

## I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

## STANOVISKÁ

## EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

519. PLENÁRNE ZASADNUTIE EHSV Z 21. A 22. SEPTEMBRA 2016

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému *Nové opatrenia na riadenie a vykonávanie zamerané na rozvoj – hodnotenie európskych štrukturálnych a investičných fondov a príslušné odporúčania***

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2016/C 487/01)

Spravodajca: **Etele BARÁTH**

Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	21. 1. 2016
Právny základ	článok 29 ods. 2 rokovacieho poriadku stanovisko z vlastnej iniciatívy
Príslušná sekcia	sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť
Dátum schválenia v sekcii	8. 9..2016
Dátum schválenia v pléne	21. 9. 2016
Plenárne zasadnutie č.	519
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržali sa hlasovania)	171/1/4

### 1. Závěry a odporúčania

1.1. EHSV sa domnieva, že je potrebné realizovať koordinované európske riadenie zamerané na rozvoj, ktorého cieľom je prispieť k inovatívnemu, pevnému a pokojnému budovaniu Európy. Koordinácia sa musí posilniť, a to napr. aj vytvorením novej organizačnej formy riadenia.

1.2. Prostredníctvom koordinovaného rozvoja treba opätovne docieľiť dynamický rozvoj hospodárstva, posilňovať základy sociálneho blahobytu a demokracie, spolunažívanie rozdielnych kultúr a príkladné rešpektovanie životného prostredia.

1.3. EHSV zdôrazňuje, že cieľom konzistentného uplatňovania zásady partnerstva je podporovať účasť zainteresovaných strán na plánovaní a realizácii investícií financovaných z fondov EÚ. Posilňuje sa tým kolektívna angažovanosť vo vzťahu k investíciám a podporuje sa rozsiahlejšie využívanie zručností. Projekty sa realizujú účinnejšie a zároveň sa zvyšuje transparentnosť, čiže napomáha sa predchádzať podvodom a zneužívaniu.

1.4. Potrebujeme jednoduchý a ľahko zrozumiteľný systém cieľov a stratégiu v podobe jednotného plánu pre Európu (stratégia EÚ na obdobie rokov 2030 až 2050). Treba zdôrazniť, že hlavným strategickým cieľom EÚ je naďalej vytvoriť inovatívnu, udržateľnú a inkluzívnu Európsku úniu. Na tento účel treba do tohto plánu zapracovať aj ciele stanovené COP 21 (ciele udržateľného rozvoja).

1.5. Potrebujeme lepšie zosúladené rozvojové programy. Pri plánovaní krátkodobých, strednodobých a dlhodobých programov a prostriedkov je potrebné vypracovať syntetizujúci systém cieľov. Pod prostriedkami sa rozumejú politické, právne, organizačné a peňažné prostriedky.

1.6. EHSV navrhuje, aby využívanie tradičných európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), spolu s rozvojom Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI), ktorý bude trhovo orientovaný a bude mobilizovať aj súkromný kapitál, bolo v záujme lepšieho zosúladenia spoločným európskym cieľom. Na tento účel sa mechanizmus cieľov musí zosúladiť s reguláciou týkajúcou sa ich vykonávania.

1.7. EHSV navrhuje, aby prvoradým ústredným prostriedkom posilneného centrálného riadenia zameraného na rozvoj bol európsky semester vychádzajúci z ročného prieskumu rastu, ktorý musí obsahovať aj systematické usmerňovanie postupu realizácie plánu pre Európu a jeho monitorovanie. Európsky semester môže zároveň plniť aj úlohy systémov zameraných na zabezpečenie sociálneho prostredia pre dobré životné podmienky.

1.8. Základom pre preskúmanie účinnosti riadenia zameraného na rozvoj by okrem už prijatého ukazovateľa výkonnosti v oblasti DPH, ktorý má najmä ekonomický charakter, mohol byť ukazovateľ výsledkov, ktorý by mal doplnujúci charakter, odzrkadľoval by udržateľnosť a obsahoval by v prvom rade sociálne a environmentálne faktory (GDR – *gross development result*).

