

Správa o hodnotení investícií za rok 2022

Január 2023



Jedným zo zadaní MF SR je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Správa o hodnotení investícií za rok 2022 sumarizuje povinnosti a výsledky hodnotenia investícií na základe § 19a zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, resp. v zmysle úlohy C.5 z uznesenia vlády č. 649/2020.

Materiál pripravili Martin Haluš, Martin Kmeťko, Marián Bederka, Alica Ďurišová a Zuzana Vranová.

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Manažérske zhrnutie	5
1 Riadenie verejných investícií v roku 2022.....	6
1.1 Koľko Slovensko investuje	6
1.2 MF SR zhodnotilo 246 projektov a identifikovalo potenciálnu úsporu 657 mil. eur	8
1.3 Prečo je dôležité mať aktuálne metodiky a plány.....	12
2 Investičné témy roku 2022.....	16
2.1 Zmena hranice hodnotenia projektov môže priniesť viac pridanej hodnoty	16
2.2 Kvalitné inflačné doložky pomáhajú pri skokovom náraste cien materiálov	17
2.3 Štátne budovy treba obnovovať na základe nákladovej efektívnosti.....	18
3 Prílohy.....	22
Príloha 1: Projekty, ku ktorým neboli MF SR dodané podklady ani po vyžiadaní – detailný popis.....	22
Príloha 2: Zoznam hodnotených projektov v roku 2022	23

Zoznam tabuliek a grafov

Tabuľka 1: Celková výška kapitálových výdavkov mimo samospráv (mil. eur)	7
Tabuľka 2: 15 najväčších investičných projektov v roku 2023 (mil. eur).....	7
Tabuľka 3: Hodnotené projekty v roku 2022 po oblastiach a s priemernou úsporou na projekt (v mil. eur)	10
Tabuľka 4: Prehľad rezortov, ktoré vyhlásili VO bez hodnotenia MF SR.....	12
Tabuľka 5: Stav vypracovania metodík a investičných plánov	13
Tabuľka 6: Porovnanie uverejnených investičných plánov s reálnym čerpaním v roku 2022 (mil. eur).....	14
Tabuľka 7: Scenáre počtu hodnotení a úspor podľa nastavenia hranice (mil. eur).....	17
Tabuľka 8: Prehľad projektov nad 10 mil. eur v r. 2021 (v mil. eur) pred úpravou hranice a po nej	17
Tabuľka 9: Budovy štátnej správy rozdelené podľa rezortov	19
Tabuľka 10: Projekty, ku ktorým neboli MF SR dodané podklady ani po vyžiadaní – detailný popis	22
Graf 1 : Porovnanie výšky verejných investícií v Európskej únii (% HDP), aktuálny princíp.....	6
Graf 2: Kapitálové výdavky verejnej správy (mil. eur), hotovostný princíp.....	6
Graf 3: Vývoj čerpania investičných výdavkov (zdroj ŠR), v mil. eur a pomery k rozpočtu	8
Graf 4: Hodnotné projekty 2017 - 2022	9
Graf 5: Identifikované potencionálne úspory 2021 a 2022	11
Graf 6 : Počet hodnotených projektov (vľavo) a potencionálna úspora (vpravo v mil. eur) za rok 2021	16

Použité skratky

BCR	angl. Benefits to Costs Ratio, pomer medzi ekonomickými prínosmi a nákladmi
DNS	Dynamický nákupný systém
IP	Investičný plán
POO	Plán obnovy a odolnosti
ŠR	Štátny rozpočet
ŠÚ	Štúdia uskutočniteľnosti
VO	Verejné obstarávanie
ZSSK	Železničná spoločnosť Slovensko
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky

Manažérske zhrnutie

Prebiehajúca reforma riadenia investícií má za cieľ zvýšiť ekonomickú hodnotu novo-realizovaných investičných projektov a získať z každého eura vyššiu návratnosť. Hlavnými časťami reformy sú ekonomické hodnotenia projektov pred ich realizáciou, nastavenie priorít a investičných plánov rezortov a zaraďovanie iba pripravených a návratných projektov do rozpočtu verejnej správy. Jasne určené priority a dlhodobé plány zlepšia prípravu projektov a zvýšia presnosť rozpočtovania investícií.

V roku 2022 zhodnotilo ministerstvo financií 246 projektov a identifikovalo potenciálnu úsporu 657 mil. eur. Hodnotenia za celkovo 10,3 mld. eur (16 mld. eur s projektom Modernizácia žel. koridoru Žilina – Košice) priniesli odporúčania smerom k optimalizácii technického riešenia a zlacneniu projektov. Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP) neodporúčal pokračovať v ďalšej príprave iba pri 5 % projektov. Medián úspory hodnotených projektov bol 6 %.

Aktuálne majú všetky ministerstvá s priemernými ročnými investíciami nad 20 mil. eur zverejnenú metodiku určenia priorít a investičný plán na minimálne najbližších 5 rokov. Zverejnené metodiky a investičné plány majú však rozdielne spracovanie a niektoré z nich nespĺňajú kvalitatívne kritériá (chýba napr. zdroj financovania alebo nezahŕňajú všetky typy investícií). Investičné plány v niektorých prípadoch nezodpovedajú reálnemu čerpaniu rozpočtu v priebehu roka. MF SR metodiky a plány pripomienkuje a dáva odporúčania, aby sa ich aktualizáciou zabezpečila objektívnosť prioritizácie investičných projektov a plány sa mohli lepšie napojiť na rozpočet.

Súčasťou reformy je princíp nulového štartovacieho rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) zavedeného od roku 2021. Financované by mali byť iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritizovanými investičnými plánmi a v rozsahu dostupných rozpočtových zdrojov v jednotlivých rokoch. Nepresné plánovania a časté zmeny priorít v minulosti spôsobovali, že nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor pripravených a lepších investícií naprieč sektormi.

Okrem hodnotenia investičných projektov sa MF SR v roku 2022 zaoberalo investičnými témami, ktoré pri správnom uplatnení môžu priniesť značné úspory: zvyšovanie efektivity hodnotení projektov úpravou hranice hodnotenia, analýza kompenzácie inflačného rastu v zmluvách, či metodika prioritizácie obnovy verejných budov.

- **Zmena hranice hodnotenia projektov môže priniesť viac pridanej hodnoty.** Zníženie hranice na 1 mil. eur v roku 2020 prinieslo výrazný nárast počtu hodnotení s otáznou pridanou hodnotou. Malé projekty (pod 10 mil. v IT a 40 mil. v ostatných oblastiach) tvoria väčšinu hodnotení MF SR, prinášajú však minimum úspory a pripomienky MF SR sú zapracované v menej než polovici prípadov. Väčšiu pridanú hodnotu má analýza pri väčších projektoch, ktoré zachytáva vo fáze, kedy je priestor na zváženie iných alternatív a prehodnotenie technických riešení. Zjednotením hranice hodnotenia investícií projektov na 10 mil. by bolo možné zamerať na prioritné projekty s potenciálne vyššou úsporou.
- **Slovensko stále nemá jednotné usmernenie upravujúce, kedy by mali štátne zmluvy obsahovať inflačnú doložku.** Séria krízových udalostí zvýšila tlak na vytvorenie štandardov pre kompenzáciu inflačného rastu v štátnych zmluvách. Jedným z riešení je inflačná doložka, ktorá by mala minimalizovať riziko nadmerného navýšenia nákladov zhotoviteľa pri kritických položkách. Štát má zároveň profitovať aj z poklesu cien, nie len kompenzovať nárasty.
- **Obnova štátnych budov nie je koordinovaná a nemá prioritizáciu.** Štátna správa vlastní takmer 10-tisíc budov, z toho približne 75 % z nich potrebuje rekonštrukciu s celkovými odhadovanými nákladmi v miliardách eur. Tieto budovy dnes produkujú vyše 0,5 % skleníkových plynov celého Slovenska. MF SR (ÚHP) preto pripravilo [metodiku](#) pre systematickú obnovu budov s najvyššou hodnotou za peniaze.

1 Riadenie verejných investícií v roku 2022

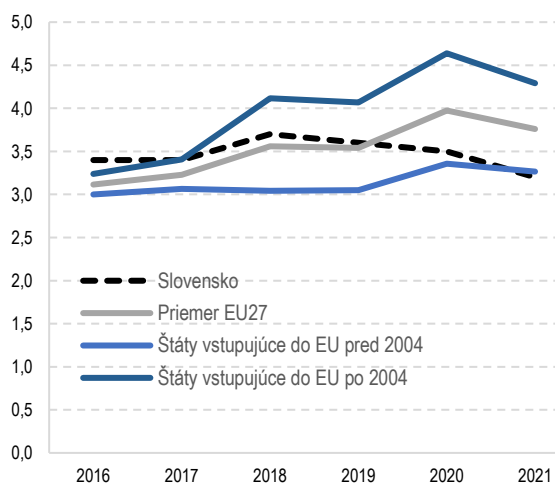
Reforma riadenia investícií prebieha už dva roky, počas ktorých Ministerstvo financií pracuje na zvyšovaní hodnoty novo-realizovaných investičných projektov. Ekonomickým hodnotením MF SR prešlo odvtedy viac než 500 projektov, nastavili sa priority rezortov, zverejnili metodiky a investičné plány. Investičný proces je aj vďaka [Metodike prípravy a hodnotenia investičných projektov](#) jasnejší, no Slovensko je stále ďaleko od cieľa.

