

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze projektu

*Implementácia GSM-R do siete ŽSR,
úsek Varín – Košice – Čierna nad Tisou*

Máj 2022

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu na základe § 19a zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Materiál pod vedením Štefana Kišša a Martina Haluša pripravili Rastislav Farkaš a Matúš Rako na základe zverejnenej aktualizácie štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Všetky sumy v hodnotení sú uvedené v eur s DPH v cenovej hladine aktuálneho kvartálu. Ekonomické hodnotenie MF SR má pre subjekty odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy v hodnote investičného projektu. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Zhrnutie

- **Železnice Slovenskej republiky pripravili projekt implementácie globálneho systému mobilnej komunikácie pre železnice (GSM-R) na trati Varín – Košice – Čierna nad Tisou (329 km) za 47,3 mil. eur.** Projekt je pred vyhlásením verejného obstarávania a bol preň schválený grant z Nástroja pre prepájanie Európy (CEF) s prostriedkami od EÚ v sume 25,1 mil. eur.
- **Cieľom projektu je modernizácia technologickej infraštruktúry trate vďaka zavedeniu GSM-R.** GSM-R je uzavretá sieť pre zabezpečenie komunikácie s vlakmi.
- **Vypracovaná aktualizácia štúdie uskutočniteľnosti vychádza zo štúdie k modernizácii trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou z roku 2015,** v ktorej implementácia GSM-R bola navrhnutá zhodne pre všetky alternatívy.
- **Projekt sa skladá z dvoch samostatných častí.** Zo stavebných prác na trati Varín – Košice spoločne s aktualizáciou IT systémov v ústredni GSM-R a stavebných prác na trati Košice – Čierna nad Tisou. Stavebné práce na tratiach spočívajú hlavne v budovaní anténnych stožiarov vrátane technológie pre GSM-R.
- **Ponuky vo verejnom obstarávaní budú vyhodnotené na základe kvalitatívnych kritérií.** Váha ceny je 85 % a váha lehoty výstavby 15 %.

Hodnotenie

- **Implementácia GSM-R je nevyhnutnou podmienkou pre splnenie nariadenia transeurópskej dopravnej siete (TEN-T).**
- **Na základe porovnania cien 49 % položiek rozpočtu na stavebné práce na trati s českými cenovými databázami a oceneným rozpočtom podobného projektu je možné znížiť odhad nákladov projektu o minimálne 2,0 mil. eur (4 %).**
- **Pre projekt nebola spracovaná samostatná analýza nákladov a prínosov, avšak nie je ani potrebná,** nakoľko ide o súčasť modernizácie trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou, ku ktorej už bola vypracovaná.
- **Obstarávaním stavebných prác na trati a aktualizácie IT systémov v ústredni GSM-R samostatne je možné vysúťažiť lepšiu cenu.** Potreba obstarávania stavebných prác na trati spoločne s aktualizáciou IT systémov v ústredni GSM-R nie je zdôvodnená a zužuje okruh potenciálnych uchádzačov.
- **Rozpočet pre IT systémy je stanovený len na základe jednej ponuky a nie je overiteľný.** Spôsob stanovenia ceny pre aktualizáciu IT systémov nebolo v súlade s vyhláškou o riadení IT projektov, vyhodnotiť primeranosť ceny tak nie je možné. Okrem toho bola oslovená len jedna spoločnosť a aj to bez rokovania o cene, pričom až 10,3 mil. eur (22 % nákladov projektu) tvorí úprava existujúcej ústredne GSM-R.
- **Kritérium dĺžky lehoty výstavby je zbytočné a znamená neadekvátne zvýšenie ceny.** Kritériom sa dá dosiahnuť maximálna časová úspora len 3 mesiace, teda úspora 1 mesiac je ekvivalentom pre 2,78 mil. eur. Navyše vybaviť železničné koridory technológiou GSM-R stačí až do roku 2030 a kritérium nemá ani vplyv na čerpanie grantu z CEF.

