

Ministerstvo financií Slovenskej republiky



**Stanovisko Ministerstva financií SR
k projektu výstavby D4/R7**

február 2016

Obsah

1	Zhrnutie	3
2	Úvod	4
3	Analýza hodnoty za peniaze	5
3.1	Aktualizovaná štúdiá uskutočniteľnosti	5
3.1.1	Uvažované scenáre	5
3.1.2	Základné predpoklady a výsledky súťažného dialógu	5
3.1.3	Analýza senzitivity	7
3.2	Pohľad MF SR	8
3.2.1	Základné predpoklady	8
3.2.2	Základný a realistický scenár MF SR	10
3.2.3	Alternatívne scenáre	11
3.2.4	Analýza senzitivity MF SR (hraničné scenáre)	13
4	Hodnotenie vplyvu projektu D4/R7 na verejné financie	14
4.1	Stanovisko Eurostatu k zaradeniu PPP mimo bilanciu verejnú správu	14
4.2	Porovnanie peňažných tokov alternatív PSC a PPP	15
4.2.1	Peňažné toky v prípade alternatívy PSC	15
4.2.2	Peňažné toky v prípade alternatívy PPP	15
4.3	Vplyv na dlh a deficit	16
4.3.1	PSC model financovania	16
4.3.2	PPP model financovania	16
4.4	Celkový vplyv – vrátane implicitných záväzkov	17
4.4.1	PSC model financovania	18
4.4.2	PPP model financovania	18

1 Zhrnutie

V januári 2015 [schválila vláda SR](#) začiatok procesu verejného obstarávania na koncesionára projektu verejno-súkromného partnerstva (PPP) „Realizácia úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holice“. V decembri 2015 bol vyhodnotený súťažný dialóg, ktorého sa zúčastnili štyria záujemcovia. Oproti pôvodnej analýze z novembra 2014 došlo k viacerým úpravám projektu, pričom súťaž dosiahla aj významný pokles odhadovaných nákladov najmä na výstavbu.

Aktualizovaná [štúdia ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR](#) (štúdia MDVRR SR) vychádza z finálnych údajov verejného obstarávania a konštatuje výhodnosť výstavby D4/R7 formou PPP. Oproti pôvodným predpokladom došlo k výraznému zníženiu požadovanej platby za dostupnosť súkromným partnerom (o 58 %). Odhad socioekonomických prínosov sa zásadne nezmenil. Štúdia uvažuje najmä z rozpočtových dôvodov s možnosťou výstavby tradičnou formou verejného obstarávania (PSC) najskôr v roku 2019.

Ministerstvo financií SR (MF SR) pripravilo na základe podkladov poskytnutých MDVRR SR vlastný pohľad na analýzu hodnoty za peniaze projektu D4/R7. Analýza MF SR je konzervatívnejšia pri porovnaní nákladov na výstavbu štátom, v základnom scenári abstrahuje od neskoršieho začatia výstavby, a v realistickom scenári predpokladá posun výstavby len na základe technických a procesných obmedzení. V analytickom scenári, ktorý porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je čistá súčasná hodnota (NPV) výstavby obchvatu realizovaného priamo štátom (PSC) v porovnaní s PPP vyššia o 62 mil. eur. V scenári, ktorý predpokladá procesne a technicky realizovateľnú možnosť výstavby štátom až v roku 2018, však vychádza o 113 mil. eur výhodnejšie výstavba a prevádzka projektu D4/R7 prostredníctvom PPP¹. Oba varianty sú výhodnejšie než nulový scenár („nerobiť nič“). Aktualizovaná aj pôvodná štúdia vyhodnocujú možnosti výstavby a financovania D4/R7, a nie iné riešenia dopravnej situácie v Bratislave².

Vplyv financovania obchvatu na verejné financie formou PSC³ predstavuje v období rokov 2015⁴ až 2050 celkovo 1,126 mld. eur. (1,44 % HDP), za predpokladu diskontnej miery podľa dlhodobej projekcie AWG⁵. V prípade výstavby a financovania obchvatu prostredníctvom PPP modelu dosiahne celkový vplyv na verejné financie v rokoch 2015 až 2050 sumu 1,051 mld. eur. (1,35 % HDP).

V prípade výstavby cez PPP nebude projekt klasifikovaný Eurostatom ako aktívum vládneho sektora, čo je podľa uznesenia vlády podmienkou účinnosti koncesnej zmluvy.

¹ Aj pri začiatku výstavby PSC v roku 2017 je variant PPP hranične výhodnejší, o 26 mil. eur.

² Niektoré z alternatív sme na základe dostupných údajov spolu s ministerstvom dopravy analyzovali dodatočne v tomto stanovisku. Prebiehajúca podpora verejnej dopravy v Bratislave je diskutovaná v časti 3.2.3. Do roku 2015 sa do projektov verejnej osobnej dopravy v okolí Bratislavy investovalo viac ako 420 miliónov eur. Do roku 2020 sa plánujú projekty v celkovej sume okolo 235 miliónov eur v závislosti od vysúťažených cien.

³ PSC forma predpokladá začiatok výstavby v roku 2018

⁴ Vplyv za rok 2015 už je zahnutý vo výsledku hospodárenia verejnej správy

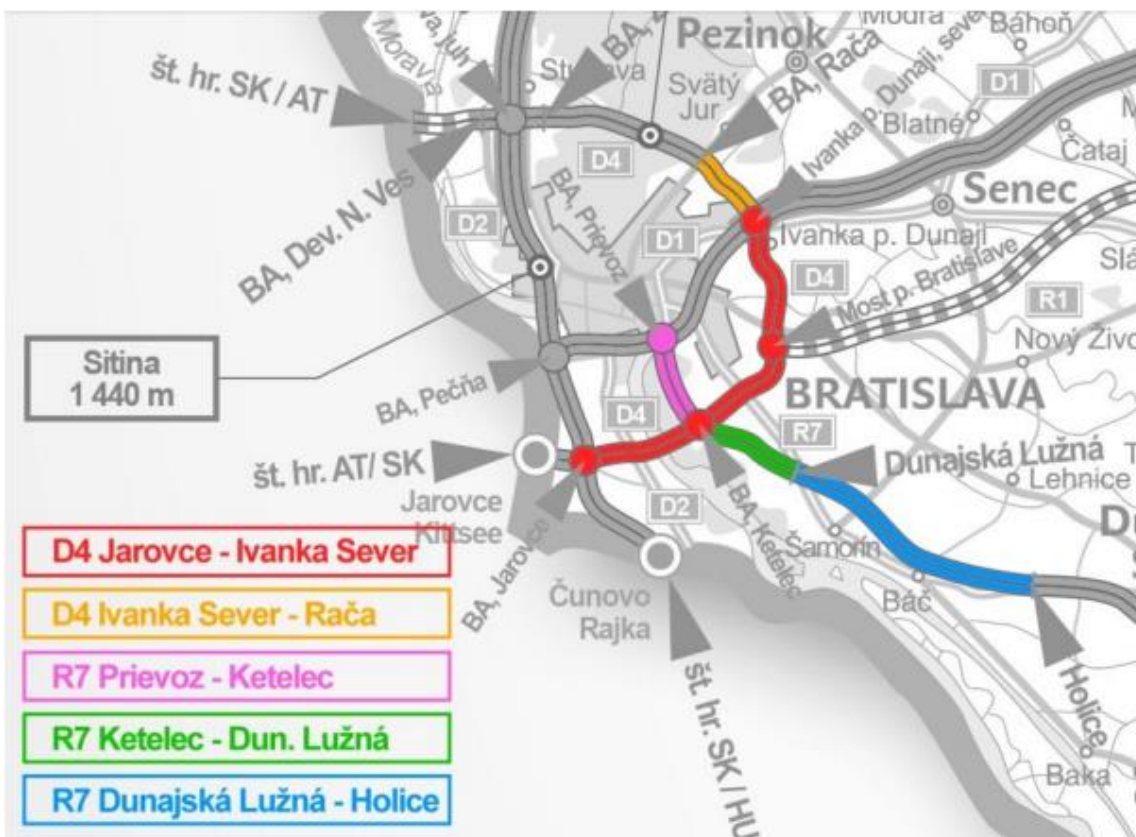
⁵ V súlade s metódikou výpočtu implicitných záväzkov podľa predpokladov pracovanej skupiny pre starnutie a udržateľnosť (AWG, priemerná diskontná sadzba 2015 až 2050 je 4.8 % p.a..).

