



Správa o výsledku kontroly 2022

System modernizácie osobných vlakových súprav

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Modernizáciu železničných koľajových vozidiel Železničnej spoločnosti Slovensko, a. s.

Dominantným prepravcom v železničnej osobnej doprave na Slovensku, s viac ako 90-percentným podielom na dopravnom výkone, je ZSSK. Vznikla 1. 1. 2005 ako akciová spoločnosť so 100-percentným vlastníctvom štátu v zastúpení MD SR. Orgánmi ZSSK sú valné zhromaždenie, predstavenstvo, dozorná rada a generálny riaditeľ. Jej hlavnou aktivitou je preprava osôb v regionálnej, diaľkovej a medzinárodnej železničnej doprave a činnosti s tým súvisiace. **Za obdobie rokov 2014 – 2021 sa prostredníctvom ZSSK prepravilo celkom 486 133 998 cestujúcich. Verejnú ŽOD ku koncu roka 2021 ZSSK zabezpečovala prostredníctvom 5 811 zamestnancov a 1 541 ŽKV**, z toho bolo 402 hnacích koľajových vozidiel, 840 osobných vozňov a 299 ucelených jednotiek. Rozhodujúca časť ŽOD bola realizovaná ako dopravná služba vo verejnom záujme na základe objednávky štátu. V priemere rokov 2014 – 2021 ZSSK hospodárila ročne s cca 410 mil. €. Na modernizáciu svojho vozového parku ZSSK použila v rokoch 2014 – 2021 celkom 817,5 mil. €. **83 % financií použitých na modernizáciu ŽKV bolo zo zdrojov EÚ.**

S otázkami týkajúcimi sa modernizácie ŽKV a rozvoja ŽOD bolo prostredníctvom § 22 zákona o NKÚ SR oslovené aj MD SR ako hlavný nositeľ dopravnej politiky na Slovensku.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti. Štyria zapojení kontrolóri na čele s vedúcim kontrolnej akcie s 15-ročnou kontrolórskou praxou postupovali podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). NKÚ SR, pri príprave tejto kontroly, identifikoval dve hlavné riziká: chýbajúca jasná, hodnotiteľná a udržateľná stratégia modernizácie ŽKV a neúčinné použitie verejných zdrojov na modernizáciu ŽKV. Prvé riziko sa kontrolou potvrdilo, druhé sa potvrdilo čiastočne. Použitými metódami boli preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnávanie rokov kontrolovaného obdobia 2014 až 2021.

