



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

TEZE POLITIK

Přidaná hodnota politiky soudržnosti EU při plánování a realizaci metropolitní politiky

Tyto teze politik se zabývají přidanou hodnotou politiky soudržnosti EU v metropolitních oblastech, a to na základě analýzy jejích priorit, finančních prostředků včetně alokace, stejně jako úspěšných výstupů. Vycházejí z předpokladu, že metropolitní měřítko je nejvhodnější pro řešení tzv. funkčních otázek (mobilita, ekonomický rozvoj, rozvoj klimatu), které svým rozsahem překračují hranice jednotlivých obcí, a v tomto smyslu nabízejí přehled o přidané hodnotě politiky soudržnosti EU pro plánování a realizaci metropolitních politik v programovém období 2014-2020. Jejich součástí jsou také doporučení pro politiky a rozhodovací orgány zaměřená na zvýšení přidané hodnoty politiky soudržnosti v programovém období 2021-2027.

Na základě devíti případových studií zkoumaných v rámci cílené analýzy ESPON METRO, mezi něž patří metropolitní oblasti Barcelony, Brna, Bruselu, Florencie, Gdaňska-Gdyně-Sopot, Lisabonu, Lyonu, Rigy a Turína, mají tyto teze politik podpořit v rozhodování projektanty a politiky na evropské, národní i místní úrovni a zároveň maximalizovat přidanou hodnotu, kterou může politika soudržnosti EU poskytnout metropolitnímu rozvoji a metropolitním politikám. Publikace představuje různé způsoby, jak se vypořádat se složitostí různorodých dopadů politiky soudržnosti a jejího metropolitního rozměru.

KLÍČOVÁ POLITICKÁ SDĚLENÍ

- **Cíle politiky soudržnosti EU jsou v souladu s hlavními cíli metropolitní spolupráce.** Tato soudržnost je nejvíce patrná v oblastech střední a východní Evropy, v nichž byla metropolitní správa do značné míry implementována za účelem řízení fondů EU.
- **Dopad politiky soudržnosti EU na metropolitní úrovni lze posílit za předpokladu, že institucionalizaci metropolitních oblastí provází vyšší stupeň decentralizace politiky soudržnosti EU.** Prostřednictvím realizace projektů a spoluvytváření specifických nástrojů se metropolitní instituce zviditelňují a stávají se důležitými aktéry ve struktuře metropolitní správy.
- **Přidaná hodnota politiky soudržnosti EU pro plánování a provádění metropolitních politik souvisí s objemem finančních prostředků EU, které do dané oblasti plynou, a s jejich zeměpisným rozložením.** Používání transparentních výzev k výběru projektů, jež mají být financovány, může vést ke geograficky nevyváženým výsledkům, které závisí spíše na skutečné schopnosti místních orgánů reagovat na výzvy než na skutečných potřebách, což zhoršuje znevýhodněné oblasti.
- **Fondy EU mohou sloužit jako stimulátor pro podporu spolupráce na metropolitní úrovni.** Politika soudržnosti EU může být v některých tematických oblastech nebo územích výraznější a hraje velmi důležitou roli při financování činností metropolitních institucí s omezeným rozpočtem.
- **Přidaná hodnota politiky soudržnosti EU nemusí být mezi metropolitními oblastmi nutně podobná, liší se na základě čtyř vzájemně souvisejících faktorů, kterými jsou:** výše finančních prostředků, úroveň institucionalizace, řízení zdrojů metropolitními orgány a jejich schopnost působit na konkrétní jevy (tj. soudržnost metropolitních oblastí s jejich funkčními městskými oblastmi).
- **Čím více jsou metropolitní oblasti začleněny do procesu politiky soudržnosti EU, tím vyšší je jejich přidaná hodnota.** Přidaná hodnota je různorodá a zahrnuje jak organizační, tak politickou sféru administrativních opatření (tj. zvýšení spolupráce a koordinace, zvýšení integrace, posílení budování kapacit atd.).
- **Metropolitní orgány měly v reakci na pandemii omezenou roli.** Většina rozhodnutí a iniciativ byla přijata na národní, regionální a místní úrovni. Úloha samotných metropolitních orgánů byla v tomto směru omezena na udržovací opatření bez dlouhodobé perspektivy.

Úvod

Nelze pochybovat o tom, že politika soudržnosti EU přinesla evropským metropolitním oblastem přidanou hodnotu. Ačkoliv se míra přidané hodnoty může lišit, ve všech případech měly metropolitní oblasti z účasti na politice soudržnosti EU prospěch. Ve většině případů se staly příjemci finančních prostředků z programů politiky soudržnosti EU, v jiných případech jim bylo svěřeno řízení specifických priorit regionálních operačních programů (ROP) nebo speciálních nástrojů. I když měla politika soudržnosti EU na správu metropolí určitý vliv již v minulosti, v rámci programového období 2014-2020 byl zaveden speciální nástroj: metropolitní oblasti tak měly možnost zapojit se přímo do správy fondů EU díky realizaci různých iniciativ, například prostřednictvím integrovaných územních investic (ITI). V praxi to vedlo k velkým rozdílům ve způsobu, jakým politika soudržnosti EU ovlivnila plánování a implementaci metropolitní politiky a metropolitního řízení, a to mj. proto, že nástroje jako ITI jsou zaváděny ve velmi rozdílných institucionálních strukturách v závislosti na existenci či neexistenci formálně zřízených metropolitních orgánů. Tato různorodost sahá od řízení metropolitních nástrojů ITI (jako v případě Brna, Gdaňska-Gdyně-Sopot, Lisabonu nebo Lyonu), městských ITI (např. v Rize), přes přímé zapojení metropolitní instituce do organizační struktury politiky soudržnosti EU (i když omezené na konkrétní nástroje a otázky) až po nulovou účast. Na základě rozmanitosti vyplývající z devíti studií provedených v rámci projektu ESPON METRO jsou v rámci těchto politických tezí zkoumány konkrétní příklady, které dávají vznik souboru politických doporučení zaměřených na zvýšení přidané hodnoty politiky soudržnosti EU při plánování a provádění metropolitních strategií a politik.

1 Metropolitní přidaná hodnota politiky soudržnosti EU. Přehled a hlavní výzvy

1.1 Politika soudržnosti EU v metropolitních oblastech

Ačkoliv se objem finančních prostředků v jednotlivých regionech liší a závisí na pravidlech, která upravují způsobilost k jejich čerpání, je politika soudržnosti EU relevantní pro všechny evropské regiony. Přidaná hodnota politiky soudržnosti EU v metropolitních oblastech však souvisí, i když ne zcela výhradně, s výší získaných finančních prostředků.

