



Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

TEZE POLITIK

Vnitřní periferie v Evropě

Rozvojové strategie k překonání
marginalizujících účinků vnitřních periferií

Společnou charakteristikou vnitřních periferií je, že jejich obecná výkonnost, úroveň rozvoje, dostupnost služeb obecného zájmu a kvalita života populace jsou relativně nižší než v sousedních teritoriích. Oblasti, které jsou vnitřně periferní, existují v důsledku vícečetných kombinací různých procesů, vlastností a evoluční dynamiky, která ovlivňuje různá území po celé Evropě. Vnitřní periferie jsou přítomny v téměř všech evropských státech. Smyslem tohoto souhrnu politických tezí je vysvětlit, co tyto vnitřní periferie představují a kde v Evropě se nacházejí, prostudovat klíčové rozvojové strategie a příležitosti, objasnit faktory podstatné pro rozvojové strategie k překonání jejich marginalizujících účinků a předestřít politická doporučení na evropské, celostátní a regionální úrovni, která podpoří opatření místních zainteresovaných subjektů k řešení dotčené problematiky.

HLAVNÍ TEZE POLITIKY

Vnitřně periferní oblasti mohou být (a) enklávy slabého ekonomického potenciálu, (b) oblasti obtížného přístupu ke službám obecného zájmu nebo (c) oblasti charakterizované ztíženou relační provázaností. Možná je pochopitelně i kombinace těchto rysů.

U těchto oblastí je důležité budovat strategické institucionální kapacity formou navazování spolupráce a konektivity napříč hranicemi a využívat zavedené programy na úrovni jednotlivých zemí i celé EU. Propojení generuje synergii, sítě a další vazby, které umožňují vnitřním periferiím účast při relevantním rozhodování.

Rozvoj strategického plánování při integrovaném přístupu, zejména s ohledem na potřebu překonat nedostatky v kooperaci, se jeví jako důležitý u všech typů vnitřních

periferií. Jde o zviditelnění specifických potřeb vnitřních periferií, posílení jejich vlivu při rozhodování na vyšších politických úrovních a obecné zvýšení jejich ekonomického potenciálu.

K podpoře vnitřních periferií a rozvoji jejich strategických plánů a spolupráce je žádoucí, aby byla posilována role zprostředkujících regionálních subjektů a platform a zajištěna jejich dlouhodobá efektivita.

Vnitřně periferní regiony jsou charakterizovány společným vnímáním sebe sama jako „zapomenutých“ v celostátní politické agendě. Je tudíž zapotřebí, aby se vnitřním periferiím na regionální, státní i evropské úrovni dostalo potřebné politické pozornosti, a aby byla zajištěna podpora rozvojovým procesům na pomoc překonání jejich marginalizujících účinků.

1

Co jsou vnitřní periferie a kde v Evropě je najdeme?

Chápání vnitřní perifernosti

Vnitřně periferní oblasti existují v důsledku mnohočetných a kombinovaných procesů, vlastností a jevů evoluční dynamiky. Způsobují významná omezení rozvojového potenciálu a ovlivňují různá území po celé Evropě.

Zásadním aspektem vnitřní perifernosti je míra schopnosti území „propojovat se“ se svým okolím. Není dána jen geograficky, ale i vzájemnou provázaností, tj. mimoúzemními faktory a procesy. Relační provázanost generuje synergii, sítě a další vazby, které umožňují vnitřním periferiím účast na relevantním rozhodování.

Způsob, jakým probíhá interakce místních aktérů, úroveň zapojení do relevantních sítí a způsobilost místních institucí, organizací a společností utvářet vazby s jinými subjekty v sousedních i vzdálenějších teritoriích – to vše ilustruje, nakolik je naplňována potřeba „být propojen“.

Dobře napojené území nabízí větší počet i vyšší kvalitu příležitostí k rozvoji, lepší podmínky přístupu ke službám obecného zájmu a dynamičtější trh práce, který váže schopné lidi. Všechny tyto výhody pak generují příležitosti k navazování dalších spojení a dále přejí rozvoji dobře propojených teritorií. Naopak oblasti „nepropojené“ v důsledku kombinace kterýchkoli procesů a faktorů tihnou k postupné reprodukci vlastní situace vlivem evolučního charakteru své „nepropojenosti“ a jejich zpětných dopadů.

Identifikovány byly tři hlavní koncepce vnitřní perifernosti. Každou charakterizují vlastní pohnutky i dopady, a tudíž pro každou existují jiné možnosti intervence.

V enklávách slabého ekonomického potenciálu (VP 1) je nedostatek konektivity dán dlouhým časem dopravy do center ekonomické činnosti. Reagovat je třeba úvahami o zkvalitnění spoju k hlavním dopravním sítím formou konvenční infrastruktury, logistických systémů, nebo o snižování cestovních nákladů.

V oblastech slabé dostupnosti služeb obecného zájmu (VP 2) je zapotřebí zaměřit se na dodávky intraregionálních služeb a jejich dosažitelnost, například zaváděním inovačních řešení na bázi IT. Restrukturalizace administrativních oblastí ve smyslu hledání úspor z rozsahu může situaci tohoto typu VP nadále zhoršovat.

V oblastech ztížené vzájemné provázanosti (VP 3) je nutno soustředit se na mimoúzemní faktory a procesy, které snižují ekonomickou výkonnost. Intervence musí spočívat v posílení vzájemné interakce místních aktérů.

Mapa 1 zobrazuje oblasti identifikované v Evropě jako vnitřně periferní podle některé z těchto tří koncepcí. Příčiny jejich periferizace byly stanoveny takto:

1. oblasti, kde je hlavní příčinou nepříznivá ekonomická nebo demografická situace (VP 1 a VP 3, 46 % celkového rozsahu);
2. oblasti, kde je hlavní příčinou nedostatečná dostupnost služeb a regionálních center (VP 2, 45 % celkového rozsahu);
3. oblasti vykazující důsledky obou příčin akutní formy vnitřní perifernosti (VP 1, VP 2 i VP3, 9 % celkového rozsahu).

Mapa ukazuje, že vnitřní periferie se často kryjí s periferními oblastmi v geografickém smyslu. Příhraniční regiony – nejen států, ale i regionů – vykazují větší náchylnost k vnitřní perifernosti než oblasti hranicím vzdálenější.