1.1 Koľko Slovensko investuje

Za posledných desať rokov sú kapitálové výdavky priemerne 3,8 % HDP, čo je porovnateľné s priemerom Európskej únie (3,6 %). Medzi členskými štátmi však existujú rozdiely v investičnej intenzite, keďže vyspelejšie ekonomiky investujú v priemere menej. Slovensko od roku 2016 zaostáva za podobne rozvinutými krajinami vstupujúcimi do EÚ po roku 2004.

Slovenská republika plánuje v roku 2023 investovať o 1,8 mld. eur viac ako v roku 2022. Investičná obálka sa v nasledujúcom roku zväčší o vyše tri miliardy eur oproti priemeru rokov 2019 až 2022. Navýšenie je spôsobené najmä novými zdrojmi Plánu obnovy a odolnosti a dočerpávaním európskych fondov.

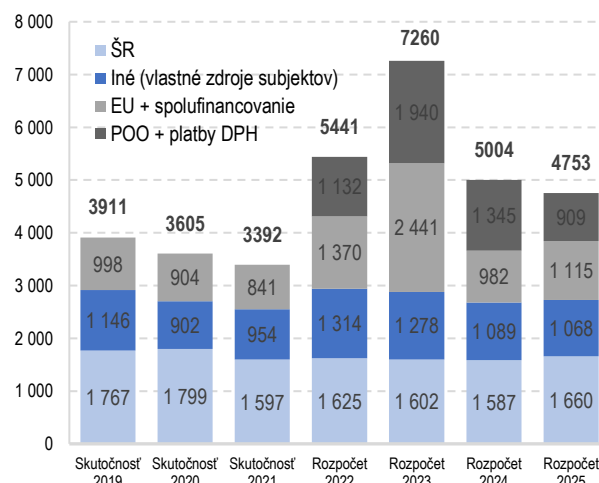
Graf 1 : Porovnanie výšky verejných investícií v Európskej únii (% HDP), aktuálny princíp



Pozn.: Gross fixed capital formation

Zdroj: Eurostat

Graf 2: Kapitálové výdavky verejnej správy (mil. eur), hotovostný princíp



Zdroj: spracovanie MF SR podľa údajov štátnej pokladnice

Konečná výška čerpania kapitálových výdavkov z EÚ fondov môže byť ovplyvnená presunom časti zdrojov na iné výdavky aj mimo oblasť investícií. Podľa súčasnej diskusie s Európskou komisiou je možné, že prostriedky na meškajúce projekty budú presmerované na iné priority (napr. na výdavky spojené s energetickou krízou).

S výrazným zvýšením kapitálových výdavkov súvisia aj nové zdroje z Plánu obnovy a odolnosti. Výdavky z Plánu obnovy a odolnosti však v rozpočte nie sú rozpísané na konkrétne investičné projekty. Napríklad v rámci komponentu „Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť“ je na rok 2023 plánovaných 391 mil. eur. Nie sú však rozdelené, preto sa nedá určiť harmonogram ani rozsah (objem) výstavby alebo rekonštrukcie konkrétnych nemocníc. To znižuje presnosť rozpočtovania a sťažuje monitoring prípravy a realizácie konkrétnych projektov.

Plánované kapitálové výdavky kapitol štátneho rozpočtu (bez napr. obcí a VÚC a vlastných zdrojov štátnych podnikov) v roku 2023 predstavujú takmer 6 mld. eur. Zo štátneho rozpočtu plynie 1 602 mil. eur, ostatných 4 344 mil. eur plynie z eurofondov (vrátane národného spolufinancovania) a Plánu obnovy a odolnosti (vrátane výdavkov na DPH).

Tabuľka 1: Celková výška kapitálových výdavkov mimo samospráv (mil. eur)

Kapitola	Priemer 17 -21	2017 S	2018 S	2019 S	2020 S	2021 S	2022 S	2023 R	2024 R	2025 R
Celkom	2 371	1 542	2 384	2 832	2 654	2 440	2 703	5 946	3893	3678
ŠR	1 419	886	1 197	1 786	1 662	1 562	1 643	1 602	1 587	1 661
EU + cofin.	952	656	1 188	1 046	992	878	1 057	2 404	961	1 108
POO + DPH	0	0	0	0	0	0	3	1 940	1 345	909
MDV SR	832	745	993	688	807	929	856	1 625	1 512	1 226
MO SR	410	151	237	610	515	539	776	319	140	208
MIRRI SR	196	0	0	0	140	253	237	80	125	56
MŽP SR	222	131	310	301	233	134	209	1 601	256	390
MH SR	106	24	116	182	107	98	79	418	53	42
MZ SR	89	16	79	159	100	93	55	438	445	279
MV SR	114	86	163	143	96	82	128	67	57	29
MŠVVŠ SR	67	91	62	65	48	69	92	372	88	83
SŠHR SR	35	7	3	5	108	54	9	0	0	0
MF SR	75	67	81	109	65	53	58	26	31	25
MK SR	31	29	31	34	37	26	59	26	14	4
MPRV SR	170	120	171	285	247	25	39	4	4	4
VPS	47	12	56	78	73	17	3	598	994	1 199
MS SR	23	25	26	23	23	17	17	196	45	7
MPSVR SR	8	6	5	8	12	10	22	70	64	64
MZVEZ SR	12	7	11	33	3	7	13	10	2	2
Ostatné	51	26	41	111	41	34	35	95	62	61

Pozn.: S = skutočné čerpanie, R = rozpočet (plán)

Zdroj: MF SR

Najväčšie investičné projekty sú plánované v oblasti dopravy a obrany. Výdavky na obranu vychádzajú primárne zo záväzkov súvisiacich s členstvom v NATO a sú určené na modernizáciu techniky (nákup stíhačiek či bojových obmených vozidiel). V doprave prebiehajú rozsiahle výstavby cestnej infraštruktúry a modernizácie železničných tratí.

Tabuľka 2: 15 najväčších investičných projektov v roku 2023 (mil. eur)

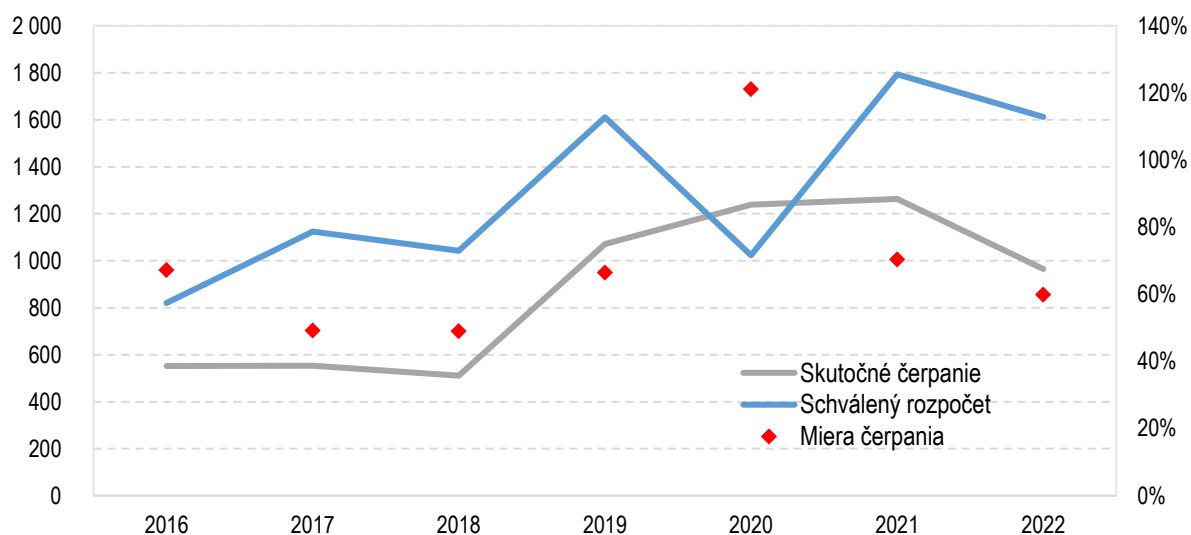
Názov projektu	Kapitola	Zdroj	Celkové náklady	Do roka 2023	2023	2024	2025	Po roku 2025
Modernizácia železnice Devínska Nová Ves –hranica SR/ČR	MDV SR	ŠR, EÚ	276	41	205	30	0	0
Viacúčelové taktické lietadlá (stíhačky F-16)	MO SR	ŠR	1 652	1 226	189	79	158	0
Výstavba diaľnice Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala	MDV SR	ŠR, EÚ	269	135	91	27	3	13
Výstavba rýchlostnej cesty časť Kriváň - Mýtna	MDV SR	ŠR	319	74	78	114	40	14
Modernizácia vozového parku železničných vozidiel (3. časť)	MDV SR	EÚ	76	8	69	0	0	0
Výstavba diaľničného úseku Hubová – Ivachnová, II. fáza	MDV SR	ŠR	501	345	53	81	1	21
Modernizácia vozového parku železničných vozidiel (7. časť)	MDV SR	EÚ	77	27	50	0	0	0
Výstavba rýchlostnej cesty časť Šaca - Košické Olšany, II.úsek	MDV SR	ŠR, EÚ	207	70	47	49	31	10
Výstavba severného obchvatu Prešova, I. etapa	MDV SR	ŠR, EÚ	200	142	45	5	0	8
Modernizácia železnice Čadca - Svrčinovec - hranica ČR/SR	MDV SR	ŠR, EÚ	88	25	42	21	0	0
Výstavba D1 Bratislava – Trávnica	MDV SR	ŠR	150	23	39	34	32	22
Výstavba rýchlostnej cesty Tvrdošín - Nižná	MDV SR	ŠR, EÚ	77	35	39	0	0	3
Elektrifikácia trate Haniska pri Košiciach – Moldava nad Bodvou	MDV SR	ŠR, EÚ	72	33	39	0	0	0
Rádiolokátory 3D stredného dosahu	MO SR	ŠR	75	33	35	7	0	0
Bojové obmené vozidlá 8x8	MO SR	ŠR	404	61	0	100	117	127