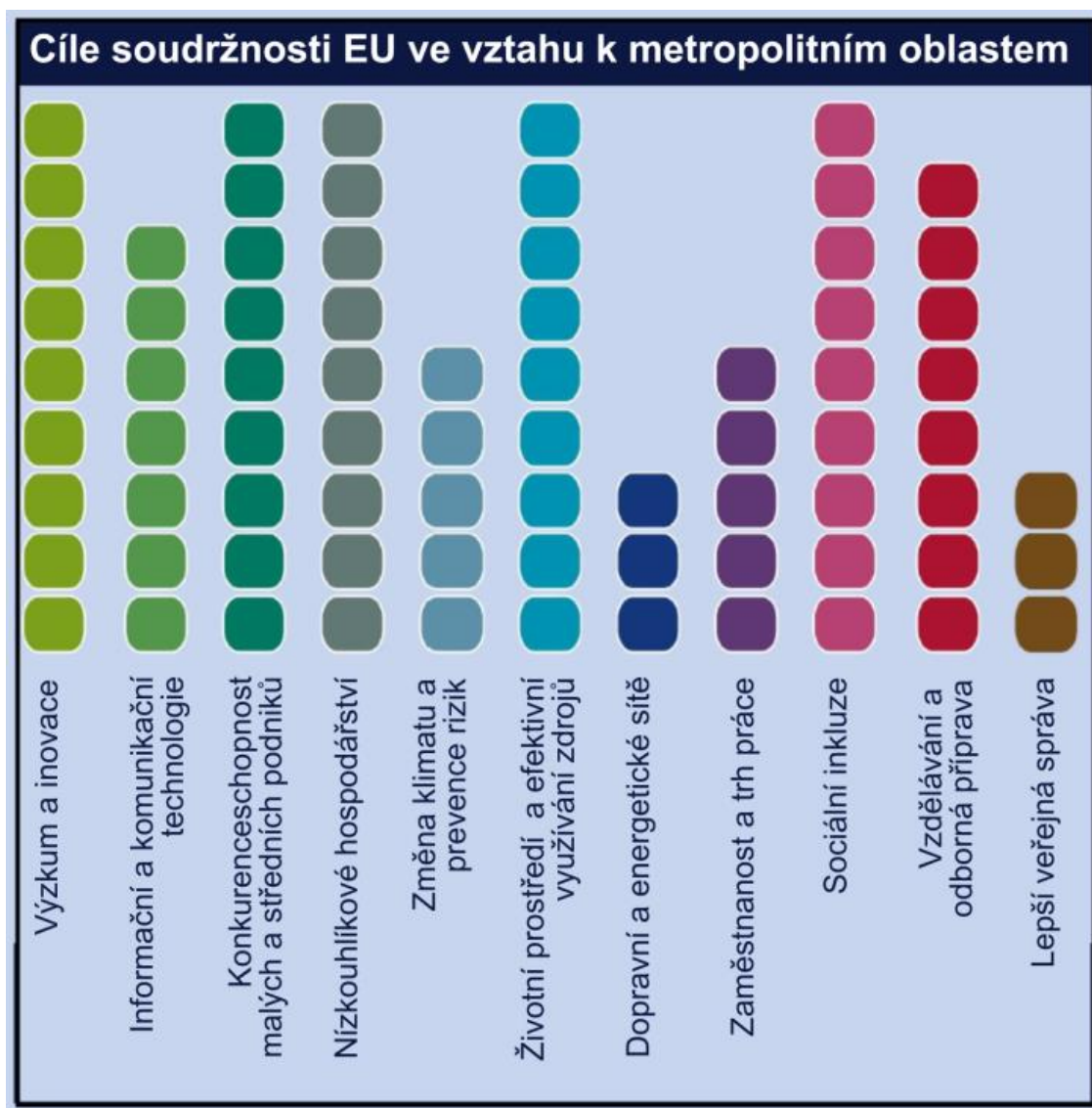
Byly identifikovány tři opakující se funkce:

- Regionální operační programy (ROP) jsou programy politiky soudržnosti, které mají nejvýznamnější dopad na metropolitní oblasti;
- Vybrané tematické/národní operační programy (NOP) jsou rovněž relevantní pro rozvoj metropolitních oblastí;
- Počínaje programovým obdobím 2014-2020 využívají některé metropolitní oblasti nástroj integrovaných územních investic (ITI). (např. Brno, Gdaňsk-Gdyně-Sopoty, Lisabon, Lyon).

Italská metropolitní města Florencie a Turín a Barcelonská metropolitní oblast (jedinečná svého druhu ve Španělsku) jsou institucionalizovanými metropolitními oblastmi, které však neřídí žádné metropolitní ITI. Barcelonská metropolitní oblast nicméně těží z přenesení správy finančních prostředků EFRR vyčleněných z katalánského operačního programu. Metropolitní města Florencie a Turín mají určitý manipulační prostor, protože rovněž působí jako zprostředkující subjekt při řízení vybraných priorit příslušných ROP ESF. Belgický region má specifické znaky, které lze nalézt je u několika dalších evropských regionů (např. u Vídně a německých městských států). Belgie je vysoce decentralizovaná země a regionální operační programy jsou nejvýznamnějším nástrojem realizace politiky soudržnosti EU. Funkční městská oblast Bruselu ovšem značně přesahuje území regionu hlavního města Bruselu a jakékoliv využití metropolitní politiky soudržnosti EU by z důvodu neexistence specifického uspořádání vyžadovalo značné koordinační úsilí.

Z analýzy přijatých tematických cílů (viz Obrázek 1) vyplývá jejich zaměření na Výzkum a inovace, Informační a komunikační technologie, Konkurenceschopnost malých a středních podniků a Nízkouhlíkové hospodářství, což jsou klíčové priority pro rozvinuté i méně rozvinuté regiony (obrázek 1). Další tematické priority napříč metropolitními oblastmi se soustřeďují na Vzdělávání a odbornou přípravu a Sociální inkluzi, zaměřené na znevýhodněné sociální skupiny, a také na Životní prostředí a efektivní využívání zdrojů.

Obrázek 1



Cíle v oblasti Změny klimatu a prevence rizik, jakož i Lepší veřejné správy vykazují nižší opakovanost. Stejně tak jsou méně časté cíle v kategorii Zaměstnanost a trh práce, což odráží spíše omezenou aplikaci ESF v některých metropolitních oblastech rozvinutějších regionů. Tematický cíl Dopravní a energetické sítě je spojen se zásahy politiky soudržnosti EU především ve východoevropských metropolitních oblastech. Také priorita Lepší veřejná správa je omezena na malý počet metropolitních oblastí, konkrétně na obě italská metropolitní města a Brno.

Tematické zaměření nástrojů politiky soudržnosti EU vykazuje u sledovaných metropolitních oblastí široké rozpětí, které se pohybuje od extrémně komplexního zaměření v metropolitních oblastech ve střední a východní Evropě (Brno, Gdaňsk-Gdyně-Sopoty a Riga) až po selektivnější přístupy, jako je tomu v případě Barcelony.

