

# Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / [www.finance.gov.sk/uhp](http://www.finance.gov.sk/uhp)



Hodnota za peniaze  
projektu

## Výstavba väznice v Rimavskej Sobote formou PPP

december 2017



Operačný program  
**Efektívna  
verejná správa**



**Európska únia**  
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

## **Upozornenie**

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu v zmysle uznesenia vlády SR č. 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Juraj Mach, Matúš Lupták na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu, overovacej štúdie pre projekt výstavby väznice a materiálu predkladaného na rokovanie vlády.

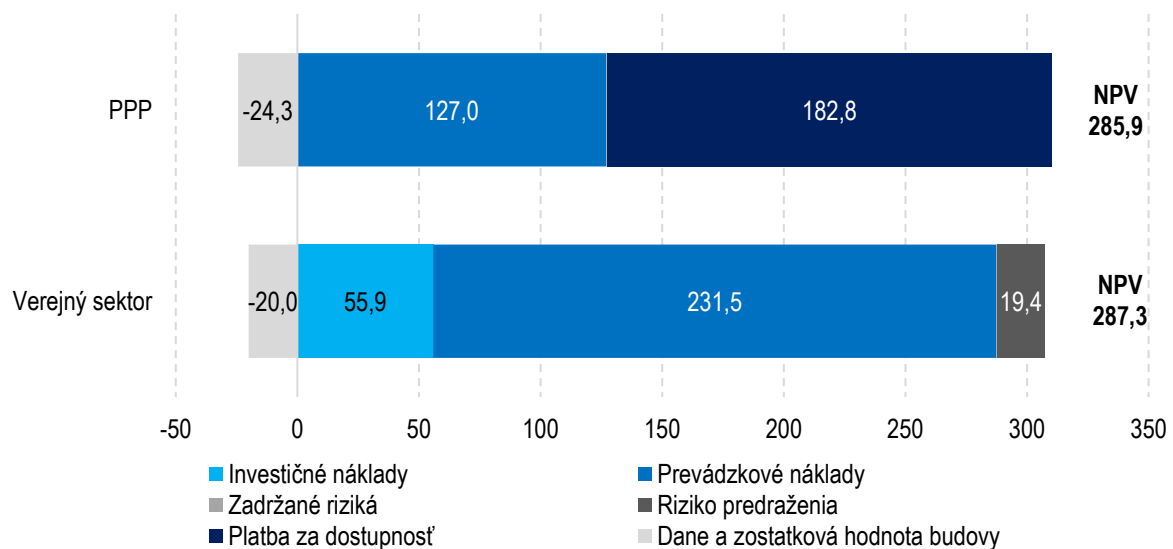
## Zhrnutie

- Zbor väzenskej a justičnej stráže (ZVJS) navrhuje výstavbu väzenského zariadenia za 58 mil. eur. Cieľom projektu je rozšíriť kapacitu preplnených ústavov na výkon trestu.
- Potreba zvyšovať kapacity je opodstatnená. Prognóza dopytu po väzenských kapacitách ukazuje potrebu 356 až 1 956 miest do roku 2035, v závislosti od demografických a sociologických zmien.
- Štúdia uskutočniteľnosti posudzuje predovšetkým investičné riešenia rozšírenia kapacít v rôznych lokalitách a v konfiguráciách s a bez detenčného centra. Zvolené je riešenie výstavby v lokalite Sabová (bez detenčného centra), ktoré minimalizuje náklady na jedno väzenské miesto.
- Ako najvhodnejšia forma obstarania bolo zvolené partnerstvo verejného a súkromného sektora (PPP). Tento variant je z pohľadu štátu efektívnejší ako dlhové financovanie v prípade, že koncesionár ušetrí 5 % investičných nákladov (55 oproti 58 mil. eur) a 10 % prevádzkových nákladov (2,9 oproti 3,3 mil. eur v prvom roku prevádzky).

## Stanovisko MF SR

- Projekt je opodstatnený a na základe dostupných údajov predstavuje najlacnejší variant rozšírenia kapacity väzenských zariadení.
- Spôsob realizácie cez PPP je pri dosiahnutí predpokladov výhodnejší. Použité predpoklady sú realistické, avšak existujú mierne riziká, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť ekonomickú výhodnosť PPP projektu. Odporúčame preto aktualizovať komparátor verejného sektora na základe výsledkov verejného obstarávania koncesionára.

