

Diaľničné sľuby politikov a realita – úplne odlišné svety

(ako politici na Slovensku živia hlad po diaľniciach za
akúkoľvek cenu a ako pri tom zneužívajú médiá)

Praktická príručka (nielen) pre novinárov:

Ako nepodliehať propagande, vidieť súvislosti a korektne
informovať o dopravných problémoch, možných riešeniach
i o najväčších tendroch

Autor: Ján Kovalčík, analytik INEKO

február 2017

Projekt finančne podporili:

Nadácia Pontis – Fond pre transparentné Slovensko

Veľvyslanectvo USA v SR

Zastúpenie Nadácie Konrada Adenauera na Slovensku

Úvod - prečo si posvietiť na dopravu

Doprava v SR spotrebúva 4. najväčší balík verejných zdrojov. Viac peňazí ide len na sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo a vzdelávanie. A to v týchto oblastiach najväčší podiel výdavkov tvoria zákonmi nastavené dôchodky a dávky, či mzdy armády zamestnancov zdravotníctva a školstva. Naopak v doprave je podiel výdavkov na mzdy a zákonom stanovené transfery oveľa menší. O použití väčšiny zdrojov tak rozhoduje vláda, respektíve jej nominanti v štátnych firmách.

V rezorte dopravy sa rozdeľuje vôbec najväčší objem štátnych zákaziek, preto stojí za pozornosť. Hodnota veľkých projektov v doprave je mnohonásobne (až rádovo) vyššia oproti iným sektorom verejnej správy.

Napriek tomu doprava nie je pod systematickým dohľadom – ani opoziční politici ani novinári (až na pár výnimiek) nekladú otázky, či rezortom dopravy plánované projekty sú najvhodnejším z možných riešení konkrétnych dopravných problémov. **Neskúma sa primeranosť diaľničných projektov ani efektívnosť vynakladaných zdrojov.** Verejná diskusia o doprave sa často redukuje na otázku, kedy konečne bude diaľnica do Košíc, prípadne ďalšie úseky očakávaných rýchlostných ciest, po ktorých volajú regióny.

Takáto povrchnosť však nepomáha, ale skôr škodí. Nemení ale naopak konzervuje začarovaný kruh, v ktorom sa Slovensko v doprave točí: Nereálne sľuby, priveľa priorít, drahé riešenia projektované nadlho do šuplíka a čoraz hlbšia frustrácia z meškania diaľnic¹.

Namiesto verejného pranierovania konkrétnych politikov, ktorí klamali verejnosť nereálnymi sľubmi, médiá väčšinou akceptujú a nekriticky šíria nové sľuby. **Rezort dopravy nie je nútený hľadať primerané, financovateľné a udržiateľné riešenia dopravných potrieb celého Slovenska.** Naopak, politikom v jeho vedení (ale aj v opozícii či v regiónoch) sa skôr vypláca ďalej sľubovať nesplniteľné. Tým **živí nereálne očakávania, ktoré zákonite prinesú neskôr ďalšiu frustráciu ľudí.**

Nezdravá upätosť na nové diaľnice a rýchlostné cesty – bez ohľadu na pomer nákladov a objektívne zhodnotených dopravných prínosov – tak ďalej prežíva. Medzi politikmi i v širokej verejnosti.

To zvyšuje riziko presadzovania zbytočne drahých riešení, plytvania obmedzenými zdrojmi (na úkor iných potrieb aj v doprave) ako aj korupcie na najvyššej úrovni. Blízke väzby medzi kľúčovými dodávateľmi štátu a vrcholnými politikmi vytvárajú priestor na ovplyvňovanie politikov, aby konali v záujme mocných a nie v záujme verejnosti, zvyšujú teda riziko zajatia štátu. O tom, že toto riziko sa aj materializuje, svedčia viaceré veľké zákazky Národnej

¹ Poznámka nemenovaného odborníka: „Téma meškania diaľnic je zástupná téma umelo vytváraná nereálnymi prisľubmi politikov, konkrétnych v konkrétnom volebnom období. Bolo by dobré, ak by sa podarilo reálne predstaviť potreby a možnosti a tým zadefinovať plán výstavby reálne s plánom financovania. Potom by bolo možné sledovať termíny a hovoriť o prípadnom meškaní. Dnes prakticky mešká všetko, ale to by sme nemohli stratiť 40 rokov ...“

diaľničnej spoločnosti (NDS) ale aj samotného ministerstva dopravy a ďalších štátnych firiem v jeho pôsobnosti.

Práve na veľké projekty v doprave pritom Slovensko čerpá významné zdroje z fondov EÚ. Navyše predstavitelia vlády si najnovšie chcú balík zdrojov na diaľnice znásobiť – návrhom na uvoľnenie dlhovej brzdy.

Je teda najvyšší čas vysvetliť, že **podobne ako v štátnom IT či v zdravotníctve, ani v doprave nie je hlavným problémom nedostatočný balík financií ale spôsob, ako sa rozdeľujú a vynakladajú**. Súvisí to s čoraz väčším deficitom odbornosti v riadení i s uprednostňovaním súkromných záujmov nad verejným.

Rezort dopravy istotne vie minúť viac peňazí. Ale je mizivá šanca, že za to daňovým poplatníkom dodá optimálne dopravné riešenia s vysokou hodnotou za peniaze. Skôr ich minie na nákladné projekty predstavujúce veľkorysé riešenie niekoľkých vybraných problémov, väčšine ostatných regiónov a potrieb sa ujdú len ďalšie sľuby.

Začať preto treba inde. A určite si to vyžiada zásadné prehĺbenie informovanosti novinárov, politikov i širokej verejnosti. Pokúsime sa k tomu prispieť.

1. Priorita? Tak sa na ňu pozrime

Doprava (najmä diaľnice) tradične patrí medzi deklarované priority slovenských vlád. Napriek tomu verejnosť dostáva nízku hodnotu za vynakladané zdroje:

- cca polovica štátnych ciest je v zlom alebo až havarijnom stave,
- diaľnice a rýchlocesty výrazne meškajú za sľubmi,
- vlaky neslúžia, ako by mohli.

Prečo je to tak?

Dôvodov je viacero, ale mnohé majú spoločný základ, jeden koreň: **Upätosť na diaľnice a rýchlostné cesty**. Stala sa mantrou pre politikov (naprieč politickým spektrom), ale aj novinárov. Skutočnou prioritou sú tak veľké stavebné projekty, nie hľadanie a využívanie primeraných riešení, ako zlepšiť dopravu vo väčšine regiónov Slovenska.

Chýba multimodálny pohľad na príčiny problémov a možnosti ich riešenia (preťažené cesty v mestách môže niekde najviac odľahčiť atraktívnejšia a lepšie nadväzujúca verejná doprava), ale aj zvažovanie variantných, často menej nákladných cestných riešení. O prioritných projektoch a riešeniach v doprave na Slovensku nerozhodujú dopravní inžinieri ani ekonómovia – národohospodári. Politici a ich nominanti si argumenty odborníkov často ani nevypočujú. V skutočnosti tak **rozhodujú**:

- **stereotypy** a subjektívne presvedčenia politikov,
- **záujmy** vplyvných dodávateľov,
- **povrchná kritika** médií a

- **vážne** nahnevaných motoristov.

Snahy o vyššiu účelnosť a efektívnosť vynakladania zdrojov sa na Slovensku negujú. Aj konštruktívnu kritiku (internú či zvonka) vedenie Ministerstva dopravy a výstavby SR a lobisti dodávateľov odmietajú a znevažujú.

Údaje, ktoré sú kľúčové pre výber optimálnych dopravných riešení, sa nezverejňujú. Intenzity dopravy z automatického sčítania dopravy (ASD) na úsekoch diaľnic a rýchlostných ciest NDS pred verejnosťou skrýva. Keď si dá spracovať smerový dopravný prieskum dôležitý pre vhodné riešenie a primerané dimenzovanie diaľničných obchvatov za stovky miliónov eur, výsledky sa nedozvie ani odborná verejnosť či dotknuté samosprávy. Podobne magistrát Bratislavy si necháva pre seba namerané intenzity dopravy na križovatkách v hlavnom meste.

Niektoré dôležité dáta o doprave ani ministerstvo a NDS nevyužívajú a najmä obchvaty väčších miest tak pripravujú naslepo.

Neveríte? Tu sú príklady ignorovaných zdrojov kľúčových dát o doprave:

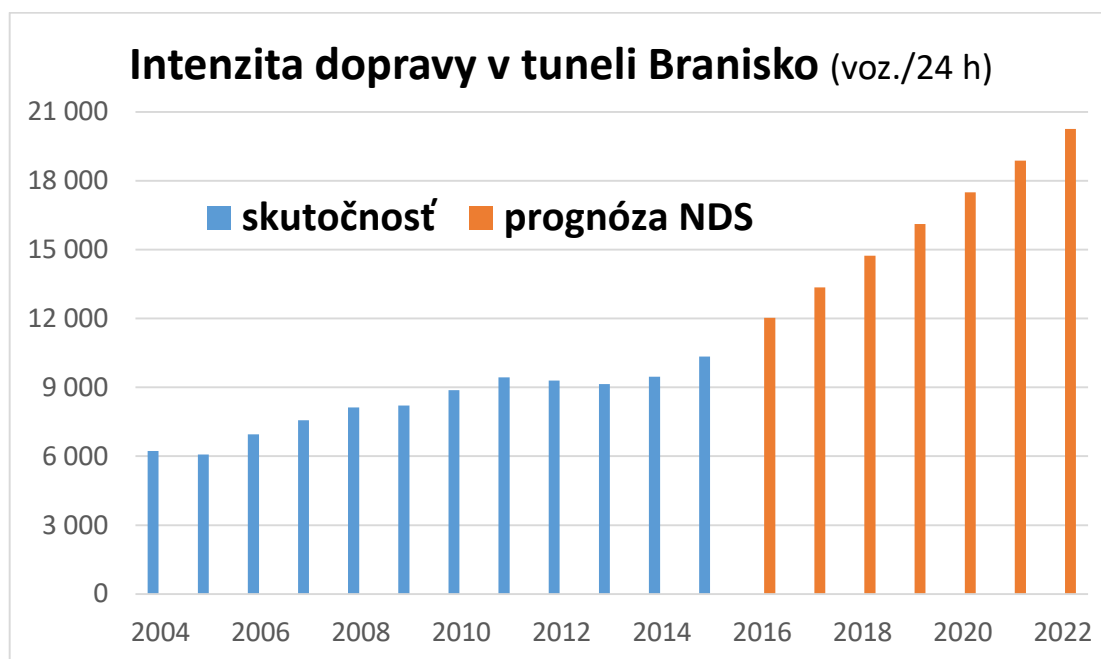
- dáta o smerovaní nákladnej dopravy v okolí preťažených miest (ukázali by, koľko z nákladnej dopravy tvorí tranzit a aký silný je tranzit v jednotlivých smeroch)
- dáta o priemernom čase prejazdu vozidiel cez mestá/úseky, v ktorých sa tvoria kongescie – umožnili by korektnejšie spočítať časové úspory a teda aj socio-ekonomické prínosy z realizácie plánovaných projektov
- údaje o priemerných rýchlostiach na preťažených úsekoch diaľnic a rýchlostných ciest z ASD (dôležité na korektné vyčíslenie časových strát - napr. na D1 v Bratislave a okolí – a teda aj potenciálu prínosov, napr. pri diaľnici D4)
- prieskumy mobility a prepravných vzťahov z prípravy územných generelov dopravy vo väčších mestách

NDS ročne platí desiatky miliónov eur za prevádzku systému elektronického mýta, no údaje o smerovaní nákladnej dopravy z neho nevyužíva a vedenie ministerstva dopravy to toleruje.

Zodpovedných – v NDS, na ministerstve či dotknutých samosprávach – teda nezaujímajú jasné vyčíslenie, aký podiel z ťažkej i z ostatnej dopravy v preťažených mestách tvorí tranzit (a v ktorých smeroch). Ani aké sú skutočné priemerné časy prejazdu vozidiel cestami, ktoré má odbremeniť plánovaná diaľnica či rýchlocesta. Radšej projektujú/ pretláčajú obchvaty za stovky miliónov eur bez toho, aby sa využili takéto kľúčové informácie. Projektanti sú tak nútení modelovať dopravné i socio-ekonomické prínosy z obmedzených údajov, ku ktorým sa dostanú, čo výrazne zväčšuje riziko chyby. Ale tiež rozširuje priestor na prikrášľovanie prínosov projektov.

Dopravné prognózy sa ohýbajú, prínosy veľkých projektov umelo nafukujú. Včas odhaleným príkladom je projekcia dopravy v tuneli Branisko, ktorou NDS v lete 2016 [apelovala na potrebu dostavby druhej tunelovej rúry už do roku 2022](#). V tomto prípade išlo o priehľadnú manipuláciu (skokový nárast intenzity dopravy za krátke obdobie extrapolovaný na ďalších 6 rokov), ktorú [INEKO rýchlo odhalilo](#) a graficky ilustrovalo. Len zriedka však NDS či ministerstvo

dopravy zverejnia údaje, s akou dopravou v projektoch počítajú a z akých podkladových údajov prognózy vychádzajú.



Zdroj: údaje NDS z automatického sčítania dopravy (získané cez opakované infožiadosti a odvolania), prognóza prevzatá z www.ndsas.sk

Nafukovanie dopravného potenciálu a prikrášľovanie socio-ekonomických prínosov zostáva väčšinou skryté (nezverejnené). NDS totiž vstupné dáta a predpoklady dopravných prognóz ani kalkuláciu ich prínosov nezverejňuje, k verejnosti (aj odbornej) sa dostane len to, čo NDS či ministerstvo vyberú do tlačovej správy.

Aj v prípade projektu D4/R7, kde sa ministerstvo dopravy snažilo demonštrovať transparentnosť zverejnením desiatok dokumentov a podkladov na samostatnom webe, práve dopravná prognóza a výpočet socio-ekonomických prínosov zostávali dlho skryté. Tieto kľúčové podklady zverejnili až rok po vypísaní tendra, ich analýzou INEKO zistilo, že boli významne skreslené.

Tvrdenie, že „najdrahšia diaľnica je tá, ktorá nie je postavená“ politikov na Slovensku nediskvalifikuje. Naopak úspešne ním zľahčujú plytvanie, či už spôsobené výberom stavebne/ investične najnáročnejších riešení alebo predraženým obstarávaním.

2. Ceny diaľnic na Slovensku a inde v Európe

Ceny stavieb diaľnic a rýchlostných ciest na Slovensku sa tradične porovnávajú s predpokladanou hodnotou zákazky. Tá vychádza z tzv. štátnej expertízy, ktorá však poskytuje značne nepresnú, takmer vždy nadhodnotenú informáciu o nákladoch na konkrétnu stavbu.

Hoci pojem expertíza vyvoláva vysoké očakávania, v skutočnosti ide o značne nepresné vyčíslenie predpokladaných nákladov. Vychádza z rozpočtu zostaveného projektantom na základe cenníkových cien stavebných prác a materiálov, ktoré sú väčšinou vyššie ako trhové ceny, dostupné aj menším, resp. stredne veľkým stavebným firmám. Ceny, za ktoré sa realizujú dodávky materiálov i subdodávky prác na mamutích diaľničných stavbách, sú v skutočnosti výrazne nižšie.

