

Útvar hodnoty za peniaze

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

Hodnota za peniaze projektu

ŽSR, Modernizácia koridoru, štátna hranica
ČR/SR – Čadca – Krásno nad Kysucou
časť: Hranica SR/ČR – Čadca (mimo)



Apríl 2020



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanej investícii na základe § 19a zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hodnotenie pripravili Juraj Mach a Marián Bederka a na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Zhrnutie

- **Predmetom projektu je modernizácia 4,9 km dlhého dvojkolažného železničného úseku štátna hranica ČR/SR – Čadca (bez ŽST Čadca) s investičnými nákladmi 82,9 mil. eur (bez DPH), vrátane rozpočtovej rezervy 7 mil. eur.** Postupne sa plánuje modernizovať celý TEN-T železničný koridor štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou.
- **Modernizácia má zabezpečiť traťovú rýchlosť do 120 km/hod. Súčasná rýchlosť v určitých úsekoch je len 80km/h najmä kvôli členitému terénu a zlému technickému stavu trate.** Aktuálne úsekom prechádza priemerne 21 párov osobných vlakov a 21 párov nákladných vlakov za deň (počíta sa so sprejazdnením kompletnej diaľnice D3 od konca roku 2028, potom sa nepredpokladá ďalší rast železničnej dopravy)
- **ŽSR podala žiadosť o financovanie projektu z grantov programu CEF.** V prípade schválenia žiadosti budú peniaze viazané a projekt bude potrebné realizovať do roku 2023. Podiel národného financovania by predstavoval 15,4 mil. eur (19 % nákladov). Výber z navrhnutých projektov nie je v kompetencii MDV SR, ale v kompetencii Európskej komisie (na rozdiel od projektov financovaných z Európskych štrukturálnych a investičných fondov).
- **Projekt má schválené stavebné povolenie a ŽSR plánuje vyhlásiť verejné obstarávanie (v súčasnosti sa pripravujú súťažné podklady).**

Hodnotenie

- **Na základe predloženej štúdie uskutočniteľnosti (ŠÚ) je projekt spoločensky návratný (BCR = 1,21). Existuje vysoké riziko, že odhadované prínosy nebudú dosiahnuté v plnej výške. Z pohľadu príspevku SR bude návratnosť výrazne vyššia pri financovaní z CEF, keďže príspevok predstavuje účelovo viazaný zahraničný grant (spolufinancovanie z EU zdrojov až 85 % oprávnených nákladov).**
- **Prínosy projektu sú podmienené dokončením celej trasy** hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou. Veľká časť prínosov, ktoré plynú z prevedenej dopravy (približne 70 % celkových prínosov), sa naplno prejaví až po dokončení celého úseku a napojení na trasu pri Žiline. Odvrátené investície pri alternatíve bez projektu sú z časti neoveriteľné.
- **Náklady projektu sú kvôli niektorým technickým riešeniam vysoké.** Náklady na presun málo využíwanej osobnej zastávky Svrčinovec vyžadujú výraznú zmenu trasovania s vybudovaním mostu (cca 6,5 mil. eur) a výrazné zvýšenie rozsahu zárubného múru s nákladmi 12,1 mil. eur. Štúdia predpokladá konsenzus na zrušení zastávky s priemerným vyťažením 14 osobných vlakov denne. Variant bez zastávky bol napriek tomu vylúčený bez posúdenia spoločensko-ekonomickej efektívnosti jej existencie, na základe „nesúladu s prevádzkovým konceptom“.
- Existujúca ŠÚ pre ostatné úseky na tomto koridore si vyžaduje doplnenie a podloženie niektorých parametrov (vysoké špecifické náklady v nulovom variante, spôsob započítania časti prínosov z úseku Žilina – Krásno atď.).