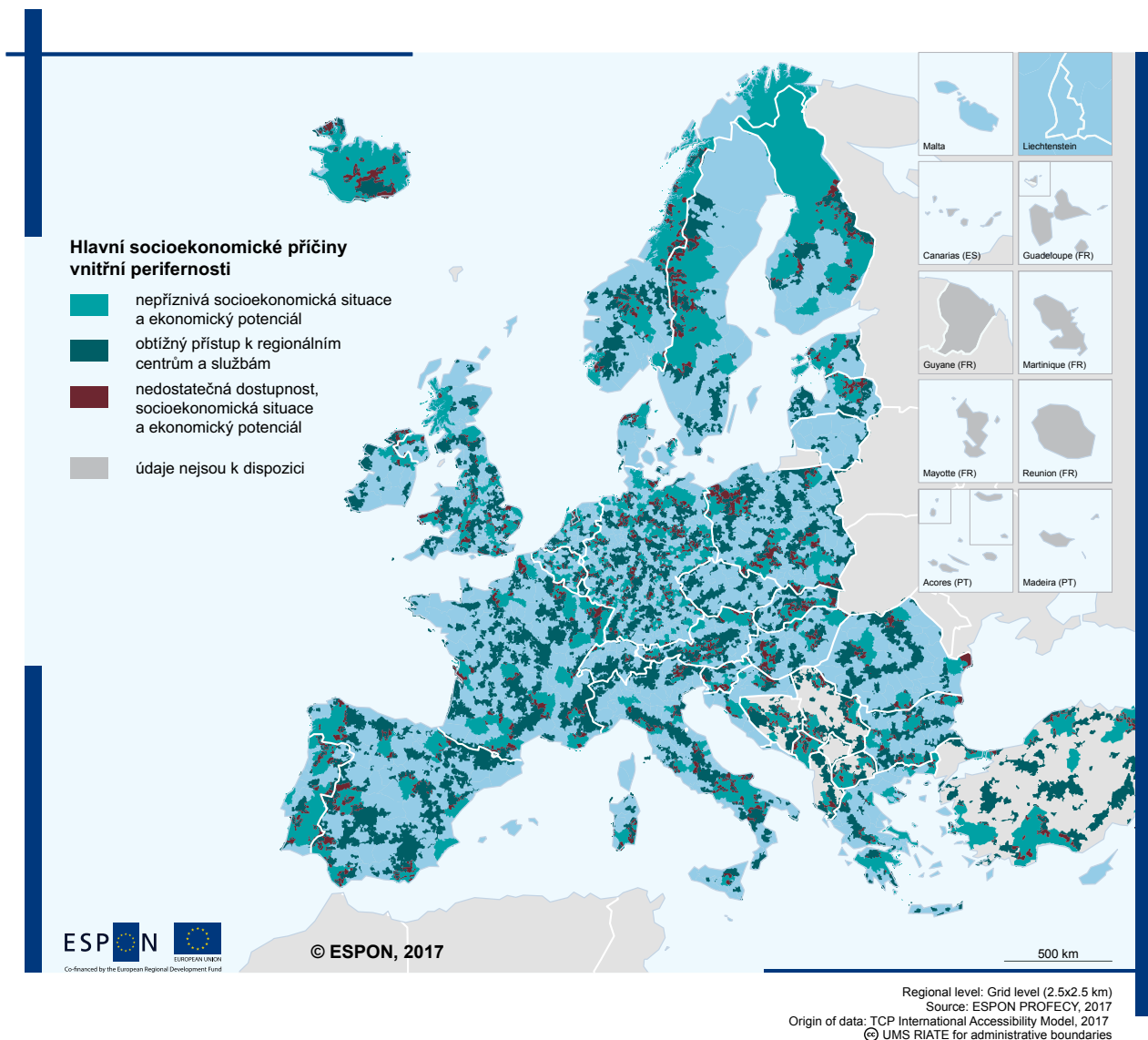
Jeví se, že 80 % vnitřních periferií se slabým ekonomickým potenciálem (VP 1) nebo slabou dostupností (VP 2) je situováno v mimourbánních oblastech, a že jsou obdobně rozšířeny po oblastech venkovských a přechodových. Navíc se zhruba polovina vnitřních periferií se slabou dostupností (VP 2) nachází v hornatých regionech.

Oblasti nedostatečné vzájemné provázanosti (VP 3) se nacházejí v urbánních (32,2 %) a metropolitních (43 %) oblastech častěji než VP 1 a VP 2. Procesy periferizace v důsledku špatné socioekonomické situace mohou zřejmě ovlivňovat i enklávy v těchto územích.

Podíl zaostávajících regionů mezi vnitřními periferiemi se také jeví jako vysoký, zejména z celostátní perspektivy. Ukazuje se, že enklávy slabého ekonomického potenciálu (VP 1) a oblasti nedostatečné relační provázanosti (VP 3) jsou zasaženy silněji. Důvodem může být, že tyto koncepce mají přímější souvislost s ekonomickou výkonností.

Mapa 1

Hlavní příčiny vnitřní periferity



2

Hlavní problémy rozvoje vnitřních periferií

Vnitřně periferní oblast má specifické problémy u jevů, které s periferností souvisejí. Pro účely výzkumu těchto specifických problémů byly zvoleny a analyzovány indikátory demografických jevů, trhu práce a ekonomických trendů.

Ve srovnání s jinými regiony se vnitřní periferie jeví jako demograficky znevýhodněné. Vykazují klesající populaci, vzrůstající podíl osob staršího věku a nižší podíl populace dětí a lidí ve věku produktivním. Také co do ekonomické výkonnosti (HDP, hrubá přidaná hodnota) jsou vnitřní

periferie znevýhodněny, třebaže všechny nevykazují zřetelně nepříznivé podnikatelské prostředí a ukazatele přístupu ke službám obecného zájmu. Pokud jde o trh práce (nezaměstnanost, míra aktivity), jsou vnitřní periferie na průměrných a v některých případech i nadprůměrných pozicích. Vážným problémem je však emigrace mladé a kvalifikované populace.

Tato zjištění vycházejí z dlouhodobého sledování mnohočetných ukazatelů a relativní pozice vnitřně periferních oblastí ve srovnání s jinými regiony.

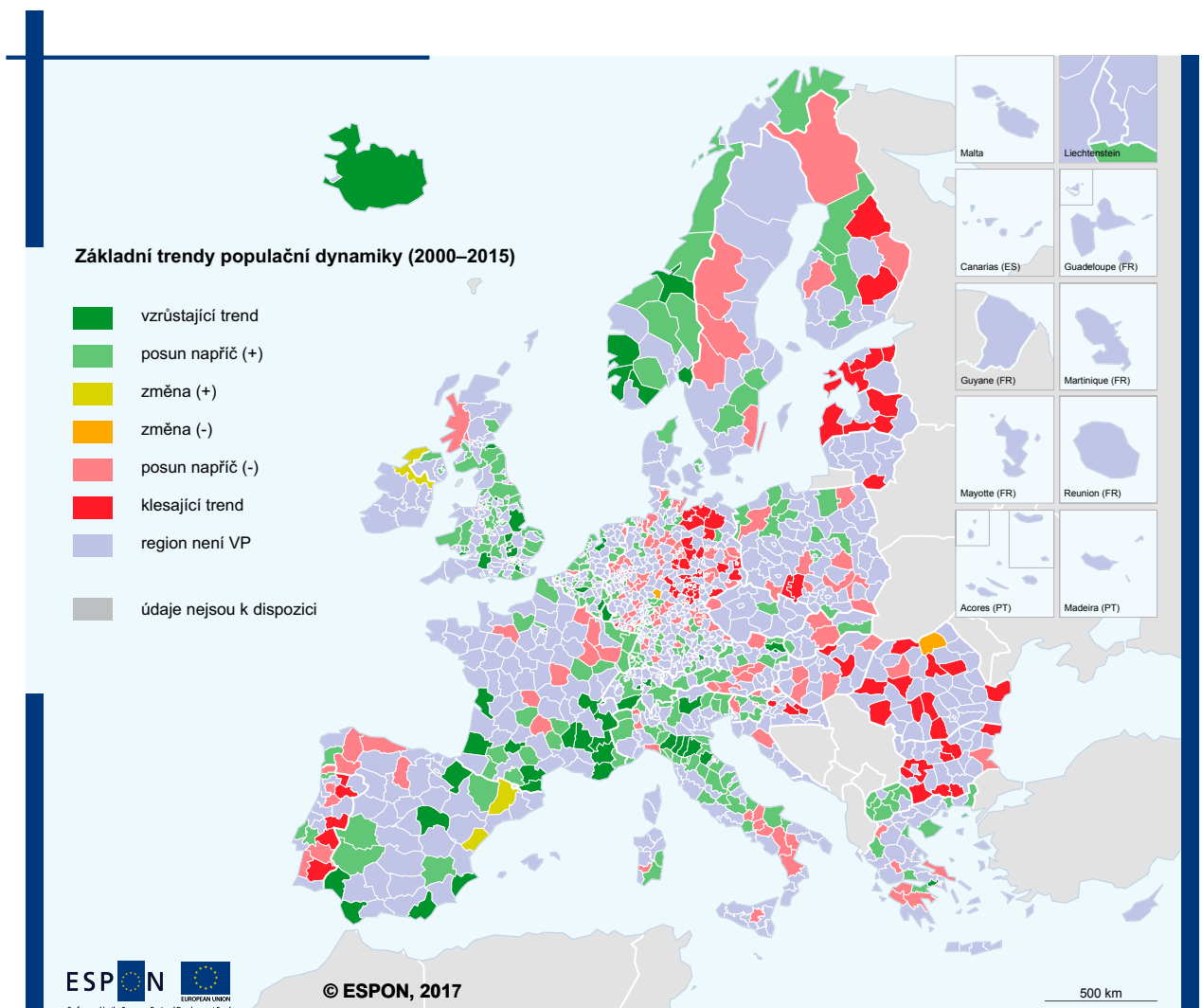
Populační dynamika

Vnitřní periferie jsou znevýhodněny v souvislosti s demografickými procesy, mají větší podíl regionů klesajícího osídlení. Negativní posuny populační dynamiky ve vnitřních periferiích jsou zřetelnější než v ostatních teritoriích státu, je tedy zapotřebí sledovat demografickou zranitelnost těchto teritorií a identifikaci jejich socioekonomických rizik do budoucna.