2 Úvod

Podľa zákona o rozpočtových pravidlách č. 523/2004 Z.z. a [záväznej metodiky MF SR k posudzovaniu PPP projektov](#) vypracúva MF SR stanovisko k investičným projektom realizovaným štátom v spolupráci so súkromným partnerom. Hlavným účelom stanoviska je posúdenie hodnoty za peniaze viacerých možností dosiahnutia cieľov projektu a vplyvu na verejné financie.

V januári 2015 [schválila vláda SR](#) návrh projektu verejno-súkromného partnerstva „Realizácia úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holice“. Zamýšľaná výstavba obchvatu Bratislavy zahŕňa 27 km diaľnice D4 (v úsekoch Jarovce – Ivanka Sever a Ivanka Sever – Rača) a 32,1 km rýchlostnej cesty R7 (v úsekoch Prievoz – Ketelec, Ketelec – Dunajská Lužná a Dunajská Lužná – Holice). Podľa uznesenia vlády následne minister dopravy vyhlásil verejné obstarávanie. V decembri 2015 bol vyhodnotený súťažný dialóg, ktorého sa zúčastnili štyria záujemcovia. Oproti pôvodnej analýze došlo k viacerým úpravám projektu, pričom súťaž dosiahla aj významný pokles odhadovaných nákladov najmä na výstavbu.

Po vyhodnotení súťaže bola pôvodná [štúdia uskutočniteľnosti](#) z októbra 2014 aktualizovaná. Modelovanie prebiehalo s novými predpokladmi kapitálových výdavkov (CAPEX), prevádzkových výdavkov (OPEX) aj výdavkov životného cyklu (LCC), určenými na základe parametrov reálnych ponúk zo súťažného dialógu a samotnej súťaže. Oproti roku 2014 sa štátu aj koncesionárovi výrazne znížili náklady na financovanie. Diskontná miera, úroková miera aj predpoklady inflácie boli zmenené podľa ich súčasných hodnôt a prognóz. Počas prípravy štúdie boli parametre pravidelne konzultované s MF SR a do aktualizovanej štúdie bola zahrnutá väčšina záverov, najmä ohľadne scenárov diskontnej miery a predpokladov začiatku výstavby PSC. Dopravné vzťahy boli oproti minulosti nanovo odhadnuté dopravným modelom Výskumného ústavu dopravného (VÚD) a pomohli spresniť výpočet socioekonomických benefitov (SEB).



3 Analýza hodnoty za peniaze

Táto časť rekapituluje hlavné závery aktualizovanej analýzy MDVRR SR a následne posudzuje výpočet hodnoty za peniaze z pohľadu MF SR.

3.1 Aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti

Závery aktualizovanej hodnoty za peniaze projektu D4/R7 MDVRR SR poukazujú na výhodnosť výstavby projektu formou PPP oproti PSC s neskorším začiatkom výstavby (3 až 7 rokov) vo všetkých scenároch.

3.1.1 Uvažované scenáre

Aktualizovaná štúdia hodnoty za peniaze projektu D4/R7 kvantifikuje NPV len dvoch základných scenárov: výstavba celého projektu obchvatu D4/R7 klasickou metódou verejného obstarávania (PSC) a formou PPP. NPV týchto scenárov je potom modelovaná pri rôznych diskontných sadzbách, úrovniach CAPEX, OPEX a LCC a začiatkoch výstavby PSC od roku 2019 až po rok 2023.

3.1.2 Základné predpoklady a výsledky súťažného dialógu

Medzi najdôležitejšie predpoklady, ktoré ovplyvňujú konečný výsledok hodnoty za peniaze, patrí najmä výška kapitálových a prevádzkových výdavkov, posun výstavby PPP oproti PSC v rokoch, výška prenesených rizík a voľba diskontnej miery. Oproti pôvodnej štúdii boli upravené všetky tieto predpoklady.

Čistá súčasná hodnota nákladov variantu PPP bola podľa pôvodnej štúdie MDVRR SR 2423 až 2649 mil. eur. NPV nákladov PSC zvýšená o hodnotu prenesených rizík a o kvantifikovateľné SEB kvôli skoršej výstavbe PPP bola 2735 mil. eur. Z pôvodnej štúdie teda vyplynulo, že variant PPP je o 85 až 312 mil. eur výhodnejší. Podľa aktualizovanej štúdie môže byť variant PPP výhodnejší o 186 až o 1263 mil. eur.

Tabuľka 1: Prehľad najdôležitejších vstupných parametrov

	Nová štúdia (PSC)	Víťazný uchádzač (PPP)	Pôvodná štúdia (PSC)	Pôvodná štúdia (PPP)
CAPEX (v mil. eur)	1122 / 1037	859,6	1198	1173 – 1325
OPEX (v mil. eur)	3,2 / 3,1 za rok	4,3 za rok	4,2 za rok	9,6 za rok
LCC (v mil. eur)	136,9 / 126,5	43,3	154	154
Financovanie	ako výdavok ŠR	NA ⁶	3,4 %	NA
Indexácia	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2%	staršia prognóza a 2%	staršia prognóza a 2%
Diskont	2 % / 3,3 % / 5 %	2 % / 3,3 % / 5 %	3,4 %	3,4%
Začiatok výstavby	2019	2016	2023	2016
Prenesené riziká	85 mil. eur	85 mil. eur	170 mil. eur	170 mil. eur
Platba za dostupnosť	-	56,7 mil. eur	-	135 mil. eur
Socioekonomické benefity ⁷	NA	998 mil. eur	NA	1007 mil. eur
Majetkovoprávne vysporiadanie	347 mil. eur	347 mil. eur	474 mil. eur	474 mil. eur
NPV⁸	1753	1326	2735	2423 až 2649

Zdroj: [Pôvodná a aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti](#)

⁶ Celkové náklady na financovanie víťazného uchádzača vrátane vlastných zdrojov výrazne poklesli, no informáciu o presnej sume neumožnil uchádzač zverejniť.

⁷ Ide o rozdiel socioekonomických benefítov jednotlivých variantov pri 7-ročnom náraste variantu PPP

⁸ NPV je súčet nákladov hrubého PSC/PPP, NPV zadržaných a prenesených rizík znížený o NPV dane platenej koncesionárom a v prípade skoršieho dokončenia stavby formou PPP je hodnota NPV PSC zvýšená aj o socioekonomické benefity za obdobie, kým sa nedokončí aj variant PSC. Štúdia poradcov uvažuje s hodnotou SEB na strane PPP, preto sú na prvý pohľad čísla MF SR iné ako čísla z pôvodnej analýzy.

Prehľad hlavných zmien predpokladov:

- Výdavky CAPEX, OPEX aj LCC sú v novej štúdii pre alternatívu výstavby cez PPP výrazne nižšie na základe skutočných výsledkov súťaže.
- Celkové náklady na financovanie víťazného uchádzača vrátane vlastných zdrojov výrazne poklesli, informáciu o presnej výške neumožnil uchádzač zverejniť.
- Pri modelovaní je použitá prognóza inflácie MF SR. Za horizontom prognózy štúdia predpokladá konštantnú infláciu 2 %, podľa prognóz Európskej komisie pre Slovensko a menového cieľa ECB.
- Na základe metódy „risk by risk“ a panela expertov boli identifikované riziká vo výške 85 mil. eur, ktoré majú byť v prípade PPP projektu prenesené na koncesionára. Oproti pôvodnému odhadu sa znížili o polovicu. Viac ako polovicu tejto sumy tvorí podľa expertov riziko nedostatočných geologických prieskumov (24,6 mil. eur) a riziko veľkosti projektu (29,6 mil. eur).