Odporúčania MF SR

- **Rozdeliť projekt na dva** – jeden pre stavebné práce na trati a jeden pre úpravu existujúcej ústredne GSM-R.
- **Pokračovať vo verejnom obstarávaní stavebných prác na trati so zníženou predpokladanou hodnotou zákazky o 2,0 mil. eur.**
- **Pred verejným obstarávaním na úpravu ústredne GSM-R pripraviť dokumentáciu podľa vyhlášky o riadení IT projektov č. 85/2020 a aktualizovať predpokladanú hodnotu zákazky podľa dôkladného prieskumu trhu.** Následne opätovne predložiť na hodnotenie podľa pravidiel investícií v oblasti informatizácie.
- **Pri vyhodnocovaní ponúk vo verejnom obstarávaní nezvýhodňovať kratšiu lehotu výstavby, ale vyhodnocovať ich len na základe ceny.** Kritérium dĺžky lehoty výstavby aplikovať len na projekty s termínom dokončenia relevantným k čerpaniu grantov alebo splneniu európskych nariadení, alebo v ktorých kratšia lehota výstavby je dostatočne kompenzovaná prínosmi.

Popis projektu

Železnice Slovenskej republiky (ŽSR) pripravili projekt implementácie GSM-R do siete ŽSR na trati Varín – Košice – Čierna nad Tisou (329 km) za 47,3 mil. eur. Projekt je pred vyhlásením verejného obstarávania a bol preň schválený grant z CEF s prostriedkami od EÚ v sume 25,1 mil. eur. Zvyšnú časť projektu je plánované dofinancovať zo štátneho rozpočtu a fondov EÚ.

V roku 2015 bola vypracovaná štúdia k modernizácii trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou, v ktorej implementácia GSM-R bola navrhnutá zhodne pre všetky alternatívy. Na základe výsledkov štúdie sa pokračovalo v projektovej príprave implementácie GSM-R na trati Varín – Košice – Čierna nad Tisou. Na trati Žilina – Varín sa bude implementovať GSM-R v rámci prebiehajúcej modernizácie železničného uzla Žilina.

Projekt sa skladá z dvoch samostatných častí. Časť A obsahuje stavebné práce na trati v úseku Varín (mimo) – Košice spoločne s aktualizáciou IT systémov v ústrední GSM-R v stanici Bratislava-Nové Mesto. Časť B obsahuje len stavebné práce na trati v úseku Košice (mimo) – Čierna nad Tisou (štátna hranica). Stavebné práce na tratiach spočívajú hlavne v budovaní anténnych stožiarov vrátane technológie pre GSM-R.

Ponuky vo verejnom obstarávaní budú vyhodnotené na základe kvalitatívnych kritérií. Váha navrhovanej zmluvnej ceny je 85 % a lehoty výstavby 15 %. Maximálny počet bodov za lehotu výstavby je do 510 dní a 0 bodov pri lehote výstavby dlhšej ako 600 dní.

Identifikácia potreby a ciele projektu

Cieľom projektu je modernizácia technologickej infraštruktúry trate vďaka zavedeniu GSM-R. GSM-R je uzavretá sieť pre zabezpečenie komunikácie s vlakmi a je povinnou výbavou železničných koridorov podľa nariadenia TEN-T a prerekvizitou pre ďalšie technológie, napr. jednotný európsky systém riadenia železničnej dopravy.

Ekonomické hodnotenie

Samostatná analýza nákladov a prínosov (CBA) pre projekt spracovaná nebola a nie je ani potrebná. Financovanie z CEF si samostatnú CBA pre projekty implementácie GSM-R nevyžaduje. Keďže projekt vychádza zo štúdie k modernizácii trate Žilina – Košice – Čierna nad Tisou, ku ktorej už bola vypracovaná CBA, samostatná CBA nie je ani potrebná. V rámci aktualizácie štúdie sa len upravili investičné náklady, návratnosť modernizácie to neovplyvnilo.

