

Skúsenosti s eurofondovými projektmi naznačujú potrebu zmeny v ich implementácii

V tomto roku končí čerpanie 3. programového obdobia eurofondov. Z vyše 14 miliardového rozpočtu sme využili dve tretiny a do konca roka musíme vyčerpať ešte viac ako 5 mld. eur. Na základe skúseností z jednotlivých projektov je reálne čerpanie takmer dvojnásobne dlhšie ako pôvodný plán projektu. Toto podporuje doterajšiu skúsenosť s opatrnosťou v očakávaniach (najmä) od verejných investícií, ktoré sa finančne implementujú dlhšie, ako je plán. Potrebujeme zlepšiť manažovanie projektov, aby sme vedeli efektívne a včasne implementovať investičné projekty. Neschopnosť v tomto smere sa v konečnom dôsledku premieta v nerovnomernom čerpaní eurofondov a napokon aj v slabom tempe dobiehania rozvinutejšej časti Európy.

Z rozpočtu EÚ bolo pre Slovensko vyčlenené 14,5 mld. eur. Okrem eurofondov sa na investíciách spolupodieľajú nemalou mierou aj zdroje zo štátneho rozpočtu a vlastné prostriedky prijímateľov pomoci. Dočerpávanie fondov pre regionálny rozvoj z 3. programového obdobia 2014-2020 (3PO) sa končí v aktuálnom roku 2023. Doteraz sa podarilo využiť 67 %. Do decembra zostáva ešte tretina fondov, viac ako 5 mld. eur¹. V súčasnosti sú prostriedky plne zazmluvnené s prijímateľmi pomoci. Rozhodujúcim faktorom úspešného ukončenia 3PO bude dynamika realizačnej fázy projektov.

Najviac sa investuje do infraštruktúry v doprave a životnom prostredí (spolu 39 %), do transformácie ekonomiky pätina zdrojov (R&D, inovácie a nízkouhlíkové hospodárstvo) a o niečo menej do modernizácie verejnej správy (digitalizácia, administratíva, adaptácia na zmenu klímy a riadenie rizík). Relatívne významná časť sa zameriava na sociálny a ľudský kapitál (spolu 23 % trh práce, sociálna inklúzia a vzdelávanie).

Okrem pôvodných priorít sa medzičasom časť zdrojov realokovala na protipandemické opatrenia a z toho najviac na udržanie pracovných miest². Tieto výdavky pôsobili skôr ochranné a stabilizačne než rozvojovo pre zlepšenie kvalifikácie pracovnej sily a/alebo účasti na trhu práce. Okrem toho **vláda plánuje časť zdrojov použiť na opatrenia zamerané na pomoc ekonomike zasiahnutej**

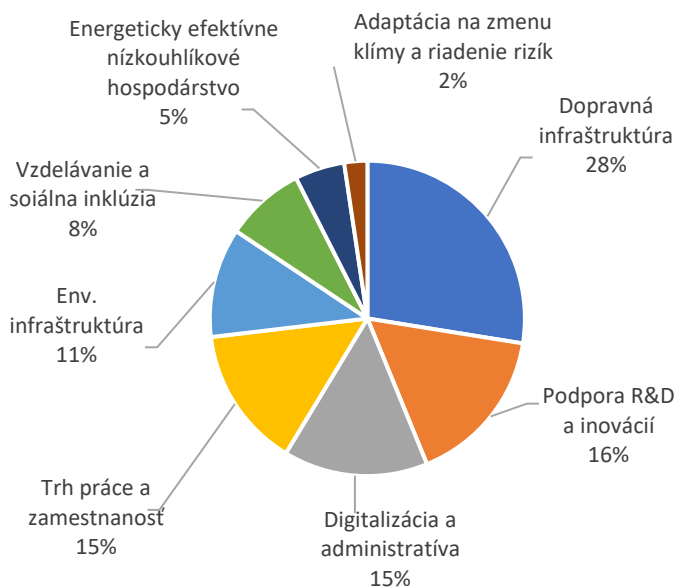
¹ MF SR, 2023. Čerpanie ŠF a KF k 28.2.2023.

