

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze projektu

D1 Lietavská Lúčka – Dubná Skala, technológia tunela

Október 2021

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. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Martin Haluš, Rastislav Farkaš, Tomáš Mišovič a Patrik Turzák na základe aktualizácie štúdie realizovateľnosti projektu a iných podkladov od ministerstva dopravy a Národnej diaľničnej spoločnosti popísaných v tomto hodnotení.

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) pripravuje verejné obstarávanie na dodanie technológií pre tunel Višňové, ktoré sú nevyhnutné pre jeho sprejazdnenie. Odhad investičných nákladov narástol na 71,5 mil. eur z 45 mil. eur bez DPH. V aktualizácii štúdie uskutočniteľnosti (ŠU) NDS uvádza, že nepozná spôsob výpočtu vlastného pôvodného odhadu.
- Oproti pôvodnej dokumentácii na stavebné povolenie (DSP) NDS uvažuje s optimalizáciou technických riešení niektorých objektov, najmä vetrania a osvetlenia.
- NDS plánuje projekt obstaráť formou dvojkoľového súťažného dialógu - v prvom kole obmedziť počet uchádzačov a následne ponuky vyhodnotiť okrem ceny aj kvalitatívne na základe organizácie práce a termínu sprejazdnenia, prevádzkových nákladov a IT riešenia riadiaceho systému. Obmedzenie počtu uchádzačov NDS zdôvodňuje cieľom získať najkvalitnejšie ponuky.
- Diaľnica D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala, ktorej súčasťou je tunel Višňové, tvorí spolu so sprejazdneným úsekom D1 Hričovské Podhradie – Lietavská Lúčka južný obchvat Žiliny. Diaľnica odbremeni cesty I/18 a I/60, ktoré sú preťažené a pravidelne sa na nich tvoria zápchy.
- Dostavbu diaľnice rozdelila NDS na štyri časti, v súčasnosti prebiehajú práce na stavebnej časti. Okrem technológie tunela NDS ešte pripraví a obstará stredisko správy a údržby a odpočívadlo Turie.
- Celkové očakávané náklady na prípravu a výstavbu úseku vrátane už minutých nákladov, strediska správy a údržby a odpočívadla sú v súčasnosti 619 mil. eur, oproti pôvodnej cene za stavebné práce 409 mil. eur.

Hodnotenie MF SR

- Projekt je spoločensky návratný. Vzhľadom na výšku budúcich prínosov a existujúcich záväzkov má zvýšenie ceny technológii minimálny vplyv na zníženie návratnosti projektu.
- Väčšina projektu nemá spracovaný ani orientačný rozpočet jednotlivých položiek, čo znemožňuje plnohodnotné overenie odhadu nákladov cez porovnanie jednotkových cien s podobnými zákazkami z minulosti. NDS odhaduje náklady na celé objekty.
- Odhad nákladov na časť technológie tunela, pre ktorú bol spracovaný orientačný rozpočet, je možné znížiť o 6 mil. eur na 65,5 mil. eur porovnaním s rozpočtom tunela Okruhliak. Odhad ÚHP z roku 2019 bol 55 až 101 mil. eur.
- Hodnotenie podľa kvality a ceny znamená ochotu prijať inú ako najnižšiu ponuku, čo pri správnom nastavení kritérií vedie k vyšším spoločenským prínosom, ktoré vyššiu cenu kompenzujú. NDS podrobne nepopisuje kritériá na hodnotenie uchádzačov a nepredložila ÚHP súťažné podklady pre ich nepripravenosť, nie je preto možné overiť, či kritériá tento princíp spĺňajú.
- Plánované obmedzenie počtu uchádzačov, ktorí vôbec budú môcť predložiť ponuky, je z dôvodu hodnotenia ponúk aj podľa kvality nadbytočné. Potrebnú kvalitu uchádzačov má NDS zabezpečovať podmienkami účasti.
- Ak postupuje príprava tendra na technológiu podľa harmonogramu, kritérium rýchlosti jej dodania je neopodstatnené. Sprejazdnenie diaľnice závisí aj od dokončenia stavebných prác realizovaných nezávisle od technológie tunela. NDS neavizovala, že súčasný harmonogram nie je možné splniť.
- Pre včasné dodanie technológie tunela je dôležitý vhodný postup obstarávania a použitie jednoznačných a objektívne merateľných kritérií, ktoré znižujú náročnosť vypracovania aj vyhodnotenia ponúk a minimalizujú riziko námietok.

Odporúčanie MF SR

- Realizovať projekt z dôvodu vysokej spoločenskej priority.
- Znížiť predpokladanú hodnotu zákazky na 65,5 mil. eur.
- Zvoliť postup verejného obstarávania a spôsob hodnotenia ponúk s ohľadom na zrozumiteľnosť, objektívnosť a jednoznačnosť podmienok či kritérií a minimalizáciu trvania súťaže.
- Zvážiť nahradenie kritéria rýchlosti dodania technológie požiadavkou na dodanie v termíne v súlade s harmonogramom stavebnej časti.

