EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 21. 2. 2024
COM(2024) 82 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Posilnenie EÚ ambicióznymi reformami a investíciami

{SWD(2024) 70 final}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Posilnenie EÚ ambicióznymi reformami a investíciami

Toto oznámenie predstavuje polcestu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktorý bol navrhnutý v reakcii na hospodárske a sociálne dôsledky pandémie ochorenia COVID-19 a zriadený vo februári 2021, je ústredným prvkom nástroja EÚ na obnovu NextGenerationEU. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktorého trvanie je stanovené do konca roku 2026, je bezprecedentný svojím rozsahom aj ambíciami. Má dvojitý cieľ, a to pomôcť členským štátom zotaviť sa z devastačných hospodárskych a sociálnych dôsledkov pandémie a vyjsť z nich posilnené, ako aj zvýšiť odolnosť EÚ a pripraviť naše hospodárstva a spoločnosti na budúcnosť, najmä podporovaním ekologickej a digitálnej transformácie. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je prvým veľkým programom financovania z prostriedkov EÚ založeným na výkonnosti, v rámci ktorého sa členským štátom vyplácajú finančné prostriedky na základe pokroku dosiahnutého pri realizácii ambicióznych reforiem a investícií predložených v ich národných plánoch obnovy a odolnosti. Tieto reformy a investície musia byť v súlade s prioritami EÚ identifikovanými v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a riešiť vnútroštátne výzvy identifikované v európskom semestri pre koordináciu hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti prostredníctvom odporúčaní pre jednotlivé krajiny.

V priebehu troch rokov od nadobudnutia účinnosti nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti členské štáty strategicky využívali Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na podporu svojich programov reforiem a investícií a na riešenie dlhodobých aj nových výziev. Vyplatených už bolo 225 miliárd EUR a približne 75 % míľnikov a cieľov, ktorých dosiahnutie je naplánované do konca roku 2023, buď už Komisia posúdila ako uspokojivo splnené, alebo ich členské štáty nahlásili ako dokončené. Okrem toho členské štáty prostredníctvom svojich plánov obnovy a odolnosti dosiahli významný pokrok pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny v kontexte európskeho semestra.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti účinne podporuje hospodárske oživenie v EÚ. Odhaduje sa, že približne polovica očakávaného zvýšenia verejných investícií v EÚ v rokoch 2019 až 2025 bude v dôsledku investícií financovaných z rozpočtu EÚ, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti[1]. Z modelovania Komisiou[2] vyplýva, že NextGenerationEU[3] má potenciál v roku 2026 zvýšiť reálny HDP EÚ o 1,4 % v porovnaní so

[1] Pozri európsku hospodársku prognózu z jesene 2023 dostupnú na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti a fondy politiky súdržnosti sú spoločne hlavným zdrojom financovania investícií z rozpočtu EÚ.

[2] QUEST je globálny makroekonomický model, ktorý generálne riaditeľstvo pre hospodárske a finančné záležitosti (GR ECFIN) používa na analýzu a výskum makroekonomickej politiky, pozri https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Pozri pracovný dokument útvarov Komisie o hodnotení Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v polovici trvania, kde sa nachádzajú ďalšie informácie o výsledkoch modelu QUEST týkajúcich sa makroekonomických vplyvov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

[3] NextGenerationEU má celkový rozpočet 806,9 miliardy EUR (v cenách roku 2021), z čoho 723,8 miliardy EUR je vyčlenených na Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (granty a úvery). Ďalšími príjemcami prostriedkov z NextGenerationEU sú iniciatíva REACT-EU, ktorou sa programy politiky súdržnosti na roky 2014 – 2020 doplnili o 50,6 miliardy EUR, Fond na spravodlivú transformáciu (10,9 miliardy EUR), rozvoj vidieka (8,1 miliardy EUR), Program InvestEU (6,1 miliardy EUR), Horizont Európa (5,4 miliardy EUR) a rescEU (2 miliardy EUR).

scenárom bez NextGenerationEU. Modelové simulácie takisto naznačujú výrazné krátkodobé zvýšenie zamestnanosti v EÚ (o 0,8 %). Predpokladá sa, že v strednodobom horizonte to bude spojené s trvalo vyššími reálnymi mzdami, v ktorých bude zohľadnené potenciálne zvýšenie produktivity vďaka investíciám realizovaným členskými štátmi. Štvrtina až tretina celkového odhadovaného vplyvu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na HDP by mala byť spôsobená pozitívnymi účinkami presahovania medzi členskými štátmi, ktoré vznikajú súbežnou realizáciou investícií v jednotlivých členských štátoch.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti sa preukázal ako pohotový nástroj, ktorý pomáha členským štátom čeliť novým výzvam a okolnostiam. Ruská nevyprovokovaná agresia voči Ukrajine spôsobila nepredstaviteľné utrpenie na Ukrajine a viedla k narušeniam globálneho trhu s energiou a dodávateľských reťazcov. Prudko rastúce ceny energií a spotrebného tovaru, nevídané už desaťročia, spôsobili mnohým domácnostiam v celej Európe krízu životných nákladov, ktorá najnepriaznivejšie zasiahla zraniteľné domácnosti. V tejto súvislosti mohli členské štáty požiadať o zmeny vo svojich existujúcich plánov obnovy a odolnosti s cieľom zohľadniť nové objektívne okolnosti, ako je vysoká inflácia a narušenia dodávateľských reťazcov. Okrem toho mohli členské štáty v kontexte plánu REPowerEU využiť dodatočné zdroje na zavedenie kapitol REPowerEU a na presadzovanie reforiem a investícií, ktoré diverzifikujú dodávky energie v EÚ, urýchľujú zelenú transformáciu a podporujú zraniteľné domácnosti.

Komisia na polceste tohto jedinečného a časovo viazaného nástroja vydáva hodnotenie v polovici trvania. V súlade s požiadavkami nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa v hodnotení v polovici trvania posudzuje, ako Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti dosahuje svoje ciele na základe doteraz dostupných dôkazov. Robí sa to na základe piatich kritérií hodnotenia účinnosti, efektívnosti, relevantnosti, súdržnosti a európskej pridanej hodnoty. Ďalšie podrobnosti o hodnotení Komisie v polovici trvania sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je priložený k tomuto oznámeniu. Hodnotenie vychádza z rôznych zdrojov vrátane nezávislej štúdie, ktorú vykonalo konzorcium externých dodávateľov a ktorá sa uverejňuje súbežne, a z rozsiahlych konzultácií[4].

V tomto oznámení sa uvádzajú hlavné postrehy z hodnotenia v polovici trvania a bilancuje vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V oddiele 1 sa posudzuje pokrok, ktorý bol doteraz dosiahnutý pri vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, so zameraním na konkrétne výsledky dosiahnuté v praxi. Oddiel 2 sa zaoberá tým, čo fungovalo dobre a čo by sa mohlo zlepšiť, a identifikujú sa v ňom hlavné doterajšie ponaučenia. V oddiele 3 je zhrnutie a záver, ako aj opis ďalšieho postupu.

[4] *Recovery and Resilience Facility (2020-2024) – mid-term evaluation (europa.eu)* [Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (2020 – 2024) – hodnotenie v polovici trvania (europa.eu)].

1. **Pri vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa dosiahol viditeľný pokrok**

1.1. Vykonávanie viedlo k hmatateľným výsledkom v členských štátoch

Členské štáty uskutočňujú reformy a investície uvedené v ich plánoch obnovy a odolnosti. Do konca roka 2023 už Komisia posúdila viac ako 1 150 míľnikov a cieľov ako uspokojivo splnených[5]. Dosiahnutie týchto míľnikov a cieľov viedlo ku konkrétnym výsledkom v praxi s jasnými známkami toho, že Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti vedie k skutočnej zmene v celej EÚ. Znázorňuje to rámček 1, v ktorom sa uvádzajú príklady investícií a reforiem s už dosiahnutým hmatateľným pokrokom v praxi, napríklad agresívne daňové plánovanie, rovnaký prístup k vzdelaniu, sociálne začlenenie a podpora udržateľnej mobility a dopravy.

