

ESP  N 

EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

TEZE POLITIK

# Územní dimenze budoucích politik



Podmínkou tvorby územní dimenze budoucích politik je porozumění územní diverzitě, klíčovým výzvám a perspektivě jejího vývoje v nejrůznějších místech Evropy, a to v rámci administrativních hranic těchto míst i mimo ně. Neméně podstatné je definovat politické postoje i nástroje realizace politiky tak, aby využití rozvojového potenciálu místa bylo maximální a napomáhalo spokojenému životu obyvatel. Ve svém důsledku se má toto **teritoriální myšlení stávat nedílnou součástí orientace celoevropské politiky i politik jednotlivých zemí** a vodítkem pro tvorbu a realizaci rozvojových strategií v regionech, městech a obcích.

V rámci debat o budoucnosti politik na úrovni Evropské unie – včetně politiky kohezní – a s výhledem na příští kolo přípravy strategií a programů celostátního, regionálního a místního dosahu přišel program ESPON s novými územními důkazy k řadě témat (zaměstnanost, rozvoj podnikání, konektivita, veřejné služby, nízkouhlíková ekonomika, státní správa apod.) a vyslovil se k základním problémům a příležitostem budoucího rozvoje měst a regionů.

Tento text uvádí syntézu klíčových poznatků a politických tezí, které vyplynuly z programu spolupráce ESPON 2020 a jejichž smyslem je podpora diskuse k tématu územní dimenze budoucích politik na evropské, národní, regionální i místní úrovni.

## ZÁKLADNÍ POLITICKÉ TEZE

Územní dimenze tvorby politiky má nadále vycházet z koncepce polycentrismu a místně orientovaného přístupu. Je třeba chápat a stimulovat přínos území v kontextu strategií regionálního a lokálního rozvoje.

Stále intenzivnější propojení a vzájemná provázanost míst zároveň vyžaduje zaujmout nový pohled na tento rozvoj. Místní rozvoj musí přesahovat administrativní hranice a zahrnovat široké spektrum zainteresovaných subjektů (stakeholderů) ve společném úsilí o pozitivní dopad formou kombinovaného potenciálu zdrojů a lepší koordinace rozvojových iniciativ.

Dosáhnout lepších výsledků za omezených veřejných zdrojů nelze bez společné činnosti. Proto by se snaha o kooperaci širšího geografického dosahu měla stát skutečně prvořadou součástí veřejné politiky na všech úrovních.

V této souvislosti lze **územní dimenzi budoucí politiky posilovat:**

1. uzpůsobením veřejné politiky a intervencí podle funkčních oblastí (městských funkčních oblastí, přeshraničních oblastí, nadnárodních oblastí)
2. tvorbou **podnětného politického rámce**

3. řešením **otázek veřejné správy** tak, aby veřejné orgány a soukromí aktéři přistupovali k rozvojovým výzvám společně
4. šířením kooperačních praktik v oblasti plánování a investic formou nástrojů, které podpoří společné **investiční iniciativy** a umožní **kombinovat zdroje** z různých proudů financování
5. **zvýšenou schopností** aktérů na celostátní, regionální a lokální úrovni se zapojovat do kooperačních aktivit

Konkrétněji jde u **budoucí kohezní politiky** o to, aby

1. nadále podporovala tvorbu a realizaci místních a regionálních strategií
2. podněcovala a podporovala **společné investice** jak v rámci hlavního proudu podpůrných programů EU, tak v rámci cílů evropské územní spolupráce
3. nadále prosazovala **využití integrovaných územních investic a dalších integrovaných nástrojů a přístupů**, např. komunitně vedeného místního rozvoje
4. nadále financovala celoevropské programy zaměřené na **tvorbu politik a rozvoj schopnosti aktérů** na národní, regionální a místní úrovni tuto politiku realizovat

## 1

## Kontext a význam politiky

### 1.1

#### Prosazování polycentrického rozvoje posilováním potenciálů míst na základě jejich specifických hodnot a pomocí intenzivnějšího funkčního propojení

Polycentrismus je **relační koncepcí**, která podněcuje regiony a města spolupracující se sousedními teritorii k identifikaci společných předností a podpoře funkčního propojení a interakce mezi místy.

Polycentrismus je občas mylně chápán a vnímán jako politický rámec, který legitimizuje požadavky na další investice ve prospěch větších a silnějších měst. Zkušenosti s implementací politik napříč Evropou ukazují, že polycentrismus nepřináší očekávané výsledky, není-li realizován pomocí **kolaborativního řízení a plánovacích nástrojů**, které aktivují potenciál míst i mimo jejich administrativní hranice a prosazují jejich vzájemnou spolupráci.

Je-li polycentrismus chápán a realizován z relační perspektivy, pomáhá posilovat **konkurenceschopnost urbánních center**, zároveň přináší **vyrovnanější rozvoj regionů** a prostřednictvím kooperativnějšího a lépe fungujícího propojení města s venkovem eliminuje negativní dopad periferního postavení sídel. Mimoto přispívá k **efektivnějšímu využívání omezených zdrojů**, neboť zamezuje duplicitě rolí a funkcí a umožňuje obyvatelům těžit z potenciálu kombinovaných zdrojů. Navíc napomáhá k pevnějšímu **postavení měst a regionů a jejich diverzifikaci**, což posiluje konkurenceschopnost Evropy v prostředí globální ekonomiky.

Relační polycentrismus tudíž přispívá k tvorbě **nové kultury veřejné politiky a veřejné akce**, v jejichž rámci se uplatní výhody spolupráce a integrovaných řešení účinněji reagujících na společné problémy v území.

V praxi se výhody polycentrismu projeví, dojde-li k **poznání a posílení potenciálu určitých míst** (městského prostoru, venkovského prostoru, vnitřních periferií, území s geografickými specifiky atd.) na základě konkrétních předností a k **uzpůsobení politických intervencí funkčním oblastem**, jež umožní navýšit potenciál místa pomocí intenzivnějších vazeb a výměn. Těmto aspektům se budeme věnovat podrobněji v následujících oddílech tohoto textu.

### 1.2

#### Aplikace integrovaného, místně orientovaného přístupu (územní, tematická/průřezová, veřejná/privátní)

Rozvoj míst vyžaduje integrovaný, místně orientovaný přístup, vycházející ze čtyř základních principů:

- **Územní integrace** si žádá pohlížet na územní rozvoj míst i mimo rámec administrativních hranic, tedy orientovat se v propojení a vzájemných souvislostech s dalšími místy, v relativních výhodách míst a možnostech maximalizace rozvojového potenciálu a jeho naplnění prostřednictvím společných iniciativ.
- **Tematická integrace (horizontální koordinace)** vyžaduje uplatňovat na rozvoj míst holistický průřezový pohled. Investice do lidského kapitálu, infrastruktury, rozvoje podnikání, inovací, služeb a podobně mají směřovat k dosažení společných rozvojových cílů a zkvalitnění života obyvatel.
- **Partnerství veřejného a soukromého sektoru a široké zapojení zainteresovaných subjektů** je zásadní podmínkou pro osvojení si a praktickou realizaci vytyčených rozvojových cílů. Kolaborativní iniciativy pracují se společenským kapitálem jako rozhodující podmínkou úspěchu inovací.
- **Finanční integrace** vyžaduje společné užívání prostředků z různých proudů financování a jejich koordinované využití k lokálně a regionálně definovaným účelům. Definice politických intervencí nemá být motivována jen dostupností zdrojů, neboť v takovém případě existuje riziko nedostatečného napojení na skutečné potřeby míst, s tím souvisejícího nedostatečného plnění stanovených cílů a v horším případě ztrátové, bezvýsledné investice.