Rezort dopravy však projektantom na účely oceňovania neposkytuje cenové údaje z reálnych cestných stavieb NDS či Slovenskej správy ciest. Dokonca nimi nedisponujú ani úradníci zodpovední za štátne expertízy! Ich ocenenia preto bývajú nadhodnotené bežne o desiatky percent, v niektorých prípadoch až dvojnásobne.

Žiaľ, nedá sa paušalizovať, ako výrazne expertíza nadhodnocuje náklady diaľničných stavieb. Prečo?

- Keďže nepracuje s reálnymi cenami z diaľničných stavieb, mýli sa výrazne, ale nie všade rovnako – pri niektorých materiáloch a prácach dramaticky, pri iných podstatne menej.
- Štátna expertíza sa robí na strednom stupni projektovej prípravy, z dokumentácie stavebného zámeru. Vo fáze, kedy je známe presné trasovanie i dĺžka tunelov, už menej presná (nie definitívna) môže byť predpokladaná dĺžka mostov, násypov, oporných či zárubných múrov. Technické riešenie je ešte značne neurčité. V ďalšej príprave náklady môžu mierne stúpnuť i klesnúť. V prípade významných zmien v projekte s väčším vplyvom na predpokladané náklady stavby by mala NDS požiadať o novú (opakovanú) expertízu. Sú však prípady, kedy túto povinnosť zanedbala.

Napriek tomu porovnávanie cien so štátnou expertízou, resp. predpokladanou hodnotou zákazky, ktorá reflektuje aj rast cenovej hladiny v období od expertízy do vyhlásenia tendra na zhotoviteľa stavby, mnohé naznačuje. Síce nie spoľahlivo pri každom jednotlivom projekte (nedá sa vylúčiť výnimočne veľká i malá odchýlka), avšak smerodajne pri pohľade na širšiu skupinu stavieb.

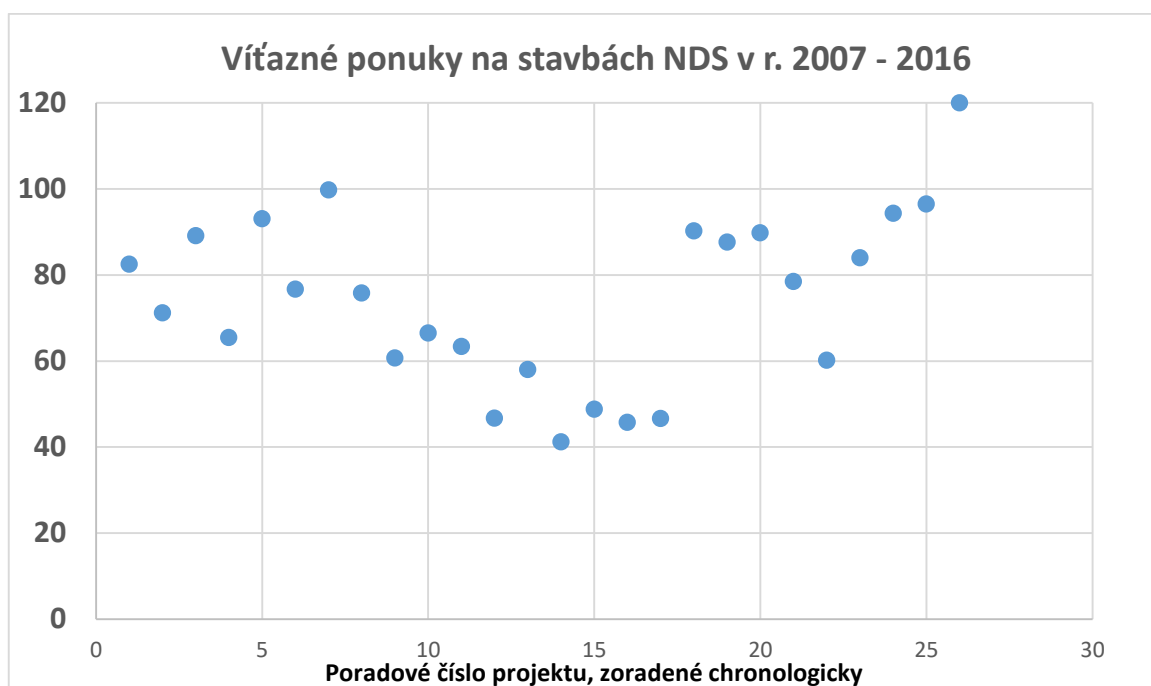
INEKO porovnalo víťazné ponuky uchádzačov pri 25 stavbách NDS obstarávaných za uplynulých desať rokov (2007 – 2016). Čo porovnanie ukazuje?

- **Do roku 2009 sa väčšina stavieb obstarala za 70 % až 90 % expertízy** (v jednom prípade iba 65 %, v jednom až 100 % - išlo o stavbu, kde NDS nastavila šibeničnú lehotu výstavby iba 15 mesiacov! a dostala jedinou ponuku).
- V rokoch 2010 až 2012 dosahované ceny **výrazne klesli na úrovne 40 % až 67 % expertízy**.

- Od druhej polovice roka 2012 víťazné ponuky v diaľničných tendroch **poskočili na úrovne okolo 80 % až 90 % expertízy** (s jedinou výnimkou na úrovni iba 60 %). Víťazné ponuky v dvoch tendroch na prelome rokov 2015/ 2016 prevýšili 90 %, v jednom dokonca až 120 % expertízy, resp. oficiálne predpokladanej hodnoty².

Koľko platíme za diaľnice na Slovensku – zmluvná cena ako % expertízy, resp. predpokladanej hodnoty zákazky

(Zdroj: INEKO, spracované z www.uvo.gov.sk a www.ndsas.sk)



Smerodajnosť nízkyh cien z rokov 2010 až 2012 býva niekedy spochybňovaná. Najprv sa hovorilo o tom, že ceny sa budú výrazne navyšovať dodatkami, čo sa na už dokončených stavbách nepotvrdilo. Po reštrukturalizáciách Doprastavu a Váhostavu sa dosiahnuteľnosť nízkyh cien spája s neplatením subdodávateľom.

V skutočnosti **zo šiestich úsekov, ktoré sa pri cenách na úrovni 41% až 67 % predpokladanej hodnoty už uviedli do užívania, sa neplatenie objavilo iba na dvoch stavbách** (Váhostavu, ktorý výrazne podstrelil cenu na úseku D1 Dubná Skala – Turany, a Doprastavu, ktorého finančné problémy spôsobila primárne zákazka na poľskom trhu). Ostatní zhotovitelia sa do nízkej ponúkutej ceny buď zmestili alebo priznali menšiu stratu (niekoľko miliónov eur).

Aj keby sme stavbármi deklarované straty pripočítali k nákladom na jednotlivé stavby (hoci ich NDS neplatila), **reálne dosiahnuteľné náklady boli len o jednotky percent vyššie ako zmluvné**

² Išlo o stavbu, v ktorej oproti pôvodnej expertíze pribudlo viacero nových objektov a NDS mala požiadať o novú expertízu. Keďže to neurobila, nie je jasné, o koľko sa náklady stavby oproti pôvodnej expertíze zdvihli doplnením nových objektov, s ktorými sa pôvodne nerátalo, a nakoľko sú vyššie ceny dôsledkom vyhlásenia viacerých veľkých tendrov na veľké dopravné stavby v rovnakom čase.

ceny pohybujúce sa okolo 50 % – 60 % expertízy, resp. z nej odvodenej predpokladanej hodnoty.

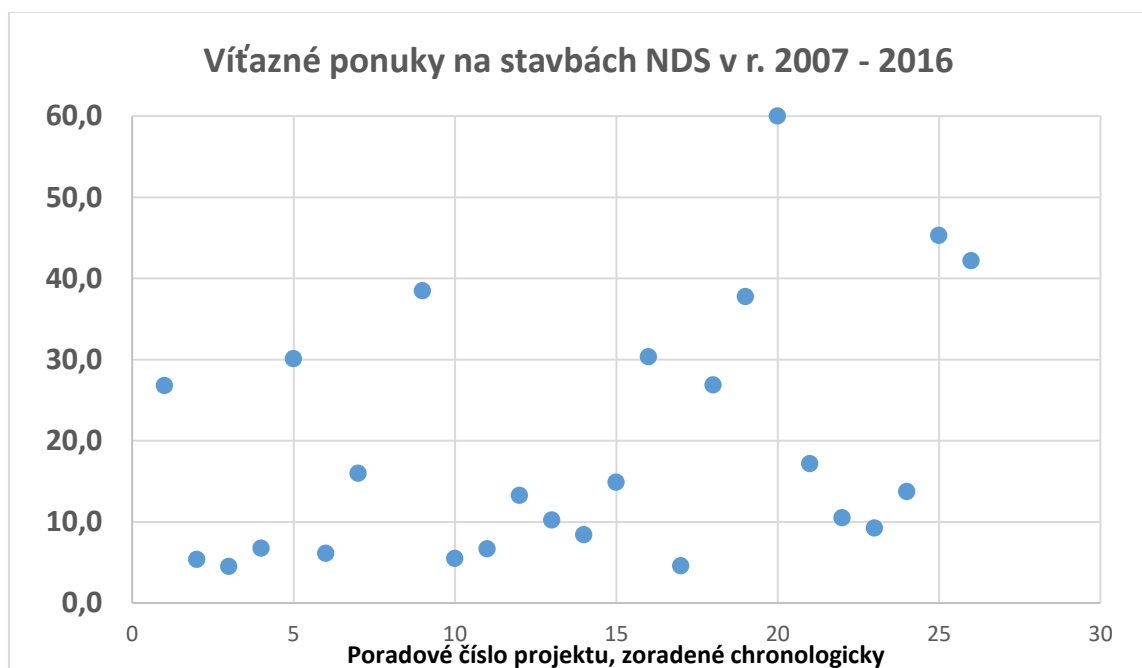
Napriek tomu sa ceny v tendroch NDS **od druhej polovice roka 2012 vyšvihli až k 90 percentám** expertízy. Takáto radikálna zmena sa nedá uspokojivo vysvetliť trhovými faktormi. To zreteľne indikuje, že väčšina stavebných firiem v SR sa zrejme dohodla a od súťaže na stavbu D3 Svrčinovec – Skalité koordinovane ponúka vyššie ceny. Súťaží sa teda len naoko, väčšina veľkých zákaziek sa pravdepodobne rozdelí (dohodne) v zákulisí. NDS k tomu výrazne napomáha vyhlasovaním veľkých tendrov v rovnakom čase (päť na jar 2013, tri v lete 2015), čím priamo nahráva kartelovému správaniu.

Ceny v prepočte na kilometer diaľnice či rýchlostnej cesty sú ťažšie porovnateľné, technická náročnosť jednotlivých úsekov sa výrazne líši. Niektoré ceny však mimoriadne vyčnievajú – najmä D3 Žilina Strážov – Brodno za extrémnych 60 miliónov eur na kilometer (najnižšia ponuka v tendri bola o celú štvrtinu nižšia!), D1 Prešov Západ – Prešov Juh (vyše 45 mil. €/km), či D3 Čadca Bukov – Svrčinovec (>42 mil. €/km).

Vo väčšine krajín EÚ (aj hornatých) sa podobné ceny vôbec nevyskytujú, a to ani na najťažších úsekoch. Aj v celoeurópskom porovnaní ide o jedny z najvyšších cien vôbec. V domácom porovnaní napríklad aktuálna ponuka v podozrivej súťaži na D1 v Prešove výrazne prevyšuje aj ceny za kilometer skôr obstaraných najťažších úsekov celej diaľnice D1 pri Žiline.

Koľko platíme za diaľnice na Slovensku (II.) – mil. eur/km

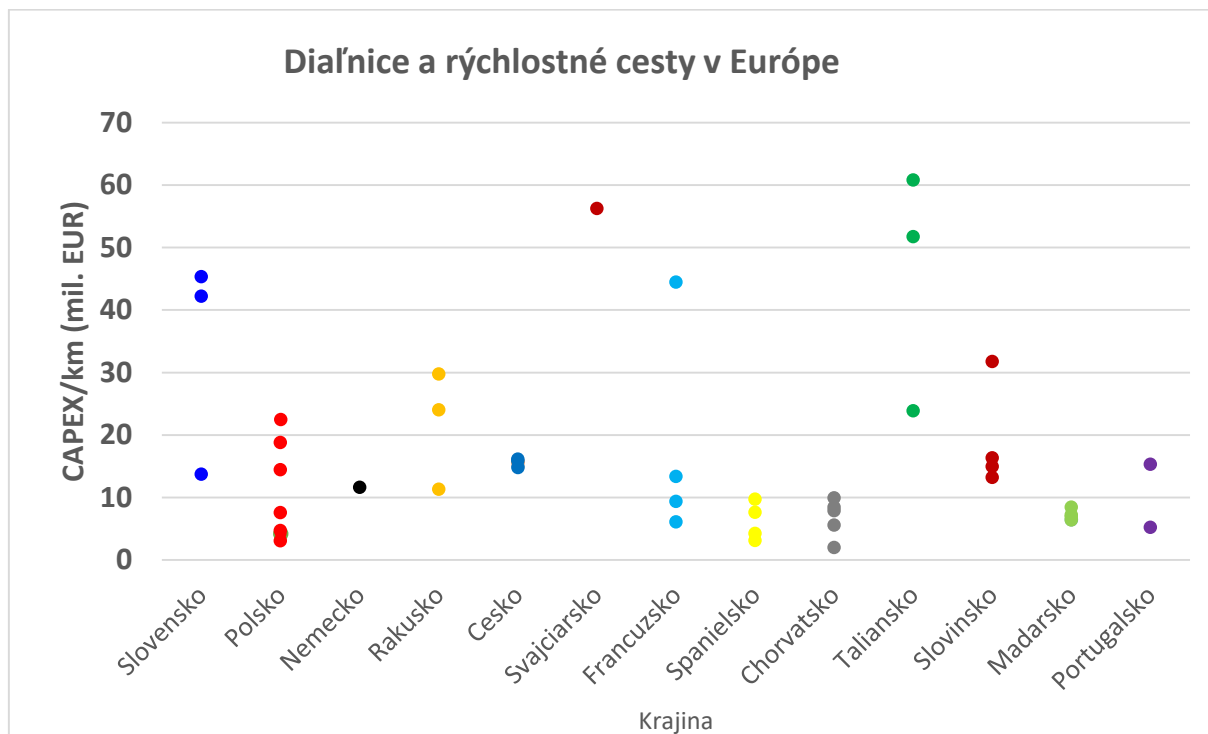
(Zdroj: prepočty INEKO, spracované z www.uvo.gov.sk, www.crz.gov.sk a www.ndsas.sk)



Koľko platia za diaľnice v iných krajinách (mil. eur/km)

Zdroj: prieskum INEKO, spracoval František Broček, stážista INEKO v lete 2016

Poznámka: okrem čisto tunelových úsekov, za SR sú uvedené iba najnovšie obstarané stavby NDS, údaj za Nemecko vyjadruje priemer cien na 1 km nových diaľnic za 15 rokov)



3. Prečo platíme za diaľnice viac

Ceny diaľnic na Slovensku bývajú opakovane predmetom záujmu médií a diskusií ľudí. Ich výška je jedným z hlavných dôvodov, prečo v SR diaľnice a rýchlocesty pribúdajú len pomaly. Hoci komplexný prehľad cien stavieb diaľnic v Európe či aspoň v EÚ neexistuje (dokonca nie je ani len za stavby spolufinancované z fondov EÚ), všetky dostupné porovnania ukazujú, že Slovensko stavia diaľnice draho.