Rámček 1: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti prináša hmotné výsledky v praxi

Cyprus zvýšil svoje úsilie pri riešení agresívneho daňového plánovania. *S cieľom zaistiť, aby platby nadnárodných spoločností neodchádzali z EÚ nezdanené, Cyprus prijal reformu, ktorou sa zavádza zrážková daň na odchádzajúce platby do „nespolupracujúcich" jurisdikcií. Je to dôležitý krok, ktorý pripraví pôdu pre budúce opatrenia v tejto problematike.*

Bulharsko podniklo kroky na zlepšenie primeranosti a pokrytia svojho systému minimálneho príjmu. *Prijatím legislatívnych zmien Bulharsko zaviedlo v rokoch 2022 až 2024 postupné zvýšenie hraníc príjmu pre všetkých potenciálnych príjemcov v systéme minimálneho príjmu. Ide o významný krok pri riešení dlhodobých sociálnych výziev v krajine.*

Rakúsko zaviedlo klimatický lístok „KlimaTicket", vďaka ktorému je mobilita šetrná ku klíme jednoduchá a cenovo dostupná. *Ide o jednotný paušálny lístok, ktorý poskytuje takmer neobmedzenú verejnú dopravu po Rakúsku a má zľavnené ceny pre študentov, seniorov, osoby so zdravotným postihnutím a rodiny. Od jeho zavedenia v októbri 2021 si klimatické lístky už kúpilo viac ako 260 000 Rakúšanov.*

Litva prijala program na dosiahnutie pokroku na školách v novom tisícročí na reorganizovanie a zlepšenie školskej infraštruktúry a zaistenie rovnakého prístupu litovských detí k vzdelávaniu. *Cieľom programu je zaistiť, aby mali všetky deti prístup k vysokokvalitným školám bez ohľadu na svoj pôvod. Toto je veľmi dôležité, keďže Litva čelí rozdielom medzi mestom a vidiekom a sociálno-ekonomickým rozdielom vo vzdelávacích výsledkoch v porovnaní s priemerom v EÚ. Program bude realizovať minimálne 80 % litovských obcí, vďaka čomu bude do konca júna 2026 podporovaných 150 škôl.*

V súlade s dosiahnutým pokrokom a výsledkami bolo na podporu hospodárstiev EÚ vyplatených 225 miliárd EUR. Takmer 67 miliárd EUR bolo vyplatených v rámci predbežného financovania, čo pomohlo zmierniť krátkodobý vplyv krízy na rozpočty členských štátov a naštartovať vykonávanie.[6] Okrem toho sa po uspokojivom splnení míľnikov

[5] Keď členské štáty predložia žiadosti o platbu, Komisia posudzuje poskytnuté dôkazy a stanoví, či sú splnené požiadavky príslušných míľnikov a cieľov uvedené v prílohe k vykonávaciemu rozhodnutiu Rady. Je to nevyhnutným predpokladom vyplatenia finančných prostriedkov.

[6] Zo 67 miliárd EUR v rámci predbežného financovania sa koncom roka 2023 a začiatkom roka 2024 po schválení kapitol REPowerEU vyplatilo 10,4 miliardy EUR.

a cieľov vyplatilo 157,2 miliardy EUR, čo odzrkadľuje pokrok v oblasti reforiem a investícií v praxi. Veľká časť týchto úhrad je spojená s pokrokom dosiahnutým pri realizácii reforiem, ktoré boli zámerne vopred financované, aby sa vytvorili podmienky pre úspešné investície v druhej polovici trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Približne 75 % míľnikov a cieľov, ktorých dosiahnutie je naplánované do konca roku 2023, už Komisia buď posúdila ako splnené, alebo ich členské štáty nahlásili ako dokončené.[7] Pokrok pri realizácii reforiem a investícií uvedených v plánoch obnovy a odolnosti už zaznamenali aj tie členské štáty, ktoré doteraz nepredložili žiadosti o platbu, ani nedostali finančné prostriedky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

1.2. Všetky plány boli revidované, aby sa maximalizoval vplyv Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v meniacom sa kontexte

V roku 2023 sa členské štáty zamerali na to, aby ich plány obnovy a odolnosti boli vhodné na riešenie nových výziev, pričom sa zlepšovali v ich realizácii. Zvýšené ceny energií, vysoká inflácia a narušenia dodávateľských reťazcov spôsobené nevyprovokovanou útočnou vojnou Ruska proti Ukrajine a v niektorých prípadoch prírodné katastrofy sťažili členským štátom realizáciu určitých reforiem a investícií v ich plánoch obnovy a odolnosti. Komisia podporovala členské štáty[8] v ich úsilí o zmiernenie týchto vonkajších obmedzení a o revidovanie príslušných opatrení v ich plánoch obnovy a odolnosti s použitím flexibility zakotvenej v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti. Revízie boli takisto príležitosťou na aktualizáciu plánov obnovy a odolnosti s cieľom zohľadniť revidované finančné prostriedky pridelené členským štátom[9] a začať čerpať zostávajúcu úverovú podporu[10] dostupnú v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Revíziami plánu sa zaistilo, že plány obnovy a odolnosti ostali tak ambiciózne, ako aj vhodné na daný účel. Všetky plány obnovy a odolnosti boli aktualizované v roku 2023, pričom osobitná pozornosť sa venovala nielen kvalite opatrení, ale aj ich stupňu vyspelosti a ich horizontu realizácie vzhľadom na časovo obmedzený charakter Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Záväzky, ktoré už nebolo možné dosiahnuť vzhľadom na objektívne okolnosti, boli upravené a v mnohých prípadoch nahradené vhodnejšími alternatívami, pričom pôvodné ambície plánu obnovy a odolnosti ostali nedotknuté. Široký rozsah pôsobnosti Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti poskytuje členským štátom potrebnú flexibilitu pri prideľovaní zdrojov podľa ich vyvíjajúcich sa priorít v súlade s cieľmi Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V rámčeku 2 sa uvádzajú príklady, ako sa revíziami maximalizoval vplyv Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v takých oblastiach, ako je prevencia katastrof, kvalita verejných služieb alebo finančné nástroje na podporu MSP.

---

7 Údaje o dokončených míľnikoch a cieľoch oznamujú členské štáty samy v rámci polročného predkladania správ.

8 *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU - European Commission (europa.eu)* [Usmernenia k plánom obnovy a odolnosti v kontexte plánu REPowerEU – Európska komisia (europa.eu)].

9 V súlade s článkom 11 ods. 2 nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti bol maximálny finančný príspevok na nenávratnú finančnú podporu pre každý členský štát v júni 2022 aktualizovaný na základe výstupných údajov Eurostatu o zmene v raste reálneho HDP za rok 2020 a súhrnnej zmene reálneho HDP na roky 2020 – 2021.

10 Členské štáty mohli požiadať o (dodatočnú) úverovú podporu do 31. augusta 2023, ako sa uvádza v článku 14 ods. 2 nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti. Z celkového finančného krytia vo výške 385,8 miliardy EUR vo forme úverovej podpory v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti bolo do konca roku 2023 pridelených takmer 291 miliárd EUR.

Prostredníctvom revízií sa veľkosť podpory členských štátov zo strany EÚ výrazne zvýšila. V roku 2023 sa hospodárstvam EÚ sprístupnila finančná podpora vo výške takmer 150 miliárd EUR, a to prostredníctvom dodatočných grantov v rámci kapitol REPowerEU, ako aj úverov vo výške 125,5 miliardy EUR. Rozsiahle využívanie úverovej podpory je dôkazom pretrvávajúcej atraktívnosti Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti ako nástroja na podporu a transformáciu hospodárstiev EÚ do budúcnosti. Z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa za predpokladu, že budú splnené všetky míľniky a ciele, našim hospodárstvam EÚ celkovo poskytne finančná podpora vo výške 650 miliárd EUR.[11]

Rámček 2: Plány obnovy a odolnosti boli revidované, aby sa maximalizoval ich vplyv v meniacom sa kontexte

Slovinsko požiadalo o dodatočnú úverovú podporu na odstránenie ničivých následkov povodní, ktoré krajinu postihli v auguste 2023. *Dodatočné úvery ďalej podporia odolnosť Slovinska voči účinkom zmeny klímy a pomôžu jeho zelenej transformácii, napríklad investovaním do udržateľnej obnovy budov a rekonštrukcie dvoch regionálnych železničných tratí, ktoré boli zasiahnuté povodňami a búrkami.*

