

ESP N



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

Teze politik

Řídicí, plánovací a finanční nástroje ve službách polycentrického rozvoje

Tento dokument o *řídících, plánovacích a finančních nástrojích ve službách polycentrického rozvoje* hledá odpověď na následující otázky:

- Jakým způsobem lze podporovat a k čemu má sloužit polycentrický rozvoj?
- Jak spolu souvisí sektorové politiky a polycentrický územní rozvoj a jaké synergie mezi nimi existují?
- Jakými nástroji a přístupy lze podporovat polycentrický rozvoj?

Smyslem dokumentu je poskytnout argumenty a inspiraci k polycentrickému rozvoji pracovníkům, kteří se věnují tvorbě a implementaci politiky místního rozvoje, územní agendy EU po roce 2020 a budoucí kohezní politiky EU. Toto shrnutí má za cíl vzbudit zájem nejen u tradičních účastníků tohoto procesu, jakými jsou tvůrci politik, odborníci a akademikové v oblasti plánování a politiky, ale i u politiků v praxi a rozhodovatelů na celostátní, regionální a místní úrovni a u nově vznikajících zainteresovaných subjektů ze soukromého sektoru, občanských organizací a sdružení.

Toto shrnutí vychází z výsledků aplikovaného výzkumu a cílených analýz, které provedl ESPON, a to ze Srovnávací analýzy územní správy a územně-plánovacích systému v Evropě (COMPASS), z Regionálních strategií udržitelného a inkluzivního územního rozvoje (Re-SSI), z Územní dynamiky a strategického plánování v metropolitních oblastech (SPIMA), z Myšlení a plánování v oblastech územní spolupráce (ACTAREA), a z výsledků studie Generálního ředitelství pro regionální urbanistickou politiku (DG REGIO) pod názvem Integrovaná územní a urbanistické strategie – jaká je přidaná hodnota ESIF v období 2014–2020?

HLAVNÍ MYŠLENKY ÚZEMNÍ POLITIKY

ESPON chápe polycentrismus jako relační koncepci, která podněcuje regiony a města spolupracující se sousedními územími k poznávání společných silných stránek a prosazování lépe fungujících spojení a interakcí mezi místy. Polycentrický rozvoj dokáže vytvořit kritickou míru formou kombinovaného úsilí městských center a zároveň zajistit vyváženější rozvoj mezi regiony a funkční vazby města s venkovem.

Kultivace polycentrismu formou spolupráce je nanejvýš důležitá v současném prostředí zvýšené vzájemné závislosti mezi aktéry a institucemi. Výsledky cílených analýz ESPON ukazují, že neexistuje jedna úroveň státní správy, jež by plně dokázala řešit současné společenské, ekonomické a ekologické problémy. Polycentrický rozvoj přispívá k tvorbě nové kultury veřejné politiky a veřejné akce tím, že doceňuje podobné vlastnosti územní reality, a že mu jde o společné hledání integrovaných řešení těchto problémů.

Snazší územní spolupráce a tvorba sítí ve prospěch polycentrického rozvoje, který zahrnuje značný počet zainteresovaných subjektů, se neobejde bez pokročilejší definice správních, plánovacích a finančních nástrojů. Proto je třeba zrevidovat stávající politické rámce a definovat rámce nové v měřítku celoevropském, regionálním i lokálním.

Politika na podporu polycentrického rozvoje se nemá orientovat na rozvoj izolovaných území, nýbrž především na rozvoj vazeb a sítí mezi územími, která řeší podobnou problematiku a mají společné zájmy. Polycentrický rozvoj vyžaduje prvořadou pozornost věnovanou vyšší kapacitě regionální a lokální (subnárodní a subregionální) úrovni státní správy v Evropě s tvorbou sítí v různé podobě. Iniciativy k vertikální spolupráci jsou četné, ale spolupráce horizontální stále zaostává, zejména ve věci horizontální integrace fondů.

Většina analyzovaných případových studií poukazuje na různý přístup k tvorbě sítí a spolupráci, ale všechny charakterizuje teritoriální spřízněnost různých zainteresovaných subjektů, ať už je fyzický perimetr pevný a trvalý, nebo rozvolněný a flexibilní. Různá povaha případů dokazuje, že jak „tvrdý“, tak „měkký“ přístup k státní správě dokáže napomáhat polycentrickému rozvoji, a jakmile se kultura spolupráce uchytí v rámci teritorií i jednotlivých subjektů, přestává záležet na tom, zda je struktura správy legálně formalizována.

Dále musejí být stávající plánovací systémy (strategické i zákonné) přizpůsobeny potřebě vést rozvoj v nejvhodnějším geografickém (funkčním) měřítku. To vyžaduje zavedení funkčního přístupu k plánování do běžné plánovací praxe orgánů veřejné správy a sektorových politik.

Finanční nástroje je třeba vypracovat tak, aby podporovaly implementaci strategií určených pro funkční oblasti a umožňovaly aplikovat takový přístup ke společným in-

vestičním iniciativám, který bude financován z několika stran, uplatní se napříč sektory a bude partnerský. V tomto ohledu je třeba zjednodušit nástroje již existující a zvýšit jejich flexibilitu tak, aby byly šířeji použitelné a vedly i za omezených zdrojů k lepším výsledkům.

Konečně složitost a různorodost koexistujících situací v Evropě vyžaduje hlubší pochopení současných trendů a dopadů územních politik, zejména politiky EU. Tímto porozuměním musí být vystřídaná netečnost, s jakou nahlížíme na realitu a s níž také realitu analyzujeme. Je zapotřebí přicházet s novými metodami, zpřístupňovat data a implementovat monitorovací mechanismy na pravidelné bázi. „Velká data“ a chytrá řešení za pomoci informačních a komunikačních technologií jsou potenciálními nástroji, jež je třeba nasazovat demokratickým, transparentním, zodpovědným a participativním způsobem. Je zapotřebí širších znalostí o vzájemném vztahu mezi morfologickým a funkčním polycentrismem, proto je také nutno navázat na dosavadní výzkum.

1

Klíčové výzvy

Územní diverzita může být argumentem pro spojování i rozdělování – podle způsobu uvažování obyvatel a politiků v daném území. Polycentrický rozvoj se v tomto kontextu stává klíčovým. Další podpory je zapotřebí, pokud nám jde o utváření dlouhodobých sítí, navazování spolupráce a dalších vazeb mezi územími. Pozornost je třeba věnovat následujícím výzvám:

(I) **Povědomí o potenciálu polycentrického rozvoje.** Koncepte polycentrického rozvoje je navzdory zdánlivé jednoduchosti značně složitá a její potenciál lze různě interpretovat i podceňovat. Míra povědomí o přínosu sítí územní spolupráce se liší mezi akademiky, mezi odborníky i mezi technickými a politickými pracovníky veřejné správy. Činitelé místní správy se na spolupráci a tvorbu sítí dívají mnohdy s podezřením, neboť se obávají ztráty autonomie při rozhodování o svém území.

