Hodnotenie štúdie uskutočniteľnosti projektu PPP mosty

Hodnota za peniaze projektu

december 2025

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície a projekty. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií Slovenskej republiky k zverejnenej štúdii uskutočniteľnosti. Hodnotenie pripravili pod vedením Martina Haluša a Martina Kmeťka, Rastislav Farkaš, Matej Petroci a Jozef Koperdák.

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

Zhrnutie

Opis projektu podľa štúdie uskutočniteľnosti

- **Ministerstvo dopravy SR plánuje zrekonštruovať 575 mostov Slovenskej správy ciest formou verejno-súkromného partnerstva, pričom platby za dostupnosť predstavujú 86,3 mil. eur ročne.** Koncesionár má vybrané mosty naprojektovať, postaviť a prevádzkovať po dobu 30 rokov, čo v súhrne predstavuje finančný náklad splátok 2,7 mld. eur v bežných cenách. Zámerom projektu je nastaviť zmluvný vzťah verejno-súkromného partnerstva (PPP) tak, aby náklady na splátky projektu nevstúpili do verejného dlhu.
- **Podľa štúdie PPP umožní oproti štátnemu modelu rýchlejšiu realizáciu projektu, vďaka čomu je výhodnejším riešením aj napriek vyšším nákladom.** Odhad celkových nákladov v štátnom scenári (komparátor verejného sektora - PSC) predstavuje zhruba 1,6 mld. eur v bežných cenách. Výhodnosť PPP projektu podľa štúdie spočíva najmä v rýchlejšej realizácii a kratšom trvaní obchádzkových trás. Podľa štúdie je prostredníctvom PPP možné zrekonštruovať mosty do roku 2032, zatiaľ čo štát by rekonštrukcie ukončil o 6 rokov neskôr, v roku 2038.
- **Realizácia projektu bez zdržaní a navýšenia nákladov si vyžaduje rozsiahlu a včasnú súčinnosť štátu.** Pre úspešný priebeh a dokončenie verejného obstarávania (VO) do roku 2027 musí štát zabezpečiť legislatívne zmeny, metodické usmernenia, základné technické dokumentácie a majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov (MPV) až k 88 % mostov. Následnú realizáciu projektu môžu spomaliť povoľovacie konania, kde štúdia ako riešenie navrhuje prenos kompetencií na MD SR. Nárast administratívnych úkonov si podľa štúdie vyžiada personálne posilnenie SSC aj MD SR o 16 osôb s nákladmi 0,65 mil. eur ročne.
- **PPP projekt zahŕňa iba tretinu mostov v správe Slovenskej správy ciest, rekonštrukciu zvyšných mostov bude musieť riešiť štát.** Podľa štúdie samotný projekt PPP problém s mostami nevyrieši, keďže do projektu nie sú zahrnuté mosty v najhoršom stave, ktoré si vyžadujú urýchlenú rekonštrukciu. Tieto, ako aj zvyšné mosty, musí rekonštruovať SSC. Štúdia preto počíta s tým, že SSC bude ročne rekonštruovať aspoň 13 mostov počas trvania PPP projektu a následne aspoň 40.

Hodnotenie MF SR

- **Rozsiahla rekonštrukcia mostov v správe SSC je nevyhnutná vzhľadom k vysokému podielu mostov v nevyhovujúcom stave a riziku ich uzatvárania.** Až 50 % mostov SSC je v nevyhovujúcom stave a pri súčasnom tempe rekonštrukcií dôjde v horizonte 15 rokov k uzatvoreniu zhruba 250 mostov kvôli havarijnému stavu. Uzatváranie mostov ohrozí dopravnú dostupnosť a obslužnosť územia dlhšími obchádzkovými trasami. Zrýchlenie rekonštrukcií je preto nutné na zvrátenie negatívneho vývoja, čo potvrdzuje aj štúdia a analýzy ÚHP aj NKÚ.
- **Oprava mostov formou PPP môže byť výhodnejšia napriek nákladom vyšším o 68 %, ak sa najneskôr pri aktualizácii štúdie pred podpisom zmluvy potvrdia dostatočné prínosy z rýchlejšej opravy mostov.** Podľa štúdie je hlavným faktorom v prospech PPP modelu predpoklad, že koncesionár bude susedné mosty vždy opravovať v balíkoch naraz a nie po jednom. Tým sa dosiahne menší počet a kratšie trvanie obchádzok, čo predstavuje nižšie spoločenské náklady o 0,9 mld. eur. SSC však aj dnes bežne opravuje susedné mosty naraz v rámci rekonštrukcií ucelených úsekov ciest a nie je jasné, z akého dôvodu by toto malo byť hlavnou výhodou PPP modelu. Štúdia by sa preto mala zamerať viac na kvantifikáciu benefitov zo skoršej opravy mostov a nie len na dopady obchádzok počas rekonštrukcií. Úprava by zároveň korigovala paradoxný záver, ktorý vyplýva z ekonomickej analýzy štúdie, že čím pomalšie sa mosty budú opravovať, tým bude PPP projekt výhodnejší. Úpravy je potrebné vykonať najneskôr pri aktualizácii pred podpisom zmluvy, kde sa zároveň zohľadnia výsledky súťaže ohľadom rozsahu rekonštrukcií, technických a finančných podmienkach projektu.
- **Rozhodnutie o PPP by malo byť podporené analýzou optimálneho tempa rekonštrukcií mostov, aby spoločenské náklady vyvolané dopravnými obmedzeniami neprevýšili prínosy rýchlejších opráv.** Vzhľadom k oprave až tretiny mostov na cestách I. triedy môže viesť príliš rýchle tempo opráv k obmedzeniam veľkej časti Slovenska obchádzkami naraz, naopak príliš pomalé tempo k rastúcemu počtu neplánovaných uzáver mostov

v havarijnom stave. Štúdia neanalyzuje, aké je optimálne tempo rekonštrukcií mostov, bez čoho nie je možné určiť, či je urýchlené tempo formou PPP naozaj výhodnejšie oproti štátnemu modelu a ani či je technicky realizovateľné.

- **Úspešnosť PPP projektu závisí na včasnom plnení úloh zo strany štátu, najmä vysporiadania pozemkov a dodania dokumentácií.** Projekt počíta s ambicióznymi termínmi, dokedy štát zabezpečí legislatívne zmeny, dokumenty a pozemky. V prípade omeškania ktorejkoľvek úlohy štátu vzniká riziko oneskorenia projektu alebo nárastu jeho nákladov kvôli preneseniu rizík na koncesionára a následnej vyššej rizikovej prirážke. Kľúčové je najmä urýchlené dodanie základnej technickej dokumentácie o všetkých mostoch v projekte. Minimalizovanie rizika omeškania na strane štátu si vyžaduje vypracovanie detailného harmonogramu všetkých kľúčových činností s jasnými míľnikmi a priebežným vyhodnocovaním ich plnenia. Ak sa už počas prípravy verejného obstarávania ukáže, že projekt nebude možné realizovať v plánovanom harmonograme, treba opätovne vyhodnotiť jeho výhodnosť na základe nových skutočností.
- **Plánované zvýšenie kapacít štátu, najmä na strane SSC je nevyhnutné, pre akýkoľvek scenár rekonštrukcie mostov.** Okrem zabezpečenia veľkého množstva dokumentov a administratívnych úkonov nárazovo pred spustením PPP, musí SSC priebežne zabezpečovať aj svoje bežné činnosti. Naďalej musí rekonštruovať mosty v zlom stave, keďže samotný projekt PPP rieši len časť z nich. Po ukončení projektu bude treba v SSC zrýchliť tempo rekonštrukcií štvornásobne tak, aby sa počet mostov zlom stave opäť nezačal zvyšovať. Zároveň sú v prípade nerealizovania PPP projektu kapacity SSC jedinou alternatívou aj na plošnú rekonštrukciu mostov.
- **V aktualizácii štúdie najneskôr pred podpisom zmluvy je vhodné rozpracovať ďalšie relevantné alternatívy opravy mostov.** Štúdia by mala obsahovať aj analýzu citlivosti , ktorá by určila hraničné podmienky, kedy je výhodnejšia realizácia v prospech štátu alebo PPP. Počas tvorby štúdie autori tiež identifikovali ďalšie scenáre potenciálne výhodnejšie oproti PPP. Ide napr. o model „naprojektuj a postav“, ktorý je rozsahom, tempom a formou prác zhodný s PPP modelom s rozdielom, že správu a údržbu rieši štát. Vzhľadom k realizovateľnosti obchádzkových trás a časových možností dodania dokumentácií môže byť relevantný aj scenár, že štát bude postupne obstarávať opravy viacerých mostov naraz podľa geografických, technických alebo časových kritérií. Pri takomto scenári je možný skorší začiatok obnovy mostov zo strany SSC s tempom ročne okolo dodatočných 77 rekonštruovaných mostov počas 8 rokov za približne 47 mil. eur.

