



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

TEZE POLITIK

Přidaná hodnota politiky soudržnosti EU pro upevnění metropolitní správy

Politika soudržnosti EU má dopad na územní rozvoj již od konce 80. let 20. století, kdy byla poprvé uvedena do praxe a kdy hrála více či méně implicitní roli při redefinování dynamiky řízení v jednotlivých státech na národní, regionální i místní úrovni. Zatímco byl tento dopad uznán a zkoumán v různých výzkumech a studiích, role, kterou politika soudržnosti sehrála při posilování metropolitní správy a spolupráce, je stále relativně neprozkoumanou oblastí. Tato publikace se soustředí na roli politiky soudržnosti v rámci metropolitní správy a na to, jak metropolitní instituce využívají politiku soudržnosti pro zapojení a koordinaci činnosti místních samospráv, sociálních skupin a aktérů z podnikatelské sféry. Dále se zaměřuje na výstupy a důsledky, které politika soudržnosti přinesla na metropolitní úrovni, a to prostřednictvím výzkumu mnoha vzájemně propojených témat. Cílem je poukázat na různorodost způsobů, variabilitu lokálních aktivit, reakcí a adaptačních opatření, které metropolitní subjekty využily k dosažení užítku z implementace politiky soudržnosti a k upevnění svojí role v národním, regionálním a místním kontextu. Získané výstupy a odvozené politické závěry vycházejí z devíti případových studií, které vznikly v rámci projektu ESPON METRO, do kterého se zapojily metropolitní oblasti Barcelony, Brna, Bruselu, Florencie, Gdaňska-Gdyně-Sopot, Lisabonu, Lyonu, Rigy a Turína. Hlavním záměrem je poskytnout projektantům a politikům působícím na evropské, národní a místní úrovni relevantní informace využitelné při plánování a implementaci politiky soudržnosti v programovém období 2021-2027.

KLÍČOVÁ POLITICKÁ SDĚLENÍ

- **Politika soudržnosti může významně přispět ke sjednocení metropolitní správy a spolupráce.** Upevnění metropolitní správy závisí na národních a regionálních podmínkách, stejně jako na povaze již existujících mechanismů spolupráce v jednotlivých metropolích.
- **Tam, kde jsou již zavedeny formální mechanismy metropolitní správy a postupy spolupráce,** lze řízení a implementaci politiky soudržnosti na metropolitní úrovni rozvinout strukturovanějším způsobem a zároveň přispět k posílení a upevnění těchto mechanismů a postupů.
- **Metropolitní oblasti využívají cíle a priority politiky soudržnosti, evropské fondy a nástroje ke zlepšení své pozice v národním a regionálním kontextu a k dalšímu upevnění své role jako hlavního referenčního orgánu pro dotčené obce.** Dosahují toho díky územnímu zaměření cílů a priorit politiky soudržnosti, řízení nebo zapojení do programů a nástrojů EU a realizací projektů financovaných EU.
- **Metropolitní oblasti využívají politiku soudržnosti k zapojení a koordinování obcí, podnikatelských subjektů a sociálních skupin.** Dosahují toho zapojením, spoluprací a vytvářením společných sdružení s místními orgány při řešení konkrétních otázek s jasným metropolitním rozměrem.
- **Důležitá role metropolitních institucí se týká podpory místních samospráv při jejich zapojování do politiky soudržnosti,** a to jak při přípravě návrhů projektů, tak ve fázi jejich realizace.

Úvod

Přestože politika soudržnosti nepověřila metropolitní orgány roli řídicího orgánu (jako v případě státní a regionální úrovně), změnila určitým způsobem uspořádání metropolitní správy. K té došlo použitím fondů a programů EU k usnadnění mechanismů spolupráce, stejně jako využitím politiky soudržnosti EU k posílení role metropolitních orgánů v rámci národního, regionálního a místního institucionálního a kooptačního rámce. Role metropolitních orgánů byla posílena územním zaměřením cílů a principů politiky soudržnosti, správou finančních prostředků a realizací projektů v závislosti na různorodých místních potřebách, výzvách a institucionálních strukturách. V některých případech se metropolitní oblasti navíc ujaly iniciativy a využily politiku soudržnosti k lepšímu, účinnějšímu a efektivnějšímu zapojení obcí, které zahrnují různorodé komunity sociálních a podnikatelských subjektů, působící na daném území. V tomto procesu byly využity různé dohody a programy či projekty, které umožnily metropolitním oblastem pomáhat, podporovat a spojovat místní orgány při řešení problémů, majících více či méně zřetelný metropolitní rozměr. Na základě zkušeností z devíti zkoumaných metropolitních oblastí obsahuje publikace zajímavá doporučení a poučení, z nichž mohou politici a rozhodovací orgány čerpat a jimiž se mohou inspirovat.

1 Přehled a hlavní výzvy

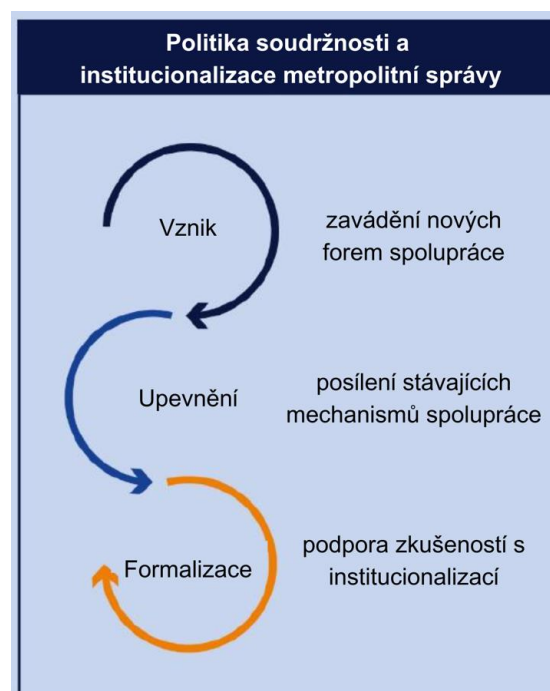
Politika soudržnosti má potenciální přidanou hodnotu při plánování a provádění metropolitních politik a zároveň má dopad na metropolitní správu, neboť stimuluje institucionální inovace, vznik a upevnění nového nástroje pro spolupráci.