**Graf 1: Náklady PPP variantu v porovnaní s výstavbou verejným sektorom (PSC) (mil. eur súčasnej hodnoty)**



Zdroj: ZVJS, spracovanie ÚHP, 2017

- Po dostavaní väznice Sabová odporúčame aktualizovať odhad chýbajúcich kapacít na základe prognózy počtu odsúdených a obvinených a prehodnotiť potrebu ďalšieho navyšovania kapacít.
- Cieľom realizácie cez PPP je motivovať koncesionára, aby dosiahol čo najvyššiu efektívnosť výstavby a prevádzky. Aby úspory neboli na úkor kvality, je potrebné určiť minimálne štandardy úrovne služieb zabezpečených koncesionárom a monitorovať ich plnenie.

## Popis projektu

Zbor väzenskej a justičnej stráže (ZVJS) navrhuje výstavbu väzenského zariadenia v Rimavskej Sobote za 58 mil. eur formou verejno-súkromného partnerstva (PPP). Väznica má poskytnúť 832 miest pre výkon trestu odňatia slobody. Väznica má byť postavená do roku 2021. Súkromný koncesionár bude zodpovedný za výstavbu a technickú prevádzku a údržbu budovy, ZVJS bude zamestnávať personál väznice.

Navrhovaná výstavba zariadenia v Rimavskej Sobote predstavuje riešenie s najnižšími nákladmi. Hodnotenie efektívnosti sa preto zameriava na minimalizáciu nákladov. Vzhľadom na chýbajúce kapacity vo väzenských zariadeniach, ktoré je spôsobené faktormi mimo kontroly ZVJS, považujeme ich navýšenie za nevyhnutné.

## Ciele projektu

Cieľom projektu je rozšíriť kapacitu preplnených ústavov na výkon trestu a pripraviť slovenské väznice na naplnenie záväzku dodržať plochu 4 m<sup>2</sup> pre každého väzňa.

Tabuľka 1: Ciele projektu podľa štúdie uskutočniteľnosti

Cieľ	Popis plnenia
Zabezpečenie adekvátnej kapacity väzenských zariadení	Ubytovacia kapacita ústavu je plánovaná na 832 miest výkonu trestu odňatia slobody v členení 756 miest pre štandardný výkon trestu + 36 miest ako otvorené oddelenie + 40 miest ako špecializované oddiely. Variantne je plánovaná kapacita pre 75 klientov v detenčnom ústave.
Energetická hospodárnosť objektov	Budovy s takmer nulovou spotrebou energie (vyplýva zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/31/EÚ z 19. mája 2010 o energetickej hospodárnosti budov)
Dosiahnutie záväzku CPT	Výmera 4 m <sup>2</sup> na jednu väznenú osobu
Zamestnávanie odsúdených	Vytvorenie pracovných miest pre min. 60% práceschopných odsúdených z celkovej kapacity väzenského zariadenia
Dostupnosť a kvalita	Dosiahnutie maximálnej dostupnosti vybudovanej infraštruktúry a dodržiavanie stanovených štandardov kvality.

Kapacita väzenských zariadení je na Slovensku naplnená. K júnu 2017 bola kapacita väzenských zariadení využitá na 93 %.

Tabuľka 2: Kapacita a využitie väzenských zariadení na Slovensku (k 23.6.2017)

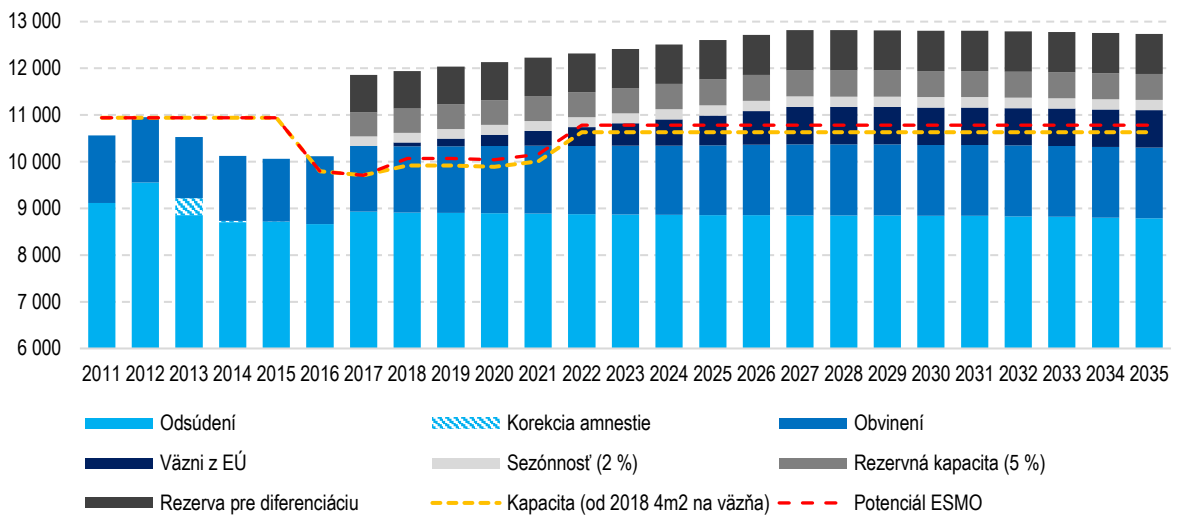
	Kapacita (3,5 m <sup>2</sup> )	Kapacita (4 m <sup>2</sup> )	Počet väzňov
Odsúdení	9 158	8 056	8 932
Obvinení	1 783	1 565	1 424
<b>Spolu</b>	<b>10 941</b>	<b>9 621</b>	<b>10 356</b>

