

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

563. PLENÁRNE ZASADNUTIE EURÓPSKEHO HOSPODÁRSKEHO A SOCIÁLNEHO VÝBORU –
INTERACTIO, 22. 9. 2021 – 23. 9. 2021

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru — Úloha politiky súdržnosti pri odstraňovaní nerovností v novom programovom období po kríze COVID-19 Komplementarita a možné prekryvanie s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a národnými plánmi obnovy

[stanovisko z vlastnej iniciatívy]

(2021/C 517/01)

Spravodajca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Pomocná spravodajkyňa: **Judith VORBACH**

Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	25. 3. 2021
Právny základ	článok 32 ods. 2 rokovacieho poriadku stanovisko z vlastnej iniciatívy
Príslušná sekcia	sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť
Prijaté v sekcii	8. 9. 2021
Prijaté v pléne	23. 9. 2021
Plenárne zasadnutie č.	563
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	211/0/6

1. Závbery a odporúčania

1.1. Nástroj *Next Generation EU* nie je založený iba na solidarite medzi členskými štátmi, ale symbolizuje aj skutočnosť, že členské štáty majú spoločnú víziu do budúcnosti. Jeho účinok, pokiaľ ide o posilnenie dôvery, už pomohol znížiť pravdepodobnosť hlbokej krízy v niektorých krajinách a jeho pozitívny vplyv bude plne citeľný, keď sa začne so skutočnými výdavkami. EHSV veľmi oceňuje, že sa Európskej únii za krátky čas podarilo vypracovať a prijať takýto rozsiahly mechanizmus, ale zároveň požaduje, aby sa vynaložilo všetko úsilie na jeho ďalšie zlepšenie a riešenie možných nedostatkov.

1.2. EHSV vo všeobecnosti podporuje hospodársku a sociálnu politiku zameranú na prosperitu, v rámci ktorej sú prioritou blahobyť ľudí a na nikoho sa nezabúda. V tomto stanovisku sa zameriavame na spôsoby, akými sa v politike súdržnosti a nástroji *Next Generation EU* najmä pomocou Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti⁽¹⁾, ktorý je jeho hlavným prvkom, navrhuje tieto nerovnosti napraviť. Nástroj *Next Generation EU* v skutočnosti prispeje k vzostupnej

⁽¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17)

konvergencii medzi členskými štátmi a môže tiež zlepšiť fiškálny priestor pre opatrenia v oblasti sociálnej politiky. Rozsah a spôsob, akým sa má proti nerovnostiam v rámci krajín a nerovnováhe medzi regiónmi bojovať prostredníctvom nástroja *Next Generation EU*, je v konečnom dôsledku veľkou výzvou na nadchádzajúce roky.

1.3. Obrovský problém nerovností existoval už pred pandémiou COVID-19. Kríza ďalej zdôraznila a prehĺbila tieto dlhotrvajúce rozdiely v našich spoločnostiach vrátane nerovnomerného rozdelenia príjmov a bohatstva a prístupu k zdravotnej starostlivosti a vzdelávaniu. Rozdiely sa líšia v závislosti od pohlavia, veku, vzdelania a zdravotného postihnutia, ako aj podľa regiónov, sektorov a povolání. Pandémia neúmerne zasiahla ženy a mladých ľudí. Výskyt infekcií COVID-19 je najvyšší u najodkázanejších osôb, čo zase môže mať nepriaznivý vplyv na ich príjem. Takisto je menej pravdepodobné, že chudobnejší ľudia môžu pracovať z domu, čo sa ukázalo ako hlavný faktor pri strate pracovného miesta.

1.4. EÚ by mala využiť jedinečnú príležitosť, ktorú predstavuje nástroj *Next Generation EU*, na riešenie nedostatkov v sociálnej, hospodárskej a environmentálnej politike a na uplatňovanie prístupu zameraného na prosperitu. EHSV víta skutočnosť, že sociálne ciele, a najmä cieľ hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, sú zakotvené v šiestich pilieroch Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a že medzi hodnotiace kritériá národných plánov obnovy a odolnosti patrí aj ich sociálny vplyv. Je správne, že členské štáty musia tiež vysvetliť, ako národné plány obnovy a odolnosti prispievajú k rodovej rovnosti a rovnakým príležitostiam pre všetkých. EHSV sa však domnieva, že je potrebné výrazne posilniť a spresniť zameranie na spravodlivé rozdelenie v rámci národných plánov obnovy a odolnosti a nástroja *Next Generation EU* ako celku.

1.5. Aby sa zabezpečilo, že národné plány obnovy a odolnosti budú mať silnejší sociálny rozmer, EHSV navrhuje, aby Komisia vypracovala nielen metodiku podávania správ o sociálnych výdavkoch podľa článku 29 ods. 4 nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, ale aj metodiku hodnotenia sociálneho vplyvu štrukturálnych reforiem navrhovaných v národnom pláne obnovy a odolnosti. V tejto súvislosti je veľmi diskutabilné, že delegovaný akt, v ktorom sa stanovujú špecifikácie týkajúce sa sociálneho rozmeru, bude dostupný až po vypracovaní národných plánov obnovy a odolnosti, či dokonca až po ich schválení.

