

CÍLENÁ ANALÝZA //

METRO

Role a budoucí perspektivy politiky
soudržnosti ve strategickém plánování
metropolitních oblastí a měst

Příloha VI // Případová studie Brněnské metropolitní oblasti



B | R | N | O

Tato cílená analýza byla provedena v rámci programu spolupráce ESPON 2020, který je částečně financován Evropským fondem pro regionální rozvoj.

ESÚS ESPON je jediným příjemcem programu spolupráce ESPON 2020. Jednotnou operaci v rámci programu provádí ESÚS ESPON a je spolufinancována Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a Spojeným královstvím a partnerskými státy, Islandem, Lichtenštejnskem, Norskem a Švýcarskem.

Tato zpráva nemusí odrážet názory členů Monitorovacího výboru ESPON 2020.

Autoři

Luděk Sýkora, Alena Coblence, Univerzita Karlova

Poradní skupina

Zainteresované subjekty: Francesca Cattaneo, Claudia Fassero, Mario Lupo, Irene Mortari, Valeria Sparano, Metropolitní město Turín (IT) | Clémentine Dubois, Odile Huiban, Lyonská metropolitní oblast (FR) | Agata Blacharska, Joanna Bogdziewicz-Wrblewska, Aleksandra Fijałkowska, Joanna Jaworska-Soral, Metropolitní oblast Gdaňsk-Sopoty (PL) | Filipe Ferreira, Lisabonská metropolitní oblast (PT) | Alfredo Corbalan, Sandrine De Meyer, Perspetive.brussels (BE) | Katrīna Sudare, Jānis Ušča, Rada města Rigy (LV) | Soňa Raszková, Magistrát města Brna (CZ) | Alessandra Barbieri, Manuela Taverniti, Město Florencie (IT) | Xavier Estruch Bosch, Xavier Tiana Casablanca, Carlota Roses, Barcelonská metropolitní oblast (ES) | Dorthe Nielsen, Pietro Reviglio, EUROCITIES | Guillaume Berret, Metropolis.

ESÚS ESPON:

hlavní projektová expertka: Piera Petruzzi, finanční expertka: Stefania Rigillo

Informace o programu ESPON a jeho projektech najdete na www.espon.eu.

Internetové stránky umožňují stáhnout a prozkoumat nejnovější dokumenty vytvořené v rámci dokončených či probíhajících projektů ESPON.

ISBN: 978-2-919795-65-9 (anglická verze)

ISBN: 978-80-7663-044-4 (česká verze)

© **ESPON, 2021**

Prosinec 2021

Grafický design BGRAPHIC, Dánsko

Česká verze:

Ústav územního rozvoje, červenec 2023, Brno

Český překlad: Mgr. Lucie Karmazínová

Redakce české verze: Ing. Elena Fedrová, Mgr. Milada Hroňková

Tisk, reprodukce nebo citace jsou povoleny pod podmínkou uvedení zdroje a předání kopie ESÚS ESPON v Lucemburku.

Kontaktní osoba: info@espon.eu

CÍLENÁ ANALÝZA //

METRO

Role a budoucí perspektivy politiky
soudržnosti ve strategickém plánování
metropolitních oblastí a měst

Příloha VI // Případová studie Brněnské metropolitní oblasti

Obsah

Předmluva	Markéty Vaňkové	8
1	Úvod	9
2	Kontextualizace oblasti případové studie	11
3	Struktura metropolitní správy a spolupráce	15
3.1	Institucionální rámec	15
3.1.1	Národní institucionální rámec pro správu a plánování metropolitních měst	15
3.1.2	Institucionální rámec na úrovni Brněnské metropolitní oblasti	21
3.1.3	Další formy územní spolupráce v České republice a její realizace v kontextu Brněnské metropolitní oblasti	22
3.2	Vývoj metropolitní spolupráce	25
3.2.1	Historický odkaz	25
3.2.2	Současný proces metropolizace v Česku	28
3.2.3	Metropolizace Brněnské metropolitní oblasti	29
3.3	Metropolitní rozvojové cíle	31
3.3.1	Soulad s cíli státu a kraje	31
3.3.2	Soulad s cíli města	31
3.4	Nástroje metropolitního rozvoje a plánování	31
3.4.1	Nástroje v rámci jiných iniciativ spolupráce	31
3.4.2	Nástroje a iniciativy související s COVID-19	32
3.5	Metropolitní financování a metropolitní rozpočet	32
3.6	Úloha sociálních skupin a podnikatelské sféry v metropolitní správě	33
3.6.1	Sociální skupiny a občanská společnost	33
3.6.2	Podnikatelská sféra	33
3.7	Účast v politických sítích	34
4	Řízení politiky soudržnosti	36
4.1	Institucionální struktura a pravomoci politiky soudržnosti EU	36
4.1.1	Úloha metropolitních aktérů	37
4.2	Nástroje politiky soudržnosti EU na metropolitní úrovni	40
4.3	Zapojení sociálních skupin a podnikatelské sféry do politiky soudržnosti EU	41
4.4	Řízení politiky soudržnosti EU v mimořádné situaci způsobené pandemií COVID-19	41
4.5	Koordinace správy metropolitních oblastí a politiky soudržnosti EU	42
5	Dopad politiky soudržnosti	47
5.1	Cíle a opatření politiky soudržnosti EU	47
5.1.1	Financovaná opatření: hlavní sektory a prostorové rozložení	52
5.2	Soulad a synergie s metropolitními cíli a nástroji	55
5.2.1	Soulad s cíli definovanými v metropolitních nástrojích	56
5.2.2	Tematické priority	56
5.2.3	Výše financování	57
5.3	Výsledky	58
5.3.1	Přestupní terminál v Židlochovicích	59
5.3.2	Síť cyklostezek na Šlapanicku	60
5.3.3	Nová čtvrť Trnitá	61
5.3.4	Hospic sv. Alžběty	62
5.3.5	České centrum kybernetické bezpečnosti	63
5.4	Dopad politiky soudržnosti EU v mimořádné situaci způsobené onemocněním COVID-19	63
5.5	Dopad politiky soudržnosti EU na metropolitní správu a spolupráci	64
6	Hlavní výzvy a doporučení	66
6.1	Metropolitní správa a politika soudržnosti EU v České republice a v Brněnské metropolitní oblasti: shrnutí hlavních výstupů	66
6.2	Role Brněnské metropolitní oblasti v rámci politiky soudržnosti	71
6.3	Vliv politiky soudržnosti EU na metropolitní cíle (a jejich dosažení)	73
6.4	Vliv politiky soudržnosti EU na správu a spolupráci v metropolitních oblastech	74
7	Příloha: metodika	76
Použité zdroje		80

Seznam map, obrázků, grafů a tabulek

Seznam obrázků

Obrázek 2.1 Brněnská metropolitní oblast	12
Obrázek 2.2 Vymezení Brněnské metropolitní oblasti pro období 2021-2027 a srovnání s obdobím 2013-2020	13
Obrázek 3.1 Územní pokrytí ITI a IPRÚ v ČR v letech 2014-2020.....	16
Obrázek 3.2 Územní typologie ve Strategii regionálního rozvoje 2021+	17
Obrázek 3.3 Územní pokrytí nástroje ITI v letech 2021-2027	18
Obrázek 3.4 Rozvojové oblasti a rozvojové osy v Česku (Politika územního rozvoje).....	18
Obrázek 3.5 Územní rozvoj České republiky ve vztahu k územnímu rozvoji a politice soudržnosti	19
Obrázek 3.6 Kraje a správní obvody obcí s rozšířenou působností (SO ORP).....	20
Obrázek 3.7 Územní pokrytí Místních akčních skupin v ČR	23
Obrázek 3.8 Koncepce vývoje osídlení a urbanizace ČSR 1970-2000 (1975).....	26
Obrázek 3.9 Časová osa rozvoje metropolitní spolupráce	30
Obrázek 4.1 Správa územního rozměru politiky soudržnosti EU v Česku	37
Obrázek 4.2 Úloha metropolitních aktérů v politice soudržnosti EU	38
Obrázek 4.3 Proces předkládání projektu a jeho financování v rámci ITI BMO	39
Obrázek 4.4 Síť metropolitní správy.....	44
Obrázek 5.1 Rozložení finančních prostředků v Brněnské metropolitní oblasti v letech 2014-2020	54
Obrázek 5.2 Rozdělení finančních prostředků ITI na obyvatele v Brněnské metropolitní oblasti v letech 2014-2020	55
Obrázek 5.3 Soulad a synergie mezi politikou soudržnosti a metropolitními cíli	56

Seznam tabulek

Tabulka 2.1 Základní informace o Brněnské metropolitní oblasti 2014-2020.....	11
Tabulka 2.2 Základní informace o Brněnské metropolitní oblasti 2021+	11
Tabulka 2.3 Věkové složení obyvatel v Brněnské metropolitní oblasti v roce 2019	14
Tabulka 3.1 Ostatní nástroje	31
Tabulka 4.1 Programy a nástroje politiky soudržnosti EU v Brněnské metropolitní oblasti	40
Tabulka 4.2 Uzly sítě metropolitní správy	42
Tabulka 5.1 Cíle politiky soudržnosti EU ve vztahu k metropolitní oblasti.....	50
Tabulka 5.2 Podíl ITI na celkových alokacích OP EU na národní úrovni	52
Tabulka 5.3 Plánované investice podle tematické osy v BMO	53
Tabulka 5.4 Lokalizace, tematická osa a přidělené evropské finance v BMO.....	53
Tabulka 5.5 Podíl alokovaných prostředků EU a příjemců na jednotlivých prioritách operačního programu v porovnání s celkovými plánovanými výdaji	57
Tabulka 5.6 Výsledky úspěšných projektů	58
Tabulka 7.1 Seznam dokumentů použitých při analýze	77
Tabulka 7.2 Seznam a informace o dotazovaných.....	77
Tabulka 7.3 Seznam a data jednotlivých rozhovorů	78

Zkratky

BMO – Brněnská metropolitní oblast

CF – Fond soudržnosti

CLLD – Komunitně vedený místní rozvoj

DoP – Dohoda o partnerství

EAFRD – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

EFRR – Evropský fond pro regionální rozvoj

EMFF – Evropský námořní a rybářský fond

ESF – Evropský sociální fond

FUA – Funkční městská oblast

IPRÚ – Integrované plány rozvoje území

IROP – Integrovaný regionální operační program

ITI – Integrované územní investice

IPRM – Integrované plány rozvoje měst

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

OPŽP – Operační program Životní prostředí

OP PIK – Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost

OP Z – Operační program Zaměstnanost

OP VVV – Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání

OP D2 – Operační program Doprava

PID – Pražská integrovaná doprava

ROPID – Regionální organizátor Pražské integrované dopravy

RRF – Nástroj pro oživení a odolnost

SID – Středočeská integrovaná oprava

SO ORP – Správní obvod obce s rozšířenou působností

TEN-T – Transevropská dopravní síť

Předmluva Markéty Vaňkové

Město Brno se zavázalo k posílení metropolitní spolupráce a koordinace v širším městském prostředí. Většina obyvatel EU žije v metropolitních oblastech se vzájemně posilujícími vazbami mezi městskými jádry a jejich předměstským zázemím. Metropolitní oblasti jsou hlavními centry ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje, inovací a kulturní rozmanitosti. Jsou klíčovými aktéry při řešení globálních výzev, jako je změna klimatu. Evropské, národní a krajské orgány uznávají přidanou hodnotu metropolitních oblastí a podporují metropolitní spolupráci.

V programovém období 2014-2020 přijalo město Brno inovativní přístup k metropolitnímu strategickému plánování a rozvoji prostřednictvím implementace integrovaných územních investic (ITI). V současném období budeme ve funkční oblasti města nadále posilovat vzájemnou koordinaci městského a regionálního rozvoje. Velice mě těší, že Evropská unie uznává význam měst a jejich silné a jasné postavení v politice soudržnosti.

Město Brno podporuje vědecké poznatky, které pomáhají posilovat metropolitní správu a pokračovat v její další institucionalizaci. Oceňujeme výsledky projektu ESPON METRO, který zkoumal roli a budoucí perspektivy politiky soudržnosti ve strategickém plánování metropolitních oblastí a měst. Město Brno sdílí s ostatními zapojenými aktéry do projektu své znalosti a zkušenosti, které při rozvoji a řízení ITI a uplatňování cílů politiky soudržnosti EU dospěly do specifického charakteru a výzev naší metropole. Přínosná pro město byla diskuse s ostatními metropolitními oblastmi v Evropě, díky které jsme mohli porovnat různé zkušenosti, postupy a měli možnost se vzájemně poučit. Výsledky projektu dokládají potenciál metropolitních oblastí v rámci implementace politiky soudržnosti EU a poukazují na vliv, který může mít politika soudržnosti EU na metropolitní plánování a spolupráci. Podpora EU metropolitním oblastem v souladu s národními urbánními politikami má zásadní význam nejen pro městské regiony, ale i pro konkurenceschopnost, udržitelnost a začlenění národních států a celé Evropské unie.

Při tvorbě politiky města budeme pečlivě zvažovat implementaci výzkumných výsledků projektu ESPON METRO. Pevně věřím, že nám doporučení projektu pomohou nadále rozvíjet metropolitní agendu v Brněnské metropolitní oblasti a zlepšit podmínky pro metropolitní spolupráci a institucionalizaci na národní a evropské úrovni.



JUDr. Markéta Vaňková,
primátorka města Brna

1 Úvod

Brněnská metropolitní oblast (BMO) je relativně nový územní celek v České republice. Byl zřízen v roce 2013 za účelem implementace integrované územní investice (ITI) politiky soudržnosti EU v období 2014-2020 a následně i v období 2021-2027. Vedle ITI BMO vzniklo v ČR dalších šest městských regionů pro realizaci ITI a dalších šest oblastí, kde se využívají integrované plány rozvoje města (IPRM). Od roku 2014 proto 13 městských regionů (z nichž 4 se nazývají metropolitní¹) slouží k implementaci politiky soudržnosti EU a národní regionální, které uplatňují integrované přístupy při čerpání veřejné podpory na posílení udržitelného územního rozvoje.

Tyto "nové" územní jednotky nemají žádný právní status a rozhodovací pravomoci, pokud jde o územní správu. V České republice tvoří místní a krajskou samosprávu s volenými zastupiteli celkem 6252 obcí (velká města mají často další úroveň samosprávy ve svých městských obvodech nebo městských částech) a 14 krajů. Metropolitní a městské regiony zřízené pro realizaci ITI zahrnují území o desítkách obcí a v případě velkých oblastí, jako je BMO, až stovek obcí. Oblasti, implementující ITI, se obvykle nacházejí v centrálních částech krajů v okolí krajských měst, které (resp. jejich místní samospráva) jsou nositeli ITI nebo IPRM. Existují však určité specifické výjimky. ITI Pražské metropolitní oblasti rozšiřuje své území mimo Prahu, které samo o sobě má statut obce i kraje, a zahrnuje velkou část Středočeského kraje. ITI Hradec-Pardubice spojuje dvě sousední krajská města (Hradec Králové a Pardubice) a jejich regiony do jedné městské aglomerace. Nejmenší IPRM v Mladé Boleslavi (sídlo výroby automobilů Škoda) představuje pouze malou část Středočeského kraje a v porovnání s největší ITI Pražské metropolitní oblasti se zdá malé. Z tohoto úhlu pohledu je Brněnská metropolitní oblast typickým případem, který představuje část administrativního území kraje reprezentovaného krajskou samosprávou a zároveň soubor téměř dvou set obcí, z nichž každá má vlastní volené samosprávy.

Metropolitní (a městské) oblasti z hlediska vlastních pravomocí a kompetencí v rámci územní správy vystupují bez právního postavení, a proto byla realizace ITI svěřena městským úřadům jádrového města. Následně byla zřízena specifická oddělení obecní samosprávy, která řídila samotnou realizaci ITI. Na činnost kanceláře manažera ITI je dohlíženo a řízeno řídícími výbory ITI, které jsou složené z klíčových aktérů z dané oblasti. Implementace ITI, resp. využití fondů EU na integrovaný rozvoj, byla v metropolitní oblasti potřebná k navrhování, projednávání a schvalování integrované strategie rozvoje území ITI, v našem případě Brněnské metropolitní oblasti. Strategie musela být připravena zdola nahoru (tzv. na principu bottom up) ve spolupráci metropolitních zainteresovaných aktérů a schválena shora dolů (tzv. v rámci principu top down), tj. řídícím orgánem Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Pro implementaci politik EU a národních politik shora dolů vůči metropolitním a městským regionům, které jsou oprávněny využívat ITI (a v českém případě i IPRM), je velmi důležité usilovat o spolupráci založenou na principu zdola nahoru a zaměřit se na identifikaci a definování cílů metropolitního rozvoje (v rámci priorit EU a národních vlád) tak, aby byly splněny požadavky shora dolů. Nástroj ITI tak obsahuje důležitý prvek procesu učení se metropolitní (či městské) spolupráce založené na principu zdola nahoru.

Jelikož proces počáteční spolupráce řízené na základě principu zdola nahoru přinesl v určených metropolitních oblastech zúčastněným stranám výhody, prokázala se tak důležitost a proveditelnost metropolitní koordinace a zájem o veřejné intervence do územního rozvoje na metropolitní úrovni neustal. Na metropolitní úrovni tyto aspekty podnítily nejen pokračující podporu v rámci ITI v letech 2021-2027, ale také zakotvení konceptů metropolitních či městských regionů do národní regionální politiky, politiky územního plánování a také zájem ze strany měst, nositelů ITI a IPRM (IPRM získal status ITI v roce 2021). Ministerstvo pro místní rozvoj proto od roku 2021 vyžaduje ucelenou integrovanou strategii rozvoje metropolitního (městského) regionu, která zahrnuje komplexní přístup k definování rozvojových cílů bez omezení daných rozsahem a cíli vázaných na operační programy politiky soudržnosti. V případě Brna byl tento širší přístup k metropolitní spolupráci, plánování a rozvoji uplatňován již před zahájením nového plánovacího období v roce 2021.

Ve vztahu ke třem klíčovým politickým otázkám projektu METRO ESPON představuje Brno specifický případ, kdy metropolitní rozvoj, plánování a správa jsou od roku 2014 řízeny shora dolů, tedy politickými orgány EU a vládou ČR, a jsou zakotveny v již existujících strukturách metropole. Odpovědi na otázky "Jakou roli hrají metropolitní oblasti a města v rozvoji, řízení a implementaci politiky soudržnosti?", "Jaká je přidaná hodnota politiky soudržnosti při plánování a provádění metropolitních politik?" a "Jakou úlohu hraje politika soudržnosti při upevňování metropolitní správy a spolupráce?", vyplývají ze skutečnosti, že to byla politika soudržnosti, která stimulovala rozvoj metropolitní správy a plánování. Bez nástroje ITI by nyní neexistovaly žádné metropolitní mechanismy správy a plánování. Prostřednictvím nástroje ITI nabídla politika soudržnosti městským regionům cestu učení, která by

¹ Praha, Brno, Ostrava a Plzeň

měla vést k vytvoření metropolitní správy a plánování. Tato metropolitní správa by byla nezávislá na politice soudržnosti, avšak politika soudržnosti by i nadále mohla svojí pokračující podporou integrovaného rozvoje v metropolitních oblastech dodávat specifické tematické a organizační podněty pro metropolitní správu, plánování a rozvoj.

Případová studie Brněnské metropolitní oblasti, realizovaná v rámci projektu ESPON METRO, se po krátkém představení samotné Brněnské metropolitní oblasti zabývá třemi politickými otázkami, přičemž v závěrečné části nabízí shrnutí hlavních poznatků, výzev a doporučení.

Případová studie se zaměřuje na roli Brněnské metropolitní oblasti při implementaci politiky soudržnosti EU a na dopad, který má politika soudržnosti na rozvoj v metropolitní oblasti a na metropolitní správu. Následující kapitoly popisují územní, institucionální a politický rámec pro metropolitní správu na národní úrovni a na úrovni případové studie (metropolitní městský region), stejně jako zahrnují poznatky z aktuální praxe metropolitní spolupráce v Brněnské metropolitní oblasti. Studie dále představuje rámec řízení politiky soudržnosti EU na národní úrovni, konkrétně ve vztahu k metropolitnímu rozměru, implementaci politiky soudržnosti a dopadu na Brněnskou metropolitní oblast.

Cílená analýza je založena na průzkumu jednotlivých dokumentů, na dvanácti polostrukturovaných rozhovorech s klíčovými aktéry zapojenými do metropolitní spolupráce a procesu implementace ITI jako klíčového nástroje politiky soudržnosti pro rozvoj metropolitních oblastí v České republice a v neposlední řadě na účasti v pracovní skupině organizované Ministerstvem vnitra, která se zaměřuje na diskuse o tom, jak a za jakých podmínek zahrnout metropolitní oblasti do české legislativy².

² Podrobný popis metodologie výzkumu včetně zdrojů a seznamu dotazovaných je k dispozici v kapitole 7 - Příloha: metodika.

2 Kontextualizace oblasti případové studie

Ačkoliv se město Brno již od roku 2000 ve svých strategických plánovacích dokumentech odvolává na "metropolitní oblast", mechanismy metropolitní spolupráce a správy byly zavedeny pouze v souvislosti s aplikací politiky soudržnosti v letech 2014-2020, a to konkrétně s implementací nástroje ITI.

V programovém období 2014-2020 se Brněnská metropolitní oblast o rozloze 1 712 km² skládala ze 167 obcí, od hustě osídleného městského jádra, přes malá průmyslová města až po venkovské obce v zázemí. Územní vymezení metropolitního území vycházelo z myšlenky funkčního městského prostoru města Brna. Analýza funkčních vztahů zahrnovala dojížděku do práce a do škol, migrační toky, dostupnost individuální automobilovou dopravou a dostupnost hromadnou dopravou (podrobnosti jsou k dispozici v Atlase Brněnské metropolitní oblasti; Brno 2015a). Vymezení Brněnské metropolitní oblasti bylo zadáno městem Brnem jakožto nositelem ITI, neboť územní ohraničení bylo klíčovým požadavkem pro zřízení ITI. Pro roky 2014-2020 si každý nositel ITI v ČR organizoval stanovení svých hranic samostatně. Zatímco všechna města/nositelé ITI odráželi princip funkčních městských oblastí, metody vymezení a výsledky ohraničení jednotlivých oblastí se lišily.

Tabulka 2.1 Základní informace o Brněnské metropolitní oblasti 2014-2020

BMO 2014-2020	Jádro	Zázemí	Celkem
Počet obcí	1	166	167
Rozloha (km ²)	230,2	1 481,7	1 711,9
Obyvatelstvo (2019)	381 346	246 861	628 207
Počet obyvatel (2010)	371 371	223 322	594 693
Hustota zalidnění (2019)	1 657	167	367

Zdroj: Český statistický úřad; Magistrát města Brna

Pro období 2021-2027 stanovilo Ministerstvo pro místní rozvoj vymezení jednotlivých metropolitních oblastí pro implementaci ITI pomocí jednotné metodiky. Vymezení tak bylo nařízeno shora dolů vládou ČR. V důsledku toho se odpovídajícím způsobem změnilo území Brněnské metropolitní oblasti, které se v období 2021-2027 skládá z 184 obcí a 14 obvodů obcí s rozšířenou působností (viz Ouředníček, Nemeškal, Pospíšilová, 2020). Jedná se tak o území o rozloze 1 978 km². Tato změna, která byla provedena v zájmu implementace ITI, stanovila územní rozsah metropolitní spolupráce³.

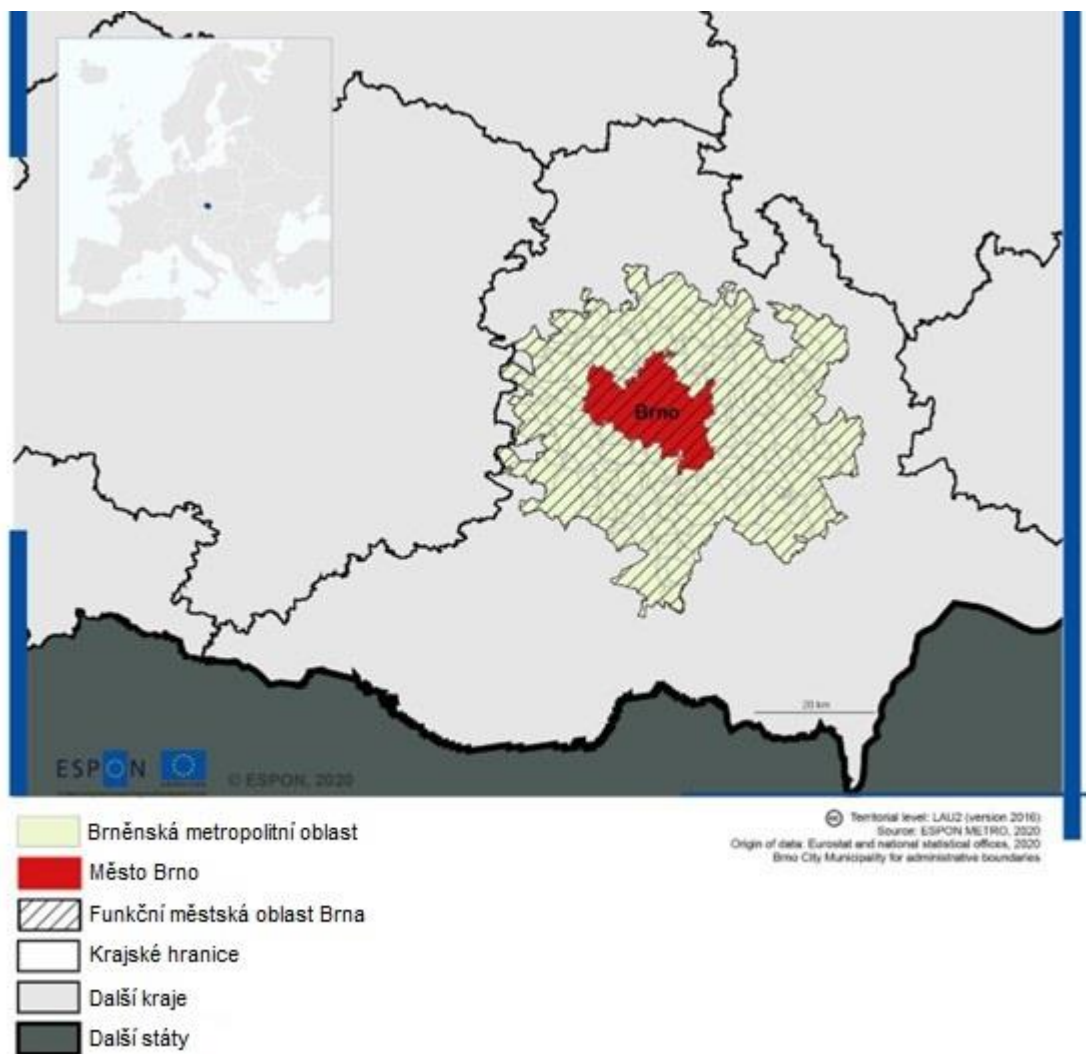
Tabulka 2.2 Základní informace o Brněnské metropolitní oblasti 2021+

BMO 2021+	Jádro	Zázemí	Celkem
Počet obcí	1	183	184
Rozloha (km ²)	230,2	1 747,8	1 978,0
Obyvatelstvo (2019)	381 346	318 510	699 856
Počet obyvatel (2010)	371 371	294 745	666 116
Hustota zalidnění (2019)	1657	182	354

Zdroj: Český statistický úřad; Magistrát města Brna

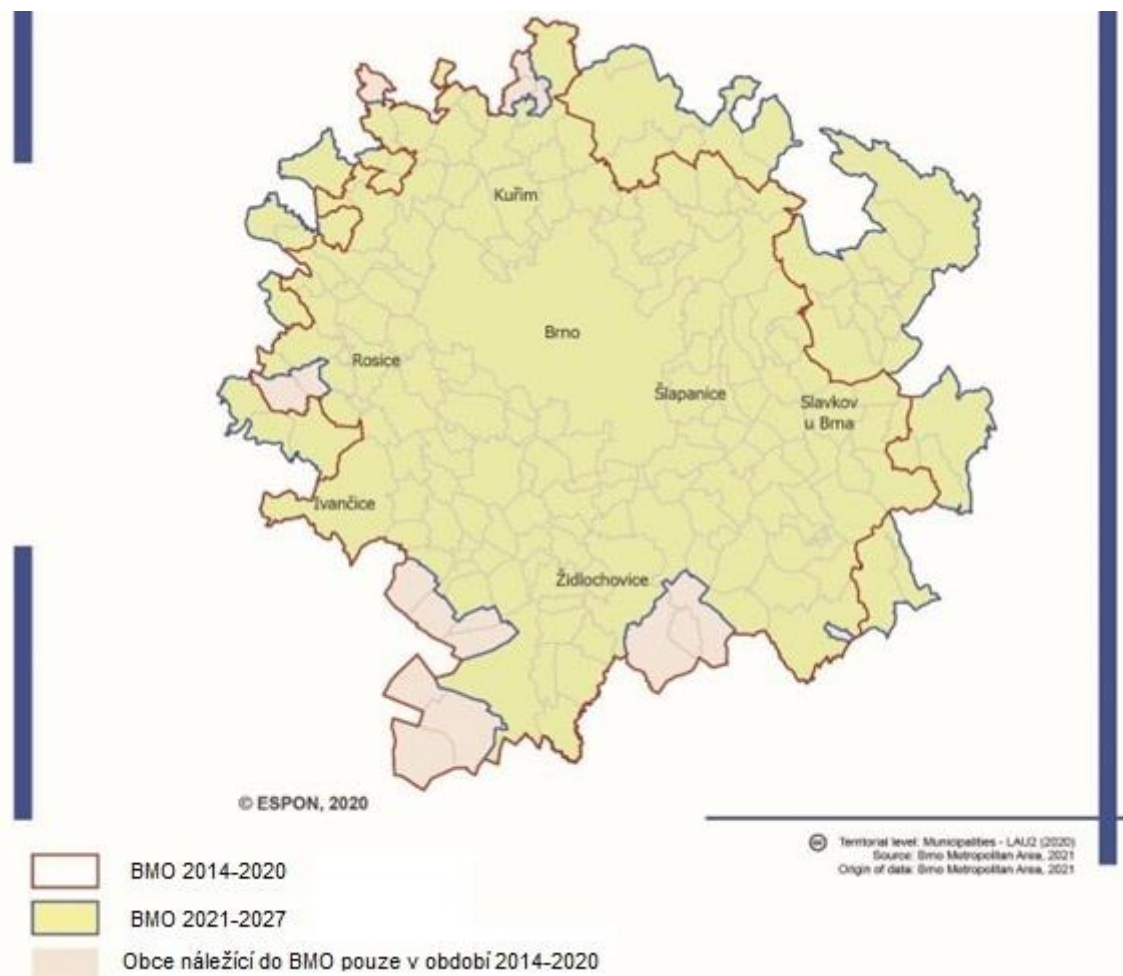
³ Více viz <https://metropolitni.brno.cz/en/basic-information/inte-Strategie-rozvoje-Brna-metropolitního-území/vymezení-území-brněnského-metropolitního-území/>

Obrázek 2.1 Brněnská metropolitní oblast



Zdroj: vlastní zpracování

Obrázek 2.2 Vymezení Brněnské metropolitní oblasti pro období 2021-2027 a srovnání s obdobím 2013-2020



Zdroj: vlastní zpracování

Pro mezinárodní srovnání v rámci programu ESPON METRO je použita definice a vymezení funkčních městských oblastí EU-OECD (FUA) (Dijkstra, Poelman, Veneri, 2019). Vymezení EU-OECD FUA se od vymezení FUA vytvořeného lokálně v České republice pro roky 2014-2020 a 2021+ liší. Vymezení EU-OECD zahrnuje 270 obcí, tj. mnohem větší území. Tento rozdíl je dán metodikou EU-OECD, podle níž "všechny sídelní jednotky, v nichž alespoň 15 % zaměstnaných obyvatel pracuje ve městě, jsou označeny jako součást dojížděkové zóny daného města" (Dijkstra, Poelman, Veneri, 2019). Hranice 15 % dojíždějících zaměstnaných obyvatel do jádrového města však neodpovídá situaci v České republice, zemi s vysokou hustotou osídlení malých měst, která jsou centry relativně malých, ale přesto soběstačných místních pracovních regionů (dle dojížděky za práci) (Sýkora, Mulíček, 2009). V kontextu českého sídelního systému je stanovena hranice pro přiřazení těchto obcí k příslušným pracovním centrům odpovídající minimálně 25 % ekonomicky aktivních obyvatel žijících v obci a denně dojíždějících za prací do daného pracovního centra. Hranice vymezena pro potřeby FUA umožňuje značný rozsah oblastí v méně urbanizovaných oblastech a ve vysoce urbanizovaných regionech s polycentrickou strukturou center, kde nedochází k překrývání FUA (Sýkora, Mulíček, 2009).

Analytický dokument "Strategie integrovaného rozvoje Brněnské metropolitní oblasti pro aplikaci ITI" poskytuje základní informace o Brněnské metropolitní oblasti (Brno, 2015b). V roce 2011 žilo v oblasti BMO 609 tisíc obyvatel (cca 5,84 % české populace) na celkové rozloze 1 712 km². Z toho 384 tisíc obyvatel, tedy více než polovina obyvatel BMO, se koncentruje přímo v Brně (a 369 158 z nich je trvale bydlících obyvatel). Téměř 96 % obcí BMO má méně než 5 000 obyvatel a více než polovina obcí má méně než 1 000 obyvatel. Ze 167 obcí má pouze 16 obcí statut města a 10 obcí statut městyse. Kromě Brna jsou dalšími lokálními centry malá města jako Pohodělce, Slavkov u Brna, Kuřim nebo Modřice.

Obce v bezprostředním okolí Brna mají záporné saldo dojížděky. Až 50 % obyvatel ve věku 15 až 64 let dojíždí

denně za prací do Brna. Brno také dominuje v dojíždění do škol, zejména díky středoškolskému vzdělání. Pozitivní dojížděku do škol však mají i další města, jako jsou Ivančice, Židlochovice nebo Slavkov u Brna. Záporné saldo dojíždění do škol v obcích v okolí Brna je způsobeno především efektem suburbanizace, v důsledku které dochází k častému dojíždění rodičů do Brna, obvykle spojenému se školní docházkou dětí (Brno, 2015b).

Od přelomu tisíciletí byl rozvoj v Brněnské metropolitní oblasti silně ovlivněn procesem suburbanizace vyvolaným výstavbou rodinných domů v příměstském zázemí (Sýkora, Ouředníček, 2007). Zatímco počet obyvatel města stagnoval, zázemí bylo charakterizováno rychlým růstem počtu obyvatel. V posledním desetiletí, v letech 2010 až 2019, přírůstek obyvatel v celé Brněnské metropolitní oblasti (s ohledem na územní vymezení k roku 2021) dosáhl 5,1 %, přičemž v Brně se jednalo o přírůstek 2,7 % a v jeho zázemí o přírůstek 8,1 %.

Proces suburbanizace a populačního růstu obcí v zázemí Brna, který se dynamicky rozvíjel od konce devadesátých let, významně ovlivnil věkové složení obyvatel. Do roku 1990 bylo zázemí města charakterizováno stárnutím obyvatelstva, kdy se mladé rodiny s dětmi stěhovaly z venkovského zázemí do státního/družstevního bydlení velkých sídlišť na území města Brna. Změna nastala s výstavbou soukromých předměstských domů a následnou městskou a příměstskou migrací v postsocialistickém období. V důsledku toho byl v roce 2019 podíl dětí ve věku 0-15 let v zázemí města o 3 procentní body vyšší než v jádrovém městě, zatímco v samotném Brně se koncentroval vyšší podíl starší populace ve věku 65 let a více (tabulka 2.3).

