

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze projektu

Obstaranie Pásových bojových obrnených vozidiel
a Pásových obrnených vozidiel
(projektový zámer)

september 2021



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 pripravovanému projektu v zmysle § 19a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Martin Haluš, Martin Kmeťko a Slavomír Šahin na základe materiálov opísaných v tomto hodnotení a stretnutí so zástupcami MO SR.

Ekonomické hodnotenie Ministerstva financií SR má odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy v hodnote investičného projektu. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Projekt je v prvej fáze investičného procesu – projektový zámer. Ministerstvo obrany SR (MO SR) navrhuje vláde SR vyhlásiť obstarávanie formou vláda-vláde a vyžiadať ponuky od výrobcov. Realizácia projektového zámeru nezakladá mandát na realizáciu investície (podpis zmluvy). Po spracovaní získaných ponúk zverejní MO SR štúdiu uskutočniteľnosti, rozhodnutie o realizácii investície bude opätovne predložené vláde SR a hodnotenie Ministerstva financií SR (MF SR) bude aktualizované.

Zhrnutie

- MO SR plánuje v dvoch fázach nakúpiť pásové bojové vozidlá s cieľom vybudovať jadro ťažkej mechanizovanej brigády, hlavnej priority Ozbrojených síl SR podľa Cieľov spôsobilosti NATO.
- V prvej fáze navrhuje MO SR vybrať platformu a kúpiť prvých 152 vozidiel a štyri tréningové vozidlá za 1,74 mld. eur s DPH. Druhá fáza na nákup 71 vozidiel za 0,72 mld. eur bude predmetom opcie.
- Na základe predbežnej cenovej ponuky odhaduje MO SR cenu vozidla v bojovej výbave na 9,6 mil. eur s DPH. Ceny jednotlivých verzií vozidiel budú spresnené v nasledujúcej fáze projektu.
- Rozloženie dodávok aj financovania v čase bude zodpovedať rozpočtovým možnostiam a určí sa pred podpisom zmluvy.
- Projekt je v prvej časti investičného procesu – investičný zámer. Sústreďuje sa na zdôvodnenie potreby a hrubý odhad výšky nákladov, vláde SR navrhuje vyžiadať si záväzné ponuky od výrobcov.
- Na základe záväzných ponúk bude spracovaná detailná štúdia uskutočniteľnosti, s plnohodnotnou analýzou alternatív, vyčíslením celkových nákladov na životný cyklus a spresnením ceny vozidiel.
- Hodnotenie ponúk vrátane odporúčania víťaznej MO SR opätovne predloží na ekonomické hodnotenie a schválenie vláde, rovnako ako finálny návrh medzivládnej zmluvy.

Hodnotenie

- Projekt zodpovedá hlavnej prioritě ozbrojených síl a záväzku voči NATO, vybudovať ťažkú mechanizovanú brigádu.
- MO SR zatiaľ nemá vypracovaný dlhodobý plán rozvoja, ktorý má riadiť investičné projekty. Nedá sa tak overiť realnosť rozpočtových požiadaviek a dlhodobá udržateľnosť obranných investícií.
- Kvalitná, otvorená súťaž s mnohými ponukami má potenciál znížiť vysúťažené jednotkové ceny. Predpokladaná hodnota zákazky je odhadnutá na základe predbežnej cenovej ponuky. Ceny jednotlivých verzií vozidiel budú spresnené v nasledujúcej fáze projektu, po vyhodnotení ponúk.
- Kvôli približovaniu sa štandardom v krajinách NATO sa podľa MO SR zvyšuje počet bojových vozidiel v mechanizovaných rotách oproti súčasnému stavu z 9 na 12 (dodatkové náklady 260 mil. eur).
- Nad rámec približovania k štandardom NATO je požadovaných dodatočných 32 vozidiel (297 mil. eur). V zdôvodnení navýšenia by malo MO SR uviesť, ako bol kvantifikovaný konkrétny počet dodatočných vozidiel, prípadne v štúdiu uskutočniteľnosti znížiť počet žiadaných vozidiel.
- MF SR nemá expertízu na overenie výstupov vojnových simulácií Generálneho štábu OS SR, na základe ktorých vznikli požiadavky na počty a vlastnosti vozidiel. Hodnotenie sa zameriava na overenie, či je preukázané využitie daného počtu vozidiel.
- Prehodnotením záverov vojnových simulácií generálnym štábom môže nastať aj optimalizácia počtov žiadaných vozidiel.
- Analýza vplyvu kvalitatívnych požiadaviek výšku jednotkových cien má byť vypracovaná po získaní ponúk od výrobcov, v nadväzujúcej štúdiu uskutočniteľnosti.
- MO SR predpokladá vyžiadanie ponúk od krajín EHP¹, USA, Kanady a Veľkej Británie. Oslovenie dodávateľov z ďalších krajín, s ktorými spojenci štandardne spolupracujú, môže rozšíriť súťaž.