Celkově lze říci, že analyzované metropolitní oblasti vytvořily velmi rozmanité rozvojové strategie, které se do značné míry překrývají s prioritami politiky soudržnosti EU, čímž přispívají ke zvýšení její účinnosti v praxi a zároveň posilují svoji roli v plánování a politice rozvoje. Obecně se metropolitní oblasti potýkají s komplexními sociálními a ekonomickými problémy (mobilita, environmentální změny, digitalizace, vytváření pracovních míst, hospodářský rozvoj, bydlení atd.), které nelze řešit na úrovni obcí, a je proto vyžadována koordinace přesahující místní správní hranice. Vzhledem k jejich postavení, které napomáhá rozvíjet spolupráci mezi obcemi, mají velmi dobré předpoklady k tomu, aby se podílely na politice soudržnosti EU, realizovaly projekty a v některých případech také koordinovaly konkrétní nástroje, a tím podporovaly výsledky financování prostřednictvím EU. Metropolitní správa usnadňuje koordinaci odvětvových a místních politik a přispívá k účinnějšímu naplňování ekonomické, sociální a územní soudržnosti v praxi.

ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY

Cíle politiky soudržnosti EU jsou v souladu s hlavními cíli strategií rozvoje metropolitních oblastí. Tento soulad je výraznější v metropolitních oblastech střední a východní Evropy, kde je metropolitní správa z velké části realizována prostřednictvím metropolitních ITI.

1.2 Hlavní výzvy

Institucionální rozměr je pro metropolitní oblasti stále významným tématem. Zapojení metropolitních orgánů do politiky soudržnosti má různé formy, které mohou rozvoj metropolí podporovat, nebo omezovat.

Integrované územní investice jsou významnou součástí politiky soudržnosti EU v období 2014-2020. Spojením finančních prostředků prostřednictvím metropolitní správy a řízení lze posílit pozitivní efekty (na rozdíl od individuálního investování do konkrétního území podle vlastních preferencí), a to na územích, která jsou v rámci funkční městské oblasti dosti propojená.

Hlavní problém mnoha metropolitních oblastí vychází z významu jádrových měst a jejich síly při určování agendy, kterou je politicky obtížné obejít. Aby bylo možné tuto překážku úspěšně zdolat, je nutné věnovat koordinační úsilí společnému definování příslušných strategií a posílit dynamiku horizontální a vertikální spolupráce mezi zúčastněnými stranami v metropolitní oblasti, regionálními a národními orgány odpovědnými za politiku soudržnosti EU.

ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY

V případě, že půjde institucionalizace metropolitních oblastí ruku v ruce s vyšší mírou decentralizace politiky soudržnosti EU prostřednictvím ITI a/nebo zprostředkujících subjektů, je možné na metropolitní úrovni posílit dopad politiky soudržnosti.

2 Soulad mezi prioritami EU a metropolitních oblastí

Metropolitní oblasti se ve značné většině staly příjemci jedenácti tematických priorit, které byly v programovém období 2014-2020 podporovány politikou soudržnosti EU. Finanční prostředky poskytované prostřednictvím těchto priorit přitom nemusely být nutně spravovány samotnými metropolitními institucemi. Co se týče cílů politiky soudržnosti EU a hlavních cílů metropolitní spolupráce, existuje zde soulad, jehož úroveň a příčiny se v jednotlivých metropolitních oblastech liší. To je zpravidla důsledkem rozdílné institucionální povahy zkoumaných metropolitních oblastí a mechanismů, kterými se v průběhu času zapojily do politiky soudržnosti EU.

Celkově existuje řada mechanismů vzájemného působení, které přispívají k posílení souladu mezi prioritami politiky soudržnosti EU a cíli a prioritami, na nichž jsou založeny metropolitní strategie a politická opatření, a to od ekonomické podmíněnosti, přes sociální učení, až po přímý vliv shora dolů. Podrobněji identifikuje čtyři modely vlivu Obrázek 2.

Cirkulární dynamika a vzájemné ovlivňování.

Charakteristickým rysem je logika europeizace směrem shora dolů i zdola nahoru, která cyklicky přispívá k posílení soudržnosti mezi evropskou a metropolitní dimenzí. Tento model se týká metropolitních oblastí, které se vyznačují vlastním plánem rozvoje a prioritami a zároveň jsou pověřeny správou více či méně relevantního množství zdrojů politiky soudržnosti EU (např. v Barceloně, Lisabonu a Lyonu se metropolitní orgány úspěšně podílely na specifických prioritách regionálních a národních agend).

Vliv shora dolů. Oblasti, které jsou převážně podrobeny vlivům shora dolů a které přispívají k rozvoji metropolitních rozvojových strategií a politik, jež jsou utvářeny na základě priorit politiky soudržnosti EU. Tento případ se týká těch metropolitních oblastí, které se vzhledem ke své nedostatečné institucionalizaci nevyznačovaly jednotnou metropolitní agendou, a které pak byly pověřeny vypracováním a řízením specializované strategie politiky soudržnosti EU (stalo se tak například v Brněnské metropolitní oblasti a metropolitní oblasti

Gdaňsk-Gdyně-Sopoty při získání ITI, i když přizpůsobily svou strategii prioritám politiky soudržnosti EU a v pozdější fázi se snažily reflektovat své specifické rozvojové výzvy, viz Box 1).

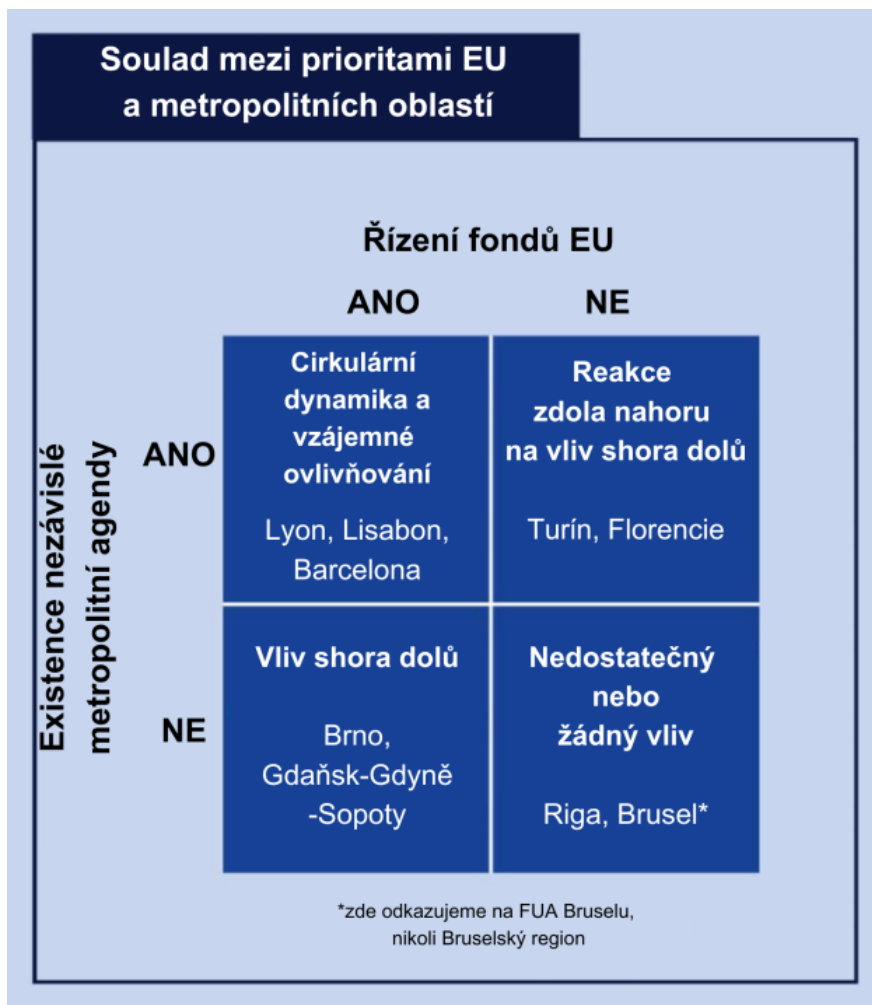
Reakce zdola nahoru na vliv shora dolů. Třetí případ se týká metropolitních oblastí, které jsou dostatečně institucionalizované, aby mohly vypracovat vlastní rozvojové strategie a politiky, ale nemají dostatečné finanční zdroje k realizaci strategií a politik, nejsou pověřeny správou určitého podílu politiky soudržnosti EU (např. metropolitní orgány Florencie a Turína formovaly své vlastní strategie a politiky tak, aby bylo možné maximalizovat čerpání ESI fondů v rámci stanovených opatření, viz Box 2).

