

**Stanovisko Európskeho výboru regiónov — Výsledok rokovaní o partnerských dohodách a operačných programoch**

(2015/C 313/08)

**Spravodajca:** Ivan ŽAGAR (Slovinsko/EES)  
starosta mesta Slovenska Bistrica

**POLITICKÉ ODPORÚČANIA**

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV

***Celkové hodnotenie a ciele tohto stanoviska***

1. Zdôrazňuje, že cieľom stanoviska je posúdiť uzavreté partnerské dohody a operačné programy z hľadiska príjemcov z miestnych a regionálnych samospráv.
2. Zdôrazňuje kľúčovú úlohu, ktorú politika súdržnosti zohráva pri dosahovaní cieľa zmluvy v oblasti hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti tým, že sa zameriava „na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti najviac znevýhodnených regiónov“. Európske štrukturálne a investičné fondy sú vlastne spravidla hlavným nástrojom Európskej únie na podporu celkového harmonického rozvoja vo všetkých členských štátoch.
3. Poukazuje na to, že v politike súdržnosti od jej začiatku došlo k pokroku v znižovaní rozdielov medzi európskymi regiónmí a v rámci nich a že od začiatku súčasnej hospodárskej krízy v roku 2008 táto politika umožnila tlmieť jej vplyv z hľadiska súdržnosti. Značná nerovnováha zhoršujúca sa súčasnou krízou však pretrváva a budúca politika súdržnosti musí mať zdroje, aby sa tieto rozdiely ďalej znižovali. Ako sa to predpokladá v článku 96 ods. 2 písm. a) nariadenia o spoločných ustanoveniach, tieto politické ciele sa musia zakladať na potrebách sociálneho a hospodárskeho rozvoja regiónov, miest a obcí.
4. Konštatuje, že charakter politiky súdržnosti sa po jej reforme v roku 2013 výrazne zmenil. Výbor víta skutočnosť, že touto reformou sa posilnilo spojenie medzi politikou súdržnosti a prioritami EÚ (väčšie synergie medzi politikou súdržnosti a stratégiou Európa 2020). V novom programovom období 2014 – 2020 sa zaviedli nové metódy implementácie, nové nástroje a silnejšie zameranie na účinnosť, efektívnosť a výsledky. Výbor sa zaujíma o to, ako možno v praxi maximalizovať účinnosť, efektívnosť a vplyv európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF).
5. V súvislosti s preskúvaním stratégie Európa 2020 v polovici jej uplatňovania opätovne potvrdzuje význam priameho a funkčného prepojenia medzi novou stratégiou a politikou súdržnosti a v tejto súvislosti potrebu silného územného rozmeru a skutočného partnerstva ako základných kritérií pre stotožnenie sa s procesom reforiem na všetkých inštitucionálnych úrovniach, ako aj pre výber politik a opatrení.
6. Už teraz sa však obáva, že ciele, ktoré stanovila Komisia v oblasti realizácie politiky súdržnosti ani naďalej nezohľadňujú cieľ znižovať administratívne a kontrolné zaťaženie. Preto vyzýva Komisiu, aby pri ďalšom formovaní administratívnych a kontrolných systémov a realizácii auditu upustila od ďalších opatrení, ktoré by ešte viac zvýšili administratívne zaťaženie pre správcov v členských štátoch i pre príjemcov a tým znížili možný prínos európskych štrukturálnych a investičných fondov k dosiahnutiu cieľov stratégie Európa 2020.

7. Poznamenáva, že sa posilnili aj väzby medzi politikou súdržnosti a ostatnými oblasťami politiky a iniciatívami EÚ (politika rozvoja vidieka, program Horizont 2020, Nástroj na prepájanie Európy atď.). Domnieva sa, že by sa malo urobiť viac pre ďalšiu koordináciu všetkých politík a fondov EÚ s územným vplyvom, a dúfa, že to môže mať pozitívny dosah na rozvoj regiónov.

8. Víta, že vytvorením spoločného strategického rámca sa zosúladiť priority Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Európskeho sociálneho fondu, európskeho fondu pre rozvoj vidieka a Európskeho námorného a rybárskeho fondu a že sú v každom členskom štáte vyjadrené prostredníctvom partnerskej dohody spoločnej pre všetky tieto fondy. Ide nepochybne o veľmi závažný krok v záujme dosiahnutia väčšieho politického súladu. Výbor preto vyjadruje poľutovanie nad tým, že tieto synergie sa plne nevyužili v čase prípravy operačných programov na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Predovšetkým sa program územného rozvoja musí jednoznačnejšie prispôsobiť Európskemu fondu regionálneho rozvoja, pretože rozvoj vidieka je súčasťou regionálneho rozvoja.