Podľa požiadavky MF SR boli nanovo analyzované tri scenáre diskontnej miery

- V *základnom scenári* navrhuje MF SR diskontnú mieru odvodiť od súčasných nákladov na financovanie štátneho dlhu, aktuálne vo výške približne 2 % ročne. Táto sadzba odzrkadľuje úrok, za ktorý si je dnes štát schopný požičať na finančných trhoch v horizonte životnosti projektu (30 rokov). Výnosy slovenských štátnych dlhopisov v poslednej dobe výrazne poklesli. Podľa analýzy podmienok na sekundárnom trhu so slovenskými štátnymi dlhopismi sa v horizonte projektu pohybujú okolo dvoch percent ročne. MF SR navrhuje použiť rovnakú sadzbu pre diskontovanie aj úročenie, aby sme sa vyhli [Keeler-Cretinovmu paradoxu](#) (akákoľvek alternatíva projektu by sa dala teoreticky zdôvodniť jej posunom v čase).
- Scenár „*historické financovanie*“ vychádza z historických nákladov na financovanie slovenského štátneho dlhu, v tomto prípade 3,35 %. Toto číslo predstavuje implicitnú úrokovú sadzbu, teda skutočné náklady financovania už emitovaných vládnych dlhopisov.
- Scenárom „*netrzeplivá verejnosť*“ s výškou diskontu 5 % (ale zároveň realistickými 2 % nákladmi financovania) sa pokryje alternatíva silnej preferencie obyvateľstva mať benefity z projektu čím skôr.

Hlavné **socioekonomické benefity** predstavujú ušetrný čas, nižšie prevádzkové náklady vozidiel, nižšiu nehodovosť a nižšie náklady na opravy a údržbu komunikácií. Oproti pôvodnej štúdii je ich úroveň napriek výraznému zdokonaleniu metodiky približne zachovaná. Nová štúdia najprv namerala a namodelovala súčasné dopravné vzťahy na základe dostupných údajov Dopravného generelu Bratislavy a nevyhnutného doplnkového smerového dopravného prieskumu. V druhej etape VÚD namodeloval budúce dopravné vzťahy vo variantoch bez realizácie projektu a s jeho realizáciou. Posledný krok bol použitie týchto výstupov na výpočet SEB v oboch variantoch na základe [platných manuálov](#).

Box 1: Aktualizácia úrokovej a diskontnej sadzby a inflácie

Oproti pôvodnej štúdii boli zohľadnené novšie predpoklady vývoja úrokov a inflácie na celom horizonte projektu. Aktualizované hodnoty sú oproti októbru 2014 výrazne nižšie. Predpoklad 2 % inflácie za horizontom prognózy IFP ostal nezmenený (podľa prognóz Európskej komisie pre Slovensko a menového cieľa ECB).

	Predpoklady inflácie					Predpoklady diskontnej miery			Úroková miera
	2015	2016	2017	2018	2019 až 2048	"Súčasnú financovanie"	"Historické financovanie"	"Netrzeplivá verejnosť"	
Nová štúdia	0,3 %	1,4 %	1,7 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %	3,3 %	5,0 %	-
Pôvodná štúdia	1,8 %	2,1 %	2,3 %	2,0 %	2,0 %	-	3,4 %	-	3,4 %

Zdroj: [Pôvodná a aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti](#)

Okrem implitickej sadzby na financovanie (scenár „historické financovanie“) boli pridané ďalšie scenáre diskontnej miery – 2 % (súčasnú náklady na financovanie dlhu) a 5 % (scenár „netrzeplivá verejnosť“). V pôvodnej štúdiu bola úroková miera na úrovni implicitných záväzkov 3,4 %. Aktualizovaná štúdia počíta s financovaním obchvatu cez PSC priamo z kapitoly MDVRR SR (okrem scenára v analýze senzitivity s 2 %).

Víťazom súťažného dialógu sa spomedzi štyroch súťažiacich⁹ stalo konzorcium vedené firmou Cintra (ďalej len Cintra), ktorá ponúkla najnižšie ceny vo všetkých kategóriách nákladov. V rámci jednotlivých kategórií výdavkov (CAPEX, podpoložky CAPEX, OPEX a LCC) boli medzi uchádzačmi značné rozdiely.

Tabuľka 2: Prehľad nákladov podľa kategórií účastníkov súťažného dialógu (ceny 2015, mil. eur)¹⁰

	Cintra	Priemer uchádzačov	PSC s rezervou (5 % oproti Cintra)	PSC podľa štúdie (CAPEX) / NDS (OPEX a LCC)
CAPEX	860	1 036	903	1122 / 1037
OPEX	128	175	134	93
LCC	43	110	45	124

Zdroj: [Pôvodná a aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti, MDVRR SR](#)

3.1.3 Analýza senzitivity

Vo všetkých analyzovaných scenároch je podľa analýzy MDVRR SR variant PPP oproti PSC variantu o 422 až 1219 mil. eur výhodnejší. Analýza senzitivity štúdie obsahuje 30 kombinácií nasledovných vstupných parametrov:

- dve rôzne výšky CAPEX pri PSC, získané prieskumom trhu, popísané v časti 3.2
- troch rôznych diskontných sadzieb podľa MF SR
- rôzneho časového posunu začiatku realizácie pri PSC (3 až 7 rokov neskôr)

Okrem toho boli modelované tri teoretické scenáre, pri ktorých je PPP výhodnejšie o 186 až 1263 mil. eur:

- CAPEX, OPEX a LCC z víťaznej ponuky (186 – 951 mil. v prospech PPP)
- externé financovanie PSC (362 – 1263 mil. eur v prospech PPP)
- 50 % socioekonomických benefitov (238 -720 mil. eur v prospech PPP)

Všetky scenáre predpokladajú posun výstavby prostredníctvom PSC o 3 až 7 rokov oproti PPP. Žiaden neobsahuje porovnanie oproti základnému (výstavba v rovnakom roku) ani nulovému („nerobiť nič“) scenáru.

⁹ O zákazku súťažili štyri konzorciá okolo firiem: Cintra, Vinci, Hochtief a Strabag. Víťazné konzorcium tvoria okrem spoločnosti Cintra, aj firmy Macquarie a PORR. Konzorcium plánuje pri projektovaní a realizácii projektu využiť aj know-how svojich partnerov Ferrovial Agromán a PORR Bau.

¹⁰ S výnimkou víťazného uchádzača nesúhlasili uchádzači so zverejnením podrobnejšej štruktúry ich nákladov.

3.2 Pohľad MF SR

MF SR pripravilo vlastný prístup k analýze hodnoty za peniaze projektu D4/R7. Analýza MF SR vychádza z oproti štúdiu ministerstva dopravy odlišných nákladov na výstavbu a prevádzku štátom. V základnom scenári abstrahuje od neskoršieho začatia výstavby a v realistickom scenári predpokladá posun výstavby len na základe technických a procesných zreteľov. Cieľom analýzy MF SR nebolo dať jednoznačné odporúčanie, aj vzhľadom na absenciu kvantifikácie alternatívnych riešení¹¹ a neistotu v odhade výšky socioekonomických benefitov. V základnom scenári, ktorý analyticky porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je NPV výstavby obchvatu realizovanej priamo štátom (PSC) v porovnaní s PPP o 62 mil. eur vyššia. V realistickom scenári so začiatkom výstavby štátom až v roku 2018 však vychádza o 113 mil. eur výhodnejšie výstavba a prevádzka projektu D4/R7 prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva. Aktualizovaná aj pôvodná štúdia vyhodnocujú možnosti výstavby a financovania D4/R7, a nie iné riešenia dopravnej situácie v Bratislave.

3.2.1 Základné predpoklady

Za odhad trhových cien kapitálových výdavkov v prípade dobre pripravenej verejnej súťaže uvažujeme cenu 903 mil. eur, o 5 % vyššiu ako mal víťaz súťaže o PPP variant¹². Štúdia MDVRR SR využíva expertné scenáre kapitálových výdavkov CAPEX1 (1122 mil. eur) a CAPEX2 (1037 mil. eur) získané testovaním trhu na základe objektivej skladby. Skúsenosti z posledného obdobia naznačujú, že obstaranie formou tzv. „žltého FIDICu“¹³ dokáže priniesť výrazné úspory oproti odhadu ceny zo štátnej expertízy. Žltým FIDICom bolo zatiaľ na Slovensku vysúťažených 6 stavieb, z ktorých podľa MDVRR SR dokázala väčšina priniesť nižšiu cenu, ako predpokladala štátna expertíza¹⁴. Obstarávanie prostredníctvom dobre pripraveného žltého FIDICu môže preto priniesť podobnú úsporu, aká bola dosiahnutá v súťaži o PPP variant.