Odporúčania

- **Pokračovať v zámere výrazne zrýchliť tempo rekonštrukcií mostov, určiť optimálne tempo rekonštrukcií mostov s ohľadom na realizovateľnosť obchádzkových trás a zabezpečenie dopravnej obslužnosti danej lokality. Formu financovania opätovne vyhodnotiť po aktualizácii štúdie, a to najneskôr na základe výsledkov súťaže na výber koncesionára.**
- **Zabezpečiť kapacitné aj finančné posilnenie SSC aj MD SR, za účelom plnenia harmonogramu a zabezpečenia zrýchleného tempa rekonštrukcií mostov a urýchlene vypracovať základnú projekčno-technickú dokumentáciu pre mosty v zlom stave vrátane ich majetkovoprávneho vysporiadania.**
- **V prípade rozhodnutia o realizácii PPP projektu:**
    - **vypracovať detailný harmonogram plnenia úloh štátu, pravidelne ho vyhodnocovať,**
    - **minimalizovať riziká s dopadom na výšku nákladov, termín realizácie projektu a jeho zaradenie do dlhu verejného sektora,**
    - **predložiť definitívne znenie koncesnej zmluvy spolu so stanoviskom Štatistického úradu Slovenskej republiky vzhľadom na zaradenie projektu mimo dlhu verejného sektora,**
    - **v zmysle metodiky „*Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces*“ predložiť projekt na MF SR za účelom prípravy stanoviska k realizácii PPP projektu a následné stanovisko MF SR predložiť na vládu ako prílohu k materiálu,**
    - **v prípade zásadných omeškaní alebo rizík počas koncesného dialógu ešte pred uzatvorením zmluvy prehodnotiť výhodnosť realizácie projektu formou PPP.**

Popis projektu

Ministerstvo dopravy SR plánuje zrekonštruovať 575 mostov Slovenskej správy ciest formou verejno-súkromného partnerstva (PPP). Koncesionár má 575 vybraných mostov naprojektovať a postaviť v priebehu rokov 2028 - 2032 a prevádzkovať po dobu 30 rokov. Platby za dostupnosť, ktoré obdrží koncesionár po dokončení výstavby mostov počas prevádzkového obdobia, predstavujú 86,3 mil. eur ročne. Celkový finančný náklad splátok tak dosiahne približne 2,7 mld. eur v bežných cenách. MD SR plánuje projekt predložiť na schválenie Vláde SR a následne vyhlásiť verejné obstarávanie. Za účelom hľadania čo najrýchlejšieho riešenia, bol vykonaný prieskum trhu, ktorý preukázal záujem súkromného sektora o zapojenie sa do projektu.

Podľa štúdie je napriek vyšším nákladom rýchlejšia a výhodnejšia realizácia projektu prostredníctvom PPP ako keby obnovu mostov realizoval štát. Prínosy a náklady PPP projektu boli porovnané so štátnym scenárom rekonštrukcie mostov, tzv. komparátorom verejného sektora (PSC). Analýza v štúdii uvádza ako hlavnú výhodu PPP projektu dokončenie rekonštrukcie mostov už v roku 2032 v porovnaní s rokom 2038 v PSC scenári, čo znižuje trvanie dopravných obmedzení. Rozdiel v rýchlosti realizácie vysvetľuje štúdia predpokladom rozdielneho spôsobu obstarávania. V prípade PPP modelu sa uvažuje s centrálnym obstarávaním, naopak v PSC modeli majú byť mosty obstarávané a realizované jednotlivo. Ďalšou výhodou PPP projektu je podľa štúdie prenos rizika výstavby a zabezpečenia dostupnosti na koncesionára. Na druhej strane sú náklady životného cyklu PPP projektu v bežných cenách približne o 68 % vyššie v porovnaní s PSC. Zámerom investora je nastaviť zmluvný vzťah PPP tak, aby náklady na splátky projektu nevstúpili do verejného dlhu.

Projekt rieši približne polovicu mostov I. triedy v zlom stave, zvyšok bude musieť bez ohľadu na rozhodnutie o PPP projekte rekonštruovať štát. Z 1 756 mostov štúdia vybrala na základe potreby, dopravného významu a náročnosti realizácie 575 mostov v stave uspokojivý, zlý, veľmi zlý a havarijný, ktorých obnovu má realizovať koncesionár prostredníctvom PPP. Do PPP projektu neboli zahrnuté mosty, ktoré je potrebné urgentne rekonštruovať, kultúrne pamiatky a mosty nachádzajúce sa nad železničnými traťami. Zvyšné mosty zostávajú v správe štátu, ktorý musí okrem časovo náročných administratívnych úkonov zabezpečovať aj bežné činnosti správcu ciest. SSC bude naďalej riešiť priebežné rekonštrukcie mostov v zlom stave a po ukončení výstavby PPP projektu má podľa štúdie zrýchliť tempo obnov tak, aby sa zabránilo opätovnému nárastu počtu mostov v zlom stave. Kapacity SSC sú kľúčové aj v prípade, ak by sa PPP projekt nerealizoval. V takom prípade by bolo potrebné zabezpečiť rozsiahle rekonštrukcie výlučne v rámci verejného sektora. Zohľadnenie týchto kapacitných potrieb je vzhľadom na rozsah projektu a súbežné úlohy štátu opodstatnené.

Tabuľka 1: Porovnanie mostov SSC s mostami z PPP projektu (podľa krajov a technického stavu k 01.01.2025)

Kraj	Mosty SSC (cesty I. triedy)		Výber PPP	
	Spolu	z toho „zlý“ stav*	Spolu	z toho „zlý“ stav*
Banskobystrický kraj	419	302	216	211
Bratislavský kraj	29	26	13	12
Košický kraj	128	34	20	17
Nitriansky kraj	154	99	45	45
Prešovský kraj	390	145	83	80
Trenčiansky kraj	215	86	60	60
Trnavský kraj	88	45	21	20
Žilinský kraj	333	102	112	96
Spolu	**1 756**	**839**	**575**	**541**

*zlý stav zahŕňa mosty v stave zlý, veľmi zlý a havarijný

Zdroj: ÚPH podľa dát SSC a štúdie (ŠU)

Štúdia uvažuje s rozdelením rekonštrukcie a správy mostov na ucelené úseky. Pre účely výstavby budú mosty rozdelené do 171 ucelených stavebných úsekov na základe ich dopravnej previazanosti. Stavebné úseky budú realizované po etapách, aby sa zabránilo vzniku nadmerných dopravných obmedzení a boli zabezpečené vhodné obchádzkové trasy. Po dokončení bude štát uhrádzať ročnú platbu koncesionárovi za dostupnosť mostov v členení na 55 platobných úsekov. V prípade, ak jeden most na danom úseku nebude spĺňať požadovaný stav, štát neuhradí platbu za celý platobný úsek do momentu odstránenia nedostatku.

Začiatok výstavby PPP projektu v roku 2028 predpokladá zabezpečenie viacerých prípravných krokov zo strany štátu. Podľa harmonogramu v štúdii má predkladanie súťažných ponúk začať koncom roka 2026 a ukončenie obstarávania a uzatvorenie zmluvy sa očakáva koncom roka 2027. V prípravnej fáze sa počíta s tým, že štát zabezpečí čo najpodrobnejšiu špecifikáciu predmetu zákazky a podrobné technické podklady o mostoch (geodetické a geologické podklady, informácie o inžinierskych sieťach a chránených územiach). Príprava týchto podkladov je naviazaná aj na legislatívne kroky súvisiace so zámerom MD SR získať pre projekt štatút strategickej investície a metodické usmernenia k procesu environmentálnych hodnotení (EIA). Do času podpisu zmluvy má byť zabezpečené majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov (MPV) pod mostami, ktoré si vyžaduje kapacitné zabezpečenie na strane SSC. Pre následnú realizáciu projektu budú dôležité aj procesy vydávania stavebných povolení, ktoré má podľa návrhu štúdie prebrať Ministerstvo dopravy. Tento presun kompetencií si vyžaduje legislatívne úpravy a primerané posilnenie kapacít ministerstva o 16 zamestnancov s predpokladaným ročným nákladom 0,65 mil. eur.

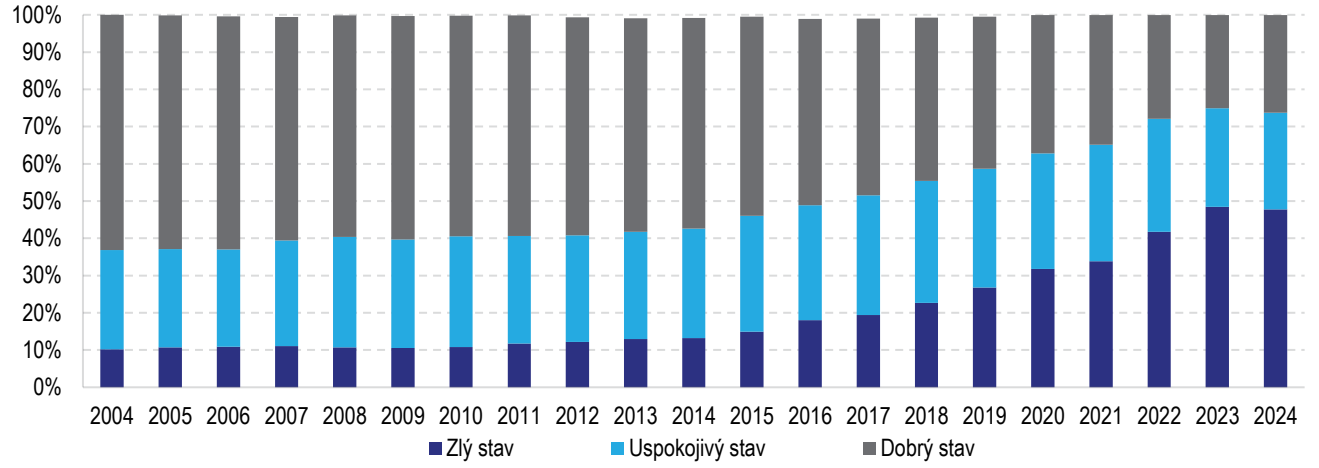
Ciele projektu

Hlavným cieľom projektu je zamedziť ďalšiemu zhoršovaniu technického stavu mostov prostredníctvom ich plošnej obnovy. Projekt reaguje na negatívny trend rýchleho zhoršovania stavu mostov, ktorý smeruje k ich postupnému uzatváraniu, alebo aplikovaniu dopravných obmedzení v horizonte 10 rokov. Plošná obnova mostov však nepredstavuje systémové riešenie dlhodobo zanedbanej starostlivosti o mosty, ale jednorazový urgentný zásah na vyriešenie kritickej situácie, bez ktorého nie je možné dosiahnuť nárazové zlepšenie stavu mostov.