9. Súhlasí s tým, že investičná stratégia v rámci partnerských dohôd a operačných programov by takisto mala byť komplexná a v súlade s národnými programami reforiem a podľa potreby zameraná na reformy, ktoré boli opísané v odporúčaníach pre jednotlivé krajiny v rámci európskeho semestra. V čase hospodárskej krízy a rozpočtových obmedzení je koordinácia medzi rozpočtom EÚ a štátnymi rozpočtami potrebná na zlepšenie správy hospodárskych záležitostí, transparentnosti a účinnosti verejných výdavkov.

10. Opakuje, že investičný plán pre Európu, ktorý je prvou novou ústrednou iniciatívou Junckerovej komisie, zdôrazňuje potenciál politiky súdržnosti pri podpore rastu a zamestnanosti v Európe. Treba však zdôrazniť, že investičný plán pre Európu a politika európskych štrukturálnych a investičných fondov (kohézny fond, fond rozvoja vidieka, rybársky fond atď.), ktoré sú zamerané na odlišné úrovne politiky a inštitúcií, sa musia vzájomne posilňovať aj z hľadiska zdrojov. Investičný plán pre Európu musí byť doplnkom existujúcich programov EÚ a tradičných činností Európskej investičnej banky, pričom je dôležité, aby sa zdroje vyčlenené na štrukturálne fondy automaticky nepreliali do investičného plánu pre Európu.

11. Konštatuje, že strategické plánovanie má zásadný význam pre úspešné vykonávanie politiky súdržnosti. V tejto súvislosti sú najdôležitejšími strategickými prvkami politiky súdržnosti dohody o partnerstve a operačné programy, pretože naznačujú, ako sa štrukturálne a investičné fondy majú využívať v určitom členskom štáte alebo regióne. Vyjadruje poľutovanie nad tým, že neskoré prijatie legislatívneho balíka o politike súdržnosti, skrátenie lehôt a podcenenie času, ktorý členské štáty a územné celky potrebujú na veľmi zložité plánovanie (s viacerými nástrojmi, na viacerých úrovniach a s viacerými účastníkmi) pri schvaľovaní partnerských dohôd a operačných programov, viedlo k vytváraniu čisto povrchných partnerstiev a spôsobilo oneskorený začiatok nového programového obdobia. Vyjadruje poľutovanie nad tým, že nebola pripravená jasná jednotná metodika (resp. metodiky) prípravy partnerských dohôd zameraných na plnenie cieľov. Keďže táto metodika chýbala, mal každý členský štát svoj vlastný prístup k vytváraniu dohôd o partnerstve, preto tieto dohody nie sú vzájomne porovnateľné a bude náročné tiež porovnať ich vykonávanie (najmä v prípade vykonávania integrovaných územných investícií, z hľadiska skutočného využívania a primeranej štruktúry vykonávania a riadenia). Výbor odporúča vypracovať na obdobie uplatňovania politiky rozvoja v rokoch 2014 – 2020 jednotnú metodiku úprav dohôd o partnerstve.

12. Konštatuje, že sám vykonal rozsiahly internetový prieskum, ktorý podporuje názory vyjadrené v tomto stanovisku <sup>(1)</sup>.

13. Žiada Európsku komisiu, aby pri vypracúvaní svojej správy o výsledku rokovaní o dohodách o partnerstve a operačných programov do konca roka 2015 vzala do úvahy názor miestnych a regionálnych samospráv, vyjadrený v nasledujúcich bodoch tohto stanoviska.

<sup>(1)</sup> Rôzne zainteresované subjekty, orgány a ich úseky zaslali pri prieskume 317 platných príspevkov. Väčšinu z nich (70 %) zaslali predstavitelia orgánov verejnej správy. Okrem toho zaslalo 89 respondentov príspevky formou voľných pripomienok. Výsledky podrobného rozboru výsledkov konzultácie nájdete na internetovej stránke Výboru regiónov.

14. Pripomína spoločné zásady a ciele z Charty viacúrovňového riadenia v Európe, ktorú prijal 3. apríla 2014, s cieľom podporiť inovatívnu a účinnú politickú a administratívnu spoluprácu medzi inštitucionálnymi aktérmi a rozvinúť demokratickú účasť občanov na európskych procesoch a posilniť hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť.

#### **Viacúrovňové riadenie a partnerstvo**

15. Víta skutočnosť, že reforma politiky súdržnosti posilnila ustanovenia týkajúce sa partnerstva. V článku 5 nariadenia o spoločných ustanoveniach sa teraz uvádza: „Čo sa týka partnerskej dohody a každého programu, každý členský štát v súlade so svojim inštitucionálnym a právnym rámcom vytvorí partnerstvo s príslušnými regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy“. Komisia okrem toho prijala delegovaný akt o európskom kódexe správania, ktorý poskytuje prehľad o tom, ako treba zásadu partnerstva uplatňovať, a ktorý výbor mimoriadne víta ako vôbec prvý právne vymáhateľný právny predpis EÚ zaoberajúci sa viacúrovňovým riadením.