1.9. Je potrebné vytvoriť silnú koordináciu (Strong Coordination) a spoluprácu s členskými štátmi založenú na otvorenej metóde koordinácie (Open Method of Cooperation). V rámci rozvojových postupov je potrebné pristúpiť k transformácii nadobudnutých skúseností.

1.10. Treba uplatňovať rozšírené právne a finančné nástroje. Riadenie zamerané na rozvoj je podmienené dynamickým hospodárstvom, väčším objemom investovaného kapitálu, účinnejším systémom investovania, kvalifikovanejšou pracovnou silou a výkonmi inovatívnejších podnikov. Jeho dôležitým cieľom z dlhodobejšieho hľadiska je však obnova spoločnosti, vytvorenie blahobytu a zabezpečenie zlepšeného a udržateľného prostredia.

1.11. Potrebujeme viacúrovňové spoločné vykonávanie. Súbežne s prebiehajúcou reformou (program REFIT) sa musia vypracovať aj právno-administratívne nástroje riadenia zameraného na rozvoj. V rámci nich treba na strednej úrovni výrazne posilniť koordináciu, a teda makroregionálne rozvojové nástroje, pričom v časovom rámci plánu pre Európu sa v zásadnej miere zvýši význam funkčných regiónov, miest, mestských oblastí, aglomerácií, metropolitných oblastí a sietí.

1.12. Jedným z dôležitých prvkov dlhodobého riadenia zameraného na rozvoj je kontinuita. Musia sa zosúladiť politické cykly, plánovacie a rozvojové postupy a časové rámce rozpočtov. Predpokladom činnosti zameranej na rozvoj je nepretržitá analýza, kontrola a korekcia.

1.13. Mimoriadne dôležité je poskytovanie podrobných informácií verejnosti, jej angažovanie, rozvoj komunikácie a politického marketingu a korektná prezentácia skutočných výsledkov a slabín.

1.14. EHSV vždy dôsledne presadzoval posilňovanie demokratickej účasti. V rámci spolupráce na základe otvoreného systému treba na všetkých úrovniach zabezpečiť účasť spoločensko-hospodárskych partnerov a mimovládnych organizácií, čo sa na úrovni EÚ musí prejavovať zhodnotením úlohy EHSV.

1.15. EHSV už vo svojom stanovisku z roku 2012<sup>(1)</sup> podporil vytvorenie európskeho kódexu správania v oblasti partnerstva (ECCP), ktorý iniciovala Európska komisia a ktorého cieľom je vytvoriť rámec pre členské štáty v oblasti plánovania a realizácie partnerstva. Vlastné predstavy partnerov o Európe pomáhajú vytvárať ciele a stotožňovať sa s nimi, teda podporujú účinnejšiu realizáciu plánov.

<sup>(1)</sup> Stanovisko EHSV na tému „Zásada partnerstva pri uplatňovaní fondov spoločného strategického rámca – základy európskeho kódexu správania v oblasti partnerstva“ (Ú. v. EÚ C 44, 15. 2. 2013, s. 23).

1.16. EHSV zdôrazňuje, že treba prekonať regulačný systém partnerstva založený na návrhoch a osvedčených postupoch a komplexne koncipovať minimálne očakávania, ktoré musia orgány členských štátov povinne splniť a ktorých neplnenie bude podmienené sankciami.

1.17. EHSV navrhuje, aby členské štáty mali povinnosť vypracovať také účinné systémy financovania pre budovanie kapacít partnerov, ktoré budú presahovať rámec jednoduchej odbornej prípravy a výmeny informácií. Tieto systémy musia zahŕňať budovanie partnerských sietí a zabezpečiť nástroje na zmysluplnú účasť.

1.18. EHSV nabáda Európsku komisiu, aby posilnila spoluprácu s európskymi partnerskými sieťami. Európska komisia musí vytvoriť taký systém financovania, ktorý by uľahčoval prácu sietí európskych MVO zapojených do regionálnej politiky, vrátane kontroly postupov na vnútroštátnej úrovni a zabezpečenia spätnej väzby.