² Okrem zmeny účelu použitia pôvodných eurofondov EÚ poskytla Slovensku dodatočné zdroje na zníženie dosahu pandémie z iniciatívy REACT-EU. Spolu na opatrenia Slovensko vyčlenilo z prostriedkov EÚ viac ako 1 mld. eur. Zdroj: MIRRI SR, 2022. Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020 k 31.12.2022.

Analytické komentáre nie sú oficiálnym stanoviskom Národnej banky Slovenska. Prezentujú názory analytikov úseku meny, štatistiky a výskumu (ÚMS). Šírenie je povolené bez predchádzajúceho súhlasu, avšak s uvedením zdroja „Analytici ÚMS“. Ak nie je uvedené inak, časové rady sú sezónne očistené použitím vlastných sezónnych modelov.

vysokými cenami energií³. Takéto využitie je obhájiteľné v prípade, že by Slovensko inak o tieto zdroje trvalo prišlo. Približne 15 % fondov je viazaných na projektoch s nulovým čerpaním. S blížiacim sa koncom horizontu sa zvyšuje riziko straty kvôli nečerpaniu najmä v týchto projektoch. **Uvedený spôsob využívania fondov je však stratená príležitosť, keď menej investujeme do regionálnych ekonomík pre ich lepšiu odolnosť voči prípadným šokom v budúcnosti.**

Graf 1: Rozdelenie zdrojov podľa oblasti rozvoja



Zdroj: ITMS 2014+, vlastné výpočty

Projektový cyklus a S-krivky

Čerpanie fondov na Slovensku je vo všeobecnosti vnímané ako pomalé, a to aj v medzinárodnom porovnaní⁴. Hlavnou príčinou sa javí byť pomalé plnenie zazmluvnených projektov. V skutočnosti je problém komplexnejší, nakoľko realizáciu projektov podmieňujú rôzne fázy projektového cyklu: od výziev, projektovej prípravy, schvaľovania žiadostí o príspevok, realizačnej fázy, záverečného hodnotenia a zúčtovania⁵. Jedným z dôvodov pomalého čerpania je oneskorené zverejňovanie projektových výziev⁶, na čo nadväzuje časový posun kontrahovania schválených projektov⁷.

Potenciál pre čerpanie je vysoký vzhľadom na stav plného zazmluvnenia prostriedkov. Problematickými sa javia aj „spiace“ alebo zásobníkové projekty. Viac ako 2 mld. eur eurofondov je viazaná v projektoch s nulovým čerpaním, kde väčšinu príjemcov pomoci tvoria obce, mestá a ústredná vláda s iniciatívami v oblasti dopravy a informatizácie verejných služieb.

³ Vláda SR na svojom rokovaní schválila 14.12.2022 uznesením č. 806 [Návrh na riešenie dopadov energetickej krízy prostredníctvom EŠIF zdrojov programového obdobia 2014 – 2020 a rámec implementácie \(SAFE-CARE\)](#), v rámci ktorého presunula časť nevyčerpaných eurofondov (1.06 mld. eur) na pomoc zraniteľným domácnostiam a MaSP zasiahnutými vysokými cenami energií. Je možné predpokladať, že tieto zdroje boli stiahnuté práve zo „stagnujúcich projektov“ verejnej správy, čo by urýchlilo čerpanie eurofondov v roku 2023.

⁴ Napríklad NBS, 2022. [Analýza Návrhu rozpočtu verejnej správy SR na roky 2023-2025](#), str. 24.

⁵ Proces implementácie je opísaný v [Systém riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov, ver. 12](#) (MIRRI SR, 2022).