Všechny tyto principy mají být vodítkem při tvorbě strategií lokálního a regionálního rozvoje a finanční integrace má být rámcem pro kohezní politiku – podporované investice.

**Jde o to, aby kohezní politika 2020 nadále podporovala tvorbu a realizaci lokálních a regionálních strategií**, především aby podněcovaly města a regiony k plánování vlastního rozvoje a investičních iniciativ i mimo administrativní hranice a zapojovaly se do společných nebo kooperativních projektů směřujících ke zvýšení efektivity, viditelnosti a pozitivní návratnosti investic.

Jelikož strategické plánování představuje praxi orientovanou na budoucnost, je vhodné do procesů rozvoje politiky zapojit **metody prognózy**. Plánování a předvídání scénáře může být užitečné při uvažování a jednání o vizi konkrétního území a k proaktivní adaptaci politických opatření očekávaným trendům. Je ovšem třeba, aby odhady a scénáře byly realistické, nikoli jen optimistické.

Zároveň však – při vědomí, že plánování naráží na vysokou míru nepředvídatelnosti budoucího vývoje – **musejí strategie vykazovat dostatečnou flexibilitu**, aby se implementace dokázala přizpůsobovat trvale proměnlivé skutečnosti.

V souladu s principy místně orientovaného a integrovaného rozvoje se program ESPON zasazuje o tvorbu **jediné strategie rozvoje**, nikoli mnohočetných strategií ke specifickým tématům či oblastem v území. Taková strategie slučuje a harmonizuje různé zájmy a možné cesty vývoje a zabezpečuje holistický pohled na politická opatření k podpoře územního potenciálu.

Význam místně orientovaného přístupu založeného na poznání a posílení vnitřních zdrojů rozvoje blíže vysvětlují níže uvedené boxy, a to z hlediska geografického (na příkladu území s geografickými specifiky) a tematického (na příkladu stimulace znalostní ekonomiky).

## BOX 1

### Prosazujeme rozvoj oblastí s geografickými specifiky (ostrovů, pohoří, řídké osídlených a pobřežních regionů) na základě jejich přirozených předností

Celoevropská politická diskuse o rozvoji oblastí s geografickými specifiky se v posledních letech přestala soustředit na potřebu náhrady „přírodního znevýhodnění“ a zvláštní politiky a nástrojů podle typu tohoto znevýhodnění či specifiky. Dnešní diskurs uznává, že specifická problematika těchto míst může vyžadovat řešení „na míru“, ale především je zaměřen na **potřebu odhalit a posílit vlastní rozvojový potenciál**.

Socioekonomické podmínky v evropských územích s geografickými specifiky jsou velmi různé. Chceme-li tedy formulovat strategické varianty budoucího rozvoje, musíme o geografické specifičnosti uvažovat v **širším územním kontextu** (např. ostrovy v souvislosti s nejbližšími pobřežní čarou, pohoří v souvislosti s podhůřím) a v **kontextu národní ekonomiky**.

V tomto smyslu předkládá ESPON soubor doporučení k podpoře rozvojového potenciálu v těchto oblastech. Jde o to, aby místně orientovaná strategie a politika:

- směřovala k podpoře diverzifikace ekonomické činnosti;
- uplatňovala kroky ke zmírnění poklesu populace a řešení dopadu sezónních výkyvů v populaci;
- prostřednictvím akcí přímo souvisejících se stávající i budoucí ekonomickou činností prosazovala konektivitu;
- zpřístupňovala kvalitní širokopásmovou komunikaci;
- zvažovala specifické příležitosti území i jeho zranitelnost v souvislosti s fyzickým prostředím a věnovala se v rámci tvorby rozvojových příležitostí ekologickým opatřením.

## BOX 2

### Strategie ke stimulaci znalostní ekonomiky

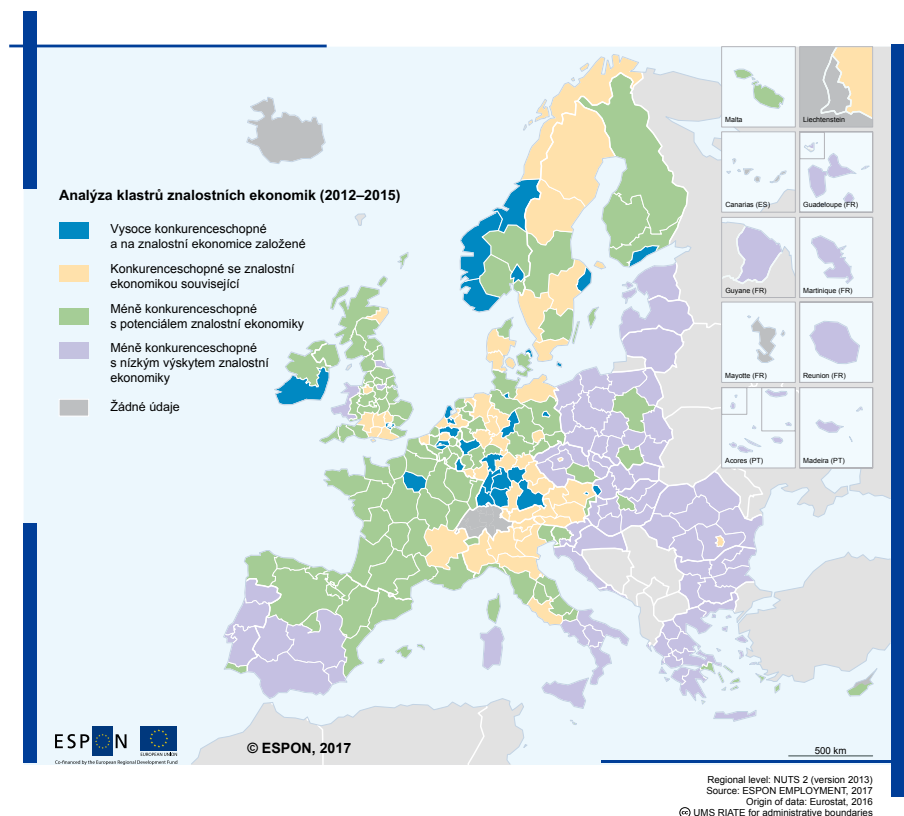
Podle výsledků výzkumu programu ESPON existuje **pět potenciálních strategií, které lze uplatnit ke stimulaci znalostní ekonomiky na základě přirozených předností území**.

