



# BÍLÁ KNIHA VÝBORU REGIONŮ O VÍCEÚROVŇOVÉ SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH

Výbor regionů zahajuje všeobecnou konzultaci, jejímž prostřednictvím by rád získal názory veřejných orgánů, sdružení a zúčastněných stran, které vyzývá k předložení připomínek, jak nejlépe provádět víceúrovňovou správu v Evropě. Připomínky lze zasílat do 30. listopadu 2009 na následující adresu:

**Comité des régions de l'Union européenne  
Cellule de Prospective  
Bureau VMA 0635  
Rue Belliard 101  
1040 Bruxelles  
BELGIQUE**

nebo elektronickou poštou na adresu: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).



EVROPSKÁ UNIE



Výbor regionů

CONST-IV-020

**80. plenární zasedání  
17. a 18. června 2009**

**STANOVISKO Z VLASTNÍ INICIATIVY  
Výboru regionů**

## **BÍLÁ KNIHA VÝBORU REGIONŮ O VÍCEÚROVŇOVÉ SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH**

Bílá kniha je vyjádřením snahy o „Budování Evropy na základě partnerství“ a stanovuje dva hlavní strategické cíle: podpořit účast v evropském procesu a posílit efektivitu činnosti Společenství. Klesající zájem občanů o volby do Evropského parlamentu v době, kdy je tváří v tvář výzvám globalizace členství v Evropské unii většinou považováno za výhodu, by tak měl být impulsem k tomu, aby byla politická činnost opět založena na zásadách a mechanismech víceúrovňové správy věcí veřejných.

### VÝBOR REGIONŮ

- **chápe víceúrovňovou správou věcí veřejných jako koordinované působení Unie, členských států a místních a regionálních orgánů, založené na partnerství a zaměřené na vypracování a uvedení politik Evropské unie do praxe.** Takováto správa předpokládá společnou odpovědnost jednotlivých zainteresovaných úrovní správy a opírá se o všechny zdroje demokratické legitimacy a zastoupení subjektů, kterých se týká.
- doporučuje, aby každá významnější strategická reforma ve Společenství byla doprovázena **územním akčním plánem** dohodnutým mezi Evropskou komisí a Výborem regionů, který stanoví politické mechanismy k usnadnění osvojení, uskutečnění a vyhodnocování prováděných politik a jehož součástí bude plán decentralizované komunikace;
- doporučuje zavedení **odpovídajících nástrojů na podporu participativní demokracie**, a to zejména v rámci Lisabonské strategie, sociální agendy a Göteborgské strategie, a **rozvíjení mechanismů typu „Místní agenda 21“**, což jsou participativní integrované mechanismy k formulování dlouhodobých strategických plánů;
- doporučuje **upevnit praxi partnerství** jak ve vertikálním smyslu „územněsprávní celky – vnitrostátní vláda a Evropská unie“, tak v horizontálním smyslu „územněsprávní celky – občanská společnost“, zejména v rámci sociálního dialogu;
- vyzývá **Komisi a členské státy k reformě otevřené metody koordinace tak, aby byla více inkluzivní**, a to prostřednictvím **vypracování ukazatelů participativního řízení a účinnějších územních ukazatelů** – ve spolupráci s regionálními a místními orgány –, účinnější s kvantifikovatelnými cíli a jednodušší s omezením mechanismů jejího monitorování;
- doporučuje **systematizaci analýzy územního dopadu** cestou zapojení různých dotčených subjektů již od rané fáze politického rozhodovacího procesu, aby tak byly podchyceny hospodářské, sociální a environmentální dopady legislativních a nelegislativních návrhů v rámci Společenství na jednotlivá území;
- zavazuje se předložit návrhy na podporu využívání **experimentování na místní a regionální úrovni** v některých oblastech činnosti Evropské unie, jako je strategie pro růst a zaměstnanost, sociální agenda, integrační politika, politika inovací, politika soudržnosti, udržitelný rozvoj či civilní ochrana;
- doporučuje **uzavírání evropských územních paktů**, které mohou na dobrovolném základě sdružit různé relevantní úrovně správy věcí veřejných s cílem uzpůsobit provádění velkých politických cílů a priorit Evropské unie, a to na základě partnerství s regionálními a místními orgány, a vyzývá **zainteresované územněsprávní celky, aby se v rámci takového procesu zavázaly k projevení zájmu** v rámci konzultace o provedení bílé knihy.

Zpravodajové

**Luc Van den Brande (BE/ELS)**, poslanec vlámského parlamentu, předseda Výboru regionů  
**Michel Delebarre (FR/SES)**, starosta města Dunkerk, 1. místopředseda Výboru regionů

## OBSAH

1. Úvod .....	3
2. Budování Evropy na základě partnerství .....	5
3. Podpora účasti v evropském procesu .....	9
4. Posilování efektivity činnosti Společenství.....	18
5. Provádění a monitorování bílé knihy .....	33

*„Mnohých cílů nemůžeme dosáhnout osamoceně, nýbrž pouze společnými silami. Úkoly si mezi sebe dělí Evropská unie, členské státy a jejich regiony a obce.“<sup>1</sup>*

## 1. Úvod

Správa věcí veřejných je jedním z nejdůležitějších prvků klíčových pro zdárný průběh evropské integrace. Evropa bude silná, její instituce legitimní, její politiky účinné a její občané budou mít pocit, že jde o ně a že mají možnost ovlivňovat věci, pouze tehdy, pokud způsob, kterým Evropa spravuje své věci veřejné, zaručí pro účely výkonu pravomocí Společenství a reakcí na celosvětové výzvy spolupráci mezi různými úrovněmi veřejné moci.

Tuto premisu promítly hlavy států a vlád do Berlínské deklarace ze dne 25. března 2007. V tomto dokumentu uznaly dosah víceúrovňové správy věcí veřejných a přihlásily se k vizi a koncepci Evropy, kterou formuloval Výbor regionů několik dní předtím ve své Římské deklaraci<sup>2</sup>.

V současné době je v Evropské unii asi 95 000 územněsprávních celků, které mají významné pravomoci v klíčových oblastech, jako je vzdělávání, životní prostředí, hospodářský rozvoj, územní plánování, doprava, veřejné služby či sociální politiky, a přispívají k výkonu evropské demokracie a občanství<sup>3</sup>.

Jak blízkost k občanům, tak různorodost správy na místní a regionální úrovni jsou skutečným přínosem pro Unii. Avšak navzdory výraznému pokroku, který lze v posledních letech pozorovat ve věci uznání role územněsprávních celků v evropském procesu, stále zůstávají zásadní kroky, které je ještě třeba podniknout, a to jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států. Takový vývoj bude postupný, ale nyní je zapotřebí vynaložit opravdové úsilí na odstranění těch správních kultur, které stojí v cestě probíhajícímu procesu decentralizace.

Současná světová krize zviditelňuje relevanci kvalitní správy věcí veřejných, zejména na evropské úrovni, a to, že do koncepce a provádění strategií Společenství je nezbytné úzce zapojit regionální a místní orgány vzhledem k tomu, že zhruba 70 % právních předpisů Společenství provádějí právě tyto orgány, a hrají tedy zásadní roli při provádění plánu hospodářské obnovy. V kontextu ubývání veřejných prostředků by se navíc mohly projevit tendence k zpětnému převádění společných politik

---

<sup>1</sup> Deklarace přijatá v Berlíně dne 25. března 2007 při příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv.

<sup>2</sup> Prohlášení pro Evropu přijaté Výborem regionů, DI/CdR 55/2007 fin.

<sup>3</sup> Územněsprávní celky představují:  
16 % HDP v EU-27;  
1/3 veřejných výdajů;  
2/3 z celkového objemu nákladů na veřejné investice;  
56 % pracovních míst ve veřejné sféře  
(zdroj: Dexia – <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>).

na vnitrostátní úroveň a k centralizaci finančních prostředků, ačkoli globalizace naopak zvyšuje nutnost víceúrovňové správy věcí veřejných.

Schopnost Evropské unie adaptovat se na novou situaci ve světě totiž spočívá do značné míry ve schopnosti jejích území reagovat, jednat a spolupracovat. Proto je nezbytné dát Evropské unii takový způsob správy, který umožní zároveň:

- uznání globalizace a nástupu multipolárního světa, jenž určuje výzvy, které musí Evropská unie řešit,
- pokračování v procesu evropské integrace, jenž ruší hranice, sjednocuje trhy a přibližuje občany při současném respektování svrchovanosti členských států a zachování jejich identit.

Aby byl zaručen evropský model a jeho rozvoj, je totiž naprosto nezbytné čelit dvěma rizikům, která patří mezi nejdůležitější hrozby globalizace:

- riziko uniformizace našich společností: je nutno podporovat rozmanitost;
- riziko rostoucích nerovností v členských státech a mezi členskými státy: je nutno bránit solidaritu.

Politická iniciativa Výboru regionů přichází v době posunu a změny v procesu evropské integrace. Obměna Evropského parlamentu a Evropské komise, přechod k novému institucionálnímu rámci, přepracování rozpočtu Evropské unie jakož i přímé a nepřímé důsledky světové krize budou v následujících letech udávat tón programu Společenství na následující roky.

V průběhu nadcházejících měsíců bude Evropská unie muset definovat, revidovat a uzpůsobit strategii Společenství týkající se významných globálních témat a zavést nové nástroje, které zajistí jejich provádění. Tento příští cyklus musí vést k novému přístupu k evropské správě věcí veřejných, který se projeví jak v metodice a obsahu návrhů, tak v dopadu činnosti Společenství.

Víceúrovňová správa věcí veřejných totiž podporuje dosažení zásadních politických cílů Evropské unie, jako je Evropa občanů, hospodářský růst a sociální pokrok, udržitelný rozvoj a role Evropské unie jako globálního hráče. Víceúrovňová správa věcí veřejných posiluje demokratický rozměr Evropské unie a umožňuje vyšší účinnost jejích procesů. Neuplatňuje se však ve všech politikách Unie, a pokud se uplatňuje, pak zřídka symetrickým či stejnorodým způsobem.

Postup Výboru regionů a doporučení, která zformuloval, vycházejí ze stávajících smluv, nicméně jsou též v souladu s Lisabonskou smlouvou a jejím očekávaným vstupem v platnost, kdy tato smlouva zakotvuje územní rozměr a zejména pak územní soudržnost do procesu evropské integrace a posiluje mechanismy víceúrovňové správy věcí veřejných.

Zavedení skutečné víceúrovňové správy věcí veřejných v Evropě bylo vždy strategickou prioritou Výboru regionů. Takováto správa se dnes stala podmínkou řádné evropské správy věcí veřejných<sup>4</sup>. V této bílé knize je tato priorita zdůrazněna a jsou rovněž navržena jasná politická řešení ke zlepšení evropské správy věcí veřejných a doporučeny konkrétní mechanismy a nástroje k použití na všech jednotlivých stupních evropského rozhodovacího procesu. Rovněž jsou zde popsány směry činnosti a úvah, které mohou v zájmu občanů zjednodušit tvorbu a provádění politik Společenství<sup>5</sup>, jsou učiněny závazky k jejich rozvíjení a představeny ukázky sdílené správy věcí veřejných. Tato bílá kniha navíc představuje první příspěvek Výboru regionů k práci Skupiny moudrých, kterou Evropská rada pověřila, aby pomohla Evropské unii účinněji předvídat dlouhodobé potíže a čelit jim (tj. v horizontu 2020–2030), a to s Berlínskou deklarací ze dne 25. března 2007 jako výchozím bodem.

Bílá kniha je součástí dobrovolného politického přístupu, jehož cílem je *budování Evropy na základě partnerství*, a jsou zde stanoveny dva velké strategické cíle: podpora účasti v evropském procesu a posilování efektivity činnosti Společenství. Klesající zájem občanů o volby do Evropského parlamentu v době, kdy je tvář v tvář výzvám globalizace členství v Evropské unii většinou považováno za výhodu, by tak měl být impulsem k tomu, aby byla politická činnost opět založena na zásadách a mechanismech víceúrovňové správy věcí veřejných.