Vliv politiky soudržnosti na vznik, upevnění a formalizaci metropolitní správy se v jednotlivých členských státech liší, což je důsledkem mnoha faktorů: jsou to především specifické administrativní tradice jednotlivých států a vzorce, které v průběhu času poznamenaly jejich vývoj, existence vyšších územně správních celků, stupeň jejich formalizace, význam rozpočtu politiky soudržnosti pro národní, regionální a místní veřejné rozpočty, míra přizpůsobení stávajícího institucionálního uspořádání požadavkům EU atd.

1.1 Politika soudržnosti a její úloha při formování metropolitní správy

Politika soudržnosti ovlivňuje správu metropolí různými způsoby v závislosti na úrovni institucionalizace metropolitní spolupráce. Může působit jako podnět pro **vznik nových forem** metropolitní spolupráce, může podporovat **upevňování** stávající správy a spolupráce prostřednictvím modernizace oficiálních a neoficiálních sítí nebo podporovat proces **formalizace** a právní uznání stávajících dohod o spolupráci (Obrázek 1).

Obrázek 1



Případové studie programu METRO potvrzují, že vliv politiky soudržnosti na metropolitní správu a spolupráci je velmi rozdílný a zahrnuje případy, v nichž nelze identifikovat žádnou jednoznačnou souvislost mezi politikou soudržnosti a upevňováním metropolitní správy, stejně tak případy, v nichž se metropolitní politika objevuje jako přímý důsledek politiky soudržnosti, a také takové situace, kdy je možné prokázat určitou souvislost mezi politikou soudržnosti a metropolitní správou, i když je obtížné ji doložit v konkrétních souvislostech.

Politika soudržnosti měla přímý vliv na upevnění metropolitní správy v případě Brněnské metropolitní oblasti a metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty, a to zavedením nástroje ITI (Box 1). Možností spravovat fondy EU podpořila vznik formální spolupráce mezi obcemi, upevnění a hlubší institucionalizaci aktivit, které již na území existovaly. V Lotyšsku jsou však zkušenosti z Rigy poněkud odlišné, a to i přes využití ITI, což vypovídá o významu dynamiky národní správy při určování případného vlivu politiky soudržnosti na správu a spolupráci v metropolitních oblastech. V tomto případě se ITI zaměřují na hlavní lotyšská města a nijak nezohledňují metropolitní rozměr. Politika soudržnosti však přispěla ke vzniku diskuse o potenciální roli metropolitní oblasti Rigy.

Nepřímou roli politiky soudržnosti při upevnění metropolitní správy lze pozorovat také v případě Lyonu a italských metropolitních měst Turín a Florencie, i když je obtížné určit přímé kauzální souvislosti. Ve Francii vznikla díky impulzu, který vyvolala politika soudržnosti, instituce *Métropoles*. V Itálii byla metropolitní města zřízena v rámci národní reformy, která vycházela z politiky a správní reorganizace. Zákon výslovně zmiňuje potenciální evropskou roli metropolitních měst, což umožňuje uvažovat o nepřímém vlivu.

Na druhou stranu se zdá, že politika soudržnosti nehraje žádnou významnou roli při vytváření metropolitní správy v Lisabonu, Barceloně a Bruselu. V prvních dvou případech byly metropolitní orgány výsledkem tradiční spolupráce mezi obcemi, která byla následně ukotvena reformou národní nebo regionální správy. Bruselský region je potom díky belgické reformě regionální správy ustanoven jako plně autonomní region, který však na svém funkčním území, rozkládajícím se převážně ve Flandrech a Valonsku, nemá příliš prostoru k působení.

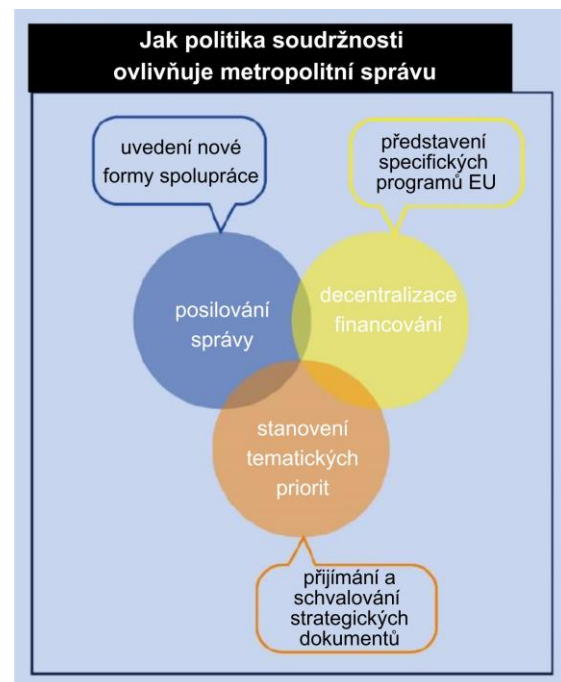
Ať už politika soudržnosti hrála nebo nehrála roli při vzniku metropolitních institucí a správy, ve většině případů však napomohla upevnění stávajících forem spolupráce (tj. podpořila modernizaci formálních a neformálních sítí, přispěla k formování svazků místních subjektů atd.) a další institucionalizaci (viz Box 2).