Výhody vyššej efektívnosti PPP oproti PSC by sa mali prejavovať najmä na nižších nákladoch na prevádzku (OPEX) a údržbu (LCC) diaľnice. Podľa údajov poskytnutých MDVRR SR sú výdavky životného cyklu najvýhodnejšieho uchádzača pri PPP trikrát nižšie než výdavky Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS) na porovnateľnej infraštruktúre. Naopak, prevádzkové výdavky NDS sú nižšie ako u víťazného uchádzača. NDS ocenila OPEX a LCC variantu PSC podľa svojich skutočných nákladov na úsekoch D2 Bratislava Lamačská cesta - Štátna hranica SK/HU (Čunovo) bez tunela Sitina a na úseku D1 Bratislava Viedenská cesta – Senec. Dopravný model predpokladá na úsekoch ciest R7 a D4 nižšie intenzity ako na spomínaných diaľniciach v bratislavskom kraji, vzniká teda pozitívne riziko nižších výdavkov pri PSC.

MF SR preberá predpoklady MDVRR SR ohľadom prenesených rizík. Prenesené riziká sú však dôležitý faktor spojený s vysokou mierou neistôt a každé nadhodnotenie či podhodnotenie môže zmeniť výsledok analýzy hodnoty za peniaze v prospech jedného z variantov. **Z tohto dôvodu je kľúčové venovať mimoriadnu pozornosť zmluvnému zabezpečeniu projektu vo všetkých jeho fázach.**

Začiatok výstavby PSC je kľúčový faktor pre výhodnosť jednej z alternatív. Čím skôr sa začne PPP oproti PSC stavať, tým viac SEB je v jeho prospech započítaných. V aktualizovanej štúdiu MDVRR SR je testovaný začiatok výstavby s posunom 3 až 7 rokov. Podľa pripravovanej [metodiky hodnotenia PPP](#) projektov MF SR má analýza senzitivity obsahovať aj **porovnanie variantov s rovnakým začiatkom výstavby**. Cieľom posudzovania tohto scenára je predstaviť **ekonomicky najlepšie riešenie, ktoré abstrahuje od dostupnosti finančných zdrojov** (s cieľom predísť zvyhodňovaniu PPP riešení kvôli inžinieringu vo financovaní a vykazovaní dlhu) a **technických a procesných obmedzení**. Ide aj o bežnú prax zo zahraničia ([PWC](#), [NSW Treasury](#)).

Základom pre rozhodovanie by mal byť **realistický scenár**, ktorý berie do úvahy aj existujúce technické a procesné obmedzenia. Vzhľadom na priemerné doby obstarávania projektov podobnej veľkosti a zložitosti

¹¹ Všetky relevantné alternatívy mali byť identifikované už v pôvodnej štúdiu.

¹² Podobnú prímeru prvých dvoch uchádzačov.

¹³ V ktorom je dodávateľ zodpovedný aj za naprojektovanie konkrétneho riešenia.

¹⁴ Konečná fakturácia bola zatiaľ uzavretá len pre jediný úsek a aj ďalšie úseky nemajú úplne jednoznačnú interpretáciu.

predpokladáme **odhadovaný posun začiatku výstavby PSC variantu o dva roky** oproti v súčasnosti vysúťaženému PPP.

MF SR preberá modelované SEB, ktoré sú ale citlivé na použité predpoklady a neboli MF SR ani treťou stranou do hĺbky preskúmané, najmä z hľadiska vstupných hodnôt dôležitých predpokladov. S využitím lepšej modelovej infraštruktúry zo strany VÚD sa MF SR o modelovanie aspoň rudimentárnych scenárov pokúsilo v Boxe 2.

MF SR, rovnako ako štúdia MDVRR SR, uvažuje s rovnakou výškou diskontných sadzieb v rámci jednotlivých scenárov. Na optimálny prístup ku stanoveniu diskontnej sadzby a úrokových nákladov projektov trvajúcich desaťročia existujú v odbornej verejnosti rôzne názory. Tento parameter je kľúčový nielen pri porovnaní výhodnosti rôznych projektov realizovaných za verejné peniaze, ale aj pri porovnávaní PPP a PSC variantov financovania jedného projektu. Preto sme preskúmali tri scenáre diskontnej sadzby od 2 do 5 %.

MF SR predpokladá dlhové financovanie PSC alternatívy najmä preto, že verejné financie budú vyrovnané najskôr v čase hypotetického začiatku výstavby verejne obstaraného projektu. Štúdia MDVRR SR počíta so scenárom, kde by vo variante PSC štát financoval projekt priamo z kapitoly MDVRR¹⁵, a teda si nemusel požičať. Tento scenár by nastal iba v prípade, ak by štát do začiatku výstavby PSC splatil celý verejný dlh a hospodáril s prebytkom rovným predpokladaným nákladom na verejnú výstavbu projektu. Z toho dôvodu MF SR uvažuje s nákladmi na financovanie odvodenými z aktuálnych výnosov dlhodobých štátnych dlhopisov na úrovni 2 %.

Použitie scenára bez financovania PSC v kombinácii s rôznou diskontnou mierou môže spôsobiť nekonzistentnosť ([Keeler-Cretinov paradox](#)). Pri diskontnej miere, ktorá je rovnaká ako náklady na financovanie dlhu (základný scenár MF SR 2 %), je hodnota za peniaze vypočítaná v scenároch s a bez dlhového financovania štátu približne rovnaká. Použitie odlišnej diskontnej miery by však viedlo k neadekvátnemu zvýhodneniu variantu PPP alebo PSC spôsobenému umelým presunom finančných tokov do bližšieho či vzdialenejšieho obdobia.

Box 2: Analýza senzitivity socioekonomických benefitov

Kalkulácia dopravných vzťahov a následný prepočet SEB je veľmi dôležitá súčasť výpočtu hodnoty za peniaze vo variantoch s rôznym začiatkom výstavby a prevádzky. Na kvantifikáciu neistoty SEB je vhodné vykonať analýzu senzitivity SEB, ktorá by dovolila kvantifikovať mieru neistoty pri jej odhade. MF SR si preto na tento účel vyžiadalo prepočet scenára so zmenou kritéria výberu trasy u vodičov, ktoré je v štúdiu nastavená na minimalizáciu cestovného času. Pre posúdenie vplyvu tohto predpokladu na odhad dopravných intenzít je užitočné analyzovať hypotetický scenár, kde si vodiči vyberajú trasu podľa minimálnej vzdialenosti. Tento scenár nebol v aktualizovanej štúdiu kvôli technickým obmedzeniam modelovaný. Ako alternatívu modeloval VÚD SEB v roku 2020¹⁶ pri rôznom náraste resp. poklese predpokladanej dopravy v troch scenároch: vyvolaného dopytu, kedy by realizácia stavby priniesla o 20 % viac individuálnej automobilovej dopravy (IAD) iba v prípade realizácie projektu a predpokladu poklesu a nárastu celkovej IAD bez ohľadu na realizáciu stavby.

Analýza senzitivity SEB (zmena v %) v roku 2026 podľa modelu VÚD

	+20 % IAD v stave len s projektom	+20 % IAD	-20 % IAD
Časové prínosy	-34 %	22 %	-22 %
Prínosy prevádzkových nákladov vozidiel	-247 %	7 %	-13 %
Prínosy - nehodovosť	-893 %	20 %	-22 %
Náklady na údržbu a opravy komunikácie	-321 %	-32 %	24 %
Spolu	-170 %	14 %	-17 %

Zdroj: MDVRR SR

¹⁵ Citlivostná analýza počíta aj s externým financovaním.

