



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

Výbor pro regionální rozvoj

1. 3. 2010

PRACOVNÍ DOKUMENT

o řádné správě s ohledem na regionální politiku EU: postupy pro poskytování pomoci a kontrola prováděná Evropskou komisí

Výbor pro regionální rozvoj

Zpravodajka: Ramona Nicole Mănescu

V průběhu uplynulých desetiletí decentralizace moci v řadě členských států výrazně posílila pravomoc regionálních a místních orgánů v oblasti výkonu politik Společenství.

Reformní smlouva zavedla do práva Společenství pro politiky sdílené pravomoci subsidiaritu na nižší než národní úrovni veřejné správy, což dnes územním orgánům umožňuje, aby se hlouběji zapojily do rozhodovacího procesu, a to jak při navrhování tak při provádění politik, a aby se jako plnohodnotní partneři mohly podílet na dosahování cílů Společenství.

Tento důležitý krok směrem k lepší víceúrovňové správě reaguje na opakované požadavky Parlamentu, aby bylo posíleno zapojení orgánů na nižší než národní úrovni veřejné správy do koncipování politik při plném respektování různých vnitrostátních uspořádání.

Účinné zavádění velmi závisí na tom, jak jsou politiky pojaty; zapojení místních a regionálních orgánů také v této fázi – jako těch, kdo nejlépe znají potřeby svého území a obyvatelstva – je zárukou účinnějších výsledků ve fázi pozdější.

Důraz na předlegislativní fázi rozhodovacího procesu a na přidanou hodnotu, kterou rozvoji územních strategií v EU nabízejí politiky a osvědčené postupy realizované na místní a regionální úrovni, je tudíž klíčový.

Politika soudržnosti je první oblastí, kde se tento přístup uplatňuje: Její regionální rozměr a uplatňování principu partnerství představuje přidanou hodnotu a přispívá k zajištění její účinnosti a udržitelnosti.

Bílá kniha Výboru regionů o víceúrovňové správě

Bílá kniha Výboru regionů o víceúrovňové správě otevřela v pravý čas diskusi o obecném chápání tohoto principu jako praktického nástroje rozhodování v rámci politik Společenství, v nichž se uplatňuje sdílená pravomoc.

Aby bylo možné zjistit, jak lze lépe rozvinout koncepci víceúrovňové správy v oblasti politiky soudržnosti, vezmou se v potaz níže uvedená hlediska:

- K zajištění víceúrovňové spolupráce mezi aktéry a k integrovanému přístupu mezi politikami jsou zapotřebí **oba rozměry víceúrovňové správy**, jak vertikální, tj. spolupráce mezi orgány různých úrovní správy včetně hospodářských a sociálních subjektů, tak horizontální, tj. mezi subjekty na téže úrovni.
- Jasnější definice principu partnerství by umožnila vytvořit **skutečná partnerství** s regionálními a místními orgány; zejména je zapotřebí posílit úlohu konzultací s místní úrovní, a to již od rané fáze jednání v rámci diskusí v EU. Princip partnerství často nefunguje z důvodu slabého zapojení místních orgánů.
- Diskuse o víceúrovňové správě má úzký vztah k diskusi o **územní soudržnosti**: Zapojení orgánů na nižší úrovni správy do uskutečnění cílů EU je podmínkou pro účinné zavedení územní soudržnosti. Bílá kniha o územní soudržnosti v návaznosti na zelenou knihu by představovala příhodný nástroj k vyjasnění toho, jak v budoucí regionální politice zavést územní soudržnost prostřednictvím víceúrovňové správy, i příspěvek k diskusi o příštím legislativním balíčku.
- K posílení víceúrovňové spolupráce přes hranice států je nutno lépe využít potenciálu **územní spolupráce**. Přeshraniční regiony skýtají nevyužitý územní potenciál a jsou místem sblížování politik. Důležitá úloha územní spolupráce pro realizaci cílů EU2020 je navíc zdůrazněna v řadě reakcí na nedávné veřejné konzultace. Nástroje jako ESÚS a evropské

územní pakty založené na zkušenostech z programů URBAN a LEADER by měly být prosazovány jako nástroj k vytvoření systémů přeshraniční správy a zajistit, aby se na politikách ve větší míře podílela regionální a místní úroveň. Překážky vycházející z nedostatečné transpozice směrnice o ESÚS na národní úrovni je proto naléhavě nutno odstranit.