1.2 Různé směry vlivu

Pokud jde o hlavní směry vlivu politiky soudržnosti na metropolitní správu a spolupráci v různých zkoumaných kontextech, lze identifikovat tři hlavní kategorie (Obrázek 2):

- **Podněcování nebo posilování metropolitní správy** (politika soudržnosti přispívá zavedení zvláštních metropolitních správních institucí nebo k posilování těch stávajících);
- **Stanovení tematických priorit** (politika soudržnosti ovlivňuje výběr tematických priorit, které jsou zahrnuty do metropolitních strategických dokumentů);
- **Decentralizace financování** (politika soudržnosti podporuje přenos řízení fondů ESI z národních a regionálních orgánů na metropolitní a místní úroveň).

Obrázek 2



Ve většině zkoumaných metropolitních oblastí data naznačují, že politika soudržnosti hrála důležitou roli při posilování metropolitní správy a v některých případech vedla i k zavedení modelů správy a institucí, které dříve neexistovaly. K tomu došlo především díky posílení územní spolupráce mezi obcemi metropolitních oblastí i mezi metropolitními oblastmi v rámci národního a evropského kontextu. Obecně lze říci, že čím méně je metropolitní správa v metropolitních oblastech institucionalizována, tím je pravděpodobnější, že přenesení specifických řídicích funkcí ve vztahu ke zdrojům EU dá vznik metropolitní správě.

Také v souvislosti s rolí, kterou měla politika soudržnosti při stanovení tematických priorit metropolí, byl zjištěn poměrně významný vliv. Většina metropolitních rozvojových strategií se přímo vztahuje k politice soudržnosti (jako například strategie ITI) nebo je inspirována jejími cíli a prioritami (jako například metropolitní strategické plány italských metropolitních měst a integrovaná strategie rozvoje města v případě Rigy).

V řadě případů politika soudržnosti podnítila přenesení správy fondů EU na metropolitní úroveň

prostřednictvím specializovaných nástrojů ITI (v případě Brna, Gdaňska-Gdyně-Sopot, Lyonu a Lisabonu). V Barcelonské metropolitní oblasti k tomu došlo prostřednictvím ad hoc dohody mezi regionální správou a metropolitní institucí. V italských metropolitních městech Florencii a Turínu bylo po zavedení národního operačního programu METRO přeneseno řízení finančních prostředků na jádrové obce (což však přímo nevedlo k jejich využití v metropolitním měřítku); podobně bylo na metropolitní města přeneseno i řízení vybraných priorit regionálního operačního programu ESF.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 1_Role nástroje ITI při upevnění metropolitní správy v metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty

Zavedení nástroje ITI upevnilo stávající spolupráci v metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty. Od začátku programového období 2014-2020 byla realizace ITI v Polsku na národní úrovni pozitivně vnímána a vítána. Prioritou byl rozvoj městských uzlů, které často představují metropolitní aglomerace a funkční oblasti v jejich okolí. V souladu s tím byly v polské Dohodě o partnerství na období 2014-2020 regionální hlavní města a jejich funkční oblasti uvedeny jako oblasti strategické intervence (ASI), které určují priority politiky soudržnosti EU, jež jsou financovány v rámci ITI. V případě metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty existovaly před touto iniciativou dvě samostatné platformy metropolitní spolupráce. Gdaňské sdružení OM a sdružení NORDA, které rozdělávaly funkční městskou oblast okolo měst Gdaňsk a Gdyně na dvě části, přičemž spolupráce mezi nimi byla malá. V důsledku zavedení nástroje ITI došlo ke sloučení obou metropolitních sdružení do jedné metropolitní oblasti (MAG). Stávající dualita metropolitních samospráv byla tedy do jisté míry překonána díky zavedení nástroje ITI, který se stal spojujícím prvkem pro různé metropolitní zájmy.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 2_Metropoli Strategiche: projekt na podporu italských metropolitních měst

V rámci projektu Metropoli Strategiche financovaného z italského národního operačního programu Governance¹, bylo investováno 3,6 milionu EUR na podporu organizačních změn a rozvoje kompetencí souvisejících s institucionálními inovacemi v metropolitních městech. Projekt vychází z přímého, trvalého a aktivního zapojení politických a správních struktur metropolitních měst, z koordinace starostů metropolí zřízených v rámci asociace ANCI a z integrace opatření na budování potenciálu. Hlavním cílem projektu je napomáhat metropolitním městům v procesu institucionálních inovací, podporovat je v organizačních změnách a v rozvoji dovedností nezbytných pro úplnou implementaci integrovaných politik v metropolitním měřítku, a to ve třech konkrétních oblastech:

- (i) administrativní zjednodušení ekonomického rozvoje;
- (ii) strategické metropolitní plánování;
- (iii) související management služeb, institucionální a organizační plány reorganizace.



¹ <https://metropolistrate-giche.it/>

2 Jak metropolitní oblasti upevňují svoji roli prostřednictvím politiky soudržnosti

Metropolitní oblasti přijaly postupem času zásady a principy politiky soudržnosti a implementovaly je různými způsoby, což přispělo k upevnění jejich role v rámci regionální a národní struktury (Obrázek 3).