Zdroj: MF SR (ÚHP), podklady kapitol k tvorbe RVS 2023 – 25 a ekonomické hodnotenie projektov MF SR

Na Slovensku naďalej pretrváva problém s čerpaním kapitálových výdavkov. Rok 2022 bol špecifickým pre skokové zdraženie materiálov na trhu, dôsledkom čoho boli rušené alebo prehodnocované zmluvy na investičné projekty. Pre zefektívnenie čerpania je nutné zlepšiť ako fázu prípravy, tak aj fázu obstarávania

a realizácie projektov. Vo fáze plánovania a prípravy sú nevyhnuté kvalitné investičné plány naviazané na prípravu rozpočtu a spriorizované návratné projekty. Pri fáze obstarávania a realizácie sú jedným z problémov zle pripravené podklady do verejného obstarávania alebo nutné zmeny technického riešenia, čo vedie k posunom termínov a nedodržiavaniu harmonogramu prác.

Graf 3: Vývoj čerpania investičných výdavkov (zdroj ŠR), v mil. eur a pomeru k rozpočtu



Zdroj: MF SR (ÚHP)

Investície prinesú očakávané výsledky, len ak budú prostriedky systematicky alokované na najlepšie projekty. Ekonomická hodnota väčšiny investičných projektov hodnotených MF SR len tesne prekročila ich náklady. Vyjadruje to pomer prínosov a nákladov projektu (BCR), ktorý na Slovensku dosahuje hodnoty v priemere do 1,5. Vo Veľkej Británii sa za minimálny štandard považuje pomer väčší ako 2 v závislosti od typu projektu. Na Slovensku túto úroveň dosiahlo len približne 30 % investičných projektov hodnotených MF SR. Lepší investičný proces systematicky umožní zvyšovať podiel projektov s vysokou spoločenskou návratnosťou.

1.2 MF SR zhodnotilo 246 projektov a identifikovalo potenciálnu úsporu 657 mil. eur

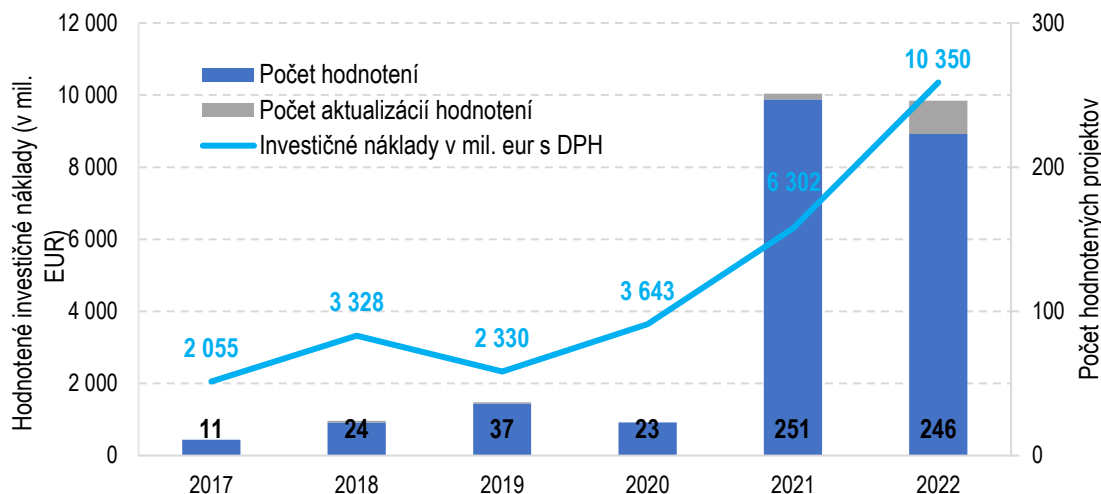
V roku 2022 Ministerstvo financií SR zhodnotilo 246 projektov s identifikovanou potenciálnou úsporou 657 mil. eur. MF SR momentálne hodnotí všetky investičné projekty ministerstiev a ich organizácii nad 1 mil. eur bez ohľadu na zdroj financovania. Hodnotenia sa zameriavajú najmä na opodstatnenosť projektu, jeho rozsah, posúdenie alternatív a navrhovanie ideálnych technických riešení. Overuje sa odhad nákladov a prínosov projektu. Povinné ekonomické hodnotenie projektov sa postupne zavádza do praxe od roku 2016¹.

Hodnotenia za celkovo 10,3 mld. eur (16 mld. eur s projektom Modernizácia železničného koridoru Žilina – Košice – Čierna nad Tisou) priniesli odporúčania smerom k optimalizácii technického riešenia, či zlacneniu projektov. Vyššia suma hodnotených investičných nákladov oproti predchádzajúcim rokom je spôsobená najmä aktualizáciou hodnotení obranných projektov (napríklad obstaranie pásových bojových obrnených vozidiel a pásových obrnených vozidiel za 1,7 mld.) a hodnotením strategických dopravných a stavebných investícií (napr. výstavba novej univerzitnej nemocnice v Martine za 400 mil. eur). Medián úspory hodnotených projektov je 6 % odhadovaných nákladov a väčšina projektov bola odporúčaná na realizáciu s úpravami technických riešení alebo

¹ Veľké projekty nad 40, resp. 10 mil. eur pri IT sa hodnotia na základe povinnej štúdie uskutočniteľnosti. Zverejnenie štúdie aj hodnotenie MF SR sú zákonná povinnosť. Hodnotenie menších projektov nad 1 mil. eur sa zaviedlo na konci roka 2020 v uznesení Vlády SR a oproti veľkým projektom je výrazne zjednodušené.

s úpravami odhadu nákladov. Iba pri menej než 5 % projektov v roku 2022 neodporúčalo MF SR pokračovať v ďalšej príprave projektov.

Graf 4: Hodnotené projekty 2017 - 2022



Zdroj: MF SR (ÚHP)

V roku 2022 MF SR aktualizovalo hodnotenia k 23 projektom, ktoré boli už hodnotené v predchádzajúcich rokoch. Aktualizácie hodnotených projektov sa vypracovávajú na veľké projekty² pred začiatkom verejného obstarávania a pred podpisom zmluvy. Cieľom aktualizácie pred obstarávaním je najmä posúdenie stanovenej PHZ a zapracovanie odporúčaní vyplývajúcich z predošlého hodnotenia. Napríklad projekt obstarania bojových obrnených vozidiel 8x8 a 4x4 bol prvýkrát hodnotený v roku 2017 a v roku 2022 prešiel aktualizáciou.

Najväčšiu časť hodnotených projektov tvoria projekty z dopravy a budovy. Dopravné investície zahŕňajú hlavne projekty výstavby nových cestných komunikácií, modernizáciu súčasných ciest, rekonštrukciu železničných tratí a nákup nových vlakov. Väčšinu investičných nákladov hodnotených projektov budov v roku 2022 predstavujú výstavby a rekonštrukcie nemocníc - Fakultnej nemocnice s poliklinikou F.D. Roosevelta v Banskej Bystrici a výstavba novej univerzitnej nemocnice v Martine.

- V oblasti obrany vychádzajú projekty primárne zo záväzkov súvisiacich s členstvom v Severoatlantickej aliancii (NATO). Ide prevažne o nákup novej bojovej techniky a dobudovanie vojenskej infraštruktúry.
- IT projekty sa sústreďujú hlavne na modernizáciu existujúcich a nákup nových systémov vo verejnej správe, obstarávanie licencií alebo hardvéru.
- V oblasti zdravia bol doteraz hodnotený najmä nákup zdravotníckej techniky.
- V oblasti „automobily“ boli hodnotené projekty nákupu vozidiel alebo obnov vozových parkov.
- Väčšina projektov v kategórii ostatné zahŕňa projekty nákupu špeciálneho vybavenia alebo špecifické projekty Ministerstva životného prostredia.