1.6. Jednou z veľkých výziev je zabezpečiť koherentnosť a synergie medzi politikou súdržnosti a nástrojom *Next Generation EU*, najmä Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a React-EU. Hoci pri vykonávaní programov je dôležité vyhnúť sa prekryvaniu a nejasným situáciám, mimoriadne dôležité je tiež zabezpečiť, aby si programy navzájom neodporovali alebo sa neoslabovali. Možné uprednostňovanie financovania z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pred politikou súdržnosti v dôsledku tlaku na rýchlu absorpciu môže znížiť pozornosť a schopnosť v oblasti programovania a vykonávania financovania politiky súdržnosti v období 2021 – 2027 a prispieť tak k ďalším oneskoreniam a problémom pri čerpaní prostriedkov v rámci politiky súdržnosti.

1.7. EHSV je znepokojený tým, že v dôsledku rozdielného právneho základu (pozri bod 3.4) sa ustanovenia o znižovaní nerovností zakotvené v politike súdržnosti primerane nezohľadňujú v pravidlách upravujúcich využívanie nástroja *Next Generation EU* a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Je dôležité, aby rozsah a jasnosť sociálneho rozmeru v rámci politiky súdržnosti slúžili ako model pre nástroj *Next Generation EU* a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Okrem toho by sa prísne pravidlá politiky súdržnosti týkajúce sa konzultácií so zainteresovanými stranami, a najmä zásada partnerstva, mali brať prinajmenšom ako návrh postupov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti s cieľom efektívne nasmerovať investície do opatrení sociálneho začlenenia a v oblasti boja proti nerovnosti.

1.8. Vzhľadom na podmienenosť vyplácania finančných prostriedkov vykonávaním odporúčaní pre jednotlivé krajiny je o to dôležitejšie, aby sa zreformoval európsky semester vrátane minimálnych noriem pre konzultácie so sociálnymi partnermi a s občianskou spoločnosťou, ako sa uvádza v uznesení EHSV o zapojení organizovanej občianskej spoločnosti do národných plánov obnovy a odolnosti⁽²⁾. V súvislosti s politikou súdržnosti, nástrojom *Next Generation EU* a odporúčaniami pre jednotlivé krajiny EHSV dôrazne odporúča podrobne sa zamerať na všetky rôzne aspekty nerovnosti a usilovať sa o udržateľný a inkluzívny rast, ako aj stanoviť podrobnosti, pokiaľ ide o spôsob, akým sa finančné prostriedky vynakladajú.

1.9. Okrem toho EHSV požaduje systematickú integráciu Európskeho piliera sociálnych práv a sociálneho prehľadu do nástroja *Next Generation EU* a hodnotenia národných plánov obnovy a odolnosti. Pri tejto integrácii sa treba nevyhnutne uistiť, že je nástroj *Next Generation EU* v súlade s vytváraním dôstojných pracovných miest. Vyplácanie finančných prostriedkov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti podnikom by preto malo byť spojené s určitými kritériami, ako je napríklad uplatňovanie kolektívnych zmlúv alebo poskytovanie vysokokvalitných pracovných miest v zmysle

⁽²⁾ Zapojenie organizovanej občianskej spoločnosti do národných plánov podpory obnovy a odolnosti – čo funguje a čo nie? – Európsky hospodársky a sociálny výbor (Ú. v. EÚ C 155, 30.4.2021, s. 1).

vnútroštátnych zákonov alebo právnych predpisov vyplývajúcich z dohody vnútroštátnych sociálnych partnerov. Musí sa zabezpečiť, aby z výhod plynúcich z obnovy, ako aj zo zelenej a digitálnej transformácie mali úžitok všetci obyvatelia Európskej únie.

2. Všeobecné pripomienky

2.1. Európska únia sa pri znižovaní rozdielov medzi členskými štátmi a v rámci nich dlhodobo spoliehala na svoju politiku súdržnosti, a najmä na fondy, ako je Európsky fond regionálneho rozvoja a Európsky sociálny fond. Pandémia COVID-19 spôsobila v roku 2020 mimoriadny systémový a hospodársky otras a prehĺbila existujúce nerovnováhy medzi členskými štátmi do takej miery, že fondy politiky súdržnosti na ich riešenie nepostačovali. To viedlo k vytvoreniu novej iniciatívy financovania známej ako *Next Generation EU* – balík obnovy v objeme 750 miliárd EUR, ktorý sa má rozdeliť medzi členské štáty.

2.2. Nástroj *Next Generation EU* nie je založený iba na solidarite medzi členskými štátmi, ale je aj významným zlomom v procese európskej integrácie, napríklad vrátane mutualizácie dlhov, čím máme na mysli spoločnú emisiu dlhopisov a kolektívne zadlžovanie. Účinok nástroja *Next Generation EU*, pokiaľ ide o posilnenie dôvery, už pomohol znížiť pravdepodobnosť hlbokkej krízy v niektorých krajinách a jeho pozitívny vplyv bude plne citeľný, keď sa začne so skutočnými výdavkami. Vďaka svojmu posilňujúcemu účinku na hospodársky rast pomôže znížiť nezamestnanosť. Z dlhodobého hľadiska sa očakáva, že nástroj *Next Generation EU* významne prispeje k environmentálnej, hospodárskej a sociálnej udržateľnosti. EHSV sa domnieva, že nástroj *Next Generation EU* predstavuje jedinečnú príležitosť na posilnenie európskeho sociálneho modelu a na vybudovanie konkurencieschopnej a integrovanej EÚ prispievaním k rýchlejšej, spravodlivej a udržateľnej hospodárskej obnove. V konečnom dôsledku je pravdepodobné, že všetky členské štáty sa stanú čistými príjemcami⁽³⁾. EHSV sa zároveň domnieva, že európske fondy nepredstavujú iba čísla, ciele a termíny, ale symbolizujú skutočnosť, že členské štáty EÚ majú spoločnú víziu do budúcnosti.