Taliansko zaviedlo cielené opatrenia na posilnenie nástrojov s cieľom znížiť počet nevyriešených prípadov v systéme občianskoprávneho súdnictva. *Patria k nim opatrenia na posilnenie kancelárie skúšania a zavedenie motivačných systémov pre súdne úrady v záujme dosiahnutia ich cieľov z hľadiska zníženia počtu neuzavretých prípadov. Konečným cieľom je vytvoriť priaznivejšie podnikateľské prostredie, ktoré priláka viac investícií a podporí rast.*

Chorvátsko použilo dodatočnú úverovú podporu na odstránenie vplyvov vysokej inflácie na svoj projekt v oblasti verejnej vodovodnej siete. *Zvýšené ceny v stavebníctve spôsobili nedosiahnuteľnosť časti cieľa týkajúceho sa vybudovaných alebo zrekonštruovaných kilometrov verejnej vodovodnej siete. Chorvátsko sa však rozhodlo požiadať o dodatočnú úverovú podporu nielen na riešenie zvýšených nákladov na vybudovanie, ale aj na zvýšenie ambicióznosti opatrenia. V revidovanom pláne obnovy a odolnosti sa teraz zvyšuje konečný cieľ z 956 na 1 087 kilometrov vybudovanej alebo zrekonštruovanej verejnej vodovodnej siete. Týmto sa ďalej zvýši počet občanov, ktorí budú mať prospech z lepšieho prístupu k zásobovaniu vodou.*

Španielsko zahrnulo finančné nástroje na zlepšenie prístupu MSP k financiám. *Keďže MSP zohrávajú v španielskom hospodárskom prostredí dôležitú úlohu, Španielsko požiadalo o dodatočné úvery s cieľom zlepšiť prístup MSP na kapitálové trhy a stimulovať súkromné investície, najmä v prípade MSP pôsobiacich v zelených a digitálnych sektoroch.*

[11] Do konca roku 2023 (lehota na pridelenie finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v rámci plánu NextGenerationEU) sa na finančnú podporu hospodárstvam EÚ pridelilo takmer 650 miliárd EUR. Konkrétne ide o 357 miliárd EUR vo forme grantov a 291 miliárd EUR vo forme úverov.

1.3. REPowerEU ďalej urýchli zelenú transformáciu

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti pomáha urýchliť zelenú transformáciu EÚ. V nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa vyžaduje, aby vo všetkých plánoch obnovy a odolnosti bolo vyčlenených najmenej 37 % celkových pridelených prostriedkov na opatrenia, ktoré podporujú zelenú transformáciu. Tento cieľ prekročili všetky členské štáty (v priemere 40 %), pričom niektoré členské štáty vyčlenili vyše 50 % svojho celkového plánu na ciele v oblasti klímy. Celkovo predstavujú odhadované výdavky v oblasti klímy približne 275 miliárd EUR. Okrem toho musia všetky opatrenia podporované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti dodržiavať zásadu „nespôsobovať významnú škodu", čím sa Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti stal prvým nástrojom EÚ, v ktorom je táto zásada horizontálnym všeobecným kritériom oprávnenosti. Navyše Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti spolu s Európskym sociálnym fondom plus a Fondom na spravodlivú transformáciu podporuje politiku zamestnanosti a sociálnu politiku, čím prispieva k spravodlivej zelenej transformácii.

REPowerEU prispieva ďalej k úspore energie, urýchleniu výroby čistej energie a diverzifikácii dodávok energie v EÚ. V marci 2023 nadobudlo účinnosť zmenené nariadenie o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, v ktorom sa od členských štátov požaduje, aby do svojich plánov obnovy a odolnosti zahrnuli kapitoly REPowerEU. Odvtedy bolo schválených 23 kapitol REPowerEU[12]. Obsahujú reformy a investície, ktoré pomôžu ušetriť energiu, prispejú k výrobe energie z obnoviteľných zdrojov a znížia našu závislosť od ruských fosílnych palív zriadením odolnejších energetických sietí.

Prostredníctvom kapitol REPowerEU sa vyčlení ďalších 60 miliárd EUR na urýchlenie zelenej transformácie. Z toho tvoria novo požadované úvery na kapitoly REPowerEU 40 miliárd EUR a zvyšok tvoria dodatočné granty na opatrenia REPowerEU zo zdrojov v rámci systému obchodovania s emisiami a pobrexitovej adaptačnej rezervy. Reformy a investície zavedené s kapitolami REPowerEU dopĺňajú a urýchľujú reformy a investície, ktoré už sú zahrnuté v plánoch obnovy a odolnosti. V rámčeku 3 sa uvádzajú príklady, ako kapitoly REPowerEU urýchľujú zelenú transformáciu. Opatrenia REPowerEU prinesú podstatné investície s cieľom napríklad: využiť kapacity výroby energie z obnoviteľných zdrojov vrátane najnovších vyspelých technológií, akými je veterná energia na mori, inštalovať kapacity na uskladňovanie energie, dekarbonizovať vykurovacie systémy, rozvíjať kapacity na výrobu vodíka a podporovať opatrenia na zmiernenie energetickej chudoby. Okrem toho členské štáty zahrnuli do svojich kapitol REPowerEU ambiciózne reformy, napríklad na zjednodušenie administratívnych postupov a uľahčenie využívania obnoviteľných zdrojov energie alebo na rozvoj zelených zručností, ktoré by mali uľahčiť prechod pre pracovníkov a MSP.

Plánom REPowerEU sa podporia aj ciele Priemyselného plánu v kontexte Zelenej dohody[13] a poskytne priaznivejšie prostredie na zvýšenie konkurencieschopnosti priemyslu EÚ a rozšírenie výrobnej kapacity priemyslov v oblasti emisne neutrálnych technológií. Plány obnovy a odolnosti vrátane ich nových kapitol REPowerEU sa môžu a mali by sa používať na podporu výroby čistých technológií. Príklady investícií alebo reforiem priamo zameraných na emisne neutrálny priemysel možno nájsť v Španielsku, Chorvátsku, Taliansku, Poľsku alebo Portugalsku. Príklady podpory dekarbonizácie priemyslu možno vidieť v Belgicku, vo Francúzsku, v Grécku, Maďarsku, Nemecku, Portugalsku,

[12] Zvyšné štyri členské štáty (Bulharsko, Nemecko, Írsko a Luxembursko) zatiaľ nepredložili Komisii kapitolu REPowerEU.

[13] Oznámenie: Priemyselný plán v kontexte Zelenej dohody určený pre vek emisnej neutrálnosti | Európska komisia (europa.eu).

Slovinsku alebo Taliansku. Celkovo sa podporia čisté technológie, čistá energia a dekarbonizácia priemyslov v Európe sumou 68 miliárd EUR z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Rámček 3: REPowerEU urýchľuje zelenú transformáciu

Plány obnovy a odolnosti vďaka svojej jedinečnej kombinácii reforiem a investícií významne prispievajú k dekarbonizácii európskeho elektroenergetického systému. Pri zohľadnení cieľov EÚ dosiahnuť klimatickú neutrálnosť do roku 2050 a prechodného cieľa, ktorým je zníženie emisií skleníkových plynov do roku 2030 aspoň o 55 %, ako aj prebiehajúceho dialógu o stanovení cieľa zníženia emisií skleníkových plynov do roku 2040 [pozri najnovšie oznámenie Komisie o klimatickom cieli na rok 2040, COM(2024) 63] si dekarbonizácia trhov s elektrickou energiou bude vyžadovať nielen technologický prechod na obnoviteľné zdroje energie, ale aj vybudovanie potrebnej infraštruktúry na zaistenie energetickej bezpečnosti a cenovej dostupnosti pre všetkých občanov. Na tento účel zahrnuli členské štáty do svojich kapitol REPowerEU ďalšie opatrenia.

