

Stanovisko RRZ k návrhu Plánu obnovy a odolnosti SR

(26. marec 2021)

Cieľom Plánu obnovy a odolnosti by podľa Európskej komisie malo byť zmiernenie ekonomických a sociálnych následkov pandémie koronavírusu a spraviť Európu viac udržateľnou, odolnejšou a lepšie pripravenou na najbližšie výzvy spojené so zelenou a digitálnou transformáciou.

Európska komisia poskytne prostredníctvom Mechanizmu podpory obnovy a odolnosti (Recovery and Resilience Facility, RRF) členským krajinám granty a úvery podmienené reformami a investíciami vo vybraných oblastiach. Cieľom je financovať priame, najmä investičné náklady súvisiace s implementáciou jednotlivých reforiem. Prijatie legislatívy, ktorá nie je spojená s priamymi finančnými nákladmi na implementáciu, tak nie je z tejto schémy podporené. Môže však byť súčasťou širších podmienok čerpania dohodnutých zdrojov. Podľa Plánu obnovy Slovenská republika v tejto fáze nemá záujem o využitie finančného príspevku vo forme úveru, granty sú naplánované na financovanie investícií a reforiem v plnej výške (6 155 mil. eur). RRZ tiež chýba zdôvodnenie rozhodnutia vzdať sa možnosti prefinancovať dodatočné verejné investície z úverov RRF ako alternatívy k národnému financovaniu.

Výber prioritných oblastí na financovanie prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti vychádza z odporúčaní Európskej komisie. Vzhľadom na povahu konkrétnych opatrení a časový priestor na oboznámenie sa s materiálom sa rada v stanovisku môže vyjadriť len v kvalitatívnej rovine. S ohľadom na mandát rady je ťažiskom posúdenie celkových vplyvov Plánu obnovy a opatrení na zabezpečenie zdravých, udržateľných a konkurencieschopných verejných financií (komponent 18).

Verejné financie na Slovensku v súčasnosti čelia výzve v strednodobom aj dlhodobom horizonte. V strednodobom horizonte je výzvou zníženie deficitu verejných financií ovplyvneného pandemiou pod hranicu 3% HDP s cieľom zastaviť rast verejného dlhu, ktorý by sa bez dodatočných opatrení postupne zvyšoval k hranici 70% HDP do roku 2024. Reakciou na pandémiu boli prijaté opatrenia, ktoré v rokoch 2020 a 2021 prispeli k stabilizácii makroekonomického prostredia, najmä k udržaniu zamestnanosti a príjmov domácnosti. Rada pozitívne hodnotí prijatie týchto opatrení a s pokračujúcou krízou odporúča pokračovať v nich v snahe predísť príliš veľkej strate potenciálu a znížiť sociálne dopady protiepidemiologických opatrení.

Prostriedky z plánu obnovy poskytnú počas obdobia postpandemickej konsolidácie okamžitý impulz do slovenskej ekonomiky s priamym vplyvom na zvýšenie ekonomického rastu, pričom najvýznamnejší príspevok k rastu sa očakáva v roku 2022 vo výške približne 1 p. b. HDP. O to dôležitejšie je včasné a efektívne využitie týchto prostriedkov. To pomôže kompenzovať krátkodobý nepriaznivý efekt konsolidačnej stratégie zameranej na znižovanie deficitu nevyhnutnej na stabilizáciu dlhu do roku 2023 a jeho následné znižovanie.

V dlhodobom horizonte čelia verejné financie ešte väčšej výzve – najmä starnutiu populácie a súvisiacim nákladom. Slovensko na tento vývoj dnes nie je pripravené, dlhodobá udržateľnosť sa dnes nachádza v pásme vysokého rizika. Rozpočtová rada považuje za nevyhnutnú súčasť plánu obnovy potrebu ozdravenia verejných financií, vrátane zlepšenia spôsobu ich riadenia. Predložený plán však neobsahuje dostatočne špecifikované ciele a spôsob ich dosiahnutia. Rada považuje za nevyhnutné, aby táto časť bola dodatočne upresnená a záväzná s povinnosťou odpočtovania.

Reforma verejných financií a zavedenie výdavkových stropov sú podľa RRZ nevyhnutnou súčasťou ozdravenia verejných financií, nakoľko súčasný nedostatočne záväzný rozpočtový rámec nedokázal zabrániť zhoršeniu štrukturálneho deficitu aj v časoch výrazného rastu ekonomiky.

Výdavkové stropy by takisto mali byť ukotvené ústavným zákonom v duchu pripravovanej novely (t.j., vrátane zapojenia nezávislej fiškálnej inštitúcie do vyhodnocovania ich plnenia). Ich naviazaním na zmeny v dlhodobej udržateľnosti sa zároveň vytvára motivácia na prijímanie reforiem zlepšujúcich potenciál ekonomiky.

RRZ tiež vníma negatívne, že v rámci plánovaných reforiem absentujú konkrétne detaily reformy daňového systému, ktorá by mohla mať dlhodobu pozitívny vplyv na trh práce a ekonomiku Slovenska. **Jasné kontúry chýbajú aj pri dôchodkovej reforme,** ktorá neobsahuje konkrétny cieľ zlepšenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Rozsah opatrení je len naznačený a neposkytuje ucelený obraz o cieľovom stave. Materiál deklaruje potrebu hľadania politickej zhody. V tomto prípade, aj na základe doterajších skúseností s častými a preukázateľne škodlivými zásahmi do finančnej stability dôchodkového systému, **Rada považuje prijatie ústavného zákona so zakotvením odborne a politicky akceptovateľných princípov za nevyhnutný predpoklad potrebného zlepšenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

Rada vníma, že predložený plán obnovy obsahuje rozsiahly zoznam štrukturálnych opatrení (celkovo 18 komponentov, ktoré sú ďalej členené do podrobnejších oblastí a aktivít), ktorý odráža aj potreby realizácie reforiem neuskutočnených v minulosti.