Rozdíly demografických trendů jsou nejvýraznější mezi periferními oblastmi západní Evropy (častěji je pozitivní dynamika) a východní části střední Evropy (vyšší pravděpodobnost vysídlování a snižování populace), viz mapa 2.

Mapa 2

Směr vývoje vnitřních periferií co do populační dynamiky (2000–2015)



Legenda:

Vzrůstající trend: výrazný nárůst počtu obyvatel
 Posun napřič (+): malý až průměrný nárůst počtu obyvatel
 Změna (+): celkové zvýšení počtu obyvatel se změnou trendu (stagnace/zvýšení, zvýšení/snížení)
 Změna (-): celkové snížení počtu obyvatel se změnou trendu (stagnace/pokles, pokles/stagnace)
 Posun napřič (-): malé až průměrné snížení počtu obyvatel
 Klesající trend: výrazný pokles počtu obyvatel

Regional level: NUTS 3 (version 2013)
 Source: ESPON PROFECY, 2017
 Origin of data: Eurostat, 2017

© UMS RIATE for administrative boundaries

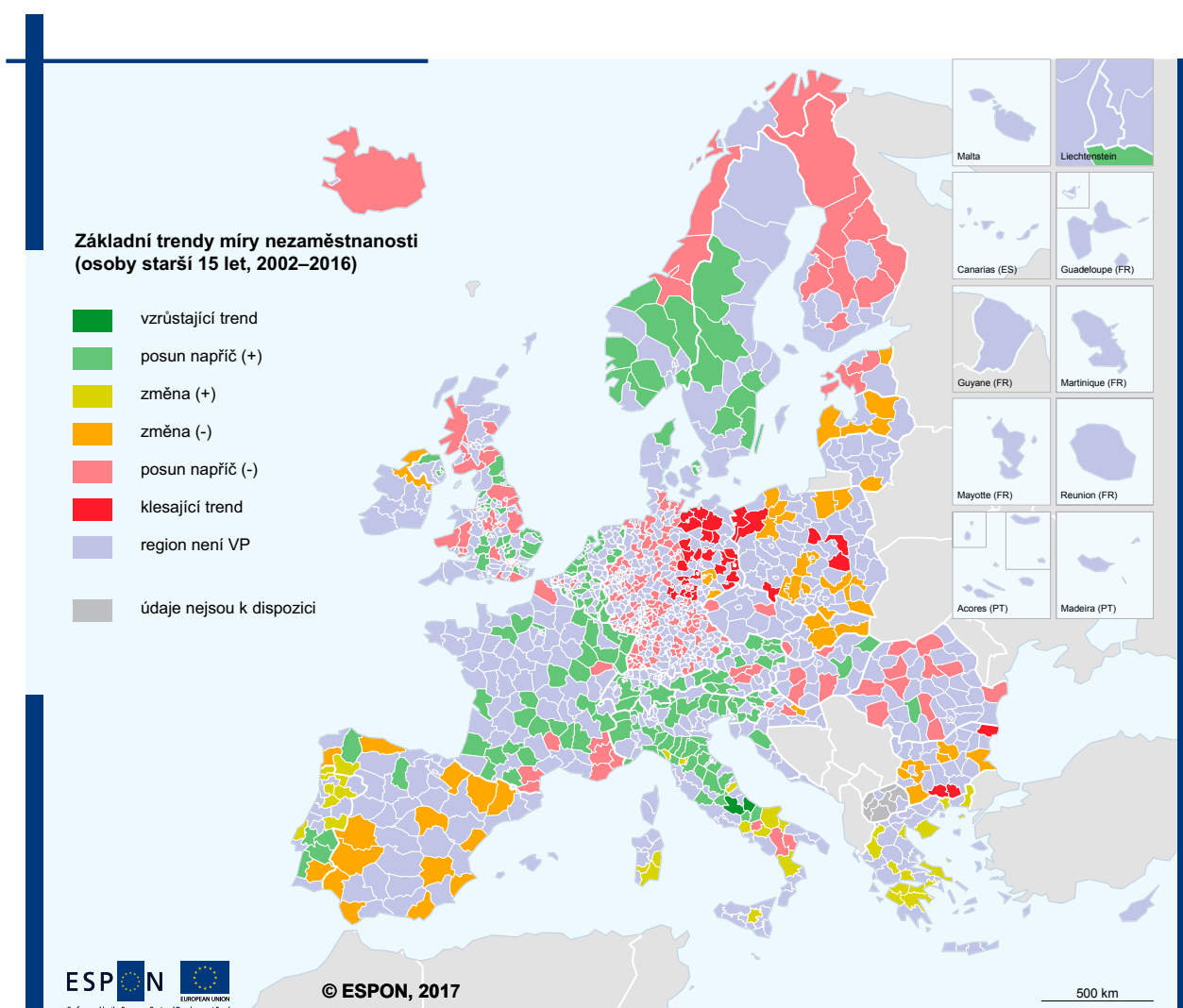
Míra nezaměstnanosti

Vnitřně periferní regiony nejsou znevýhodněny nezaměstnaností. Mnohé měly její míru nízkou na začátku tisíciletí a mají nízkou nezaměstnanost i v posledních letech. Stabílní situaci míry nezaměstnanosti dokládá i skutečnost, že 80 % těchto oblastí vykázalo v posledních letech kromě mírného růstu i mírný pokles míry nezaměstnanosti (viz mapa 3). Obecně se u většiny evropských regionů v tomto období toto zvýhodnění resp. znevýhodnění nezměnilo.

Většina vnitřně periferních oblastí, které vykázaly v letech 2002 až 2016 trvalý nárůst nezaměstnanosti, se nachází v Rakousku, Belgii, Francii, Itálii, Lucembursku, Nizozemí, Norsku, Švédsku, Švýcarsku a Velké Británii. Největší změny v míře nezaměstnanosti nastaly ve vnitřních periferiích, jejichž trh práce byl silněji zasažen dopady ekonomické krize roku 2008. Některé se po prvotním otřesu vrátily k pozitivnějšímu vývoji (např. oblasti v Bulharsku, Polsku, na Slovensku a ve Španělsku) a jiné – zpravidla ve Středo-moří – musely čelit otřesům ještě větším nebo i dopadům přetrvávajícím dosud (např. vnitřní periferie Řecka).

Mapa 3

Směr vývoje vnitřních periferií co do míry nezaměstnanosti (osoby starší 15 let, 2002–2016)



Legenda:
 Vzrůstající trend: značný nárůst míry nezaměstnanosti
 Posun napřič (+): nepatrný nárůst míry nezaměstnanosti
 Změna (+): celkový nárůst míry nezaměstnanosti se změnou trendu (stagnace/nárůst, nárůst/pokles)
 Změna (-): celkový pokles míry nezaměstnanosti se změnou trendu (stagnace/pokles, pokles/stagnace)
 Posun napřič (-): nepatrný pokles míry nezaměstnanosti
 Klesající trend: značný pokles míry nezaměstnanosti

Regional level: NUTS 3 (version 2013)
 Source: ESPON PROFECY, 2017
 Origin of data: Eurostat, 2017
 © UMS RIAATE for administrative boundaries