## 2. Za obnovenú a silnú Európu

### 2.1. Analýza situácie a vysvetlenie dôvodov

2.1.1. Európska únia je silná, naďalej však čelí rôznym, znovu sa opakujúcim krízam. Jasným dôkazom je BREXIT. Hospodárska kríza z roku 2008 prekazila eufóriu z rozšírenia, ktorá prevládala na začiatku nového tisícročia, a v mnohých krajinách zvrátila proces dobiehania vyspelejších ekonomík.

2.1.2. Hospodárska kríza, a v rámci nej aj pokles objemu investícií, narušili jednotu členských krajín, ktorá sa zakladala na raste, a spôsobili nárast napätia v politickej, hospodárskej aj sociálnej oblasti. Napriek tomu, že ide o základné ciele Únie, rozdiely v rozvoji medzi členskými štátmi narastajú.

2.1.3. Vnucovanie prísnych úsporných politík krajinám s vysokým vonkajším a verejným dlhom a rozpočtovým deficitom spôsobuje ďalšie prehĺbovanie rozdielov medzi najrozvinutejšími krajinami a krajinami, ktoré sú nútené realizovať reštrikčné opatrenia. Spolu s účinnými a spoločensky inkluzívnymi politikami treba začať realizovať nový druh politiky kombinujúcej hospodársky rast so znižovaním rozpočtového deficitu.

2.1.4. Miera chudoby, neistá situácia v zamestnaneckých vzťahoch a počet nezamestnaných dosiahli neprijateľnú úroveň. Pokiaľ ide o budúcnosť Európy, veľkou prekážkou je strata perspektívy pre mladých ľudí.

2.1.5. Európska únia stratila svoj charakter investičného cieľa a príznačná je pre ňu ťažkopádnosť. Pokiaľ ide o investície do podnikov, postupne zaostáva za výkonnosťou Spojených štátov, ale aj za výkonnosťou niektorých jej členských štátov, ako Nemecko a Spojené kráľovstvo. Zaostávajúce krajiny brzdia dynamicky sa rozvíjajúce krajiny. Klesá potreba vzájomnej závislosti. Napriek výraznému rozpočtovému prebytku sa v niektorých krajinách prehĺbuje priepasť v dôsledku znižujúceho sa objemu investícií do podnikov, čo spôsobuje ďalšie zaostávanie chudobnejších regiónov. Reakcie na tento stav sú pomalé a byrokratické.

2.1.6. Základné výdobytky Únie, ako eurozóna alebo schengenský priestor, sa v dôsledku migračnej krízy a terorizmu neprejavujú ako prvok súdržnosti, ale skôr predstavujú faktory, ktoré spoločnosť rozdeľujú. Mnohé krajiny využívajú EÚ na svoje vnútropolitické boje.

2.1.7. Úrovně rozvoja regiónov sa nepribližujú. Rozdiel medzi najrozvinutejšími a najmenej rozvinutými regiónmi meraný podľa ukazovateľov HDP je v pomere 14:1. Niektoré krajiny, ktoré dostávajú osobitnú pomoc, poskytnuté zdroje využívajú na doplnenie svojich štátnych prostriedkov a investičných rámcov, pričom úroveň ich štátnych príspevkov klesla na minimálnu úroveň a ďaleko zaostáva za pôvodnými cieľmi. Novovytvorené rady hospodárskej súťaže môžu svojimi prostriedkami vo veľkej miere prispieť k aproximácii úrovne rozvoja regiónov.

2.1.8. Európski občania a aktéri hospodárskych, spoločenských a mimovládnych organizácií stratili perspektívu, odcudzili sa politickým procesom a čoraz viac sa uzatvárajú do seba. EÚ považujú za nepružnú inštitúciu, ktorá nie je schopná obnovy.

2.1.9. Európska únia nie je schopná, najmä z dôvodu slabého inštitucionálneho rámca v oblasti rozvoja a výkonu, mobilizovať prostriedky umožňujúce dosiahnuť jej ciele, ktoré sú aj tak roztrieštené.

2.1.10. Neexistuje jednotná predstava o budúcnosti, ani politická vôľa a schopnosť riadiť. Spôsob koordinácie je nepostačujúci a zastaralý, právne nástroje sú neúčinné alebo sa dajú uplatniť len s ťažkosťami, účasť organizácií a podpora zo strany verejnosti je slabá, okrem iného aj z dôvodu nedostatočnej komunikácie.