Odlíšnym prístupom pri tvorbe plánu obnovy mohlo byť užšie **vymedzenie prioritných oblastí** alebo menší počet ťažiskových avšak finančne nákladnejších projektov, **ktoré by v danej oblasti predstavovali zásadný a skokovitý posun vo vývoji ekonomiky**. Rada považuje za vhodné zvážiť doplnenie niektorých takých projektov, ktoré majú potenciál posunúť zdroj rastu našej ekonomiky od priemyslu k ekonomike založenej na väčšom podiele služieb s vyššou pridanou hodnotou s tým, že **realizácia tejto zmeny nebude závislá len od implementačných schopností štátu, ale prebehne aj prirodzením pôsobením trhových síl.**

Zjednodušene a ilustratívne, vytvoriť podmienky na úspešné zopakovanie príbehu vplyvu veľkej automobilky na skokovú modernizáciu strojárenského odvetvia, no tentoraz by malo ísť o sektor služieb. Pritiahnutím tejto automobilky a iných veľkých zahraničných investícií vznikol prirodzený trhový tlak (tzv. kreatívna deštrukcia) na reštrukturalizáciu priemyslu, ktorý

prirodzene vyústil do vytvorenia úspešného automobilového klastra. Za predpokladu, že Slovensko má komparatívnu výhodu na trhu práce v oblasti IT a zdravotníctva, podobný príbeh by mohol vzniknúť pritiahnutím pobočky svetového technologického inštitútu, alebo veľkej svetovej výskumnej nemocnice. To by potom mohlo prirodzene reštrukturalizovať sektor služieb vytvorením IT klastra okolo inštitútu a biochemického medicínskeho klastra okolo nemocnice a zároveň bez potreby dlhoročného tlaku na implementačné schopnosti štátu (čo zvykne byť limitujúcim faktorom).

Realizácia štrukturálnych reforiem umožní zrýchliť ekonomický rast a zlepšiť aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Významná časť navrhovaných reforiem a investícií bola v minulosti súčasťou národných programov reforiem, pričom nedošlo k ich realizácii.

Pri čerpaní prostriedkov z fondu obnovy bude situácia odlišná v tom, že uskutočnením reforiem je podmienené aj ich uvoľnenie na súvisiace investície. Realizácia plánu obnovy a odolnosti však presiahne (aj pri štandardnom termíne volieb) jedno volebné obdobie, preto na úspešné zrealizovanie zámerov je popri externom tlaku dôležité dosiahnuť celospoločenskú zhodu, vytvorenie dostatočných kapacít na ich implementáciu, jednoznačné pomenovanie priorit zodpovedných rezortov a pravidelné monitorovanie pokroku v realizácii navrhovaných opatrení zo strany vlády.

Na zobrazenie verného stavu verejných financií (ako je napr. úroveň štrukturálnej bilancie) a zamedzenie „prejedania“ národných verejných výdavkov posunom od investičných k bežným, by prostriedky z fondu obnovy mali byť doplnkové k národným zdrojom. Vzhľadom na ich dočasnosť by nemali nahrádzať financovanie existujúcich investičných potrieb. Príkladom substitúcie národných zdrojov európskymi sú investície do nemocníc (výstavba a rekonštrukcia), ktoré by boli nutné aj bez plánu obnovy. Z tohto pohľadu plán obnovy nedostatočne preukazuje doplnkovosť navrhovaných investícií. Bolo by preto vhodné špecifikovať strednodobú fiškálnu stratégiu vlády z pohľadu odhadovaného vývoja národných investícií a jasnejšie popísať spôsob zostavenia základného scenára investícií, prostredníctvom ktorého sa doplnkovosť zdrojov z fondu obnovy preukazuje (najmä vo vzťahu k nerovnomernému čerpaniu štrukturálnych a kohéznych fondov EÚ a zazmluvnených mimoriadnych investícií v rezorte obrany).

Rozpočtová rada kladie dôraz na dlhodobé hospodárenie verejných financií, s čím súvisia aj vplyvy navrhovaných reforiem a investícií na dlhodobý ekonomický rast. Plán v znení predloženom do medzirezortného pripomienkového konania v časti analýz dopadov neobsahuje najaktuálnejšie informácie o alokácii investícií, nezohľadňuje makroekonomické vplyvy všetkých investícií (napr. v oblasti zelenej ekonomiky), pričom podľa ministerstva financií by tieto informácie mali byť doplnené po pripomienkovom konaní. Zároveň by bolo vhodné zohľadniť pri odhadovaných makroekonomických vplyvoch Plánu obnovy na ekonomiku Slovenska aj prípadné budúce negatívne vplyvy z dôvodu potreby splatenia záväzkov rozpočtu EÚ v súvislosti s jeho financovaním.

Z toho pohľadu nie je možné posúdiť celkový prínos Plánu obnovy na dlhodobý potenciál ekonomiky Slovenska. Bolo by vhodné materiál doplniť o uvedené analýzy. V prípade zásadných zmien v konečnej verzii Plánu obnovy rada môže svoje stanovisko aktualizovať.