

2016

Závěrečná správa

Kontrola postupu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
pri schvaľovaní veľkých infraštruktúrnych projektov



Závěrečná správa

**Kontrola postupu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
pri schvaľovaní veľkých infraštruktúrnych projektov**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCA KONTROLNÉHO TÍMU

Ing. Lýdia Hannelová

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZHRNUTIE	5
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	6
2.2 VÝKON KONTROLY.....	6
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	6
3.1 ZISTENIA	6
3.2 POSTUP NKÚ SR	7
3.3 NÁVRH ODPORÚČANÍ	7
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU.....	8
5 TÍM KONTROLÓROV.....	8
ZÁVER.....	8
KONTAKT	8

ZHRNUTIE**Postup ministerstva pri schvaľovaní veľkých infraštruktúrnych projektov**

Výstavba obchvatu D4 a rýchlostnej cesty R7 v dĺžke 59 kilometrov za 1,9 mld. eur sa bude realizovať ako verejno-súkromný projekt.

PPP projekt podľa metodiky Eurostatu, platnej od 8/2014, vzhľadom na jeho súkromnú povahu, môže byť klasifikovaný mimo sektora verejných financií.

Podľa NKÚ SR musí vláda SR zadefinovať regulačný mechanizmus, koľko PPP projektov je udržateľných z pohľadu verejných financií tak, aby neboli ohrozené vlastné investičné aktivity štátu.

MDVRR SR bolo iniciátorom a zadávateľom projektu D4/R7, je účastníkom celého procesu prípravy a realizácie PPP projektu vo všetkých jeho fázach, riadi projekt počas celého procesu jeho prípravy a realizácie.

Ministerstvo postupovalo podľa metodických pokynov MF SR.

V rámci riadenia prípravy PPP projektu bol vrcholným riadiacim orgánom riadiaci výbor, zriadený v roku 2014 rozhodnutím ministra dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja. Dokumentácia z činnosti riadiaceho výboru bola nekompletná.

Kontrolou verejného obstarávania na predmet zákazky Poskytovanie komplexného poradenstva D4/R7 sme zistili napríklad, že MDVRR SR:

- spojilo „Poskytovanie komplexného poradenstva pri zadávaní a realizácii koncesie vybraných úsekov diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7“ s „Právnou, technickou a finančnou podporou v súvislosti s aplikáciou koncesnej zmluvy na projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu úsekov rýchlostnej cesty R1: Nitra – Tekovské Nemce a Banská Bystrica – severný obchvat“. Išlo o dve zákazky rôznej zložitosti, realizované jedným verejným obstarávaním (pričom zákazka nebola rozdelená na časti)
- predložilo dokumentáciu, na základe ktorej nebolo možné skontrolovať reálnosť stanovenej predpokladanej hodnoty zákazky
- neurčilo podmienky účasti na preukázanie technickej spôsobilosti alebo odbornej spôsobilosti primerane
- nezadalo úplný a jednoznačný opis predmetu

zákazky

- nezohľadnilo zložitost' predmetu zákazky pri určení lehoty na predloženie žiadostí o účasť
- neposudzovalo splnenie podmienok účasti vo verejnom obstarávaní v súlade s oznámením o vyhlásení verejného obstarávania
- malo v čase realizácie predmetu zákazky neaktuálnu Smernicu č. 59/2012 o postupe pri zadávaní zákaziek na tovary, práce a služby na Ministerstve dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.

Zmluva o poskytovaní poradenských služieb neobsahovala časové plnenie pre realizáciu analytickej činnosti, čím MDVRR SR nemalo možnosť kontrolovať časový priebeh plnenia zmluvných nárokov.