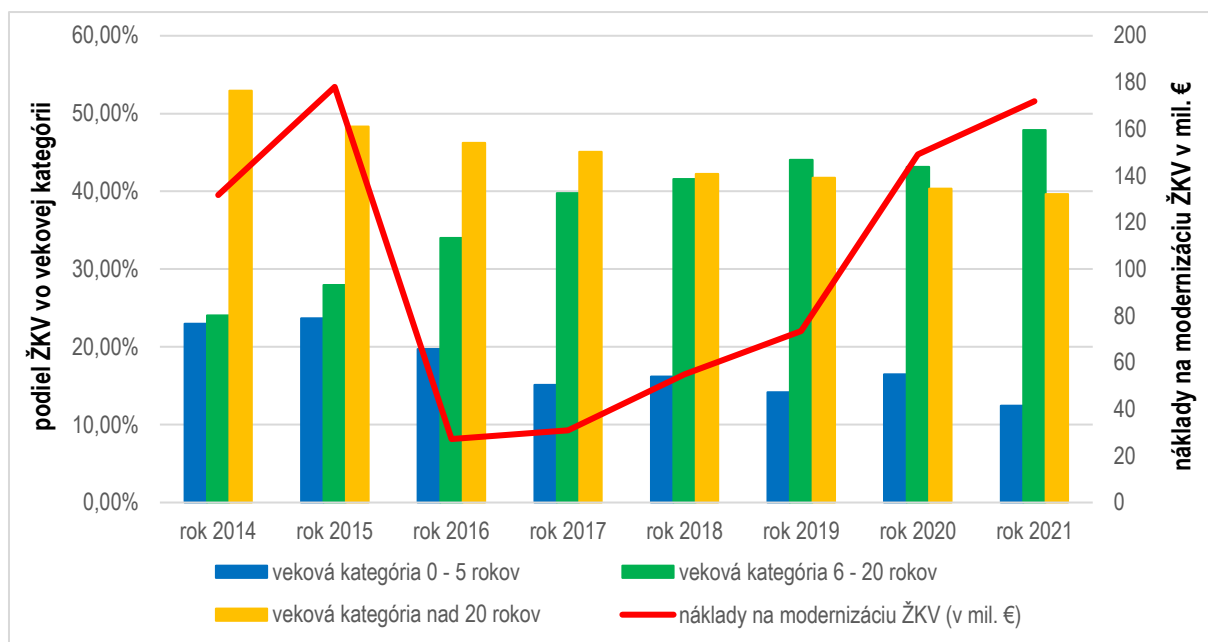
Prečo sme kontrolovali

Železničná osobná doprava má byť podľa strategického plánu rozvoja dopravy SR do roku 2030 nosnou časťou verejnej osobnej dopravy. Dôležitým predpokladom naplnenia tohto zámeru sú okrem kvalitnej železničnej infraštruktúry aj moderné železničné koľajové vozidlá. O obnovu a modernizáciu svojho vozového parku sa ZSSK snaží už viac ako desať rokov, prakticky od svojho vzniku v roku 2005. Stav jej vozového parku bol všeobecne považovaný za zastaraný, nezodpovedajúci požiadavkám 21. storočia a očakávaniam cestujúcej verejnosti. Napriek tomu, že sa od roku 2010 na modernizáciu ŽKV použila viac ako 1 mld. €, jej výsledky sú, najmä v odbornej verejnosti, vnímané veľmi kriticky.

Čo sme zistili

- Systém modernizácie ŽKV nezabezpečoval plynulú, priebežnú modernizáciu vozového parku ZSSK.
- Z dôvodu kritického stavu ŽKV a jeho dlhoročného zanedbávania, modernizácia vozový park ZSSK a ŽOD nerozvíjala, ale zachraňovala.
- Modernizácia ŽKV
 - prebiehala bez jasnej a záväznej stratégie, bez jednoznačného zámeru, s cieľmi bez vhodných merateľných ukazovateľov,
 - bola pomalšia ako zastarávanie vozového parku ZSSK,
 - bola závislá od fondov EÚ,
 - nešla ruka v ruku s modernizáciou železničnej infraštruktúry.
- Pre chýbajúcu perspektívu a garanciu finančnej a programovej stability neboli vytvorené základné predpoklady dlhodobého plánovania investícií do ŽKV, resp. ŽOD.
- Chýbal systém sledovania a hodnotenia výsledkov modernizácie ŽKV a jej vplyvu na chod ZSSK a ŽOD.
- Z dôvodu buď chýbajúcich, alebo nevhodných cieľov a merateľných ukazovateľov modernizácie ŽKV nebolo možné objektívne zhodnotiť jej účinnosť – výsledky a dôsledky.

Vývoj vekovej štruktúry ŽKV a nákladov na modernizáciu ŽKV 2014 – 2021



zdroj: NKÚ SR podľa údajov ZSSK

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča výboru NR SR pre hospodárske záležitosti, aby zaviazal:

- MD SR ako nositeľa dopravnej politiky vytvoriť a výboru NR SR predložiť dlhodobú, finančne udržateľnú a realistickú stratégiu rozvoja ŽOD v SR, vrátane stratégie modernizácie ŽKV, a to aj v spolupráci so ZSSK, ŽSR, MF SR a odbornou verejnosťou.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preveriť účinnosť nastavenia systému modernizácie osobných vlakových súprav (ŽKV). Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti. Jej predmetom bolo zodpovedanie dvoch kľúčových otázok súvisiacich so systémom modernizácie ŽKV:

- Je modernizácia ŽKV riadená strategicky?
- Dosiahli sa výsledky a naplnili dôsledky modernizácie ŽKV?

Kontrola sa snažila zodpovedať hlavnú otázku, či je systém modernizácie a prevádzky ŽKV účinný (nastavený účinne). Kontrola vychádzala z predpokladu, že modernizácia ŽKV je účinná, ak je riadená strategicky, t. j. vychádza z jasnej, hodnotiteľnej a udržateľnej stratégie a dosiahli sa vytýčené ciele a naplnili očakávania.

Pri preverovaní stratégie modernizácie ŽKV sa okrem jej existencie hodnotili: súlad jednotlivých modernizačných projektov so stratégiou; analyzovanie východiskového stavu, potrieb, rizík a alternatív modernizácie; existencia zámeru, cieľov, merateľných ukazovateľov, finančného plánu modernizácie ŽKV, sledovanie a hodnotenie modernizácie ŽKV. NKÚ SR, v rámci využívania modernizovaného vozového parku, hodnotil doterajšie výsledky a dôsledky modernizácie ŽKV z pohľadu prepravnej kapacity, prepravného výkonu, počtu platiacich cestujúcich, spokojnosti cestujúcich a počtu porúch ŽKV.

Rámec kontrolnej akcie

Hlavnými hodnotiacimi kritériami bola kladná odpoveď na kľúčové otázky a kritérium nositeľa dobrej praxe, ktorý

- riadi a vykonáva svoju činnosť v súlade s princípmi strategického riadenia,
- plní vytýčené zámery a ciele.

Použitými metódami boli: preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a horizontálna analýza (porovnávanie medzi rokmi kontrolovaného obdobia). Kontrolovaným obdobím boli roky 2014 až 2021 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Na základe zistení možno (1) na hlavnú otázku kontroly a prvú kľúčovú otázku odpovedať – nie; (2) na druhú kľúčovú otázku – čiastočne. **Riziká identifikované na začiatku kontroly sa potvrdili.** Modernizácia ŽKV nebola riadená strategicky a jej výsledky (dôsledky) boli naplnené čiastočne, resp. nie všetky možno objektívne posúdiť a vyhodnotiť.