Zdroj: ZVJS

## Analýza dopytu

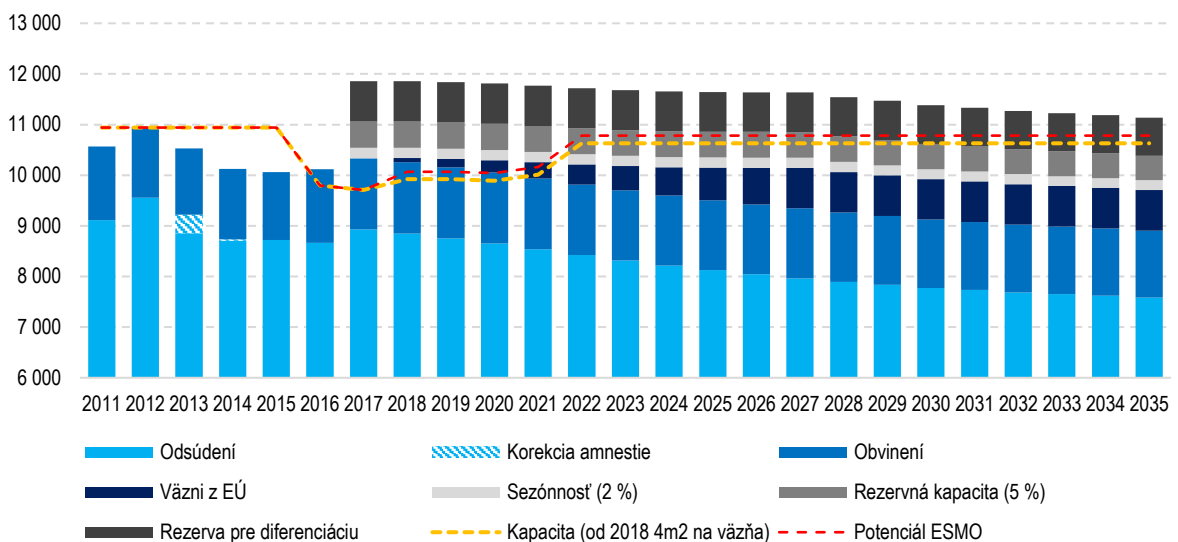
Prognóza dopytu po väzenských kapacitách ukazuje, že v súčasnosti chýba vo väzenských zariadeniach 1 998 miest, v závislosti od demografických a sociologických zmien odhadujeme, že do roku 2035 bude potreba 356 až 1 956 miest. Dopyt môžu ovplyvniť aj legislatívne zmeny, ktorých vplyv teraz nie je možné predpovedať. Doterajší vývoj počtu väzňov mal skôr klesajúcu tendenciu, avšak časový rad je príliš krátky na to, aby bolo možné identifikovať akékoľvek trendy. Prognóza počtu odsúdených preto vychádza najmä z očakávaných demografických zmien. Výraznejší nárast odsúdených sa očakáva aj z dôvodu návratu Slovákov väznených v zahraničí, ktorých po zmene legislatívy budeme musieť na žiadosť členského štátu umiestniť do výkonu trestu na Slovensku.

