



Zefektívnenie ZSSK

(Odporúčania ÚHP k auditu ZSSK)

4.5.2023

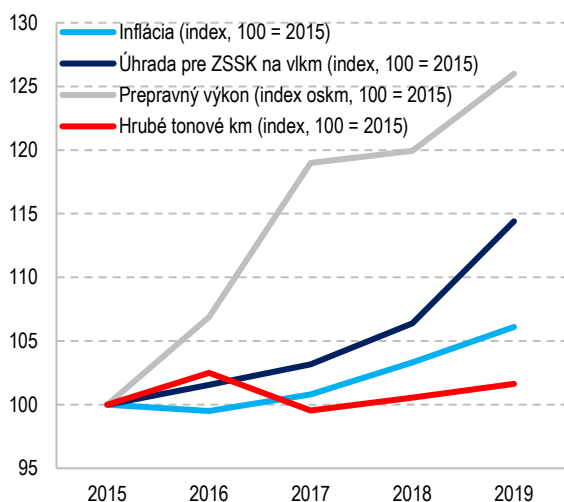
Zefektívnenie Železničnej spoločnosti Slovensko posilní jej pozíciu a stabilitu, zvýši hodnotu za peniaze vo verejnej železničnej doprave a vo výsledku zlepší služby pre cestujúcich. Plnenie odporúčaní z vládneho auditu ZSSK v dlhodobom horizonte zvýši efektívnosť využitia zdrojov o 94 mil. eur a príjmy z cestovného o ďalších 15 - 36 mil. eur. Časť zdrojov sa môže premietnuť do zavedenia častejších vlakových spojení a do zvýšenia kvality dopravy. Na výsledne hospodárenie ZSSK bude mať okrem naplnenia odporúčaní auditu vplyv aj vývoj inflácie, predovšetkým cien energií, prijatie potrebných kompenzačných opatrení a reforma grafikonu. Realizácia opatrení auditu si vyžiada spoluprácu MDV SR, MF SR a ZSSK na zabezpečení stabilného financovania na základe dlhodobých zmlúv, čo povedie k odstráneniu systémových nedostatkov.

Analýzu stavu spoločnosti a možností na jej ďalšie zefektívnenie spracovával od mája 2021 do januára 2022 Útvar hodnoty za peniaze ako súčasťou tímu Vládneho auditu ZSSK. Spoločnosť sa na audite aktívne spolupodieľala, poskytla potrebné údaje a cennými pripomienkami zlepšila kvalitu výstupu. Audit je totiž aj príležitosťou zvyšovať konkurencieschopnosť ZSSK, ktorá bude v budúcnosti kľúčová vzhľadom na blížiacu sa povinnú liberalizáciu železničnej dopravy po roku 2030.

Železničná verejná doprava potrebuje stabilné financovanie

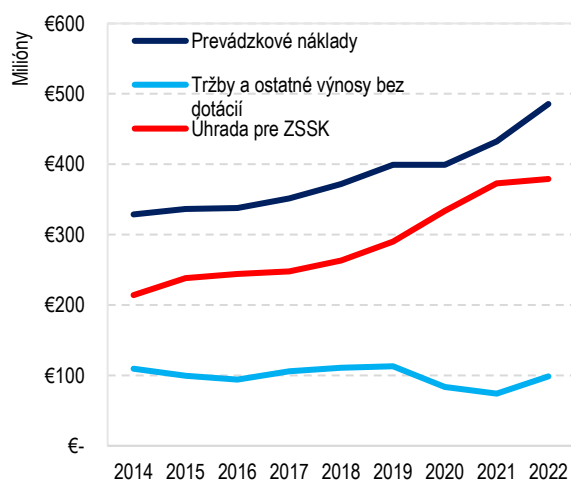
Cestou k vyššej konkurencieschopnosti je stabilizácia financovania verejnej dopravy. Štát kompenzuje ZSSK v rámci zmluvy o dopravných službách vo verejnom záujme rozdiel medzi prevádzkovými nákladmi a výnosmi. Od roku 2015 do roku 2019 narastla výška štátnej úhrady pre ZSSK na vlakový kilometer (vlkm) približne dvakrát rýchlejšie ako inflácia (Graf 1). Tento rast čiastočne ovplyvnilo navýšenie rozsahu štátom objednaných dopravných služieb o 6,5 % a nárast počtu najazdených osobokilometrov o 25%. V priebehu posledných rokov sa nožnice medzi nákladmi a výnosmi rapídne rozširovali (Graf 2). [Revízia výdavkov na dopravu](#) odporúčala prijať opatrenia na optimalizáciu jednotkových nákladov a výnosov o 20%. Nadväzujúce [implementačné správy](#) za roky 2017-2019 konštatovali naopak pokračujúci rast nákladov a potenciálne ohrozenie finančného zdravia spoločnosti tvorbou straty a vysokými finančnými záväzkami. Reakciou na tento vývoj bol [podpis memoranda o spolupráci z roku 2021](#), v ktorom sa MDV SR a MF SR dohodli na úprave rámcovej zmluvy s cieľom zastabilizovať výšku financovania a na realizácii Vládneho auditu ZSSK.

