

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.10.2008
SEK(2008) 2570

Doprovodný dokument ke
**sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a
sociálnímu výboru a Výboru regionů**

Místní orgány: aktéři rozvoje

{KOM(2008) 626 v konečném znění}

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Místní orgány: aktéři rozvoje

Místní orgány: aktéři rozvoje. Aby bylo dosaženo cílů uvedených ve sdělení, zdůrazněn význam, jaký mají v poslední době místní orgány jako klíčoví aktéři v oblasti rozvoje, a aby byly stanoveny základní prvky strategie reakce na úrovni EU, Komise navrhuje vypracovat s místními aktéry, včetně místních orgánů, koncept, jehož cílem by bylo podpořit v rámci rozvojové spolupráce místní správu. Cílem by bylo zvýšení soudržnosti, doplňkovosti a účinnosti opatření různých místních činitelů. Hlavními zásadami a způsoby, ke kterým by se mohly dobrovolně zavázat, by mohlo být uplatňování zásad Pařížské deklarace o účinnosti pomoci na místní úrovni, podpora demokratické místní správy, zlepšování vnitrostátních rámců jako základu pro místní správu a podpora sociálního a hospodářského rozvoje. Následující text v současné době vypracovávají příslušní aktéři.

ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE NA PODPORU MÍSTNÍ SPRÁVY

ÚVOD

Místní a územní orgány se stávají klíčovými aktéry rozvoje, neboť význam místního rozměru v oblasti rozvoje se již všeobecně uznává.

Rostoucí počet aktérů v oblasti spolupráce na místní úrovni (mezinárodní organizace, státy, místní a územní orgány, organizace občanské společnosti, soukromý sektor) je důvodem, proč je nutné zlepšovat soudržnost, doplňkovost a účinnost jejich podpory.

ÚČEL

V tomto dokumentu jsou stanoveny zásady a způsoby pro dosažení lepší účinnosti spolupráce při podpoře místních správ a decentralizace v partnerských zemích.

Dokument je určen všem různým aktérům v Evropě, kteří jsou v této oblasti činní: Evropské unii, členskými státy, místními a územními správami, organizacím občanské společnosti a soukromému sektoru. Je pravděpodobné, že v budoucnu bude zpřístupněn všem mezinárodním aktérům v oblasti spolupráce.

Dokument je v souladu se soudržností politických směrů vyplývajících z „Evropského konsensu o rozvoji“ (2006), zvláštních sdělení Evropské komise týkajících se veřejné správy, místních orgánů a nestátních aktérů, závěrů Rady Evropské unie, usnesení Evropského parlamentu a stanovisek Výboru regionů a Evropského hospodářského a sociálního výboru k tomuto tématu, a na tyto dokumenty navazuje.

Dokument uznává závazky Pařížské deklarace o účinnosti podpory. Je v souladu s mezinárodními zvláštními iniciativami, které se týkají decentralizace a místní správy, jako jsou „Evropský dokument o místní samosprávě“ (1985) a další dokumenty Rady Evropy, pokyny UN-Habitat o decentralizaci a posilování místních orgánů (2007), Africký dokument o demokracii, volbách a místní správě“ (2007) a „Zásady OECD vhodné mezinárodní činnosti v nestabilních státech a situacích“ (2007), jakož i zkušeností získaných z činností neformální pracovní skupiny v rámci partnerství v oblasti rozvoje místní správy a decentralizace.

Dokument vychází z těchto definic:

Decentralizace: proces, v němž je celá řada pravomocí, kompetencí a zdrojů převedena z ústřední vlády na volené místní (na nižší než celostátní úrovni) správy. Decentralizace zahrnuje tři nerozlučně spojené rozměry:

- Politický: představuje nové rozdělení pravomocí podle zásady subsidiarity s cílem posílit demokratickou legitimitu.
- Správní: představuje reorganizaci a jasné vymezení úkolů a funkcí mezi územními úrovněmi, aby se zlepšila účinnost, účelnost a transparentnost veřejné správy na celém území státu.

- Fiskální: představuje přerozdělení veřejných výdajů místním a územním orgánům a umožňuje jim vytvářet své vlastní příjmy podle úkolů, které jim byly svěřeny.

Decentralizace: převedení správních funkcí ze státu na místní nevolené veřejné struktury.

Místní demokratická správa: proces rozhodování a provádění veřejné politiky, který místní správy (volené v rámci decentralizace) povzbuzuje k rovné účasti všech zúčastněných stran na určitém území (státu, občanů, občanské společnosti, soukromého sektoru), posiluje odpovědnost vůči občanům a schopnost reagovat na sociální požadavky při sledování obecného zájmu.

Místní orgány jsou spjaty se všemi správními strukturami, které existují na místní (nižší než celostátní) úrovni.