¹⁶ resp. 2026 podľa konkrétnych scenárov

Interpretácia dramatického poklesu benefitov v scenári vyvolaného dopytu je problematická. Vďaka zvyšným dvom scenárom však možno konštatovať, že SEB sa s nárastom dopravy môžu zvýšiť, resp. znížiť zhruba lineárne. Podobne dôležitých vstupných parametrov, ktorých vplyv na SEB nebol skúmaný, je však viac (napríklad obsadenosť auta, zmena preferencií vodičov ohľadne trasy, miera nerovnosti vozovky).

Aktualizovaná štúdia pri výpočte SEB nepreskúmala možnosti realizácie iba niektorých častí projektu. Na žiadosť MF SR VÚD namodeloval variant realizácie cesty R7 a križovatky Prievoz. Výsledky modelu VÚD nasvedčujú, že by realizácia cesty R7 pri rovnakom spôsobe výpočtu priniesla namiesto benefitov ďalšie náklady, najmä vo forme dodatočných prevádzkových nákladov vozidiel. K rovnakým výsledkom dospelo VÚD aj pri kvantifikácii výstavby len úseku R7 Prievoz – Dunajská Lužná. Výpočet bol realizovaný len pre jeden rok (2020). Napriek tomu z neho možno vyvodit' dva závery: neistota ohľadne výpočtu SEB je vysoká a synergetické efekty úsekov D4 a R7 sú tiež vysoké.

Porovnanie SEB (mil. EUR) v roku 2020 podľa modelu VÚD

	D4/R7	len R7	rozdiel
Časové prínosy	87,8	-21,3	-124 %
Prínosy prevádzkových nákladov vozidiel	5,6	-30,9	-653 %
Prínosy - nehodovosť	5,6	-1,0	-118 %
Náklady na údržbu a opravy komunikácie	-0,2	0,0	79 %
Spolu	98,8	-53,3	-154 %

Zdroj: MDVRR SR

Kľúčovú úlohu zohrávajú socioekonomické benefity najmä pri posune začiatku výstavby PSC. Pre ilustráciu, na to, aby bol v realistickom scenári MF SR¹⁷ variant PPP výhodnejší než PSC, je potrebných aspoň 70 % odhadnutých SEB. Pri scenári, v ktorom by sa žltým FIDICom dospelo k rovnakým cenám ako súťažným dialógom, je potreba SEB na výhodnosť PPP na úrovni až 170 %.

Potreba SEB (v %), aby sa VfM=0

Náskok v rokoch	1	2	3	4
Základný scenár MF SR	70 %	36 %	18 %	12 %
Parametre víťaza	170 %	85 %	41 %	27 %

Zdroj: MF SR, MDVRR SR

3.2.2 Základný a realistický scenár MF SR

Podľa základného scenára MF SR, ktorý porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je NPV variantu PSC oproti variantu PPP o 62 mil. eur vyššie¹⁸. Vzhľadom na takmer finalizovaný proces prípravy PPP a **realistické obmedzenia** začiatku výstavby PSC kvôli potrebe novej súťaže sa MF SR rozhodlo modelovať aj **realistický scenár**. Realistický scenár MF SR **so začiatkom výstavby PSC v roku 2018 vychádza cez PPP o 113 mil. eur výhodnejšie**. Oneskorením výstavby cez PSC tak PPP získa dvojiročnú výhodu SEB vo výške 178 mil. eur. NPV nákladov variantu PSC vrátane ocenených zadržaných a prenesených rizík a kvantifikovateľných SEB počas náskoku PPP je 1440 mil. eur, zatiaľ čo čistá súčasná hodnota PPP je 1327 mil. eur.

Základný scenár MF SR počíta s CAPEX na úrovni o 5 % vyššej ako sú CAPEX víťazného uchádzača. Náklady na prevádzku (OPEX a LCC) sú modelované na základe súčasných nákladov NDS. Na rozdiel od aktualizovanej štúdie počíta MF SR aj s deficitným financovaním PSC (úroková a diskontná miera 2 %).

¹⁷ Pri začatí výstavby PSC v roku 2017

¹⁸ Pri začiatku výstavby PSC v roku 2017 je variant PPP výhodnejší o 26 mil. eur.

Tabuľka 3: Prehľad najdôležitejších vstupných parametrov scenárov MF SR

	MF SR základný (PSC)	MF SR realistický (PSC)	Nová štúdia (PSC)	Víťazný uchádzač (PPP)
CAPEX (v mil. eur)	903	903	1122 / 1037	859,6
OPEX (v mil. eur)	3,1 za rok	3,1 za rok	3,2 / 3,1 za rok	4,3 za rok
LCC (v mil. eur)	124,4 (ako NDS)	124,4 (ako NDS)	136,9 / 126,5	43,3
Financovanie	2 %	2 %	ako výdavok ŠR	NA ¹⁹
Indexácia	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2%
Diskont	2 %	2 %	2 % / 3,3 % / 5 %	2 % / 3,3 % / 5 %
Začiatok výstavby	2016	2018	2019	2016
Prenesené riziká	85	85	85 mil. eur	85 mil. eur
Socioekonomické benefity ²⁰	NA	NA	NA	0 - 178 mil. eur
Majetkovoprávne vysporiadanie	347	347	347 mil. eur	347 mil. eur
NPV	1265	1440	1753	1327

Zdroj: [Pôvodná a aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti](#)

3.2.3 Alternatívne scenáre

Aktualizovaná štúdia hodnotí predovšetkým možnosť výstavby D4/R7, a nie iné riešenia dopravnej situácie v Bratislave, ktoré sú súčasťou stratégie²¹ MDVRR SR, a ktoré by mohli priniesť vyššiu hodnotu za peniaze. Existujú minimálne tri alternatívy, ktorých výhodnosť by bolo vhodné bližšie posúdiť:

„Nerobiť nič“

[Metodika MF SR](#) na hodnotenie PPP ukladá povinnosť analyzovať nulový scenár „nerobiť nič“. V pôvodnej štúdii bola táto podmienka formálne splnená a nulový variant bol na základe bodového hodnotenia vyhodnotený ako horší. Nebola však kvantifikovaná jeho NPV, na základe ktorej by sa dal objektívne porovnať s alternatívnymi riešeniami. Pri extrapolácii hodnôt SEB od VÚD v novej štúdii vychádzajú obidva varianty výstavby výhodnejšie než nulový variant²².

„Krátky obchvat“

Výstavbu iba najdôležitejších úsekov D4/R7 kvantifikovalo MDVRR SR na požiadanie dodatočne. VÚD na požiadanie modeloval SEB v dvoch variantoch: výstavba troch úsekov R7 (Prievoz – Holice) a križovatky Prievoz a výstavba iba prvých dvoch úsekov R7 s vyššou dopravnou intenzitou (Dunajská Lužná – Prievoz). Podľa modelu VÚD ani jedna z týchto stavieb neprináša kladné SEB, teda obidve sú horšie ako nulový variant. Pokles benefítov oproti nulovému variantu VÚD vysvetľuje vysokými synergickými efektami ciest D4 a R7. Samotná R7 by síce priniesla benefity cestujúcim medzi Dunajskou Lužnou a Bratislavou, no časť týchto cestujúcich by sa podľa VÚD pripojila na D1, a tým spôsobila dodatočné náklady (napríklad spomalenie) cestujúcim na D1, ktorí prichádzajú z iných smerov. Keďže neexistujúca D4 by neodlahčila D1, tieto negatívne benefity podľa VÚD prevýšia pozitíva cesty R7.

¹⁹ Celkové náklady na financovanie víťazného uchádzača vrátane vlastných zdrojov výrazne poklesli, no informáciu o presnej sume neumožnil uchádzač zverejniť.

²⁰ Ide o rozdiel socioekonomických benefítov jednotlivých variantov pri 2-ročnom náskoku variantu PPP.

²¹ Viac v Boxe 3: Doprava v Bratislave v kontexte stratégií MDVRR SR.

²² Pri extrapolovaní SEB z rokov 2023-2026 ich rastom (2,2%) prinášajú oba varianty viac benefítov ako nákladov v porovnaní s nulovým variantom. Na to, aby obidva varianty priniesli do roku 2050 viac benefítov ako nákladov by dokonca stačili aj SEB na úrovni 22-23% zo základného scenára VÚD. Prepočítané s predpokladmi základného scenára.