## 2. Budování Evropy na základě partnerství

Schopnost Unie plnit své poslání a dosahovat cílů, které si Společenství vytklo, závisí na jejím institucionálním uspořádání, avšak zejména na jejím způsobu správy věcí veřejných. Legitimitu, účinnost a viditelnost fungování Společenství zaručuje podíl všech subjektů. Tyto vlastnosti jsou zajištěny, pokud **jsou regionální a místní orgány skutečnými „partnery“** a nikoli pouze prostředníky. Partnerství totiž přesahuje rámec pouhé účasti a konzultování. Podporuje dynamičtější postupy a svěřování zvýšené odpovědnosti různým aktérům. Víceúrovňová správa tedy spočívá v tom, že se institucionální a partnerský způsob řízení navzájem doplňují a propojují<sup>6</sup>. Je tedy nutno povzbuzovat a podněcovat rozvoj politické a správní kultury v Evropské unii. Zdá se, že evropští občané tento si rozvoj přejí.

---

4 Evropský parlament ve své zprávě o řízení a partnerství na vnitrostátní a regionální úrovni a o základně pro projekty v oblasti regionální politiky ze dne 17. září 2008 vyzval Výbor regionů, „*aby se více angažoval při rozvíjení praxe řízení jak z kvantitativního, tak kvalitativního hlediska*“.

5 Do procesu zpracování této bílé knihy se zapojili zástupci akademické sféry, a to v rámci Seminářů Výboru regionů ([www.cor.europa.eu/ateliers](http://www.cor.europa.eu/ateliers)) a předběžné konzultace hlavních evropských sdružení územněsprávních celků.

6 Zpráva Evropského parlamentu o řízení a partnerství na vnitrostátní a regionální úrovni a o základně pro projekty v oblasti regionální politiky, A6- 0356/2008.



## I. **Občané a sdílená správa věcí veřejných: výsledky průzkumu Eurobarometr<sup>7</sup>**

- Zvláštní zpráva Eurobarometru 307 o roli a dopadu regionálních a místních orgánů v Evropě, zveřejněná v únoru 2009, ukazuje, že sdílená správa věcí veřejných připadá Evropanům přirozená. Výsledky tohoto průzkumu, kterého se na podzim 2008 zúčastnilo 27 000 evropských občanů ve všech 27 členských státech, ukazují, že občané mají za to, že jejich političtí zástupci na celostátní úrovni, evropští poslanci a političtí zástupci na regionální a místní úrovni jsou schopni hájit jejich zájmy na evropské úrovni ve stejné míře (29 % respondentů důvěřuje svým politickým zástupcům na celostátní úrovni, 26 % svým evropským poslancům a 21 % svým politickým zástupcům na regionální a místní úrovni).
- Tento průzkum potvrzuje, že občané očekávají Evropu, která bude více odpovídat jejich každodenní realitě a která se bude opírat o činnost jejich regionálních a místních zastupitelů. 59 % respondentů má totiž za to, že regionální a místní orgány nejsou v evropském procesu dostatečně zohledněny.
- Výsledky průzkumu svědčí o tom, že se ztotožňují s místní a regionální demokracií; tuto skutečnost ilustruje míra důvěry, kterou mají k místním a regionálním zastupitelům (50 %), ve srovnání s mírou důvěry k vládám (34 %) a k Evropské unii (47 %).
- Tento průzkum Eurobarometru konečně vybízí k zavedení decentralizovaných komunikačních strategií – 26 % Evropanů má za to, že místní a regionální zastupitelé jim mohou nejlépe vysvětlit dopad evropských politik na jejich život (28 % má za to, že to nejlépe mohou činit političtí zástupci na celostátní úrovni, a 21 %, že poslanci Evropského parlamentu).

**Výbor regionů chápe víceúrovňovou správou věcí veřejných jako koordinované působení Unie, členských států a místních a regionálních orgánů, založené na partnerství a zaměřené na vypracování a provádění politik Evropské unie.** Takováto správa předpokládá společnou odpovědnost jednotlivých zainteresovaných úrovní správy a opírá se o všechny zdroje demokratické legitimacy a zastoupení subjektů, kterých se týká. Prostřednictvím integrovaného přístupu vyvolává společnou účast různých úrovní správy věcí veřejných na formulování politik a právních předpisů Společenství, a to prostřednictvím různých mechanismů (např. konzultace, analýzy územního dopadu atd.).

**Víceúrovňová správa věcí veřejných je dynamický proces** s horizontálním i vertikálním rozměrem, který nijak nerozměňuje politickou odpovědnost, nýbrž naopak – pokud jsou mechanismy a nástroje relevantní a jsou správně používány, podporuje ztotožnění s rozhodnutími a jejich společné provádění. Víceúrovňová správa tedy představuje spíše politický model činnosti než právní nástroj a nelze ji chápat pouze jako dělbu pravomocí.

<sup>7</sup>

Eurobarometr: Výbor regionů: <http://www.cor.europa.eu/>  
a Evropská komise: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)

V roce 2001 stanovila Evropská komise v Bílé knize o evropské správě věcí veřejných<sup>8</sup> **pět zásad, na nichž je řádná správa věcí veřejných založena: otevřenost, účast, odpovědnost, efektivnost a soudržnost.** Víceúrovňová správa věcí veřejných zaručuje provedení těchto zásad, navazuje na ně a doplňuje je.

Provádění víceúrovňové správy věcí veřejných spočívá v **održování zásady subsidiarity**, která brání tomu, aby bylo rozhodování koncentrováno na jediném stupni výkonu veřejné moci, a která zaručuje, že politiky jsou vytvářeny a prováděny na úrovni, která je v daném případě nejvhodnější. **Odřování zásady subsidiarity a víceúrovňová správa věcí veřejných jsou navzájem neoddělitelné – jedna se vztahuje k pravomocím na různých úrovních veřejné moci a druhá klade důraz na jejich interakci.**

Evropská unie stojí na základě společných hodnot a základních práv, který vede ke vzniku společné politické kultury na úrovni Evropské unie. Základními strukturálními zásadami, které inspirují a vedou činnost Společenství, jsou subsidiarita, proporcionalita, blízkost, partnerství, účast, solidarita a vzájemná loajalita. Tyto zásady tvoří **evropský model ochrany základních práv, mezi něž patří regionální a místní samospráva a respektování rozmanitosti. Podpora a obrana tohoto modelu předpokládá sdílenou odpovědnost mezi všemi úrovněmi veřejné moci.**

Výbor regionů se mimo jiné podílí na provádění memoranda o dohodě mezi Evropskou unií a Radou Evropy s cílem dosáhnout **celoevropské shody na víceúrovňové správě věcí veřejných** založené na demokratických hodnotách a zásadách a na ústavní úpravě základních práv<sup>9</sup>.

Víceúrovňová správa věcí veřejných se neomezuje na promítnutí evropských či vnitrostátních cílů do místní či regionální činnosti, nýbrž je nutno ji chápat jako **integrovaný proces zahrnující cíle regionálních a místních územněsprávních celků do strategií Evropské unie.** Víceúrovňová správa věcí veřejných by měla mimo jiné posilovat a utvářet pravomoci regionálních a místních orgánů na celostátní úrovni, podporovat jejich zapojení do koordinace evropské politiky a tím usnadňovat tvorbu a provádění politik Společenství.

**Podmínky pro řádnou víceúrovňovou správu věcí veřejných totiž spočívají v samotných členských státech.** Přestože v Evropě působí zřejmý trend směrem k decentralizaci, který zajisté není všude stejně intenzivní, avšak v určité míře se vyskytuje všude, nejsou podmínky pro tuto sdílenou správu zcela naplněny. **Zásady a mechanismy konzultace, koordinace, spolupráce a vyhodnocování, které jsou prosazovány na úrovni Společenství, se musí uplatňovat v první řadě v členských státech.**

---

<sup>8</sup> Bílá kniha Evropské komise, KOM(2001) 428 v konečném znění.

<sup>9</sup> Výbor regionů a Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy za tímto účelem spolupracují na základě dohody o spolupráci, kterou uzavřely.

Posun základních prvků evropské společnosti založené na zdrojích ke společnosti založené na znalostech vyžaduje, aby došlo k rozvoji způsobů zprávy věcí veřejných, které by do budoucna měly být více založeny na horizontálnějším globálním a inkluzivním přístupu, v jehož důsledku budou vznikat zacílenější strategie Společenství a koordinované a integrované společné politiky. Rozpočet Evropské unie by měl odrážet **postup k integraci**, založený na vytváření a financování společných politik a činností Společenství experimentální povahy.

**Metoda Společenství musí zůstat úhelným kamenem evropské správy věcí veřejných<sup>10</sup>**. Až dosud totiž zaručuje úspěšný průběh procesu evropské integrace, musí však být schopna uzpůsobení, aby zůstala vzorem účinné a transparentní politické organizace.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- iniciovat dohodovací proces, jehož výsledkem by bylo vypracování **Listiny Evropské unie o víceúrovňové správě věcí veřejných**, ve které by byly stanoveny zásady a způsoby umožňující společné a sdílené chápání evropské správy věcí veřejných, které by zohledňovalo zásadu subsidiarity podporovalo správu věcí veřejných na místní a regionální úrovni a proces decentralizace v členských státech, kandidátských zemích a sousedních státech a které by znamenalo garanci politické vůle respektovat autonomii regionálních a místních orgánů a jejich zapojení do evropského rozhodovacího procesu;
- podporovat **víceúrovňovou ochranu základních práv** a spolupracovat za tímto účelem s Agenturou pro základní práva, aby tak byly prosazovány a šířeny osvědčené postupy vypracované na regionální a místní úrovni<sup>11</sup>;
- zapojovat se do diskuse ve Společenství a do příštích jednání s cílem hájit **ambiciózní rozpočet Společenství**, v němž budou vyčleněny nezbytné zdroje na včasné nacházení odpovědí na globální výzvy a provádění integrovaných a koordinovaných strategií a který bude pevnou oporou a pákou pro smluvně ošetřená partnerství mezi různými stupni veřejné správy;

##### **doporučuje:**

<sup>10</sup> Evropská komise navrhla v Bílé knize o evropské správě věcí veřejných obnovenou metodu Společenství jako metodu pro budoucnost, která znamená, že „je třeba zajistit, aby Komise navrhovala a prováděla politiky, aby Rada a Parlament rozhodovaly a aby se vnitrostátní a regionální subjekty zapojovaly do politického procesu Unie“. KOM(2001) 428 v konečném znění.

<sup>11</sup> Ve zprávě nazvané Učinit z Listiny základních práv skutečnost, jejíž zpracování objednal Výbor regionů u Birminghamské univerzity, jsou uvedeny první návrhy, jak podpořit zvýšení povědomí občanů o jejich právech, a příklady osvědčených postupů používaných územněsprávními celky. CdR 6623/2008.

- aby každá významnější strategická reforma ve Společenství byla doprovázena **územním akčním plánem** dohodnutým mezi Evropskou komisí a Výborem regionů, který stanoví politické mechanismy k usnadnění osvojení, uskutečnění a vyhodnocování prováděných politik a jehož součástí bude plán decentralizované komunikace. Toto opatření by umožnilo zvrátit současný stav, kdy jsou regionální a místní orgány příliš často ve fázi koncipování činnosti Společenství opomíjeny;
- aby v paktech růstu a stability, které vytvářejí členské státy, a v jejich hodnocení ze strany Evropské komise, byl jednak plně zohledňován kvantitativní a kvalitativní rozměr **regionálních a místních financí** a jednak lépe zapojovány územněsprávní celky do procesu správy veřejných výdajů.