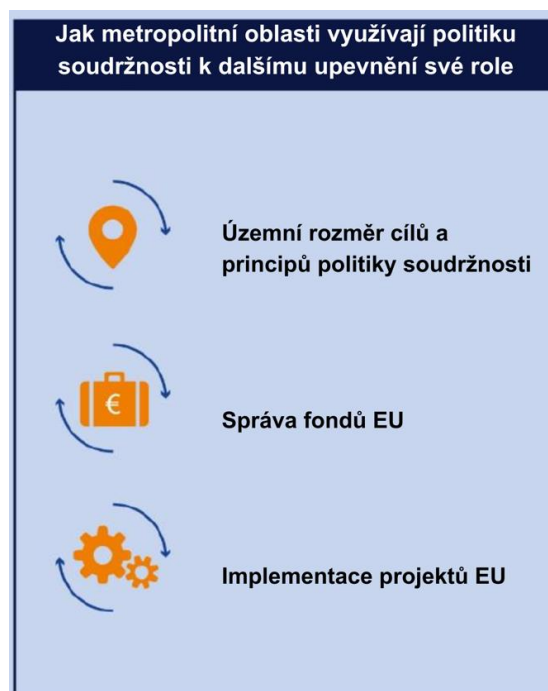
Jedním ze způsobů, jak mohou metropolitní oblasti využít politiku soudržnosti k upevnění své role, je zahrnout územní rozměr do **cílů a principů politiky soudržnosti**. V průběhu času metropolitní oblasti přizpůsobily své strategické dokumenty požadavkům a hlavním ukazatelům politiky soudržnosti a přispěly tak k tomu, že hlavní koncepce EU (prostorové, ekonomické, sociální a environmentální) byly přizpůsobeny místním potřebám a prioritám (např. metropolitní města Turín a Florencie tak učinily prostřednictvím svého metropolitního strategického plánu).

Dalším způsobem, jak mohou metropolitní oblasti využít politiku soudržnosti k upevnění své role, je prostřednictvím přímé **správy fondů EU** (zejména jejich zprostředkujícího subjektu, prioritních os operačního programu a vyhrazených finančních fondů). To umožnilo Lisabonské metropolitní oblasti upevnit svoji roli vůči národní a regionální vládě. Současně zavedení ITI umožnilo aktérům v rámci metropolitních oblastí Gdaňska-Gdyně-Sopot a Brna, aby se začaly ucházet o silnější roli metropolitních oblastí v rámci svých národních institucionálních struktur (Box 3). Díky přímému řízení EFRR a ESF byl Bruselský region schopen poskytnout finanční prostředky na investice svých 19 obcí.

Metropolitní oblasti mohou rovněž posílit svou roli tím, že budou **implementovat projekty EU** jakožto příjemci, partneři nebo hlavní vedoucí projektů, do kterých jsou zapojeni i další subjekty. V tomto

ohledu vyniká metropolitní město Turín, které se významně podílí na projektech Evropské územní spolupráce (zejména v rámci programu ALCOTRA). Metropolitní město Florencie zase využilo prostředků Plánu rozvoje venkova při realizaci projektu *PIT-Piana Fiorentina*, který sehrál koordinační roli v rámci dohody konsorcia mezi veřejnými a soukromými subjekty (obcemi, obchodními společnostmi, malými a středně velkými zemědělskými podniky).

Obrázek 3



Závěrem lze říci, že jedním z důsledků zapojení metropolí do politiky soudržnosti EU je posílení vedoucí role metropolí. Využitím tří uvedených prostředků mohou metropolitní oblasti posílit svoji pozici jakožto referenčního orgánu pro místní, regionální a národní úrovni v otázkách metropolitního významu. Toho dosahují zapojením, podporou a koordinací místních orgánů při řešení konkrétních otázek, jakož i aktivní interakcí s nadřazeným orgánem, díky čemuž posilují svoji pozici.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 3_Integrované územní investice v Brně

Brněnská metropolitní oblast (BMO) sehrává důležitou roli při implementaci politiky soudržnosti, a to zejména v případě nástroje ITI. Možnost podílet se na řízení ITI je prostřednictvím Řídícího výboru a Kanceláře manažera ITI, což zvyšuje šanci BMO stát se jedním z hlavních aktérů této metropolitní oblasti. Hlavní úlohou metropolitní instituce ITI je prosazovat specifický nástroj ITI mezi různými subjekty a zainteresovanými stranami, které jsou žadateli o projekty, a poskytovat stanoviska o souladu jednotlivých projektů s integrovanou strategií, přičemž konečné schválení projektu závisí na řídicím orgánu (nebo zprostředkujícím subjektu) každého operačního programu. Metropolitní instituce ITI přitom hraje spoluurčující roli, přičemž logika implementace ITI posiluje územní kapacitu pro využití výhod z implementace politiky soudržnosti. Role metropolitní instituce se od roku 2020 stále zvyšuje, jelikož přesahuje rámec nástroje ITI a směřuje k většímu rozšíření metropolitní spolupráce. Posílení metropolitní spolupráce je přitom pro programové období 2021-2027 podporováno a podněcováno jak směrnicemi vlády shora dolů, konkrétně z regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj, tak i zájmy a iniciativami zdola nahoru ze strany velkých a klíčových měst metropolitních a městských oblastí, které jsou nositeli ITI.

ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY

Význam decentralizovaného řízení

Pověření metropolitních orgánů řídicími funkcemi v rámci politiky soudržnosti (prostřednictvím nástroje ITI nebo vybraných priorit operačních programů) přispěje k posílení jejich role v rámci víceúrovňové správy na národní úrovni a zvýší přidanou hodnotu politiky soudržnosti pro plánování a rozvoj metropolitních oblastí.