Dekarbonizácia a vytvorenie trhov s energiou založených na obnoviteľných zdrojoch energie: členské štáty urýchľujú a masívne využívajú obnoviteľné zdroje energie

- ***Česko** zaviedlo rozsiahle reformy, ktorými sa zrušia požiadavky na povolenie v prípade zariadení na výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie s výkonom do 50 kW, skrátia postupy vydávania povolení a poskytne digitálne jednotné kontaktné miesto, ktoré bude pomáhať žiadateľom s postupmi vydávania povolení.*
- ***Belgicko** vytvorí v belgickej časti Severného mora „energetický ostrov“, ktorý umožní pripojenie minimálne 3,15 GW budúcej veternej energie na mori k elektrickej sústave na pevnine.*

Zaistenie energetickej bezpečnosti a cenovo dostupnej energie: Členské štáty zabezpečujú energetické siete zlepšovaním infraštruktúry a riešením problematických miest

- ***Slovensko** zmodernizuje 250 km prenosových vedení, čím sa zlepší obchod s elektrinou so susediacimi členskými štátmi a optimalizuje využívanie elektriny z obnoviteľných zdrojov energie.*
- ***Lotyšsko** zvýši bezpečnosť a stabilitu dodávok energie s cieľom urýchliť cezhraničný projekt, ktorý v súčasnosti realizuje Lotyšsko, Litva, Estónsko a Poľsko a ktorý je zameraný na zaistenie synchronizácie elektrických sietí pobaltských štátov s európskou kontinentálnou sieťou.*

Zvýšenie konkurencieschopnosti priemyslu EÚ: členské štáty rozširujú výrobné kapacity priemyslov v oblasti emisne neutrálnych technológií

***Portugalsko** podporí investície do projektov výroby emisne neutrálnej technológie s cieľom zlepšiť konkurencieschopnosť portugalského priemyslu. Spolu je pridelených 50 miliónov EUR na podporu jednotlivých spoločností alebo projektov s cieľom investovať do technológií, ktoré sú v súlade s aktom o emisne neutrálnom priemysle, ako je solárna fotovoltika, veterná energia na pevnine a mori a batérie a uskladňovanie.*

1.4. Očakáva sa, že realizácia a vyplácanie sa do budúcnosti zlepšia

Vyplácanie v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa v prvom polroku 2023 spomalilo a v posledných mesiacoch sa zas vyrovnalo. Počas väčšiny roka 2023 sa členské štáty zamerali na revidovanie svojich plánov obnovy a odolnosti a doplnenie kapitol REPowerEU, najmä vzhľadom na uvedený vonkajší vývoj, čo viedlo k spomaleniu predkladania žiadostí o platbu. S postupujúcimi revíziami plánov obnovy a odolnosti sa v druhom polroku 2023 predkladanie žiadostí o platbu výrazne zrýchlilo. Presnejšie od mája do decembra 2023 bolo predložených 26 žiadostí o platbu a vyplatených 60,9 miliardy EUR. Väčšina týchto úhrad sa uskutočnila v poslednom štvrťroku 2023. Do konca roku 2023 už osem členských štátov dostalo viac ako 40 % svojich pridelených grantov a celkovo bolo vyplatených viac ako 34 % celkového finančného krytia v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Očakáva sa, že táto pozitívna intenzita bude pokračovať rýchlejším tempom realizácie v priebehu druhej polovice trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Ku koncu roka 2023 bolo predložených 18 žiadostí o platbu a Komisia v súčasnosti posudzuje vyše 650 míľnikov a cieľov. Ak by boli tieto míľniky a ciele posúdené ako uspokojivo splnené, vyplatilo by sa ďalších 41 miliárd EUR, čím by sa do júna 2024 celkové vyplatené sumy dostali na úroveň viac ako 40 % finančného krytia v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Očakáva sa, že táto intenzita bude v druhom polroku pokračovať. Podľa súčasného plánovania a na základe informácií, ktoré poskytli členské štáty, Komisia celkovo očakáva, že v tomto roku dostane viac ako 20 ďalších žiadostí o platbu, čo by zodpovedalo vyplateniu viac ako 100 miliárd EUR v roku 2024.

Očakáva sa, že členské štáty budú pokračovať v realizácii vzhľadom na to, že Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti trvá do roku 2026. Realizácia sa musí urýchliť v prípade všetkých reforiem a investícií zahrnutých v plánoch. Pre toto zrýchlenie pripravili pôdu revízie plánov v roku 2023.

2. V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa podporuje oživenie a prinášajú inovácie vo výdavkoch EÚ

2.1. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti účinne podporuje hospodárske oživenie v EÚ

Hoci je príliš skoro na posúdenie úplného rozsahu jeho vplyvu, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti pripravil pôdu pre hospodárske oživenie v EÚ. Rozhodné a koordinované konanie na úrovni EÚ v rámci NextGenerationEU vyslalo silný signál európskej jednoty, ktorý posilnil hospodársku dôveru a pomohol stabilizovať očakávania trhu. Po vytvorení Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti členské štáty v roku 2021 pozoruhodne rýchlo vypracovali väčšinu prvých plánov obnovy a odolnosti a hneď začali s realizáciou. Hospodárska činnosť sa do tretieho štvrťroka 2021 vrátila na úrovne spred pandémie. Miery zamestnanosti dosiahli rekordne vysoké úrovne, kým nezamestnanosť klesla v máji 2023 na rekordne nízke úrovne približne 6 % a odvtedy zostáva blízko týchto rekordných miním. Je to ešte pozoruhodnejšie vzhľadom na dva „hospodárske šoky vzniknuté raz za generáciu“ spôsobené ochorením COVID-19 a energetickou krízou. Predišlo sa dlhodobým jazvám na trhoch práce v EÚ, ktorých vznik hrozil. Tieto pozitívne hospodárske výsledky a výsledky v oblasti zamestnanosti samozrejme nemožno pripísať výhradne Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Dôležitú úlohu zohrali aj iné nástroje EÚ – napríklad fondy politiky súdržnosti alebo európsky nástroj dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii SURE – a opatrenia členských štátov a iných inštitúcií EÚ.

V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa poskytla finančná podpora členským štátom, z ktorých mnohým chýbal fiškálny priestor na zmiernenie sociálneho a hospodárskeho vplyvu krízy COVID-19. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti reagoval rýchlo, keď po schválení kapitol REPowerEU sa v rámci neho vyplatilo 56,5 miliardy EUR ako predbežné financovanie v rokoch 2021 a 2022 a ďalšej 10,4 miliardy EUR predbežného financovania v roku 2023 a začiatkom roku 2024. Okrem flexibility a dodatočných finančných prostriedkov dostupných v rámci fondov politiky súdržnosti sa týmto poskytla členským štátom rýchla a priama podpora, ktorá zohrala rozhodujúcu stabilizačnú úlohu v období po kríze. Týmito úhradami sa znížili naliehavé potreby financovania v členských štátoch, podporilo včasné konanie na pomoc podnikom a občanom a umožnilo členským štátom realizovať veľmi potrebné okamžité investície, ktoré by sa inak nezrealizovali. Značné zmenšenie rizikových prirážok k štátnym dlhopisom EÚ po historickej dohode o vydávaní spoločných dlhopisov EÚ na financovanie NextGenerationEU a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti ďalej prispeli k znižovaniu fiškálneho tlaku.

Na rozdiel od predchádzajúcich kríz sa verejné investície v EÚ po pandémii ochorenia COVID-19 a energetickej kríze udržali a dokonca zvýšili z 3,0 % v roku 2019 na očakávaných 3,3 % v roku 2023. K tomuto pozitívnemu výsledku významne prispel Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Predpokladá sa, že tento povzbudzujúci trend bude pokračovať aj v rokoch 2024 a 2025, keďže súhrnný podiel verejných investícií by sa mal do roku 2025 zvýšiť na 3,5 % HDP. V jesennej hospodárskej prognóze Komisie[14] sa konštatuje, že približne polovica očakávaného zvýšenia verejných investícií v rokoch 2019 až 2025 sa týka investícií financovaných z rozpočtu EÚ, predovšetkým z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

[14] *Autumn 2023 Economic Forecast: A modest recovery ahead after a challenging year - European Commission (europa.eu)* [Hospodárska prognóza z jesene 2023: Mierne oživenie po náročnom roku – Európska komisia (europa.eu)].

Z hospodárskeho modelovania[15] Komisiou vyplývajú značné makroekonomické účinky investícií v rámci NextGenerationEU[16]. Model naznačuje, že NextGenerationEU[17] má potenciál v roku 2026 zvýšiť reálny HDP EÚ o 1,4 % v porovnaní so scenárom bez NextGenerationEU[18]. Je to podobné odhadom iných organizácií[19]. Model takisto odhaduje, že NextGenerationEU by mohol krátkodobo zvýšiť zamestnanosť v EÚ o 0,8 % a v strednodobom horizonte priniesť trvalo vyššie reálne mzdy, v ktorých by sa zohľadnilo potenciálne zvýšenie produktivity produktívnych investícií[20].