### 3. Podpora účasti v evropském procesu

Ztotožnění se občanů s evropským procesem je věcí důvěryhodnosti evropské demokracie. **Evropské občanství se buduje a evropská správa věcí veřejných se organizuje na principu účasti.** Tento princip má dva rozměry: zastupitelskou demokracii, která představuje základ, a participativní demokracii, která ji doplňuje. Řádná evropská správa věcí veřejných vyžaduje, aby volené orgány a subjekty občanské společnosti spolupracovaly na dosahování společného blaha. Regionální a místní orgány jsou nositeli nepopíratelné demokratické legitimacy. Jsou přímo odpovědné občanům, představují převažující část demokratické legitimacy v Evropské unii a vykonávají významnou část politických pravomocí. Víceúrovňová správa věcí veřejných musí za tímto účelem zajistit jednak institucionální uznání různých úrovní veřejné moci v Evropě, a to prostřednictvím vhodných mechanismů, jednak organizaci politické spolupráce a podněcování evropské veřejné sféry.

#### Upevňování institucionálního zastoupení

**Institucionální zastoupení regionálních a místních orgánů bylo poprvé zaručeno v Maastrichtské smlouvě a při následných reformách institucí bylo dále upevněno.** Vstup Lisabonské smlouvy v platnost by představoval významný milník v institucionálním uznání víceúrovňové správy věcí veřejných ve fungování Evropské unie. V tomto ohledu je nutno podporovat posílení zastoupení a vlivu regionálních a místních orgánů v rozhodovacím procesu ve Společenství, a to jak v rámci Výboru regionů, tak v rámci činností Rady Evropské unie. Smlouvy totiž od roku 1994 umožňují regionům účastnit se v souladu s příslušnými vnitrostátními ústavními předpisy činností Rady Evropské unie. Tato přímá účast umožňuje, aby byli do delegací členských států zapojeni zástupci dotčených regionů, aby mohli tyto zástupce vést vnitrostátní delegaci a aby mohli případně předsedat schůzi Rady.

#### Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů

##### se zavazuje:

- upevnit v souladu se svým Prohlášením o poslání svůj **status politického shromáždění**, své

zapojení do tvorby evropských strategií a právních předpisů Společenství, a to v relevantních fázích rozhodovacího procesu, dále upevnit monitorování zásady subsidiarity podle ustanovení a ducha Lisabonské smlouvy, vyhodnocování územního dopadu politik Společenství a svou roli prvku, který usnadňuje participativní demokracii v Evropě;

- rozvíjet za tímto účelem **své interinstitucionální vztahy** s Evropskou komisí s cílem revidovat vzájemnou dohodu o spolupráci, s Evropským parlamentem v kontextu politického programu pro příští volební období a konečně s Radou Evropské unie s cílem sblížit pro účely koncipování a provádění evropských rozhodnutí mezivládní dynamiku a politickou činnost regionálních a místních zastupitelů.
- vyvíjet nadále činnost směřující ke **sblížení s vnitrostátními parlamenty** a regionálními legislativními sbory, zejména pak v rámci procesu monitorování subsidiarity.

#### **žádá členské státy:**

- **aby jej systematicky zapojovaly do formálních či neformálních zasedání Rady**, která jsou věnována politikám Společenství spadajícím do oblastí, pro něž je stanovena povinná konzultace, nebo které se v rámci kompetencí regionálních a místních orgánů těchto orgánů obzvláště dotýkají;
- **aby měl přístup k dokumentům Rady** ze stejného titulu jako ostatní orgány Společenství, které se podílejí na vypracovávání právních předpisů Společenství;

#### **vyzývá členské státy:**

- aby tehdy, neexistuje-li možnost řádného zastoupení na zasedáních Rady nebo jejich přípravných výborů, **zavedly interní dohodovací a koordinační procesy s regionálními a místními orgány a umožnily jim elektronický přístup k monitorovacímu systému členských států pro návrhy právních předpisů EU, které se právě připravují**, s cílem jednak zohlednit jejich pravomoci v rámci vypracování vnitrostátního postoje, jednak poskytnout všem možnost zapojit se do kontroly subsidiarity.
- k posílení a doplnění stávajících mechanismů utváření vnitrostátního postoje a řádného zastoupení na zasedáních Rady tak, aby plně respektovaly rozložení pravomocí stanovené jejich příslušným ústavním pořádkem.

### **Organizace politické spolupráce**

**Víceúrovňová správa věcí veřejných předpokládá k dosažení společných cílů vzájemnou loajalitu mezi všemi úrovněmi veřejné moci a mezi institucemi.** Institucionální rámec je zásadní, avšak není k zajištění řádné správy věcí veřejných dostatečný. Naproti tomu je však nezbytná kvalitní

spolupráce mezi různými úrovněmi politické moci a institucemi; **jde o spolupráci založenou na důvěře, a nikoli na konfrontaci různých politických a demokratických legitimit.**

Evropskou demokracii by posílila inkluzivnější a flexibilní interinstitucionální spolupráce a politická spolupráce, kterou by ve větší míře podporovaly různé úrovně veřejné moci; evropské politické strany jsou zvláště významným prvkem posílení evropského prostoru a napomáhají tak rozvoji **politické kultury víceúrovňové správy věcí veřejných.**

Vzhledem k politické povaze Výboru regionů a Evropského parlamentu je logické, aby spolu úzce spolupracovaly za účelem posílení **demokratické legitimacy procesu evropské integrace**, a to jak v kontextu evropských politických rodin a skupin, tak také v rámci jejich jednotlivých pracovních orgánů<sup>12</sup>.

**Meziparlamentní spolupráce** se postupně prosazuje jako zásadní složka demokratické legitimacy a procesu tvorby evropských právních předpisů. Víceúrovňová správa je postup, jehož pomocí mohou být do procesu lépe zapojeny všechny místní a regionální orgány. Zejména regionální parlamenty a regionální legislativní sbory budou na základě systému včasného varování, který je zakotven v Lisabonské smlouvě, schopny podílet se na hodnocení uplatnění zásady subsidiarity.

Návrh Lisabonské smlouvy se týká všech členských států, ale může být prováděn různým způsobem. VR tedy vyzývá ty členské státy, jejichž parlament nemá komoru, která by zastupovala místní samosprávy, aby počítaly s možností zapojit je do procesu monitorování zásady subsidiarity.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- posílit **politickou a institucionální spolupráci s Evropským parlamentem** s cílem podpořit zohledňování starostí občanů v koncipování a provádění činnosti Společenství.
- podpořit pilotní iniciativu „**Erasmus pro zvolené místní a regionální představitele**“, spolupracovat za tímto účelem s Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí na jejím koncepčním a provozním rozvoji a podporovat realizaci vzdělávacích programů a programů výměny osvědčených postupů určených pro místní a regionální zastupitele;

##### **vyzývá:**

- **územní zastupitelské sbory**, aby věnovaly zvláštní zasedání problematice evropské integrace a evropským politikám a aby ke svým rozpravám přizývaly zástupce jednotlivých evropských orgánů zapojených do sdílené správy věcí veřejných.

12

Výbor Evropského parlamentu pro regionální rozvoj ve svém stanovisku o nové úloze a úkolech Parlamentu podle Lisabonské smlouvy zdůraznil význam vztahů Parlamentu s Výborem regionů. PE 404.556 v02-00 (30/05/2008).

Pakt primátorů představuje referenční vzor pro aktivní zapojení měst a regionů do realizace strategických cílů Evropské unie a zaslouhuje si, aby byl rozšířen i na jiné oblasti, jako je zaměstnanost, integrační politika či sociální vyloučení.

## II. Pakt primátorů: zapojit se a spolupracovat v boji proti změně klimatu

- Pakt primátorů je politická iniciativa, jejímž cílem je sdružit starosty evropských měst ve spolupráci na dosažení společného cíle, jímž je snížení emisí CO<sub>2</sub> do roku 2020: snížení emisí skleníkových plynů o 20 %, zvýšení energetické účinnosti o 20 % a 20% podíl energie z obnovitelných zdrojů ve spotřebě energie.
- Města a regiony jsou odpovědné za více než polovinu emisí skleníkových plynů, které vznikají využíváním energie v činnosti člověka. Bylo tedy zcela nezbytné vytvořit odpovídající rámec, aby se města, regiony a členské státy zhostily své odpovědnosti v boji proti změně klimatu.
- Podpisem pod tímto paktem se starostové dobrovolně zavazují k tomu, že ve své obci provedou akční plán pro udržitelné využívání energie. Díky Paktu primátorů může vzniknout síť pro sdílení průkopnických zkušeností, lze usnadnit výměnu osvědčených postupů a zvyšovat povědomí občanů a místních socioekonomických subjektů o udržitelném využívání energie.
- Výbor regionů se po boku Evropského parlamentu chystá rozvíjet tuto iniciativu a navrhuje její rozšíření také na regionální orgány. Je totiž nutné, aby akční plány měst odpovídaly kontextu regionálních a celostátních akčních plánů.
- Aby byla zvýšena účinnost Paktu primátorů, je rovněž zásadní, aby politickou mobilizaci v terénu následovaly konkrétní kroky v oblasti evropské politiky a financování: místní a regionální orgány, které hodlají investovat do programů ke zvýšení energetické účinnosti a k podpoře užívání obnovitelných zdrojů energie by měly mít snadný přístup k půjčkám Evropské investiční banky.

*PS: K měsíci březnu 2009 podepsalo Pakt primátorů 470 evropských měst a mnoho dalších vyjádřilo záměr tak učinit.*

Regionální a místní orgány se postupně staly neopominutelnými aktéry vnější politiky Evropské unie a strategie rozšiřování. Aniž by byly zdvojovány relevantní nástroje na úrovni Společenství, platí, že empirický přístup, na jehož základě se rozvíjely mezinárodní vztahy regionálních a místních orgánů, z těchto orgánů dnes činí **aktéry globalizace**.

Přidaná hodnota účasti územněsprávních celků na procesu rozšiřování byla prokázána při předchozích rozšířeních a musí představovat referenční prvek při provádění současné strategie, aby byl vytvořen **dynamický pohyb směrem k trvalé demokracii na místní a regionální úrovni**<sup>13,14</sup>.

13

Stanovisko Výboru regionů k přidané hodnotě účasti územněsprávních celků na procesu rozšiřování. CdR 93/2008 fin.

Přesvědčivý příklad dokládající relevanci víceúrovňové správy věcí veřejných představuje také **regionální přístup evropské politiky sousedství** (středomořský rozměr, Východní partnerství, Černomořská synergie, severní rozměr), jakož i evropská politika širšího sousedství (zahrnující nejvzdálenější regiony), která usiluje o podporu v důsledku účinné spolupráce na regionální a místní úrovni. Rovněž tak Evropsko-středomořské shromáždění zástupců regionů a měst (ARLEM), zapojené do řízení Unie pro Středomoří, místní a regionální shromáždění zemí východní Evropy a jižního Kavkazu v souvislosti s Východním partnerstvím, které navrhuje Evropská komise, nebo stálé územní fórum pro severní rozměr, které zmiňuje Výbor regionů, mohou vnést do politiky sousedství operativní a integrovanou dynamiku.

### III. Místní a regionální orgány jako partneři Unie pro Středomoří

- Aby mělo obnovené evropsko-středomořské partnerství územní rozměr a aby byla v jeho rámci zajištěna politická reprezentace na regionální a místní úrovni, rozhodl se Výbor regionů zřídit Evropsko-středomořské shromáždění zástupců regionů a měst (ARLEM). Hlavy států a vlád států Evropy a Středomoří, které se sešly v Paříži dne 13. července 2008, ocenily politickou iniciativu Výboru regionů.
- Cílem shromáždění ARLEM je doplnit toto partnerství o regionální a místní rozměr a zaručit tak odpovídající zastoupení regionálních a místních celků a jejich aktivní účast na jeho řízení. Umožňuje, aby územněsprávní celky dospěly ke konkrétním výsledkům a aby výsledky tohoto partnerství představovaly pro občany hmatatelnou skutečnost.
- Shromáždění ARLEM je složeno ze stejného počtu regionálních a místních zástupců z EU a z partnerských středomořských zemí a aspiruje na uznání coby poradní shromáždění nového řízení Unie pro Středomoří. Zaměří se rovněž na účast územněsprávních celků na konkrétních projektech v mnoha oblastech, jako je rozvoj podnikání, životní prostředí, energetika, doprava, vzdělávání, kultura, migrace, zdraví či decentralizovaná spolupráce. Podporou výměny osvědčených postupů bude podporovat územní spolupráci a nabídne nové platformy dialogu.

