



ESPON



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

TEZE POLITIK

Řešení problémů pracovní migrace v Evropě

Vylepšený funkční přístup

Volný pohyb pracovních sil je jednou ze „čtyř svobod“ Evropské unie a jejího jednotného trhu. Ačkoliv mnoho ekonomicky dynamických měst a regionů zažilo značný migrační tok kvalifikovaných a částečně kvalifikovaných pracovníků, jiné regiony, zejména na evropských periferiích, řeší opačný problém. Tyto migrační vzorce mají za následek značné regionální rozdíly a jsou příčinou mnoha sociálně-politických výzev, kterým Evropa dnes čelí.

Toto shrnutí politiky hledá odpověď na následující otázky:

- Jak lze evropské regiony a městská centra klasifikovat podle vzorců migrace?
- Jaké teritoriální a správní podmínky vedou k výraznému odlivu kvalifikovaných a částečně kvalifikovaných pracovníků?
- Jaké jsou osvědčené postupy politiky a stupnice územně-správního řízení potřebné ke zvrácení emigrace a přilákání/integraci migrantů a lidského kapitálu?

Tyto teze politik jsou z většiny založeny na výsledcích a důkazech vyplývajících z následujících projektů ESPON 2020: „Geography of New Employment Dynamics in Europe“ – ESPON EMPLOY („Geografie nové dynamiky zaměstnanosti v Evropě“); „Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest“ – ESPON PROFCY („Vnitřní periferie: Národní území čelí výzvám v přístupu k základním službám obecného zájmu“); a „Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe“ – ESPON MIGRARE („Dopady uprchlických toků na územní rozvoj v Evropě“. Projekt ESPON 2013 „Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors“ – ESPON ATTREG („Atraktivita evropských regionů a měst pro obyvatele a návštěvníky“) také poskytl cenné informace.

KLÍČOVÁ SDĚLENÍ POLITIKY

Současné trendy pracovní migrace vykazují velké rozdíly napříč regiony a zeměmi v Evropě. Regiony východní a jižní Evropy vykazují výrazně zápornou míru čisté migrace, zatímco regiony severní a západní Evropy vykazují výrazně pozitivní míru. Avšak i v zemích přijímajících velké množství migrantů se objevují nové geografie „vnitřní periferizace“, protože evropské území je stále více roztržštěné a polarizované.

Hlavní hnací silou pracovní migrace jsou obvyklé podmínky na trhu práce. Jak se však evropská hospodářská politika stále více zaměřuje na znalostní ekonomiku, stává se přítomnost nebo absence vysoce rozvinutého terciárního sektoru dominantním faktorem při vysvětlování migračních trendů. Taková migrace je vysoce věkově selektivní a mladí, kvalifikovaní a mobilní lidé jsou v pohybu a nechávají za sebou v závěsu starší a méně vzdělané pracovníky. To je klíčový faktor při vysvětlování rostoucí míry veřejných sporů a politiky zaměřené proti EU.

Migranti bývají častěji zaměstnáni v metropolitních regionech než v jiných typech regionů. Kromě toho mají vysoce vzdělaní migranti tendenci soustřeďovat se v regionech, kde se soustřeďují vysoce vzdělaní místní obyvatelé, což dále prohlubuje disproporce uvnitř regionů. Tyto koncentrované migrační vzorce představují pro „přijímající“ regi-

ony značné výzvy, což má za následek potíže související se začleněním a vytlačuje lidi ještě dále do okrajových částí měst z důvodu rostoucích nákladů na bydlení a dalších nákladů, což má za následek složité interakce mezi městy a jejich funkčními regiony.

Existují různé možnosti politik, jak zvrátit emigraci a přilákat pracovní sílu. Regiony a tvůrci politik na vnitrostátní úrovni jsou vyzýváni, aby:

- investovali do znalostní ekonomiky;
- zlepšili atraktivitu regionů;
- rozvíjeli diasporální strategie;
- implementovali funkční přístupy ke správě měst.

Obnovený důraz na funkční přístup a širší územní perspektivu lze identifikovat jako spojovací prvky k překlenutí různých reakcí politik jak ve „vysílajících“, tak v „přijímajících“ regionech, které pomohou řešit problémy pracovní migrace a zlepšit atraktivitu regionů, jakožto prostředky k udržování místní pracovní síly a zvrácení emigrace.

1

Úvod

Volný pohyb pracovních sil je již dlouho považován za základní kámen konkurenceschopnosti Evropské unie (EU), který usnadňuje snižování územní nerovnováhy, nepružnosti a nesouladu dovedností. Zatímco mnoho měst a ekonomicky dynamických metropolitních regionů se potýká se sociálními, politickými a jinými dopady přílivu pracovních migrantů, v jiných regionech, zejména v zaostávajících regionech v jižní a východní Evropě, nadále dochází k přetrvávajícímu odchodu migrantů, což má za následek ekonomický a populační pokles a fenomén „odlivu mozků“. Tyto trendy se za deset let od globální finanční krize v roce 2008 zvýšily, což přerušilo dlouhodobý trend směřující ke konvergenci evropských ekonomik (Evropská komise, 2014).

Nerovnoměrné teritoriální důsledky evropských migračních modelů se nyní staly pro EU velmi důležitým politickým problémem, který způsobil značnou územní fragmentaci, geografii nespokojenosti a vznik takzvaných „míst, na nichž nezáleží“. Jak uvedl Rodríguez-Pose (2018) výsledné politické otřesy a protievropské cítění spojené s pocitem odcizení mají silný teritoriální, nikoliv sociální základ a představují velmi závažná rizika pro legitimitu EU a projekt evropské integrace a soudržnosti. Očekává se například, že v evropských parlamentních volbách v roce 2019 budou silně vystupovat antiestablishmentové, euroskeptické a populistické politické strany.

Zároveň však evropské regiony nikdy nebyly tak vzájemně provázané a propojené, protože pozitivní a negativní přelévání a externalita vývoje na jednom místě mají dopady na místa jiná, vyžadují širší geografickou perspektivu rozhodnutí politik a zvyšování úrovně správy na vyšší geografické úrovni. Města jsou v první linii migračních toků, ale nejsou imunní vůči makro-trendům, které přitahují stále více investic a pracovních míst do větších měst a vytvářejí tak „vítěze“ a „poražené“. Historická městská struktura Evropy bude však i nadále založena na polycen-

trické síti relativně malých a středních měst ve srovnání s globálními megapolemi. Tato rozmanitost je uznávána jako hlavní potenciální výhoda pro dosažení vyváženého regionálního rozvoje a nezbytného stavebního bloku pro zmírnění regionálních rozdílů.

Tento odkaz osídlení je však také dvojsečnou zbraní, protože pokud se průměrný věk obyvatel těchto měst zvýší v důsledku odchodu mladých a vzdělaných lidí, budou čelit začarovanému kruhu dlouhotrvajících období poklesu obyvatelstva a zmenšování se měst, což přináší riziko, že stále více občanů zůstane pozadu a bude sociálně znevýhodněno. Aby se tomu zabránilo, nepostačí soustředit se pouze na hlavní města nebo zaostávající izolované regiony. Je zapotřebí širší územní perspektivy k posílení městských sítí měst druhého stupně a menších měst, aby se využil jejich významný potenciál k posílení územní, hospodářské a sociální soudržnosti nad rámec jejich bezprostředního územního rozsahu, prostřednictvím větší městské, venkovské a regionální spolupráce.

Jak program ESPON již dlouhodobě prosazuje, v reakci na tyto trendy je zapotřebí silného a obnoveného zaměření na centralizaci místně orientovaného přístupu k tvorbě politik jakožto prostředku na podporu místního hospodářského potenciálu a endogenních rozvojových příležitostí. Dobrá správa a institucionální kapacita jsou uznávány jako základní předpoklady pro efektivní tvorbu politiky (Evropská komise, 2017). Přístup citlivý na místo bude proto vyžadovat větší poznání toho, že dopady rozvojových politik často přesahují správní hranice, a že denní vzorce lidských činností a dynamika hospodářského rozvoje se časem geograficky rozšířily. K překonání této rozdílnosti může veřejná správa funkčních oblastí zachytit skutečný prostorový rozsah politik a zvýšit účinnost zásahů veřejné politiky při řešení dlouhodobých trajektorií migračních vzorců, což vyžaduje větší koordinaci napříč správními nebo politickými hranicemi.