2.1.11. Dlhodobá rozvojová stratégia EÚ do roku 2020 už nie je dostatočne dlhodobá a je už nereálna, roztrieštená a neschopná riadiť procesy na základe súčasných metodických rámcov. V rámci cieľov udržateľného rozvoja bolo medzičasom prijatých 17 hlavných cieľov týkajúcich sa udržateľnosti rozvoja, ktoré Európska komisia vzala na vedomie, a v rámci dlhodobejšej komplexnej stratégie pristúpila k opätovnému preskúmaniu systému riadenia a jeho nástrojov.

## 2.2. *Nové smerovania*

2.2.1. Nová Európska komisia s podporou Európskeho parlamentu oznámila v tejto súvislosti novú paradigmu rozvoja hospodárstva. Ciele, ktoré vymedzila, sa pre hospodárstvo môžu stať výraznou novou hybnou silou. Medzi tieto ciele patrí: stimulovať tvorbu pracovných miest a rast, vytvoriť jednotný európsky trh, zjednodušiť hospodársky regulačný systém, konsolidovať prioritný rozvoj spoločnstiev, podporiť investície v oblasti energetiky, digitálnych sietí a služieb, prioritne podporiť investície do systému sietí na duševné a fyzické prepájanie Európy a posilňovať zodpovednosť v environmentálnej oblasti.

2.2.2. Európsky semester a jeho zložky predstavujú systém, ktorý presahuje rámec hospodárskeho riadenia. Dlhodobé sociálne a environmentálne ciele musia v európskom semestri zohrávať dôležitejšiu úlohu.

2.2.3. Prioritný program zameraný na úplnú konsolidáciu finančného systému eurozóny je na jednej strane nevyhnutný a na strane druhej posilňuje reálne obavy týkajúce sa ďalšieho prehlbovania rozdielov medzi európskymi krajinami. Rozvojové ciele na úrovni EÚ môžu zmierniť strnulosť dvojrýchlostnej Európy.

2.2.4. V súčasnosti existujú dva veľké finančné a hospodárske súbory nástrojov určujúce rozvojové postupy, ktoré sa od seba výrazne odlišujú a majú vlastné metódy. Je potrebné posilniť komplementárnosť medzi týmito systémami, a to už v štádiu zosúladenia cieľov.

2.2.5. Prvý súbor charakterizujú tradičné európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF), ktoré sú stanovené aj v zmluvách, a ich cieľom je podporiť spoločenskú, hospodársku a územnú súdržnosť. Ide o formy pomoci v oblasti investícií a rozvoja, ktoré sa nepretržite modernizujú, ale ich podstata je nemenná, a sú dostupné vďaka príspevkom jednotlivých členských štátov prostredníctvom prerozdelenia z rozpočtu EÚ. V niektorých prípadoch si prijímatelia pomoci nevážia tieto finančné prostriedky, pričom argumentujú tým, že na ne majú „nárok“. Pri opätovnom preskúmaní obdobia do roku 2020 v polovici jeho uplatňovania bude v záujme uvedenej komplementárnosti potrebné prijať nové pravidlá.

2.2.6. Druhým súborom nástrojov, ktorý sa v podstate môže ďalej rozšíriť, je Európsky fond pre strategické investície (EFSI). Jeho cieľom je umožniť realizáciu tzv. Junckerovho plánu. Je novým peňažným nástrojom orientovaným na trh, umožňuje poskytnúť podporu v prípade rizika a mobilizuje štátny, bankový a súkromný kapitál. Vzniknutý mechanizmus riadenia sa musí stať jedným z prvkov riadenia zameraného na rozvoj. Dva rôzne systémy financovania treba zosúladiť aj na úrovni členských štátov.

2.2.7. V porovnaní s ostatnými úspešne fungujúcimi peňažnými zdrojmi predstavujú tieto systémy nástroje, ktoré sú diverzifikované, prispôsobené danej úlohe, ale majú obmedzený rozsah a špecifické ciele. Rámce Plánu pre Európu môžu byť vhodné na systematickú a silnú koordináciu.