Graf 1: Štátna dotácia pre ZSSK



Zdroj: ÚHP podľa údajov MDV SR

Graf 2: Náklady a výnosy ZSSK



Zdroj: ÚHP podľa údajov ZSSK



Nevyhnutným predpokladom pre lepšie hospodárenie ZSSK je dlhodobé plánovanie. Štát si objednáva verejnú železničnú dopravu od ZSSK prostredníctvom desaťročnej rámcovej zmluvy. Na rozdiel od bežnej zahraničnej praxe táto zmluva ale nevytvára stabilnú záruku financovania. Objem dopravy a výška dotácie sa môžu medziročne výrazne meniť, čo bráni prijatiu dlhodobých riešení. Vysoká miera neistoty, nestabilná výška financovania a pravidlá čerpania investičných úverov obmedzujú možnosti ZSSK rozložiť potrebné investície v čase. Riešením je vytvorenie nového dlhodobého prístupu k financovaniu osobnej dopravy, ktorý by garantoval výkony a výšku financovaniu vypočítanú podľa štandardizovaného postupu v dlhodobom horizonte a ktorý by umožnil manažmentu ZSSK realizovať potrebné návratné investície. Výmenou za to by sa ZSSK zaviazala realizovať výkony za dohodnutú cenu bez možnosti dodatočného financovania na tzv. podnikateľské riziko. Takéto nastavenie by uľahčilo prípravu ZSSK na liberalizovaný trh a zvýšilo konkurencieschopnosť spoločnosti.

Audit ZSSK identifikoval opatrenia na zvýšenie efektívnosti s dlhodobým potenciálom v hodnote 109-130 mil. eur. Z toho predstavujú opatrenia na efektívnejšie využitie nákladov 94 mil. eur a zvýšenie tržieb z prepravy 15-36 mil. eur. Vplyv jednotlivých opatrení bol vyčíslený v cenovej úrovni druhého štvrtého 2022 na základe prevádzkových údajov roku 2019 a štruktúry nákladov v roku 2020. Presné vyčíslenie úspor z jednotlivých opatrení, súvisiace vyvolané náklady ako aj ich čistý vplyv počas najbližších rokov je podrobnejšie zobrazený v Prílohe 1. Plnenie časti opatrení je viazané na realizáciu potrebných investícií.

- **Efektívnejšie využitie vozidiel a personálu prostredníctvom reformy grafikonu zvýši výkony o 15 až 20 % (43 mil. eur).** Naplnenie celkového potenciálu optimalizácie je závislé od realizácie reformy grafikonu zo strany MDV SR. Úspory vyplývajúce zo zefektívnenia obehov vozidiel budú prevažne využité na odstránenie údržbového dlhu a úspory energií na ďalšie posilnenie dopravy.
- **Zvýšenie cestovného o infláciu od poslednej valorizácie v roku 2012 zlepši krytie nákladov (15 – 36 mil. eur).** Opatrenie je v pôsobnosti MDV SR.
- **Automatizácia a digitalizácia predaja cestovných lístkov povedie k stabilizácii rastu osobných nákladov (13 mil. eur).** Podmienkou je realizácia vysoko návratnej investície do nových predajných zariadení.
- **Zlepšenie výkonnosti internej údržby a efektívnejšie obstarávanie externých opráv uvoľní zdroje na stabilizáciu bežnej údržby (15 mil. eur).** Posilnenie internej údržby na úkor outsourcingu si vyžiada významné investície do vybavenia a budov, financované prevažne relokáciou nákladov.
- **Optimalizácia veľkosti pracovných tímov a procesov zlepši využitie zamestnancov (2 mil. eur).**
- **Zmena doby odpisovania dosiahla zníženie nákladov (21 mil. eur).** Úspora sa týka najmä zrealizovania dôb odpisovania vozidiel a bola už prevažne realizovaná v roku 2022.