2

Současné trendy evropské pracovní migrace

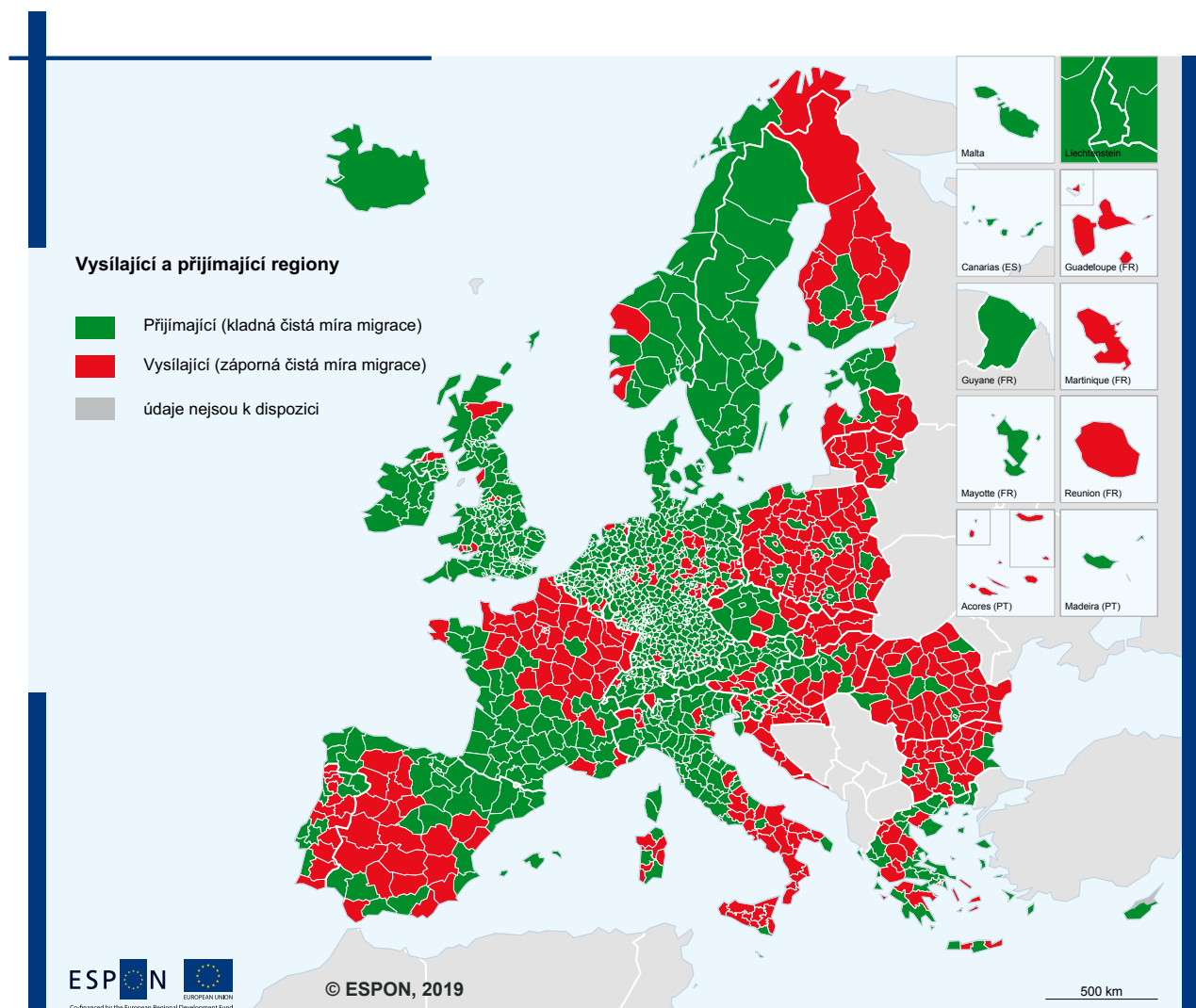
Migrace pracovních sil se stále více polarizuje

V rámci EU-28 jako celku byla v posledních dvou desetiletích čistá migrační bilance celkově kladná, přičemž více imigrantů přicházelo, než emigrantů odcházelo. Existují však velké regionální a časové rozdíly. Jak je znázorněno na mapě 1, východní a jižní regiony Evropy měly v roce 2017 celkově zápornou čistou míru migrace. Ve skutečnosti mezi lety 2005 a 2015 téměř dvě třetiny populace

EU-13 žily v oblasti poklesu populace ve srovnání s pouhými 22% v EU-15 (Evropská komise, 2017). Metropolitním oblastem kolem velkých měst se však obvykle dařilo lépe a docházelo v nich k charakteristickému přílivu obyvatel z venkova do měst v důsledku stále více urbanizované koncentrace v modelech růstu zaměstnanosti, a to zejména v případě mladých, kvalifikovaných a částečně kvalifikovaných pracovníků.

Mapa 1

Imigrace a emigrace, 2017



Regional level: NUTS 3 (version 2016)

Zdroj: ESPON EGTC, 2019

Origin of data: Eurostat, 2019

© UMS RIATE for administrative boundaries

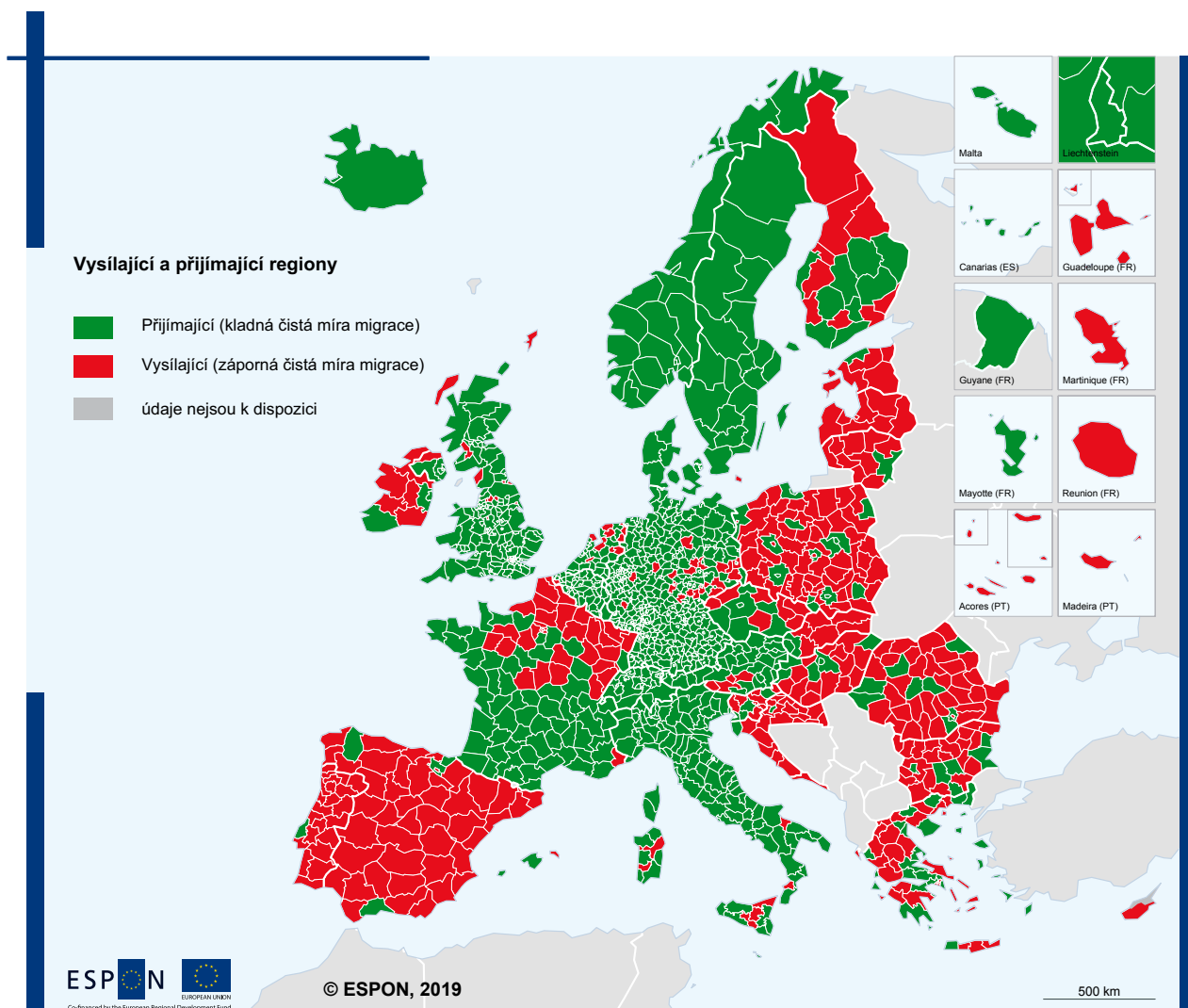
Zdroj: ESPON EGTC, based on the ESPON EMPLOY project's methodology

Na druhou stranu v zemích EU-15, jako je Německo, je patrný výskyt výrazného fenoménu „vnitřní periferie“, zatímco v severní Francii pokles starých průmyslových oblastí ilustruje stále všudypřítomné dopady státních hranic na migrační trendy. Napříč EU byla nejvyšší míra regionální zaměstnanosti u občanů jiných členských států EU zaznamenána ve Spojeném království a severských zemích. Druhý ze zmiňovaných trendů byl však doprovázen také rostoucí sociálně-politickou opozicí vůči volnému pohybu pracovních sil, zejména v souvislosti s Brexitem. Ačkoliv přínosy evropské pracovní migrace jsou obecně uznávány, je zřejmé, že migrace může také zpochybnit stupeň začleňování měst a na obou koncích spektra se mohou objevit závažné problémy, které vyžadují přizpůsobení reakcí politik v různých územních kontextech (OECD, tj. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, 2018).

Makro-trendy začínají být zablokované

Na mapě 2 lze při porovnání změn v průběhu času pozorovat, že vzorce regionální migrace v Evropě jsou obvykle strukturálně přetrvávajícími teritoriálními jevy. Hlavní regiony se silně negativní demografickou rovnováhou se nacházejí ve Španělsku, Itálii a v zemích EU-13, jakými jsou Polsko, Rumunsko a Bulharsko. Ty mají špatné hospodářské podmínky a podmínky na trhu práce, přičemž zaměstnanost je pod průměrem EU, je zde nízký příjem na obyvatele, vysoká míra závislosti ve stáří a nízká míra porodnosti.

