

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze projektu

R2 Zvolen, západ – Zvolen, východ

Jún 2022

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 Patrik Turzák na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu a iných materiálov NDS a MDV SR popísaných v tomto hodnotení.

Ekonomické hodnotenie 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 projektu

- Národná diaľničná spoločnosť (NDS) vyhlásila verejné obstarávanie na prípravu správy o hodnotení vplyvov na životné prostredie severného obchvatu mesta Zvolen R2 Zvolen, západ – Zvolen, východ, ktorý by prepojil rýchlostné cesty R1 a R2
- NDS pripravila v roku 2017 štúdiu uskutočniteľnosti (ŠÚ) prepojenia ciest R1 a R2 pri Zvolene. V štúdiu sú vyhodnotené štyri varianty obchvatu Zvolena s odhadom nákladov 280 až 554 mil. eur s DPH (236 až 463 mil. eur bez DPH). Dva varianty vedú tunelmi južne od mesta, jeden variant prechádza mestom a čiastočne využíva existujúcu cestu a štvrtý variant vedie na sever od mesta.
- V roku 2019 NDS pripravila dokumentáciu pre územné rozhodnutie pre severný obchvat Zvolena s odhadom nákladov 343 mil. eur s DPH (286 mil. eur bez DPH). Oproti štúdiu uskutočniteľnosti bola križovatka s R1 presunutá z križovatky Zvolen – sever do križovatky Kováčová.
- Podľa meraní z roku 2017 prechádza cestou I/16 vo Zvolene 18 až 22 tis. vozidiel denne, podiel ťažkej dopravy je 20 až 30 %. V špičke môže dochádzať k zdržaniam v okolí križovatiek pri Neresnici a Môťovej.
- Projekt je na začiatku projektovej prípravy. Na severný obchvat nebolo vydané územné rozhodnutie a projekt potrebuje nové hodnotenie vplyvov na životné prostredie.

Hodnotenie MF SR

- Vyhlásenie verejného obstarávania na prípravu správy o hodnotení vplyvov na životné prostredie bez zverejnenia štúdie uskutočniteľnosti a následného hodnotenia ministerstvom financií bolo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- Štúdia uskutočniteľnosti nepreukazuje spoločenskú návratnosť žiadneho zo skúmaných riešení obchvatu Zvolena. Výsledky analýzy nákladov a prínosov (CBA) však nie je možné overiť, keďže výpočty nie sú dostupné v otvorenej forme. V čase vypracovania štúdie ešte neplatila povinnosť spracovať a zverejniť CBA so všetkými výpočtami v otvorenej podobe.
- Výstupy dopravného modelu pre severný obchvat vykazujú na cestách na západe Zvolena anomálie, ktoré mohli mať vplyv na technický návrh obchvatu a na výsledky ekonomickej analýzy.
- Posunutie križovatky R2 s R1 do križovatky Kováčová v dokumentácii pre územné sa nejaví ako dopravne potrebné a vedie k vysokým investičným nákladom na mimoriadne komplikovanú križovatku.
- Variant prechádzajúci Zvolenom len minimálne využíva existujúcu cestu I/16 a obsahuje nové, paralelné cesty, čo vedie k vysokým nákladom bez jasných prínosov.

Odporúčanie MF SR

- Pred pokračovaním v projektovej príprave vypracovať a zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti s cieľom preskúmať dopravné problémy vo Zvolení a nájsť ich preukázateľne spoločensky návratné riešenie.
- Vypracovať plnohodnotnú dopravnú prognózu so zohľadnením demografie, využitia územia a miery vlastníctva automobilov.
- Pri návrhu akéhokoľvek variantu dbať na primeranosť technického riešenia. V závislosti od očakávaného dopravného zaťaženia zvážiť aj návrh dvoj- alebo trojpruhovej cesty.
- Navrhovať najjednoduchšie križovatky zodpovedajúce dopravnej potrebe.
- Variant vedený cez mesto ako cestu prvej triedy s maximálnym využitím existujúcej cesty.

