

Monitorovací zpráva o ESÚS za rok 2010

Shrnutí

**Shrnutí předkládá
METIS, GmbH (autoři: Jürgen Pucher a Alice Radzyner)
Dokument nevyjadřuje oficiální postoje Výboru regionů.**

Další informace o Evropské unii a Výboru regionů jsou k dispozici na internetu na adresách <http://www.europa.eu> a <http://www.cor.europa.eu>.

© Evropská unie, 2011

Částečné reprodukce jsou povoleny pod podmínkou výslovné citace pramene.

Shrnutí

VR zavedl pravidelné monitorování rozvoje ESÚS coby evropské právnické osoby pro přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráci veřejných subjektů. Vytvoření platformy ESÚS, pořádání konferencí a diskusních setkání, vydávání obsáhlých internetových stránek a pravidelné zprávy o monitorování položily základ dalšího rozvoje cílených opatření. Úspěšnost, výzvy a perspektivy vývoje ESÚS jsou posouzeny ve stanovisku VR k přezkumu nařízení (ES) č. 1082/2006¹. Stanovisko bude impulzem pro další diskusi na evropské úrovni. Zároveň je důležité promyslet další kroky cílené podpory iniciativ souvisejících s ESÚS.

Počet zřízených ESÚS roste a v některých částech Evropy se připravuje celou řadu dalších. Při pohledu na mapu EU o 27 členských státech zjistíme celkový počet přibližně 30 zřízených či připravovaných ESÚS, přičemž seskupení již existující sdružují přes 350 místních a regionálních orgánů zastupujících 20 milionů Evropanů. Počet zřízených a připravovaných ESÚS stále umožňuje podrobné monitorování vývoje se zaměřením na kvalitativní informace. Díky navázání přímého kontaktu s lidmi pracujícími v jednotlivých ESÚS a se zástupci orgánů, které přijímají oznámení, bylo možno získat nový pohled a hlubší znalosti o této problematice.

Přezkum právní úpravy a problematiky

Počátkem roku 2011 byla v téměř všech členských státech přijata vnitrostátní právní úprava – pouze ve třech státech se silnou federální složkou právního řádu není příslušná legislativa dosud zavedena. K zapojení do některého z ESÚS se rozhodli partneři z 11 členských států. Velký počet členských států získal zkušenosti s právním nástrojem ESÚS. Řada členských států však dosud nemá žádnou praktickou zkušenost s prováděním vnitrostátních předpisů.

Poprvé jsou tak do průzkumu zařazeni také zástupci orgánů, které přijímají oznámení, a právní experti. Pro některá ESÚS mohl oznamovací postup představovat náročný úkol, ačkoli podle zkušeností vyplývajících z této studie se nejedná o většinu případů. Důležité je zjištění, že náročnost je oboustranná. Mohou se totiž objevit dosud neznámé právní souvislosti fungování ESÚS a vyžadovat právní analýzu. Orgány se musejí naučit porozumět svým protějškům v sousedních zemích, přičemž v některých případech dokumenty předložené konkrétními ESÚS jednoduše odhalily potřebu stručnějšího obsahu.

Na obou stranách také jasně vyvstalo, že pro oznamovací postup by byla vhodná forma dialogu. Zjednodušení na základě zkušeností usnadňuje nastolení skutečného dialogu, který je klíčem k hladkému a rychlému právnímu potvrzení.

¹

Stanovisko Výboru regionů z vlastní iniciativy k tématu Nové perspektivy pro přezkum nařízení o ESÚS, přijaté dne 27. února 2011. CDR 100/2010, zpravodaj: pan Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/ELS), předseda regionální vlády Galicie.