Mapa 2
Imigrace a emigrace, 2012–2016



Regional level: NUTS 3 (version 2013)
Zdroj: ESPON EGTC, 2019
Origin of data: Eurostat, 2019
© UMS RIATE for administrative boundaries

Zdroj: ESPON EGTC, based on the ESPON EMPLOY project's methodology

Pouze Irsko, severní Španělsko a západní Portugalsko, které po krizi zažily hospodářské oživení, znatelně zvrátily průměrnou negativní čistou emigraci v nejbližších letech následujících po hospodářské krizi. Je tomu tak i přesto, že země jižní a východní Evropy jsou primárními příjemci financování z politiky soudržnosti EU. To naznačuje, že politiky soudržnosti založené na kompenzačních opatřeních a subvencování zaostávajících regionů přiměřeně nesnižují územní rozdíly, a že má-li dojít k úspěšnému řešení dlouhodobých trajektorií těchto přetrvávajících megatrendů odlivu obyvatel, bude zapotřebí dalekosáhlejší politiky územního rozvoje, která zohledňuje celkovou nerovnoměrnou dynamiku hospodářského růstu, což je často nad rámec a kapacitu tvůrců politik na vnitrostátní a nižší než vnitrostátní úrovni (Dijkstra a kol., 2018).

Objevují se také nové vnitřní periferie

Projekt ESPON PROFECY vyvinul celoevropskou metodu za účelem určit, která území lze označit jako vnitřní periferie (VP) – území, která mají ve srovnání s jinými územími problémy s připojením a nízkou ekonomickou výkonností. Během tohoto projektu byly identifikovány čtyři typy vnitřních periferií:

Typologie vnitřních periferií:

- i. Vnitřní periferie typu 1: oblasti, kde je dlouhá dojezdová vzdálenost do regionálních center;
- ii. Vnitřní periferie typu 2: oblasti s nízkým ekonomickým potenciálem;
- iii. Vnitřní periferie typu 3: oblasti se špatným přístupem ke službám obecného zájmu;
- iv. Vnitřní periferie typu 4: vylidňující se oblasti s nízkou úrovní ekonomické a demografické výkonnosti.

Obecně se VP se špatnou dostupností obvykle překrývají se středními, venkovskými a horskými oblastmi. Kromě toho se VP identifikované jako vylidňující se oblasti (kde je hlavní hybnou silou špatná sociálně-ekonomická situace) také významně překrývají s městskými a metropolitními oblastmi, což znamená, že procesy periferizace by také mohly ovlivňovat „enklávy“ v těchto územích. Analýza ukazuje, že mnoho vnitřních periferií typu 4 je umístěno v metropolitních regionech (43 %). Městské regiony (které jsou stanoveny na základě hustoty obyvatelstva) vykazují výrazně nižší počty periferií typu 4 a dalších typů vnitřních periferií.

Tabulka 1

Překrývání vnitřních periferií a regionálních typologií EU (%)

	VNITŘNÍ PERIFERIE			
	TYP 1 Dlouhá dojezdová vzdálenost do regionálních center	TYP 2 Oblasti s nízkým ekonomickým potenciálem	TYP 3 Oblasti se špatným přístupem ke službám obecného zájmu	TYP 4 Vylidňující se oblasti s nízkou úrovní ekonomické a demografické výkonnosti
Městské regiony	9,60	18,80	10,80	32,20
Přechodové regiony	48,60	40,00	44,10	34,10
Venkovské regiony	41,80	41,20	45,20	33,70
Horské regiony	49,50	38,20	53,80	24,40
Ostrovní regiony	0,00	1,20	1,10	2,60
Metropolitní regiony	24,00	23,0	20,40	43,00

Poznámka: Typologie se navzájem překrývají, takže součty nedosahují 100 %.
Zdroj: ESPON PROFECY project (2018)

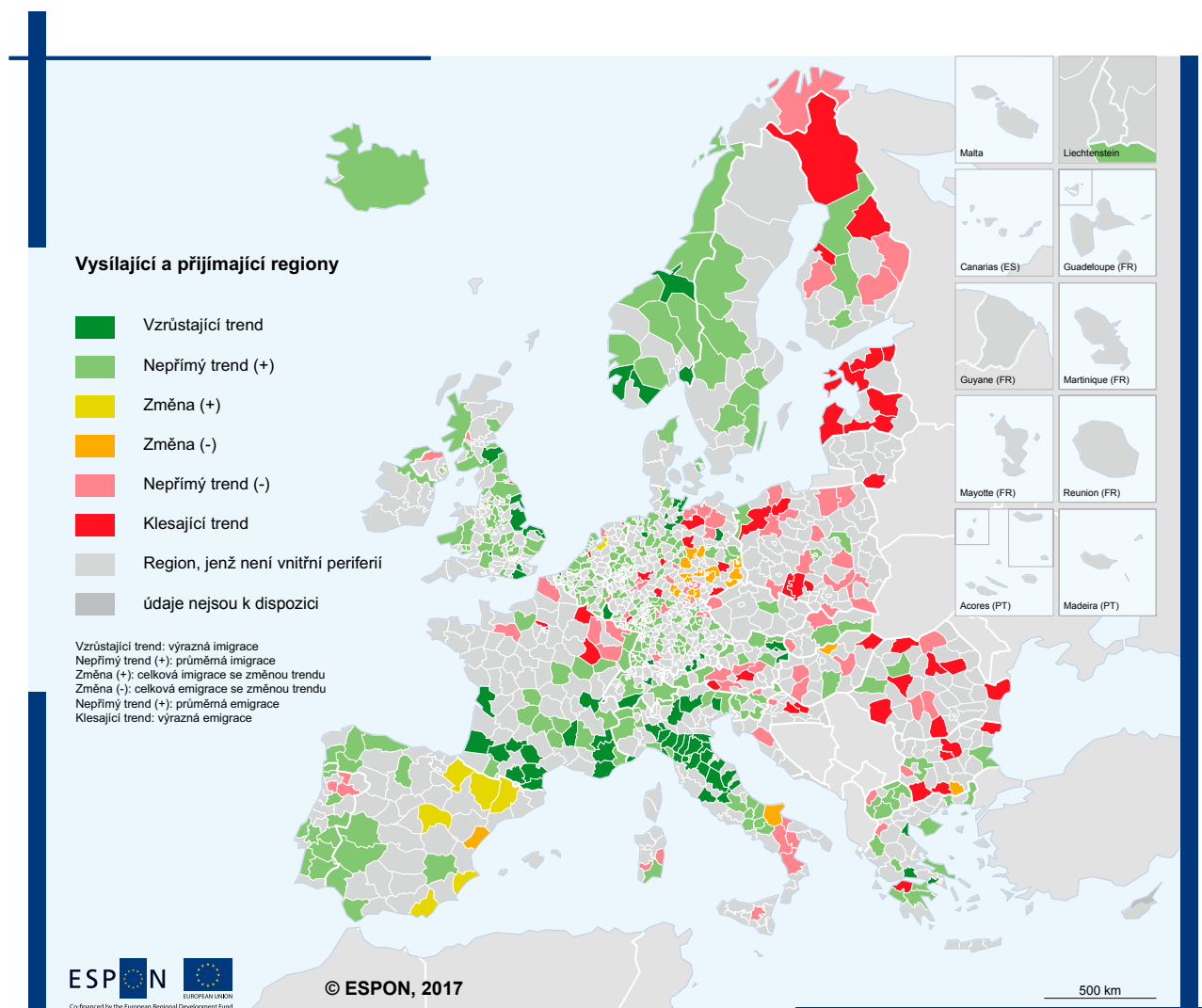
Periferizace může být jedním z faktorů, které vyvolávají pracovní migraci ve „vysílajících regionech“. Analýza ukazuje, že tento vztah neplatí pro všechny vnitřní periferie. Přesto lze pozorovat jasné regionální trendy.

Jak je viditelné z mapy 3, vnitřní periferie s jasnou dynamikou vzestupu (kladná čistá migrace) jsou soustředěny pouze v několika částech Evropy. Tyto skupiny zahrnují zejména regiony v severní Itálii a jižní Francii, i když jiná území s podobnými rysy se nacházejí například ve Velké

Británii, Norsku a v některých částech Německa, Řecka, Rakouska a Švýcarska. Kromě některých příkladů ze severovýchodní Francie, Německa, Finska, Korutan a Štýrska v Rakousku se negativní migrační tendence nejvíce dotýkají východoevropských a středoevropských zemí: pobaltských států, Polska, Rumunska, Chorvatska a Bulharska a v menší míře i Maďarska. V těchto „vysílajících“ zemích existuje vysoká pravděpodobnost, že periferizace přispívá k odlivu obyvatel.