Tradiční mnohostranný charakter typický pro spolupráci mezi vnitrostátními vládami a OSN se ostatně vyvíjí a obohacuje se o systematickou spolupráci mezi orgány územněsprávních celků. Na základě této skutečnosti zřídil Program OSN pro rozvoj „platformu pro inovační partnerství“<sup>15</sup>.

Víceúrovňová správa věcí veřejných totiž přináší do rozvojových strategií, jejichž cílem je dosažení rozvojových cílů tisíciletí, územní, a nikoli již odvětvový přístup, a to v kontextu omezení, která jsou typická pro příliš centralistické, odvětvové a vertikální přístupy, které v rozvojové pomoci až příliš

<sup>14</sup> Sdružení Spojená města a místní vlády (Cités et Gouvernements Locaux Unis – CGLU) zveřejňuje pravidelné zprávy o decentralizaci a místní demokracii ve světě.

<sup>15</sup> ART GOLD je iniciativa pro mezinárodní spolupráci, která sdružuje programy a činnosti různých agentur OSN (PNUD, UNESCO, UNIFEM, FENU, OMS, UNORS a jiných) na podporu nového multilateralismu.



dlouho převládaly<sup>16</sup>. Diplomacie měst představuje mimo jiné další páku v politické spolupráci v rámci vnější činnosti Evropské unie, kterou nelze přehlížet, neboť umožňuje překonávat významné diplomatické a politické překážky.

Družby měst a programy spolupráce příhraničních regionů se staly zásadním nástrojem v procesu přistupování států k EU, v předvstupní fázi a v rámci politiky sousedství. V kontextu globalizace udržují hodnoty evropské integrace a zároveň napomáhají rozvíjení nových forem solidarity<sup>17</sup>.

Tím, že mezinárodní instituce a evropské orgány v posledních letech uznaly přínos územního řízení a decentralizované spolupráce, posílily **roli regionálních a místních orgánů v celosvětovém řízení**<sup>18</sup>.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- vyhodnotit **zkušenosti územněsprávních celků v rámci předchozích rozšíření**, a to v souvislosti s činností jeho pracovních skupin zaměřených na západní Balkán, Turecko a Chorvatsko, jakož i s činností Společného poradního výboru pro Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii;
- rozvíjet **politický a provozní potenciál územních shromáždění** v souvislosti s evropskou politikou sousedství, jednoznačně v tomto ohledu zdůrazňuje význam interinstitucionální spolupráce a koordinace s dalšími mechanismy, které jsou k dispozici;
- uvést ve spolupráci s Evropskou komisí v život „**burzu decentralizované spolupráce**“, a to formou internetového portálu, s cílem organizovat virtuálními prostředky výměnu názorů mezi evropskými územněsprávními celky aktivními v oblasti rozvojové spolupráce, čímž se zjednoduší doplňkovost mezi projekty evropských územněsprávních celků a územněsprávních celků rozvojových zemí<sup>19</sup>;
- posilovat svou institucionální pozici jakožto orgánu Evropské unie kompetentního v oblasti rozvoje místní a regionální demokracie v rámci vnější politiky Unie při **misích k pozorování voleb v Evropě a ve třetích zemích** a posilovat svou spolupráci v této věci s Evropskou komisí a Kongresem místních a regionálních samospráv Rady Evropy.

<sup>16</sup> Světové fórum sdružení regionů (FOGAR) a organizace FAO podepsaly memorandum o porozumění.

<sup>17</sup> Rada obcí a regionů Evropy (CCRE) vytvořila internetový portál na podporu družeb. [www.twinning.org](http://www.twinning.org).

<sup>18</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Místní orgány: aktéři rozvoje. SEK(2008)2570.

<sup>19</sup> Návrh stanoviska Výboru regionů k tématu Místní orgány: aktéři rozvoje. CdR 312/2008 rev. 1.

**žádá Evropskou komisi:**

- aby zvážila přijetí **dobrovolné politické charty o přidružení územněsprávních celků k procesu rozšiřování**, která by představovala společný referenční bod pro účely rozvoje nástroje předstupní pomoci podle potřeb územněsprávních celků a posílení přeshraniční spolupráce a institucionální a administrativní kapacity regionálních a místních struktur kandidátských zemí a zemí, které se mohou stát kandidátskými zeměmi<sup>20</sup>.

**Podněcování participativní demokracie**

Řízení je stále více strukturováno do sítí a přednostně využívá dynamiky horizontální spolupráce. Tento vývoj může napomoci většímu zohlednění řady sítí činných na místní a regionální úrovni jak v Evropě, tak ve světě. Výboru regionů připadá vzhledem k těmto názorovým multiplikátorům úkol propojit je s evropským procesem a přispět tak ke zdaru společných politik a jejich přisvojení ze strany občanů.

**IV. Open Days: Evropský týden regionů a měst**

- Výbor regionů a ředitelství REGIO Evropské komise pořádá v Bruselu každoročně Evropské dny regionů a měst. V rámci institucionálního partnerství rozšířeného o předsednictví Rady a o Evropský parlament tato událost hostí více než 7 000 účastníků a kolem 250 partnerů. Oficiálním partnerem Open Days jsou na jedné straně regiony a jejich zastoupení v Bruselu a na druhé straně mnoho dalších místních partnerů, jako např. místní spolky a výzkumná zařízení. Tito partneři jsou hlavními organizátory řady seminářů, workshopů a značné části rámcového programu Open Days.
- Různé akce, semináře, dílny, aktivity určené médiím či výstavy sdružují kolem daného tématu spojeného s činností Společenství a s evropskými prioritami regionálních a místních orgánů mimo jiné evropské vnitrostátní, regionální a místní politiky a politiky, odborníky a zástupce socioekonomických kruhů, odborů, finančních institucí a občanské společnosti.
- Tuto akci v Bruselu doprovází další akce v partnerských městech a regionech, které usnadňují výměnu zkušeností, vzájemné propojení sítí a konfrontaci názorů a odborných poznatků<sup>21</sup>.

Sítě, organizace a sdružení územněsprávních celků přispívají k mobilizaci regionálních a místních orgánů v evropském procesu a k jejich zapojení do provozních mechanismů územní spolupráce<sup>22</sup>. Od

<sup>20</sup> Stanovisko Výboru regionů k přidané hodnotě účasti územněsprávních celků na procesu rozšiřování. CdR 93/2008 fin.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2009/index.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2009/index.cfm)

<sup>22</sup> - Shromáždění regionů Evropy (ARE) zavedlo program meziregionální spolupráce, jehož cílem je rozvíjet evropské vědomí, podporovat Evropu regionů a podněcovat regionální podniky k přijímání stážistů.

doby, kdy vznikl Výbor regionů, bylo dosaženo stavu, kdy spolupráce Výboru s hlavními evropskými a vnitrostátními sdruženími územněsprávních celků a některými tematickými sítěmi umožňuje, že se institucionální role Výboru a těchto organizací doplňuje. Pokračováním ve své činnosti a podporou cílů a opatření stanovených v bílé knize bude Výbor regionů usilovat o spolupráci s evropskými sdruženími místní a regionální samosprávy.

Víceúrovňová správa věcí veřejných je také velmi důležitá pro podporu aktivního občanství a zajišťuje decentralizovanou komunikační politiku, která více odpovídá konkrétním a bezprostředním očekáváním občanů tím, že postupně pomáhá překonávat propast, která je dělí od institucí Společenství a od politiků.

Decentralizovaná komunikace o Evropě směřuje zejména k podpoře integrace evropské dimenze do politického řízení na místní a regionální úrovni, ke zjednodušení styků s místními a regionálními médii a k používání nových inovačních komunikačních technologií na místní a regionální úrovni, zejména pak zdrojů internetového nástroje 2.0. Mimo jiné vede k podněcování organizace politických diskusí a veřejných schůzí týkajících se evropských témat na místní a regionální úrovni a slibuje tak dosažení aktivního občanství podporou účasti na evropských záležitostech.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- rozvíjet intenzivní spolupráci s **relevantními sítěmi na místní a regionální úrovni**, které podporují propojenost a interakci mezi politickými, hospodářskými, spolkovými a kulturními sférami v evropské společnosti, a zohledňovat na místní a regionální úrovni osvědčené postupy;
- přispívat k provádění **skutečné decentralizované komunikační politiky**, jejíž význam byl uznán ve společném prohlášení Evropského parlamentu, Evropské komise a Rady nazvaném Partnerství pro komunikaci o Evropě<sup>23</sup> a která je založena na politickém zapojení institucionálních aktérů za účelem stálého podněcování evropské diskuse v městech a regionech Evropy a zohledňování rozhodnutí přijatých na úrovni Společenství;
- vypracovat **akční plán**, v němž dojde k rozlišení mezi komunikačními nástroji podle stanovených cílů a dotčených politických oblastí, aby bylo možno dosáhnout synergií mezi komunikací o společné strategii a politikách a jejími projevy zaměřujícími se na občany na

---

- Sdružení zastupitelů z horských oblastí (AEM) rozvíjí projekt meziregionální spolupráce horských regionů v rámci programu INTERREG.

- Sdružení evropských pohraničních regionů (ARFE) vytvořilo síť pohraničních regionů k výměně osvědčených postupů s cílem rozvíjet konkrétní návrhy, které lze realizovat v rámci programů Společenství.

23

Partnerství pro komunikaci o Evropě: Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. října 2008 a společné prohlášení Evropského parlamentu, Evropské komise a Rady (P6Ta(2008) 0463).

místní a regionální úrovni, a předložit příslušná doporučení Interinstitucionální skupině pro informování (GII)<sup>24</sup>.

- navrhnout metody a nástroje, které je třeba zavést na místní a regionální úrovni za účelem snížení komunikačního deficitu a **podpory zvýšeného zájmu místních a regionálních médií o dopad politik Evropské unie na každodenní život občanů**, a posílit svůj **komunikační a informační potenciál a potenciál zprostředkování informací o Evropě**, a to s využitím nových komunikačních nástrojů, zejména pak nástroje Web 2.0.

#### **doporučuje:**

- zavedení **odpovídajících nástrojů na podporu participativní demokracie**, a to zejména v rámci Lisabonské strategie, sociální agendy a Göteborgské strategie, a **rozvíjení mechanismů typu „Místní agenda 21“**, což jsou participativní integrované mechanismy k formulování dlouhodobých strategických plánů<sup>25</sup>;
- prozkoumání, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, oblasti možností spolupráce Výboru, místních a regionálních orgánů a ostatních institucí EU při vývoji nového nástroje, Evropské občanské iniciativy, aby bylo možné uplatnit její potenciál k podpoře skutečné evropské politické diskuse a zvýšit tím legitimitu systému víceúrovňové správy v EU;
- **posílit výchovu k evropskému občanství**, a to s využitím pravomocí regionálních a místních orgánů;

#### **žádá Evropskou komisi:**

- aby při zjišťování evropského veřejného mínění (**Eurobarometr**), které provádí, zvažila zavedení nových parametrů, které by odrážely skutečné zapojení místních a regionálních orgánů do fungování Evropské unie a provádění společných strategií a politik;

#### **vyzývá:**

- členské státy, aby prováděly **inkluzivnější elektronické řízení** regionů a měst, a regiony a města, aby prostřednictvím své komunikační politiky a svého systému elektronického řízení šířily povědomí o výsledcích, kterých dosahuje Evropská unie, a o jejich významu pro občany.