Ve čtyřech z šesti případů území, jimiž se zabýval průzkum (Abruzzo, Malopolsko, Berlín, severovýchodní oblast Rumunska), je uplatňovaný přístup založen na **po-**

**skytování podnětů peněžní a nepeněžní povahy**, jako jsou daňové odpočty, dotace, služby a další motivační prostředky pro kvalifikované pracovníky, firmy nebo výzkumná střediska. Tyto podněty často staví na sblížení vysokých škol a firem, pravidelná a úzká interakce tohoto typu si klade za cíl spojovat aktéry, kteří dosud spolupracovali minimálně.

## Mapa 1

### Typy konkurenceschopných znalostních ekonomik



Zdroj: ESPON, European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe, 2017

Druhou strategií, kterou dobře reprezentuje zdravotnický sektor v Meklenbursku-Předním Pomořansku, můžeme nazvat **strategií oázy**, neboť se zaměřuje jen na **nejúspěšnější, dobře fungující a rostoucí sektor v regionu**. Zainteresované subjekty v tomto oboru dostávají podněty ke spolupráci namířené k dosahování společných cílů, zavádění inovací a rozvoji ekonomiky.

Třetí místně orientovaná strategie nachází uplatnění v odlehklých oblastech s nízkým potenciálem příslunu zdrojů ze zahraničí. V tomto případě se mohou rozvojové strategie zaměřovat na „**magnetický efekt**“ čili **atraktivitu pro vysoce kvalifikované pracovníky danou určitými „jedinečnými“ zdroji daného území**. Dobrou ilustrací této strategie je případová studie regionu Abruzzo, kde Vědecký ústav Gran Sasso vsadil na přítomnost jedné ze čtyř nejlepších světových laboratoří pro fyziku částic (situované v tunelu, který byl původně budován jako dálniční) a několika výzkumných týmů při univerzitách, které jsou jako vynikající pracoviště svého druhu atraktivní pro studenty a pedagogy z Itálie i zahraničí.

Čtvrtou strategickou variantou je budování příležitostí pro znalostní ekonomiku v oblasti urbanismu. Příklady této strategie nacházíme v Berlíně, Londýně a Jasech, největším městě severovýchodní oblasti Rumunska.

Tyto politiky poskytují **fyzické prostředí, jež napomáhá spolupráci vědy a průmyslu**, a umožňují mladým odborníkům pracovat v inovativních podnicích v revitalizovaných nebo nově budovaných areálech.

Pátou možností, nejvhodnější pro zavedené znalostní ekonomiky, je **branding**. Uvedme jako příklad slogan Svět v jednom městě, který pomohl Londýnu získat pořadatelské olympiády 2012, a z méně vzdálené minulosti hashtag #LondonIsOpen, jehož prostřednictvím starosta Londýna po referendu o brexitu nadále volá po otevřenosti podnikatelským aktivitám a vítá diverzitu. I berlínský slogan *Chudý, ale sexy* přispěl k obrazu Berlína jako otevřeného a různorodého města.

Další politické varianty se soustředí na regulaci migrace a využití schopností emigrantů k ad hoc opatřením pro určitou diasporu. Například britská vláda razí selektivní politiku k regulaci vysoké imigrace ze zemí mimo EU tak, aby přilákala kvalifikované studenty, vědce a odborníky. Rumunsko, jedna ze zemí EU, které vykazují nejvyšší míru vystěhovalectví, se nedávno vynasnažilo využít své diaspory v souvislosti s tím, že poskytne rumunským emigrantům finanční pobídky k tomu, aby založili nezemědělské podnikatelské subjekty v městských oblastech a podnítili tak zpětnou migraci.

## 2

## Základní faktory územně orientovaných politik – funkční oblasti a vzájemná spolupráce míst

## 2.1

### Koncepce politických intervencí pro funkční oblasti

Zvýšená intenzita propojení a vzájemné závislosti různých míst má za následek přesah systémů rozvoje za administrativní hranice svých oblastí. Problematika území a otázky nových příležitostí musejí být řešeny v rozsahu geografie funkčních oblastí.

Dnes **charakterizují územní rozvoj v Evropě funkční oblasti různé velikosti a typu** od městských a venkovských oblastí přes partnerské projekty města a venkova, funkční přeshraniční oblasti, nadnárodní regiony a makroregiony až po zóny globální integrace. Ve většině případů mají tendenci nabourávat stávající administrativní vymezení správních území obcí, krajů a států. Kromě toho se vymezení oblastí může lišit podle svých funkcí a při své značné dynamice měnit v čase. Například spádové oblasti pracovního trhu a funkční geografie nabídky pokročilých služeb obecného zájmu nebo procesů průmyslové symbiózy se liší velmi výrazně. Jedno určité místo tedy může spadat pod několik různých funkčních oblastí.

**Identifikace funkčních oblastí, pochopení jejich rozvojového potenciálu i slabin a uzpůsobení řídicích mechanismů a plánovacího rámce tak, aby odpovídaly funkční geografii**, jsou důležité předpoklady pro zvyšování účinnosti politických intervencí a návratnosti investic i pro eliminaci investic zbytečných (překrývajících se, roztržštěných). Zejména poslední jmenovaný případ je důležitý, uvědomíme-li si stále omezenější dostupnost veřejných zdrojů a potřebu dosahovat více cílů s méně prostředky. Uzpůsobení podpůrných programů pro funkční geografii dokáže navíc zviditelnit investice EU a zvýšit jejich přidanou hodnotu.

**Význam funkčních oblastí** a skutečnost, že nejsou zaranžovány podle administrativních hranic, **mění spolupráci na vládní úrovni v imperativ územního rozvoje**. Vazby mezi místy a potřeba rozvíjet teritoria s ohledem na jejich funkční provázanost znamenají, že určité administrativní území (ať obec, kraj, nebo stát) nemůže při utváření své politiky nebrat v potaz jiná místa. V závislosti na povaze dané politické problematiky to s sebou nese spolupráci v rámci funkčních městských nebo venkovských oblastí, ale i spolupráci překračující státní hranice a odehrávající se v širším nadnárodním nebo makroregionálním kontextu.

## 2.2

### Prosazování spolupráce mezi místy při plánování, řízení a investicích

Spolupráce míst má být podkladem plánovací, řídicí a investiční praxe prováděné v souladu s budoucí politikou v celoevropském, národním, regionálním a místním měřítku.

Iniciativy ke spolupráci uvnitř administrativních hranic i mimo ně mají být v rámci **evropských politik** podněcovány a široce podporovány **prostřednictvím hlavních podpůrných programů EU a jako součást cíle evropské územní spolupráce**. Tímto způsobem bude zajištěno:

- dosažení četnějších a lepších výsledků společně užívanými prostředky;
- zvýšení efektivity díky eliminaci potenciálně překrývaných a ztrátových investic;
- zviditelnění těchto iniciativ;
- rozšíření do geograficky větších oblastí působnosti.