Tabulka 2.3 Věkové složení obyvatel v Brněnské metropolitní oblasti v roce 2019

Obyvatelstvo podle věkových skupin (2019)	Jádro	Zázemí	Celkem
0-14	15,6 %	18,4 %	16,7 %
15-64	63,6 %	63,4 %	63,5 %
65+	20,8 %	18,3 %	19,8 %
Obyvatelstvo (2019)	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Zdroj: Český statistický úřad

3 Struktura metropolitní správy a spolupráce

3.1 Institucionální rámec

3.1.1 Národní institucionální rámec pro správu a plánování metropolitních měst

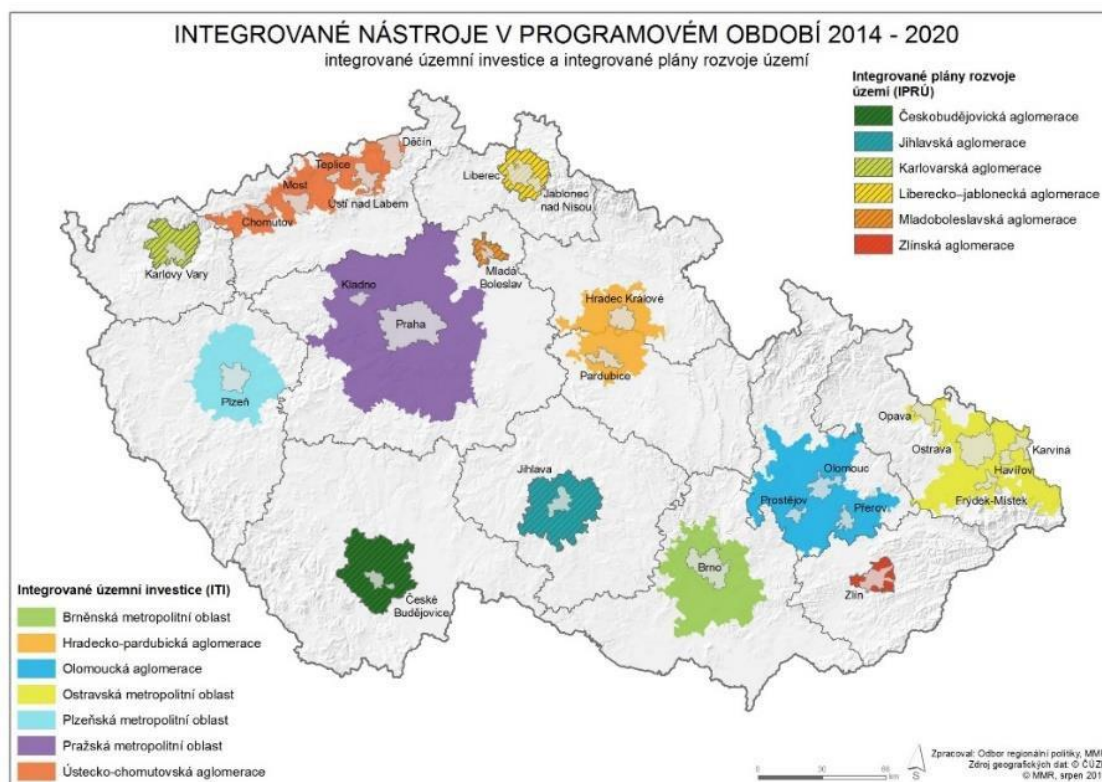
V České republice byly metropolitní oblasti konstituovány jako specifický subjekt národních veřejných politik až s přípravou na programové období politiky soudržnosti EU 2014-2020, v souvislosti s implementací nástroje integrovaných územních investic (ITI) a integrovaných plánů rozvoje území (IPRÚ) pro středně velká města a jejich městské regiony. Jinými slovy, pokud by neexistoval nástroj politiky soudržnosti Evropské unie pro metropolitní oblasti, metropolitní úroveň by se pravděpodobně do národních politik vůbec nerozšířila. Vzhledem k tomu, že rámec politiky soudržnosti otevřel možnost podporovat metropolitní úroveň finančními stimuly, stala se politika soudržnosti hlavní hnací silou ustavení metropolitních oblastí (a městských regionů) v národních politikách i pohonem metropolitní spolupráce mezi místními samosprávami a dalšími aktéry v daných metropolitních oblastech (a městských regionech).

Metropolitní oblasti sice vznikly díky politice soudržnosti EU, ale v současné době neexistují pouze pro její účely. Staly se nedílnou součástí a předmětem národních veřejných politik založených na principu shora dolů. Zároveň se vyvinuly jako územní jednotka se specifickými mechanismy řízení, které slouží jako mezistupeň mezi vládou a místní samosprávou. Jinými slovy, jsou předmětem politiky shora dolů Evropské komise a národních vlád, a zároveň slouží jako organizační rámec pro činnosti založené na principu zdola nahoru posilující spolupráci v rámci metropolitní oblasti.

Perspektiva Evropské komise zabývající se metropolitními oblastmi a funkčními městskými regiony od roku 2013 významně ovlivnila českou politiku regionálního rozvoje ve třech oblastech. Zaprvé, za účelem doplnění územní dimenze v městských regionech se Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) rozhodlo řešit regionální rozvoj prostřednictvím funkčních regionů (MMR, 2013). Ve Strategii regionálního rozvoje ČR na období 2014-2020 (MMR, 2013) ministerstvo nabídlo interpretaci a konceptualizaci území ČR prostřednictvím nové územní typologie skládající se z rozvojových území, stabilizovaných území a periferních území. Kategorie rozvojového území zahrnovala zejména "metropolitní oblasti s koncentrací nad 300 tis. obyvatel, sídelní aglomerace s koncentrací 100 000 – 300 000 obyvatel a menší regionální centra" (MMR, 2013).

Za druhé, v Dohodě o partnerství pro programové období 2014-2020 byla deklarována implementace ITI jako klíčového nástroje metropolitní politiky s cílem usilovat o "větší územní integraci jádrových oblastí významných metropolitních oblastí a aglomerací s jejich širším zázemím za účelem účinného využití jejich ekonomického a sociálního potenciálu" (MMR, 2014a). Z tohoto důvodu MMR definovalo ITI jako nástroj, který má být implementován v rámci metropolitních oblastí (MMR, 2014b) a vybraných měst a jejich regionů (ve Strategii regionálního rozvoje označované jako sídelní aglomerace) s cílem podpořit jejich územní rozvoj prostřednictvím integrovaných strategií zaměřených na udržitelný rozvoj měst.

Zatřetí, v reakci na doporučení Evropské komise, směřované na posílení postavení metropolitních měst přenesením odpovědnosti na místní samosprávy, navrholo MMR, aby se jednotlivá města a aglomerace mohly dobrovolně rozhodnout, zda a jak budou ITI realizovat. Následně Ministerstvo pro místní rozvoj právně zmocnilo místní samosprávu k definování a vymezení jejich metropolitních regionů (obr. 3.1), navrhování rozvojových cílů a řízení rozvoje činnosti. Města, realizující ITI, vypracovala své integrované strategie v široké spolupráci s klíčovými aktéry dané metropolitní oblasti, čímž vytvořila regionální komunitu zainteresovaných stran a vyjednávala s nimi o sjednocení regionálních zájmů (Metzger, 2013). Vláda ČR tak umožnila iniciativu založenou na principu zdola nahoru a záměrně otevřela možnost pro místní aktéry definovat rámec pro metropolitní rozvoj. Rozhodovací pravomoci svěřené místním aktérům nejen stimulovaly jejich odpovědnost, ale také zmírnily potenciální odpor místních obyvatel a místních organizací. Snaha Evropské komise využít ITI jako cestu k posílení postavení místních aktérů zajištěním jejich zapojení do přípravy a realizace programu podnítila skutečnou metropolitní spolupráci, zajistila její legitimitu a podporu rozvoje metropolitních oblastí na principu zdola nahoru.

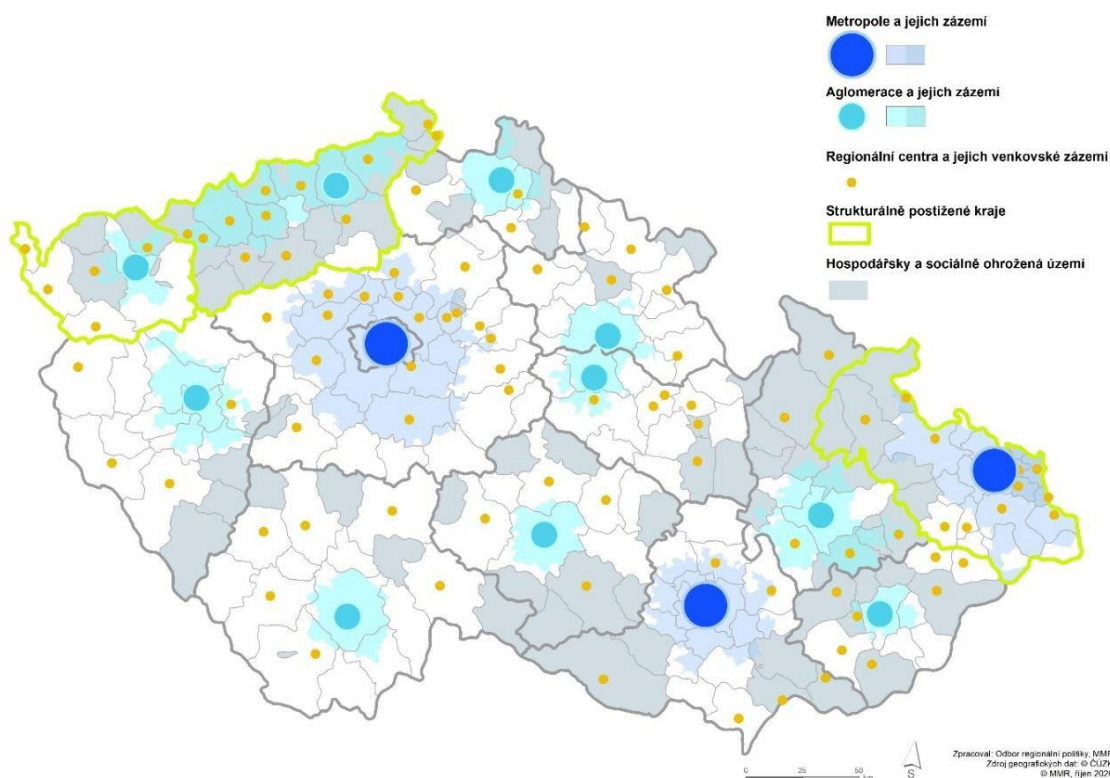
Obrázek 3.1 Územní pokrytí ITI a IPRÚ v ČR v letech 2014-2020

Zdroj: MRR, Odbor regionální politiky

Na základě zkušeností s prováděním nástroje ITI (a IPRÚ) v období 2014-2020 a v rámci pokračující podpory EU pro metropolitní dimenzi jednali aktéři na národní a městské úrovni ve prospěch dalšího posílení a zlepšení jednotlivých metropolitních procesů. Ministerstvo pro místní rozvoj v nové Strategii regionálního rozvoje 2021+ na období 2020-2027 pokračovalo s důrazem na roli rozvojových území při posilování národní konkurenceschopnosti. Tato rozvojová území vedle metropolitních regionů zahrnují také sídelní aglomerace a menší regionální centra (obr. 3.2). Argumentovalo se pro další rozšíření využívání ITI jako nástroje pro všechny metropolitní oblasti a sídelní aglomerace.

Velká města se zasadila o širší ukotvení metropolitní úrovně zavedením konceptu metropolitních oblastí do národní legislativy, tj. jednotné metodiky pro vymezení metropolitních regionů a začlenění ITI do široce uznávané metropolitní/aglomerační strategie (Primátoři statutárních měst ČR, 2018). Obdobně podporuje Svaz měst a obcí ČR další využívání nástroje ITI. Kromě toho dne 20. srpna 2020 během zasedání svazového výboru primátoři všech sedmadvaceti měst, reprezentující dvě třetiny obyvatel ČR, podepsali deklaraci na podporu metropolitní spolupráce a požadovali nejméně 8 % alokace z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro nástroj ITI.

Obrázek 3.2 Územní typologie ve Strategii regionálního rozvoje 2021+



Zdroj: MMR, Odbor regionální politiky

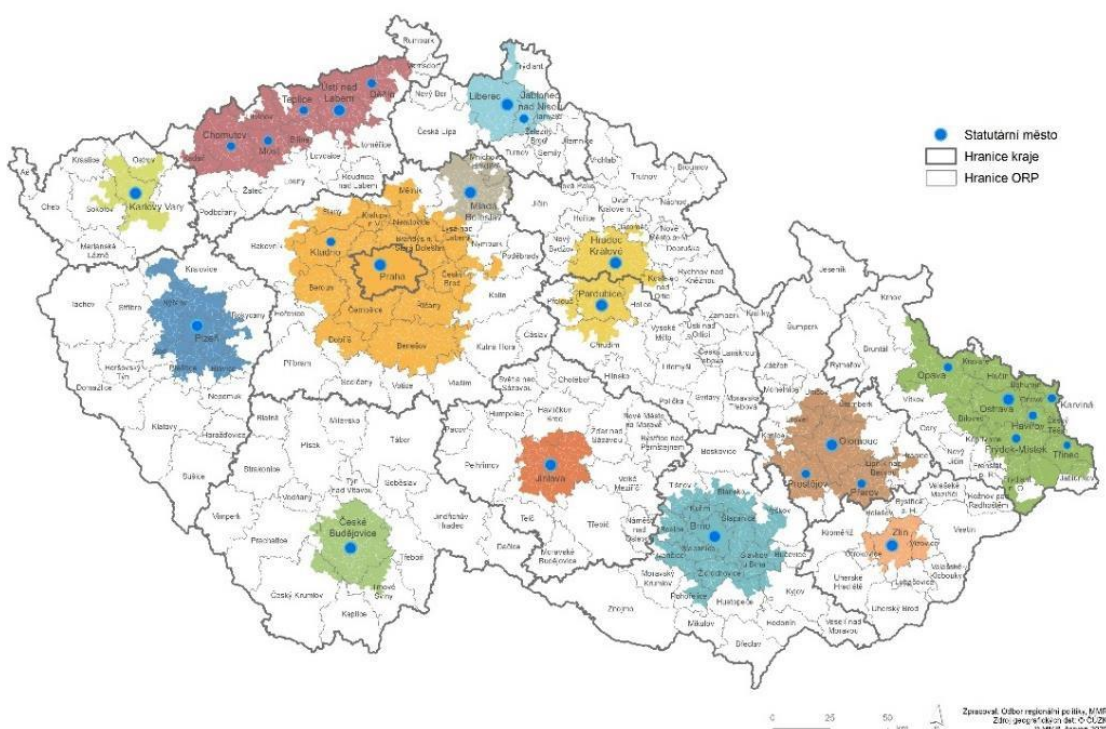
Pro období 2021+ stanovilo Ministerstvo pro místní rozvoj jednotné vymezení všech metropolitních oblastí v ČR (obr. 3.3). Dále MMR v reakci na Stanovisko primátorů statutárních měst ČR také vyzvalo metropolitní oblasti, aby aktualizovaly svou strategii komplexnějším způsobem se zahrnutím otázek, které nejsou závislé pouze na evropských fondech. Ministerstvo pro místní rozvoj v reakci na místní požadavky zvažuje začlenění metropolitní úrovně do zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Důraz politiky soudržnosti na integrovaný rozvoj v celých metropolitních a městských regionech, podpořený finančními prostředky zakotvenými v nástroji ITI, inicioval významný posun v národní regionální politice: od dominantního zaměření na podporu poskytovanou znevýhodněným a zaostávajícím regionům před rokem 2014 k uznání úlohy velkých městských center a jejich regionů včetně důrazu na podnícení územní spolupráce uplatňované po roce 2014. Tento posun politiky následně vedl k úpravám i v jiných národních strategických politikách a plánovacích nástrojích.

Konkrétně v Politice územního rozvoje České republiky (obr. 3.4), klíčovém národním dokumentu v oblasti územního plánování, který tradičně zdůrazňoval roli pólů rozvoje kolem velkých měst, se poprvé objevil v případě tří velkých měst Prahy, Brna a Ostravy termín "metropolitní" rozvojové oblasti. Stejně tak aktualizace národního dokumentu, Zásady urbánní politiky z roku 2017, vyzdvihla roli metropolitních oblastí v národním rozvoji. V důsledku toho se metropolitní slovník a metropolitní dimenze prosadily při strategické tvorbě politiky v oblasti regionální a městské politiky a při územním plánování.

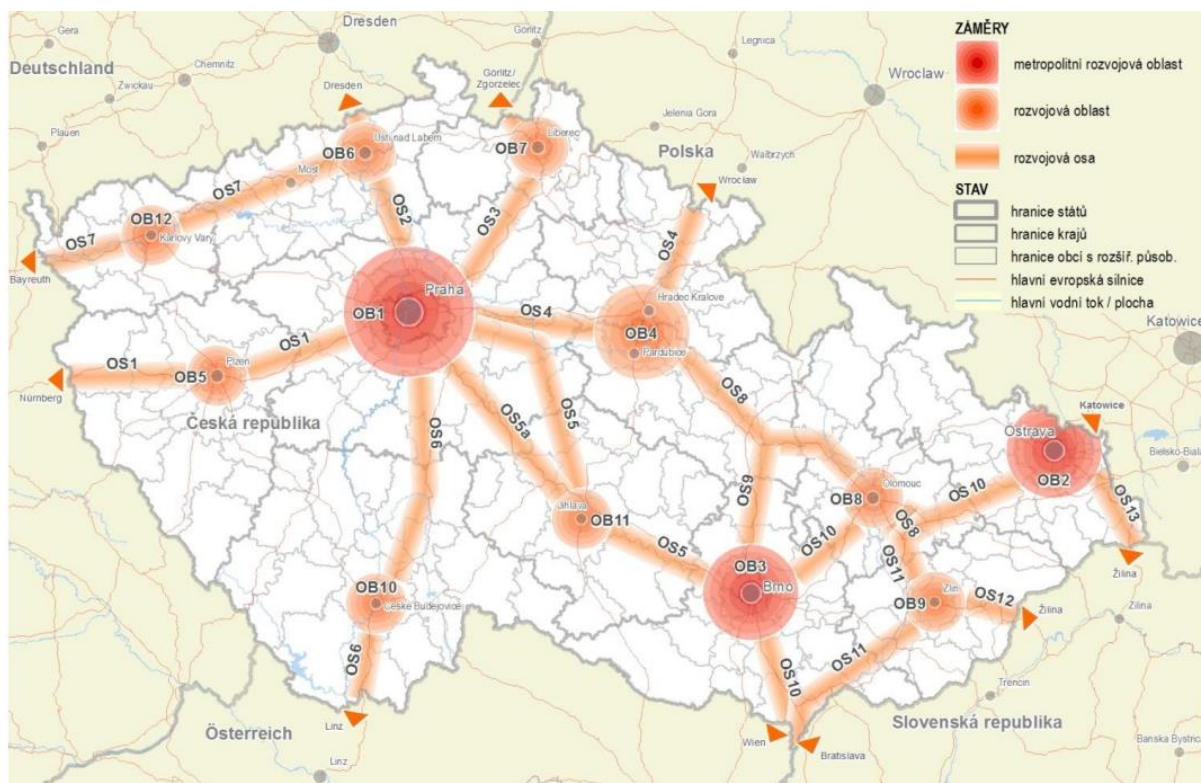
Politika územního rozvoje definuje územní priority, které je třeba zohlednit v nástrojích regionálního a místního plánování, vytvořených v rámci stávajícího systému regionálního a územního plánování. Stavební zákon sice vymezuje roli Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva obrany, krajů a obcí v územním plánování, ale nestanovuje žádné mechanismy či nástroje, které by podporovaly metropolitní spolupráci a správu věcí veřejných. V důsledku toho existuje v České republice jasné rozdělení pravomocí a odpovědností mezi územním a strategickým (socioekonomickým) plánováním (obr. 3.5).

Obrázek 3.3 Územní pokrytí nástroje ITI v letech 2021-2027



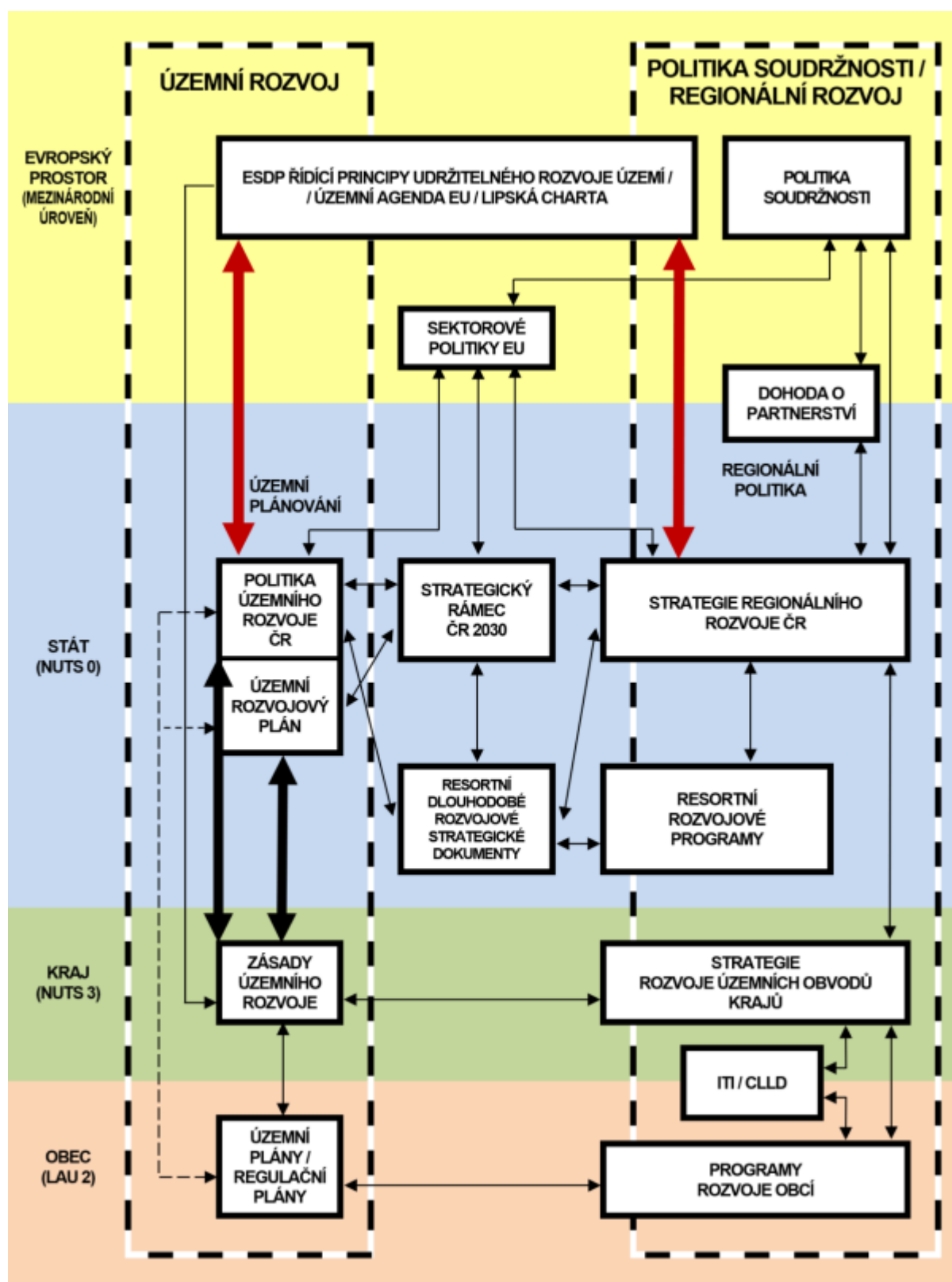
Zdroj: MMR, Odbor regionální politiky

Obrázek 3.4 Rozvojové oblasti a rozvojové osy v Česku (Politika územního rozvoje)



Zdroj: MMR, 2020a

Obrázek 3.5 Územní rozvoj České republiky ve vztahu k územnímu rozvoji a politice soudržnosti

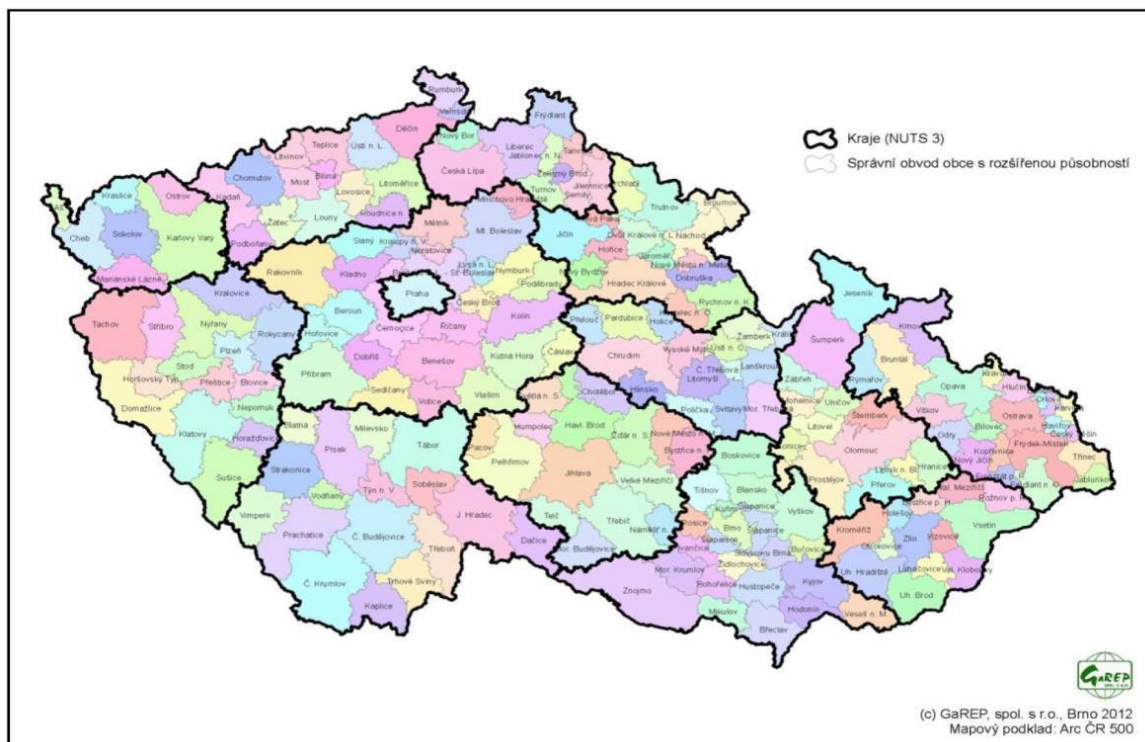


Zdroj: MMR, 2020a

V současné době neexistuje žádný celostátní právní rámec, který by reguloval správu v metropolitních oblastech. Současné územně správní členění státu (zákon č. 51/2020 Sb.) definuje kraje, správní obvody obcí s rozšířenou působností a obce jako územní jednotky vykonávající veřejnou správu (obr. 3.6). V České republice existují dvě úrovně volené samosprávy: krajská a místní (neboli obecní). Zatímco kraje (13 krajů a hlavní město Praha) byly

zřízeny teprve v roce 2000 a těžko se prosazují v územní samosprávě, obce jsou považovány za klíčové instituce pro decentralizaci státní správy (na rozdíl od centrálního plánování za komunismu) a pro nezávislé demokratické rozhodování na místní úrovni. Od roku 2003 navíc 206 obcí s rozšířenou působností (tzv. ORP) vykonává přenesenou působnost státní správy.

Obrázek 3.6 Kraje a správní obvody obcí s rozšířenou působností (SO ORP)



Zdroj: MMR, 2013

Struktura místní (obecní) správy je extrémně roztržštěná (Balchin, Sýkora, Bull, 1999). Skládá se z 6 252 obcí, z nichž každá má volené zástupce a nezávislé pravomoci územního plánování a místního rozvoje. Zatímco město Praha je obec s více než 1 milionem obyvatel, existují obce s počtem obyvatel nepřesahujícím sto obyvatel. Z tohoto důvodu se metropolitní oblasti Prahy, Brna a Ostravy skládají ze stovek místních samospráv s velmi rozdílnou populační velikostí, ekonomickou základnou a odlišnými zájmy. V současné době neexistuje politická vůle a veřejná podpora pro sloučení malých obcí do větších celků s volenými orgány.

Roztržštěnost místní správy je považována za jednu z hlavních slabín pro další posílení pravomocí metropolitního řízení a spolupráce. S cílem rozptýlit a vypracovat rámec pro institucionalizaci metropolitní správy v České republice byla v únoru 2021 zřízena speciální pracovní skupina jako iniciativa Ministerstva vnitra ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj a dalšími aktéry. Diskutovány byly dva přístupy k metropolitní koordinaci. Za prvé, Ministerstvo vnitra prosazuje myšlenku změny právního rámce, který upravuje zakládání a řízení dobrovolných svazků obcí. Za druhé, některá metropolitní města požadují kvazivládní orgán metropolitní rozvojové agentury, který by byl prostředníkem mezi vládou, metropolitními oblastmi a subjekty z metropolitních oblastí, jako jsou například místní samosprávy, obecní sdružení atd.

Krajské samosprávy uznávají roli metropolitních oblastí a městských regionů větších měst jako center růstu svých území a pozorně sledují vývoj v metropolitním kontextu. V prvním desetiletí existence krajů, po založení v roce 2000, se usilovně snažily posílit svou legitimitu. V té době by posílení pravomocí metropolitních regionů ohrozilo jejich autonomii. Před zřízením krajských samospráv patřilo pod nástroje územního plánování také plánování velkých územních celků (oblastí) včetně metropolitních oblastí, na které dohlížela vláda. Po vzniku krajských samospráv tyto plány zanikly, resp. jejich příprava již nebyla podporována a plány byly nahrazeny plánovacími dokumenty pokrývajícími území celého kraje.

Se 14 kraji a více než 6 tisíci obcemi vyvstala potřeba vykonávat některé úkony veřejné správy na střední úrovni. Tyto úkoly byly decentralizovány na 205 obcí s rozšířenou působností a Prahu, které vykonávají patřičné úkony pro sebe a menší obce ve 206 správních obvodech obcí s rozšířenou působností (tj. SO ORP). Tyto obvody nemají

volené zastupitelstvo. Příslušnost obcí k obvodu je pouze z důvodu výkonu státní správy zajišťované z jádrové obce.

3.1.2 Institucionální rámec na úrovni Brněnské metropolitní oblasti

Jak již bylo řečeno, zavedení metropolitní správy a spolupráce bylo stimulováno shora dolů, zatímco jednotlivé metropolitní oblasti byly zmocněny samy za sebe rozhodnout, zda samotná metropolitní správa bude zahájena a s jakými cíli. Současná podoba metropolitní správy a spolupráce je koncipována a podporována skrz politiku soudržnosti a státní politiku regionálního rozvoje. Její skutečná realizace je řízena městy, která jsou legitimními nositeli ITI, a zároveň jádrem ve vybraných metropolitních oblastech a sídelních aglomeracích. Koordinace aktivit v metropolitních a městských regionech probíhá na základě partnerství a prostřednictvím komunikace mezi jádrovými městy, obcemi v jejich zázemí a dalšími aktéry (viz také kapitola 4.1).

Brněnská metropolitní oblast představuje jeden z příkladů implementace nástroje ITI v České republice. Zároveň se jedná o výjimečný případ, jelikož město Brno, jádro obce metropolitní oblasti a nositel ITI, je nejaktivnější městská samospráva v zemi, která prosazuje myšlenku metropolitní spolupráce. Od institucionalizace strategického plánování rozvoje města Brna na konci 90. let (první strategický plán byl schválen v roce 2002, aktualizace v roce 2007 a nový strategický plán je v současné době ve vývoji) se město stalo jádrem většího městského regionu, který je součástí trhu práce a bydlení, dojíždění a mobility. Konkrétně to odráželo nárůst dojíždění z rostoucího předměstského zázemí do centra města a migraci obyvatelstva z centra města do rozšiřujícího se zázemí, což ohrožovalo město vyliďňováním a dopravními zácpami.

Zastupitelé městské politiky a správy se aktivně zapojili do evropských debat, podíleli se na iniciativách EU⁴ a účastnili se projektů mezinárodních sítí, jako jsou Eurocities, Urbact a Metrex a následně uplatňovali evropské myšlenky a postupy, včetně koncepce funkčního městského regionu, metropolitní oblasti a územní spolupráce do rozvojových politik a plánování města. Není divu, že se Brno stalo jedním ze silných hlasů podporujících realizaci ITI a je otevřeno sdílení zkušeností z metropolitní spolupráce. V současnosti je silným zastáncem posunu metropolitní spolupráce nad rámec pouhého využití ITI a politiky soudržnosti.

Postoj a přístup města Brna k metropolitní spolupráci se odráží ve struktuře městské správy. Metropolitní spolupráce je řízena na Odboru strategického rozvoje a spolupráce, který se skládá ze čtyř sekcí, z nichž jedna nese název „Oddělení řízení ITI a metropolitní spolupráce“. Symbolicky to vyjadřuje, že zatímco ITI je důležitým nástrojem politik soudržnosti EU založených na principu shora dolů podporovaných regionální politikou ČR, Brno prosazuje metropolitní spolupráci jako širší politickou a plánovací agendu, kde ITI je její klíčovou, avšak ne jedinou součástí.

V současné době není Brněnská metropolitní oblast jednotkou územní (místní nebo krajské) správy. V České republice neexistuje právní rámec, který by upravoval správu metropolitních oblastí. Význam Brněnské metropolitní oblasti je tak spojen s územním celkem funkčního městského území, které zahrnuje město Brno a jeho zázemí. Zázemí se mezi roky 2004 a 2020 skládalo ze 166 obcí a od roku 2021, po změně metodiky, ze 183 obcí. Správa metropolitní oblasti má charakter koordinace činností na vymezeném metropolitním území na základě dobrovolného partnerství mezi městem Brnem, obcemi ve svém zázemí a dalšími zúčastněnými stranami zapojenými do metropolitní spolupráce.

Vzhledem k tomu, že institucionalizace metropolitní spolupráce byla stimulována implementací nástroje ITI, je současné organizační schéma metropolitního řízení odvozeno od ITI. Zabývá se však i tématy a problémy mimo implementaci ITI.

Metropolitní spolupráci a realizaci ITI koordinuje Řídicí výbor Brněnské metropolitní oblasti. Řídicí výbor je poradní politická platforma bez zákonných práv nad metropolitním územím. Ve své původní podobě byl odpovědný městu Brnu jako nositeli ITI z hlediska implementace integrované strategie metropolitního rozvoje zpracované pro účely ITI (viz kapitola 4.2). V současné době však odpovídá za dlouhodobý strategický rozvoj a plánování BMO, který prostřednictvím nástroje ITI, ale i dalších forem podpory, využívá politiku soudržnosti, reaguje na výzvy a vytváří cíle, strategie a zdroje mimo rámec politiky soudržnosti. Řídicí výbor vydává doporučení pro nositele ITI, místní

⁴ Vedoucí Odboru strategického plánování města Brna Marie Zezůlková se například zúčastnila akce „Města zítřka“ (EU, 2011) v rámci projektu "Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný rozvoj a růst podporující začlenění", který zdůrazňuje úlohu metropolitních oblastí, městských regionů a potřebu správy na metropolitní úrovni.

samosprávy a statutární orgány aktérů, zapojených do implementace integrované strategie metropolitního rozvoje, která je stále z velké části realizována na základě finančních pobídek politiky soudržnosti prostřednictvím nástroje ITI, nikoli však výhradně (dle plánů na období 2021-2027).

Výkonnou (a do jisté míry i reprezentativní) roli pro metropolitní spolupráci a implementaci ITI plní kancelář manažera ITI, která spadá pod Oddělení řízení ITI a metropolitní spolupráce v rámci Odboru strategického rozvoje a spolupráce na Magistrátu města Brna.

Řídící výbor existuje od roku 2015, kdy se přípravná řídicí skupina po tvorbě strategie pro období 2014-2020 transformovala na Řídící výbor ITI. Od února 2021 byla složena ze zástupců místních (obecních) samospráv města Brna a šesti obcí s rozšířenou působností, které podepsaly memorandum o spolupráci na metropolitním rozvoji, a také ze zastupitelů Jihomoravského kraje. Kromě místních a krajských orgánů zahrnuje také aktéry z jiných organizací, jako je například Regionální inovační středisko, Krajská obchodní komora, Asociace nestátních neziskových organizací Jihomoravského kraje nebo Agentura pro sociální začleňování.

Řídící výbor zřizuje odborné pracovní skupiny pro jednotlivé tematické oblasti integrované strategie, v nichž je zastoupena široká škála místních aktérů a zúčastněných stran. Každou pracovní skupinu tvoří pověření úředníci z příslušných odborů z Jihomoravského kraje, z Magistrátu města Brna a ze šesti obcí s rozšířenou působností, kteří podepsali memorandum o spolupráci. Tyto zástupce doplňuje řada aktérů, které oddělení ITI buď určilo a oslovilo, nebo se na něj sami aktivně obrátili a vyjádřili zájem o účast.