² nad 10 mil. eur v IT alebo nad 40 mil. eur v ostatných oblastiach

Tabuľka 3: Hodnotené projekty v roku 2022 po oblastiach a s priemernou úsporou na projekt (v mil. eur)

Oblasť	Počet projektov	Investičné náklady v mil. eur	Identifikovaná úspora	Priemerná identifikovaná úspora na projekt	
				Na začiatku prípravy	Pred VO
Spolu	246	10 350	657	15,9	0,9
1 investícia > 10/40 M€	39	9 246	532	15,9	7,0
2 investícia > 1 M€	207	1 104	125	N/A	0,6
Doprava	50	5 539	469	24,2	3,6
1 investícia > 10/40 M€	18	5 286	399	24,2	15,1
2 investícia > 1 M€	32	254	70	N/A	2,2
Budovy	58	1 720	129	21,2	2,4
1 investícia > 10/40 M€	6	1 453	115	21,2	8,7
2 investícia > 1 M€	52	266	14	N/A	0,3
IT	78	571	29	0,9	0,3
1 investícia > 10/40 M€	12	298	8	0,9	N/A
2 investícia > 1 M€	66	272	21	N/A	0,3
Automobily	18	217	18	9,9	0,5
1 investícia > 10/40 M€	1	66	10	9,9	N/A
2 investícia > 1 M€	17	151	8	N/A	0,5
Obrana	8	2 202	4	N/A	0,7
1 investícia > 10/40 M€	2	2 142	0	N/A	N/A
2 investícia > 1 M€	6	60	4	N/A	0,7
Zdravotnícka technika	16	53	4	N/A	0,3
1 investícia > 10/40 M€	0	0	0	N/A	N/A
2 investícia > 1 M€	16	53	4	N/A	0,3
Ostatné	18	48	4	N/A	0,2
1 investícia > 10/40 M€	0	0	0	N/A	N/A
2 investícia > 1 M€	18	48	4	N/A	0,2

Zdroj: MF SR (ÚHP)

Pri hodnotení dopravných projektov na začiatku prípravy štúdie uskutočniteľnosti sa hodnotenie MF SR zameriava najmä na technické riešenie projektu a výber vhodnej alternatívy. Detailný rozpočet projektu v tejto fáze často nie je pripravený, preto sú potenciálne úspory ťažko vyčísliteľné a pridaná hodnota MF SR je najmä v určení, či štúdia skúma skutočne najoptimálnejšie riešenia. Napríklad hodnotenie modernizácie železničnej trate Bratislava – Komárno s nákladmi takmer jednu miliardu eur, prebehlo na začiatku projektovej prípravy. To umožnilo prehodnotenie alternatív a úpravu rozsahu podľa reálneho dopytu. Vďaka tomu sa môžu náklady v ďalších fázach prípravy znížiť až o stovky miliónov eur.

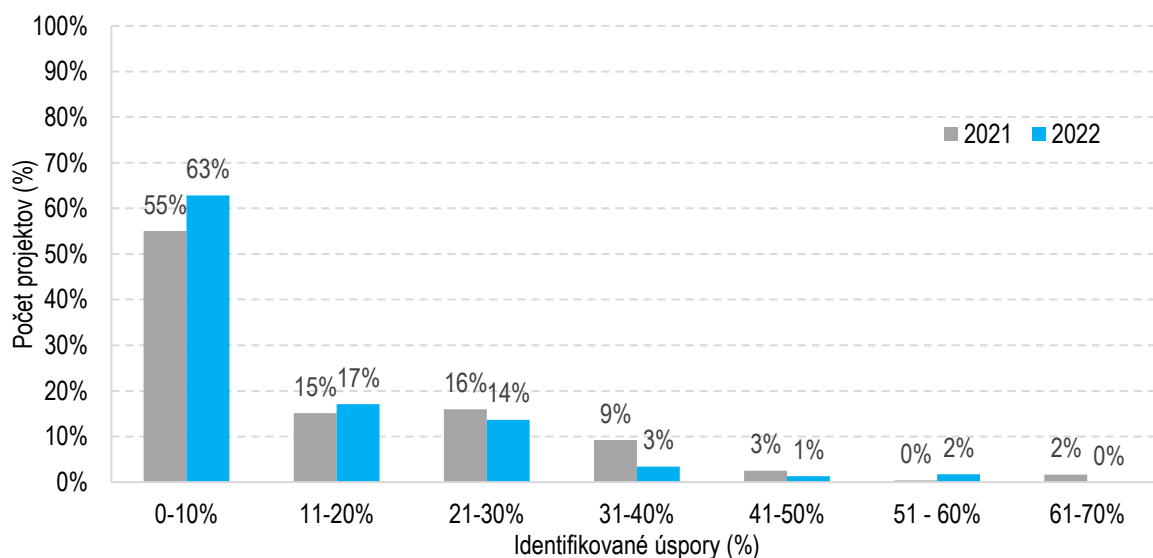
Hodnotenia MF SR v roku 2022 identifikovali potenciálnu úsporu vo výške 657 mil. eur. Najväčší potenciál úspory resp. priestor na zmeny je pri veľkých projektoch na začiatku prípravy. Veľké projekty sú prvýkrát hodnotené na začiatku pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti, kedy je priestor na zváženie iných alternatív, prehodnotenie technických riešení a rozsahu projektu. Práve v tejto fáze bola identifikovaná potenciálna úspora 463 mil. eur (úspora na projekt 15,9 mil. eur). V počiatočnej fáze vie investor pripomenúť jednoduchšie zapracovať s minimálnymi výdavkami a potenciál úspor je preto násobne väčší. Veľké projekty sú hodnotené druhýkrát pred verejným obstarávaním (VO). Vtedy sú hodnotené aj všetky menšie projekty (nad 1 mil. eur). Potenciálna úspora pred VO sa identifikuje najmä porovnaním jednotkových nákladov na základe cien uskutočnených projektov a v roku 2022 dosiahla 194 mil. eur (0,9 mil. eur na projekt). Malé projekty sú hodnotené iba pred vyhlásením verejného obstarávania, kedy už je pomerne úzky priestor na zmeny a investor je často v časovej tiesni. Príklady hodnotení a potenciálnych úspor pri príprave projektu:

- Pri výstavbe novej železničnej trate v úseku Nitra – Trnovec nad Váhom MF SR namiesto výstavby novej trate za takmer 400 mil. eur identifikovalo ako optimálnejšie riešenie opravu súčasnej trate a zavedenie priamych vlakov v smere BA-NT za približne polovicu nákladov a bez straty na rýchlosti.

- Pri hodnotení budovy pre zamestnancov ÚV SR (Čajka) MF SR identifikovalo potenciálnu úsporu 12 mil. eur (26 % zo sumy projektu) zmenšením celkového rozsahu nadzemnej stavby a znížením počtu parkovacích miest.
- Rozvoj Fakultnej nemocnice s poliklinikou F.D. Roosevelta Banská Bystrica môže byť lacnejší o 60 mil. eur (13 % zo sumy projektu) ak bude dodržaná plánovaná priestorová efektívnosť (140 m² na lôžko pri 859 lôžkach), dosiahnutý počet lôžok v súlade s kapacitným modelom a zredukované nepotrebné parkovacie plochy
- Pri hodnotení IT projektu digitalizácia a modernizácia elektronických služieb štátnych archívov v európskom kontexte sa podarilo znížiť náklady projektu z pôvodných 20 mil. eur na 5 mil. eur využitím už existujúcich kapacít.

MF SR neuvádza úsporu pri nákupoch obrannej techniky vzhľadom na neverejné podklady a jednotkové ceny. V iných sektoroch je to dnes nemysliteľné. Jednotkové ceny sú kľúčovou informáciou pri každej investícii a zverejňovať by sa mali aj v čo najväčšom rozsahu aj obrannom sektore. Aby sa dali aj veľké obranné projekty konzistentne vyhodnocovať, je potrebné usilovať o čo najväčšiu zverejniteľnosť a porovnateľnosť ponúk. Štúdiá uskutočniteľnosti by mala obsahovať napríklad porovnanie nákladov a parametrov vozidiel, ktoré výrobcovia dodali iným krajinám, výber, opis a vyhodnotenie alternatívnych riešení a finančnú analýzu a ekonomickú analýzu, ktoré porovnávajú viaceré alternatívy.

Graf 5: Identifikované potencionálne úspory 2021 a 2022



Zdroj: MF SR (ÚHP)

Identifikovaná potencionálna úspora nad 50 % predstavuje projekty, pri ktorých MF SR odporúčalo realizovať len časť projektu a zároveň boli jednotkové ceny v rozpočtu nadhodnotené. V roku 2022 sú to najmä malé dopravné projekty, pri ktorých boli identifikované efektívnejšie riešenia.

MF SR v roku 2022 identifikovalo 29 projektov v celkovej sume 192 mil. eur, ktorých obstarávatelia si nespĺnili úlohu predložiť projekt na hodnotenie 30 dní pred verejným obstarávaním. Po dodatočnom vyžiadaní boli spätne zaslané podklady k 21 projektom, ktoré boli hodnotené MF SR pred podpisom zmluvy. Ministerstvá nedodali podklady na hodnotenie 8 projektov ani po vyžiadaní. Tieto projekty sú detailne popísané v Prílohe 1.

Oproti roku 2021 sa znížil počet subjektov, ktoré si nespĺnili povinnosť predložiť projekt na hodnotenie pred vyhlásením verejného obstarávania. Zároveň narástol počet projektov, ktorých obstarávatelia nedodali podklady ani po vyžiadaní MF SR.