Popis projektu

Národná diaľničná spoločnosť (NDS) pripravuje verejné obstarávanie na dodanie technológií pre tunel Višňové, ktoré sú nevyhnutné pre jeho sprejazdnenie. Odhad investičných nákladov je 71,5 mil. eur bez DPH. Oproti pôvodnej dokumentácii na stavebné povolenie (DSP) NDS uvažuje s optimalizáciou technických riešení niektorých objektov, najmä vetrania a osvetlenia. Pre vetranie bol vypracovaný koncept dokumentácie v podrobnosti DSP.

Dostavbu diaľnice D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala rozdelila NDS na štyri časti, v súčasnosti prebiehajú práce na stavebnej časti. Okrem technológie tunela NDS ešte pripraví a obstará stredisko správy a údržby a odpočívadlo Turie.

Celkové očakávané náklady na prípravu a výstavbu diaľnice D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala vrátane strediska správy a údržby a odpočívadla sú v súčasnosti 619 mil. eur (tabuľka 1), celkovú čiastku môžu zvýšiť spory s pôvodným zhotoviteľom stavby či neočakávané vysoký rozsah potrebných opráv v tuneli a na rozostavanej diaľnici. Pôvodná zmluvná cena za diaľnicu, stredisko správy a údržby a odpočívadlo bola 409 mil. eur bez DPH, k rastu nákladov dochádza vplyvom prerušení prác, predĺženia času výstavby a opravy častí objektov zhotovených v minulosti. Pôvodnému zhotoviteľovi bolo za dokončené práce priznaných do 170 mil. eur (presná výška zatiaľ nie je vyhodnotená).

Časť projektu	Náklady
<i>Minulé náklady</i>	
Náklady do roku 2020	238
<i>Odhad nákladov na prebiehajúce práce</i>	
Dostavba stavebnej časti po prerušení prác	269
<i>Odhad nákladov na budúce práce</i>	
Technológia tunela (hodnotený projekt)	71
Stredisko správy a údržby	26
Odpočívadlo	15
Spolu	619

Zdroj: NDS, MDV, spracovanie ÚHP

Súčasťou projektu je aj dodanie softvéru pre riadenie tunela. NDS neposkytla žiadny popis technických požiadaviek a nie je zrejmé, či sa jedná o zakúpenie licencií už vyvinutého softvéru alebo vývoj nového softvéru podľa požiadaviek NDS.

Ciele projektu

Cieľom projektu je zabezpečiť technológie potrebné pre prevádzku tunela Višňové. Diaľnica D1 Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala, ktorej súčasťou je tunel Višňové, tvorí spolu so sprejazdneným úsekom D1 Hričovské Podhradie – Lietavská Lúčka južný obchvat Žiliny. Diaľnica odbremení cesty I/18 a I/60, ktoré sú preťažené a pravidelne sa na nich tvoria zápchy, čo zaťažuje miestne obyvateľstvo.

Ekonomické hodnotenie

Dostavba tunela Višňové je spoločensky návratná¹. Vzhľadom na výšku budúcich prínosov a existujúcich záväzkov nemá zvýšenie ceny technológií výrazný vplyv na návratnosť projektu.

Náklady

Odhad investičných nákladov je 71,5 mil. eur bez DPH. Odhad nákladov vypracovaný NDS v januári 2019 bol 45 mil. eur. V aktualizácii štúdie uskutočniteľnosti NDS uvádza, že nepozná spôsob výpočtu vlastného pôvodného

¹ Hodnota za peniaze projektu Dostavba úseku D1 Lietavská Lúčka – Dubná Skala (tunel Višňové)
https://www.mfsr.sk/files/archiv/65/stanovisko_visnovce_mfsr_web.pdf

odhadu. Extrapoláciou zmluvných nákladov realizovaných tunelov ÚHP odhadol hodnotu technológií pre tunel Višňové na 55 až 101 mil. eur.

Odhad nákladov na technológiu tunela je možné znížiť o 6,0 mil. eur na 65,5 mil. eur najmä znížením rozpočtu pre vetranie tunela podľa jednotkových cien z odhadu pre tunel Okruhliak s podobným technickým riešením (tabuľka 2). Pre vetranie ÚHP vychádza z hrubého rozpočtu a konceptu technického riešenia, ktoré poskytla NDS. Odhad nákladov na vetranie tunela je možné znížiť o 5,6 mil. eur. Ďalšie zníženie vyplýva zo zníženia odhadu na päťročný servis technológií, ktorý NDS stanovuje ako podiel nákladov na obstaranie samotných zariadení.

Odhad väčšiny nákladov projektu (42 mil. eur, 64 %) nie je riadne zdôvodnený. NDS používa najdrahšiu ponuku z tendra z roku 2014 upravenú o infláciu. Verejné obstarávanie spravidla vyháva uchádzač s najnižšou nie najvyššou cenou, za ktorú potom dielo úspešne realizuje. V pôvodnom tendri NDS niektoré ponuky vylúčila a zmluvný zhotoviteľ stavbu nedokončil. NDS použitie najvyššej ceny zdôvodňuje tým, že ponuka pôvodného zhotoviteľa bola až tretia najnižšia. Primeranosť odhadu nákladov ÚHP nedokáže posúdiť. NDS nespracovala orientačný rozpočet, ktorého jednotlivé položky by bolo možné porovnať s cenami za rovnaké položky v minulosti.