**V měřítku národním** je předpokladem úspěšné spolupráce mezi místy schválení jednotícího politického a vůdčího rámce, který zajistí lepší zapojení regionálních a lokálních orgánů do společného řízení a plánovacích iniciativ v různém geografickém dosahu. Vlády států mohou kromě toho podněcovat spolupráci formou:

- finančních pobídek na podporu utváření sítí, spolupráce a vazeb mezi obcemi (půdní fond, dotace bydlení, metody dělení daně, nabytí pozemků a jejich kompenzace);
- poskytování fondů pro území za podmínky, že dotčené regionální a místní orgány zavádějí řídicí a plánovací přístupy ve prospěch polycentrického rozvoje.

Je žádoucí, aby **zainteresované subjekty na regionální a místní úrovni** uplatňovali soubor zásad na pomoc rozvoji úspěšné kooperační praxe. Mezi nejdůležitější z těchto principů patří:

- stavět na **dosavadních tradicích** spolupráce (např. v oblastech dopravy, odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí);
- brát zřetel na **dynamiku územního rozvoje**, a to nejen v souvislosti s teritoriálními a fyzickými faktory, ale i socioekonomickými a ekologickými vlivy vývoje za hranicemi působnosti územních plánů;

- iniciovat **praktiky budované zdola aktéry v místním měřítku** a umožnit spolupráci směřující k posunu do širších oblastí politiky (např. od veřejné dopravy k biodiverzitě a užití půdy);
- rozvíjet **flexibilní strukturu spolupráce** tak, aby odpovídala dynamice daného území a dokázala se přizpůsobovat proměnlivým institucionálním faktorům;
- uvědomovat si, že **politické angažmá** na regionální a místní úrovni je východiskem pro posun od projektově orientované krátkodobé spolupráce ke strategické nebo legislativně podložené spolupráci dlouhodobé;
- být si vědom **sdílených výhod** včasného rozpoznání vzájemných vztahů mezi relevantními subjekty a jejich vzájemně výhodného nastavení a začlenit do tohoto procesu široké spektrum aktérů tak, aby výsledkem byl společný přístup k strategickému a územnímu plánování bez překážek a konfliktních situací.

Následující boxy dokládají význam vzájemné spolupráce míst z dvou hledisek – geografického (na příkladu vnitřních periferií jako jednoho z typů území) a tematického (na příkladu cirkulární ekonomiky jako jedné z oblastí politiky)

### BOX 3

## Řešení problematiky vnitřních periferií potřebuje dostatečnou míru politické pozornosti a podpory pro geografickou a relační spojitost

**Vnitřní perifernost** souvisí s nízkým ekonomickým potenciálem, neuspokojivou demografickou situací, nesnadným přístupem ke službám veřejného zájmu, případně s kombinací těchto faktorů. Podstatou je schopnost určitého území „pojit se“ se svým okolím (nehledě na své geografické umístění). Spojitost generuje synergii, sítě a další typy vzájemného propojení umožňujícího být přítomen v místech, kde dochází ke směrodatným rozhodnutím, a to v souvislosti s veřejnou politikou i s investicemi a strategiemi soukromé povahy.

**Vnitřní periferie nacházíme v téměř všech evropských státech** a existuje řada oblastí, které se mohou stát vnitřními periferiemi v budoucnu.

Klíč ke změně spočívá v procesu endogenního rozvoje a schopnosti napojit se na exogenní zdroje a činitele. Orgány státní a regionální správy mohou vnitřní periferie podporovat. Neznamena to nutně další programy financování, ale politickou pozornost vnitřním periferiím v celostátním kontextu. Hlavní příčinou jejich relativně nevýhodné pozice je nedostatečná geografická a relační spojitost. Je tudíž třeba **věnovat pozornost různým aspektům spojitosti** a přerušit spirálu nepříznivého vývoje, k němuž tento nedostatek vede.

Akce v regionálním a lokálním měřítku musejí vycházet z jasně formulovaných **strategií na pomoc spojitosti, společných iniciativ a dostatečných schopností interakce**.

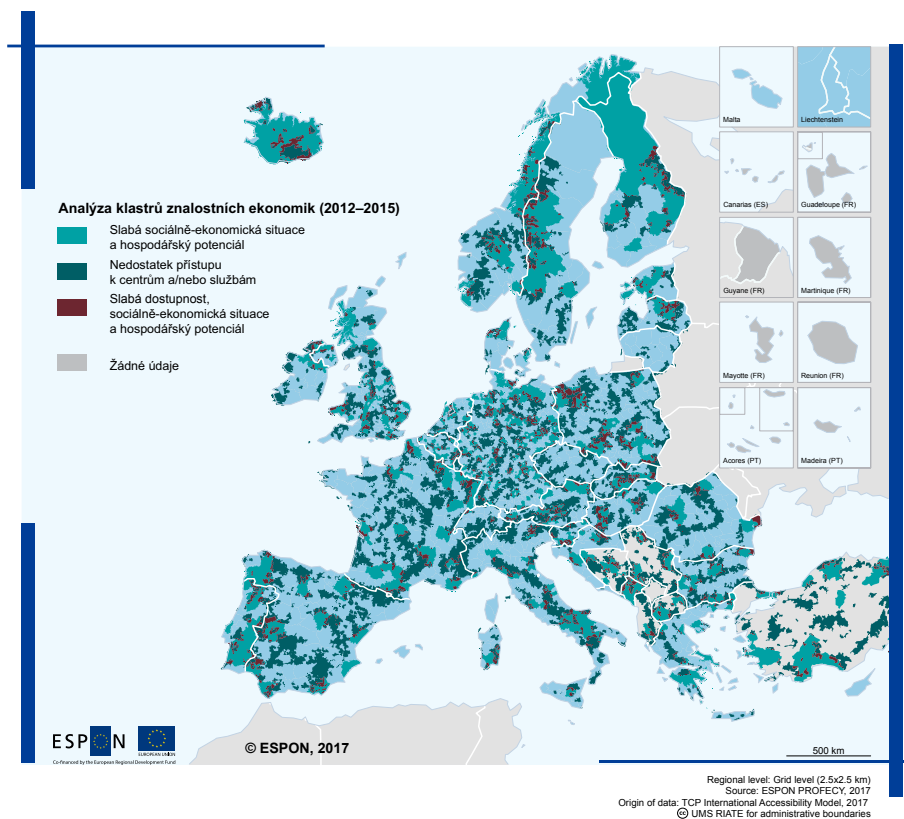
V některých případech jsou oblasti vnitřní periferie malé a roztroušené, místní aktéři tedy složitě hledají zdroje pro efektivní strategii své intervence. K propojení zdrojů a vypracování akčních plánů je zapotřebí **supralokální platformy**. Regionální spolupráce může být obzvláště účinná pro budování povědomí o lokalitě (branding) a její pozitivní zviditelnění, zvýšení atraktivity pro kvalifikovanou pracovní sílu, posílení inovací a rozvoj středně velkých firem, evaluaci a podobně.