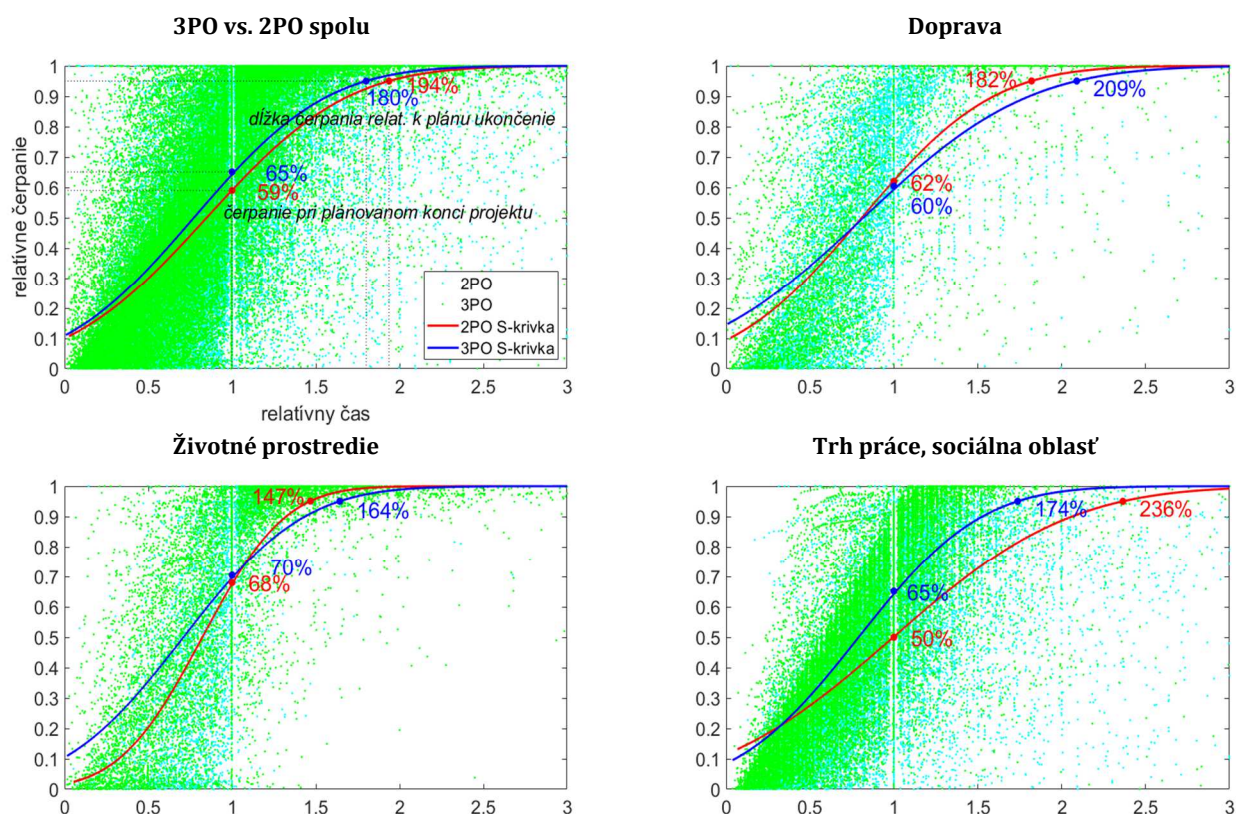
⁶ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR deklaruje snahu urýchlíť implementačný proces 4PO, keď v roku 2023 má v pláne vyhlásiť výzvy na granty v objeme 5,8 mld. eur ([MIRRI SR, 16.2.2023](#)).

⁷ NBS, 2020. [Analýza Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021-23](#), Príloha 7.

Samotná realizačná fáza sa však stále považuje za významný faktor s vplyvom na dynamiku využívania zdrojov. Čerpanie za celé 3PO ilustruje S-krivka⁸, ktorá má na agregovanej úrovni strmší sklon v porovnaní s predchádzajúcim 2. programovým obdobím 2007-2013 (2PO). Priemerné využitie zazmluvnenej sumy v čase plánovaného ukončenia projektov bolo na úrovni 65 % (graf 2). Toto však neplatí pri optike zameranej na špecifické oblasti, kde sú charakteristické iné dynamiky. V doprave a životnom prostredí čerpanie v záverečnej fáze viac zaostáva za 2PO (graf 3 a 4). Úspešnejšie sa však darí implementovať projekty v sociálnej oblasti a zamestnanosti (graf 5).