Odporúčania

Pre ďalšiu fázu prípravy projektu:

- Pred podpisom zmluvy schváliť dlhodobý investičný plán s finančnou projekciou, ktorá umožní overiť realnosť rozpočtových požiadaviek a dlhodobú finančnú udržateľnosť obranných investícií.

¹ Európsky hospodársky priestor

- V analýze kvalitatívnych požiadaviek uviesť požiadavky OS SR a minimálne požiadavky podľa štandardov NATO, vplyv jednotlivých požiadaviek na výšku nákladov a analyticky zdôvodniť rozdiely.
- V štúdiu uskutočniteľnosti doplniť dôvody dodatočného zvýšenia počtu vozidiel oproti požiadavke z roku 2018 (celkovo +32 vozidiel, dodatočné náklady 297 mil. eur s DPH), prípadne znížiť počet žiadaných vozidiel.
- V žiadosti o ponuky vyžiadať:
 - Detailné a overiteľné prevádzkové náklady a náklady na životný cyklus (palivá, mazivá, náhradné diely, servisné náklady, prácnosť údržby a pod.).
 - Náklady na financovanie nákupu (kurzové riziká, náklady na dlhové financovanie a pod.)
 - Možnosti na úpravu rámca a ich dopad na výšku nákladov (napr. zmena počtu vozidiel).
 - Alternatívne cenové ponuky na verzie vozidiel, ktoré výrobcovia už dodali, alebo dodávajú iným krajinám v EÚ a NATO. V prípade nižšej ceny vyhodnotiť dopad na plnenie spôsobilostí pri upustení od špecifických požiadaviek OS SR a možnosť zvýšiť nákladovú efektívnosť.
- Rozšíriť okruh oslovených štátov o tie, s ktorými spojenci v NATO štandardne spolupracujú v oblasti obrany.
- Žiadať čo najväčšiu zverejniteľnosť predložených ponúk a plnú zverejniteľnosť víťaznej ponuky.
- Ponuky financovania zahrnúť do ekonomického porovnania v štúdiu uskutočniteľnosti.
- Po spracovaní ponúk aktualizovať štúdiu uskutočniteľnosti a predložiť na hodnotenie MF SR a schválenie vláde SR.

Opis a ciele projektu

MO SR navrhuje vláde SR vyhlásiť obstarávanie formou vláda-vláde² na nákup 223 pásových bojových vozidiel a štyroch trenažérov v dvoch fázach projektu. Odhadovaný horný limit investičných nákladov v rokoch 2023 až 2030 dosahuje 2,43 mld. eur s DPH. Investičné náklady na prvú fázu odhaduje MO SR na 1,74 mil. eur s DPH.

V prvej fáze MO SR plánuje vybrať platformu, kúpiť prvých 152 vozidiel v štyroch verziách (bojová, veliteľská, uvoľňovacia a dielenská) a štyri trenažéry. Druhá fáza projektu s vozidlami najmä v podporných a zabezpečovacích verziách bude predmetom opcie a jej realizácia bude podliehať samostatnému hodnoteniu a schváleniu vládou.

Po schválení návrhu MO SR plánuje požiadať vlády ich štátov o predloženie ponúk³. Po ich spracovaní ministerstvo obrany aktualizuje štúdiu uskutočniteľnosti, ktorá bude obsahovať podrobné nákladové, technické a ekonomické porovnania jednotlivých ponúk. Tento materiál opätovne predloží na ekonomické hodnotenie a rokovanie vlády, rovnako ako finálny návrh medzivládnej zmluvy.

Box 1: Príprava a hodnotenie štúdie uskutočniteľnosti podľa § 19a zákona č. 523/2004 Z. z.

Subjekty verejnej správy, s výnimkou obcí a vyšších územných celkov a ich organizácií, musia pred začiatkom veľkých investícií vypracovať a zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti. Pri významnom pokroku v príprave takej investície majú povinnosť štúdiu uskutočniteľnosti aktualizovať. Po zverejnení a po každej aktualizácii nasleduje ekonomické hodnotenie Ministerstva financií SR. Cieľom tohto postupu je zlepšovať prípravu investícií, zvyšovať efektivitu vynakladaných verejných financií a poskytovať kvalitnejšie informácie pri rozhodovaní o príprave a realizácii investičných projektov.

