj neoptimálne technické riešenie. Projekt navyše obsahuje aj práce, ktoré sa plánujú realizovať v inom projekte. Termín verejného obstarávania projektu môže znížiť konkurenciu vo verejnom obstarávaní a tým nedosiahnuť najnižšiu možnú cenu.

Na základe porovnania jednotkových cien rozpočtu s prevažne [českými cenovými databázami](#)² a ďalšími verejne dostupnými cenníkmi je možné znížiť odhad nákladov o 34,9 mil. eur (6 % nákladov projektu) (tabuľka 1). S českými cenovými databázami a ďalšími verejne dostupnými cenníkmi bolo možné porovnať položky vo výške 295,4 mil. eur, čo predstavuje 49 % nákladov projektu.

Preložka trate v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce sa nejaví ako najvyššia hodnota za peniaze. Projekt uvažuje v úseku Spišská Nová Ves – Markušovce s preložkou trate, ktorá bola v ekonomickom hodnotení MF SR štúdie uskutočiteľnosti identifikovaná ako pridrahá v pomere k prínosom. Uvažovaná preložka za 75,1 mil. eur³ (tabuľka 1) zrýchli vlaky len o 1 minútu. Vzhľadom na možnosť čerpať prostriedky z *Operačného programu Slovensko* až do roku 2029 je preprojektovanie preložky trate reálne.

Tabuľka 1: Identifikované úspory (mil. eur)

Časť projektu	Zdroj financovania	Rozpočet	Úspora z porovnania cien	Úspora z preložky	Celková úspora
Poprad – Vydrník	<i>Plán obnovy a odolnosti</i>	264,1	16,8	0,0	16,8
Vydrník – Markušovce	<i>Operačný program Slovensko</i>	341,8	18,1	75,1	93,3
Spolu		605,9	34,9	75,1	110,0

Zdroj: rozpočet projektu, SFDI, prepočet ÚHP

Na zastávkach a v stanici Vydrník sa plánujú nové nástupištia dĺžky 200 m v rozpore s [vyhláškou MDV SR](#). Oproti štúdiu sa navrhované nástupištia síce skrátili z 250 m na 200 m, podľa vyhlášky MDV SR by však dĺžka novovybudovaných a rekonštruovaných nástupíšť mala zodpovedať dĺžke najdlhšieho vlaku na prepravu osôb, ktorý pri nástupišti pravidelne zastavuje. V úseku Poprad – Markušovce jazdia vlaky pre cestujúcich s dĺžkou do 150 m a výhľadovo dlhšie ani nebudú. Zbytočná dĺžka nástupíšť predražuje projekt o 0,6 mil. eur. Vzhľadom na podmienkou financovania projektu z *Plánu obnovy a odolnosti* ukončenie realizácie a čerpania prostriedkov do konca júna 2026 je už preprojektovanie nástupíšť nereálne.

¹ Vypočítaný len na základe nákladov na 1 oshod úspory diaľkových cestujúcich v roku 2057 podľa štúdie uskutočiteľnosti.

² Na prepočet do cenovej úrovne 1. štvrtroku 2022 bol použitý [index cien stavebných prác](#) zverejnený ŠÚ SR.

Na prepočet do eur bol použitý kurz 1 € = 24,708 Kč platný k 3.6.2022.

³ Vypočítané ako 45 % (vychádzajúc z rozdielu medzi alternatívnou 3.1 s preložkou a alternatívou 1.1 bez preložky trate v štúdiu uskutočiteľnosti) z nákladov na stavbu „UČS 05 Markušovce – stanica Spišská Nová Ves“ po zohľadnení úspory z porovnania jednotkových cien, ide teda o dodatočnú úsporu.

Rozpočet projektu obsahuje aj práce, ktoré sa plánujú realizovať v inom projekte. ŽSR plánujú do konca roka 2024 na celom koridore Žilina – Košice – Čierna nad Tisou implementovať GSM-R v pôvodom trasovaní trate v rámci samostatného projektu. S implementáciou GSM-R v hodnote približne 6,0 mil. eur však počíta aj projekt modernizácie trate Poprad – Markušovce. Z dôvodu, že niektoré z verejných obstarávaní nemusí byť úspešné, nie je možné znížiť predpokladanú hodnotu zákazky jedného alebo druhého projektu. Podľa vyjadrení predkladateľa bude povinná vzájomná koordinácia súčasťou zmluvy so zhotoviteľom. Napriek tomu existuje riziko, že k úspore nedôjde z dôvodu motivácie zhotoviteľa nevyčerpané prostriedky použiť na iné práce. Takýto postup je navyše v rozpore s [usmernením ÚVO](#), podľa ktorého nie je možné zahrnúť „rezervy“ ani v podobe rôznych predpokladaných plnení, keďže tak dochádza k umelému navýšeniu predpokladanej hodnoty zákazky. To má za následok zmeny požiadaviek na účasť vo verejnom obstarávaní. Zahnutie prác na GSM-R do zmluvnej hodnoty zákazky neodporúčame aj pre možné porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Pri uvedených prácach nepochybne ide o opciu, kde dnes nie je jasné, pri ktorom projekte dôjde k plneniu. V zmysle [zákona o verejnom obstarávaní](#) by mali byť v oboch týchto projektoch práce na GSM-R zahrnuté do zmluvy len ako opcia.

ŽSR plánujú súbežne s týmto projektom vyhlásiť aj verejné obstarávania na elektrifikáciu trate Bánovce nad Ondavou – Humenné za 207,1 mil. eur a implementáciu GSM-R v úseku Varín – Košice – Čierna nad Tisou za 47,3 mil. eur. Príprava ponúk pre všetky projekty súbežne je pre jedného zhotoviteľa materiálne aj personálne obťažná, preto sa môže rozhodnúť uchádzať sa len o jeden projekt, čím sa zníži konkurencia vo verejnom obstarávaní všetkých projektov. Nižšou konkurenciou vo verejnom obstarávaní sa následne môže vysúťažiť vyššia cena, ako keby boli projekty obstarávané s časovým rozstupom.