Identifikácia potreby

V súčasnosti je takmer polovica mostov na cestách I. triedy v správe Slovenskej správy ciest v zlom technickom stave. Počas obdobia rokov 2004 – 2024 sa podiel mostov v kategórii „zlý“ zvýšil z približne 10 % na 47 %. Znamená to, že z počtu 1 756 mostov v správe Slovenskej správy ciest (SSC) je v stavebnotechnickom stave V. zlý, VI. Veľmi zlý, VII. havarijný, približne 840 mostov. Tento trend potvrdzuje dlhodobé zhoršovanie stavu mostov, ktoré bez zásahu povedie k ich uzatváraniu alebo kolapsom (Graf 1).

Graf 1: Degradácia technického stavu mostov (2004 – 2024)



Zdroj: ÚHP podľa dát SSC

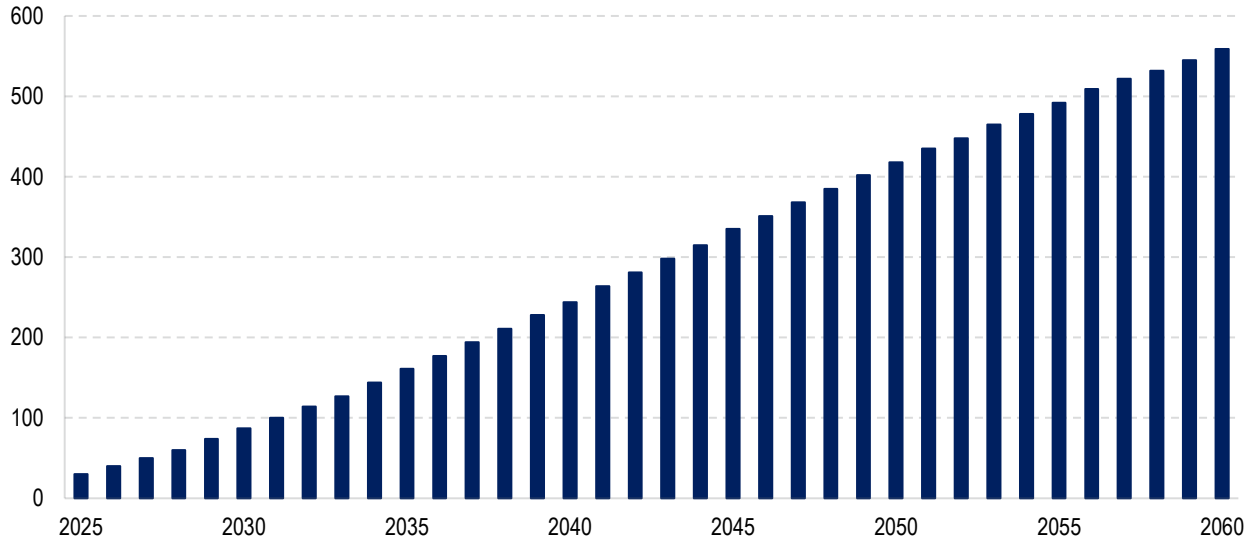
Zhoršovanie stavu mostov spôsobuje najmä ich vek, technologické riešenie a dlhodobý nedostatok údržby. Približne polovica mostov bola postavená v 50. – 70. rokoch minulého storočia a postupnou degradáciou materiálov sa blížia ku koncu svojej životnosti. Ak nie sú priebežne rekonštruované a udržiavané, dochádza k zrýchlenému opotrebovaniu a zníženiu ich nosnosti. Niektoré konštrukčné typy ako napríklad prefabrikované železobetónové nosníky s dutinami (nosníky typu „Vlošák“), sú dnes technologicky zastarané a ich oprava nemusí byť efektívna. Štúdia odporúča výmenu takýchto mostov za nové, s čím počíta aj pripravovaný PPP projekt.

Dlhodobé ponechanie mostov v zlom stave prináša pre štát vyššie náklady aj významné riziká. Zanedbané mosty si vyžadujú zvýšené náklady na údržbu, častejšie opravy, monitorovanie aj mimoriadne zásahy. Zároveň prinášajú riziko zníženej nosnosti a obmedzení pre ťažkú nákladnú dopravu alebo riziko úplného uzatvorenia mosta a dlhých obchádzkových

trás. Príkladom sú prípady poškodených alebo zrútených mostov nad rýchlostnou cestou R1 pri Banskej Bystrici, rekonštruované mosty v okolí Trenčína či Popradu. Osobitný prípad predstavuje most v Seredi nad železnicou, ktorý musel byť postupne uzatvorený pre všetky druhy dopravy a dočasne obmedzil aj železničnú prevádzku.

Súčasné tempo rekonštrukcií SSC nedokáže zabrániť rýchlej degradácii mostov. V priemere dokáže SSC ročne zrekonštruovať zhruba 13 mostov, pričom v roku 2024 sa tento počet skokovo zvýšil na 33 mostov. Napriek tomu priemerné tempo rekonštrukcií je nedostatočné nielen na zlepšenie, ale ani na udržanie súčasného stavu. Bez zásadnej zmeny prístupu vzrastie počet mostov v havarijnom stave zo súčasných zhruba 30 na 250, v horizonte 15 rokov. Na problematický súčasný stav poukazuje štúdia uskutočniteľnosti projektu, ako aj analýza Národného kontrolného úradu a blog ÚHP (Graf 2).

Graf 2: Vývoj počtu mostov v havarijnom stave pri súčasnom tempe rekonštrukcií (2025 – 2060)

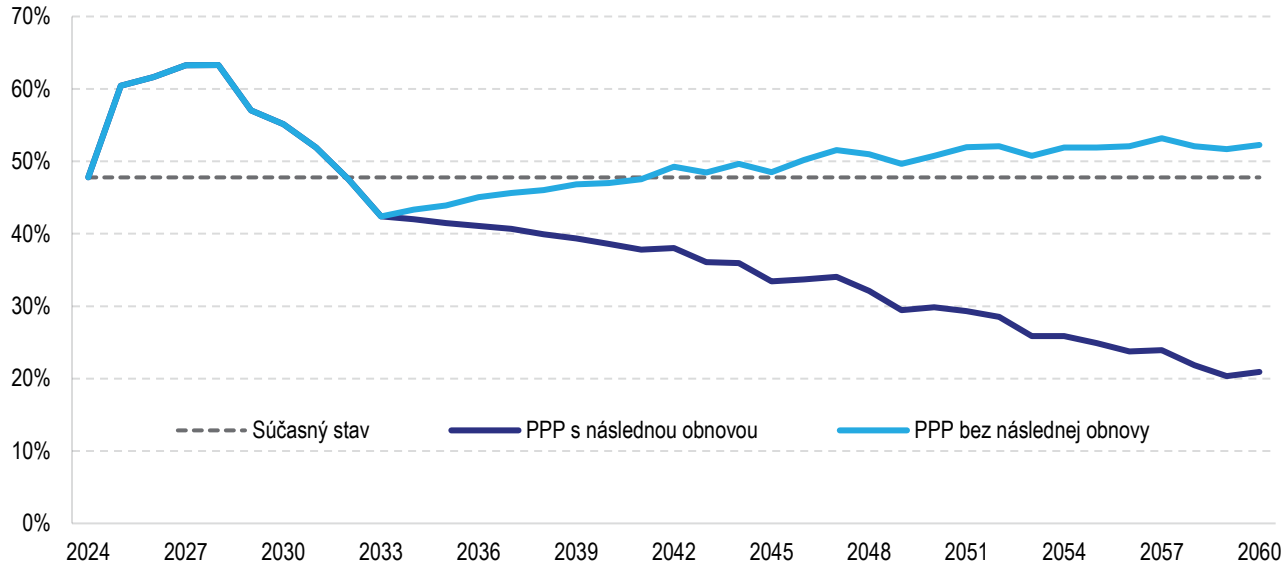


Zdroj: ÚHP podľa ŠU

Súčasný stav mostov je dôsledkom toho, že priebežná údržba a obnova mostov nepatrili medzi hlavné priority pri alokácii zdrojov. Prerozdelenie zdrojov na iné dopravné aj nedopravné priority v minulosti viedlo k tomu, že sa každoročne obnovovalo výrazne menej mostov, než by bolo potrebné na udržanie ich dobrého technického stavu. SSC v priemere realizuje len približne 13 rekonštrukcií ročne. Podľa výpočtov ÚHP by na stabilizáciu súčasného stavu bolo potrebných rekonštruovať viac ako 50 mostov ročne. Pomalé tempo rekonštrukcií spôsobilo postupné hromadenie údržbového a investičného dlhu, ktorý sa dnes prejavuje veľkým počtom mostov v zlom stave. Výsledkom je potreba dobehnúť zanedbanú obnovu vo väčšom rozsahu a intenzívnejšom tempe, aby sa zabránilo ďalšiemu zhoršovaniu stavu mostov.