16. Pokiaľ ide o európske fondy, kvalita partnerstiev má kľúčový význam a výbor očakáva, že partnerské dohody a operačné programy budú odrážať skutočné potreby zistené na regionálnej a miestnej úrovni.

17. Zdôrazňuje, že účinné a dobre fungujúce partnerstvo znamená lepšie začlenené a účelné opatrenia, ktoré zodpovedajú danostiam a potrebám rôznych úrovní spoločnosti. Následne to vedie aj k účinnejšiemu využívaniu fondov. V krajinách, v ktorých partnerstvo nie je správne vytvorené a je len povrchné, by Európska komisia mala pomáhať pri preverovaní mechanizmov, aby sa partnerstvo začalo uberať správnym smerom a aby sa zabránilo zložitosti a nadmernej a neprimeranej administratívnej záťaži, ktorá môže ešte viac oddiaľovať využívanie štrukturálnych a investičných fondov v celej EÚ.

18. Upozorňuje, že zásada partnerstva nie je len prázdny pojem, ale predpokladom úspechu politiky súdržnosti, najmä keď sú právomoci *de facto* rozdelené medzi najmenej tri politické úrovne (EÚ, členské štáty a miestne a regionálne samosprávy). Osvedčené postupy v oblasti partnerstva vedú v zásade k:

- stanoveniu skutočných a špecifických potrieb európskych obcí, miest a regiónov smerom zdola nahor, ako aj finálnych príjemcov pomoci,
- schopnosti rozpoznať vývojový potenciál obcí a regiónov a podporovať ho cieľným opatreniami,
- spoločnému vypracovaniu uskutočniteľných a prijateľných riešení,
- lepšej implementácii, nakoľko všetky zainteresované strany pracujú na dosiahnutí spoločných cieľov a delia sa o zodpovednosť a úlohy,
- menšiemu počtu chýb, keďže aktéri chápu logiku postupov,
- merateľným, lepším a trvalejším výsledkom, ktoré sa dosiahli efektívnejšie,
- kvalitnejšiemu plánovaniu opatrení relevantnými aktérmi,
- prerozdeleniu úloh pri financovaní,
- možnosti realizovať väčšie multiregionálne projekty.

19. Zdôrazňuje, že riadne uplatňovanie zásady partnerstva pomáha zvýšiť účinnosť výdavkov EÚ a odkazuje na analýzu Európskeho dvora audítorov, podľa ktorého je účinnosť výdavkov EÚ obmedzená vzhľadom na nedostatočné posúdenie potrieb, nejasné zábery, protichodné alebo nezlučiteľné ciele a priority a neprímerané výberové postupy, ktoré uprednostňujú projekty maximalizujúce vplyv. Skutočné partnerstvo môže odstrániť všetky tieto nedostatky.

20. Obáva sa, že zásada partnerstva sa nemôže uplatniť vo všetkých členských štátoch náležitým spôsobom. Rokovania týkajúce sa dohôd o partnerstve a operačných programov ukázali, že hoci miestne a regionálne samosprávy boli vo väčšine prípadov konzultované, ich účasť nepredstavuje úplné partnerstvo, ako ho opisuje Európsky kódex správania pre partnerstvo. Výbor vyjadruje poľutovanie nad tým, že miestne a regionálne samosprávy boli v skutočnosti len zriedka dostatočne zapojené do prípravy dohôd o partnerstve a operačných programov a často pôsobia skôr v úlohe zainteresovaných strán než partnerov<sup>(2)</sup>. Európska komisia by sa mala zamyslieť nad partnerskými mechanizmami a časom na diskusiu, ktorý si vyžadujú viacúrovňové inštitucionálne štruktúry, aby vznikla obsažnejšia a fundovanejšia diskusia s rovnocennou dĺžkou postupov, pričom čas na schvaľovanie na európskej úrovni treba zosúladiť s lehotou na predstavenie programov na štátnej úrovni.

21. Eutuje, že pred vypracovaním a schválením partnerských dohôd nebola jasne definovaná metodika realizácie integrovaných územných investícií (ITI). V dôsledku toho pristupuje každý štát k ITI úplne odlišne alebo sa nimi vôbec nezaobera. V prípadoch, keď bol nástroj ITI začlenený do partnerskej dohody, však spracovatelia jednotlivých ITI stále narážajú na nejasnosti tak na štátnej úrovni, ako aj na úrovni Komisie. V mnohých prípadoch to sprevádza nevôľa jednotlivých riadiacich orgánov vôbec zahrnúť ITI do svojich operačných programov. Výbor regiónov preto Komisiu žiada dohliadať na to, aby bolo v krajinách, ktoré sa rozhodli nástroj ITI využiť, umožnené jeho uplatnenie vo všetkých operačných programoch, a to v primeranom rozsahu, a aby boli urýchlene vytvorené náležité realizačné a riadiace štruktúry s cieľom ITI skutočne využívať a vytvárať synergie.