**Graf 2: Očakávaný dopyt po väzenských kapacitách a chýbajúca kapacita (scenár 1)**



Zdroj: ZVJS, Infostat, spracovanie ÚHP

**Graf 3: Očakávaný dopyt po väzenských kapacitách a chýbajúca kapacita (scenár 2)**



Zdroj: ZVJS, Infostat, spracovanie ÚHP

**Počet odsúdených a obvinených v budúcnosti závisí od kriminality ľudí v dôchodkovom veku, dnes je ich miera kriminality šesťnásobne nižšia ako priemer populácie.** Populácia Slovenska má do roku 2035 starnúť a rásť iba minimálne. U ľudí v dôchodkovom veku dnes pozorujeme výrazne nižšiu mieru kriminality ako u mladších ľudí. Za predpokladu, že sa kriminalita jednotlivých vekových skupín nezmení, počet odsúdených a obvinených bude klesať v priemere -0,9 % ročne (scenár 2). Ak ostane celková miera kriminality v spoločnosti rovnaká (scenár 1), očakávaný počet odsúdených a obvinených bude do roku 2035 klesať desaťkrát pomalšie (-0,09 % ročne).

**Tabuľka 3: Miera kriminality podľa veku a pohlavia na Slovensku (počet odsúdených na 100 000 obyvateľov)**

Muži		Ženy	
Vek	Kriminalita	Vek	Kriminalita
0-18	2,95	0-18	0,18
19-25	606,98	19-25	20,65
26-30	668,35	26-30	40,37
31-45	579,90	31-45	51,60
46-65	266,49	46-60	30,45
66+	34,61	61+	3,94
<b>Priemer</b>	<b>311,13</b>	<b>Priemer</b>	<b>22,86</b>

Zdroj: ZVJS, spracovanie ÚHP

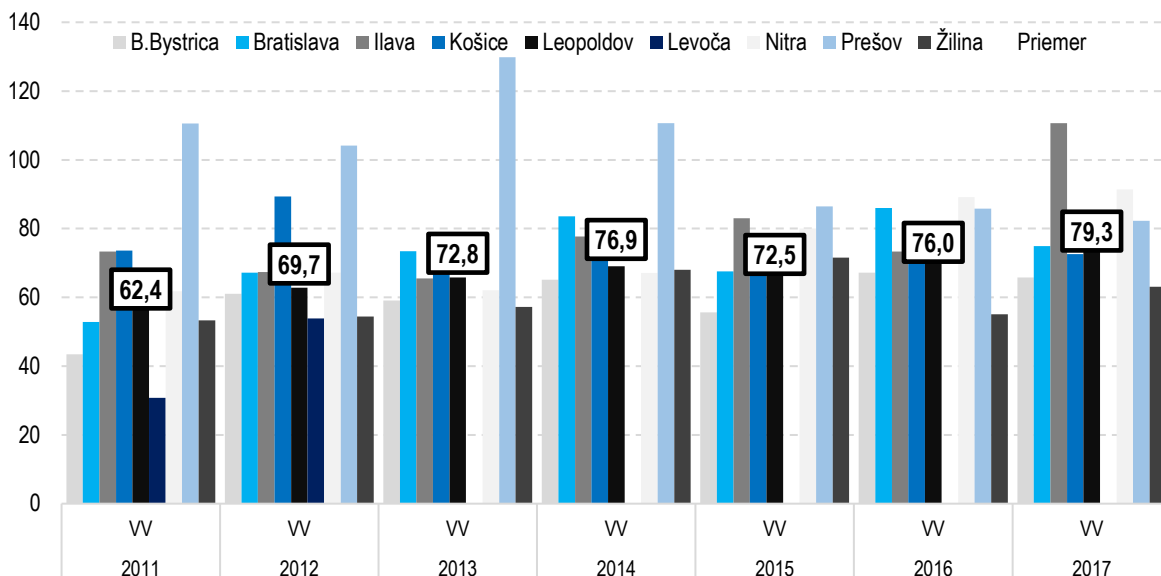
**Slovensko sa zaviazalo zvýšiť priestor na jedného väzňa o 0,5 m<sup>2</sup> a bude musieť prijať odsúdených občanov SR z iných krajín EÚ.** Slovenská legislatíva momentálne vyžaduje 3,5 m<sup>2</sup> priestoru pre každého väzňa. Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (CPT), ako aj Konceptia väznenstva v SR, odporúčajú 4 m<sup>2</sup> priestoru, čo znižuje kapacitu existujúcich zariadení o 1 320 miest (12 %). Taktiež musí Slovensko prijať občanov SR, ktorí boli odsúdení v inej členskej krajine EÚ, na výkon trestu na Slovensku. Vplyv tohto záväzku je výhľadovo okolo 800 väzňov.

