Návrh na zlúčenie Operačného programu Integrovaná infraštruktúra s Operačným programom Výskum a inovácie implementovaných v rámci programového obdobia 2014 – 2020

V súlade s platnou legislatívou EÚ je ku koncu každého kalendárneho roka potrebné deklarovať Európskej komisii minimálne objemy čerpania pre naplnenie pravidla n+3, ktoré sú rôzne a sú stanovené pre každý operačný program. V prípade, že v stanovenom termíne (k 31.12. roka N) nie je Európskej komisii deklarovaný potrebný objem výdavkov, predstavuje to v zmysle čl. 136 všeobecného nariadenia EP a Rady (EÚ) č. 1303/2013 úplnú stratu časti záväzku a zníženie celkovej alokácie 2014 – 2020 pridelenej na program.

Ak má byť program z hľadiska plnenia pravidla n+3 úspešný, nepostačuje vyčerpať objem výdavkov určený výhradne pre tento rok, ale čerpať aj prostriedky určené na ďalšie roky. Zároveň majú minimálne hranice čerpania rastúcu tendenciu, t. j. z roka na rok sú objemy potrebné vyčerpať vyššie. Najvyšší nápor čerpania bude predstavovať posledný rok implementácie programového obdobia 2014 – 2020, t. j. rok 2023, pre ktorý sú minimálne objemy čerpania oproti roku 2022 viac ako dvojnásobné.

Z pohľadu čerpania je **Operačný program Výskum a inovácie** (ďalej len „OP VaI“) **jeden z najrizikovejších programov** (príloha č. 1). Od začiatku implementácie programového obdobia došlo v rámci tohto programu **k opakovanému a najvyššiemu automatickému zrušeniu záväzku** (t. j. trvalej strate finančných prostriedkov) zo všetkých implementovaných programov, a to **v objeme celkom 108,42 mil. Eur** za EÚ zdroj (v roku 2017 tento objem predstavoval 26,97 mil. Eur a v roku 2018 - 81,45 mil. Eur).

V aktuálnom šiestom roku implementácie je kontrahovanie OP VaI len na úrovni 39,15 % z alokácie, pričom miera čerpania operačného programu predstavuje 12,05 % z alokácie, t. j. 255,88 mil. Eur za zdroj EÚ. Z uvedenej výšky čerpania predstavujú poskytnuté, ale ešte nezúčtované tranže za finančné nástroje 19,09 %, t. j. 48,86 mil. Eur za zdroj EÚ, čiže z uvedeného vyplýva, že **reálne čerpanie projektov je na úrovni iba 207,02 mil. Eur.**

Od začiatku roka 2019 do 30. septembra 2019 boli za OP VaI schválené **prostriedky** v súhrnných žiadostiach o platbu **vo výške 45,54 mil. Eur** za zdroj EÚ, čo predstavuje približne **20 % z objemu potrebného vyčerpať do konca roka 2019 pre naplnenie pravidla n+3**. Pre splnenie pravidla n+3 voči záväzku roku 2016 je potrebné do konca roka 2019 predložiť riadiacim orgánom a schváliť certifikačným orgánom (Ministerstvom financií SR) v súhrnných žiadostiach o platbu výdavky v minimálnej výške **180 367 689,53 Eur** za zdroj EÚ a **do 31. decembra 2019 deklarovať v žiadostiach o platbu na Európsku komisiu výdavky vo výške 196 348 946,99 Eur** za zdroj EÚ. Uvedené predstavuje 84,93 % zo sumy potrebnej vyčerpať do konca roka 2019 z ročného záväzku 2016. Zároveň do konca roka 2020 je potrebné vyčerpať 236 063 622,81 Eur za zdroj EÚ.

Riadiaci orgán (Ministerstvo školstva, vedy, výskum a športu SR) v posledných predložených odhadoch očakávaných výdavkov pre uvedený program k 31.08.2019 predpokladal **automatické zrušenie záväzku ku koncu roka 2019 vo výške 21,08 mil. Eur. Na základe aktuálneho stavu riadiaci orgán na stretnutí s Európskou komisiou dňa 1. októbra 2019 informoval o predpokladanom automatickom zrušení záväzku vo výške 40 mil. Eur. Avšak veľká časť predpokladaného čerpania do konca roka 2019 sa očakáva z doteraz ešte nezazmluvnených projektov.**