Alternatívny pohľadom je, ako dlho trvá priemerné vyčerpanie zazmluvnenej sumy vzhľadom k plánovanej realizačnej dĺžke. Pri zvolení hranice 95 % čerpania, pri ktorej je už možné považovať projekt za finančne vysporiadaný⁹, je dĺžka čerpania projektov 3PO o 80 % dlhšia voči plánovanému obdobiu realizácie. Ak pôvodný realizačný plán projektu bol napríklad 10 mesiacov, čerpanie naň bolo dlhšie o 8 mesiacov, spolu 18 mesiacov.

Grafy 2 až 5: S-krivky a porovnanie 2PO a 3PO



Zdroj: ITMS 2014+, NSRR, vlastné výpočty

⁸ S-krivka zobrazuje v normovanom vyjadrení priemerný vývoj kumulatívneho čerpania zo zazmluvnenej sumy voči časovému plánu realizácie projektu. Odhadnutá je regresným modelom Probit. Tvar „S“ vystihuje čerpanie. V prvej „nábehovej“ fáze rastie čerpanie pomalšie vzhľadom k realizačnému plánu. Následne v 2. fáze dochádza k zrýchleniu čerpania, čo je spôsobené realizáciou hlavných investičných častí. V 3. fáze dochádza k spomaleniu platieb po finalizácii projektu, jeho vyhodnotení a finálnom zúčtovaní. Body na osi x vyjadrujú relatívny stav časového plánu projektu a body na osi y relatívny stav čerpania zo zazmluvnenej sumy. Napríklad bod [x=1, y=0.65] vyjadruje, že v čase plánu ukončenia projektu (x=1) bolo vyčerpaných 65 % zdrojov zo zazmluvnenej sumy (y=0.65). Ohraničenie $y \leq 1$ vyjadruje obmedzenie pre čerpanie maximálne do výšky 100 % zazmluvnenej sumy na projekt.

Jednotlivé body zobrazujú vývoj čerpania projektov za rovnako dlhé obdobie 108 mesiacov, resp. 9 rokov. Pre 2PO je to čerpanie za obdobie 1/2007-12/2015 a pre 3PO obdobie 1/2014-12/2022.

⁹ Hranica bola zvolená nižšia ako 100 %. Mnohé projekty môžu ukončiť projekt s nižšími výdavkami, ako je zazmluvnená hodnota, napr. kvôli úsporám vo verejnom obstarávaní.

Pri objemovo významnejších operačných programoch dopravnej a environmentálnej infraštruktúry (graf 3 Doprava a graf 4 Životné prostredie) dosiahlo priemerné čerpanie v čase plánovaného ukončenia projektov v doprave približne 60 % a v životnom prostredí 70 %. Pri dosiahnutej 95 % hranici čerpania trvali projekty v doprave (nové cesty a železnice, rekonštrukcie cestných úsekov) viac ako dvojnásobne dlhšie voči pôvodne stanovenému realizačnému plánu. V prípade environmentálnej infraštruktúry (čističky, kanalizácie, odpadové hospodárstvo) je to viac ako 60 %.