- **Zjednodušení předpisů** na úrovni Společenství i národní je podmínkou lepší správy v oblasti politiky soudržnosti. Nedávné změny ve všeobecném nařízeních a nařízení o EFRR představují v tomto směru důležité kroky, ale zjednodušení by neměla být spojována pouze s dočasnou nebo výjimečnou situací, jakou je například ekonomická krize. Naopak by toto v budoucnu mělo inspirovat veškeré právní předpisy týkající se strukturálních fondů. I členské státy by měly zjednodušit své vnitrostátní předpisy, které často přispívají k další administrativní zátěži, jež není předpisy Společenství požadována. Jako nezbytnou protiváhu je nutné na všech úrovních vytvořit silnější kulturu hodnocení, aby bylo možné zajistit účinnou kontrolu a předcházet chybám.
- **Program Erasmus pro místní a regionální zástupce** by měl v budoucnu pokračovat s tím, že by na něj během vyjednávání o rozpočtu mělo být vyčleněno odpovídající financování a že by měly být posíleny vazby s regionálními a místními orgány, a to také prostřednictvím Výboru regionů.
- **Listina EU o víceúrovňové správě** může představovat dobrý nástroj k vytvoření společného pojetí evropské správy. Její účinnost ale závisí na vytvoření konkrétních opatření k jejímu provádění. Měl by tedy být naléhavě přijat akční plán, jenž by tato opatření podrobně popsal.

Posílení úlohy Komise

Druhá část zprávy bude analyzovat mechanismy sdíleného řízení, zejména pak různé povinnosti Evropské komise a členských států a bude se zabývat tím, jak zlepšit systém provádění programů.

Zpráva Evropského účetního dvora z roku 2006 ukázala, že kontrolní systémy, které pro politiku soudržnosti existují, nejsou dostatečně účinné, a podíl chyb u proplácených výdajů je příliš vysoký (12 %). Výroční zpráva za rok 2008 tato data potvrdila: 11 % prostředků nebylo proplaceno náležitě.

Samozřejmě tato data neodrážejí skutečnou situaci plně, protože také zahrnují období 2000–2006, kdy stávající kontrolní požadavky neexistovaly.

Nicméně i při nedostatku údajů pro řádné vyhodnocení účinnosti nových předpisů pro roky 2007–2013, je současný předpoklad takový, že podíl chyb ve strukturálních fondech je stále příliš vysoký a že je nutné věnovat zlepšení účinnosti kontrolních mechanismů další energii.

Akční plán Komise pro rok 2008 zaměřený na to, jak posílit její dohlížecí úlohu, obsahuje i sadu opatření přijatých Komisí ke zvýšení výkonnosti fondů, a to včetně opravných a preventivních opatření do budoucna.

Ve zprávě budou tato opatření analyzována a navíc v ní budou předložena některá první doporučení pro stávající programovací období ohledně toho, jak posílit vedení Komise u kontrolních a řídicích postupů a jak posílit koordinační úlohu Komise v kontrolní fázi.

Je samozřejmé, že jeden rok provádění programu nepostačuje na to, aby se celkový dopad realizovaných opatření plně vyhodnotil. Nicméně některé povzbudivé informace týkající se

dopadu akčního plánu lze získat již ze sdělení přijatého Komisí 18. února 2010: Tyto informace budou řádně vyhodnoceny.

Dohled ze strany Komise, tak jak se v současnosti předpokládá, se považuje za nedostatečný. Nemůže nahrazovat neúčinné kontrolní systémy na národní úrovni, které trvají celé několikaleté období. Kontrolní úloha Komise by měla být silnější na začátku programů, a národní úroveň by měla hrát větší roli v průběhu realizační fáze.

Zejména stávající systém posuzování souladu vyžaduje k zajištění účinnosti v průběhu celého programovacího období jemné doladění. Tento úkon ještě nebyl dokončen, což by mohlo vést ke zpožděním v platbách a následné ztrátě prostředků, a to kvůli automatickému zrušení závazků.

Je třeba zlepšit kontrolu v průběhu realizace zavedením možnosti *ad hoc* kontrol a zintenzivněním pomoci řídicím orgánům (ŘO) provádějícím kontroly na prvním stupni, aby se včas opravily nesrovnalosti a snížil celkový podíl chyb. Školení a vedení ze strany Komise by se mělo více soustředit na tuto úroveň, kde se také vyskytuje největší procento chyb, a zejména na ty části – tj. nezpůsobitelné náklady a veřejné zakázky –, kde bylo zjištěno největší procento nesrovnalostí.