Budovanie tzv. „walkable city“²³

Existuje konsenzus, že doprava je jedným z najdôležitejších faktorov, ktorý determinuje rozvoj miest a kvalitu života v nich, najmä prostredníctvom ovplyvňovania hustoty zástavby, umiestnenia ekonomických a iných aktivít, miery (sub)urbanizácie a času stráveného dochádzaním. V Bratislave je [momentálne dominantná](#)²⁴ stále rastúca individuálna automobilová doprava (IAD). Ide pritom o jeden z najmenej priestorovo efektívnych spôsobov prepravy, ktorý navyše produkuje na prepravenú osobu výrazne viac emisií ako iné formy dopravy. Situáciu komplikuje aj fakt, že do Bratislavy denne dochádza približne 100 000 ľudí²⁵. Namiesto budovania nových dopravných tepien dosiahli niektoré metropoly čiastočné obmedzenie problémov využitím alternatívnych a doplnkových dopravných nástrojov, napríklad:

- Budovanie koľajových radiál a posilnenie autobusových a trolejbusových prepojení radiál.
- Spoplatnenie vstupu do mesta a parkovacia politika – vo veľkých európskych metropolách ako Miláno, Štokholm a Londýn [prinieslo zavedenie poplatku za vstup](#) do mesta výrazný pokles premávky, zápch a menej emisií.
- Lepší manažment verejnej dopravy a riadenie premávky – nové technológie dokážu zlepšiť riadenie a optimalizovanie verejnej dopravy, integrácia jednotlivých módov zjednodušuje administratívnu záťaž
- Mestské bicykle/autá - na svete existuje vo vyše 700 mestách spolu 800 000 zdieľaných bicyklov. V Paríži klesol po zavedení programu mestských bicyklov [podiel IAD o 5 % a v Barcelone o 10 %](#).
- Zdieľanie dopravy (do školy, práce...), zdieľanie zásobovania, odklon tranzitu [a iné možnosti](#).

Box 3: Doprava v Bratislave v kontexte stratégií MDVRR SR

[Strategický plán rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020](#) určil vybudovanie vonkajšieho obchvatu Bratislavy ako tretiu prioritu infraštruktúrnych opatrení v cestnej doprave. Prvá a druhá priorita sú podľa plánu dokončenie diaľnice D1 a D3. V železničnej doprave je prioritou vybudovanie železničného uzla v Bratislave - modifikovaná Filiálka. Z hľadiska priorit železničnej dopravy nasleduje budovanie koridorov z Bratislavy do Kútov a Štúrova. Projekty by sa však mali prioritizovať naprieč dopravnými módmi, mal by sa zostaviť spoločný rebríček priorit v dopravnej infraštruktúre bez ohľadu na to, či ide o cestnú, železničnú, vodnú alebo leteckú infraštruktúru. V súčasnosti sa pripravuje II. fáza tohto dokumentu, do ktorej bude zapojený aj pripravovaný národný multimodálny model, ktorý určí aj priority nad rámec jednotlivých dopravných módov.

[Stratégia rozvoja verejnej osobnej dopravy SR do roku 2020](#) (tento dokument je prílohou vyššie spomenutého strategického plánu) uvažuje s budovaním záchytných parkovísk, lepším previazaním (znížením doby čakania na prestup) a integráciou jednotlivých módov dopravy (zakúpiť si len jeden lístok), modernizáciou a údržbou vozového parku, ale aj s viacerými opatreniami v cyklickej doprave. V Bratislave bol nedávno dokončený električkový most do Petržalky a prebehla rozsiahla modernizácia vozového parku MHD. Pribudlo 30 nových električiek a 120 trolejbusov, dokopy za 122 mil. eur. Modernizácia vozového parku prebiehala aj v železničnej doprave a od novembra 2015 bol v Bratislave spustený integrovaný dopravný systém.

Do roku 2015 sa do projektov verejnej osobnej dopravy v okolí Bratislavy investovalo viac ako 420 miliónov eur. Do roku 2020 sa plánujú projekty v celkovej sume okolo 235 miliónov eur v závislosti od vysúťažených cien.

²³ Mesto pre chodcov. Základné referencie ku konceptu nájdete napríklad v Jeff Speck: Walkable city: How downtown can save America, one step at a time, 2013 alebo v Jan Gehl: Cities for people, 2013.

²⁴ Del'ba prepravnej práce medzi IAD a MHD je podľa ÚGD Bratislava 54% IAD a 46% MHD.

²⁵ Podľa údajov ÚGD hlavného mesta SR Bratislava

3.2.4 Analýza senzitivity MF SR (hraničné scenáre)

Aktualizovaná analýza MDVRR SR transparentne prezentuje pomerne širokú paletu scenárov použitím kombinácie rôznych vstupných predpokladov. Neobsahuje však ani jediný scenár, kedy by PSC vyšiel výhodnejšie než PPP. Pre rozšírenie porovnania si MF SR vyžiadalo ďalšie hraničné scenáre (napríklad scenár, v ktorom by si štát vedel požičať za nulové náklady), rozšírilo ich o vlastné prepočty a kvantifikovalo ich hodnotu za peniaze, aby preskúmalo rozhranie výhodnosti oboch variantov výstavby.

Vybrané scenáre uvažujú s nižšími nákladmi financovania PSC (úrok 0 %) ²⁶, hodnotami CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyššie ako hodnoty víťazného uchádzača. Začiatok výstavby PSC bol simulovaný pre rok 2016 aj 2018.

Za najskorší možný termín výstavby klasickou formou (PSC) považuje štúdia MDVRR SR z rozpočtových dôvodov rok 2019, čo znamená posun oproti PPP o tri roky. Už pri posune o dva roky je možné, že sa v niektorých scenároch NPV oboch variantov vyrovná, či mierne preklolí v prospech PSC.

Posudzovanie podľa extrémnych scenárov by však nebolo korektné. MF SR preto vypracovalo a zverejnilo kalkulačku, ktorá umožňuje zadať rôzne hodnoty vstupných parametrov a získať približný výpočet hodnoty za peniaze variantu PPP podľa predstáv verejnosti.

Tabuľka 4: Hraničné scenáre MF SR (rozdiel NPV PPP a PSC)

	Začiatok výstavby PSC	
	2016	2018
CAPEX o 5 % vyšší ako Cintra, OPEX a LCC ako NDS, 2 % náklady financovania (IFP baseline)	- 62 mil. eur -4,9 %	113 mil. eur 8,9 %
CAPEX o 5 % vyšší ako Cintra, OPEX a LCC ako NDS, 0 % náklady financovania	- 316 mil. eur -31,2 %	- 129 mil. eur -12,6 %
CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyšší ako Cintra, 2 % náklady financovania	- 100 mil. eur -8,1 %	78 mil. eur 6,3 %
CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyšší ako Cintra, 0 % náklady financovania	- 353 mil. eur -36,2 %	- 164 mil. eur -16,6 %
CAPEX, LCC a OPEX ako víťazný uchádzač, 2 % financovanie	- 151 mil. eur (-12,8 %)	27 mil. eur (2,3 %)
Aká musí byť diskontná miera aby sa PSC a PPP vyrovnali? PSC CAPEX ako víťazný uchádzač, bez financovania (z rozpočtu)	2,96 %	1,82 %

*vo všetkých scenároch sa počíta s diskontnou mierou 2 %

Zdroj: MF SR

²⁶ Na preskúmanie teoretického, extrémne lacného financovania.

4 Hodnotenie vplyvu projektu D4/R7 na verejné financie

Vplyv financovania obchvatu na verejné financie formou PSC²⁷ predstavuje v období rokov 2015²⁸ až 2050 celkovo 1,126 mld. eur. (1,44 % HDP), za predpokladu diskontnej miery podľa dlhodobej projekcie AWG²⁹. V prípade výstavby a financovania obchvatu prostredníctvom PPP modelu dosiahne celkový vplyv na verejné financie v rokoch 2015 až 2050 sumu 1,051 mld. eur. (1,35 % HDP).