Hlavními právními problémy, které označily zainteresované strany v oblasti ESÚS, jsou:

- Zdlouhavé zřizování kvůli nedostatečnému právnímu vysvětlení. Tento problém lze očekávat i v blízké budoucnosti, neboť většina členských států dosud nemá žádnou praktickou zkušenost s prováděním vnitrostátních předpisů.
- Zdaleka největší překážkou ve fázi zřizování je nábor zaměstnanců; řešením by mohlo být zapůjčení zaměstnanců do ESÚS z jiných institucí (na náklady ESÚS).
- Rozhodovací struktury a jejich vliv na rozhodování o rozšíření a provozu – ve většině případů jsou poměrné nebo paritní systémy pro zastoupení členů v orgánech ESÚS poněkud rigidní. To by se mohlo stát překážkou v případě, kdy se uvažuje o rozšíření o nové členy a kdy by se rozhodování mohlo proměnit v rigidní rámec, jenž neumožňuje flexibilní přístupy. Zásadní strategické body by tudíž měly být podmíněny jednomyslným rozhodnutím.
- ESÚS, jež se definují jako otevřené rámce pro přeshraniční iniciativy, by mohly narazit na dosud neznámé právní potíže s prováděním určitých činností. Stalo se tak například v souvislosti se zdravotním pojištěním při výměně učňů.

Případové studie

V následující tabulce jsou uvedena zřízená ESÚS²:

Název ESÚS	Státy ³	Hlavní body rozvoje
Eurometropole Lille–Kortrijk–Tournai	<u>FR</u> , BE	Personální situace byla stabilizována a pokračuje práce na správě přeshraniční městské aglomerace; práce se zaměřuje na konsolidaci pracovních postupů, budování strategie a malé pilotní projekty.
Ister–Granum	<u>HU</u> , SK	Toto ESÚS na základě dlouhé spolupráce v minulosti (první euroregion z „nových“ členských států) usiluje o posílení hospodářské a sociální soudržnosti v 89 členských obcích.

² Ačkoli bylo možné konzultovat zástupce téměř všech ESÚS, některé případy se zakládají pouze na sekundárním výzkumu.

³ Podtržení vyznačuje stát, kde se nachází právní sídlo daného ESÚS.

Název ESÚS	Státy ³	Hlavní body rozvoje
Galicie – Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	Navzdory zřízení v roce 2008 toto ESÚS začalo působit až v roce 2010. Galicie byla těžce zasažena hospodářskou krizí a ESÚS jako výkonná složka pracovního společenství, se především zaměřilo na aktivity ke zvýšení sociálně-hospodářské soudržnosti v rámci svých hranic.
Amfiktyonie	<u>GR</u> , CY, IT, FR	ESÚS je spoluprací 53 obcí z Kypru, Řecka, Itálie a Francie. Uvažuje do budoucna o rozšíření ESÚS na třetí země, jako jsou Srbsko, Turecko, Izrael-Palestina.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	ESÚS bylo zřízeno místními orgány z Maďarska a Slovenska v lednu 2009 na podporu hospodářské a sociální soudržnosti mezi územními celky. Usiluje o zařazení partnerů z Ukrajiny.
Kras-Bodva	<u>HU</u> , SK	Tato – ze zeměpisného hlediska – menší iniciativa se nachází v oblasti přírodního dědictví a dosud je na cestě k operační fázi. Ačkoli však aktivně usiluje o nábor nových členů, kritéria způsobilosti se jeví jako velmi přísná, neboť několik kandidátů nebylo přijato.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	ESÚS s nejvyšším počtem členů, charakterizované velkým zájmem zainteresovaných stran o tuto iniciativu. ESÚS plánuje rozšíření o 17 nových členů. Došlo ke zvýšení počtu zaměstnanců. Seskupení významně těží z letité spolupráce.
ESÚS West-Vlaanderen /Flandre-Dunker-Côte d'Opale	<u>FR</u> , BE	ESÚS těží z letité spolupráce členů. Díky víceúrovňové správě věcí veřejných lze zvyšovat sociálně-hospodářskou soudržnost. Jeden ze členů právě prodělává významné strukturální změny, které ovlivňují činnost ESÚS.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	Iniciativa zahrnuje ostrov Sicílie, Baleárské ostrovy a Rozvojovou agenturu v kyperské Larnace. Jejím cílem je vytvořit prostor pro spolupráci a výměnu mezi středomořskými ostrovy a prosazovat jejich společné zájmy v EU.

⁴ Podle jednoho z představitelů však bylo dosavadní fungování tohoto ESÚS problematické a jeho budoucnost se jeví jako nejistá.