Neexistuje však žádný oficiální mechanismus, který by zajistil zapojení všech obcí ve vymezeném území Brněnské metropolitní oblasti. Z celkového počtu 167, resp. 184, obcí na území Brněnské metropolitní oblasti má pouze sedm formálně přidělenou účast v Řídícím výboru a jeho pracovních skupinách. Obce s rozšířenou působností jsou chápány jako města, která mají širší znalosti a kompetence k zastupování obcí v rámci svého správního obvodu a naopak. Od obcí s rozšířenou působností se ve státní správě očekává, že budou dále poskytovat informace jednotlivým obcím ve svých správních obvodech (tj. v SO ORP). Neexistuje však žádný povinný mechanismus, který by to v praxi zajistil. Zapojení jednotlivých aktérů do spolupráce závisí především na tematickém rozsahu pracovní skupiny. Například, pracovní skupiny zabývající se vzděláváním a sociální soudržností, mají lepší přístup k širším místním znalostem, protože jsou zapojeny do orgánů nebo nástrojů spolupráce mezi obcemi, jako jsou Místní akční plány rozvoje vzdělávání nebo tzv. komunitní plány sociálních služeb.

Výměna informací mezi orgánem Brněnské metropolitní oblasti, tj. kancelářím manažera ITI, jednotlivými obcemi a dalšími aktéry v metropolitní oblasti je zajištěna zejména e-mailovou komunikací. Naopak ti, kteří potřebují získat informace nebo podat připomínky či návrhy, se obracejí přímo na kancelář manažera ITI.

Tematický rozsah metropolitní správy dosud zahrnoval strategické plánování v oblasti konkurenceschopnosti, vzdělávání, sociální soudržnosti, inteligentní mobility a životního prostředí (další informace viz kapitola 5). Od roku 2021 usilují zúčastněné strany o rozšíření metropolitních pravomocí tak, aby pokrývaly oblasti, jako je metropolitní/místní udržitelná mobilita, globální dostupnost, voda a krajina, nakládání s odpady, moderní a bezpečná energie, vzdělávání, smysluplná výstavba pro občany a podniky, infrastruktura a služby pro potřebné, posílení systému spolupráce, cestovního ruchu a kulturního dědictví⁵.

3.1.3 Další formy územní spolupráce v České republice a její realizace v kontextu Brněnské metropolitní oblasti

V České republice existují dvě hlavní formy spolupráce mezi obcemi: 1) mikroregion a účelové sdružení obcí a 2) Místní akční skupina (MAS).

Mikroregiony jsou dobrovolnými svazky obcí, které se zabývají komplexním rozvojem svého území. Jsou institucionalizovány v národním právu a mohou vypracovávat své strategické plánovací dokumenty. V roce 2010 bylo do aktivit mikroregionů zapojeno přibližně 86 % českých obcí (MMR, 2013), což pokrývá většinu území České republiky. Dále jsou považovány za nástroj k posílení postavení menších obcí či měst a obvykle nezahrnují velká města.

Správní struktura Brněnské metropolitní oblasti s těmito sdruženími přímo nespolupracuje. Některé obce

⁵ Pracovní dokument "Témata s metropolitním rozměrem": viz https://metropolitni.bno.cz/wp-content/uploads/2020/04/TEMATA-ISR-BMO-21_po-PS-28-11-2019_po-pripominkach.pdf

s rozšířenou působností se s BMO však angažují jako s významnou skupinou aktérů a partnerů (většinou pro sdílení informací, vypracování plánů, projektů apod.). Zkušenosti se však liší případ od případu.

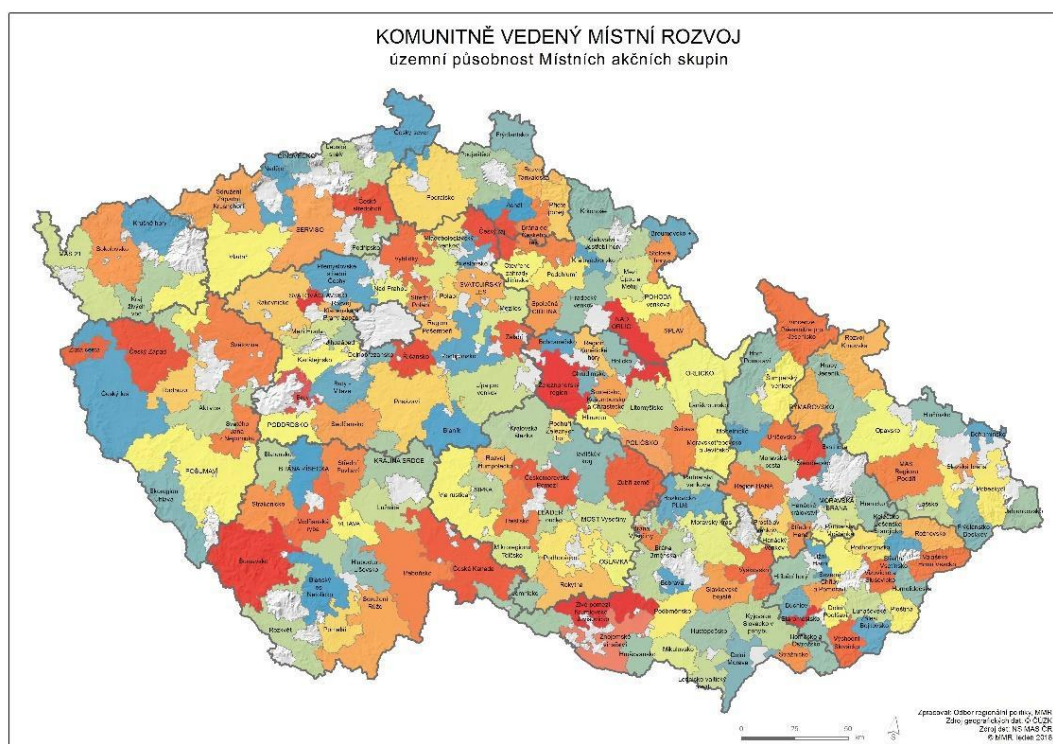
Spolu s mikroregiony existují "účelová" sdružení obcí. Jedná se o dobrovolná sdružení, která jsou obvykle založena v rámci spolupráce při výstavbě, poskytování a sdílení technické a sociální infrastruktury, jako jsou skládky odpadu nebo školy. V praxi existují velké rozdíly v činnosti těchto sdružení. Spolupráce mezi obcemi funguje v některých případech lépe než v jiných; pozitivní zkušenosti se obvykle týkají odpadového hospodářství nebo výstavby cyklostezek. Formální sdružení obvykle i nadále existují, přestože je splněn účel daného projektu.

Správní struktura Brněnské metropolitní oblasti tyto spolky přímo nezahrnuje. Tato sdružení se však mohou stát důležitými aktéry zapojenými do konkrétních metropolitních projektů. Sdružení může například působit jako projektový manažer pro infrastrukturní projekt, který zasahuje na území několika obcí. Na základě zkušeností z Brněnské metropolitní oblasti vzniklo sdružení za účelem výstavby cyklostezek na Šlapanicku, do kterého bylo zapojeno 22 obcí. Na druhou stranu se zapojení některých sdružení do metropolitní spolupráce jeví jako komplikované, neboť se do vymezeného území BMO nemusely dostat všechny členské obce daného sdružení.

Místní akční skupiny (MAS) jsou v současné době jedním z nejdůležitějších aktérů v oblasti rozvoje venkova (obr. 3.7). Díky podpoře z programu rozvoje venkova (Společná zemědělská politika EU) jsou Místní akční skupiny intenzivně se rozvíjející formou institucionalizované spolupráce a na základě splněných požadavků získávají Osvědčení o splnění standardů MAS. MAS podporují aktivity členů místních komunit a zapojení dalších lokálních aktérů. Fungují nezávisle na veřejné správě a pracují na základě metody LEADER. V souvislosti s politikou soudržnosti EU se postupně zřizují Místní akční skupiny v oblastech, kde doposud nepůsobily.

Pro programové období 2014-2020 byly zřízeny Místní akční skupiny, které vystupují jako držitelé nástroje pro komunitně vedený místní rozvoj (CLLD). V letech 2021-2027 budou i nadále působit v převážně venkovských oblastech, konkrétně v obcích s méně než 25 tisíci obyvateli, a CLLD jejich strategie podpoří. Tato forma spolupráce tak představuje další způsob, jak dosáhnout na financování z politiky soudržnosti pro místní aktéry. Na rozdíl od spolupráce v rámci ITI musí každá obec přiřadit své správní území do územní působnosti jedné Místní akční skupiny. Cílem je stanovit pevný rozpočet a v konečném důsledku zabránit situacím, kdy obce využívají rozpočet více než jedné Místní akční skupiny.

Obrázek 3.7 Územní pokrytí Místních akčních skupin v ČR



Zdroj: MMR, Odbor regionální politiky

Místní akční skupina a metropolitní uspořádání ITI nejsou přímo propojeny. ITI se zaměřuje na velké infrastrukturní projekty metropolitního významu, které vyžadují značné finanční zdroje, zatímco Místní akční skupiny se zabývají menšími projekty místního významu. Zkušenosti a praxe z období 2014-2020 v Brněnské metropolitní oblasti však prokázaly, že mohou vytvářet důležitou spolupráci při podpoře metropolitních projektů, neboť Místní akční skupiny mají místní znalosti a mohou předávat informace z metropolitní oblasti obcím prostřednictvím svých zavedených komunikačních kanálů. V důsledku toho jsou nyní Místní akční skupiny přizvány k dobrovolné účasti v pracovních skupinách Řídícího výboru. Zapojení Místních akčních skupin do metropolitního uspořádání však závisí na proaktivitě a ochotě jednotlivých manažerů Místních akčních skupin.

Kromě těchto dvou hlavních forem existují další tematické iniciativy spolupráce mezi obcemi, jako jsou Místní akční plány rozvoje vzdělávání⁶ nebo komunitní plánování sociálních služeb⁷.

Místní akční plány rozvoje vzdělávání jsou tvořeny pro mateřské a základní vzdělávání. Jedná se o produkt spolupráce partnerů na konkrétním území. Stanovuje priority a jednotlivé kroky nezbytné k dosažení cílů vzdělávání v území na základě místní potřeby, naléhavosti, místních přínosů zdůvodněných reálnými daty a analýzami z daného území. Jeho držitelem/správcem může být obec, dobrovolné sdružení obcí nebo Místní akční skupina. Místní akční plány rozvoje vzdělávání jsou realizovány ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností, případně na území vymezeném příslušným krajem. Alespoň 70 % škol v dané oblasti musí být vždy zapojeno do realizace místního akčního plánu. Mezi prioritní opatření v období 2014-2020 patřilo: (1) předškolní vzdělávání a péče: dostupnost - inkluze - kvalita, (2) čtenářská a matematická gramotnost, (3) inkluzivní vzdělávání a podpora dětí či žáků ohrožených školním neúspěchem. Zahrnuje oblasti rané péče, předškolního a základního vzdělávání, zájmového a neformálního vzdělávání. To se promítá do oblasti implementace, výběru partnerů pro její implementaci a výběru způsobu sběru dat. Místní akční plány rozvoje vzdělávání jsou řešeny v pracovní skupině pro vzdělávání (Výbor MAS).

Komunitní plánování sociálních služeb (neboli komunitní plánování) je nástroj, který pomáhá zajistit územní dostupnost sociálních služeb v jednotlivých obcích a/nebo malých regionech. Je založen na spolupráci a partnerství různých aktérů, kteří ve společném konsenzu identifikují chybějící a nezbytné sociální služby a společně stanovují priority pro řešení daných situací. Tento nástroj podporuje kontinuitu plánování, kdy se daní aktéři dohodnou na tom, jak postupně zlepšovat situaci v dané oblasti v rámci svých finančních, personálních limitů atd. Bohužel neexistuje zákonná povinnost obcí finančně se podílet, a proto si každé komunitní plánování musí najít nejlépe vyhovující mechanismus. Například ve SO ORP Kuřim v Brněnské metropolitní oblasti řešili finanční spoluúčast tak, že se každá obec musela finančně spolupodílet. V opačném případě by na jejím území nebyly sociální služby poskytované komunitním plánováním zajištěny. Komunitní plánování je napojeno na pracovní skupinu Řídícího výboru pro sociální soudržnost prostřednictvím zapojených aktérů z obcí s rozšířenou působností.

Výzvy a rozhodující prvky

- Nutnost koordinace mezi národní regionální politikou a národní politikou územního plánování. Národní regionální politika sleduje priority politiky soudržnosti EU. Je zaměřena na aktéry v regionech a podporuje je především prostřednictvím finančních pobídek. Politika územního plánování má dopad na územní uspořádání prostřednictvím regulace využití území. I když jsou obě tyto oblasti veřejných politik doplňkové, nepoužívají stejné pojmy a slovník a místo toho, aby čerpaly ze vzájemné synergie, zůstávají paralelními institucionálními kulturami.
- Od roku 2017 národní urbánní politika zdůrazňuje roli metropolitních oblastí a městských aglomerací v národním rozvoji. Dosud se však nevěnovala pozornost spolupráci uvnitř metropolitních oblastí a otázkám (vnitro)metropolitního rozvoje. Vzhledem k tomu, že se připravuje nová národní koncepce urbánní politiky, je vhodné, aby v ní byly zahrnuty zkušenosti z metropolitní spolupráce, plánování a rozvoje z období 2014-2020 a aby byly zohledněny v prioritách a opatřeních této politiky způsobem, který povzbudí místní aktéry k jejich praktickému použití.
- V současné době je metropolitní správa a spolupráce řízena především shora dolů. Vláda ČR určuje jádrová města a vymezuje území metropolitních oblastí a sídelních aglomerací. Poskytuje však mechanismy, které umožňují identifikaci rozvojových priorit zdola nahoru, které odpovídají národním a evropským cílům. Klíčovou výzvou je posílit institucionální rámec pro místní iniciativu založenou na

⁶ <https://www.mapvzdelavani.cz>

⁷ <https://www.mpsv.cz/hlavni-zasady-a-principy-komunitniho-planovani-socialnich-sluzeb>

principu zdola nahoru.

- V současné době neexistuje žádný mechanismus, který by zaručoval účast všech dotčených obcí, resp. jejich místních samospráv, na metropolitní správě. Pouze zlomek místních samospráv je zapojen mezi členy jednotlivých Řídících výborů ITI. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádný národní právní rámec, který by reguloval správu v metropolitních oblastech, je třeba v právních předpisech vytvořit organizační strukturu, která by podpořila metropolitní spolupráci nezávisle na stávajícím schématu ITI. Klíčovou výzvou pro právní rámec je nalézt právní formu, která nabídne možnost dobrovolné účasti obcí v metropolitní spolupráci založené na principu zdola nahoru, která zároveň zajistí závazky k naplňování společných metropolitních cílů.
- Za předpokladu, že bude metropolitní správa na principu zdola nahoru vytvořena jako projekt a její struktura bude nezávislá na politice soudržnosti a národních regionálních politikách, bude výzvou sladit národní politiku týkající se metropolitních oblastí (která je nyní zaměřena na oblasti vymezené státem) a metropolitní iniciativy (vycházející zdola nahoru, založené na dobrovolné spolupráci obcí, jež nemusí odpovídat územnímu rozsahu veřejné politiky).
- V současnosti je účast na metropolitní spolupráci primárně vedena a motivována dostupností finančních prostředků politiky soudržnosti, zejména nástroje ITI, kterým jsou dosaženy jednotlivé cíle. Kvůli podmínkám implementace ITI je využití některých dohod o spolupráci mezi obcemi omezené, proto ne všichni aktéři mohou využívat tento zdroj financování a nemají tedy důvod k účasti na BMO. Mohou se sice účastnit metropolitních diskusí, jejich nemožnost dosáhnout na finanční zdroje určené pro metropolitní rozvoj však snižuje jejich zájem a angažovanost. Klíčovou výzvou je překonat současný stav a posunout metropolitní spolupráci směrem k dlouhodobému plánování a realizaci společných metropolitních cílů. Současná situace, kdy je metropolitní spolupráce převážně postavena na zdrojích politiky soudržnosti (ITI), by se měla posunout směrem k vícezdrojovému financování včetně podstatné části místního financování a explicitní národní podpory. Metropolitní správa, plánování a spolupráce se může upevnit nalezením opatření směřujících ke společnému metropolitnímu fondu nebo rozpočtu, který alespoň částečně povede k naplnění metropolitních strategických priorit vlastními prostředky, alespoň částečně.
- Na úrovni Brněnské metropolitní oblasti (a dalších metropolitních oblastí a městských aglomerací v zemi) je třeba posílit metropolitní vedení. Je třeba vyjasnit pozici a roli klíčového mluvčího: zda se jedná o politika, který primárně zastupuje město nebo jiný politicko-územní celek, nebo o administrativně jmenovaného manažera (např. v metropolitní agentuře). Dále je nutná identifikace a propagace mluvčích pro jednotlivá dílčí území, která tvoří BMO. Tito mluvčí by působili jako zprostředkovatelé místních zájmů, pomáhali by na úrovni strategického plánování a zároveň dohlíželi na prosazování a realizaci metropolitních projektů v daném území.

3.2 Vývoj metropolitní spolupráce

Současná metropolitní správa a spolupráce, která je zavedena od roku 2014 pod záštitou politiky soudržnosti a konkrétně nástroje ITI, není prvním příkladem v historickém vývoji, kdy metropolitní oblasti a sídelní aglomerace byly předmětem veřejných politik, plánování a správy. Sídelní aglomerace a městské regiony byly během socialistického období v letech 1975-1989 považovány za významné územní celky určené k plánované urbanizaci. Současný přístup k rozvoji metropolí se však od hierarchicky organizovaného územního plánování během socialismu, založeného na principu shora dolů, podstatně liší. I když je i nyní rámec řízen shora dolů, provádění vyžaduje iniciativu zdola nahoru, která je založena na metropolitní spolupráci.

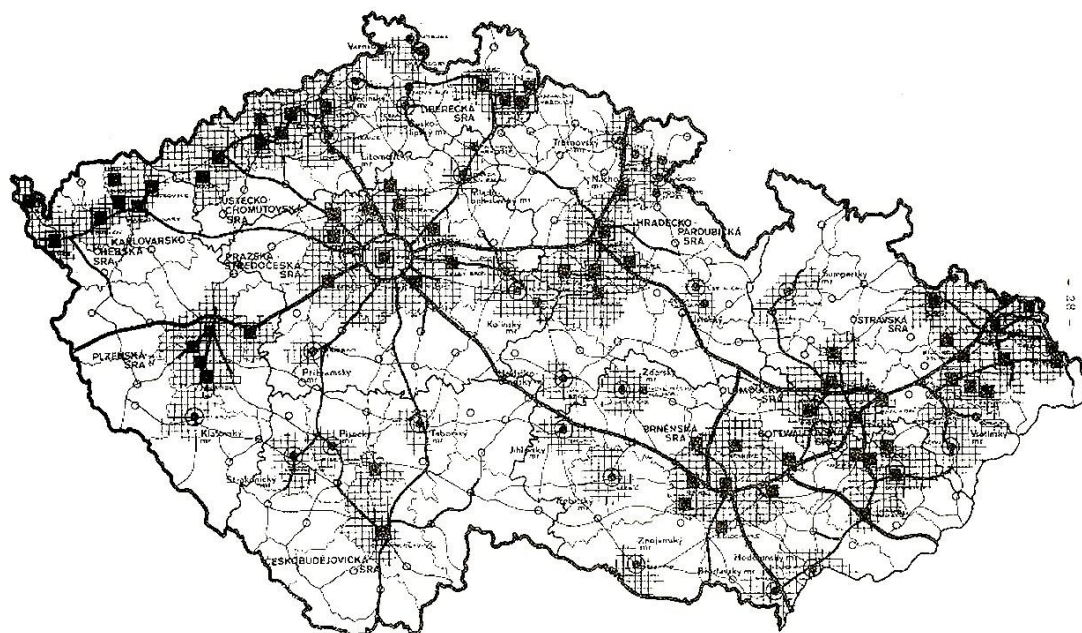
3.2.1 Historický odkaz

Centrální plánování během komunistického režimu zahrnovalo hierarchicky organizované rozhodování založené na principu shora dolů projevující se jak v ekonomickém, tak v územním plánování. Národní Koncepce vývoje osídlení a urbanizace ČSR 1970-2000 (viz obr. 3.8) definovala tzv. sídelně-regionální aglomerace a městské regiony jako prioritní rozvojové oblasti v rámci státu (první generace těchto koncepcí byla zpracovávána od poloviny 60. let a definovala celostátní hierarchii městských center). Pro tyto oblasti byly ústřední vládou zadány Územní plány velkých územních celků, které se konkrétně zaměřovaly na infrastrukturní rozvoj a také na ochranu životního prostředí.

Návrh Územního plánu velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace byl schválen v roce 1985 a v průběhu 90. let byl aktualizován. Se zřízením krajů v roce 2000 však odpovědnost za tyto plány přešla z vlády na krajskou samosprávu. Další zpracování Územního plánu velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace bylo ukončeno v roce 2000. Stavební zákon z roku 2006 tyto územní plány velkých územních celků nahradil Zásadami územního rozvoje.

Sídelní aglomerace velkých měst nebo polycentrické sítě či městské regiony středně velkých měst byly od konce 60. let součástí veřejné intervence shora dolů. Nicméně, s odporem vůči jakémukoli druhu plánování, které se během 90. let rozvinulo (Sýkora, 2006), ztratily nástroje spojené se státní správou, založené na principu shora dolů, politickou podporu. Odpovědnost za územní plánování byla ze zmíněného důvodu převedena převážně na místní (obecní) samosprávu a od roku 2000 na krajskou samosprávu (Balchin, Sýkora, Bull, 1999). Zatímco v 90. letech 20. století se nástroje územního plánování sídelních aglomerací ještě používaly, postupně začaly ztrácet svůj kredit. Tyto plány neměly za cíl stimulovat metropolitní spolupráci, ale deklarovaly priority centrálního státu v prostorové alokaci národních zdrojů. Toto plánování shora dolů neodpovídalo novému paradigmatu neoliberálního přístupu k městskému a regionálnímu rozvoji. Lze říci, že již od 90. let 20. století nebyly metropolitní oblasti jednoznačným územním cílem veřejné politiky a nebyly vytvořeny žádné řídicí struktury a politiky, které by usměrňovaly, podporovaly a posilovaly spolupráci v metropolitním měřítku.

Obrázek 3.8 Koncepte vývoje osídlení a urbanizace ČSR 1970-2000 (1975)



Zdroj: TERPLAN, *Koncepce vývoje osídlení a urbanizace ČSR 1970-2000, 1975*

Odkaz plánování sídelních aglomerací a městských regionů byl alespoň symbolicky přítomen v národních strategických dokumentech v roce 2000, přestože samotné plánování mělo malý vliv na skutečný rozvoj. Například Strategie regionálního rozvoje ČR pro období 2007-2013 ve své analytické části přiznávala Praze statut metropolitního města a věnovala pozornost rozvoji metropolitní oblasti hlavního města. Nebyly však rozlišeny samotné metropolitní oblasti jako typy území, které by byly předmětem regionální politiky. Národní intervence se výhradně soustředila na regionální disparity a poskytovala podporu ekonomicky slabým regionům, regionům postiženým strukturální transformací a regionům s vysokou nezaměstnaností. Podobně jako Strategie regionálního rozvoje, i první Zásady urbánní politiky z roku 2010 uznaly na národní úrovni v rámci systému osídlení státu existenci metropolitních oblastí, avšak bez jakýchkoli politických cílů souvisejících konkrétně s metropolitními oblastmi.

V období 2007-2013 byly nástroje politiky soudržnosti na podporu integrovaného rozvoje území využívány k zacílení konkrétních rozvojových zón ve městech, jako je např. regenerace sídlišť. Územní integrace byla chápána jako spojené úsilí veřejných intervencí a multidimenzionálního financování ve specificky určených městských oblastech v rámci místní samosprávy, nikoli jako nástroj, který by stimuloval a podporoval územní integraci ve smyslu spolupráce mezi obcemi potřebnou pro podporu vztahů město-venkov nebo město-předměstí

v rámci funkčních městských oblastí.

Klíčový národní strategický dokument v oblasti územního plánování, Politika územního rozvoje ČR, ve své první verzi z roku 2008 metropolitní území neřešil. Politika územního rozvoje zde však označila 12 rozvojových oblastí v okolí velkých městských center. Přestože Politika územního rozvoje výslovně nezmiňovala problematiku metropolitních oblastí nebo funkčních městských oblastí, uznávala funkční prostorovou integraci území kolem velkých a středně velkých měst a jejich klíčovou roli v rozvoji území státu.

Možnosti metropolitní spolupráce a koordinace byly silně ovlivněny národním systémem místní a krajské samosprávy. Po roce 1989 došlo k masivnímu rozpadu obcí a příslušných místních samospráv, jejichž počet se zvýšil z přibližně čtyř na více než šest tisíc a tato situace trvá až do současnosti. S extrémně roztržštěnou prostorovou strukturou a decentralizovaným systémem místní (obecní) správy (Balchin, Sýkora, Bull, 1999) se metropolitní oblasti velkých měst skládají ze stovek místních samospráv, z nichž každá má volené zástupce, nezávislé pravomoci územního plánování a místního rozvoje a sleduje své vlastní zájmy. Krajská samospráva byla zrušena v roce 1990 a nové krajské samosprávné celky byly po dlouhých sporech ustanoveny až v roce 2000, kdy vzniklo 13 krajů a hlavní město Praha. V prvním desetiletí své existence se regiony snažily posílit svou legitimitu. Jejich postavení a nově nabytá pravomoc by byly případným přesunem odpovědnosti na velké územní celky metropolitních oblastí a městských regionů větších měst, které koncentrují většinu obyvatel a ekonomických aktivit v krajích, ohroženy. Ze zmíněných důvodů návrh administrativního členění státu metropolitní spolupráci spíše nepodporoval.

V rámci místních a krajských samospráv byl rozvoj tažen spíše konkurencí, a dokonce i nepřátelstvím mezi jádrovými městy a obcemi v jejich zázemí. Vztah mezi krajskými a městskými samosprávami byl charakterizován omezenou spoluprací, z nichž každá spíše posilovala svoji autonomii, než aby byla otevřena spolupráci. Městské samosprávy ve velkých městech, v Praze a Brně, uznaly svoji funkční městskou oblast jako širší územní rámec rozvoje měst, což se však nepromítlo do institucionální spolupráce mezi místními samosprávami a dalšími subjekty v jejich městských regionech. Mezi menšími sídly (městy a obcemi) se rozvíjely mechanismy vzájemné spolupráce v rámci mikroregionů, přičemž vazby mezi městem a venkovem se sice zintenzivnily z hlediska funkčních vztahů, jako je dojíždění za prací, ale v institucionální spolupráci a koordinovaných krocích v oblasti řízení se neprojevovaly (Sýkora, Mulíček, 2014).

Navzdory tomuto obecnému hodnocení existují konkrétní příklady úspěšné koordinace napříč městskými regiony. Jedním z úspěchů metropolitní spolupráce je vznik Pražské integrované dopravy (PID), kterou od roku 1992 koordinuje Regionální organizátor pražské integrované dopravy (tzv. ROPID). Systém nyní pomocí jednotného systému jízdného a jízdenek propojuje městskou hromadnou dopravu v Praze s většinou obcí ve Středočeském kraji. Od svého založení v roce 1992 rozšiřuje PID veřejnou dopravu z Prahy do obcí ve svém zázemí. Vývoj PID sledoval dynamiku procesu suburbanizace hlavního města (Sýkora, Mulíček, 2014). Do roku 2010 obsluhoval PID asi 300 obcí, přičemž hromadnou dopravou byl obsluhován rostoucí pražský metropolitní region. Od roku 2005 se integrací menších systémů vyvinul systém Středočeské integrované dopravy (SID), který je organizovaný v rámci okresů. V letech 2005 až 2012 byl vztah mezi pražskou a středočeskou dopravou spíše konkurenční až konfliktní, a to především v okrajových částech Prahy, které se nachází již ve Středočeském kraji. Po politických změnách v roce 2012 začalo město Praha a Středočeský kraj spolupracovat na sladění obou dopravních systémů. Od roku 2017 je SID integrován do PID. V průběhu roku 2021 bylo dokončeno finální doplnění zbývajících oblastí ve Středočeském kraji do PID. Původně metropolitní doprava tak nyní pokrývá mnohem větší region. Páteř PID v Praze tvoří metro, tramvajové, autobusové linky, provozované Dopravním podnikem hl. m. Prahy, a dále železniční spojení. Železniční a autobusové linky obsluhují rozsáhlé území Prahy a středních Čech, které sahá daleko za metropolitní region. Více než 500 tranzitních linek s přibližně 35 tisíci spoji přepraví každý den více než 4 miliony cestujících (PID, 2020). PID také poskytuje tzv. Park and Ride parkování na okraji města, aby se podpořilo spojení mezi příměstskou automobilovou dopravou a systémem veřejné dopravy v Praze. Úspěch při usnadňování dopravního spojení mezi bydlištěm a zaměstnáním v širším městském regionu Prahy je vzácným příkladem metropolitní spolupráce hlavního města, Středočeského kraje, velkého počtu obcí, veřejných i soukromých dopravních společností.

Obdobný integrovaný dopravní systém pro Jihomoravský kraj, zahrnující krajské město Brno, je vyvíjen od roku 2004 z iniciativy kraje v úzké spolupráci se samosprávou města Brna a dalších obcí v regionu. Zatímco v prvních letech zahrnoval obce v brněnském funkčním regionu, rychle se rozšířil na celé území Jihomoravského kraje, a dokonce i za jeho hranice do sousedních regionů a zemí, především na Slovensko a do Rakouska. Tyto příklady ukazují, že otázky dopravy jsou v metropolitním rozvoji, plánování a spolupráci klíčové, avšak v praxi jsou organizovány na úrovni krajů, aby zahrnovaly a sloužily i obcím v nemetropolitních oblastech. Rozvoj metropolitních vazeb, interakcí, politik a veřejných zásahů je proto třeba vždy posuzovat také ve vztahu k širším

regionálním územím a jejich příslušným krajským a místním samosprávám.

3.2.2 Současný proces metropolizace v Česku

Současný typ metropolitní spolupráce a správy se začal rozvíjet teprve nedávno, od roku 2013. Nejprve byly stanoveny metropolitní oblasti jako subjekty politiky soudržnosti, a to na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních, které definují tzv. „integrováný přístup“ k územnímu rozvoji. Jeho implementace v České republice byla popsána v Dohodě o partnerství na programové období 2014–2020 uzavřené mezi Českou republikou a EU.

S ohledem na podnět politiky soudržnosti EU, související s novým využitím nástroje ITI pro integrovaný rozvoj v metropolitních oblastech, rozhodlo Ministerstvo pro místní rozvoj v národní Strategii regionálního rozvoje ČR 2014–2020 o řešení regionálního rozvoje prostřednictvím územního rámce funkčních městských oblastí (MMR, 2013). Otevřely se tak nové interpretace a conceptualizace českého území. V rámci programování politiky soudržnosti EU na období 2014–2020 byla vypracována a zavedena nová územní typologie sestávající z jádrových oblastí, stabilizovaných oblastí a periferií. Zejména kategorie jádrových oblastí zahrnovala „metropolitní oblasti s více než třemi sty tisíci obyvateli, sídelní aglomerace s počtem obyvatel mezi sto tisíci až třemi sty tisíci a menšími regionálními centry“ (MMR, 2013). V souvislosti s implementací ITI deklaroval regionální rozvoj snahu o „větší územní integraci jádrových oblastí nejvýznamnějších metropolitních oblastí a aglomerací s jejich širším zázemím za účelem efektivního využití jejich ekonomického a lidského potenciálu“. (MMR, 2014a). Na přípravu a implementaci politiky soudržnosti EU 2014–2020 se do procesu metropolizace zapojila řada aktérů (z národní, krajské, městské a místní úrovně) (viz MMR, 2013; 2014a 2014b; 2014c). Například koncept metropolitního regionu se vedle regionální politiky odrazil také v národní politice územního plánování. Aktualizace národní Politiky územního rozvoje (MMR, 2015, 2019, 2020) uznaly „metropolitní rozvojové oblasti Prahy, Ostravy a Brna“ a uložily příslušným krajským úřadům specifické úkoly územního plánování.

Na podporu procesu metropolizace vyčlenila předem Evropská komise v souladu se svými předpisy nejméně 5 % prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) pro metropolitní oblasti, které uplatňují nástroj ITI. Tyto vyčleněné prostředky byly určeny na vybrané projekty realizované prostřednictvím územního nástroje ITI v metropolitních oblastech. Český přístup a nastavení využití ITI umožnil metropolitním oblastem v ČR řešit jejich rozvojové problémy prostřednictvím společné koordinace rozvojových cílů a investic, financovaných z různých českých operačních programů, a vytvořit podmínky pro územně komplexní přístup upřednostňující metropolitní spolupráci založenou na principu zdola nahoru. Díky tomu nositelé ITI, tj. jádrová města vybraných metropolitních oblastí a městských regionů, začali implementovat ITI prostřednictvím počáteční formy metropolitní instituce, která spolu s metropolitními partnery dala vznik integrované strategii pro řešení cílů, jež lze financovat z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), stejně jako z Evropského fondu soudržnosti (FS) a Evropského sociálního fondu (ESF).

Klíčoví aktéři zapojení do implementace ITI investovali úsilí a čas do prosazování, koncipování, přizpůsobování a implementování nástroje ITI a metropolitní spolupráce v Česku (Coblence, Sýkora, 2021). Počáteční zkušenosti s metropolitní spoluprací a plánováním (v zájmu ITI) vedly k tomu, že si politická reprezentace, samospráva, odborníci ve velkých městech a nositelé ITI stále více uvědomovali metropolitní přínosy, a začali tak prosazovat, aby byli uznáni jako relevantní partneři na národní a krajské úrovni. V důsledku toho postupně získali více pravomocí k řízení rozvoje v daných metropolitních a městských regionech (viz Poziční dokument statutárních měst). Obdobně začal i Svaz měst a obcí ČR explicitně podporovat metropolitní spolupráci. Zmínění aktéři hodnotili nástroje ITI v letech 2014–2020 a prosazovali další podporu metropolitní úrovně v oblasti veřejné politiky a podporu institucionálního uspořádání, které by posílilo metropolitní spolupráci a správu věcí veřejných (Coblence, Sýkora, 2021). Pozitivní zkušenosti s využíváním ITI na úrovni veřejné správy a na úrovni měst se odrazily v Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+ (MMR, 2020b), která pro programové období 2021–2027 definuje tři metropolitní oblasti v Česku - Pražskou, Brněnskou a Ostravskou metropolitní oblast. Dále je definováno deset sídelních aglomerací, kde je od roku 2021 v rámci ITI podporována spolupráce města a jeho zázemí.

Nedávno začalo Ministerstvo vnitra České republiky organizovat platformu pro diskuzi nad "optimální legislativní podobou metropolitní spolupráce". Tato diskuze je začleněna do ministerského projektu "Klientsky orientovaná veřejná správa 2030" (MV, 2019), který mimo jiné přistupuje k metropolitním oblastem jako „k natolik funkčně provázaným, že i veřejná správa na to musí specificky reagovat“. Tato současná aktivita je výsledkem „metropolitní“ emancipace městské správy v období 2014–2020 a strategické podpory Ministerstva pro místní rozvoj při realizaci procesu metropolizace. Brněnská metropolitní oblast se tak stala pilotním městským regionem, kde se testují nově navržené formy metropolitní samosprávy.

3.2.3 Metropolizace Brněnské metropolitní oblasti

V národním kontextu procesu metropolizace je případ Brněnské metropolitní oblasti poměrně výjimečný. Počátky snah a aktivit zapojit se do procesu metropolizace spadají do konce 90. let. Uvažování za hranice města bylo podníceno přesunem obyvatel města Brna do rozrůstajících se předměstí a nárůstem dopravní zátěže v jádru města vlivem prudkého nárůstu individuální automobilové dopravy z nových a rozrůstajících se příměstských obytných čtvrtí k pracovním místům soustředěným ve městě Brně a k nově budovaným nákupním zónám na území města (Sýkora, Ouředníček, 2007). Tato situace následně vedla k postupné změně myšlení místních a krajských politiků v uznání důležitosti spolupráce v rámci aglomerace či metropolitní oblasti a uvedení prvotních myšlenek do praxe.