**V roku 2018 a 2022 môžu kapacitu zvýšiť očakávané rekonštrukcie alebo dostavby existujúcich zariadení na výkon trestu.** Do roku 2022 tak plánuje ZVJS zvýšiť kapacitu väzníc rozširovaním existujúcich budov o 921 miest. Pri predkladaní jednotlivých projektov bude potrebné aktualizovať prognózu dopytu a znovu preukázať potrebu dodatočnej kapacity.

**Potreba zvyšovať kapacity vychádza aj z nenaplnenia očakávaní z projektu ESMO, ktorý mal zabezpečiť monitorovanie pri výkone trestu v takzvanom domácom väzení pre 2000 odsúdených.** Tento projekt za 22,5 mil. eur bez DPH bol dokončený v roku 2015, dnes ho však využíva len okolo 30 odsúdených. Maximálny potenciál jeho využitia v súčasnosti odhaduje ZVJS na 150 odsúdených. Dôvodom je najmä nízky záujem sudcov a odsúdených o tento spôsob výkonu trestu, ako aj vyžadované podmienky, ktoré mnohí odsúdení nedokážu splniť (zdržiavanie sa len na mieste trvalého bydliska, prístup k legálnemu zdroju elektriny).

**Potrebnú kapacitu zvyšuje aj tzv. rezerva pre diferenciaciu (5 % pre odsúdených, 25 % pre obvinených) kvôli legislatívnym obmedzeniam na umiestnenie väzňov do jednej cely.** Podľa zákona nemôžu byť do jednej cely vo výkone trestu umiestnení spolu napr. muž a žena, odsúdení v rôznych stupňoch stráženia, mladiství s dospelými. Viacero obmedzení je pri výkone väzby (obvinení), kde nemôžu byť spolu v cele okrem spomenutých podmienok aj napr. obvinení v kolúznej väzbe, obvinení, ktorých trestné činy súvisia, obvinení, pri ktorých je podozrenie nárady, a iné. Z tohto dôvodu ostáva kapacita zariadení na výkon väzby naplnená v priemere pod 80 %.

**Graf 4: Naplnenosť ústavov na výkon väzby (%)**



Zdroj: ZVJS, spracovanie ÚHP

**ZVJS necháva 5% voľnú kapacitu pre prípadný nástup odsúdených, ktorí nenastúpili na výkon trestu.** Do výkonu trestu odňatia slobody nenastúpilo k 23.6.2017 cez 1 600 právoplatne odsúdených. Ak by boli títo odsúdení nájdení (často ide o odsúdených na úteku) a nastúpili do výkonu trestu, je pre nich potrebné mať voľné miesto.

## Analýza alternatív

**Štúdia uskutočniteľnosti posudzuje okrem alternatívy výstavby novej väznice v Sabovej aj výstavbu väznice spolu s detenčným ústavom.** Alternatíva rozšírenia súčasných ústavov neposkytuje podľa štúdie dostatočnú kapacitu pre pokrytie dopytu. Pre tzv. plný variant (väznica aj detenčný ústav) porovnáva štúdia tri varianty umiestnenia. Všetky alternatívy projektu majú mať kapacitu 832 miest, detenčný ústav pre odsúdených so zdravotným alebo mentálnym znevýhodnením má mať kapacitu 75 osôb.

**Štúdia neanalyzuje možnosti zníženia počtu odsúdených na trest odňatia slobody.** Projekt elektronického monitorovania osôb ESMO<sup>1</sup> podľa štúdie uskutočniteľnosti neponúka dostatočnú využiteľnosť, aby pokryl deficit miest. Analýza možných legislatívnych zmien, ktoré by znížili tresty za najmenej závažné trestné činy, či zjednodušili zavedenie iných foriem výkonu trestu, nie je súčasťou štúdie.

**Tabuľka 4: Posudzované alternatívy projektu**

Alternatíva	Popis projektu	Odhad nákladov PSC variantu (mil. eur)	Dostatočné zvýšenie kapacity
Bez novej výstavby	Rozšírenie kapacity súčasných ústavov	-	Nie
Minimálny variant	Výstavba väznice v Rimavskej Sobote	58,3	Áno
Plný variant	Výstavba väznice a detenčného centra v Rimavskej Sobote	69,1	Áno
Plný variant, iná lokalita	Výstavba väznice a detenčného centra v inej lokalite	69,8	Áno
Plný variant, dve lokality	Výstavba väznice v Rimavskej Sobote a detenčného centra v inej lokalite	69,3	Áno

Zdroj: ŠU projektu, 2017

<sup>1</sup> Elektronické služby monitoringu osôb, projekt ministerstva spravodlivosti v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti. Jeho cieľom malo byť zníženie počtu odsúdených s najnižšou mierou stráženia zjednodušením využívania inštitútu domáceho väzenia.