Název ESÚS	Státy³	Hlavní body rozvoje
Euroregion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	ESÚS sestávající ze 4 regionálních partnerů bylo zřízeno na základě jasné politické potřeby spolupráce. V současnosti probíhají zajímavé projekty v oblasti vzdělávání, podnikání a kultury. Probíhá diskuse o úloze ESÚS v regionální a vnitrostátní politice.
Eurodistrikt Štrasburk-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Projekt s rozsáhlou účastí občanů a několik dalších projektů se staly hybnou silou procesu a motivací pro organizační tým. Z právního hlediska došlo díky nedávnému rozšíření partnerství a otázkám týkajícím se zaměstnanosti ke změně pracovních postupů v ESÚS.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Seskupení bylo zřízeno počátkem roku 2010; jedním z prvních hlavních kroků bylo společné prohlášení na podporu biosférické rezervace s cílem podpořit udržitelný rozvoj na společném území.
Grande Région	<u>FR</u> , <u>DE</u> , <u>BE</u> , <u>LU</u>	ESÚS nyní figuruje jako řídicí orgán programu mnohostranné spolupráce a zavádí nové postupy a nové rozdělení úkolů mezi hlavní složky programu (řídicí orgán, společný technický sekretariát, monitorovací výbor).
Nemocnice v Cerdanyi	<u>ES</u> , <u>FR</u>	Nemocnice je ve výstavbě a otevřena bude v roce 2012; stává se také jádrem pro různé iniciativy v oblasti regionální správy zdravotnictví.
Eurodistrikt Saar Moselle	<u>FR</u> , DE	ESÚS na základě 10 let spolupráce usiluje o další rozvoj území čítajícího 600 000 obyvatel, a to v odvětvích cestovního ruchu, zdravotnictví a dopravy. Cílem je dosáhnout společné správy a posílit francouzskou-německou spolupráci.
Pons Danubii	<u>SK</u> , <u>HU</u>	ESÚS bylo zřízeno v roce 2010; města ve vzájemné spolupráci jmenovala ředitele a proaktivně usilují o konsolidaci své základny pomocí projektů financovaných v rámci evropské územní spolupráce.

Název ESÚS	Státy ³	Hlavní body rozvoje
ESÚS Abaúj- Abaújban	SK, <u>HU</u>	Seskupení bylo zřízeno v polovině roku 2010 na základě dřívějších a současných projektů v rámci evropské územní spolupráce. Jejím provozním orgánem je nadace, která je poměrně aktivní v přeshraničním měřítku v různých oblastech.
Banát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Seskupení 74 obcí zřízené v lednu 2011. Provádí strategie zaměřené na konkurenceschopnost a rozvoj v oblasti zemědělských inovací, obnovitelných zdrojů energie, infrastruktury a vzdělávání a odborné přípravy. Usiluje o zařazení členů ze Srbska.

Několik seskupení je právě ve zřizovací fázi. Níže jsou uvedeny příklady seskupení, která zahrnují nové a dosud neznámé funkce ESÚS:

- ESÚS Esch-Belval – koordinační instituce pro konverzi staré průmyslové oblasti o rozloze zhruba 600 ha na pomezí Francie a Lucemburska.
- Mezinárodní námořní park Bouches du Bonifacio mezi Korsikou a Sardiníí, jehož cílem je společná správa dvounárodní námořní rezervace v mezinárodní úžině.
- Projekt Interreg IVB NWE „Code 24“ předpokládá ESÚS jako záruku trvalé spolupráce. Cílem tohoto projektu je koordinace hospodářského rozvoje a územního, dopravního a ekologického plánování podél transevropské železniční osy (TEN-T) č. 24 z Rotterdamu do Janova.
- Evropská síť městských znalostí (European Urban Knowledge Network, EUKN), která se vyvinula ze sítě pro výměnu poznatků o otázkách městského rozvoje, zahrnující 15 členských států.

Hlavní zjištění

Dnes po zhruba 3,5 letech skutečného rozvoje ESÚS (první bylo zřízeno v roce 2008) lze vyznačit určité zeměpisné vzorce.