Plošná obnova mostov prostredníctvom PPP projektu môže situáciu skokovo zlepšiť, no dlhodobé riešenie vyžaduje zvýšenie tempa rekonštrukcií na strane štátu. PPP projekt nezahŕňa všetky, ale len približne 32 % mostov na cestách I. triedy v správe SSC. Do projektu boli zaradené mosty, ktoré potrebujú obnovu a zároveň sú podľa štúdie vhodné pre realizáciu formou PPP. Zodpovednosť za zvyšné mosty zostáva na SSC, ktorá má zabezpečiť pokračovanie rekonštrukcií aspoň v súčasnom tempe aj počas prípravy a realizácie PPP projektu. Podľa odporúčaní štúdie má SSC po dokončení projektu zrýchliť tempo svojich rekonštrukcií na aspoň 40 mostov ročne. Zrýchlenie umožní dlhodobé zlepšenie a udržiavanie mostov v dobrom stave, bez ktorého by sa mohla súčasná zlá situácia zopakovať o 10 – 15 rokov aj napriek úspešnej realizácii PPP projektu (Graf 3).

Graf 3: Vývoj mostov v stave „zlý“ v scenároch PPP s následnou obnovou a bez následnej obnovy mostov (2024 – 2060)



Zdroj: ÚHP podľa dát SSC a ŠU

Analýza alternatív

Štúdia sa primárne zaoberá preskúmaním výhodnosti realizácie projektu formou verejno-súkromného partnerstva (PPP), v porovnaní s komparátom verejného sektora (PSC). Cieľom porovnania je pri rovnakých časových, technických a finančných predpokladoch vyhodnotiť, ktorá forma realizácie prináša verejnému sektoru najvyššiu hodnotu za peniaze. Postup upravuje metodická príručka komparátora verejného sektora (Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora), spolu s metodickými príručkami hodnotenia investičných projektov (Metodika prípravy a hodnotenia investičných projektov).

V štúdii boli najskôr posúdené 3 varianty rozsahu projektu s cieľom vyhodnotiť, aký objem rekonštrukcií mostov je možné zrealizovať a naplniť ciele projektu. Posudzovali sa najmä rozsah projektu, dĺžka výstavby, kapacitné nároky a celkové náklady, pričom scenáre predstavovali nulový rozsah mostov (NULA), stredný rozsah (MIDI) a maximálny rozsah obnovy mostov (MAXI). Multikriteriálna analýza vyhodnotila ako najvýhodnejší a zároveň realizovateľný variant MIDI, ktorý zahŕňa obnovu 575 mostov. Variant NULA nezahŕňa mosty realizované formou PPP a počíta len s obmedzenými rekonštrukciami zabezpečenými SSC, čo vedie k minimálnemu zlepšeniu stavu mostov a potrebe dodatočných zásahov. Variant MAXI zahŕňal rozsiahlu obnovu 1 142 mostov (65 % mostov I. triedy), avšak bol menej efektívny pre vysoké finančné náklady a riziko nedostatočných realizačných kapacít.

Preferovaným riešením je stredný variant, ktorý štúdia hodnotí ako technicky uskutočniteľný, atraktívny pre súkromný sektor a schopný priniesť rýchle a výrazné zlepšenie stavu mostnej siete. Jeho rozsah bol určený na základe trhových konzultácií, v rámci ktorých súkromný sektor prejavil záujem o obnovu a správu približne 600 mostov, ako aj na základe preverenia kapacít trhu a časových možností realizácie. Výstupom konzultácií a následnej analýzy v štúdii je variant obsahujúci 575 mostov rozdelených do 171 stavebných úsekov, plánovaných na realizáciu v horizonte 5 rokov. Spôsob výberu mostov bol konzultovaný s panelom odborníkov, pričom sa zohľadňovala naliehavosť zásahu, správcovské vzťahy, dopravný význam, technické charakteristiky a priestorové rozloženie umožňujúce efektívne fázovanie výstavby.

Pri porovnávaní PPP a PSC modelov by mali byť zjednotené predpoklady, z ktorých vychádzajú. PPP predpokladá rýchlejšiu realizáciu v trvaní 5 rokov, výstavbu mostov po úsekoch a jednotné obstarávanie jedného balíka mostov (Tabuľka 3). V PSC modeli štát obstaráva a realizuje rekonštrukcie po jednotlivých mostoch, čo vedie k menším úsporám z rozsahu a dlhšej dobe realizácie projektu v trvaní 11 rokov. Žiaden z modelov v štúdii nezohľadňuje pozitívne prínosy skoršej opravy mostov a vyhodnocuje iba negatívne spoločenské dopady obchádzok. Do PSC modelu sú započítané aj náklady na úverové financovanie projektu, hoci štát môže projekt financovať z vlastných zdrojov a náklady financovania by mali byť zohľadnené implicitne už v použitých diskontných sadzbách. Súčasné zostavenie modelov nie je v súlade s metodickými príručkami a tým znevýhodňuje PSC scenár (Box 1).

Tabuľka 2: Porovnanie prístupov PPP a PSC modelu

Oblasť	Model PPP	Model PSC
Zodpovednosť	Projektovanie, financovanie, realizáciu, prevádzku a údržbu zabezpečí koncesionár a prípravu štát.	Všetky činnosti súvisiace s prípravou, obstarávaním, realizáciou, prevádzkou a údržbou zabezpečí štát.
Rozsah a čas	575 mostov, 5 rokov výstavby	575 mostov, 11 rokov výstavby
Spôsob realizácie	Realizácia po stavebných úsekoch - ucelených geografických celkoch. Integrovaný prístup koncesionára, systematické riadenie a koordinácia.	Realizácia individuálne po mostoch alebo menších zákazkách. SSC nemá kapacity a precedens na riadenie stavebných úsekov.
Ekonomika z rozsahu	Úspory pri mobilizácii zdrojov, centrálnom nákupe, projektovej príprave a údržbe.	Bez úspor - každá zákazka riešená samostatne, bez možnosti využiť synergie z rozsahu.
Rozpočtové predpoklady	Verejný sektor platí vopred definované platby za dostupnosť (AVP).	Vyčlenenie stabilného rozpočtového rámca na financovanie výstavby a údržby.
Účtovanie	Investície financuje koncesionár. Účtovný dopad podľa ESA 2010 závisí od alokácie rizík (predpoklad nezarátania do dlhu verejnej správy)	Investičné výdavky hradené priamo zo štátneho rozpočtu. Okamžitý vplyv na deficit a dlh podľa ESA 2010.

Zdroj: ÚHP podľa ŠU

V štúdii by mal byť vyhodnotený aj scenár, v ktorom by štát realizoval obnovu mostov v obdobnom tempe ako súkromný partner. Takýto scenár umožní objektívne posúdiť efektívnosť PPP modelu tým, že rozdiely budú vyplývať z potenciálne efektívnejšieho riadenia, výstavby a know-how súkromného sektora, pričom by tieto rozdiely mali byť riadne zdôvodnené. Súčasťou scenára má byť aj zohľadnenie logickej organizácie výstavby po stavebných úsekoch, nie individuálne pre každý most, keďže rovnaký princíp by mohol byť uplatnený nielen v PPP, ale aj v PSC modeli. Štát môže takýto scenár zabezpečiť obstarávaním typu „naprojektuj a postav“ (tzv. žltý FIDIC) v porovnateľnom rozsahu ako PPP. Vzhľadom k možnostiam realizácie veľkých obchádzkových trás naraz a časových možností dodania dokumentácií môže byť vhodný aj scenár, v ktorom by štát postupne obstarával obnovu viacerých mostov naraz, podľa geograficky súvisiacich, technických alebo časových kritérií. Takéto členenie umožňuje zachovať úsekový princíp výstavby, ktorý je podľa výsledkov štúdie efektívnejším riešením.

Box 1: Komparátor verejného sektora (PSC)

Model PSC by mal predstavovať hypotetickú realizáciu projektu tradičným spôsobom, pri ktorom verejný sektor znáša všetky riziká a financuje projekt z vlastných zdrojov. Zohľadnené sú v ňom všetky investičné, prevádzkové a udržiavacie náklady vrátane ocenenia rizík. Do nákladov nemajú byť započítané úroky, alebo iné náklady na štátne financovanie, pretože sú už implicitne zohľadnené v použití diskontnej sadzby. Porovnanie modelov má vyhodnotiť efektívnosť realizácie projektu súkromným sektorom, pričom PSC model nemá byť znevýhodnený teoretickou dostupnosťou zdrojov, politickými prioritami alebo rozdielnym prístupom k verejnému obstarávaniu.