Dôvody sú objektívne i subjektívne – za niektoré teda nemôžeme, viaceré sú však dôsledkom zlého riadenia a nezáujmu držať náklady na uzde. Pokúsime sa pomenovať aspoň tie najdôležitejšie:

- **Slovensko je hornatá krajina s rozšíreným výskytom nepriaznivých geologických podmienok.**
- **Prísnejšie enviro-smernice EÚ** oproti obdobiam, kedy väčšinu svojich diaľnic stavala západná Európa (nevysvetľuje to rozdiel oproti dnešným cenám inde v EÚ).

- **Domáca legislatíva, napríklad:**
 - **Hradenie 100 % nákladov na preložky sietí z rozpočtu NDS**, teda bez spoluúčasti vlastníkov dotknutých sietí, aj keď sa staré vedenia či potrubia nahrádzajú novými.
 - **Veľkorysé pravidlá oceňovania pozemkov pod diaľnice.** Vydaním územného rozhodnutia sa úradná hodnota pozemkov na diaľnice či rýchlocesty doslova zo dňa na deň dramaticky zmení, obzvlášť ak išlo pôvodne o ornú pôdu či trávnaté porasty. Najmä v okolí miest sú z desiatok centov či pár eur za meter štvorcový zrazu desiatky eur. Toto nezaslúžené extrémne zhodnotenie (niekedy aj 20-30-násobné) často skončí vo vreckách priekupníkov, ktorí pozemky od pôvodných vlastníkov skúpili krátko pred zmenou úradnej ceny³.
 - **Prehnaná tvrdosť predpisov upravujúcich protihlukové opatrenia** – pre nové cesty veľkorysejšie ako v zahraničí, pre existujúce cesty naopak neriešime vôbec.
- **Nezáujem strážiť náklady v príprave, napríklad:**
 - **Príprava veľkorysých rýchlostných ciest aj tam, kde treba iba lepšie cesty I. triedy.** Ignoruje sa obmedzenosť zdrojov, ba aj nízke intenzity dopravy, či bodový charakter problémov a možnosť riešiť ich menšími opatreniami. To vedie k márnemu vynakladaniu zdrojov na prípravu projektov, ktoré sa veľmi dlho (niektoré nikdy) nezrealizujú, pretože nie sú opodstatnené ani v dlhodobom výhľade. Na mnohých miestach by primeranejším a skôr dostupným riešením bola napríklad preložka cesty I. triedy či iné, výrazne lacnejšie riešenie, ktoré sa však vôbec neposudzuje.
 - **Objednávanie technických štúdií, resp. štúdií realizovateľnosti s príliš krátkymi lehotami dodania.** V nich sa pritom rozhoduje o variantoch, ktoré sa rozpracovávajú ďalej. Zbytočne krátke lehoty obmedzujú šance na nájdenie optimálneho dopravného riešenia a trasovania.
 - **Nedôsledná špecifikácia prác a najmä prieskumov** (geotechnických, dopravných) v súťažiach na vypracovanie projektovej dokumentácie. Umožňuje to získavať zákazky firmám, ktoré prieskumy ocenia najnižšie a nevykonajú ich v potrebnom rozsahu či kvalite.

³ Takéto extrémne preplácanie pozemkov „v zmysle platnej legislatívy“ umožňuje priekupníkom (vrátane osôb blízkych niektorým politikom) priam rozprávkové zhodnotenie investície o stovky až tisícky percent. Navyše úplne legálne a bez toho, aby sa o nich verejnosť dozvedela. Zmluvy o kúpe pozemkov pod diaľnice NDS povinne zverejňovala iba v roku 2011 a 2012, následne sa do zákona dostala výnimka. Verejnosť sa tak nedozvie, aká časť z cca 400 miliónov eur za pozemky pod PPP projekt D4R7 pri Bratislave skončila u priekupníkov, ktorí pozemky lacno kúpili krátko pred ich výnosným predajom NDS. Prehnané výkupné ceny pozemkov pod cesty navyše dlhodobo znemožňujú vyplatenie náhrad tisíckam tých vlastníkov, ktorých pozemky boli na výstavbu ciest zabrané v minulosti bez riadneho vysporiadania. Pri súčasnom nastavení cien by to znamenalo enormné nároky na štátny rozpočet. Riešenie tohto problému sa tak ďalej odsúva.

- **Ignorovanie/ podceňovanie nepriaznivej geológie** pri voľbe trasy aj vo vyšších stupňoch prípravy (Svidník, Chmiňany, tunel Žilina, Šútovo, Hubová).
 - **Akceptovanie aj neprimeraných požiadaviek na pripojenia a tzv. vyvolané investície** v honbe za termínmi.
 - Chýbajúca motivácia ľudí zodpovedných za prípravu projektov držať na uzde náklady a hľadať efektívnejšie riešenia.
- **Nezáujem zabezpečiť korektnú súťaž a konkurenčné ponuky, naopak vytváranie protkartelových podmienok, napríklad:**
- Ignorovanie protikartelových [odporúčaní Protimonopolného úradu SR](#) a OECD.
 - Preferovanie užších súťaží bez momentu prekvapenia – uľahčenie prípadných dohôd medzi uchádzačmi.
 - Skracovanie lehôt výstavby - odrádza časť možných uchádzačov a dvíha ceny požadované tými, čo ponuku predložia.
 - Zle alebo nedostatočne definovaný predmet súťaže generuje nejasnosti, ktoré zvyhodňujú tých uchádzačov, ktorí môžu vďaka nadštandardným vzťahom s vplyvnými politikmi a/alebo zástupcami NDS počítať s benevolentnejším uplatňovaním zmluvy.
 - Vyhlasovanie [viacerých súťaží v rovnakom čase](#), nahrávajúce dohodám medzi uchádzačmi o koordinovanom navýšení cien (pozri Prílohu 1).
 - Väčšinou neoptimálny (krátky) čas na prípravu ponúk.
 - Rušenie tendrov alebo vylučovanie najnižších ponúk aj v prípadoch, kde na to neboli primerané dôvody. Viaceré indície naznačujú, že mohlo ísť o umožnenie kartelovej dohody medzi uchádzačmi o práce stavebného dozoru (r. 2015 – 2016) a pri najväčších zákazkách na stavebné práce o elimináciu subjektu, ktorý odmieta koordináciu ponúk uchádzačov (r. 2010, 2013 - 2014).
 - Vyhýbanie sa súťažiam cez vytvorenie časovej tiesne a rozšírenie predmetu zákazky mimo súťaže formou dodatkov k zmluve aj na stavby, ktoré mohli a mali byť predmetom riadnej verejnej súťaže – rekonštrukcia časti D1 pri Bratislave, privádzač k D1 pri Žiline (pozri Prílohu 2).
- **Nezáujem strážiť náklady vo fáze výstavby⁴, napríklad:**

⁴ Poznámka nemenovaného odborníka: „Na začiatku stavby sa nenastavia jasné pravidlá oprávnenosti a potom sa to môže zneužívať. Ak by sa dosiahol „normálny“ režim posudzovania oprávnenosti na začiatku stavby, situácia by bola omnoho jednoduchšia a ľahšie kontrolovateľná. Nemuseli by byť ani obavy z verejnej kontroly. Ale to by musela byť kontrola stavieb prostredníctvom aj stavebných dozorov viac odborná a zodpovedná. Dnes je kritériom kvality dozorovania na stavbe skutočnosť, že stavbu dozoruje nezávislý dozor. Ale to nie je pravda...“

- **NDS nevyžaduje profesionálny odstup svojich zástupcov na stavbách od zhotoviteľa.** Nezriedka chýba aj štatutárom NDS – namiesto striktného uplatňovania zmluvných nárokov sa potom robia ústupky a otvárajú dvere pre dodatočné nároky zhotoviteľov. Toto je kľúčový problém podľa viacerých odborníkov.
- **Pokyny na zmenu a dodatky** zvyšujúce finančné plnenie sa robia **aj na to, s čím mal zhotoviteľ podľa zmluvy počítať.** Obzvlášť aktívni v tomto smere bývajú štatutári NDS v posledných dňoch vo funkcii.
- **Stavebný dozor pre NDS vykonávajú aj firmy, ktoré sú v konflikte záujmov** – kontrolujú kvalitu realizovaných prác stavebnej firmy, ktorá im (sesterskej projekčnej firme) vie ponúknuť zákazku na projekčné práce na inej stavbe. Takýto dozor bude ťažko nestranný pri riešení sporných nárokov zhotoviteľa.
- **Archeologický prieskum** neobjednáva v predstihu investor (NDS) ale zhotoviteľ stavby. Ten nemusí dodávateľa súťažiť, zmluvy sa nezverejňujú. Zhotoviteľ stavby nemá mandát strážiť primeranosť nákladov na archeologické prieskumy, má však istotu ich plného preplatenia, preto sa väčšinou nebráni zveriť takúto subdodávku “doporučenej” či otvorene nanútenej firme a akceptovať pritom aj premrštené ceny či výrazné nafukovanie vykazovaných (a fakturovaných) výkonov. Náklady na archeologické prieskumy sa v ostatných rokoch znásobujú a dosahujú už na viacerých stavbách milióny eur, hoci skutočný rozsah vykonaných prieskumov tomu vôbec nezodpovedá.
- **Geotechnický monitoring** neplatí investor, ako je štandardom napríklad v Nemecku, ale zhotoviteľ. Ten potom môže ľahšie ovplyvniť realizátora monitoringu vo svoj prospech. NDS sa tak zbavuje nezávislej kontroly oprávnenosti dodatočných nárokov, ktoré vznáša zhotoviteľ (alebo ju prinajmenšom oslabuje).

4. Diaľničné plány (sľuby) a ich zdrojové krytie

Väčšina ľudí vníma sľuby politikov týkajúce sa jednej či dvoch diaľnic, či konkrétnych úsekov, ktoré sa ich najviac dotýkajú. Málokto si uvedomuje, že takýchto úsekov má NDS v príprave až vyše 60. Uvádzať tu celý ich zoznam by bolo zbytočné (nájdete ho [tu](#)).

Užitočnejší bude pohľad na to, čo je ako-tak finančne kryté a čo nie. Koľko zdrojov Slovensko má a koľko ešte potrebuje na jednotlivé diaľnice a rýchlocesty, resp. ich časti, ak by sa mali stavať tak, ako ich politici sľubujú a NDS pripravuje. Nasledujúca tabuľka ukazuje priepasť medzi plánmi (sľubmi) a reálnymi možnosťami do konca tejto dekády.

Plány diaľnic a rýchlostných ciest na Slovensku –

spolu vyše 70 úsekov, uvádzame spojené do väčších celkov

finančne kryté/nekryté (mil. eur)

| | |
|--|---------------|
| D1 rozšírenie BA – Trnava | 750 |
| D1 úseky s finančným krytím (pri ZA, RK, PO a KE) | 1 700 |
| D1 Turany – Hubová | 750 |
| D1 východ (2. rúra Braniska, KE - Ukrajina) | 1 400 |
| D2 rozšírenie | 500 |
| D3 úseky s finančným krytím (ZA Strážov – Brodno, Čadca – Svrčinovec – Skalité) | 800 |
| D3 + R5 (zostávajúce úseky na Kysuciach) | 750 |
| D4 + R7 pri BA riešené cez PPP | 1 200 |
| D4 severný obchvat BA | 900 |
| R1 B. Bystrica - Ružomberok | 1 800 |
| R1 Bratislava - Vlčkovce | 500 |
| R2 západ | 1 000 |
| R2 východ ZV – KE | 2 300 |
| R3 sever Trstená - D1 (Orava) | 1 000 |
| R3 stred D1 - R1 (Martin – Žiar n/H.) | 1 000 |
| R3 juh Zvolen – Šahy | 600 |
| R4 (D1 - Prešov severný obchvat - Poľsko) | 1 400 |
| R6 (D1 - Púchov - ČR) | 500 |
| R7 Holice - Nové Zámky | 650 |
| R7 Nové Zámky - Lučenec | 1 200 |
| R8 Nitra - Topoľčany - R2 | 1 000 |
| SPOLU NEKRYTÉ eurofondmi ani zdrojmi ŠR ❖ NDS na svojej web-stránke hrubo zavádza, keď pri všetkých >60 úsekoch v príprave uvádza začatie najneskôr v r. 2020 ! ❖ MDVRR cca polovicu z celkovej hodnoty finančne nekrytých projektov prezentuje ako prioritné ! | 18 000 |

Zdroj: INEKO, spracované z údajov NDS, ktoré INEKO získalo cez infožiadosť z MDVRR SR, pri niektorých úsekoch sú uvažované údaje za 1/2-profil

5. Prečo diaľnice na Slovensku meškajú

Oveľa širšia pozornosť ako cenám diaľnic sa venuje termínom ich začatia výstavby či dokončenia. Väčšina príspevkov v médiách i diskusií medzi bežnými ľuďmi sa týka meškania – najčastejšie diaľnice D1 do Košíc ale čoraz viac aj ďalších diaľnic a rýchlostných ciest.

Žiaľ, prevažuje plytká kritika meškania diaľnic, teda dôsledkov. Bez pomenovania príčin. Takáto publicita prehlbuje frustráciu ľudí, ale neodkrýva príčiny meškania diaľnic oproti sľubom politikov i očakávaniam verejnosti. A teda ani nevedie k potrebnej zmene. Tú môže priniesť iba hlbší pohľad a otvorené pomenovanie dôvodov, pre ktoré sa očakávania a realita diametrálne líšia.