Pár čísel na úvod

Zo 14 modernizačných projektov, z rokov 2017 až 2021, spolu za 653,47 mil. €, bolo dodaných nových alebo zmodernizovaných 174 ŽKV za 379,10 mil. €; plánovaných je ďalších 80 ŽKV (do roku 2023) za 274,37 mil. €. Tých **174 nových a modernizovaných ŽKV predstavuje 11,29 % z celkového počtu 1 541 ŽKV k 31. 12. 2021**, z toho v prípade UcJ 17,06 % a OV 14,64 %. Ukončených bolo šesť projektov, osem projektov je v realizácii.

Modernizácia ŽKV bez záväznej stratégie

Modernizácia ŽKV nebola riadená strategicky. ZSSK si na jednej strane uvedomovala potrebu a nevyhnutnosť modernizácie svojich ŽKV. Avšak, na druhej strane, **za celé osemročné kontrolované obdobie (2014 – 2021) nemala platnú, zodpovednou autoritou schválenú stratégiu obnovy a modernizácie svojho vozového parku.** Platnosť prvej a zároveň poslednej záväznej stratégie, vrátane modernizácie a financovania vozového parku, skončila v roku 2013. V marci 2019 bola predstavenstvu ZSSK predložená na schválenie stratégia na roky 2018 až 2025, ale to ju neschválilo pre jej nesúlad s podnikateľským plánom ZSSK. Prednosť tak dostal krátkodobý plán pred dlhodobou stratégiou, z ktorej mal vychádzať a rozvíjať ju.

ZSSK chýbalo koncepčné a strategické riadenie zo strany MD SR. **Ministerstvo ako jediný akcionár nežiadalo od ZSSK vypracovanie stratégie jej rozvoja a osobitne stratégie modernizácie ŽKV.** Dokonca podľa svojho vyjadrenia nemá vedomosť o tvorbe a pripomienkovaní novej stratégie rozvoja ZSSK do roku 2030. **Koordinácia modernizačných projektov ZSSK ako dopravcu a ŽSR ako správcu železničných tratí bola slabá a nedostatočná.** Možno to ilustrovať príkladom: železničný traťový úsek Nové Zámky – Palárikovo (súčasť medzinárodnej trate Bratislava – Štúrovo) ŽSR aktuálne začína rekonštruovať na rýchlosť 140 km/hod. ZSSK

na túto trať obstaráva ŽKV s maximálnou prevádzkovou rýchlosťou 160 km/hod. Pritom podľa OPII, aby bola zabezpečená vzájomná kompatibilita a synergické účinky investícií, obstaranie nových ŽKV a zlepšovanie železničnej infraštruktúry musia byť vzájomne previazané. **Modernizácia ŽKV je totiž závislá aj od stavu železničnej infraštruktúry**, aby sa naplno mohli prejavíť jej pozitívne dôsledky, najmä zrýchlenie ŽOD.

Metodická podpora ZSSK pri tvorbe stratégie zo strany MD SR nebola žiadna. ZSSK nepoznala metodiku tvorby verejných stratégií, schválenú vládou SR 26. 4. 2017 a ani metodiku programového rozpočtovania. To sa odrazilo na kvalite ňou vypracovanej stratégie na roky 2018 až 2025, no tiež na kvalite jej podnikateľských plánov. **ZSSK nemala v kontrolovanom období jednoznačne určený jasný zámer modernizácie svojich ŽKV, ktorý by vyjadroval budúci želaný stav jej vozového parku.** Zo všetkých dokumentov, vrátane modernizačných europrojektov, možno ako neoficiálny zámer vyvodíť – „kvalitná, efektívna a atraktívna železničná osobná doprava“. Zo ZoDSVZ s MD SR vyplynula pre ZSSK povinnosť zabezpečovať prepravu cestujúcich modernými, bezpečnými a pohodlnými ŽKV. Podľa podmienok tejto zmluvy, nové a modernizované ŽKV majú spĺňať bližšie nekonkretizované najnovšie požiadavky týkajúce sa bezpečnosti, plynulosti, interoperability prevádzky ŽOD a ochrany životného prostredia. Avšak **všeobecné štandardy kvality vlakov, uvedené v ZoDSVZ, sa od roku 2010 prakticky nezmenili.** Či jazdili staré alebo nové ŽKV, tieto štandardy boli takmer rovnaké. **Modernizácia ŽKV sa do zvyšovania požiadaviek na štandardy kvality ŽKV v ZoDSVZ nepremietla.** Parametre kvality ŽOD ministerstvo neurčilo ani v strategickom pláne rozvoja dopravy SR do roku 2030. V marci 2022 bol schválený plán dopravnej obslužnosti – základný koncepčný dokument MD SR, ako objednávateľa ŽOD vo verejnom záujme. Od tohto plánu by sa mali odvíjať aj investície do ŽKV s cieľom posilniť ŽOD, ako nosnú časť systému verejnej osobnej dopravy. ZSSK tento dokument považuje za základ pre vytvorenie dlhodobej stratégie rozvoja ŽOD v SR. Aj keď privítala jeho vypracovanie, upozornila na viacero rizík jeho reálneho zavedenia do praxe.