2.2.8. Doteraz neboli k dispozícii málo početné, ale neprepojené priame prostriedky cieľov stratégie 2020 zamerané na zlepšenie koordinácie. Bez týchto prostriedkov je však otázne, či bude možné zabezpečiť vhodnú koordináciu rozvoja EÚ. Úlohou plánu na obdobie po roku 2020 musí byť aj plánovanie súčinnosti týchto prostriedkov.

2.2.9. Jedenásť tematických cieľov viacročného peňažného rámca na regulovanie Európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako aj desať hlavných cieľov Junckerovho plánu, ktoré sú iba voľne prepojené a riadia sa podľa odlišnej finančnej a právnej úpravy, by mali v súčasnosti prispievať k realizácii stratégie Európa 2020. Sem patrí aj 17 usmerňovacích kritérií COP 21 o udržateľnosti, ktoré sú pre budúcnosť určujúce. Plánovacie obdobie po roku 2020 musí zahŕňať úlohy založené na malom počte jasných a stručne formulovaných cieľov.

2.2.10. Odlišné mechanizmy viažu sa na ciele, odlišné počiatkové a záverečné lehoty, ako aj časové rámce v súčasnosti spôsobujú, že ani jeden z cieľov nie je jasný a hospodársko-spoločenská sféra ani občianska spoločnosť ich nedokážu bez problémov pochopiť a sledovať ich. V dôsledku neexistujúcej súčinnosti medzi jednotlivými cieľmi, teda interakcie, sa znižuje účinnosť a efektívnosť investícií. Súčinnosť EFSI s obnovenou stratégiou Európa 2020 sa musí posilniť prostredníctvom vypracovania novej stratégie EÚ na obdobie rokov 2030 až 2050 (Plán pre Európu).

2.2.11. Kým štrukturálne fondy dopĺňajú prípravné, výkonné, kontrolné, analytické a veľmi byrokratické mechanizmy, ktoré sú centralizované aj decentralizované, a ich využívanie podporujú mnohé agentúry na úrovni EÚ, nový mechanizmus riadenia EFSI presahuje rámec Európskej komisie a jeho nová organizačná štruktúra sa prispôbuje potrebám finančného a investičného prostredia. Zosúladenie dvoch veľkých systémov si vyžaduje strategický nástroj a nový mechanizmus riadenia<sup>(2)</sup>.

2.2.12. Vytvorenie nového systému riadenia zameraného na rozvoj by mohlo vyústiť do posilnenej koordinácie a otvorenej spolupráce medzi príslušnými partnermi.

2.2.13. V záujme zvýšenia účinnosti a efektívnosti fondov EŠIF je potrebné posilniť inštitucionálnu štruktúru partnerstva, ktoré na základe práva na zapojenie spoločnosti musí zahŕňať každého občana EÚ. Občanom EÚ sa musí umožniť, aby mali prístup k informáciám a mohli sa zúčastňovať na rozhodnutiach v oblasti plánovania a realizácie. Táto účasť by mala zahŕňať aj možnosť vyjadrovať sa k plánom, programom, výberovým konaniam a návrhom hodnotiacich prác.

### 3. Posilnenie partnerstva

3.1. EHSV sa vo viacerých svojich stanoviskách zaoberal zásadami partnerstva a predložil konkrétne návrhy.

3.1.1. Výbor vo svojom stanovisku<sup>(3)</sup> z roku 2010 poukázal na to, že súčasné predpisy naďalej ponechávajú príliš veľký priestor pre výklad zásady partnerstva na vnútroštátnej úrovni. Európska únia ako strážkyňa tejto zásady preto musí zohrávať oveľa proaktívnejšiu úlohu. Výbor považuje za mimoriadne dôležité, aby každý operatívny program zabezpečoval pre partnerov technické podporné zdroje na budovanie kapacít. EHSV inicioval návrat k spoločenskej inovácii a programom iniciatív Spoločenstva zameraným na miestny rozvoj.

