**CESTOVNÁ MAPA K NÁRODNÉMU INFRAŠTRUKTÚRNEMU PLÁNU**

**SLOVENSKEJ REPUBLIKY NA ROKY 2018 – 2030**

# **Úvod**

Vychádzajúc zo zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „kompetenčný zákon“) podpredseda vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu predkladá na rokovanie vlády SR **„Cestovnú mapu k Národnému infraštruktúrnemu plánu Slovenskej republiky na roky 2018-2030“** (ďalej len „NIP SR“) po vzore Spojeného kráľovstva.

Účelom materiálu je vytvoriť na národnej úrovni podmienky nevyhnutné pre vypracovanie samotného NIP SR zavedením kľúčových prvkov strategického riadenia, čo povedie k zastabilizovaniu kľúčových vládnych programov a projektov a následne zabezpečí potrebnú mieru kontinuity cez viaceré volebné obdobia. Opatrenia navrhované v tomto materiáli sú reakciou na identifikované obmedzenia a nedostatky v oblasti strategického riadenia. Ich implementácia ešte v tomto volebnom období prispeje zásadným spôsobom k vytvoreniu prostredia, v ktorom sa budúce aktualizácie NIP SR budú môcť priblížiť najlepšej medzinárodnej praxi.

NIP SR definuje kľúčové programy a projekty, prostredníctvom ktorých bude vybudovaná nová hospodárska a sociálna infraštruktúra, prípadne sa zlepší stav existujúcej infraštruktúry, s cieľom postupného naplnenia dlhodobých rozvojových potrieb Slovenskej republiky. Metodika vypracovania NIP SR sa opiera o skúsenosti vyspelých štátov s dlhodobou tradíciou strategického riadenia. Podľa hierarchie tvorby verejných stratégií je NIP SR podriadený dlhodobej vízii a stratégii rozvoja spoločnosti, stratégii hospodárskej politiky ako aj odvetvovým a prierezovým stratégiám.

Predpokladaný časový rámec NIP SR, t.j. roky 2018 až 2030, zohľadňuje časový horizont medzinárodných záväzkov SR v oblasti udržateľného rozvoja, osobitne Agendy 2030, a súčasne reflektuje na ambíciu vlády SR vyjadrenú v jej Programovom vyhlásení: „*určiť základné kontúry perspektívneho smerovania hospodárstva v strednodobom a dlhodobom období prijatím stratégie hospodárskej politiky“.*

S ohľadom na časové obdobie pokryté NIP SR, ako aj na potrebu jeho previazanosti s vyššie uvedenými medzinárodnými a národnými strategickými dokumentmi, by NIP SR mal vyjadrovať nielen záväzok súčasnej vlády vo vzťahu k investíciám do infraštruktúry, ale slúžiť aj ako referencia pri formulovaní programových vyhlásení budúcich vlád. Jeho ambícia preklenúť štvorročný volebný cyklus sa opiera o dva predpoklady. Prvým predpokladom je samotný charakter investícií do infraštruktúry – tie spadajú do kategórie verejných rozhodnutí a ich prínosy sa prejavujú ešte dlho po ich vynaložení. Druhým predpokladom je samotný finančný rámec programov a projektov zaradených do NIP SR. Investície v rámci programov a projektov v pilotnom NIP budú v prvom rade kumulovať zdroje EÚ a štátneho rozpočtu. Niektoré z nich budú mať popri financovaní z verejných zdrojov ambíciu mobilizovať aj súkromný kapitál pri striktnom uplatnení princípu hodnoty za peniaze. Základným predpokladom účasti súkromných investorov na financovaní infraštruktúry, ktorú štát potrebuje, je predvídateľnosť a stabilita vládnych zámerov. Pre tento účel vytvorí NIP SR zásobník (zoznam) projektov, ktorým vláda Slovenskej republiky osloví potenciálnych investorov prejavujúcich záujem o investície do infraštruktúry v regióne strednej Európy.

# **Národný infraštruktúrny plán**

**NIP SR je** nadrezortným a **integrovaným plánom,** ktorý na základe nadradených strategických dokumentov určí prioritné programy a projekty  pre oblasť investícií do hospodárskej a sociálnej infraštruktúry, vrátane prislúchajúceho finančného rámca. Jeho prijatie vládou SR prispeje k lepšej predvídateľnosti a stabilite verejných rozhodnutí.

Implementácia NIP SR predpokladá aj monitorovanie a hodnotenie pokroku a efektivity pri realizácii jednotlivých programov a projektov, čím sa NIP SR môže stať účinným kontrolným nástrojom pre predsedu vlády Slovenskej republiky vo vzťahu k rezortom, ktoré za realizáciu príslušného programu alebo projektu zodpovedajú.