Poradca sa v Zmluve zaviazal vykonávaním poradenskej činnosti pri zadávaní a realizácii koncesie na dobu 48 mesiacov, t. j. od nadobudnutia účinnosti zmluvy 20. 9. 2014. V čase výkonu kontroly NKÚ SR bolo čerpanie finančných prostriedkov bez DPH celkom v sume 5 773 760 eur, zostatok z celkovej zmluvnej ceny 6 100 000 eur bol 326 240 eur. Nakoľko sa poradca zmluvne zaviazal vykonaním poradenskej činnosti do roku 2018, finančné krytie na ostávajúce obdobie je nedostatočné.

Realizáciou projektu by malo, podľa predpokladov dopravného modelu, dôjsť ku skráteniu cestovného času z rôznych smerov do jednotlivých častí Bratislavy. Časová úspora napríklad na cestách v smere z miest Trnava alebo Galanta bola odhadnutá na 15 %, zo smeru obcí Šamorín a Dunajská Lužná až na 61 %.

Pri spracovaní štúdie uskutočniteľnosti boli vyhodnotené dva varianty riešenia dopravnej situácie (nulový a realizačný). Iné varianty v tejto oblasti neboli identifikované, ocenené, ani sa o ďalšom neuvažovalo.

Na základe preverených skutočností predpokladáme, že projekt dosiahne plánované ciele, najmä odkloní tranzitnú dopravu z exponovaných úsekov diaľnice D1. Benefity projektu by mala podľa predikcií dopravného modelu využívať aj zdrojová a cieľová doprava. Komplexné riešenie dopravných problémov v dotknutom území však bude vyžadovať ďalšie investície.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Cieľom kontrolnej akcie bolo posúdiť nastavenie riadiacich mechanizmov a postupov MDVRR SR pri schvaľovaní veľkých infraštruktúrnych projektov. Zamerali sme sa najmä na etapu prípravy projektu D4/R7. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z.

o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly (ISSAI 100 – 999) v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť postup ministerstva podľa platnej metodiky pre prípravu PPP projektov, skontrolovať proces verejného obstarávania na výber poradcov pre projekt D4/R7, súlad štúdie uskutočniteľnosti s platnou metodikou pre spracovanie štúdií uskutočniteľnosti, plnenie zmluvy o poskytovaní poradenských služieb na analytickú činnosť a poradenskú činnosť, spracovať chronológiu a prehľad postupu MDVRR SR pri príprave a realizácii koncesie na projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz- Holice.

Predmetom kontroly bolo preverenie postupu ministerstva pri príprave PPP projektu: realizácia úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holice.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná na MDVRR SR.

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

MDVRR SR je ústredný orgán štátnej správy pre rezort dopravy, do pôsobnosti a zodpovednosti ktorého patrí aj rozvoj diaľnic, rýchlostných ciest a ciest prvej triedy na území Slovenskej republiky. Ministerstvo bolo zadávateľom projektu D4/R7.

Pri kontrole boli použité analytické metódy. Zber a spracovanie informácií boli realizované základnými technikami kontroly súladu.

tovanie komplexného poradenstva D4/R7, ktoré obsahovali:

- vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti
- príprava dokumentácie na výber súkromného partnera verejným obstarávaním (súťažné podklady, oznámenia)
- finančné poradenstvo, právne poradenstvo a právne zastupovanie, a technické poradenstvo.

Zároveň sme preverili:

- súlad štúdie uskutočniteľnosti s platnou metodikou
- plánované výsledky realizácie projektu D4/R7 podľa štúdie uskutočniteľnosti s cieľmi strategických programov
- dosiahnuteľné výsledky z hľadiska predpokladaných rizík.