22. Eutuje, že pred vypracovaním a schválením partnerských dohôd nebol jasne definovaný rozsah, účel a metodika uplatňovania územného rozmeru. Najmä z tohto dôvodu nastala situácia, že každý štát pristupuje k zapracovaniu územného rozmeru úplne odlišne a v diametrálne inom rozsahu. Tým sa značne znižuje dosah, ktorý by mohlo mať celoeurópske uplatňovanie územného rozmeru nielen na realizáciu stratégie Európa 2020, ale aj na rozvoj EÚ vo všeobecnosti.

23. Žiada Európsku komisiu, aby poskytla miestnym a regionálnym orgánom možnosť vypracovať vlastnú „regionálnu“ partnerskú dohodu ako integrálnu súčasť všeobecnej partnerskej dohody uzatvorenej na národnej úrovni. Komisia tak plne uzná článok 4 ZEÚ rešpektujúci vnútorný ústavný poriadok členských štátov a zároveň maximálne zefektívni zásadu subsidiarity.

24. Žiada Európsku komisiu, aby vystupovala jednotne pri rokovaní o dohodách o partnerstve a operačných programoch a v tejto súvislosti konštatuje, že niekoľko miestnych a regionálnych samospráv sa sťažovalo, že počas rokovaní mali rôzne útvary Európskej komisie odlišné, niekedy dokonca protichodné požiadavky, ktoré nie sú odôvodnené ani skutočnými konkrétnymi potrebami, ani platnými právnymi predpismi. Komisiu žiada, aby miestne a regionálne orgány, ktoré sú príslušné pre vytváranie a realizáciu podstatnej časti programov, najskôr zapojila do rokovaní a aby už na začiatku prípravy operatívnych programov poskytla jednotný a jasný výklad základných ustanovení nariadenia. Neskoro predložené pripomienky Komisie k predloženým návrhom programov a krátka lehota na aktualizáciu programov oslabili politickú akceptáciu na miestnej a regionálnej úrovni.

25. Zdôrazňuje, že osvedčené postupy v oblasti zásady partnerstva si vyžadujú skôr správne zmýšľanie a administratívnu kultúru, než príkazy zo zákona. Nesúlad medzi právnymi predpismi a kontextom, v ktorom sa majú uplatňovať, vedie k postupom obmedzeným na „odškrtyvanie položiek“<sup>(3)</sup>, čo ohrozuje dosahovanie kvality a efektívnosti plánovania a mení ho na číre administratívne bremeno, ktoré spomaľuje využívanie fondov na území EÚ.

<sup>(2)</sup> Konzultácia Výboru regiónov potvrdila, že veľká väčšina miestnych a regionálnych samospráv a iných aktérov bola zapojená do fázy prípravy dohôd o partnerstve a operačných programov. Viac ako 70 % respondentov sa však domnieva, že potreby samospráv boli zohľadnené iba čiastočne, alebo že neboli zohľadnené vôbec.

<sup>(3)</sup> Formálne dodržiavanie pravidiel, avšak bez ich vecného uplatňovania.

26. Výbor je preto presvedčený, že zásada partnerstva sa upevní, ak Komisia pomôže pri preskúmaní mechanizmov fungovania a zisťovania osvedčených postupov, vrátane odhadu času potrebného na dialóg vzhľadom na inštitucionálnu zložitosť a komplexnosť programov. V tejto súvislosti víta, že Európska komisia začala pracovať na štúdiu o zásade partnerstva a plánuje uskutočňovať pravidelný štruktúrovaný dialóg. Pôjde o stretnutia, na ktorých sa má s rôznymi aktérmi diskutovať o uplatňovaní zásady partnerstva. Poukazuje na to, že ako orgán zastupujúci miestne a regionálne samosprávy by mal byť v tomto procese hlavným strategickým partnerom.

27. Vyzýva Komisiu, aby starostlivo overila, do akej miery sa v národných programoch v rámci politiky súdržnosti zohľadňuje zásada partnerstva a územný rozmer. Vo väčšine členských štátov jestvujú pri uplatňovaní politiky súdržnosti výrazné centralizačné tendencie, s ktorými súvisí zavádzanie národných programov na úkor regionálnych programov. Musí sa sledovať hlavný cieľ politiky súdržnosti, ktorým je odstránenie regionálnych rozdielov a regionálnej nerovnováhy a podpora regionálneho rastu.