Změna tohoto postoje nenastane bez posílení nástrojů politiky, vhodného prostoru pro spolupráci a rozšíření výzkumu a dostupných dat pro vybudování společné vize přínosu polycentrického rozvoje.

(II) **Hlubší integrace mezi sektorovými politikami a polycentrickým rozvojem.** Polycentrismus podněcuje tvorbu sítí mezi sousedními územími tak, aby se projevil společný prospěch napříč politickými, sektorovými a územními zájmy.

Mnohem více pozornosti je věnováno vertikální koordinaci a spolupráci než koordinaci horizontální. Ta stále ještě chybí mezi strukturami a programy zaměřenými na polycentrický rozvoj.

Koncepte územního plánování musí nejprve sladit funkční vztahy socioekonomické a fyzikální dynamiky. Pro směřování ke společnému cíli je tudíž nutno lépe koordinovat akční pole a strategie orgánů státní správy, které odpovídají za územní plánování, a orgánů odpovědných za ekonomický rozvoj (zapojit lze i resorty ochrany životního prostředí, sociální problematiky, dopravy, mobility a dalších oblastí).

(III) **Závazek a politické vedení.** Vedení v zájmu společné akce vyžaduje značnou schopnost budování konsensu a dlouhodobý závazek s podporou politického vedení.

Politický závazek je důležitý pro zajištění otevřenosti, participace, odpovědnosti, efektivity a soudržnosti, jakož i stability v případě, že se v průběhu procesu vystřídají političtí partneři. Politické angažmá má význam pro vytýčení vhodné arény k dialogu a budování důvěry mezi zainteresovanými subjekty.

Není jednoduché zapojit politiky a další vlivné zainteresované strany do reálné spolupráce, která s široce strategickým přístupem překročí rámec obecné debaty. Existují dané hierarchické a ideologické pozice, které jsou plánováním spolupráce a koordinace ohroženy.

Konečně je podstatnou okolností, kterou musíme brát v potaz při přípravě kolaborativního procesu, schopnost správného načasování – střetávají se politické cykly s možnostmi dostatečně dlouhé spolupráce, která přinese hmatatelné výsledky.

(IV) **Přidělené zdroje.** V době krácení a nedostatku zdrojů má právě polycentrický rozvoj potenciál vytěžit z minima maximum. V tomto ohledu existují dvě otázky, které každá politika na podporu polycentrického rozvoje musí brát v úvahu: jak lépe integrovat programy a zdroje financování na evropské a národní úrovni (např. integrace evropských strukturálních a investičních fondů do prostředí národních zdrojů financování) a jak lépe integrovat zdroje zaměřené resortně (např. meziresortní integrace fondů zemědělské politiky a fondů pro ochranu životního prostředí). Další výzvou ve věci finančních zdrojů je přidělení pravidelných nebo trvalých zdrojů orgány státní, regionální a místní správy pro účely dlouhodobé spolupráce a tvorby sítí.

2

Přístupy a nástroje pro podporu polycentrického rozvoje

Řada evropských států, měst a regionů zahájila různé horizontální i vertikální kooperační aktivity buď u jednotlivých problémů společného zájmu, nebo v širší strategické problematice. Je to patrné z šíření institucionálních sítí, partnerského uspořádání a vzájemných vztahů na poli státní správy.

Přístupy a nástroje správní

Nové formy a konfigurace urbanismu se objevily jako výsledek trvalých proměn evropských měst z hlediska sociálního, ekonomického i environmentálního. Tyto proměny ukazují, že jednotlivé tradiční úrovně státní správy čelí čím dál větším potížím s řízením města jako takového – města „de facto“ – a je třeba lépe přizpůsobit urbanistický územní rozvoj novým dynamickým výzvám. Při hledání východisek formou adaptace tradičních struktur státní správy – čili ve snaze, aby nové realitě odpovídalo město „de jure“ – vzniká v členských státech EU mnoho iniciativ, v jejichž rámci vzájemně spolupracují místní správní orgány, které zkoumají různá uspořádání oblastí územní spolupráce, např. oblastí metropolitních. Diskuse o lepší

adaptaci na úrovni státní správy probíhají po celé Evropě a navrhovaná řešení vycházejí buď z „tvrdých“ opatření, nebo z „měkkých“ nástrojů státní správy.

Rozmanité případy dokládají, že k podpoře polycentrického rozvoje přispívají oba typy, a jakmile se kultura spolupráce uchytlí ve fungování území a zainteresovaných subjektů, přestává záležet na tom, je-li struktura správy zákonně formalizována, či nikoli. V prvním případě budou oblasti územní spolupráce odpovídat pevně stanoveným územním hranicím, v druhém budou vymezeny tematickou logikou v rámci hranic pružných. Nelze jednoznačně říci, který způsob účinněji řeší problémy napříč sektory. Aktéři mohou volit měkké prostředky ze strategických důvodů, např. proto, že chtějí organizovat koordinaci a věnovat se identifikovaným problémům bez dodatečných formálních struktur, které by dále přispívaly k institucionální komplikovanosti, nebo naopak proto, že sami se považují za doplňující faktor k již existujícím, institucionalizovanějším formám spolupráce.

Tabulka 1**Státní správa s tvrdými a měkkými prostředky – silné stránky a problémy**