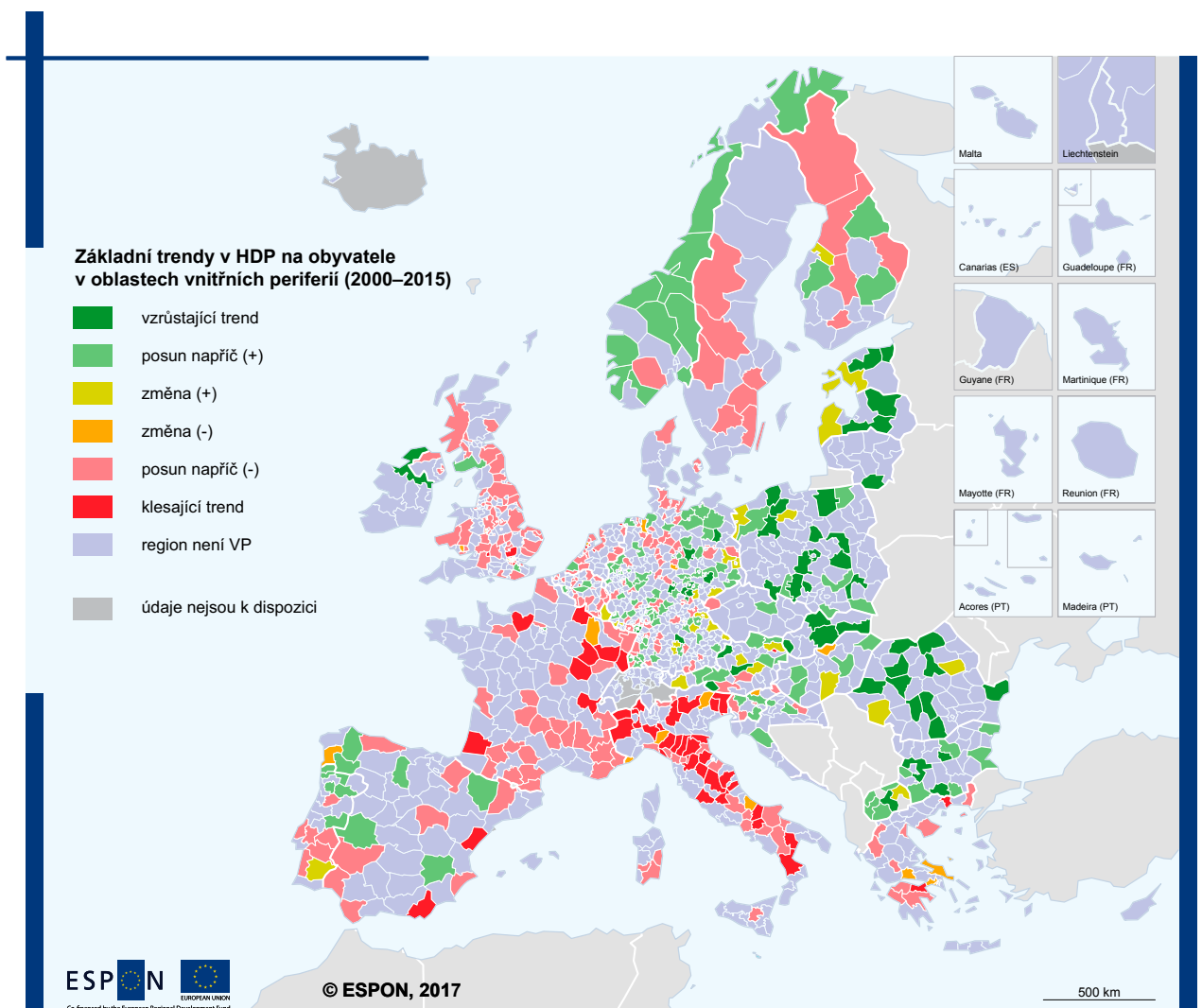
Výkonnost ekonomiky

Posuny v objemu HDP na obyvatele mezi lety 2000 a 2015 ukazují obecně na jistou stagnaci evropských regionů. Většina regionů zůstala na své relativní pozici v poměru k průměrným hodnotám 28 zemí EU. Vnitřně periferní oblasti jsou zřetelně znevýhodněny oproti jiným regionům. Jejich ekonomická výkonnost zpravidla zaostává za ostatními teritorii státu a tato situace se od roku 2000 víceméně nezměnila.

Regionální variace rozvoje vnitřních periferií v otázce ekonomické výkonnosti mezi lety 2000 a 2015 ukazují na vzestupnou dynamiku u vnitřních periferií ve střední a východní Evropě (státy Pobaltí, Polsko, Slovensko, Rumunsko a Bulharsko). To odráží tendence ovlivňující všechny regiony v těchto částech Evropy. Klesající dynamiku a negativní posuny najdeme ve francouzských, italských, španělských a řeckých periferních teritoriích (viz mapa 4).

Mapa 4

Směr vývoje vnitřních periferií v otázce HDP na obyvatele (ve standardech kupní síly, 2000–2015)



Legenda:
 Vzrůstající trend: značný nárůst míry nezaměstnanosti
 Posun napříč (+): nepatrný nárůst míry nezaměstnanosti
 Změna (+): celkový nárůst míry nezaměstnanosti se změnou trendu (stagnace/nárůst, nárůst/pokles)
 Změna (-): celkový pokles míry nezaměstnanosti se změnou trendu (stagnace/pokles, pokles/stagnace)
 Posun napříč (-): nepatrný pokles míry nezaměstnanosti
 Klesající trend: značný pokles míry nezaměstnanosti

Regional level: NUTS 3 (version 2013)
 Source: ESPON PROFECY, 2017
 Origin of data: Eurostat, 2017
 © UMS RIAIE for administrative boundaries

3

Rozvojové strategie k překonání marginalizujících účinků vnitřních periferií

Většina současného diskurzu místního rozvoje zdůrazňuje roli urbánních oblastí jako „motorů růstu“ díky jejich aglomeračním výhodám. Očekává se, že působí blahodárným účinkem formou svého šíření do zázemí. Obecně jsou však vnitřní periferie územími, kam tento proces dosahuje málo nebo vůbec.

Vnitřní perifernost lze klást do souvislosti se slabou výkonností nebo marginalizací. Lze ji zároveň identifikovat, charakterizovat a překonávat, jsou-li plánovány a realizovány náležité strategie.

Strategie k rozmělnění a odvrácení procesu periferizace vyžadují logiku soustředěné intervence a vhodné implementační struktury vypracované v rámci lokálních, regionálních a celostátních veřejnosprávních struktur. Musí být pragmatické, odpovídat stávajícímu politickému rámci a představovat dostatečné „páky“ své působnosti.

Budování strategie musí začínat identifikací souvisejících problémů a snahou o pochopení spouštěcích a hnacích mechanismů. Specifickou pozornost je třeba věnovat procesům, které jsou způsobovány nedostatkem konektivity,

protože právě ta odlišuje periferní oblast od jiných typů okrajových regionů. Výzvou je nalezení podnětů, které dokáží provést změnu již v úvodním stádiu a zvrátit spirálové procesy vývoje vnitřních periferií.

Je zapotřebí si uvědomit, že ačkoli každá z trojice koncepcí VP má vlastní charakteristiky, společným rysem je potřeba zkvalitnění různých forem konektivity.

Logika intervencí

Logika intervencí poskytuje zastřešující racionální opodstatnění, které může pomoci politickému manévrování. Relevantní slabé stránky i dostupný potenciál lze ovlivnit v případě, že existuje jasné pochopení specifických, lokálně ukotvených omezení i kvalit, a že jsou vytýčeny cesty kupředu.

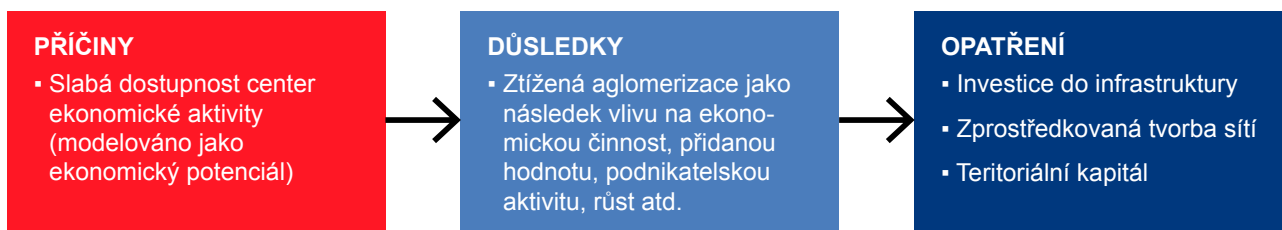
Všechny tři koncepce vnitřních periferií disponují vlastními bázemi pro logiku intervencí.