Mapa 3

Čistá migrace ve vnitřních periferiích Evropy, 2000–2015



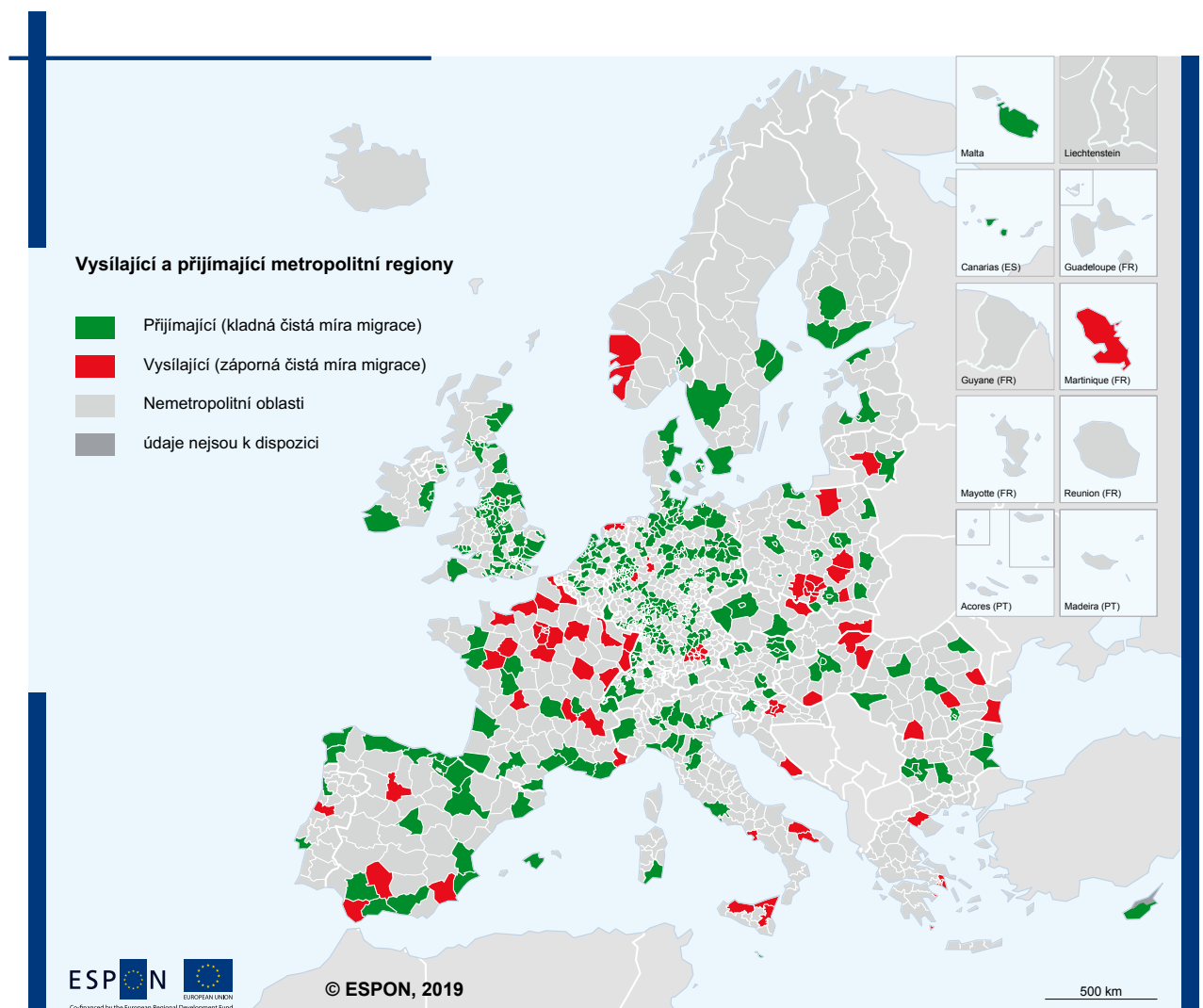
Zdroj: ESPON PROFECY project 2017

Pracovní migrace se stává metropolitním fenoménem

Analýza Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v přijímajících regionech naznačuje, že migranti jsou častěji zaměstnáni v metropolitních regionech než v jiných typech regionů, ale mezera v míře zaměstnanosti je v jejich případě ve srovnání s rodnou populací v takových regionech větší. Kromě toho mají vysoce vzdělaní migranti tendenci soustřeďovat se v regionech, kde se soustřeďují vysoce vzdělaní rodáci. Současně se migranti ze zemí mimo EU většinou soustřeďují převážně v hlavních městech (Díaz Ramirez, a kol., 2018).

Mapa 4 ilustruje, že metropolitní regiony (přibližování funkčních městských oblastí, které sestávají z jednoho nebo více regionů NUTS 3), se ve většině případů překrývají s „vysílajícími“ a „přijímajícími“ regiony zobrazenými v mapě 1. Podle Eurostatu byl v období mezi lety 2009 a 2014 nejrychlejší odliv migrantů zaznamenán v těch metropolitních regionech, které byly nejvíce zasaženy finanční a hospodářskou krizí. Čistá migrace byla obecně hlavní hybnou silou změn mezi 15 metropolitními regiony s nejvyšší mírou celkové populační změny (Evropská komise, 2016).

Mapa 4
Imigrace a emigrace v metropolitních regionech, 2017



Regional level: NUTS 3 (version 2016)

Zdroj: ESPON EGTC, 2019

Origin of data: Eurostat, 2019

© UMS RIATE for administrative boundaries

Zdroj: ESPON EGTC, based on EUROSTAT data

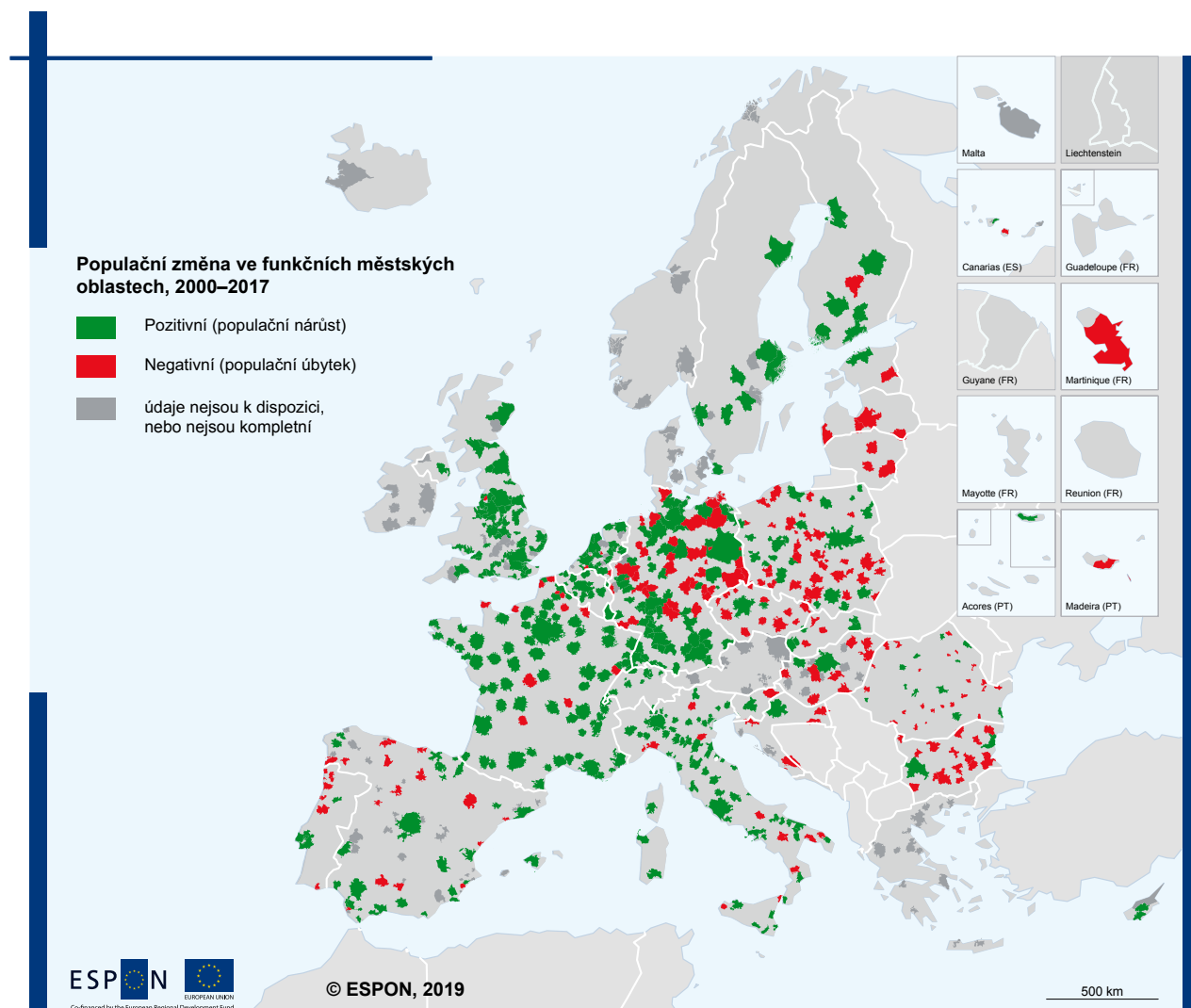
Zmenšující se města a pracovní migrace

V posledních letech věnovala akademická literatura značnou pozornost konceptu „zmenšujících se měst“. Studie Wolffa a Wiechmanna (2018) zjistila, že zmenšování se měst není vzácným případem, přestože socio-ekonomický úbytek je častěji spojován se zaostávajícími a izolovanými venkovskými regiony. Každé páté město v Evropě čelí od roku 1990 ztrátám obyvatelstva. Suburbanizace v rámci jejich sféry vlivu a měnící se územní morfologie měst jsou významnými hnacími faktory zmenšování se měst. Mapa 5 ilustruje populační změny ve městech (ve funkčním měřítku městských oblastí), což ukazuje, že zmenšující se města jsou zvláště výrazná v členských státech EU-13 východní Evropy, což je částečně způsobeno pracovní migrací.

Zmenšování měst je však nelineární, různorodý proces kontinuálního, epizodického nebo dočasného zmenšování se v závislosti na územním kontextu. Tyto kategorie poukazují na skutečnost, že v některých městech může být úbytek obyvatel strukturálně přetrvávajícím problémem, zatímco jiná města mohou být zranitelnější vůči zmenšování se v různých časových obdobích, například během hospodářské recese. Avšak v případě mnoha měst se nemusí zmenšování shodovat s celkovým ekonomickým poklesem, protože lidé, kteří se stěhují na předměstí, často nadále pracují ve městech. Poukazuje to na důležitou roli okrajových částí v trajektoriích měst, která byla po dlouhou dobu významným fenoménem, ale není zachycena městskými hranicemi stanovenými v 19. nebo 20. století.