V případech, kdy bylo metropolitním institucím umožněno spravovat finanční prostředky, je dosah politiky soudržnosti na metropolitní úrovni vyšší, stejně jako schopnost metropolitních oblastí zaměřit se ve své činnosti na tematické priority politiky soudržnosti.

3 Jak metropolitní oblasti využívají politiku soudržnosti k zapojení a koordinaci obcí

Metropolitní oblasti využívají politiku soudržnosti EU za účelem zapojení a koordinace příslušných obcí. Jedná se o zásadní téma, jelikož možnost **zapojit se do rozhodovacích procesů metropolitních oblastí týkajících se tvorby programů a/nebo implementace politiky soudržnosti je omezena**. Úroveň zapojení i jeho povaha se v jednotlivých metropolitních oblastech liší. Podle dat vycházejících z cílené analýzy ESPON METRO lze vyzdvihnout tři různé způsoby zapojení a koordinace (Obrázek 4):

- **na základě dohody** – v případech, kde metropolitní oblasti zapojují místní komunity do řešení konkrétních otázek přijetím příslušných dohod a opatření.
- **na základě programu** – v případech, kde metropolitní oblasti zapojují místní komunity do implementace různých programů, které mohou být sektorové povahy a často souvisí s realizací nástroje ITI.
- **na základě projektu** – v případech, kde metropolitní oblasti koordinují a/nebo podporují místní komunity při přípravě a/nebo realizaci projektů politiky soudržnosti.

Například v Barcelonské metropolitní oblasti existuje specializovaná dohoda, která umožňuje správnímu orgánu zapojit 35 z 36 obcí při správě vyhrazeného podílu prostředků z regionálních operačních programů EFRR. Současně je barcelonské městské radě věnována zvláštní pozornost vzhledem k její velikosti a významu, a to z toho důvodu, aby nedošlo k narušení podmínek pro účast ostatních katalánských obcí ve vyhlášených výzvách.

K tomuto oddělení mezi hlavním městem a ostatními městy nedochází v Portugalsku, kde lisabonská metropolitní oblast působí jako zprostředkující řídicí orgán, vede Pakt pro rozvoj a územní soudržnost a je odpovědná za ITI v metropolitní oblasti, implementuje strategie, definuje priority, schvaluje projekty a investice.

Obrázek 4



Úloha nástroje ITI při podpoře spolupráce a koordinace metropolitních obcí je obzvláště zřejmá v kontextu metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty. Před programovým obdobím 2014-2020 existovaly dvě samostatné platformy pro spolupráci metropolitních oblastí, mezi nimiž probíhala jen malá spolupráce: Gdaňské sdružení OM a sdružení NORDA. V důsledku zavedení nástroje ITI došlo ke sloučení dvou zmíněných metropolitních platform do metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty za účelem spolupráce při řízení nástroje ITI spolu s metropolitními subjekty, které nyní spolupracují na výběru nejdůležitějších projektů a na definování priorit, jež mají být financovány v rámci nástroje ITI. Podobná situace se objevuje i v Brněnské metropolitní oblasti, kde město Brno zapojilo do metropolitní spolupráce okolní obce a společně s nimi spolupracuje na tvorbě strategií a opatření.

Pokud jde o spolupráci na projektech mezi jednotlivými obcemi, byly projekty financované EU využity ke koordinaci a zapojení obcí různými způsoby. Například metropolitní město Turín využilo integrované územní projekty Interreg ALCOTRA (PITER, PITEM) a spolu s dalšími místními orgány se účastnilo na jednom návrhu projektu, přičemž jindy plnilo roli vedoucího partnera. Úloha projektů financovaných z fondů Evropské územní spolupráce při podpoře spolupráce mezi obcemi byla markantní v metropolitní oblasti Barcelony, kde místní orgány (zejm. malé a střední obce) nevyužívají výzvy z regionálního operačního programu EFRR a národních operačních programů a dávají přednost přímým výzvám Evropské komise.

Formální a neformální dohody, programy a projekty jsou bezpochyby hlavním prostředkem pro realizaci společných aktivit obcí, které mají metropolitní měřítko. Kromě toho však existují i další řídicí orgány a mechanismy, které přispívají k podpoře společných aktivit metropolitních obcí. Většinou k tomu dochází v případech vybraných oblastí a/nebo specifických odvětvových otázek, čímž se určitým způsobem omezuje celkový přínos metropolitní spolupráce. Na druhé straně však tyto iniciativy představují řadu zajímavých postupů, s nimiž by se metropolitní orgány měly naučit pracovat a koordinovat je, čímž by diverzifikovaly svoji činnost a vyzkoušely inovativní přístupy k metropolitnímu rozvoji. Nejvýznamnějším prvkem jsou v tomto ohledu místní akční skupiny (MAS), které ve vybraném kontextu vystupují jako správci a příjemci finančních prostředků a podporují společný rozvoj integrovaných územních strategií a aktivit (Box 4).

ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY

Hledání role

Metropolitní oblasti se v Evropě liší z hlediska institucionálního postavení, uspořádání a způsobu rozvoje, stejně jako z hlediska role, kterou hrají při koordinaci a zapojení místních samospráv.