KONCEPCE 1

Enklávy slabého ekonomického potenciálu

Obrázek 1

Nástin logiky intervencí pro enklávy slabého ekonomického potenciálu (VP 1)



Enklávy slabého ekonomického potenciálu se nacházejí mezi centrálními oblastmi. Jejich znevýhodnění souvisí s geografickou vzdáleností od center ekonomické aktivity (delší cestovní čas představuje vyšší náklady na dopravu k trhům). Tato skutečnost ovlivňuje potenciál pro podniká-

ní, inovace a ekonomický růst skrze náklady na pracovní sílu a její kvalitu, oslabování podnikatelských vazeb a sítí, ztížený přístup ke zdrojům informací a inovací a nedostatečný rozvoj služeb a institucí s podnikáním souvisejících.

Uplatnit lze politické reakce dvojího druhu:

- a) Dostupnost mohou přímo ovlivnit investice do fyzické infrastruktury, zejména silnic, železnic, letišť a širokopásmových komunikací, ale také investice do nových typů mobility.
- b) Jelikož je známo, že investice do infrastruktury se projevují i negativním „efektem vývěvy“, kdy zkvalitněná konektivita přináší centrálním oblastem větší prospěch

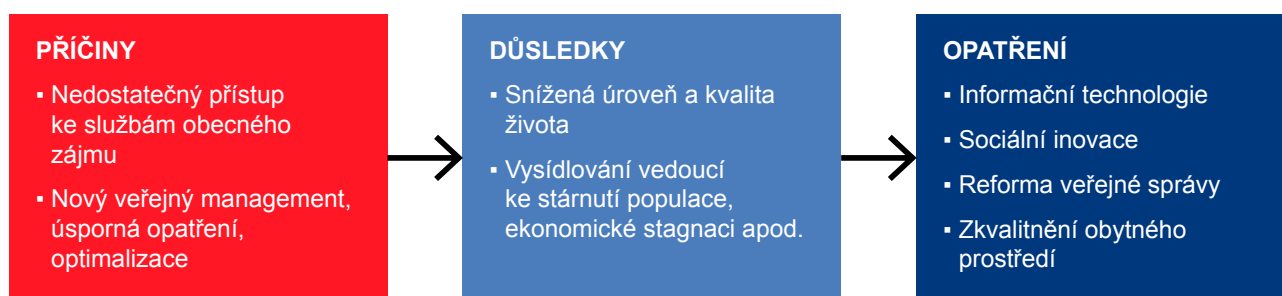
než vnitřním periferiím, je zapotřebí průvodních opatření k vybudování lidského, společenského a institucionálního kapitálu. Jejich smyslem je poskytnout vnitřní periferii kapacitu k využití příležitostí daných zlepšenou dostupností trhů a podnikatelských sítí. Konkrétními příklady opatření mohou být zprostředkovaná tvorba sítí, partnerství měst a venkova a celé spektrum poradenských a podpůrných služeb pro malé podniky.

KONCEPCE 2

Oblasti slabé dostupnosti služeb obecného zájmu

Obrázek 2

Nástin logiky intervencí pro oblasti slabé dostupnosti služeb obecného zájmu (VP 2)



Oblasti zasažené slabou dostupností služeb veřejného zájmu se výrazněji potýkají s úrovní společenského blahobytu než s otázkou ekonomického rozvoje, třebaže i ta může být nepřímo ovlivněna. Oblasti, kde probíhají tyto procesy, jsou často předmětem dlouhodobé deprivace v důsledku odlehlosti své pozice nebo řídkého osídlení. Mohou to však být i regiony, z nichž obyvatelstvo odchází až v poslední době, a teprve tím se mění věková struktura, úroveň ekonomické aktivity a ekonomický potenciál stárnoucí populace. Nové snahy o efektivnější využití nákladů, zavedení přístupů typických pro nový veřejný management ve státní správě a úsporná opatření jsou zpravidla katalyzátorem těchto změn. Zároveň ovšem změněné společenské a kulturní normy pojí k službám nová očekávání.

Formy intervencí odpovídajících této podobě vnitřních periferií musejí směřovat k inovacím v nabídce služeb. Pro potřeby tohoto textu by jejich škála byla příliš rozsáhlá,

navíc závisí na konkrétních podmínkách. Nehledě na tato specifika se však většina z nich musí vyznačovat:

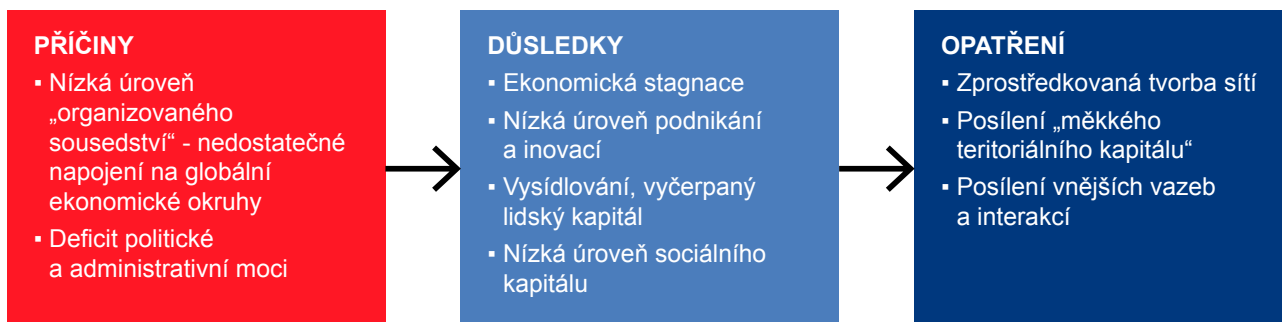
- a) využitím nových technologií, které eliminují nevýhody geografické vzdálenosti (telemedicína, administrativa online atd.);
- b) přesunem odpovědnosti za dodávky určitých služeb z veřejného sektoru do sektoru třetího, sociálních iniciativ nebo komunity, často za nevyhnutné sociální inovace;
- c) snahou o zamezení odchodu obyvatel zkvalitněním obytného prostředí a vybavenosti a opatřeními ke zvýšení kvality života v místě;
- d) restrukturalizací místní správy tak, aby byla zajištěna pevnější soudržnost poskytovatelů služeb a pružnější reakce na potřeby vnitřních periferií.

KONCEPCE 3

Oblasti pod vlivem mimoúzemních periferizačních procesů

Obrázek 3

Nástin logiky intervencí pro oblasti zasažené periferizací (VP 3)



Tato koncepce ilustruje, jak může vnitřní periferii formovat méně hmatatelný proces periferizace a určitého „teritoriálního vyloučení“, které nemusí nutně odrážet odlehlost ve smyslu geografickém. Periferizace je tu širší pojem, který s sebou nese vedle problematiky ekonomického rozvoje i procesy společenské a správní. Relativní význam ekonomického rozvoje oproti otázkám stavu společnosti či státní správy se pravděpodobně bude v jednotlivých případech lišit. Jeví se ovšem, že aspekty nedávných i starších kulturních a institucionálních projevů ekonomických struktur a změn hrají klíčovou roli a brání různými způsoby rozvoji interakce a propojenosti. Na druhé straně případy náhlé diskontinuity, jimž je obtížné se přizpůsobit (např. vstup zemí bývalého východního bloku do EU),

jsou pojímány jako součást procesu utlumení tohoto typu vnitřní periferosti.

Různorodá a mnohotvárná podoba tohoto typu vnitřní periferosti podtrhuje význam případových studií pro její zkoumání.