Odhaduje sa, že súčasné vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti všetkými členskými štátmi vytvára značný pozitívny účinok presahovania, ktorý zvyšuje priemerný HDP v porovnaní so svetom bez spoločného a koordinovaného konania. Predpokladá sa, že tieto účinky presahovania vytvoria pre EÚ pridanú hodnotu, ktorá predstavuje štvrtinu až tretinu celkového vplyvu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Hoci sa predpokladá, že zo značných cezhraničných účinkov presahovania budú mať prínos všetky členské štáty z dôvodu rastúceho dopytu v rámci integrovaného hospodárstva EÚ, spoločný investičný impulz z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti podporuje aj vzostupnú hospodársku konvergenciu v EÚ. Vo výsledkoch sa predpokladá, že z týchto účinkov presahovania získajú špeciálne členské štáty s podpriemerným HDP, keďže podnecujú väčšiu hospodársku činnosť a cezhraničný obchod.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bol navrhnutý tak, aby sa podpora sústreďovala na členské štáty s nižšími príjmami a zraniteľnejšie členské štáty, ktoré sú najviac postihnuté pandémiou. Kľúč na určenie príspevku z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktorý určuje, koľko finančných prostriedkov môže každý členský štát dostať, bol v tom čase prispôsobený výnimočným okolnostiam krízy vrátane značnej neistoty, pokiaľ ide o účinky, ktoré bude mať stále sa vyvíjajúca pandémia v celej EÚ. Zohľadňuje sa v ňom sociálno-ekonomický kontext na začiatku pandémie, ako aj to, ako sa členské štáty zotavili z krízy až do júna 2022. Zároveň je kľúč na prideľovanie príspevkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti stále pevne ukotvený v logike hospodárskej súdržnosti, keďže odzrkadľuje rozdiely v HDP na obyvateľa v jednotlivých členských štátoch. Vďaka tomu Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti pomáha potlačiť hospodársku rozdielnosť, pričom podporuje hospodársku stabilitu a rast tam, kde je to najviac potrebné. Na základe modelovania Komisiou dosiahne zvýšenie hospodárskej produkcie v roku 2026 až 4,5 % v Grécku, viac ako 4 % v Chorvátsku a približne 3,5 % v Španielsku a Bulharsku v porovnaní s priemerným vplyvom v EÚ vo výške 1,4 %.

---

15 Model QUEST (pozri poznámku pod čiarou č. 2).

16 Na odhad makroekonomického vplyvu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti vypracovala Európska komisia štylizované *ex-ante* posúdenia makroekonomického vplyvu investícií z nástroja NextGenerationEU. Tieto modelové simulácie nie sú hodnotením *ex-post* skutočného vplyvu, ale skôr *ex-ante* modelovou predpoveďou založenou na štylizovaných predpokladoch. Napriek tomu uvedené simulácie zahŕňajú aktuálne informácie o žiadostiach o úvery, o inflácii a o očakávaných profiloch výdavkov. Zameriavajú sa na investície, keďže makroekonomické účinky štrukturálnych reforiem sa oveľa náročnejšie modelujú. Pre ďalšie informácie pozri najmä Pfeiffer P., J. Varga a J. in 't Veld (2023) *Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU* (Kvantifikácia účinkov presahovania koordinovaných investičných stimulov v EÚ), *Macroeconomic Dynamics* (27), s. 1843 – 1865. Pozri aj diskusný dokument ECFN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 Výsledky modelu QUEST sa vypočítali na základe investícií z nástroja NextGenerationEU a nie z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Investície (úvery a nenávratná podpora) na základe Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti však tvoria približne 90 % investícií z nástroja NextGenerationEU.

18 Podrobnú diskusiu o predpokladoch a špecifikáciách modelu nájdete v prílohe II k pracovnému dokumentu útvarov Komisie o hodnotení v polovici trvania.

19 Pozri Medzinárodný menový fond 2023, článok IV Konzultácia o eurozóne (strana 44), júl 2023.

20 Upozorňujeme, že keďže sa simulácie zameriavajú na verejné investície (bez sprievodných reforiem trhu práce), účinky na zamestnanosť sú relatívne krátkodobé a zvýšenie reálnych miezd odzrkadľuje väčšinu strednodobých a dlhodobých prínosov na trhu práce v simuláciách. Naopak reformy, ktoré sa zameriavajú na trhy práce a zvyšujú účasť a ktoré sú zahrnuté vo viacerých plánoch obnovy a odolnosti, môžu viesť k veľkému zvýšeniu zamestnanosti a vyššiemu potenciálnemu rastu v strednodobom a dlhodobom horizonte.

2.2. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti zohráva dôležitú úlohu pri podporovaní štrukturálnych reforiem a spoločných politických priorít EÚ

Jedným z najpozoruhodnejších úspechov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti je jeho preukázaná schopnosť stimulovať realizáciu štrukturálnych reforiem. Podmienením úhrad z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti realizáciou ucelených balíkov investícií a reforiem sa vytvorili účinné stimuly na realizáciu reforiem. Patria sem predovšetkým reformy, ktoré už roky EÚ odporúča v kontexte európskeho semestra. Všetky plány sa museli zaoberať všetkými príslušnými odporúčaniami pre jednotlivé krajiny alebo ich významnou podskupinou. Európsky dvor audítorov (EDA) potvrdil, že plány obnovy a odolnosti prispievajú k riešeniu významnej podskupiny odporúčaní pre jednotlivé krajiny[21]. Počas dvoch rokoch, ktoré predchádzali Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, sa podiel odporúčaní pre jednotlivé krajiny z rokov 2016 – 2017, ktoré dosiahli aspoň „určitý pokrok“, zvýšil len o šesť percentuálnych bodov z 53 % v roku 2018 na 59 % v roku 2020. Na porovnanie, podiel odporúčaní pre jednotlivé krajiny z rokov 2019 – 2020, ktoré dosiahli aspoň „určitý pokrok“, sa zvýšil o 17 percentuálnych bodov z 52 % v roku 2021 pred vykonávaním Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na takmer 69 % v roku 2023. Najväčší pokrok sa dosiahol v oblastiach prístupu k financiám a finančným službám, fungovania trhu práce, boja proti praniu špinavých peňazí a podnikateľského prostredia. Keďže členské štáty pokračujú v realizácii svojich plánov, ktoré sa zaoberajú všetkými ich odporúčaniami pre jednotlivé krajiny alebo ich významnou podskupinou, očakáva sa, že pokrok pri riešení odporúčaní pre jednotlivé krajiny sa do budúcnosti výrazne zvýši.

Štrukturálne reformy a investície podporované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pomohli rozvoju spoločných politických priorít a podporili sociálno-ekonomickú konvergenciu v EÚ. Reformy a investície podporované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pomáhajú predovšetkým zelenej a digitálnej transformácii, ako aj sociálno-ekonomickej konvergencii a vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti podporuje aj reformy, ktoré zvyšujú inštitucionálnu odolnosť, napríklad s cieľom zlepšiť fungovanie verejnej správy, ako aj účinnosť súdnych systémov. Príklady príslušných reforiem a investícií sú uvedené v rámčeku 4. Zahŕňajú energetickú efektívnosť, digitálne verejné služby, udržateľnú dopravu, výskum a inovácie, sociálnu ochranu a prístup na trh práce, pričom sa presadzuje rodová rovnosť. Pokiaľ ide o budúcnosť, realizácia reforiem a investícií v súlade s politickými prioritami EÚ bude aj naďalej hlavným cieľom politického rámca EÚ, a to aj v rámci fiškálneho dohľadu. V súvislosti s preskúmaním fiškálnych pravidiel EÚ kládla Komisia osobitný dôraz na úlohu reforiem a investícií, ktoré zlepšujú fiškálnu udržateľnosť a riešia priority EÚ a výzvy týkajúce sa jednotlivých krajín.

Medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a inými fondmi EÚ sú významné synergie, najmä v oblasti politiky súdržnosti. Členské štáty pri súbežnom vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a programov politiky súdržnosti museli prijať strategické rozhodnutia o tom, ktoré fondy použiť na financovanie kvalifikovaných investícií. Tieto rozhodnutia záviseli od príslušného rozsahu, harmonogramu a kritérií oprávnenosti fondov. Viaceré členské štáty využili možnosť financovania tak z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako aj zo štrukturálnych fondov, čím umožnili, aby reformy a investície maximalizovali vplyv financovania z prostriedkov EÚ. Napríklad taliansky plán obnovy a odolnosti obsahuje reformu na zlepšenie účinnosti verejných investícií vo vodohospodárskom odvetví, čo by malo pomôcť odstrániť prekážky investíciám v rámci politiky súdržnosti do udržateľného hospodárenia s vodami. Podobne Slovensko v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti aktualizovalo svoj právny rámec s cieľom uľahčiť pripájanie nových

[21] Osobitná správa 21/2022: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti a národné plány obnovy a odolnosti (europa.eu).

obnoviteľných zdrojov energie do sústavy, čím sa podporí realizácia investícií v rámci politiky súdržnosti na rozvoj inteligentných energetických systémov, sústav a uskladňovania energie. Hoci je príliš skoro na komplexné posúdenie skutočných vplyvov, tieto synergie medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a inými fondmi EÚ by sa mali s ďalším pokrokom pri vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a politiky súdržnosti zvyšovať. Bude si to vyžadovať aj nepretržité zapojenie všetkých zúčastnených zainteresovaných strán a koordináciu medzi nimi. Zameranie na realizáciu plánov obnovy a odolnosti zároveň okrem iných faktorov prispelo k oneskoreniu implementácie štrukturálnych fondov v niektorých členských štátoch a existuje priestor na ešte ďalšie využitie synergií medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a inými fondmi EÚ.

Rámček 4: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti urýchľuje realizáciu politických priorít EÚ

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti so svojím širokým rozsahom pôsobnosti a veľkým finančným krytím poskytuje značné finančné prostriedky na pokročenie vo vykonávaní spoločných politík EÚ.

***Zvýšenie energetickej hospodárnosti budov** je prioritou EÚ, aby sa dosiahli klimatické a environmentálne ciele EÚ pri súčasnom znížení účtov za energie pre domácnosti a podniky. Vďaka Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa investuje viac ako 102 miliárd EUR do energetickej efektívnosti spolu s ambicióznymi reformami na odstránenie administratívnych prekážok.*

- ***Francúzsko investuje prostredníctvom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti 1,9 miliardy EUR na podporu energetickej obnovy sociálneho bývania a systému dotácií „MaPrimeRenov" pre súkromné bývanie.** Prostredníctvom plánu získa podporu viac ako 1,5 milióna domácností (z ktorých 750 000 už dostalo dotáciu) na svoje práce v oblasti energetickej obnovy. **Španielsko** dosiahne v priemere **57 000 energeticky efektívnych obnov obytných jednotiek ročne**. Je to viac ako pôvodný cieľ, ktorý bol v španielskom národnom energetickom a klimatickom pláne stanovený na 50 000 obytných jednotiek ročne.*

*Z plánov obnovy a odolnosti sa výrazne podporí **digitalizácia verejnej správy**. Aktuálnym cieľom EÚ, ktorý je stanovený v politickom programe Digitálne desaťročie a v Digitálnom kompase, je zaistiť, aby do roku 2030 boli všetky hlavné verejné služby úplne prístupné online pre každého vrátane osôb so zdravotným postihnutím. Hlavné verejné služby by mali spĺňať prísne normy bezpečnosti a ochrany súkromia. Vďaka Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa viac ako 48 miliárd EUR investuje do digitalizácie verejnej správy.*

- ***Grécko investuje 2,8 miliardy EUR do digitálnej transformácie svojich subjektov verejného sektora**. Reformy a investície sú zamerané na digitalizáciu archívov a rozšírené digitálne služby, ktoré zahŕňajú moderné IT systémy a zvýšenú interoperabilitu medzi systémami a údajmi.*

***Výskum a inovácie** patria k najvýkonnejším nástrojom na naštartovanie hospodárstiev Únie a zvýšenie jej konkurencieschopnosti v globálnom meradle. Členským štátom boli pravidelne adresované odporúčania pre jednotlivé krajiny s cieľom zlepšiť účinnosť politík a investícií, ktoré podporujú výskum a inovácie. Vďaka Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa viac ako 47 miliárd EUR investuje na urýchlenie rozvoja a transformácie systému výskumu a inovácií v členských štátoch a na zvýšenie podpory pre kľúčové technologické oblasti.*

- ***Česko zadalo verejné zákazky na vykonanie výskumu a vývoja v oblasti lekárskych vied v hodnote viac ako 195 miliónov EUR.*** *Cieľom zákaziek je, aby päť konzorcií (zriadených medzi univerzitami, verejnými výskumnými inštitúciami a inými verejnými a súkromnými subjektmi) vykonávalo výskum a vývoj v prioritných lekárskych vedách vrátane výskumu infekčných chorôb, rakoviny, neurovied, metabolických porúch, kardiovaskulárnych ochorení, ako aj výskumu sociálno-ekonomického vplyvu chorôb.*

Udržateľná mobilita *je jadrom politických priorít EÚ a doprava bola dlho jedným z odvetví, ktoré sa najťažšie dekarbonizuje. Vďaka Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa viac ako 38 miliárd EUR investuje do železničnej infraštruktúry a sietí. Tieto opatrenia zlepšujú aj železničnú prepojenosť v Európe prostredníctvom rozšírenia siete TEN-T. Mnohé členské štáty podporujú toto rozšírenie zavedením Európskeho systému riadenia železničnej dopravy (ERTMS), ktorým sa zvýši bezpečnosť a zlepší interoperabilita vlakov v Európe.*

- ***Taliansko buduje 2 800 km ERTMS*** *vďaka talianskemu plánu obnovy a odolnosti v záujme splnenia svojich cieľov v rámci európskeho plánu zavádzania ERTMS. V* ***Nemecku*** *sa plánom obnovy a odolnosti podporuje* ***digitalizácia železníc pre neskoršie verzie ERTMS****.*

Sociálna ochrana: *V akčnom pláne na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv, ktorý Komisia uverejnila v marci 2021, sa okrem iného stanovuje spôsob, ako ďalej posilňovať a modernizovať systémy sociálnej ochrany. Obsahuje hlavný cieľ znížiť počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. Vďaka Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa do sociálnej ochrany investuje viac ako 14,1 miliardy EUR na doplnenie súm vynaložených na iné výdavky EÚ.*

- ***Chorvátsko zavádza reformu a investície na poskytovanie sociálneho mentoringu jednotlivcom, ktorí sú ohrození diskrimináciou alebo sa nachádzajú v marginalizovanom postavení v spoločnosti****. Týmito opatreniami sa zavedie nová individualizovaná služba mentoringu v centrách sociálnej starostlivosti. Táto nová služba sa zameria na začlenenie osôb so zdravotným postihnutím, obetí násilia, bezdomovcov, migrantov, Rómov, mladých ľudí, osôb vo výkone trestu odňatia slobody a príslušníkov iných sociálne zraniteľných skupín.*

- ***Poľsko bude realizovať reformu a investície na zlepšenie situácie rodičov, a najmä žien, na trhu práce, a to zlepšením prístupu k vysokokvalitnej starostlivosti o deti a jej dostupnosti.*** *Očakáva sa, že reformou sa zavedie rámec noriem kvality pre starostlivosť o deti vrátane záväzných vzdelávacích usmernení a noriem služieb starostlivosti o deti do troch rokov, ktoré bude sprevádzať realizácia IT systému na riadenie financovania a vytvárania zariadení starostlivosti o deti a tvorba nových miest v zariadeniach starostlivosti o deti.*

2.3. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti podporuje holistickú tvorbu politík a zvyšuje národnú zodpovednosť, ale je potrebné zlepšiť flexibilitu

V hodnotení v polovici trvania sa zdôrazňuje, že kombinácia reforiem a investícií v rámci jedného nástroja prostredníctvom komplexných národných strednodobých plánov (plánov obnovy a odolnosti) je jeden z najúčinnejších aspektov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti podporuje holistický a ucelený súbor reforiem a investícií, ktorými sa riešia tak politické priority EÚ, ako aj výzvy týkajúce sa jednotlivých krajín. Tento prístup stimuluje metodické plánovanie v každom členskom štáte a uľahčuje efektívnejšiu realizáciu. Logická postupnosť medzi reformami a investíciami umožňuje napríklad, aby sa vykonali najprv reformy, čím sa podporí vplyv následných investícií. Navyše synergie medzi reformami a investíciami možno ľahšie využiť, keď je ich realizácia koordinovaná integrovaným spôsobom.