Využívají politiku soudržnosti jako prostor pro experimentování s prvky přístupu shora dolů a interakcemi zdola nahoru s místními orgány. Tento institucionální základ umožnil metropolitním oblastem prozkoumat různé způsoby zapojení a koordinace prostřednictvím uzavírání dohod, přijímání společných programů rozvoje nebo implementací projektů. Pro metropolitní oblasti je tato experimentální dynamika důležitá, stejně jako možnost hrát formálnější a institucionalizovanější roli při implementaci politiky soudržnosti.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 4_Role MAS při podpoře meziobecní spolupráce v metropolitních oblastech

V metropolitním městě Florencii fungovala místní akční skupina ("LAG Start"), která byla financována ze zvláštního opatření Programu rozvoje venkova, jako nástroje pro zapojení obcí do využívání politiky soudržnosti. Působila jako místní rozvojová agentura, která podporovala rozvoj inovativních strategií rozvoje venkova spojujících veřejné a soukromé subjekty, podporovala a koordinovala inovativní projekty v oblasti své působnosti (Mugello, Val di Sieve, Val di Bisenzio, pohoří Chianti).

Na území metropolitního města Turín se nacházejí tři místní akční skupiny (Escartons, Valli del Canavese, Valli di Lanzo Ceronda e Casternone), které přijaly koncept komunitně vedeného místního rozvoje v rámci Programu rozvoje venkova. V metropolitní oblasti se nachází také strategické území SNAI (Valli di Lanzo); v jeho programování a realizaci však metropolitní orgán nehraje žádnou roli. Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) je ve skutečnosti koordinován regionem prostřednictvím jeho Programu rozvoje venkova a realizován místními akčními skupinami.

V případě Lisabonu vytvořilo 10 místních akčních skupin na období 2014-2020 funkční protokoly s Lisabonským regionálním operačním programem. Významné je, že dvě z nich mají deklarovaný meziobecní cíl a zahrnují spolupráci více obcí: A2S - Sdružení pro udržitelný rozvoj regionu "Salvia", které se nachází v centru venkovské oblasti na severu Lisabonu, a ADREPES - Sdružení pro regionální rozvoj poloostrova Setúbal, které pokrývá část jižní části Lisabonské metropolitní oblasti. Tyto dohody o spolupráci však nejsou přímo propojeny s hlavní metropolitní institucí, což komplikuje řízení Lisabonské metropolitní oblasti.

4 Jak metropolitní oblasti využívají politiku soudržnosti k zapojení podnikatelských subjektů a sociálních skupin

Pro metropolitní oblasti existují různé způsoby zapojení podnikatelských subjektů a sociálních skupin. Zkušenosti z metropolitních oblastí zapojených do projektu METRO zároveň dokazují, že zapojení těchto subjektů je možné v různých fázích implementace politiky soudržnosti (Obrázek 6).

Podnikatelské subjekty a sociální skupiny mohou být zapojeny do **přípravy programů politiky soudržnosti** informováním, konzultacemi, začleněním do rozhodovacího procesu nebo do tvorby vlastních strategických dokumentů, jako je tomu v případě Metropolitního strategického plánu 2021-2023 "Torino Metropoliti Aumentata", který byl schválen v roce 2021 na základě otevřeného participativního procesu (Box 5). V Brně se v souladu s participativním přístupem politiky soudržnosti předpokládá zapojení dotčených aktérů do diskuse a definování strategických rozvojových cílů v rámci tematických cílů integrované strategie. Výslovné uznání územního rozměru politiky soudržnosti dalo vznik Regionálním stálým konferencím a Národním stálým konferencím. Aktéři, jako jsou nevládní organizace a obchodní partneři, se však na realizaci politiky soudržnosti podílejí pouze prostřednictvím svých projektů definovaných v jednotlivých cílech operačních programů.

Uvedené subjekty se také mohou podílet na **řízení a správě** programů financování politiky soudržnosti EU jako členové **monitorovacích výborů nebo řídicích orgánů**, jako je tomu v případě místních akčních skupin. V Polsku má například každý operační program svůj monitorovací výbor. Výbor působí jako nezávislý poradenský a posudkový orgán a je jmenován řídicím orgánem. Je složen ze zástupců státní správy, samosprávy a organizací mimo správní orgány (včetně zástupců vědy, nevládních organizací, sociálních skupin). Metropolitní struktury však v těchto výborech nemají žádnou statutární roli.

V neposlední řadě mohou být podnikatelské subjekty a sociální skupiny zapojeny do **implementace projektů financovaných v rámci politiky soudržnosti** jako příjemci a partneři nebo vedoucí partneři projektů zahrnujících více než jednoho příjemce. V Lyonské metropolitní oblasti se například správa nástroje ITI zaměřila na síť znevýhodněných osob a do mnoha projektů se podařilo zapojit různé aktéry z oblasti sociálního bydlení.

Obrázek 6



ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY Na partnerství záleží

Politika soudržnosti má prostor pro vytváření součinnosti mezi soukromými a veřejnými subjekty, přičemž jejich koordinace má zásadní význam při řešení územních problémů. Soukromé subjekty se podílejí na přípravě strategií, programů nebo realizaci projektů a mají řídicí úlohu. Účast sociálních skupin a podnikatelských subjektů zvyšuje přidanou hodnotu při realizaci politiky soudržnosti. Další posílení role zapojených subjektů do tohoto procesu by politice soudržnosti prospělo.