Požiadavky na kvalitu ŽOD musí určiť štát – ako objednávateľ dopravných výkonov vo verejnom záujme, a to nielen vo vzťahu k ŽKV, ale aj k železničnej infraštruktúre a celkovo k službám ŽOD. ZSSK si na základe poznania svojich možností má určiť stratégiu naplnenia požiadaviek na ŽKV a služieb ŽOD zo strany štátu.

Modernizácia = v prvom rade nákup nových ŽKV

V prípade modernizácie ŽKV sa ZSSK zamerala na nákup nových ŽKV z fondov EÚ, a to bez bližšieho zdôvodnenia výhodnosti takéhoto riešenia a porovnania s inými možnosťami. Alternatívne riešenia v europrojektoch modernizácie ŽKV sa týkali rozsahu projektov. ZSSK však už neporovnávala výhody a nevýhody obstarania ucelených jednotiek a vlakových súprav zložených z HKV a osobných vozňov. Pripravená **stratégia ZSSK na roky 2018 až 2025 a štúdie uskutočniteľnosti europrojektov sa nezaoberali rôznymi možnosťami obstarania modernizovaných ŽKV, ako napr. prenájom nových ŽKV, kúpa alebo prenájom jazdených ŽKV.** ZSSK v tomto smere konala v duchu OPII, podľa ktorého obnovou ŽKV sa myslí primárne nákup nových mobilných prostriedkov verejnej ŽOD.

Modernizácia ŽKV závislá od fondov EÚ

ZSSK čiastočne identifikovala riziká modernizácie svojich ŽKV, ale s výnimkou europrojektov nenavrholo žiadne opatrenia na ich elimináciu. Azda najväčším rizikom plynulej a priebežnej modernizácie ŽKV bol nedostatok finančných zdrojov a nedostatočná záruka finančnej stability a predvídateľnosti prostredia. **Na modernizáciu svojho vozového parku ZSSK nemala a nedokázala vytvárať dostatok vlastných zdrojov.** A to aj pre regulované cestovné a nedostatočné krytie strát výkonov realizovaných vo verejnom záujme zo strany štátu. Modernizácia ŽKV tak bola finančne závislá od fondov EÚ. **Pomer medzi európskymi a vlastnými zdrojmi financovania modernizácie ŽKV bol v kontrolovanom období 83 % : 17 %.** **Bez spolufinancovania z európskych fondov by žiadna modernizácia vozového parku nebola,** resp. nie v takom rozsahu, v akom sa zrealizovala. Z fondov EÚ sa mohli obnoviť a modernizovať len vlaky regionálnej dopravy, ale už nie vlaky diaľkovej dopravy – vnútroštátnej a medzinárodnej. Ich modernizačný dlh je pritom cca 1 mld. €.

Podnikateľské plány ZSSK, ktorých súčasťou boli aj plánované investície do ŽKV, boli MD SR neraz schvaľované priebežne alebo až na konci obdobia, na ktoré mali byť platné. Napr. podnikateľský plán na rok 2019 bol schválený v júli 2019, plán na rok 2020 bol schválený až v decembri príslušného roka. **Rozpočtované finančné prostriedky tak neboli schvaľované v dostatočnom časovom predstihu, čo v konečnom dôsledku malo negatívny vplyv na samotné plánovanie investícií ZSSK.** Podľa ZSSK sú limity kapitálových výdavkov na zabezpečenie investičného procesu z vlastných zdrojov nedostatočné a nepokrývajú ani len rozsah

pokračujúcich projektov z predchádzajúcich rokov. Z uvedeného dôvodu hrozí riziko zvýšených nákladov vyvolaných pozastavením už rozpracovaných a čiastočne zrealizovaných projektov.

Nepriaznivé časové posuny v schvaľovaní podnikateľských plánov ZSSK boli, podľa MD SR, spôsobené viacerými faktormi, ako napr. zmeny limitov rozpočtu verejnej správy, dodatky k ZoDSVZ, súhlas MF SR s čerpaním úverov. Z toho vyplývala potreba neustálej aktualizácie materiálov predkladaných ZSSK. Tie musia prejsť pripomienkovaním a schvaľovacím procesom dotknutých sekcií MD SR.