TVRDÉ správní nástroje		MĚKKÉ správní nástroje	
<ul style="list-style-type: none"> Přístup převážně shora charakterizovaný silnou správní strukturou, která je shora „diktována“ Vazba na zákonné, finanční a diskurzivní postupy a nástroje Stanovené hranice odpovídají stávajícím administrativním strukturám 		<ul style="list-style-type: none"> Více přístupu zdola a adaptace na konkrétní situaci Základ v ad hoc kolaborativních a mnohdy tematických dohodách a projektových iniciativách, které nejsou zákonně definovány Území s rozostřenými hranicemi, kde administrativní regiony neposkytují odpovídající rámec pro společný záměr Zaměření na komunikaci, koordinaci a utváření koalic pro dialog s dalšími aktéry 	
SILNÉ STRÁNKY	PROBLÉMY	SILNÉ STRÁNKY	PROBLÉMY
Mohou se opírat o uznání ze strany státu a legitimizují oblasti územní spolupráce (např. oblastí metropolitní) jako nejvhodnější územní vyjádření „města de facto“	Formální status kolaborativních oblastí sám o sobě nestačí k operacionalizaci kolaborativního přístupu k plánování v praxi	Především se soustředí na identifikaci, strukturaci a podporu skupin zainteresovaných subjektů v území se společnou vizí rozvoje	Na celostátní nebo regionální úrovni neexistují přímé finanční pobídky pro tvorbu takových sdružení
Otevírají možnost přímé interakce na celostátní úrovni	Legislativa musí jít ruku v ruce s reformami starších institucí včetně jejich jurisdikce, způsobilosti, identity a operačních a politických pravomocí, jimiž disponují	Je snazší zapojit i různé typy zainteresovaných subjektů (např. soukromý sektor a komunitní organizace), nikoli jen různé úrovně státní správy	Vyžadují kulturu spolupráce, k níž nedochází nutně ve všech územích (kulturní bariéry)
Přidělují pravidelné nebo trvalé zdroje na územní úrovni při schopnosti zajistit základní služby: dopravu, odpadové hospodářství, zajištění bezpečnosti atd.	Vyžadují kulturní změnu, bez níž není možná adaptace na nové programy spolupráce, například vertikální koordinaci u přímo i nepřímo dotčených subjektů	Jde o programy, které jsou nejflexibilnější a nejadaptabilnější v čase	Vyžadují vysokou míru politické, sociální a intelektuální způsobilosti
		Jsou zcela orientovány na prostorové uspořádání a správné měřítko pro každý výstup	Mohou vytvářet „třetí plochy“ s formálními vládními strukturami, pokud jde o střetávání zájmů
		Umožňují různé formy spolupráce	

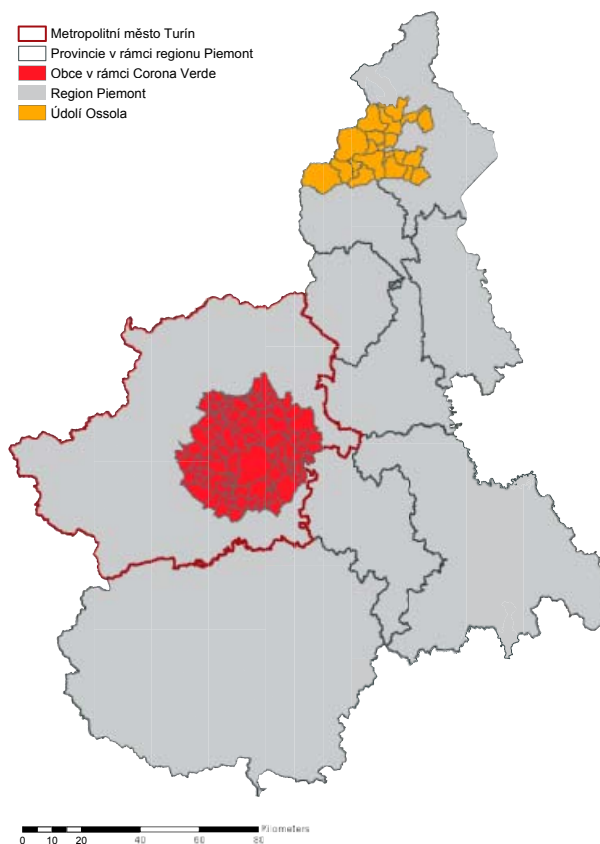
PŘÍPADOVÁ STUDIE

Tvrdé prostředky, přístup zdola – projekt Corona Verde, Metropolitní město Turín

- Cílem tohoto projektu bylo vytvořit síť ekologických koridorů, které spojí lokality dvanácti rezidencí královského rodu Savojských ze 17. století. Projekt postupem času vyústil ve vypracování prioritního strategického metropolitního plánu.
- Projekt Corona Verde pomohl k tvorbě nové vize pro turínskou metropolitní oblast, přispěl ke zlepšené institucionální způsobilosti spolupráce na místní úrovni a pomohl vypracovat soudržnou strategii regionální ochrany a valorizace krajiny.

Tvrdé prostředky, přístup shora – Národní strategie pro vnitřní oblast údolí Ossola (periferní oblast)

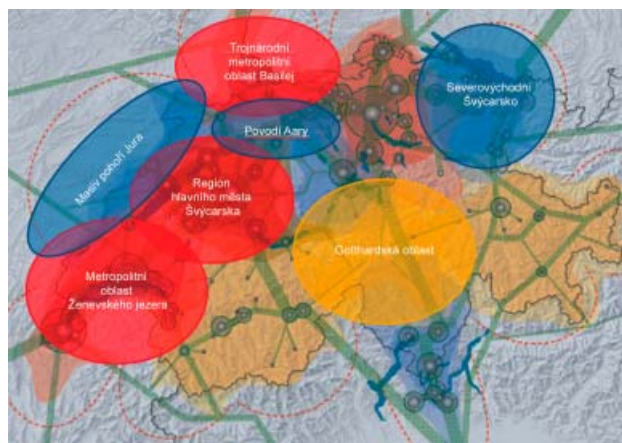
- Cílem tohoto projektu bylo implementovat Národní strategii pro vnitřní oblasti v periferní části Piemontu.
- Tato strategie byla vypracována v době silné centralizace za technicky „ochranitelské“ vlády a charakterizuje ji silná, shora zavedená správní struktura.
- Hlavním nástrojem implementace iniciativy je dohoda o projektovém rámci, kterou podepsali zástupci regionálních a místních orgánů a Centrální koordinační správy.



PŘÍPADOVÁ STUDIE

Měkké prostředky – Akční oblasti ve Švýcarsku

- Smyslem akčních oblastí je implementovat Územní strategii Švýcarska.
- Akční oblasti jsou vymezeny sítěmi měst a věnují se konkrétním územním aspektům metropolitních oblastí a polycentrických sítí v alpském a venkovském prostředí. Jsou platformou sektorové spolupráce různých území – obcí, kantonů i států.
- Akční oblasti jsou často zřizovány kolem ekonomických, průmyslových a dopravních center. Koordinace je zpravidla založena na již existující spolupráci. Švýcarské iniciativy nadregionální spolupráce (měkké územní spolupráce) mohou uspět také implementaci akčních oblastí.