2.3. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je hlavným prvkom nástroja *Next Generation EU* s celkovým objemom 672,5 miliardy EUR vo forme úverov a grantov dostupných na podporu reforiem a investícií realizovaných v členských štátoch. Cieľom je zmierniť hospodársky a sociálny dosah pandémie koronavírusu a zabezpečiť, aby boli európske hospodárstva udržateľnejšie, inkluzívnejšie, odolnejšie a lepšie pripravené na výzvy a príležitosti, ktoré prináša zelená a digitálna transformácia.

2.3.1. Pozostáva zo šiestich pilierov vrátane hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti; zdravia a sociálnej odolnosti a politik pre budúcu generáciu, deti a mládež. Od členských štátov sa vyžaduje, aby podporovali synergie a úzku koordináciu medzi národnými plánmi obnovy a odolnosti a plánovaním politiky súdržnosti. V národných plánoch obnovy a odolnosti by sa navyše mali účinne riešiť problémy spôsobené čoraz rozdielnejším hospodárskym vývojom a rozličnými postupmi na dosiahnutie obnovy, ktoré nie sú priamo identifikované v európskom semestri. Mimoriadne dôležité sú odporúčania pre jednotlivé krajiny na roky 2019 a 2020.

2.4. Nástroj *Next Generation EU* zahŕňa okrem Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti aj iniciatívu Pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe (REACT-EU) s prostriedkami v objeme 47,5 miliardy EUR. Ide o novú iniciatívu zameranú na rozšírenie opatrení zameraných na reakciu na krízu a na nápravu dôsledkov krízy prostredníctvom Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus a Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus Plus. V porovnaní s inými opatreniami je však dostupný rozpočet pomerne nízky. K zelenej, digitálnej, udržateľnej, inkluzívnej a odolnej obnove hospodárstva preto môže prispieť len obmedzene. Finančné prostriedky z REACT-EU budú k dispozícii Európskemu fondu regionálneho rozvoja (ERDF), Európskemu sociálnemu fondu (ESF) a Fondu európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (FEAD).

2.5. Členským štátom sa ďalej poskytne v rámci programov súdržnosti na programové obdobie 2021 – 2027 celkovo 377,8 miliardy EUR. Táto suma sa prideliť z nasledujúcich fondov:

- Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF), ktorého cieľom je vyrovnávať rozdiely v rozvoji medzi regiónmi,
- Kohézny fond, ktorým sa podporujú projekty EÚ v oblasti transeurópskych dopravných sietí, environmentálnej infraštruktúry a projektov v oblasti energetickej účinnosti a využívania energie z obnoviteľných zdrojov alebo udržateľnej mestskej mobility,
- Európsky sociálny fond (ESF)
- a novovytvorený Fond na spravodlivú transformáciu.

⁽³⁾ *The nonsense of Next Generation EU net balance calculations*, Bruegel.

3. Komplementarita, synergie a rozdiely medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a politikou súdržnosti

3.1. EHSV vo všeobecnosti podporuje hospodársku a sociálnu politiku zameranú na prosperitu, v rámci ktorej sú prioritou blahobyt ľudí a na nikoho sa nezabúda. Ďalšími hlavnými politickými cieľmi musia byť udržateľný a inkluzívny rast, kvalita života a znižovanie nerovností. EHSV žiada, aby sa tieto ciele začlenili do rôznych oblastí politiky vrátane daňovej politiky, politiky trhu práce, priemyselnej a menovej politiky. V kontexte európskeho semestra, rámca správy hospodárskych záležitostí a viacročného finančného rámca sa dôrazne odporúča zamerať sa viac na riešenie problému prehlbujúcich sa nerovností. V tomto stanovisku sa zameriavame na spôsoby, akými politika súdržnosti a nástroj *Next Generation EU*, najmä pomocou Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktorý je jeho hlavným prvkom, navrhujú tieto nerovnosti napraviť.

3.2. Hrubé úhrady z nástroja *Next Generation EU* sú založené na kritériách, ktoré nie sú veľmi jasné. Je pravdepodobné, že nástroj *Next Generation EU* ako taký umožní slabším hospodárstvám EÚ rýchlejšie sa zotaviť zo vzostupnej reálnej konvergenie a prispieť k nej, čo EHSV považuje za veľmi vítané. Je však menej jasné, do akej miery a akým spôsobom, sa má prostredníctvom nástroja *Next Generation EU* bojovať proti nerovnostiam v rámci krajín a nerovnováhe medzi regiónmi. Prekrývanie politiky súdržnosti s nástrojom *Next Generation EU* však v každom prípade znamená, že veľmi pravdepodobne dôjde dokonca k negatívnym účinkom.

3.2.1. Rovnaké podmienky v sociálnej politike a politike zamestnanosti majú kľúčový význam a ustanovenia nástroja *Next Generation EU* by si mali vyžadovať takéto reformy. EHSV poukazuje na svoje rôzne návrhy na riešenie nerovnosti v rámci krajín, a to napríklad prostredníctvom spojenia systému verejného obstarávania s určitými kritériami a pomocou programov podpory pre zraniteľné skupiny (napr. záruka pre mladých ľudí). V tejto súvislosti by sa mala podporovať aj kvalita pracovných miest a systémy kolektívneho vyjednávania.