Částečně k těmto chybám dochází v důsledku příliš složitých pravidel, která se na strukturální fondy vztahují. Systém sdíleného řízení, jenž je typický pro politiku soudržnosti, vede k tomu, že výklad a aplikace pravidel jsou velmi spletité, a to zejména pro vysoký počet zapojených subjektů. Na jedné straně v tomto samozřejmě spočívá skutečná přidaná hodnota strukturálních fondů, na druhé to však zároveň vede k většímu nebezpečí chyb.

Pravidla by tedy měla být zjednodušena, aby byly jednotlivé postupy uživatelsky příjemnější a aby neodrazovala možné příjemce od účasti na projektech.

Zároveň Komise musí znásobit svou roli poskytovatele znalostí pro nižší úroveň správy, a to jak právními, tak jinými iniciativami – z nichž některé již existují, ale je nutné je zlepšit.

Měl by být zajištěn vyšší objem investic do národních a regionálních úřadů, a to jak prostřednictvím finanční pomoci, tak školení, aby se zvýšila kapacita orgánů, které za řízení programu odpovídají, a jejich znalosti předpisů. Zejména v nových členských státech, kde je tato praxe stále nová, by se investice do institucionálních kapacit měly stát prioritou.

Ve střednědobém horizontu by to umožnilo zapojit do řízení a kontroly více orgánů nižší úrovně veřejné správy, a Komise by spíše převzala posílenou koordinační úlohu.

Kromě opatření realizovaných prostřednictvím akčního plánu by také měly být posíleny další iniciativy:

- posílení pomoci Komise řídicím orgánům prostřednictvím cílených seminářů, pokynů, předávání osvědčených postupů a školení úředníků odpovědných za řízení – vzhledem k tomu, že k většině chyb dochází na prvním stupni kontroly; měl by být k dispozici stálý dohled nad vlastním přenosem vzdělávacích opatření zaměřených na řídicí orgány za účelem kontroly, zda se znalosti opravdu předávají a zda jsou pravidla správně aplikována;
- zlepšení spolupráce s národními kontrolními orgány prostřednictvím pravidelných setkání s Komisí za účelem výměny výsledků kontrol; členské státy by měly včas předkládat své zprávy tak, aby mohla Komise kontroly provádět účinně;

- zajištění lepší koordinace mezi existujícími kontrolními úrovněmi, aby se zabránilo zdvojení kontrol a nadměrné kontrole. V dlouhodobém horizontu by lepší koordinace uvolnila zdroje uvnitř Komise, která by se spíše věnovala pomoci v oblasti řízení;
- v rámci každého členského státu by měl být mezi příslušnými úřady, zprostředkujícími subjekty a konečnými příjemci také zaveden systém přenosu dat podobný tomu, jenž existuje mezi členskými státy a Komisí;
- měl by být dále rozvíjen potenciál nástrojů finančního inženýrství, zejména iniciativy JEREMIE a JASPERS, aby byl v rámci evropských projektů umožněn rozvoj kvalitativních strategických projektů a účast soukromých subjektů a kapitálu. Jejich současné nízké využívání v důsledku přílišné složitosti vyvolává naléhavou potřebu diskuse o jejich správě.
- Lepší soudržnost pravidel různých fondů na úrovni Společenství by umožnila integrovanější přístup.

Některá opravná opatření by měla být provedena okamžitě, aby se výsledky projevily ještě v současném programovacím období. Jiná musí být řešena v dlouhém výhledu jako výsledek navýsost politické diskuse o politice soudržnosti po roce 2013.

Práce na zjednodušení, která začala v roce 2007 v rámci pracovní skupiny Komise, by se měla zejména zaměřit na návrhy, které by zlepšily praktiky v současném prováděcím období; na druhé straně by měly být předloženy další návrhy na zjednodušení fungování politiky soudržnosti: Zjednodušení by se mělo stát horizontálním a dlouhodobým principem, z něž bude čerpat celá filosofie budoucí politiky soudržnosti.

Je zapotřebí vážné úvahy o tom, jak zlepšit správu, a v důsledku i účinnost systému pro správu strukturálních fondů po roce 2013. Diskuse uvnitř skupiny na vysoké úrovni o budoucí politice soudržnosti by měla toto hledisko vážně zohlednit a Parlament by se měl do této diskuse aktivně zapojit.