Plánovací přístupy a nástroje

Výsledky projektů SPIMA a COMPASS ukazují, že od roku 2000 se výrazně proměnila struktura řízení a pravomocí v plánování na jednotlivých úrovních státní správy v řadě

členských zemí EU. Navzdory všemu úsilí o decentralizaci a regionalizaci plánování se jeví, že současné systémy plánování nestačí realizovat a udržovat polycentrický rozvoj obecně a obzvláště metropolitní rozvoj. Metropolitní přístup k plánování dosud není pevně institucionalizován

či zakotven v běžné plánovací praxi veřejné administrativy ani jednotlivých politických resortů.

Chceme-li hlouběji zkoumat, které plánovací nástroje podpoří polycentrický rozvoj, musíme rozlišovat strategické a zákonné nástroje plánování.

Tabulka 2

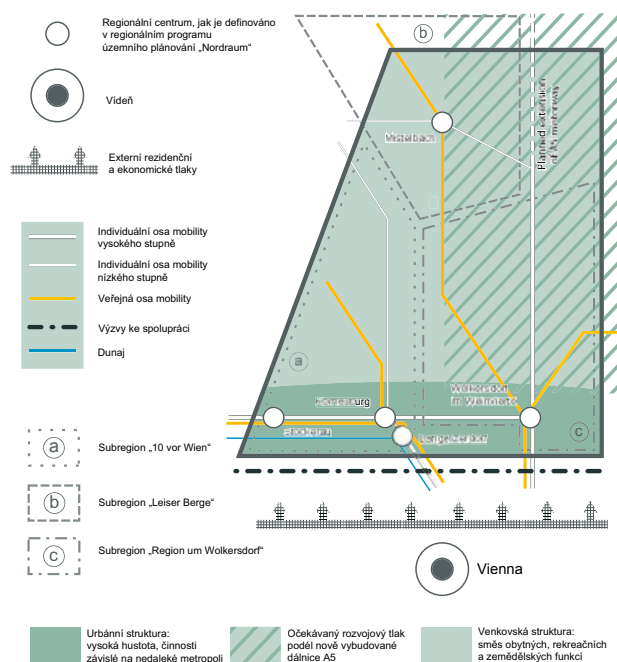
Strategické a zákonné plánování – silné stránky a problémy

STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ		ZÁKONNÉ PLÁNOVÁNÍ	
<ul style="list-style-type: none"> • Vypracovává společný strategický dokument či rámec pro konkrétní území nebo ke konkrétnímu problému • Generuje u řady aktérů sekundární rozhodovací procesy, k nimž je často přistupováno se zaměřením na konkrétní místo • Slouží jako strategický rámec pro plánování a implementaci projektů zaměřených na integrované územní investice, udržitelný rozvoj měst a komunitně vedený místní rozvoj 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementace formou vypracování územních plánů včetně regionálních a podrobných obecních plánů užití zemědělské půdy • Vlády států většinou poskytují obecné směrnice pro územní rozvoj a soubor pravidel pro nižší úroveň státní správy formou odborného vedení, legislativní moci (zákonných předpisů), strategií a politik • Hlavním účelem nástrojů územního plánování je transformace prostoru, který dosud není uzpůsoben potřebám polycentricky zaměřeného plánování • Iniciativy na pomoc územnímu plánování ve funkčně-urbánním měřítku jsou dosud omezené • Současné institucionální struktury územního plánování se jeví jako nedostatečné pro realizaci a údržbu koordinovaného plánování 	
SILNÉ STRÁNKY	PROBLÉMY	SILNÉ STRÁNKY	PROBLÉMY
Vedení a iniciativa mohou vycházet z různých subjektů a spolupráce může probíhat v sektoru veřejném, veřejném i soukromém, neziskovém, smíšeném i čistě soukromém	Nástroje územního plánování nejsou vždy přímo napojeny na formální (zákonný) rozhodovací proces	Omezují výhradní práva majitelů pozemků ve prospěch veřejného zájmu	Neexistuje dostatečná koordinace s jinými typy plánů na různých úrovních plánování
Horizontální a vertikální spolupráce v rámci administrativy nemusí sledovat hierarchický postup	Mají omezený vliv na jiné nástroje plánování a jsou otevřeně vystaveny politickým změnám	Stanovují pravidla hry ve věci legislativního zabezpečení	Je obtížné řešit zároveň socioekonomické a ekologické problémy
Nástroje územního plánování mohou snadno řešit nebo integrovat problematiku napříč sektory (sociální, ekonomickou, ekologickou, otázky mobility, růstu měst apod.) a zapojit mnoho různých subjektů (soukromý sektor, neziskové organizace, komunitní sdružení, odbory apod.)	Nástroje územního plánování orientované na projektově založené iniciativy nepředstavují trvalou formalizaci metropolitní oblasti nebo jiného územního uspořádání	Urbanisté a další odborníci, kteří definují nástroje územního plánování, podporují polycentrický rozvoj	Koordinace a spolupráce jsou vnímány jako narušování autonomie obcí
Nástroje územního plánování usnadňují dosažení společných dohod ve věci konkrétních problémů. Nástroje územního plánování jsou flexibilní a adaptabilní, díky nim lze časem zvyšovat počet zainteresovaných subjektů	Až na výjimky, jako jsou integrované územní investice, chybí finanční zdroje		V některých zemích je odpovědnost za územní plánování spojena se zdaněním (právo stavět a majetkové daně) na místní úrovni. To se stává reálnou překážkou spolupráce

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Strategické plánování – severní okolí Vídně

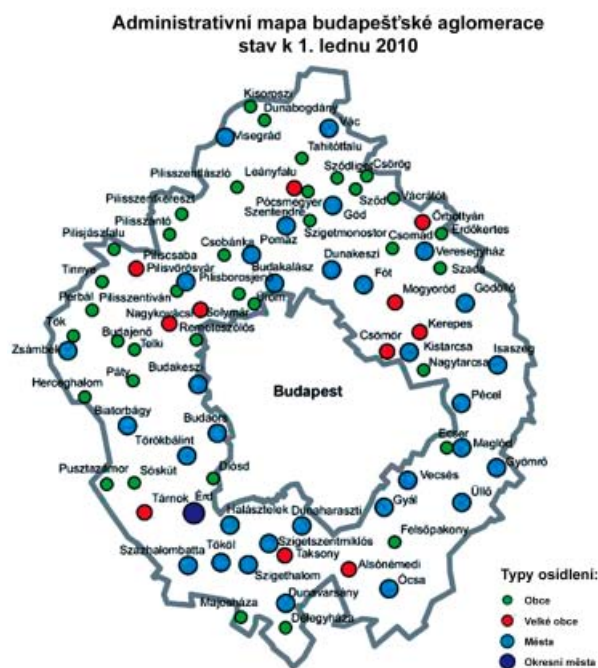
- Pro město Vídeň je charakteristická řada územních uspořádání, která podporují spolupráci a polycentrický rozvoj.
- Stojí za nimi většinou sektorové politiky v podobě monitoringu urbánního růstu, integrované veřejné dopravy, odpadového hospodářství, ekonomického rozvoje apod.
- Oblast *Stadtregion+*, pod niž spadá 238 obcí, tvoří základnu strategického plánování na této úrovni.
- Dopravní systém VOR (*Verkehrsbund Ostregion*) je systém integrované dopravy tří regionů, jejichž celková populace téměř dvojnásobně převyšuje počet obyvatel oblasti *Stadtregion+*. Funkční vazby mohou být také součástí organizačního rámce tvořeného obcemi, jako je tomu v případě problematiky odpadového hospodářství nebo ekonomického rozvoje.
- Ve Vídni nejsou oblasti územní spolupráce napojeny na jedinou pevně danou územní konfiguraci, nýbrž vznikají jako důsledek nejlepšího možného řešení pro každý cíl či předmět spolupráce.