Tu je výber aspoň niektorých hlavných dôvodov, ktoré identifikovalo INEKO:

- **Nereálne vysoké očakávania** živené vyhláseniami politikov i dokumentmi vlády (takmer polovicu z plánov za 18 miliárd eur prezentuje vláda a MDVRR ako prioritné projekty).
- **Honba na zlými cieľmi** - odovzdané kilometre a sľuby z programového vyhlásenia namiesto hodnoty za peniaze a udržateľného rozvoja mobility.
- **Koncepcie i plány výstavby degradované na wish-list slúžiaci propagande vlády, bez prepojenia na štátny rozpočet** (médiá odprezentujú smelé plány, zdroje sa nevyčlenia - ani pri rekordnom raste príjmov štátu – frustrácia ľudí rastie).
- **Nezáujem strážiť primeranosť a náklady navrhovaných riešení** – za dostupné zdroje sa postaví menej. Navyše niektoré nezmyselne drahé riešenia je nutné po rokoch prípravy zásadne zmeniť a preprojektovať (napr. rozšírenie D1).
- **Priveľký počet a rozsah pripravovaných projektov diaľnic a rýchlostných ciest** – namiesto sústredenia kapacít a zdrojov na projekty s reálnou šancou na financovanie v horizonte do cca 5 rokov zdroje (ľudské i finančné) triešťa na desiatky projektov do zásuvky.
- **Nepoctivá komunikácia s dotknutými obcami a regiónmi** – na dopyty sa zásadne neodpovedá „projekt nepatrí medzi prioritné“ ale „pokračuje projektová príprava“. Aj tam, kde rýchlostnú cestu netreba, v najbližších 20 rokoch je nereálna a bolo by poctivejšie hľadať primeranejšie riešenie.
- **Dodatočné upravovanie technických riešení** po zmene noriem a potreba zmien v už vydaných stavebných povoleniach, daň za projektovanie v priveľkom predstihu
- **Nutnosť aktualizácie veľmi starých EIA**, príp. zanedbané a oneskorené posudzovanie odklonu oproti pôvodne posúdenej trase.

6. Ako preklenúť priepasť medzi plánmi a rozpočtovanými zdrojmi

Ešte väčšou výzvou ako pochopiť a vysvetliť, prečo diaľnice – a dopravné riešenia celkovo – na Slovensku meškajú, je navrhnuť, čo s tým. Pokúsili sme sa navrhnuť, aké opatrenia je potrebné prijať, aby sa extrémny nesúlad medzi plánmi a zdrojmi zásadne zmenšil. A tiež aby sa akékoľvek ďalšie zdroje na výstavbu diaľnic v SR nestratili ako kvapka, čo opäť pokryje len malý fragment z dlhého zásobníka takzvaných priorít:

- **Posilniť zber, využívanie a zverejňovanie dát** o doprave, vrátane mapovania prúdov cestujúcich vo verejnej doprave (vlakoch, autobusoch), sčítaní cestnej dopravy, smerových dopravných prieskumov, ako aj anonymizovaných dát z mýtného systému. Kvalitnejšia báza údajov pomôže pripravovať i vyberať objektívne najlepšie riešenia, časť plánov sa ukáže neodôvodnená, resp. prehnane veľkorysá vo vzťahu k skutočnej dopravnej záťaži a jej skladbe (podiel ťažkých vozidiel, podiel tranzitu).
- **Obsadzovať riadiace pozície na ministerstve i v NDS odborníkmi** alebo kvalitnými manažermi, ktorí dokážu skutočných odborníkov nájsť, pritiahnuť a počúvať predtým, ako rozhodnú. Tak, aby odbornosť ďalej neustupovala politickým nominantom, na úkor kvality prijímaných rozhodnutí.
- **Vytvoriť od ministerstva dopravy nezávislý tím/radu odborníkov** s mandátom dozerať na primeranosť veľkých projektov dopravnej infraštruktúry a riadne zvážiť možné varianty riešenia.
- **Korigovať priveľmi ambiciózne plány diaľnic a rýchlostných ciest, zrealizovať prezentované termíny ich dokončenia.** Prestať s trestuhodným zavádzaním verejnosti a živením nesplniteľných očakávaní, ktoré spôsobuje škody jednotlivcom aj firmám (počítajú s novou infraštruktúrou, ktorá nebude), a tiež štátu (neprimeraný tlak na termíny, zbytočné predražovanie i príprava projektov bez šance na realizáciu).
- **Nahradiť niektoré rýchlostné cesty lacnejšími preločkami ciest I. triedy.** Môžu priniesť rýchlejšie a primeranejšie riešenie dopravných potrieb, postačujúce aj v dlhodobom výhľade (napr. R3, R6, R7, R8, na zváženie aj v pri častiach R2 a R4).
- **Začleňovať do plánovaných rýchlociest využiteľné úseky súčasných ciest I. triedy** mimo obcí, s vyhovujúcim smerovým a výškovým vedením (napr. časti D3 medzi Žilinou a Čadcou, R3 pri Turčianskych Tepliciach, R2 na juhu stredného a východného Slovenska).
- **Objednávať preskúmanie variantných dopravných riešení s otvorenejším zadáním** (nielen varianty diaľnice či rýchlostnej cesty).

- **Poskytovať projektantom viac času a rozviazané ruky** na nájdenie a navrhnutie optimálnych dopravných riešení. Zvýšiť nároky i zdroje už na prvotné technické štúdie či štúdie realizovateľnosti, kde sa rozhoduje o variante, ktorý sa rozpracováva ďalej. Ak tu nie sú kvalitné podklady a primeraný čas, ťažko sa nájde najvhodnejšie riešenie.
- **Zvýšiť požiadavky a zdroje na geotechnické prieskumy** už v technických štúdiách a štúdiách realizovateľnosti, aby sa včas identifikovali (a obišli) hroziace kolízie trasy so zosuvnými územiaми. Podobne v ďalších stupňoch projektovej prípravy už v rámci zvolenej trasy môžu podrobnejšie geotechnické prieskumy predísť napríklad nevhodnému umiestneniu mostných pilierov či iným potenciálnym predraženiam budúcej stavby.
- **Objednávať projekčný dozor** (kontrolu a optimalizáciu iným projektantom) + interne stimulovať **value engineering** projektov.
- **Netlačiť na rýchle dotiahnutie prípravy** tam, kde samosprávy či iné subjekty vznášajú neprimerané požiadavky eskalujúce náklady.
- **Zaviesť spolufinancovanie vyvolaných nákladov** subjektmi, ktoré v procese prípravy vznášajú požiadavky, z ktorých sami benefitujú (preložky ich sietí, niektoré vyvolané investície ...) a obmedziť tak prehnané požiadavky zvyšujúce náklady dopravných stavieb.
- **Vyhlasovať tendre tak, aby sa v nich naozaj súťažilo** – bez časových kolízií, bez zužovania súťaží, bez prehnaných kvalifikačných požiadaviek, s dlhšími lehotami na prípravu ponúk.
- **Eliminovať plytvanie zdrojmi vo fáze výstavby** (popísané vyššie v závere kap. 3).
- **Zmierniť tlak na nové rýchlocesty výrazným zlepšením starostlivosti o cesty I. triedy** (ich kapacita väčšinou stačí, problémom je nekvalita a neriešenie ani bodových závad).
 - **Odstraňovať bodové závady** na cestách I. triedy – rekonštrukcie kapacitne nevyhovujúcich križovatiek, úpravy nebezpečných odbočení, menšie preložky.
 - **Znásobiť zdroje na nutnú obnovu zdegradovaných ciest I. triedy a jej kvalitnú projektovú prípravu**⁵ – rekonštrukcie mostov v havarijnom a nevyhovujúcom stave,

⁵ Poznámka nemenovaného odborníka na cestné hospodárstvo: „Väčšie investície nestačia, musia sa využiť na systémové riešenia. To znamená, že je potrebné tento proces riadne pripraviť, diagnostikou, projektovou dokumentáciou, súťažnými podkladmi. Posledné investície do opráv a „modernizácie“ ciest I. triedy boli často bez riadnej projektovej prípravy a bez riadneho zváženia technického riešenia. Mnohé práce sa realizovali „improvizáciou“ zhotoviteľa. Mnohokrát bolo očakávaným výsledkom Zriadiť čierny povrch vozovky s bielymi čiarami. Mnohé práce nemohli mať požadovanú kvalitu s priaznivým vplyvom na požadovanú životnosť. Mám obavu, že nekvalita sa skoro prejaví na opätovných poruchách.“

odvodnenie vozoviek, výmena už nefunkčných zvodidiel, obnova krytu vozovky a kde treba aj zosilnenie ložnej vrstvy.

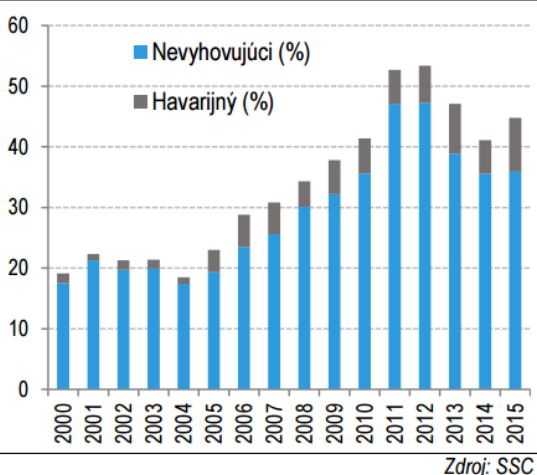
- **Znásobiť zdroje na pravidelné opravy a údržbu ciest I. triedy**, aby nedochádzalo k výraznej degradácii ďalších úsekov s potrebou oveľa nákladnejších rekonštrukcií.

Na opravy a údržbu štátnych ciest I. triedy dávame v SR iba 1,1 mil. €/km² ciest, teda iba 41 % z úrovne v ČR (až 2,6 mil. €/km²) – nejde o krátkodobý výkyv ale priemer za roky 2010-2015. Dokumentuje to výrazné a dlhodobé podfinancovanie údržby a opráv, čo vedie k deštrukcii ciest i mostov a nutnosti nákladných rekonštrukcií.

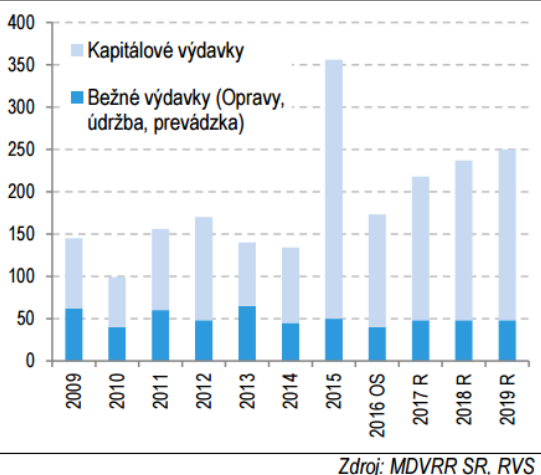
Stav ciest I. triedy a výdavky Slovenskej správy ciest

(Zdroj: IFP a Útvar hodnoty za peniaze MF SR, Revízia výdavkov na dopravu)

Graf 17: Stav ciest I. triedy



Graf 18: Výdavky SSC (mil. eur)



Hoci kapitálové výdavky SSC sa zvyšujú (najmä vďaka eurofondom) a podstatná časť z nich umožnila sanovať stovky kilometrov ciest v nevyhovujúcom stave, príčina katastrofálneho stavu ciest a mostov sa nerieši. Bežné výdavky štátneho rozpočtu na riadnu údržbu vyše 3300 kilometrov štátnych ciest zostávajú hlboko pod úrovňou, ktorá je nutná na predchádzanie nadmernej degradácie ciest i mostov. Kumulovanie ďalšieho skrytého dlhu teda bude pokračovať.

7. Aké dopravné riešenia sa v SR ignorujú a aké posúdenie variantov treba preto žiadať

Ak sa na dopravné problémy v SR a ich široko preferované riešenia pozrieme s odstupom, s hlbšou znalosťou podstaty (príčin) dopravných problémov i možných riešení, dá sa konštatovať, že Slovensko až trestuhodne málo využíva (väčšinou úplne ignoruje) najmä dopravné riešenia s nasledovnými charakteristikami:

- **Malé a lacné** – na cestách (riešenie bodových závad, dynamické riadenie križovatiek) i mimo nich
- **Zlepšujúce využitie kapacity existujúcej infraštruktúry** - prevažne bezproblémových cestných ťahov, železničných tratí, vozňov
- **Zmenšujúce naliehavosť veľkých projektov**
- **Nevyžadujúce investície** – spoplatnenie parkovania, lepšia nadväznosť verejnej dopravy, zahustenie vlakov (opatrenia na efektívnejší obeh súprav - menšie prestoje, väčšia miera reálneho využitia)
- **Multimodálne⁶**
- **Lepšie udržateľné**

Hlavným problémom rezortu dopravy teda nie je nedostatočnosť celkového balíka zdrojov, ktoré dostáva, ale ich nerozumné používanie. Nevyužíva sa potenciál menej nákladných riešení, čo zbytočne zvyšuje hlad po veľkých stavbách i tam, kde nie sú primeraných riešení.

Slovensko teda naliehavo potrebuje systémovú zmenu prístupu k definovaniu a meraniu dopravných problémov a potrieb. Vráťane otvoreného, multimodálneho posudzovania variantných riešení.

Potrebu takejto zmeny zatiaľ reflektuje iba v roku 2016 aktualizovaný metodický dokument Ministerstva financií SR: Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora.

Štúdia uskutočniteľnosti podľa neho predstavuje kľúčový dokument v procese prípravy projektu koncipovaný s cieľom popísať riešený problém či verejný záujem, komplexne porovnať možné alternatívy jeho riešenia ako aj ich uskutočniteľnosť a následne

⁶ Poznámka nemenovaného dopravného inžiniera: „Je potrebné takéto porovnanie, ale treba ho seriózne zadať a v dostatočnej podrobnosti preveriť. Ak by sa mali štúdie realizovateľnosti rozšíriť aj o ostatné dopravné módy ide o iné časové a finančné nároky. Šetrí sa zbytočne na tom, čo by malo byť na začiatku a mohlo ukázať najlepšie riešenie.“

identifikovať najvhodnejšie riešenie i spôsob jeho obstarania. Mala by vychádzať z analýz, relevantných dát a prieskumov.

Správne zadaná a spracovaná štúdia umožňuje zaistiť, aby zvolený projekt bol najlepšou z dostupných alternatív zabezpečenia existujúcich a očakávaných potrieb.

V správne zadanej štúdii sa projektom nemyslí konkrétny spôsob riešenia ale problém alebo verejný záujem, ktorého najvhodnejšie riešenie sa hľadá. Spracovateľ sa preto vyhne jej spracovaniu spôsobom, ktorý by predurčoval alebo zvýhodňoval niektoré varianty možného riešenia pred inými.

Ak je teda napríklad cieľom vyriešenie konkrétného dopravného problému (napr. kongescie na preťažených cestách), ako variant by sa malo chápať nielen vybudovanie novej cesty či diaľnice, ale aj využitie iného typu dopravy (napr. posilnenie a zatraktívnenie verejnej dopravy), výstavba či posilnenie inej infraštruktúry (napríklad železničnej), skapacitnenie či zvýšenie kvality existujúcej infraštruktúry (riešenia kritických miest na existujúcich cestách), zmena skladby a rozsahu navrhovaných úsekov, kombinácia rôznych riešení a podobne.

Nejde teda len o porovnanie variantov jedného riešenia, ale rozumie sa tým celková analýza strategických možností pre dosiahnutie cieľov. Aby sa predišlo opomenutiu niektorého z relevantných variantov, je vhodné v tejto fáze zorganizovať verejné prerokovanie, ktoré môže priniesť užitočné podnety od širšej odbornej či laickej verejnosti a tiež zvýši transparentnosť prípravy projektu.