3.2.2. Podpora poskytnutá z prostriedkov nástroja *Next Generation EU* môže zmierniť tlak na rozpočty a zväčšiť fiškálny priestor najmä zadlženejších krajín, čo by sa tiež mohlo využiť na zlepšenie opatrení sociálnej politiky s cieľom zmierniť nerovnosti. EHSV okrem toho odporúča analyzovať faktory, ktoré výrazne prispeli k zhoršeniu stavu verejných financií v niektorých členských štátoch v kontexte krízy spôsobenej pandémiou COVID-19.

3.3. Jednou z veľkých výziev je zabezpečiť súdržnosť a synergie medzi politikou súdržnosti a nástrojom *Next Generation EU*, najmä Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a React-EU. Na základe doteraz predložených a zverejnených národných plánov obnovy a odolnosti v rámci procesu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa zdá, že mechanizmus a programy politiky súdržnosti sledujú na prvý pohľad niekoľko spoločných cieľov⁽⁴⁾. Zdá sa však, že postupy používané na určenie toho, kam investícia pôjde, sa značne líšia, čo vyvoláva otázku, či môžu oba fungovať vo vzájomnom súlade. Hoci pri vykonávaní programov je dôležité vyhnúť sa prekrývaniu a nejasným situáciám, mimoriadne dôležité je tiež zabezpečiť, aby si programy navzájom neodporovali alebo sa neoslabovali. Zásady politiky súdržnosti a jej prísne pravidlá týkajúce sa konzultácií so zainteresovanými stranami by mali byť prevzaté do postupov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, aby bolo možné efektívne nasmerovať investície do opatrení na sociálne začlenenie.

3.4. Politika súdržnosti má dlhoročnú tradíciu, pokiaľ ide o strategické vyčleňovanie finančných prostriedkov a zdrojov na sociálne ciele, ako aj o partnerstvo a povinné zriadenie monitorovacích výborov zastupujúcich širokú škálu zainteresovaných strán a sociálnych partnerov pri výbere projektov. Účinnosť týchto zásad – hoci nie je pri zabezpečovaní kvalitných investícií stopercentná – sa vo všeobecnosti časom preukázala auditmi a hodnoteniami ex post. Tieto osvedčené postupy sa, žiaľ, pri navrhovaní národných plánov obnovy a odolnosti využili iba čiastočne. EHSV vyzýva členské štáty, aby prijali postupy, ako je zriadenie monitorovacích výborov počas fázy vykonávania národných plánov obnovy a odolnosti. Medzi členov monitorovacích výborov by mali patriť i zástupcovia sociálnych partnerov a organizácií občianskej spoločnosti.

3.5. V súvislosti s najnovším nariadením⁽⁵⁾ o spoločných ustanoveniach upravujúcich spôsob využívania kohéznych fondov vidíme, že pravidlá, na základe ktorých sa stanovuje, či sú určité opatrenia oprávnené na financovanie, sú celkom jasné. Napríklad v článku 73 sa uvádza: „Riadiaci orgán stanoví a uplatňuje na výber operácií kritériá a postupy, ktoré sú nediskriminačné, transparentné, zabezpečujú prístupnosť pre osoby so zdravotným postihnutím, rodovú rovnosť [...]“. EHSV je znepokojený tým, že v dôsledku rozdielneho právneho základu (pozri bod 3.4) sa ustanovenia o znižovaní nerovností zakotvené v politike súdržnosti primerane nezohľadňujú v pravidlách upravujúcich využívanie nástroja *Next Generation EU* a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Je dôležité, aby rozsah a jasnosť sociálneho rozmeru v rámci politiky súdržnosti slúžili ako model pre nástroj *Next Generation EU* a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti.

⁽⁴⁾ Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, Európska komisia.

⁽⁵⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 231, 30.6.2021, s. 159)

3.6. Pokiaľ ide o partnerstvo, v článku 8 sa stanovuje, že „každý členský štát organizuje a realizuje pre partnerskú dohodu a každý program komplexné partnerstvo“, ktoré zahŕňa „príslušné subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, ako sú partneri z oblasti životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu sociálneho začleňovania, základných práv, práv osôb zo zdravotným postihnutím, rodovej rovnosti a nediskriminácie“. V základných podmienkach uvedených v prílohe k nariadeniu sa takisto doslovne stanovuje, že financovanie EÚ nesmie prispievať k segregácii osôb v ústavnej starostlivosti.

3.7. V rozsahu pôsobnosti a cieľoch Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa výslovne spomínajú hospodárska, sociálna a územná súdržnosť podobne ako v prípade politiky súdržnosti. Avšak vzhľadom na skutočnosť, že nástroj *Next Generation EU* je založený na článku 122 ZFEÚ o núdzových situáciách z dôvodu nepredvídateľných a závažných hospodárskych ťažkostí, hlavnou zásadou je tu zásada solidarity. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je zase založený na článku 175 ZFEÚ, čo znamená, že súdržnosť by mala byť cieľom zohľadneným v národných plánoch obnovy a odolnosti⁽⁶⁾. Slabý územný rozmer v národných plánoch obnovy a odolnosti môže mať vplyv na politiku súdržnosti a územnú súdržnosť vrátane znižovania vnútorných rozdielov, úlohy nižších úrovní verejnej správy a zásady viacúrovňového riadenia.

3.8. Prekrývanie politiky súdržnosti s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti v niektorých oblastiach vrátane zelenej a digitálnej transformácie je obzvlášť znepokojujúce z hľadiska vzájomného prekrývania. Okrem toho je vzhľadom na široký rozsah pôsobnosti Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v rôznych tematických oblastiach náročnejšie stanoviť jasné zameranie a zabezpečiť koordináciu s intervenciami politiky súdržnosti z hľadiska vymedzenia rôznych zdrojov politiky súdržnosti, čo je mimoriadne dôležité vzhľadom na dôvody, ktoré sa uvádzajú ďalej. Aj z tohto dôvodu sú monitorovanie a účasť organizovanej občianskej spoločnosti také dôležité.