Aktuálny projekt sa nachádza vo fáze investičného zámeru:

- Štúdia uskutočniteľnosti vo fáze zámeru (terajší dokument)
- Aktualizácia štúdie uskutočniteľnosti po verejnom obstarávaní (po vyhodnotení RfGP)
- Aktualizácia štúdie uskutočniteľnosti pred vznikom záväzku (pred podpisom zmluvy)
- Samostatné štúdie uskutočniteľnosti pred podpisom realizačných zmlúv k opciám na jednotlivé fázy

Cieľom projektu je vybudovať ťažkú mechanizovanú brigádu, najvyššiu prioritu SR pri budovaní obrany. Jednotky, ktoré má projekt vyzbrojiť, operujú so zastaranou technikou na konci technickej životnosti, ktorá nespĺňa súčasné požiadavky na ochranu, palebnú silu ani interoperabilitu. Technické požiadavky na nové vozidlá spĺňajú normy podľa štandardov NATO pre ťažkú mechanizovanú brigádu⁴.

Tabuľka 1: Fázy, verzie a odhadované náklady projektu Pásové bojové vozidlo (mil. eur s DPH)

Fáza	Verzia vozidla	Počet		Odhad nákladov		Spolu
		Verzia	Fáza	Vozidlá	Ostatné*	
1	PBOV	131				
	PBOV veliteľské	15	152	1 512	227	1 739
	POV uvoľňovacie	3				
	POV dielňa technickej pomoci	3				
	Trenažér PBOV	4	4			
PBOV	5					
2	POV uvoľňovacie	10	71	623	73	696
	POV dielňa technickej pomoci	9				
	POV ženijný – výbušný odmínovač	9				
	POV ženijný – mýnový vrhač	9				
	POV ženijný – ženijná podpora	9				
	POV 120 mm samohybný mýnomet	20				
	Celkom					

² Tiež známe ako Government-to-Government, GtoG, G2G.

³ Takzvané Request for Government Proposal, RfGP.

⁴ Corrigendum Bi-SC Capability Code and Statements (CC&CS) z 29. 7. 2020.

Identifikácia potreby

Vybudovanie ťažkej mechanizovanej brigády určila Národná rada Slovenskej republiky ako prioritu pre budovanie Ozbrojených síl SR v Obrannej stratégii Slovenskej republiky 2021⁵ a za najvyššiu prioritu ju SR prijala aj v Cieloch spôsobilostí NATO pre Slovenskú republiku 2017.

Bez dlhodobého investičného plánu nie je možné overiť, či navrhovaný nákup najlepšie zodpovedá potrebám MO SR a je dlhodobo finančne udržateľný. Podľa opatrení revízie výdavkov na obranu a implementačného plánu by malo ministerstvo obrany vypracovať dlhodobý plán a na jeho základe prehodnotiť všetky projekty vyzbrojovania⁶. Významné investičné projekty by sa bez plánu nemali realizovať, pretože sa nedá overiť reálnosť rozpočtových požiadaviek, dlhodobá udržateľnosť, ani vzájomná koherentnosť obranných investícií. Dlhodobý plán by mal usporiadať investície do prioritných spôsobilostí v časovom horizonte primeranom ich dôležitosti, napríklad pásové bojové vozidlá, alebo podporné a zabezpečovacie BOV 8x8 pre ťažkú mechanizovanú brigádu by mali byť realizované pred menej prioritnými nákupmi. Podľa implementačného plánu revízie výdavkov majú byť opatrenia spojené s prípravou dlhodobého investičného plánu splnené do marca 2022, na kedy je naplánované aj predloženie štúdie uskutočniteľnosti na rokovanie vlády SR.

Ozbrojené sily požadujú celkovo 223 pásových obrnených vozidiel⁷. Hodnotený projekt a Vojnový model pracujú so zvýšeným počtom bojových vozidiel v mechanizovaných rotách z 9 na 12 oproti súčasnému stavu, čo je zdôvodnené postupným približovaním štruktúry mechanizovaných práporov k forme štandardnej v NATO⁸ (navýšenie o celkovo 27 vozidiel v hodnote 260 mil. eur s DPH).