Tabuľka 4: Prehľad rezortov, ktoré vyhlásili VO bez hodnotenia MF SR

Rezort	2021		2022	
	Počet	Suma v mil. eur	Počet	Suma v mil. eur
Spolu	47	338,2	29	192,3
MDV	11	69,7	1	12,2
MZ	5	23,2	3	8,4
MV	5	76,9	8	80,4
MŽP	5	27,9	2	3,9
MŠVVŠ	4	45,3		
MK	3	29,3	1	1,3
MO	3	5,2	2	18,6
MPRV	3	15,3	2	3,7
MZV	1	7,6		
MIRRI	1	2,6	3	17,8
MS	1	4,5	1	9,7
MF	1	2,1		
MPSVR	1	8,7	1	26,1
Iné	3	20,0	5	10,1

Pozn.: sumy s DPH

Zdroj: MF SR (ÚHP)

1.3 Prečo je dôležité mať aktuálne metodiky a plány

Kvalitný investičný plán pomáha kapitolám dostať viac investičných projektov do svojich rozpočtových limitov a pomáha pripravovať projekty bez zdržaní. Príkladom rezortu, ktorý do svojho investičného plánu zahrnul iba kvalitné a pripravené projekty je Ministerstvo kultúry SR. Výsledkom je rozpísanie všetkých projektov z investičného plánu do ich limitov a zabezpečenie finančných prostriedkov pre tieto prioritné projekty.

Dôležitou súčasťou reformy je jasné určenie priorít a metodicky podložených investičných plánov, ktoré zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť investičného procesu. Aktuálne majú všetky kapitoly s ročnými investíciami nad 20 mil. eur zverejnenú metodiku určenia priorít a investičný plán na minimálne najbližších 5 rokov. Pripravujú sa kvôli potrebe lepšieho a realickejšieho dlhodobého investičného plánovania. Povinnosť ich vypracovať vyplýva aj z [Uznesenia vlády č. 649/2020](#), [Uznesenia vlády č. 577/2021](#) a úlohe stanovenej v Pláne obnovy a odolnosti. Zverejnené plány je potrebné aktualizovať aby boli realistické vzhľadom na príjmy štátu, mali dobre odhadnuté náklady a zohľadňovali priority.

Tabuľka 5: Stav vypracovania metodík a investičných plánov

Rezort	Metodika určenia priorit	Investičný plán
MDV SR - cesty	Zverejnená	Zverejnený
MDV SR - železnice (ŽSR)	Zverejnená	Zverejnený
MF SR	Zverejnená	Zverejnený
MH SR	Zverejnená	Zverejnený
MIRRI SR	Zverejnená	Zverejnený
MK SR	Zverejnená	Zverejnený
MO SR	Zverejnená	detail v režime utajenia
MS SR	Zverejnená	Zverejnený
MŠVVŠ SR	Zverejnená	Zverejnený
MV SR	Zverejnená	Zverejnený
MZ SR	Zverejnená	Zverejnený
MŽP SR	Zverejnená	Zverejnený

Pozn.: prehľad metodík a plánov zverejnený aj na stránke MF SR: https://bit.ly/investicie_metodiky.

Zdroj: MF SR (ÚHP)

V súčasnosti majú zverejnené investičné metodiky a plány rozdielne formáty a niektoré z nich nespĺňajú kvalitatívne kritériá. Vhodne nastavené kritéria v metodikách pre určenie priorit umožňujú identifikovať najdôležitejšie projekty. Pri hodnotení investičných metodík sa zohľadňuje, či sú kritéria objektívne, či metodika zahŕňa všetky typy kapitálových výdavkov. Zároveň musí byť zverejnený zoradený zoznam projektov podľa priority na základe metodiky. Pokiaľ nevhodné kritéria nepresahujú 10 % na celkovom hodnotení, je metodika považovaná za kvalitnú.

Medzi hlavné výzvy súčasných metodík určenia priorit patrí:

Metodika nepokrýva všetky typy kapitálových výdavkov, ktoré daný rezort realizuje	Investičné metodiky rezortu majú pokrývať všetky investície, bez ohľadu na zdroj financovania, typ či veľkosť projektu. Rezort môže mať vypracovaných niekoľko metodík v závislosti od špecifik pre rôzne oblasti. Problémom je, ak zo svojich metodík kompletne vynechá určité typy projektov. Príkladom je MDV SR, ktorého metodiky nezahŕňajú investičné výdavky v IT a budovách.
Použitie nevhodných kritérií pre určenie priority projektov	Kritériá v metodike majú objektívne určovať prioritu projektu. Nevhodne nastavené kritéria sú napr. existujúci záväzok (či je projekt zazmluvnený) alebo pripravenosť projektovej dokumentácie. Tieto kritéria neodrážajú kvalitu a potrebu projektu a mali by sa zohľadniť až v investičnom pláne. Napríklad MK SR má v metodike zahrnuté kritérium pripravenosti projektu, ktoré sa má zohľadňovať až pri plánovaní harmonogramu v investičnom pláne.
Nie je zverejnený zoznam projektov zoradený podľa priority na základe metodiky	Ministerstvo má mať zverejnený zoznam plánovaných investícií nad 1 mil. eur s DPH s prioritou určenou na základe metodiky. Napríklad MZ SR a niekoľko ďalších rezortov stále nemá zverejnený obdovaný zoznam projektov na základe metodiky

Investičné plány musia mať realistický odhad nákladov a dostatočný detail aby mohli byť využité na prípravu rozpočtu. Kritéria, ktoré musí splniť kvalitný investičný plán, sú najmä prehľadnosť, správna prioritizácia na základe metodiky, realistická výška kapitálových výdavkov a taktiež pokrytie všetkých výdavkov. V súčasnosti majú kapitoly rozdielne formáty svojich investičných plánov, ktoré často nie sú strojovo spracovateľné, bez jednotnej formy a bez kľúčových údajov (napr. zdroj financovania).

Medzi hlavné výzvy súčasných investičných plánov patrí:

V pláne nie sú rozdelené náklady podľa rokov a zdroja financovania	Bez rozdelenia nie je možné využiť plány na torbu rozpočtu a nezlepšuje sa predvídateľnosť investícií (chýba harmonogram). Jedným z investičných plánov, ktorý neobsahuje rozdelenie výdavkov podľa rokov, je investičný plán MV SR.
Plán nie je v strojovo spracovateľnom formáte	Prehľadnosť plánu a jeho formát sú dôležité na prierezové analýzy a informovanosť verejnosti. Pokiaľ je investičný plán napríklad vo formáte .pdf, sťažuje to prácu s jeho údajmi. Jedným z viacerých rezortov, ktoré majú plán v nevhodnom formáte je MŠVVŠ SR.
Plán nezahŕňa malé projekty pod 1 mil. eur	Aj projekty pod 1 mil. eur majú byť zahrnuté v investičnom pláne, môžu byť ale zoskupené v jednej položke, prípadne v rámci skupín položiek, tak aby plán obsahoval celú investičnú obálku kapitoly (napr. IT, stavebné práce, a pod.). Napríklad investičný plán MS SR tieto malé projekty nezahŕňa.
Z plánu nie je jasné prioritné poradie jednotlivých projektov	Plán má prehľadne znázorňovať prioritné projekty pre rezort. To nie je možné, ak projekty nemajú určenú prioritu, na základe metodiky alebo má viacero projektov rovnakú prioritu.
Nerealistická výška kapitálových výdavkov	Výška výdavkov je považovaná za nerealistickú, ak je rozdiel oproti priemernému čerpaniu zo zdroja štátny rozpočet viac ako 20 %. MŽP SR má napríklad rozdiel oproti doterajšej výške rozpočtu viac než 200 %.

Investičné plány v niektorých prípadoch nezodpovedajú reálnemu čerpaniu rozpočtu v priebehu roka a neprispievajú tak k lepšiemu plánovaniu investícií. MF SR komunikuje s rezortami o vylepšeniach do najbližších aktualizácií, aby plány vytvárali celkový obraz o kapitálových výdavkoch rezortu v najbližších rokoch a boli napojené na rozpočet verejnej správy. Pre ilustráciu reálneho plnenia zverejnených plánov, boli tri plány zverejnené v roku 2021 porovnané s reálnym čerpaním za rok 2022 (Tabuľka 6).

Tabuľka 6: Porovnanie uverejnených investičných plánov s reálnym čerpaním v roku 2022 (mil. eur)

Kapitola	Zdroj	Investičný plán	Rozpočet	Čerpanie	Plnenie investičného plánu	Vyhodnotenie
MK SR	Spolu	55	37	49	90 %	MK má v investičnom pláne projekty, ktoré reálne stihne realizovať a čerpať. Plán je správne napojený na RVS a v tomto rozsahu môže slúžiť ako podklad k jeho tvorbe.
	ŠR	55	36	49	90 %	
	POO	0	1	0	0 %	
MŽP SR	Spolu	226	496	98	1 %	Investičný plán nezodpovedá rozpočtu.
	ŠR	33	1	3	8 %	
	EÚ	18	288	96	0 %	
	POO	206	207	0	0 %	
MŠVVŠ	Spolu	464	418	62	13 %	Rozpočet MŠVVŠ pozostával z balíčkov projektov (napr. modernizácia škôl), čo je pre tento rezort vhodné. Projekty v investičnom pláne je potrebné rozdeliť podľa zdrojov financovania.
	ŠR	Plán nemá rozdelené zdroje	32	31	N/A	
	EÚ		62	31	N/A	
	POO		325	0	N/A	

Pozn.: Plnenie investičného plánu je pomer čerpaných prostriedkov na projekty uvedené v IP a celkového objemu výdavkov plánovaných v IP

Zdroj: MF SR (ÚHP) na základe RIS a zverejnených IP

[Ministerstvo kultúry](#) uverejnilo v investičnom pláne projekty s výdavkami cez 54 mil. eur na rok 2022 a z toho za financovalo 90 % celkového objemu. V rozpočte boli schválené výdavky takmer 37 mil. eur na projekty zahrnuté v investičnom pláne. Prostriedky boli čerpané na investičné akcie, na ktoré boli určené. Okrem toho MK SR vyčerpalo ďalších 10 mil. eur z rezervy na ďalšie projekty z investičného plánu. Je to príklad plánu, ktorý je realistický, prehľadný a napojený na rozpočet verejnej správy.