3.9. Možné uprednostňovanie financovania z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pred politikou súdržnosti v dôsledku tlaku na rýchle vykonávanie/absorpciu (napr. núdzová povaha, kratšia doba trvania a prísny harmonogram národných plánov obnovy a odolnosti) môže znížiť pozornosť a schopnosť programovania a vykonávania financovania politiky súdržnosti v období 2021 – 2027 a prispieť tak k ďalším oneskoreniam a problémom pri čerpaní prostriedkov v rámci politiky súdržnosti.

3.10. Občianska spoločnosť a sociálni partneri neúnavne pracovali na tom, aby sa zabezpečila dôsledná formulácia v nariadení o spoločných ustanoveniach, ktoré upravuje využívanie kohéznych fondov, ako aj iných fondov EÚ. V nariadení na obdobie 2021 – 2027 sa jasne stanovuje, ako by sa mali prostriedky využívať na podporu sociálneho začlenenia marginalizovaných skupín a zabránenie ich ďalšej segregácii. Stanovujú sa v ňom aj jasné pravidlá pre zapojenie občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov do výberu, riadenia a monitorovania operácií financovaných EÚ. To je v silnom protiklade k Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V článku 18 ods. 4 písm. q) sa vyžaduje iba to, aby vnútroštátne orgány poskytli zhrnutie konzultačného procesu. V praxi viedla táto absencia podrobnejších právnych ustanovení týkajúcich sa zapojenia sociálnych partnerov a občianskej spoločnosti k úplne nedostatočným verejným konzultáciám zo strany členských štátov a k mimoriadne nízkej miere transparentnosti, pričom mnohé členské štáty svoje návrhy národných plánov obnovy a odolnosti vôbec nezverejnili.

3.10.1. EHSV chápe, že časový rámec medzi schválením nástroja *Next Generation EU* a termínom predloženia národných plánov obnovy a odolnosti bol krátky. Domnieva sa však, že členské štáty by sa mali chopiť úplnej a zmysluplnej konzultácie s občianskou spoločnosťou a so sociálnymi partnermi ako príležitosti, ktorá im pomôže pri ľahšej príprave kvalitných národných plánov obnovy a odolnosti, a nemali by ju vnímať ako záťaž, ktorej sa mnohé členské štáty rozhodli vzdorovať.

3.11. Nedostatočná verejná kontrola počas obdobia prípravy vyvolala obavy, že členské štáty budú využívať Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na obchádzanie pravidiel, ktoré im bránia využívať kohézne fondy na určité druhy investícií. To sa už ukázalo v prípade niektorých z malého počtu návrhov národných plánov obnovy a odolnosti sprístupnených verejnosti, najmä pokiaľ ide o pravidlá investovania do sociálneho začlenenia. Pravidlá stanovené v nariadení o spoločných ustanoveniach, najmä v jeho základných podmienkach, boli zavedené na žiadosť občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov. Ak nie je potrebné preukazovať, že opatrenia financované paralelne z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti budú v súlade s prísnymi zásadami stanovenými v nariadení o spoločných ustanoveniach, aby mohli byť schválené, máme oveľa menšiu istotu, že sa tieto zásady budú dodržiavať. Aj keď je potrebné pripustiť, že nariadením o spoločných ustanoveniach sa nie vždy dokázalo zabrániť zneužitiu finančných prostriedkov, nariadenie ponúka aspoň základné možnosti odmietnuť financovanie, ktoré nespĺňa základné podmienky, alebo požadovať jeho zastavenie. Pokiaľ ide o Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, schopnosť odmietnuť financovanie alebo zastaviť jeho zneužívanie zostáva neistá.

3.12. EHSV kritizuje skutočnosť, že pri navrhovaní mnohých národných plánov obnovy a odolnosti nebola dodržaná zásada partnerstva. EHSV považuje zásadu partnerstva a zapojenie organizovanej občianskej spoločnosti za kľúčové pre zaistenie účinnosti politik a zodpovednosti. Zásada partnerstva je súčasťou DNA politiky súdržnosti. Videli sme dobré príklady aktívnej účasti občanov, miestnych komunít a občianskej spoločnosti. Na účely vykonávania a možného prepracovania národných plánov obnovy a odolnosti by sa mal implementovať ambicioznejší systém konzultácií so

⁽⁶⁾ Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, Európska komisia.

zainteresovanými stranami, pričom sa bude vychádzať zo zásady partnerstva. Pokiaľ ide o miestne záležitosti, stratégie miestneho rozvoja vedeného komunitou, integrované územné investície v mestách, mestské inovačné opatrenia a cezhraničná spolupráca v rámci programu Interreg poskytujú mnoho príkladov projektov v celej EÚ, čo by sa malo odraziť aj vo vykonávaní národného plánu obnovy a odolnosti.

4. Odstraňovanie nerovností prostredníctvom politiky súdržnosti, nástroja *Next Generation EU* a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

4.1. Tvorcovia politik naďalej čelia veľkej neistote, pokiaľ ide o vývoj pandémie. Prognózy rastu na obdobie 2019 až 2023 boli vo viacerých krajinách upravené smerom nadol. V rámci EÚ nastanú výrazné a čoraz väčšie rozdiely v raste, čo možno do značnej miery vysvetliť rozdielnymi účinkami pandémie na rôzne hospodárske odvetvia. Napríklad krajiny s rozsiahlym odvetvím cestovného ruchu utrpeli veľké škody a vážne zasiahnuté boli aj umenie a zábava, obchod, cestovanie a ubytovanie, maloobchodný sektor a doprava⁽⁷⁾.