Hoci vyššie uvedené odporúčania už figurujú v aktualizovanom metodickom dokumente MF SR („[Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora](#)“), v praxi to nemusí priniesť žiadnu zmenu. Vzťahuje sa totiž len na PPP projekty, ktoré sa v doprave podľa tejto metodiky posudzujú až na konci viacročného procesu projektovej prípravy. Teda po investovaní miliónov eur do prípravy už skôr zvoleného dopravného riešenia (diaľnice).

V tejto fáze už rezort dopravy ťažko pripustí, že by iné riešenie malo potenciál vyriešiť hlavné príčiny riešených dopravných problémov efektívnejšie a možno aj rýchlejšie. K potrebnej zmene by to viedlo až v prípade, že by si rezort dopravy aktualizované časti metodiky MF SR k štúdiám uskutočniteľnosti osvojil a prevzal do svojej štandardnej praxe.

Vôľa na to zatiaľ chýba. Potrebná zmena je však možná v prípade účinného tlaku rezortu financií a médií.

8. Čo ukázala revízia výdavkov v doprave a netreba to prehliadnuť

Iniciatíva Najlepší z možných svetov ekonómov Martina Filka, Ľuda Ódora a Štefana Kišša v závere roka 2015 podčiarkla potrebu posudzovania hodnoty za peniaze (VfM – Value for Money) vo verejných výdavkoch, politikách a reguláciách. Medzi prvými rezortmi, na ktoré si analytici rezortu financií už aj s mandátom od vlády posvietili, bola tento rok doprava.

[Záverečná správa z prvej revízie výdavkov](#), ktorú zverejnilo MF SR v októbri 2016, ponúka síce ešte neoptimálny a cenzurovaný ale aj tak zatiaľ najlepší analytický pohľad na dopravu na Slovensku. Je preto škoda, že médiá s jej zisteniami takmer vôbec nepracujú a k širokej verejnosti sa dostali len vyjadrenia politikov z tlačovej besedy po zverejnení správy.

Považujeme za vhodné dať do pozornosti novinárom aspoň niekoľko vybraných zistení z obsiahlej správy analytikov MF SR. Čo teda ich správa ukázala? Napríklad:

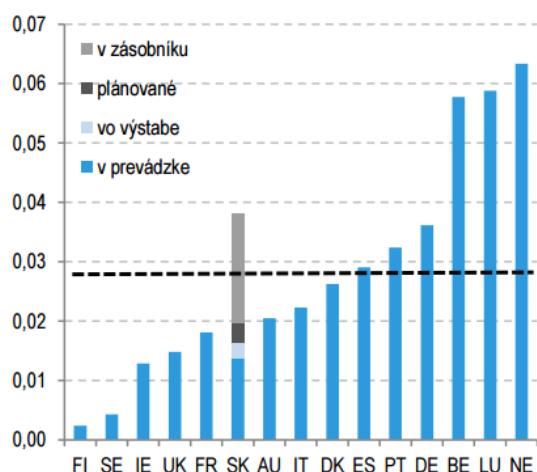
- **Slabú dostupnosť údajov**
- **Výrazné podfinancovanie opráv a údržby ciest I. triedy**
- **V porovnaní s inými krajinami prehnanú plánovanú dĺžku siete diaľnic a rýchlciest**
- **Uplatňovanie troch rozdielnych metodík na oceňovanie socio-ekonomických prínosov** (úspor času, následkov nehôd ...)
- **Metodikou posvätené prikrášľovanie úspor pohonných hmôt na projektoch diaľnic a rýchlciest** (pre cesty I. triedy stanovená o 40 % vyššia spotreba pri rovnakej rýchlosti)
- **Neochotu ministerstva dopravy pripustiť hodnotenie VfM v oblastiach, kde je najväčšie riziko plytvania a zajatia štátu:**
 - vylúčenie posudzovania projektov, ktoré plánuje začať stavať v tomto volebnom období (tab. 13 správy)
 - akceptovanie posudzovania ďalších projektov (tab. 14 správy) bez vplyvu na projektovanie - pred posúdením VfM „spravidla“ nezačnú len výkupy pozemkov

Nižšie uvádzame aspoň niekoľko vybraných grafov zo správy MF SR k doprave. Ilustrujú prehnaný rozsah celkovej siete diaľnic a rýchlciest v SR aj v porovnaní so zahraničím, i nadhodnocovanie prínosov diaľničných projektov.

Porovnanie dĺžky diaľnic a rýchlostí

(Zdroj: IFP a Útvar hodnoty za peniaze MF SR, Revízia výdavkov na dopravu)

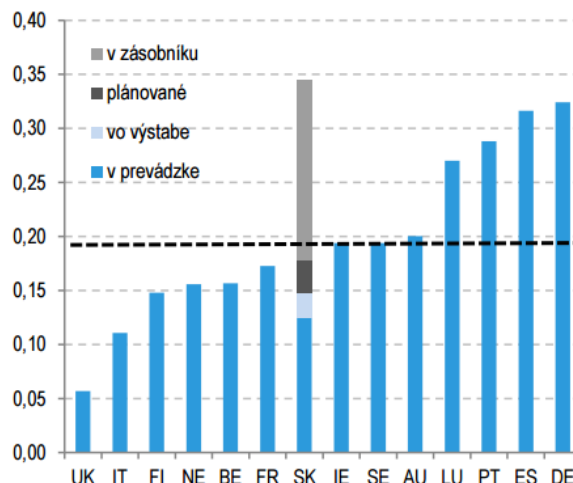
Graf 23: Dĺžka diaľnic k rozlohe* (km/km²)



Zdroj: Eurostat 2013, NDS, MDVRR SR

Pozn.: * Za Slovensko sú uvedené diaľnice aj rýchlostné cesty.

Graf 24: Dĺžka diaľnic k počtu obyvateľov* (km/1000 obv.)

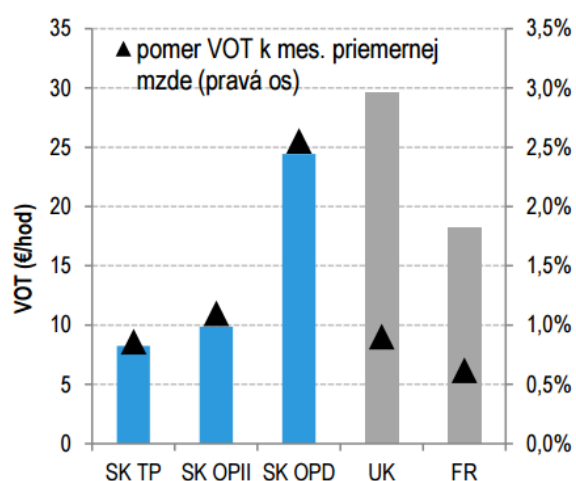


Zdroj: Eurostat 2013, NDS, MDVRR SR

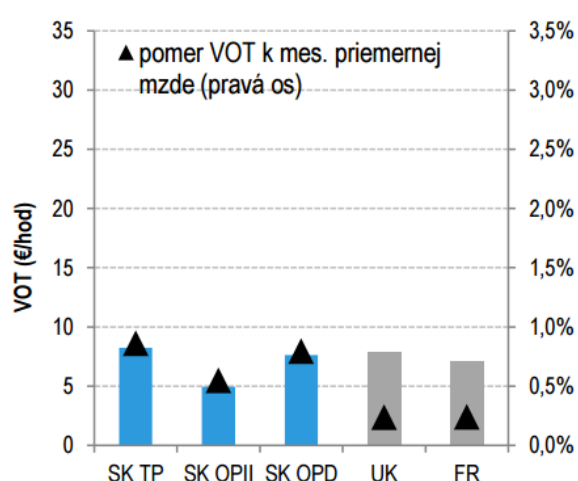
Hodnota času cestovania

(Zdroj: IFP a Útvar hodnoty za peniaze MF SR, Revízia výdavkov na dopravu)

Graf 15: Hodnota času cestovania (VOT) – pracovná cesta, osobné auto



Graf 16: Hodnota času cestovania (VOT) – iná, ako pracovná cesta, osobné auto



Zdroje: OECD, UK VOT data book 2015, Valeur du temps 2013, metodika OPD, metodika OPII, TP k HDM-4

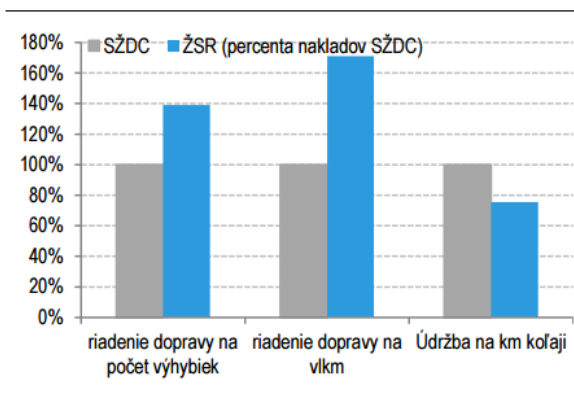
Za pozornosť stoja tiež výsledky porovnávania vybraných indikátorov v železničnej infraštruktúre a doprave na Slovensku a v zahraničí. Ukázali napríklad:

- Oproti zahraničiu **veľkú dĺžku koľají na Slovensku a ich slabé využívanie**
- V porovnaní s ČR:
 - **vysoké výdavky na riadenie a nízke na údržbu tratí**
 - **biedne využitie vozidiel, najmä lokomotív**

Porovnanie nákladov na železničné trate s ČR

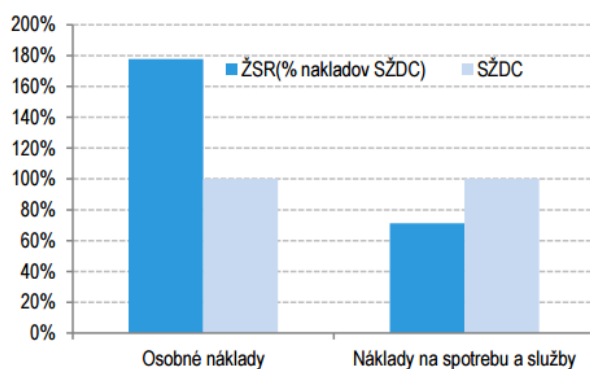
(Zdroj: IFP a Útvary hodnoty za peniaze MF SR, Revízia výdavkov na dopravu)

Graf 37: Rozdiel v jednotkových nákladoch ŽSR a SŽDC³¹, priemer rokov 2013-2015



Zdroj: SŽDC, Výročné správy ČD a ŽSR

Graf 38: Štruktúra jednotkových nákladov ŽSR a SŽDC (vrátane správy majetku ČD) na km tratí, priemer rokov 2014 a 2015

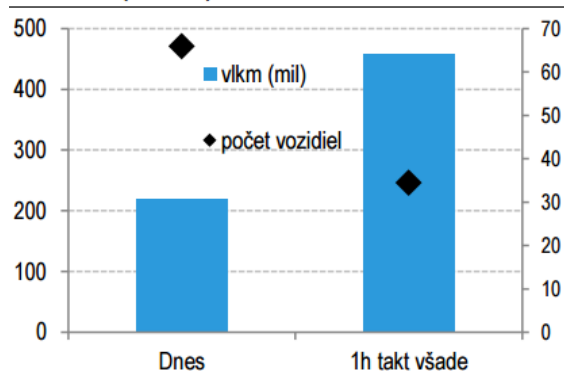


Zdroj: Výročné správy SŽDC, ČD a ŽSR

Nízke využitie lokomotív na železničiach SR

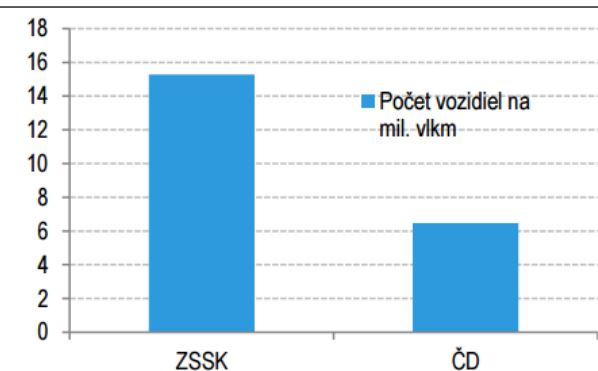
(Zdroj: IFP a Útvary hodnoty za peniaze MF SR, Revízia výdavkov na dopravu)

Graf 46: Milióny vlkm (pravá os) a potreba lokomotív (ľavá os)⁴²



Zdroj: Vlastné prepočty MF SR a údaje ZSSK

Graf 47: Porovnanie počtu lokomotív ku vlkm s Českými dráhami



Zdroj: ZSSK, ČD

9. Aké plytvanie obsahujú projekty, ktoré analytikom MF SR zakázali posudzovať

Z hľadiska absolútneho objemu zdrojov sa najväčšie plytvanie verejnými zdrojmi deje na veľkých investičných projektoch NDS a Železníc SR. Aspoň v skratke načrtneme príklady týkajúce sa štyroch zo šiestich diaľničných projektov, pri ktorých si politici vo vedení ministerstva dopravy presadili ich vylúčenie z posudzovania hodnoty za peniaze (tab. 13 záverečnej správy MF SR k doprave). Pri dvoch z nich následne podrobne vysvetľujeme, že oproti iným dobrým možnostiam riešenia dopravy v Prešove znamenajú predraženie o stovky miliónov eur.