Nedostatočná, prakticky žiadna istota financovania modernizácie ŽKV bola tiež príčinou chýbajúcej stratégie. **Bez istoty financovania nebolo možné dlhodobo plánovať.** Keďže nové ŽKV nemajú ich výrobcovia na sklade a musia sa vyrobiť prakticky na mieru, ich obstaranie a uvedenie do prevádzky je dlhodobý viacročný proces, ktorý potrebuje stabilitu. Plynulé a predvídateľné financovanie modernizácie ŽKV je kľúčové aj pre odvrátenie rizika súdnych sporov s dodávateľmi ŽKV pre neplnenie zmluvných záväzkov zo strany ZSSK. Aj **podľa plánu dopravnej obslužnosti, z marca 2022, podmienkou pre úspešný rozvoj ŽOD je jej stabilné a predvídateľné financovanie.** Pre obmedzené zdroje bola ZSSK nútená obstarávať len malý počet nových ŽKV, o ktorý výrobcovia na európskom trhu nemajú záujem. ZSSK nie je pre nich z pohľadu veľkosti objednávky zaujímavá. ZSSK je tak viac-menej odkázaná na domáce železničné opravovne a strojárne, prípadne českých výrobcov.

Nejednoznačné výsledky a dôsledky modernizácie ŽKV (modernizuje sa, ale ...)

Jednou z povinností subjektov verejnej správy je, v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, používať verejné zdroje účinne. Na to musia mať určené ciele, keďže pod účinnosťou sa rozumie plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie. Aby sa mohla účinnosť sledovať, merať a zhodnotiť, musia byť k cieľom určené logicky súvisiace merateľné ukazovatele.

V stratégii ZSSK na roky 2018 až 2025 a tiež v europrojektoch bolo nepriamo uvedených viacero výsledkovo (kvalitatívne) orientovaných cieľov modernizácie ŽKV, ale bez merateľných ukazovateľov. Merateľné ukazovatele neboli určené ani pre deklarované ciele znížiť emisie CO₂ a ušetriť energie vo verejnej doprave prevádzkou moderných ŽKV. **Tým pádom neboli tieto ciele objektívne hodnotiteľné.** Výsledkovo (kvalitatívne) orientovaný cieľ modernizačných europrojektov z OPII – „zvýšenie atraktivity a kvality služieb verejnej ŽOD prostredníctvom obnovy mobilných prostriedkov“, sa mal nesprávne merať a hodnotiť len prostredníctvom výstupovo (kvantitatívne) orientovaných merateľných ukazovateľov. Počtom obnovených, technologicky zhodnotených alebo nových ŽKV a počtom cestujúcich (bez určenia východiskového stavu v jednotlivých projektoch) sa nedá zhodnotiť želané zvýšenie atraktivity a kvality služieb ŽOD.

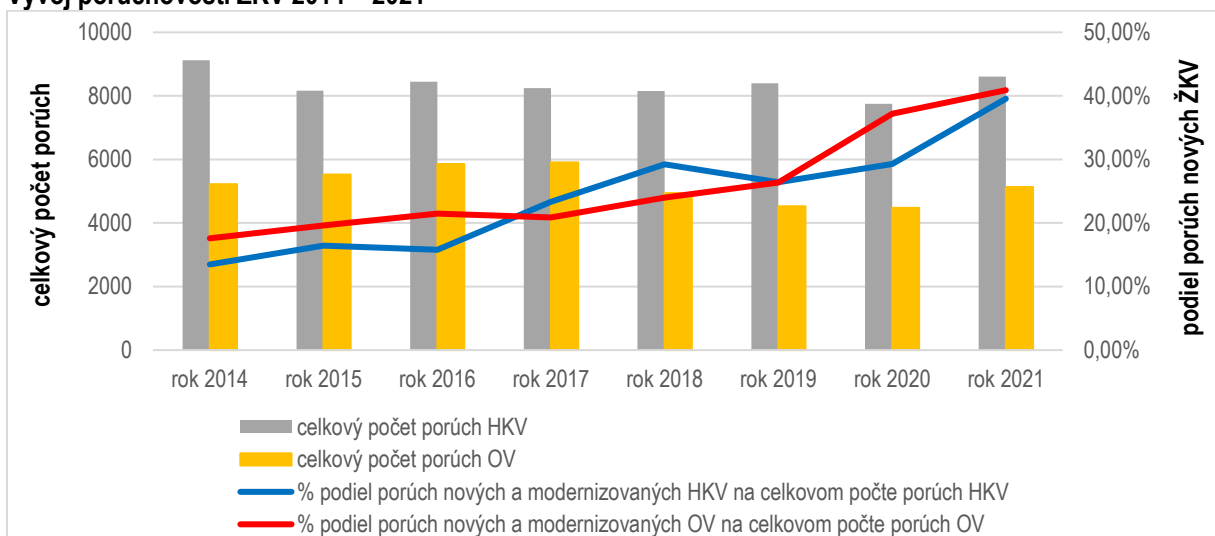
Neurčením vhodných záväzných cieľov s logicky súvisiacimi merateľnými ukazovateľmi modernizácie ŽKV sa nevytvoril základný predpoklad na objektívne meranie a hodnotenie účinnosti verejných zdrojov vynaložených na jej realizáciu. V dôsledku toho, s výnimkou počtu modernizovaných vozidiel, ZSSK nevie verejnosti zodpovedne preukázať a zdokladovať, či finančné prostriedky vyčlenené na modernizáciu jej ŽKV boli použité účinne a aké sú vlastne jej výsledky, teda či bola modernizácia ŽKV úspešná. Merateľné ukazovatele neobsahovali ani ciele týkajúce sa železničnej dopravy v strategickom pláne rozvoja dopravy SR do roku 2030. To má byť pritom základný strategický dokument štátu pre oblasť dopravy.