Odporúčania MF SR

- **Pokračovať v realizácii projektu po potvrdení príspevku z CEF. V prípade vyhlásenia verejného obstarávania je potrebné v dokumentácii podmieniť pokračovanie projektu schválením grantu CEF a definovať pravidlá zastavenia projektu.**
- **Predpokladanú hodnotu zákazky vo verejnom obstarávaní určiť bez rozpočtovej rezervy 7 mil. eur.** Zákon v prípade oprávnených zmien umožňuje navýšiť výdavky nad rámec zmluvy aj bez rezervy.
- **Znížiť náklady projektu prehodnotením technických riešení (najmä zriadenia zastávky Svrčinovec a riešenia nájazdu a zárubného múru v úseku trate).**
- **Aktualizovať štúdiu uskutočniteľnosti pre zostávajúce úseky koridoru hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou, najmä doplnením kľúčových informácií o nákladoch súčasného stavu (náklady na výmeny) v objeme 181 mil. eur za 4 roky.**

Popis projektu

Predmetom projektu je modernizácia 4,9 km dlhého dvojkolažného železničného úseku štátna hranica ČR/SR – Čadca (mimo) s investičnými nákladmi 82,9 mil. eur (bez DPH), ktorý je súčasťou tretej etapy modernizácie železničného koridoru štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou.

Modernizácia má zabezpečiť traťovú rýchlosť do 120 km/hod (súčasná rýchlosť v určitých úsekoch je len 80km/h najmä kvôli členitému terénu a zlému technickému stavu trate). Aktuálne úsekom prechádza priemerne 21 párov osobných vlakov a 21 párov nákladných vlakov za deň (počíta sa spustením diaľnice D3 od konca roku 2028, potom sa nepredpokladá ďalší rast železničnej dopravy)

Súčasná trať je po celej dĺžke dvojkolažná, elektrifikovaná, vybavená automatickým traťovým zabezpečovacím zariadením, ale s úrovňovým križovaním s cestami. Trať je vybavená systémom ERTMS (European Rail Traffic Management System). Úsek štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou patrí medzi posledné úseky na trati Žilina – Krásno nad Kysucou - Čadca – štátna hranica SR/ČR, kde neprebíha modernizácia trate. Úseky medzi Žilinou a Krásnom nad Kysucou sú už zmodernizované. Trasa je súčasťou hlavnej aj nákladnej siete TEN-T.

Identifikácia potreby

Podľa štúdie je investícia potrebná z hľadiska modernizácie a rozvoja železničnej infraštruktúry a predstavuje pokračovanie v modernizácii úseku od Žiliny. Trasa Žilina – Čadca je súčasťou hlavnej siete TEN-T a je súčasťou medzinárodného nákladného koridoru.

Technický stav železničného koridoru na úseku štátna hranica SR/ČR – Krásno nad Kysucou značne zaostáva za štandardnou technickou úrovňou oproti koridorom vo vyspelých európskych krajinách. Hlavné nedostatky na koridore sú morálne a fyzické zastaranie, množstvo úrovňových križení s cestnou sieťou a smerové pomery trate, ktoré obmedzujú traťovú rýchlosť (traťová rýchlosť v určitých úsekoch je len 80km/h).

Ciele projektu

Cieľom projektu je zlepšenie technickej úrovne železničnej dopravy na železničnej trati, a to znížením jazdnej doby, zlepšením bezpečnosti a komfortu dopravy. To prispeje k celkovému zatraktívneniu železničnej dopravy. Zároveň sa tým posilní konkurencieschopnosť železničnej dopravy voči ostatným druhom dopravy.

Obrázok 1: Úsek hranica SR/ČR – Čadca (zvýraznený červenou)



Zdroj: mapy.cz

Analýza alternatív

Projekt železničného úseku štátna hranica ČR/SR – Čadca (mimo) bol posudzovaný ako 3. fáza v rámci dlhšieho koridoru štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou. Detailnejšia dokumentácia pre prihlášku na CEF financovanie bola vypracovaná iba pre jedno technické riešenie, ktoré bolo vybrané a popísané v rámci štúdie uskutočniteľnosti celého koridoru.

V rámci celého koridoru boli zvažované tri varianty (referenčný a dva rozvojové). Nakoľko žiaden z variantov nevychádzal ekonomicky návratný bol vytvorený a zvolený tzv. kombinovaný variant. Obsahuje kombináciu rôznych technických riešení variantov 2 a 3 na úsekoch. Pre posudzovaný úsek štátna hranica SR/ČR – Čadca sú v rámci kombinovaného variantu použité technické riešenia z alternatívy 3.

Zvolené technické riešenie má už právoplatné stavebné povolenie a je súčasťou žiadosti o grant CEF. V prípade neschválenia žiadosti je potrebné detailnejšie vyhodnotiť alternatívy resp. technické riešenia úseku štátna hranica ČR/SR – Čadca. Najmä riešenie zastávky Svrčinovec, trasu a zakrivenie nájazdu pred obcou Svrčinovec a rozsah zárubného múru, ktoré môžu značne znížiť náklady a zvýšiť celkovú návratnosť projektu.