4.1.1. Pandémia okrem toho prehĺbila dlhotrvajúce rozdiely v našich spoločnostiach vrátane nerovnomerného rozdelenia príjmov a bohatstva, nerovného prístupu k zdravotnej starostlivosti a vzdelávaniu a odlišného vystavenia environmentálnym škodám a takisto viedla k sociálnemu a finančnému vylúčeniu. Napríklad v Nemecku vzrástol počet dlhodobo nezamestnaných ľudí na viac ako milión. O prácu prišli najmä pracovníci vykonávajúci neistú prácu. Počet nezamestnaných pracovníkov vykonávajúcich neistú prácu sa zvýšil o 40 %, pričom väčšinou išlo o mladých ľudí a ženy. Rozdiely sa vo všeobecnosti líšia v závislosti od pohlavia, veku a vzdelania, ako aj podľa regiónov, sektorov a povolání. Dôsledkami zdravotnej krízy trpia najviac zraniteľné skupiny, ako sú napríklad osoby so zdravotným postihnutím a migranti.

4.2. Vo všeobecnosti je pravdepodobné, že strata príjmov v čase recesie postihne vo väčšej miere chudobnejších ľudí než bohatších ľudí. Keď však dôjde k oživeniu hospodárstva, chudobnejší ľudia nie sú medzi prvými, ktorých situácia sa zlepší, čo znamená, že sociálne rozdiely spôsobené napríklad finančnou krízou možno pociťovať ešte celé desaťročia. Prehĺbenie nerovností následkom súčasnej krízy by mohlo byť ešte výraznejšie vzhľadom na nepriaznivý vplyv pandémie. Ako sme videli, výskyt infekcií COVID-19 je najvyšší u najodkázanejších osôb, čo zase môže mať nepriaznivý vplyv na ich príjem. Takisto je menej pravdepodobné, že chudobnejší ľudia môžu pracovať z domu, čo sa ukázalo ako hlavný faktor pri strate pracovného miesta.

4.2.1. Obzvlášť ťažko zasiahnuté boli okrem toho odvetvia, ktoré zamestnávajú prevažne nízkoпрíjmových pracovníkov (napr. reštaurácie, cestovanie, zábava)⁽⁸⁾. Keďže pandémia urýchlila automatizáciu a digitalizáciu vrátane umelej inteligencie, dopyt po vysokokvalifikovanej pracovnej sile vzrástol, zatiaľ čo nízkokvalifikovaní pracovníci „vypadli“ z trhu práce⁽⁹⁾. Dlhodobá nezamestnanosť bude mať pravdepodobne aj dlhotrvajúce účinky, ako je napríklad strata zručností, a mohla by sťažiť opätovné začlenenie do trhu práce. Okrem toho zatváranie škôl a univerzít najviac postihlo zraniteľné segmenty spoločnosti.

4.3. EHSV by chcel okrem vplyvu pandémie na materiálne blaho zdôrazniť aj jej neprimeraný vplyv na bezpečnosť ľudí a uplatňovanie ich základných práv. Nie je tajomstvom, že zdravotnícke a opatrovateľské zariadenia sa stali ohniskami infekcie s vysokým počtom úmrtí, najmä starších ľudí a ľudí so zdravotným postihnutím.

4.3.1. Preťažené nemocnice v niektorých členských štátoch takisto zaviedli systém *triedenia* s cieľom určiť, komu bude alebo nebude poskytnutá akútna liečba. V niektorých prípadoch došlo k závažnej diskriminácii. Ako dôvod odmietnutia pacientov sa použil ich vek a zdravotné postihnutie, čo jasne odhalilo priority, na základe ktorých vlády priradujú hodnotu rôznym skupinám svojich občanov. Je mimoriadne dôležité, aby sa takáto situácia nikdy neopakovala a aby sa so zraniteľnými osobami nezaobchádzalo ako s občanmi druhej kategórie.

4.4. EHSV tiež poukazuje na nedostatok kvalitných údajov o rozdelení bohatstva. Už v roku 2016 však Európska centrálna banka vo svojom prieskume týkajúcom sa financií a spotreby domácností dospela k záveru, že rozdelenie čistého bohatstva domácností v eurozóne je „výrazne skreslené“, keďže najbohatších 10 % vlastní 51,2 % celkového čistého bohatstva⁽¹⁰⁾. V ďalších prognózach sa odhaduje ešte nerovnomernejšie rozdelenie bohatstva, čo naznačuje, že najbohatšie jedno percento domácností vlastní až 32 % celkového bohatstva. Pandémia COVID-19 s najväčšou pravdepodobnosťou ešte

⁽⁷⁾ *The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union*, Bruegel.

⁽⁸⁾ WP-2021-06_30032021.pdf.

⁽⁹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹⁰⁾ *The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave*, č. 18, december 2016, Európska centrálna banka.

prehlbi túto majetkovú nerovnosť. Celkovo sa zdá, že táto situácia viedla k vyššej miere úspor. Nízkoprijemné domácnosti však znížili svoje výdavky v menšej miere ako osoby s vysokými príjmami. Vzhľadom na potrebu uspokojiť životné potreby sa domácnosti s nízkym príjmom vrátili rýchlejšie na predkrízové úrovne ako osoby s vyšším príjmom⁽¹⁾.