R2 Kriváň – Lovinobaňa

- cca 6 kilometrová estakáda spôsobená neodôvodnenou/ nezmyselnou snahou zachovať aj pôvodnú cestu I. triedy
- ak nedôjde k zásadnej zmene projektovaného riešenia, hrozí predraženie o 100 – 200 miliónov eur

D3 Čadca Bukov – Svrčinovec

- až 3 križovatky na úseku dlhom sotva 6 kilometrov
- obstarávanie v časovej kolízii znemožnilo získanie najlepších ponúk
- predraženie predstavuje desiatky miliónov eur

D1 Prešov Západ – Prešov Juh

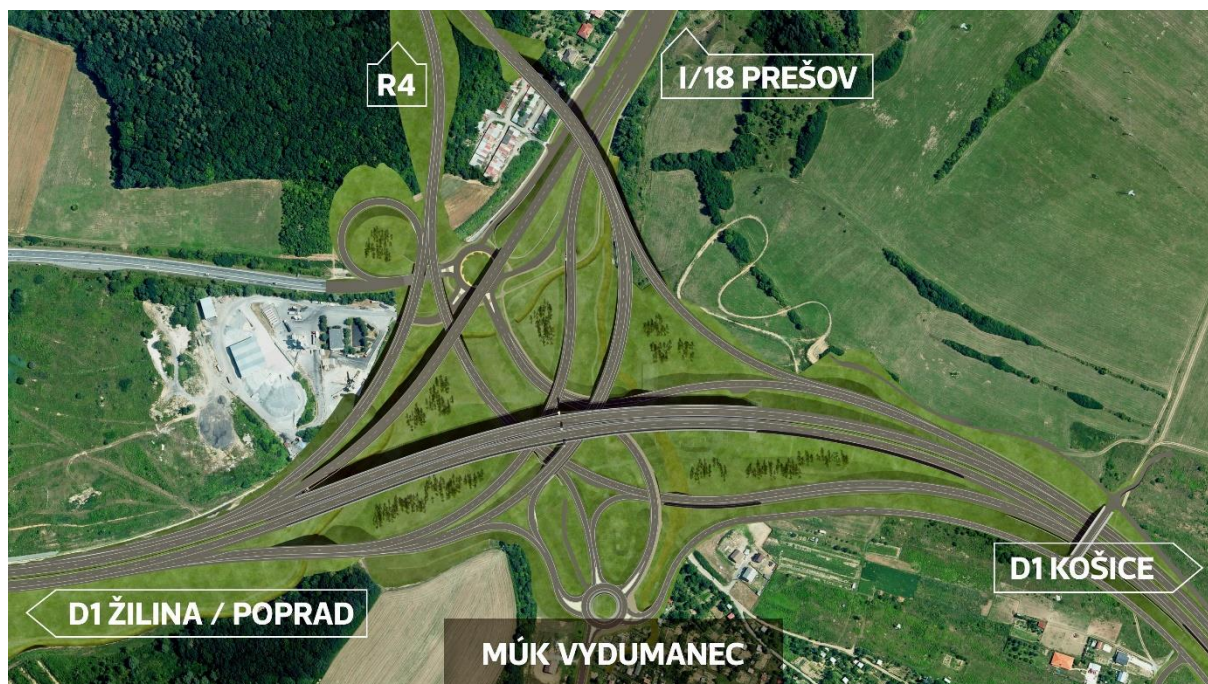
- predražená križovatka Prešov Západ
- neodôvodnené vyžadovanie drahšej betónovej vozovky
- obstarávanie v časovej kolízii znemožnilo získanie najlepších ponúk
- ak sa nezopakuje súťaž, hrozí predraženie cca o 50 – 100 mil. eur

R4 Prešov – severný obchvat

- vid' prípadová štúdia (nasleduje)
- ak nedôjde k zásadnej zmene projektovaného riešenia, hrozí predraženie o 250 – 350 miliónov eur

... aj toto sa má stavať v Prešove

(križovatka – bludisko – za cenu obchvatu menšieho mesta)



10. Obchvaty Prešova – hlavné zistenia z prípadovej štúdie

Prípadová štúdia INEKO k obchvatom Prešova je uvedená v Prílohe 3, tu vyberáme hlavné zistenia:

- **D1 Prešov západ – Prešov juh za 356 mil. eur bude najdrahším úsekom D1** (až 45 mil. €/km) – objektívne ťažký úsek, ale aj obmedzenie súťaže samotnou NDS, zbytočná betónová vozovka aj mimo tunela (neprimeraná pre úsek s nízkym zaťažením), superdrahá križovatka Vydumanec aj s vetvami neistej R4 (zostanú roky nevyužívané, navyše sťažia potrebnú optimalizáciu pokračovania obchvatu).
- Na dve rúry tunela Prešov prípadne polovica premávky, akú zvláda tunel Branisko s jednou rúrou (premávka na jednu tunelovú rúru bude v r. 2021 štvrtinová). Napriek tomu úsek D1 popri Prešove treba, nadlho by však stačil aj v polovičnom profile.
- Dopravu v Prešove odľahčí úsek D1 len málo. Väčšinu tranzitu by odviezol z mesta až spolu **so Severným obchvatom** (nie s jeho I. etapou ale s celým za vyše 500 mil. €), na ktorý nie sú peniaze) alebo s Východným obchvatom, ktorý by sa dal postaviť za polovičné náklady, ale nepripravuje sa.
- Ani celý obchvat **nevymaže problémy spôsobované väčšinovou dopravou, ktorá cez Prešov neprechádza, ale má tam svoj cieľ**.

- Na politikmi sľubovaný obchvat s 3 tunelmi spolu za cca 900 mil. € môže Prešov čakať ešte veľmi dlho.
- Ak ho presadia, pôjde o **luxusné riešenie na úkor iných potrebných riešení s vyššou hodnotou za peniaze** (v Prešove aj v širšom regióne).
- Pritom štát môže **Prešov i regiónu pomôcť skôr a lacnejšie - mixom menších dopravných riešení** (čakanie na obchvat by bolo oveľa znesiteľnejšie, príprava menej luxusného variantu prijateľnejšia).
- **Nevyužitý potenciál vlakového spojenia** (+ absencia integrácie verejnej dopravy v meste a regióne) = **zbytočné priťažovanie ciest.**

Vlakové spojenie:

1) Lipany – Sabinov – Veľký Šariš – Prešov

- až 60-minútový takt, 25-minútový ráno medzi 6. a 7.h ale potom v **špičke vyše 2-hodinové okno!**
- žiadny zrýchlený vlak, všetky majú až 8 zastávok

2) Prešov – Košice

- až 60-min. takt, **až 2-hodinové okná od 7:40 do 11:40!**
- 33 km za 42 minút (10 zastávok)
- **zrýchlené vlaky** by trasu zvládli do 30 minút, lenže **v ponuke chýbajú**

Potenciál úspory na D1 ak nový tender a výstavba 2017-2021:

- ✓ cca 50 – 100 mil. € pri lepšie obstaranom 4-pruhu (až do 170 mil. € pri redukcii na 2-pruh, ktorý by kapacitne nadvihol stačil)

Potenciál úspory na R4 ak východný obchvat namiesto severného

- ✓ cca 250 mil. € (až 350 mil. € pri 2-pruhu, ktorý by nadvihol stačil)

Spolu reálna možnosť úspory cca 400 mil. € z plánovaných takmer 900 mil. €

- pri plnom profile na D1 a polovičnom na R4 - Východnom obchvate
- s dokončením D1 v roku 2021 (oneskorenie cca 1/2 roka) a celého obchvatu v roku 2025 (oneskorenie 0 – 2 roky)

Čo za to môže získať Prešov a celý región? Istotu, že

- ✓ **obchvat neskončí v polovici** (zaplatí sa celý po Kapušany, kde sa pripája doprava od Bardejova, resp. aj s ďalším úsekom po Lipníky, kde sa zlieva doprava od Svidníka i Vranova nad Topľou),

- ✓ **menšie riešenia citelne zmiernia problémy už oveľa skôr,**
- ✓ **zostanú peniaze aj na ďalšie cesty** v meste či regióne (napr. výrazné odľahčenie Sabinovskej preložkou I/68, pokračovanie R4 či iné potreby).

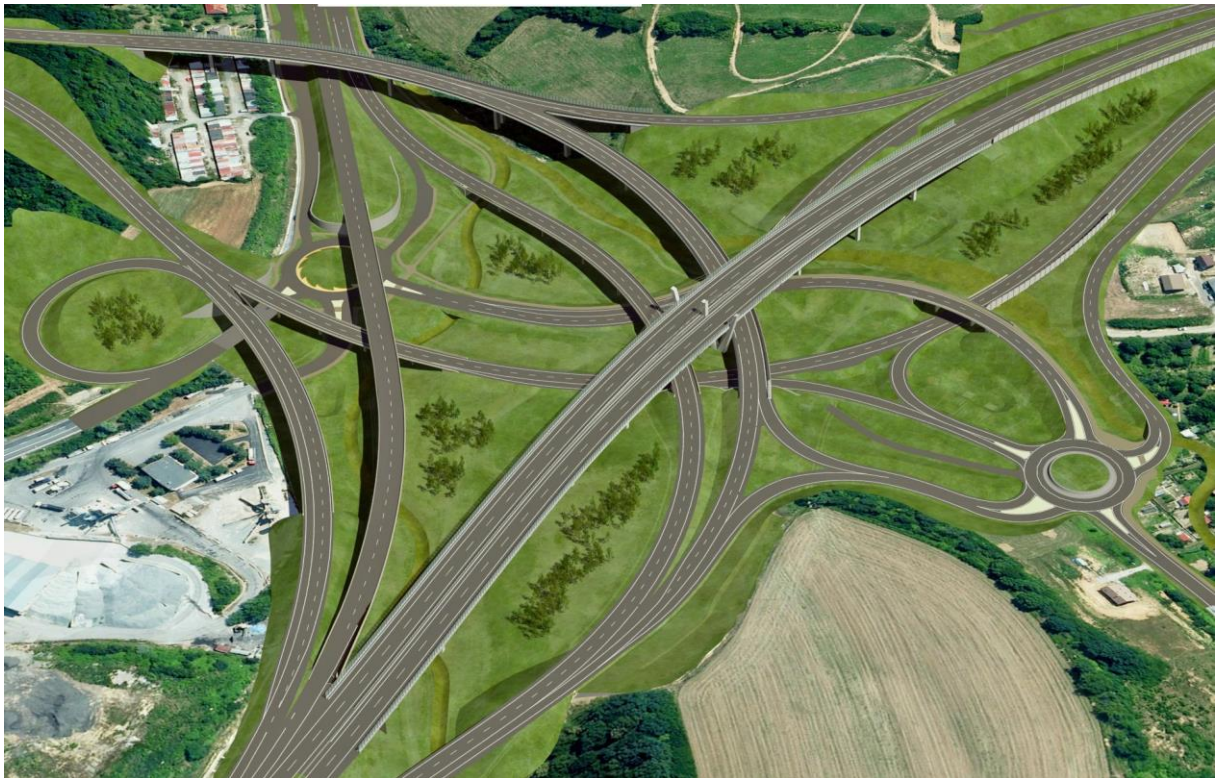
Pri oboch variantoch (R4 Sever i R4 Východ) je potrebné navyše **riešiť obchvatom neodstrániteľnú preťaženosť vjazdu do Prešova od Sabinova** – posilnením vlakového spojenia na trase Lipany – Prešov – Košice (+2 mil. €/rok), prípadne aj navrhovanou preložkou cesty I/68 v intraviláne mesta (+ 130 mil. €).

Menšie riešenia, ako

- ✓ dokončenie Nábrežnej komunikácie v r. 2017,
- ✓ odstránenie 4-minútovej červenej na Levočskej ceste pri prejazde vlakov,
- ✓ rozšírenie križovatky Levočská i príhlého 3-pruhového úseku ponad Torysu na 4-pruh,
- ✓ efektívnejšie riadenie križovatiek (zelená vlna),
- ✓ zatraktívnenie vlakového spojenia na trati Lipany – Prešov – Košice (zavedenie zrýchlených vlakov, nové súpravy, viac vlakov v špičke)

môžu doprave v Prešove citelne pomôcť skôr ako môže byť hotový obchvat a zásadne zmierniť dnes pociťovanú naliehavosť jeho výstavby.

... lenže politici radšej pretláčajú toto:



11. Ako neslúžiť propagande a overovať tvrdenia rezortu dopravy i lobistov

Na záver niekoľko praktických odporúčaní pre novinárov, ktorým vyššie uvedené zistenia nie sú ľahostajné. Ako môžu médiá predchádzať ďalšiemu klamaniu verejnosti, na ktoré ich politici i lobisti často zneužívajú?

Tu je niekoľko praktických rád/odporúčaní:

Menej publicity vzdušným zámkom, viac realite. Nezabúdajte, že najväčšia časť cestnej dopravy v SR je a dlho zostane na cestách I. triedy. Pýtajte sa, prečo je takmer polovica z nich (cca 1 500 kilometrov) v nevyhovujúcom stave a čo s tým politici robia. Nie na vybraných úsekoch z eurofondov ale plošne! (rozpočet SSC na pravidelnú údržbu a opravy zostáva podvyživený)

Nepropagujte riešenia naslepo – často sú výsledkom zlých zadaní. Neuspokojte sa s tvrdením, že dopravný problém môže vyriešiť len diaľnica, rýchlostná cesta, obchvat. Žiadajte informácie, z akých údajov sa posúdilo, aká doprava cesty najviac preťažuje (tranzitná, cieľová, vnútromestská). Pýtajte sa, aké varianty riešenia boli posúdené a kde sú výsledky zverejnené.

Zdanlivá vyváženosť článkov/ reportáží nestačí. Hľadajte pravdu. Neuspokojte sa s vyjadreniami politikov, expolitikov a od exkluzívnych zákaziek MDVRR závislých „odborníkov“. Hľadajte skutočných odborníkov (profesorov, skúsených projektantov a pod.). Porovnávajte prax v SR so zahraničím.

Pamätajte, že drahé riešenia = menej vyriešených problémov, lebo dostupné zdroje vystačia na menej projektov, ostatné musia dlhšie čakať. Vysvetľujte to čitateľom/ poslucháčom/ divákovi.

Informujte pri diaľničných sľuboch vždy aj o (ne)krytí zdrojmi. Príprava priveľkého množstva rýchlocest v skutočnosti len maskuje neriešenie reálnych problémov. Na zatraktívnenie verejnej dopravy či preložky problémových úsekov cesty I. triedy by sa peniaze našli skôr, na rýchlocestu bude väčšina regiónov čakať desaťročia.

Nešírte zavádzajúce informácie o doprave, ktoré Vám podsúvajú politici, overujte ich! (intenzity, počty ťažkých vozidiel, podiely tranzitu, smerovanie tranzitu ...)

- ✓ Pozrite si výsledky sčítania dopravy na konkrétnych úsekoch [tu](https://www.ssc.sk)
(ak sa v údajoch na www.ssc.sk neviete zorientovať, INEKO Vás to naučí, prípadne Vám dáta sami overíme/doplníme o nezverejňované údaje, ktoré sme získali cez infožiadosti)
- ✓ Žiadajte zverejnenie výsledkov smerových dopravných prieskumov
- ✓ Žiadajte zverejnenie údajov z mýta o smerovaní ťažkej dopravy

Nešírte propagandu, v ktorej politici robia z diaľnic kľúč k príchodu investorov do zaostávajúcich regiónov. Diaľnice či rýchlocesty nie sú jediný a väčšinou ani najdôležitejší faktor, ktorý rozhoduje. Pýtajte sa podnikateľov, čo všetko ich odrádza od investovania na Slovensku, resp. v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou. Zmení to rýchlostná cesta? Veľa prekážok sa dá odstrániť oveľa lacnejšie a rýchlejšie. Ak sa neriešia, ani diaľnica zamestnanosť neprinesie.

Neveríte? Správny prístup. Tvrdenia nestačia (ani naše), overte si ich: Koľko investícií priviedla R1 do okresov Banská Bystrica a Zvolen za päť rokov po jej dokončení?

Konfrontujte tvrdenia, že hlavný problém rozvoja dopravy na Slovensku je nedostatok peňazí. Upozornite na opakovane demonštrované plytvanie verejnými zdrojmi v réžii NDS a vzápätí vyhlásenia o potrebe uvoľnenia dlhovej brzdy. Podarilo sa už niekde obmedziť plytvanie navýšením disponibilných zdrojov? Aké záujmy sa skrývajú pod slovami o pomoci regiónom?