Rámec

Zásady tohoto dokumentu jsou podpořeny těmito důvody:

- Místní demokratická správa a decentralizace umožňují rámec pro boj proti chudobě a nespravedlnosti, pro dosažení rozvojových cílů tisíciletí a pro dodržování lidských práv (včetně hospodářských, sociálních a kulturních práv). Demokratická místní správa zapojuje všechny příslušné aktéry do vypracovávání, provádění a hodnocení místní politiky a přispívá tak k vývoji, který reaguje na práva a požadavky obyvatelstva, především nejzranitelnějších skupin.
- Místní volené orgány dávají podněty ke změnám v místní správě a místním rozvoji díky své demokratické legitimitě, svým blízkým vztahům k občanům a své kapacitě mobilizovat místní aktéry. V rámci politiky decentralizace a v souladu se zásadou subsidiarity je důležité posílit místní samosprávy tím, že se jim poskytnou nezbytné pravomoci a zdroje.
- Žádnou důležitou otázku rozvoje nelze řešit jen na jedné úrovni. Propojení územních úrovní (nižších než celostátních, celostátní, globální) má zásadní význam pro soudržnost veřejných politik.
- Decentralizace a politika místní demokratické správy jsou součástí státního institucionálního rámce, přispívají k jeho reformě a posilují legitimitu činností veřejných orgánů.

I ZÁSADY SPOLUPRÁCE: K ÚČINNĚJŠÍ SPOLUPRÁCI ODPOVÍDAJÍCÍ POŽADAVKŮM

Provádění tohoto dokumentu přispívá k zásadám Pařížské deklarace. Zdůrazňuje obecné zásady soudržnosti, doplňkovosti a koordinace, které sdílejí evropští aktéři v oblasti rozvoje.

Odpovědnost

- Uznat vedoucí úlohu národních vlád a místních správ, organizace občanské společnosti a občanů na vnitrostátní a místní úrovni v partnerských zemích, v procesech řízení decentralizace a místní správy.
- Podpořit zapojování místních orgánů a organizací občanských společností do politického dialogu o otázkách rozvoje.

- Systematickým přístupem podpořit rozvoj kapacit všech činitelů zapojených do místní správy (na individuální, organizační a institucionální úrovni) se zvláštním důrazem na otázku rovnosti žen a mužů.

Sladění

- Zajistit sladění podpory určené místním správám a místnímu rozvoji s politikami a strategiemi národní decentralizace tím, že se podpoří vnitrostátní postupy a systémy.
- Podpořit flexibilní a operativní strategie podpory a způsoby pomoci, které odpovídají vnitrostátní a místní situaci, se zvláštním důrazem na analýzy rizik, která přináší roztržičnost způsobená decentralizací, a na zvláštní potřeby zemí, v nichž situace není stabilní, které jsou postiženy konflikty či které se vyrovnávají se stavem po ukončení konfliktu (např. rozvoj kapacit, budování státu).
- Upřednostnit místní analýzu a zohlednit otázky legitimacy při stanovování strategií podpory.

Harmonizace

- Koordinovat činnosti a finanční podporu ve prospěch procesu decentralizace a místní správy mezi aktéry spolupráce a s partnerskými zeměmi.
- Podpořit v oblasti rozvoje územní přístup, jenž umožňuje integrovaná řešení prosazující soudržnost s odvětvovými politikami.
- Dlouhodobě podporovat procesy místní správy a decentralizace.
- Zohlednit otázky lidských práv, práv dětí, práv místních obyvatel, rovnosti, sociálního začlenění, rovnosti žen a mužů, mládeže, boje proti korupci, HIV/AIDS, životního prostředí a změny klimatu ve všech strategiích podpory a programech ve prospěch místní správy a decentralizace.

Výsledky

- Přispět k provádění systémů monitorování a hodnocení decentralizace a reformy místní správy, zejména prosazováním sdílení informací, následných opatření a hodnocení mezi ústřední a místní úrovní a rozvoje statistických kapacit.
- Zajistit následná opatření a hodnocení uplatňování zásad spolupráce uvedených v tomto dokumentu.
- Zavázat se k investicím do procesu učení a sdílení zkušeností v oblasti podpory místních správ a decentralizace.

Vzájemná odpovědnost

- Podporovat vzájemnou odpovědnost, předvídatelný charakter vztahů s místními partnery a jejich transparentnost a využívání zdrojů přidělených na rozvoj.
- Podporovat vzájemnou výměnu mezi partnery spolupráce.

II INTERVENČNÍ OSY PŘI PODPOŘE MÍSTNÍ DEMOKRATICKÉ SPRÁVY A DECENTRALIZACE

Cílem tohoto dokumentu je vymezit a sdílet zásady činnosti v oblasti podpory místní demokratické správy a decentralizace. Tyto zásady je třeba přizpůsobit specifickým místním podmínkám.