Mapa 5

Populační změna ve funkčních městských oblastech, 2000–2017



Regional level: FUA (Urban Audit)

Zdroj: ESPON EGTC, 2019

Origin of data: Eurostat Urban Audit, 2019

© UMS RIATE for administrative boundaries, © EuroGeographics © FAO (UN) © TurkStat for FUA

Zdroj: ESPON EGTC, based on Eurostat data

3

Možnosti politiky, které mohou vést ke zvrácení emigrace a přilákání pracovních sil

Budování znalostní ekonomiky

Je zřejmé, že existuje silný vztah mezi hrubým domácím produktem na obyvatele, pracovními příležitostmi a vzorci regionální migrace. Analýza míry nezaměstnanosti v Evropě vykazuje velmi silný vztah k „vysílajícím“ regionům v případě migrantů – opačně to platí také pro místa s vysokou zaměstnaností.

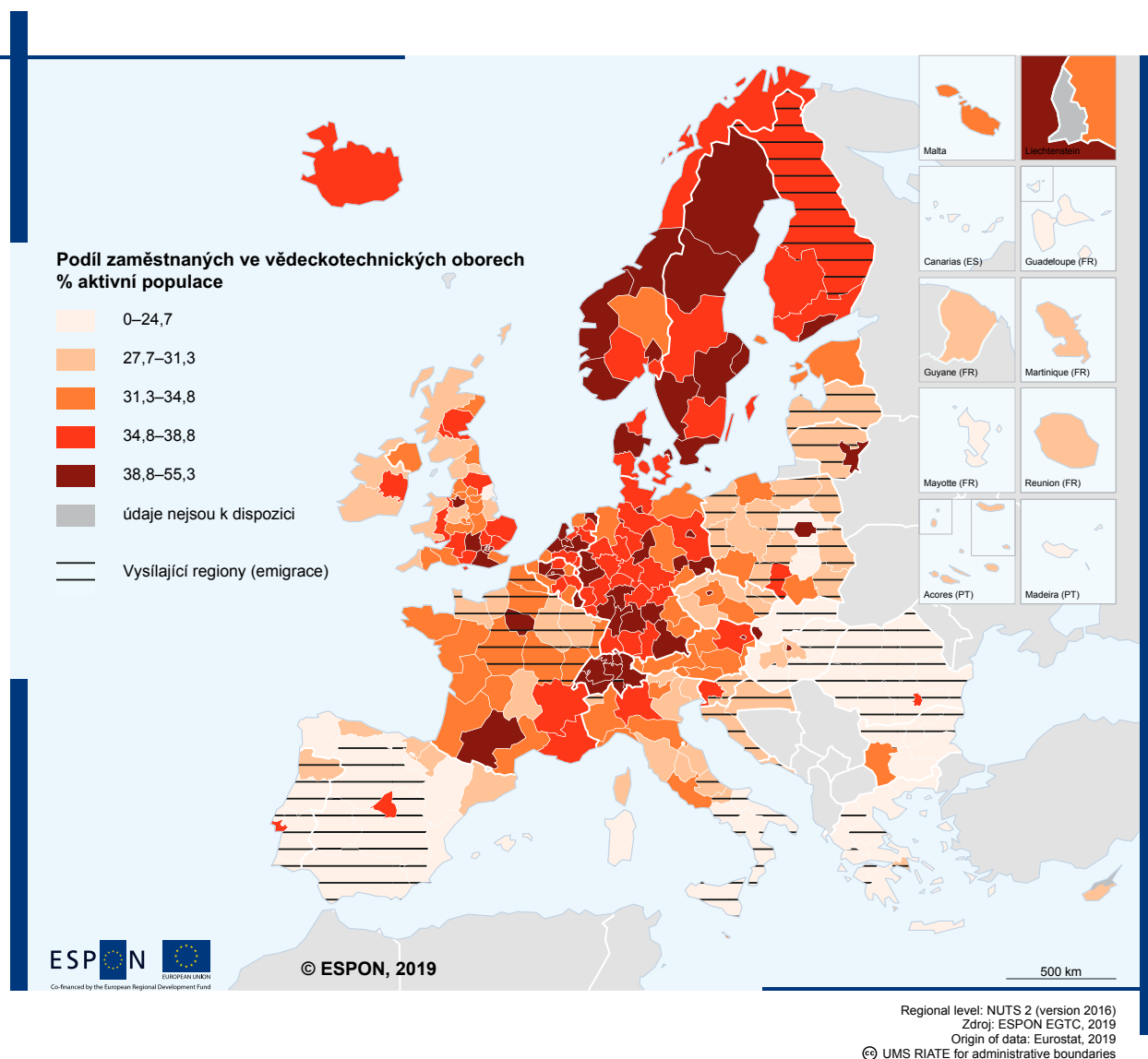
Znalostní ekonomika však byla v literatuře obvykle označována za klíčový faktor pro migrační vzorce a novou dynamiku zaměstnanosti v Evropě. Analýza projektu ESPON EMPLOY ukázala, že v období po globální hospodářské krizi v roce 2008 znamenala přítomnost znalostní ekonomiky značný přínos pro vysvětlení současných modelů regionální migrace v Evropě. Přítomnost znalostní ekonomiky se obvykle měří pomocí následujících ukazatelů:

- i. populace s terciárním vzděláním;
- ii. výdaje na výzkum a vývoj a personál pracující v těchto sektorech;
- iii. lidské zdroje ve vědě a technologii;
- iv. patentová činnost.

Mapa 6 ukazuje, že existuje vztah mezi přítomností znalostní ekonomiky (pomocí ukazatele míry zaměstnanosti ve vědě a technologii) a migračními vzorci. Negativní čistou migraci lze pozorovat v regionech s nižší úrovní zaměstnanosti ve vědě a technice, což znamená, že kvalifikovaní lidé migrují do regionů s rozvinutou znalostní ekonomikou, protože jejich lidskému kapitálu by mohla být nabídnuta uspokojivější návratnost, pokud jde o plat atd.

Mapa 6

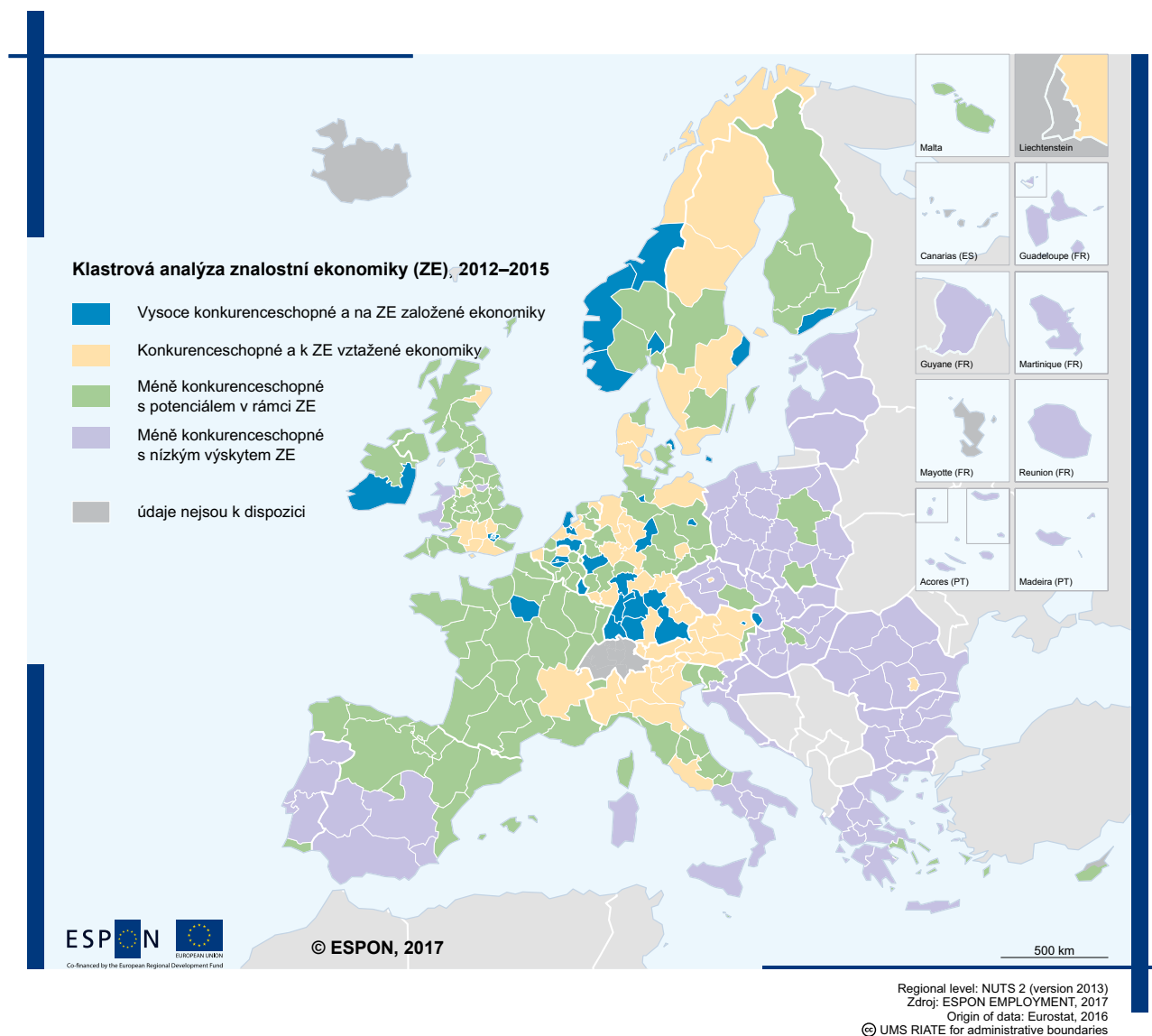
Vztah znalostní ekonomiky a migrace, 2017