PŘÍPADOVÁ STUDIE

Zákonné plánování – Budapešťská aglomerace

- Plánování v případě Budapešti má namnoze formální povahu.
- Tato formálnost je zejména důsledkem toho, že cílem spolupráce různých institucí a dalších partnerů bylo vypracovat tematické rozvojové programy, jež se měly stát základními dokumenty stanovujícími směrnice společného rozvoje a sloužícími k identifikaci a přípravě projektů určených k implementaci s financováním ze zdrojů EU.
- Před vládním schválením byly strategie a programy projednávány orgánem sestávajícím z vedoucích činitelů (starostů a zastupitelů) v čele města Budapešti a 23 městských částí.
- V posledních letech je pouze experimentálně zaváděna integrovaná strategie rozvoje města.
- Tematické rozvojové programy, které jsou novým nástrojem plánování, a kooperativní způsob, jímž byly vypracovány, jsou pokládány za dobrý model následné spolupráce při plánování na úrovni konurbace pro statistickou oblast středního Maďarska, která je rozdělena na dva celky NUTS2.



Strategie chytré specializace

Jako jeden z přístupů ke strategickému plánování a jeho nástrojům je strategie chytré specializace orientována na konkurenceschopnost formou rozvoje silných stránek v oblasti výzkumu a inovací, a to tam, kde je zapotřebí koherentně reagovat na potřeby podnikatelských subjektů, vznikající příležitosti a tendence trhu.

Chytrá specializace není jen strategie státních investic, ale i proces podnikatelských objevů, kdy relevantní akce spočívá na posilování regionální podnikatelské vize a soulad s touto vizí. Dochází přitom k prolínání vědy a technologií, jehož cílem je potenciální růst trhu. Státní správa neinvestuje do sektorů a podniků přímo, ale podporuje související trhy tvorbou teritoriálních sítí. Tento přístup představuje posun role soukromého sektoru od tradičního manažerského řízení k facilitaci.

Význam globální ekonomiky a inovačních sítí si říká o regionální inovační politiku, která regionální i státní hranice přesahuje. Strategie chytré specializace vyžaduje určité kritické množství zdrojů (ekonomických, akademických, sociálních, finančních), tedy velmi často potřebuje součinnost s dalšími regiony tak, aby potenciál zdrojů byl maximalizován. Spolupráce v rámci této strategie není možná bez sdílení vědomostí a bez synergie s obdobnými iniciativami v dalších zemích a regionech. Tato spolupráce a tvorba sítí má provázet každý krok od výzkumu po komercializaci a být vlastní všem relevantním aktérům a napříč sektory.

Výzkumné a inovační strategie pro chytrou specializaci představují robustní nástroj na podporu polycentrického rozvoje tím, že

- stimulují tvorbu sítí a spolupráci na regionální úrovni s cílem dosáhnout kritické míry účinku a vlivu investic;
- rozvíjejí nové „regionální myšlení“, jež zdůrazňuje význam lokálního kontextu pro dosažení účinnosti i rovného zastoupení při implementaci politiky územního rozvoje;

- věnují pozornost posilování konkurenceschopnosti formou regionální specializace jako klíčového faktoru pro eliminaci negativních globalizačních vlivů;
- stimulují soukromé investice v souběhu s veřejným financováním, a tak podporují polycentrický rozvoj v prostředí omezených zdrojů.

Finanční přístupy a nástroje

Financování je jedním z hlavních problémů podpory polycentrického rozvoje. Zejména strategické plánování potřebuje odpovídající finanční nástroje, které zajistí praktickou realizaci dohodnutých záměrů. Hlavním cílem je lépe sladit územní potřeby s příležitostmi financování prostřednictvím společných investičních iniciativ založených na kolaborativním správním uspořádání a dohodách o strategickém plánování. Jinými slovy jde o podporu implementace místně orientovaných iniciativ, které spoléhají na znalost lokality, a místně rozvíjené strategické rámce pro usnadnění vnitřního růstu v rámci území.