Zákon o rozpočtových pravidlách a [záväzná metodika MF SR hodnotenia PPP projektov](#) ukladá MF SR povinnosť vypracovať stanovisko k investičným projektom realizovaným štátom v spolupráci so súkromným partnerom. Jeho cieľom je celkové zhodnotenie ich vplyvov na verejné financie (VF). V tejto časti MF SR hodnotí vplyvy investičného projektu výstavby obchvatu Bratislavy D4/R7 na verejné financie.

Vplyv výstavby obchvatu Bratislavy D4/R7 na verejné financie závisí od zvoleného modelu výstavby, prevádzky a financovania (alternatíva PSC a PPP). Pri alternatíve PPP preberá náklady a riziká spojené s financovaním a výstavbou projektu na seba koncesionár. Vplyv na verejné financie v tomto prípade predstavujú pravidelné ročné platby rozložené na obdobie počas koncesnej zmluvy, čo vyvoláva nižšie úvodné finančné nároky na štátny rozpočet. Alternatívou je PSC model, ktorý predstavuje kompletnú realizáciu projektu v réžii štátu. Štát na seba preberá náklady a riziká súvisiace s výstavbou a financovaním a výdavky vyplývajúce z tejto alternatívy sú naakumulované práve v počiatočnom období prípravy a realizácie projektu.

4.1 Stanovisko Eurostatu k zaradeniu PPP mimo bilanciu verejnú správu

Z hľadiska zhodnotenia vplyvu realizácie projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) na prebytok/schodok a dlh verejnej správy je smerodajné rozhodnutie Eurostatu o schodku a dlhu upravujúce zaznamenávanie PPP v národných účtoch. Podľa Európskeho systému národných a regionálnych účtov 2010 (ESA 2010) je **možné aktíva a pasíva v súvislosti s PPP projektom zaznamenať mimo bilanciu verejnej správy** v prípade, že sú riziká a platby súvisiace s projektom **v dostatočnej miere prenesené z verejného sektora na súkromného partnera**. Vláda sa [uznesením číslo 39/2015](#) zaviazala požiadať Štatistický úrad Európskych spoločností (Eurostat) o vyjadrenie, či má alebo nemá byť projekt verejno-súkromného partnerstva „Realizácia úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holic“ podľa ESA 2010 klasifikovaný ako aktívum vládneho sektora.

Eurostat vo svojom ex-ante posúdení³⁰ konštatoval, že zaslaný návrh koncesnej zmluvy PPP³¹ spĺňa uvedené podmienky a aktíva a pasíva spojené s PPP projektom výstavby obchvatu BA by **nemali byť zaradené do súvahy verejnej správy**. Hlavnými argumentami Eurostatu sú realizované zmeny návrhu koncesnej zmluvy, ktoré zadefinovali, že súkromný partner:

- preberá na seba riziko výstavby rýchlostnej cesty vrátane jej financovania,
- nepožaduje žiadne zapojenie verejných financií a ani žiadnu štátnu záruku,
- zaväzuje sa poskytovať kvalitné služby pri prevádzkovaní a údržbe za pravidelnú platbu od verejného obstarávateľa, ktorej výška bude primeraná plneniu podmienok stanovených v koncesnej zmluve.

²⁷ PSC forma predpokladá začiatok výstavby v roku 2018.

²⁸ Vplyv za rok 2015 už je zahrnutý vo výsledku hospodárenia verejnej správy.

²⁹ V súlade s metodikou výpočtu implicitných záväzkov podľa predpokladov pracovnej skupiny pre starnutie a udržateľnosť (priemerná diskontná sadzba 2015 až 2050 je 4.8 % p.a.).

³⁰ List Eurostatu z 8. januára 2016 – „[Ex-ante advice on the statistical classification of the D4/R7 PPP](#)“

³¹ Návrh koncesnej zmluvy PPP projektu rozdeľuje riziká medzi verejným a súkromným partnerom tak, že súkromný partner preberá v rozhodujúcej miere riziko výstavby a dostupnosti. V prípade zmeny koncesnej zmluvy oproti verzii zaslanej Eurostatu si však Eurostat vyhradil právo prehodnotiť svoje stanovisko.

Eurostat zároveň potvrdil, že aj napriek neukončenej metodologickej diskusii ohľadom klasifikácie PPP projektov v Európe, nebude v prípade schválenia koncesnej zmluvy vládou pred ukončením tejto diskusie svoje rozhodnutie v budúcnosti prehodnocovať.

4.2 Porovnanie peňažných tokov alternatív PSC a PPP

4.2.1 Peňažné toky v prípade alternatívy PSC

Zmyslom modelu PSC je výstavba, financovanie a prevádzka projektu v plnej réžii štátu štandardným spôsobom verejného obstarávania. Pri tomto modeli sú najvyššie nároky na deficit a dlh naakumulované v počiatočnom období prípravy a realizácie projektu.

Priebeh a povaha peňažných tokov v prípade PSC:

- 2015 až 2017 - výdavky štátu na majetkovo-právne vysporiadanie pozemkov
- 2018 až 2022 - výdavky štátu na výstavbu obchvatu
- Od 2023 – štát prevádzkuje infraštruktúru a inkasuje platby od konečných užívateľov
- 2032, 2041 a 2048 - výdavky štátu na generálnu údržbu

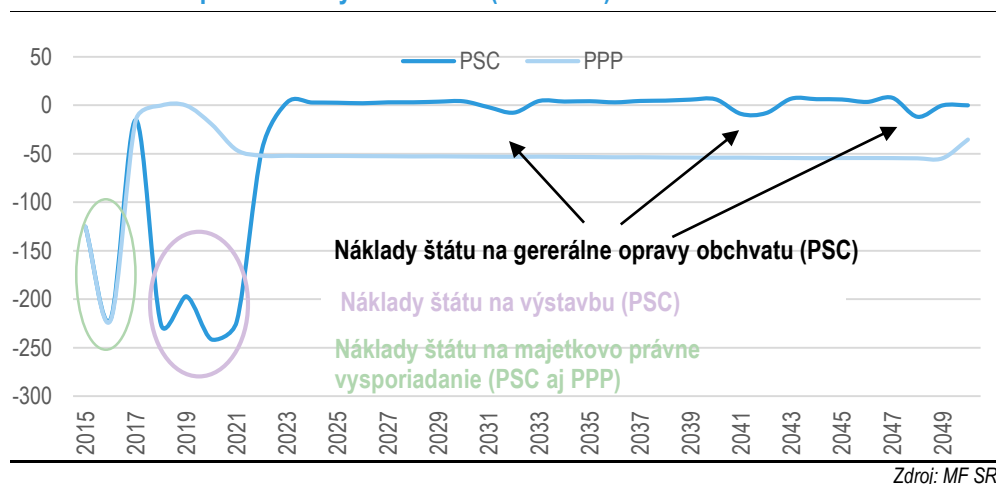
4.2.2 Peňažné toky v prípade alternatívy PPP

Jednou zo základných myšlienok PPP modelu je – okrem potenciálnych prevádzkových úspor – preniesť úvodné zaťaženie verejných financií štátu pri stavbe obchvatu na koncesionára. Na základe hodnotenia Eurostatu je možné zaznamenať PPP projekt D4/R7 v národných účtoch Slovenskej republiky podľa ESA 2010 na súvahu súkromného partnera. Tým sa zabezpečí, že náklady výstavby neovplyvnia schodok a dlh verejnej správy v rokoch pred uvedením do prevádzky. Až po uvedení do prevádzky, konkrétne od momentu začatia poskytovania služieb súkromným partnerom, sa do výdavkov štátu zahrnú pravidelné platby súkromnému partnerovi. Počas celej dohodnutej doby prevádzky budú tieto platby ovplyvňovať saldo štátneho rozpočtu, a nepriamo aj dlh verejnej správy.