MF SR nemá expertízu na overenie výstupov vojnových simulácií Generálneho štábu OS SR, na základe ktorých vznikli požiadavky na počty a vlastnosti vozidiel. Hodnotenie sa zameriava na overenie, či je preukázané využitie daného počtu vozidiel. Vojnová simulácia⁹ je jedným z kľúčových nástrojov na overenie a prispôbenie operačných plánov ozbrojených síl. S využitím špecializovaného softvéru a odborných vstupov umožňuje simulovať rôzne plány (napr. vlastná a protivníková bojová sila a taktika, prostredie) v rôznych scenároch nasadenia (napr. mierová misia, stabilizácia územia, obrana...) bez nasadenia v reálnych operáciách alebo konfliktoch. Jej výstupom je stav vlastných a protivníkových síl po simulácii. Odborná interpretácia týchto výsledkov poskytuje odporúčania k počtom a vlastnostiam techniky, taktiky a výcviku. V závislosti na použitých vstupoch a scenároch môže odborné hodnotenie poskytnúť aj širšie rozpätie potrebnej techniky.

Nadväzujúca štúdia uskutočniteľnosti by mala obsahovať vyhodnotenie kvalitatívnych požiadaviek na vozidlá podľa kritérií NATO a OS SR. Aktualizovaný materiál by mal obsahovať zoznam minimálnych kvalitatívnych požiadaviek na vozidlá ťažkej mechanizovanej brigády podľa štandardov NATO, zoznam technických požiadaviek OS SR a analyticky zdôvodniť rozdiely v tých parametroch, ktoré sú odlišné, a ich vplyv na výšku nákladov. Zníženie požiadaviek alebo výrazná odlišnosť od štandardov NATO môže viesť k nekompatibilitie jednotiek so spojencami a k neplneniu záväzkov SR voči Aliancii. Zvýšenie technických požiadaviek oproti potrebnému minimu NATO môže mať zvýšiť jednotkovú cenu vozidiel aj výrazne obmedziť množstvo platforiem, ktoré požiadavky spĺňajú.

⁵ Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 543 z 27. januára 2021, strana 10, odsek 46 d vlastného materiálu. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/uznesenie&MasterID=12634>

⁶ Opatrenia 7, 11, 12, 14, Implementačný plán revízie výdavkov na obranu. Dostupné online: <https://www.mosr.sk/revizia-vydavkov/>. Revízia výdavkov na obranu schválená vládou SR uznesením č. 416/2020. <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25066/1>

⁷ Spravenie údajov projektu BOV 8x8, Generálny štáb Ozbrojených síl SR, 14. júna 2021.

⁸ Na základe podkladu sprístupneného MF SR, ktorý nie je súčasťou zverejneného projektového zámeru.

⁹ Štandardne označované aj ako vojnová hra, wargame.

Analýza alternatív a ekonomické hodnotenie

Časť požiadavky na nákup 32 vozidiel (297 mil. eur s DPH) nie je dostatočne vysvetlená. Plán budovania ťažkej mechanizovanej brigády z roku 2018¹⁰ požadoval nákup 164 moderných pásových bojových vozidiel, ktoré mali pokryť potreby bojových aj podporných jednotiek brigády. Časť navýšenia o 32 vozidiel (+297 mil. eur s DPH) je rámcovo zdôvodnená výsledkami tzv. vojnovkej hry, ktorá overuje reálnosť operačných plánov Ozbrojených síl SR v rámci kolektívnej obrany NATO s poznatkami zo súčasných ozbrojených konfliktov. Zo sprístupnených podkladov nie je možné overiť, ako bola na základe získaných poznatkov kvantifikovaná dodatočná potreba 32 vozidiel na dostatočné kvantitatívne a kvalitatívne plnenie cieľa spôsobilosti.

Predpokladaná hodnota zákazky je odhadnutá na základe predbežnej cenovej ponuky. Ceny jednotlivých verzii budú spresnené v nasledujúcej fáze projektu, po vyhodnotení žiadosti o vládnu ponuku (RfGP). Očakávané investičné náklady prvej fázy projektu MO SR odhadlo na základe najvyššej cenovej ponuky, ktorú získalo prostredníctvom žiadostí o informácie¹¹. Plnohodnotné ekonomické hodnotenie prebehne po aktualizácii štúdie uskutočniteľnosti o údaje z verejného obstarávania. Vo fáze investičného zámeru je hodnotený najmä dopyt po výstupe projektu a rámcová výška nákladov.