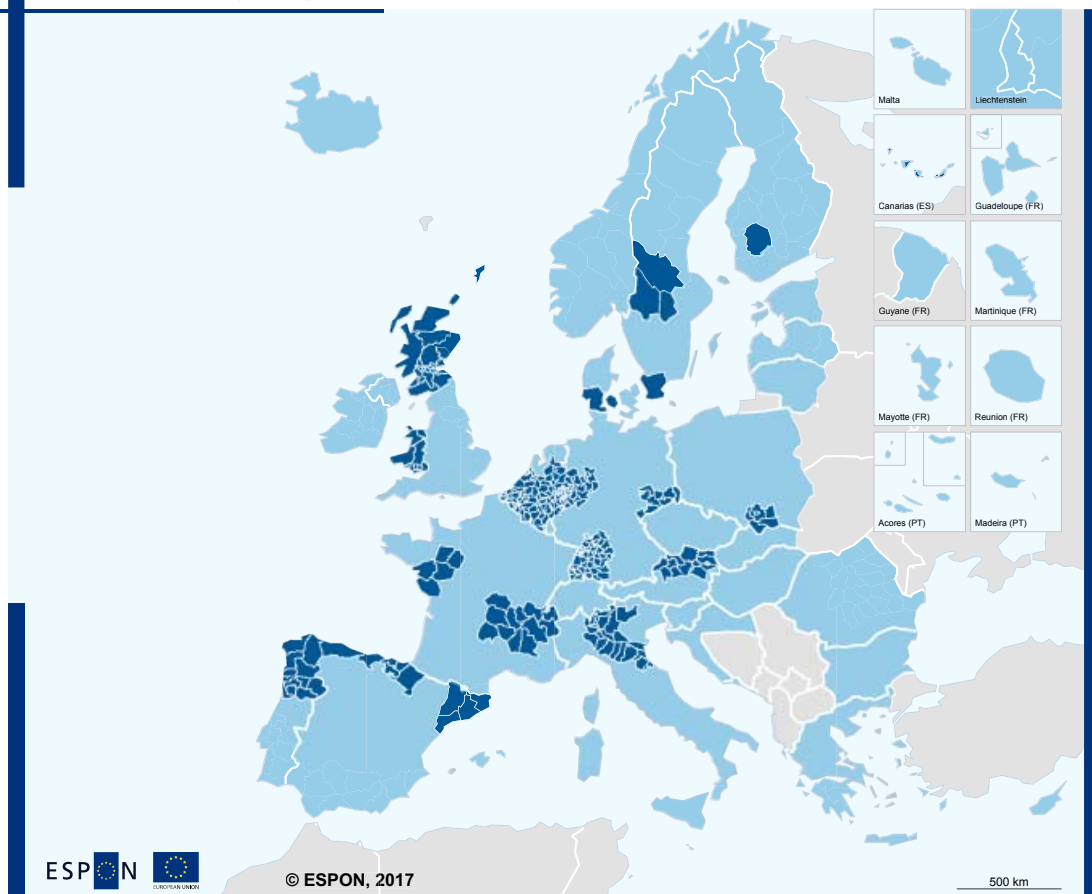
Přehled podpory územních investic Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) v období 2014–2020 (analyzováno a zmapováno bylo více než 400 iniciativ v členských zemích EU, a to výzkumem DG REGIO: Integrované územní a urbanistické strategie – jaká je přidělaná hodnota ESIF v období 2014–2020?) ukázal, že přidělování fondů pro integrované, místně orientované záměry je na vzestupu. Používají se různé implementační mechanismy, které jsou podporovány širokým spektrem finančních nástrojů. Nejběžnějším implementačním mechanismem je multitematická prioritní osa. Polovina celkového objemu dostupných financí pro strategie byla podle čl. 7 dokumentu DG REGIO přidělena integrovaným územním investicím. Průměrný objem financí pro nové finanční nástroje (integrovane územní investice) je více než trojnásobný oproti nástrojům tradičním. Je však zapotřebí dalšího zkvalitnění nových finančních přístupů a nástrojů, mají-li být nadále posilovány kooperační a integrační strategie pro rozvoj měst a regionů.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Chytrá specializace – Iniciativa Vanguard

- Iniciativa Vanguard rozpracovává pět pilotních projektů v různých sektorech ekonomiky.
- Jde o neziskové sdružení, jehož hlavním cílem je přispívat k ekonomickému rozvoji a zaměstnanosti v zúčastněných regionech formou meziregionální spolupráce a společných investic.
- Snaží se razit cestu v podpoře uskupení a regionálních ekosystémů zaměřených na chytrou specializaci v prioritních oblastech s transformovanými i nově vznikajícími odvětvími, v nichž se rozvíjejí projekty meziregionální spolupráce a víceúrovňové státní správy.
- Účastníci programu Vanguard chtějí budovat synergii a vzájemně se doplňovat ve strategiích chytré specializace tak, aby pozvedli uskupení světové úrovně a jejich sítě prostřednictvím pěti pilotních projektů a rozsáhlých modelů.
- Výbor neziskové organizace Iniciativa Vanguard 2018: Brainport/Jižní Nizozemí, Jižní Nizozemí, Střední Švédsko (modelový region Dalarna), region Lombardie, Valonsko, Zuid-Holland, Evropská kancelář Skánska, region Emilia-Romagna, provincie Navarra.

Partneři Iniciativy Vanguard



ESPON
Co-financed by the European Regional Development Fund

© ESPON, 2017

500 km

Regional level: NUTS 3 (2013)
Source: ESPON EGTC, 2018
Origin of data: Vanguard Initiative, 2018
© UMS RIATIE for administrative boundaries