### **Finančné zdroje, štruktúra a výkonnosť programov**

#### **Finančné zdroje**

28. Zdôrazňuje, že správa na nižšej ako celoštátnej úrovni bola v roku 2013 zodpovedná za 55 % všetkých verejných investícií, a teda zohráva významnú úlohu pri podpore hospodárskeho rastu v Európe. Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) sú v niektorých regiónoch v podstate jediným zdrojom verejných investícií.

29. Upozorňuje na skutočnosť, že financovanie na nižšej ako celoštátnej úrovni je v zložitej situácii, nakoľko miestne a regionálne samosprávy čelia vysokým dlhom a úsporným opatreniam uloženým z vyšších úrovní. Výbor v tejto súvislosti konštatuje, že nedostatok dostupných finančných zdrojov na nižšej ako celoštátnej úrovni má priamy vplyv na vykonávanie politiky súdržnosti. Viacúrovňový systém financovania by sa preto v budúcnosti mal zlepšiť. Žiada preto, aby členské štáty využili pružnosť, ktorú im poskytuje Komisia, a odpočítali od obmedzení vnútorného paktu stability podiel povinného štátneho spolufinancovania opatrení financovaných z EŠIF.

30. Víta teda, že politika súdržnosti v programovom období 2014 – 2020 umožňuje, aby finančné nástroje zohrávali významnejšiu úlohu, a konštatuje, že efektívne využívané finančné nástroje môžu značne zvýšiť vplyv financovania v mestách, obciach a regiónoch za podmienky, že sa zohľadní hospodársky a sociálny rozmer investícií.

31. Upozorňuje, že pri využívaní štrukturálnych fondov prostredníctvom finančných nástrojov vznikajú ťažkosti. Implementácia je v mnohých prípadoch aj naďalej veľmi zložitá a aj príslušné útvary Komisie nie vždy vykladajú ustanovenia týkajúce sa tejto problematiky jednotne a dôsledne, predovšetkým vo fáze overovania a kontroly. Napriek snahám Európskej komisie poskytovať usmernenia si zriadenie finančných nástrojov vo väčšine prípadov ešte stále vyžaduje využitie externých poradenských firiem, čo so sebou prináša dodatočné náklady.

32. Víta spustenie nového centra fi-compass, ktoré poskytuje informácie a poradenstvo pri používaní finančných nástrojov v rámci EŠIF. Tento nástroj by mal prispieť k uľahčeniu implementácie finančných nástrojov a urobiť ju zrozumiteľnejšou.

33. Zdôrazňuje úlohu EIB, ktorej úvery na štrukturálne programy by mohli byť vynikajúcim prostriedkom na mobilizáciu finančných zdrojov pre životaschopné projekty kritickej veľkosti v rámci príslušných operačných programov. Možnosti, ktoré tento zdroj financovania ponúka však nie sú dostatočne uznávané na všetkých úrovniach<sup>(4)</sup>. Takisto upozorňuje, že tieto možnosti ešte nemôžu plne využívať miestne orgány, pretože postupy platné pre prístup k týmto úverom a ich čerpanie sú mimoriadne zložité. Preto podporuje úsilie o zjednodušenie predpisov týkajúcich sa úverov na štrukturálne programy.

<sup>(4)</sup> Viac ako 50 % respondentov konzultácie Výboru regiónov uviedlo, že nevedeli o úveroch na štrukturálne programy.

### Programová štruktúra

34. Konštatuje, že silnejšie tematické zameranie je jednou z kľúčových reforiem politiky súdržnosti na roky 2014 – 2020. Účelom tematického zamerania je sústrediť prostriedky na obmedzený počet tematických oblastí s cieľom dosiahnuť kritický objem a zaistiť skutočný dosah. Keďže vopred stanovené tematické ciele vymedzujú účely, na ktoré sa prostriedky z EŠIF môžu vynaložiť, ustanovenia o tematickom zameraní majú významný vplyv na štruktúru dohôd o partnerstve a operačných programov.

35. Poukazuje na to, že vzhľadom na vnútorné rozdiely v regiónoch môžu byť dokonca aj v rozvinutejších regiónoch potrebné investície do infraštruktúry, ktorá občanom poskytuje základné služby v oblasti ochrany životného prostredia, dopravy, informačných a komunikačných technológií, sociálnych služieb, zdravotníctva a vzdelávania.