Tabuľka 2: Porovnanie odhadov nákladov na technológiu tunelov Višňové a Okruhliak (mil. eur bez DPH)

Položka	PHZ*	Porovnanie	Rozdiel	Poznámka
Položky ocenené podľa najvyššej ponuky z 2014	42,2	42,2		Neporovnané.
Osvetlenie tunela vrátane portálových úsekov	11,9	11,9		Neporovnané.
Vzduchotechnika	9,5	3,9	-5,6	Podľa tunela Okruhliak.
Riadiace centrum SSÚD	1,9	1,9		Neporovnané.
Údržba technológie (päť rokov)	3,8	3,4	-0,3	NDS stanovuje ako podiel nákladov na objekty technológie
Ostatné náklady	2,1	2,1		Neporovnané.
Spolu	71,5	65,5	-6,0	

* predpokladaná hodnota zákazky

Zdroj: NDS, spracovanie ÚHP

Verejné obstarávanie

NDS plánuje obstaráť technológiu formou dvojkoľového súťažného dialógu s kritériami, ktoré nezahŕňajú len cenu. V prvom kole plánuje zúženie počtu uchádzačov, čo odôvodňuje cieľom vybrať najkvalitnejších uchádzačov. Keďže samotné ponuky chce NDS vyhodnotiť aj na základe kvality a nie len ceny, je obmedzovanie počtu uchádzačov v prvom kole ešte pred vyhodnotením ponúk aj podľa kvality nadbytočné. Schopnosť uchádzačov realizovať projekt NDS zabezpečí nastavením podmienok účasti, napríklad predložením referencií z podobných projektov. NDS chce pri hodnotení uchádzačov zohľadniť referencie, kvalitu tímu, spôsob implementácie riadiaceho systému a trvalú udržateľnosť, neposkytla však ich popis ani metodiku, ktorou ich vyhodnotí.

Váhy a spôsob hodnotenia kritérií by mali odrážať ich reálnu spoločenskú hodnotu, ich nesprávne nastavenie môže viesť k vyššej výslednej cene bez dostatočných prínosov. Okrem ceny chce NDS pri hodnotení ponúk zohľadniť organizáciu prác a termín sprejzdnenia, prevádzkové náklady a riešenie riadiaceho IT systému. NDS neposkytla návrh súťažných podkladov, ktorý by obsahoval spôsob hodnotenia kritérií, keďže súťažné podklady stále pripravuje. ÚHP preto nedokáže posúdiť, či kritéria pre obmedzenie počtu uchádzačov a hodnotenie ponúk vedú k preukázateľne vyššej hodnote za peniaze.

Sprejzdnenie diaľnice nezávisí len od technológie tunela ale aj od dokončenia stavebnej časti. Dodanie technológie musí byť koordinované so zmluvným harmonogramom prebiehajúcej dostavby stavebnej časti diaľnice. Kritérium rýchlosti dodania technológie tak môže byť neopodstatnené. Napríklad, výstavba niektorých mostov, ktoré majú byť dokončené len niekoľko dní pred sprejzdnením diaľnice, je plne v kompetencii zhotoviteľa stavebnej časti. Ak nedošlo k zdržaniu v príprave tendra na technológie, pre ktoré by nebolo možné technológiu

dodať pred termínom dokončenia iných objektov v zmysle harmonogramu, prípadné skoršie dodanie technológie neurýchli otvorenie úseku. Kritérium rýchlosti dodania technológie by bolo opodstatnené vtedy, ak by sa už teraz vedelo, že dodanie technológie bude oproti harmonogramu výrazne meškať. NDS neuviedla, že by už teraz očakávala výrazné meškanie. **ÚHP preto odporúča zohľadniť očakávané trvanie tendra a možný termín dodania a podľa toho zvážiť nahradenie kritéria požiadavkou na dodanie v termíne podľa harmonogramu stavebnej časti.**

Trvanie verejnej súťaže má vplyv na možnosť včasného dodania technológie tunela. Vhodný postup verejného obstarávania a použitie jednoznačných a objektívne merateľných kritérií znižuje náročnosť vypracovania aj vyhodnotenia ponúk a riziko námietok, čím sa skracuje celkové trvanie súťaže. NDS napríklad v priebehu súťaže na rozšírenie diaľnice D1 zmenšila počet kritérií na hodnotenie ponúk², čo odôvodňovala aj znížením náročnosti vypracovania ponúk³.

² <https://www.uvo.gov.sk/vestnik/oznamenie/detail/523937>

³ <https://ndsas.sk/press/press-narodna-dialnicna-spolocnost-press-spravy/v-tendri-na-rozsirenje-d1-sme-upravili-sutazne-podklady>