Náklady

Náklady projektu sú nadhodnotené oproti obdobným projektom v Českej republike a je možné ich znížiť o minimálne 2,0 mil. eur, t. j. 4 %. Spôsob stanovenia ceny pre aktualizáciu IT systémov je stanovený len na základe jednej ponuky a nie je overiteľný.

Priemerné náklady projektu na 1 km trate sa javia byť nadhodnotené oproti obdobným projektom v Českej republike za posledných 5 rokov¹ o 9 % (tabuľka 1). Voči odhadovaným nákladom v pôvodnej štúdii uskutočniteľnosti sú vyššie až o 52 % z dôvodu pridaných nákladov na úpravu, technické prepojenie a implementáciu systémov do existujúcej ústredne GSM-R, s ktorými štúdia nepočítala.

¹ <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/1227757>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3207782>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3340106>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/8750343>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/12566520>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/14229580>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/14876330>
<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/15544187>

Tabuľka 1: Porovnanie nákladov na 1 km trate projektov implementácie GSM-R (v tis. eur)

Úsek	Rok	Dĺžka (km)	Celkové náklady	Náklady na 1 km
Bratislava – Žilina – Čadca	2014	240	35 825	149
Česká republika	2017-2020	798	104 809	131
Ústí nad Orlicí – Lichkov	2017	40	7 919	198
České Velenice – České Budějovice – Horní Dvořiště	2017	117	13 977	119
Plzeň – České Budějovice	2017	153	15 483	101
Votice – České Budějovice	2019	130	13 278	102
Chomutov – Cheb	2020	126	19 945	158
Ústí nad Labem – Chomutov	2020	158	24 329	154
Pardubice – Hradec Králové – Jaroměř	2020	56	8 590	153
Kralupy nad Vltavou – Neratovice	2021	18	1 289	72
Varín – Košice – Čierna nad Tisou	2022	329	47 271	144
Štúdia uskutočniteľnosti	2015	329	31 153	95

Poznámka: Na prepočet do cenovej úrovne 1. štvrťroku 2022 bol použitý Index cien stavebných prác s klasifikáciou stavby 212 Železnice a dráhy zverejnenom ŠÚ SR, dostupné: http://datacube.statistics.sk/#/view/sk/VBD_SK_WIN2/sp1806qs/v_sp1806qs_00_00_00_sk

Na prepočet do eur bol pre každý projekt použitý kurz platný v čase uzavretia zmluvy.

Zdroj: Projekt implementácie GSM-R do siete ŽSR v úseku Bratislava – Žilina – Čadca, české zmluvy, rozpočet projektu, štúdia uskutočniteľnosti, prepočet ÚHP

Na základe porovnania jednotkových cien rozpočtu s prevažne českými cenovými databázami OTSKP² a ÚOŽI³ a oceneným rozpočtom podobného projektu⁴ je možné znížiť odhad nákladov na stavebné práce na trati o 2,0 mil. eur (4 % nákladov projektu) (tabuľka 2). S českými cenovými databázami a oceneným rozpočtom podobného projektu bolo možné porovnať položky vo výške 17,2 mil. eur, čo predstavuje 49 % nákladov na stavebné práce na trati.

Tabuľka 2: Porovnanie rozpočtu a verejne dostupných databáz (v mil. eur)

Položka	Rozpočet	Identifikovaná úspora	Porovnané (% rozpočtu)
Úprava existujúcej ústredne GSM-R	10,33	0,00	0,0 %
Stavebné práce na trati	35,11	2,01	49,1 %
Všeobecné požiadavky	1,83	0,00	0,0 %
Spolu	47,27	2,01	36,4 %

Poznámka: Na prepočet do cenovej úrovne 1. štvrťroku 2022 bol použitý Index cien stavebných prác s klasifikáciou stavby 212 Železnice a dráhy zverejnenom ŠÚ SR, dostupné: http://datacube.statistics.sk/#/view/sk/VBD_SK_WIN2/sp1806qs/v_sp1806qs_00_00_00_sk

Na prepočet do eur bol použitý kurz 1 € = 24,450 Kč platný k 30.3.2022.