Tato změna byla způsobena dvěma důvody. Prvním byla projektová zkušenost vyplývající z politiky soudržnosti EU – od přípravy na vstup do EU v roce 2004 až po programové období 2014-2020, které zdůrazňovalo metropolitní rozměr. Důležité poznatky o problematice rozvoje metropolí byly získány také při aktivní účasti brněnských zástupců na projektech a aktivitách EU, například na projektu Urbact: Joining Forces nebo projektu Eurocities.

Druhým důvodem byla v letech 2009–2016 spoluúčast města Brna na přípravě územně plánovací dokumentace pro Jihomoravský kraj, která začala ještě před plánovacím obdobím 2014-2020. Spolupráce se následně soustředila zejména na přípravu „Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (2016)“, jejíž součástí byla i "Územní studie aglomeračních vztahů Brna a jeho zázemí (2010)". Další společnou kooperací byla i tvorba "Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020 (2012)". Tato veškerá spolupráce umožnila navázat komunikaci mezi městem Brnem, obcemi s rozšířenou působností v zázemí města Brna a samotným Jihomoravským krajem. V rámci této spolupráce byly identifikovány společné problémy, u kterých vyvstala potřeba společných řešení. Další konkretizace metropolitní spolupráce pak souvisí s implementací ITI, jak je definováno na národní úrovni.

Implementace ITI představovala zlomový faktor, který poskytl konkrétní mechanismus v podobě organizačních opatření a finančních možností pro skutečné pokračování metropolitní spolupráce. V kontextu kohezní politiky EU je Brněnská metropolitní oblast, centrální část Jihomoravského kraje, považovaná za "méně rozvinutý region". To významně ovlivnilo výši finančních prostředků plynoucích do metropolitní oblasti i míru spolufinancování. V období 2014–2020 finanční pobídky pro metropolitní spolupráci souvisely téměř výhradně s podporou poskytovanou z politiky soudržnosti a konkrétně s jasným důrazem na metropolitní úroveň, která se vztahuje k implementaci ITI. Finanční prostředky politiky soudržnosti představovaly prakticky jedinou formu „metropolitního rozpočtu“, kterou mohla BMO využít k posílení metropolitní spolupráce v oblastech infrastruktury, dopravy, sociální soudržnosti, vzdělávání, ekonomického rozvoje a konkurenceschopnosti.

Na základě pozitivních zkušeností s implementací ITI při podpoře rozvoje si BMO buduje svoji pozici v rámci jednání na národní úrovni. Nejprve se metropolitní instituce, zastoupená Odborem strategického rozvoje a spolupráce Magistrátu města Brna a oddělením „Řízení ITI a metropolitní spolupráce“, začala zasazovat o další rozvoj metropolitní dimenze a její etablování na národní úrovni nad rámec politiky soudržnosti EU. Brněnská metropolitní oblast se stala předním zastáncem pořádání akcí a sdílení zkušeností s ostatními metropolitními oblastmi. V důsledku činnosti BMO (a činnosti ostatních statutárních měst v ČR) začalo Ministerstvo vnitra organizovat platformu pro diskusi o možných formách metropolitní úrovně z hlediska jejich správy v české legislativě. BMO si dále buduje svoji pozici a roli při vyjednávání o budoucím programování politiky soudržnosti, a to navzdory organizační struktuře v České republice řízené na principu shora dolů, která oficiálně uznává pouze národní a krajskou úroveň státní správy.

Brno navíc rozvíjí metropolitní agendu také interně v rámci BMO. Během přípravy na období 2021-2027 byly rozvojové cíle pro Brněnskou metropolitní oblast naplánovány nad rámec cílů politiky soudržnosti (ITI). Byla zřízena nová tzv. horizontální pracovní skupina Řídícího výboru BMO, která má podporovat horizontální (mezitematické) vazby mezi aktéry metropolitní spolupráce. Brno je také nejaktivnějším nositelem ITI v zemi, který hlasitě argumentuje pro přesun metropolitní spolupráce i do sfér mimo nástroj ITI. Zatímco tyto prvky jasně poukazují na význam místního přístupu, celková reprezentativní struktura, mechanismus a vymezení území nadále zůstává na principu shora dolů, který byl nastaven Evropskou unií a českou vládou. Současné programové období lze tedy považovat za mimořádnou příležitost, kdy externí podpora ze strany politiky soudržnosti EU a národních vlád může být využita k pevnější institucionalizaci metropolitní správy a plánování.

Obrázek 3.9 Časová osa rozvoje metropolitní spolupráce

národní úroveň		metropolitní úroveň (konkrétně BMO)
Zavedení Územních plánů velkých územních celků	1975	Územní plán velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace
	1980s	
Zřízení krajské samosprávy	2000	Uznání širšího městského regionu v aktivitách města Brna
	2004	Projekty "Urbact: Joining Forces" a "Eurocities"
Nový stavební zákon zavedl zásady územního rozvoje	2006	
Politika územního rozvoje	2008	
Zásady urbánní politiky	2010	Územní studie aglomeračních vztahů Brna a jeho zázemí
Vytvoření metropolitní dimenze v národní regionální politice v rámci implementace ITI	2012	Strategie rozvoje Jihomoravského kraje
	2013	Příprava pro ITI v BMO
	2015	Počátek implementace ITI v BMO
Poziční dokument statutárních měst České republiky	2018	Město Brno se stává lídrem v podpoře celostátní diskuse o metropolitní spolupráci
Politika územního rozvoje ČR označila Pražskou, Brněnskou a Ostravskou metropolitní oblast		
Národní regionální politika posílila postavení metropolitních oblastí	2019	Tvorba strategie BMO 21+
Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ prohlašuje, že pokračuje implementace ITI	2020	Rozšiřování metropolitní spolupráce nad rámec nástroje ITI
Ministerstvo vnitra začalo organizovat národní platformu pro metropolitní správu	2021	

Zdroj: vlastní zpracování

Výzvy a kritické prvky

- Viz část 3.1, kterou lze aplikovat i v tomto případě.

3.3 Metropolitní rozvojové cíle

V letech 2014-2020 byly cíle metropolitního rozvoje přímo spojeny s politikou soudržnosti. Další informace o této problematice viz kapitola 5.

3.3.1 Soulad s cíli státu a kraje

V letech 2014-2020 byl soulad cílů metropolitního rozvoje s cíli státu a kraje dán organizačními aspekty, jelikož byl metropolitní rozvoj řízen dominantně nástrojem ITI, a tedy v rámci politiky soudržnosti (Brno, 2015). Krajské priority v oblasti územního plánování se přizpůsobily prioritám politiky soudržnosti a národní krajské politice ve prospěch metropolitního územního měřítka rozvoje a územního plánování.

3.3.2 Soulad s cíli města

Provázanost mezi metropolitními rozvojovými cíli a rozvojovými cíli jádrového metropolitního města Brna a šesti obcí s rozšířenou působností byla zajištěna na základě memoranda o spolupráci na metropolitním rozvoji. Zmíněné obce jsou zároveň členy Řídícího výboru BMO a jeho pracovních skupin a aktivně se podílejí na identifikaci potřeb metropolitních oblastí, stanovení priorit a přípravě integrované strategie pro Brněnskou metropolitní oblast. Ostatní obce v metropolitní oblasti jsou informovány o vývoji a o strategických politických a plánovacích prioritách. Neexistuje však žádné formální ujednání, které by zajistilo soulad mezi cíli jednotlivých obcí a cíli metropolitní oblasti.

Výzvy a rozhodující prvky

- Nastartování metropolitní spolupráce prostřednictvím ITI se ukázalo jako efektivní. Představuje však pouze selektivní a pevně stanovený rozsah cílů metropolitní spolupráce, neboť je založeno na národním rámci, politice soudržnosti a národních rozvojových prioritách. Klíčovou výzvou je posunout se nad rámec cílů politiky soudržnosti a najít cesty k financování rozvojových cílů, které by nebyly přímo spojeny s alokacemi ITI.

3.4 Nástroje metropolitního rozvoje a plánování

Od roku 2014 do současnosti (2021) je jediným nástrojem metropolitního rozvoje a plánování nástroj ITI s integrovanou strategií (více viz kapitola 4.2).

3.4.1 Nástroje v rámci jiných iniciativ spolupráce

Metropolitní spolupráce, která je vedena Řídícím výborem BMO, jeho pracovními skupinami a integrovanou strategií (vše zřízené pro fungování nástroje ITI), odráží nástroje a iniciativy ve specifických oblastech rozvoje Brněnské metropolitní oblasti (tab. 3.1).

Například řídicí orgán Operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání požadoval pro Brněnskou metropolitní oblast integrovanou strategii v souladu s Regionální inovační strategií (viz bod 5.1). Protože se rozsahy cílů Regionální inovační strategie a ITI liší, je manažer Regionální inovační strategie zároveň členem Řídícího výboru ITI a zajišťuje vzájemnou spolupráci.

Zástupci Místních akčních plánů rozvoje vzdělávání se účastní pracovních skupin Řídícího výboru ITI, neboť představují významný specifický zdroj místních znalostí pro příslušný tematický cíl. Nejsou však členy samotného Řídícího výboru. Cíle metropolitního rozvoje jsou v souladu s cíli Místních akčních plánů pro rozvoj vzdělávání v rámci obecných cílů politiky soudržnosti (výsledek procesu identifikace cílů viz kapitola 5.1).

Tabulka 3.1 Ostatní nástroje

Nástroj	Úroveň	Typ	Typ (2)	Typ (3)
Regionální inovační strategie	Regionální	Strategie	Zákonné a povinné	Závazné pro orgány veřejné moci
Místní akční plány rozvoje vzdělávání	Místní	Odvětvová strategie	Zákonné, ale nepovinné	

Zdroj: vlastní zpracování

3.4.2 Nástroje a iniciativy související s COVID-19

V měřítku metropolitních oblastí neexistuje žádný konkrétní nástroj věnovaný dopadům pandemie COVID-19, ať už na národní úrovni, nebo v měřítku metropolitních oblastí, tj. ani v Brněnské metropolitní oblasti. V Brněnské metropolitní oblasti nebyl připraven ani řízen metropolitními institucionálními strukturami žádný projekt financovaný EU (nebo financovaný z národních, krajských či místních zdrojů), související s pandemií COVID-19. Je třeba však rozlišovat mezi okamžitou reakcí na pandemickou situaci, a to ve zdravotnictví nebo podpoře on-line komunikace, a dlouhodobými ekonomickými a sociálními důsledky pandemie COVID-19. Tyto důsledky dopadu pandemické situace na ekonomický a sociální rozvoj vyžadují veřejnou intervenci na všech úrovních, v níž hraje prvořadou úlohu EU a její podpora Nástroje pro oživení a odolnost (RRF) prostřednictvím národních plánů obnovy.

„Národní plán obnovy: Plán Česka pro oživení a odolnost“ (MPO 2021) byl zpracováván pod vedením Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky od srpna 2020. První návrh ozdravného plánu byl Evropské komisi předložen v říjnu 2020. V té době ministerstva, krajské a místní samosprávy, české organizace občanské společnosti a profesní sdružení nebyly k účasti na tomto procesu oficiálně přizvány. Až v reakci na nespokojenost s mírou zapojení jednotlivých aktérů začalo od prosince 2020 Ministerstvo průmyslu a obchodu pořádat participativní kulaté stoly. Tyto kulaté stoly však postrádaly jasná pravidla ohledně toho, kdo se může účastnit a jak budou brány úvahu připomínky zúčastněných stran. Po počátečním odmítání jakýchkoliv konzultací s místními a krajskými samosprávami získala od jara 2021 velká města, která jsou jádrem metropolitních oblastí a sídelních aglomerací a také nositelé ITI, omezené možnosti komentovat priority Národního plánu obnovy a formulovat svá stanoviska odrážející priority městského a metropolitního rozvoje. Až do konce března, kdy byl plán předložen k meziresortnímu řízení a připomínkám ministerstev, nebyla žádná verze plánu veřejně dostupná. Národní plán obnovy byl následně schválen vládou ČR v květnu 2021 a Evropskou komisí v červenci 2021.

Celková částka českého Národního plánu obnovy činí 7,1 miliard EUR ve formě grantů a půjček v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, jehož cílem je reagovat na dopady pandemie COVID-19 a zároveň řešit společné evropské výzvy přijetím zelené a digitální transformace, posílit ekonomickou a sociální odolnost a soudržnost jednotného trhu. Plán pro Česko je postaven na šesti pilířích, kterými jsou: digitální transformace (1,1 miliardy EUR), ekologická transformace a fyzická infrastruktura (3 miliardy EUR), vzdělávání a trh práce (1,5 miliardy EUR), výzkum, vývoj a inovace (0,5 miliardy EUR), veřejná správa (0,5 miliardy EUR) a zdravotnictví (0,5 miliardy EUR). Projekty v plánu pokrývají celou dobu životnosti Nástroje pro oživení a odolnost do roku 2026.

Schválený „Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky“ neobsahuje žádná opatření specificky zaměřená na rozvoj měst nebo metropolí. Až do poslední verze návrhu, která šla do meziresortního řízení, zahrnoval plán obnovy část týkající se revitalizace brownfieldů, kterou prosazovalo Ministerstvo pro místní rozvoj a podporovala města. Z konečné verze plánu však byla vypuštěna. Schválený plán obnovy výslovně uvádí, že jeho cíle jsou celostátní a mají spíše přispět ke konvergenci nemetropolitních regionů na úroveň rozvoje a k zajištění infrastruktury v metropolitních regionech Prahy, Brna a Ostravy.

Výzvy a rozhodující prvky

- V současné době chybí další nástroje a mechanismy (kromě ITI), které by podporovaly a vymezily spolupráci, plánování a správu metropolitních oblastí. Výzvou je prozkoumat tyto možnosti mimo rámec ITI a pobídek pocházejících z politiky soudržnosti. Podpora poskytovaná přes Nástroj pro oživení a odolnost prostřednictvím Národního plánu obnovy výslovně uvádí, že jeho cíle jsou celostátní a neodráží městský nebo metropolitní rozměr veřejných zásahů. Z hlediska územního rozvoje podporuje konvergenci nemetropolitních regionů na úroveň rozvoje a má zajistit infrastrukturu v metropolitních regionech.
-

3.5 Metropolitní financování a metropolitní rozpočet

Momentálně neexistuje žádný metropolitní rozpočet a do současnosti (2021) nebyly vytvořeny žádné metropolitní finanční nástroje. Pouze v souvislosti se zajištěním organizační struktury nástroje ITI byly poskytnuty omezené zdroje z rozpočtu města.

Výzvy a rozhodující prvky

- K udržení a posílení metropolitní spolupráce v dlouhodobém horizontu je zapotřebí společného rozpočtu. Rozpočet by měl přinejmenším financovat fungování metropolitního úřadu BMO a sloužit ke spolufinancování podpory metropolitní spolupráce ze strany vlády (a EU). Zřízení rozpočtu vyžaduje rámec pro metropolitní správu, která by umožnila finanční participaci zúčastněných aktérů (forma závazných podmínek, některé výhody výměnou nebo legislativní povinnost).

3.6 Úloha sociálních skupin a podnikatelské sféry v metropolitní správě

V současné době neexistuje žádné formální metropolitní vedení, který by stimulovalo a zapojovalo nevládní organizace a zúčastněné strany z občanských organizací a podnikatelské sféry. Nicméně v roce 2014 byla zřízena řídicí struktura na metropolitní úrovni, která sloužila pro implementaci nástroje ITI. V rámci politiky soudržnosti jsou metropolitní oblasti zastoupeny metropolitním Řídicím výborem a správním úřadem, které vznikly v souvislosti s implementací nástroje ITI a politiky soudržnosti od roku 2014.

Role sociálních skupin a podnikatelské sféry v metropolitní správě je definována partnerským přístupem politiky soudržnosti. Vyzývá příslušné aktéry v daném území k účasti na diskusi a definování strategických rozvojových cílů, čímž se podílejí na metropolitní správě (viz kapitola 4.1). Od roku 2021 je v Brněnské metropolitní oblasti podporován další rozvoj metropolitní správy včetně vlastní metropolitní agendy „mimo politiku soudržnosti“, na národní úrovni byla potom zřízena pracovní skupina, která projednává a navrhuje opatření pro formální metropolitní správu.

Existuje celá řada neformálních či méně formálních aktivit, které v Brněnské metropolitní oblasti reflektují metropolitní problémy, plánování, řízení, posilují kulturu metropolitního myšlení, jednání a správu věcí veřejných. Patří mezi ně například účast vedení města Brna a politické reprezentace v pracovních skupinách pro urbánní a regionální rozvoj (či regionální politiku), pracovní skupina pro metropolitní správu na národní/ministerské úrovni, spolupráce s krajskou samosprávou a dalšími krajskými aktéry na metropolitní úrovni, diskuse o metropolitní agendě na specificky přizpůsobených setkáních a konferencích o metropolitní spolupráci pořádané městem Brnem, či zapojení do výzkumných projektů financovaných EU a z národních fondů (např. jako ESPON METRO, TAČR METROSPOL) zaměřené na metropolitní spolupráci a správu, či zapojení do mezinárodních sítí jako jsou Eurocities (pracovní skupina pro metropolitní oblasti) a METREX.

3.6.1 Sociální skupiny a občanská společnost

V období 2014-2020 metropolitní správa, zřízená pro aplikaci nástroje ITI, oslovila několik zástupců z řad občanské společnosti a nevládních organizací s nabídkou účasti na setkání pracovních skupin, čímž je zapojila do plánování opatření v rámci tematického cíle sociální soudržnosti (Brno, 2015). Seznam těchto aktérů, kteří se aktivně podílejí na metropolitní správě, se stále rozrůstá. Řada nevládních organizací podporuje rozvoj metropolitních měst prostřednictvím aktivit financovaných z nástroje ITI, které naplňují metropolitní cíle.

3.6.2 Podnikatelská sféra

V rámci Brněnské metropolitní oblasti nebyli v období 2014-2020 do procesu plánování a implementace metropolitní strategie zapojeni zástupci podnikatelské sféry. Jejich účast není uvažována ani v následujícím období.

Výzvy a rozhodující prvky

- Metropolitní správa a spolupráce zahrnuje další aktéry z QUANGO⁸, nevládních organizací a podnikatelského sektoru. Tato spolupráce je z velké části dobrovolná: aktivní a zainteresované subjekty se účastní, vyjadřují své priority a přínosy. Síť aktérů spolupracujících na metropolitním rozvoji v rámci Brněnské metropolitní oblasti potřebuje další posílení, aby se podpořila pevnější legitimita metropolitního rozvoje, metropolitního plánování a správa věcí veřejných.

3.7 Účast v politických sítích

Řídící výbor není zapojen (a nemůže být, protože není právním subjektem) v jiných politických sítích. Kancelář manažera ITI pro Brněnskou metropolitní oblast je však zapojena do sítí na národní, krajské a místní úrovni. Na národní úrovni se BMO spolu s krajskými zástupci a Ministerstvem pro místní rozvoj podílí na národní regionální politice (viz. Strategie regionálního rozvoje) a prioritách politiky soudržnosti v programovém období. Dále s ostatními ministerstvy (řídícími orgány operačních programů) projednává implementaci ITI pro nadcházející období (aktualizace integrované strategie, finanční alokace atd.). Kancelář manažera ITI pro BMO si také vybudovala pozici v rámci národních a regionálních konferencí, kde se diskutuje o výměně informací, o realizaci a plánování politiky soudržnosti (viz kapitola 4.1). Zástupci kanceláře se pravidelně setkávají, vyměňují a projednávají postoje s ostatními manažerskými kancelářemi ITI v České republice a jsou součástí pracovní skupiny „Soudržnost“ v rámci Sdružení měst a obcí České republiky. V neposlední řadě je Kancelář manažera ITI pro BMO součástí pracovní skupiny Ministerstva vnitra, která diskutuje o budoucnosti metropolitních regionů v české legislativě mimo rámec politiky soudržnosti.

Kromě Regionální stálé konference pořádá BMO na krajské úrovni ad hoc setkání se zástupci Jihomoravského kraje, zejména za účelem projednání aktualit Strategie rozvoje Jihomoravského kraje a Regionální inovační strategie. Dalším příkladem je zařazení BMO na zasedání Krajských akčních plánů rozvoje vzdělávání.

Na lokální úrovni se podílí na implementaci integrované strategie nebo v poslední době na přípravě její aktualizace. V této věci úřad koordinuje jednání s obcemi v Brněnské metropolitní oblasti. Dále se účastní setkání Místních akčních plánů rozvoje vzdělávání.

Výzvy a rozhodující prvky

- Problematika metropolitního rozvoje je nyní reprezentována prostřednictvím zástupců nositele ITI, tj. obce Brno. Klíčovou výzvou je navrhnout a posílit institucionální rámec pro metropolitní správu tak, aby bylo zajištěno zastoupení všech obcí ležících v metropolitní oblasti, respektive obcí aktivně zapojených a participujících na metropolitní spolupráci.

⁸ QUANGO: kváziautonomní nevládní organizace, která je zřízena vládou za konkrétním účelem, ale je nezávislá na vládě

DOPORUČENÍ

- Pokračující podpora politiky soudržnosti pro metropolitní správu, spolupráci, plánování a integrovaný rozvoj bude v letech 2021–2027 plně využita k vytvoření a udržení metropolitních oblastí (a městských regionů nemetropolitních měst) jako klíčových území místně orientovaných politik v rámci národní regionální politiky (viz. Strategie regionálního rozvoje), a to i po tomto programovém období.
- Obdobně bude tato výjimečná příležitost využita k posílení metropolitní správy a spolupráce v měřítku metropolitních oblastí a městských regionů nemetropolitních měst (jádrových měst a obcí v jejich zázemí), aby se staly samostatnými, autonomními a nezávislými na politice soudržnosti. Zatímco politika soudržnosti bude i nadále upřednostňovat integrovaný rozvoj metropolitních oblastí, metropolitní spolupráce bude především v zájmu lokálních, krajských a národních subjektů.
- V národní legislativě bude stanoven právní organizační rámec, který zajistí metropolitní správu založenou na dobrovolné účasti obcí na metropolitní spolupráci řízené zdola nahoru, jež zaručí splnění povinností k dosažení společných metropolitních cílů.
- Současná situace, kdy metropolitní spolupráce závisí na zdrojích politiky soudržnosti (ITI), bude směřovat k vícezdrojovému financování včetně podstatné části místního financování a explicitní národní podpory. Metropolitní správa, plánování a spolupráce se může alespoň částečně upevnit nalezením opatření ke společnému metropolitnímu fondu nebo rozpočtu, který by zajistil naplnění metropolitních strategických priorit vlastními prostředky.

4 Řízení politiky soudržnosti

4.1 Institucionální struktura a pravomoci politiky soudržnosti EU

V České republice jsou hlavními aktéry, kteří programují politiku soudržnosti a řídí ESI fondy, jednotlivá ministerstva. Ministerstvo pro místní rozvoj vystupuje jako vedoucí instituce institucionálního uspořádání a vypracovávání dokumentů politiky soudržnosti. Další ministerstva jsou řídicími orgány jednotlivých operačních programů. Operační programy byly v programovém období 2014-2020 vytvářeny na národní úrovni, jednu výjimku představoval OP Praha - pól růstu ČR. Pro politiku soudržnosti 2021-2027 jsou programy definovány výhradně na národní úrovni.

Struktura politiky soudržnosti (obr. 4.1) je ve vztahu k územní dimenzi důležitá pro formování metropolitní spolupráce a uspořádání. Aktéři a jejich úloha je následující:

- Ministerstvo pro místní rozvoj – programování, podpora, monitorování, tvorba metodických pokynů;
- Další ministerstva – řídicí orgány programů ESI fondů – programování, hodnocení, sledování implementace integrovaných nástrojů, řízení finančních alokací na integrované nástroje;
- Kraje – programování, zajištění principů partnerství;
- Městské úřady řídicích orgánů v oblastech s integrovanou strategií – zprostředkující subjekt nástroje ITI (pro programy podporované EFRR). Městský úřad je pověřen veřejnoprávní smlouvou s řídicím orgánem k výkonu funkce zprostředkujícího subjektu. V čele ministerstva je nadřízeným správním orgánem veřejné moci ministr v roli řídicího orgánu operačního programu. Zprostředkující subjekt ITI není součástí kanceláře manažera ITI zřízené Řídicím výborem ITI. Jsou to dvě různé oddělené jednotky;
- Nositel integrovaného nástroje – města (ITI/IPRÚ) a Místní akční skupiny (CLLD) – programování, řízení a provádění integrované strategie, monitorování a hodnocení;
- Řídicí výbor – přidělení zástupci metropolitní oblasti ITI, jejichž úkolem je posuzovat a vydávat stanoviska k dodržování integrované strategie metropolitní oblasti ITI;
- Pracovní skupiny – platformy odborníků a žadatelů o projekty, obsahem jednání jsou projektové záměry žadatelů, kteří hodlají předložit své integrované projekty do ITI/IPRÚ.

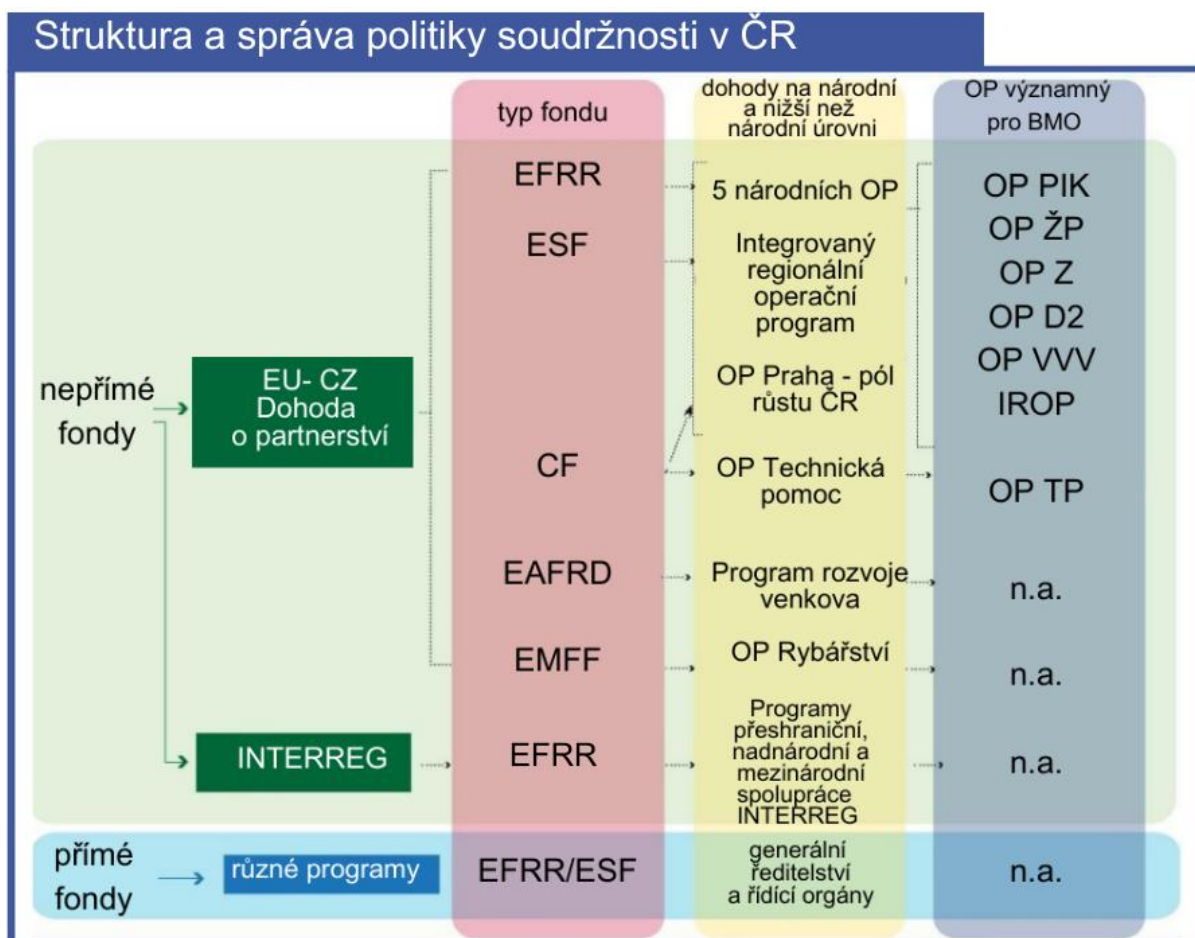
Interakce mezi těmito aktéry je organizována jak shora dolů, tak zdola nahoru ve formě národních a krajských diskusních platform – tzv. národních stálých a regionálních stálých konferencí:

- Národní stálá konference – přispívá k zajištění vzájemné provázanosti a koordinace státu a regionů (územních partnerů) při implementaci územní dimenze, realizaci Dohody o partnerství (DoP) a programů spolufinancovaných z fondů EU. Její součástí jsou tři komory: Regionální komora (skládající se z delegátů Regionálních stálých konferencí), Komora ITI (složená ze zástupců jednotlivých ITI a IPRÚ) a Komora CLLD (skládající se ze 13 zástupců regionálních sítí Místních akčních skupin, kteří zastupují realizaci CLLD). Například zmíněnými komorami jsou významně zastoupeny zastřešující organizace územních partnerů (například Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Asociace místních samospráv ČR nebo Národní síť Místních akčních skupin ČR). Jednání těchto komor se účastní také zástupci řídicích orgánů jednotlivých operačních programů, garanti (tj. ministerstva, která nejsou řídicími orgány), Agentura pro sociální začleňování a Ministerstvo pro místní rozvoj.

V návaznosti na komory Národní stálé konference byly ustaveny operativní pracovní skupiny. Jejich úkolem je průběžná koordinace implementace integrovaných nástrojů a územní dimenze na nižší úrovni. Činnost všech zmíněných pracovních skupin koordinuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

- Regionální stálá konference – zajišťuje naplňování cílů Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020 ve správním obvodu kraje: pro každý kraj České republiky je organizována samostatná Regionální stálá konference. Konference jsou založeny na zásadách partnerství a skládají se ze zástupců krajských, městských, obecních samospráv a dalších orgánů veřejné správy, ekonomických či sociálních partnerů, subjektů zastupující občanskou společnost a Agenturu pro sociální začleňování.

Obrázek 4.1 Správa územního rozměru politiky soudržnosti EU v Česku



Zdroj: vlastní zpracování na základě podkladů Ministerstva pro místní rozvoj ČR

4.1.1 Úloha metropolitních aktérů

Metropolitní oblasti jsou zastoupeny Řídicím výborem a kanceláří manažera ITI, které vznikly ve spojení s nástrojem ITI a politikou soudržnosti 2014-2020 (kapitola 3.1 a 4.2). Nejsou právními subjekty zastupujícími místní a/nebo krajskou samosprávu. Jako takové nebyly přímo zapojeny do jednání o rámci metropolitní oblasti a seznamu cílů pro zmíněné programové období. Národní rámec, který byl navržen pro implementaci ITI v letech 2014-2020, umožnil, aby města tato nová uspořádání (tzv. metropolitní instituce ITI) vytvořila, stejně jako plánovala a implementovala rozvoj v metropolitních oblastech. Tyto instituce byly oprávněny plánovat (v rámci předem vybraných cílů), řídit a provádět politiku soudržnosti 2014-2020. V rámci své činnosti navrhly integrovanou strategii specifikující metropolitní cíle a řídily její implementaci. Integrovaná strategie však musela před zahájením implementace projít hodnocením a schválením Ministerstva pro místní rozvoj. Proto, i když se jednalo o iniciativu zdola nahoru, byl celý proces řízen a kontrolován shora dolů.

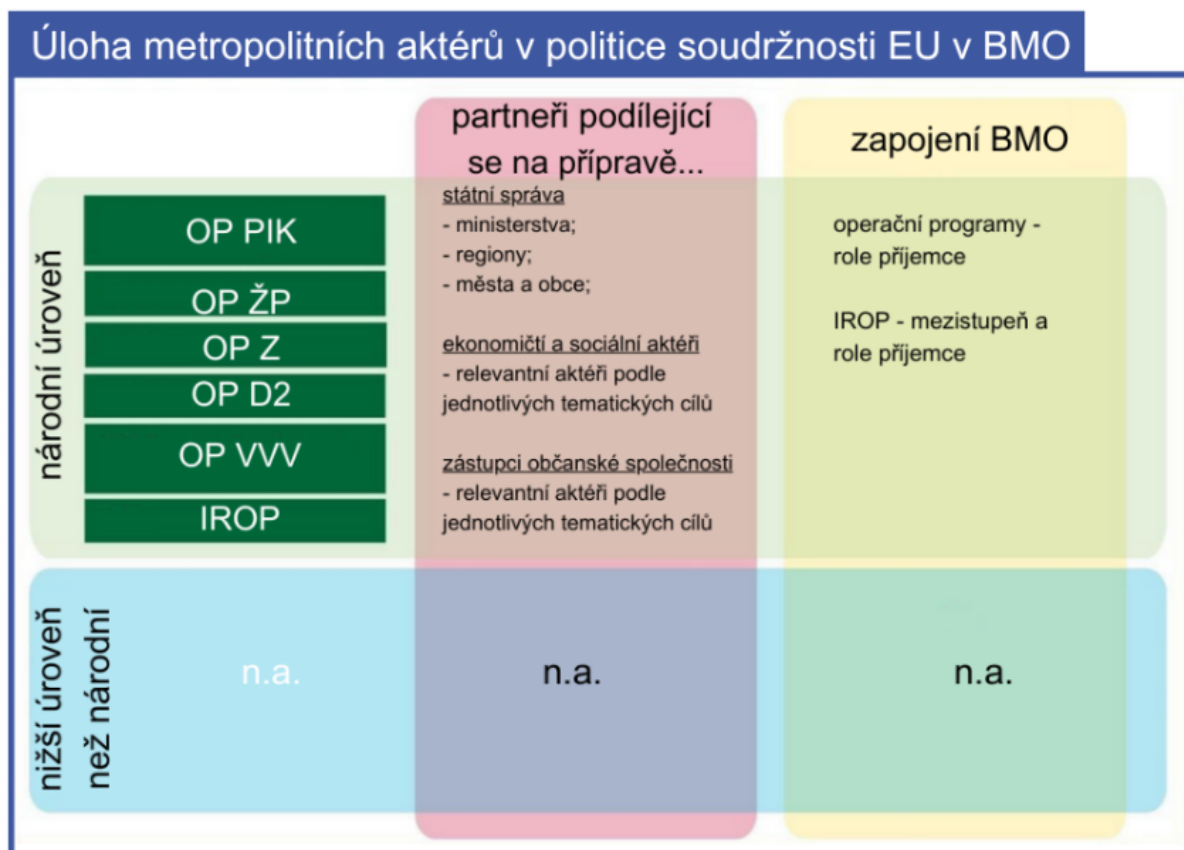
Z hlediska přidělování finančních prostředků z operačních programů byly metropolitní oblasti závislé na schválení svých integrovaných strategií příslušnými řídicími orgány jednotlivých programů (obr. 4.2), které jim přidělovaly požadované množství finančních prostředků. Metropolitní oblasti také disponovaly malou kontrolou nad řízením těchto alokací: Řídicí výbor směl „pouze“ vydávat prohlášení o souladu jednotlivých projektů s integrovanou strategií. Projekty, kterým Řídicí výbor Brněnské metropolitní oblasti udělil kladné stanovisko, si mohly následně u příslušných řídicích orgánů (nebo zprostředkujících subjektů) operačních programů zažádat o finanční prostředky z nástroje ITI v uvedených programech (obr. 4.3).

Hlavní úloha metropolitní instituce ITI proto spočívala v propagaci specifického krytí ITI pro různé aktéry a stakeholdery, kteří byli v roli způsobilých projektových žadatelů. Každá metropolitní instituce ITI plánovala, řídila a implementovala své příslušné nástroje ITI v rámci operačních programů definovaných v daných integrovaných

strategiích.