Uvažují-li místní politici o územním kapitálu své lokality, mohou se **explicitně soustředit na otázky spojitosti a schopnosti interakce**. Související příklady se týkají pracovního trhu, zprostředkovatelských odměn na podporu atraktivity regionu pro vnější pracovní sílu, nebo iniciativ ke zvýšení kvalifikace pracovní síly v místě. Reakcí na nedostatky v poskytování služeb mohou být také nové metody informačně-komunikačních řešení.

**Také „strategie chytré specializace“ jsou účinným nástrojem k uplatnění potenciálu místa, a to formou interakce** veřejných, soukromých, akademických a nevládních subjektů. Stavějí na výzkumu a inovacích v území, a tím soudržně směřují k novým příležitostem a změnám v tržním prostředí. Propojení a spolupráce strategií chytré specializace má být znát na každém kroku cesty od výzkumu ke komercializaci a při působení všech relevantních subjektů různé velikosti a napříč sektory.

## Mapa 2

### Vymezení vnitřních periferií podle hlavních socioekonomických faktorů



Zdroj: ESPON, Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest, 2017

## BOX 4

Je zapotřebí, aby cirkulární ekonomika vycházela ze spolupráce, a to mezi podniky na pomoc eliminaci neefektivních jevů a průmyslové symbióze a mezi jednotlivci ve prospěch kolaborativního přístupu ke spotřebě.

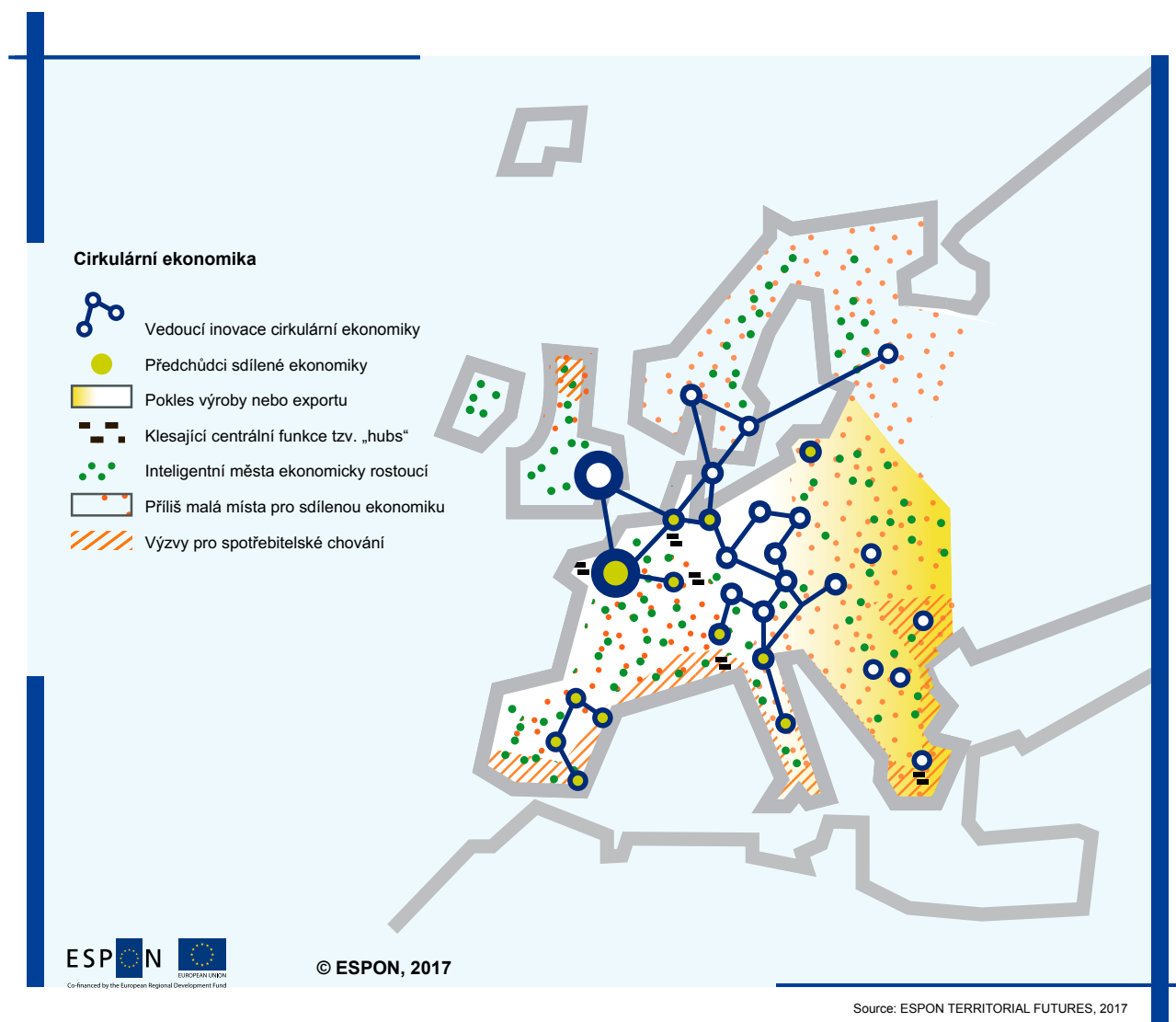
Cirkulární ekonomika přinese změny všem evropským regionům a ovlivní evropský urbánní systém a územní rovnováhu. Územní spolupráce může pomoci těžit z cirkulární ekonomiky různými způsoby, nejvýrazněji pak následujícími:

**Tvorba kritického množství pro průmyslovou symbiózu** – podmínkou průmyslové symbiózy je zpravidla široké spektrum výrobních zařízení na malém prostoru tak, aby odpad nebo vedlejší produkty jednoho z nich mohly být surovinou pro jiný. To může být řešením zejména pro lokality ve venkovských oblastech nebo malá a středně velká města s omezenou průmyslovou činností. Kritického

množství lze dosáhnout prostřednictvím koncentrace na dané odvětví v celé funkční městské oblasti (např. formou strategie chytré specializace).

**Tvorba kritického množství pro ekonomiku sdílení** – ekonomika, v jejímž rámci dochází ke sdílení zboží nebo služeb na lokální úrovni, potřebuje dostatek účastníků na nepřehledném rozsáhlém prostoru. Totéž platí pro přístup, který upřednostňuje opětovné využití zboží a služeb. Kritického množství lze dosáhnout uplatněním platform ekonomiky sdílení v regionálním měřítku, například sdílení automobilů nebo pracovních nástrojů.



**Mapa 3****Územní dopad přechodu k na místě založené cirkulární ekonomice**

Zdroj: ESPON, European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe, 2017

**Spolupráce ve prospěch nových systémů výroby a oprav** – přechod k aditivní výrobě, opravám a recyklaci skýtá potenciál zejména pro malá a středně velká města a pomaleji rozvíjené regiony. Aktéři v těchto oblastech ovšem musejí spolupracovat v rozsáhlejších sítích nebo v polycentrických sítích s centrálněji situovanými místy.