Popis projektu

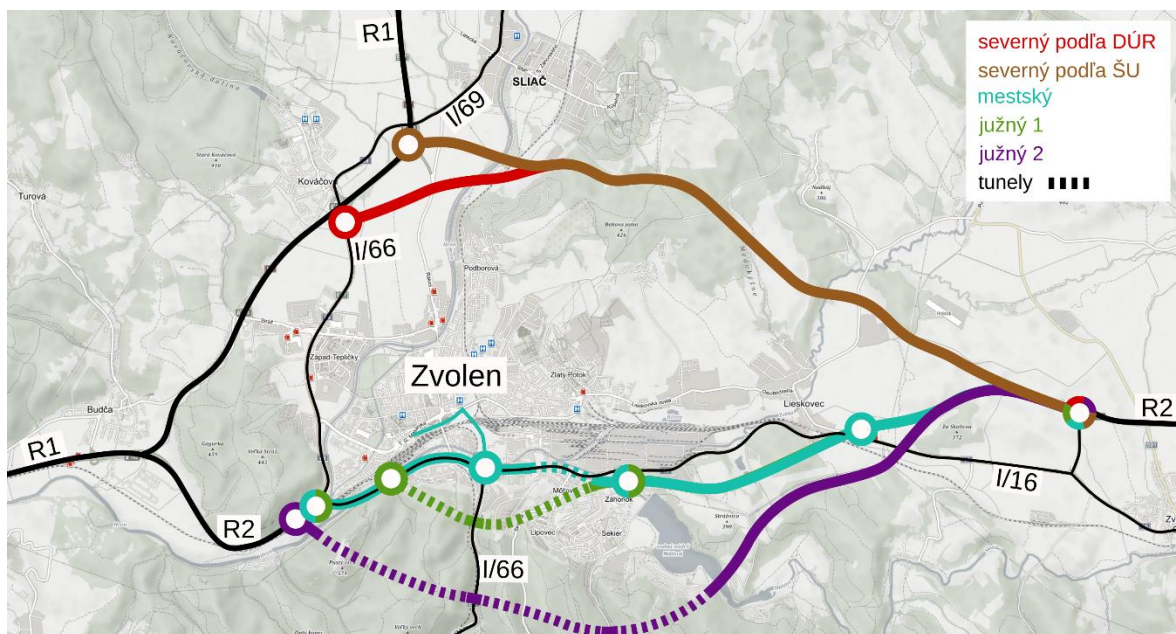
Národná diaľničná spoločnosť (NDS) vyhlásila verejné obstarávanie na prípravu správy o hodnotení vplyvov na životné prostredie rýchlostnej cesty R2 Zvolen, západ – Zvolen, východ (severný obchvat Zvolena). Štúdia z roku 2017 bola zverejnená až po vyhlásení verejného obstarávania. Podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti mala NDS povinnosť štúdiu zverejniť najmenej 30 dní pred jeho vyhlásením¹.

Štúdia posudzuje štyri varianty s odhadom nákladov 280 až 554 mil. eur s DPH (236 až 463 mil. eur bez DPH). V roku 2019 NDS pripravila dokumentáciu pre územné rozhodnutie (DÚR) pre severný obchvat Zvolena s odhadom nákladov 343 mil. eur s DPH (286 mil. eur bez DPH). Uvedené odhady nákladov nezohľadňujú rast cien stavebných prác od času ich vypracovania.

Projekt je na začiatku projektovej prípravy. Na severný obchvat nebolo vydané územné rozhodnutie a projekt potrebuje nové hodnotenie vplyvov na životné prostredie.

Hodnotenie je spracované na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu z roku 2017. Údaje o pripravovanom variante obchvatu podľa dokumentácie pre územné rozhodnutie sú čerpané z dokumentov zverejnených v rámci posudzovania zmeny navrhovanej činnosti (tzv. „8a“) v zmysle zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a investičného plánu cestnej infraštruktúry.

Obrázok 1: Varianty obchvatu Zvolena zo štúdie uskutočniteľnosti a dokumentácie pre územné rozhodnutie.



Zdroj: mapy.cz, ŠU, 8a, spracovanie ÚHP

Ciele projektu

Cieľom projektu je prepojiť rýchlostné cesty R1 a R2 pri Zvolene. V súčasnosti sú rýchlostné cesty prepojené prostredníctvom cesty I/66 a cesty I/16 intravilánom mesta. Kapacita týchto ciest nebude v budúcnosti dostatočná.