ZSSK chýbal systém monitorovania a hodnotenia výsledkov modernizácie ŽKV a jej vplyvu na chod spoločnosti. V rámci europrojektov sa monitorovali len dva merateľné ukazovatele (počet modernizovaných/nových ŽKV a počet cestujúcich). ZSSK nevyhodnocovala, aký podiel a vplyv mali nové a modernizované ŽKV na prepravných výkonoch, či sa vďaka nim zvýšil počet cestujúcich, či sa znížila poruchovosť ŽKV alebo, naopak či vzrástla ich prevádzkyschopnosť. ZSSK hodnotila ukazovatele zo ZoDSVZ, avšak nie to, aký vplyv na ich plnenie mala modernizácia ŽKV. **Modernizácia ako celok sa hodnotila len z pohľadu vyčerpaných finančných prostriedkov.** Objem vyčerpaných financií však nevypovedá nič o výsledkoch modernizácie – o zmenách kvality ŽKV a o spoločensko-ekonomických dôsledkoch modernizácie vozového parku ZSSK.

Deklarovaný cieľ modernizácie – znížiť priemerný vek ŽKV, sa nedarilo plniť. ŽKV zastarávali rýchlejšie ako postupovala ich modernizácia. K 31. 12. 2021 bol priemerný vek HKV 29,41 rokov a osobných vozňov 21,83 rokov. Bolo to viac ako východisková hodnota 21 rokov v roku 2017 (rovnako pre HKV aj osobné vozne). **Počas celého kontrolovaného obdobia mali najvyšší podiel (v priemere 32 %) ŽKV vo vekovej kategórii nad 30 rokov.** Modernizáciou sa doháňalo zameškané, roky zanedbávané a neriešené nelichotivý stav ŽKV. **Stav ŽKV bol taký, že modernizácia nerozvíjala, ale zachraňovala vozový park ZSSK.**

Celková poruchovosť ŽKV mala v rokoch 2014 až 2021 kolísavý trend. V prípade HKV sa znížila, pričom najnižšia bola v roku 2020. Najvyššia celková poruchovosť OV bola v roku 2017 a najnižšia v roku 2020. Nepriaznivo sa vyvíjal počet porúch nových a modernizovaných ŽKV. **Rástol podiel porúch nových a modernizovaných ŽKV na celkovom počte porúch vozového parku ZSSK.** V období rokov 2019 až 2021 bolo ZSSK dodaných nových 46 ks ŽKV, no aj napriek tomu, bola v uvedenom období poruchovosť nových/modernizovaných ŽKV, na celkovom počte porúch, na úrovni od 26 % do 40 %. Tieto nepriaznivé čísla poruchovosti nových a modernizovaných ŽKV poukazujú na ich otáznu kvalitu. V tejto súvislosti je nevyhnutné zabezpečiť pravidelnú údržbu nových a modernizovaných ŽKV. Tú, pre nedostatok finančných zdrojov, bola ZSSK v kontrolovanom období nútená odkladať, resp. vykonávať v obmedzenom rozsahu.