Nedovoľte politikom zahrať do autu kritické zistenia (o obmedzovaní súťaží a nahrávaní kartelom, o predražovaní diaľnic, o výbere riešení naslepo – bez korektných údajov o podiele a smerovaní tranzitnej dopravy). Neakceptujte spochybňovanie zistení nepodloženými či zavádzajúcimi tvrdeniami, **bez vecného vyvrátenia alebo zjednania nápravy a vyvodenia politickej zodpovednosti.**

Príloha 1:

NDS by mala zopakovať súťaže, v ktorých sama obmedzila súťaž

Národná diaľničná spoločnosť si dala predložiť ponuky na služby stavebného dozoru pre päť najväčších stavieb v rovnakom termíne. Rovnako nezmyselná kolízia termínov marila súťaž aj v najväčších tendroch na výstavbu diaľnic. Výsledkom je menej ponúk a výrazne vyššie ceny. INEKO odporúča súťaže zopakovať a zabrániť tak preplateniu stavieb o 100 až 200 miliónov eur.

NDS za ostatný rok predviedla niekoľko pozoruhodných príkladov, ako obmedziť súťaž a zvyšovať ceny diaľnic na Slovensku. Päť najväčších tendrov na práce stavebných dozorov vyhlásila vlani v jediný deň (9.7.2015). Kvalifikovať do všetkých súťaží sa firmy mali do 12.8., všetkých päť ponúk si NDS dala predložiť v decembri. Ponuky ukazujú, že namiesto súťaženia sa firmy dohodli. Zákazky si podelili ich veľké konzorciá, všetky ponúkli násobne vyššie ceny oproti ponukám v predchádzajúcich súťažiach. V minulých rokoch dostávala NDS na každú zákazku viacero ponúk a rozdiely medzi nimi boli výrazné. Tentoraz dostala iba po dve, nanajvýš tri ponuky, líšili sa minimálne.

Rovnaký scenár NDS sa opakuje aj s rádovo väčšími zákazkami na stavebné práce. Tri veľké diaľničné stavby – jediné nové od roku 2013 – súťažila NDS takisto naraz (tendre boli vyhlásené v máji 2015). Vôbec prvýkrát si väčšina uchádzačov zapýtala ceny nad úrovňou predpokladanej hodnoty zákazky. V dvoch tendroch aj najnižšie z ponúk predstavujú v zahraničí nevídaných vyše 42, resp. 45 mil. eur/km.

Na dve stavby dostala NDS len po tri ponuky, a to od rovnakých konzorcií. Navyše v podobnej hodnote – všetky sa vtesnali do rozpätia 3 %, resp. 4 %, čo je na takýchto stavbách mimoriadne neobvyklé. Indikuje, že sa mohlo súťažiť len naoko. Najmä keď jedno z konzorcií tvoria menšie stavebné firmy, ktoré na podobne náročných stavbách robievajú len subdodávateľov. Z konzorcií silných hráčov Eurovia-Doprastav-Metrostav a Strabag-PORR-Hochtief každé dalo najnižšiu ponuku na jednu zo stavieb. Ak by sa aj v treťom tendri stretli len tri opakujúce sa konzorciá, na základe najnižšej ceny by v ňom vyhralo tretie z nich.

Ponuky v časovo kolidujúcich tendroch na tri veľké stavby NDS (mil. €)

| | D3 Čadca Bukov – Svrčinovec (5,67 km) | D1 Prešov západ – juh (7,87 km) | D1 Budimír – Bidovce (14,4 km) |
|---|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Doprastav, Eurovia, Metrostav | 249 | 356 | 252 |
| Strabag, PORR, Hochtief | 239 | 367 | 250 |
| M-Silnice, Hastra, IMB Podbeskidzie, Willemenstav | 242 | 365 | 224 |
| Salini Impregilo, Dúha, Construction Generali | - | - | 224 |
| Skanska | - | - | 197 |
| Odstup najnižšej ponuky od najvyššej | -4% | -3% | -22% |
| Odstup najnižšej ponuky od 2. v poradí | -1% | -2% | -12% |
| Najnižšia ponuka v prepočte na 1 km diaľnice | 42,2 | 45,3 | 13,7 |

Prameň: www.ndsas.sk, prepočty INEKO

Našťastie, aspoň v jednom z aktuálnych veľkých tendrov NDS je ponúk päť (tri opakujúce sa konzorciá + dvaja ďalší uchádzači). V tomto prípade je najnižšia ponuka celých 22 % pod najvyššou. Podala ju Skanska SK, jediná firma, ktorá išla do súťaže sama.

Nemohla NDS podobne nižšiu ponuku dostať aj na ostatných dvoch stavbách? Pravdepodobne áno. Stačilo by súťaže vyhlasovať postupne, s odstupom aspoň dvoch mesiacov. Aby sa viac firiem mohlo pobiť o každú zo zákaziek. NDS sa však postarala o kolíziu týchto tendrov.

Splniť náročné podmienky účasti vo všetkých troch súťažiach mohli záujemcovia iba v júni 2015. Teda na tri veľké stavby v rovnakom čase. Podobne veľké tendre pritom NDS vyhlasuje zriedka, vyhlásenie všetkých troch v rovnakom čase je teda podozrivé. Navyše v rovnakom čase svoju jedinú novú veľkú stavbu začali obstarávať aj Železnice SR. Ak by mal niekto záujem na tom, aby sa potenciálni uchádzači medzi sebou dohodli, neurobil by to inak.

Šance na získanie kvalitných cenových ponúk NDS sabotovala aj ďalej. Vo všetkých troch súťažiach zaslala uchádzačom súťažné podklady až 12. novembra. Ponuky na všetky tri veľké stavby mali uchádzači pripraviť iba za 7 týždňov, vrátane Vianoc. Počas tohto obdobia zaslala uchádzačom spolu 9 balíkov doplnení a spresnení súťažných podkladov, všetky v decembri. V dvoch tendroch boli súťažné podklady spresňované ešte 22. a 23. decembra a opätovne 29.12., teda len 3 pracovné dni (vrátane Silvestra) pred predkladaním ponúk (4.1.2016).

Príprava kvalitnej cenovej ponuky na diaľničnú stavbu si pritom vyžaduje minimálne dva mesiace práce. Dobré oceniť v rovnakom čase tri diaľničné stavby, všetky veľké, je pre jednu firmu prakticky vylúčené. Časová kolízia podobných tendrov vedie k združovaniu aj veľkých firiem do konzorcií, a teda zníženiu počtu súťažiacich, ako aj zníženiu kvality a výhodnosti predložených ponúk. Je teda v rozpore so záujmom o hospodárnosť pri vynakladaní verejných zdrojov.

Pri uvedenom postupe NDS možno považovať za úspech, že v jednom z tendrov sa nakoniec predsa súťažilo. Ďalšie dva tendre možno považovať za zmarené, a to s výrazným príspevom síce legálneho ale inak nevhodného – až trestuhodného postupu obstarávateľa.

INEKO odhaduje, že zopakovanie súťaží na stavby D1 a D3 v Prešove a Čadci (spolu 13,5 km) môže oproti aktuálnym ponukám ceny podstatne znížiť. Ak by to prinieslo najnižšie ponuky 22 % pod úrovňou najvyšších už predložených ponúk (ako v súťaži na D1 Budimír – Bidovce), ušetrilo by sa vyše 114 miliónov eur. Za takúto sumu by sa dalo postaviť 10 – 15 km rýchlostnej cesty R3 na Orave alebo R2 na juhu stredného Slovenska (v polovičnom profile, ktorý tam nadiľho postačuje). Alebo opraviť približne 500 kilometrov rozbitých ciest I. triedy.

Dobre zorganizované súťaže by pritom mohli priniesť ponuky aj na úrovni 30 miliónov eur za kilometer (cena ťažkých tunelových úsekov diaľnic v krajinách západnej Európy, i priemer ponúk, ktoré NDS dostala na úsek s najdlhším tunelom Višňové). Ak by opakované súťaže na úseky D1 pri Prešove a D3 pri Čadci prinieslo takéto ceny, úspora využiteľná na iné dôležité stavby by dosiahla až 189 miliónov eur.

Príloha 2:

K diaľnici pri Žiline neobstarali privádzač, dočasne skončí v poli

Úsek D1 pri Žiline za vyše 400 miliónov eur sa po dokončení na jeseň 2018 pravdepodobne odovzdá do užívania strážnej služby. V lepšom prípade naň pustia korčuliarov.

Keď sa v januári 2014 podpisovala zmluva o výstavbe úseku D1 Hričovské Podhradie – Lietavská Lúčka, nešlo o urýchlenie kompletizácie D1 pri Žiline. Bolo jasné, že nadväzujúci úsek, ktorý konečne odkloní dopravu spod Strečna, sa vzhľadom k dĺžke tunela Višňové bude stavať o 1,5 roka dlhšie (spolu 5,5 roka). Zmluva na tento nadväzujúci úsek navyše stále nebola podpísaná (aj keď ponuky mali diaľničiarri na stole už vyše roka), čo posun ešte zväčšovalo.

Začínať výstavbu vyše 400-miliónovej stavby D1 z Hričovského Podhradia do Lietavskej Lúčky s termínom dokončenia dva roky pred jej dôležitejším pokračovaním však malo svoje dôvody. Verejné – čerpanie eurofondov, ktorým začínalo hroziť prepadnutie – i súkromné – sanácia Doprastavu tučnou zákazkou, a to krátko po zmene jeho vlastníckej štruktúry.

Hoci o skoršie prínosy pre vodičov nešlo v prvom rade, takisto boli v pláne. Síce dočasne menšie, ale reálne. Vyše 11-kilometrový úsek mal byť uvedený do prevádzky podľa zmluvy v januári 2018. Dovtedy malo byť zabezpečené aj jeho napojenie na jestvujúcu cestnú sieť, a to novým štvorpruhovým privádzačom Lietavská Lúčka – Žilina. Za cca 25 miliónov eur. Bude potrebný aj pre napojenie Žiliny na tunel Višňové.

Na výstavbu tohto privádzača stačia dva roky, preto sa mal obstarávať neskôr. Optimálne od začiatku roka 2015. Aby bolo isté, že aj v prípade komplikácií či obštrukcií v tendri sa výstavba privádzača začne najneskôr v januári 2016.

Všetky povolenia na privádzač sú dávno právoplatné. Ministerstvo dopravy pod vedením Jána Počiatka a Viktora Stromčeka a ich vedenie Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS) tak mali celé roky na prípravu súťaže a jej vyhodnotenie. Napriek tomu to nestihli.

Dostali aj čas navyše – mimoriadne nepriaznivá geológia v kratšom tuneli Žilina spôsobila, že 400-miliónový úsek diaľnice bude meškať až trištvrte roka. Reálne tak stačí privádzač dokončiť na jeseň 2018. A tak čo diaľničiarri nestihli vlni, mohli ešte napraviť tento rok. Poviete si, to by už nestihli iba úplní babráci. Alebo sabotéri. Takí predsa rezort dopravy ani NDS nevedú, takže sa už isto dávno súťaží, ponuky sú vyhodnotené a ide sa podpisovať zmluva. Omyl. NDS tender na výstavbu tohto úseku doteraz nevyhlásila!

Čo to znamená? Reálnu hrozbu, že úsek diaľnice D1, do ktorého natečie vyše 400 miliónov eur verejných zdrojov, sa po dokončení na jeseň 2018 odovzdá do užívania strážnej služby. V lepšom prípade naň pustia korčuliarov.

Rezort dopravy má tento rok už tretieho ministra a NDS tretieho generálneho riaditeľa. Niečo takéto sa však nesmie stať ani pri výmene stráží. Nehovoriac o tom, že výmeny sa vôbec nedotkli štátneho tajomníka ministerstva dopravy, pod ktorého spadá cestná infraštruktúra. Stále je ním Viktor Stromček.

NDS nemá vo výstavbe veľa úsekov a len jediný z nich sa nedá samostatne sprevádzkovať. Práve ten, ktorý končí v poli pri Lietavskej Lúčke. Ak zodpovední za celé roky nezabezpečili, aby sa privádzač k nemu obstaral včas, dokazujú, ako málo kompetentné je doterajšie politické vedenie rozvoja cestnej infraštruktúry.

Samozrejme si nedovolíme tvrdiť, že by zodpovední vo vedení NDS a rezortu dopravy o tomto probléme nevedeli. Natoľko nekompetentní určite nie sú. Už dávnejšie boli indície, že súťaž na privádzač nemešká omylom ale zámerne – preto, aby na ňu už nezostal čas. S tým, že sa potom zákazka bez súťaže zadá Doprastavu a jeho partnerom. Znelo to neuveriteľne, no v závere roka 2016 práve takýto scenár NDS uplatnila. Niekoľkoročnou nečinnosťou vyrobila časovú tieseň, aby nezostal čas na riadnu súťaž a aby sa teraz dalo [obídenie súťaže prezentovať ako nutnosť](#) a jediné možné riešenie.

V čase, keď sa súťaží minimum nových cestných stavieb, mohla súťaž priniesť priaznivé ceny. NDS však ohlásila zámer zadať stavbu s predpokladanou hodnotou vyše 23 miliónov eur bez súťaže, konzorciu pod vedením Doprastavu, ktoré stavia jeden z nadväzujúcich úsekov diaľnice D1 pri Žiline.

Z pohľadu aktuálneho vedenia NDS môže ísť o riešenie problému, ktorý zdedili. No zrejme tak len naplňajú scenár biznisu dohodnutého v zákulisí ešte skôr. Sme presvedčení, že NDS mala bezodkladne vypísať verejnú súťaž a radšej ako na kľúčkovanie medzi paragrafmi kvôli privádzaču sa sústrediť na to, aby minimalizovala riziko meškania nadväzujúceho úseku D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala. Až s ním totiž predchádzajúci úsek D1 naplní očakávané prínosy a odvedie tranzitnú dopravu mimo Žilinu a Strečniansku úžinu.

Ak sa NDS naozaj vyhne verejnej súťaži pri zákazke za vyše 20 miliónov eur, bude to ďalšia rana dôveryhodnosti slovenských inštitúcií zodpovedných za korektné verejné obstarávanie či ochranu hospodárskej súťaže. Aj v prípade, že právnici nájdu spôsob, ako sa súťaži vyhnúť v súlade so zákonom, bol by to výsmech tisícom obstarávateľov a ich dodávateľov, ktorí podľa komplikovaného zákona často súťažia aj neporovnateľne menšie zákazky.

Je pravdepodobné, že obídenie súťaže pri zákazke v takejto hodnote [je v rozpore so smernicami EÚ](#). Čo môže znamenať aj riziko dodatočného postihu, nehovoriac o ďalšom šráme pre kredibilitu inštitúcií v SR na poli verejného obstarávania.

Príloha 3:

Prípadová štúdia – obchvaty Prešova

Ako vyriešiť hlavné dopravné problémy v Prešove a neutopiť 900 mil. € v tuneloch

V snahe sceliť diaľnicu D1 od Bratislavy po Košice sa zdá ako samozrejmé, že treba čím skôr postaviť aj úsek, ktorým diaľnica obíde Prešov. Reálne však hrozí, že pôjde o projekt s najnižšou hodnotou za peniaze na celej D1-ke. Prečo?