Súčasná dopravná situácia

Podľa meraní z roku 2017 prechádza cestou I/16 vo Zvolene 18 až 22 tis. vozidiel denne, podiel ťažkej dopravy je 20 až 30 %. Kapacita cesty cez mesto bola zvýšená vybudovaním mimoúrovňovej križovatky s cestou

¹ Podľa zákona 523/2044 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy je investor povinný vypracovať a zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti pred začiatkom prípravy investície, ktorý je definovaný v §19a ods. 3. Možným začiatkom prípravy investície je aj vyhlásenie verejného obstarávania na dokumentáciu pre povoľovacie procesy. Na rýchlostnú cestu R2 Zvolen, západ – Zvolen, východ, ktorej príprava sa začala pred 1. januárom 2021, sa táto povinnosť vzťahuje v zmysle prechodného ustanovenia §371 zákona.

I/66 do Krupiny, ale pri danom dopravnom zaťažení môže v špičke dochádzať k zdržaniam v okolí križovatiek pri Neresnici a Môťovej.

Cestou I/16 východne od mesta prechádzalo 16 tis. vozidiel denne. Existujúcou rýchlostnou cestou R2 medzi Zvolenom a Kriváňom podľa údajov NDS prechádzalo v roku 2019 približne 11 až 12 tis. vozidiel denne.

Podľa smerového prieskumu prechádza cez mesto v smeroch, ktoré by využili obchvat, v priemere 7 tis. vozidiel denne. Obchvat by mohli využívať najmä vodiči cestujúci z východu (Detva) na sever (Sliač, Banská Bystrica) alebo z východu na západ (Žiar nad Hronom) a opačne. Smerový prieskum neumožňuje odhadnúť, koľko vozidiel by využilo obchvat pri ceste zo západnej časti Zvolena smerom na východ a opačne.

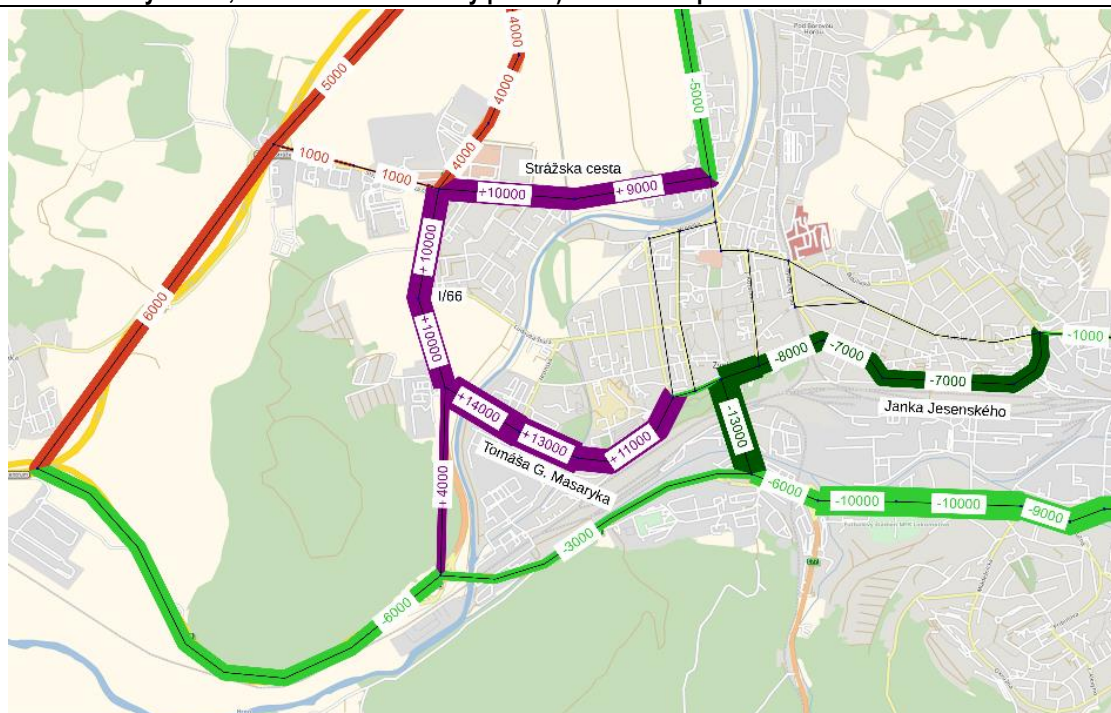
Výstupy dopravného modelu nie sú porovnané so smerovým prieskumom, nie je tak jasné, či model zachytáva skutočné smerovanie tranzitnej dopravy.