Vývoj poruchovosti ŽKV 2014 – 2021

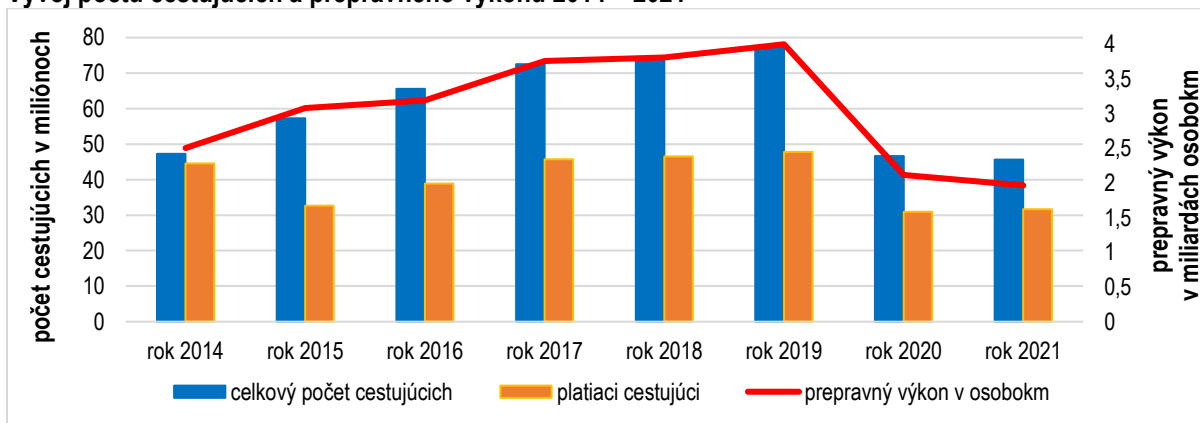


zdroj: NKÚ SR podľa údajov ZSSK

Pre cestujúcich je dôležité, či vlaky jazdia načas. Preto jedným zo znakov kvality ŽOD je jej spoľahlivosť. **Zo správ ZSSK o kvalite služieb vyplýva, že počas celého kontrolovaného obdobia sa GVD nedarilo plniť na štátom požadovanej úrovni 93 %.** Podľa metodiky určenej v ZoDSVZ absolútne plnenie GVD bolo v osemročnom priemere kontrolovaného obdobia na úrovni 90,67 %, pričom v prípade medzištátnych rýchlíkov to bolo 82,13 %, v prípade vnútroštátnych rýchlíkov 79,37 % a v prípade zrýchlených a osobných vlakov 91,70 %. Najväčší podiel (46 %) na neplnení GVD mali síce z pohľadu ZSSK a ŽSR cudzie vplyvy, avšak **v priebehu kontrolovaného obdobia rástol podiel zodpovednosti ZSSK na celkovom počte meškajúcich spojov a aj na počte zmeškaných minút.**

Počas kontrolovaného obdobia rástol počet platiacich cestujúcich aj prepravný výkon, ktorý zastavila pandémia COVID-19. Podiel platiacich cestujúcich za celé kontrolované obdobie prevažoval nad cestujúcimi prepravenými so 100-percentnou zľavou. V osemročnom priemere to bolo v pomere 67 % : 33 %.

Vývoj počtu cestujúcich a prepravného výkonu 2014 – 2021



zdroj: NKÚ SR podľa údajov ZSSK

Popri počte cestujúcich a veľkosti prepravného výkonu je dôležitým ukazovateľom vyťaženosť kapacity ŽKV, t. j. či nejazdia prázdne alebo, naopak, preplnené vlaky. Celková vyťaženosť ŽKV podľa minimálnej kapacity bola, za roky 2014 až 2020, v regionálnej doprave na úrovni 82 %, v diaľkovej 104 %. Podľa maximálnej kapacity to bolo v regionálnej doprave 73 % a v diaľkovej doprave 87 %. **Diaľková doprava bola vo všeobecnosti za celé kontrolované obdobie vyťaženejšia ako regionálna.**

Počet sťažností na stav ŽKV v rokoch 2014 až 2021 kolísal. Najvyšší bol v rokoch 2017 (276) a 2018 (205). Opodstatnenosť týchto sťažností bola v priemere viac ako 56-percentná.

Záver

NKÚ SR svojou kontrolou preveril systém modernizácie ŽKV ako jedného z nástrojov zvyšovania kvality ŽOD. Tá má byť nosnou časťou verejnej dopravy na Slovensku a prispieť k jej ekologizácii. **Modernizácia ŽKV bola vzhľadom na stav vozového parku ZSSK nevyhnutná.** Dôležitá je pre zabezpečenie konkurencieschopnosti ZSSK nielen vo vzťahu k iným železničným dopravcom na pripravovanom otvorenom – liberalizovanom trhu ŽOD, ale v súčasnosti najmä vo vzťahu k iným druhom dopravy, najmä individuálnej cestnej (automobilovej) doprave. **Systém modernizácie ŽKV však nebol nastavený správne. Chýbalo mu viacero nevyhnutných prvkov** – dlhodobá a udržateľná stratégia s jednoznačne určenými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi, zodpovednosťou, systémom sledovania a hodnotenia jej plnenia, hlbšia spolupráca medzi dopravcom a správcom železničnej infraštruktúry pri tvorbe a realizácii ich modernizačných projektov, jasné a jednoznačné požiadavky štátu na kvalitu ŽOD a ŽKV, viaczdrojové financovanie. **Kontrola potvrdila neudržateľnosť existujúceho systému,** ktorý nezabezpečuje priebežnú modernizáciu ŽKV. Jeho výsledkom je, že sa ŽKV modernizujú pomaly a bez dostatočného finančného krytia. **Vážnym systémovým zistením boli nedostatočné merateľné ukazovatele deklarovaných cieľov modernizácie ŽKV.** Pre úspech každého projektu je nevyhnutné, aby už na začiatku boli určené jeho ciele (čo má byť jeho výsledkom a dôsledkom) a merateľné ukazovatele, pomocou ktorých sa bude plnenie týchto cieľov sledovať a hodnotiť. Bez jednoznačných, záväzných a vhodných cieľov modernizácie ŽKV hrozí riziko spochybnenia jej zmysluplnosti a účinnosti finančných prostriedkov použitých na jej realizáciu.