[Ministerstvo životného prostredia](#) má zverejnený investičný plán v objeme 226 mil. eur na rok 2022, ale z uvedených investícií financovali cca 1 %. V rozpočte bol schválený vyše dvojnásobok tejto sumy, ale zahŕňal len 40 % výdavkov investičného plánu. Zvyšok rozpočtu tvorili projekty mimo plán. Vyčerpalo sa len 98 mil. eur, čiže 20 % prostriedkov, ktoré mala kapitola k dispozícii. Investičný plán je potrebné pri najbližšej aktualizácii lepšie napojiť na reálne plánovaný rozpočet kapitoly.

[Ministerstvo školstva](#) zafinancovalo 13 % investičných akcií plánovaných na rok 2022. Má publikovaný plán s projektami a balíkmi projektov (najmä rekonštrukcie škôl a športovísk) na rok 2022 v hodnote 464 mil. eur. V rozpočte bolo schválených 418 mil. eur, čo je 90 % objemu plánu. Celkové čerpanie rozpočtu je na úrovni 15 % vzhľadom k nevyužitiu prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti. Rezort školstva má vypracovaný plán aj rozpočet vo forme balíkov, ktoré následne počas roka prerozdeľuje podľa potreby na konkrétne investičné akcie. Nie je teda možný odpočet priamo na akciu, ale účel prostriedkov bol zachovaný. MŠVVŠ SR realizuje veľké množstvo malých projektov z jednotlivých škôl a organizácií a systém rozpočtovania balíkov projektov je pre nich vhodné, aj napriek komplikovanému spätnému vyhodnocovaniu. Plán je však nutné rozdeliť podľa zdrojov financovania.

2 Investičné témy roku 2022

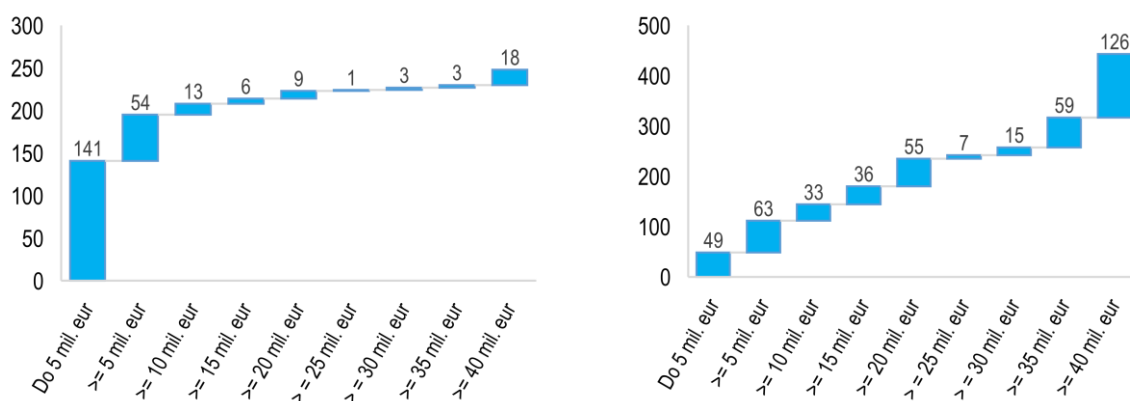
V roku 2022 sa MF SR zaoberalo viacerými investičnými témami, ktoré pri správnom uplatnení môžu priniesť štátu potencióálnu úsporu v miliónoch eur a zlepšiť procesy. Napríklad lepšie nastavenie pravidiel pre hodnotenie projektov zo strany MF SR by prinieslo možnosť zamerať sa na strategické projekty a témy pri minimálnej strate úspory.

Inflácia a energetická kríza formovali rok 2022 a zasiahli aj verejné investície. MF SR sa zaoberalo spôsobmi, akými sa môže štát chrániť pred skokovým nárastom cien materiálov. Jedným z riešení sú kvalitne nastavené inflačné doložky. Zároveň vysoká energetická náročnosť už postavených budov verejnej správy stojí takmer pol miliardy eur ročne. Napriek tomu štát nemá jednotný prístup k ich obnove. [Metodika](#) prioritizácie obnovy štátnych budov je návodom na určenie priorit pri výbere budov na rekonštrukciu.

2.1 Zmena hranice hodnotenia projektov môže priniesť viac pridanej hodnoty

Ministerstvo financií SR (útvár hodnoty za peniaze) venuje pri hodnoteniach investícií väčšinu kapacít malým projektom, ktoré však prinášajú minimum úspor. Projekty do 10 mil. eur tvoria až 80 % z celkového počtu hodnotených projektov, ale prinášajú menej ako tretinu identifikovaných úspor.

Graf 6 : Počet hodnotených projektov (vľavo) a potenciálna úspora (vpravo v mil. eur) za rok 2021



Zdroj: MF SR (ÚHP)

Diskusia k malým projektom je minimálna a rezorty odporúčania často nezpracujú. Iba pri menej než polovici malých projektov boli opatrenia zapracované, pričom pri veľkých projektoch nad 40 mil. eur to bolo pri 60 % prípadoch. Dôvodom je fáza, v ktorej sa projekt nachádza, keď prebieha jeho ekonomické hodnotenie. Menšie projekty sú hodnotené pred vyhlásením verejného obstarávania, kedy je už rozhodnuté o technickom riešení projektu, či jeho rozsahu. Pre investora je preto komplikovanejšie zapracovať odporúčania z hodnotení. Naopak, pri veľkých projektoch sa začína diskusia o projekte ešte pred začiatkom prípravy a zapracovať pripomienky je jednoduchšie.

Z prácnosti, úspory a zapracovania pripomienok vyplýva, že nastavenie ekonomických hodnotení si vyžaduje zmenu. Jedným z možných riešení je zrušenie hodnotení nad 1 mil. eur a zjednotenie hranice pre všetky projekty. Investori by tým dosiahli väčšiu flexibilitu a úsporu času pri príprave menších projektov a dôležitejšie investície by boli sledované od začiatku projektovej prípravy. Kapacity MF SR alokované na hodnotenia malých projektov by mohli byť lepšie využité na väčšie projekty, strategické plánovacie dokumenty a na pomoc rezortom pri projektovej príprave a tvorbe štúdií uskutočniteľnosti. Zjednotením hranice sa zároveň sprehľadní legislatívna úprava, keďže momentálne MF SR hodnotí na základe zákona č. 523/2004 Z. z. (nad 40 mil. eur) a zároveň uznesenia vlády č. 649/2020 (nad 1 mil. eur).

Tabuľka 7: Scenáre počtu hodnotení a úspor podľa nastavenia hranice (mil. eur)

Hranica	Počet kumulatívne	Úspora kumulatívne	Priemerná úspora na projekt	Medián úspory na projekt
Všetky projekty	248	443	1,8	0,3
>= 1 mil. eur	242	443	1,8	0,3
>= 5 mil. eur	107	395	3,7	1,3
>= 10 mil. eur	53	332	6,3	3,8
>= 15 mil. eur	40	299	7,5	4,5
>= 20 mil. eur	34	263	7,7	5,4
>= 25 mil. eur	25	208	8,3	6,5
>= 30 mil. eur	24	201	8,4	5,6
>= 35 mil. eur	21	186	8,8	7,2
>= 40 mil. eur	18	126	7,0	0,2

Zdroj: MF SR (ÚHP)

Napríklad po zjednotení hranice na 10 mil. eur by počet hodnotených projektov v roku 2021 klesol o 79 % (z 246 na 52 projektov), čo predstavuje pokles o 689 mil. eur, no výpadok na úspore by bol len 28 % (111 mil. eur). MF SR by pravdepodobne posudzovalo menej nákupov zdravotníckych zariadení, menších rekonštrukcií budov a IT projektov.

Tabuľka 8: Prehľad projektov nad 10 mil. eur v r. 2021 (v mil. eur) pred úpravou hranice a po nej

Oblasť	Súčasný stav			Po zjednotení hranice hodnotenia na 10 mil. eur		
	Počet	Suma	Úspora	Počet	Suma	Úspora
IT	78	560	75	9	249	11
Doprava	73	2 566	274	32	2 411	236
Budovy	66	258	15	4	115	9
Obrana	14	2 384	2	6	2 366	1
Ostatné	6	136	15	1	123	14
Zdravie	5	10	0	0	0	0
Automobily	4	52	14	1	39	12
Spolu	246	5 966	395	52	5 277	284

Pozn.: po zjednotení hranice aj s novými subjektami

Zdroj: MF SR (ÚHP)

Metodika v súčasnosti určuje hranicu podľa investičných nákladov, ale výdavky na celý životný cyklus projektu sú často niekoľkonásobné. Najmä pri IT projektoch býva hranica medzi rozvojom a prevádzkou nejasná, prípadne tvorí prevádzka väčšinu nákladov projektov – napríklad nákup licencií s investičnými nákladmi 8 mil. eur, ale celkovými nákladmi na projekt 75 mil. eur. Jedným z riešení je nastaviť hranicu podľa nákladov na celý životný cyklus projektu.