- Sotva 8-kilometrový úsek D1 Prešov západ – Prešov juh za 356 mil. eur bude najdrahším (až 45 mil. €/km) a zároveň najmenej využívaným úsekom D1. Dopravu v Prešove odľahčí minimálne.
- Dvomi rúrami tunela na tomto úseku by mala v roku 2021 jazdiť len polovica z počtu vozidiel, ktoré zvládne tunel Branisko s jednou rúrou. Premávka na jednu tunelovú rúru tak bude na úrovni 1/4 oproti Branisku a iba 1/5 oproti tunelu Horelica.
- Väčšinu tranzitu odvedie z mesta až spolu s luxusným Severným obchvatom za vyše 500 mil. € (na ktorý nie sú peniaze) alebo Východným obchvatom, ktorý by sa dal postaviť za polovičné náklady, ale nie je pripravený.
- Ani celý obchvat nevyrieši problémy spôsobované dopravou, ktorá cez Prešov neprechádza, ale má tam svoj cieľ.

Na obchvat s 3 tunelmi spolu za cca 900 mil. € bude Prešov čakať ešte veľmi dlho. Pritom štát môže pomôcť oveľa skôr mixom menej nákladných dopravných riešení, ktorého prvé prínosy mesto pocíti už v najbližších rokoch. A ktorý postupne pomôže doprave v stotisícovej metropole viac než upätosť na najdrahší variant obchvatu.

Prečo obchvat pomôže málo

Dopravno-inžinierske podklady k projektom D1 a R4 ukazujú, že Prešov je dopravne preťažený predovšetkým zdrojovou a cieľovou dopravou. Aj preto, že smery s konkurencieschopnou železničnou infraštruktúrou sú ponechané bez primeranej ponuky vlakov. Ich dopravnú obsluhu tak musia v zbytočne veľkej miere zabezpečovať cesty.

Najvypuklejším príkladom je preťažená cesta I/68 v smere Sabinov. Snaha napojiť ju na obchvat je hlavným dôvodom, pre ktorý sa úsek R4 – predstavujúci väčšiu časť (14 km) obchvatu Prešova – nevedie rovinatým terénom východne od Prešova ale kopcovitým terénom na severe. Tam si vyžiada dva tunely a násobne vyššie náklady.

Pritom až 87 % cestnej dopravy v smere od Sabinova tvorí zdrojová a cieľová doprava Prešova, teda vozidlá, ktoré svoju cestu začínajú alebo končia práve v tomto meste. Obísť Prešov potrebuje iba zvyšných 13 % vozidiel prichádzajúcich zo severozápadu. Aj z nich výrazná väčšina pokračuje do Košíc, teda prechádza mestom práve v smere, ktorý by mohla výborne obslúžiť železnica. Lenže neobsluhuje. Ani sa takáto možnosť nezvažuje.

V doterajšej príprave a rozhodovaní úplne absentuje multimodálne posúdenie, najmä overenie potenciálu výrazného zatraktívnenia verejnej osobnej dopravy na trati Lipany – Prešov - Košice. Ten je pritom zjavný.

Nevyužitý potenciál vlakového spojenia (+ absencia integrácie verejnej dopravy v meste a regióne)

Lipany – Sabinov – Veľký Šariš – Prešov

- až 60-minútový takt, 25-minútový ráno medzi 6. a 7.h ale potom vyše 2-hodinové okno!
- 32 km za 38 minút (žiadny zrýchlený vlak, všetky majú až 8 zastávok)

Prešov – Košice

- až 60-min. takt, ráno od 7:40 do 11:40 dokonca až 2-hodinové okná!
- 33 km za 42 minút (10 zastávok), v rannej špičke navyše až 18 min. čakanie v Prešove pre cestujúcich, ktorí cez Prešov iba tranzitujú v smere od SB do KE
- zrýchlené vlaky by trasu Prešov – Košice zvládli do 30 minút, lenže v ponuke chýbajú

Zabezpečenie 30-minútového taktu vlakov medzi Lipanmi a Prešovom v špičke (po 4 hodiny ráno i popoludní) a celodenné posilnenie ponuky zrýchlenými vlakmi medzi PO a KE by si vyžiadalo len malé nároky na zvýšenie počtu vlakových súprav oproti súčasnosti (dnes majú dlhé prestoje). Zvýšili by sa variabilné náklady – o cca 2 mil. € ročne.

K väčšiemu zatraktívneniu vlakovej dopravy na trase Lipany – Prešov – Košice by prispelo aj zaistenie bezpečného parkovania bicyklov, najmä pri staniciach situovaných na okraji obcí a menších miest (bez MHD). Ešte väčším impulzom by mohlo byť širšie nasadenie nových vlakových súprav, napríklad z projektov hrađených z fondov EÚ.

Kapacita a vyťaženosť ciest

Údaje o intenzitách dopravy na hlavných vjazdoch do Prešova z rôznych sčítaní sa značne rozchádzajú, preto neuvádzame konkrétne údaje. Všetky dostupné dáta však potvrdzujú nasledovné:

- Príjazdové cesty do Prešova majú veľkú kapacitnú rezervu (zo západu a juhu D1, z východu 4-pruh od Kapušian na ceste I/18). Výnimkou je 2-pruhová cesta I/68 zo severu. Tá je však preťažená iba na úseku od Veľkého Šariša, z ktorého je to vlakom do Prešova len 10 minút, na zastávku Prešov - mesto dokonca len 6 minút! Lepšia ponuka vlakov tu určite pomôže.
- Preťažená je podstatná časť cestných ťahov, najmä však kľúčové križovatky vnútri Prešova. Ich priepustnosť by sa dala zvýšiť dynamicky riadenou svetelnou signalizáciou, takého ľahko a rýchlo dostupné zlepšenie sa však využíva iba nedostatočne (aj na viacerých preťažených križovatkách doteraz chýba).
- Citeľné zlepšenie oproti dnešnému stavu prinesie oneskorené dokončenie tzv. Nábrežnej komunikácie. Tá od roku 2017 ponúkne motoristom ucelený 4-pruhový

prieťah západným okrajom mesta, práve v súbehu s úsekom D1 Prešov západ – Prešov juh.

- Na ďalšie zlepšenie – a plné využitie potenciálu Nábrežnej komunikácie - treba cca 8 mil. €. Tie chýbajú Slovenskej správe ciest na dobudovanie 4-pruhu na zúženom úseku Levočskej cesty ponad Torysu a modernizáciu (zvýšenie priepustnosti) križovatky Levočská (vybavuje sa stavebné povolenie, realizácia 18 mes. => reálne do r. 2019).
- Nábrežná komunikácia nemôže trvalo nahradiť diaľnicu, ale solídne obslúži dopravu na relácii západ – juh podstatne dlhšie ako do roku 2021 (ak by sa dokončenie úseku D1 v Prešove posunulo o pol roka pre zopakovanie tendra, mesto to pocíti oveľa menej ako sa dnes zdá).

Čo ukazujú dáta o tranzitnej doprave

- Podľa smerového dopravného prieskumu uskutočneného v septembri 2015 cez Prešov iba prechádzalo cca 9,5 tisíca vozidiel za 24 hodín, z toho iba 1,5 tisíca ťažších ako 3,5 tony. Výsledky prieskumu NDS nezverejnila a dlho ani sama nepoužila na zreálnenie dopravného modelu (*INEKO ich získalo cez opakované infožiadosti*).
- Podiel tranzitu zo všetkých vozidiel vstupujúcich do mesta predstavuje 1/3 v smere z juhu, 1/4 zo západu aj z východu a menej než 1/7 zo severu. Cez Prešov tak denne tranzituje 3-tisíc vozidiel v smere západ juh (a späť), cca 2,3-tisíca v relácii východ – juh a 2-tisíc v relácii východ – západ.
- Ťažká nákladná doprava cez Prešov je najsilnejšia medzi východom a juhom (Kapušany – Košice). O niečo slabšie sú tranzitné vzťahy juh – západ a východ – západ. Nikde to však v roku 2015 nebolo viac ako 500 tranzitujúcich vozidiel denne v kategórii nad 3,5 tony. Vyššie vnímané zaťaženie ciest tvoria vozidlá s cieľom alebo začiatkom cesty v Prešove.
- Výrazne najslabší je tranzit zo severozápadu (od Sabinova).

Ambícia napojiť na obchvat aj smer Sabinov (cez R4 severný obchvat + D1) teda nie je natoľko opodstatnená, ako sa to môže zdať vodičom čakajúcim ráno v niekoľkokilometrovej kolóne. Drvivá väčšina (87 %) z nich totiž smeruje do Prešova. Pritom práve potrebou napojiť na obchvat aj cestu I/68 zo Sabinova sa odôvodňuje Severný obchvat.

Dopravné prínosy Severného obchvatu by síce boli o niečo (málo) vyššie oproti alternatíve Východného obchvatu, náklady naň sú však až dvojnásobne vyššie. To znamená 250 - 300 miliónov eur navyše oproti riešeniu D1 + R4 východný obchvat. Aj takýto variant by pritom spoľahlivo obslúžil výraznú väčšinu dopravy, ktorú možno riešiť s pomocou diaľnic a rýchlociest v oblasti Prešova.

Aký obchvat Prešova ponúkne najvyššiu hodnotu za peniaze

- Severný obchvat Prešova ponúka o niečo (málo) vyššie dopravné prínosy a je pripravenejší, je však mimoriadne drahý (cca 530 mil. €). To jeho šance na skorú

realizáciu znižuje (aj napriek pokročilej príprave). Najsilnejší nákladný tranzit v relácii Kapušany – Košice vedie okolo Prešova dlhšou trasou (o vyše 7 km).

- Východný obchvat nie je projektovo pripravený => jeho výstavbu nie je reálne začať skôr ako v roku 2022. Bol by podobne dlhý ako severný (cca 15 km), ale o polovicu lacnejší (230 - 280 mil. €). Nerieši síce smer Sabinov, avšak hlavné tranzitné relácie obsluhuje rovnako dobre ako severný obchvat. Hlavný vzťah Košice – Kapušany (smery Bardejov, Svidník) na medzinárodnom koridore sever – juh rieši najkratšou trasou, naopak predĺži slabší tranzit východ – západ.
- S posilnením verejnej osobnej dopravy (nutným aj keby sa staval severný obchvat) by mohol východný obchvat nadiho (najmenej 30 rokov) stačiť aj v polovičnom profile. Pri severnom obchvate hrajú proti dočasnému polprofilu dva tunely i menej priaznivé smerové i výškové vedenie (menej prehľadných úsekov na predbiehanie v prípade 1/2-profilu s obojsmernou premávkou).
- Časť z ušetrených stoviek miliónov eur sa môže využiť na posilnenie verejnej dopravy, časť na dynamické riadenie kľúčových križovatiek a zelenú vlnu v Prešove. Väčšina z úspory umožní skôr realizovať ďalšie úseky R4, R2 či D1 na východe Slovenska, alebo znásobiť rozpočet na obnovu rozpadávajúcich sa mostov a ciest I. triedy na celom Slovensku.

ZHRNUTIE

| D1 Prešov západ – Prešov juh + R4 Prešov Severný obchvat | D1 Prešov západ – Prešov juh + R4 Prešov Východný obchvat |
|--|---|
| + vysoký stupeň poznania a pripravenosti (hotová dokumentácia za milióny eur) | – nízky stupeň poznania a pripravenosti (potrebná projektová príprava za milióny eur) |
| + dá sa postaviť do roku 2023 (iba ak sa nájde financovanie od roku 2019) | – východný obchvat môže byť o 2-3 roky neskôr (výrazne dlhšia príprava, kratšia výstavba) |
| + prevezme všetok tranzit (aj zo smeru Sabinov) | + prevezme výraznú väčšinu tranzitu |
| – predĺži hlavnú tranzitnú reláciu ťažkej dopravy o vyše 7 km | + najsilnejší nákladný tranzit v relácii (severo)východ – juh vedie najkratšou trasou |
| – nevyrieši preťaženosť vjazdu od Sabinova | – nevyrieši preťaženosť vjazdu od Sabinova |
| – výrazne vyššie náklady na výstavbu (cca 900 mil. €) | + výrazne nižšie náklady na výstavbu (najmenej o 250 mil. €) |
| – polovičný profil na R4 Severnom obchvate problematický pre tunely a kľukatejšiu trasu (malý podiel prehľadných úsekov) | + R4 Východný obchvat v ľahšom teréne by bol priamejší a bez tunelov, 30 rokov stačí |

| | |
|--|--|
| s možnosťou predbiehania aj pri obojsmernej premávke) | 2-pruh (možno nateraz ušetriť ďalších > 100 mil. €) |
| – polovičný profil na D1 nemusí stačiť dlhšie ako 20 r., lebo Severný obchvat vedie aj najsilnejší ťažký tranzit zo severovýchodu na juh okolo Prešova dlhšou západnou trasou (aj cez D1) | + polovičný profil aj na D1 Prešov západ – juh by stačil najmenej 30 rokov, keďže ju zbytočne nepriťažuje ťažký tranzit SV – juh (úspora ďalších > 100 mil. €) |
| – vyšší OPEX (prevádzka a údržba 3 tunelov) | + nižší OPEX (prevádzka a údržba iba 1 tunela, polovičný profil na R4, možno aj na D1) |
| <p>➤ Pri oboch variantoch je potrebné navyše riešiť obchvatom neodstrániteľnú preťaženosť vjazdu do Prešova od Sabinova. Navrhovanou preložkou cesty I/68 v intraviláne mesta (+ 130 mil. €) alebo skôr posilnením vlakového spojenia na trase Lipany – Prešov – Košice (+2 mil. €/rok).</p> <p>➤ Dokončenie Nábrežnej komunikácie + rozšírenie križovatky Levočská i príľahlého 3-pruhového úseku ponad Torysu na 4-pruh, efektívnejšie riadenie križovatiek (zelená vlna) a zatraktívnenie vlakového spojenia môže zásadne zmierniť dnes pociťovanú naliehavosť výstavby obchvatu. To dáva priestor pripraviť o 250 – 450 mil. € lacnejšie riešenie s východným obchvatom (a prispôbiť mu aj križovatky na koncoch úseku D1 Prešov západ – Prešov juh).</p> <p>➤ Stavbu úseku D1 Prešov západ – Prešov juh je potrebné vysúťažiť nanovo, v tejto fáze bez komplikovanej a drahej križovatky Vydumanec (Prešov západ). Tú je potrebné zjednodušiť a až potom obstaráť samostatne, pri kratšej lehote výstavby v porovnaní s tunelom sa dokončí naraz s celým úsekom D1.</p> <p>Aj bez takéhoto delenia – teda pri novej súťaži na celý úsek D1 vrátane križovatky – sa dá eliminovať zbytočné predraženie vypustením vetiev neistej R4 aj neodôvodnenej betónovej vozovky mimo tunelov, a hlavne neobmedzovaním súťaže (<i>zbytočnou časovou kolíziou, užšou súťažou, odrádzajúcimi požiadavkami, či krátkou lehotou na prípravu ponuky</i>).</p> | |