Účinnejšiemu systému modernizácie ŽKV a celkovo rozvoju ŽOD by určite prispela väčšia angažovanosť MD SR v tomto smere. Ak má byť ŽOD prioritou, nestačí to vyjadriť v politických deklaráciách, musí sa to prejavovať v konkrétnych merateľných krokoch a finančnom zabezpečení. **Pre zabezpečenie plynulého financovania modernizácie ŽKV v budúcnosti,** keď už európske zdroje nebudú k dispozícii, **je potrebné začať budovať jej viaczdrojové financovanie, napr. vo forme štátneho fondu.** To NKÚ SR odporučil NR SR už v novembri 2022 v správe o výsledku kontroly stratégie rozvoja dopravy v SR. Vytvárať a garantovať zdroje treba nielen na financovanie nákupu nových a modernizovaných ŽKV, ale aj na ich pravidelnú údržbu a servis. Tie sú nevyhnutné pre ich čo najdlhšiu spoľahlivú a bezpečnú prevádzkyschopnosť a životnosť. V konečnom dôsledku tak prispievajú k šetreniu verejných zdrojov. V opačnom prípade budeme za pár rokov tam, kde sme boli prednedávnom. To by určite neprispelo k dosiahnutiu cieľov ekologickejšej verejnej osobnej dopravy, k zvýšeniu spokojnosti cestujúcej verejnosti a k presunu cestujúcich z individuálnej automobilovej dopravy do verejnej dopravy.

Reakcia kontrolovaného subjektu

ZSSK nevzniesla žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26

☎ +421 250 114 911, ✉ info@nku.gov.sk

Železničná spoločnosť Slovensko, a.s., Rožňavská 1, 82 72 Bratislava




☎ +421 18 188, ✉ info@slovakrail.sk





Zoznam použitých skratiek

EÚ	Európska únia
europrojekt	projekt modernizácie ŽKV spolufinancovaný zo zdrojov EÚ
GVD	grafikon vlakovej dopravy
HKV	hnacie koľajové vozidlo
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky (v čase výkonu kontroly Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky)
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OPII	Operačný program Integrovaná infraštruktúra 2014 – 2020
OV	osobný vozeň
SR	Slovenská republika
UcJ	ucelená jednotka
zákon o NKÚ SR	zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
ZoDSVZ	zmluva o dopravných službách vo verejnom záujme
ZSSK	Železničná spoločnosť Slovensko, a. s.
ŽKV	železničné koľajové vozidlo
ŽOD	železničná osobná doprava
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky


Prílohy


Vyhodnotenie kontrolných otázok

Kontrolná otázka	Vyhodnotenie
Bola modernizácia ŽKV riadená strategicky?	
Mala ZSSK záväznú stratégiu modernizácie svojich ŽKV?	
Vychádzali jednotlivé modernizačné projekty ŽKV zo stratégie modernizácie?	
Zmapovala a zanalyzovala ZSSK existujúci stav svojich ŽKV a potreby ŽOD?	
Určila ZSSK jasné a jednoznačné zámery a ciele modernizácie ŽKV?	
Určila ZSSK k cieľom modernizácie ŽKV zodpovedajúce a logicky súvisiace merateľné ukazovatele s plánovanými cieľovými hodnotami?	
Vypracovala ZSSK časový harmonogram modernizácie ŽKV a určila zodpovedné osoby za jeho plnenie?	
Zanalyzovala ZSSK riziká, ktoré mohli modernizáciu ŽKV ohroziť a navrhla opatrenia ako zmierniť ich vplyv/dôsledky?	
Zvážila ZSSK pri modernizácii ŽKV alternatívne riešenia?	
Vypracovala ZSSK plán financovania modernizácie ŽKV?	
Vypracovala ZSSK plán využívania nových a modernizovaných ŽKV?	
Sledovala a vyhodnocovala ZSSK modernizáciu ŽKV?	
Dosiahli sa výsledky a naplnili dôsledky modernizácie ŽKV?	
Znížil sa priemerný vek ŽKV?	
Znížil sa v dôsledku modernizácie ŽKV počet ich porúch?	
Zvýšila sa vyťaženosť prepravnej kapacity ŽKV?	
Zvýšil sa priemerný denný beh ŽKV?	

Znížil sa podiel zodpovednosti ZSSK za narušenie grafikonu vlakovej dopravy?	
Plnila ZSSK grafikon vlakovej dopravy?	
Zvýšil sa počet platiacich cestujúcich?	
Zvýšila sa spokojnosť cestujúcich s kultúrou cestovania?	

 záporná odpoveď – neplnenie kritéria

 kontrolovaný subjekt mal v plnení kritéria rezervy a je priestor na zlepšenie

 kladná odpoveď – (s)plnenie kritéria