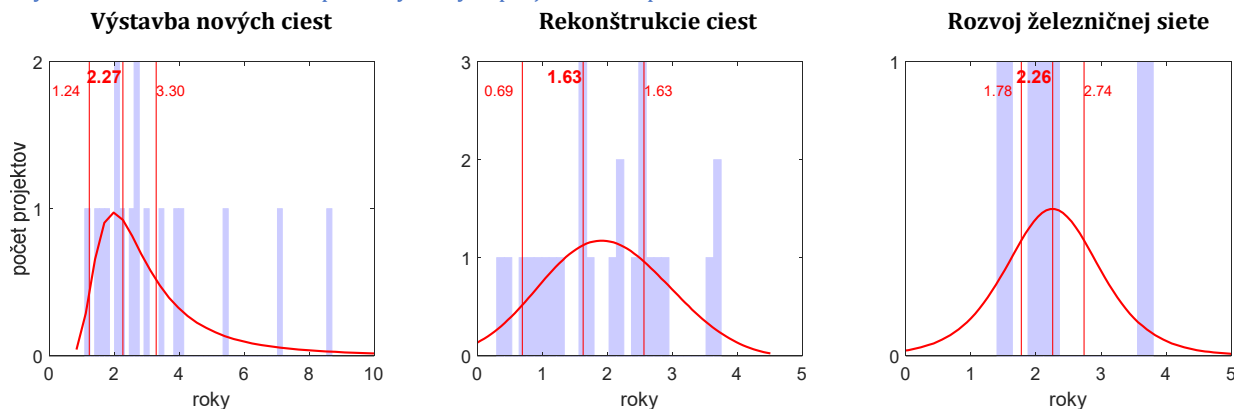
Výraznejší rozdiel v čerpaní medzi programovými obdobiami je v oblasti podpory ľudských zdrojov a zamestnanosti (graf 5 Trh práce a sociálna oblasť), kde sa využívanie zdrojov z 3PO vyvíja rýchlejšie a v čase plánu ukončenia projektu výraznejšie predstihuje predošlé programové obdobie. Napriek tomu priemerná dĺžka čerpania presahuje realizačný plán o viac ako 70%.

Zreálnenie očakávaní verejných investícií

Výsledky o dĺžke čerpania naznačujú, že je potrebná určitá miera opatrnosti pri hodnotení vplyvu najmä verejných investícií na ekonomiku z pohľadu časovej realizácie. Ak v budúcnosti nedôjde k zásadným zmenám v schopnosti včas realizovať projekty, bude dôležité už vo fáze prípravy výziev zohľadniť časový posun v plnení projektov, aby sa zlepšil odhad ich finančného krytia¹⁰.

Plánovaná dĺžka výstavby nových úsekov ciest, diaľnic a modernizácia železničných tratí v projektoch 3PO je v priemere približne 2 roky. Klaster cestných projektov sa vyznačuje vyššou variabilitou vzhľadom na rôzne dĺžky stavaného úseku, náročnosti terénu a/alebo stavebných prvkov. Plánované rekonštrukcie ciest mimo diaľnic trvajú priemerne 1,6 roka. Realizačný plán skupiny projektov dopravnej infraštruktúry je v grafoch 6 až 8.

Grafy 6 až 8: Dĺžka realizačného plánu vybraných projektov v doprave



Zdroj: ITMS 2014+, vlastné výpočty

Poznámka: Vertikálne čiary vyjadrujú polohu strednej hodnoty nad pravdepodobnostným rozdelením a po stranách štandardné odchýlky.