4.5. Pandémia neúmerne zasiahla ženy. V prípade žien je vyššia pravdepodobnosť, že budú prepustené, budú si musieť čerpať nútenú dovolenku alebo skrátiť svoj oficiálny pracovný čas z viacerých dôvodov. Sú viac zastúpené v niektorých povolaniach, ktorých sa najviac dotkli zákazy obmedzenia pohybu, a sú skupinou s väčším podielom pracovných zmlúv na kratší pracovný čas alebo alternatívnych pracovných zmlúv. Podniky skôr chránili pracovníkov so zmluvami na dobu neurčitú. Okrem toho ženy odišli zo zamestnania alebo znížili svoj pracovný čas z dôvodu nárastu povinností týkajúcich sa starostlivosti o deti následkom zatvorenia škôl. Pandémia takisto prehĺbila rodový rozdiel v neplatení práci doma⁽²⁾.

4.6. Nástroj *Next Generation EU* má byť jedným z hlavných nástrojov EÚ na zmiernenie nepriaznivého sociálneho vplyvu krízy, posilnenie sociálnej odolnosti a zvýšenie zamestnanosti. Jeho úspech však závisí od toho, ako sa zavedie v praxi. Je dôležité, aby sa rôzne zdroje vynakladali efektívne a včas, aby bolo možné dosiahnuť obnovu. Efektívnym využívaním zdrojov sa zároveň vytvorí atmosféra dôvery medzi členskými štátmi. Celkovo bude nevyhnutné, aby sa nástroj *Next Generation EU* nevyužil len na pokračovanie v investíciách naplánovaných pred pandémiou, ale aby veľmi jasne reagoval na zavedenie reforiem, ktoré pomôžu zabrániť opätovnému výskytu najhorších dôsledkov COVID-19 na naše spoločnosti.

4.7. EHSV víta skutočnosť, že sociálne ciele, a najmä cieľ hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, sú zakotvené v jeho šiestich pilieroch a že medzi hodnotiace kritériá plánov obnovy a odolnosti patrí ich sociálny vplyv a členské štáty musia vysvetliť, ako plány obnovy a odolnosti prispievajú k rodovej rovnosti a rovnakým príležitostiam pre všetkých. EHSV je však znepokojený tým, že sociálny rozmer nemusí byť v národných plánoch obnovy a odolnosti adekvátne zastúpený alebo že určité opatrenia sú označené ako „sociálne“, hoci neprispievajú k sociálnym cieľom, ako sa uvádza v nariadení. Zatiaľ sa zdá nepravdepodobné, že by sa prostredníctvom národných plánov obnovy a odolnosti účinne riešili sociálne rozdiely. Aby sa zabezpečilo, že každý národný plán obnovy a odolnosti bude mať silný sociálny rozmer, EHSV navrhuje, aby Komisia vypracovala nielen metodiku podávania správ o sociálnych výdavkoch podľa článku 29 ods. 4 nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, ale aj metodiku hodnotenia sociálneho vplyvu štrukturálnych reforiem navrhovaných v národnom pláne obnovy a odolnosti. Zameranie na spravodlivé rozdelenie bohatstva je navyše potrebné ďalej posilniť a konkrétnejšie formulovať.

4.8. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti by sa mal použiť na reformy s cieľom pomôcť členským štátom zotaviť sa z dôsledkov pandémie. EHSV žiada, aby investície smerovali v prvom rade skupinám, ktoré boli ochorením COVID-19 najviac postihnuté, a ponaučenia by mali byť vyvedené v oblastiach, kde ľudia počas tejto zdravotnej krízy najviac trpeli. Osobitné investície by sa mali zamerať na pomoc ľuďom pri opätovnom získaní kvalitného zamestnania, najmä ženám, mladým ľuďom, dlhodobo nezamestnaným, ľuďom z etnických menšín, osobám so zdravotným postihnutím a starším ľuďom, ktorých podiel v spoločnosti ako celku bude pravdepodobne stúpať. Napokon je potrebné zabezpečiť udržateľnosť dôchodkových systémov.

4.8.1. Je nevyhnutné posilniť služby verejného zdravotníctva a verejnú starostlivosť, najmä v členských štátoch, v ktorých sa v dôsledku krízy spôsobenej ochorením COVID-19 zistil závažný nedostatok v tejto oblasti. EHSV sa domnieva, že Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je pre členské štáty jedinečnou príležitosťou reformovať tento typ služieb a vytvoriť ponuku personalizovanej pomoci pre ľudí v ich komunite vrátane podpory osobnej asistencie a podpory v domácnosti.

4.9. Okrem toho je potrebné uistiť sa, že je nástroj *Next Generation EU* v súlade s vytváraním dôstojných pracovných miest. EHSV odporúča, aby sa uplatňoval politický prístup, ktorý sa už osvedčil v súvislosti s európskymi štrukturálnymi fondmi, t. j. spojiť vyplácanie prostriedkov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti s určitými kritériami. Napríklad podniky by mali získať prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti len vtedy, ak uplatňujú kolektívne zmluvy alebo poskytujú vysokokvalitné pracovné miesta v zmysle vnútroštátnych zákonov alebo právnych predpisov vyplývajúcich z dohody vnútroštátnych sociálnych partnerov, pristanú na zníženie počtu neistých pracovných miest (napríklad zamestnanie na dobu určitú, dočasné zamestnanie jednostranne nanútené zo strany zamestnávateľa) alebo majú silné spolurozhodovacie orgány.