Vzhľadom na pokračujúci trend nízkeho čerpania a skúsenosti z predchádzajúcich rokov, kedy Slovenská republika za OP VaI opakovane prišla o časť alokácie v celkovom objeme 108,42 mil. Eur, je **opätovne identifikované riziko nesplnenia pravidla n+3 nielen ku koncu roka 2019, ale aj v ďalších rokoch.**

Vzhľadom na neuspokojivý stav čerpania, Vláda SR navrhla realokácie, na základe ktorých bola pripravená revízia OP VaI, ktorá bola potvrdená členmi monitorovacieho výboru a ktorá okrem presunu časti výkonnostnej rezervy programu v objeme 102,6 mil. Eur za zdroj EÚ do Operačného programu Integrovaná infraštruktúra (ďalej len „OP II“) z dôvodu nenaplnenia finančného ukazovateľa výkonnostného rámca zohľadňuje aj realokáciu časti zdrojov rozpočtového záväzku roka 2019 v objeme 70 mil. Eur za zdroj EÚ, pridelených na prioritnú os 1 programu, do OP II v nadväznosti na uznesenie vlády SR č. 220/2019 z 21. mája 2019. Predmetné transfery však **nebudú mať vplyv na zníženie minimálnej sumy potrebnej vyčerpať ku koncu roka 2019 pre naplnenie pravidla n+3.** Budú mať vplyv na zníženie minimálnej sumy potrebnej vyčerpať pre naplnenie pravidla n+3 až ku koncu rokov 2022 a 2023.

Na druhej strane OP II je z pohľadu čerpania jedným z najvýkonnejších programov v rámci Slovenskej republiky. Jeho aktuálne čerpanie je na úrovni 35,8% celkovej alokácie na programové obdobie 2014 – 2020. Nad rámec minimálnej ročnej hranice čerpania na rok 2019, ktorá predstavuje 402,69 mil. Eur, vyčerpal 369,22 mil. Eur a z minimálnej ročnej hranice na rok 2020 vo výške 417,38 mil. Eur zostáva na národnej úrovni vyčerpať už iba 48,16 mil. Eur. K predídeniu straty finančných prostriedkov OP VaI dôjde vzhľadom na aktuálne plnenie záväzkov v rámci OP II.

Vzhľadom na neuspokojivý stav implementácie OP VaI hlavný apel Európskej komisie smeroval k potrebe minimalizovať riziko hroziaceho automatického zrušenia záväzku v roku 2019 prijatím všetkých riešení, ktoré pripadajú do úvahy na zlepšenie súčasnej situácie, vrátane zásadnejších návrhov v kompetencii vlády SR, ako napr. zlúčenie operačných programov.

Európska komisia vo vzťahu k zlučovaniu operačných programov uviedla, že je otvorená voči takémuto radikálnemu opatreniu, je však potrebné prijať rozhodnutie vlády SR a konať veľmi rýchlo.

Z uvedeného dôvodu Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a Ministerstvo financií SR s cieľom eliminovať ďalší prepad finančných prostriedkov ku koncu roka 2019, ako aj v ďalších rokoch, navrhujú v súlade s alternatívami odporúčanými Európskou komisiou na elimináciu rizika ďalšieho prepadu prostriedkov možnosť **zlúčenia OP II s OP VaI.**

Účel finančných prostriedkov alokovaných v rámci OP VaI na podporu vedy, výskumu a inovácií ostáva zachovaný aj do budúcna a v rámci zlúčenia OP II s OP VaI nedochádza k zmene prioritných osí OP VaI. To znamená, že zlúčenie operačných programov nebude mať za následok znižovanie finančnej alokácie pre vedu a výskum. Po zlúčení predmetných dvoch programov by vzhľadom na objem prečerpaných prostriedkov v rámci OP II nad rámec minimálnej úrovne čerpania v roku 2019 potrebnej pre splnenie pravidla n+3 už bolo aktuálne splnené pravidlo n+3 voči záväzku roka 2016, ktoré je potrebné splniť voči Európskej komisii do konca roka 2019.