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontrolou postupov ministerstva pri príprave projektu PPP sme sa zamerali najmä na činnosť riadiaceho výboru, ktorý plnil funkciu oficiálneho rozhodovacieho orgánu na najvyššej úrovni riadenia z pozície zadávateľa. Ďalej sme preverili postupy verejného obstarávania pri zadávaní zákazky Posky-

ceho výboru ako rozhodovacieho orgánu na najvyššej úrovni riadenia z pozície zadávateľa nebola kompletná. Podľa štúdie uskutočniteľnosti bol celkový variant riešenia dopravnej situácie v súlade so stratégiou

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 ZISTENIA

MDVRR SR nemalo vypracovaný interný dokument ako postupovať pri príprave a realizácii PPP projektov. Postupovalo v súlade s metodickými pokynmi MF SR. Predložená dokumentácia z činnosti riadia-

zadávatelia. Nulový variant riešenia nebol v súlade s predmetnou stratégiou. Štúdia uskutočniteľnosti uvádzala, že výstavba diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7 patrí medzi priority z pohľadu cestnej infraštruktúry. Uvedené vychádzalo z dokumentu „Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020.“ Podľa „Strategického plánu rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020“ výstavba rýchlostnej cesty R7 nebola určená ako priorita, avšak opodstatnenosť jej čiastkovej realizácie vyplynula z ďalších strategických dokumentov.

MDVRR SR nezpracovalo do Zmluvy o poskytovaní poradenských služieb konkrétne termíny dodania vykonaných prác za analytickú činnosť, t. j. za štúdiu uskutočniteľnosti a dokumentáciu na výber súkromného partnera verejným obstarávaním (súťažné podklady, oznámenia). Ministerstvo nepostupovalo kvalifikovane pri ochrane verejných finančných zdrojov za predpokladu, že by došlo zo strany poradcov k porušeniu v tejto časti zmluvy.

Pri realizácii verejného obstarávania na predmet zákazky Poskytovanie komplexného poradenstva D4/R7 ministerstvo nepostupovalo v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní najmä v týchto prípadoch:

- Spojilo realizáciu verejného obstarávania dvoch zákaziek rôznej zložitosti do jedného verejného obstarávania. Spojenie služieb do jedného postupu verejného obstarávania (pričom zákazka nebola rozdelená na časti) mohlo obmedziť hospodársku súťaž a zapríčiniť predloženie len jednej ponuky.
- Spojilo vyhotovenie Štúdie uskutočniteľnosti s poradenskými službami týkajúcimi sa zadávania a realizácie koncesie na stavebné práce (nezabezpečilo objektivnosť a netendenčnosť úspešného uchádzača pri vypracúvaní štúdie uskutočniteľnosti). Zároveň predmetné verejné obstarávanie zrealizovalo spôsobom, v rámci ktorého pri uzatváraní zmluvy na poskytnutie poradenských služieb ne-

bolo schopné posúdiť, v akej kvalite a rozsahu bude štúdia uskutočniteľnosti vypracovaná.

- Predložilo dokumentáciu, na základe ktorej nebolo možné skontrolovať reálnosť stanovenej predpokladanej hodnoty zákazky.
- Neurčilo podmienky účasti na preukázanie technickej alebo odbornej spôsobilosti primerane.
- Definovalo neúplne a nejednoznačne opis predmetu zákazky.
- Neprihliadalo na zložitosť predmetu zákazky pri určení lehoty na predloženie žiadostí o účasť.
- Neposudzovalo splnenie podmienok účasti vo verejnom obstarávaní v súlade s oznámením o vyhlásení verejného obstarávania.

3.2 POSTUP NKÚ SR

Protokol sme predložili ministerstvu 16. 5. 2016 na oboznámenie sa s jeho obsahom, a zároveň sme mu umožnili vzniesť prípadné námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti zistení v termíne do 19. 5. 2016.

MDVRR SR požiadalo o predĺženie stanoveného termínu do 23. 5. 2016. Písomné námietky nám boli doručené po stanovenom termíne, dňa 24. 5. 2016.

Preverením námietok bola potvrdená ich opodstatnenosť v častiach, ktorých zmeny v texte Protokolu boli premietnuté do Dodatku č. 1 protokolu o výsledku kontroly. V ostatných častiach nebola potvrdená ich opodstatnenosť a nepreukázali sa nové skutočnosti, ktoré by mali podstatný vplyv na obsah Protokolu.