4.10. Delegované akty týkajúce sa hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti a metodiky podávania správ o sociálnych výdavkoch vrátane výdavkov na deti a mládež zatiaľ neboli predložené. EHSV výslovne podporuje výzvu Európskeho parlamentu, aby Komisia „zabezpečila úplnú transparentnosť, pokiaľ ide o harmonogram schvaľovania“ týchto aktov, ako aj

⁽¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

„urýchlené schválenie týchto delegovaných aktov ešte do letnej prestávky“⁽¹³⁾. Je veľmi diskutabilné, či špecifikácie týkajúce sa sociálnych rozmerov budú dostupné po vypracovaní národných plánov obnovy a odolnosti, alebo dokonca po ich schválení.

4.11. Žiaľ, neexistuje ani žiadna osobitná podmienka, aby sa na sociálne projekty použil určitý podiel finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Podiel výdavkov priamo spojených so sociálnymi cieľmi je nejasný a zdá sa byť pomerne malý. EHSV požaduje jasnú správu o podiele a forme výdavkov a projektov, ktoré sa považujú za všeobecne zodpovedajúce sociálnym cieľom a osobitne sociálnej súdržnosti. Musí sa tiež zabezpečiť, aby sa zelené a digitálne investície a všetky ostatné výdavky v rámci nástroja *Next Generation EU* realizovali v súlade s cieľom sociálnej udržateľnosti. Požaduje sa tiež jasnejší obraz o plánovanej investícii.

4.12. Spoliehanie sa na proces európskeho semestra, odporúčania a podmienky pre jednotlivé krajiny v plánoch obnovy a odolnosti je problematické, pretože v posledných rokoch bolo vydaných niekoľko diskutabilných odporúčaní týkajúcich sa napríklad výdavkov na zdravotníctvo alebo dôchodkov. Namiesto prepojenia Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti s európskym semestrom by bolo vhodnejšie jasné vyčlenenie finančných prostriedkov ako prísna podmienenosť, ktorou sa zabezpečí účinné čerpanie fondov EÚ. Vzhľadom na podmienenosť vyplácania finančných prostriedkov vykonávaním odporúčaní pre jednotlivé krajiny je o to dôležitejšie, aby sa zreformoval európsky semester vrátane minimálnych noriem pre konzultácie so sociálnymi partnermi a s občianskou spoločnosťou, ako sa uvádza v uznesení EHSV o zapojení organizovanej občianskej spoločnosti do národných plánov obnovy a odolnosti⁽¹⁴⁾. Potrebne je aj účinné zapojenie národných parlamentov a Európskeho parlamentu.

4.12.1. V súvislosti s politikou súdržnosti, nástrojom *Next Generation EU* a odporúčaniami pre jednotlivé krajiny EHSV dôrazne odporúča podrobne sa zamerať na všetky rôzne aspekty nerovnosti a usilovať sa o udržateľný, odolný a inkluzívny rast, ako aj stanoviť podrobnosti, pokiaľ ide o spôsob, akým sa finančné prostriedky vynakladajú. Treba zabezpečiť, aby z výhod plynúcich z obnovy, ako aj zo zelenej a digitálnej transformácie mali úžitok všetci Európania, pričom treba neustále bojovať proti digitálnemu vylúčeniu a energetickej chudobe, ktoré by sa touto transformáciou mohli ešte zhoršiť.

4.12.2. EHSV pozitívne hodnotí skutočnosť, že v európskom semestri sa kladie dôraz na Európsky pilier sociálnych práv a sociálny prehľad, a teda aj na nástroj *Next Generation EU*. EHSV však výslovne žiada ich systematické začlenenie do uvedeného nástroja a hodnotenia národných plánov obnovy a odolnosti. EHSV osobitne poukazuje na pozitívny signál zo samitu v Porte, že by sme mali ísť nad rámec HDP ako meradla prosperity. Nástroj *Next Generation EU* sa nesmie posudzovať len na základe jeho vzájomného pôsobenia s európskym semestrom, ale musí sa vnímať aj ako prostriedok územnej a sociálnej súdržnosti a vykonávania príslušných programov.

4.13. EHSV celkovo žiada, aby Európska únia využila jedinečnú príležitosť, ktorú predstavuje nástroj *Next Generation EU*, na urýchlenie a podporu tak veľmi potrebných štrukturálnych reforiem a riešenie nedostatkov v sociálnej, hospodárskej a environmentálnej politike a na uplatňovanie prístupu zameraného na prosperitu. Vzhľadom na dlhodobý vplyv a využívanie fondov EHSV odporúča dosiahnuť konsenzus medzi politickými stranami, zainteresovanými stranami v sociálnej oblasti, podnikateľmi, odborovými zväzmi a občianskou spoločnosťou, aby sa zabezpečila čo najväčšia úspešnosť pri realizovaní tejto príležitosti. EHSV je presvedčený, že európske fondy nepredstavujú iba čísla, ciele a termíny, ale symbolizujú skutočnosť, že Európska únia má spoločnú víziu do budúcnosti.

V Bruseli 23. septembra 2021

Predsedníčka
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Návrh uznesenia o práve Parlamentu na informácie o prebiehajúcom posudzovaní národných plánov obnovy a odolnosti.

⁽¹⁴⁾ Zapojenie organizovanej občianskej spoločnosti do národných plánov podpory obnovy a odolnosti – čo funguje a čo nie? – Európsky hospodársky a sociálny výbor.