**Vypracování společných strategií pro proměnlivé dopravní systémy** – přechod k cirkulární ekonomice ovlivní také toky dopravy z globální na regionální úroveň. Regiony s podprůměrnou úrovní fyzické konektivity mohou mít potenciál k přehodnocení systémů dopravy na úrovni makroregionů nebo funkčních městských oblastí (společně užívané dopravní prostředky apod.).

**Založení sítí pro přenos znalostí o cirkulární ekonomice** s cílem snížit odstup lokalit, které potřebují delší adaptaci, od oblastí pokročilejších. Spolupráce je zapotřebí k tomu, aby si rozhodovatelé a podnikatelé napříč Evropou rychleji osvojovali nová řešení.

**Založení sítí pro přenos znalostí o cirkulární ekonomice v oblasti spotřebitelského chování**, kde dochází k mísení různých kulturních zvyklostí. Díky vyspělé územní spolupráci v otázkách redukce odpadu, recyklace a ekonomiky sdílení mohou být do dalších regionů šířena nová řešení.

## 3

## Nástroje na podporu realizace integrované územní politiky

## 3.1

### Rozvoj nového uspořádání územní správy: „měkká“ a metropolitní správa

Neexistuje jediná úroveň státní správy, která by postihla celou současnou sociální, ekonomickou a ekologickou problematiku. Nové studie programu ESPON docházejí k závěru, že „měkká“ územní spolupráce a metropolitní přístup k plánování jsou dvěma modely kolaborativní správy, které dokážou účinně podporovat tvorbu a realizaci v různém funkčně-geografickém měřítku.

Náležitě myšlení a plánování v oblastech „měkké“ územní spolupráce dokáže překonat některá omezení územního rozvoje v administrativně definovaných hranicích, daná „tvrdými“ zákonnými nástroji plánování. Tato omezení souvisejí často s neúspěchy politicko-administrativních území při řešení problematiky funkčního napojení, kdy je třeba nabourat mentalitu tradičního sektorového plánování a zkonstatěného institucionálního systému.

Ústřední výzvou měkké spolupráce je **stimulace spirály růstu**. Má-li mít měkká územní spolupráce dlouhodobý smysl, musí se neustále rozvíjet, přizpůsobovat proměnlivým podmínkám a dostávat stále novou hybnost. Aby taková spirála růstu při spolupráci skutečně existovala, je zapotřebí neustálé podpory. Nestačí dílčí úspěch s etablováním územní „značky“ nebo sdílené identity a změnou pracovních návyků tak, aby se kooperační iniciativy dočkaly snazší realizace. Pochopení tohoto cyklu je důležité pro odhad dynamiky měkké územní spolupráce a může být vodítkem její implementace.

**Měkká územní spolupráce potřebuje vhodný rámec pro dialog mezi aktéry.** Jelikož relevantní aktéři nemusejí vždy mít dovednosti a zdroje potřebné k organizaci kolaborativního a na konsensus orientovaného procesu spolupráce, je zapotřebí celoevropských a národních rámců, které zpřístupní širší spektrum lidských i finančních zdrojů a spolupráci usnadní. Kolektivní zapojení aktérů na různých úrovních zde pomáhá, nestačí však samo o sobě zajistit účinnou územní spolupráci. Bez **trvalé snahy** nelze identifikovat oblasti potenciální spolupráce, mobilizovat směrodatné aktéry, utvořit podmínky pro dialog a realizovat přijatá opatření.

**Metropolitní přístup k plánování vytyčuje osm akčních sfér**, které mohou pomoci lépe porozumět současné situaci v metropolitních oblastech, zabezpečit vhodný proces řízení a podporovat rozhodování o budoucích plánech a strategiích. Těchto osm akčních sfér může být užitečným vodítkem pro tvůrce celostátní, regionální a místní politiky a zároveň sloužit institucím EU jako soubor výchozích podmínek, jejichž splnění umožní obdržet investiční podporu z evropských fondů.

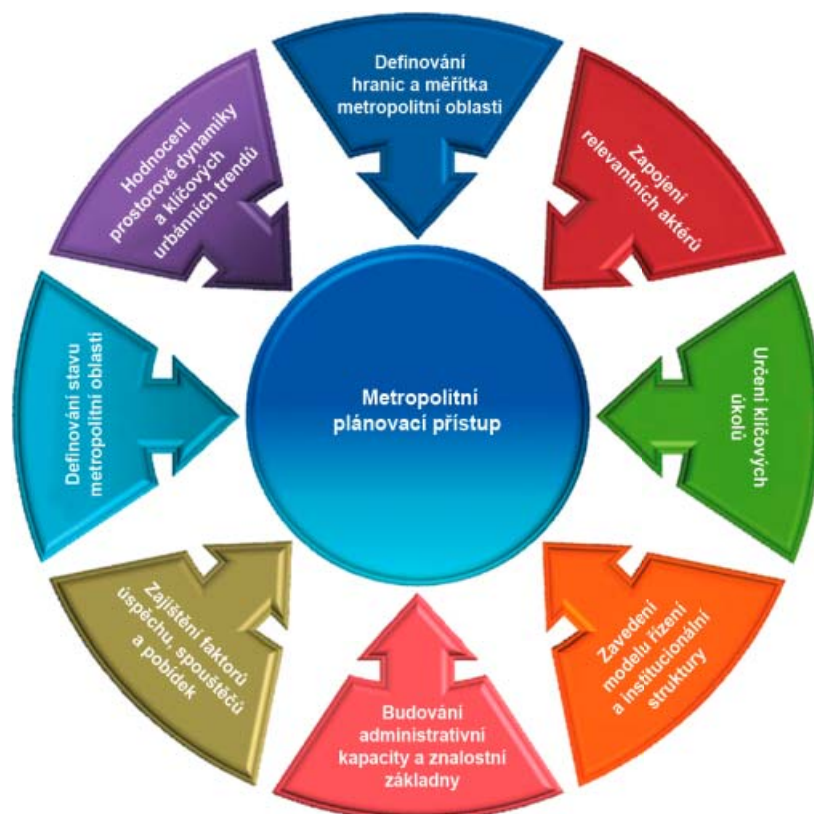
**Vymezení hranic a dosahu metropolitní oblasti** může napomoci průběhu rozhodovacích procesů a snahám o společné řízení, jichž je napříč obcemi a regiony zapotřebí. Toto vymezení má vycházet ze zhodnocení územní dynamiky oblasti.

**Odhad územní dynamiky a základních trendů urbanismu** pomáhá porozumět územnímu rozvoji oblastí a rozhodovat o růstu měst a určení urbánních funkcí.

**Identifikace hlavní problematiky metropolitního rozvoje** s sebou nese pojmenování problémů, překážek rozvoje a nových příležitostí a neobejde se bez konzultací se směrodatnými aktéry, kteří na hlavní problémy oblasti a jejich příčiny upozorní.