Zdroj: ESPON EGTC, based on the ESPON EMPLOY project's methodology

Znalostní ekonomika je jedním z nejdynamičtějších odvětví evropské ekonomiky. Cílem různých politik a strategií, jako jsou regionální strategie inteligentní specializace, je zlepšit znalostní ekonomiku v evropských regionech. Některé z klíčových aspektů pro stimulaci rozvoje konkurenceschopné znalostní ekonomiky (viz mapa 7 pro různé typy v Evropě) jsou následující:

- Znalostní ekonomika pokrývá odvětví trhu práce, kde vývoj přichází v souvislosti se zvláštními územními důsledky. Znalostní ekonomika vyžaduje specializovanou a vysoce kvalifikovanou práci, například v oblasti ICT (informačních a komunikačních technologií) a strojírenství. Znalostní ekonomika vyniká na rozdíl od ostatních odvětví svou schopností produkovat (a vyžadovat) vysoce kvalifikovaná a dobře placená pracovní místa a vytvářet vedlejší účinky pro tvorbu pracovních míst v souvisejících odvětvích, což podporuje poptávku po „vyšším vzdělání“ pracovníků.
- Konkurenceschopná znalostní ekonomika se opírá o technologický vývoj a toky znalostí. Toky znalostí mohou být „kodifikované znalosti“, které jsou volně dostupné pro všechny, např. prostřednictvím akademických publikací. Toky znalostí mohou být také „nevyzpytené“, tj. znalosti, které jsou zakotvené v rutinách, zkušenostech a jiných méně přístupných zdrojích.
- To, aby mohla znalostní ekonomika prosperovat, závisí na dostatečném sociálním a lidském kapitálu a interakcích. Znalostní ekonomiky jsou tedy částečně definovány svou schopností územně spolupracovat. Spolupráce, spíše než konkurence, může také pomoci identifikovat nové technologie a nově vznikající trhy a najít tak jedinečné odbytiště nebo inteligentní specializaci relevantní pro danou oblast.

Mapa 7**Typy konkurenceschopných znalostních ekonomik**

Zdroj: ESPON EMPLOY project (2017)

Zvyšování atraktivity regionů

Projekt ESPON EMPLOY zkoumal různé osvědčené postupy a přístupy k odvrácení migrace pracovních sil a přilákání nových kvalifikovaných migrantů. Tato otázka byla rovněž analyzována během litevského předsednictví (European Urban Knowledge Network, 2013). Takové strategie obvykle zahrnují:

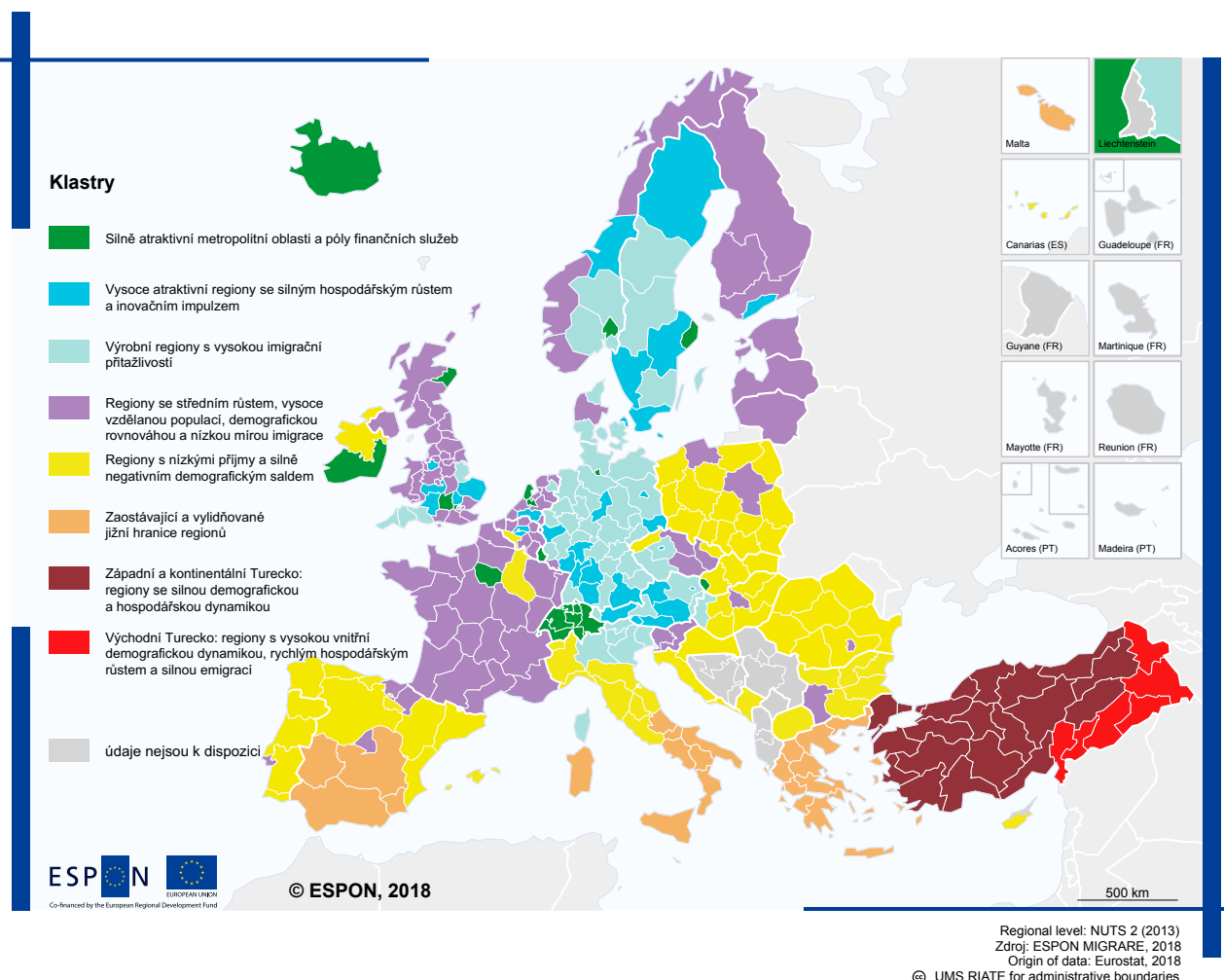
- internacionalizaci vzdělávání, například vývoj studijních programů v cizích jazycích a společných studijních programů ve spolupráci se zahraničními univerzitami;
- opatření směřující k přilákání vysoce kvalifikovaných pracovníků z okolních oblastí, dalších regionů nebo dalších zemí;

- opatření pro uznávání zahraničních kvalifikací a služeb zaměstnanosti vedoucí k zjednodušení přístupu nových osob na trh práce.

Projekt ESPON MIGRARE vytvořil několik regionálních typologií s cílem popsat hlavní charakteristiky regionů a měst z hlediska schopnosti přilákat imigranty. Atraktivitu ovlivňují ekonomické, demografické a sociální podmínky, včetně kvality státní správy, veřejných služeb, politik souvisejících se začleňováním a místní politické a sociální klima. Mapa 8 ukazuje, že východní a jižní Evropa stále co do atraktivity pro imigraci výrazně zaostává a zdůrazňuje, že je třeba vyvinout větší úsilí při zakotvení a zavádění územních politik s cílem změnit emigraci a přilákat/integrovat migranty a lidský kapitál.

Mapa 8

Atraktivita regionů v kontextu migrace



Zdroj: ESPON MIGRARE project (2018)

Projekt ESPON ATTREG (program ESPON 2013) zkoumal migrační vzorce a různé formy územního kapitálu jako potenciální determinanty atraktivity a poskytoval různé politické možnosti. Dospěl k závěru, že strategie zaměřené na zlepšení kvality života mohou mít dlouhodobý přínos, a to zejména v podobě podpory procesů návratu, kdy ti, kteří odešli do „atraktivnějšího“ regionu, nakonec migrují zpět a přispívají k rozvoji dovednostmi, znalostmi a zdroji získanými jinde. Klíčovým tématem je navázání vztahů spolupráce mezi výchozími a cílovými regiony, aby bylo možné lépe řídit migraci a zajistit dosažení „oboustranně výhodných“ situací. Je třeba pochopit význam územního kapitálu spojeného s vývojem explicitní „strategie mobilizace“. To vyžaduje, aby města a regiony posoudily své postavení z hlediska dotací, identifikovaly pozitivní a negativní faktory a poté vytvořily politiky, které povedou ke změnám.

Vývoj diasporálních strategií

Existuje mnoho různých způsobů, jak mohou expatriované populace přispívat do své země původu, například poskytováním ekonomické podpory buď prostřednictvím převodů finančních prostředků, přímých investic nebo cestovního ruchu spojeného s diasporou. Populace emigrantů mohou také přispívat k vytváření znalostních sítí a poskytovat podporu investicím do lidského kapitálu prostřednictvím sdílení dovedností, sociálních investic do charitativních organizací nebo veřejných statků, které mohou podporovat místní obyvatelstvo, advokacie a diplomacie. Pochopení těchto způsobů potenciálního přispívání vedle mnoho zemí s významnými migračními trendy odlivu migrantů k rozvoji specifických multinárodních diasporálních strategií zaměřených na usnadnění přínosu vysoce kvalifikovaných krajanů pro jejich země/regiony původu, aniž by to nutně vedlo k návratu imigrantů do jejich země původu. Tabulka 2 poskytuje souhrnný přehled politik vysílajících zemí pro diasporální strategie.