36. Víta zavedenie dodatočnej flexibility prostredníctvom nových nástrojov, akými sú miestny rozvoj vedený komunitou a integrované územné investície, ktoré umožňujú využívanie programov financovaných z viacerých fondov a uskutočňovanie inovatívnych projektov. Víta, že na papieri mnohé krajiny a regióny zvažujú využívanie týchto nástrojov. Má však obavy, že rozdiely v predpisoch týkajúcich sa fondov a nečinnosť riadiacich orgánov pri delegovaní právomocí na miestnu úroveň predstavujú problém, ktorý obmedzuje potenciál týchto nových nástrojov integrovaného územného rozvoja.

37. Upozorňuje na skutočnosť, že kombinácia rôznych zdrojov financovania a rôznych nástrojov pri jednom projekte môže priniesť významné výhody len vtedy, ak finančné zdroje a rôzne nástroje v sebe obsahujú rovnaké požiadavky na vykazovanie a oprávnenosť s cieľom dosiahnuť prevádzkovú integráciu a zmenšiť chyby pri vykonávaní a náklady vynaložené na dodržiavanie dodatočných administratívnych postupov.

38. Berie na vedomie, že vzhľadom na svoju zložitosť sa nové nástroje v niektorých členských štátoch stretli so skepticizmom a nebudú sa rozsiahle implementovať tam, kde by boli užitočné, a že v niektorých prípadoch celoštátna úroveň zabránila miestnym a regionálnym samosprávam používať nové nástroje. Na základe toho vyzýva Európsku komisiu, aby dôkladne preskúmala dôvody v prípadoch, kde bola táto možnosť vylúčená.

39. Žiada Európsku Komisiu a EIB, aby harmonizovali administratívne požiadavky a požiadavky oprávnenosti pri poskytovaní podpory rôznym prierezovým projektom.

### Výkonnosť

40. Víta skutočnosť, že reforma politiky súdržnosti kladie väčší dôraz na výkonnosť operačných programov. Za dobrú výkonnosť možno považovať účinné dosiahnutie cieľov v súlade s pravidlami.

41. Zdôrazňuje, že dobrá výkonnosť politiky súdržnosti je prvoradým záujmom všetkých miestnych a regionálnych samospráv, nakoľko dobré výsledky výrazne zlepšujú kvalitu života v regiónoch, mestách a obciach.

42. Konkretizuje, že najdôležitejším prvkov výkonnosti by mali byť dlhodobé výsledky, ktoré vedú k dosiahnutiu stanovených cieľov. Výsledky môžu zahŕňať mieru zamestnanosti, úroveň nezamestnanosti, zníženie dopravného preťaženia, obmedzenie znečistenia atď. Naopak výstupy, ako napríklad počet poskytnutých školení, počet kilometrov vybudovaných ciest alebo renovovaných budov sú len čiastkovými krokmi k dosiahnutiu výsledkov, a sú preto menej dôležitým prvkom výkonnosti.

43. Vyjadruje poľutovanie najmä nad tým, že opätovné zavedenie výkonnostnej rezervy môže podnecovať stanovovanie málo ambiciózných cieľov so zámerom ľahko získať dodatočné zdroje z výkonnostnej rezervy. Či sú ciele ambiciózne sa však ukáže, až keď implementácia pokročí. Zadržiavanie finančných zdrojov z operačných programov však v každom prípade vytvára zbytočnú neistotu vo finančnom plánovaní a predstavuje dodatočné riziko pre projektový manažment.

44. Navyše vzhľadom na to, že politika súdržnosti je vo svojej podstate dlhodobá, príliš prísny dôraz na krátkodobé alebo strednodobé finančné ukazovatele alebo ukazovatele výstupov ohrozuje dosiahnutie dlhodobých cieľov stanovených pri rokovaniach o operačných programoch. Výbor žiada nový výkonnostný rámec, ktorý nebude založený na výstupoch, ale na výsledkoch, a ktorý treba vytvoriť na ďalšie programové obdobie.

45. Okrem toho je poľutovaniahodné, že podľa výkonnostného rámca sú finančné ukazovatele, ako aj ukazovatele výstupov povinné, zatiaľ čo ukazovatele výsledkov sú iba nepovinné. Napriek tomu sa domnieva, že zameranie na dosahovanie výsledkov musí byť povinným prvkom strategického plánovania všetkých štrukturálnych fondov, čo by sa malo brať do úvahy aj vo výkonnostnom rámci.

46. V tejto súvislosti víta, že Európska komisia bude vydávať výročné správy, ktoré budú sumárom správ členských štátov o implementácii počnúc rokom 2016, a žiada Európsku komisiu, aby s jeho členmi tieto správy prerokovala. Navrhuje, aby tieto správy obsahovali aj analýzu pokroku pri zjednodušovaní systému vykonávania.

47. Konštatuje, že finančné ukazovatele, akým je miera čerpania finančných prostriedkov, nie sú ukazovateľmi výkonnosti orientovanými na výsledky. Preto vyzýva Európsku komisiu, aby finančným ukazovateľom výkonnostného rámca pripisovala menší význam.