Citácie z Metodiky komparátora verejného sektora:

Úvodná charakteristika finančných modelov PPP a PSC: „*Skutočným dôvodom pre existenciu časových rozdielov v realizácii by nemala byť nedostupnosť zdrojov v danom čase (ak daný projekt nie je financovateľný verejnými zdrojmi teraz, aká je istota, že zdroje budú dostupné v budúcnosti resp. že projekt má takýmto spôsobom právo „predbehnúť sa“ v rámci hierarchii priorít a projektov) a presun ťarchy financovania v zvýšenom objeme do budúcnosti, ale schopnosť súkromného partnera zintegrovať projekt takým spôsobom, ktorý verejnému sektoru nie je dostupný. Kľúčom k skúmaniu hodnoty za peniaze PPP projektu je teda najmä preskúmať, v čom presne, prečo a akým spôsobom sa má šancu prejaviť väčšia integračná efektivita súkromného sektora pri danom zadaní projektu oproti spôsobu, ako dané (dielčie) súčasti projektu rieši/ je schopný riešiť verejný sektor.*“

PSC Komparátor verejného sektora: “*Komplexný finančný model, ktorý analyzuje peňažné toky projektu za predpokladu jeho najefektívnejšej realizácie tradičným spôsobom. Tento model zohľadňuje ocenenie podstupovaných rizík verejným sektorom. Je spracovaný v rovnakom členení a v rovnakom rozsahu ako “Referenčný PPP projekt” tak, aby bola zabezpečená plná vzájomná porovnateľnosť.*”

Diskontná sadzba: "*Diskontná sadzba vyjadruje náklad kapitálu pre verejné projekty vyjadrený na báze nákladov obetovanej príležitosti. Pri podobných výpočtoch sa stotožňuje náklad obetovanej príležitosti verejného sektora, resp. náklady štátneho financovania, s výnosom štátnych dlhopisov.*"

Ekonomické hodnotenie

Podľa štúdie je realizácia projektu formou PPP výhodnejšia, aj napriek o 68 % vyšším finančným nákladom. Hlavným faktorom v prospech PPP modelu je predpoklad, že koncesionár bude susedné mosty vždy opravovať v balíkoch naraz a nie po jednom. Menší počet a kratšie trvanie obchádzok v PPP modeli generuje o 0,9 mld. eur nižšie socioekonomické dopady ako v PSC. Štát by pritom mohol, podobne ako koncesionár, opravovať mosty úsekovo čo by malo výrazný vplyv na dĺžku trvania a náklady PSC scenára. Na výhodnosť PSC má negatívny vplyv aj zahrnutie nákladov financovania štátom a rozdielna dĺžka hodnotiaceho obdobia. Ekonomická výhodnosť PPP v porovnaní s PSC by mala byť potvrdená porovnaním oboch scenárov s rovnakými predpokladmi realizácie aj spôsobu obstarávania. Pre objektívne vyhodnotenie oboch modelov a návrh harmonogramu by bolo vhodné do ekonomickej analýzy v aktualizácii štúdie najneskôr pred podpisom zmluvy doplniť vyčíslenie prínosov z rýchlejšieho sprístupnenia mostov, analýzu optimálneho tempa ich obnovy a porovnať scenár PPP a PSC s rovnakými predpokladmi. Prípadné obmedzenia, kvôli ktorým by bol niektorý zo scenárov v praxi nerealizovateľný, môžu byť zohľadnené v analýze rizík.

Tabuľka 3: Výsledok kvantitatívneho porovnania hodnoty za peniaze v modeli PSC a PPP (mld. eur, diskontované)

	Štúdia		Úprava ÚHP	
	Model PSC	**Model PPP**	**Model PSC**	**Model PPP**
Hrubé NPV modelov, z toho:	1,02	1,29	0,97	1,29
Náklady na realizáciu a prevádzku	*0,97*	*1,29*	*0,97*	*1,29*
*Finančné náklady**	*0,06*		0,00	
Ostatné		*0,04*		*0,04*
Zádržné riziká a prenesené riziká	0,11	0,03	0,11	0,03
Zaplatená daň		-0,19		-0,19
Socioekonomické dopady**	16,37	15,44	15,53	15,44
NPV celkom	**17,51**	**16,61**	**16,61**	**16,61**
Výsledná hodnota za peniaze (mil. eur)		0,89		-0,004
Výsledná hodnota za peniaze (%)		5,08 %		-0,02 %

**Finančné náklady v zmysle metodiky nemajú byť do PSC započítané* *Zdroj: ÚHP podľa ŠU*
*** V súlade s metodikou PPP uvádzané samostatné hodnoty, v štúdii nesprávne len rozdiel PPP a PSC,*
Pozn.: modrou farbou vyznačené úpravy vykonané ÚHP

V prípade obstarávania a realizácie mostov po úsekoch a nie po jednom je možné aj v PSC scenári uvažovať s kratším trvaním obchádzkových trás a nižšími socioekonomickými dopadmi. Takáto zmena by mala významný vplyv na výsledky socioekonomického porovnania v prospech PSC modelu (Tabuľka 4). Inými alternatívami môžu byť modelované scenáre, kde štát zabezpečí obnovu rovnakým scenárom ako PPP (napr. jedna zákazka, formou naprojektuj a postav), realizácia mostov pomalším tempom, ale s riadením výstavby po úsekoch. Výhodným scenárom s menším negatívnym dopadom na uzatváranie cestnej siete je aj rozloženie rekonštrukcií na obdobie 8 rokov, po 77 mostov ročne, s úsekovým riadením výstavby za 47 mil. eur ročne (Box 2).

Box 2: Alternatívny scenár zrýchlenia rekonštrukcií na 77 mostov ročne

Alternatívnym scenárom môže byť zrýchlenie rekonštrukcií PSC modelu na 77 mostov ročne, s riadením výstavby po stavebných úsekoch podobne ako v modeli PPP. Scenár počíta so zvoľneným tempom rekonštrukcií 575 mostov z 5 na 8 rokov, v počte približne 77 mostov ročne, vďaka čomu má menší negatívny vplyv na uzatváranie veľkého množstva ciest-v krátkom časovom období.

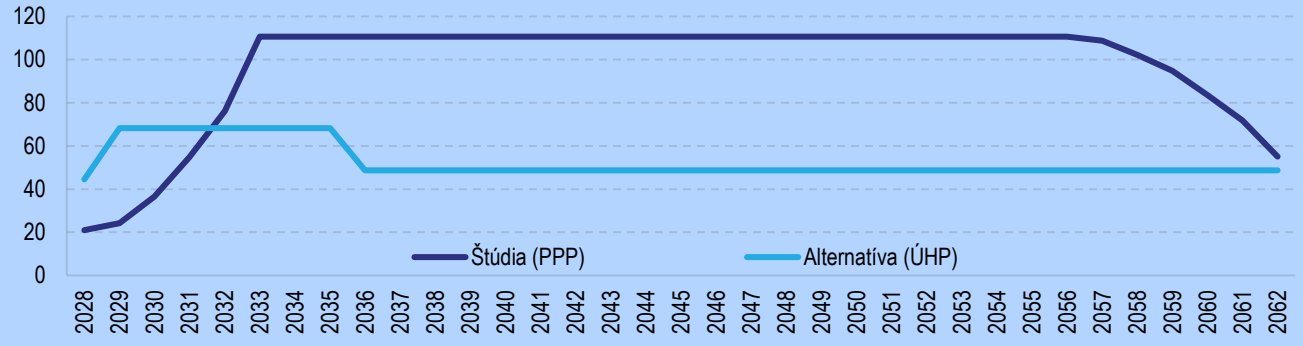
Náklady na realizáciu tohto scenára sú približne 45 mil. eur ročne (CÚ 2026), pričom nad rámec toho musí štát zabezpečiť dodatočnú obnovu mostov súčasným tempom 13 mostov za 12 mil. eur ročne rovnako ako v scenári s PPP projektom. Následne po 8 rokoch, kedy sa ukončí rekonštrukcia uvažovaných 575 mostov, musí štát zvýšiť tempo obnov ročne z 13 na 40 mostov za 37 mil. eur. Súbežne s obnovou mostov štát musí zabezpečiť aj pravidelnú údržbu všetkých mostov na cestách

I. triedy v hodnote približne 12 mil. eur ročne. Súhrnné náklady alternatívneho scenára sú preto 68 mil. eur ročne počas jeho realizácie a 49 mil. eur po dokončení.

V scenári s PPP projektom aj samotná štúdia uvažuje, že SSC obnovuje 13 mostov ročne a zároveň sa stará o údržbu mostov mimo PPP. To predstavuje dodatočné náklady štátu približne 21 mil. eur ročne, Po dokončení projektu náklady stúpnu na 65 mil. eur za platby za dostupnosť a 46 mil. eur na zrýchlenie rekonštrukcií a údržbu zvyšných mostov u SSC, podobne ako v modeli PSC. Súhrnné náklady PPP scenára sú 21 mil. eur ročne na začiatku jeho realizácie a 110,6 mil. eur po jeho dokončení.

Čistá súčasná hodnota investície v alternatívnom scenári dosiahne približne 1 mld. eur a oproti 1,7 mld. eur v PPP scenári.