Priebeh a povaha peňažných tokov v prípade PPP:

- 2015 až 2017 - výdavky štátu na majetkovo-právne vysporiadanie pozemkov
- 2020 až 2050 - platby štátu za dostupnosť platené koncesionárovi
- Od 2023 – štát inkasuje platby od konečných užívateľov

Graf 1: Celkové peňažné toky PSC a PPP (v mil. eur)



4.3 Vplyv na dlh a deficit

Vplyv na deficit a dlh zodpovedá časovému horizontu rozpočtu verejnej správy. Tento horizont predstavuje obdobie rokov **2015 až 2019** a z pohľadu vplyvov na VF je ho nevyhnutné rozdeliť nasledovne:

- vplyv v roku 2015 je už zarátaný vo výslednom deficite a dlhu za rok 2015
- vplyv v rokoch 2016 až 2019 nie je zahrnutý v cieľovom deficite ani prognóze dlhu

4.3.1 PSC model financovania

- kumulatívny strednodobý vplyv na dlh a deficit: **783 mil. eur** (0,9 % HDP)
- výdavky v roku 2015 už zarátané v deficite a dlhu za rok 2015 predstavujú **125 mil. eur** (0,2 % HDP)

Tabuľka 5: Vplyv v % HDP (PSC)

	2015 – 2019	2015 (už zahrnuté v RVS)	2016	2017	2018	2019
Vplyv na dlh a deficit (diskont AWG ³²)	0,9 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %
Vplyv na dlh a deficit (diskont 2 %)	1,0 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %
	Obdobie		diskont AWG		diskont 2 %	
Kumulatívny vplyv na implicitné záväzky	2020 - 2050		0,5 %		0,5 %	
Kumulatívny vplyv na deficit a dlh	2015 - 2050		1,4 %		1,5 %	
	z toho vplyv 2015		0,2 %		0,2 %	

Zdroj: MF SR, MDVRR SR

4.3.2 PPP model financovania

- kumulatívny strednodobý vplyv na dlh a deficit: **362 mil. eur** (0,5 % HDP)
- podobne ako v prípade PSC modelu sú výdavky na výkup pozemkov v roku 2015 v objeme **125 mil. eur** (0,2 % HDP) zahrnuté vo výslednom hospodárení verejnej správy za rok 2015

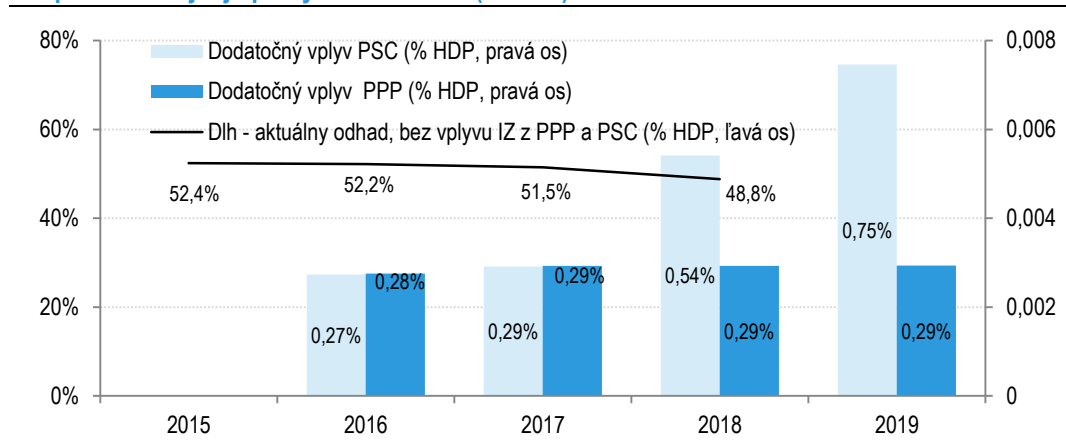
Tabuľka 6: Vplyv v % HDP (PPP)

	2015 – 2019	2015 (zahrnuté v RVS)	2016	2017	2018	2019
Vplyv na dlh a deficit (diskont AWG aj 2 %)	0,5 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	Obdobie		Scenár AWG		Scenár 2 %	
Kumulatívny vplyv na implicitné záväzky	2020 - 2050		0,9 %		1,4 %	
Kumulatívny vplyv na deficit a dlh	2015 - 2050		1,3 %		1,8 %	
	z toho vplyv 2015		0,2 %		0,2 %	

Zdroj: MF SR, MDVRR SR

³² Pracovná skupina AWG ([Ageing working group](#)) pri Európskej komisii pre starnutie a udržateľnosť pripravuje každé tri roky dlhodobú predpočet vývoja viacerých ekonomických veličín. AWG odhaduje priemernú diskontnú sadzbu na 4,8 % p. a.. Vychádza z aktuálnej hodnoty úrokovej miery, ktorá v strednodobom horizonte konverguje k 3 % a v dlhodobom k 5 %.

Graf 2: Kumulatívne príspevky PSC a PPP na deficit a dlh v 2016 až 2019 nad rámec rozpočtov verejnej správy 2016 až 2019 (% HDP)



Zdroj: MF SR, MDVRR SR

4.4 Celkový vplyv – vrátane implicitných záväzkov

Celkový vplyv oboch modelov PSC aj PPP bol vypočítaný ako suma diskontovaných čistých finančných tokov za celé projektové obdobie od roku 2015 až po rok 2050. Pre ekonomicky správne určenie vplyvu jednotlivých alternatív investičných projektov na VF je potrebné zahrnúť aj implicitné záväzky štátu a posúdiť všetky relevantné riziká s vplyvom na deficit a dlh, ktoré vznikajú v súvislosti s financovaním projektov nad rámec horizontu rozpočtovaného obdobia (2015 až 2019).

Box 4: Predpoklady kvantifikácie

Na hodnotenie vplyvu oboch alternatív výstavby (PSC a PPP) na deficit, dlh a budúce záväzky VF MF SR využilo údaje o predpokladaných celkových finančných tokoch víťazného uchádzača od roku 2015 po 2050, a predpoklady o realistickom variante PSC.

- okrem vplyvu na deficit a dlh v horizonte prognózy MF SR (2015 až 2019) sa kvantifikujú aj implicitné záväzky verejnej správy projektu do budúcnosti (2020 až 2050)
- implicitné záväzky sa odhadujú ako súčasná hodnota čistých budúcich finančných tokov vyplývajúcich z povinností, ku ktorým sa štát zaviazal zákonom, alebo zmluvou
- pre účely výpočtu implicitných záväzkov sa uvažovalo s dvoma scenármi diskontnej sadzby (DS):
 - štandardná projekcia na základe dlhodobých odhadov AWG³³ projekcií (priemer 4,8 %), ktorá predstavuje oficiálny zdroj dlhodobých projekcií a ktorá sa využíva pre kvantifikáciu implicitných záväzkov v súlade s [manuálom](#)
 - projekcia DS v súlade s očakávanými nákladmi na dlhové financovanie štátu (2 %)³⁴

³³ Pracovná skupina pri EK pre starostlivosť a udržateľnosť odhaduje priemernú diskontnú sadzbu AWG na úrovni 4,8 % p. a.

³⁴ Expertný odhad IFP vychádzajúci z modelovania [súčasných nákladov financovania dlhu](#).

4.4.1 PSC model financovania

V prípade PSC predstavuje kumulatívny vplyv na implicitné záväzky v období 2020 až 2050 pri oboch alternatívach zvolených diskontných sadziieb **0,5 % HDP**.

Celkový vplyv PSC modelu financovania výstavby (sumárny vplyv výstavby na dlh a deficit počas rozpočtovaného obdobia a implicitné záväzky za horizontom rozpočtu) predstavuje:

- **1,4 % HDP** v prípade diskontu AWG
- **1,5 % HDP** pri uvažovaní s diskontnou mierou odvodenou od súčasných nákladov na financovanie dlhu

4.4.2 PPP model financovania

V prípade PPP kumulatívny vplyv na implicitné záväzky v období 2020 až 2050 predstavuje:

- **1,3 % HDP** v prípade diskontu AWG
- **1,8 % HDP** pri uvažovaní s diskontnou mierou odvodenou od súčasných nákladov na financovanie dlhu

Celkový vplyv PSC modelu financovania výstavby (sumárny vplyv výstavby na dlh a deficit počas rozpočtovaného obdobia a implicitné záväzky za horizontom rozpočtu) predstavuje:

- **0,9 % HDP** v prípade diskontu AWG
- **1,4 % HDP** pri uvažovaní s diskontnou mierou odvodenou od súčasných nákladov na financovanie dlhu