Nový grafikon prinesie viac vlakov za rovnaké peniaze

Optimalizácia grafikonu a objednávky dopravy predstavuje najväčšiu príležitosť pre zvýšenie efektívnosti ZSSK. Slováci cestujú o 23 % menej vlakom ako je európsky priemer. Hlavnou príčinou je približne iba polovičný počet vlakov na obyvateľa v porovnaní s krajinami s dobre rozvinutou verejnou dopravou ako sú Rakúsko a Česko. Výsledkom je neoptimálny rozsah dopravy a nastavenie spojov, čo zhoršuje efektívnosť využitia vozidiel a personálu.

Prebiehajúca reforma grafikonu vlakovej dopravy povedie k nárastu výkonov o približne 15-20 % pri rovnakej výške štátnych dotácií bez zohľadnenia inflácie. Porovnanie parametrov liniek ZSSK ukázalo priestor na optimalizáciu dopravy v hodnote približne 43 mil. eur postupným rastom do roku 2030, keďže táto úspora je naviazaná na realizáciu ostatných opatrení. Prostriedkom na dosiahnutie tejto úspory je efektívnejšie využitie vozidiel a personálu, ako aj zosúladenie kapacity vlakov so skutočným dopytom zo strany cestujúcich. Uvoľnené zdroje budú použité na posilnenie vlakov tam, kde je najväčší dopyt cestujúcich. Cestujúci tak budú mať k dispozícii

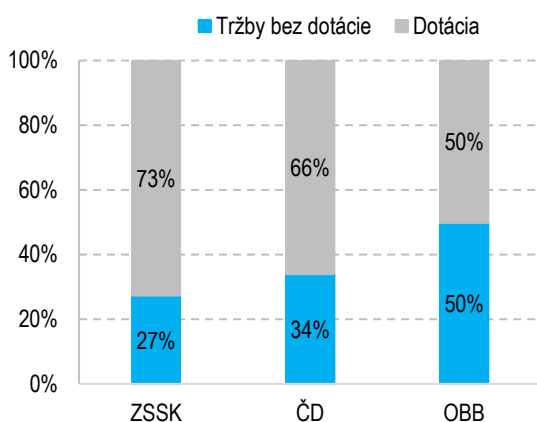


viac vlakov, pričom jednotková výška štátnej dotácie klesne a zvýši sa motivácia cestujúcich presedlať z aut do vlakov.

Dorovnanie cestovného o infláciu by prinieslo 15,4 mil. eur

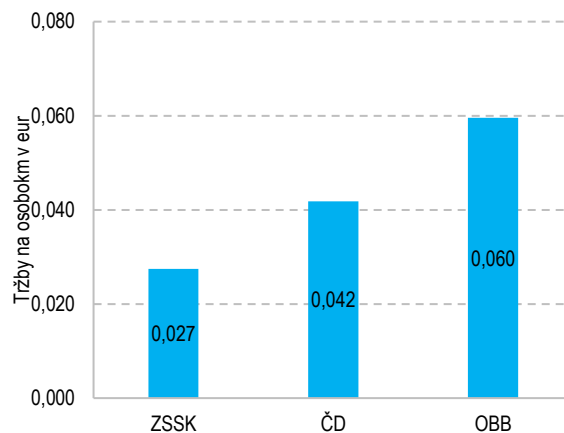
Dlhodobo chýbajúce zvýšenie cestovného zvyšuje potrebu financovať ZSSK zo štátnych zdrojov. Posledná zmena taríf cestovného nastala v októbri 2011. Výška cestovného zostala bez zmeny napriek približne 25-percentnej inflácii v rokoch 2012-2021. Od roku 2015 platí bezplatná preprava vybraných cestujúcich. Tieto skutočnosti sa prejavujú na vysokom podiele dotácie na celkových výnosoch ZSSK (Graf 3) a na zaostávaní vo výške jednotkových tržieb v porovnaní so susednými krajinami (Graf 3). Toto opatrenie však nie je v pôsobnosti ZSSK, nakoľko schválenie zvýšeného cestovného podlieha schváleniu regulačného úradu a MDV SR.