2.2 Kvalitné inflačné doložky pomáhajú pri skokovom náraste cien materiálov

Séria krízových udalostí zvýšila tlak na vytvorenie štandardov pre kompenzáciu inflačného rastu v štátnych zmluvách. Počas pandémie prišlo k prudkému nárastu cien na Slovensku aj v zahraničí, predpokladalo sa však zníženie v roku 2022. Vojna na Ukrajine tento predpoklad zmenila. Medziročný nárast cien stavebných materiálov predstavoval v máji 2022 viac než 30 % oproti rovnakému mesiacu v roku 2021. Neočakávaný ďalší nárast cien, spôsobený hlavne prudkým zdražením energií a pretrvávajúcimi problémami v dodávateľských reťazcoch priniesol tlak na vytvorenie štandardov pre kompenzáciu inflačného rastu aj v štátnych zmluvách. V zahraničí často využívaným spôsobom preventívneho opatrenia pred prudkým nárastom cien je inflačná doložka.

BOX 1: Inflačná doložka

Inflačná doložka v zmluve umožňuje, aby výška peňažného plnenia, vyplácaná v budúcnosti alebo po dlhšiu dobu, odrážala reálnu hodnotu peňazí. Má význam pre zmluvy, ktoré obsahujú vopred dohodnutú cenu za dodanie predmetu zmluvy a doba dodania je dostatočne dlhá na to, aby mohlo prísť k významnému navýšeniu nákladov na strane dodávateľa bez jeho zavinenia.

Pri krátkodobých zmluvách, kde existuje predpoklad dodania predmetu do 12 mesiacov od predloženia ponuky sa použitie inflačnej doložky neodporúča. Výnimkou môžu byť prípady, kedy je dodanie predmetu zmluvy naviazané primárne na materiál a energie, ktorých cenu nie je možné vzhľadom na aktuálnu situáciu objektívne predvídať a súvisiace riziko má významný vplyv na konečnú cenu zmluvy.

Slovensko doteraz nemá jednotné usmernenie upravujúce kedy by mali štátne zmluvy obsahovať inflačnú doložku. Podľa pokynu Úradu pre verejné obstarávanie je objednávateľ povinný postupovať tak, aby v maximálnej možnej miere predchádzal udalostiam, ktoré by mohli zásadne zmeniť plnenie zmluvy. Konkrétne odporúčanie ako postupovať v praxi a interpretácia miery, do akej je vhodné minimalizovať riziko, chýba.

Najväčší investor verejného sektora (MDV SR) do roku 2018 nevyžadoval od svojich podriadených organizácii, aby zahrnuli inflačnú doložku do zmluvy pre významné investície. Od roku 2018 bola doložka povinná pre stavby s výstavbou dlhšou ako 730 dní a od roku 2022 je doložka povinná pre všetky inžinierske stavby obstarané podľa zákona o verejnom obstarávaní. V iných rezortoch sa doteraz inflačné doložky vyskytovali iba pri väčších stavbách a pri obstarávaní obrannej techniky, a aj to nesystematicky, v IT oblasti inflačné doložky absentujú úplne aj pri viacročných projektoch.

Inflačná doložka by mala minimalizovať riziko nadmerného navýšenia nákladov zhotoviteľa pri kritických položkách. Objednávateľ by sa mal vo väčšine prípadov vyhnúť indexácii 100 % nákladov. Vhodným prístupom je indexovať vybrané kľúčové položky osobitným adresným indexom. Príkladom je indexácia materiálu a nafty pri stavebných projektoch. Osobitná indexácia jednotlivých položiek môže byť zohľadnená aj formou váženého indexu po vzore z metodického pokynu MDV SR č. 19/2022. Zaujímavou praxou v zahraničí je kompenzácia nákladov až od určitej percentuálnej hranice ich nárastu.

Štát má profitovať z poklesu cien, nie len kompenzovať nárasty. V prípade, že nastane výrazný pokles cien, musí byť indexovaná nadol aj zmluvná cena. Prvé použitie inflačnej doložky by malo nastať najskôr po polroku až roku od predloženia ponuky. Pri krátkodobých zmluvách veľkých stavebných projektov je bežné indexovanie zmluvnej ceny na kvartálnej alebo polročnej báze, doložka môže byť aktivovaná ale aj na základe vývoja nákladov. Pri dlhodobých zmluvách je zaužívané indexovanie raz ročne.

V zmluve musí byť jasne špecifikované čo nastane po splnení podmienok pre aktiváciu inflačnej doložky. Zmluva musí obsahovať jasné pravidlá a presný postup indexácie. Zlou praxou je ustanovenie o dohode oboch strán na kompenzácii v prípade nárastu nákladov, čo môže zvýšiť riziko vzniku sporov a odstúpenia od zmluvy.

2.3 Štátne budovy treba obnovovať na základe nákladovej efektívnosti

Ústredné orgány štátnej správy (ÚOŠS) spravujú takmer 10-tisíc budov, ktorých zlý stav sa prejavuje aj vo vysokej spotrebe energií. Štátne budovy produkujú odhadom vyše 0,5 % slovenských emisií skleníkových plynov. Výmera týchto nehnuteľností dosahuje vyše 6 miliónov štvorcových metrov, z čoho až 50 % spravuje ministerstvo vnútra a ministerstvo zdravotníctva. Až 75 % zo všetkých nehnuteľností si vyžaduje rekonštrukciu s odhadovanými nákladmi v miliardách eur.

Tabuľka 9: Budovy štátnej správy rozdelené podľa rezortov

	Počet budov	Výmera budov (m ²)	Výmera v %
Ministerstvo vnútra SR	3 826	1 808 682	30,1 %
Ministerstvo zdravotníctva SR	931	1 206 568	20,1 %
Ministerstvo spravodlivosti SR	693	557 281	9,3 %
Ministerstvo kultúry SR	362	372 075	6,2 %
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	830	344 988	5,7 %
Ministerstvo obrany SR	557	318 417	5,3 %
Ministerstvo financií SR	485	279 506	4,7 %
MPRV SR	769	257 525	4,3 %
Ostatné	1 179	858 587	14,3 %
Spolu	9 632	6 003 629	100 %

Zdroj: CEM, ÚHP

Obnova štátnych budov je potrebná aj pre udržateľnosť verejných financií. Výdavky na energie sú významnou časťou výdavkov rozpočtu verejnej správy a v roku 2021 predstavovali až 493 mil. eur. Pri budovách, ktoré spravujú ministerstvá a iné orgány ústrednej štátnej správy (rozpočtové a príspevkové kapitoly), ide o výdavky vo výške 123 mil. eur. Ďalší nárast je očakávaný v dôsledku nárastu cien energií po roku 2021.

Štátnej správe chýba systematický prístup k správe budov, vrátane ich obnovy. Decentralizovaný model, v ktorom budovy vlastní a manažujú ministerstvá, prináša podľa Najvyššieho kontrolného úradu vyššie výdavky a horšie spravovanie z dôvodu neexistujúcej koordinácie pri prenájme a predaji majetku³. Aj obnovy štátnych budov sú realizované výlučne na základe preferencií a finančných možností jednotlivých rozpočtových kapitol, nie na základe ich prínosu z celospoločenského hľadiska. To môže viesť k neefektívnosti a realizovaniu rekonštrukcií s nízkym potenciálom úspor.

Postupnosť obnovy budov by mala byť založená na analyticky zdôvodnenej prioritizácii. V dôsledku nedostatku údajov a nekompletnej pasportizácie nie je možné aplikovať túto metodiku na všetky budovy štátnej správy. Metodika MF SR hodnotí budovy na základe dostupných zdrojov ÚOŠS a navrhuje prioritizáciu pre dve kategórie budov – administratívne budovy a väznice - na základe kritérií spotreby na meter štvorcový a celkovej rozlohy. Priorizácia administratívnych budov je založená na logaritmickej regresii, vďaka dostupnosti rozsiahleho datasetu o realizovaných obnovách. V prípade väzníc takéto dáta k dispozícii nie sú, a preto sú v ich prípade použité iba vážené kritériá spotreby a plochy. Iné typy budov (napr. nemocnice) neboli prioritizované z dôvodu nedostatku údajov.

Priorizácia administratívnych budov je založená na odhadovaných investičných nákladoch na ušetrenú kWh energie. Použité boli údaje z obnovy budov financovaných z Envirofondu, ktoré má k dispozícii Slovenská inovačná a energetická agentúra. K dispozícii sú údaje o dátume rekonštrukcie, ploche budovy, mernej spotrebe pred a po rekonštrukcii, investičných nákladoch a pod. Použité boli dáta o obnovách budov za roky 2017-2020. Na základe týchto údajov je možné vyrátať úsporu emisií plynúcu z rekonštrukcie a súvisiace investičné náklady (BOX 2). Vyššiu prioritu majú budovy s nižším investičným nákladom na úsporu energie.