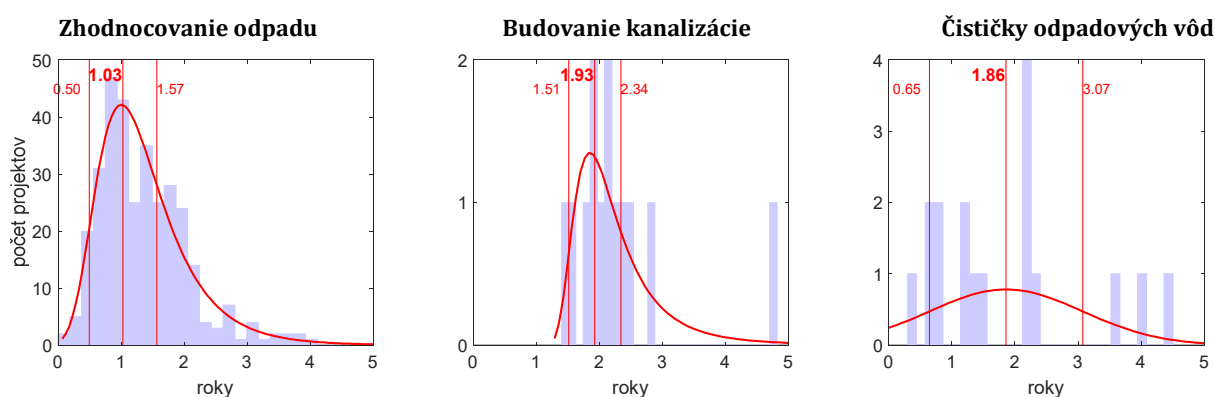
Z hľadiska plnenia investične náročných oblastí k záveru roka 2022 projekty výstavby nových ciest boli priemerne v štádiu 90 % plnenia svojho realizačného plánu pri vyčerpaní 80 % rozpočtu. Rekonštrukcie ciest boli v meškaní, keď pri relatívnom čase 140 % vyčerpali 70 % rozpočtu. V prípade železničnej siete je časové omeškanie miernejšie, keď pri presahu realizačného plánu o 10 % dosiahli 70 % čerpania.

¹⁰ K celkovej neistote okrem odhadu čerpania na úrovni projektov smerom k ich agregácii prispieva aj prijatie predpokladov o časti alokácie, ktorá doposiaľ nebola projektovo zazmluvnená. V súčasnosti sú už všetky prostriedky projektovo viazané, ale v uplynulých rokoch mal tento faktor významnú váhu vo výhlade eurofondov. Pre projekciu nezazmluvnenej časti je dôležité brať v úvahu práve projektové výzvy, ktoré indikujú objem a približný čas začiatku tematických projektov.

Projekty environmentálnej infraštruktúry sa zameriavajú najmä na výstavbu kanalizácií odpadových vôd, čističiek a zhodnocovania komunálneho odpadu formou výstavby recyklačných centier, zberných dvorov a kompostární. Investície do zhodnocovania odpadu a čističiek by mali byť zrealizované v priemere do 1 roka. Výstavba kanalizačných projektov (len projekty, ktoré nezahŕňajú aj čističky) by mala trvať v priemere približne 2 roky (grafy 9 až 11).

Stav plnenia enviro-investícií bol k záveru roka 2022 pomerne priaznivý. Projekty odpadového hospodárstva boli blízko finalizácie, keď pri miernom presahu realizačného plánu už takmer úplne vyčerpali a naplnili rozpočtový plán. Výstavba kanalizácie a čističiek je v štádiu 70 až 80 % plnenia svojho časového a finančného plánu.

Grafy 9 až 11: Dĺžka realizačného plánu vybraných projektov v životnom prostredí



Zdroj: ITMS 2014+, vlastné výpočty

Poznámka: Vertikálne čiary vyjadrujú polohu strednej hodnoty nad pravdepodobnostným rozdelením a po stranách štandardné odchýlky.

Vyššie uvedené plnenie investičných projektov podporuje mierny optimizmus v súvislosti s ich včasným dokončením. Riziko však možno vnímať pri zdrojoch viazaných v projektoch s nulovým čerpaním, ktoré nebudú využité a ani presmerované na energopomoc.

Poodhalenie nesúladu medzi dĺžkou čerpania a časovým plánom, ktorý môže dosiahnuť v niektorých projektoch aj dvojnásobok plánu, zreálňuje očakávania od tempa využívania eurofondov na Slovensku. Štvrté programové obdobie pre roky 2021-2027 a najmä Plán obnovy prinášajú nové príležitosti financovania. Tie sú **sprevádzané určitou mierou implementačného optimizmu. Na naplnenie očakávaní však bude potrebný zásadný posun v schopnosti včas a efektívne realizovať investície, ktorých cieľom je zlepšovanie života v regiónoch a zrýchlenie dobiehania rozvinutejšej časti Európy.**

Marián Labaj
analytici@nbs.sk