Tabuľka 2: Odhadovaný rozpočet prvej fázy projektu PBOV

Položka	Počet kusov	Cena za 1 ks (mil. eur s DPH)	Cena celkom (mil. eur s DPH)
PBOV	131	9,6	1 261,4
PBOV- veliteľské	15	9,6	144,4
PBOV- trénažér	4	16,3	65,2
POV- uvoľňovacie	3	7,1	21,2
POV- dielňa technickej pomoci	3	6,5	19,5
Logistická podpora (náhradné dielce, dielenské špeciálne prostriedky, kurzy)			118,0
Munícia			97,2
Náklady na infraštruktúru			12,0
Náklady celkom	156		1 738,9

Zdroj: MO SR, 2021

Ministerstvo obrany by malo žiadať čo najväčšiu zverejniteľnosť predložených ponúk a plnú zverejniteľnosť víťaznej ponuky, s ktorou sa uzatvorí zmluva. Odpovede štátov a spoločností na žiadosti o informácie (RfI) sú pri obranných systémoch často utajované. Vzhľadom na význam a náklady plánovaného nákupu je požiadavka zverejniteľnosti primeraná.

V žiadosti o vládne ponuky by malo MO SR vyžiadať detailné a overiteľné prevádzkové náklady a náklady na životný cyklus. Aktualizácia štúdie uskutočniteľnosti by mala obsahovať široký výber, opis a vyhodnotenie alternatívnych riešení a finančnú analýzu a ekonomickú analýzu, ktoré porovnávajú viaceré alternatívy. Štúdia uskutočniteľnosti by mala obsahovať aj podrobný opis a porovnanie navrhovaného variantu s vylúčenými možnosťami. Odmietnutie alebo vylúčenie alternatívy by malo byť v štúdiu dostatočne zdôvodnené, a to i v neutajenej časti materiálu, ak štúdia obsahuje utajenú časť. Štúdia by mala obsahovať aj hodnotenie rizík súvisiacich s investíciou ako aj s jednotlivými alternatívami¹².

Ponuky financovania by mali byť zahrnuté do ekonomického porovnania v štúdiu uskutočniteľnosti. MO SR plánuje ako súčasť ponúk žiadať návrh financovania projektu. Cieľom je rozloženie splátok zo štátneho rozpočtu na čo najdlhšie obdobie a zníženie ročných výdavkov pri udržaní krátko harmonogramu dodávok. Náklady na servis ponúkaného financovania je nutné zohľadniť pri finančnej analýze alternatív.

¹⁰ Ťažká mechanizovaná brigáda – cieľová podoba a plán postupného zvyšovania jej spôsobilosti – REV1, Generálny štáb Ozbrojených síl SR, 17. 9. 2018.

¹¹ Tiež známe ako RfI – Request for Information.

¹² Nariadenie vlády č. 174/2019 prijatého podľa odseku 8 § 19a zákona č. 523/2004 Z. z. a Rámec na hodnotenie verejných investičných projektov v SR schválený uznesením vlády č. 300/2017.

Jednotná výzbroj znižuje rôznorodosť náhradných dielov a špecialistov, ktoré musia ozbrojené sily udržiavať a prepravovať počas operácií. Vozidlá plánuje MO SR v ôsmich verziách na zabezpečenie jadra ťažkej mechanizovanej brigády. Budú tvoriť hlavnú výzbroj jej troch mechanizovaných práporov (prvá fáza projektu) a podporných jednotiek (najmä druhá fáza). Časť vozidiel je určená aj pre výcvik a zásoby OS SR.

Výroba všetkých vozidiel jednotlivých verzií v rámci série môže priniesť časové i finančné úspory. Súčasný plán nákupu v dvoch fázach bude podľa predstaviteľov MO SR nutné upraviť v nadväznosti na výrobné kapacity dodávateľov. Okrem rozdielov v časovaní bude pravdepodobne nutné zmeniť i verzie vozidiel v týchto fázach. Rekonfigurácia výrobných liniek na iné verzie vozidla však spomaľuje a predražuje výrobu.

Napojenie projektu na prebiehajúcu výrobu pre iné krajiny môže priniesť úsporu na jednotkových cenách. Podobne, ako pri výrobe vozidiel v sérii, sa pri väčších zákazkách očakávajú nižšie jednotkové ceny. Ministerstvo obrany by malo požiadať aj o alternatívne cenové ponuky na verzie vozidiel, ktoré výrobcovia už dodali, alebo dodávajú iným krajinám v EÚ a NATO. V prípade nižšej ceny vyhodnotiť dopad na plnenie spôsobilostí pri upustení od špecifických technických požiadaviek OS SR a možnosť zvýšiť nákladovú efektivitu.

Ministerstvo obrany by malo rozšíriť okruh oslovených štátov o tie, s ktorými naši spojenci štandardne spolupracujú v oblasti obrany. Hodnotený materiál predpokladá vyžiadanie ponúk od krajín Európskeho hospodárskeho priestoru, USA, Kanady a Veľkej Británie, čo môže zúžiť súťaž. Potenciálni dodávatelia môžu byť napríklad z Izraelu a Južnej Kórey.