---

24 Výbor regionů již nabízí svým členům a regionálním a místním územněsprávním celkům soubor komunikačních nástrojů pro účely vysvětlování politik Evropské unie občanům. CdR 234/2008 fin.

25 V důsledku iniciativy zahájené v roce 2002 na johannesburském summitu o trvale udržitelném rozvoji se Konference vzdálených mořských regionů Evropy (CRPM) a Světové fórum sdružení regionů (FOGAR) staly aktivními členy sítě regionálních vlád pro trvale udržitelný rozvoj (nrg 4SD).

- orgány Společenství, aby zavedly komunikační strategii typu Web 2.0 a používaly nové internetové společenské sítě jako YouTube//EU Tube.

#### 4. Posilování efektivity činnosti Společenství

Víceúrovňová správa věcí veřejných směřuje k posílení činnosti Společenství v oblastech, které zajímají evropské občany nejvíce. V tak integrovaném prostoru, jako je Evropská unie, má totiž každé opatření Společenství přímý dopad na území a jejich obyvatele. Je proto nezbytné zajistit soulad mezi cíli Společenství a územním dopadem jeho politik. Doporučení této bílé knihy se tudíž zaměřují na lepší přizpůsobení cílů Společenství konkrétní realitě v rozmanitých podobách správy a plánování, v níž se nacházejí místní a regionální volení zástupci při provádění hlavních politik Společenství.

Výběr relevantních nástrojů je prvořadou podmínkou pro zaručení účinnosti metody Společenství a zajištění toho, aby se standardy evropské správy věcí veřejných vyvíjely s větším prostorem pro diferenciaci a specializaci. Rozdělení těchto nástrojů mezi jednotlivé úrovně výkonu veřejné moci se pak stává zárukou soudržnosti činnosti Společenství. Je třeba rozvíjet procesy konzultace, experimentování, posouzení územního dopadu, otevřenou metodu koordinace, právní nástroje pro uzavírání smluv, jako jsou územní pakty či evropské seskupení pro územní spolupráci, abychom dokázali zvrátit negativní účinky přílišné koncentrace rozhodovacích pravomocí, roztržičnosti přijatých opatření a rozmělnění výsledků. Tyto mechanismy a nástroje představují nové cesty k naplnění strategických cílů Evropské unie.

#### **Tvorba a provádění společných politik na základě partnerství**

Tento způsob pružné správy věcí veřejných lze úspěšně uzpůsobit pro potřeby jednotlivých politik, a to v závislosti na proměnných mechanismech a na povaze těchto politik. Politika soudržnosti představuje příklad osvědčeného postupu v oblasti víceúrovňové správy věcí veřejných a politika životního prostředí fungovala jako laboratoř, v níž byly vypracovány některé mechanismy a postupy.

#### **V. Evropská politika soudržnosti: pákové efekty pro politiky Společenství**

- Politika soudržnosti již dvacet let prokazuje svou přidanou hodnotu a díky realizaci konkrétních projektů ilustruje občanům evropskou solidaritu. V průběhu času prošla vývojem – vznikla jako doplňkové opatření při vytvoření jednotného trhu, aby zajistila rozvoj nejslabších regionů, umožnila zmírnění socioekonomických rozdílů vzniklých postupným rozšiřováním Unie a stala se významným nástrojem, o který se opírá strategie pro růst a zaměstnanost ve všech územích Unie. V poslední době se pracuje na jejím využití na podporu evropského plánu na oživení ekonomiky.
- Evropská politika soudržnosti, která v současné době představuje třetinu rozpočtu Společenství, vykonává skutečný pákový efekt jak v oblasti finanční, tak v oblasti interinstitucionálního partnerství posíleného přítomností partnerství veřejného a soukromého sektoru a finančními nástroji Evropské investiční banky. Pákový efekt

evropské politiky soudržnosti se projevuje také v její schopnosti podpořit synergie na evropské úrovni mezi místními, regionálními a celostátními strategickými prioritami rozvoje.

- Další významný aspekt pákového efektu spojeného s využíváním strukturálních fondů souvisí s posilováním institucionálních kapacit orgánů veřejné správy. Politika soudržnosti tím, že podporuje jejich řídicí kapacity a sladuje jejich postupy v evropském měřítku, usnadňuje provádění politik Společenství. Konečně politika soudržnosti umožnila díky pozitivním efektům partnerství a spolupráce mezi veřejnými institucemi a subjekty občanské společnosti zavést v případě řady různorodých situací v Evropské unii globální řešení.
- K definování širšího pojetí územní soudržnosti, které by přihlíželo k novým výzvám, jimž čelí regiony a místní orgány (globalizace, změna klimatu, energetická bezpečnost, přistěhovalectví...), je nutné, aby se konkrétní cíle, na jejichž plnění se přidělují evropské fondy, definovaly flexibilním způsobem v závislosti na specifikách každého území a na vlastní strategii konkurenceschopnosti a udržitelnosti.

V oblastech politiky, které nejsou výslovně v pravomoci Evropské unie, ale kde se projevuje jistý vliv politik Společenství, jako jsou například politika bydlení či rozsáhlé oblasti služeb obecného zájmu, představuje víceúrovňová správa mimo jiné nástroj, který umožňuje pochopit propojenost těchto oblastí a překonat příliš striktní chápání dělby pravomocí, aby bylo možné sledovat společné cíle a současně zohlednit ústavní a správní rozmanitost v dotyčných členských státech.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- **naplánovat a zahájit iniciativy směřující k šíření osvědčených postupů v oblasti partnerství** spojené s definováním místních, regionálních, vnitrostátních a nadnárodních politických priorit v členských státech a k podpoře veškerých iniciativ zahájených členskými státy, Evropským parlamentem a Evropskou komisí za účelem provádění zásady partnerství s regionálními a místními územněsprávními celky nikoli pouze ve fázi monitorování výkonu politik, nýbrž také a zejména při jejich koncipování;
- **navrhnout interinstitucionální mechanismy, které posílí politickou a strategickou povahu vyhodnocování evropské politiky soudržnosti**, a to za současné konsolidace zpráv vypracovaných na vnitrostátní a regionální úrovni v evropském analytickém a projekčním rámci.

##### **doporučuje:**

- **upevnit praxi partnerství** jak ve vertikálním smyslu „územněsprávní celky – vnitrostátní vláda a Evropská unie“, tak v horizontálním smyslu „územněsprávní celky – občanská společnost“, zejména v rámci sociálního dialogu, a zajistit účast občanů prostřednictvím

orgánů k tomuto účelu vytvořených příslušnými veřejnými samosprávami, a to především těmi, které jsou svojí geografickou blízkostí a uplatňováním zásady subsidiarity občanovi nejbližší. Prostřednictvím této účasti budou různé sociální skupiny moci předkládat svá hodnocení, své postoje a návrhy k různým aspektům veřejných iniciativ Společenství.

- **zjednodušit a racionalizovat administrativní postupy** za účelem nastavení právního, správního a finančního rámce příznivého k inovačním činnostem a vypracování nových nástrojů na podporu regionálních inovací a posílení způsobů financování (rizikový kapitál, tzv. podnikatelští andělé, mikroúvěry atd.);
- **posílit administrativní kapacitu územněsprávních celků** s cílem zaručit kompetentní řízení projektů a zvýšit intenzitu výměn osvědčených postupů v oblasti územního řízení v Evropské unii.

#### **žádá Evropskou komisi:**

- aby případ od případu prostudovala možné úpravy politik Společenství **ve smyslu posíleného partnerství**;
- **aby podporovala koordinaci** mezi intervencemi ze strukturálních fondů, odvětvových programů a programů na podporu rozvoje venkova;
- **aby vyhodnotila pokrok v oblasti zjednodušení a decentralizace řízení strukturálních fondů v období 2007–2013** a zohlednila při tom zejména přiměřenost administrativních nákladů vzhledem k typu a rozsahu intervencí, jakož i účinek, který mají na regionální a místní územněsprávní celky.

#### **Koordinace evropského procesu**

**Ke zlepšení evropské správy věcí veřejných a provádění strategií Společenství je nezbytná koordinovaná činnost různých úrovní veřejné moci na jedné straně a koordinace politik a nástrojů na straně druhé.** Hospodářská krize a shoda v otázce naléhavě potřebné koordinované reakce EU zvýrazňují zásadní povahu koordinace, ale také ilustrují přetrvávající obtíže při zajištění takové společné akce plynoucí z nedostatku koordinace a vzájemné důvěry. **Krize je tedy zkouškou procesu evropské integrace.** Výzva se týká schopnosti Unie koordinovat politickou akci podporující oživení ekonomiky s cílem navrhnout vyváženější alternativu udržitelného rozvoje a územní soudržnosti, kterou umožní spolupráce různých aktérů, přímé zapojení regionálních a místních orgánů a využívání partnerství veřejného a soukromého sektoru<sup>26</sup>. Mechanismy evropské integrace na základě metody Společenství a mezivládní spolupráce se při koordinaci musí opírat o nástroje určené k oživení ekonomiky v Evropě, a to nástroje finanční, hospodářské, sociální a územní povahy,

<sup>26</sup>

Závěry Evropského summitu regionů a měst konaného ve dnech 5. a 6. března 2009 v Praze. CdR 86/2009 fin.

a o lepší koordinaci politik zvládnání krize (větší pružnost v rámci evropských strukturálních fondů, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, podpora EIB atd.) a vymanění se z krize (politika inovací, průmyslová politika atd.)<sup>27</sup>.

**Metoda Společenství může lépe zajistit uplatňování víceúrovňové správy věcí veřejných.** Již několik let se však používá otevřená metoda koordinace, jejímž účelem je doplnit metodu Společenství založenou na institucionálním trojúhelníku a na výlučné legislativní iniciativě Komise v oblastech, kde má Unie pouze koordinační či podpůrné pravomoci, aniž by však užití otevřené metody koordinace zpochybňovalo prvořadý význam metody Společenství. Otevřená metoda koordinace by se použila podle povahy daného případu a v souladu se zásadou subsidiarity by představovala prostředek k povzbuzení spolupráce, výměně osvědčených postupů a dosažení shody na společných cílech a společné orientaci členských států.

**Tato metoda však dosud vzhledem k původně zamýšleným cílům nepřinesla předpokládanou přidanou hodnotu** a neukázala se jako uspokojivá pro potřeby regionálních a místních orgánů, které nejsou dostatečně zapojeny. Tyto orgány se domnívají, že by mohla být rozšířena také na jiné oblasti činnosti, a to za podmínky, že bude posílena její inkluzivní povaha.

#### **VI. Platforma Výboru regionů pro monitorování Lisabonské strategie**

- Výbor regionů v roce 2006 zřídil platformu pro monitorování Lisabonské strategie, která dnes sdružuje více než stovku regionů a měst z 26 členských států. Tato výměnná a vyhodnocovací síť provádí monitorování zapojení regionálního a místního stupně veřejné správy do řízení Lisabonské strategie a jeho propojování s politikou soudržnosti.
- Ve své monitorovací zprávě o dosahování lisabonských cílů díky koordinovaným a integrovaným územním politikám zdůrazňuje, že je nutné, aby všechny dotčené úrovně správy věcí veřejných posílily synchronizaci a koordinaci svých politických agend a zavedly širší škálu právních nástrojů.
- Výbor regionů u příležitosti Evropského summitu regionů a měst konaného ve dnech 5. a 6. března 2009 v Praze zahájil proces konzultace zaměřený na budoucí strategii pro růst a zaměstnanost, a to s cílem umožnit regionálním a místním orgánům včasné zapojení do jejího koncipování. ([www.lisbon.cor.europa.eu](http://www.lisbon.cor.europa.eu)).
- Za účelem zlepšení rámcových podmínek pro podniky, zejména pak pro malé a střední podniky, má Výbor regionů v úmyslu vytvořit cenu za inovace určenou k ocenění nejpodnikavějších regionů v Evropské unii. Označení „**podnikavý evropský region**“, které bude udělováno každý rok, bude představovat povzbuzení regionům, aby přistoupily k strategickému plánování udržitelných hospodářských a sociálních reforem, které se budou těšit široké podpoře obyvatelstva a místních zainteresovaných subjektů.
- Výbor regionů tak hodlá podpořit dalším impulsem zahájení nové postlisabonské strategie pro růst a zaměstnanost a přivést přitom k obecnému rozšíření na místní

<sup>27</sup>

Závěry Evropského summitu regionů a měst konaného ve dnech 5. a 6. března 2009 v Praze. CdR 86/2009 fin.



a regionální úrovni deset zásad Aktu o drobném podnikání v Evropské unii (Small Business Act).