### **Zjednodušenie postupov a administratívne kapacity**

#### **Zjednodušenie postupov**

48. Konštatuje, že v minulosti bola politika súdržnosti podrobená značnej kritike za svoj zložitý systém vykonávania. Väčšina riadiacich orgánov ešte stále vníma nové predpisy ako byrokratické a zložité. V tejto súvislosti považovali respondenti konzultácie Výboru regiónov za najdôležitejšie zjednodušovanie pravidiel oprávnenosti, zamedzenie sprísňovania pravidiel a zameranie na výsledky.

49. Poukazuje na to, že sprísňovanie pravidiel členských štátov idúce nad rámec požiadaviek EÚ, je hlavnou príčinou administratívnej záťaže. Tento prehnane prísny štátny výklad pravidiel EÚ spoločne so skutočnosťou, že v mnohých členských štátov každý fond podlieha inému ministerstvu a riadeniu, vedie k zbytočným administratívnym požiadavkám, samostatným prístupom a dodatočnej administratívnej záťaži príjemcov a riadiacich orgánov a zároveň bráni využitiu nástrojov integrovaného územného rozvoja, ako je miestny rozvoj vedený komunitou a integrované územné investície.

50. Žiada Európsku komisiu, aby monitorovala uplatňovanie pravidiel EÚ v jednotlivých členských štátoch a v prípade zbytočného sprísňovania primäla orgány štátnej správy k menej zaťažujúcemu uplatňovaniu pravidiel EÚ. Príklady sprísňovania by v záujme vzájomného učenia mali byť verejne prístupné.

51. Avšak aj v rámci pravidiel EÚ jestvuje značný priestor na zjednodušenie (nariadenia, vykonávacie a delegované akty). Výbor preto trvá na ďalšom zjednodušovaní riadenia projektov financovaných Európskou úniou. Malo by to zahŕňať skrátenie lehoty preplácania pre príjemcov, vytvorenie jedného súboru spoločných pravidiel auditu projektov, jednoduchšie pravidlá pri projektoch, ktoré dosahujú vlastné príjmy, konzistentné pravidlá týkajúce sa oprávnenosti nákladov, všeobecnejšie používanie zjednodušených nákladov, užšie spojenie medzi platbami a výsledkami, projekt e-cohesion, zásadu jednotného kontaktného miesta pre príjemcov a primeraný a jednotný prístup k dohľadu, zosúladienie postupov v rámci prvostupňových kontrol programov územnej spolupráce a zjednodušenie kontroly verejného obstarávania. Zdôrazňuje význam poskytovania primeranej odbornej pomoci miestnym a regionálnym orgánom a podnikom pri hľadaní odpovedí a rád v súvislosti s právnymi predpismi (najmä z oblasti verejného obstarávania) a ich správnym uplatňovaním. Vyzýva Európsku komisiu, aby do skupiny expertov na vysokej úrovni, ktorá monitoruje zjednodušenie pre príjemcov, zapojila zástupcov miestnych a regionálnych orgánov, aby sa využili skúsenosti z praxe v oblasti realizácie projektov s cieľom znížiť administratívne zaťaženie, zvýšiť využívanie fondov a dosah programov.

52. Upozorňuje na nadmerné zaťaženie miestnych a regionálnych orgánov veľkým počtom nekoordinovaných kontrol, čo môže viesť k zníženiu záujmu realizovať európske projekty. V prípade potreby by sa mali vykonávať združené kontroly, prípadne by príslušné orgány mali tieto kontroly navzájom uznávať. Navrhuje, aby sa výsledky kontrol alebo auditov využívali aj v oblasti prevencie, čím by sa zvýšila úspešnosť realizovaných projektov.

53. V tejto súvislosti žiada, aby Komisia prístupy, ktoré sleduje v rámci programu REFIT, dôsledne uplatňovala aj v oblasti európskych štrukturálnych a investičných fondov a zamerala sa pritom aj na delegované a vykonávacie predpisy. Okrem toho by mali byť do toho zahrnuté aj početné interné usmernenia Komisie a postup ich vypracúvania, keďže tieto usmernenia napriek tomu, že formálne nemajú záväzný právny charakter podstatnou mierou prispievajú k vysokej komplexnosti a byrokratickosti uplatňovania európskych štrukturálnych a investičných fondov v praxi.