Tabulka 3**Finanční nástroje – silné stránky a problémy**

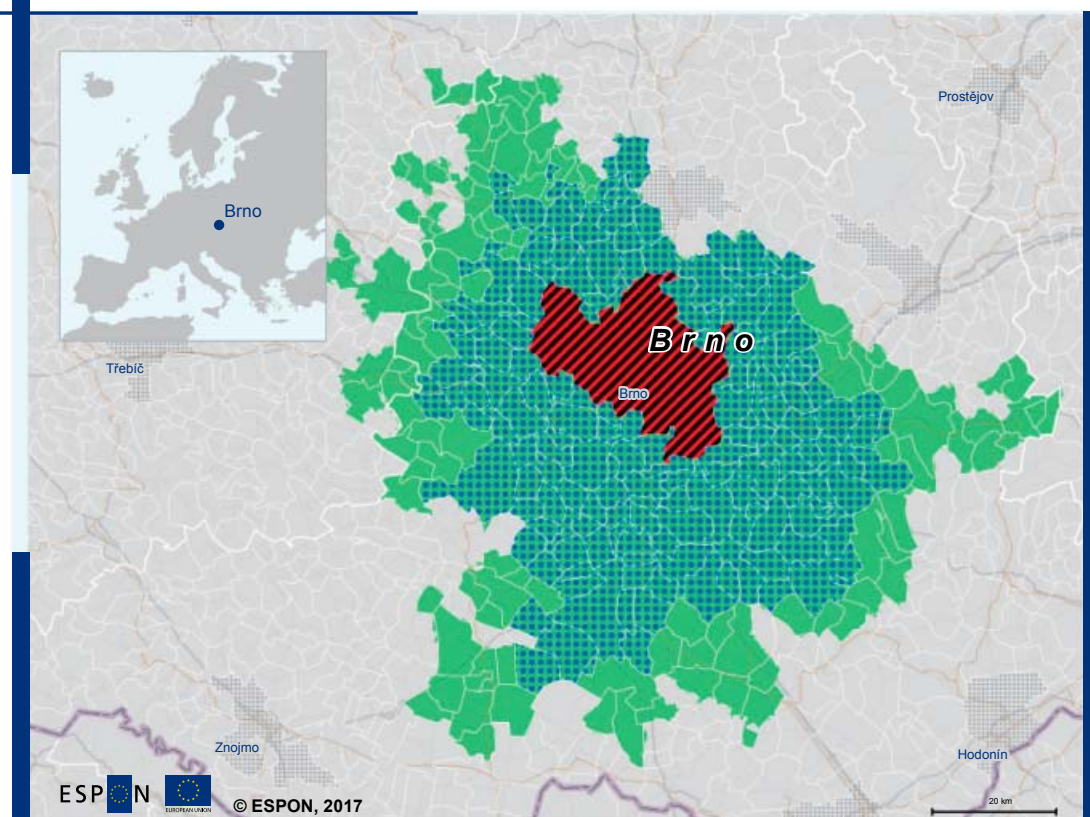
Multitematická prioritní osa	Operační programy
<ul style="list-style-type: none"> • Nejběžnější mechanismus implementace • Nejjednodušší možnost ve věci administrativního zatížení • Obzvláště atraktivní pro menší programy • Nabízejí kontinuitu k dosavadním a tradičním přístupům • Mohou být kombinovány s operačními programy s vícečetným financováním 	<ul style="list-style-type: none"> • Pokrývají spíše větší města a častěji vycházejí z předem stanovených strategií • Lze je kombinovat s prioritními osami a vícečetnými fondy integrovaných územních investic
Integrovaná územní investice (v rámci koncepce udržitelného urbánního rozvoje i mimo něj)	Komunitně vedený místní rozvoj
SILNÉ STRÁNKY	
<p>Schopnost kombinovat financování z různých prioritních os a fondů Flexibilnější a citlivější ke specifickým územním potřebám Nabízí zastřešení tam, kde lze organizovat kooperativní struktury Větší přehlednost vzhledem ke strategiím</p>	<p>Zapojení a podpora projektů místního rozvoje Potenciál pro rozvoj inovativních projektů Zapojování občanů do rozhodování o projektech Kladnější ohlas přijatých rozhodnutí</p>
PROBLÉMY	
<p>Vnímaná složitost</p>	<p>Nedostatek způsobilosti na místní úrovni Vnímaná složitost a zvýšená administrativní zátěž při integraci do strategií udržitelného urbánního rozvoje Nízká relevance kvůli malému rozsahu financování a při použití nástrojů, které se již užívají Součinnost komunitně vedeného místního rozvoje a integrovaných územních investic se jeví jako omezená</p>
VÍCEČETNÉ FINANCOVÁNÍ	
<ul style="list-style-type: none"> • Kombinace různého financování (z vícečetných strukturálních a investičních fondů) umožňuje tvořit komplexnější soubor integrovaných projektů, ať v podobě integrovaných místních investic, prioritních os, nebo operačních programů • Je obtížné propojovat fondy na projektové úrovni • Problematické u vícečetného financování jsou: <ul style="list-style-type: none"> – vzájemná koordinace zdrojů – omezená operační integrace (různé kultury) – oddělené systémy implementace (různé systémy monitoringu a ukazatelů) – různá administrativní kultura v otázce implementace fondů 	
FINANČNÍ NÁSTROJE	
<ul style="list-style-type: none"> • Dvěma obecnějšími finančními nástroji jsou nevratné půjčky a programy typu „fond fondů“ • Tyto nástroje bývají využívány častěji pro prioritní osy než pro integrované územní investice • Problémy související s finančními nástroji jsou: <ul style="list-style-type: none"> – regulace státní pomoci – slabá podnikatelská základna – nedostatek specifických odborných znalostí v kooperativních strukturách 	
JINÉ FORMY FINANCOVÁNÍ	
<ul style="list-style-type: none"> • Státní veřejné financování • Veřejné a soukromé iniciativy 	











PŘÍPADOVÁ STUDIE

Nový přístup k financování – Metropolitní oblast města Brna

- Na metropolitní úrovni neexistuje trvalá správní struktura.
- Pro formalizaci vzájemné spolupráce v podobě integrované územní investice bylo podepsáno memorandum o spolupráci mezi městem Brnem, Jihomoravským krajem a pěti největšími obcemi na vymezeném území metropolitní oblasti.
- Obecným cílem strategie je navázat spolupráci a partnerství mezi městy a obcemi, které pojí společné problémy a výzvy, a identifikovat strategické integrované projekty s nárokem na financování ze zdrojů ESIF.
- Rozhodujícím faktorem úspěchu partnerského zapojení byla vzájemná komunikace od úvodních fází práce na projektu.
- Financování ze zdrojů ESIF je zásadní pro úspěch všech těchto iniciativ, neboť pouze jedna z nich disponuje i doplňkovým zdrojem, a to ze státního rozpočtu.
- Strategie umožnila nově uspořádat dotčená území na systematické bázi a při úzké vzájemné spolupráci a komunikaci.

Vymezení MUA, FUA & MDA



-  Území jádrového města
-  Metropolitní urbánní oblast (MUA) jádrového města (Databáze ESPON 2013)
-  Okolní oblast jádrového města (Databáze ESPON 2013)
-  Metropolitní rozvojová oblast
-  Funkční urbánní oblast (FUA) jádrového města (Databáze ESPON 2013)
-  Státní hranice
-  Železnice
-  Dálnice
-  Hlavní silnice
-  Vedlejší silnice

Territorial level: LAU2 (version 2011)
 Source: Geographical information system of the Commission (GISCO), 2017
 Origin of data: EUROSTAT, 2011
 © EuroGeographics for the administrative boundaries

3

Politická doporučení

Z analýzy případových studií a nejlepší praxe při využívání nástrojů pospaných v předchozím oddílu vyplývají klíčová doporučení pro čtyři různá geografická měřítka – evropské, státní, regionální a místní.

Úroveň EU

Prostřednictvím politiky a legislativy

Prezentujte se politikou, která zdůrazní výhody polycentrického rozvoje a spolupráci mezi místy jako cestu k efektivnějšímu využití veřejných zdrojů, širšímu geografickému vlivu a viditelnějším politickým intervencím.

Stanovte jako podmínku podpory integrovaných investičních iniciativ měst a regionů kolaborativní řízení a kolaborativní nástroje plánování.

Posilujte koordinaci politiky na úrovni EU v záležitostech funkčních kooperačních oblastí (např. metropolitních, přeshraničních a nadnárodních oblastí, městských sítí, vazeb měst a venkova) a ve způsobu, jakým lze na tyto oblasti uplatňovat programy EU.

Prostřednictvím financování

Zkvalitňujte vertikální koordinaci různých zdrojů financování a programů pro zajištění větší soudržnosti agendy na různých úrovních státní správy a plánování.

Usnadňujte horizontální koordinaci příspěvků z různých zdrojů financování a programů na pomoc implementaci územně orientovaných strategií.

Věnujte větší pozornost teritoriálnímu uplatnění ESIF tak, aby příležitosti financování lépe odpovídaly územním potřebám.