Nedostatečný nebo žádný vliv. V neposlední řadě se objevují situace, kdy neexistuje žádná metropolitní instituce, která by byla odpovědná za rozvoj metropolitní strategie nebo politiky, a zároveň se národní a/nebo regionální orgány odpovědné za plánování a řízení politiky soudržnosti EU rozhodnou, ať už dobrovolně, nebo z důvodu zvláštních omezení, nepřijmout žádný specifický

nástroj s metropolitní působností. Příkladem může být Bruselský region, kde složitý institucionální rámec a nízký objem poskytnutých prostředků brání vytvoření metropolitní rozvojové strategie, nebo metropolitní oblast Rigy, kde neexistence specializované instituce dosud bránila rozvoji metropolitní agendy.

Závěrem lze říci, že míra souladu mezi metropolitními rozvojovými cíli a politikou soudržnosti EU je maximální v těch případech, kdy metropolitní správa a spolupráce existuje téměř výhradně jako součást řízení a implementace politiky soudržnosti EU (jako například v metropolitních oblastech Brna a Rigy nebo v menší míře v metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty), nebo tam, kde neexistuje přímé řízení a metropolitní orgány jsou nuceny přizpůsobit své územní plány a politiku takovým způsobem, aby bylo možné maximálně využít zdroje EU na příslušné priority a opatření (viz italská metropolitní města). To však nemusí znamenat výhodu, jelikož metropolitní priority mohou být přizpůsobeny prioritám definovaným v rámci politiky soudržnosti a ne skutečným potřebám zohledňujícím místní kontext.

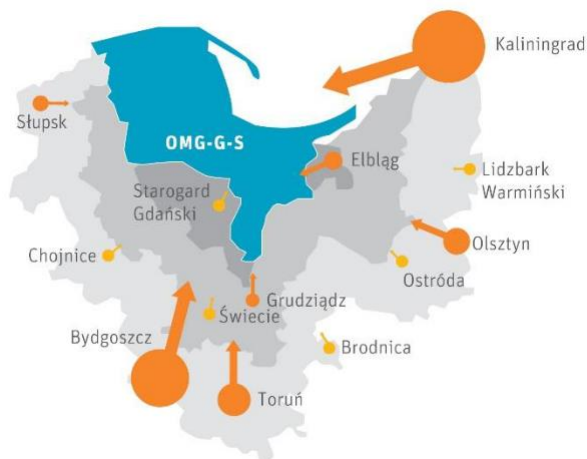
Obrázek 2



PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 1_Strategie pro metropolitní oblast Gdaňsk-Gdyně-Sopoty (strategie MAG 2030)

Obr. 1 - Strategie MAG 2030



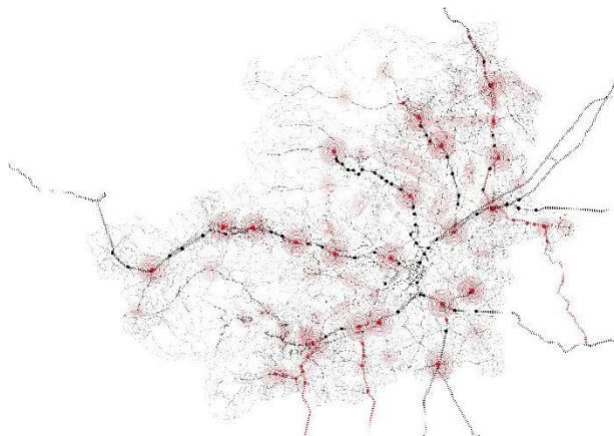
Strategie MAG 2030 je komplexní strategie, která zahrnuje Plán územního rozvoje MAG 2030, Strategii dopravy a mobility a Plán nízkoemisního hospodářství. Hlavním koncepčním předpokladem metropolitní strategie je rozšíření a doplnění místních a sektorových rozvojových strategií pro danou oblast o cíle, aktivity a projekty, jejichž efektivní a účinná realizace je možná pouze na úrovni metropolitní oblasti. Kromě strategie může metropolitní oblast počítat s ITI, který je v současné době jediným nástrojem financování pod správou sdružení MAG. Úroveň provázanosti mezi strategií MAG 2030 a programem a prioritami ITI je velmi vysoká díky místnímu zájmu o dosažení součinnosti mezi metropolitními nástroji a politikou soudržnosti EU. Strategie jde však nad rámec

ustanovení politiky soudržnosti EU, jelikož zdůrazňuje některé otázky závislé na kontextu, které je třeba řešit na metropolitní úrovni.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 2_Strategický plán metropolitního města Turín

Obr. 2 - Strategický plán metropolitního města Turín



Podle zákona č. 56/14 jsou italská metropolitní města zodpovědná za vypracování metropolitního strategického plánu (tj. řídicího programového dokumentu pro sociální, ekonomický a environmentální rozvoj metropolitní oblasti), který je platný po dobu tří let a každoročně se aktualizuje. V případě metropolitního města Turín byl metropolitní strategický plán na období 2021-2023 "Torino Metropoli Aumentata" přijat v roce 2021 po participativním procesu, který probíhal od září do prosince 2020) a do kterého se zapojilo několik stovek lidí. Plán je rozdělen do šesti prioritních os, přičemž každá osa zahrnuje

soubor strategií a každá strategie je rozpracována do řady opatření, která je třeba provést. Celkem plán obsahuje 24 strategií a 111 opatření. Pokud jde o soulad s politikou soudržnosti EU, je strategický plán v úzkém propojení s cíli NextGenerationEU, programovým obdobím EU 2021-27 a s cíli Národního plánu obnovy, které mají rovněž zásadní význam pro budoucnost metropolitního města Turín. Zajímavé je, že i když se metropolitní oblast nepodílí na řízení politiky soudržnosti, rozhodla se dobrovolně přizpůsobit svůj strategický plán politice soudržnosti EU.