54. Je pevne presvedčený, že sú okamžite potrebné konkrétne opatrenia na zjednodušenie programov územnej spolupráce. Rovnako potrebné je viac zviditeľniť výsledky európskych programov a projektov územnej spolupráce. Komplexnosť je zdrojom oneskorení a chýb, ktoré obmedzujú účinnosť politiky súdržnosti EÚ. Jasnejšie, transparentnejšie a jednoduchšie pravidlá uplatňovania spôsobujú menej komplikácií aj neskôr, počas schvaľovania výdavkov a počas kontroly a auditu. Aj následné kontroly Európskej komisie by mali byť harmonizované a mali by určite spĺňať kritériá súladu, subsidiarity a predovšetkým proporcionality.

### Administratívne kapacity

55. Konštatuje, že administratívne kapacity miestnych a regionálnych samospráv sú kľúčom k úspešnej implementácii politiky súdržnosti, v niektorých miestnych a regionálnych samosprávach sú však nedostatočné.

56. Poukazuje na to, že existuje mnoho možných dôvodov pre nedostatočné administratívne kapacity, medzi ktoré patria:

- neefektívne rozdelenie úloh a zodpovedností,
- neúčinná spolupráca medzi úrovňami riadenia,
- nedostatok kvalifikovaných ľudských zdrojov (zručností),
- nedostatok finančných zdrojov,
- neprimerané pravidlá a predpisy (napr. zbytočné sprísňovanie pravidiel),
- politické prekážky (napr. neprimerané strategické plánovanie),
- nevhodná vnútorná organizácia orgánov na riadenie zložitých projektov, napríklad projektov spolufinancovaných z EŠIF.

57. Vyzýva členské štáty, nie len tie menej rozvinuté, ale všetky členské štáty EÚ, aby viac využívali technickú pomoc, ktorá je dostupná pri operačných programoch, aby sa zväčšili kapacity miestnych a regionálnych orgánov a iných účastníkov, pokiaľ ide o čerpanie a spravovanie finančných prostriedkov EÚ, ako aj podporu kvalitnejšieho zbierania štatistických údajov na miestnej úrovni.

58. Zdôrazňuje, že posilňovanie administratívnych kapacít na miestnej a regionálnej úrovni povedie k účinnejšiemu vykonávaniu OP, ktoré budú orientované na výsledky. EÚ a členské štáty by mali podporovať referenčné porovnávanie, výmenu skúseností a poznatkov medzi regiónmi a mestami, a to aj využívaním nástrojov, ako sú napríklad programy európskej územnej spolupráce.

59. Víta iniciatívu Európskej komisie pre zaostávajúce regióny, ktorej cieľom je identifikovať hlavné hybné sily a slabiny rastu a investícií na regionálnej úrovni, najmä v menej rozvinutých regiónoch. Vyzýva Európsku komisiu, aby využila znalosti miestnych a regionálnych expertov a zohľadnila osobitné potreby zaostávajúcich regiónov pri poskytovaní odporúčaní týkajúcich sa spôsobov, ako uvoľniť ich potenciál rastu.



60. Berie na vedomie, že podmienky *ex ante* (článok 19 nariadenia o spoločných ustanoveniach) zaručujú, že finančné prostriedky EÚ sa investujú v právnom prostredí, ktoré rešpektuje právne predpisy EÚ, a sú zamerané na obmedzenie výskytu prípadov konkurenčnej výhody vyplývajúcej z nedodržania pravidiel, upozorňuje však na tieto problémy:

- oneskorenie financovania na územiach miestnych a regionálnych samospráv pre niektoré nedostatky závisiace od inštitucionálnej úrovne EÚ a jednotlivých štátov pokladá za neprijateľné a želá si, aby v dlhodobom časovom horizonte z uplatňovania podmienok *ex ante* profitovali miestne a regionálne samosprávy,
- rozhodne namieta voči tejto „vonkajšej podmienenosti“ EŠIF v súvislosti so zmrazením regionálnej pomoci členskými štátmi, ktoré porušujú pravidlá EÚ o rozpočtom deficite, pretože týmito opatreniami by sa za zlyhanie vlád členských štátov potrestali najmä miestne a regionálne samosprávy,
- politika súdržnosti je v zásade regionálnou politikou a takou by mala zostať i naďalej, pričom sa treba vyhýbať viac alebo menej centralizujúcim politikám na všetkých úrovniach správy.

61. Nabáda členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na programoch spolupráce a na ktorých území má svoje sídlo európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS), zveriť EZÚS úlohu riadiaceho orgánu pre niektoré alebo všetky programy územnej spolupráce vzťahujúce sa na územie pôsobnosti EZÚS v súlade s príslušnými ustanoveniami článku 22 nariadenia (EÚ) č. 1299/2013 Európskeho parlamentu a Rady zo 17. decembra 2013 o osobitných ustanoveniach na podporu cieľa európskej územnej spolupráce z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

V Bruseli 9. júla 2015

*Predseda*  
*Európskeho výboru regiónov*  
Markku MARKKULA

---