Alternatívy sú posudzované z hľadiska minimalizácie nákladov, ale aj kvalitatívne na základe súladu s cieľmi ZVJS, rizík projektu a socioekonomických dopadov. Výber lokality nie je posúdený ekonomicky. Projekt definuje konkrétne ciele, ktoré majú jednotlivé alternatívy splniť (tabuľka 1). Rovnako štúdia popisuje aj oblasti socioekonomických prínosov, ktoré by mal projekt dosiahnuť.

Štúdia odporúča realizáciu minimálneho variantu (bez detenčného ústavu), prípadná výstavba detenčného ústavu má byť prehodnotená po vybudovaní prvého ústavu v Hronovciach. Detenčný ústav s rovnakou kapacitou (75 osôb) vznikne v Hronovciach. Potreba druhého ústavu bude prehodnotená po jeho dokončení.

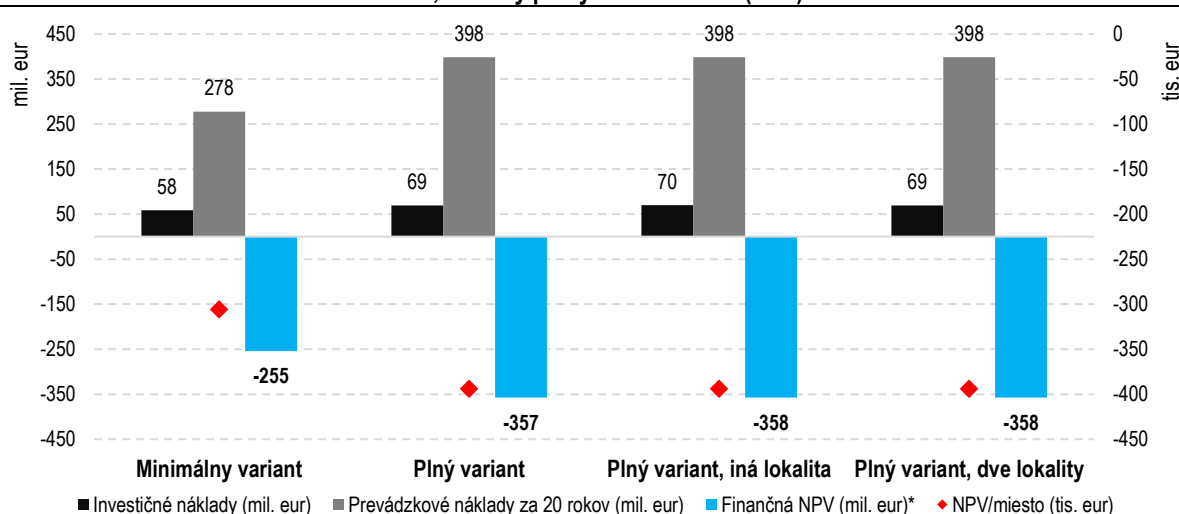
## Ekonomické hodnotenie

Zvolená alternatíva minimalizuje náklady riešenia nedostatočnej kapacity väzenských zariadení. Financovanie formou PPP je mierne výhodnejšie (rozdiel 1,5 mil. eur v čistej súčasnej hodnote) ako dlhové financovanie štátom (Public Sector Comparator, PSC), koncesionár má byť až o 10 % efektívnejší pri údržbe a prevádzke budovy. Výhodnosť PPP je citlivá na podmienky, za akých si štát požičiava (bod zlomu je pokles o 0,2 percentuálneho bodu).

## Náklady projektu

Najmenej nákladnou alternatívou je vybudovanie novej väznice bez detenčného ústavu (NPV nákladov na celý životný cyklus -255 mil. eur). Ekonomické hodnotenie je vypracované pomocou analýzy efektívnosti nákladov (CEA) a analýzy minimalizácie nákladov (CMA). Nákladovo najefektívnejšia je výstavba a prevádzka väznice bez detenčného centra (306 tis. eur/miesto). Alternatívy s detenčným centrom sú nákladovo menej efektívne (394 tis. eur), lokalita nemá na náklady vplyv. Lokalita v Sabovej (Rimavská Sobota) je vybraná kvalitatívne.