Prognóza dopytu

Podľa štúdie by severný obchvat malo v roku 2045 využívať 17 tis. vozidiel. Prognóza rastu budúcej dopravy vychádza z koeficientov pre Banskobystrický kraj z technického predpisu TP 070 z roku 2013 a odborných odhadov, ktoré nie sú vysvetlené. Dobrou praxou, ktorú v novších štúdiách dodržiava SSC aj Národná diaľničná spoločnosť, je modelovanie budúceho dopytu na základe očakávaných zmien demografie, využitia územia a miery vlastníctva automobilov. Štúdia uvažuje aj s nárastom tranzitnej dopravy z dôvodu sprejzdnenia R2 medzi Zvolenom a Košicami v roku 2035, počet takých vozidiel však nie je uvedený.

Výstupy dopravného modelu pre severný obchvat vykazujú na cestách na západe Zvolena anomálie, ktoré mohli mať vplyv na technický návrh obchvatu aj na výsledky ekonomickej analýzy. Dopravný model predpokladá veľké, nerealistické zmeny smerovania dopravy na cestách vnútri Zvolena, ktoré nie sú priamo napojené na obchvat. Možnými dôvodmi môžu byť nízka podrobnosť modelu v centre Zvolena, ktorá môže spôsobiť výraznú zmenu cieľa cesty a tým aj najrýchlejšej trasy alebo chybné spracovanie matice ciest medzi jednotlivými oblasťami modelu. Štúdia neobsahuje údaje o predpokladanom zaťažení ciest v centre Zvolena, problémy tak nie je možné jednoznačne vysvetliť.

Obrázok 2: Anomálne zmeny zaťaženia ciest oproti nulovému stavu v prípade výstavby severného obchvatu (fialová anomálny nárast, tmavozelená anomálny pokles). Zobrazenie pre rok 2025.



Červená, fialová: rast dopravy oproti nulovému stavu.
Svetlozelená, tmavozelená: pokles dopravy oproti nulovému stavu.

Zdroj: ŠU, spracovanie ÚHP

Štúdia predpokladá, že vplyvom severného obchvatu by na Strážskej ceste, časti cesty I/66 a na ulici Tomáša G. Masaryka narástol v roku 2025 počet vozidiel o 9 až 14 tis. denne, na okolitých cestách ani severnom vstupe však taký nárast nepredpokladá (obrázok 2, fialové cesty). Štúdia tiež predpokladá pokles dopravy na ulici Janka Jesenského o 7 tis. vozidiel denne (obrázok 2, tmavozelená), pričom nepredpokladá tak výrazný pokles na nadväzujúcej Lieskovej ceste. Výrazný rast dopravy na zvolenských cestách bol argumentom pre návrh komplikovanejšej križovatky Zvolen-sever (viď Analýzu alternatív).

Analýza alternatív

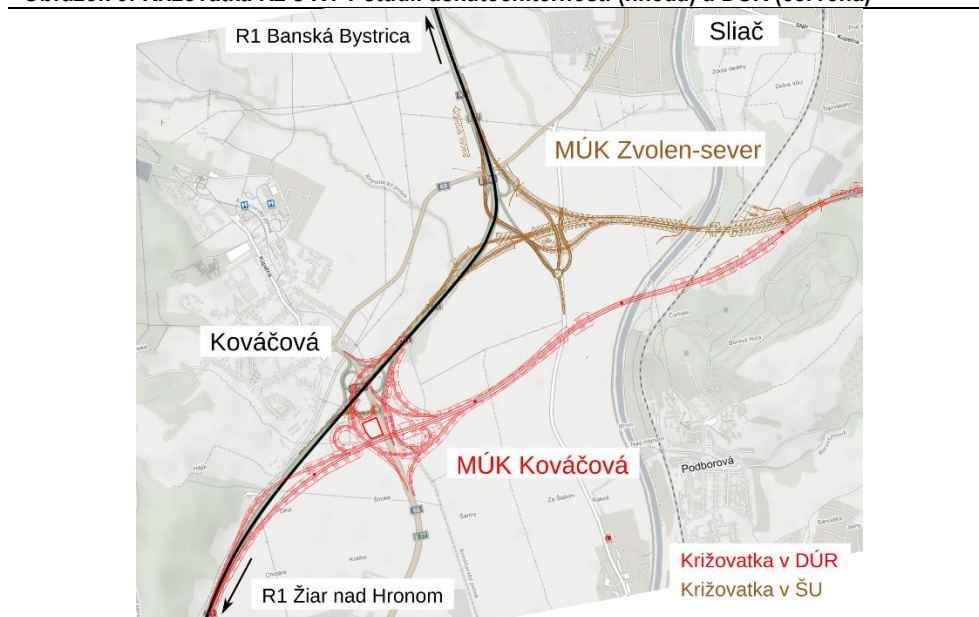
V štúdiu sú vyhodnotené štyri varianty obchvatu Zvolena. Dva varianty vedú tunelmi južne od mesta, jeden variant prechádza mestom a čiastočne využíva existujúcu cestu a štvrtý variant vedie na sever od mesta. NDS pripravila dokumentáciu pre územné rozhodnutie pre severný obchvat s odlišným miestom napojenia na R1 ako v štúdiu uskutočniteľnosti.