Graf 4: Porovnanie PPP s alternatívnym PSC zrýchleným scenárom (stále ceny, mil. eur)



Zdroj: ÚHP

Predpoklady PSC modelu by mali čo najvernejšie vystihnúť možnosti štátu obnovovať mosty porovnateľným spôsobom ako koncesionár. Štát môže projekt realizovať z vlastných zdrojov, úpravou priorít a presmerovaním financií bez úverového financovania. Finančné náklady štátu sú zohľadnené už v diskontnej sadzbe. Štúdia by preto nemala osobitne započítavať náklady štátneho úverového financovania do nákladov PSC modelu. Ďalším faktorom je dĺžka časového horizontu pre porovnanie modelov – 35 rokov v PPP a 41 rokov v PSC. V štandardnom analytickom postupe sa pri oboch variantoch používa rovnaký časový horizont a rozdiel v technickom stave infraštruktúry sa zachytáva cez zostatkovú hodnotu na konci hodnoteného obdobia. Rozdielnu dĺžku hodnotiaceho obdobia v predložených PPP a PSC scenároch by bolo vhodné zjednotiť, aby bolo možné objektívne porovnať čistú hodnotu projektov v čase. Zároveň je potrebné zosúladiť cenové hladiny jednotlivých parametrov vo finančnom modeli a tomu prispôsobiť výber diskontnej sadzby. V porovnaní scenárov pri výpočte spoločenských dopadov by malo byť zahrnutých len 575 mostov tohto projektu a nie všetky mosty na cestách I. triedy.

Prínosy

Analýza prínosov je v štúdii založená na vyčíslení negatívnych dopadov spôsobených dopravnými obmedzeniami počas rekonštrukcie mostov a nie prínosov zo skoršej opravy mostov a zabezpečenia ich dostupnosti. PPP model má o 0,9 mld. eur nižšie negatívne socioekonomické dopady ako PSC model, predovšetkým z dôvodu organizácie obstarávania a rekonštrukcie po úsekoch namiesto po jednom. Súčasné nastavenie modelov môže vytvárať paradoxné závery, kde najvýhodnejším riešením nemusí byť čo najrýchlejšia obnova mostov. Riešením by bolo zahrnúť do analýzy ekonomické prínosy vyplývajúce zo skorších rekonštrukcií mostov a preveriť, aké je optimálne ročné tempo rekonštrukcií mostov.

Štúdia nevyčísľuje ekonomické prínosy, ale negatívne dopady spôsobené dopravnými obmedzeniami počas rekonštrukcií mostov. Negatívne dopady vznikajú obmedzením nákladnej dopravy z dôvodu postupnej degradácie mostov a zníženej únosnosti a pri úplných alebo čiastočných uzáverách mostov v dôsledku ich obnovy. Výpočet bol modelovaný 5 scenármi dopravných obmedzení, ktoré vyjadrujú ročný ekonomický dopad obmedzenia jedného mosta, skupiny mostov na stavebnom úseku alebo čiastočných obmedzení prejazdu nákladnej dopravy (Tabuľka 5). Socioekonomické dopady vychádzajú zo straty času, vyššej spotreby pohonných hmôt, opotrebenia vozidiel, zmeny miery bezpečnosti a vyššieho znečistenia životného prostredia. Výsledky jednotlivých scenárov boli aplikované v modeloch PPP a PSC, kde PPP zrekonštruovalo mosty v 171 úsekoch počas 5 rokov a PSC zrekonštruovalo 575 mostov po jednom, počas 11 rokov.

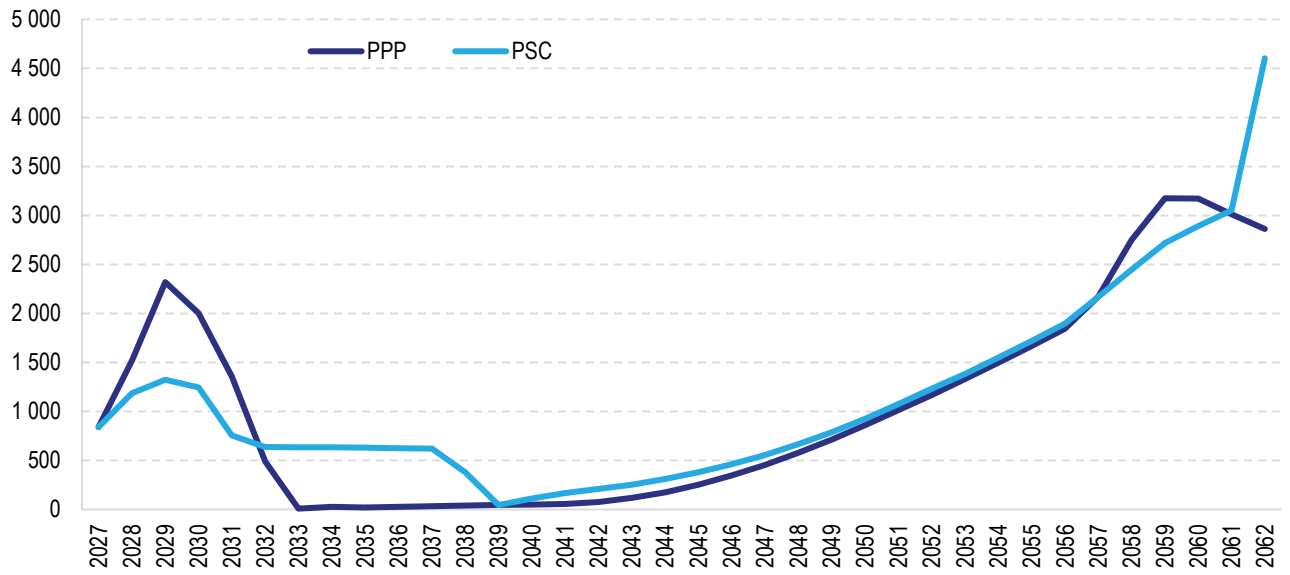
Tabuľka 4: Scenáre dopadov rekonštrukcie mostov (mil. eur ročne, stále ceny)

Scenár	Opis	Ekonomické dopady
Rekonštrukcia individuálneho mosta	Čiastočná uzávera mosta, riadenie dopravy svetelnou signalizáciou. (PSC)	17,3
Úplná uzávera mosta s obchádzkou	Uzávera mosta s nutnosťou obchádzky. (PSC)	49,2
Čiastočná uzávera mosta pre nákladnú dopravu	Čiastočná uzávera mosta, plná obchádzka pre ťažkú nákladnú dopravu. (PSC aj PPP)	22,5
Úsek riadený svetelnou signalizáciou	Čiastočná uzávera stavebného úseku s viacerými mostami. (PPP)	23,0
Úsek s potrebnou obchádzkou	Uzávera stavebného úseku s viacerými mostami s nutnosťou obchádzky. (PPP)	70,9

Zdroj: ÚHP podľa ŠU

Ekonomické dopady vychádzajú v prospech PPP projektu vďaka navrhnutému spôsobu výstavby po úsekoch, nie priamo vďaka rýchlejšej realizácii projektu. Parametre nastavené v PPP modeli vychádzajú z predpokladov tvorby stavebných segmentov, kde bude naraz zrekonštruovaných niekoľko mostov, zatiaľ čo v PSC modeli sa uvažuje s reaktívnym rekonštruovaním mostu po moste, ktoré so sebou prináša veľmi vysoké negatívne spoločenské dopady v podobe častých a opakujúcich sa dopravných obmedzení. V praxi to znamená, že ak sa v PPP modeli zrealizuje 5 mostov v rámci jedného úseku naraz, s jednou obchádzkovou trasou, v PSC modeli to môže znamenať 5 samostatných rekonštrukcií, ktoré sa udejú v priebehu 11 rokov. Úsekové obmedzia PPP prinášajú vyššie dopady koncentrované v krátkom časovom úseku, kým postupné opakované uzatváranie mostov v PSC je rozložené v čase na dlhšom období (Graf 5). Obdobný vývoj sa opakuje na konci obdobia z dôvodu obnovy mostov, s tým rozdielom, že pre PSC scenár sú negatívne dopady akumulované v roku 2062. Zároveň sa predpokladá, že v PSC modeli bude po ukončení rekonštrukcií mostov po roku 2039 dochádzať k väčšiemu počtu uzávierok a obchádzok ako v PPP modeli, napriek tomu, že priemerný vek mostov bude v PSC nižší. Takýmito opakovanými obmedzeniami a obchádzkami vznikajú oveľa vyššie negatívne dopady ako v PPP modeli, čím sa PPP model javí ako výhodnejší.

Graf 5: Vývoj negatívnych socioekonomických dopadov v PPP a PSC modeloch (mil. eur, stále ceny)



Zdroj: ÚHP podľa dát ŠU

Do aktualizácie štúdie pred podpisom zmluvy by bolo vhodné doplniť analýzu optimálneho tempa rekonštrukcií mostov, aby spoločenské náklady vyvolané množstvom dopravných obmedzení neprevýšili prínosy rýchlejších opráv. Keďže je vyhodnotenie modelov metodicky založené na negatívnych dopadoch rekonštrukcií, čím skôr budú rekonštrukcie realizované, tým bude vzhľadom na diskontáciu vyššia súčasná hodnota negatívneho vplyvu dopravných obmedzení. Rýchla plošná obnova mostov v skutočnosti nemusí byť najefektívnejším riešením, pretože vedie k výrazným dopravným obmedzeniam v krátkom čase. Optimálne tempo obnovy mostov však nie je možné posúdiť bez vyčíslenia prínosov zo skoršej obnovy mostov, ktoré by mohli vyvážiť negatívne dopady rekonštrukcií. Po vyčíslení prínosov je možné identifikovať optimálny plán rekonštrukcií mostov na základe porovnania ich prínosov a negatívnych dopadov. Do aktualizácie

štúdie pred podpisom zmluvy by bolo vhodné doplniť aj posúdenie alternatívnych scenárov s pomalším tempom rekonštrukcií mostov.