Graf 4: Dotačná náročnosť



Zdroj: Výročné správy ZSSK, ČD, ÖBB

Graf 5: Porovnanie relatívnych príjmov ZSSK



Pozn.: Relatívne tržby sú upravené o paritu kúpnej sily (PPP).
Zdroj: Výročné správy ZSSK, ČD, ÖBB

Dorovnanie cestovného o infláciu od roku 2012 by zvýšilo tržby ZSSK o približne 15 mil. eur. Prehodnotenie bezplatnej prepravy a ďalších zliav by mohlo priblížiť ZSSK relatívnym tržbám Českých dráh, čo by predstavovalo zvýšenie tržieb celkovo o takmer 36 mil. eur oproti roku 2021. Zmena taríf cestovného si vyžaduje spoluprácu ZSSK a MDV SR pri nastavení vhodnej úrovne, ktorá bude vhodná pre dopravcu a zároveň dostatočne konkurencieschopná voči neekologickým formám dopravy. Dlhodobým systémovým riešením je zavedenie automatického systému valorizácie cestovného, ktorý by približne kopíroval vývoj inflácie alebo výšky nákladov v doprave. Podobný systém bol použitý napr. v Česku a Holandsku.

Automatizácia predaja lístkov ušetrí ročne 13 mil. eur

Posilnenie online predaja a zavedenie predajných automatov predstavuje pre ZSSK príležitosť na zvýšenie efektívnosti. V porovnaní s rakúskym národným dopravcom ÖBB je sieť osobných pokladní ZSSK takmer štvornásobne hustejšia vzhľadom na veľkosť železničnej siete. Moderná prax v celej doprave smeruje k zachovaniu osobného predaja výlučne v staniciach väčšieho významu, napr. regionálne centrá, dopravné uzly alebo prihraničné stanice prvého kontaktu. Výsledky auditu potvrdzujú opodstatnenie tohto trendu. Značná časť predajných miest prináša buď minimálny zisk alebo je dokonca stratová. Audit preto odporúča zachovať iba približne 40 osobných predajných miest a v ostatných staniciach nahraď pokladne kombináciou automatov a lepšími možnosťami kúpy lístkov vo vlaku alebo online. Zavedenie manipulačného poplatku predstavuje ďalšiu možnosť ako posilniť motiváciu cestujúcich uprednostniť kúpu lístku online.



Zefektívnenie prevádzky uvoľní zdroje na priority

Zvýšenie výkonnosti internej údržby a lepšie obstarávanie opráv pomôžu znížiť dlh v údržbe. Audit identifikoval relatívne časté odstavovanie vozidiel z dôvodu neočakávaných porúch a dlho trvajúcej údržby. Príčinou je primárne nízka kapacita údržby a jej časté odkladanie z dôvodu nedostatočných zdrojov, čo viedlo k vzniku údržbového dlhu. Podľa predbežných prepočtov ZSSK dosahuje výška dlhu v údržbe približne 47 mil. eur. Štandardizácia výkonnosti interných pracovísk údržby a ich ďalší rozvoj investíciami do priestorov a zariadení umožnia stabilizovať bežnú údržbu tak, aby dlh v údržbe ďalej nerástol. Ďalším krokom k odstráneniu údržbového dlhu je príprava stratégie, ktorá vyčíslí presne jeho celkovú výšku, určí priority a zadefinuje potrebu financovania v najbližších rokoch. Reforma grafikonu umožní jednak znížiť údržbový dlh optimalizáciou využitia vozidiel a zároveň uvoľní zdroje, ktoré budú môcť byť čiastočne využité práve na odstránenie dlhu v údržbe.

Výkonnejšia interná údržba zlepši pozíciu ZSSK vo vzťahu k externým dodávateľom. Cena opráv v externom prostredí narástla za roky 2015-2020 v priemere až o 30 %. Momentálna situácia na trhu s opravami železničných vozidiel nevytvára dostatočný tlak na znižovanie cien vďaka konkurenčnej súťaži. Riešením je práve posilnenie vlastných kapacít internej údržby a väčšia miera insourcingu opráv. V súčasnosti na základe odporúčaní auditu už prebieha v ZSSK analýza obstarávania externej údržby za účelom zabezpečenia výhodnejších podmienok a dodržaní platnej legislatívy.

Optimalizácia organizačnej štruktúry a procesov prinesie 2,4 mil. eur. Personálny audit poukázal na možnosť efektívnejšie využiť riadiacich zamestnancov zväčšením priemernej veľkosti tímu, ktorý vedú. Ďalšie úspory prinesie odstránenie duplicitných procesov a zavedenie výkonnostných štandardov. ZSSK už v súčasnosti realizuje procesný a personálny audit s podobným cieľom.