V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti môžu členské štáty navrhovať reformy a investície v súlade so svojimi prioritami a potrebami, čím sa zaistí cielený prístup špecifický pre jednotlivé krajiny a zároveň sa podporia spoločné politiky EÚ. Hoci v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa stanovujú spoločné kritériá, ktoré musia plány spĺňať, členské štáty sú zodpovedné za navrhnutie svojich plánov a rozhodnutie o tom, ktoré reformy a investície predložia, čím sa vytvára silný pocit vlastníctva, záväzku a zodpovednosti, čo uľahčuje realizáciu. Týka sa to najmä reforiem, ktoré či často vyžadujú schválenie národným parlamentom. Okrem toho úzka spolupráca, ktorá je potrebná medzi Komisiu, vnútroštátnymi ministerstvami a vykonávacími orgánmi, priniesla pozitívne externality z hľadiska plánovania politík a lepšej medziinštitucionálnej koordinácie. Európsky parlament má na úrovni EÚ dôležitú úlohu pri monitorovaní vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Dokazuje to 14 dialógov o obnove a odolnosti a 34 stretnutí pracovných skupín, ktoré sa doteraz uskutočnili s Európskym parlamentom. Na ďalšie zvýšenie viditeľnosti a transparentnosti Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti uviedla Komisia do prevádzky interaktívnu mapu projektov podporovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v každom členskom štáte[22].

Pri plánovaní a vykonávaní opatrení v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti je dôležitým faktorom zapojenie miestnych a regionálnych orgánov, sociálnych partnerov, organizácií občianskej spoločnosti a ďalších príslušných zainteresovaných strán. Hoci nariadením o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa vyžaduje, aby členské štáty pri navrhovaní svojich národných plánov obnovy a odolnosti uviedli informácie o vykonaných konzultáciách, úroveň a forma zapojenia týchto zainteresovaných strán závisí od vnútroštátnych právnych rámcov a medzi jednotlivými členskými štátmi sa môže výrazne líšiť. Popri vnútroštátnych orgánoch, ktoré podľa aktuálnej právnej úpravy preberajú hlavnú úlohu koordinácie a dohľadu, rozhodujúcu úlohu zohrávajú aj miestne a regionálne orgány, ako aj sociálni partneri, organizácie občianskej spoločnosti a ďalšie zainteresované strany. Miestne a regionálne orgány a príslušné zainteresované strany vrátane sociálnych partnerov poukazovali na svoje nedostatočné zapojenie do návrhu, vykonávania a monitorovania opatrení uvedených v plánoch obnovy a odolnosti. Hoci sa to dá čiastočne vysvetliť potrebou rýchlosti pri navrhovaní plánov obnovy a odolnosti v súvislosti s krízou, je dôležité, aby ich úzke zapojenie do budúcnosti podporovalo zodpovednosť a realizáciu v praxi. Napríklad ústrednú úlohu pri realizácii reforiem trhu práce a sociálnej politiky by mali zohrávať sociálni partneri.

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#map.

Dostatočná flexibilita pri navrhovaní a realizácii plánov obnovy a odolnosti je potrebná na zaistenie pretrvávajúcej pridanej hodnoty a bezproblémovej realizácie. V rámci hodnotenia v polovici trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti členské štáty požadovali väčšiu flexibilitu pri realizácii svojich plánov. Členské štáty napríklad považovali vymedzenie míľnikov a cieľov za príliš podrobné a pevné zloženie skupín míľnikov a cieľov pre každú splátku za príliš nepružné, najmä vtedy, keď na pôvodne plánovanú realizáciu majú dosah nepredvídané okolnosti. Môže to spôsobiť oneskorenie realizácie a administratívnu záťaž pre všetky zúčastnené strany.

Komisia pohotovo reagovala na odporúčania, aby sa zlepšila transparentnosť pri vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. V súlade s odporúčaniami Európskeho parlamentu a Európskeho dvora audítorov Komisia za pomoci členských štátov v relevantných a potrebných prípadoch využila revízie plánov v roku 2023 na objasnenie vymedzenia míľnikov a cieľov. V roku 2023 Komisia uverejnila[23] aj svoju metodiku na posudzovanie míľnikov a cieľov, na čiastočné pozastavenie platieb a na zrušenie[24] míľnikov a cieľov, aby objasnila uplatňovanie nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a zabezpečila členským štátom väčšiu informovanosť. Hoci toto ďalšie usmernenie bolo vítané, sú potrebné ďalšie úvahy o tom, či by sa v tejto súvislosti dalo urobiť viac.

Revízie plánov obnovy a odolnosti môžu byť náročné na zdroje, ale cielené úpravy boli spracované rýchlo. Členské štáty vo všeobecnosti považujú revízie za zdĺhavé, keďže si vyžadujú rozsiahle odôvodňovanie, ako aj schválenie Radou, čím sa znižuje flexibilita nástroja. Ak sú však cielené, môžu sa vykonať pomerne rýchlo. Napríklad revízie plánov obnovy a odolnosti Nemecka a Luxemburska Komisia posúdila a Rada schválila do dvoch mesiacov. Tento cielený prístup by sa mohol v budúcnosti zopakovať s cieľom promptne reagovať na nové výzvy pri realizácii a zároveň zachovať ambície plánov nedotknuté a naďalej dodržiavať požiadavky uvedené v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti.

Musí sa pokračovať v úsilí o zlepšenie administratívnych kapacít členských štátov a vykonávacích orgánov. Niektoré členské štáty sa stretli s ťažkosťami pri zmierňovaní zvýšenia pracovného zaťaženia verejnej správy od vzniku Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Zvyšovanie administratívnej kapacity členských štátov má naďalej zásadný význam. Je dôležité zaistiť, aby členské štáty mohli využívať hospodárske a sociálne prínosy Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ a prispieť k zvyšovaniu čerpania. Členské štáty požiadali o podporu a dostali ju z Nástroja technickej podpory tak pri navrhovaní, ako aj pri realizácii svojich plánov obnovy a odolnosti a kapitol REPowerEU. S vypracovaním alebo realizáciou plánov obnovy a odolnosti členských štátov je spojených vyše 400 projektov schválených v rámci Nástroja technickej pomoci. Komisia bude naďalej poskytovať podporu a poradenstvo členským štátom s cieľom riešiť problematiku administratívnej kapacity a prekážok pri investovaní. Komisia podľa potreby vyzvala členské štáty, aby do svojich plánov obnovy a odolnosti zahrnuli ďalšie podporné opatrenia na uľahčenie každodenného riadenia nástroja (napr. dočasní zamestnanci, školenie, nové IT systémy) a na zlepšenie efektívnosti verejnej správy (napr. reforma verejného obstarávania na Slovensku a postupov vydávania povolení v Poľsku, digitalizácia verejnej správy a procesov v Španielsku).

[23] *Communication Implementation of the Recovery and Resilience Facility - European Commission (europa.eu)* [Oznámenie o vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti – Európska komisia (europa.eu)].

[24] *COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu)*

2.4. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je prvým významným nástrojom na úrovni EÚ založeným na výkonnosti

V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, bezprecedentného svojím rozsahom a ambíciami, sa finančné prostriedky vyplácajú na základe konkrétnych výsledkov, vďaka čomu je prvým rozsiahlym nástrojom na úrovni EÚ, ktorý je založený na výkonnosti. Namiesto zohľadňovania nákladov vynaložených na realizáciu projektov, ako je to v prípade nástrojov založených na nákladoch, sa finančné prostriedky uvoľňujú po dosiahnutí míľnikov a cieľov, ktoré predstavujú konkrétne kroky pri realizácii reforiem alebo investícií členskými štátmi, a pri uplatnení prístupu založenom na výsledkoch alebo nazývanom aj prístup založený na výkonnosti.