Prostřednictvím budování způsobilosti, územních důkazů a sdílených znalostí

Diskutujte rázněji o nedostatečně probádaném fenoménu tvorby územních sítí, územní spolupráce a územního plánování, zejména o dopadu sektorové legislativy EU a nástrojů plánování na formování teritoriální správy a územních plánů na regionální, metropolitní a místní úrovni (např. legislativy ekologické, energetické, záležitostí hospodářské soutěže, námořní dopravy apod.).

Poskytujte podporu a externí odbornou pomoc státním, regionálním a místním orgánům ve věci organizace a implementace nástrojů a přístupů k polycentrickému územnímu rozvoji.

Pomáhejte šířit dobrou praxi a sdílení znalostí o uplatňování a výhodách kolaborativního řízení a nástrojů plánování ve prospěch polycentrického rozvoje.

Úroveň státu

Prostřednictvím politiky a legislativy

Vypracujte zastřešující politický a správní rámec pro kvalitnější zapojení regionálních a místních orgánů do kooperativní správy a plánovacích iniciativ v různém geografickém měřítku.

Prosazujte různé nástroje a přístupy k podpoře polycentrického územního rozvoje v závislosti na národním kontextu, prioritách a dlouhodobé rozvojové vizi.

Kombinujte prvky směřující zdola i shora k podpoře decentralizace a sdružování regionálních a místních správních institucí.

Zabezpečte transparentnost a otevřenost procesů spolupráce mezi regionálními a místními správními institucemi a v případě potřeby působte jako zprostředkovatel řešení při střetu zájmů.

Prostřednictvím financování

Přidělujte finanční pobídky na podporu tvorby sítí, spolupráce a vzájemných vazeb mezi obcemi.

Poskytujte finance územím za podmínky, že dotčené regionální a místní správní instituce budou vykonávat správu a plánování ve prospěch polycentrického rozvoje.

Prostřednictvím budování způsobilosti

Poskytujte potřebnou podporu a externí odborné znalosti státním, regionálním a místním správním institucím k organizaci a implementaci nástrojů a přístupů k polycentrickému územnímu rozvoji.

Pomáhejte šířit dobrou praxi a sdílené znalosti o využití a přednostech kolaborativního řízení a plánovacích nástrojů na podporu polycentrického rozvoje.

Úroveň regionální a místní

Vycházejte z dosavadních tradic spolupráce (např. v oblasti dopravy, odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí).

Iniciujte takovou praxi vedenou zdola v místním měřítku a s místními zainteresovanými subjekty, která umožní spolupráci orientovanou k novým oblastem politiky (od veřejné dopravy přes biodiverzitu k využití půdy apod.).

Rozvíjejte struktury spolupráce od raného stádia plánovacího procesu. Tyto struktury musejí mít vrozenou přizpůsobivost k územní dynamice daného teritoria i změnám institucionálních faktorů.

Politické angažmá je na regionální a místní úrovni klíčovým faktorem pro rozvoj projektové a krátkodobé spolupráce směrem ke spolupráci plánovitě a dlouhodobě (strategické i zákonné).

Přemýšlejte nad přínosem, který mohou zainteresované subjekty sdílet díky včasnému rozpoznání vzájemného vlivu relevantních aktérů a vzájemně výhodných situací. Zapojení širokého spektra aktérů je zásadní pro vypracování společných strategických a územněplánovacích přístupů a pro prevenci konfliktních situací a rezistence.

Je zapotřebí dobře rozvinutých mechanismů, které při plánování propojí angažmá vůdčích činitelů rozhodovacího procesu se zapojením administrativních koordinátorů a volených orgánů na různých úrovních státní správy.

Uvažujte o územní dynamice tak, že nejde jen o její teritoriální a fyzické dimenze, ale i o klíčové socioekonomické a ekologické vlivy, které rámec územních plánů přesahují.

Měňte postoj urbanistů k polycentrickému rozvoji tvorbou vhodné arény pro dialog tak, aby chápali a zvažovali sdílené zájmy a přínos spolupráce. Tyto diskusní arény musí charakterizovat důvěra a vzájemné uznání legitimních rolí zúčastněných aktérů.

Provádějte strategické a sektorové plánování s výhledem na jeho implementaci v plánování zákonném. Efektivní součinnost mezi různými stávajícími úrovněmi státní správy může být účinná pro řízení polycentrického rozvoje jako taková, ale může představovat i dodatečnou správní úroveň, věnovanou právě tomuto účelu (např. s tím, že zajistí lepší soudržnost a vzájemné propojení strategických a zákonných plánů).

Identifikujte v průběhu plánovacího procesu implementační nástroje účinné k dosažení společných strategických cílů (např. specifické sektorové plány, procedury a restrikce užití půdy, hodnocení sektorové proveditelnosti u specifického vývoje).

Také sdílení znalostí je významným mechanismem podpory rozhodování u politických orgánů. Polycentrické plánování vyžaduje interdisciplinární vstupy od vykonavatelů různých profesí tak, aby vznikala ucelená vize rozvoje území.

Literatura

ESPO. 2005. *Potentials for Polycentric Development in Europe*.

<https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/thematic-projects/urban-areas-nodes-polycentric-development>.

ESPO. 2016. *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation*. Policy brief.

<https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/polycentric-territorial-structures-and-territorial>.

ESPO. 2017a. *ReSSI – Regional Strategies for Sustainable and Inclusive Territorial Development: Regional Interplay and EU Dialogue*.

<https://www.espon.eu/ressi>.

ESPO. 2017b. *ACTAREA – Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation*.

<https://www.espon.eu/actarea>.

ESPO. 2017. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*.

<https://www.espon.eu/planning-systems>.

ESPO. 2017. *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*.

<https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.

Hall, P. and K. Pain. 2006. *POLYNET: The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*. London, Sterling, VA: Earthscan.

Knapp, W. and P. Schmitt. 2005. *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: RhineRuhr*.

London: Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners.

Thierstein, A. et al. 2005. *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: Northern Switzerland*.

London: Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners.

Van der Zwet, A., J. Bachtler, M. Ferry, I. McMaster and S. Miller. 2017. *Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014–2020?* Final Report to the European Commission. European Policies Research Centre. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf.



Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

espon.eu



ESPON 2020

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

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

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

ISBN: 978-99959-55-22-9 (anglická verze)
ISBN: 978-80-87318-72-0 (česká verze)
© ESPON 2017

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

Redakční spolupráce: Ilona Raugze,
Magdalena Zagrzejewska, ESPON EGTC

Anglické vydání v dubnu 2018

České vydání:
Ústav územního rozvoje, listopad 2018

Překlad: Jan Mattuš

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