**NIP SR bude obsahovať investičné programy a projekty zamerané na podporu budovania zeleného hospodárstva, najmä pre nasledovné sektory - doprava, informačno-komunikačné technológie, energetika, zelená infraštruktúra, vodné
a odpadové hospodárstvo, adaptácia a zmierňovanie dôsledkov zmeny klímy, výskum,  vývoj a inovácie, bytová výstavba, zdravotníctvo a školstvo.** Pre každé z uvedených odvetví bude mať nasledovnú štruktúru: strategické ciele vlády pre dané odvetvie, spôsob ich dosiahnutia (vo forme konkrétnych programov a projektov) a finančný rámec, t.j. uvažovaný spôsob financovania daného programu/projektu. Súčasťou NIP SR bude aj zásobník (zoznam) projektov, ktorý v prehľadnej forme zhrnie kľúčové investície.

Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu (ďalej len „ÚPPVII“) vypracuje v súčinnosti s Ministerstvom financií Slovenskej republiky - gestorom projektu Hodnota za verejné peniaze, a Úradom vlády SR, ako aj v spolupráci s dotknutými rezortmi, **kritéria, ktoré musí spĺňať program/projekt, aby mohol byť zaradený do NIP SR, vrátane určenia minimálnej hodnoty celkových oprávnených nákladov programu/projektu.** Tieto kritéria budú kvantifikovať aj príspevok daného projektu/programu k naplneniu stanoveného strategického cieľa (cieľov) a preukážu, že daný cieľ (ciele) nie je možné efektívne dosiahnuť iným spôsobom. Pre každý program/projekt zaradený do NIP SR bude potrebné vypracovať analýzu nákladov a prínosov (ďalej len „CBA“) a to podľa štandardizovanej metodiky (viď text nižšie).

Odborná literatúra neodkazuje na žiadnu metodiku, ktorá by umožňovala stanoviť priority spomedzi rôznych typov infraštruktúry. Rozhodnutie, či napr. dobudovanie cestnej infraštruktúry má mať prednosť pred investíciami do zdravotníckych zariadení, spadá do kategórie politických rozhodnutí. Odôvodnenie vybranej priority je však možné s odkazom na dlhodobú víziu a stratégiu rozvoja spoločnosti a následné posúdenie adekvátnosti existujúcej infraštruktúry pre naplnenie tejto stratégie. Prvý (pilotný) NIP SR sa oprie o Programové vyhlásenie vlády SR a všetky relevantné odvetvové a prierezové stratégie. Budúce revízie NIP SR už budú vychádzať z dlhodobej vízie a stratégie rozvoja spoločnosti, ktorá určí národný rámec implementácie Agendy 2030.

**NIP SR bude zároveň nástrojom komunikácie vlády so súkromnými investormi.** Je preto potrebné, aby **súčasťou NIP SR bol aj finančný a časový rámec** programov a projektov, ako aj určená zodpovednosť za ich realizáciu. Odhad investičných nákladov sa musí opierať o dôveryhodné štúdie uskutočniteľnosti. Rozhodnutie o tom, aký finančný model sa má použiť pri financovaní programu/projektu, bude vychádzať z analýzy ekonomickej výhodnosti. Za týmto účelom je potrebné štandardizovať postupy pri spracovaní takýchto analýz – odporúčanie, ktoré je konzistentné s názorom MF SR vyjadreným v záverečných správach o revízií výdavkov.

Vypracovanie NIP SR bude spojené s vyvolanými nákladmi, napr. na štúdie uskutočniteľnosti programov/projektov, CBA, rôzne typy expertízy. Ich dopad na štátny rozpočet nie je možné v súčasnosti kvantifikovať, keďže predkladateľovi tohto materiálu nie sú známe všetky programy/projekty, ktorých zaradenie do NIP SR príslušné rezorty navrhnú, ani stav prípravy týchto projektov. Je však možné predpokladať, že zavedenie štandardizovaných postupov pre tieto ex ante hodnotenia povedie k budúcnosti k úspore vynakladaných zdrojov.

# **Východiskový stav**

Spojené kráľovstvo, Fínsko či Austrália patria medzi štáty, v ktorých rozhodovanie o kľúčovej infraštruktúre vychádza z poznania dlhodobých potrieb krajiny. Ide spravidla o krajiny, v ktorých má strategické riadenie na úrovni štátu dlhoročnú tradíciu. Intervenčnú logiku strategického riadenia v týchto krajinách, ktorú má ambíciu tento materiál zaviesť v podmienkach SR, ilustruje obr. č. 1.