Ekonomické hodnotenie

Na základe zverejnenej štúdie uskutočniteľnosti (ŠU) a analýzy prínosov a nákladov (CBA) je projekt spoločensky návratný. Vzhľadom na plánované financovanie prostredníctvom grantu CEF (spolufinancovanie z EU zdrojov je 85 % oprávnených nákladov) bude z pohľadu príspevku SR návratnosť výrazne vyššia, keďže príspevok predstavuje účelovo viazaný zahraničný grant. Pomer prínosov a nákladov (BCR) pre národné zdroje dosahuje hodnotu 25,8.

Vzhľadom na pomerne nízku návratnosť projektu (BCR 1,21), drahé technické riešenie a riziká v odhadovaných prínosoch je v prípade neschválenia žiadosti o financovanie CEF nutné projekt prehodnotiť. V takom prípade je potrebné prehodnotiť projekt v kontexte celého koridoru štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou a detailnejšie analyzovať prínosy a náklady projektu.

Tabuľka 1: Ekonomická analýza projektu (diskontované)

	celkovo		bez prevedenej dopravy (OS)		bez prevedenej dopravy (OS + nákladná)		Národné zdroje
	mil. eur	pomer	mil. eur	pomer z celkových prínosov	mil. eur	pomer z celkových prínosov	mil. eur
Celkové náklady	-54,9	-	-	-			-2,7
<i>Investičné náklady</i>	-65,9	-	-	-			-13,3
<i>Prevádzkové náklady</i>	10,9	-	-	-			10,6
Celkové prínosy	51,5	100 %	37,3	72 %	15,2	30 %	51,5
<i>Úspora času - osobná doprava</i>	18,6	36 %	18,6	100 %	18,6	100 %	18,6
<i>Úspora času - nákladná doprava</i>	1,6	3 %	1,6	100 %	1,6	100 %	1,6
<i>Úspora pohonných hmôt</i>	4,3	8 %	2,3	53 %	0	0 %	4,3
<i>Úspora prevádzkových nákladov vozidiel</i>	15,5	30 %	8,9	57 %	0	0 %	15,5
<i>Úspora prevádzkových nákladov vlakov</i>	-0,6	-1 %	-0,6	100 %	-0,6	100 %	-0,6
<i>Úspora na nehodovosti</i>	4,5	9 %	0,7	16 %	0	0 %	4,5
<i>Úspora nákladov na znečistenie ovzdušia</i>	6,6	13 %	5	76 %	-0,04	-1 %	6,6
<i>Úspora nákladov na klimatické zmeny</i>	1,2	2 %	0,7	58 %	-0,01	-1 %	1,2
<i>Úspora nákladov na hlučnosť</i>	0,06	0,1 %	0,04	67 %	0	0 %	0,06
Zostatková hodnota*	17,9	-	-	-			17,9
ENPV	11,4	-	-	-			63,6
ERR	6,3 %	-	-	-			46,7 %
B/C	1,21	-	-	-			25,8

*zmena oproti predloženej CBA – započítané ako prínos nie zníženie nákladov

Zdroj: UHP, CBA projektu

Úsek štátna hranica ČR/SR – Čadca je súčasťou tretej etapy modernizácie železničného koridoru štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou. **Štúdiu uskutočniteľnosti pre zostávajúce úseky koridoru (ŽST Čadca a úsek Čadca – Krásno) je potrebné aktualizovať. Existujúca štúdia vyžaduje doplnenie, resp. lepšie podloženie niektorých parametrov (najdôležitejšie):**

- Vysoké špecifické náklady (náklady na výmeny) vo výške 181 mil. eur v nulovom variante. Podľa metodiky¹ zahŕňajú náklady nulového variantu pokračovanie súčasného stavu, teda len výdavky zodpovedajúce bežnej údržbe a periodickej výmene. Vysoké náklady preto nie sú dostatočne vysvetlené..
- Doplniť vysvetlenie započítania prínosov z úseku Žilina – Krásno do celého koridoru. Prínosy projektu v CBA plynú aj z už dokončeného úseku Žilina – Krásno nad Kysucou.
- Doplniť vysvetlenie zvoleného technického riešenia pre ŽST Čadca (investičné náklady 98.5 mil. eur bez DPH) a alternatívy zníženia nákladov.