Tento prístup založený na výkonnosti je rozhodujúci pre účinnosť Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, pričom zaisťuje dosahovanie hmatateľných výsledkov v praxi. Široká škála míľnikov a cieľov umožňuje účinné monitorovanie realizácie plánov obnovy a odolnosti, keďže sledujú celý životný cyklus opatrení podporovaných v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti[25]. Tento prístup umožňuje aj vyplácanie finančných prostriedkov po dosiahnutí priebežných krokov v reformách a investíciách, čím sa odmeňuje pokrok pri dosahovaní výsledkov a skutočná „výkonnosť" v praxi. V hodnotení v polovici trvania sa teda zdôrazňuje, že keďže v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa odmeňuje priebežný pokrok, vyplácanie je v porovnaní s inými nástrojmi EÚ rýchlejšie. Dôležité je, že tento prístup zároveň účinne stimuluje členské štáty, aby predkladali reformy, ktoré nemusia byť nevyhnutne spojené s (finančnými) nákladmi.

Financovanie založené na výkonnosti zvyšuje súdržnosť a predvídateľnosť výdavkov EÚ. Povaha Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti založeného na výkonnosti prináša celostnejší prístup k verejným výdavkom na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ. Poskytovanie priamej finančnej podpory po splnení míľnikov a cieľov prináša záväzky a stimuly skutočne vykonávať dohodnuté opatrenia. Plány obnovy a odolnosti navyše možno považovať za zmluvné dohody medzi členskými štátmi a EÚ, v ktorých sa obe zúčastnené strany ochotne angažujú na základe jasných záväzkov. V súvislosti s hodnotením v polovici trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zainteresované strany konštatovali, že vďaka prístupu založenom na výkonnosti sa zvýšila predvídateľnosť a zodpovednosť. Konkrétne výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť, sú vopred jasne stanovené (vo vykonávacích rozhodnutiach Rady), čím sa zvyšuje schopnosť členských štátov plánovať dopredu. Tento prístup si vyžaduje primerané spresnenie míľnikov a cieľov, ktoré zabráni nejasnostiam v súvislosti s procesom realizácie a dohodnutými opatreniami. Tieto prvky celkovo predstavujú posun v plánovaní a realizácii politiky, ako aj vo výdavkoch EÚ všeobecnejšie: zameranie výdavkov sa presúva z vynaložených výdavkov na skutočné výsledky a plnenie dohodnutých opatrení.

[25] Nariadením o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa okrem toho zavádza pojem spoločné ukazovatele, ktoré sú nadradené míľnikom a cieľom a ktorých účelom je informovať o celkovej výkonnosti a pokroku mechanizmu pri dosahovaní jeho cieľov. V hodnotení v polovici trvania sa poukázalo na nedostatky v návrhu spoločných ukazovateľov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktoré by sa mali zohľadniť pri úvahách o budúcich nástrojoch založených na výkonnosti.

2.5. Systém Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na podávanie správ a kontrolu si bude naďalej vyžadovať podporu a úpravy

Napriek pozitívnym prvkom prístupu založeného na výkonnosti Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti spôsobil verejným správam členských štátov vstupné náklady, pričom existuje priestor na ďalšie administratívne zjednodušenie. Pokiaľ ide o návrh nástroja, požiadavky chrániť finančné záujmy Únie viedli k podobnému množstvu administratívnej práce ako v prípade iných fondov EÚ, ktoré sú založené na nákladoch. Je to preto, lebo okrem dôkazov potrebných na preukázanie splnenia míľnikov a cieľov musia členské štáty zhromažďovať rôzne druhy údajov na účely auditu a kontroly. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti ako nový nástroj spôsobil vnútroštátnym verejným správam vstupné náklady a orgány členských štátov na všetkých úrovniach považovali postupy auditu a kontroly za príliš zložité. Členské štáty sa okrem toho sťažovali na prekrývajúce sa audity vykonávané vnútroštátnymi orgánmi, Komisiou a Európskym dvorom audítorov. Toto vnímanie sa mohlo zhoršiť vykonávaním Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti súčasne s fondmi politiky súdržnosti, ktoré sa riadia odlišnými pravidlami a zväčša sa spoliehajú na kontroly založené na nákladoch. Zložitý rámec auditu a kontroly nepriaznivo ovplyvnil rýchlosť vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Identifikovanie možných oblastí zjednodušenia v tejto súvislosti je naďalej prioritou Komisie, a to aj zohľadnením veľmi dôkladnej práce vykonávanej pred schválením úhrad s cieľom overiť uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov. Toto je však potrebné porovnať s nevyhnutnosťou riadne spravovať fondy EÚ s cieľom chrániť finančné záujmy Únie a zaistiť transparentnosť, pokiaľ ide o spôsob využívania finančných prostriedkov, najmä vzhľadom na veľkosť nástroja a novú povahu prístupu.

3. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude pokračovať v plnení svojej funkcie aj v druhej polovici svojho trvania

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bol účinnou reakciou na bezprecedentný hospodársky a sociálny vplyv pandémie ochorenia COVID-19. Bol veľmi dôležitý pri ochrane jednotného trhu, zabráneniu zvýšeným hospodárskym rozdielom v EÚ, urýchľovaní zelenej a digitálnej transformácie a pomoci členským štátom s transformáciou ich hospodárstiev, aby boli pripravené na budúcnosť. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti významne prispel k zvýšeným úrovniam verejných investícií počas pandémie a po nej a jeho zriadenie predstavovalo skokovú zmenu v schopnosti EÚ reagovať na hospodárske krízy. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti prispieva aj k posilneniu dlhodobej konkurencieschopnosti a strategickej autonómie Európy.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti priniesol celostnejší prístup k výdavkom EÚ. V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa vypláca na základe dosiahnutého pokroku a výsledkov namiesto vynaložených nákladov, čo poskytuje predvídateľnosť a zodpovednosť členským štátom aj Komisii. Z konzultácií vykonaných v rámci hodnotenia v polovici trvania vyplýva, že na úrovni EÚ existuje rozsiahla podpora nástrojov založených na výkonnosti. Tento prístup k výdavkom EÚ už inšpiroval významné nové programy, ako je Sociálno-klimatický fond a Nástroj pre Ukrajinu. Z tohto hľadiska bude povaha Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti založená na výkonnosti referenčným bodom v diskusiách o nástrojoch pre výdavky EÚ so zreteľom na budúci viacročný finančný rámec a toto hodnotenie v polovici trvania poskytuje relevantný základ na vyvodenie niektorých ponaučení.

Rýchle zavádzanie a okamžité vyplácanie v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti dokazuje jeho schopnosť podporovať členské štáty v čase krízy, pričom silný stimul pre realizovanie reforiem pomáha našim hospodárstvam a spoločnostiam stať sa lepšie pripravenými na budúcnosť. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti sa ukazuje byť kľúčovým nástrojom na plnenie dlhodobých potrieb reforiem v mnohých členských štátoch a kombinácia reforiem a investícií do jedného jediného nástroja umožňuje lepšie plánovanie, synergie a súdržnejšie konanie v súlade s prioritami EÚ a vnútroštátnymi prioritami.

Začala sa druhá polovica trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a jeho vykonávanie by sa malo urýchliť. Realizácia ambicióznych reforiem a investícií do roku 2026 si bude vyžadovať značné úsilie a neustále zanietenie všetkých členských štátov a Komisie. Komisia bude naďalej zvažovať spôsoby ďalšieho podporovania členských štátov pri realizácii ich plánov a bude sa snažiť zlepšiť komplementárnosť medzi nástrojmi financovania z prostriedkov EÚ a medzi týmito nástrojmi a štátnymi rozpočtami. Hoci sa legislatívne zmeny v tejto fáze nejavia ako vhodné, zváži sa ďalšie konanie v rámci rozsahu pôsobnosti nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti v záujme uľahčenia jeho vykonávania.

Zavedené sú všetky prvky s cieľom zaistiť, aby plány obnovy a odolnosti prispeli k dosiahnutiu hospodárskeho oživenia a modernizácie EÚ. Reformy a investície zahrnuté v jednotlivých plánoch v mnohých prípadoch už prinášajú skutočné a trvalé zmeny v praxi. Revízie plánov položili základy pre urýchlenie ich realizácie. Program reforiem a investícií v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti takto pomáha vytvoriť modernejšiu, prosperujúcejšiu, inkluzívnejšiu, klimaticky neutrálnejšiu a udržateľnejšiu EÚ, ktorá je odolná a lepšie pripravená na budúce možnosti a výzvy. Tieto ciele sa musia dosiahnuť spoločne, prostredníctvom úzkej spolupráce medzi všetkými inštitúciami EÚ, členskými štátmi, občianskou spoločnosťou, pracovníkmi a podnikmi.