**Definice statusu metropolitní oblasti** je potřebná k tomu, aby tato oblast byla uznána za sdílené území s takovou úrovní řízení, na jaké se lze vyjadřovat k různým projevům územního rozvoje. Status bude záviset na specifickém institucionálním kontextu příslušných systémů územního plánování a pověřených státních orgánů.

**Rozhodování o modelu řízení a institucionální struktuře** musí vycházet z celostátního i lokálního kontextu. Neexistuje jedno dokonalé uspořádání metropolitního řízení, neboť každé má své výhody a nevýhody.

**Obrázek 1****Osm akčních oblastí pro implementaci metropolitního plánování**

Zdroj: ESPON, Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas, 2017

**Zapojení relevantních aktérů do plánování a rozhodování** vyžaduje specificky zacílenou akci, kolaborativní iniciativu a vedení. Zapojení aktérů na začátku každého plánovacího procesu je zásadním faktorem pro prevenci rozporů a konfliktů v pozdějším vývoji.

**Zajištění klíčových faktorů úspěchu, spouštěcích mechanismů a iniciativ** vypadá v jednotlivých případech různě. Plánovací iniciativu metropolitní povahy již mnohokrát nastartoval konkrétní místní problém nebo souhra lokálních faktorů. V některých případech se iniciativy chopily místní správní orgány (iniciativa zdola), v jiných vyšší úroveň správy (iniciativa shora).

**Budování administrativní kapacity a znalostní báze** je dlouhodobý a trvalý proces, jenž je zapotřebí pro úspěšnou realizaci metropolitního přístupu k plánování. Podmínkou úspěšného nasazení kolaborativních nástrojů správy je:

- prolínání politických podnětů shora se spoluprací a implementací zdola;
- vzájemná spolupráce určujících plánovacích orgánů celostátní, regionální lokální úrovně;

- zapojení širšího spektra zainteresovaných subjektů (např. podnikatelských subjektů a oborových organizací);
- zabezpečení transparentnosti a otevřenosti procesů spolupráce a budování povědomí o těchto procesech;
- snaha o „minimální přínos pro všechny“ v případě vyjednávání a hledání kompromisů;
- vycházení z iniciativ zdola (např. v oblasti dopravy), které znějí přesvědčivě pro většinu aktérů;
- politické angažmá a podpora ze strany vyšších úrovní státní správy včetně úrovně státu;
- mobilizace politického vedení s cílem zapojit do spolupráce různé aktéry;
- nastavení pravidel hry – kombinace flexibilního sdíleného řízení v územním plánování a zajištění dalších restriktivních a právních mechanismů pro řízení růstu;
- tvorba společných fondů a prostředků podpory metropolitní dimenze plánování s výhledem na uplatnění odborné expertízy a finanční motivace (např. ze zdrojů EU nebo jednotlivých zemí).

### 3.2

#### Finanční nástroje na podporu společných investičních podnětů

Pro plné využití rozvojového potenciálu různých míst a vyšší účinek investic je potřebný soubor intervenčních opatření. Územně-investiční nástroje, jakými jsou integrované územní investice nebo komunitně vedený místní rozvoj, zaujaly přední místo v současné kohezní politice a jsou součástí posunu k lokálně orientovanému myšlení i praxi. Přesto je hledání příležitostí ke kombinovanému financování z různých zdrojů dosud jedním z nejsložitějších problémů.

V rámci kohezní politiky se **integrované územní investice a další integrované územní nástroje a přístupy** (např. komunitně vedený místní rozvoj) musejí prosazovat tak, aby byly podporou pro implementaci kolaborativních iniciativ na základě komplementárních projektů mezi různými typy aktérů.

Prosazení širšího užití těchto nástrojů vyžaduje harmonizaci unijních pravidel financování tak, aby zjednodušila čerpání a koordinaci různých fondů pro implementaci integrovaných územních strategií.

Horizontální a vertikální koordinace různých proudů financování a programů je zároveň důležitá pro zabezpečení efektivního využití fondů, především v prostředí, kde se zdrojů nedostává. Paralelní nástroje a financování z fondů jsou často výsledkem nekoordinovaných opatření a nedostatku důkladných strategií. Kohezní politika se po roce 2020 musí **zaměřit na komplementární využití fondů bez zdvojování národních opatření** tak, aby s vyplněním mezer vzniklo prostředí soudržných inovací nebo spouštěcího ekosystému v regionu, a to za podpory na národní i evropské úrovni. Na druhé straně musejí i členské země a regiony mít zájem hledat mezery ve financování a náležitě investovat.

## 4

### Budování způsobilosti jako jedné ze zásadních podmínek účinné teritoriální politiky

**Budování způsobilosti zainteresovaných subjektů na národní, regionální a místní úrovni** je základním předpokladem prosazení územního rozvoje a uplatnění všech řídicích a plánovacích přístupů a nástrojů, které program ESPON doporučuje.

Schválení **podmínek ex ante** vyžadujících přítomnost vhodných regulačních a politických rámců v současném programovém období a **dostatečná administrativní a institucionální způsobilost** byly významným podnětem pro rozvoj komplexních a cílených strategií a akčních plánů na regionální a místní úrovni. Rovněž **nové územní nástroje, jakými jsou integrované územní investice a komunitně vedený místní rozvoj**, posílily účast

lokálních zainteresovaných subjektů na rozhodování. Pomaleji rozvíjené regiony mají však stále málo zkušeností s využíváním místního potenciálu za pomoci inovativních a znalostně orientovaných opatření a regionální strategie mají často slabiny ve své koncepci i realizaci.

**Řídicí a implementační mechanismy kohezní politiky tedy musejí lépe podporovat budování způsobilosti** u lokálních zainteresovaných subjektů a institucionální víceúrovňovou a meziregionální spolupráci. Otázkou je, jak zefektivnit systém sdíleného řízení, podporovat strategickou a administrativní způsobilost na místní a regionální úrovni a prosazovat zapojení soukromých investorů.

**Obrázek 2**  
**Schéma budování kapacit**



Program ESPON doporučuje věnovat obzvláštní pozornost následujícím způsobilostem:

1. schopnost vést **strategický proces** – vypracovávat strategické plány;
2. schopnost **koordinovat** – sjednávat vládní podporu a organizovat politické vedení a plnění závazků z něj vyplývajících;
3. schopnost vést **kolaborativní proces**:
  - motivovat aktéry ke spolupráci na společných projektech;
  - zapojovat podnikatelské subjekty do místního ekonomického rozvoje;
  - pěstovat povědomí aktérů o společné odpovědnosti a potřebě řešit společné problémy;
  - stavět na dosavadních tradicích spolupráce;
  - formou konzultací identifikovat společný přínos;
  - přizpůsobovat postoje;
  - utvářet pokročilé mechanismy plnění závazků;
  - dělit se o znalosti;

4. schopnost **nakládat s financemi**:

- šetřit výdaje společným čerpáním služeb (formou úspor z rozsahu);
- pracovat s fiskálními nerovnostmi v oblasti (způsobe-  
nými různými východisky výpočtu daní);

5. schopnost provádět **strukturální organizační změny**;

6. schopnost **realizovat dohody**, opatření pro restriktci  
užití půdy a podobně.