Zdroj: Rozpočet projektu, OTSKP, ÚOŽI, projekt implementácie GSM-R do siete ŽSR v úseku Bratislava – Žilina – Čadca, prepočet ÚHP

Rozpočet pre IT systémy je stanovený len na základe jednej ponuky a nie je overiteľný. Spôsob stanovenia ceny pre aktualizáciu IT systémov nebolo v súlade s vyhláškou o riadení IT projektov, vyhodnotiť primeranosť ceny tak nie je možné. Okrem toho bola oslovená len jedna spoločnosť a aj to bez rokovania o cene, pričom až 10,3 mil. eur (22 % nákladov projektu) tvorí úprava existujúcej ústredne GSM-R. Nebol spravený dôkladný prieskum trhu (osloviť viacero spoločností) a závislosť na jednom konkrétnom dodávateľovi nebola preukázaná.

Obstarávanie

Rozdelením verejného obstarávania zvlášť pre stavebné práce na trati a zvlášť pre aktualizáciu IT systémov v ústredni GSM-R by mohlo dôjsť k finančnej úspore. Zvolené kritérium na dĺžku lehoty výstavby je zbytočné a neodôvodnené.

Obstarávaním stavebných prác na trati a aktualizácie IT systémov v ústredni GSM-R samostatne je možné vysúťažiť lepšiu cenu. Potreba obstarávania stavebných prác na trati Varín – Košice – Čierna nad Tisou spoločne s aktualizáciou IT systémov v ústredni GSM-R nie je zdôvodnená a zužuje okruh potenciálnych uchádzačov. Ak by

² Cenová databáza Oborový triedník stavebných konštrukcií a prací (OTSKP) aktualizovaná k 24.11.2020, dostupné:

<https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/cenove-databaze/>

³ Cenová databáza Sborník pro údržbu a opravy železniční infrastruktury (ÚOŽI) aktualizovaná k 1.1.2021, dostupné:

<https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/cenove-databaze/>

⁴ Projekt implementácie GSM-R do siete ŽSR, úsek Bratislava – Žilina – Čadca – štátna hranica SR/ČR.

sa obstarávali samostatne, nie spoločne (avšak s podmienkou vzájomnej koordinácie), zvýšilo by to konkurenciu vo verejnom obstarávaní a tým znížilo cenu.

Kritérium dĺžky lehoty výstavby je zbytočné a znamená neadekvátne zvýšenie ceny. Kritériom sa dá dosiahnuť maximálna časová úspora len 3 mesiace, teda úspora 1 mesiac je ekvivalentom pre 2,78 mil. eur⁵. Prípadná vyššia cena za kratšiu výstavbu tak nebude kompenzovaná dostatočnými prínosmi. Navyše vybaviť železničné koridory technológiou GSM-R v zmysle nariadenia TEN-T stačí až do roku 2030 a kratšia lehota výstavby nie je ani potrebná kvôli čerpaniu grantu z CEF. Grant trvá do konca roka 2023 a aj po jeho skončení sa môžu vyplatiť zostávajúce nevyčerpané prostriedky⁶. ŽSR predpokladá ukončenie projektu po skončení grantu z CEF v roku 2024 bez ohľadu na to, či lehota výstavby bude 510 alebo 600 dní. Kritérium dĺžky lehoty výstavby by sa malo aplikovať len na projekty s termínom dokončenia relevantným k čerpaniu grantov alebo splneniu európskych nariadení, alebo v ktorých kratšia lehota výstavby je dostatočne kompenzovaná prínosmi.

⁵ Úspora 1 mesiac predstavuje váhu 5 %, čo zodpovedá sume 2,78 mil. eur v prípade kritéria zmluvnej ceny, resp. ak jeden účastník zníži cenu o 2,78 mil. eur dosiahne rovnaký bodový výsledok vo verejnom obstarávaní ako účastník, ktorý zachová cenu avšak uvedie kratšiu lehotu výstavby o 1 mesiac.

⁶ Článok II.24.3 v Dohode o grante.