Z logiky výše uvedených skutečností vyplývá, že politická doporučení pro tento typ vnitřních periferií se budou pravděpodobně obracet k „měkkým“ aspektům socioekonomického prostředí. Znamená to intervence, jejichž smyslem je posílení všech forem vnější interakce, které následně přinesou vyšší kapacitu pro ekonomický rozvoj a sociální a komunitní blahobyt podobně jako v případě služeb obecného zájmu.

Ucelený přístup

Intervence mají smysl při uplatnění uceleného politického přístupu k eliminaci „efektu vývěvy“, který přináší centrálním oblastem větší výhody než vnitřním periferiím. Ucelený přístup se jeví jako důležitý pro všechny typy VP. Především by měl řešit problematiku nedostatečné spolupráce a napomáhat realizaci kooperativních plánů na těsnější interakci jak v rámci regionu VP, tak s dalšími teritorii. Třebaže se úroveň vnější interakce velmi liší, je považována za velmi vlivný faktor.

Spolupráci lze navázat také tím, že místní zainteresované subjekty začnou přemýšlet v dimenzích překračujících zavedené hranice a cesty. Nakolik je dlouhodobá, zavedená

a místně orientovaná spolupráce dobrou základnou, lze účinnou spolupráci stavět i na bázi aktuálních problémů a zapojovat různé úrovně státní správy, např. v otázkách zaostávající mobility a digitální infrastruktury.

Je třeba bránit fragmentaci akce tím, že ucelené strategie obsáhnou různé příčiny periferizačních procesů. Obecně lze říct, že za tyto procesy nikdy nemůže jediný aspekt, naopak za problémy stojí vzájemně provázané aspekty socioekonomického a kulturního vývoje. Strategie tedy musí cílit na nejobecnější rysy a monitorovat stav regionů prostřednictvím ukazatelů, které měří tyto procesy:

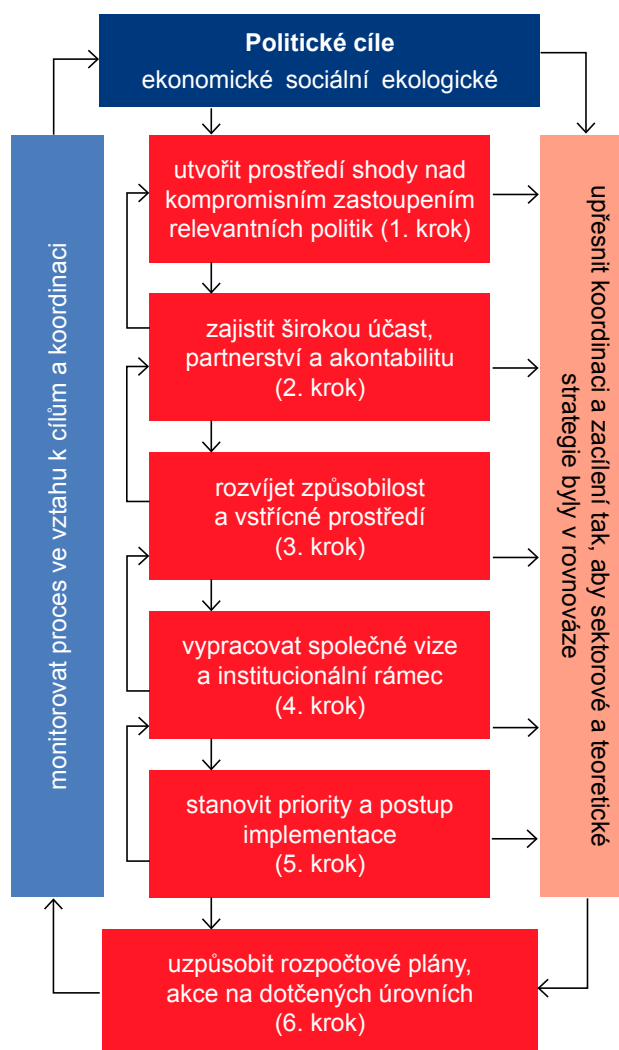
- vysoká úroveň vysídlování, zejména mezi mladými lidmi;
- silná vazba ekonomického sektoru na tradiční obory a monostrukturní ekonomickou činnost;
- slabá místní a regionální institucionální báze, která nemá zkušenosti a znalosti potřebné pro spolupráci a kohezní zaměření;
- nízká úroveň kvalifikovanosti pracovní síly a omezená atraktivita pro vnější pracovní sílu;
- pocit přezíravosti ze strany politických aktérů, jejich cílů, programů a celostátních nebo nadregionálních územních perspektiv.

K vypracování politických východisek pro vnitřně periferní oblasti je zásadní být pragmatický. Ve skutečném světě mohou koexistovat dva nebo i všechny tři typy vnitřní perifernosti vedle dalších příčin zpožděného rozvoje ve složitých hybridních cyklech, které jsou jedinečné pro daný lokální kontext.

Je tedy namístě, aby vnitřně periferní regiony zvážily následující skutečnosti:

- Každá vnitřně periferní oblast musí vypracovat vlastní místně specifickou strategii. Pochopitelně se mohou poučit z opatření, která provedly regiony podobné, v otázkách organizace i uskutečněných kroků a uplatněných intervencí.
- Region musí hledat konkrétní zdroje z operačních programů i zdroje, které nemají určenou teritoriální působnost. Je výhodné vyhledávat v těchto programech finanční plány pro lokální teritoria, která řeší demografické problémy, problémy nedostatečného přístupu ke službám a otázky místního rozvoje, neboť tudy vede cesta k rozvoji ucelených a multisektorových projektů v těchto oblastech.
- K účinnému řešení problémů periferizačních procesů je zapotřebí intervence prosazované evropskými programy doplňovat intervencemi z programů národních.
- Je žádoucí, aby vnitřně periferní oblasti při budování strategie místního rozvoje braly v úvahu všechny kroky k integraci regionální politiky (viz obr. 4).
- Prvních pět kroků je vzájemně provázaných. Vzájemně se ovlivňují a při tvorbě regionální strategie je nutno dbát na jejich trvalou udržitelnost a podporu.
- Má-li být akce na úrovni vnitřní periferie účinná, musí mít podporu na vyšší administrativní úrovni (6. krok).

Obrázek 4
Kroky k integraci regionální politiky



Nástroje na podporu strategií pro vnitřní periferie

Propojení a interakci na místní úrovni lze úspěšně podněcovat prostřednictvím zavedených národních a evropských programů. Například mohou místní zainteresované subjekty využívat jako prostředek zkvalitnění spolupráce programy komunitně vedeného místního rozvoje LEADER. O nich je známo, že jsou obzvláště úspěšné při sestavování lokálního ekonomicky orientovaného projektu a jeho napojení na širší, nadregionální trh, ať skrze specializovaný produkt, nebo tvorbou pozitivního obrazu regionu.

PŘÍKLAD

Mimořádně úspěšné uplatnění programu LEADER jako prostředku boje proti periferizaci prezentuje italská případová studie. Skupina místních subjektů zainteresovaných na produkci a zpracování bergamotu využila program k založení platformy pro akci a napojení na širší trh tím, že „přeskočila“ překážky, které brání rozvoji regionální správní struktury.

PŘÍKLAD

Podobně pozitivní uplatnění programu LEADER je předmětem polské případové studie o posílení tvorby a práce sítí na místní úrovni a akční způsobilosti.

Byly identifikovány čtyři typy politických nástrojů pro místní strategie k přijetí podpory v kontextu vnitřních periferií: (a) integrované územní investice, (b) komunitně vedený místní rozvoj, (c) jiné formy integrovaných přístupů za financování z programů EU (např. teritoriální úmluva nebo plán integrovaného hodnotového řetězce) a (d) nástroje

na úrovni státu nebo regionu. Tyto různé formy místně ukotveného přístupu jsou zpravidla vnímány (lidmi, kteří o nich hovoří na místní úrovni) jako vhodnější než teritoriálně „slepé“ programy hlavního proudu, třebaže určené pro potřeby místního rozvoje a řešení sociálních potřeb.