3 Fondy v metropolitních oblastech: výše financování, zeměpisné a tematické rozložení

Z analýzy devíti metropolitních oblastí vyplynula velká rozdílnost v oblasti metropolitní spolupráce a způsobech, kterými může politika soudržnosti EU vytvářet přidanou hodnotu. Výše finančních prostředků a institucionální uspořádání metropolitních oblastí jsou hlavními proměnnými ovlivňujícími hodnotu politiky soudržnosti EU při plánování a implementaci metropolitních strategií a politik. **Z tohoto důvodu by jakákoli politická doporučení měla brát v úvahu výši dostupných finančních prostředků EU a stávající institucionální podmínky.**

3.1 Výše financování

Jako hlavní faktor potenciálního vlivu politiky soudržnosti EU na rozvoj a správu metropolí byla označena výše finančních prostředků. Nelze to však s jistotou tvrdit, protože ve většině případů nejsou tyto fondy spravovány metropolitními institucemi (a to ani tam, kde tyto instituce formálně existují).

Aby bylo možné posoudit kvantitativní význam fondů EU, je třeba rozlišovat mezi prostředky, které plynou na území metropole, a prostředky, jejichž řízením jsou pověřeny metropolitní instituce. Vzhledem k tomu, že se mohou i institucionalizované metropolitní oblasti vyznačovat malými rozpočty ve srovnání s rozpočty krajů a obcí, mohou fondy EU představovat významný podíl metropolitního rozpočtu, a to i přes jejich omezenou výši (viz Obrázek 3).

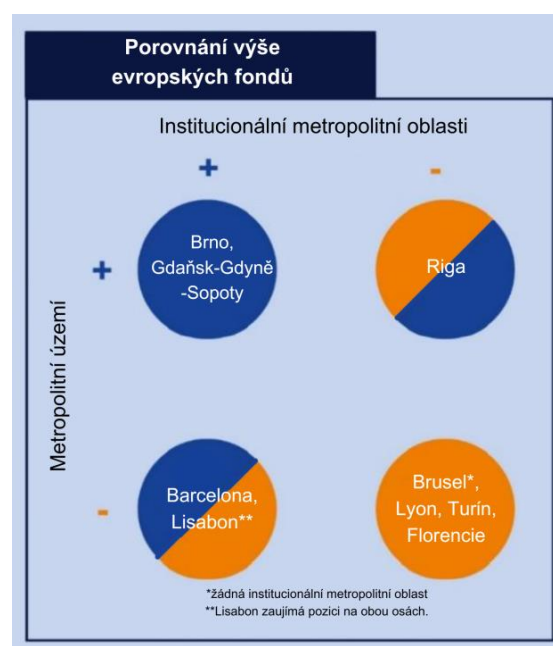
Z jednotlivých případových studií v rámci projektu ESPON METRO vyplývá, že většina metropolitních oblastí v západoevropských zemích má poměrně nízkou finanční podporu ze strany ESIF. To platí zejména v případě Lyonské metropole a Bruselského regionu, tj. nejbohatších oblastí v Evropě, kde jejich podíly z ESIF odpovídají méně než 0,5 % veřejných výdajů v porovnání s rozpočty Bruselského regionu a Lyonské metropole.

V případě italských metropolitních měst Florencie a Turín se fondy EU jeví rovněž jako omezené, a to jak v případě celkových prostředků plynoucích do metropolitní oblasti (např. prostřednictvím opatření financovaných z ROP ESF a EFRR), tak v případě prostředků, které jsou specificky spravovány institucemi sídlícími v metropolitních oblastech (např. specifické priority ROP ESF nebo NOP METRO).

V případě Barcelony představuje podíl EFRR spravovaný metropolitní oblastí 16,5 % investičního rozpočtu metropolitní instituce, což na jednu stranu zvyšuje jeho použitelnost pro aktivity metropolitní oblasti, na druhou stranu však v absolutních hodnotách jde o poměrně omezený zdroj. Podobnou situaci vykazuje i Lisabonská metropolitní oblast. V této oblasti je však objem ESIF vyšší jak v absolutním, tak v relativním vyjádření, přičemž prostředky poskytnuté prostřednictvím ROP představují 5 až 10 % příslušných veřejných rozpočtů a podíl ESIF (prostřednictvím nástroje ITI) zvyšuje rozpočet metropolitního orgánu o více než 40 %.

Mezi nimi se dále objevují regiony ze střední a východní Evropy. V metropolitní oblasti Rigy je celková částka ESIF poskytnutá různými prostředky v absolutních číslech mnohem vyšší než například v případě Bruselu a Lyonu, a to navzdory mnohem nižšímu počtu obyvatel (neexistuje však žádná instituce, která by tyto zdroje spravovala z metropolitního hlediska). V České republice, konkrétně v Brněnské metropolitní oblasti, představují ESIF přibližně 10 % veřejných výdajů. V metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty představují prostředky poskytované prostřednictvím politiky soudržnosti EU přibližně 9 % veřejných výdajů všech obcí a okresů.

Obrázek 3



3.2 Zeměpisné rozložení

Pokud vezmeme v úvahu tematické a zeměpisné rozdělení fondů EU, je situace ještě složitější. V některých oblastech nebo tématech mohou mít fondy EU významný dopad, a to i v případech, kdy je celková výše finančních zdrojů omezená.

Při porovnání případových studií z hlediska rozdělení finančních prostředků EU se objevují dva hlavní aspekty:

- Ve většině případů získává vyšší podíl prostředků EU jádrová oblast – zpravidla centrální obec. Při porovnání s podílem obyvatelstva metropolitní oblasti však můžeme jasně rozlišit města, kde jsou prostředky soustředěny v jádru (Barcelona, Brno), a těmi, kde je vyšší koncentrace ve vybraných okrajových oblastech, jako je tomu v případě Rigy a dvou italských metropolí (více viz Box 3);
- Podrobněji závisí zeměpisné rozložení na mnoha faktorech, jako např. na tematických prioritách, na které je kladen důraz (např. infrastruktura, zeleň atd.), nebo na schopnosti obcí získat finanční prostředky díky předchozím zkušenostem a znalostem v oblasti přijímání výzev operačních programů nebo aktuálně platným dohodám (jako je tomu v případě prostředků EFRR přímo spravovaných městem Barcelonou nebo řízení prostředků NOP METRO centrálními obcemi v italských metropolitních městech). Právě různé zkušenosti obcí při využívání fondů EU mohou vést k takovému geografickému rozložení zdrojů, které neodpovídá objektivním potřebám území, čímž se posiluje stávající nerovnováha a narušuje dosažení ekologické, sociální a územní soudržnosti.

3.2 Tematické rozložení

Tematické rozložení se v jednotlivých metropolitních oblastech analyzovaných v rámci projektu METRO liší. Každá metropolitní oblast se v souladu s místními potřebami a problémy zabývá řadou priorit.