Byla identifikována následující **výrazně aktivní oblasti** z hlediska rozvoje ESÚS:

- Španělsko–Francie–Portugalsko – ESÚS pro regionální rozvoj v příhraničních oblastech: pozoruhodným znakem těchto příhraničních oblastí je dlouhá historie spolupráce jako hlavní pohnutka. Trvalý rozvoj jde ruku v ruce s výraznou podobností jazyků a kultur a těší se výrazné politické podpoře opírající se o smlouvy zřizující předchůdce ESÚS.

- Belgie–Lucembursko–Francie–Německo – politiky zaměřené na integrované městské aglomerace: od padesátých let 20. století lze pozorovat setrvalý proces hospodářské a občanské integrace; v této zalidněné a vysoce integrované oblasti se od roku 2006 vynořilo několik ESÚS – eurodistrikty, eurometropole – což znamená budování strategií, rozvíjení a provádění projektů s cílem zajistit správu přeshraničních území nebo aglomerací.
- Maďarsko–Slovensko – ESÚS jako prostředek pro iniciativy v oblasti místních a regionálního rozvoje: v těchto oblastech došlo loni k poměrně živému rozvoji – vedle ESÚS Ister Granum se objevila nová seskupení; všechna tato seskupení jsou silně závislá na financování v rámci projektů evropské územní spolupráce.
- Středomořská pánev: ESÚS je nástrojem konsolidace struktury volné spolupráce na podporu kulturní výměny, politického dialogu a hájení společných zájmů na úrovni EU.

Funkce již fungujících ESÚS lze kategorizovat takto:

- Široké iniciativy zaměřené na rozvoj politik, budování strategií a opatření vztahující se ke strategii Evropa 2020: drtivá většina stávajících ESÚS se věnuje širokému spektru témat. Tento typ ESÚS zaujímá průzkumný a konsolidující přístup k novým formám správy a soudržnosti. Vyznačuje se zřízením nového zeměpisného celku a politickou diskusí mezi subjekty, které se dříve pravidelně nesetkávaly. Implicitně usilují o překonání výhradně místních zájmů ve prospěch společného úsilí o širší rozvojovou strategii.
- Řízení programů evropské územní spolupráce: jedno ESÚS funguje jako řídicí orgán programu mnohostranné přeshraniční spolupráce (zahrnuje čtyři členské státy).
- Poskytování veřejných služeb: ESÚS „Nemocnice v Cerdanyi“ spravuje nemocnici; toto ESÚS do jisté míry představuje – pokud jde o finanční objem a dopad – mimořádně silný závazek společného postupu. Zařízení, jež bude otevřeno v roce 2012, je završením dlouhého a intenzivního jednání. ESÚS Duero-Douro plánuje sdružení městských sociálních služeb. Připravované ESÚS „Mezinárodní námořní park Bouches du Bonifacio“ umožní společnou správu přeshraničního přírodního parku.

V současné době jsou také projednávány zcela nové a dosud neznámé přístupy k ESÚS a jejich funkcím. ESÚS by se mohly v období po roce 2013 stát hybnou silou budoucího řízení programů v rámci evropské územní spolupráce, jako jsou INTERACT a ESPON.

Na jedné straně by ESÚS – coby uznané právnické osoby – mohly posílit odpovědnost členských států za takový program a na druhé straně by mohly podporovat nové přístupy ke správě věcí veřejných a finančnímu řízení (čímž by překonala současné překážky provádění).

Územní soudržnost a správa

Při pohledu na případové studie, jež jsme zpracovali pro tuto zprávu, jsme vyvozovali tři hlavní způsoby řešení územní soudržnosti a správy:

- Lepší spolupráce mezi členy a partnery, neboť ESÚS díky své pevné struktuře přivádí všechny relevantní partnery k jednomu stolu.
- Vyšší viditelnost územní soudržnosti, neboť ESÚS umožňuje vyšší viditelnost územní spolupráce včetně skutečnosti, že tato forma spolupráce zajišťuje vyšší právní, politickou a hospodářskou moc.
- Zlepšení vyplývající z právního rámce ESÚS.