Strategie místního rozvoje přinášejí vnitřním periferiím různé výhody: vyčlenění finančních zdrojů v relativně malém územním měřítku a v rámci programového období, propojené projekty namísto projektů samostatných a izolovaných, design a realizaci v relevantním měřítku a pokud možno přizpůsobení změnám místní situace a možnost pojmout ekonomický rozvoj místa a přístup k službám.

PŘÍKLAD

Rakouská případová studie je příkladem regionální přeshraniční spolupráce, která oživila dřívější vazby na Slovinsko. Nadnárodní spolupráci urychluje program EUSALP, její součástí je přeshraniční program komunitně vedeného místního rozvoje.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Siegen-Wittgenstein, Německo (VP 2)

Okres Siegen-Wittgenstein má zhruba 280 000 obyvatel a hustotu osídlení 243 obyvatel na km². Nachází se v Severním Porýní-Vestfálsku a sestává ze dvou částí, bývalého okresu Siegen a bývalého okresu Wittgenstein. Odděleny byly tyto okresy do roku 1975. Oblast odpovídá typu VP 2 se sníženou dostupností center a služeb, ale drží si ekonomický potenciál a dosud nepodlehla vysídlování.

Problémy: Pro oblast je charakteristický poměrně stabilní ekonomický rozvoj, region je sídlem výrobních podniků. Potýká se však s problémy v otázkách (a) řízení demografických změn a poptávky po kvalifikovaných pracovnících, (b) přizpůsobení dopravní a datové infrastruktury současným potřebám a (c) adaptace plánovacích struktur na účinnější řešení problémů řídké osídlených a příhraničních oblastí.

Přijátá opatření: Spolková republika realizovala nový regionální strukturální program rozvoje REGIONALE, díky němuž vznikla cenná a účinná platforma spolupráce pro integraci místních rozvojových koncepcí, pro vzájemné učení a s cílem získat zviditelnění, uznání a vliv v souvislosti s vyššími úrovněmi státní správy. Zároveň poskytl vazbu mezi okresem a státem, která dříve chyběla. Takové stabilní a účinné sítě na místní a regionální úrovni jsou považovány za efektivní prostředek zvládnutí problematiky periferizace (ESPON 2017).

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Montsià, Španělsko (VP 3)

Okres Montsià se nachází v Katalánsku ve východní části Španělska. Oblast má 67 646 obyvatel a hustotu osídlení 92 obyvatel na km². Zahrnuje 12 obcí ve dvou odlišných geografických zónách – hornaté zóně a ose spojující tok

řeky Ebro a pobřeží Středozemního moře. Region je považován za vnitřní periferii typu VP 3 se ztíženou vzájemnou provázaností, ale ani dostupnost a ekonomický potenciál nejsou na vysoké úrovni.

Problémy: Na regionální úrovni tradičně chybí arény pro politickou debatu, sdílení a řešení problémů obcí. Jelikož hlavními pravomocemi disponuje katalánská vláda nebo představitelé provincie Tarragona, jsou nositelé lokální správy daleko od center, která rozhodují. Navíc jsou jejich kompetence u některých otázek velmi omezené. Probíhá tudíž minimální diskuse a v měřítku teritoria chybí silné sítě pro politickou a ekonomickou spolupráci, potřebné k řešení nedostatečného socioekonomického napojení, jehož projevem je například omezená nabídka služeb ve zdravotnictví a školství.

Přijatá opatření: Postupnou kombinací několika kroků a organizačních forem vznikla Strategie Montsià 2026 jako kooperační rámec pro technické, institucionální a soukromé aktéry. Strategie přinesla zajímavé podněty

pro ekonomické oživení a zaměstnanost. Navíc byla rozvinuta důkladná komunikační strategie k úspěšnému zapojení místních aktérů a na pomoc participace veřejnosti. Fungovat začala roku 2003 na místní úrovni založením skupiny 27 sídel při řece Sénia. Uskupení pod názvem Taula del Sénia se stalo prostorem pro diskusi, utváření sítí a navazování spolupráce s cílem zvýšit kvalitu života místní populace. Roku 2011 spustila katalánská vláda program na podporu zaměstnanosti místní rozvojové politiky v sedmi okresech včetně Montsià. Výsledkem je program zaměstnanosti a vzdělávání Montsià Actiu, který se stal základem pro eliminaci některých periferizačních trendů a pro rozvoj společné vize a územní strategie (ESPON 2017).

4

Politická doporučení

Klíčová politická doporučení pro zvládnutí fenoménu vnitřní periferity vycházejí z výsledků analýz a případových studií projektu PROFECY. Prezentovány jsou pro čtyři různá geografická měřítka: místní, regionální, celostátní a měřítko EU.

MÍSTNÍ ÚROVEŇ

Rozvoj strategické institucionální způsobilosti

Vlivným a rozhodujícím faktorem k prolomení cyklů nepříznivého vývoje, pro změnu rutinních trendů a jejich obrát, je institucionální kapacita na místní úrovni. Té lze úspěšně dosahovat různou organizační formou a směřovat mohou k různým monofunkčním a multifunkčním účelům:

- **Zužitkování zavedených státních a evropských programů:** Například program LEADER mohou uplatňovat místní zainteresované subjekty ke zkvalitnění spolupráce a místní samosprávy. Projevují se jako obzvláště úspěšné při spojení projektu orientovaného na lokální ekonomiku s širším nadregionálním trhem, ať prostřednictvím specializovaného produktu nebo tvorby pozitivního obrazu regionu.
- **Navázání nové horizontální spolupráce:** Místní zainteresované subjekty mají za úkol zamýšlet se nad zavedenými hranicemi a cestami. Některé subjekty dokáží

rozšířit oblasti dosahu služeb veřejného zájmu a poskytnout zkvalitněné a účinnější dodávky služeb a zajistit jejich dostupnost.

- **Navázání nové vertikální spolupráce:** Účinnou spolupráci místních zainteresovaných subjektů lze stavět také na společných výzvách a zapojit lze různé úrovně správy, např. při řešení otázek zaostávající mobility a digitální infrastruktury.

Zkvalitněná nabídka služeb

Pro zkvalitnění poskytovaných služeb je důležité uplatnit nové způsoby a kombinace opatření k začlenění sociálně inovativních modelů dodávek služeb a moderních řešení na bázi IT. To lze na místní úrovni řešit prostřednictvím:

- **procesů sociální inovace a územní restrukturalizace** tak, aby služby byly dostupné v místech, kde dříve nebyly k dispozici nebo hrozí, že jejich dostupnost bude omezena;
- **aktivace občanské společnosti** tak, aby převzala aktivity provozované dříve veřejnými nebo ekonomickými subjekty a tím dokázala kompenzovat trhy jinak ekonomicky neudržitelné;

- zodpovědně *zavedených tržně řízených řešení* a přesunu odpovědnosti na domácnosti;
- využití *adaptovaných digitálních řešení* na podporu nebo doplnění řešení výše uvedených, a to v širším rozsahu, než jaký poskytuje stávající digitální obchodní a administrativní infrastruktura

Napojení územního kapitálu

Když tvůrci místní politiky uvažují o územním kapitálu lokality, mohou se explicitně soustředit na způsobilost k napojení a interakci. Územní kapitál může nabývat různých forem. Chtějí-li místní zainteresované subjekty identifikovat konkrétní silné stránky své vnitřní periferie, musejí brát v potaz následující oblasti:

- *Dovednosti, specializované produkty a odvětví*, která jsou místnímu trhu práce a ekonomickým institucím vlastní.
- *Sociální charakteristiky*, jakými jsou silná a konstruktivní spolupráce nebo schopnost zprostředkované tvorby sítí a zdrojů, podporují atraktivitu vnější pracovní síly pro region, případně i iniciativy pro zvýšení kvalifikace pracovní síly přímo v místě. Jako reakci na nedostatky v nabídce služeb lze uplatnit nové kombinace opatření založených na moderních informačních technologiích.
- *Kulturní dědictví*, které může posílit pocit sounáležitosti a zviditelnit region mimo oblast vnitřní periferie.
- *Specifické přírodní bohatství* nebo infrastruktury, které se v případě, že je jim věnována zvýšená pozornost, mohou stát podkladem pro rozvoj a konkurenceschopnost.