Schválením predkladaného materiálu vládou SR však automaticky nezaniká zodpovednosť Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Ministerstva hospodárstva SR ako riadiaceho/ sprostredkovateľského orgánu, ani ako platobných jednotiek, aby naďalej vyvíjali úsilie o maximalizáciu oprávnených výdavkov predkladaných na certifikačný orgán vo vzťahu k plneniu pravidla n+3 v roku 2019, nakoľko až do konečného rozhodnutia zo strany Európskej komisie sú v platnosti pôvodné verzie oboch operačných programov, a teda riziko automatického zrušenia záväzku až do tohto momentu naďalej pretrváva. Z tohto dôvodu je potrebné zo strany riadiaceho orgánu, sprostredkovateľských orgánov a platobných jednotiek plniť naďalej svoje úlohy v súlade s aktuálne platnou implementačnou štruktúrou OP VaI tak, aby bolo v čo najvyššej miere zabezpečené predkladanie výdavkov pre splnenie pravidla n+3 ministerstvu, a to za Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR v minimálnom objeme 97,95 mil. Eur a za Ministerstvo hospodárstva SR v minimálnom objeme 82,42 mil. Eur (vzhľadom na nastavenie pomerov financovania prioritných osí programu je potrebné v súhrnných žiadostiach o platbu predložiť taký objem výdavkov, aby po ich prepočítaní bola dosiahnutá vyššie uvedená suma).

Pre úspešné vyčerpanie záväzkov do konca oprávneného obdobia je potrebné vyčerpať za obidva operačné programy sumu 4 475 mil. Eur. Členenie podľa rokov, minimálnych hraníc a jednotlivých rezortov je uvedené v nasledujúcej tabuľke.

v EUR

RO/SO	Alokácia	ostáva / potrebné vyčerpať pre splnenie pravidla N+3					
		rok 2019	rok 2020	rok 2021	rok 2022	rok 2023	Spolu
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*
RO OP II	3 949 210 563	0,00	48 156 621,40	434 474 780,11	461 065 249,11	1 673 308 067,95	2 617 004 718,57
SO MŠVVaŠ SR	887 617 173	97 945 847,64	108 631 772,60	113 095 505,81	119 724 237,81	408 284 901,54	847 682 265,41
SO MH SR	1 234 991 055	82 233 238,03	127 431 850,21	132 782 056,35	141 067 535,35	527 229 913,59	1 010 744 593,53
Spolu	**6 071 818 791**	**180 179 085,68**	**284 220 244,21**	**680 352 342,27**	**721 857 022,27**	**2 608 822 883,08**	**4 475 431 577,51**

Zdroj: MF SR, Certifikačný orgán

Po zlúčení operačných programov bude potrebné do konca roku 2020 deklarovať EK prostriedky v minimálnom objeme 284 mil. Eur. Podľa odhadov Ministerstva dopravy a výstavby SR je predpoklad, že výdavky do oblasti dopravy a informatizácie budú vo výške 560 mil. Eur, čím pokryjú aj prípadné nízke čerpanie za oblasť vedy, výskumu a inovácií. Po roku 2020 predpokladáme, že aj po implementácii odporúčaní z procesného auditu dôjde k akcelerácii čerpania v oblasti vedy, výskumu a inovácií.

Vychádzajúc z aktuálneho stavu implementácie OP VaI predstavuje zlúčenie týchto operačných programov v danom čase jedinú možnosť, ako predísť trvalej strate finančných prostriedkov tento a budúci rok. Zároveň navrhované zlúčenie programov nemá vplyv na výšku alokácie určenú na realizovanie projektov v rámci OP VaI a práve naopak zabezpečí, že tento program nepríde o ďalšie finančné prostriedky, ktoré budú môcť byť použité na projekty v oblasti výskumu a inovácií.

Na základe v súčasnosti platnej implementačnej štruktúry a vznesených pripomienok aj zo strany Ministerstva dopravy a výstavby SR počas medzirezortného pripomienkového konania sa predpokladá, že v prípade schválenia návrhu na zlúčenie vládou SR bude na návrh riadiaceho orgánu pre OP II doplnené určenie dvoch plnohodnotných sprostredkovateľských orgánov, t. j. Ministerstva hospodárstva SR a Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu

SR. Výskumná agentúra a Slovenská inovačná a energetická agentúra budú plniť funkciu subjektov, ktoré spolupracujú na implementácii programu v zmysle existujúcich kompetencií. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR bude mať rovnaké kompetencie, ako má Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré je aktuálne sprostredkovateľským orgánom pre OP VaI, stanovené Uznesením Vlády SR č. 230 zo dňa 14. mája 2014. Centrálny koordinačný orgán, Národný monitorovací subjekt, certifikačný orgán, orgán auditu a platobné jednotky zostávajú nezmenené.