Vyhodnotené boli iba štvorpruhové obchvaty. Pri štúdiu očakávaných 17 tis. vozidlách denne na severnom obchvate by kapacitne postačovala aj trojpruhová cesta. ÚHP odporúča v aktualizácii štúdie uskutočniteľnosti vyhodnotiť obchvaty s rôznym počtom pruhov v závislosti od očakávanej intenzity dopravy.

Severný variant

Návrh križovatky R2 a R1 na severe Zvolena je komplikovaný a oproti skutočnej dopravnej potrebe môže byť predimenzovaný, čo zvyšuje náklady na projekt bez zjavných prínosov. Oproti návrhu zo štúdie uskutočniteľnosti bola v dokumentácii pre územné rozhodnutie presunutá križovatka s R1 zo súčasného miesta križovatky Zvolen-sever do križovatky Kováčová (obrázok 32), ktorá obsahuje viac vetiev a je komplikovanejšia.

Obrázok 3: Križovatka R2 s R1 v štúdiu uskutočniteľnosti (hnedá) a DÚR (červená)



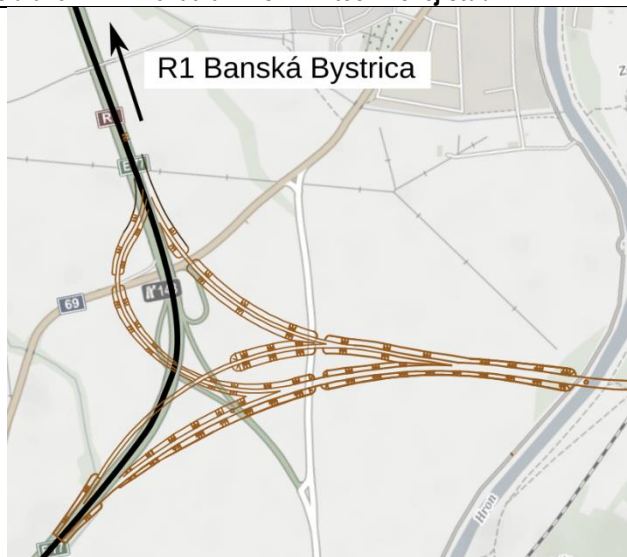
Zdroj: mapy.cz, 8a, spracovanie ÚHP

Aj návrh križovatky Zvolen-sever zo štúdie uskutočniteľnosti mohol byť komplikovanejší ako je skutočná potreba. Oproti verzii z technickej štúdie z roku 2006 (obrázok 4) bola križovatka rozšírená o ďalšie vetvy (obrázok 3). Ako dôvod sa uvádza predídanie preťaženia štvorpruhovej cesty I/66 a zvolenských ciest spôsobeného zrušením možnosti zjazdu z R1 do Zvolena, štúdia však neobsahuje podklady k týmto tvrdeniam. Zmeny zaťaženia na zvolenských cestách však aj v prípade finálneho návrhu severného obchvatu vykazujú nevysvetlený anomálny nárast (viď Prognóza dopytu).