Graf 5: Ekonomické hodnotenie alternatív, náklady pri výstavbe štátom (PSC)



\* vrátane zostatkovej hodnoty budovy

Zdroj: ŠÚ projektu, 2017

## Financovanie (PPP)

ZVJS navrhuje realizovať projekt formou 20-ročnej koncesie s platbou za dostupnosť (PPP). Platba za dostupnosť má byť okolo 10 mil. eur ročne. Predpoklad požadovanej návratnosti investora je 10 %, s celkovým úrokom komerčného dlhu 3,5 % ročne, úrokom Rozvojovej banky Rady Európy 1,25 % ročne a požadovanou návratnosťou spriaznených osôb 9 %. Náklady kapitálu vychádzajú z prieskumov trhu a bánk a zodpovedajú súčasným výnosom z transakcií a na finančných trhoch.

Financovanie formou PPP je výhodnejšie ako dlhové financovanie štátom, ak sa naplní predpoklad spracovateľa štúdie, že súkromný investor ušetrí aspoň 5 % na výstavbe a 10 % na prevádzke oproti



odhadovaným nákladom pri výstavbe štátom. Tieto predpoklady sú v súlade s odhadmi nárastu efektívnosti pri podobných projektoch a považujeme ich za realistické. Finančná čistá súčasná hodnota prenesených rizík je viac ako 19 mil. eur, ktoré musia byť v prípade financovania štátom zarátané do očakávaných nákladov projektu. Ide o riziká ako predĺženie prípravného procesu (napr. nezískanie stavebného povolenia), predraženie a zdržanie výstavby, alebo vybudovanie menej kvalitnej stavby a následný nárast prevádzkových nákladov a nákladov na opravu.

Tabuľka 5: Alternatívy financovania

Alternatíva	Čistá súčasná hodnota pre štát*	Vysvetlenie
<b>PSC, z toho:</b>	<b>-287,3 mil. eur</b>	
Odhadované CAPEX	-55,9 mil. eur	
Odhadované OPEX	-231,5 mil. eur	
Zadržané riziká	-0,5 mil. eur	Riziká z povolovacích procesov a z výkonu personálu
Prenesené riziká	-19,4 mil. eur	Riziká z neefektívnej prevádzky a údržby, nedostatočný stavebný dozor
Zostatková hodnota investície	20,0 mil. eur	Hodnota majetku štátu po skončení 20-ročnej koncesie
<b>PPP (zvolený variant), z toho:</b>	<b>-285,9 mil. eur</b>	
Platba za dostupnosť	-182,8 mil. eur	Iba personálne náklady, ostatné nesie koncesionár
Odhadované OPEX	-127,0 mil. eur	Riziká z povolovacích procesov a z výkonu personálu
Zadržané riziká	-0,5 mil. eur	
Prenesené riziká	0 mil. eur	Prenesené riziká nesie koncesionár
Zostatková hodnota investície	20,0 mil. eur	Hodnota majetku štátu po skončení 20-ročnej koncesie
Dane z príjmu koncesionára	4,4 mil. eur	

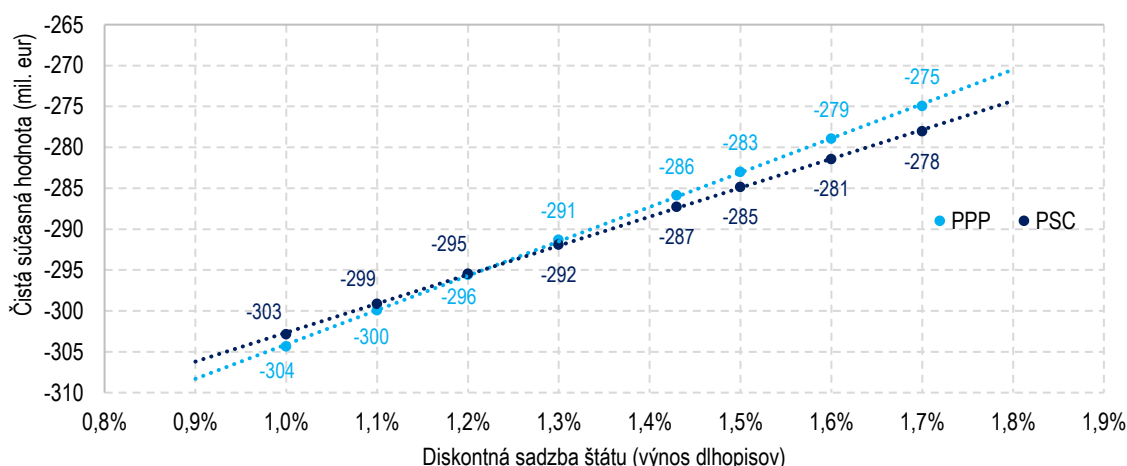
Zdroj: ŠÚ projektu, 2017

Financovanie projektu sa z 97 % spolieha na kombináciu viacerých úverov, koncesionár má do projektu vložiť iba 3 % vlastného kapitálu. Komerčný úver má tvoriť 48 % investície, 39 % dostane koncesionár od Rozvojovej banky Rady Európy (CEB). Zvyšných 13 % vložia desiatimi percentami spriaznené osoby a troma percentami koncesionár (základné imanie).