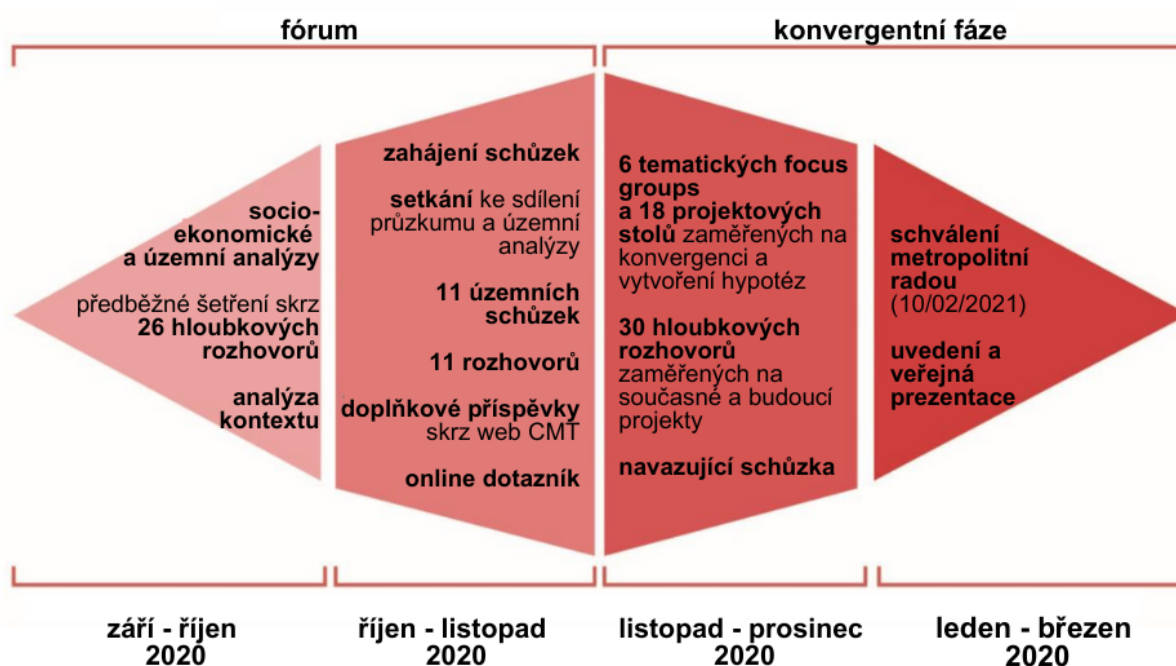
PŘÍPADOVÁ STUDIE**Box 5_ Participační nástroje k zapojení. Příklad strategického plánu metropolitní oblasti Turín**

Metropolitní strategický plán byl schválen v roce 2021 po participativním procesu, který trval více než tři měsíce (září až prosinec roku 2020), a do něhož bylo zapojeno několik typů aktérů. Byl strukturován do dvou fází.

Cílem první fáze (tzv. fóra) bylo stanovit hlavní problémy metropolitního území a na jejich základě určit prioritní směry rozvoje, které by odpovídaly zájmům jednotlivých aktérů a území, spadajících do metropolitní oblasti. V této fázi bylo provedeno 37 hloubkových rozhovorů, kterých se zúčastnilo 11 zástupců ze stanovených tzv. homogenních zón a 26 účastníků reprezentujících nejdůležitější názory jednotlivých sociálních skupin a podnikatelských subjektů. Výsledky tohoto předběžného průzkumu byly projednány na 11 územních schůzkách určených dle stanovených zón. Souběžně byly zřízeny dva další informační kanály pro sběr příspěvků a názorů místních občanů. Byl spuštěn online formulář a online dotazník, jejichž cílem bylo zmapovat obecné názory na hlavní kritické problémy v oblasti a shromáždit podněty pro návrh a realizaci Metropolitního strategického plánu.

Druhá fáze (tzv. konvergentní fáze) byla zaměřena na formulaci projektových záměrů, zohledňujících výsledky z fóra, a jejím cílem bylo strukturovat obsah Metropolitního strategického plánu. Tato fáze zahrnovala 24 tematických focus groups (v průměru 15 účastníků) a 30 hloubkových rozhovorů na konkrétní témata. Diskuze v rámci focus groups byla sestavena na základě pozičního dokumentu, který informoval o výsledcích z první fáze. Cílem focus groups bylo vypracovat projektové záměry, a to v souladu s výstupy z fóra. Hloubkové rozhovory byly provedeny s cílem vyjádřit některé specifické aspekty, které se objevily ve focus groups, a to i v souvislosti s již realizovanými aktivitami v metropolitní oblasti.

Strategický plán metropolitní oblasti Turín byl vypracován z jednotlivých focus groups, výsledků dotazníkového šetření, poznatků získaných při hloubkových rozhovorech a podkladů získaných z různých odborných studií.



5 Závěr a doporučení

Cílem této publikace bylo poskytnout informace o přínosu politiky soudržnosti pro upevnění metropolitní správy, pro rozvoj metropolitních oblastí a definování postupů pro metropolitní spolupráci (a vytváření postupů spolupráce v této oblasti).

Z výstupů projektu METRO vyplývá, že méně institucionalizované metropolitní oblasti přikládají politice soudržnosti větší význam a chtějí využít jejich příležitostí k upevnění pozice metropolitních institucí v rámci své národní a regionální administrativní hierarchie. Nicméně i formální metropolitní orgány obvykle uznávají přínos politiky soudržnosti pro upevňování dynamiky spolupráce s národní a regionální úrovní, s různými obecními orgány, které jsou jejich součástí, jakož i s podnikatelskými subjekty a sociálními skupinami, které působí na daném metropolitním území.

Tato publikace se také zabývá otázkou, zda a za jakých podmínek může politika soudržnosti přispět k upevnění integrovaných metropolitních správních struktur a posílit v této věci další spolupráci. V případech, kde funkční dynamika neodpovídá hranicím metropolitních institucí, může využití fondů EU přispět ke spolupráci určitých institucionálních aktérů v souladu s územními přístupy.