V případě metropolitních oblastí střední a východní Evropy je kladen důraz především na infrastrukturu a inovace. To se týká zejména Brna, kde je pro období 2014-2020 na mobilitu a dopravu určeno 61 % programu ITI. Podobný podíl je i v oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty. Naopak v metropolitní oblasti Rigy je kladen menší důraz na dopravní infrastrukturu, do níž plyne přibližně třetina z celkového objemu prostředků EU.

Podobný trend, i když méně zřetelný, lze pozorovat i u metropolí Florencie a Turína. Ve Florencii tvoří doprava (25 %) a výzkum a vývoj (27 %) více než polovinu celkového objemu, zatímco v Turíně tvoří výzkum a vývoj – zdaleka nejvýznamnější oblast – 30 % celkového objemu.

V Barcelonské metropolitní oblasti se hlavní pozornost soustředí na ekonomický rozvoj. Na druhou stranu, pokud se zaměříme na rozdělení prostředků, které metropolitní oblast přímo spravuje, věnují se převážně environmentálním aspektům.

V Bruselu a Lyonu, kde je celkový objem finančních prostředků EU limitován, jsou tyto prostředky využívány k doplnění stávajících výdajů nebo v některých případech jako možnost investovat do projektů, které by jinak nebyly financovány. Lyonská metropolitní oblast poukazuje zejména na význam investic souvisejících se sociální soudržností, které se rovněž týkají velkého podílu intervencí realizovaných v Bruselském regionu.

Lisabonská metropolitní oblast vykazuje specifický tematický vzorec ve vztahu k rozdělování finančních prostředků (viz Box 4). Na jedné straně se podobně jako v předchozích případech zaměřuje na otázky výzkumu a vývoje nebo podnikání (prostřednictvím podpory malých a středních podniků), na něž připadá 50 % všech finančních prostředků EU. Na druhou stranu na sociální otázky (chudoba, diskriminace nebo vzdělávání a odborná příprava), jakož i na otázky životního prostředí (nízkouhlíkové hospodářství, ochrana životního prostředí a energetická účinnost, mobilita pracovníků) připadá přibližně čtvrtina prostředků EU v metropolitní oblasti.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

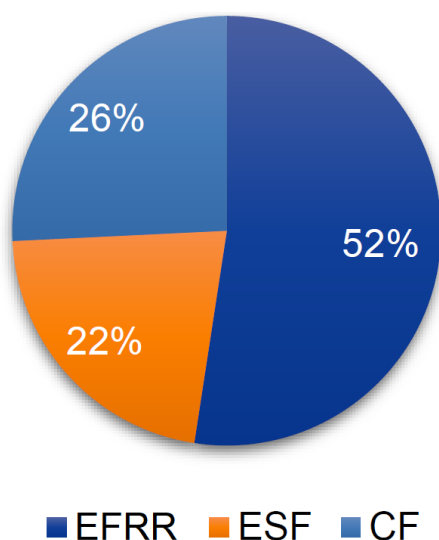
Box 3_ Rozdělování finančních prostředků v rámci politiky soudržnosti EU v italské Florencii jako metropolitním centru



Na základě získaných dat vykazuje jádrová obec (Florencie) v absolutních hodnotách nejvíce prostředků z fondů EU. To vyplývá ze skutečnosti, že jádrová obec spravuje také některé programy politiky soudržnosti (jako např. NOP METRO), které jsou určeny především pro hlavní města. Dalším důvodem může být prostorové rozložení obyvatelstva, jelikož se jádrové město považuje za nejlidnatější oblast. Pokud však vezmeme v úvahu prostředky v přepočtu na obyvatele, je situace poněkud odlišná. Kromě některých obcí (zpravidla těch méně zalidněných), které mají vysoký podíl na obyvatele, je ve zbytku metropolitních obcí situace homogennější, což ukazuje na vyváženější rozdělení prostředků.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 4_ Tematické rozložení finančních prostředků EU v Lisabonské metropolitní oblasti v Portugalsku



Celková výše finančních prostředků EU rozdělených v rámci politiky soudržnosti v Lisabonské metropolitní oblasti dosahuje 1,5 milionu EUR. Největší podíl pochází z Lisabonského regionálního operačního programu (ROP) (57 %), následovaného NOP Udržitelnost a efektivita využívání zdrojů (24 %). Zbývající operační programy mají na celkových investicích v metropolitní oblasti jen nepatrný podíl. V Lisabonské metropolitní oblasti tvoří zdroje z EFRR více než 22 % z celkového financování EU a ostatní prostředky jsou rozděleny na téměř stejné díly mezi Fond soudržnosti (CF, 26 %) a ESF (22 %). Vzhledem k lisabonskému ROP a integrovaným územním investicím (ITI) dosahují schválené finanční prostředky v Lisabonské metropolitní oblasti 810 milionů EUR, které jsou soustředěny především do tří odvětví: výzkum, technologický rozvoj a inovace, konkurenceschopnost a internacionalizace malých a středních podniků a sociální sféra (sociální soudržnost, zdraví a vzdělávání a udržitelný rozvoj měst). Celková výše prostředků na podporu ITI činí 93,4 milionu EUR. Prioritou je sociální integrace, boj proti chudobě a diskriminaci a vzdělávání. Dalším významným sektorem, na který je financování zaměřeno, je životní prostředí. Naopak v rámci ITI není financováno podnikání, inovace, ani technologický rozvoj.

4 Zkušenosti a získané poznatky v oblasti politiky soudržnosti EU

4.1 Úspěšné projekty

Od prvního okamžiku zavedení politiky soudržnosti EU získaly z fondů EU jednotlivé evropské oblasti značné množství finančních prostředků a na celém evropském kontinentu byla realizována řada projektů. Výsledky projektů byly poměrně různorodé, stejně jako rozsah a tematické otázky, kterými se zabývaly.

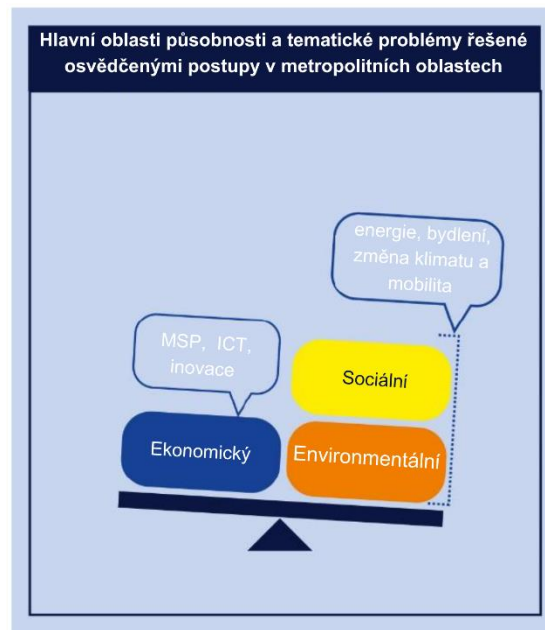
V poslední době z fondů EU těží také metropolitní oblasti, které jsou zodpovědné za realizaci stále většího počtu aktivit vedoucích k řadě úspěšných výsledků.