Obr. 1: Intervenčná pyramída strategického riadenia

V podmienkach Slovenskej republiky je vyššie uvedená pyramída neúplná. Agenda 2030 nie je reflektovaná v žiadnom relevantnom strategickom dokumente. Neexistuje ani dlhodobá stratégia hospodárskej politiky, ktorá by spoločne so stratégiou zamestnanosti a stratégiou finančnej politiky, vytvárali rámec potrebný na prioritizáciu investícií na národnej úrovni. Ani vysoký počet odvetvových a prierezových stratégií, ktoré vláda od roku 2001[[1]](#footnote-1) schválila, neumožňuje, s ohľadom na ich často slabú previazanosť, jasne vytýčiť rozvojovú trajektóriu slovenskej spoločnosti. V nasledovnej časti dokumentu sú sumarizované hlavné nedostatky súčasného stavu, pretože bez ich otvoreného pomenovania by nebolo možné odôvodniť potrebu realizácie opatrení, ktoré cestovná mapa k NIP SR navrhuje.

**Absencia dlhodobého národného rámca implementácie Agendy 2030.** Strategické riadenie a plánovanie vytvára potrebnú rovnováhu medzi zdrojmi a cieľmi národného hospodárstva. V Slovenskej republike sa strategické riadenie z nadrezortnej úrovne uplatňuje len v obmedzenom rozsahu, pričom stále prevláda postoj založený na pohľade a prístupe z úrovne jednotlivých rezortov. Vláda SR v zmysle uznesenia vlády SR č. 906/2006 zo dňa 25.októbra 2006 poverila Slovenskú akadémiu vied prípravou Dlhodobej vízie rozvoja slovenskej spoločnosti. Na ňu nadväzujúcu *Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti* vzala vláda na vedomie v roku 2010. V čase vzniku týchto dokumentov nebolo možné anticipovať a preto ani reflektovať požiadavky Agendy 2030 prijatej v roku 2015. Navyše, väčšina odvetvových a prierezových stratégií, ktoré vznikli po roku 2010, neobsahuje žiadne referencie ani na jeden z vyššie uvedených dokumentov.

**Rezortný verzus nadrezortný prístup.** Naliehavosť riešenia celospoločenských problémov vedie k tvorbe **parciálnych stratégií, ktoré sú často vzájomne nepreviazané a ani sa nedopĺňajú.** Tento názor zastávajú aj medzinárodné inštitúcie vrátane OECD[[2]](#footnote-2), ktoré dlhodobo akcentujú potrebu zlepšiť strategické plánovanie na úrovni štátu. V súčasnosti sme napríklad svedkami prípravy troch strategických dokumentov, pričom každý z nich môže zásadným spôsobom ovplyvniť rozvojovú trajektóriu slovenského hospodárstva a aj celej spoločnosti. Ministerstvo hospodárstva SR pripravuje Stratégiu hospodárskej politiky do roku 2026, Ministerstvo životného prostredia SR je gestorom Stratégie nízkouhlíkového hospodárstva a  ÚPPVII má vypracovať Stratégiu udržateľného rozvoja. Systémovou spoluprácou a v súčinnosti všetkých zainteresovaných strán je potrebné vytvoriť priestor pre koordinovaný prístup pre vytvorenie inštitucionálneho rámca verejných stratégií, do procesu ktorého bude zapojený či už Úrad vlády SR alebo Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

**Absencia strategického rámca pre prioritizáciu investícií.** V niektorých odvetviach je problémom aj absencia strategického rámca, ktorý by umožňoval prioritizáciu investícií. Od roku 2001 vláda SR prijala viac ako štyridsať odvetvových a prierezových stratégií a ďalšie sú v procese prípravy. Aj napriek uvedenému počtu strategických dokumentov Ministerstvo financií Slovenskej republiky v už zverejnenej záverečnej správe o revízii výdavkov na informatizáciu konštatuje, že *„budovanie dlhodobej infraštruktúry vyžaduje strategický rámec, ktorý identifikuje prioritné oblasti investícií, definuje vzťahy a priority možných intervencií“.* Zatiaľ čo v oblasti informatizácie sa tento nedostatok odstránil prijatím „Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy“ vládou Slovenskej republiky, pre odvetvie dopravy bude záväzný „Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030“ a pri podpore výskumu a inovácií „Stratégia inteligentnej špecializácie“, v iných odvetviach absencia strategického rámca pre prioritizáciu investícií pretrváva.