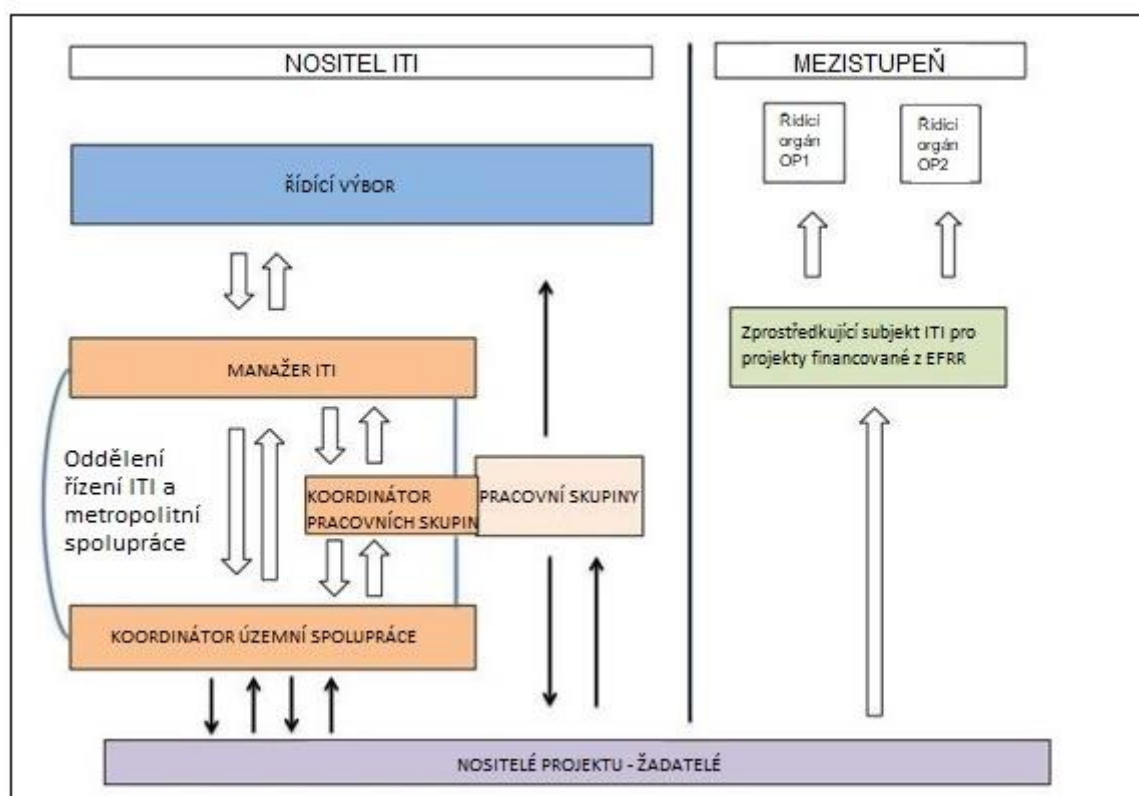
V období 2014-2020 metropolitní aktéři získali nové pravomoci a povinnosti. Přesto je to stále Ministerstvo pro místní rozvoj a příslušné řídicí orgány operačních programů, kteří za řízení politiky soudržnosti 2014-2020 a konečné rozhodování o přidělení finančních prostředků zodpovídají.

Obrázek 4.2 Úloha metropolitních aktérů v politice soudržnosti EU



Zdroj: vlastní zpracování

Obrázek 4.3 Proces předkládání projektu a jeho financování v rámci ITI BMO



Zdroj: vlastní zpracování; MMR, 2014; Brno, 2015

Výzvy a rozhodující prvky

- Momentálně je institucionalizace metropolitních oblastí v České republice výsledkem politiky soudržnosti EU a je vysoce závislá na řízení politiky soudržnosti (je zde vyšší potřeba projednat všechny kroky a projít procesem hodnocení). Z tohoto hlediska je rozhodování založeno na principu shora dolů a zároveň zahrnuje požadavky a podněty pro spolupráci založené na principu zdola nahoru při přípravě a realizaci integrované strategie.
- Ve stanovených metropolitních oblastech si místní samosprávy nejsou ve svých právech a povinnostech vůči politice soudržnosti rovny. Za implementaci integrované strategie je například oficiálně odpovědný pouze nositel nástroje ITI, tj. úřad jádrového/největšího města (v případě Brněnské metropolitní oblasti je to Magistrát města Brna). Proto, i když je strategie závazná pro nositele nástroje ITI (tj. politiky soudržnosti EU), není už závazná pro zbývající metropolitní aktéry, kteří se na jejím programování podílejí. Ze zmíněného důvodu je v metropolitní oblasti zapotřebí přímého zastoupení místních samospráv ve vztahu k nástrojům politiky soudržnosti. To se bude odehrávat v rámci nové právní formy metropolitní správy.

4.2 Nástroje politiky soudržnosti EU na metropolitní úrovni

V období 2014-2020 byl v rámci metropolitní spolupráce na národní úrovni určen ITI jako jediný nástroj pro implementaci politiky soudržnosti v metropolitních oblastech a aglomeracích (MMR, 2013; 2014a). V rámci šesti národních operačních programů byla vyčleněna finanční alokace pro ITI, která byla stanovena na základě dohody mezi MMR a dotčenými jednotlivými ministerstvy, která jsou řídicími orgány následujících operačních programů: Integrovaný regionální operační program (IROP), OP Životní prostředí (OP ŽP), OP Zaměstnanost (OP Z), OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK), OP Doprava (OP D2), OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV).

ITI byl zákonným, nikoli však povinným nástrojem. Pokud se metropolitní oblast rozhodla pro implementaci ITI, musela zformulovat svou integrovanou strategii, na základě které byly stanoveny finanční požadavky. Metropolitní aktéři tak měli možnost čerpat národní finanční prostředky vyhrazené pro ITI z jednotlivých operačních programů. To znamená, že v rámci určitých národních cílů byla malá část celkových finančních prostředků operačního programu věnována nositelům návrhů projektů, kteří si zažádali o prostředky prostřednictvím ITI. Nositel návrhu projektu se mohl přihlásit buď přímo do národního tematického operačního programu, kde by však projekt konkuroval ostatním projektům z celé republiky, nebo prostřednictvím nástroje ITI, kde byl omezen územní a kvantitativní rozsah soutěžních projektů a nositelé návrhů projektů zde soutěžili pouze s ostatními aktéry ze svého ITI území.

V rámci rozsáhlé Dohody o partnerství (jak je uvedeno v kapitole 3.1) byla pro období jednoho programového období vypracována integrovaná strategie a ta potvrzena zastupitelstvem kraje a jádrového města BMO, které je nositelem nástroje ITI. Jádrové město, které je zároveň nositelem ITI, je odpovědné za implementaci integrované strategie, čímž se tato strategie stává pro nositele závaznou. Strategie však není přímo závazná pro kraj, ostatní obce a další aktéry vymezené metropolitní oblastí. Tito aktéři se mohou rozhodnout, zda se budou podílet na přípravě i na realizaci prostřednictvím svých návrhů projektů. Na přípravě integrované strategie definované Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR, 2014c) a jednotlivých dotčených programů se musí povinně podílet několik aktérů (jedná se například o politiky či úředníky z krajského úřadu a Magistrátu města Brna a o manažera Regionální inovační strategie).

Integrovaná strategie je jediným dokumentem, který definuje a oficiálně deklaruje metropolitní rozsah a cíle. Pro hodnocení jeho implementace byl stanoven soubor ukazatelů a finančních alokací.

Všichni dotázaní zdůrazňovali pozitivní efekt, který přinesla implementace ITI. Díky ní došlo ke vzniku pracovních skupin, které se setkávají s dalšími zúčastněnými aktéry a mají příležitost diskutovat o záměrech, možnostech, prioritách a sdílet informace či zkušenosti s implementací ITI. Další výhodou implementace ITI byla možnost naučit se, jak společně pracovat a plánovat, aby bylo možné dosáhnout dlouhodobých cílů. A dalším pozitivem byla pravomoc subjektů vystupovat poprvé jménem metropolitních aktérů.

Nástroj ITI podle šetření prokázal pozitivní vliv na formování metropolitní správy a spolupráce, existují však i určitá omezení a slabá místa. Metropolitní správa a spolupráce probíhající výhradně v rámci nástroje ITI:

- je omezená, pokud jde o objektivní rozsah, financování nebo územní partnerství;
- má omezené možnosti rychlé reakce v rámci dané problematiky (silná závislost na souboru ukazatelů a finančních plánů);
- představuje vysoké nároky na návrhy projektů;
- nezohledňuje možný soulad s jiným nástrojem, jako je CLLD, který může v metropolitních oblastech ITI fungovat prostřednictvím Místních akčních skupin (viz kapitola 3.1.1).

Tabulka 4.1 Programy a nástroje politiky soudržnosti EU v Brněnské metropolitní oblasti

Nástroj	Úroveň (geografický rozsah)	Typ	Programování	Správa	Implementace	Role metropolitních subjektů
Integrované územní prostředky	Národní	Národní programy s přidělením ITI	Státní a metropolitní instituce	Metropolitní instituce	Metropolitní instituce	Programování a implementace

Výzvy a rozhodující prvky

- Metropolitní správa a spolupráce probíhající výhradně v rámci ITI je omezena z hlediska územních partnerství, cílů a financování.

4.3 Zapojení sociálních skupin a podnikatelské sféry do politiky soudržnosti EU

Politika soudržnosti 2014-2020 posílila potřebu spolupráce v rámci partnerství. Výslovné uznání územního rozměru politiky soudržnosti dalo podnět k vytvoření Regionálních stálých konferencí a Národních stálých konferencí (viz kapitola 4.1). Aktéři, jako nevládní organizace či obchodní partneři, se však do implementace politiky soudržnosti zapojují pouze prostřednictvím svých projektů definovaných jednotlivými cíli operačních programů. Samotné plánování a řízení je svěřeno vládě a subjektům veřejné správy – ministerstvům, krajům nebo obcím (stejně jako u integrovaných nástrojů ITI, IPRÚ a CLLD).

Metropolitní instituce ITI analyzovala územní aktéry a zainteresované subjekty v rámci území a identifikovala seznam relevantních aktérů pro každý tematický cíl metropolitní spolupráce v souvislosti s plánováním, řízením a implementací ITI (Brno, 2015). Občanská společnost, jakožto nevládní organizace, se podílí na plánování a implementaci tematického cíle sociální soudržnosti (Brno, 2015); jiných tematických cílů se neúčastní. Občanská společnost je ze zmíněných důvodů zvána na zasedání pracovních skupin, její spoluúčast je dána především vlastním zájmem a aktivitou.

Podnikatelská sféra nepředstavuje klíčového aktéra při zavádění nástroje ITI, proto Brněnská metropolitní oblast nehledá partnery z podnikatelské sféry, kteří by se zapojili do plánování a realizace metropolitní strategie.

Výzvy a rozhodující prvky

- Zatímco zástupci občanské společnosti (nevládních organizací) se podílejí na plánování a implementaci v rámci tematické oblasti sociální soudržnosti, zástupci podnikatelské sféry nejsou do plánování a implementace metropolitní strategie zapojeni.

4.4 Řízení politiky soudržnosti EU v mimořádné situaci způsobené pandemií COVID-19

Hlavní intervencí politiky soudržnosti EU v boji proti dlouhodobým negativním hospodářským a sociálním dopadům pandemie COVID-19 je podpora vycházející z Nástroje pro oživení a odolnost (RRF), který je poskytován prostřednictvím Národního plánu obnovy. Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky (MPO 2021) byl schválen Evropskou komisí v červenci 2021 (příprava plánu je blíže komentována v oddíle 3.4.2).

Celková částka českého Národního plánu obnovy činí 7,1 miliard EUR ve formě grantů a půjček v rámci Nástroje pro oživení a odolnost s cílem reagovat na dopady pandemie COVID-19 a zároveň řešit společné evropské výzvy přijetím ekologických a digitálních oblastí přechodů s cílem posílit hospodářskou a sociální odolnost a soudržnost jednotného trhu. Plán pro ČR je postaven na šesti pilířích, kterými jsou: digitální transformace (1,1 miliardy EUR), ekologická transformace a fyzická infrastruktura (3 miliardy EUR), vzdělávání a trh práce (1,5 miliardy EUR), výzkum, vývoj a inovace (0,5 miliardy EUR), veřejná správa (0,5 miliardy EUR) a zdravotnictví (0,5 miliardy EUR). Projekty, obsažené v plánu, pokrývají celou délku trvání Nástroje pro oživení a odolnost, tj. až do roku 2026.

Schválený Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky neobsahuje žádná opatření specificky zaměřená na rozvoj měst nebo metropolí. Národní plán obnovy výslovně uvádí, že jeho cíle jsou celorepublikové, mají spíše přispívat ke sjednocení mimoměstských regionů na úroveň rozvoje a sjednocení infrastruktury v Pražské, Brněnské a Ostravské metropolitní oblasti.

4.5 Koordinace správy metropolitních oblastí a politiky soudržnosti EU

V letech 2014-2020 se metropolitní správa a plánování v Brněnské metropolitní oblasti týkaly výhradně řízení a koordinace cílů a priorit rozvoje metropole v rámci implementace nástroje ITI. Vzhledem k tomu, že neexistovala žádná metropolitní správa nezávislá na politice soudržnosti, resp. metropolitní správa byla závislá na organizačním rámci a finančních zdrojích politiky soudržnosti, těžko můžeme hovořit o vzájemné koordinaci mezi metropolitní správou na jedné straně a politikou soudržnosti EU na straně druhé. Od roku 2020 Brněnská metropolitní oblast intenzivně usiluje o další rozvoj metropolitní správy a agendy směrem k vlastním metropolitním cílům nezávislým na ITI, tj. výhradně nezávislé na politice soudržnosti. Z tohoto důvodu BMO pomalu směřuje ke změně dynamiky mezi metropolitní správou (nezávislou na politice soudržnosti) a politikou soudržnosti EU.

Je třeba také zdůraznit, že jediný přímý vztah Brněnské metropolitní oblasti k politice soudržnosti EU je prostřednictvím nástroje ITI. Na území BMO sice probíhají i další dotační programy politiky soudržnosti podporující rozvoj v území, ty však nejsou koordinovány, řízeny a realizovány prostřednictvím nástroje ITI a Brněnskou metropolitní oblastí. Tyto finanční prostředky politiky soudržnosti jsou poskytovány z národních operačních programů. K jejich zpracování se mohli vyjádřit někteří klíčoví aktéři podílející se na správě Brněnské metropolitní oblasti, např. vedení města Brna nebo Krajský úřad Jihomoravského kraje. Využívání těchto fondů v konkrétních projektech (příjemci mohou být z řad místních a krajských samospráv, soukromých i nestátních subjektů) nemá přímý vliv na Brněnskou metropolitní oblast, pokud není alokace prostředků politiky soudržnosti organizována v rámci ITI. Mnoho projektů podporovaných z politiky soudržnosti tedy přispívá k rozvoji na území Brněnské metropolitní oblasti, avšak bez výslovné koordinace s Brněnskou metropolitní oblastí.

V našem šetření jsme se konkrétně zaměřili na mechanismy a postupy explicitně spojené s metropolitním řízením v institucionální struktuře Brněnské metropolitní oblasti, tj. ve spojení s implementací ITI. Koordinace a integrace cílů, priorit a úkolů metropolitní správy a spolupráce v rámci ITI zahrnuje síť různých veřejných a soukromých "uzlů". Zatímco na rozvojových aktivitách a správě v rámci Brněnské metropolitní oblasti se podílí mnoho aktérů, pouze někteří z nich opravdu podporují metropolitní spolupráci jak v rámci, tak mimo rámec politiky soudržnosti EU. Na základě 12 rozhovorů s klíčovými aktéry, zapojenými do metropolitní spolupráce, řízení a procesu implementace ITI, jsme sestavili seznam aktérů, kteří tvoří uzly ITI v rámci metropolitní spolupráce a řízení v BMO (viz tabulka 4.2). Tento seznam byl předložen 12 aktérům, s nimiž byly dříve vedeny rozhovory a spadali pod 10 institucí účastnících se na metropolitní spolupráci v rámci BMO (v tabulce 4.2 zvýraznění tučně). Jednalo se o město Brno a jeho pracoviště s návazností na ITI, Jihomoravský kraj, Jihomoravské inovační centrum, Ministerstvo pro místní rozvoj, jakožto hlavní instituci odpovědnou za koordinaci politiky soudržnosti, Ministerstvo vnitra, které vede komunikaci s metropolitními oblastmi s cílem udržet tento rozsah mimo politiku soudržnosti, tři obce s rozšířenou působností, dobrovolný svazek obcí Šlapanicko a brněnskou diecézi, která koordinovala integrované projekty financované prostřednictvím ITI BMO a Místní akční skupinu z území Brněnské metropolitní oblasti.

Tabulka 4.2 Uzly sítě metropolitní správy⁹

Organizace	Podsektory organizace	Status	Úroveň
Město Brno	Odbor strategického rozvoje a spolupráce	Veřejný	Místní
	Oddělení řízení ITI a metropolitní spolupráce	Veřejný	Místní
	Odbor územního plánování a rozvoje	Veřejný	Místní
	Odbor životního prostředí	Veřejný	Místní
	Odbor dopravy	Veřejný	Místní
	Majetkový odbor	Veřejný	Místní
	Odbor sociální péče	Veřejný	Místní
	Odbor školství a mládeže	Veřejný	Místní

⁹ dotazované instituce vyznačeny tučně

Ministerstvo pro místní rozvoj		Veřejný	Národní
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy		Veřejný	Národní
Ministerstvo vnitra	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Veřejný	Národní
Ministerstvo dopravy		Veřejný	Národní
Ministerstvo práce a sociálních věcí		Veřejný	Národní
Ministerstvo průmyslu a obchodu		Veřejný	Národní
Jihomoravský kraj	Odbor regionálního rozvoje	Veřejný	Krajský
	Odbor životního prostředí	Veřejný	Krajský
	Odbor dopravy	Veřejný	Krajský
	Odbor sociálních věcí	Veřejný	Krajský
Jihomoravské inovační centrum		Veřejný	Krajský
Svaz měst a obcí		Veřejný	Národní
Obce s rozšířenými působnostmi		Veřejný	Místní
Obce		Veřejný	Místní
Místní akční skupiny		Veřejný	Místní
Dobrovolné svazky obcí		Veřejný	Místní
Místní akční plány rozvoje vzdělávání		Veřejný	Místní
Regionální hospodářská komora		Veřejný	Krajský
Centrum pro regionální rozvoj Jihomoravského kraje		Veřejný	Krajský
Úřad práce		Veřejný	Krajský
Stavební úřad		Veřejný	Krajský
Dopravní podnik města Brna		Veřejný	Místní
Technické sítě Brno		Veřejný	Místní
Koordinátor Integrovaného dopravního systému Jihomoravského kraje		Veřejný	Krajský
Povodí Moravy		Veřejný	Krajský
Masarykova univerzita		Veřejný	Místní
Vysoké učení technické v Brně		Veřejný	Místní
Asociace nestátních neziskových organizací Jihomoravského kraje		Veřejný	Místní
Brněnská diecéze	Stavební oddělení	Veřejný	Místní
Diecézní charita Brno		Veřejný	Místní

Zdroj: vlastní zpracování

V metropolitní oblasti navazují zmínění aktéři vztahy s mnoha dalšími subjekty, a to zejména pro účely politiky soudržnosti, ale také mimo ni. Dotazovaní byli požádáni, aby vyplnili dotazník s uvedením hlavních aktérů, s nimiž navazují vztahy a jaký je jejich účel (vztahy v rámci/mimo politiku soudržnosti).

Pro zajištění maximální srovnatelnosti mezi případovými studiemi byly týmem použity následující postupy:

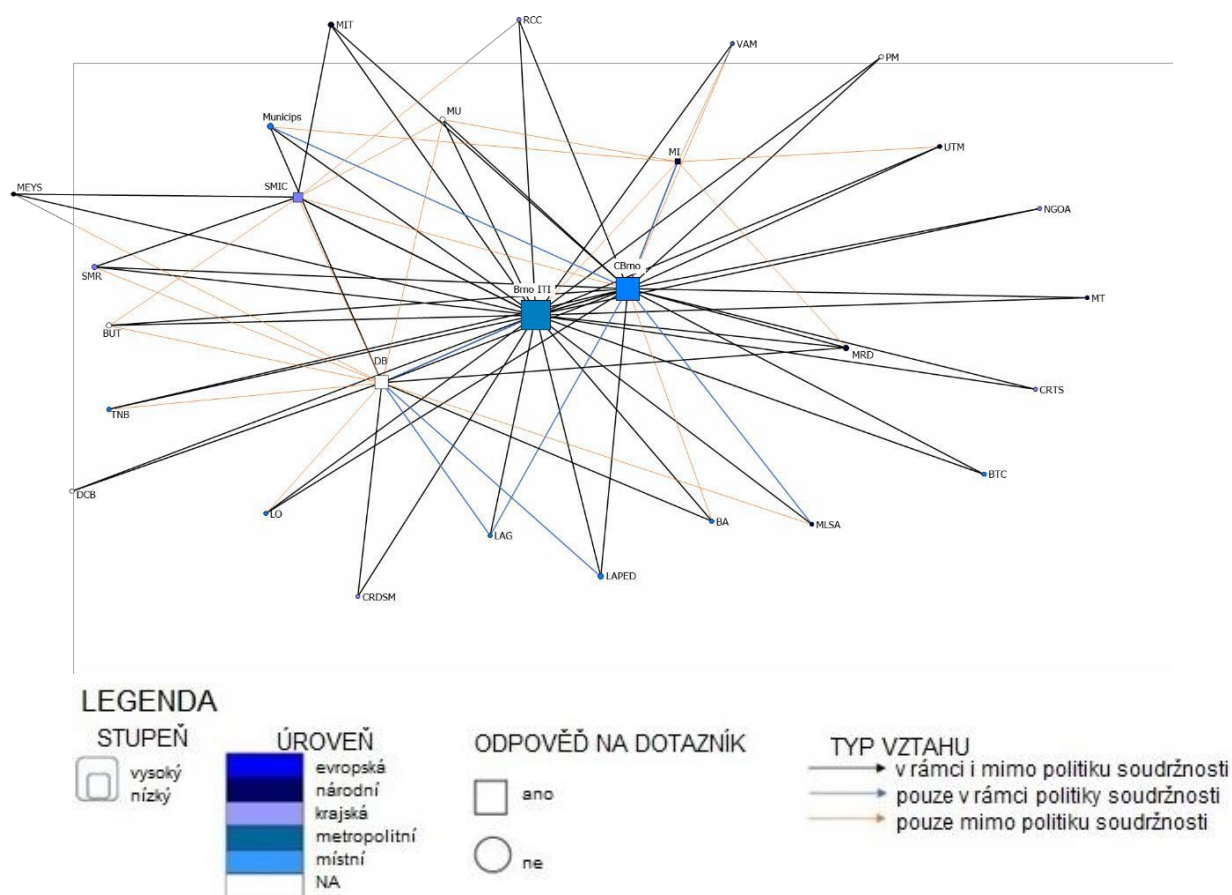
- V dotazníku nejsou zohledněny odpovědi místních orgánů, s výjimkou případů, kdy se jedná o město, které je iniciátorem metropolitní oblasti, neboť by to mohlo narušit vyváženost či zkreslit komparativní analýzu napříč případovými studiemi;
- Není zohledněna intenzita vztahů, jelikož je obtížné zabezpečit, aby všechny organizace měly společná kritéria/pochopení na různých úrovních;
- Není provedena analýza vnitřních vztahů v jednotlivých institucích.

Pro rozpracování matic dichotomických vztahů mezi aktéry byl použit softwarový balík UCINET (Borgatti a kol., 2002) a modul NetDraw k vykreslení sítí vztahů. Pro potřeby analýzy byly provedeny následující kroky:

- Sjednocení datových souborů;
- Výpočet binárních symetrických matic (UCINET);
- Vypracování jedné sítě na případovou studii (NetDraw);
- Sítě zahrnují typ relace (politiky soudržnosti, jiné politiky), rozsah intervence aktérů (evropský, národní, krajský, metropolitní, místní) a stupeň každého uzlu (počet uzlů přilehlé na daný uzel v symetrickém grafu měří síťovou aktivitu).

V případě Brněnské metropolitní oblasti tým obdržel a potvrdil 5 odpovědí z vybraných institucí (BrnoIT1, CBno, DB, MI, SMIC) (viz tab. 4.2). Obrázek 4.4 znázorňuje práci metropolitní správy v Brněnské metropolitní oblasti.

Obrázek 4.4 Sít' metropolitní správy



ID	ID_name	
BA	Stavební úřad	Místní
BTC	Dopravní podnik města Brna	Místní
BUT	Vysoké učení technické v Brně	NA
Brno ITI	Integrovaná investice Brno	Metropolitní
CBno	Město Brno	Místní
CRDSM	Centrum pro regionální rozvoj Jihomoravského kraje	Krajský
CRTS	Koordinátor integrovaného dopravního systému Jihomoravského kraje	Krajský
DB	Brněnská diecéze	NA
DCB	Diecézní charita Brno	NA
LAG	Místní akční skupiny	Místní
LAPED	Místní akční plány rozvoje vzdělávání	Místní
LO	Úřad práce	Místní
MEYS	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	Národní
MI	Ministerstvo vnitra	Národní
MIT	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Národní
MLSA	Ministerstvo práce a sociálních věcí	Národní
MRD	Ministerstvo pro místní rozvoj	Národní
MT	Ministerstvo dopravy	Národní
MU	Masarykova univerzita	NA
Municips	Obce/Obce s rozšířenou působností	Místní
NGOA	Asociace nestátních neziskových organizací	Krajský
PM	Povodí Moravy	NA
RCC	Regionální hospodářská komora	Krajský
SMIC	Jihomoravské inovační centrum	Krajský
SMR	Jihomoravský kraj	Krajský
TNB	Technické sítě Brno	Místní
UTM	Svaz měst a obcí	Národní
VAM	Dobrovolné sdružení obcí	Místní

Zdroj: vlastní zpracování

Zmíněný přístup vyžaduje opatrnost při analýze vzhledem k omezenému počtu aktérů, i přestože na dotazník odpověděly relevantní instituce, jako je město Brno, úřad ITI a Ministerstvo vnitra. S ohledem na tuto skutečnost analýza potvrdila, že město Brno a kancelář ITI jedná s různými aktéry v metropolitní oblasti, a to formálním i neformálním způsobem, jehož cílem je formulovat strategie a opatření v několika oblastech politiky. Kancelář ITI je podle výsledků klíčovým subjektem v procesech metropolitního plánování a správy, a její vliv je významnější v politice soudržnosti než mimo ni. Úloha kanceláře ITI mimo politiku soudržnosti se v současné době rozvíjí navazováním vztahů s dalšími subjekty mimo systém politiky soudržnosti.

Dalšími významnými aktéry v procesech metropolitní správy souvisejících s politikou soudržnosti je Ministerstvo pro místní rozvoj, Jihomoravský kraj a místní aktéři (obce, brněnská diecéze, Místní akční skupiny nebo Místní akční plány rozvoje vzdělávání a jednotlivá ministerstva, která jsou řídicími orgány operačních programů politiky soudržnosti). Jihomoravské inovační centrum je dalším relevantním aktérem, který ovlivňuje podobu metropolitní struktury tím, že zastupuje regionální zájmy. Kromě toho je Ministerstvo vnitra významným aktérem metropolitní správy mimo nástroje politiky soudržnosti, který navazuje vztahy a projednává stávající poznatky o procesech metropolitního plánování na národní úrovni. Svaz měst a obcí je dalším podstatným aktérem na národní úrovni, který ovlivňuje metropolitní instituci jak v rámci politiky soudržnosti, tak mimo ni.

Z provedené síťové analýzy vyplývá řada dalších uzlů, které souvisejí s konkrétními sektory nebo činnostmi v rámci i mimo rámec politiky soudržnosti. Jsou jimi například univerzity, stavební úřad, úřad práce, Povodí Moravy, Koordinátor integrovaného dopravního systému Jihomoravského kraje, Technické sítě Brno, Dopravní podnik města Brna, Krajská hospodářská komora, Centrum pro regionální rozvoj Jihomoravského kraje a Diecézní charita Brno.

Ačkoli místní orgány nebyly podrobně zkoumány, představují základní uzly metropolitní spolupráce v Brněnské

metropolitní oblasti podílející se přímo či nepřímo na tvorbě a implementaci nástroje ITI.

Vybraní respondenti se ve většině případů vztahovali k politice soudržnosti, nicméně zdůrazňovali i význam metropolitní organizace v procesech metropolitní správy mimo politiku soudržnosti. Rozvíjející se metropolitní síť v rámci Brněnské metropolitní oblasti je tvořena vztahy v návaznosti na politiku soudržnosti, ale také rostoucím významem vazeb mimo politiku soudržnosti.

Celkově lze výsledky shrnout:

- Politika soudržnosti implementací svého nástroje ITI podnítila rozvoj institucionálních vztahů v metropolitní oblasti. Vyjádření společných metropolitních cílů, spojení místních a krajských aktérů s metropolitními cíli posílilo jejich metropolitní identifikaci;
- Ačkoliv při realizaci politiky soudržnosti hrají klíčovou roli vláda státu, krajské úřady a vedení města Brna, institucionální uspořádání BMO vykazovalo rostoucí roli v řízení, plánování a rozvoji celého území BMO;
- Do procesů metropolitní správy jsou zapojeni různí aktéři na různých úrovních v rámci politiky soudržnosti i mimo ni, přičemž víceúrovňová správa je charakteristickým rysem metropolitní správy.

Výzvy a rozhodující prvky

- Doposud byla metropolitní struktura téměř výhradně řízena a podporována politikou soudržnosti, neexistovala žádná metropolitní správa nezávislá na politice soudržnosti. Zavedení nástroje ITI v rámci politiky soudržnosti však podnítilo debaty o obecné metropolitní správě a otevřelo cestu k diskusi o její institucionalizaci. V současnosti je na pořadu dne rozvoj metropolitní správy mimo politiku soudržnosti – a to jak na místní (BMO), tak na národní úrovni. Z tohoto důvodu bude v budoucnu metropolitní správa, pokud bude zřízena, zahrnovat usnadnění řízení politiky soudržnosti a bude se týkat koordinace metropolitní správy a plánování a také prioritami určenými politikou soudržnosti.

DOPORUČENÍ

Ve stanovených metropolitních oblastech si místní samosprávy nejsou ve svých právech a odpovědnosti vůči politice soudržnosti rovny. Za realizaci integrované strategie je například oficiálně odpovědný pouze nositel nástroje ITI, tj. jádrové (největší) město (v případě Brněnské metropolitní oblasti Magistrát města Brna). Je třeba, aby i zapojené místní samosprávy byly přímo zastoupeny v rámci nástrojů politiky soudržnosti určených pro metropolitní oblasti. Tento přístup by měl být vytvořen v rámci nového právního rámce pro metropolitní správu.

5 Dopad politiky soudržnosti

5.1 Cíle a opatření politiky soudržnosti EU

Ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2014-2020 (MMR, 2013), Dohodě o partnerství pro programové období 2014-2020 (MMR, 2014a) a Národním dokumentu k územní dimenzi byly definovány metropolitní rozvojové cíle na národní úrovni (MMR, 2014b). Podle zmíněných dokumentů byly metropolitní oblasti pro veřejnou správu klasifikovány jako "rozvojové oblasti" se zaměřením na čtyři cíle:

- **regionální konkurenceschopnost**, které lze dosáhnout za pomoci opatření, jako je: podpora předávání znalostí mezi výzkumným a podnikatelským sektorem; rozvoj vysokých škol a výzkumných institucí; podpora integrace dopravních systémů; rozšíření a zlepšení infrastruktury; přizpůsobení se trhu práce; modernizace silniční infrastruktury; modernizace železniční sítě; rozšíření a modernizace energetických sítí.
- **územní soudržnost**, které lze dosáhnout za pomoci opatření, jako je: podpora integrace osob sociálně vyloučených a sociálně zranitelných skupin; zlepšování kvality a vybavení veřejných služeb; rozvoj a zlepšení podmínek pro volnočasové aktivity obyvatel a pro využití kulturního potenciálu; podpora bydlení jako nástroje sociální soudržnosti.
- **udržitelnost životního prostředí**, které lze dosáhnout za pomoci opatření, jako je: odstranění starých ekologických zátěží, revitalizace brownfieldů a ploch po těžbě; snížení produkce komunálního odpadu a zvýšení jeho materiálového využití; snížení negativních vlivů dopravy (hluk, prach apod.) na obyvatelstvo a krajinu; využívání obnovitelných zdrojů energie; podpora úspor energie ve vztahu k místním podmínkám; udržitelné využívání vodních zdrojů; zlepšování kvality životního prostředí v sídlech, ochrana a rozvoj krajinných hodnot; posílení preventivních opatření proti přírodním katastrofám; obnova území po přírodních katastrofách.
- **veřejná správa a spolupráce**, kterých lze dosáhnout za pomoci opatření, jako je: zlepšení administrativní kapacity veřejné správy; zlepšení systémového rámce na podporu regionálního a místního rozvoje; informační a komunikační podpora fungování územní veřejné správy; posílení strategických či koncepčních nástrojů a přístupů k místnímu a regionálnímu rozvoji; podpora meziobecní a regionální spolupráce

Zmíněné cíle byly zahrnuty do šesti národních tematických operačních programů (viz tabulka 5.1), které uplatňují principy územní dimenze, a zdůrazňují zaměření na metropolitní rozměr. Jedná se o tyto operační programy:

- **Integrovaný regionální operační program (IROP)** specifikoval 3 prioritní osy, ve kterých bylo vhodné realizovat projekty s integrovanými přístupy ITI. Jsou to (1) konkurenceschopné, dostupné a bezpečné regiony, (2) zkvalitnění veřejných služeb a podmínek života pro obyvatele regionů a (3) dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí (MMR, 2017).

V rámci první osy se jednalo o dva cíle: zvýšení regionální mobility připojením bezpečnostních a terciárních uzlů k infrastruktuře transevropské dopravní sítě (TEN-T) a rozvíjení (a zlepšování) dopravních systémů šetrných k životnímu prostředí (jako jsou nízkohlučné a nízkouhlíkové systémy).

Druhá osa specifikovala tři cíle: investování do zdravotnické a sociální infrastruktury s cílem snížit nerovnosti v oblasti zdraví a podpořit sociální začlenění lepším přístupem ke (komunitním) službám; poskytování podpory sociálnímu podnikání; investování do vzdělávání, školení, odborné přípravy, tréninku dovedností a celoživotního vzdělávání prostřednictvím rozvoje infrastruktury pro vzdělávání.

Poslední osa stanovila pouze jeden cíl – zachování, ochranu, propagaci a rozvoj přírodního a kulturního dědictví.

Projekty z tohoto národního operačního programu byly hrazeny z Evropského fondu regionálního rozvoje (EFRR). Z celkové alokace EU vyhradil řídicí orgán IROP přibližně 13 % pro všechny oblasti ITI.

- **Operační program Životní prostředí (OP ŽP)** specifikoval 3 prioritní osy vhodné pro využití ITI: (1) zlepšování kvality vod a snižování rizika povodní, (2) zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech a (3) odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika (MŽP, 2014). Všechny tyto osy byly financovány z evropského fondu soudržnosti (CF).

První osa se zaměřila na dva cíle v metropolitních oblastech: investice do vodního hospodářství za účelem splnění požadavků Evropské unie v oblasti životního prostředí, řešení zjištěných investičních potřeb členských států, podpora přizpůsobení se změně klimatu, prevence a řízení rizik prostřednictvím podpory investic do řešení konkrétních rizik, zajištění odolnosti vůči katastrofám a rozvoj systémů řízení katastrof.

Druhá osa v metropolitních oblastech plánovala zachování a ochranu životního prostředí a podporu účinného využívání zdrojů prostřednictvím opatření ke zlepšení městského prostředí, revitalizaci měst, regeneraci a dekontaminaci brownfieldů (včetně bývalých vojenských prostor), snížení znečištění ovzduší a podporu opatření ke snížení hluku.

Třetí osa stanovila dva cíle: zachování a ochrana životního prostředí, podpora účinného získávání zdrojů prostřednictvím investic do nakládání s odpady za účelem splnění požadavků Evropské unie v oblasti životního prostředí, řešení investičních potřeb zjištěných členskými státy, podpora adaptace na změnu klimatu, prevence a řízení rizik prostřednictvím podpory investic zaměřených na řešení konkrétních rizik, zajištění odolnosti vůči katastrofám a rozvoj systémů řízení katastrof.

Řídící orgán OP ŽP se rozhodl vyhradit pro ITI z celkových alokací EU 1,17 % pro první osu; pro druhou osu 0,59 % a pro třetí osu 1,46 %.

- **Operační program Zaměstnanost (OP Z)** určil dvě prioritní osy způsobilé pro využití v rámci ITI: (1) podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly a (2) sociální začleňování a boj s chudobou (MPSV, 2015). Projekty prostřednictvím tohoto programu byly financovány z Evropského sociálního fondu (ESF).