Náklady

Náklady PPP modelu sú v bežných cenách vyššie o 1,1 mld. eur (68 %) ako v PSC modeli. V prípade, ak by štát postupoval v obstarávaní a realizácii výstavby mostov obdobným spôsobom ako koncesionár mohli by sa jeho kapitálové náklady znížiť. Výšku stavebných nákladov a nákladov na posilnenie kapacít štátu na prípravu projektov by bolo vhodné bližšie preveriť, keďže sa javia ako nadhodnotené v porovnaní s dostupnými cenovými porovnaniami. Skutočná výška platby za dostupnosť môže byť nižšia, ak sa potvrdí optimistickejšia prognóza vývoja úrokových sadzieb.

V bežných cenách je finančný vplyv PPP projektu približne o 68 % vyšší než pri PSC, v ktorom by obnovu mostov realizoval štát. Podľa štúdie môžu platby za dostupnosť dosiahnuť 86,3 mil. eur, čo predstavuje približne 2,7 mld. eur. Celkové náklady PPP sú vyššie ako v PSC scenári napriek nižším investičným a prevádzkovým nákladom koncesionára v porovnaní so štátom. Dôvodom sú náklady financovania, prenesené riziká a očakávaný zisk koncesionára, ktorý sa prejaví do ročných platieb za dostupnosť. Pri porovnaní rozpočtových dopadov v bežných cenách dosahujú platby za dostupnosť približne 2,7 mld. eur, zatiaľ čo výdavky štátu pri PSC sú približne 1,6 mld. eur (Tabuľka 6).

Tabuľka 5: Rozpočtové dopady projektu v nominálnom vyjadrení a ekonomickom vyjadrení (mld. eur)

Model	Stále ceny (CÚ 2026)	Bežné ceny	Diskontované hodnoty
PPP (platby za dostupnosť)	1,90	2,72	1,36
PSC (kapitálové a prevádzkové výdavky)	1,22	1,62	1,13

Zdroj: ÚHP podľa ŠU

Ak by štát realizoval obnovu mostov podobným spôsobom ako koncesionár, boli by jeho náklady na výstavbu mostov nižšie ako v PSC scenári podľa štúdie. PPP scenár dosahuje výrazné úspory z rozsahu, čo sa prejavuje nižšími nákladmi na výstavbu a prevádzku. Rozdiel nákladov na výstavbu, správu a údržbu mostov v prospech PPP[1] je viac ako 30 %, čo podľa štúdie vyplýva z vyššej efektivity koncesionára pri riadení projektu, v porovnaní so štátom (Tabuľka 7). Vyššia efektivita koncesionára však do značnej miery vyplýva aj z rozdielneho prístupu k realizácii projektu. Ten spočíva v združení mostov do stavebných úsekov v PPP modeli, zatiaľ čo v PSC sa podľa štúdie postupuje po jednotlivých mostoch. Podľa dodatočných informácií by úsekové rekonštrukcie mohla realizovať aj SSC. Otázna môže byť realizovateľnosť takéhoto prístupu v praxi vzhľadom na jej aktuálne kapacitné možnosti. V štúdii by bolo vhodné zanalyzovať náklady aj takejto možnosti, identifikovať kľúčové predpoklady jej realizovateľnosti (napr. potreba a dostupnosť odborníkov na trhu) a vyhodnotiť jej uskutočniteľnosť v praxi.

Tabuľka 6: Porovnanie nákladov výstavby správy a údržby mostov PPP a PSC (mld. eur, stále ceny CÚ 2026)

Nákladové položky	PPP	PSC
Prevádzka, údržba a príprava	0,26	0,31
Výstavbu	0,57	0,81
Ostatné* (vysporiadanie pozemkov, posilnenie kapacít, zriadenie účelovej firmy koncesionárom)	0,02	0,09
Spolu	**0,85**	**1,22**

Zdroj: ŠU, spracovanie ÚHP

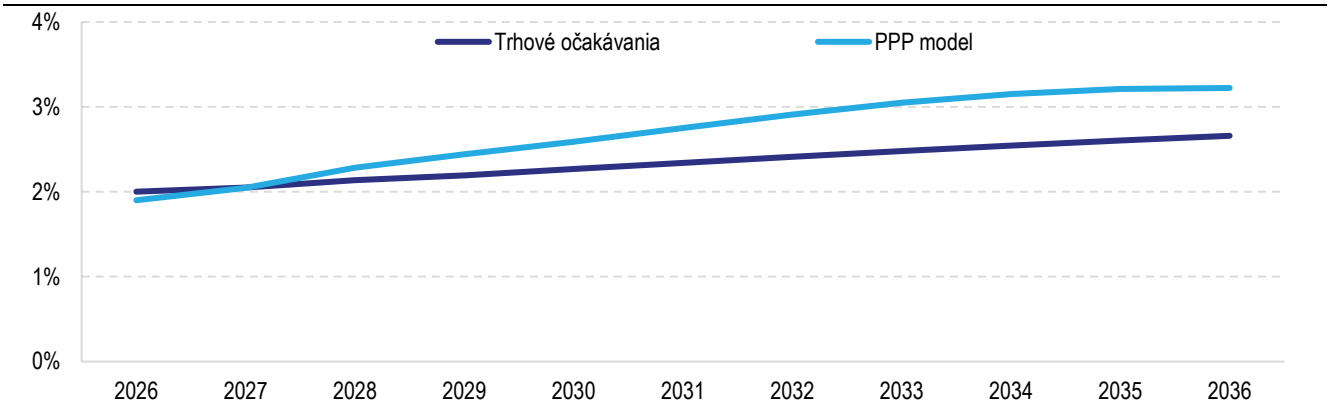
Odhad nákladov v štúdii by mal byť zosúladený s cenovým porovnaním už realizovaných stavieb, ktoré mali nižšie jednotkové náklady. Štúdia počíta s nákladmi na obnovu mosta 3,6 tis. eur/ m^2 v PPP modeli a 4,6 tis. eur/ m^2 v PSC modeli. Obnova má spočívať v komplexnej rekonštrukcii, resp. v zbúraní a postavení nového mosta. Použité náklady sa však javia výrazne nadhodnotené v porovnaní s už doteraz uskutočnenými projektami SSC. Podľa benchmarku ÚHP sú stavebné náklady na obnovu priemerného mosta na ceste I. triedy v rozsahu 2 – 2,8 tis. eur/ m^2 (cenová úroveň roka 2025) a v prepočte na priemerný most v projekte s plochou 215 m^2 predstavujú približne 0,43 – 0,58 mil. eur na most. Výrazný rozdiel v použitých nákladoch nie je možné spoľahlivo zdôvodniť, nakoľko štúdia neobsahuje rozklad použitého ocenenia.

[1] Bez nákladov na financovanie a zisk koncesionára

Náklady na mzdy dodatočných personálnych kapacít štátu, sa v oboch modeloch javia ako nadhodnotené. V PPP modeli sú kapacity potrebné na zabezpečenie priebehu projektu a hlavne počiatočného náporu v prípravnej fáze. Zvýšenie kapacít v PSC scenári vyplýva z výrazného zrýchlenia počtu rekonštrukcií z 13 na 60 mostov ročne. V oboch modeloch sa zároveň ráta so zvýšením rekonštrukcií mostov po dokončení PPP, na 41 mostov ročne. Navýšenie počtu zamestnancov sa javí ako objektívne, náklady sú však počítané s vyššími mzdami než je reálne. Výpočet počíta s priemernou mzdou vo výške 3,9-tis. eur. V praxi sú však mzdové náklady na administratívnych pracovníkov nižšie. Ministerstvo dopravy vyčíslilo priemerné náklady na jedného zamestnanca v procese pripomienkového konania na zhruba 3,3-tis. eur.

Zreálnenie prognózy vývoja úrokových sadzieb by mohlo viesť k zníženiu platieb za dostupnosť z 86,3 mil. eur ročne na približne 71,9 mil. eur ročne. Pri kalkulácii nákladov financovania PPP projektu štúdia počíta s pesimistickejším vývojom očakávaných úrokových sadzieb, než vysielajú trhové signály. Základná zložka úroku sa podľa štúdie bude vyvíjať nárastom z 1,95 % v roku 2026 na 3,22 % v roku 2036. Predikcie MF SR očakávajú miernejší nárast, z približne 2 % v roku 2026 na 2,66 % v roku 2036. Optimistickejší odhad na vývoj úrokových sadzieb môže mať pozitívny vplyv na zníženie očakávaných nákladov financovania aj na zníženie výšky platieb za dostupnosť z 86,3 mil. eur ročne, až na približne 71,9 mil. eur ročne.