**Výber a pripravenosť projektov.** Aj v tých odvetviach, pre ktoré existuje strategický rámec s definovanými cieľmi, sa proces výberu konkrétnych infraštruktúrnych programov/projektov nie vždy opiera o preukázanie ich príspevku k naplneniu sledovaných cieľov. Systémové nedostatky vykazuje aj monitorovanie pokroku od prvotnej úvahy o potrebe novej infraštruktúry až po rozhodnutie o jej realizácii a to aj z dôvodu významnej absencie systémového prvku plnenia ex ante kondicionalít, ktoré nútia odvetvia vytvárať dostatočné inštitucionálne rámce pre zvýšenie efektivity a schopnosti stanoviť priority rozvoja. Návrhy na niektoré investičné projekty zostávajú v rovine deklarácií či sporadických odkazov vo vládnych vyhláseniach bez toho, aby príslušný rezort inicioval napríklad vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti. Na iné nedostatky súvisiace s hodnotením ekonomickej výhodnosti poukazuje vo svojich materiáloch Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Určenie jasných kritérií pre ex ante hodnotenie projektov, ich konzistentné uplatňovanie, ako aj inštitucionalizácia vzťahov medzi subjektmi zapojenými do tohto procesu, sú základným predpokladom skvalitnenia výberu projektov a ich následného zaradenia do NIP SR. Dôraz na výber projektov je dôležitý aj v kontexte vysokého podielu Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) na verejných investíciách a silnejúceho tlaku na ich výsledkovú orientáciu. Slabá pripravenosť projektovej prípravy sa naplno prejavila pri tvorbe zásobníka (zoznamu) projektov pre Európsky fond strategických investícií (v ďalšom len „EFSI“) ako súčasti tzv. Investičného plánu pre Európu.[[3]](#footnote-3) Jednou z podmienok získania zdrojov z EFSI je, aby sa realizácia projektu začala najneskôr do konca roka 2017. Skúsenosti ukazujú, že príprava veľkých infraštruktúrnych projektov trvá spravidla päť až desať rokov (stavebné konanie, výkupy pozemkov, posudzovanie vplyvov na životné prostredie, posudzovanie alternatív a pod.). V súčasnosti je v indikatívnom zásobníku projektov SR pre EFSI 125 projektov v celkovej výške 28,95 miliardy eur, pričom realizácia len veľmi malého percenta z nich by mohla začať v roku 2017. K 30. októbru 2016 bol z EFSI pre SR schválený len jeden projekt, t.j. diaľničný obchvat Bratislavy D4, na ktorý poskytla Európska investičná banka úver vo výške 426 miliónov eur.

# **Cestovná mapa k Národnému infraštruktúrnemu plánu Slovenskej republiky na roky 2018 – 2030**

Prvý, resp. pilotný, Národný infraštruktúrny plán v podmienkach SR nemôže s ohľadom na vyššie popísané obmedzenia splniť všetky kritéria, ktoré kladú na tento dokument vyspelé štáty. Povedané inými slovami, pilotný NIP SR nebude dokonalý, ale je potrebné ho vytvoriť, aby inštitucionalizoval proces strategického riadenia. Aj v samotnom Spojenom kráľovstve prešiel pilotný NIP z roku 2010 revíziou, ktorá následne viedla k zásadným zmenám v kompetenciách zainteresovaných verejných inštitúcií (príklad Spojeného kráľovstva opisuje príloha č. 1 predkladaného materiálu). V prípade, ak sa napríklad v priebehu implementácie Cestovnej mapy k NIP SR preukáže potreba skrátiť časový horizont NIP SR, bude tento revidovaný.

S cieľom vyplniť identifikované medzery v intervenčnej pyramíde popísanej v predchádzajúcej časti dokumentu, navrhujeme prijatie nasledovných systémových opatrení:

1. **Návrh postupu vnútroštátnej implementácie Agendy 2030** (v zmysle uznesenia č. 95 zo dňa 2. marca 2016 prijatého k Východiskám implementácie Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj). V septembri 2015 schválilo Valné zhromaždenie OSN novú rozvojovú agendu – Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj. Agenda 2030 predstavuje 17 cieľov udržateľného rozvoja rozpracovaných do 169 súvisiacich čiastkových cieľov, ktorými by sa mala riadiť štrukturálna politická, ekonomická a sociálna premena jednotlivých štátov sveta v reakcii na hrozby, ktorým ľudstvo v súčasnosti čelí. Doterajšie skúsenosti z jej implementácie v krajinách OECD ukazujú, že efektívnym spôsobom implementácie Agendy 2030 na národnej úrovni je jej integrácia do národnej rozvojovej stratégie, ktorá integruje a navzájom zosúladí verejné politiky zamerané na všetky tri dimenzie udržateľného rozvoja – ekonomickú, sociálnu a environmentálnu. Agenda 2030 sa tak stane nástrojom „programovania.rozvoja“.smerom.dovnútra.krajiny.
2. Keďže existujúce odvetvové a prierezové stratégie vykazujú značné odlišnosti, napríklad vo vzťahu k uplatnenej metodike, rozsahu a časovému horizontu, je potrebné vypracovať a do praxe **zaviesť jednotnú metodiku a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií.** Tento prístup si zvolila aj Česká republika a vypracovanie príslušnej metodiky bolo hradené zo zdrojov operačného programu Ľudské zdroje a zamestnanosť. Jednotnou metodikou sa bude v budúcnosti riadiť vypracovanie všetkých strategických dokumentov predložených vláde SR na schválenie s výnimkou stratégií a koncepcií vypracovaných v nadväznosti na plnenie ex-ante kondicionalít pre európske štrukturálne a investičné fondy v programovom období 2014-2020. Pre všetky takto vypracované strategické dokumenty bude definovaný jasný spôsob financovania ich implementácie, ktorý by sa mal následne premietnuť do rozpočtu (štátneho rozpočtu, ostatných verejných rozpočtov, prípadne do rozpočtu príslušnej inštitúcie). Pridanou hodnotou uplatňovania jednotnej metodiky bude najmä vzájomná previazanosť odvetvových a prierezových stratégií, jasný finančný rámec a ich výsledková orientácia.
3. Programové vyhlásenie vlády SR obsahuje záväzok *„určiť základné kontúry perspektívneho smerovania hospodárstva v strednodobom a dlhodobom období prijatím stratégie hospodárskej politiky“.* Úlohu **vypracovať „Stratégiu hospodárskej politiky do roku 2026“** a predložiť ju na rokovanie vlády SR začalo plniť MH SR. Stratégia hospodárskej politiky patrí k základným nadriadeným strategickým dokumentom štátu a z hľadiska svojej komplexnosti má jednoznačne nadrezortný charakter. Zároveň, kompetenčný zákon ukladá zodpovednosť za *„koordináciu prípravy opatrení hospodárskej a sociálnej politiky“* Úradu vlády Slovenskej republiky a za zabezpečenie *„strategického plánovania v oblasti investícií“* Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. S cieľom dosiahnuť súlad stratégie so všeobecnou zásadou strategického plánovania, ktorou je identifikácia zdrojov potrebných na naplnenie definovaných cieľov, by uvedený dokument mal obsahovať aj finančný rámec, ako aj požiadavky na ochranu životného prostredia a rozvoj ľudského kapitálu. Takto definovaný rozsah stratégie vedie k záveru, že na jej príprave by mali **spolupracovať Úrad vlády SR, ÚPPVII, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Ministerstvo životného prostredia SR a Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR.** Je tiež potrebné prehodnotiť zvolený časový rámec a zvážiť jeho predĺženie do roku 2030 (namiesto do roku 2026), čím sa zosúladí s časovým rámcom nadradenej Agendy 2030.

iv) Vypracovanie **Zelenej knihy metodiky hodnotenia nákladov a prínosov**, s cieľom zjednotiť postupy pri hodnotení projektov. Zelená kniha sa stane záväzným, nadrezortným metodickým usmernením pre investorov a spracovateľov všetkých projektov financovaných
s účasťou verejných zdrojov. Zelená kniha bude rámcom, ktorý bude nadradený sektorovým metodikám, pričom bude vychádzať z príručky Európskej komisie „Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020).

1. Tento rok korešponduje s rokom, v ktorom vláda SR prijala stále záväznú Národnú stratégiu trvalo udržateľného rozvoja. [↑](#footnote-ref-1)
2. Princíp nadrezortného riadenia ako prvku efektívnej verejnej správy aktívne presadzuje aj OECD (viď závery 54. zasadnutia Výboru pre verejnú správu konanom 14.-15. novembra 2016). [↑](#footnote-ref-2)
3. Projekty financované za účasti EFSI musia spĺňať kritéria, ktoré na financovanie projektov kladie EIB. Od záruk z EFSI sa očakáva, že na financovaní projektov sa bude vyššou mierou podieľať aj súkromný kapitál. Vláda SR vzala na vedomie „Informáciu o investičnom pláne pre Európu a postupe pre realizáciu investičných projektov v Slovenskej republike“ dňa 21. januára 2015. [↑](#footnote-ref-3)