3.1.2. EHSV vo svojom stanovisku<sup>(4)</sup> z roku 2012 podporil iniciatívu Európskej komisie týkajúcu sa vypracovania kódexu správania pre partnerstvo. Poukázal na obavy organizovanej občianskej spoločnosti spôsobené neplnením zásady partnerstva. Navrhol, aby sa vytvoril systém na kontrolu partnerstva, ktorý budú riadiť samotní partneri. Inicioval, aby uzatvorenie dohôd o partnerstve s členskými štátmi bolo podmienené uplatňovaním kódexu správania na primeranej úrovni a aby sa zdroje operatívnych programov doplnili o finančné stimuly. Výbor potvrdil svoje odporúčania v súvislosti s budovaním kapacít partnerov.

3.2. Právne predpisy týkajúce sa politiky súdržnosti stanovujú vytvorenie „kódexu správania v oblasti európskeho partnerstva“ (ECCP), ktorý bude obsahovať hlavné zásady a osvedčené postupy.

3.3. Skúsenosti s realizáciou ECCP naznačujú, že niektoré krajiny v národných postupoch plánovania alebo pri vytváraní inštitucionálnej štruktúry pre fondy EŠIF splnili ustanovenia kódexu len formálne.

<sup>(2)</sup> Stanovisko komisie VR pre politiku územnej súdržnosti a rozpočet EÚ – Zjednodušenie EŠIF z pohľadu miestnych a regionálnych orgánov, spravodajca: Petr Osvald (CZ/SES).

<sup>(3)</sup> Stanovisko EHSV na tému „Účinné partnerstvá v politike súdržnosti“ (Ú. v. EÚ C 44, 11.2.2011, s. 1).

<sup>(4)</sup> Pozri poznámku pod čiarou č. 1.

3.4. Partneri vo viacerých krajinách nemali čas na to, aby predložili svoje pripomienky k príslušným dokumentom. V podstate neboli zapojení do hlavných strategických rozhodnutí, ako je stanovenie priorit a pridelenie peňažných prostriedkov. Aktívna účasť nebola podporovaná špecifickými metódami a prostriedkami zameranými na komunikáciu a účasť.

3.5. Podľa analýzy niektorých mimovládnych orgánov <sup>(5)</sup> bol výber príslušných partnerov do monitorovacích výborov vo viacerých krajinách formálne v súlade s predpismi, ale reprezentatívnosť a tematické pokrytie neboli vo všetkých prípadoch zabezpečené. Výmena informácií medzi riadiacimi orgánmi a členmi monitorovacieho výboru je nedostatočná.

3.6. Orgánom zodpovedným za horizontálne záležitosti, ako napr. ministerstvám pre životné prostredie, nebola poskytnutá možnosť, aby boli zastúpené vo viacerých príslušných monitorovacích výboroch. Riadiace orgány nevyvíjajú úsilie zapojiť občianskych partnerov zastupujúcich horizontálne zásady do plánovania výberových konaní a hodnotenia navrhovaných projektov.

3.7. Zásahy v oblasti budovania kapacít partnerov sú v niektorých krajinách nedostatočné a vo väčšine prípadov sa obmedzujú na školenia a náhradu cestovných nákladov, pričom viaceré návrhy ECCP sa nerealizujú, ako napr. budovanie sietí a koordinácia alebo krytie nákladov expertov na efektívnu účasť na partnerstve.

3.8. Európska komisia a členské štáty počas prvej polovice rozpočtového obdobia nevenovali dostatočnú pozornosť využívaniu nástroja miestneho rozvoja vedeného komunitou (CLLD).

3.9. EHSV sa domnieva, že je potrebné vykonať dôkladnú analýzu praxe v oblasti partnerstva. Prieskum musí zahŕňať aj hodnotenie postupov a realizácie v oblasti vytvárania inštitucionálnej štruktúry a takisto hodnotiť, do akej miery dokáže súčasný systém účinne zabezpečiť vytváranie partnerstiev. Partnerov treba aktívne zapájať do procesu hodnotenia.

V Bruseli 21. septembra 2016

*Predseda*  
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> Analýzy organizácií CEE Bankwatch a SFteam for Sustainable Future.