Zmena odpisovania prinesie prehľadnejšie investovanie

Zosúladenie doby odpisovania s očakávaným využitím majetku prinieslo úsporu 21 mil. eur. ZSSK splnila odporúčanie auditu zrealizovať dobu odpisovania už v roku 2021, čo pomohlo znížiť výšku štátnej dotácie v roku 2022. Odpisovanie naviazané na reálne využitie majetku v spoločnosti povedie k efektívnejšiemu využívaniu dostupných zdrojov a stabilnejšiemu financovaniu. Audit zároveň odporúčal zavedenie limitu na odpisy, ktorý bude možné zvýšiť v prípade finančne návratných investícií alebo na základe požiadaviek objednávateľa verejnej dopravy. Pôvodné odpisové plány ZSSK, ktoré uvažovali s nárastom na úroveň približne 130 mil. eur do roku 2026 boli zo strany ZSSK revidované. Odpisový limit bol zapracovaný do znenia rámcovej zmluvy na roky 2021 – 2030 v priebehu auditu.

Prijatie opatrení z auditu môže mať vplyv na výšku odpisového limitu a štruktúru nákladov ZSSK. Keďže audit určil limit odpisov na základe statických údajov podľa roku 2020, bude jeho finálna výška závisieť od konkrétnej realizácie investícií potrebných pre naplnenie odporúčaní auditu. Vyššie investície môžu viesť k zvýšeniu odpisov. Investície do vysoko návratných projektov ale zároveň povedú k porovnateľnému alebo ešte väčšiemu zníženiu prevádzkových nákladov, ktoré sa však prejavia najskôr v roku N+3, kde N je rok začiatku realizácie investície. Každá takáto investícia by v konečnom dôsledku mala viesť k vyššej efektívnosti a nižším celkovým nákladom.



Príloha 1: Potenciál zvyšovania efektívnosti

Položka	Dlhodobý potenciál optimalizácie (mil. eur)						Čistý finančný vplyv na úhradu štátu**		
	Spolu	Úspora úhrady štátu	Relokácia	Zmena	Vyvolané výdavky	Horizont naplnenia	2022	2023	2024
1 Optimalizácia GVD – zavádzanie PDO (gescia MDV SR)	43	-	43	-12%	-4	dlhodobý	0	0	0
1.1. Priama úspora - osobné výdavky, energie a pod.	36	-	36	-13%	-4	dlhodobý	0	0	0
1.2. Nepriama úspora - odpisy	7	-	7	-9%	0	dlhodobý	0	0	0
2 Zefektívnenie údržby - interná relokácia	7 + 8*	-	7 + 8*	-17%		dlhodobý			
2.1. Zefektívnenie opravovní s nárastom insourcingu	3	-	3	-8%		dlhodobý			
2.2. Revízia zmlúv v externej údržbe	4 + 8*	-	4 + 8*	-30%		3 roky			
3 Zreálnenie odpisovania voči pôvodným plánom z 2020***	21	21	-	-22%	0	okamžite	27	37	43
4 Optimalizácia predaja cestovných dokladov	13	13	-	-66%	-8	3 roky	0	1	7
5 Optimalizácia zamestnanosti a procesov	2	2	-	-15%	-1	3 roky	0	2	3
6 Zvýšenie cestovného (gescia MDV SR)	36	36	-	+34%	0	2 roky	12	39	40
6.1. Valorizácia cestovného o infláciu	15	15	-	+15%	0	2 roky	5	17	17
6.2. Zvýšenie cestovného na úroveň CZ	21	21	-	+19%	0	2 roky	7	21	23
Celkový vplyv optimalizačných opatrení na ZSSK	130	72	58	-28%	-13	< 3 roky	39	79	93
Celková výška štátnej úhrady**							364	349	356

*Obsahuje odhadovanú úsporu nákladov na prenájom vozidiel OBB na linke Bratislava – Komárno (-2,5 mil. eur) vďaka uvoľneniu vozidiel ZSSK v rámci optimalizácie.

** Údaje v rokoch 2023 a 2024 sú po zohľadnení inflácie podľa makroekonomickej prognózy MF SR z 09/2022 bez vplyvu zvýšenie cien energií nad úroveň roku 2022.

***Zahŕňa prevažne vozidlá a z menšej časti IT a je porovnávané s pôvodným investičným plánom ZSSK z roku 2020. Opatrenie bolo zrealizované v roku 2021 a v ďalších rokoch by mala výška odpisov rásť iba o infláciu. Hodnoty nezahŕňajú možný rast odpisov po realizácii finančne návratných investícií.