Vzhledem k tomu, že se programové období EU 2014-2020 chýlí ke konci, je vhodné zhodnotit zkušenosti a dopady, které z projektu METRO vycházejí, a věnovat zvláštní pozornost rozsahu a řešeným tematickým otázkám, roli metropolitních oblastí a dosaženým výsledkům.

4.1.1 Hlavní oblast působnosti a tematické otázky

Navzdory různorodosti projektů a specifickým podmínkám, které charakterizují jednotlivé zkušenosti, lze v případových studiích METRO vysledovat některé společné trendy. Většina projektů se soustřeďuje především na sociální a environmentální oblast, zatímco jen v několika případech je pozornost zaměřena spíše na ekonomický rozměr (Obrázek 4). To může souviset s řadou faktorů a specifík daného území, které svým způsobem ovlivňují působení metropolitních oblastí, ale také na typu a množství zdrojů, k nimž mají přístup. Ještě heterogennější skladba je u tematických otázek. V tomto ohledu jsou na předních místech politického zájmu témata jako inovace a energetická účinnost, dále pak bydlení, změna klimatu a udržitelná mobilita, jako je tomu v případě Brněnské metropolitní oblasti, kde byla realizována síť cyklostezek na Šlapanicku a přestupní terminál v Židlochovicích (viz Box 5).

Obrázek 4



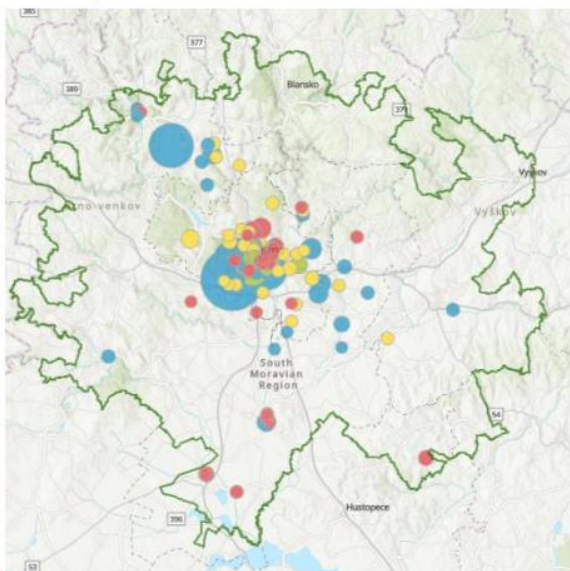
4.1.2 Jaká je úloha metropolitních oblastí?

Role metropolitních oblastí coby pozorovatele nebo koordinátora projektu, se může lišit podle povahy projektů. V některých případech jsou metropolitní oblasti pouze informovány o realizaci projektu, aniž by se do něho přímo zapojily. V jiných případech mohou být metropolitní oblasti pozorovateli, bez formální role a odpovědnosti, v procesu však mohou získat vědomosti a zkušenosti. V některých případech se metropolitní oblasti mohou jako příjemci podílet na projektech v roli partnerů s vybranými pravomocemi. To se běžně děje, pokud jde o účast na projektech financovaných z programů Evropské územní spolupráce. Příkladem může být účast metropolitního města Turín v rámci programu Interreg ALCOTRA (viz Box 6). Existují také situace, kdy metropolitní oblasti vystupují v projektech jako vedoucí partneři s plnou organizační a provozní úlohou, jako tomu bylo v projektu programu Urbact III, do kterého byla zapojena metropolitní oblast Barcelony. V neposlední řadě mohou metropolitní oblasti hrát koordinační roli při realizaci projektů ITI. Jejich úloha se v této situaci většinou týká koordinace místních celků při předkládání integrovaných projektů než přímého zapojení do procesu realizace projektů. Jedná se např. o Metropolitní plán adaptace na změnu klimatu vypracovaného v Lisabonské metropolitní oblasti.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 5_ Síť cyklostezek na Šlapanicku a přestupní terminál v Židlochovicích v Brněnské metropolitní oblasti

Obr. 3 - Rozdělení finančních prostředků



Brněnská metropolitní oblast čerpá prostředky z fondů EU, zejména z nástroje ITI. Z dosud realizovaných projektů stojí za zmínku Síť cyklostezek na Šlapanicku a Přestupní terminál v Židlochovicích.

V případě cyklostezek se do dobrovolného svazku obcí Šlapanicko sdružilo více než 20 obcí, jejichž cílem bylo zvýšit vzájemnou propojenost budováním nových úseků cyklostezek na Šlapanicku. Dostavba více než 11 km nových cyklostezek spojuje obce Telnice, Sokolnice, Kobylnice, Ponětovice a Šlapanice s městskou částí Slatina a s Černovickou terasou a v budoucnu se má napojit na stávající úseky, které vedou z Brna do Vídně. Rozšíření sítě také zahrnovalo výstavbu propojovacích stezek mezi Blažovicemi a Prací, v okolí Kuřimi, v Lipůvce a mezi Slavkovem u Brna a Hodějicemi.

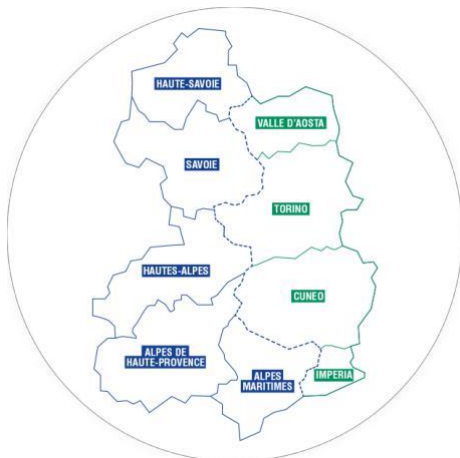
Přestupní terminál v Židlochovicích je příkladem

klíčové dopravní infrastruktury, která byla vybudována v příměstském zázemí Brna z důvodu potřeby obyvatel dojíždět do města Brna. Díky Fondu soudržnosti byla modernizována a elektrifikována trať mezi Hrušovany u Brna a Židlochovicemi, čímž se zvýšila efektivita tohoto železničního spojení díky její rychlosti a frekvenci spojů. Souběžně s modernizací železniční trati byl v Židlochovicích vybudován přestupní terminál jako moderní přestupní uzel, který propojuje vlakovou, autobusovou, automobilovou, cyklistickou a pěší dopravu. Vzhledem k úspěchu tohoto projektu budou i v budoucnu obdobné projekty, které cílí na zvýšení mobility prostřednictvím efektivního dopravního spojení a dojížděky mezi jádrovým městem Brnem a městy/obcemi metropolitní oblasti, v centru pozornosti metropolitní spolupráce.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 6_ Metropolitní město Turín v programu Interreg ALCOTRA