V rámci první osy se metropolitní oblasti zaměřily na uchazeče o zaměstnání a pro ekonomicky neaktivní osoby, včetně dlouhodobě nezaměstnaných, kteří jsou odtrženi od trhu práce, a to i prostřednictvím místních iniciativ na podporu zaměstnanosti a mobility pracovníků. Řídící orgán OP Z vyhradil pro tento cíl v rámci nástroje ITI příspěvek ve výši 1,9 % celkové alokace z ESF.

Druhá osa se měla zaměřit na intervence zaměřené na aktivní začleňování prostřednictvím podpory rovných příležitostí a aktivní účasti na trhu práce a zlepšení zaměstnanosti. Řídící orgán vyhradil v rámci tohoto cíle pro nástroj ITI alokaci ve výši 3,4 % celkového přidělu ESF.

- **Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK)** identifikoval pro ITI 3 prioritní osy: (1) rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace, (2) rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních firem a (3) účinné nakládání energií, rozvoj energetické infrastruktury a obnovitelných zdrojů energie (MPO, 2015). Všechny tyto osy byly financovány z EFRR.

První osa v oblastech ITI byla zaměřena na podporu podnikových investic do výzkumu, inovací, na vytváření vazeb a součinnost mezi podniky, výzkumnými či vývojovými centry a vysokoškolským sektorem.

Druhá osa se zaměřila na intervence v metropolitních oblastech, které (1) podporují podnikání tím, že usnadní ekonomické využití nových nápadů a podpoří vznik nových podniků; a také (2) podporují vytváření a rozšiřování pokročilých kapacit pro vývoj produktů a služeb.

Třetí osa, vhodná pro ITI, zdůrazňovala podporu využívání vysoce účinné kogenerace na základě poptávky po využití tepla.

Řídící orgán OP PIK se rozhodl vyhradit pro nástroj ITI v rámci všech těchto os finanční prostředky ve výši cca 5 % z celkové alokace EU.

- **Operační program Doprava (OP D2)** (MD, 2014) deklaroval, že v rámci nástroje ITI bude kladen důraz především na realizaci investičně náročnějších projektů, které mají dopad na danou metropolitní oblast. Předpokládalo se, že řešení dopravních problémů v jádrech metropolitních oblastí a aglomerací vyplývají jak z vysoké koncentrace obyvatelstva a ekonomických aktivit (dopravní zácpy, odstranění úzkých míst apod.), tak i z dopravních vztahů mezi jádrem (či jádry) a jeho zázemím. Pro využití nástroje

ITI byly způsobilé dvě prioritní osy: (1) infrastruktura pro železniční a další udržitelnou dopravu a (2) silniční infrastruktura na síti TEN-T a veřejná infrastruktura pro čistou mobilitu a řízení silničního provozu. Všechny tyto osy byly financovány prostřednictvím fondu soudržnosti (CF).

V rámci první osy se metropolitní oblasti zaměřily na (1) rozvoj a zlepšování nízkouhlíkových dopravních systémů šetrnějších k životnímu prostředí (a systémů s nízkou hlučností), včetně vnitrozemské a námořní dopravy, přístavů, multimodálního spojení a letecké infrastruktury za účelem podpory udržitelné regionální a místní mobility a (2) na rozvoj a obnovu komplexních, vysoce kvalitních, interoperabilních železničních systémů a podporu protihlukových opatření. Řídící orgán OP D2 vyhradil na tyto cíle pro nástroj ITI finanční krytí ve výši 7,3 % celkové alokace CF.

Druhá osa se zaměřila na (1) podporu multimodálního jednotného evropského dopravního prostoru prostřednictvím investic do sítě TEN-T a na (2) vývoj a zdokonalování nízkouhlíkových dopravních systémů šetrnějších k životnímu prostředí (včetně systémů s nízkou hlučností), včetně vnitrozemské a námořní dopravy, přístavů, multimodálních spojení a letecké infrastruktury, za účelem podpory udržitelné regionální a místní mobility. Řídící orgán OP D2 vyhradil na tyto cíle pro nástroj ITI finanční krytí ve výši 2,8 % celkové alokace CF.

- Posledním operačním programem, který identifikoval způsobilé cíle a vyhradil finanční prostředky pro nástroj ITI, byl **Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání** (OP VVV) (MŠMT, 2018). Tento program přistupoval k územním nástrojům jako k sekundárnímu způsobu rozdělování prostředků z EFRR a ESF. Jeho řídicí orgán mu uložil následující povinnost – integrované strategie musely být v souladu s místními a regionálními akčními plány rozvoje vzdělávání a dokumenty Regionální inovační strategie. Celkově řídicí orgán OP VVV vyhradil prostředky ve výši 5,47 % celkové alokace pro nástroj ITI. Byly určeny tři prioritní osy způsobilé pro ITI: (1) posilování kapacit pro kvalitní výzkum, (2) rozvoj vysokých škol a lidských zdrojů pro výzkum a vývoj a (3) rovný přístup ke kvalitnímu předškolnímu, primárnímu a sekundárnímu vzdělávání.

V rámci první osy se metropolitní oblasti zaměřily na posílení výzkumné a inovační infrastruktury a kapacit pro rozvoj v oblasti výzkumu a inovací a na podporu středisek odborných znalostí, zejména těch, které jsou předmětem celoevropského zájmu.

Ve druhé ose se intervence zaměřily na (1) zlepšení kvality a účinnosti terciárního a rovnocenného vzdělávání a přístupu k němu, zejména pro znevýhodněné skupiny, s cílem zvýšit jejich zapojení a úroveň vzdělání a (2) investice do vzdělávání, odborného vzdělávání a přípravy pro získání dovedností a celoživotního vzdělávání prostřednictvím rozvoje infrastruktury pro vzdělávání a profesní přípravu.

Třetí osa stanovila tři cíle: (1) snížení a prevenci předčasného ukončení školní docházky a podporu rovného přístupu ke kvalitním programům předškolního, základního a středního vzdělávání, k možnostem formálního a neformálního vzdělávání, které umožňují opětovné začlenění do procesu vzdělávání a odborné přípravy, (2) boj proti všem formám diskriminace a podpora rovných příležitostí a (3) socioekonomická integrace marginalizovaných skupin, jako jsou Romové.

Metropolitní cíle Brněnské metropolitní oblasti pro roky 2014-20 byly realizovány výhradně prostřednictvím nástroje ITI a byly specifikovány v "Integrované strategii ITI Brněnské metropolitní oblasti" (Brno, 2015). Metropolitní rozvojové cíle musely odpovídat národním a evropským cílům určeným pro využití nástroje ITI. Cíle a opatření identifikovány v rámci tematických pracovních skupin (viz kapitola 3.1) představují kompromis mezi národními a evropskými cíli na jedné straně a specifickými potřebami metropolitní oblasti a jednotlivých místních aktérů, podílejících se na přípravě integrované strategie, na straně druhé. Nakonec se jednalo o tyto cíle, osy a opatření:

- (1) **doprava a mobilita** (terminály veřejné dopravy a systémy Park and Ride; infrastruktura městské a příměstské veřejné dopravy; prostředky veřejné dopravy; dopravní telematické a informační systémy; regionální silniční síť sledující síť TEN-T; cyklistická a pěší doprava);
- (2) **životní prostředí** (ochrana a čištění vod; zásobování vodou; protipovodňová opatření; analýzy, studie a plány protipovodňové prevence; snížení zátěže znečišťování ovzduší na území; předcházení vzniku odpadů; materiálové a energetické využití odpadů; plochy a prvky sídelní zeleně);
- (3) **konkurenceschopnost a vzdělávání** (infrastruktura, služby pro inovace a nová průmyslová odvětví v Brněnské metropolitní oblasti; podpora inovačních služeb a aplikace výsledků R&D pro podniky v Brněnské metropolitní oblasti; podpora start-upů a inovačních služeb v Brněnské metropolitní oblasti; budování kapacit

a kvalita zařízení celoživotního vzdělávání; předškolní vzdělávání v Brněnské metropolitní oblasti; klíčové kompetence od počátku vzdělávání);

- (4) **sociální soudržnost** (zlepšování, rozvoj sítě sociálních a souvisejících služeb; doplnění kapacity infrastruktury sociálních služeb; výstavba sociálních bytů).

Tabulka 5.1 Cíle politiky soudržnosti EU ve vztahu k metropolitní oblasti

Operační program	Druh fondu (fondů)	Osa	Specifický cíl
IROP	EFRR	1 Konkurenceschopné, dostupné a bezpečné regiony	1.1 Zvýšení regionální mobility prostřednictvím modernizace a rozvoje regionálních sítí silniční infrastruktury navazujících na síť TEN-T
			1.2 Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy
		2 Zkvalitnění veřejných služeb a podmínek života pro obyvatele regionů	2.1 Zvyšování kvality a dostupnosti služeb vedoucích k sociální inkluzi
			2.2 Vznik nových a rozvoj existujících podnikatelských aktivit v oblasti sociálního podnikání
			2.4 Zvýšení kvality a dostupnosti infrastruktury pro vzdělávání a celoživotní učení
		3 Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí	3.1 Zefektivnění prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví
OP ŽP	CF	1 Zlepšování kvality vod a snižování rizika povodní	1.1 Snižit množství vypouštěného znečištění do povrchových i podzemních vod z komunálních zdrojů a vnos znečišťujících látek do povrchových a podzemních vod
			1.2 Zajistit dodávky pitné vody
			1.3 Zajistit povodňovou ochranu intravilánu
			1.4 Podpořit preventivní protipovodňová opatření
		2 Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech	2.1 Snižit emise z lokálního vytápění domácností
			2.2 Snižit emise stacionárních zdrojů
			2.3 Zlepšit systém sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší a souvisejících meteorologických aspektů
		3 Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika	3.1 Prevence vzniku odpadů
			3.2 Zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů
			3.3 Rekultivace staré skládky
			3.4 Dokončit inventarizaci a odstranit staré ekologické zátěže
OP Z	ESF	1 Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly	1.1 Zvýšit míru zaměstnanosti podpořených osob, zejména starších osob, osob s nízkou kvalifikací a znevýhodněných osob
		2 Sociální začleňování a boj s chudobou	2.1 Zvýšit uplatnitelnost osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených ve společnosti a na trhu práce

Operační program	Druh fondu (fondů)	Osa	Specifický cíl
OP PIK	EFRR	1 Rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace 2 Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních firem 3 Účinné nakládání energií, rozvoj energetické infrastruktury a obnovitelných zdrojů energie	1.1 Zvýšit inovační výkonnost podniků 1.2 Zvýšit intenzitu a efektivitu spolupráce ve výzkumu, vývoji a inovacích 2.1 Zvýšit konkurenceschopnost začínajících a rozvojových malých a středních podniků 2.3 Zvýšit využitelnost infrastruktury pro podnikání 2.4 Zvýšit kapacitu pro odborné vzdělávání v malých a středních podnicích 3.5 Zvýšit účinnost soustav zásobování teplem
OP D2	CF	1 Infrastruktura pro železniční a další udržitelnou dopravu 2 Silniční infrastruktura na síti TEN-T a veřejná infrastruktura pro čistou mobilitu a řízení silničního provozu	1.3 Vytvoření podmínek pro větší využití multimodální dopravy 1.4 Vytvoření podmínek pro zvýšení využívání veřejné dopravy ve městech v elektrické trakci 1.5 Vytvoření podmínek pro širší využití železniční a vodní dopravy prostřednictvím modernizace dopravního parku 1.1 Zlepšení infrastruktury pro větší konkurenceschopnost a větší využití železniční dopravy 2.1 Zlepšení propojení center a regionů a zvýšení bezpečnosti a efektivnosti silniční dopravy prostřednictvím výstavby, obnovy a modernizace dálnic, rychlostních silnic a silnic sítě TEN-T, včetně rozvoje systémů ITS 2.2 Vytvoření podmínek pro širší využití vozidel na alternativní pohon na silniční síti 2.3 Zlepšení řízení dopravního provozu a zvýšení bezpečnosti dopravy ve městech
OP VVV	EFRR/ ESF	1 Posilování kapacit pro kvalitní výzkum 2 Rozvoj vysokých škol a lidských zdrojů pro výzkum a vývoj	SC 1: Zvýšení mezinárodní kvality výzkumu a jeho výsledků SC 2: Budování kapacit a posílení dlouhodobé spolupráce výzkumných organizací s aplikační sférou SC 3: Zkvalitnění infrastruktury pro výzkumně vzdělávací účely SC 1: Zvýšení kvality vzdělávání na vysokých školách a jeho relevance pro potřeby trhu práce SC 2: Zvýšení účasti studentů se specifickými potřebami, ze socio-ekonomicky znevýhodněných skupin a z etnických minorit na vysokoškolském vzdělávání, a snížení studijní neúspěšnosti studentů SC 3: Zkvalitnění podmínek pro celoživotní vzdělávání na vysokých školách SC 4: Nastavení a rozvoj systému hodnocení a zabezpečení kvality a strategického řízení vysokých škol SC 5: Zlepšení podmínek pro výuku spojenou s výzkumem a pro rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu a vývoje SC 1: Zkvalitnění vzdělávací infrastruktury na vysokých školách za účelem zajištění vysoké kvality výuky, zlepšení přístupu znevýhodněných skupin a zvýšení otevřenosti vysokých škol

Operační program	Druh fondu	Osa	Specifický cíl
		3 Rovný přístup ke kvalitnímu předškolnímu, primárnímu a sekundárnímu vzdělávání	SC 1: Zvýšení kvality předškolního vzdělávání včetně usnadnění přechodu dětí na ZŠ SC 2: Zlepšení kvality vzdělávání a výsledků žáků v klíčových kompetencích SC 3: Rozvoj systému strategického řízení a hodnocení kvality ve vzdělávání SC 4: Zkvalitnění přípravy budoucích a začínajících pedagogických pracovníků SC 5: Zvýšení kvality vzdělávání a odborné přípravy včetně posílení jejich relevance pro trh práce SC 1: Kvalitní podmínky pro inkluzivní vzdělávání SC 1: Sociální integrace dětí a žáků včetně začleňování romských dětí do vzdělávání

Zdroj: Dokumenty OP; vlastní zpracování

5.1.1 Financovaná opatření: hlavní sektory a prostorové rozložení

Analýza operačních programů na národní úrovni ukázala, že největší podíl prostředků politiky soudržnosti byl vyčleněn na ITI v metropolitních a městských regionech z Integrovaného regionálního operačního programu (IROP), u ostatních tematických operačních programů byl tento podíl menší (viz Tabulka 5.2). To lze vysvětlit dvěma způsoby. Za prvé, řídicí orgán IROP (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR) je hlavním národním propagátorem metropolitní úrovně. Za druhé, tematická působnost tohoto operačního programu je široká a ostatní programy působily jako doplňkové zdroje možných opatření (a prostředků), která řeší problémy a potřeby metropolitních regionů.

Pokud zkombinujeme alokované finanční prostředky z operačních programů, byla v rámci regionů ITI nejvíce tematicky podporována infrastruktura a doprava (IROP, OP D2), zatímco nejméně podporována byla opatření v oblasti životního prostředí (OP ŽP). Environmentální tematika je však zahrnuta také v preferencích udržitelnosti druhů dopravy (IROP, OP D2) nebo opětovného využití odpadů pro další produkci (OP PIK). Významná část finančních prostředků byla věnována na projekty sociální soudržnosti a vzdělávání (OP Z, IROP, OP VVV) a na podporu konkurenceschopnosti (OP PIK, OP VVV, IROP).

V Brněnské metropolitní oblasti si opatření v rámci hlavních tematických sektorů vyžádala finanční prostředky z 5 národních operačních programů (IROP, OP ŽP, OP Z, OP PIK a OP D2). Rozdělení finančních prostředků v rámci tematických intervencí zhruba odpovídá národnímu rozdělení finančních prostředků EU (tabulka 5.3). Největší podíl prostředků byl plánován na aktivity v osách týkajících se mobility a dopravy a nejmenší v ose zabývající se životním prostředím. Tabulka také ukazuje skladbu operačních programů a jejich priorit, které financují jednotlivé tematické osy v Brněnské metropolitní oblasti. Plánovaná výše alokace pro hlavní sektory v metropolitní oblasti nebyla v praxi pouze výsledkem plánování založeném na principu zdola nahoru, do značné míry také závisela na řídicích orgánech operačních programů. I přestože vedení ITI zdůrazňovalo význam environmentálních zásahů pro rozvoj metropolitní oblasti a žadatelé z Brněnské metropolitní oblasti navrhli dostatek potenciálních projektů pro ITI, v rámci OP ŽP nebyl pro Brněnskou metropolitní oblast vyčleněn dostatečný rozpočet na realizaci všech možných environmentálních projektů navržených prostřednictvím nástroje ITI.

Tabulka 5.2 Podíl ITI na celkových alokacích OP EU na národní úrovni

Operační program	Celková alokace EU (EUR)	Podíl (%)
IROP	4 763 230 350	12,88
OP ŽP	2 789 613 538	0,65
OP Z	2 386 158 492	0,90
OP PIK	3 850 109 773	5,62
OP D2	4 559 769 999	4,5
OP VVV	1 518 174 825	5,47

Zdroj: Dokumenty OP; European Commission, 2020; vlastní zpracování

Tabulka 5.3 Plánované investice podle tematické osy v BMO

Tematická osa	Celkový příděl EU (EUR)	Zapojené operační programy
Doprava a mobilita	144 149 139,6	OP D2 (1,4, 2,3) IROP (1.2, 1.1)
Konkurenceschopnost a vzdělávání	39 502 868,1	OP PIK (1,2) IROP (2,4)
Sociální oblast a zdraví	32 459 790,8	IROP (2,1) OP Z (2.1.1)
Životní prostředí	19 120 458,9	OP PIK (3,5) OP ŽP (1.3, 3.2)

Zdroj: Brno, 2015; vlastní zpracování.

Pozn.: Měna byla převedena podle České národní banky dne 10. března 2021

K únoru 2021 tvořil podíl alokovaných finančních prostředků na všechny projekty vzhledem k celkové alokaci prostředků pro Integrovanou strategii rozvoje Brněnské metropolitní oblasti 86,49 %. Tento podíl přidělených finančních prostředků představuje celkem 120 projektů, z toho 44 projektů (36,67 %) bylo realizováno v rámci tematické osy Sociální oblast a zdraví, 34 projektů (28,33 %) v rámci tematické osy Doprava a mobilita, 28 projektů (23,33 %) v rámci tematické osy Konkurenceschopnost a vzdělávání a 14 projektů (11,67 %) v rámci tematické osy Životní prostředí¹⁰.

Z hlediska geografického rozložení financování politiky soudržnosti (obrázek 5.1, 5.2) ukázala analýza dat o alokovaných finančních prostředcích, že v letech 2014-2020 jádro Brněnské metropolitní oblasti, tj. město Brno, dokázalo zrealizovat a získat téměř ¾ z celkového množství projektů a vyčleněných finančních prostředků (tabulka 5.4). Na území města Brna bylo realizováno 84 projektů ze 120 s přidělenou alokací EU ve výši téměř 153 milionů EUR, zatímco v případě periferie to bylo 36 projektů s přibližně 39 miliony EUR.

Vezmeme-li v úvahu jednotlivé tematické osy, prostorové rozložení přidělených prostředků EU se podstatně neliší. Většina finančních prostředků je lokalizována v jádru metropolitní oblasti, konkrétně v Brně. V rámci environmentální osy je 100 % finančních prostředků EU alokováno na projekty v centru města Brna. Z hlediska počtu projektů se většina nachází také v jádru BMO. Výjimku tvoří osa se zaměřením na dopravu a mobilitu, kde je prostorové rozložení územně vyvážené se 17 projekty v jádru i v zázemí Brněnské metropolitní oblasti (obrázek 5.1).

Tabulka 5.4 Lokalizace, tematická osa a přidělené evropské finanční zdroje v BMO

Tematická osa	Celková alokace zdrojů EU pro jádro BMO (EUR)	Celková alokace zdrojů EU pro periferie (EUR)	Počet projektů (jádro)	Počet projektů (periferie)
Doprava a mobilita	101 289 898,7	28 128 157,89	17	17
Konkurenceschopnost a vzdělávání	19 146 047,33	3 085 252,07	22	6
Sociální oblast a zdraví	14 574 605,44	7 710 936,31	31	13
Životní prostředí	17 793 346,85	-	14	-
Celkem	152 803 898,32	38 924 346,27	84	36

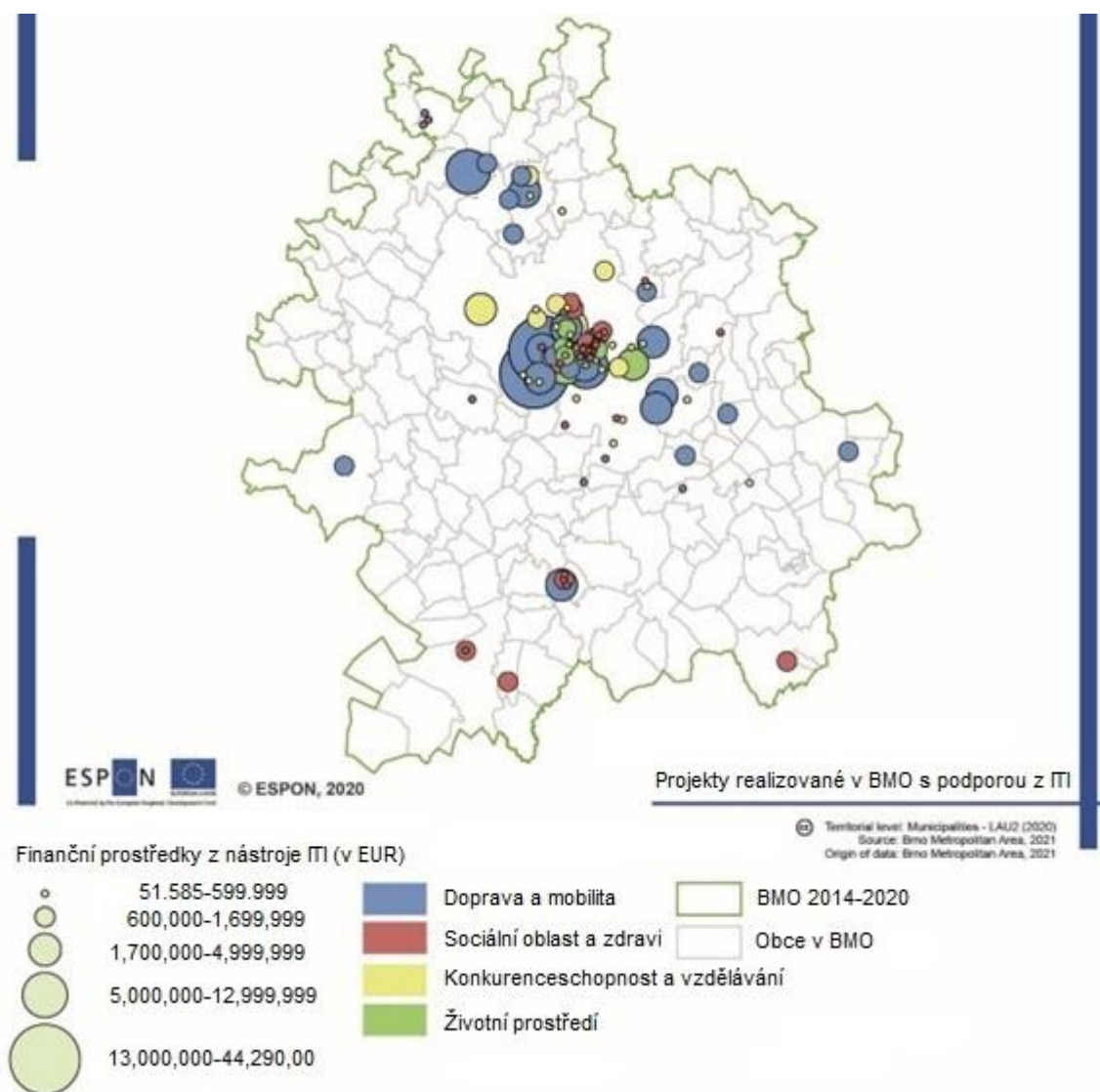
Zdroj: Brno, 2015; vlastní zpracování

Pozn.: Měna byla převedena podle České národní banky dne 10. března 2021

¹⁰ Interaktivní mapy projektů: <https://mestobrna.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=43dcfc33306f4348be030211bf264b43>

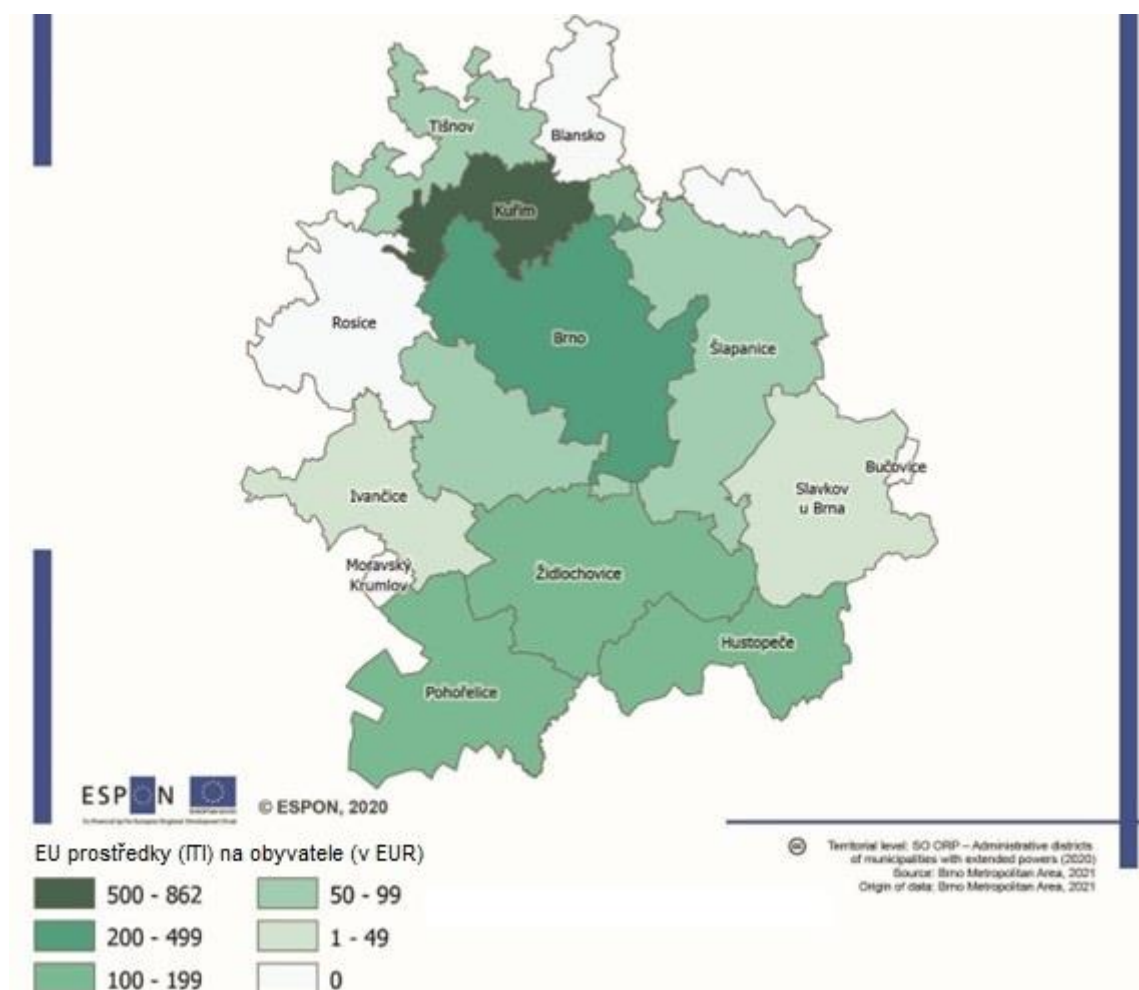
Prostorové rozložení podpory politiky soudržnosti prostřednictvím nástroje ITI (měřené prostřednictvím EUR na obyvatele) vykazuje v rámci Brněnské metropolitní oblasti prostorové rozdíly. Dominance města Brna není v tomto smyslu nijak překvapivá, území Kuřimi (správního obvodu obce s rozšířenou působností) v míře rozdělení finančních prostředků Brno dokonce předstihuje (obrázek 5.2).

Obrázek 5.1 Rozložení finančních prostředků v Brněnské metropolitní oblasti v letech 2014-2020



Zdroj: vlastní zpracování

Obrázek 5.2 Rozdělení finančních prostředků ITI na obyvatele v Brněnské metropolitní oblasti v letech 2014-2020

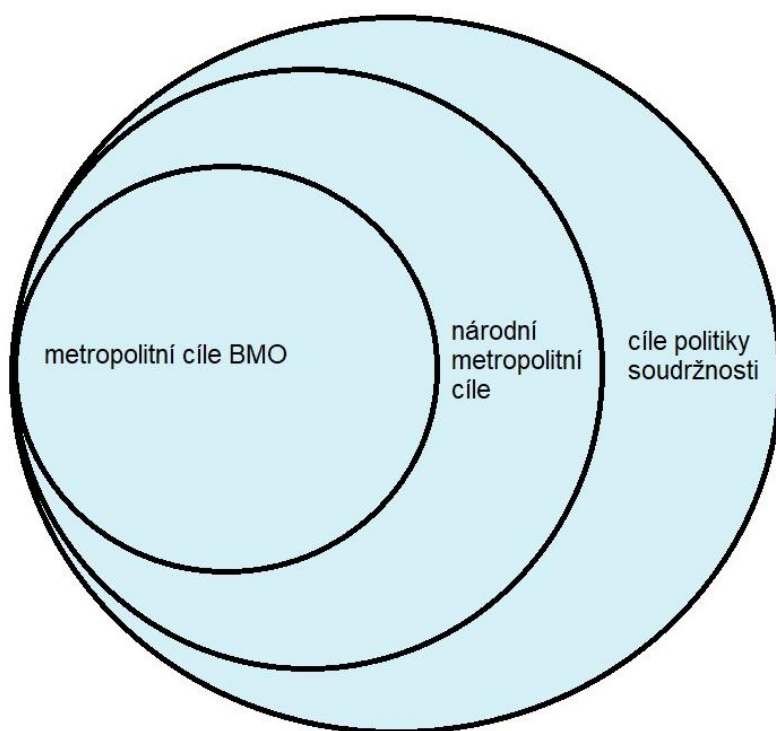


Zdroj: vlastní zpracování

5.2 Soulad a synergie s metropolitními cíli a nástroji

V období 2014-2020 byly cíle metropolitní spolupráce v naprostém souladu s cíli politiky soudržnosti, neboť metropolitní spolupráce byla definována implementací nástroje ITI (viz kapitola 3.1). V Integrované strategii rozvoje Brněnské metropolitní oblasti identifikovali metropolitní aktéři problémy a potřeby na metropolitním území a následně našli způsoby, jak je prostřednictvím cílů politiky soudržnosti řešit. Vzhledem k tomu, že to bylo poprvé, kdy metropolitní aktéři mohli společně hledat řešení jednotlivých problémů, financování politiky soudržnosti řešilo především hlavní problémy v BMO.

S vývojem času, zkušeností a přípravných prací na nadcházející programové období začali metropolitní aktéři identifikovat další potřeby, které mohou v budoucnu řešit. Je možné, že se tyto cíle začnou odchylovat od cílů politiky soudržnosti, neboť národní plán umožňuje metropolitním aktérům realizovat svá opatření i z jiných finančních zdrojů, než jsou zdroje vyhrazené pro ITI. (MMR, 2020).

Obrázek 5.3 Soulad a synergie mezi politikou soudržnosti a metropolitními cíli

Zdroj: vlastní zpracování

5.2.1 Soulad s cíli definovanými v metropolitních nástrojích

Pokud jde o vymezení metropolitních cílů, existuje mezi cíli metropolitního rozvoje a cíli politiky soudržnosti souvislost. Ty cíle jsou dále v souladu s cíli definovanými na národní a krajské úrovni. (Brno, 2015)

5.2.2 Tematické priority

Tematické priority metropolitní spolupráce (viz výše) vycházejí z priorit EU, národní a krajské politiky soudržnosti v oblasti infrastruktury, dopravy, sociální soudržnosti a vzdělávání. V oblasti ekonomického rozvoje/konkurenceschopnosti pokrývají metropolitní cíle pouze malou část opatření definovaných na národní a krajské úrovni.

Souladu bylo dosaženo exkluzivitou metropolitní spolupráce pro rámec politiky soudržnosti. Příslušné operační programy měly závazné podmínky, jako například OP Výzkum, vývoj a vzdělávání, kde bylo stanoveno, že jednotlivé integrované strategie ITI musejí být v souladu s příslušnou Regionální inovační strategií a Místními akčními plány rozvoje vzdělávání.

K únoru 2021 byly v Brněnské metropolitní oblasti prostřednictvím ITI v rámci uvedených tematických priorit poskytnuty finance celkem 120 projektům.

Výzvy a rozhodující prvky

- Počáteční podporu a institucionální koncipování metropolitní agendy v období 2014-2020 usnadnil téměř absolutní soulad a soudržnost metropolitních cílů s cíli politiky soudržnosti definovanými v rámci ITI, které mohou představovat rozhodující prvek pro budoucnost metropolitní správy a spolupráce v metropolitních oblastech, městských regionech a konkrétně v Brněnské metropolitní oblasti.
- Klíčovou otázkou je, zda implementace ITI dostatečně stimulovala metropolitní aktéry a zúčastněné strany ke vzájemné spolupráci, a to i bez stimulů politiky soudržnosti.

5.2.3 Výše financování

V případě Brněnské metropolitní oblasti je poměrně obtížné srovnávat financování kvantitativně, protože kromě politiky soudržnosti neexistuje oficiální rozpočet. S přihlédnutím k dostupným datům vycházela tato analýza z dat popisujících výši a podíly různých aktérů (politiky soudržnosti a zdrojů metropolitních subjektů) na celkovém plánovaném rozpočtu Integrované strategie rozvoje Brněnské metropolitní oblasti (viz tab. 5.5).

Výši finančních prostředků EU plynoucích do Brněnské metropolitní oblasti lze doložit "metropolitním finančním krytím" Brněnské metropolitní oblasti, které činí více než 230 milionů EUR a pokrývá cca 66 % plánovaných výdajů. Ve srovnání s dříve neexistujícími metropolitními financemi představuje pro metropolitní aktéry toto krytí významnou finanční příležitost. Metropolitní aktéři (jako je kraj, obce nebo jiné organizace), kteří profitují z těchto prostředků pro krytí svých projektů, se podíleli méně než 32 % na celkových plánovaných výdajích.

Podíl alokovaných prostředků EU se lišil mezi jednotlivými operačními programy a jejich specifickými cíli: od nejvyšších prostřednictvím OP D2 (89,47 %), IROP (85 %) a OP Z (85 %) po nejnižší v rámci OP PIK (40 %) a OP ŽP (40 %).

Tabulka 5.5 Podíl alokovaných prostředků EU a příjemců na jednotlivých prioritách operačního programu v porovnání s celkovými plánovanými výdaji

Operační program	Specifický cíl	Celkové plánované výdaje (EUR)	Podíl alokovaných prostředků EU na celkových plánovaných výdajích (%)	Podíl příjemců na celkových plánovaných výdajích (%)
IROP	1.1	17 995 726,02	85	10
	1.2	33 741 986,28	85	10
	2.1	26 993 589,02	85	10
	2.4	21 729 839,16	85	10
OP D2	1.4	134 397 705,54	60,31	39,69
	2.3	21 369 924,64	89,47	10,53
OP Z	2.1.1	5 466 201,78	85	7,5
OP ŽP	1.3	14 021 664,24	60	40
	3.2	7 648 183,56	40	60
OP PIK	1.2	45 113 957,93	46,62	51,28
	3.5	19 120 458,89	40	60
Celkem		347 599 237,06	66,27	31,89

Zdroj: Brno, 2015; vlastní zpracování

Pozn.: Měna byla převedena podle České národní banky dne 10. března 2021

Výzvy a rozhodující prvky

- Plná závislost metropolitní agendy na financích z politiky soudržnosti EU (prostřednictvím nástroje ITI) a financí přidělených z národní úrovně (od řídicích orgánů jednotlivých operačních programů) vyvolává otázku, zda samotné propojení metropolitního rozvoje s financováním politiky soudržnosti podníká metropolitní aktéry a další zúčastněné strany k jednání mimo rámec politiky soudržnosti.