Graf 6: Vývoj úrokových sadzieb (3M EURIBOR)



Zdroj: ÚHP podľa dát SSC

Citlivostná analýza

Citlivostnú analýzu by bolo vhodné doplniť o testovanie citlivosti projektu na zmenu tempa výstavby a spôsob organizácie prác. Súčasná analýza sa zameriava najmä na zmeny finančných a makroekonomických predpokladov (diskontná sadzba, investičné náklady, cena financovania) a jednoduchý časový posun realizácie PSC. V štúdii neboli testované vplyvy zmeny výstavby a omeškania PPP projektu ani spôsobu organizácie prác (realizácia úsekov a realizácia po jednotlivých mostoch). Rozdiel medzi PPP a PSC modelom vzniká predovšetkým v dôsledku nastavenia týchto parametrov.

Štúdia by mala identifikovať hraničné hodnoty, pri ktorých by sa výsledok porovnania PPP a PSC mohol meniť. Bez testovania alternatívnych harmonogramov, veľkostí úsekov či intenzity paralelnej výstavby nie je možné určiť, či je výhodnosť PPP reálna alebo závisí od jednej konkrétnej kombinácie predpokladov. Doplnenie týchto citlivostných scenárov je potrebné na overenie stability výsledku a na posúdenie, či by PSC pri realistickejších organizačných podmienkach nedosiahol porovnateľný alebo lepší výsledok.

Riziká projektu

Včasná realizácia projektu závisí od vzájomnej spolupráce a schopnosti štátu včas splniť kľúčové úlohy. Tie súvisia najmä s majetkovoprávnym vysporiadaním pozemkov, zabezpečením potrebných dokumentácií, splnení povoľovacích povinností a zmien legislatívy. V štúdii sú tieto riziká identifikované na strane štátu ako významné, pričom ich omeškanie môže viesť k posunu harmonogramu alebo k vyšším nákladom projektu v dôsledku zvýšenej rizikovej prirážky v ponukách vo verejnom obstarávaní. Štúdia riziká pomenúva, vyhodnocuje ich kvalitatívny dopad a čiastočne ich kvantifikuje v rizikovej analýze. Napriek významu rizík na posun projektu štúdia navrhuje len všeobecné opatrenia na ich odstránenie, najmä využitie režimu strategickej investície, posilnenie kapacít SSC a MD SR a zefektívnenie povoľovacích procesov. Avšak časový rámec, procesný postup a merateľné míľniky na prekonanie menovaných rizík v štúdii nie sú podrobne rozpracované. Hlavným

zdrojom potenciálneho omeškania projektu už počas verejného obstarávania je nedostatočná pripravenosť a rýchlosť štátu pri plnení svojich úloh.

Štúdia uvažuje so získaním osvedčenia o strategickej investícii, čo podľa nej umožní zrýchliť majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov aj povoľovacie procesy. Štúdia predpokladá včasné získanie osvedčenia, nakoľko má štát zabezpečiť pozemky pod mostami do podpisu zmluvy s koncesionárom. Pre získanie osvedčenia musí štát získať a predložiť základnú technickú dokumentáciu k umiestneniu mostov, rozsahu zásahov a dotknutým pozemkom. Rizikom je aj možnosť, že projekt v súčasnej podobe nemusí spĺňať definíciu strategickej investície, čo si vyžiada dodatočné legislatívne úpravy v prospech projektu alebo že získanie osvedčenia o strategickej investícii nepovie k zásadnému zrýchleniu prípravy projektu.

Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA) predstavuje pre projekt významné riziko, keďže môže ovplyvniť rozsah prác, spôsobiť omeškanie aj navýšenie nákladov. Štúdia upozorňuje na nejasnosti vo výklade zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA). Nie je zrejmé, či rekonštrukcie mostov konaniu EIA vôbec nepodliehajú, alebo či je potrebný proces zisťovacieho konania, alebo úplné posúdenie vplyvov. Potreba úplného posúdenia by predĺžila prípravu a zasiahla do harmonogramu projektu. Štát musí ešte pred predkladaním ponúk uchádzačov jasne zadefinovať podmienky zásahu do územia, environmentálne limity a ďalšie obmedzenia pri realizácii. Kým nie sú známe výsledky EIA, tieto podmienky nie sú stabilné a môžu sa meniť. V takom prípade uchádzači do ponúk započítajú dodatočné ocenenie rizík, čo môže zvýšiť celkovú cenu projektu. Rozhodujúce je, aby štát včas zabezpečil EIA a potrebné metodické usmernenia, keďže od ich výsledku sa odvíja definovanie predmetu zákazky aj realizovateľnosť projektu.

Majetkovoprávne vysporiadanie (MPV) predstavuje pre projekt jedno z najväčších rizík, keďže podľa štúdie si ho vyžaduje približne 88 % mostov. Súčasné tempo vysporiadania na SSC dosahuje zhruba 60 mostov ročne, pričom v PPP projekte je potrebné do dvoch rokov (do podpisu zmluvy) vysporiadať zhruba 500 mostov. Zrýchleniu má pomôcť posilnenie kapacít SSC aj získanie štatútu strategickej investície, ktoré uľahčuje proces vyvlastňovania pozemkov. Bez vysporiadaných pozemkov koncesionár nemôže začať výstavbu. Rizikom pre kvalitu súťažného dialógu, výslednú cenu a termín podpisu zmluvy môže byť aj výrazne pomalšie tempo realizácie MPV ako predpokladá štúdia.

Povoľovacie procesy predstavujú riziko začiatku výstavby, pri súčasnom nastavení by si projekt vyžadoval stovky samostatných rozhodnutí pre každý most. Štúdia navrhuje centralizovať povoľovanie na MD SR, aby bolo možné konania zjednotiť a urýchliť. Takýto postup si vyžaduje legislatívne zmeny a posilnenie kapacít MD SR, inak hrozí, že povoľovanie bude úzkym miestom projektu a oneskorí začiatok výstavby.

Minimalizovanie rizika omeškania si okrem posilnenia personálnych kapacít vyžaduje vypracovanie harmonogramu kľúčových činností, ktoré má zabezpečiť štát, s jasnými míľnikmi a pravidelným vyhodnotením ich plnenia. Harmonogram umožní včas identifikovať sklz v plnení úloh štátu a ich možný dopad na omeškanie projektu. V prípade, ak by sa už počas prípravy verejného obstarávania ukázalo, že štát nedokáže zabezpečiť podmienky potrebné na dodržanie harmonogramu, je potrebné opätovne prehodnotiť výhodnosť pokračovania v PPP projekte na základe nových skutočností. Týmto spôsobom bude možné včas zistiť, či je projekt naďalej efektívnejším riešením než realizácia štátom.

Pre prípad možného zlyhania PPP je potrebné priebežne posilňovať kapacity SSC. Rizikom z pohľadu štátu je možnosť zlyhania PPP a zásadného zhoršenia stavu mostov. Pre minimalizáciu tohto rizika je opodstatnené zvýšiť kapacitu SSC zabezpečovať nielen plynulú prípravu podkladov a MPV, ktoré sú potrebné v každom scenári, ale aj reagovať na potrebu akcelerácie obnovy mostov vo vlastnej réžii. Takáto situácia môže nastať, ak zlyhá realizácia plošnej opravy mostov cez PPP alebo sa zásadne oneskorí. Zároveň sú kapacity využiteľné aj na významné zvýšenie tempa rekonštrukcií SSC (z 13 na 40 mostov ročne) po dokončení PPP projektu, ktoré je podľa štúdie potrebné na zabezpečenie dlhodobo udržateľného zlepšenia mostov v dobrom stave.

Pri rozhodovaní o zaradení konkrétnych mostov do PPP by mala byť potvrdená konzistentnosť údajov v databázach SSC so skutkovým stavom. Dostupnosť presných údajov o parametroch mostov a ich reálnom stave sú podstatným vstupom do súťažného dialógu, odhadu nákladov na rekonštrukciu jednotlivých mostov a finálne rozhodnutie o ich zaradení do projektu. Preverenie 5 objektov poukazuje na možné nezrovnalosti medzi štatistickou evidenciou a skutkovým stavom (napr. typ objektu, lokalita, identifikačné číslo – detail v tabuľke 7). Prípadný systémový problém v evidencii môže viesť k zvýšenej neistote uchádzačov, ktorí ju prenesú do cenových ponúk. Na zabezpečenie čo najlepšej kvality súťažného dialógu by preto mala byť potvrdená konzistentnosť údajov v databázach SSC so skutkovým stavom zahrnutých mostov.

Tabuľka 7: Mosty z PPP projektu ktoré neboli dostupné vo zverejnených štatistikách SSC

Číslo	Názov	Problém
M2921	20-029 Most v obci Ľubotice	Nie je zrejmé, či most nebol zrušený.
M10399	51_156A Most cez horský potok z údolia Studenca, pri obci Ladzany	Neoznačený objekt, môže ísť o priepust.
M10425	66-114A_Most za obcou Beňuš ponad bezmenný potok (Jastrabí)	Neoznačený objekt, môže ísť o priepust.
M5700	49_044 Most cez potok Biela voda v obci Lysá pod Makytou	Nesúlad lokality a čísla mosta. Namiesto M5700 sa tam nachádza most M10261. V lokalite kde má byť M10261 sa nenachádza žiaden označený most.
M3199	59-054 Most cez potok, prítok do Revúcej, Podsuchá	Most sa nenachádza na ceste I. triedy, ale na odstavnej ploche, súbežne s mostom M3237 na ceste I/59.

Zdroj: ÚHP podľa údajov SSC a ŠU