Tabulka 2**Hlavní dimenze diasporálních strategií**

KATEGORIE	DIMENZE
Ekonomická doména	Usnadnění převodu peněžních prostředků prostřednictvím slev na bankovní převody
	Investiční politiky, např. speciální státní dluhopisy pro investory v rámci diaspory
	Osvobození od daní a daňové výhody k přilákání zahraničních investic
	Národní, regionální a místní vládní programy směřující k financování projektů zaměřených na rozvoj v domovských městech emigrantů
	Vlastnická práva umožňující emigrantům a krajanům nakupovat pozemky, které jinak nerezidentům k dispozici nejsou. Zjednodušení zdanění majetku u nerezidentů
	Podpora obchodních a vědeckých sítí
Politická doména: rozšiřování politických práv	Zásady dvojího občanství
	Externí volební práva
	Vytváření platform pro konzultační dialog, jakými jsou rady emigrantů
Politická doména: ovlivňování politických aktivit v zahraničí	Podpora lobování za zájmy země původu v zemi bydliště
Sociální doména	Zajištění dobrých životních podmínek rozšířením sociálního zabezpečení (důchod, přístup ke zdravotní péči během dovolených) na emigranty
	Bilaterální dohody o sociálních právech se zeměmi bydliště
Náboženská a kulturní doména	Sponzorování náboženských institucí nebo jednotlivců v zahraničí
	Financování kulturních center v zahraničí
	Vládami sponzorované školy v zahraničí
	Vysílání národních médií v zahraničí
Ostatní politiky ke zvážení	Zahrnutí diaspory do národního kalendáře oslav
	Konference diaspory
	Vyznamenávání expatů

Zdroj: Østergaard-Nielsen (2016)



PŘÍPADOVÁ STUDIE

Itálie – fiskální ustanovení „přilivu mozků“

Tuto iniciativu podpořilo Ministerstvo hospodářství a financí vydáním zákona, kterým se ustanovil zvláštní režim pro návrat pracovníků do zahraničí. Fiskální ustanovení „přilivu mozků“ vytváří příznivý daňový režim pro pracovníky s výkonnými funkcemi nebo s vysokými profesními nebo specializačními schopnostmi pro občany EU s vysokoškolským vzděláním, kteří pracují v zahraničí déle než 2 roky, nebo pro občany EU, kteří studovali nebo studují v zahraničí a získali vysokoškolské nebo postgraduální vzdělání.

Region Abruzzo implementoval v komplementárním regionálním měřítku národní program „Garanzia Giovani“ (Záruka pro mladé), jehož cílem je řešit závažnou míru nezaměstnanosti mládeže a mladých lidí, kteří v daném regionu nejsou zaměstnáni, ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy (NEET). Program zahrnuje akce týkající se služeb v rámci vzdělávání, odborné přípravy a poradenských služeb. Zahrnuje také zaměstnanecké odměny za meziregionální a nadnárodní mobilitu. Od roku 2014 bylo do programu zapojeno již 39 973 lidí na regionální úrovni, z nichž 10 523 bylo NEET. Ze 4 415 NEET, kteří obdrželi odborné vzdělání/stáže si 43,6 % zajistilo zaměstnání. Kromě toho program poskytuje společnostem pobídky pro najímání vysoce kvalifikovaných pracovníků (Evropský fond pro regionální rozvoj 2014–2020 včetně opatření pro přijímání doktorandů) v regionu, který se vyznačuje jak vysokou mírou terciárního vzdělávání, tak nezaměstnaností mladých lidí.

Zdroj: Projekt ESPON EMPLOY (2017)



PŘÍPADOVÁ STUDIE

Rumunsko – diasporální start-up program

Investiční potenciál rumunské diaspory nedávno vstoupil do programu veřejné politiky rumunských orgánů. V rámci programu pro lidské zdroje na období 2014–2020 bylo zvláštní opatření věnováno přilákání investic od rumunských podnikatelů, kteří jsou emigranty: diasporální start-up program. Cílem programu, který byl zahájen v roce 2016 a je řízen rumunským Ministerstvem zahraničních věcí, je motivovat rumunské podnikatele v zahraničí, aby investovali v Rumunsku. Program je zaměřen na všechny rumunské regiony, s výjimkou Bukurešti-Ilfova, a dostává 30 milionů EUR z programu evropských strukturálních fondů na období 2014–2020. Financuje vytváření inovativních a nezemědělských podniků v městských oblastech Rumunska a konkrétně se zaměřuje na rumunské občany, kteří emigrovali do zahraničí na dobu nejméně jednoho roku za poslední tři roky a mají předchozí podnikatelské zkušenosti v zahraničí, specifické pracovní zkušenosti a odbornou přípravu v této oblasti investic.

V rámci diasporálního start-up programu bylo schváleno třicet dva projektů v celkové výši přes 76 milionů RON (cca 16 milionů EUR). Většina vybraných projektů se zaměřuje na rumunské emigranty v Itálii, Řecku a Španělsku a obdržená zpětná vazba naznačuje, že mezi rumunskými emigranty existuje vysoká poptávka po podpoře zahájení podnikání v Rumunsku.

Zdroj: Projekt ESPON EMPLOY (2017)

Podpora funkčního přístupu při plánování a správě

Vzhledem k tomu, že více než dvě třetiny Evropanů žijí ve městech, metropolitní oblasti budou i nadále klíčovými faktory, které utvářejí jejich okolní regiony. Zvyšuje se konsenzus, že různé výzvy, včetně migrace, nemohou být odpovídajícím způsobem řešeny v rámci jednoho území (obec, obvod, provincie, region nebo země), ale musejí být řešeny prostřednictvím posílené kooperativní správy a spojení mezi místy, sektory a společenskými skupinami v městsko-regionálním měřítku. Jak uvádí OECD: „Produktivita města se zvyšuje v souvislosti s velikostí města, ale města s roztržitými strukturami správy mají tendenci mít nižší úroveň produktivity. Tento účinek je zmírněn existencí orgánu metropolitní správy“ (Ahrend a kol., 2017).

V současné době správní jurisdikce napříč Evropou neodpovídají funkčním geografickým jednoznačně, což vede k roztržitosti veřejných politik a nesouladu mezi politickými geografiami a geografiami sítí vzájemných vztahů mezi lidmi a podniky, a to od místního po globální měřítko. Funkční přístup ke správě měst tomuto zkreslení zabráňuje a klade větší důraz na politické instituce připojené k územím s „měkkými“ hranicemi nebo bez hranic, které jsou vymezeny podle dané oblasti politik a překrývají se s dalšími funkčními oblastmi a v různých měřítcích. Například politiky, jakými jsou ochrana životního prostředí, hospodářský rozvoj nebo podpora sociální soudržnosti, jsou lépe implementovány společně několika obcemi ve větším měřítku tak, aby jim umožnily internalizovat náklady i přínosy a využít úspor z rozsahu (Evropská komise a UN-Habitat, 2017).

Pro lepší pochopení dimenze funkční geografie byly vyvinuty různé přístupy k identifikaci funkčních oblastí. Přestože neexistuje jednomyslně přijatá definice pojmu funkčních oblastí, nejpokročilejší současné chápání metodologií, analýz a celoevropské aplikace se týká funkčních městských oblastí (města plus zóny, ze kterých se do nich dojíždí) a „metropolitních regionů“, které jsou aproximacemi funkčních městských oblastí v regionálním měřítku NUTS 3. Projekt ESPON FUORE vyvíjí webový nástroj pro ilustraci a srovnávání funkčních městských oblastí a dalších funkčních regionů, které byly identifikovány na evropské úrovni.

Program ESPON byl vždy silným zastáncem funkčního přístupu při plánování. Tento přístup umožňuje zachytit a řídit vývojové procesy v geografických měřítcích, které nejsou vázány správními hranicemi, ale odrážejí reality zvyšujících se propojení mezi místy na základě mobility lidí, zboží a služeb. Funkční přístup vyžaduje silnější spolupráci mezi místy a zároveň stimuluje jejich rozvojové perspektivy alespoň dvěma způsoby:

- umožnit jim, aby zvýšily zdrojovou základnu, která je potřebná k uspokojení potřeb lidí v oblasti blahobytu;
- zajistit efektivnost investic prostřednictvím jejich koordinovaného využití a vyhnout se zbytečným/překrývajícím se investicím.

Funkční přístup při plánování, správě a investičních politikách proto pomáhá prosazovat rozvojový potenciál míst, včetně zvládání a přizpůsobování se vnější mobilitě pracovních sil a odlivu mozků prostřednictvím účinnějšího víceúrovňového řízení, které reaguje na rozvojové výzvy více holistickým a inkluzivním způsobem. Nedávno (březen 2019) byla tato zásada znovu zdůrazněna OECD v Zásadách urbánní politiky OECD.

4

Vylepšený funkční přístup ke správě a spolupráci: doporučení politik

Tyto teze politik identifikují několik možností jak zvrátit emigraci a přilákat pracovní sílu. Funkční přístupy lze identifikovat jako spojovací prvek, který je přemostí, pokud jde o doporučení politik. Jde zde o politická doporučení pro každou z možností.