5.1 Doporučení pro metropolitní úroveň

(Dialog a využití finančních prostředků) **Zintenzivněte dialog o politice soudržnosti s místními samosprávami a dalšími relevantními aktéry**, podpořte tak spolupráci na více úrovních a formulování metropolitního programu. **Využijte politiku soudržnosti a další prostředky (Nástroj pro oživení a odolnost, evropský program Zelená dohoda pro Evropu) jako finanční prostředky** k překonání odlišných zájmů jednotlivých územních celků a přimějte je ke spojení svých sil.

(Variabilní sítě) **Zhodnoťte roli metropolitní instituce** a využijte možnosti, které nabízejí různé nástroje EU (operační programy, ITI, CLLD, Nástroj pro oživení a odolnost) k přizpůsobení rozsahu metropolitní správy a k aktuálním funkčním problémům (tj. spolupráce se sousedními územními

celky za účelem širší perspektivy a působení na vlastním území prostřednictvím proměnlivých geografických podmínek).

(Transparentnost a legitimita) **Zajistěte transparentnost zavedením jasného rozhodovacího rámce** pro řízení politiky soudržnosti a přidělování zdrojů, aby byla **zaručena vzájemná reprezentativnost všech zúčastněných subjektů** (tj. metropolitních institucí a všech zapojených místních samospráv).

(Spojení s politickým fórem) **Zhodnoťte význam existujících politických fór** pro metropolitní oblasti, zapojte příslušné aktéry veřejného, soukromého a neziskového sektoru a zvyšte jejich participaci na procesu poradenství v rámci politiky soudržnosti, čímž podpoříte místní zastoupení lokálních a metropolitních potřeb a priorit.

(Nad rámec politiky soudržnosti EU) **Využijte příležitosti, kterou nabízí politika soudržnosti EU na programové období 2021-2027, k dalšímu upevnění metropolitní správy a plánování** jako samostatně fungujícího systému.

5.2 Doporučení pro národní a regionální úroveň

(Přenesení pravomocí) **Přenešte řízení specifických priorit operačních programů nebo specializovaného metropolitního operačního programu na metropolitní instituce** tak, aby bylo zajištěno lepší zastoupení územních výzev a poskytnuta možnost zapojit obce a místní zúčastněné strany do definování metropolitních vizí a priorit.

(Experiment) **Prozkoumejte a vyzkoušejte využití ITI v metropolitních oblastech** s cílem podnítit a posílit metropolitní spolupráci a upevnit metropolitní dimenzi jako klíčovou úroveň pro podporu integrovaného udržitelného rozvoje měst v rámci víceúrovňového rozhodovacího procesu.

(Institucionalizace) **Posilte metropolitní dimenzi nejen v rámci politiky soudržnosti** a prozkoumejte další možnosti podpory samostatných metropolitních rozvojových plánů či opatření a v případě potřeby dále posilujte institucionalizaci metropolitních orgánů.

5.3 Doporučení pro aktéry na úrovni EU

(Urychlení spolupráce) **Uznejte metropolitní oblasti jako hnací síly spolupráce v rámci heterogenních území** a zapojte je do plánování a řízení politiky soudržnosti, čímž zlepšíte víceúrovňové partnerství mezi místními, regionálními a národními aktéry a podnikatelskými subjekty a sociálními skupinami.

(Experimentální prostředí) **Posilte a dále formulujte nástroje** politiky soudržnosti související s metropolitním rozvojem **jako experimentálním prostředím pro řešení funkčních problémů** pomocí rozvoje všeobecných metropolitních vizí, priorit a opatření zaměřených na různá území.

(Vůdčí subjekty) **Zahrňte do nových evropských nástrojů** (např. Nástroj pro oživení a odolnost, evropský program Zelená dohoda pro Evropu) specializovaná opatření pro metropolitní oblasti, aby je mohly metropolitní orgány využít k posílení další spolupráce na svém území. **Metropolitní oblasti** jsou ideální oblastí pro řešení pandemie, jakož i pro řešení změn klimatu a dalších naléhavých výzev, **a měly by být uznány jako vůdčí subjekty při implementaci** těchto nástrojů.

(Citlivost na kontext) **Poskytujte v rámci politiky soudržnosti flexibilní rámec, který umožňuje přizpůsobit úkoly a dlouhodobé akce charakteristikám každé metropolitní oblasti**, a zároveň zdůrazněte potřebu jednat na funkční úrovni.

(Posílení) **Zajistěte rovnoměrné rozdělení finančních prostředků určených na posílení institucionální kapacity metropolitních aktérů** (také v rámci nástroje technické podpory), díky kterým mohou aktivně podporovat zapojení místních aktérů do rámce politiky soudržnosti, a tím posílit metropolitní správu a spolupráci.



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

espon.eu



ESPON EGTC
4rue Erasme, L-1468 Luxembourg
Lucemburské velkovévodství
Telefon: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC je jediným příjemcem programu spolupráce ESPON 2020. Jednotnou operaci v rámci programu provádí ESPON EGTC a je spolufinancován Evropským fondem pro regionální rozvoj, členskými státy EU a Spojeným královstvím a partnerskými 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: 978-80-7663-048-2 (česká verze)

© ESPON 2021

Autoři
Giancarlo Cotella, Erblin Berisha, Maurizio Pioletti,
Elisabetta Vitale Brovarone, Politecnico di Torino
(Itálie)

Překlad: Lucie Karmazínová
Redakce české verze: Elena Fedrová, Milada
Hroňková

Anglická verze:
ESPON EGTC, 2021

České vydání:
Ústav územního rozvoje, září 2023