Výsledky kontroly boli prerokované so štatutom ministerstva. V zmysle Zápisnice o prerokovaní Protokolu o výsledku kontroly a Dodatku č. 1 k Protokolu, NKÚ SR zaviazal MDVRR SR prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne predložiť správu o ich plnení.

3.3 NÁVRH ODPORÚČANÍ

ODPORÚČANIA:

Na elimináciu zistených nedostatkov sme navrhli ministerstvu celkom deväť odporúčaní, ktoré sa týkali najmä činnosti riadiaceho výboru PPP projektu D4/R7 a spracovania interných dokumentov. Do budúcnosti odporúčame, pri posudzovaní PPP, projektov požiadať o súčinnosť a posúdenie expertízneho centra CEPEC pre PPP projekty.

Uvádžeme niektoré z odporúčaní:

- Každé zasadanie riadiaceho výboru doložiť zápisnicou, údajmi o hlasovaní pri kľúčových rozhodnutiach, prijatými uzneseniami a prezenčnou listinou.
- Spracovať interný dokument upravujúci postupy, termíny a zodpovednosť pri príprave a realizácii PPP projektov, ktorý by vychádzal z materiálov schválených vládou SR a aktualizovaných metodických dokumentov MF SR; ak bude v podmienkach MDVRR SR rozhodnuté o ďalšom PPP projekte.
- Podrobne vyhodnocovať veľké investície v rezorte dopravy s konečným cieľom najvyššieho možného prínosu pre spoločnosť.
- Pravidelne aktualizovať informácie o stave PPP projektov na webovej stránke.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Počas výkonu kontroly prebiehala komunikácia vo vzájomných dialógoch s odbornými príslušnými zamestnancami ministerstva. Na pracovných rokova-

niach boli vysvetľované a zdôvodňované kontrolované oblasti.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná skupina sa skladala z troch kontrolórov s viacročnou odbornou praxou, skúsenosťami v

oblasti verejného obstarávania, ekonomiky a dopravy.

ZÁVER

Predloženú dokumentáciu sme preverili nielen z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, ale aj hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. V štúdiu uskutočniteľnosti boli vyhodnotené dva varianty riešenia dopravných problémov v dotknutom území. Tento počet bol akceptovateľný z hľadiska počtu ako prípustný. Z porovnania dvoch variantov má realizačný variant pozitívny vplyv na dopravnú situáciu v predmetnom území. Iné varianty riešenia dopravných problémov v kontrolovanej oblasti neboli identifikované, ocenené, ani sa o ne uvažovalo.

Pri uzatváraní Zmluvy o poskytnutí poradenských služieb ministerstvo nezpracovalo v časti analytická činnosť termíny dodania. Zmluva neobsahovala časový harmonogram realizácie jednotlivých aktivít.

Predpokladáme, že projekt dosiahne plánované ciele. Realizáciou projektu dôjde k odklonu tranzitnej dopravy z exponovaných úsekov diaľnice D1. Benefity projektu by mala, podľa predikcií dopravného modelu, využívať aj zdrojová a cieľová doprava. Komplexné riešenie dopravných problémov v dotknutom území však bude vyžadovať ďalšie investície.

Odporúčame, aby ministerstvo, v prípade realizácie ďalších PPP projektov, pri výbere poradcu a výbere spracovateľa štúdie uskutočniteľnosti postupovalo v zmysle aktualizovanej metodiky MF SR pre výber poradcu, no uvedené zákazky nespájalo.

Podľa NKÚ SR je dôležité, aby existoval regulačný mechanizmus pri schvaľovaní PPP projektov, ktorý zabezpečí udržateľnosť verejných financií tak, aby neboli ohrozené vlastné investičné aktivity štátu.

KONTAKT

NKÚ SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava

MDVRR SR, Námestie slobody 6, 810 05 Bratislava