Budování znalostní ekonomiky

Podle výzkumu programu ESPON existuje pět potenciálních strategií, které by mohly být nasazeny ke stimulaci hybatelů znalostní ekonomiky založených na územních aktivech:

- Poskytování peněžních nebo nepeněžních pobídek, jakými jsou fiskální odpočty, granty, služby nebo jiné pobídky, aby přilákaly (vysoce kvalifikované) pracovníky, společnosti nebo výzkumná střediska. Pobídky často podporují propagaci klastrů univerzit a společností. Očekává se, že pravidelná a úzká interakce podporovaná v rámci systému klastrů zlepší spolupráci mezi aktéry, kteří předtím nespolečně pracovali.
- Vypracování „oázové strategie“, která se zaměřuje pouze na nejúspěšnější, nejživější a rostoucí odvětví v regionu. Zúčastněné strany v tomto odvětví jsou motivovány ke spolupráci při dosahování společných cílů podpory inovací a podpory hospodářského rozvoje.
- Rozvojové strategie, které mohou být orientovány na „budování magnetu“, tj. přilákání vysoce kvalifikovaných pracovníků při využití některých jedinečných zdrojů daného území.
- Budování příležitostí ke znalostní ekonomice prostřednictvím rozvoje měst poskytováním fyzického prostředí, které usnadňuje spolupráci mezi vědou a průmyslem a vnímání příležitostí pro mladé profesionály pracovat v inovativních podnicích v regenerovaných a/nebo nově rozvinutých oblastech.
- Regionální branding pomocí hesel a hashtagů.

Globální strategie znalostní ekonomiky budou těžit z podpory vertikální a horizontální spolupráce mezi zúčastněnými stranami (zejména univerzitami a malými a středními podniky), jakož i územími, a to prostřednictvím finančních pobídek, technické pomoci, vytváření sítí nebo vytváření formálních struktur (například „inovační póly“ v regionu Abruzzo v Itálii) podporujících interakce mezi různými aktéry.

Zvyšování přitažlivosti regionů

Z hlediska obecnější přitažlivosti regionů je třeba vyvinout konkrétní „strategii mobilizace“. To vyžaduje, aby města a regiony posoudily své postavení z hlediska dotací, identifikovaly pozitivní a negativní faktory a poté vyvinuly politiky, které povedou ke změnám. Lze zdůraznit dvě hlavní doporučení:

- Posílit úlohu veřejných orgánů, strategicky podněcovat jejich kapacitu a řídit procesy mobilizace. To vyžaduje systém správy, který dokáže identifikovat stávající silné a slabé stránky územního kapitálu oblasti a vyvinout vhodnou strategii pro posílení/rozvoj různých forem územního kapitálu prostřednictvím strategie mobilizace. To také vyžaduje zapojení příslušných zúčastněných stran/aktérů vedoucí ke koordinaci aktivit různých úrovní správy.
- Rozvíjet kapacity zúčastněných stran pro mobilizaci aktiv v rámci víceúrovňové správy. Je nepravděpodobné, že by regiony a města disponovaly všemi zdroji/právo-mocemi nezbytnými k realizaci strategie mobilizace, takže budou vyžadovat kapacitu pro přístup a propojení zdrojů dostupných na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU.

Rozvoj diasporálních strategií

V souvislosti s globalizací, v jejímž důsledku se regiony stále více propojují, lze funkční přístup použít také pro území, která nejsou prostorově sousedící, ale jsou propojena v celoevropském měřítku. Lze zdůraznit následující doporučení:

- Přijmout explicitní „diasporální strategie“ za účelem rozvoje vzájemně prospěšných strategických partnerství mezi zeměmi, které podporují návratovou migraci a motivují nevracející se migranty k investicím do rozvoje regionu v zemi jejich původu prostřednictvím ekonomické podpory (např. prostřednictvím převodů finančních prostředků, přímých investic, cestovního ruchu spojeného s diasporou), což podporuje vytváření znalostních sítí a investic do lidského kapitálu i sociálních investic.
- Strategie zaměřené na posílení kvality života mohou mít dlouhodobý přínos, zejména prostřednictvím podpory návratových procesů, kdy ti, kteří odešli do „atraktivnějšího“ regionu, nakonec migrují zpět a přispívají tak k rozvoji dovednostmi, znalostmi a zdroji získanými jinde. Klíčovým problémem je navázání vztahů spolupráce mezi původními a cílovými regiony, aby bylo možné lépe řídit migraci a zajistit dosažení „oboustranně výhodných“ situací.

Implementace funkčního přístupu v metropolitní správě

Neexistuje univerzální funkční přístup k metropolitní správě. Ten zahrnuje proces dialogu, který zapojuje aktéry z různých teritorií, úrovní a sektorů. Existuje však mnoho politických, institucionálních i kulturních překážek a potíží kooperativní územní správy, které budou vyžadovat soustavnou činnost na různých politických úrovních, aby bylo možné je překonat z krátkodobého a dlouhodobého hlediska. Nástroje pro správu, plánování a finanční nástroje na podporu polycentrického rozvoje tezí politik programu ESPON poskytují řadu konkrétních doporučení představujících způsoby, jak realizovat funkční přístup a spolupráci v praxi mezi různými správními úrovněmi a časovými harmonogramy, a to následujícími způsoby:

Prostřednictvím politiky a legislativy

- Zintenzivnit koordinaci politik na úrovni EU v otázkách souvisejících s funkčními oblastmi spolupráce na různých stupnicích a v rámci různých interpretačních geografí (např. nadnárodní makroregiony, metropolitní oblasti, přeshraniční oblasti, nadnárodní oblasti, městské sítě, vazby mezi venkovem a městem) a v otázkách jak je lze řešit za využití programů EU. Takovou spolupráci lze v krátkodobém až střednědobém horizontu stimulovat prostřednictvím větších pobídek v rámci politiky soudržnosti.
- Na vnitrostátní úrovni zřídit zastřešující rámec politik a pokyny k posílení zapojení regionálních a místních orgánů do dlouhodobých iniciativ v oblasti správy a spolupráce na různých funkčních stupnicích.

Prostřednictvím financování

- Na úrovni EU zlepšit vertikální koordinaci různých zdrojů financování při správě politiky soudržnosti po roce 2020 a programů, a tím zajistit větší soudržnost programů na různých úrovních správy a plánování v krátkodobém až střednědobém horizontu.
- Na vnitrostátní úrovni přidělit finanční pobídky na podporu vytváření sítí, spolupráce a vazeb mezi obcemi vedoucí k dlouhodobé spolupráci.

Prostřednictvím budování kapacit, územních důkazů a sdílení znalostí

- Na úrovni EU se důrazněji zabývat neprobádaným fenoménem vytváření územních sítí a spolupráce i územního plánování, zejména dopadem odvětvových právních předpisů a finančních nástrojů EU na utváření územní správy a územního plánování na regionální, metropolitní a místní úrovni.
- Na vnitrostátní úrovni pomáhat při šíření osvědčených postupů a sdílení znalostí o využívání a výhodách nástrojů pro spolupráci při řízení a plánování na podporu polycentrického rozvoje.

Literatura

- Ahrend, R., Emily Farchy, Ioannis Kaplanis and Alexander Lembcke. 2017. "What Makes Cities More Productive? Agglomeration economies and the role of urban governance: Evidence from 5 OECD Countries." OECD Productivity Working Papers, No. 6. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2ce4b893-en>.
- Rodríguez-Pose, Andrés, 2018. "The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It)." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Diaz Ramirez, M., Thomas Liebig, Cécile Thoreau and Paolo Veneri. 2018. "The Integration of Migrants in OECD Regions: A First Assessment." OECD Regional Development Working Papers, No. 2018/01. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fb089d9a-en>.
- Dijkstra, L., Hugo Poelman and Andrés Rodríguez-Pose. 2018. *The Geography of EU Discontent*. DG REGIO Working Paper No. 12/2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent.
- ESPON. 2018. *Governance, Planning and Financial Tools in Support of Polycentric Development*. <https://www.espon.eu/polycentric>.
- ESPON ATTREG. 2012. *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors*. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/attreg-attractiveness-european-regions-and-cities>.
- ESPON EMPLOY. 2017. *Geography of New Employment Dynamics in Europe*. <https://www.espon.eu/employment>.
- ESPON FUORE. 2019. *Functional Urban Areas and Regions in Europe*. <https://www.espon.eu/functional-urban-areas-tool>.
- ESPON PROFECY. 2017. *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest*. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>.
- ESPON MIGRARE. 2018. *Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe*. <https://www.espon.eu/refugee>.
- European Commission. 2014. *Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/81072>.
- European Commission. 2016. *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2785/91120>.
- European Commission. 2017. *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/176864>.
- European Commission and UN-Habitat. 2017. *The State of European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/532542>.
- European Urban Knowledge Network. 2013. *Internal Mobility in the EU and Its Impact on Urban Regions in Sending and Receiving Countries*. <https://www.eukn.eu/publications/internal-mobility-in-the-eu-and-its-impact-on-urban-regions/>.
- Eurostat. 2019. *Methodological Manual on Territorial Typologies*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-008>.
- OECD. 2018. *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>.
- OECD. 2019. *OECD Principles on Urban Policy*. <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>.
- Østergaard-Nielsen, E. 2016. "Sending Country Policies." In B. Garcés-Masareñas and R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, pp. 147-165. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_9.
- Wolff, M., and T. Wiechmann. 2018. "Urban Growth and Decline: Europe's Shrinking Cities in a Comparative Perspective 1990-2010." *European Urban and Regional Studies*, 25(2) 122-139. <https://doi.org/10.1177/0969776417694680>.

ESPON



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

ESPON 2020

ESPON EGTC
4 rue Erasme
L-1468 Luxembourg
Grand Duchy of 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 spolufinancují 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: 978-99959-55-79-3 (anglická verze)
ISBN: 978-80-87318-88-1 (česká verze)
© ESPON 2019

Redakční tým:
Zintis Hermansons, Gavin Daly, Martin Gauk, Ilona Raugze
ESPON EGTC

Anglické vydání: červen 2019

České vydání:
Ústav územního rozvoje, prosinec 2019

Překlad: Jan Mattuš
Redakce české verze: Lubor Fridrich a Milada Hroňková

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