³ Správa NKU dostupná online: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1460168/MNOHO+ADRIES+%C5%A0T%C3%81TU.pdf>

BOX 2 : Odhad nákladov rekonštrukcie

Pre odhad nákladov rekonštrukcií administratívnych budov bol vytvorený logaritmický model, jeho detaily sú dostupné v tabuľke.

Tabuľka: Výsledky logaritmickej regresie

	<i>ln</i> (náklad v € na kWh)
Koeficient	11,29281*** (0,629)
<i>ln</i> (spotreba pred)	- 1,06466*** (0,078)
<i>ln</i> (plocha)	- 0,79028*** (0,054)
Pozorovania	133
*** $p < 0,001$	

Obe nezávislé premenné (spotreba a plocha) sú štatisticky významné na intervale spoľahlivosti menšom než 0,001. To značí o veľkej istote, že korelácia medzi premennými nevyplýva z náhody. Hodnota R^2 je 0,68, nezávislými premennými je teda možné vysvetliť 68 % variability v závislej premennej. Pre takýto typ dát ide o veľmi presvedčivé výsledky regresie, ktorá je vhodná na vytvorenie priorizovaného zoznamu. Časť zo zvyšných 32 % variability by pravdepodobne bolo možné vysvetliť počtom poschodí budovy, lokalitou, či rokom poslednej rekonštrukcie alebo výstavby, o týchto premenných však dáta nie sú k dispozícii.

Vzorka Envirofonde sa odlišuje od datasetu MDV SR v plochách budov. Keďže poberateľmi prostriedkov z Envirofonde sú najmä obce, plochy rekonštruovaných budov iba zriedka presahujú 2 000 m² (graf 2). Logaritmická regresia však predpokladá ďalší výrazný pokles jednotkových nákladov so stúpajúcou plochou, z dôvodu nedostatku údajov o rekonštrukcií väčších budov. Z tohto dôvodu je hodnota plochy v m² pre ďalšie účely tejto priorizácie zastropovaná na hodnote 3000 m². To znamená, že aj budovy s vyššou plochou majú ako vstup do regresie maximálne hodnotu 3000 m².

Robustnosť modelu bola testovaná aj na dvoch limitovaných vzorkách budov, kde boli zahrnuté iba budovy s podlahovou plochou väčšou než 250 a 500 m². Výsledky týchto modelov boli veľmi podobné pôvodnému modelu hodnotou parametrov, R^2 a tiež p-hodnotou. Je teda možné usudzovať, že model je robustný.

Priorizácia väzníc stavia na priemernej energetickej spotrebe na meter štvorcový a rozlohe. Obom týmto kritériám stanovuje váhu (90 a 10 %). Priorita budov bez energetického certifikátu sa ráta v štyroch krokoch. Prvým je vyrátať 0,9-násobku reálnej spotreby na meter štvorcový vydelenej maximálnou spotrebou na meter štvorcový vo vzorke. Druhým krokom je vyrátať 0,1-násobok plochy budovy vydelenej maximálnou plochou vo vzorke. Tretím je tieto dve čísla sčítať. Štvrtým krokom je toto číslo normalizovať. Normalizácia dát zaručí, že hodnota priority dosiahne hodnotu od 0 do 1. Pri vykonaných testoch (heteroskedasticita, normálnosť rozdelenia, multikolinearita a pod.) sa v nich nevyskytol problém.

Vzorec priorizácie budov s certifikátom sa ráta podobne, s výnimkou delenca v prvej časti rovnice. V prípade budovy, ktorá má dostupný energetický certifikát je v tejto časti rovnice použitá celková spotreba energie podľa certifikátu, zvýšená o priemer odchýlky medzi údajmi o celkovej potrebe energie a reálnej spotrebe v našej vzorke. Dôvodom prirátania priemeru odchýlky je úroveň podhodnotenia potreby v certifikáte v porovnaní s reálnou spotrebou. Následne sa táto hodnota tiež normalizuje.

Priorizovaný zoznam rozdeľuje budovy v oboch kategóriách na päť úrovní priority – najprioritnejšie, vysokoprioritné, prioritné, nízkoprioritné a neprioritné. Poradie budov je určené podľa metodiky, jednotlivé

úrovne sú určené podľa decilov. Do najprioritnejšej kategórie patrí prvý a druhý decil prioritovaných budov, do vysokoprioritnej kategórie tretí a štvrtý decil, a pod.

Po tvorbe prioritácie je pre výber konkrétnych budov na obnovu možné využiť kvalitatívne kritériá. Okrem pripravenosti projektového zámeru môže tiež ísť o havarijný stav, status pamiatkovej budovy, či obsadenosť. K odchýleniu od kvantitatívnych kritérií by malo dochádzať iba v odôvodnených prípadoch. Alternatívou, ktorú je potrebné zvážiť, je možnosť odpredaja nehnuteľnosti a presun personálu.

Metodika má **správcom štátnych budov poskytnúť návod na určenie priorít pri výbere projektov na prípravu a následnú realizáciu.** Cieľom je vytvoriť nadrezortnú prioritáciu budov, ktorá umožní realizovať projekty s najvyššou pridanou hodnotou.

3 Prílohy

Príloha 1: Projekty, ku ktorým neboli MF SR dodané podklady ani po vyžiadaní – detailný popis

Tabuľka 10: Projekty, ku ktorým neboli MF SR dodané podklady ani po vyžiadaní – detailný popis

Rezort	Obstarávateľ	Projekt	Náklady (mil. eur s DPH)	Detailný popis
MO SR	Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika	Zníženie energetickej náročnosti budov v areáli Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika – veliteľská budova SO 02	1,6	Akadémia ozbrojených síl vyhlásila 7.3.2022 verejné obstarávanie na stavebné úpravy objektu veliteľskej budovy. Dodatočne boli podklady vyžiadané 14.3.2022, ale neboli v lehote dodané.
MPRV SR	Národné lesnícke centrum	Modernizácia a dobudovanie pracoviska diaľkového prieskumu Zeme	2,3	Národné lesnícke centrum vyhlásilo 31.1.2022 verejné obstarávanie na dodávku zariadení a súvisiacich služieb na účely modernizácie a dobudovania pracoviska diaľkového prieskumu Zeme. Na základe dodatočnej žiadosti o zaslanie podkladov boli 7.2. poskytnuté čiastočné podklady k projektu. Na výzvu o doplnenie podkladov obstarávateľ nereagoval.
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky	Počítačové zariadenia a spotrebný materiál	26	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vyhlásilo 30.3.2022 verejné obstarávanie na DNS vybraného sortimentu, najmä osobných počítačov, tlačiarň, periférií a príslušenstva. Dodatočná žiadosť o zaslanie rozpočtu bola odoslaná 31.3.2022, odpoveď prišla bez podkladov. Na žiadosť o preukázanie spôsobu určenia položiek a ich množstva obstarávateľ neodpovedal.
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	Automatizovaný systém hraničnej kontroly (ABC brány)	1,3	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vyhlásilo 12.4.2022 verejné obstarávanie na automatizovaný systém hraničnej kontroly, žiadosť o dodatočné predloženie podkladov bola zaslaná 19.4.2022. Podklady boli dodané až niekoľko týždňov po skončení lehoty predkladania ponúk vo verejnom obstarávaní.
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	Dodávka a inštalácia kompaktných systémov štruktúrovanej kabeláže integrujúci prenos dát a hlasu	5,4	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vyhlásilo 14.4.2022 verejné obstarávanie na dodávku a inštaláciu kompaktných systémov štruktúrovanej kabeláže. Dodatočne boli podklady vyžiadané 20.4.22, ale neboli dodané.
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	Terénne štvorkolky	1,2	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vyhlásilo 26.10. 2022 dve obstarávania na dodanie terénnych štvorkoliek pre potreby podriadených organizácií spolu za 1,2 mil. eur. Dodatočne boli podklady vyžiadané 4.11.2022, ale neboli dodané.
MZ SR	Univerzitná nemocnica - Nemocnica svätého Michala, a.s.	Medicínske príslušenstvo - neurostimulátory	5,9	Univerzitná nemocnica - Nemocnica svätého Michala, a.s. vyhlásila 6.6.2022 verejné obstarávanie na rámcovú zmluvu pre dodanie neurostimulátorov. Dodatočne boli podklady vyžiadané 9.6.2022. Odpoveď na žiadosť neobsahovala žiadané podklady, na ďalší mail ohľadom jednotkových cien obstarávateľ neodpovedal.

Rezort	Obstarávateľ	Projekt	Náklady (mil. eur s DPH)	Detailný popis
Iné	Archeologický ústav Slovenskej akadémie vied	Informačný systém Archeologického ústav SAV - manažment údajov	1,7	Archeologický ústav Slovenskej akadémie vied vyhlásil 29.3.2022 verejné obstarávanie na vybudovanie nového jednotného informačného systému. Po vyžiadaní podkladov 31.3.2022 a telefonickej komunikácii, prisľúbil obstarávateľ dodanie podkladov na hodnotenie. Obstarávateľ podklady nedodal.

Príloha 2: Zoznam hodnotených projektov v roku 2022

Zoznam hodnotených projektov v roku 2022 je dostupný ako samostatná príloha vo formáte .xlsx.