**Lisabonské strategii nepopíratelně chybí koordinace a nadále vykazuje výlučně sestupnou tendenci.** Paradox Lisabonské strategie, na který poukázala monitorovací platforma Výboru regionů, spočívá v tom, že se ukazuje, že míra zapojení regionálních a místních orgánů byla nedostatečná a že je naléhavě nutné zavést decentralizovanější strategii Společenství pro růst a zaměstnanost, která se bude opírat o potenciál regionů a měst, jež jsou vzhledem ke svým schopnostem hlavními podporovateli inovace, výzkumu a vzdělávání v Evropě<sup>28</sup>.

Oživení evropské ekonomiky je podmíněno dosažením cílů Aktu o drobném podnikání pro Evropu, k němuž musí dojít v partnerství s územněsprávními celky<sup>29</sup>.

#### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

##### **se zavazuje:**

- prozkoumat možnosti úvah o **územně založené otevřené metodě koordinace** a určit oblasti činnosti Společenství, v nichž by otevřená metoda koordinace byla pro regionální a místní orgány nejvhodnější, a zejména při tom zvážit imigrační a integrační politiku, politiku inovací a vzdělávací politiku;
- v březnu 2010 předložit Evropské radě **výsledky konzultace regionálních a místních orgánů ve věci budoucnosti Strategie pro růst a zaměstnanost.**

##### **žádá:**

- členské státy, aby otevřenou metodu koordinace podpořily **regionálními a místními akčními plány**, aby tato metoda usnadňovala zohledňování regionálních a místních plánů v plánech celostátních a byla předmětem víceúrovňových písemných dohod; v důsledku toho žádá Evropskou komisi, aby v rámci monitorování otevřené metody koordinace uznala existenci regionálních a místních kontaktních míst.

##### **vyzývá Komisi a členské státy:**

- **k reformě otevřené metody koordinace tak, aby byla více inkluzivní**, a to prostřednictvím vypracování **ukazatelů participativního řízení a účinnějších územních ukazatelů – ve**

<sup>28</sup> Síť EUROCITIES je s podporou Evropské komise nositelem projektu v rámci 6. rámcového programu pro výzkum a technologický vývoj, který usnadňuje výměnu osvědčených postupů, odborných znalostí a aplikace v městském rozvoji.

<sup>29</sup> Stanovisko Výboru regionů k tématu Zelenou malým a středním podnikům – „Small Business Act“ pro Evropu. 12. a 13. února 2009. CdR 246/2008 fin.

**spolupráci s regionálními a místními orgány<sup>30</sup>;**

- k identifikaci **překážek v uplatňování pravidel jednotného trhu, s nimiž se v současné době potýkají regiony, města a obce**, a odpovídajících řešení k přizpůsobení jednotného trhu současnému hospodářskému a sociálnímu kontextu, a to v úzké spolupráci s regionálními a místními orgány;
- k patřičnému začlenění regionů a místních orgánů do přezkumu Lisabonské strategie po roce 2010.

### **Vypracovávání integrovaných politik**

**Integrovaný přístup je zárukou účinnosti společných politik.** Integrovaný přístup nutně vyžaduje vertikální rozměr, který předpokládá lepší koordinaci a spolupráci mezi jednotlivými stupni řízení, a horizontální rozměr, který předpokládá koherentní provádění odvětvových politik za účelem dosažení udržitelného rozvoje a zajištění synergií s jinými relevantními politikami Evropské unie.

Provádění **územní soudržnosti jako cíle Společenství je v tomto ohledu zásadní pro budoucnost politik Společenství.** Oblast použití intervencí v rámci politiky územní soudržnosti musí totiž zohlednit tři rozměry – korektivní rozměr, jehož cílem je „snižování stávajících rozdílů“, za současného zachování rovnosti přístupu k základním veřejným službám všem občanům nezávisle na místě bydliště, preventivní rozměr, v jehož důsledku se „odvětvové politiky, které mají územní dopad, stávají koherentnějšími“ s tím, že je v každém případě nutné usilovat o mobilizaci vnitřních zdrojů znevýhodněných území, a to s cílem udržet populaci v těchto oblastech, a konečně třetí rozměr spočívající v pobídce ke zlepšování „územní integrace“ povzbuzováním spolupráce.

**Územní soudržnost, která se v důsledku Lisabonské smlouvy stává pravomocí sdílenou Evropskou unií a členskými státy, musí být přítomna ve všech odvětvových politikách a stát se ztělesněním víceúrovňové správy věcí veřejných.** Řízení měst je kromě jiného klíčové pro úspěch provádění strategií udržitelného rozvoje v městských oblastech, a to nikoli pouze pro účely koordinace všech stupňů veřejné správy, nýbrž také kvůli zapojení místních aktérů. Řízení měst musí v integrovaném přístupu zohledňovat tři pilíře udržitelného rozvoje – životní prostředí, hospodářství a sociální otázky, a to za účelem zajištění skutečné sociální a územní soudržnosti. Integrovaný a koherentní přístup se musí prosazovat také v jiných společných politikách. Stejně tak je nutné, aby si venkovské oblasti vypracovaly integrované strategie založené na víceúrovňové správě, jejichž

30

„Výbor regionů doporučuje v závislosti na potřebách provádění územní soudržnosti vypracování nových nástrojů, zejména pak indikátorů, a to i pomocí analýz na nižší než regionální úrovni“. Stanovisko Výboru regionů Zelená kniha o územní soudržnosti. CdR 274/2008 fin.

„Pro účely vypracování odpovídajících regionálních strategií a politických opatření musí existovat odpovídající nástroje, které umožní zohlednění územních rozdílů ve veřejných politikách (například disponibilní příjem na obyvatele, aby bylo možno zohlednit převody jako doplnění HDP na obyvatele, daňové příjmy do státního rozpočtu, dostupnosti různých služeb, demografickou strukturu a usazení obyvatelstva nebo přímo vytvoření souhrnných ukazatelů lidského rozvoje“. Stanovisko Výboru regionů Zelená kniha o územní soudržnosti. CdR 274/2008 fin.

cílem bude podpora jejich udržitelného rozvoje a konkurenceschopnosti. V těchto strategiích budou zahrnuta opatření na řešení přirozených znevýhodnění, jimž tato území čelí, a nerovnováhy mezi nimi a městskými oblastmi.

#### **VII. Integrovaná námořní politika pro Evropskou unii**

- Vypracování integrované námořní politiky pro EU představuje jeden z mála existujících příkladů pokusu o společný přístup k několika odvětvovým politikám na základě územní typologie, k němuž dochází na evropské úrovni. Proces, který zahájila zelená kniha v roce 2006, po níž následovala modrá kniha, prokázal silnou mobilizaci dotčených regionálních a místních aktérů za účelem dosažení integrovaného přístupu v řízení mořských oblastí – mezi oblasti, kterých se týká politika vzniklá na základě vůle horizontálně integrovat požadavky spojené s udržitelným rozvojem a bezpečností našich moří, které byly konečně uznány za základní přírodní a hospodářské zdroje evropského kontinentu, patří doprava, životní prostředí, obnovitelné zdroje energie či hospodářský rozvoj.
- Tuto vůli musí doprovázet relevantní opatření schopná posílit spojující efekt politické vize týkající se integrované námořní politiky. V tomto ohledu má Výbor regionů za to, že je nutno revidovat režim financování ze strany EU, a to ve smyslu jednotného zjednodušeného systému, který by sváděl všechny, nebo alespoň většinu námořních otázek, pod Evropský pobřežní a ostrovní fond, a vytvoření evropské námořní platformy, která by sdružila regionální a místní územněsprávní celky a dotčené aktéry s cílem vytvořit nástroj, který by mohl napomoci sdílení pravomocí a šíření osvědčených postupů.

#### **Optimalizace posílené kultury konzultací**

**Od roku 2002 se rozvíjí posílená kultura konzultací**, o kterou usilovala Bílá kniha o evropské správě věcí veřejných, v níž bylo uvedeno, že „*investice do řádné konzultace v dostatečném předstihu může přinést lepší tvorbu právních předpisů, které lze také přijmout rychleji, snadněji provést a které jsou posléze dodržovány s větší ochotou*“.

Dialog Evropské komise a zainteresovaných subjektů před předložením návrhů a vyvinutím politických iniciativ probíhá v několika formách:

- konzultace v rámci legislativního procesu, zejména konzultace s Výborem regionů jakožto institucionálním zástupcem regionálních a místních orgánů;
- mechanismy odvětvových konzultací, které zohledňují konkrétní podmínky pro aktivitu Evropské unie v různých oborech její činnosti;
- nastavení rámce konzultací koherentního s definováním minimálních požadavků na konzultace;
- strukturovaný dialog se sdruženími územněsprávních celků.

**Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

**se zavazuje:**

- rozvinout spolupráci s Evropskou komisí a evropskými a vnitrostátními sdruženími územněsprávních celků ve fázi přípravy programu legislativní práce Evropské komise, a to **v rámci strukturovaného dialogu;**
- spolupracovat s ostatními institucemi EU na rozvíjení efektivního posuzování dopadu činností VR, aby byla posílena jeho úloha poradního orgánu v rámci smluv a prokázána přidaná hodnota, kterou přináší do rozhodovacího procesu u EU;

**žádá Evropskou komisi:**

- **aby uvedla, jak zohlednila** jeho politická doporučení, která jí byla adresována formou otázek k ústnímu a písemnému zodpovězení.

**Lepší tvorba právních předpisů**

Koordinace legislativního procesu navržená v akčním programu s názvem Zlepšení tvorby právních předpisů a podpořená interinstitucionální dohodou téhož názvu, kterou uzavřel Evropský parlament, Rada a Evropská komise v roce 2003, musí plně zohlednit příspěvek regionálních a místních orgánů a právních a politických nástrojů, který tyto orgány ve své strategii pro zlepšení tvorby právních předpisů zdůrazňují.

Již za současného stavu smluv, kdy se očekává vstup Lisabonské smlouvy v platnost, umožňují stávající interní opatření a mechanismy Společenství **uplatňovat sladěný a koordinovaný přístup k monitoringu a ke kontrole plnění zásad subsidiarity**. V některých členských státech se mimo jiné rozvinul proces vnitřní reformy, která upevňuje postavení regionálních legislativních sborů v mechanismech uvedených v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném k Lisabonské smlouvě, a to s tím cílem, aby fungovaly jako složka parlamentní struktury dotčených zemí nebo komory vnitrostátního parlamentu. Tato tendence by zasluhovala většího rozšíření, aniž by byly narušeny vnitrostátní ústavní struktury.

Dále je nutno posilovat schopnost regionálních a místních orgánů osvojit si právo Společenství, a to za účelem **posílení právní jistoty v Evropské unii a usnadnění řádného převádění právních předpisů Společenství**. V tomto ohledu odůvodňuje potřebu více zapojovat regionální a místní orgány skutečnost, že důsledky směrnic či nařízení Společenství se mohou mezi jednotlivými členskými státy citelně lišit, a to v závislosti na jejich vnitřní územní organizaci, stupni autonomie regionálních a místních orgánů a rozsahu jejich pravomocí. Obtíže vzniklé při provádění směrnice

o skládkách odpadů<sup>31</sup> a o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby<sup>32</sup> představují typický příklad toho, jak je důležité zapojovat regionální a místní orgány v celém průběhu tvorby právních předpisů Společenství<sup>33</sup>.