5.3 Výsledky

Největším úspěchem a přínosem politiky soudržnosti, který prakticky zahájil "realizaci" metropolitního rozvoje v rámci spolupráce různých aktérů, bylo zavedení metropolitní organizace a funkčního mechanismu, který umožnil řešit metropolitní rozvoj, zejména prostřednictvím integrovaných projektů.

Integrované projekty byly chápány jako projekty založené na principech metropolitní spolupráce a integrace. Integrované projekty posouvají rozvojovou politiku a plánování v celé metropolitní oblasti, protože často spojují několik různých projektových záměrů a různých aktérů, a vedou tak ke koordinaci implementace, vyšší efektivitě a vzájemným interakcím na základě shody více aktérů v metropolitním území. V rámci mechanismu ITI byli tito různí aktéři vzájemně propojeni, aby společně diskutovali a usilovali o realizaci připravované integrované strategie, vyjednali a dohodli principy partnerství. Prostřednictvím integrovaných projektů bylo možno požádat o finanční prostředky z různých operačních programů, které zajistily finanční prostředky pro ITI Brněnské metropolitní oblasti. Pro realizaci integrovaných projektů byla nutná důkladná příprava projektu, proaktivní přístup a pokročilá dovednost v oblasti projektového řízení.

Kancelář manažera ITI jako příklad dobré praxe podporuje a propaguje pět integrovaných projektů, které přispěly k řešení problémů několika metropolitních aktérů: přestupní terminál v Židlochovicích; síť cyklostezek na Šlapanicku; Hospic sv. Alžběty; České centrum kybernetické bezpečnosti; a nová čtvrť Trnitá¹¹ (viz dále).

Tabulka 5.6 Výsledky úspěšných projektů

Akce	Oblast	Výsledek	Přidaná hodnota	Úloha metropolitních institucí
Vybudování přestupního terminálu	Infrastruktura a doprava	Lepší propojení zázemí s jádrovým centrem	Spojení více projektů, propojujících více způsobů dopravy	Povolení, koordinace a propojení jednotlivých projektů do jednoho integrovaného projektu
Projektování sítě cyklostezek	Infrastruktura a doprava	Lepší propojení zázemí s jádrovým centrem	Propojení více projektů cyklostezek, podporujících ekologicky šetrný způsob dopravy	Poskytnutí rámce pro činnost zvláštních účelových sdružení obcí
Plánování nové čtvrti	Územní plánování, infrastruktura a doprava	Zlepšení problematické zóny autobusového nádraží v centru města	Spojení více rozvojových projektů, zabývajících se zásadními otázkami v lokalitě	Povolení, koordinace a propojení jednotlivých projektů do jednoho integrovaného projektu
Zlepšení infrastruktury hospice v centru města	Zdravotní a sociální služby	Rekonstrukce budovy, zvýšení lůžkové kapacity a diverzifikace nabídky služeb	Spojení dvou nezávislých projektů	Povolení, koordinace a propojení jednotlivých projektů do jednoho integrovaného projektu
Rozvoj vědeckého parku v centru města	Konkurenceschopnost, infrastruktura	Vytvoření "inovačního obvodu" specializovaného na kybernetickou bezpečnost	Posílení pozice Brna v České republice a na mezinárodní úrovni	Poskytnutí rámce pro tyto projekty v koordinaci s Regionální inovační strategií

Zdroj: vlastní zpracování

¹¹ <https://metropolitni.brno.cz/uspesne-projekty/>

5.3.1 Přestupní terminál v Židlochovicích

Přestupní terminál v Židlochovicích je příkladem klíčové dopravní infrastruktury vybudované v zázemí jádrového města Brna (cca 20 km od Brna). Velká část místních obyvatel z Židlochovic a okolních obcí denně dojíždí do Brna do práce a do školy. Díky fondu soudržnosti byla trať mezi Hrušovany u Brna a Židlochovicemi modernizována a elektrifikována, což zvýšilo efektivitu tohoto železničního spojení z hlediska rychlosti a frekvence. Současně s modernizací železniční trati byl v Židlochovicích vybudován moderní přestupní uzel, který propojuje vlakovou, autobusovou, automobilovou, cyklistickou a pěší dopravu¹². Cestující mohou bezplatně využít blízké parkoviště Park and Ride (P+R) nebo umístit svá kola do stojanů a pokračovat v cestě do Brna vlakem nebo autobusem. Terminál má navíc i bezbariérový přístup. Na projekty, jako je tento, se bude metropolitní spolupráce soustředit i v budoucnu, aby se posílila mobilita v rámci metropolitního trhu práce prostřednictvím efektivního dopravního spojení, dojíždění mezi Brnem, městy a obcemi v širokém předměstském zázemí.



¹² Na tomto příkladu jsou také ukázány výsledky vícenásobného financování z národních operačních programů a ITI Brněnské metropolitní oblasti, které v konečném důsledku přinášejí synergické efekty v rámci propojení příměstského subcentra do jádra metropolitní oblasti.

5.3.2 Síť cyklostezek na Šlapanicku

Síť cyklostezek na Šlapanicku je dalším projektem v zázemí jádrového města v BMO. Cyklostezky obecně zlepšují dopravní spojení mezi obcemi a umožňují lidem v sousedních městech cestovat do práce a do školy. Jízda na kole je ve srovnání s individuální automobilovou dopravou ekologičtější způsob dopravy, zároveň má pozitivní účinky na zdraví a zlepšuje kvalitu života obyvatel v Brněnské metropolitní oblasti. Ve zmíněném projektu se více než 20 obcí sdružených do dobrovolného svazku obcí Šlapanicko (viz kapitola 3.1.1) zabývalo výstavbou nových úseků cyklistické stezky v oblasti Šlapanic pro zvýšení vzájemné propojenosti. Dostavba více než 11 km nových cyklostezek spojuje obce Telnice, Sokolnice, Kobylnice, Ponětovice a Šlapanice s městskou částí Slatina a s Černovickou terasou a umožňuje napojení na stávající úseky mezinárodních stezek, které vedou z Brna do Vídně. Dále pokračuje rozšiřování sítě cyklostezek výstavbou navazujících cest mezi Blažovicemi a Prací. Podobné, ale menší projekty, byly realizovány v okolí Kuřimi, které zajišťují spojení s Lipůvkou a průmyslovou zónou v Kuřimi. Dalším příkladem je cyklostezka mezi Slavkovem u Brna a Hodějicemi, díky které se odvedla cyklistická doprava z frekventované silnice E50.



5.3.3 Nová čtvrť Trnitá

Nová čtvrť Trnitá je třetím příkladem integrovaných projektů v oblasti infrastruktury a mobility v BMO. Tento projekt řeší tři zásadní problémy spojené s centrálním autobusovým nádražím Zvonařka. Za prvé, autobusové nádraží je poddimenzované a zastaralé, ale musí zvládnout přibližně 1 000 autobusů a více než 25 000 cestujících denně. Za druhé, přístup na Zvonařku komplikují masivní dopravní zácpy na sousedních ulicích Plotní a Dorných. K tomu přispívá i tramvajová trať, která vede přes rušné křižovatky. Tramvaj přitom jen projíždí kolem, aniž by obsluhovala autobusové nádraží, takže cestující se musí na autobusové nádraží dostat nadchodem. Tramvajová trať bude přesunuta z ulice Dorných do ulice Plotní, kde vznikne zastávka Zvonařka. Takto zavedená linka umožní cestujícím lepší přístup na autobusové nádraží a vytvoří předpoklady pro další rozvoj této oblasti. Následně se uvolní prostor na ulici Dorných a bude vytvořena čtyřproudá komunikace, která zvládne nápor aut z centra Brna směrem na jih. Přestavěna bude také křižovatka ulic Dorných a Zvonařka, která po odstranění tramvajové smyčky lépe zvládne hustý provoz. Na místě vzniknou také nová záchytná parkoviště Park and Ride (P+R), místa pro rychlé zastavení Kiss and Ride (K+R) a desítky stojanů na kola. Třetím problémem v oblasti jsou zastaralé parovody v podzemí, které bude třeba nahradit horkovody.



5.3.4 Hospic sv. Alžběty

Hospic sv. Alžběty v Brně je příkladem integrovaného projektu, který zlepšuje zdravotní a sociální služby. Zřízený hospic pomáhá nevyléčitelně nemocným a jejich blízkým. Poskytuje lůžkový hospic a poradnu pro pacienty i lidi pečující o nemocného člověka. Dále pak zajišťuje služby domácího hospice, díky kterému se dostává paliativní péče pacientům na konci života v jejich domácím prostředí. Podobně funguje i odlehčovací služba, která zajišťuje lidem se sníženou soběstačností pomoc s běžnými úkony, jako je hygiena, oblékání, stravování nebo samostatný pohyb. Integrovaný projekt nabízí v případě Hospice sv. Alžběty spojení dvou samostatných projektů. První, infrastrukturní projekt, má dvě části – rekonstrukci severního křídla kláštera sv. Alžběty a dostavbu tzv. nároží, které poskytne vhodné podmínky pro rozvoj sociálních služeb hospice. Po rekonstrukci severního křídla, které se dosud nevyužívalo, zde vznikne prostor pro 23 lůžek pobytové odlehčovací služby, čímž se podstatně navýší její kapacita. Druhý projekt má neinvestiční charakter a zaměřuje se na zkvalitnění sociálních služeb.



5.3.5 České centrum kybernetické bezpečnosti

České centrum kybernetické bezpečnosti představuje pátý úspěšný příklad integrovaného projektu v BMO. Tento příklad spojuje dva projekty zaměřené na kybernetickou bezpečnost. V areálu IT CAMPUS CITY CENTER v oblasti Šumavská – Botanická - Hrnčířská bude nově vybudován CERIT Science Park II a v areálu SŠ Čichnova Brno vznikne unikátní technologické centrum kybernetické bezpečnosti a informačních a komunikačních technologií (ICT). CERIT Science Park II navazuje na CERIT Science Park I, který je v provozu od roku 2014 a jehož kapacita je již naplněna. CERIT Science Park II bude podnikatelským inkubátorem pro inovativní startupové firmy zaměřené na oblast bezpečnostního výzkumu a vývoje, který pomůže upevnit postavení Brna v rámci ČR i v mezinárodním měřítku. Jeho otevření je předběžně stanovené na jaro roku 2022.



Výzvy a rozhodující prvky

- Organizace integrovaných projektů nebo projektů vedených dobrovolným svazkem obcí vyžaduje důkladnou přípravu projektu, proaktivní přístup a dobré schopnosti projektového řízení, aby bylo možné úspěšně zvládnout realizaci.

5.4 Dopad politiky soudržnosti EU v mimořádné situaci způsobené onemocněním COVID-19

Neexistuje žádný specifický nástroj, který by se věnoval řešení pandemie COVID-19 v měřítku metropolitních oblastí, ať už na národní úrovni veřejné politiky, nebo v měřítku metropolitních oblastí, tj. i v Brněnské metropolitní oblasti. V Brněnské metropolitní oblasti nebyl v souvislosti s pandemií COVID-19 připraven ani veden žádný projekt financovaný z prostředků EU (ani z národních, krajských či městských prostředků).

Ačkoli nebylo v bezprostřední reakci na pandemickou situaci v metropolitním měřítku využito prostředků politiky soudržnosti, do dlouhodobých reakcí na ekonomické a sociální dopady pandemie COVID-19 by měl být metropolitní rozměr rozvoje, plánování a správy zahrnut. Důsledky dopadu pandemie na ekonomický a sociální rozvoj se zabývá Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) a podpora poskytovaná v rámci Národního plánu obnovy.

Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky (MPO, 2021) byl schválen Evropskou komisí v červenci 2021. Byl připraven pod vedením Ministerstva průmyslu a obchodu ČR za přispění dalších ministerstev. Po počátečním odmítání jakýchkoliv konzultací s krajskými a obecními samosprávami měla od jara 2021 velká města, která jsou jádra metropolitních oblastí/sídelních aglomerací a nositelé ITI, možnost vyjádřit se v omezené míře k prioritám Národního plánu obnovy a formulovat svá stanoviska odrážející priority rozvoje měst a metropolí. Plán obnovy upřednostnil ekologickou transformaci a digitalizaci. Konkrétní podnět Ministerstva pro místní rozvoj,

který byl zaměřen na rozvoj měst, se týkal regenerace brownfieldů. Plán obnovy až do poslední verze návrhu, který šel do meziresortního řízení, obsahoval složku revitalizace brownfieldů. Ta však byla z konečné verze plánu vypuštěna.

Schválený Národní plán obnovy: Plán na podporu oživení a odolnosti České republiky v hodnotě 7,1 miliard EUR je rozdělen do těchto šesti pilířů: digitální transformace; ekologická transformace a fyzická infrastruktura; vzdělávání a trh práce; výzkum a vývoj a inovace; veřejná správa a zdravotnictví. Národní plán obnovy však neobsahuje žádná opatření specificky zaměřená na městský nebo metropolitní rozvoj. Schválený plán obnovy výslovně uvádí, že jeho cíle jsou celostátní, mají spíše přispět ke konvergenci nemetropolitních regionů na úroveň rozvoje a k zajištění infrastruktury metropolitních regionů Prahy, Brna a Ostravy.

Výzvy a rozhodující prvky

- Při přípravě Národního plánu obnovy nebyla výslovně zohledněna územní dimenze. Nástroj nevyjadřuje a nevyužívá úlohu metropolitních oblastí jako důležitých subjektů při provádění Národního plánu obnovy, dosahování cílů Zelené dohody pro Evropu, digitalizace, řízení obnovy země po dopadech COVID-19 a posilování národní odolnosti.

5.5 Dopad politiky soudržnosti EU na metropolitní správu a spolupráci

Jak bylo již uvedeno výše, politika soudržnosti sehrála v případě Brněnské metropolitní oblasti a České republiky obecně stěžejní roli při metropolitním uspořádání a díky svému financování i při podpoře metropolitní spolupráce. Politika podnítila spolupráci, partnerství, společnou vizi a tvorbu strategie na metropolitní úrovni (podrobněji viz kapitoly 3.1, 3.2, 4.1, 4.2 a 4.5). Navzdory rozsáhlému vymezení území BMO (zahrnujícímu více než 170 obcí), obsahuje aktivní skupina metropolitních aktérů v organizační struktuře metropolitní oblasti pouze 7 největších obcí. Ostatní obce musí být proaktivní a zapojit se do diskusí jednotlivých pracovních skupin. V letech 2014-2020 měla politika soudržnosti dopad na všechna témata vymezená pro metropolitní spolupráci (viz kapitola 5.1, 5.2).

Pokud by neexistovalo financování politiky soudržnosti a rámec ITI, pravděpodobně by struktura metropolitní správy ve skutečnosti ani neexistovala. V opačném případě, pokud by se na metropolitní správu přeneslo více politických kompetencí a finančních prostředků, byla by Brněnská metropolitní oblast vším, o co politika soudržnosti usiluje. Momentálně se spolu s dalšími zástupci ITI snaží vyjednat vyšší finanční prostředky z operačních programů pro nadcházející období. Pokud jde o více politických kompetencí, otázka je složitější, protože metropolitní region sám o sobě nemá právní postavení a metropolitní aktéři se pouze dobrovolně sdružují. Aby bylo možné spravovat více politických kompetencí, musí metropolitní systém nejprve všem aktérům dostatečně jasně ukázat, jak má fungovat, za jakých podmínek, s jakými náklady/přínosy a pro koho.

Výzvy a rozhodující prvky

- Vysoká závislost na financích z politiky soudržnosti může být problémem v případě, kdy by do metropolitní oblasti proudilo těchto prostředků méně nebo jen velmi málo.
 - Hlavní výzvou je zavést úroveň metropolitní spolupráce mezi jednotlivými aktéry jako normální postup, který není závislý pouze na stimulech politiky soudržnosti.
-

DOPORUČENÍ

- Organizace integrovaných projektů nebo projektů vedených dobrovolným svazkem obcí vyžaduje důkladnou přípravu projektů, proaktivní přístup a dobré schopnosti projektového řízení – jedině tak je možné úspěšně zvládnout jejich realizaci. Otázkou je, zda není vhodné zavést roli manažera integrovaných projektů.
- Hlavní výzvou je zavést úroveň metropolitní spolupráce do uvažování aktérů jako běžnou praxi, která není závislá pouze na stimulech politiky soudržnosti.

6 Hlavní výzvy a doporučení

6.1 Metropolitní správa a politika soudržnosti EU v České republice a v Brněnské metropolitní oblasti: shrnutí hlavních výstupů

Zahájení metropolitní správy politikou soudržnosti

Brněnská metropolitní oblast (BMO) byla zřízena v roce 2013 za účelem implementace nástroje Integrovaných územních investic (ITI) vycházejícího z politiky soudržnosti v letech 2014-2020. Implementace zmíněného nástroje pokračuje i v současném programovém období 2021-2027. Důraz politiky soudržnosti na integrovaný rozvoj v metropolitních a městských regionech podpořený finančními pobídkami ukotvenými prostřednictvím nástroje ITI inicioval **významný posun ve veřejné politice**. Koncepty metropolitní oblasti a městského regionu se prosadily na národní úrovni v oblasti krajské a městské politiky a územního plánování. V rámci regionální politiky, která byla dříve orientována na podporu znevýhodněným a zaostávajícím regionům, došlo k uznání důležitosti velkých městských center a jejich zázemí, včetně posílení územní spolupráce v těchto oblastech. Tento posun regionální politiky vedl k úpravám v jiných národních strategických politikách a plánovacích nástrojích, zejména v Politice územního rozvoje České republiky, klíčovém národním dokumentu v oblasti územního plánování, a v Zásadách urbánní politiky, která začala zdůrazňovat význam metropolitních oblastí v národním rozvoji.

V současné době se Brněnská metropolitní oblast o rozloze 1 978 km² skládá ze **184 obcí**, od hustého městského jádra po malá průmyslová města a venkovské obce v zázemí. Vymezení BMO vychází z **funkční městské zóny** města Brna a odráží funkční vztahy, jako je dojíždka za prací, dojíždka do škol, migrační toky, dostupnost individuální automobilovou dopravou a dostupnost hromadnou dopravou. Tento územní celek však není zastoupen žádnou státní institucí s právními nároky na území BMA.

Organizační uspořádání metropolitní správy se skládá z Řídícího výboru a z kanceláře manažera ITI za účelem implementace ITI v BMO. Řídící výbor je koordinačním orgánem složeným ze zastupitelů vybraných obcí BMO a dalších aktérů s působností v metropolitní oblasti. Kancelář manažera ITI vyřizuje veškeré náležitosti potřebné k implementaci nástroje ITI. Součástí řízení BMO jsou také tematické výbory, které slouží k identifikaci a diskusi ohledně nástroje ITI a cílů metropolitního rozvoje.

Metropolitní oblasti v současnosti nemají žádný vlastní rozpočet, proto především kontrolují přerozdělování finančních prostředků politiky soudržnosti prostřednictvím nástroje ITI. Jejich rozhodnutí rovněž nemají žádné závazné pravomoci vůči místním nebo krajským orgánům v metropolitní oblasti. Od svého založení v roce 2014 se však tyto **metropolitní "instituce" vyvinuly jako územní jednotky se specifickými mechanismy řízení a slouží jako zprostředkující subjekty mezi národními a místními orgány**. Jinými slovy, jsou nyní předmětem politiky Evropské komise a vlády (založené směrem shora dolů), a zároveň slouží jako organizační rámec pro aktivity založené na principu zdola nahoru, které posilují metropolitní koordinaci a spolupráci.

Politika soudržnosti EU posiluje postavení metropolitních aktérů

Zapojení metropolitních institucí do rozhodování o implementaci politiky soudržnosti v ČR se omezuje na jediný nástroj, tj. na Integrované územní investice (ITI), realizované v souladu s pravidly, pokyny a schválením vlády. V České republice jsou hlavními aktéry, kteří programují politiku soudržnosti a řídí ESI fondy, jednotlivá ministerstva. Ministerstvo pro místní rozvoj vystupuje jako vedoucí orgán organizační struktury a tvorby dokumentů politiky soudržnosti, zatímco další ministerstva jsou řídicími orgány jednotlivých operačních programů. Operační programy jsou vytvářeny na národní úrovni¹³.

Pro zajištění implementace územní dimenze v rámci politiky soudržnosti je mezi vládou a územními aktéry organizována jak komunikace shora dolů, tak i zdola nahoru, a to formou národních a krajských diskusních platforem s názvem Národní stálá konference a Regionální stálá konference. Národní stálá konference přispívá k propojení a koordinaci státních a územních aktérů při realizaci Dohody o partnerství, programů spolufinancovaných z ESI fondů a integrovaných nástrojů ITI a CLLD a zahrnuje tři komory. Regionální komora se skládá ze zástupců Regionálních stálých konferencí. Komora ITI je složena ze zástupců jednotlivých ITI. Komora

¹³ Výjimkou byl OP Pražský pól růstu v politice soudržnosti 2014–2020.

CLLD se skládá ze 13 zástupců krajských sítí Místních akčních skupin, které reprezentují CLLD. Tento mechanismus umožňuje metropolitním institucím aktivní zapojení do tvorby národního rámce politiky soudržnosti a jeho priorit.

Regionální stálé konference jsou organizovány pro každý kraj s cílem zajistit naplňování cílů Strategie regionálního rozvoje ČR a politiky soudržnosti. Jsou založeny na principech partnerství a skládají se ze zástupců krajských a místních samospráv, dalších orgánů veřejné správy, hospodářských a společenských partnerů, subjektů zastupujících občanskou společnost a Agenturu pro sociální začleňování. Regionálních stálých konferencí se účastní zástupci velkých měst, které jsou nositeli ITI a klíčovými aktéry metropolitní koordinace a spolupráce. Mohou proto nepřímo jednat i ve prospěch metropolitních agend¹⁴.

Nástroj ITI pro integrovaný rozvoj konkrétního území, v našem případě metropolitních oblastí a městských regionů, umožňuje svým nositelům plánovat, řídit a implementovat politiku soudržnosti 2014-2020, a to jakkoliv v rámci cílů definovaných jednotlivými národními operačními programy. Metropolitní instituce navrhuje integrovanou metropolitní strategii, kterou však musí schválit Ministerstvo pro místní rozvoj. I když tento proces zahrnuje iniciativu založenou na principu zdola nahoru, je řízen a kontrolován na základě shora dolů. Pokud jde o přidělování finančních prostředků z operačních programů¹⁵, jsou metropolitní oblasti závislé na schválení svých integrovaných strategií příslušnými řídicími orgány jednotlivých programů a disponují jen malou kontrolou nad správou těchto financí. Řídicí výbor vydává stanoviska o souladu jednotlivých projektů s integrovanou metropolitní strategií. Tyto projekty následně musí být schváleny příslušnými řídicími orgány (nebo zprostředkujícími subjekty) operačních programů. Hlavní úloha metropolitní instituce ITI proto spočívá v propagaci konkrétní finanční podpory pro ITI mezi nejrůznějšími aktéry a zúčastněnými stranami v metropolitní oblasti, kteří vystupují jako žadatelé jednotlivých projektů.

Cíle metropolitního rozvoje nad rámec politiky soudržnosti EU

Od roku 2020 se činnost Řídicího výboru, kanceláře manažera ITI a také tematických výborů BMO (či v jiných oblastech s nástrojem ITI) přesouvá nad rámec nástroje ITI směrem **k více místně zakotvené metropolitní spolupráci**. Tato širší role metropolitní koordinace je pro programové období 2021-2027 **podporována a podněcována jak směrnicemi vlády** (princip shora dolů), konkrétně z regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj, **tak i zájmy a iniciativami hlavních a jádrových měst** (a jejich starostů) metropolitních a městských oblastí, které jsou nositeli ITI (v rámci principu zdola nahoru).

V období 2014-2020 došlo ke vzniku a upevňování metropolitních institucí, které primárně sloužily k implementaci nástroje ITI a definování cílů politiky soudržnosti. **V současnosti můžeme sledovat první kroky k definování metropolitních cílů bez omezení daných rozsahem politiky soudržnosti a jednotlivých národních operačních programů**, které poskytují podporu projektům realizovaným skrz nástroj ITI. V období 2014-2020 místní samosprávy a další aktéři působící v metropolitních oblastech a městských regionech, kteří realizovali ITI, vytvořili počáteční organizační strukturu a osvojili si postupy zaměřené na metropolitní koordinaci a spolupráci, které v současnosti mohou začít využívat k vyjednávání, definování a realizaci rozvojových cílů, jež nemusí nutně spadat do schématu ITI.

Účast na metropolitní spolupráci byla doposud motivována především dostupností finančních prostředků prostřednictvím nástroje ITI, kterým byly naplňovány konkrétní cíle metropolitních aktérů. Klíčovou výzvou je **překonat současný stav a posunout metropolitní spolupráci směrem k dlouhodobému plánování a realizaci společných metropolitních cílů**. Situace, kdy je metropolitní spolupráce dominantně závislá na zdrojích politiky soudržnosti (a nástroji ITI), **by se měla posunout směrem k vícezdrojovému financování s vysokým podílem místního financování a explicitní národní podpory**. Metropolitní správa může být upevněna a plánování i spolupráce se může posílit a udržet díky tomu, že se zavedou opatření pro společný metropolitní fond nebo rozpočet, který povede k naplnění metropolitních strategických priorit vlastními prostředky, a to alespoň částečně. Toto řešení vyžaduje tvorbu a posílení institucionálního rámce metropolitní správy, který

¹⁴ Je však třeba poznamenat, že zástupci krajů a osoby hájící zájmy nemetropolitních obcí (nespadající pod nástroj ITI) spatřují nástroj ITI a případnou finanční podporu metropolitní oblasti jako mimořádné a nerovné upřednostňování metropolitních oblastí a opomíjení potřeb okrajových oblastí (navzdory tomu, že existují nástroje výslovně zaměřené na méně rozvinuté a zaostávající regiony).

¹⁵ V letech 2014–2020 byla na základě dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a dotčenými jednotlivými ministerstvy, která jsou řídicími orgány ITI, poskytnuta finanční alokace pro ITI v oblasti šesti národních operačních programů: Integrovaný regionální operační program, OP Životní prostředí, OP Zaměstnanost, OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, OP Doprava, OP Výzkum, vývoj a vzdělávání.

by zaručoval zastoupení všech obcí v metropolitní oblasti, resp. jejich aktivní zapojení a účast na metropolitní spolupráci.

Výzvy a doporučení

V České republice lze od roku 2014 sledovat vývoj vzniku metropolitních oblastí a městských regionů jako legitimních subjektů v rámci celostátního územního, krajského a městského rozvoje. Jejich postavení je však stále křehké, nemají totiž žádný právní status a rozhodovací pravomoci v oblasti územní správy (**Výzva #1**). Klíčovým doporučením pro vlády jednotlivých členských států i metropolitní aktéry proto je: využít jedinečnou příležitost v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v metropolitních a městských regionech (**Doporučení #1**).

Metropolitní oblasti v České republice byly primárně zřízeny z důvodu naplnění politiky soudržnosti, konkrétně nástroje ITI, a zároveň se staly nedílnou součástí a předmětem státních politik (na principu shora dolů). Vnímání metropolitních oblastí je však v národním rozhodování rozdílné a v rámci územní dimenze veřejných politik není plně doceněné (např. v Národním plánu obnovy nejsou metropolitní oblasti považovány za důležité celky či subjekty) (**Výzva #2**). Pokračující podpora politiky soudržnosti pro metropolitní správu, spolupráci, plánování a integrovaný rozvoj v letech 2021-2027 bude plně využita k zakotvení a udržení metropolitních oblastí (a městských regionů nemetropolitních měst) jako stěžejních regionů pro územní dimenzi národních veřejných politik (**Doporučení #2**).

Metropolitní oblasti (a městské regiony) jsou nyní součástí regionální politiky (v dokumentu Strategie regionálního rozvoje) a územního plánování (v dokumentu Politika územního rozvoje). Regionální politika ČR se řídí prioritami politiky soudržnosti EU. Je zaměřena na aktéry v území a podporuje je především prostřednictvím finančních pobídek. Politika územního rozvoje ovlivňuje územní uspořádání prostřednictvím regulace využití území. Obě tyto oblasti veřejných politik se sice doplňují, ale nepoužívají stejné pojmy či slovník a zůstávají paralelními institucionálními formami, namísto využívání vzájemné součinnosti (**Výzva #3**). Koordinace mezi národní regionální politikou a národní politikou územního plánování je nezbytná ke stabilizaci a pevnému zakotvení postavení metropolitních oblastí v těchto dvou politikách (**Doporučení #3**).

Od roku 2017 se v rámci národní urbaní politiky zdůrazňuje role metropolitních oblastí a městských aglomerací v rámci rozvoje státu. Doposud však nebyla věnována pozornost vnitrometropolitní spolupráci a otázkám vnitrometropolitního rozvoje (**Výzva #4**). Vzhledem k tomu, že se připravuje aktualizace Zásad urbaní politiky, je vhodné, aby se v ní odrazily zkušenosti získané při spolupráci, plánování a rozvoji metropolitních oblastí v období 2014-2020. Dále je důležité, aby byly tyto zkušenosti promítnuty do priorit a opatření národní urbaní politiky způsobem, který povzbudí místní aktéry k jejich praktickému využití. (**Doporučení #4**).

Vzhledem k tomu, že jsou nyní metropolitní oblasti a městské regiony pevně spjaty s nástrojem ITI, existuje riziko, že se změnou nástrojů politiky soudržnosti může politická podpora těchto územních celků zaniknout (**Výzva #5**). Z tohoto důvodu je třeba již nyní usilovat o zavedení perspektivních postupů, které pomohou zajistit, aby metropolitní oblasti (a městské regiony nemetropolitních měst) byly i po skončení současného programového období zachovány jako klíčová území v rámci národní regionální politiky (**Doporučení #5**).

Správa a spolupráce v metropolitní oblasti byla dosud řízena především shora dolů. Vláda státu určuje jádrová města, vymezuje jednotlivá území metropolitních oblastí či sídelních aglomerací a definuje mechanismy metropolitního institucionálního uspořádání pro realizaci metropolitní koordinace v zájmu implementace ITI. Je zde však prostor pro stanovení priorit metropolitního rozvoje také zdola nahoru, a to plně v souladu s národními a evropskými cíli. Klíčovým úkolem je upevnit a rozšířit působnost institucionálního rámce pro místní aktéry při řešení klíčových metropolitních otázek, trendů a výzev (**Výzva #6**).

Z tohoto důvodu, a podobně jako na národní úrovni, by měla být tato jedinečná příležitost v období 2021-2027 využita k posílení metropolitní správy a spolupráce v měřítku metropolitních oblastí a městských regionů (jádrových měst a obcí v jejich zázemí), aby se staly samostatnými, autonomními a nezávislými na politice soudržnosti (**Doporučení #6**). Zatímco politika soudržnosti bude i nadále upřednostňovat integrovaný rozvoj metropolitních oblastí, metropolitní spolupráce bude především zájmem místních, krajských a národních aktérů.

V současné době neexistuje mechanismus, který by zaručoval účast všech příslušných obcí (jejich místních samospráv) na řízení metropolitní oblasti. Pouze malá část místních samospráv, které jsou členy Řídícího výboru, se skutečně podílí na navrhování, plánování a koordinaci metropolitní politiky. Většina ostatních obcí je pouhým subjektem metropolitních idejí a možností, k nimž se mohou připojit nebo je připomínkovat, avšak bez jakékoli právní jistoty, že jejich stanovisko bude akceptováno (**Výzva #7**). Ve státní legislativě by měl být vytvořen právní organizační rámec, který bude metropolitní spolupráci přizpůsobovat nezávisle na stávajícím systému ITI

a zajišťovat správu založenou na dobrovolné účasti obcí řízené v rámci metropolitní spolupráce na principu zdola nahoru. Současně budou zajištěny závazky vůči naplnění společných metropolitních cílů (**Doporučení #7**).

V probíhajících diskusích o způsobech institucionalizace metropolitní oblasti se klade důraz buď na kvazivládní orgán metropolitní rozvojové agentury, nebo na dobrovolný metropolitní svazek obcí. Rozvojová agentura by zde představovala výkonnou organizaci pro koordinaci a realizaci národních a krajských politik i metropolitních cílů. Dobrovolný svazek obcí by byl pak orgánem reprezentujícím místní samosprávy a jejich podíl na metropolitním rozvoji. Ačkoli se obce v metropolitní oblasti kvantitativně výrazně liší počtem obyvatel, ekonomikou, územím a geografickou polohou, mají všechny stejné právní postavení a práva na rozvoj svého území z hlediska plánování a rozhodování. Klíčovou výzvou je, jak sladit efektivitu metropolitní výkonné moci a zároveň legitimitu politické reprezentace ve smyslu rozdílné velikosti, významu jednotlivých obcí a jejich samospráv a potřeby rovnosti v rozhodování (**Výzva #8**). Zdá se, že bude zapotřebí obou organizačních uspořádání – jak metropolitního svazku obcí jako legitimního politického orgánu reprezentujícího metropolitní samosprávu, který by definoval, schvaloval a garantoval právní status a přijetí metropolitních cílů, tak Regionální rozvojové agentury jakožto výkonné organizace poskytující odbornou a administrativní podporu pro plánování a realizaci metropolitních cílů (**Doporučení #8**).

V současné době je hlavním zástupcem metropolitní správy a plánování kancelář manažera ITI. Manažer ITI je administrativní pozice v rámci organizační správy magistrátu města, jež je nositelem nástroje ITI. Z hlediska svých rozhodovacích pravomocí a legitimacy podléhá vedení městské samosprávy, konkrétně primátorům měst a/nebo jejich náměstkům. Pro posun role a postavení Brněnské metropolitní oblasti, dalších metropolitních oblastí a městských aglomerací v ČR je třeba posílit metropolitní vedení (**Výzva #9**). Nejprve je třeba vyjasnit pozici a roli klíčového mluvčího: zda se jedná o politika (který zastupuje především město nebo jiný územní samosprávný celek), nebo o administrativně jmenovaného manažera (například v metropolitní agentuře). Dále je potřeba identifikovat a prosadit mluvčí pro jednotlivá dílčí území, která tvoří Brněnskou metropolitní oblast. Jednotliví mluvčí by působili jako zprostředkovatelé místních zájmů, pomáhali by na úrovni strategického plánování a dohlíželi na prosazování a realizaci metropolitních projektů v daném území. Ze zmíněných důvodů doporučujeme formulovat roli metropolitního vedení – hlavního mluvčího: ať už se jedná o politika (který primárně zastupuje město nebo jiný územně samosprávný celek), nebo o administrativně jmenovaného manažera (například v metropolitní agentuře) (**Doporučení #9**).

V případě, že bude metropolitní správa vytvořena jako projekt na základě principu zdola nahoru a struktura bude nezávislá na politice soudržnosti či národní regionální politice, bude výzvou sladit národní politiku, zaměřenou na metropolitní oblasti vymezené shora dolů státem, vůči metropolitním oblastem, kde jsou metropolitní iniciativy řízeny zdola nahoru dobrovolnou spoluprací obcí, jež nemusí odpovídat územnímu rozsahu národních politik (**Výzva #10**). Za předpokladu dobrovolného svazku obcí je třeba vzájemného pochopení, kdy metropolitní oblasti jako subjekty specifických národních politik, mohou ale nemusí přesně odpovídat metropolitním oblastem ve smyslu politických územních celků s vlastním orgánem metropolitní samosprávy (**Doporučení #10**).

V současné době je metropolitní problematika chápána jako specifická oblast v národní a místní politice, v rámci plánování a rozhodování. V souladu s cíli EU o prosazování komplexního integrovaného rozvoje v metropolitních a městských regionech se obecně chápou metropolitní oblasti jako základní jednotky územního rozvoje státu a samostatně fungující oblasti, které podporují ekonomický, sociální a kulturní život a prostřednictvím inovací stimulují technologický a sociální rozvoj (**Výzva #11**). Proto doporučujeme začlenit metropolitní agendu do národní úrovně (vůči ostatním ministerským agendám) i do metropolitní úrovně (v rámci obecních a krajských úřadů). Ministerstvo pro místní rozvoj a jeho Odbor regionální politiky úspěšně využívá pojem "územní dimenze" k prosazování místně orientovaných politik, jinými slovy, politik a nástrojů, odrážejících specifické potřeby území. Územní dimenze se nyní uplatňuje ve všech sférách veřejných politik, tj. i mimo územní agendy krajské či místní samosprávy nebo územního plánování. Koncept metropolitních oblastí, metropolitní spolupráce a jejich stávající územní (geografické) vymezení bude podporován jako jeden z klíčových aspektů přispívajících k národní soudržnosti, konkurenceschopnosti, k naplňování rozvojových programů EU a jednotlivých států. V současné době se jedná zejména o problematiku v oblasti Zelené dohody, digitalizace či ekonomické obnovy. Na místní (obecní) a krajské úrovni by měla být integrace metropolitní problematiky zaměřena na agendy místní a krajské samosprávy, které jsou v některých případech ovlivněny metropolitní dimenzí nebo ji mohou pomoci formulovat a které mohou podpořit přínosy metropolitní spolupráce (**Doporučení #11**).