Možnosti rozšířené komunikační strategie pro ESÚS

Komunikační strategie ESÚS by měla spočívat na dvou hlavních pilířích činnosti:

- K zahájení a rozvoji platformy ESÚS: platforma by měla zahrnovat nejen příklady až kolem 30 existujících či připravovaných ESÚS, ale také širší skupinu zainteresovaných stran, jako jsou podpůrné organizace, experti a další přeshraniční struktury.
- Na podporu informovanosti a rozšíření zájmu o ESÚS: v současné době existuje zhruba 80 programů přeshraniční spolupráce a přibližně 15 programů nadnárodní spolupráce v rámci evropské územní spolupráce. Tyto programy sdružují instituce coby příjemce, kteří projevíli zájem o nové přístupy ke spolupráci – to by mohlo být považováno za potenciální trh pro ESÚS. Pozornost by měla být věnována také vnitrostátním orgánům.

Vzhledem k nízkému počtu fungujících ESÚS je základním náročným úkolem prezentovat strukturu ESÚS jako atraktivní nástroj, jenž je na programu příslušných subjektů, zejména jakmile budou zahájeny diskuse a jednání o nadcházejícím období 2014–2020. Dvěma body zasluhujícími zvláštní pozornost v tomto procesu jsou:

- Posílení vazeb na programy v rámci evropské územní spolupráce (INTERACT, URBACT, Interreg IVB, ESPON): tyto programy by mohly poskytnout cennou podporu informační kampani pro ESÚS.
- Řízení diskuse o úloze ESÚS v rámci evropské územní spolupráce: financování z prostředků Unie bude i nadále klíčovou pobídkou pro projekty týkající se územní spolupráce. Pro značnou část stávajících ESÚS je takové financování předpokladem konsolidace. Vzhledem k tomu, že GR Regio

v roce 2011 připraví zprávu o provádění nařízení o ESÚS včetně návrhů na zlepšení, může jasný postoj ve prospěch ESÚS poskytnout přesvědčivé argumenty pro jeho přidanou hodnotu, a to bude mít dopad na plánování programů pro nadcházející období (2014–2020).

S ohledem na další oslovení širšího publika by měl být využit následující soubor – poměrně dobře známých – nástrojů:

- Internetové stránky platformy ESÚS a společná platforma pro konzultace: internetové stránky by měly fungovat jako ústřední úložiště informací včetně komunikace generace 2.0 s využitím internetového fóra a sociálních sítí. Neměl by být podceněn potřebný přísun obsahu k průběžné aktualizaci; co se týče zamýšlené platformy pro konzultace, je zjevné, že pro zainteresované strany bude mimořádné zajímavá výměna názorů na právní otázky.
- Vazby na informační zdroje a posílení spolupráce s nimi: zejména GŘ Regio, INTERACT, URBACT a Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), Asociace evropských příhraničních regionů (AEBR) a další podpůrné organizace.
- Expertní skupiny zaměřující se na dva obory: za prvé je to správa a příprava strategií a politik, za druhé pak výklad právní úpravy. Pokud jde o expertní skupiny, je třeba ujasnit určité body týkající se financování expertů, kde hlavní problém stále představují specifické požadavky a administrativní kultura na vnitrostátní úrovni.
- Klíčovými předpoklady úspěšného budování sítí jsou i nadále cílené akce, osobní kontakty a pravidelný telefonický kontakt. Ani dobře spravované internetové platformy nemohou nahradit pravidelná setkání na podporu budování jednotlivých společenství. Klíčovými cílovými skupinami jsou zainteresované subjekty ESÚS, orgány, které přijímají oznámení, a dále také zainteresované subjekty a příjemci programů v rámci evropské územní spolupráce.
- Klíčovým úkolem k udržení přehledu o vývoji zůstane monitorování: současný roční interval se jeví jako odpovídající k vypracování smysluplného hodnocení vývoje v praxi. S očekávaným růstem počtu ESÚS bude muset dojít ke změně ve způsobu podávání zpráv, případně s cílem poskytování obsahu přímo uzpůsobeného ke vložení na internetové stránky.