Posouzení dopadu legislativních návrhů je významným nástrojem ke zlepšení právních předpisů Společenství. Posouzení dopadu musí zohlednit provádění a uplatňování právních předpisů. Za těchto okolností má velký význam, aby v současných posouzeních dopadu Komise bylo územnímu rozměru nových právních předpisů věnováno centrální místo. Aby bylo možné tento regionální rozměr dobře posoudit, musí útvary Komise v raném stadiu vypracovat seznam následků nových právních předpisů pro regiony a obce, při čemž může Výbor regionů hrát významnou roli.

#### **VIII. Síť Výboru regionů pro monitorování zásady subsidiarity – relevantní nástroj pro posílení demokratické odpovědnosti a účasti v legislativním procesu Evropské unie**

- Cílem zásady subsidiarity je zajistit, aby v oblastech, kde nemá Společenství výlučnou pravomoc, byla rozhodnutí přijímána na úrovni, která je v daném případě nejvíce relevantní. V těchto oblastech je tedy nutno provádět zkoušky, aby se zajistilo, aby je činnost Společenství vzhledem k možnostem, které jsou k dispozici na vnitrostátní, regionální či místní úrovni, byla odůvodněná.
- Síť pro monitorování zásady subsidiarity zřízená Výborem regionů, která dnes zahrnuje 96 členů (regionální a místní orgány, celostátní či regionální parlamenty, sdružení územněsprávních celků), provádí prostřednictvím své internetové stránky konzultace. Jejím cílem je:
  - *Organizovat konzultace s partnery, kteří jsou členy sítě*, ve věci dokumentů a návrhů Evropské komise, které přispívají k analýze používání zásad subsidiarity a proporcionality a k vyhodnocování dopadu navrhovaných opatření. Síť zároveň usnadňuje komunikaci mezi regionálními a místními územněsprávními celky a Výborem regionů ve věci evropského legislativního procesu.
  - *Sloužit jako zdroj informací*, který umožňuje regionálním a místním územněsprávním celkům rychlejší přístup k informacím vztahujícím se k Evropské unii, jež je zajímaví, a který jim poskytuje jednu z možností pro vyjádření svého názoru.
  - *Pomáhat Výboru regionů při rozšiřování jeho konzultační základny*, neboť mu umožňuje přístup k politickým a správním strukturám evropských regionů a měst a dává tyto zdroje k dispozici jeho zpravodajům.

<sup>31</sup> Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů – Úř. věst. L 182, 16.7.1999, s. 1–19; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech – Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 9–21.

<sup>32</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (30. dubna 2004). Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114–240.

<sup>33</sup> Evropskému institutu pro veřejnou správu (EIPA) bylo svěřeno vypracování studie na téma „dopad práva Společenství na místní úrovni“. Ve studii budou prozkoumány zejména tyto dva praktické případy a výsledky budou předloženy skupině na vysoké úrovni o evropské správě a EU v říjnu 2009 za švédského předsednictví.

- *Zapojovat členy sítě pro monitorování zásady subsidiarity do příštích studií územního dopadu návrhů Komise, a to v rané fázi procesu předcházejícího legislativnímu procesu samému.*

### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

#### **se zavazuje:**

- posilovat své zapojení do procesu monitorování **akčního plánu „Lepší tvorba právních předpisů“ a rozvíjet své vnitřní politické postupy** a konzultace na bázi interaktivních platforem, a to s cílem získávat důvěryhodné informace o zohledňování místního a regionálního rozměru v připravovaných právních předpisech;
- **upevňovat své interinstitucionální vztahy** s Radou, Evropskou komisí a Evropským parlamentem, a to v průběhu celého legislativního procesu;
- **rozvíjet s vnitrostátními parlamenty a s regionálními legislativními sbory „modus operandi“**, a to s cílem uplatňovat postoje regionálních a místních orgánů ve všech členských státech jak ve fázi *ex ante*, tak v rámci systému včasného varování<sup>34</sup>;
- přispívat k **práci skupiny na vysoké úrovni pro snížení administrativní zátěže, složené z nezávislých zainteresovaných subjektů**, vyjadřovat se k návrhům, které tato skupina předloží, a zvážit zřízení skupiny na vysoké úrovni složené ze zástupců územněsprávních celků;

#### **žádá:**

- aby **interinstitucionální dohodu „Lepší tvorba právních předpisů“**, uzavřenou mezi Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí, doprovodil protokol o dohodě s Výborem regionů o zavedení některých mechanismů, které se týkají zejména vyhodnocování a konzultací;

#### **žádá Evropskou komisi:**

- aby pokračovala ve svém úsilí o **zjednodušení regulačního prostředí**, zejména pak v rámci politiky soudržnosti, a aby zavedla regionální složku vnitrostátních akčních plánů na zjednodušení právních předpisů;
- aby zajistila **jednodušší přístup regionálních a místních orgánů** k postupu projednávání ve

<sup>34</sup>

Konference evropských regionálních legislativních sborů (CALRE) vytvořila síť technické a politické povahy pro monitoring používání zásady subsidiarity.

výborech a k účasti v expertních skupinách pověřených prováděním akčního plánu „Lepší tvorba právních předpisů“<sup>35,36</sup>;

**vyzývá členské státy:**

- k zavedení opatření pro konzultace regionálních a místních orgánů s cílem **usnadnit provádění evropských právních předpisů**;
- k poskytnutí záruk v tom smyslu, že při provedení a uplatňování evropských právních předpisů bude respektováno vnitřní rozdělení pravomocí;
- k pokračování přípravy návrhu charty regionální demokracie v rámci Rady Evropy.

**Vyhodnocování územního dopadu činnosti Společenství**

Mechanismy pro vyhodnocování umožňují určit, zda jsou rozhodnutí přijímána a uplatňována na přiměřené úrovni, identifikovat odpovídající politické nástroje a stanovit oblast a intenzitu zásahu Společenství. Je nezbytně nutné definovat koncept územního dopadu, určit společné cíle, které lze přizpůsobit územním specifikům, a vypracovat vhodné kvantitativní a kvalitativní ukazatele. Budou-li tyto úkoly řádně zvládnuty, může to přispět také k naplnění zásady územní soudržnosti konkrétním obsahem.

**Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

**se zavazuje:**

- **posilovat spolupráci s Evropskou komisí v rámci provádění vzájemné dohody o spolupráci**, a to za účelem předávání odůvodněných stanovisek regionálních a místních územněsprávních celků k analýze dopadu návrhů Komise v rané fázi legislativního procesu;
- zřídit s podporou výboru pro analýzu dopadu Evropské komise „**skupinu na vysoké úrovni**“ **technické povahy, která bude pověřena vyhodnocováním územního dopadu velkých politik Společenství**, a to za účelem přijímání opatření, která mohou zlepšit právní předpisy, zjednodušit administrativní postupy a zvýšit míru ztotožnění občanů s politikami Společenství;

35 Zpráva ze semináře na vysoké úrovni o místním řízení (Biarritz, 14.–16. září 2008).

36 Evropské sdružení předsedů regionů s legislativními pravomocemi (REGLEG) organizuje výměny osvědčených postupů ve věci účasti odborníků zastupujících regiony s legislativními pravomocemi v rámci postupu projednávání ve výborech a v expertních skupinách Evropské komise, jakož i v pracovních skupinách Rady.

**doporučuje:**

- **systematizaci analýzy územního dopadu** cestou zapojení různých dotčených subjektů již od rané fáze politického rozhodovacího procesu, aby tak byly podchyceny hospodářské, sociální a environmentální dopady legislativních a nelegislativních návrhů v rámci Společenství na jednotlivá území;
- posilovat mechanismy vyhodnocování územního dopadu, pakliže jsou v **průběhu legislativního procesu navrhovány zásadní změny původních návrhů;**
- podporovat podmínky pro **vyhodnocování ex post** za účelem zkoumání místního a regionálního dopadu některých směrnic, či dokonce převádění a provádění evropských právních předpisů na regionální a místní úroveň, což by mělo být zahrnuto do hodnotící zprávy Komise;
- **aby evropské a vnitrostátní statistiky** odrážely územní různorodost a realitu, aby přesněji zachytily dopad politik na jednotlivá území.

**žádá Evropskou komisi:**

- aby do svých jednotlivých **srovnávacích tabulek**, v nichž měří stav pokroku politik klíčových pro evropskou integraci, zahrnula proměnnou víceúrovňové správy věcí veřejných, a to s cílem vyhodnocovat skutečný dopad činnosti Společenství, a zdůrazňuje v tomto ohledu nezbytnost **posílení regionálního a místního rozměru v hodnocení vnitřního trhu.**

**Rozvíjení potenciálu územní spolupráce**

**K dosažení cílů hospodářské, sociální a územní soudržnosti je nezbytné posílit územní spolupráci.** V příštích letech je nutno velmi významně podporovat příležitosti vertikálního a horizontálního partnerství, které zaručuje politický, právní a finanční rámec nadnárodní spolupráce, který umožňuje spolupráci mezi více územími různých evropských států.

Spolupráce totiž umožňuje v rámci daného geografického rámce politickým a správním orgánům různých úrovní spolupracovat a podporovat společné zájmy za současného zlepšování životních podmínek obyvatelstva dotčené oblasti a sdílení zdrojů a pravomocí.

Výhled na upevnění Evropského seskupení pro územní spolupráci a revizi nařízení, na němž je založeno, vybízí Výbor regionů k formulaci návrhů za účelem optimalizace přidané hodnoty tohoto nástroje.



#### **IX. Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)**

- ESÚS je nový právní nástroj Společenství (nařízení 1082/2006), jehož cílem je stabilizace územní spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a v přeshraničním měřítku a který je obzvláště relevantní v perspektivě posilování politiky územní soudržnosti. V současné době v Evropě vzniká zhruba třicet ESÚS a šest jich již existuje.
- V centru procesu zřizování a řízení ESÚS je koncept víceúrovňové správy věcí veřejných. Tento koncept totiž umožňuje v závislosti na proměnné institucionální geometrii sdružování orgánů veřejné moci podle úrovně jejich pravomocí a prosazování rozšířeného partnerství se socioekonomickými subjekty. Aplikační sféra ESÚS je dle dosavadních zkušeností různorodá: mezi dotčená odvětví patří zdravotnictví, civilní ochrana, hospodářský rozvoj, ochrana a podpora přírodních zdrojů, vzdělávání či politika výzkumu a vývoje atd.
- Výbor regionů pracuje v součinnosti s územněsprávními celky, Evropskou komisí, Evropským parlamentem a členskými státy na optimalizaci potenciálu tohoto nástroje a na usnadnění vytváření veřejného prostoru pro komunikaci, informování, analýzy, výzkum a síťové sdílení odborných znalostí.

**Vnitřní strategie Evropské unie se orientuje také na rozvoj makroregionů.** Tento inovační přístup však vyžaduje velkou míru koherence při koncipování a integraci do evropského procesu a musí jít v každém případě ruku v ruce s víceúrovňovou správou věcí veřejných, která definuje nový typ partnerství, jenž sbližuje strategické postupy vnitřních a vnějších politik Unie. Zásadní pro určení relevance těchto makroregionů z hlediska evropské správy věcí veřejných, rozvoje územní spolupráce a cíle územní soudržnosti budou poučení vyvozená z provádění Strategie pro Baltské moře a z nadcházejícího zahájení Strategie pro Dunaj spolu s možnostmi plánu pro širší sousedství určeného nejbližším regionům.