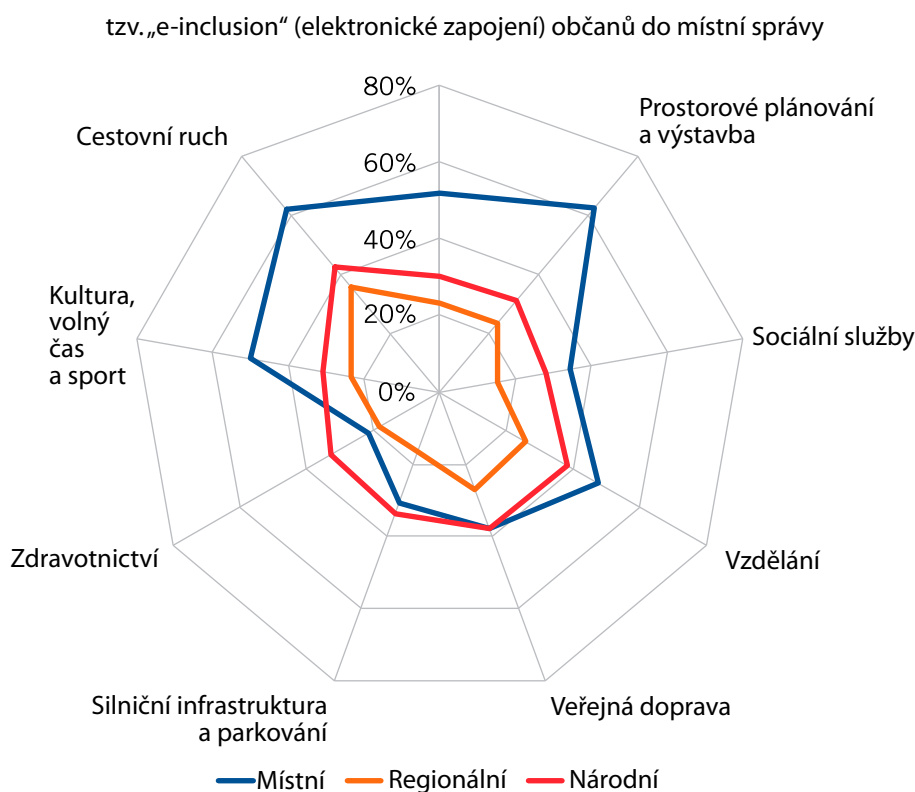
Některé z těchto schopností lze účinně podporovat a pro-  
sazovat na úrovni EU a formou programů na této úrovni  
(např. schopnosti strategického plánování a spolupráce,  
utváření sítí), ale většinou je třeba se věnovat v měřítku  
jednotlivých zemí a na úrovních nižších. Aktivitu zaměřen-  
ou na rozvoj těchto způsobilostí tudíž vyžadují efektivní  
součinnost institucí na úrovni EU, programů financova-  
ných z fondů EU a zastřešujících organizací na jedné  
straně a státních a regionálních správních institucí na  
straně druhé.

Význam budování způsobilosti je doložen na příkladu di-  
gitalizace veřejných služeb v dalším boxu.

**BOX 5****Digitální dovednosti a víceúrovňové řízení vedoucí k úspěšné digitalizaci veřejných služeb**

**Digitalizace dodává novou formu veřejným službám** a je zřejmé, že její dopad je velmi významný. Nedostatek dovedností je jedním z nejpodstatnějších omezení při uplatňování digitálních řešení ve veřejném sektoru. Bez **digitálních dovedností v oblasti veřejné administrativy** nelze přejít na elektronickou formu výkonu státní správy. Stávající personál potřebuje nové dovednosti, má-li přizpůsobit lokální veřejné služby digitálnímu věku a efektivně pracovat napříč resorty a přes hranice.

K poskytování veřejných služeb dochází většinou na místní úrovni. Řadu digitálních veřejných služeb však dodávají regionální a celostátní orgány, a to v závislosti na jejich povaze, legislativním rámci a institucionálních kompetencích. V mnoha případech se různé služby nabízené na různých úrovních administrativy vzájemně doplňují. Řešení pro **úspěšnou digitalizaci** tedy přicházejí na různých úrovních a **vyžadují víceúrovňové řízení** a zároveň **účinnou spolupráci veřejného sektoru se soukromým**.

**Obrázek 3****Podíl digitalizovaných služeb poskytovaných na místní, regionální a národní úrovni podle typu**

Zdroj: ESPON Survey on the Digital Transition of Cities, 2017

**Zvýšená schopnost měst dodávat digitální služby** a řešení souvisejících problémů vyžaduje politickou reakci na všech úrovních a od všech aktérů, je však zapotřebí

zaměřit se především na regiony a města (zejména malé a střední velikosti), kde se digitalizace zpožďuje, a zvýšit jejich atraktivitu a konkurenceschopnost.

## Literatura

ESPON. 2017a. "European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe." <https://www.espon.eu/european-territorial-review>.

ESPON. 2017b. "The Geography of New Employment Dynamics in Europe." <https://www.espon.eu/employment>.

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

ESPON. 2017d. "Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation." Policy brief. <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/polycentric-territorial-structures-and-territorial>.

ESPON. 2017e. "Shaping New Policies in Specific Types of Territories in Europe: Islands, Mountains, Sparsely Populated and Coastal Regions." Policy brief. <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/shaping-new-policies-specific-types-territories-europe>.

ESPON. 2017f. "The Territorial and Urban Dimensions of the Digital Transition of Public Services." Policy brief. <https://www.espon.eu/digital-transition>.

ESPON. 2017g. "Possible European Territorial Futures." <https://www.espon.eu/territorial-futures>.

ESPON. 2017h. "Small and Medium-Sized Enterprises in European Regions and Cities." <https://www.espon.eu/sme>.

ESPON. 2017i. "ESPON SPIMA: Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas." <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.

ESPON. 2017j. "Survey on the Digital Transition of Cities."

ESPON. 2017k. "ESPON ACTAREA: Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation." <https://www.espon.eu/actarea>.

ESPON. 2018. "Governance, Planning and Financial Tools in Support of Polycentric Development". Policy brief. <https://www.espon.eu/policy-brief-governance-planning-and-financial-tools-support-polycentric-development>.

## 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: 978-99959-55-27-4 (anglická verze)  
ISBN: 978-80-87318-71-3 (česká verze)  
© ESPON 2017

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

Redakční spolupráce: Ilona Raugze, Magdalena Zagrzejewska, ESPON EGTC

Anglické vydání v květnu 2018

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

Česká verze vydána v říjnu 2018