K návrhu križovatiek s priamym prepojením jednotlivých smerov, ktoré si spravidla vyžadujú aj dlhé mosty (obrázky 3 a 4), by malo dôjsť len po preukázaní, že jednoduchšie riešenia by boli kapacitne nevyhovujúce.

Základným riešením mimoúrovňového križovania dvoch diaľnic je trúbkovitá križovatka, ktorá si vyžaduje výstavbu len jedného krátkeho mosta (obrázok 5).

Obrázok 4: Križovatka R2 s R1 v technickej štúdii



Zdroj: mapy.cz, 8a, spracovanie ÚHP

Obrázok 5: Trúbkovitá križovatka diaľnic M3 a M30 v Maďarsku



Zdroj: Google Maps

Mestský variant

Mestský variant rýchlostnej cesty len minimálne využíva existujúcu cestu I/16. Tam, kde cestu I/16 využíva, sú navrhnuté nové, paralelné cesty, čo zvyšuje náklady bez zrejmych prínosov. Náklady na rozšírenie cesty prvej triedy by mohli byť nižšie, keďže to by si nevyžadovalo budovanie paralelných ciest ani výstavbu tunela. Variant je navrhnutý ako rýchlostná cesta, čo znamená prísnejšie nároky na možnosť prístupu k okolitým budovám a križovanie s inými cestami než v prípade cesty prvej triedy. Návrh obsahuje tunel pod existujúcou cestou a nové komunikácie na juhu centra Zvolena. Cesta I/16 je využitá najmä na úseku medzi križovatkami s cestou I/66.

Zvýšenie kapacity I/16 medzi križovatkami s I/66, ktoré je súčasťou mestského variantu, predstavuje čiastočnú alternatívu k R3 medzi Zvolenom a Dobrou Nivou.

Južné varianty

Južné varianty začínajú v oblasti križovatky R2, I/66 a I/16 na západe Zvolena. Ani v jednom variante nie je navrhnutá križovatka s cestou I/66 južne od Zvolena. Štúdia predpokladá, že pre cesty zo západu na juh bude využívaná R3. Južné varianty však predstavujú čiastočnú alternatívu k výstavbe R3 medzi Zvolenom a Dobrou Nivou.

Ekonomické hodnotenie

Podľa analýzy nákladov a prínosov (CBA) nie je žiadny zo skúmaných variantov spoločensky návratný (tabuľka). Výsledky CBA však nie je možné overiť, keďže výpočty nie sú dostupné v otvorenej podobe. Štúdia bola vypracovaná predtým, než vláda zaviedla povinnosť vypracúvať a zverejňovať analýzy vrátane všetkých podkladov a výpočtov. Návratnosť severného variantu mohla ovplyvniť aj anomálna prognóza dopravy.

Pred pokračovaním v projektovej príprave by NDS mala vypracovať a zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti aby preskúmala dopravné problémy vo Zvolení a našla ich spoločensky návratné riešenie. Projektová príprava stavby, ktorá nakoniec nebude realizovaná pre svoju ekonomickú neefektívnosť, predstavuje plytvanie finančnými zdrojmi verejnej správy a personálnymi kapacitami NDS, projekčných firiem a orgánov verejnej správy zapojených do povoľovacích procesov.

Tabuľka 1: Investičné náklady a spoločenská návratnosť sledovaných variantov

Variant	Investičné náklady (mil. eur, s DPH)	BCR
Južný 1	445	0,10
Južný 2	554	0,21
Mestský	350	0,41
Severný (ŠU)	281	0,47
Severný (DÚR)	343	

Zdroj: ŠU, investičný plán cestnej infraštruktúry

Zdroj odhadu nákladov pre severný variant podľa DÚR je investičný plán cestnej infraštruktúry. Vzhľadom na odlišný zdroj odhadu nákladov tak hodnota pre tento variant nie je plne porovnateľná s ostatnými variantmi.

Náklady môže znížiť efektívny návrh technického riešenia, ktorý bude primeraný budúcemu zaťaženiu dopravou. V závislosti od očakávaného dopravného zaťaženia by NDS mala preskúmať aj návrh dvoj- alebo trojpruhovej cesty. Križovatky by vo všeobecnosti mali byť navrhnuté čo najjednoduchšie a akýkoľvek odklon od najjednoduchších riešení by mal byť riadne vysvetlený.