#### **X. Strategie pro region Baltského moře.**

- Cílem Strategie pro region Baltského moře je obnovit spolupráci v oblasti tohoto moře za účelem zlepšení stavu životního prostředí v regionu, podpory jeho udržitelného hospodářského rozvoje, zvýšení míry jeho dostupnosti a zlepšení úrovně jeho bezpečnosti. Tato participativní integrovaná strategie, která je ve fázi zpracování, představuje exemplární příklad provádění víceodvětvových politik, kterého se ujímá více aktérů a které jsou zaměřeny na jeden evropský makroregion. Záměrem je zde integrovat různé linie programování a financování na evropské, vnitrostátní a dalších nižších úrovních, a to s možností dosažení pákového efektu na programy politiky soudržnosti coby referenční rámec.
- Jak bude tato strategie úspěšná, bude záviset na jejím řízení. Její rozvinutí totiž vyžaduje víceúrovňový přístup, a to s posílenou spoluprací mezi evropskou, celostátní, regionální

a místní úrovni, jakož i v přeshraničním měřítku a mezi veřejným a soukromým sektorem<sup>37</sup>.

### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

#### **se zavazuje:**

- vyhodnotit relevanci **strategií makroregionálního rozvoje** ve světle zapojení regionálních a místních orgánů do fáze jejich koncipování, vypracování, provádění, komunikace občanům a vyhodnocování, jakož i do příslušných akčních plánů a v tomto případě požadovat dostatečné ošetření zdrojů a odpovídajících finančních nástrojů v rozpočtu Společenství;
- spolupracovat s Evropskou komisí, členskými státy a ostatními dotčenými orgány v zájmu **silné komunikační a provozní podpory při zřizování nových ESÚS**, jakož i v zájmu výměny osvědčených postupů v rámci již zřízených ESÚS;
- spolupracovat na eventuální **revizi nařízení 1082/2006 o ESÚS**, a to na základě zkušeností své expertní skupiny,<sup>38</sup> zejména za účelem výraznější integrace socioekonomických partnerů, zjednodušení provádění na vnějších hranicích EU, větší míry pružnosti při zřizování, provázanosti s hlavními evropskými právními předpisy, které se významně dotýkají přeshraničního rozměru (např. přeshraniční zdravotní péče), předvídaní podpůrných opatření včetně právních, hospodářských či finančních pobídek, a to buď na evropské, nebo na vnitrostátní úrovni, a též za účelem prosazování tohoto nástroje v právním řádu Společenství;

#### **doporučuje:**

- **aby byly přiděleny další zdroje pro potřeby tří složek územní spolupráce**, a to z důvodu nepopiratelného přínosu, který má pro proces evropské integrace;

#### **žádá:**

- Evropskou komisi, aby ve své nadcházející **zprávě o vyhodnocení/revizi nařízení o ESÚS** uvedla cesty, které zamýšlí pro plné využití tohoto právního nástroje;

<sup>37</sup> Stanovisko Výboru regionů Úloha místních a regionálních orgánů ve strategii pro Baltské moře. CdR 381/2008 fin.

<sup>38</sup> Výbor regionů zřídil expertní skupinu složenou ze zástupců územněsprávních celků a výzkumných ústavů ze zhruba 23 různých zemí. Cílem skupiny je:

- vykonávat monitoring a provádění ustanovení nařízení na úrovni členských států;
- usnadňovat výměnu zkušeností týkajících se zřizování ESÚS na územní úrovni a sdílet znalost osvědčených postupů, které se k tomu vztahují;
- definovat možné využití ESÚS jako nástroje územního rozvoje;
- zlepšit komunikaci, pokud jde o možnosti a výzvy týkající se ESÚS na územní úrovni.

Internetová stránka: [www.cor.europa.eu/egtc.htm](http://www.cor.europa.eu/egtc.htm).

- Evropskou komisi a členské státy, aby posílily **povědomí o tomto nástroji**, a to za současného velmi výrazného zintenzivnění vnitřního informování v rámci generálních ředitelství a ministerstev, čímž dojde ke zvýšení přidané hodnoty tohoto nástroje.
- členské státy, aby úzce spolupracovaly s regiony a místními orgány při vytváření ESÚS tak, aby se rozvíjela a realizovala s pečlivostí a v plném souladu s literou i duchem nařízení 1082/2006.

### **Podpora inovačních metod správy věcí veřejných založených na partnerství**

Hospodářské, technologické a společenské proměny vyžadují postupný vývoj mentalit a postupů. **Metoda Společenství by měla být obohacena o inovační a experimentální postupy, jež vyplývají ze zkušenosti a odborných znalostí regionálních a místních zastupitelů, kteří se nejčastěji dostávají do situací, kdy provádějí společné politiky a uplatňují právní předpisy Společenství.**

Experimentování v tomto ohledu představuje nástroj řádné správy věcí veřejných, který umožňuje provádět činnosti v malém měřítku a ověřovat jejich účinky s cílem jejich zobecnění, pakliže jsou přesvědčivé, a zakládat rozhodování politických aktérů s rozhodovací pravomocí na údajích již ověřených z hlediska jejich územního dopadu.

Smluvní základ, který v rámci regionální politiky Společenství způsobil, že si celostátní, regionální a místní úroveň osvojují evropské strategické priority, a umožnil posílení koordinace prováděných veřejných politik, jakož i jejich administrativních kapacit, mimo jiné zasluhuje rozšíření také na jiné evropské politiky.

### **Za účelem zavedení víceúrovňové správy věcí veřejných do praxe Výbor regionů**

#### **se zavazuje:**

- předložit návrhy na podporu využívání **experimentování na místní a regionální úrovni** v některých oblastech činnosti Evropské unie, jako je strategie pro růst a zaměstnanost, sociální agenda, integrační politika, politika inovací, politika soudržnosti, udržitelný rozvoj či civilní ochrana;
- rozvíjet směry činnosti s cílem využívat častěji **metody kontrolovaného experimentování** a postihnout účinky rozsáhlých reforem společných politik, zejména společné zemědělské politiky;
- obhajovat perspektivu uzavření dohod o cílech, jako bylo zamýšleno v roce 2001, a přitom navrhopat uzpůsobení provádění politických a právních modalit, a to zejména prostřednictvím **trojstranných pružných a diverzifikovaných nástrojů**. Přitom je zejména třeba plně respektovat institucionální a procedurální nezávislost členských států při provedení a především při uplatňování právních předpisů Společenství;

**doporučuje:**

- **uzavírání evropských územních paktů**, které mohou na dobrovolném základě sdružit různé relevantní úrovně správy věcí veřejných s cílem uzpůsobit provádění velkých politických cílů a priorit Evropské unie, a to na základě partnerství s regionálními a místními orgány<sup>39</sup>;
- stanovit, aby evropské územní pakty obsahovaly závazek některé instituce či agentury Evropské unie, závazek vnitrostátních orgánů a jednoho či více územněsprávních celků, určení evropských politických cílů, kterých je třeba dosáhnout, jejich rozdělení na konkrétní projevy na dotčeném území, systém monitorování a konečně **definici rozpočtové struktury, která spojí příspěvky různých subjektů nezbytné k realizaci;**

**vyzývá:**

- k tomu, aby byly úvahy o **otázce financování evropských územních paktů** orientovány směrem k synergiím možným na jedné straně, pokud jde o evropskou úroveň, mezi rozpočtovými liniemi existujícími v dotčených oblastech a strukturálními fondy a na druhé straně, pokud jde o místní, regionální a celostátní úroveň, rozpočtovými položkami, které jsou k dispozici, a to aniž by byl zaváděn další finanční nástroj regionální politiky Společenství či požadovány za tímto účelem další finanční prostředky;
- **zainteresané územněsprávní celky**, aby se v rámci takového procesu zavázaly k **projevení zájmu** v rámci konzultace o provedení bílé knihy.

## 5. Provádění a monitorování bílé knihy

Výbor regionů hodlá zveřejněním této bílé knihy představit svou koncepci metody Společenství založené na takovém způsobu správy věcí veřejných, který svěří územněsprávním celkům podíl na formulování a provádění politik Společenství a přidruží je k tomuto procesu. Tato vize se opírá o úspěchy dosažené na základě Bílé knihy Evropské komise o evropské správě věcí veřejných přijaté v roce 2001 a vysvětluje význam a výzvy sdílené správy věcí veřejných v Evropě. Vývoj evropské kultury víceúrovňové správy zůstává trvalou výzvou. Výbor regionů bude proto pravidelně vyhodnocovat pokrok dosažený v provádění této bílé knihy a každé tři roky představí zprávu o stavu víceúrovňové správy věcí veřejných v Evropské unii.

Výbor regionů zahájí po zveřejnění bílé knihy dohodovací proces s orgány Společenství s cílem konkretizovat představené směry a závazky.

<sup>39</sup>

Stanovisko Výboru regionů k tématu Vytvoření „evropských územních paktů“: návrh revize třístranných smluv a dohod. CdR 135/2006 fin.

Výbor regionů také zahajuje všeobecnou konzultaci s cílem shromáždit názory zainteresovaných orgánů, sdružení a jiných subjektů, které vyzývá, aby mu sdělily své připomínky k tomu, jak nejlépe zavést v Evropě víceúrovňovou správu věcí veřejných. Komentáře lze zasílat do 30. listopadu 2009 na adresu:

Comité des Régions de l'Union européenne  
Cellule de Prospective  
Bureau VMA 0635  
101 Rue Belliard  
B-1040 Bruxelles, Belgique

nebo e-mailem: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).<sup>40</sup>

Výbor regionů vypracuje na základě výsledků všeobecné konzultace a poznatků, které získá při dohodovacím procesu s orgány a zainteresovanými subjekty, akční plán s cílem zavést svá doporučení do praxe.

V Bruselu dne 17. června 2009

předseda  
Výboru regionů

Luc Van den Brande

generální tajemník  
Výboru regionů

Gerhard Stahl

---

<sup>40</sup>

Proces monitorování bílé knihy bude prováděn seminářem Výboru regionů. [www.cor.europa.eu/ateliers](http://www.cor.europa.eu/ateliers).

## II. POSTUP

<b>Název</b>	Bílá kniha Výboru regionů o víceúrovňové správě věcí veřejných
<b>Odkazy</b>	-
<b>Právní základ</b>	čl. 265 odst. 5 Smlouvy o ES
<b>Procedurální základ</b>	
<b>Datum žádosti Rady o vypracování stanoviska / Datum dopisu Komise</b>	-
<b>Datum rozhodnutí předsedy/předsednictva</b>	25. listopadu 2008
<b>Odpovědná komise</b>	Komise pro ústavní záležitosti, evropskou správu a prostor svobody, bezpečnosti a práva
<b>Zpravodajové</b>	<b>Luc Van den Brande (BE/PPE)</b> , poslanec vlámského parlamentu <b>Michel Delebarre (FR/PSE)</b> , starosta města Dunkerk
<b>Poznámka</b>	Pracovní dokument (CdR 371/2008) a (CdR 371/2008 rev. 1)
<b>Datum projednání v komisi</b>	6. května 2009
<b>Datum přijetí v komisi</b>	6. května 2009
<b>Výsledek hlasování v komisi</b>	přijato většinou hlasů
<b>Datum přijetí na plenárním zasedání</b>	17. června 2009
<b>Předchozí stanovisko Výboru</b>	Stanovisko Výboru regionů k tématu „Balíček zlepšení tvorby právních předpisů (2005 a 2006)“. CdR 397/2006 fin <sup>41</sup> Stanovisko Výboru regionů k tématu Bílá kniha o evropské správě. CdR 103/2001 fin <sup>42</sup> Stanovisko Výboru regionů k tématu monitorování Bílé knihy o evropské správě. CdR 19/2003 fin <sup>43</sup>

<sup>41</sup> Úř. věst. C 305, 15.12.2007, s. 38.

<sup>42</sup> Úř. věst. C 192, 12.8.2002, s. 24.

<sup>43</sup> Úř. věst. C 256, 24.10.2003, s. 24.



EVROPSKÁ UNIE



**Výbor regionů**

Rue Belliard/Belliardstraat, 101 \_ 1040 Bruxelles/Brussel \_ BELGIQUE/BELGIË

Tel. +32 2/282 25 29 \_ Fax +32 2/282 23 30

[www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)