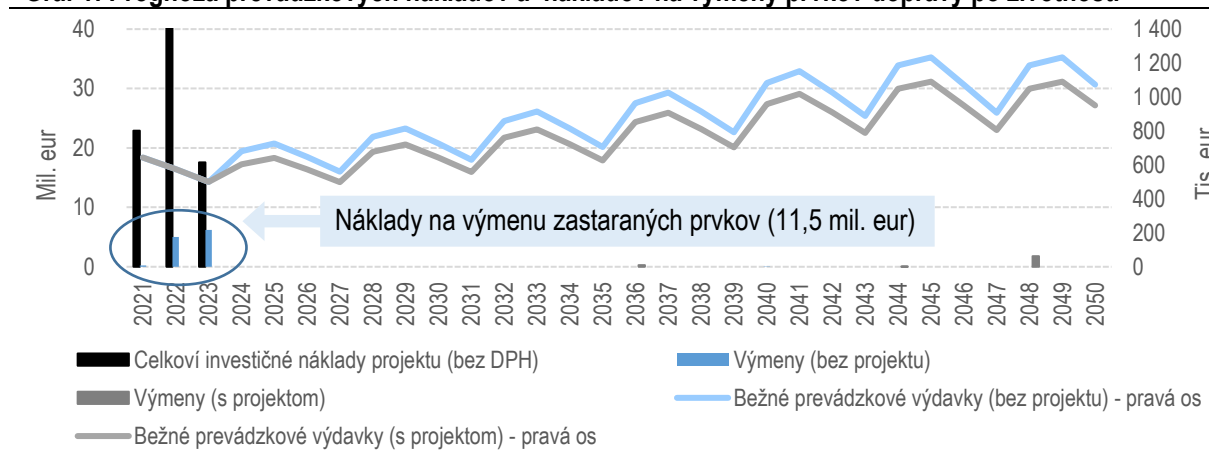
Prínosy projektu

Časť prínosov projektu môže byť nadhodnotená. Približne 70 % celkových prínosov plynú z prevedenej dopravy v rámci úspor z prevádzkových nákladov, nehodovosti, znečistenia a hlučnosti. Tieto prínosy sú do značnej miery podmienené dokončením celej trasy hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou a napojením na trasu pri Žiline. Navyše prax z doterajších zrealizovaných projektov ukazuje, že úroveň odhadovanej prevedenej dopravy sa často nadhodnocuje. Mierny pozitívny vplyv na prevedenú dopravu môže mať spustenie Integrovaného dopravného systému v Žilinskom kraji. Avšak systém zatiaľ nebol spustený (plánovaný už na rok 2019²) a zavedenie ovplyvní najmä úsek Žilina – Čadca.

Úspora prevádzkových nákladov je z časti neoveriteľná. Plynú zo zníženia nákladov na údržbu zmodernizovanej trate a hodnoty prvkov, ktoré je potrebné vymeniť v scenári „bez projektu“. Počet zamestnancov pred a po projekte sa nemení.

- **Zníženie nákladov na opravu a údržbu vychádza z metodologickej príručky CBA.**
- **Odvrátené náklady na výmenu zastaraných prvkov v scenári „bez projektu“ nie sú dostatočne podložené.** V prípade scenára „bez projektu“ sa konštatuje, že náklady na výmenu zastaraných prvkov (11,5 mil. eur) sa stanovili na základe štúdií realizovateľnosti celého koridoru, štátna hranica SR/ČR – Čadca – Krásno nad Kysucou. Tie však predstavovali 5,7 mil. eur pre celý koridor. Ako náklady na výmeny sú zarátané aj iné špecifické výdavky, ktoré však nie sú dostatočne podložené. i.

Graf 1: Prognóza prevádzkových nákladov a nákladov na výmeny prvkov dopravy po životnosti



Zdroj: UHP, CBA projektu

¹ Metodický rámec pre vypracovanie Štúdie uskutočniteľnosti (Operačný program Integrovaná infraštruktúra 2014-2020), online: <https://www.opii.gov.sk/metodicke-dokumenty/prirucka-cba>

² Integrovaná doprava Žilinského kraja, online: <https://www.idzk.sk/47-1-etapa/>