PŘÍKLAD

Případ Vimmerby je dobrým příkladem využití místního kulturního dědictví. Snahy kapitalizovat vztah lokality ke slavné autorce Astrid Lindgrenové byly úspěšné tím, že se Vimmerby stalo předmětem aktivit cestovního ruchu.

PŘÍKLAD

Maďarská případová studie ukázala, jak mohou lokálně dostupná infrastruktura a typické dovednosti znovu nabyt na hodnotě po fázi ekonomického poklesu. Prostory průmyslové výroby jsou atraktivní pro firmy z jiných oblastí a díky nim vznikají pracovní místa, která snižují potřebu odjíždět za prací a umožňují zvýšení kvality života místních obyvatel.

REGIONÁLNÍ ÚROVEŇ

Posílení role zprostředkujících regionálních agentur a platform

Je žádoucí, aby regionální zainteresované subjekty utvářely nové nebo využívaly stávající regionální platformy k usnadnění výměny, rozhodování, implementace a evaluace. V řadě regionů probíhají aktivity k ustavení smysuplných regionálních platform, ale jejich trvalou efektivitu je nutno posilovat institucionálním a politickým angažmá. Taková platforma plní několik funkcí:

- *koordinuje snahy zdola* a poskytuje prostor k rozvoji společného poznávání důležitých témat a cílů v souvislosti s periferizací i mimo ni;
- *poskytuje konceptuální rámec*, který propojuje rozvojové plány na místní, regionální a nadregionální úrovni;
- *jedná o problémech periferizace*, jako je dostupnost zdrojů a infrastruktury, integrace v síti s rozhodovacími úrovněmi a poskytnutí hlasu vnitřní periferiím na rozhodovacích fórech;
- *poskytuje trvalý a vyrovnaný prostor* pro monitoring a evaluaci.

PŘÍKLAD

Funkční platformu popisuje případová studie okresu Siegen-Wittgenstein v Německu.

Tvorba komplexní institucionalizované vize synergií a komplementarity

Na regionální úrovni se také doporučuje, aby strategické plány, regionální perspektivy a vize byly rozvíjeny prostřednictvím regionální kooperace. S ohledem na vnímání regionu jako vnitřní periferie je obzvláště důležité propojovat transregionální kontakty, vyměňovat si zkušenosti a posilovat regionální uplatnění místního bohatství se zvláštním zřetelem na přírodní krásy a charakteristické rysy. Takto lze:

- *zviditelňovat problematiku* vnitřně periferních lokalit a poutat pozornost k jejich specifickým potřebám, ať fyzické konektivitě, dostupnosti služeb obecného zájmu, nebo podpoře organizované provázanosti;
- *pozitivně zviditelňovat* dobré jméno dotčených regionů;
- *řešit urgentní problémy*, například s důrazem na udržení kvalifikovaných pracovníků nebo atraktivitu pro pracovníky nové, a to propojováním firem, artikulací zájmu o vzdělávací zařízení nebo tvorbou pozitivního obrazu o současných a budoucích pracovních a životních podmínkách;

- *urychlovat inovace* za pomoci výzkumu a vývoje a při sledování jasných cílů a ambicí a za jasné definice podporných struktur;
- *posilovat regionální spolupráci* a vzájemnou podporu.

PŘÍKLAD

Dobrým příkladem je vypracování Strategie Montsià 2026, jak je popisuje španělská případová studie.

NÁRODNÍ ÚROVEŇ

Politická pozornost vnitřním periferiím

Mezi politicky zainteresovanými subjekty panuje společné vnímání vnitřních periferií jako zapomenutých politickou agendou státu, a to ve dvojnásobném smyslu. Na jedné straně je těžké získat si dostatek pozornosti a podpory ze strany vyšších politických úrovní tak, aby se zabývaly specifickou problematikou regionu. Na straně druhé existuje pocit nedostatečného napojení na rozhodovací politické arény na vyšších úrovních, potažmo neschopnosti ovlivnit budoucí procesy, které agendu určují. Je tudíž žádoucí, aby národní úroveň otevřela komunikační kanály k úrovním, na nichž se o vnitřních periferiích rozhoduje.

PŘÍKLAD

Politika italského státu dnes již věnuje pozornost „vnitřním oblastem“, které jsou vzdáleny oblastem urbanizovaným, postrádají základní služby a řeší demografické problémy.

Monitoring a podpora přístupu k financování

Je zapotřebí, aby vlády jednotlivých zemí věnovaly politickou pozornost existenci vnitřních periferií ve svém národním kontextu. Měly by zkoumat, jak na ně mohou lépe cílit stávající programy, a monitorovat jejich rozvoj. Stávající programy by měly být přehodnoceny ve smyslu adaptability na zvláštní problémy veřejných periferií, mezi něž patří vysídlování, demografické změny, nedostatek kvalifikovaných pracovních sil, nedostatečná nabídka služeb veřejného zájmu a nevhodná konektivita. Jako další krok by měly zvážit i pozitivní diskriminaci ve prospěch vnitřních periferií tak, aby spirála nepříznivého vývoje, např. v oblasti digitalizace, byla prolomena.

PŘÍKLAD

Německá územně plánovací legislativa předpokládá „srovnatelné životní podmínky napříč všemi oblastmi“, což neznamená, že musí všude být zajištěna stejná míra poskytování služeb veřejného zájmu nebo infrastruktury, ale že každá oblast může rozvíjet specifickou kvalitu života. To představuje solidní základnu pro diskusi o věcech územní spravedlnosti a územní diferenciaci.

Podpora decentralizaci rozhodování

Je namístě zvážit delegování kompetencí a zdrojů na nejnižší možnou regionální nebo místní úroveň tak, aby kooperativní správa a budování strategií citlivě reagovaly na místní specifika. Takto lze zajistit silnější pocit odpovědnosti za to, jak a komu jsou přidělovány finance.

ÚROVEŇ EU

Zkvalitněný přístup a transparentnost

Je smysluplné, aby místní zainteresované subjekty, které mají přístup k supralokálním financím, měly podporu na základě místně definovaných priorit a místně ukotveného přístupu. Je třeba pojímat ukazatele typické pro vnitřní periferie (vysídlování, populační dynamika, nedostatek kvalifikovaných pracovníků) jako nová kritéria pro přidělování financí. Kromě toho je zapotřebí, aby v souvislosti s financováním budoucích plánů byly sledovány cíle spíše stabilizační než orientované na růst.

Zjednodušená implementace

Vnitřně periferní oblasti je zapotřebí zbavit zátěže administrativy a akontability, která provázejí implementaci unijních politik a programů, neboť tato zátěž dále znevýhodňuje tyto oblasti oproti oblastem integrovanějším. Kontrola souladu s pravidly a předpisy nesmí zastíňovat pozornost kvalitě intervencí a jejich účinnosti ve smyslu eliminace periferizačních procesů.

Literatura

ESPON. 2017, Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest, ESPON. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>.



ESPON 2020

ESPON EGTC
4 rue Erasme,
L-1468 Luxembourg
Lucembursko
tel. +352 20 600 280
e-mail: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC je jediným příjemcem kooperačního programu ESPON 2020. Jedinou operaci v rámci tohoto programu realizuje ESPON EGTC a spolufinancuje Evropský fond pro regionální rozvoj, členské země EU a partnerské země Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

Obsah této publikace nemusí reflektovat názory Monitorovacího výboru programu ESPON 2020.

ISBN: 978-99959-55-31-1 (anglická verze)
ISBN: 978-80-87318-73-7 (česká verze)
© ESPON 2018

Přetisk povolen, pokud je uveden zdroj a jeden výtisk odeslán na adresu ESPON EGTC

Redakční spolupráce: Ilona Raugze,
Marjan van Herwijnen, ESPON EGTC

Anglické vydání v říjnu 2018

České vydání:
Ústav územního rozvoje, prosinec 2018

Překlad: Jan Mattuš
Redakce české verze: Lubor Frídriřh a Milada Hrořková
Přetisk povolen, pokud je uveden zdroj
a jeden výtisk odeslán na adresu ESPON EGTC