1. Podpořit vnitrostátní rámec na podporu místní demokratické správy

1.1. Úspěch podpory místní demokratické správě a decentralizace předpokládá politickou vůli a vnitrostátní právní rámce v partnerských zemích, které jasně stanoví rozdělení úloh, odpovědnosti a zdrojů mezi činiteli na různých úrovních správy a podmínky pro sdílenou správu.

Víceúrovňovou správu mohou usnadnit provozní opatření zaměřená na:

- podporu institucionálních ujednání, která posílí dialog mezi různými úrovněmi správy, čímž se zajistí soudržnost a plánování politiky na vnitrostátní a místní úrovni;
- rozvoj kapacit vnitrostátních struktur zodpovědných za tvorbu a provádění politik a strategií decentralizace, zejména zajištění koordinace, odpovídajícího plánování a finančního řízení, monitorování a hodnocení jejich provádění;
- rozvoj kapacit místních orgánů, především v oblasti dialogu a spolupráce s různými úrovněmi správy;
- podporu úlohy vnitrostátních, regionálních, mezinárodních a kontinentálních asociací zastupujících místní správy při podpoře zájmů místních orgánů, zejména posílením rozvoje jejich kapacit a zohledněním potřeb finanční podpory.

2. Posílit demokratickou správu na místní úrovni

Podpora místních správ by měla být zaměřena na rovnost, transparentnost, odpovědnost, citlivé řešení otázky rovnosti žen a mužů a aktivní účast všech činitelů, jakož i na posílení vzájemné důvěry a efektivitu činností veřejných orgánů na podporu rozvoje.

2.1. Upevnění legitimacy místních správ

- Posílit mechanismy odpovědnosti místních orgánů vůči ústřední vládě, občanům a vůči sobě samým.
- Podpořit institucionální rámce, které zaručí právo na informace, posílí dialog, rozdělení úloh a shodu mezi všemi sociálními skupinami, včetně okrajových skupin obyvatelstva.
- Rozvíjet kapacity místních orgánů, zejména vzhledem k provádění participačních politik, především zvyšováním účasti žen a dětí v procesech rozhodování na místní úrovni s cílem zajistit jejich udržitelnost.

2.2. *Posílení pravomocí občanské společnosti s cílem zajistit její aktivní účast v procesech místní správy a decentralizace*

- Uznat autonomii, rozmanitost a úlohy organizací občanské společnosti jako partnerů v politickém dialogu a partnerů veřejných orgánů, jakož i v oblasti sociálních služeb a zásadních infrastruktur.
- Podpořit aktivní a participativní občanství tím, že se podpoří zapojení organizací občanské společnosti do procesu rozhodování, plánování, sestavování rozpočtu, monitorování a hodnocení.
- Rozvíjet kapacitu organizací občanské společnosti na všech úrovních (na vnitrostátní, místní úrovni, na úrovni společenství), především ohledně jejich účasti na činnostech místních veřejných orgánů.

3. Podpořit místní sociální a hospodářský rozvoj s cílem snížit chudobu a nerovnost

Účinnost strategií územního rozvoje vypracovaných a prováděných místními aktéry zdůrazňuje rovnováhu mezi hospodářským rozvojem, sociální rovností a ochranou životního prostředí. Je třeba vyžadovat soudržnost s vnitrostátními odvětvovými politikami a zohlednit otázky územního plánování.

3.1. *Zajistit rovnost v oblasti veřejných služeb poskytovaných na místní úrovni*

- Zpřístupnit hlavní služby týkající se základních sociálních práv a podpořit zlepšování pokrytí, kvality a přístupu pro všechny základní sociální infrastruktury.
- Podpořit schopnost místních správ poskytovat veřejné služby v daném místě snahou o účinné a udržitelné řízení, které by bylo založeno na účasti všech příslušných aktérů (uživatelů, dodavatelů, státních služeb...), zohlednění místních specifických podmínek a zjišťování institucionální, finanční a enviromentální udržitelnosti.

3.2. *Podpořit místní hospodářský rozvoj*

- Podpořit místní orgány v jejich úloze dávat podněty a napomáhat místnímu hospodářskému rozvoji.
- Povzbuzovat vytváření příznivých podmínek pro soukromý sektor a vznik strukturovaných hospodářských činností (partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem, financování infrastruktur, zabezpečení vlastnictví půdy, přístup k finančním službám).
- Povzbudit využívání místních zdrojů a možností a podpořit místní podniky na vnitrostátní a mezinárodní úrovni.
- Povzbudit víceodvětvový přístup, který bude obsahovat hospodářský rozvoj a otázky územního rozvoje (např. přístup k veřejným službám a ochrana přírodních zdrojů).