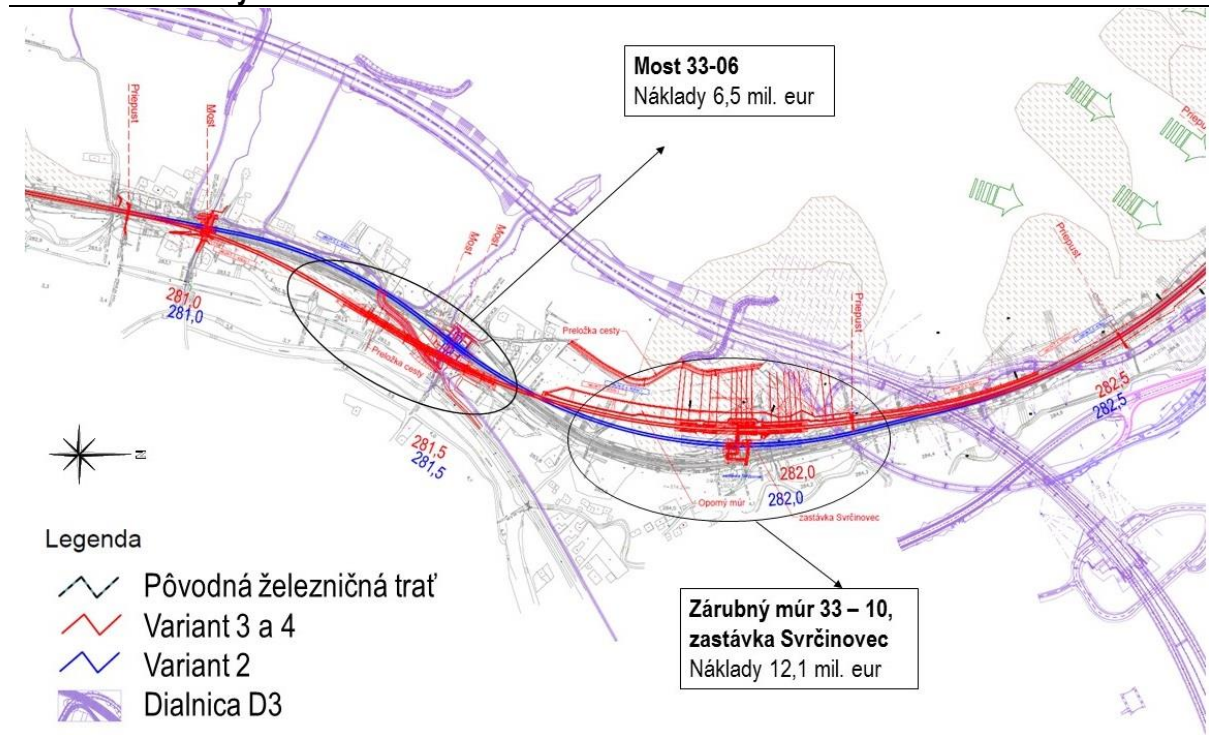
Náklady projektu

Náklady projektu sú kvôli niektorým technickým riešeniam vysoké. Podľa štúdie v prípade nezriadenia zastávky Svrčinovec dochádza k výraznej zmene trasovania, s redukciami o dlhý most s nákladmi cca 6,5 mil. eur a výrazné zníženie rozsahu zárubného múru s nákladmi cca 12,1 mil. eur. Podľa vyjadrenia ŽSR nie je úspora v celej výške stavebných nákladov avšak návrhom nového technického riešenia je možné náklady čiastočne znížiť a zvýšiť návratnosť projektu. Náklady na opravu mostu v súčasnom telese odhadujú na 2,5 mil. eur.

Štúdia predpokladá konsenzus na zrušení zastávky podobne ako pri predbežnom zrušení zastávky Oščadnica na úseku Čadca - Krásno nad Kysucou (súhlas zložiek - MDV, ŽSR, Žilinský samosprávny kraj, Integrovaná doprava žilinského kraja a miestna samospráva). Variant bez zastávky bol napriek tomu vylúčený bez posúdenia spoločensko-ekonomickej efektívnosti jej existencie, na základe „nesúlady s prevádzkovým konceptom“.

Úpravy dokumentácie odporúčame predovšetkým v prípade neschválenia grantu CEF s termínom realizácie do 2023. Prehodnotenie technických riešení by znamenalo predĺženie začiatku realizácie projektu aj vzhľadom na už schválené stavebné povolenie a nutnosť dopracovať investičný variant.

Obrázok 2: Varianty technického riešenia úseku hranica SR/ČR – Čadca



Zdroj: UHP, ŠU projektu