V současnosti je účast na metropolitní spolupráci primárně vedena a motivována dostupností finančních prostředků prostřednictvím nástroje ITI, díky kterým mohou metropolitní aktéři dosáhnout svých cílů. Kvůli podmínkám implementace ITI je využití některých dohod o spolupráci mezi obcemi omezené, proto ne všichni

aktéři mohou využívat tento zdroj financování a nemají tedy důvod k účasti na BMO. Mohou se sice účastnit metropolitních diskusí, jejich nemožnost dosáhnout na finanční zdroje určené pro metropolitní rozvoj však snižuje jejich zájem a angažovanost. Hlavní výzvou je, aby si metropolitní aktéři osvojili metropolitní spolupráci jako běžnou praxi, která není závislá pouze na impulsech politiky soudržnosti **(Výzva #12)**. Je třeba vyvinout velké úsilí k překonání stávajícího stavu a posunout metropolitní spolupráci směrem k dlouhodobému plánování a uskutečňování společných metropolitních cílů nezávisle na politice soudržnosti **(Doporučení #12)**.

Nástroj ITI pomohl účinně nastartovat metropolitní spolupráci, ale představuje pouze omezený a pevně stanovený rozsah cílů metropolitní spolupráce, protože vychází ze samotného nastavení nástroje, z politiky soudržnosti a národních rozvojových cílů. Závislost na financích a alokacích politiky soudržnosti poskytovaných z národní úrovně (přes řídicí orgány jednotlivých operačních programů) omezuje možnosti autonomie a zásahů v metropolitní oblasti. Metropolitní správa a spolupráce probíhající výhradně v rámci nástroje ITI je omezená, pokud jde o územní partnerství, cíle a financování. Z tohoto důvodu možnosti využití nástroje ITI v současné době nejen podporují proces metropolizace, ale také omezují složitější, avšak z dlouhodobého hlediska udržitelnější způsob komplexní metropolitní správy, plánování a rozvoje založený na principu zdola nahoru" **(Výzva #13)**. Národní podpora metropolitního rozvoje a metropolitní spolupráce a správy musí být vedena nad rámec cílů politiky soudržnosti. Je třeba najít cesty k vyjednávání, definování, schvalování a financování rozvojových cílů, které by nebyly přímo spojeny s alokacemi ITI **(Doporučení #13)**.

Na národní úrovni neexistuje žádný další nástroj a mechanismus (kromě ITI), který by podporoval a vymezil metropolitní spolupráci, plánování a správu **(Výzva #14)**. Vláda by měla prozkoumat možnosti posílení metropolitního plánování a rozvoje mimo rámec ITI a podněty plynoucí z politiky soudržnosti. **(Doporučení #14)**.

Současná situace, kdy je metropolitní spolupráce dominantně závislá na nástroji ITI, cílí k vícezdrojovému financování s významným podílem místního financování a explicitní národní podpory **(Výzva #15)**. Metropolitní správa, plánování a spolupráce mohou být posíleny prostřednictvím opatření směřujících ke vzniku společného metropolitního fondu nebo rozpočtu, díky kterému by bylo možné alespoň částečně naplnit metropolitní strategické priority vlastními prostředky. Z rozpočtu by mělo být financováno minimálně fungování metropolitní kanceláře BMO. Důležitější však je, aby rozpočet sloužil i ke spolufinancování podpory metropolitní spolupráce ze strany národní vlády (a EU). Jeho zřízení vyžaduje vytvoření takového rámce pro metropolitní správu, který by umožňoval finanční spoluúčast zapojených aktérů (formou závazných podmínek a výměnou za určité výhody nebo legislativní povinnosti) **(Doporučení #15)**.

Další okruh otázek se týká implementace politiky soudržnosti v metropolitních oblastech a konkrétně nástroje ITI. Ve stanovených metropolitních oblastech si místní samosprávy nejsou ve svých právech a odpovědnosti vůči politice soudržnosti rovny. Za realizaci integrované strategie je například oficiálně odpovědný pouze nositel nástroje ITI, tj. jádrové (největší) město (v případě Brněnské metropolitní oblasti Magistrát města Brna). Z tohoto důvodu je strategie pro nositele ve vztahu k politice soudržnosti závazná, pro ostatní metropolitní aktéry, kteří se podílejí na jejím plánování, nikoliv **(Výzva #16)**. Zapojené místní samosprávy by měly být přímo zastoupeny ve vztahu k nástrojům politiky soudržnosti pro metropolitní oblasti (např. k ITI). Tato problematika bude řešena při vyjednávání a vytváření nového právního rámce pro metropolitní správu **(Doporučení #16)**.

6.2 Role Brněnské metropolitní oblasti v rámci politiky soudržnosti

Výzvy

- Postavení metropolitních oblastí je v České republice stále nestabilní, jelikož nemají žádné právní postavení a rozhodovací pravomoci v oblasti územní správy.
- V národním rozhodování je vnímání metropolitních oblastí různé, tyto oblasti nejsou plně uznávány jako jedny z klíčových aspektů územní dimenze veřejných politik (například v Národním plánu obnovy nejsou metropolitní oblasti považovány za důležité subjekty a témata).
- V regionální politice a národní politice územního plánování ČR neexistuje shoda ve slovníku, termínech a pojmech týkajících se metropolitních oblastí. Regionální politika a územní plánování se chovají jako dvě nezávislé organizační struktury, místo aby využívaly vzájemné interakce.
- Národní urbánní politika dosud nevěnovala pozornost metropolitní spolupráci a otázkám metropolitního rozvoje.
- Vzhledem k tomu, že metropolitní oblasti a městské regiony jsou nyní pevně spojeny s nástrojem politiky soudržnosti ITI, existuje riziko, že se změnou nástrojů politiky soudržnosti se může politická podpora těchto územních celků snížit.
- Správa a spolupráce v metropolitní oblasti byla dosud postavena především na principu shora dolů. Klíčovou výzvou je nyní upevnit a posílit institucionální rámec pro místní iniciativu vedenou zdola nahoru, která by řešila klíčové metropolitní otázky, trendy a výzvy.
- V současné době neexistuje mechanismus, který by zaručoval účast příslušných obcí (jejich místních samospráv) na řízení metropolitní oblasti.
- Současné diskuse o metropolitní samosprávě a řízení se orientují buď na kvazivládní orgán metropolitní rozvojové agentury, nebo dobrovolný metropolitní svazek obcí. Klíčovou výzvou je sladit potřeby efektivity metropolitní výkonné moci a zároveň oprávněnosti politické reprezentace ve smyslu nerovnoměrné velikosti a významu jednotlivých obcí a jejich samospráv pro zajištění rovnosti v rozhodovacím procesu.
- V současné době je hlavním subjektem metropolitní správy a plánování kancelář manažera ITI, která je součástí městské správy. Pro změnu postavení a úlohy Brněnské metropolitní oblasti, dalších metropolitních oblastí a městských aglomerací v ČR je potřeba posílit metropolitní řízení.
- V případě, že bude metropolitní správa vytvořena jako projekt na základě principu zdola nahoru a struktura bude nezávislá na politice soudržnosti EU či regionální politice ČR, bude výzvou sladit národní politiku vůči metropolitním oblastem, které jsou nyní vymezené státem. Metropolitní iniciativy vedené zdola nahoru, které by byly řízeny dobrovolnou spoluprací obcí, by nemusely odpovídat územní působnosti národních politik.
- V současné době je metropolitní problematika chápána jako specifická oblast v rámci národních i místních strategií, plánování a rozhodování. V souladu s úsilím EU o prosazování komplexního integrovaného rozvoje v metropolitních a městských regionech však budou tyto regiony obecně chápány jako základní jednotky územního rozvoje státu a jako autonomní samostatně fungující oblasti, které podporují ekonomický, sociální a kulturní život a prostřednictvím inovací stimulují technologický a sociální rozvoj.



Doporučení pro Brněnskou metropolitní oblast (pro metropolitní úroveň)

- Využití mimořádné příležitosti v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v Brněnské metropolitní oblasti a obecně k lobbování za stejný proces v českých metropolitních a městských regionech.
- Posílení metropolitní správy a spolupráce, aby byla samostatně fungující, autonomní a nezávislá na politice soudržnosti.
- Vytvoření role metropolitního řízení, tj. klíčového mluvčího: např. politika, který primárně zastupuje město či jiný politicko-územní celek, nebo administrativně jmenovaného manažera v metropolitní agentuře.
- Začlenění metropolitní úrovně mezi další agendy místní a krajské správy, které jsou v některých případech ovlivněny anebo mohou pomoci vymezit metropolitní rozměr a podporovat výhody metropolitní spolupráce.



Doporučení pro národní úroveň

- Využití mimořádné příležitosti v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v metropolitních oblastech a v městských regionech v České republice.
- Plné využití pokračující podpory politiky soudržnosti pro metropolitní správu, spolupráci, plánování a integrovaný rozvoj v letech 2021–2027 k vytvoření a udržení metropolitních oblastí (a městských regionů nemetropolitních měst) jako klíčových území pro územní dimenzi národních veřejných politik.
- Koordinace mezi národní regionální politikou a národní politikou územního plánování je nutná ke stabilizaci a upevnění pozice metropolitních oblastí v národní regionální a územní politice.
- Při přípravě aktualizace Zásad územní politiky zohlednění zkušeností z metropolitní spolupráce, plánování a rozvoje z období 2014-2020 a jejich promítnutí do národních priorit a opatření územní politiky způsobem, který povzbudí místní aktéry ke spolupráci.
- Snaha o zachování metropolitních oblastí (a městských regionů nemetropolitních měst) i po současném programovém období, jelikož se jedná o klíčová území pro místně orientovanou politiku v rámci národní regionální politiky vycházející ze Strategie regionálního rozvoje.
- Využití příležitosti v letech 2021–2027 k podpoře rozvoje metropolitní správy a spolupráce v měřítku metropolitních oblastí a městských regionů nemetropolitních měst (jádrových měst a obcí v jejich zázemí). Metropolitní oblasti by se měly stát samostatně fungující, autonomní a nezávislé na politice soudržnosti a národní politice (bude zmocněn a posílen institucionální rámec pro místní iniciativu zdola nahoru pro řešení klíčových metropolitních problémů, trendů a výzev).
- Stanovení organizačního rámce v národní legislativě, který bude upravovat metropolitní spolupráci nezávisle na stávajícím schématu ITI. Dále zajistí metropolitní správu založenou na dobrovolné účasti obcí, která bude fungovat na principu zdola nahoru a bude zároveň zajišťovat závazky k plnění společných metropolitních cílů.

- Vznik metropolitního svazku obcí, který bude součástí metropolitní správy a managementu a bude jako legitimní politický orgán reprezentovat metropolitní samosprávu. Tento svazek bude definovat, schvalovat a zaručovat právní status a přijetí metropolitních cílů. Další součástí metropolitní správy a managementu bude Regionální rozvojová agentura, která bude sloužit jako výkonná organizace zajišťující odbornou a administrativní podporu při plánování a realizaci metropolitních cílů.
- Snaha o začlenění metropolitní agendy do dalších ministerských agend. Koncept metropolitních oblastí, metropolitní spolupráce a jejich stávající územní (geografické) vymezení bude podporováno jako jeden z klíčových aspektů přispívajících k národní soudržnosti, konkurenceschopnosti, k naplňování rozvojových programů EU a jednotlivých států. V současné době se jedná zejména o problematiku v oblasti Zelené dohody, digitalizace a ekonomické obnovy.



Doporučení pro úroveň Evropské unie

- Využít možnosti, která se nabízí v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci prostřednictvím nástroje ITI, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v jednotlivých členských státech.

6.3 Vliv politiky soudržnosti EU na metropolitní cíle (a jejich dosažení)

Výzvy

- V současnosti je participace na metropolitní správě, plánování a spolupráci primárně řízena a motivována dostupností finančních prostředků politiky soudržnosti poskytovaných prostřednictvím nástroje ITI. Z tohoto důvodu jsou metropolitní cíle prakticky shodné s cíli politiky soudržnosti. Hlavní výzvou je zavést metropolitní správu, plánování a spolupráci mezi aktéry jako běžnou praxi, která nezávisí pouze na impulsech politiky soudržnosti a vnějším rámci.
- V národní politice momentálně neexistuje žádný nástroj a mechanismus (kromě ITI), který by podporoval a formuloval metropolitní spolupráci, plánování a správu.



Doporučení pro Brněnskou metropolitní oblast (metropolitní úroveň)

- Je třeba vyvinout velké úsilí k překonání současné formy plánování, která spojuje metropolitní spolupráci téměř výlučně s využíváním nástroje ITI, a posunout metropolitní spolupráci směrem k dlouhodobému plánování a realizaci společných metropolitních cílů nezávislých na politice soudržnosti.



Doporučení pro národní úroveň

- Vláda členského státu prozkoumá možnosti posílení metropolitního plánování a rozvoje mimo rámec ITI a prostředky pocházející z politiky soudržnosti.
- Národní podpora metropolitního rozvoje, metropolitní spolupráce a správy půjde nad rámec cílů politiky soudržnosti a najde cesty k vyjednávání, definování, schvalování a financování rozvojových cílů metropolitních oblastí, které by nebyly přímo spojeny s alokacemi ITI.



Doporučení pro úroveň Evropské unie

- Využít možnosti, která se nabízí v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci prostřednictvím ITI, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v jednotlivých členských státech.

6.4 Vliv politiky soudržnosti EU na správu a spolupráci v metropolitních oblastech

Výzvy

- Nástroj ITI pomohl účinně nastartovat metropolitní spolupráci, představuje však pouze omezený a pevně stanovený rozsah cílů metropolitní spolupráce, jelikož vychází z národního rámce, priorit politiky soudržnosti a národních rozvojových priorit. Závislost na financích politiky soudržnosti a alokacích poskytovaných z národní úrovně (skrz řídicí orgány jednotlivých operačních programů) navíc omezuje možnosti metropolitní autonomie a intervencí. Metropolitní řízení a kooperace, probíhající výhradně v rámci nástroje ITI, jsou omezeny z hlediska územních partnerů, cílů a financování. Z tohoto důvodu v současnosti nástroj ITI sice podporuje proces metropolizace, ale také omezuje obtížnější, avšak z dlouhodobého hlediska udržitelnější cestu komplexní metropolitní správy, plánování a rozvoje založenou na principu zdola nahoru.
- Současná situace, kdy je metropolitní spolupráce dominantně závislá na nástroji ITI, se posune směrem k vícezdrojovému financování s významným podílem místního financování a explicitní státní podpory.
- Další okruh otázek se týká implementace politiky soudržnosti v metropolitních oblastech, a to konkrétně nástroje ITI. Ve stanovených metropolitních oblastech si místní samosprávy nejsou ve svých právech a povinnostech vůči politice soudržnosti rovny. Pouze nositel nástroje ITI, tj. orgán jádrového (největšího) města (v případě Brněnské metropolitní oblasti Magistrát města Brna) je oficiálně odpovědný za realizaci integrované strategie. Z tohoto důvodu je strategie pro nositele ve vztahu k politice závazná, pro ostatní metropolitní aktéry, kteří se podílejí na jejím plánování, nikoliv.



Doporučení pro Brněnskou metropolitní oblast (metropolitní úroveň)

- Metropolitní správa, plánování a spolupráce se může posílit pomocí společného metropolitního fondu nebo rozpočtu, který bude sloužit k alespoň částečnému naplnění metropolitních strategických priorit a bude kryt, alespoň částečně, vlastními prostředky. Z rozpočtu by mělo být financováno minimálně fungování metropolitního úřadu BMO. Ještě důležitější je, aby fond či rozpočet byl využit i ke spolufinancování podpory metropolitní spolupráce z národní úrovně (a EU). Jeho zřízení vyžaduje rámec pro metropolitní správu, který by umožnil finanční účast zapojených aktérů (forma závazných podmínek, určité výhody výměnou nebo legislativní povinnost).
- V souvislosti s nástroji politiky soudržnosti (např. ITI) je v rámci metropolitní oblasti zapotřebí přímé zastoupení zapojených místních samospráv. Tato otázka bude řešena vyjednáváním a vytvořením nového právního rámce pro metropolitní správu. Úspěšné dosažení vyžaduje trvalé zapojení metropolitních aktérů zdola nahoru, tj. zástupců Brněnské metropolitní oblasti.



Doporučení pro národní úroveň

- Národní podpora metropolitního rozvoje a metropolitní spolupráce a správy musí jít nad rámec cílů politiky soudržnosti a najít cesty k vyjednávání, definování, schvalování a financování rozvojových cílů, které by nebyly přímo spojeny s alokacemi ITI.
- V souvislosti s nástroji politiky soudržnosti (např. ITI) pro metropolitní oblasti je třeba, aby byly přímo zastoupeny dotčené místní samosprávy. Tuto otázku je třeba řešit při vyjednávání a vytváření nového právního rámce pro metropolitní správu, o kterou budou usilovat zástupci vlády v úzké spolupráci s metropolitními aktéry.



Doporučení pro úroveň Evropské unie

- Využít možností, která se nabízí v období 2021-2027, kdy politika soudržnosti podporuje metropolitní spolupráci prostřednictvím ITI, k posílení institucionalizace metropolitní správy a plánování v jednotlivých členských státech.

7 Příloha: metodika

Příprava této zprávy se řídila analytickým protokolem případové studie ESPON METRO, která se zaměřuje na společnou metodiku uplatňovanou ve všech oblastech případových studií s cílem dosáhnout klíčových cílů výzkumu a získat strukturované poznatky, které by umožnily mezinárodní srovnání. Vzhledem k tomu, že má každý případ metropolitního rozvoje, správy a plánování svá specifika, která vyplývají z národních a místních souvislostí, stejně jako ze způsobů interakce mezi aktéry EU, národními a místními (metropolitními) subjekty, politikami a postupy, při zpracování případové studie jsme je zohlednili. To umožnilo sladit strukturální perspektivu potřebnou pro srovnávací účely a perspektivu vývoje. Vedle identifikace klíčových hnacích sil metropolitní správy a plánování umožňuje tato perspektiva také zohlednit podmíněné faktory a nabízí hlubší pochopení kauzálních mechanismů a způsobů rozhodování.

Výzkum se zaměřil na územní, institucionální a politický rámec metropolitní správy na národní úrovni, na úrovni případové studie a na skutečnou praxi metropolitní spolupráce v konkrétním případě, tj. v Brněnské metropolitní oblasti (BMO). Dále se výzkum týkal řídicího rámce politiky soudržnosti EU na národní úrovni, konkrétně ve vztahu k metropolitní dimenzi a k implementaci politiky soudržnosti a jejímu dopadu na BMO. Tyto otázky se odrážejí ve struktuře případové studie.

Metody navržené v ESPON METRO Case Study Analytical Protocol zahrnovaly "(i) průzkum existující literatury, politických dokumentů, informačních materiálů a internetových stránek, (ii) polostrukturované rozhovory se zapojenými subjekty a dalšími aktéry, které byly identifikovány ve spolupráci s uvedenými subjekty (nebo pomocí "sněhové koule"), (iii) zúčastněné pozorování probíhajících politických procesů a v případě potřeby (iv) focus groups zaměřené na přiblížení konkrétních otázek za pomoci řady aktérů". Při práci na případové studii jsme použili všechny tyto typy šetření kromě focus groups, které by s ohledem na pandemii COVID-19 byly obtížné organizovatelné a realizovatelné.

V první fázi jsme se zaměřili na sběr informací a dat prostřednictvím průzkumu dostupných dokumentů (viz tabulka 7.1), literatury a internetových stránek různých národních, krajských a místních subjektů. Při analýze těchto existujících dat jsme záměrně identifikovali důležité nebo chybějící informace, které bylo třeba dále objasnit pomocí polostrukturovaných rozhovorů. Potřebovali jsme například větší přehled o tom, jak se různí aktéři podíleli na prosazování a formulování metropolitní dimenze pro nadcházející období politiky soudržnosti, abychom lépe pochopili vývoj rolí metropolitních aktérů. Potřebovali jsme také podrobněji odhalit mechanismus, který propojuje jednotlivé aktéry v BMO, a zjistit jejich individuální zkušenosti z období 2014-2020. V neposlední řadě jsme se zaměřili na vývoj metropolitní spolupráce mimo implementaci politiky soudržnosti.

Ve druhé fázi jsme realizovali 12 polostrukturovaných rozhovorů s klíčovými aktéry zapojenými do metropolitní spolupráce, řízení a procesu implementace ITI jakožto klíčového nástroje politiky soudržnosti posilujícího metropolitní rozvoj v České republice a v Brněnské metropolitní oblasti (přehledný seznam rozhovorů a informace o respondentech uvádí tabulka 7.2). Tyto rozhovory byly realizovány v průběhu ledna a února. Vzhledem k situaci v souvislosti s COVID-19 byly téměř všechny (až na jeden) prováděny on-line. Vedle těchto rozhovorů jsme se zúčastnili také jedné pracovní skupiny organizované Ministerstvem vnitra, která se zabývala tím, jak a za jakých podmínek zahrnout metropolitní oblasti do české legislativy (viz tabulka 7.3).

Dále jsme diskutovali o problematice metropolitní spolupráce během několika setkání s metropolitními aktéry z Magistrátu města Brna, Odboru strategického rozvoje a spolupráce, tj. s manažerem ITI BMO a specialistou na zahraniční spolupráci a komunikaci. Tito odborníci poskytli důležité poznatky o kontextu metropolitní správy a spolupráce i o metodách implementace politiky soudržnosti, konkrétně nástroje ITI. Kromě toho jsme prostřednictvím individuálních konzultací (pomocí on-line hovorů, telefonu nebo e-mailu) obdrželi potřebné doplňující informace ke specifickým tématům od našich dotazovaných a dalších oslovených osob a odborníků v národních a místních státních i nestátních organizacích. Jednalo se například o aktuální stav projednávání Národního plánu obnovy, historický popis metropolitní dimenze v národní, krajské a městské politice, zájmy a stanoviska různých řídicích orgánů ve vztahu k metropolitní správě atd.

Rozhovory s respondenty byly s jejich souhlasem nahrávány a následně přepsány do stručných záznamů s pomocí vlastních poznámek. Rozhovory trvaly od 30 minut do dvou hodin. Některé rozhovory byly opakovány za účelem získání nových chybějících informací (např. rozhovory s výkonným týmem ITI nebo se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj ČR). Pomocí rozhovorů jsme shromáždili chybějící kvalitativní údaje, odhalili roli politiky soudržnosti 2014-2020, identifikovali zásadní body a výzvy v současném nastavení metropolitní spolupráce v Česku, zejména v BMO, a nakonec sestavili a doladili seznam uzlů metropolitní spolupráce v BMO.

Současně se sběrem kvalitativních dat jsme shromažďovali a analyzovali údaje o BMO (z dostupných statistických zdrojů doplněných o vstupní specifická data od aktéra - ITI Brno). Dále jsme vyhodnocovali informace a data o finančních alokacích z jednotlivých operačních programů, z databáze projektů ITI aktéra a z plánů finančních alokací pro implementaci BMO ITI. Tato data nám následně umožnila poskytnout přesnější důkazy týkající se role finančních prostředků politiky soudržnosti při podpoře metropolitní spolupráce.

Tabulka 7.1 Seznam dokumentů použitých při analýze

Územní úroveň	Název dokumentu
Národní	Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020 Národní dokument k územní dimenzi Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020 Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ Metodický návod pro využití integrovaných nástrojů Politika územního rozvoje České republiky (2015, 2019, 2020) Integrovaný regionální operační program 2014-2020 OP Životní prostředí 2014-2020 OP Výzkum, vývoj a vzdělávání 2014-2020 OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020 OP Doprava 2014-2020 OP Zaměstnanost 2014-2020 Vymezení území pro Integrované územní investice (ITI) v České republice Klientsky orientovaná veřejná správa 2030
Krajská	Územní studie aglomeračních vazeb města Brna a jeho okolí Aktualizace strategické vize Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020
Metropolitní	Integrovaná strategie rozvoje Brněnské metropolitní oblasti pro uplatnění nástroje integrované územní investice (ITI) 2014-2020 Průběžná hodnotící zpráva Integrované strategie rozvoje pro ITI Brněnskou metropolitní oblast 2014-2020 Analytická východiska pro Integrovanou strategii rozvoje Brněnské metropolitní oblasti 2021+
Městská	Poziční dokument statutárních měst České republiky

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 7.2 Seznam a informace o dotazovaných

Instituce	Název pracovní pozice dotazovaného
Ministerstvo pro místní rozvoj	Vedoucí Odboru regionální politiky (rozhovor #2) Bývalý vedoucí Odboru regionální politiky (rozhovor #4)
Ministerstvo vnitra	Zástupce ředitele a vedoucí právního týmu, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy (rozhovor #3)
Jihomoravský kraj	Vedoucí Odboru regionálního rozvoje (rozhovor #7) Manažer RIS JMK (rozhovor #9)
Magistrát města Brna	Vedoucí Odboru strategického rozvoje a spolupráce (rozhovor #4) Vedoucí Odboru pro územní plánování a rozvoj (rozhovor #11)
Výkonný tým ITI	Manažer ITI a specialista zahraniční spolupráce a komunikace (rozhovor #8)
Obce	Místostarosta (rozhovor #1) Starosta (rozhovor #12) Vedoucí Odboru sociální péče (rozhovor #13)
Meziobecní družstva	Bývalý předseda Dobrovolného svazku obcí (rozhovor #11) Manažer MAS (rozhovor #5)
Diecéze brněnská	Administrátor projektu (rozhovor #10)

Zdroj: vlastní zpracování.

Poznámka: Dotazování #4 a #11 jsou v tabulce zmíněni dvakrát, protože jejich profesní historie pokrývala různé role ve formaci BMO.

Tabulka 7.3 Seznam a data jednotlivých rozhovorů

Pořadí	Datum	Název pracovní pozice dotazovaného	Typy rozhovoru
1	15. ledna 2021	Místostarosta	rozhovor
2	18. ledna 2021	Vedoucí Odboru regionální politiky	rozhovor
3	19. ledna 2021	Zástupce ředitele a vedoucí právního týmu, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	rozhovor
4	19. ledna 2021	Vedoucí Odboru regionálního rozvoje a bývalý vedoucí Odboru regionální politiky	rozhovor
5	21. ledna 2021	Manažer MAS	rozhovor
6	21. ledna 2021	Pracovní skupina Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra	účast v pracovní skupině
7	25. ledna 2021	Vedoucí Odboru regionálního rozvoje	rozhovor
8	25. ledna 2021	Manažer ITI a specialista zahraniční spolupráce a komunikace	rozhovor
9	26. ledna 2021	Manažer RIS JMK	rozhovor
10	27. ledna 2021	Administrátor projektu	rozhovor
11	29. ledna 2021	Vedoucí Odboru pro územní plánování a rozvoj, bývalý předseda Dobrovolného svazku obcí	rozhovor
12	9. února 2021	Starosta	rozhovor
13	15. února 2021	Vedoucí Odboru sociální péče	rozhovor

Zdroj: vlastní zpracování

Použité zdroje

- Balchin, P., Sýkora, L., Bull, G. (1999) Regional Policy and Planning in Europe. Routledge, London.
- BMO (2019) Identifikovaná témata s metropolitním rozměrem, https://metropolitni.brno.cz/wp-content/uploads/2020/04/TEMATA-ISR-BMO-21_po-PS-28-11-2019_po-pripominkach.pdf (10.12.2020).
- Brno (2015a) Atlas Brněnské metropolitní oblasti, https://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/Strategie_pro_Brno/dokumenty/iti/final_Atlas-BMO-komplet-preview.pdf (18.6.2020)
- Brno (2015b) Integrovaná strategie rozvoje Brněnské metropolitní oblasti pro uplatnění nástroje integrované územní investice, https://metropolitni.brno.cz/wp-content/uploads/2019/05/ISR-BMO-ITI_final-zm%C4%9Bna-%C4%8D.-8.pdf (18.6.2020)
- Coblence, A., Sýkora, L. (2021) The Performativity of Metropolization: How Material-discursive Practices Institutionalize the Prague Metropolitan Region. International Journal of Urban and Regional Research
- Dijkstra, L., Poelman, H., Veneri, P. (2019) The EU-OECD definition of a functional urban area. OECD Regional Development Working Papers 2019/11. <https://dx.doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- European Commission (2010) Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels
- European Commission (2020) Cohesion Open Data Platform, Explore data by Programme, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes> (19. 1 . 2021)
- Primátoři statutárních měst ČR, Stanovisko statutárních měst, Pardubice, 21. března 2018, <https://metropolitni.brno.cz/wp-content/uploads/2018/03/Pozi%C4%8Dn%C3%AD-dokument-statut%C3%A1rn%C3%ADch-m%C4%9Bst-%C4%8Cesk%C3%A9-republiky-k-podob%C4%9B-integrovan%C3%BDc....pdf> (10.1.2021).
- MŽP (2014) Ministerstvo pro místní rozvoj – Operační program Životní prostředí 2014 – 2020, [https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/50-1-OPZP_-2014-2020-\(2\).pdf](https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/50-1-OPZP_-2014-2020-(2).pdf) (19.1.2021).
- MŠMT (2018) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání, <https://opvvv.msmt.cz/download/file3375.pdf> (19. 1 . 2021)
- MV (2019) Ministerstvo vnitra – Klientsky orientovaná veřejná správa 2030: Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021-2030, <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx> (19.1.2021).
- MPO (2015) Ministerstvo průmyslu a obchodu – Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014 – 2020, <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OPPIK.pdf> (19.1.2021).
- MPO (2021) Ministerstvo průmyslu a obchodu – Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky, <https://www.planobnovy.cz/ke-stazeni>; <https://www.brizy.cloud/customfile/a6006410ff9e051e525d188ea210e10e.zip> (30.9.2021).
- MMR (2013) Ministerstvo pro místní rozvoj – Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020,

<https://www.mmr.cz/getmedia/a9fc8be4-58a0-4137-9c6d-f9a05466a115/SRR-2014-2020.pdf.aspx?ext=.pdf> (26.10.2020).

MMR (2014a) Ministerstvo pro místní rozvoj – Partnership Agreement for the Programming Period 2014-2020, Czech Republic, <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/4589b39c-4215-4f0b-914d-b296678db1c8/Partnership-agreement-technical-revision-approved-by-the-EC-on-13-April-2016.pdf?ext=.pdf> (26.10.2020).

MMR (2014b) Ministerstvo pro místní rozvoj - Národní dokument k územní dimenzi, verze 1.0, http://www.dotaceeu.cz/get-media/c3defef3-c989-47f2-9240-0fdbc570ca3/NDUD_aktualizace.pdf?ext=.pdf (26.10.2020).

MMR (2014c) Ministerstvo pro místní rozvoj – Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014-2020, verze 4, https://www.dotaceeu.cz/getmedia/cf603486-ec5b-4357-b6fb-458f4d6b1641/MP-integrované-nastroje_v4.pdf.aspx?ext=.pdf (26.10.2020).

MMR (2015) Ministerstvo pro místní rozvoj – Politika územního rozvoje ČR, ve znění aktualizace č.1, https://mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/%C3%9Azemn%C3%AD%20a%20bytov%C3%A1%20politika/%C3%9Azemn%C3%AD%20pl%C3%A1nov%C3%A1n%C3%AD/PUR%20%C4%8CR/2015_VI_8_cistopis_apur_1.pdf (19.2.2021).

MMR (2017) Ministerstvo pro místní rozvoj – Integrovaný regionální operační program pro období 2014-2020, https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/Microsites/IROP/Dokumenty/Programov%C3%BD%20dokument/9.%2011.%202017/PD-IROP-verze-1-1_08112017.pdf (19.1.2021).

MMR (2019) Ministerstvo pro místní rozvoj – Návrh aktualizace č. 3 Politiky územního rozvoje ČR, https://mmr.cz/getmedia/2588bedc-5d1b-407a-89e3-5cecb2856c45/V_Srovnací_text.pdf.aspx?ext=.pdf (19.2.2021).

MMR (2020a) Ministerstvo pro místní rozvoj – Politika územního rozvoje ČR, úplné znění závazné od 11.9.2020, https://mmr.cz/getmedia/4f3be369-24df-4975-81cb-c8fb91b4e65c/PUR_CR-Uplne-zneni-zavazne-od-11_9_2020.pdf.aspx?ext=.pdf (19.2.2021).

MMR (2020b) Ministerstvo pro místní rozvoj – Regional Development Strategy of the Czech Republic 2021+ , https://mmr.cz/getmedia/a9985cb6-b672-4a97-a92c-c4c68bea2925/EN-III_ma_SRR-prac_doplneni-schemat-a-map_kontrola.pdf.aspx?ext=.pdf (19.1.2021).

MD (2014) Ministerstvo dopravy – Operační program Doprava, https://www.dotaceeu.cz/getmedia/a574fdd5-0460-4901-ab5d-febf4907991c/Programme_2014CZ16M1OP001_8_1_cs.pdf.aspx?ext=.pdf (19.1.2021).

MPSV (2015) Ministerstvo práce a sociálních věcí – Operační program Zaměstnanost 2014-2020, https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OPZ_2014-2020_FINAL.pdf (19.1.2021).

Ouředník, M., Nemeškal, J., Pospíšilová L. (2020) Vymezení území pro Integrované teritoriální investice (ITI) v ČR, finální dokument, třetí verze, https://metropolitni.brno.cz/wp-content/uploads/2020/06/PrF_200120_ZAVERECNY-DOKUMENT_FINAL_02042020.pdf (19.2.2021).

PID (2020) Co je to PID a co dělá ROPID? <https://pid.cz/wp-content/uploads/organizace/ruzne/Co-je-to-PID.pdf> (22.6.2021)

JMK (2010) Jihomoravský kraj – Územní studie aglomeračních vazeb města Brna a jeho okolí,

https://mapy.jmk.cz/geoportal/JMKStranky/files/documents/vazby_mesta_Brna/US_BA_soubory/US_BA_text.pdf (19.2.2021).

JMK (2012) Jihomoravský kraj – Aktualizace strategické vize Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020, <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=175435&TypeID=2> (19.2.2021).

Sýkora, L. (2006) Urban Development, Policy and Planning in the Czech Republic and Prague. In: Altrock, U., Günter, S., Huning, S., Peters, D., eds, *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States: From Adjustment to Reinvention*, p. 113-140. Ashgate.

Sýkora, L., Mulíček, O. (2009) The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of Czech urban and regional system. *Urban Research and Practice* 2 (3), 287-307.

Sýkora, L., Mulíček, O. (2014) Prague: Urban Growth and Regional Sprawl. In: Stanilov, K. and Sýkora, L., eds, 2014, *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*, p. 133-162. *Studies in Urban and Social Change*, Wiley-Blackwell.

Sýkora, L., Ouředníček, M. (2007) Sprawling post-communist metropolis: commercial and residential suburbanisation in Prague and Brno, the Czech Republic. In: Dijst, M., Razin, E., Vazquez, C. (eds): *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas: Market Forces versus Planning Regulations*, p. 209-233. Springer, Dordrecht, The Netherlands.

Zežulková, M., Kubeš, F., Šašinka, P. (2014) Metropolitní oblast Brno: Získané zkušenosti a aktuální fáze přípravy města Brna na nové programové období EU 2014+, http://www.mmr.cz/getmedia/172758df-180d-4ecf-a460-ac692b9d7c7f/Zezulkova_Ziskane-zkusenosti-a-aktualni-faze-pripravy-mesta-Brna-na-nove-programove-obdobi-EU-2014.pdf (19.1.2021).



ESPON 2020

ESÚS ESPON

4 rue Erasme, L-1468 Lucemburk

Lucemburské velkovévodství

Telefon: +352 20 600 280

E-mail: info@espon.eu

www.espon.eu

ESÚS ESPON je jediným příjemcem programu spolupráce ESPON 2020. Jednotnou operaci v rámci programu provádí ESÚS ESPON a je spolufinancována Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a Spojeným královstvím a partnerské státy, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

Tato zpráva nemusí nutně odrážet názor členů monitorovacího výboru ESPON 2020.

ISBN: 978-2-919795-65-9 (anglická verze)

ISBN: 978-80-7663-044-4 (česká verze)