3.3 *Podpořit udržitelné hospodaření s přírodními zdroji*

- Podpořit úlohu místních správ při společném a udržitelném hospodaření s přírodními zdroji v souladu s vnitrostátními politikami.

4. **Posílit daňovou decentralizaci a financování místních orgánů**

S cílem reagovat na důležité finanční potřeby místních orgánů je vhodné zavést zvláštní finanční plány přizpůsobené jejich situaci tak, aby mohly splňovat pravomoci, které jim byly svěřeny podle zákonů o decentralizaci.

4.1. *Posílit mobilizaci a předvídatelný charakter zdrojů místních správ*

- Podpořit udržitelnou mobilizaci vlastních zdrojů ze strany místních orgánů ve spojení s příslušnými službami. Povzbudit rozvoj a vytvoření udržitelného a flexibilního systému místních daní při využití různých typů zdrojů, který odpovídá územním zvláštnostem a nové hospodářské realitě a je v souladu s celostátním daňovým systémem.
- Posílit schopnost místních správ vést jednání o vnějších zdrojích, jako jsou rozvojové projekty, zavádění odvětvových programů a přístup na finanční trh. V rámci sestavování místního rozpočtu zohlednit odhad podpory na projekt poskytované všemi partnery v oblasti rozvoje.
- Přispět k zajištění mechanismů převodu finančních prostředků ze státu na správy na nižší než celostátní úrovni pravidelným, transparentním a předvídatelným způsobem a podpořit způsoby vyrovnávání s cílem posílit rovnováhu a solidaritu mezi územími.

4.2. *Posílit místní finanční správu s cílem zvýšit transparentnost v hospodaření s místními zdroji*

- Podpořit kapacity místních správ s cílem stanovit priority v oblasti výdajů zjištěné na základě informací a dialogu mezi místními aktéry.
- Posílit transparentní mechanismus činností místních správ a zdroje proplácení výdajů vytvořením účetních systémů a rozvojem kapacit kvalifikovaného personálu.

III **ZPŮSOBY SPOLUPRÁCE PRO EVROPSKÉ AKTÉRY**

Evropští partneři v oblasti rozvoje se zavazují sladit a koordinovat své zásahy s ohledem na zvláštnosti nástrojů jednotlivých aktérů. Sdružují místní orgány partnerských zemí ve všech fázích podpory týkající se místního rozvoje (vypracování, plánování, monitorování a hodnocení). Usilují o soudržnost svých obvyklých způsobů zásahů s vnitrostátními strategiemi a systémy a s plánováním a rozpočtovou kapacitou příslušných místních orgánů. Zavazují se:

- rozšířit akce spolupráce, které by podpořily místní správy a decentralizaci;

- pokud to právní rámec umožňuje, podporovat a rozvíjet udržitelná partnerství mezi evropskými místními orgány a místními orgány z jihu a mezi místními orgány z jihu navzájem. Tím lze podpořit výměny a rozvoj kapacit v oblasti místní správy. Podporovat partnerství pro spolupráci mezi místními orgány z několika členských států EU, aby se posílilo sdílení zdrojů.
- Podpořit povědomí o rozvoji a vzdělávání ve veřejném mínění Evropanů.

Zejména to znamená:

- Pokud jde o členské státy EU a Evropskou komisi dodržovat Kodex chování EU pro doplňkovost a dělbu práce v rámci rozvojové politiky, aby se zvýšila účinnost podpory.
- Pokročit (zejména pro členské státy, Evropskou komisi a evropské místní orgány) v rámci kontroly svěřeneckého rizika k dosažení přímých rozpočtových podpůrných mechanismů pro rozpočty místních orgánů nebo místních rozvojových fondů. Využití těchto způsobů podpory, které nesmí být nahrazeny vlastními zdroji místních orgánů, se opírá o uznání jejich vedoucí úlohy v řízení místních politik.
- Pokud jde o organizace občanské společnosti, usilovat o koordinaci s dalšími zásahy a o smluvní přístup k místním orgánům, které respektují jejich autonomii.
- Usnadnit začlenění různých veřejných a nestátních aktérů do rozvojové spolupráce, zejména prostřednictvím vhodného právního a institucionálního rámce.

IV ZPRÁVA O POKROKU OHLEDNĚ PROVÁDĚNÍ TOHOTO DOKUMENTU

- Následné provádění dokumentu by mělo vycházet z mechanismu partnerství, jenž zahrnuje všechny aktéry, kteří se podíleli na vypracování dokumentu a na jeho dodržování: kontrola jeho praktického uplatňování, analýza zkušeností, vyhodnocovací setkání, rozšíření dokumentu, příspěvek k mezinárodní debatě.
- Tento mechanismus by se měl zaměřit na rozvoj doplňkovosti a synergií s probíhajícími iniciativami na vnitrostátní i mezinárodní úrovni.