### Analýza citlivosti a riziká

Ak by si bol štát schopný požičať o 0,2 percentuálneho bodu výhodnejšie oproti predpokladom, navrhovaný spôsob financovania nie je výhodnejší ako realizácia projektu štátom. Priemerná úroková miera, za ktorú by si bol štát schopný požičať, sa odhaduje na 1,43 %. Pri úrokovej miere 1,2 % je už pre štát výhodnejšie financovať výstavbu väznice cez dlh, nie formou PPP.

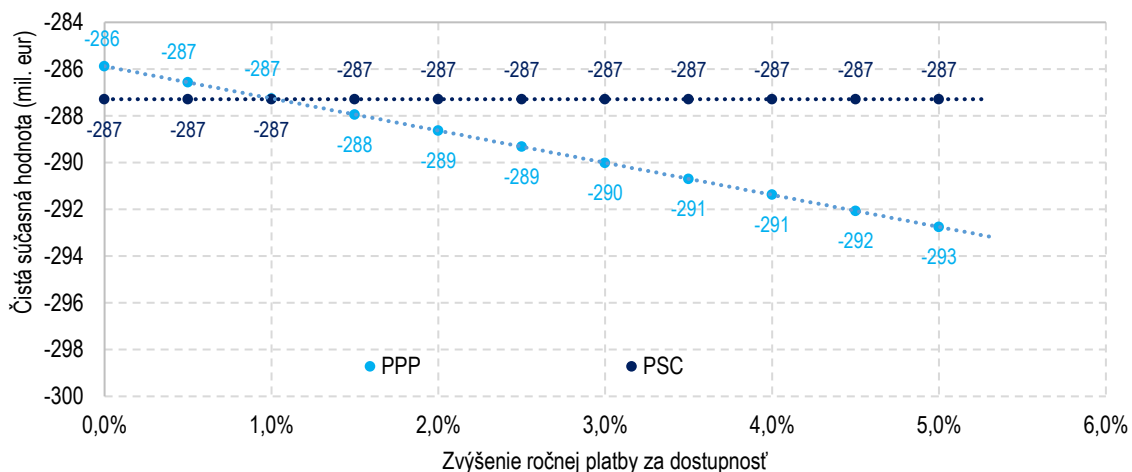
Graf 6: Výhodnosť PPP oproti PSC pri zmene diskontnej sadzby



Zdroj: ZVJS, spracovanie ÚHP

Navrhovaná platba za dostupnosť sa môže zvýšiť o najviac 1 %, v opačnom prípade sa pri očakávaných nákladoch viac opláti výstavba a prevádzka štátom neoplatí. Zodpovedá to nárastu ročných výdavkov koncesionára asi o 100 tisíc eur (asi 3 % prevádzkových nákladov). Náklady koncesionára by rástli v podobnej miere aj v prípade, že by sa investičné náklady zvýšili asi o 2 %. Platba za dostupnosť sa dnes odhaduje na 9,67 mil. eur ročne, každoročne bude upravovaná o infláciu. Najvyššia platba za dostupnosť, ktorú si štát môže dovoliť zaplatiť, je 9,76 mil. eur ročne.

Graf 7: Výhodnosť PPP oproti PSC pri zmene platby za dostupnosť



Zdroj: ZVJS, spracovanie ÚHP

Pre minimalizáciu rizika, že koncesionár bude znižovať náklady znižovaním kvality a štandardov, je potrebné stanoviť záväzné ukazovatele kvality, ktoré musí dosiahnuť. Nízky podiel vlastného kapitálu a minimálny priestor na predrazenie projektu vytvárajú riziko tlaku na znižovanie náklady. Postavená budova tak môže byť postavená z menej kvalitných materiálov, ktoré znížia jej zostatkovú hodnotu a po odovzdaní väznice koncesionárom späť do správy štátu si budova bude vyžadovať nákladnejšie rekonštrukcie. Riziko môže byť ošetrené stanovením záväzných ukazovateľov kvality (napr. ohľadom energetickej efektívnosti - nízkoenergetická stavba – či iných certifikácií budovy (BREEAM)), za ktorých nedosiahnutie bude koncesionár sankcionovaný.