Hlavné výhody navrhovaného zlúčenia sú nasledovné:

- **zabránenie automatickému zrušeniu záväzku** OP VaI vo výške 39 - 90 mil. EUR **v roku 2019** a jeho eliminácia roku 2020;
- **eliminácia automatického zrušenia záväzku po roku 2020** v prípade nečerpania prioritných osí z dôvodu jednoduchšej vnútornej realokácie v rámci operačného programu aj po roku 2020 (keďže po roku 2020 už nie je možná realokácia medzi operačnými programami) za podmienky rešpektovania tematickej koncentrácie;
- **eliminácia automatického zrušenia záväzku pri uzatváraní programu** z dôvodu predpokladaného vydania usmernenia EK umožňujúceho využitie flexibility medzi prioritnými osami v rámci jedného operačného programu (pri uzatváraní v programovom období 2007-13 EK umožnila 10 % flexibilitu na úrovni prioritnej osi). Uvedené znamená, že napríklad v prípade, ak nebude vyčerpaná alokácia niektorej prioritnej osi OP VaI na konci programového obdobia a ostatné prioritné osi v rámci programu prečerpajú svoju alokáciu nad 100 %, zachráni sa tým prepadnutie alokácie na nevyčerpanej prioritnej osi;
- **príprava na implementačnú štruktúru nasledujúceho programového obdobia 2021 – 2027**, pre ktoré sa plánuje nižší počet operačných programov, riadiacich orgánov a celkové zjednodušenie implementačnej štruktúry;

Riziká navrhovaného zlúčenia sú nasledovné:

- neschválenie Európskou komisiou a z toho vyplývajúce nezabránenie automatickému zrušeniu záväzku OP VaI vo výške 39 - 90 mil. Eur v roku 2019, napriek tomu, že Európska komisia vyjadrila vôľu k tomuto radikálnemu kroku;
- časová, administratívna a technická náročnosť procesu potrebného na zabezpečenie zmien;
- neschválenie monitorovacími výbormi OP VaI a OP II.

Harmonogram kľúčových krokov:

1. Schváliť návrh zlúčenia OP II s OP VaI na zasadnutí Monitorovacieho výboru OP VaI; **Termín:** 10/2019
2. Schváliť zlúčený OP II na mimoriadnom rokovaní Monitorovacieho výboru OP II; **Termín:** 10/2019
3. Schváliť návrh na zlúčenie OP II s OP VaI;
4. **Termín:**10/2019
5. Predložiť revíziu OP II cez SFC2014 na Európsku komisiu; **Termín:** do 31.10.2019
6. Predložiť revíziu OP VaI (podľa usmernenia Európskej komisie, v podobe „vynulovaného obsahu“) cez SFC2014 na Európsku komisiu; **Termín:** do 31.10.2019
7. Po schválení revízie OP II Európskou komisiou - aktualizovať riadiacu a implementačnú dokumentáciu spoločného operačného programu. Prípadná audítorská práca orgánu auditu;

Termín: najneskôr do šiestich mesiacov

8. Rozšíriť Monitorovací výbor OP II o zástupcov vedy a výskumu pri zachovaní princípu partnerstva;
   Termín: do 3 mesiacov od schválenia spoločného operačného programu zo strany Európskej komisie;
9. Požiadať Európsku komisiu o vykonanie tzv. Procesného auditu v rámci Structural Reform Support Programme, s cieľom identifikovať úzke miesta v doterajšej implementačnej štruktúre OP VaI a navrhnúť opatrenia na zdynamizovaniu procesu;
   Termín: do 31.10.2019
10. Zabezpečiť procesný audit a vykonať potrebné opatrenia vyplývajúce z procesného auditu a súvisiaceho Akčného plánu;
    Termín: do 31.12.2020
11. Monitorovať vykonávané zmeny a plnenie kritérií určenia príslušnými orgánmi Národným monitorovacím subjektom;
    Termín: priebežne

Uvedený harmonogram/kroky nebránia čerpaniu finančných prostriedkov na národnej úrovni, t. j. implementácia projektov nie je pozastavená.

Vzhľadom na blížiaci sa koniec roka 2019 a termíny vyplývajúce z legislatívy Európskej únie je potrebné pristúpiť k realizácii spojenia operačných programov tak, aby revidovaný operačný program bol predložený Európskej komisii najneskôr do 31. októbra 2019, čím sa zvráti trvalá strata finančných prostriedkov v rámci OP VaI ešte v tomto roku.

Zoznam príloh:

Príloha 1: Analýza finančnej implementácie OP VaI, OP II a zlúčeného operačného programu