Obr. 4 - Oblast spolupráce ALCOTRA



Nejdůležitějším programem přeshraniční spolupráce v rámci programů Evropské územní spolupráce je pro metropolitní město Turín Interreg ALCOTRA V (Alpi Latine Cooperazione TRAnsfrontaliera), který se zaměřuje na alpské území mezi Francií a Itálií a je financován z EFRR. Od roku 1990 bylo v rámci tohoto programu financováno téměř 600 projektů za přibližně 550 milionů EUR v podobě příspěvků z EU. Území metropolitního města Turín je plně způsobilé pro účast v tomto programu, což dokládá řada návrhů projektů, která byla v programovém období 2014-2020 relevantními subjekty předkládána. Realizováno a proplaceno bylo více než 71 projektů s alespoň jedním partnerem z metropolitního území v celkové výši 32 milionů EUR. V 16 z nich byla metropolitní oblast Turín zapojena jako partner, přičemž v 7 projektech byla vedoucím partnerem. Tato vysoká výkonnost metropolitní

oblasti a jejích obcí na programu ALCOTRA má přinejmenším dva důvody. První z nich souvisí s její územní blízkostí, díky které je program ALCOTRA pro metropolitní subjekty nejlépe dosažitelný program EU. Druhá se týká skutečnosti, že metropolitní město Turín je členem monitorovacího výboru a aktivně se podílí na řízení programu. Díky tomuto zapojení je metropolitní oblast lépe informována o programových mechanismech a také o roli, kterou může hrát pro místní samosprávy v procesu koordinace.

4.1.3 Přidaná hodnota osvědčených postupů

Obecně lze říci, že všechny metropolitní oblasti zapojené do programu METRO měly z politiky soudržnosti EU větší či menší prospěch. Přidaná hodnota, kterou přinesla realizace projektů v rámci politiky soudržnosti EU, se v jednotlivých případech liší (Obrázek 5).

Je třeba zdůraznit, že realizace projektů financovaných prostřednictvím EU přispěla ke zlepšení koordinační schopnosti zúčastněných orgánů. To se projevuje jak ve vertikálním směru – zlepšení **koordinace** mezi správními úrovněmi (centrální, regionální a místní) – tak i horizontálně mezi orgány na jednotlivých úrovních. Příkladem může být projekt Metropoli Strategiche, financovaný italským NOP Governance, který spojil všechny metropolitní oblasti a řešil otázky související s institucionálními inovacemi, organizačními změnami a rozvojem dovedností pro plnou implementaci integrované politiky v metropolitním měřítku.

Důležitým výsledkem politiky soudržnosti EU je také **rostoucí spolupráce** mezi jednotlivými sociálními partnery a institucemi. To je důležité zejména v případech, kdy realizace projektů vyžaduje účast sociálních partnerů. Příkladem jsou metropolitní oblasti Barcelony, Gdaňska-Gdyně-Sopot, Lisabonu, Lyonu a Turína, kde je zapojení veřejných aktérů do projektů považováno za přínos pro další zvyšování dosahu projektů na jejich území.

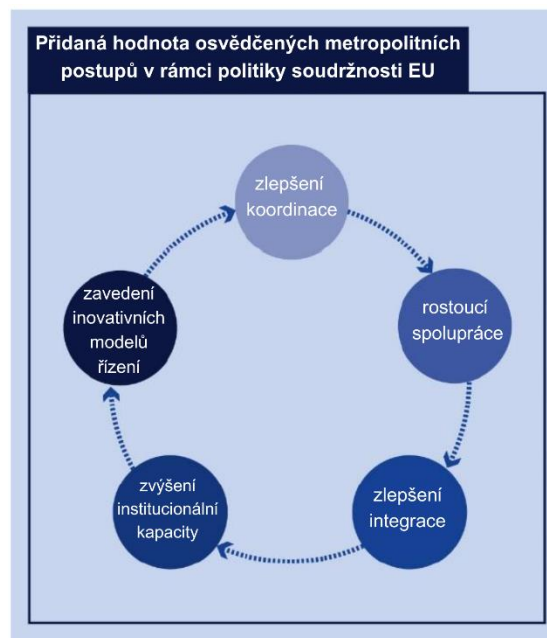
Dalším klíčovým faktorem, který realizace projektů přinesla, se zdá být **zlepšení integrace** mezi sektorovými politikami. To je patrné zejména v případech Brna a Rigy, kde řízení specializovaného ITI umožnilo metropolitním oblastem lépe integrovat činnosti z různých sektorů.

Důležité je, že účast na projektech financovaných z fondů EU umožnila metropolitním oblastem (po technické a organizační stránce) **zvýšit institucionální kapacity**, které se následně staly úspěšným faktorem při realizaci projektů. To se týká především účasti v programech síťového charakteru. V případě Barcelonské metropolitní oblasti například realizace projektů URBACT III posílila administrativní kapacitu pro řešení specifických městských problémů.

Díky řízení a implementaci projektů EU byly zavedeny některé formy **inovativních mechanismů řízení**, které jsou obvykle podporovány programy EU.

Tyto mechanismy využívaly různé úrovně formalizace. Metropolitní oblasti přitom dokázaly využít zkušenosti získané z projektů k experimentování s různými modely řízení, přičemž se zároveň učily.

Obrázek 5



5 Které metropolitní oblasti mají lepší předpoklady k tomu, aby mohly těžit z přidané hodnoty politiky soudržnosti EU (a proč)?

Jak dokládá řada příkladů v rámci případové studie ESPON METRO, politika soudržnosti EU může přinášet přidanou hodnotu při plánování a provádění metropolitních politik. Možnost přímého zapojení do mechanismů politiky soudržnosti EU a využívání jejích zdrojů je však různá a může záviset na řadě proměnných. Na základě získaných důkazů je možné lépe zhodnotit podmínky, které napomáhají politice soudržnosti EU přinášet přidanou hodnotu při plánování a provádění metropolitních politik, a vysvětlit, proč tomu tak je.

Potenciál metropolitní oblasti využít přidanou hodnotu politiky soudržnosti EU závisí především na třech hlavních proměnných:

- (i) relativní výše poskytovaných finančních prostředků;
- (ii) míra institucionalizace metropolitní správy, spolupráce a její soulad s funkčními jevy;
- (iii) přenesení řízení zdrojů politiky soudržnosti EU na metropolitní instituce.

V souvislosti s těmito třemi proměnnými lze stanovit několik jednoduchých předpokladů:

- při existenci shodných institucionálních podmínek je potenciál politiky soudržnosti EU přinášet přidanou hodnotu téměř úměrný velikosti zdrojů;
- v případě podobného množství zdrojů se zvyšuje šance na využití přidané hodnoty existencí více či méně fungující institucionální metropolitní správy, která je pověřena správou (částí) těchto zdrojů;
- porovnávání institucionalizovaných metropolitních orgánů, které spravují podobné množství zdrojů politiky soudržnosti potvrdilo, že potenciál přinášet přidanou hodnotu závisí na souladu mezi správními hranicemi a metropolitním funkčním jevům.

Z výše uvedeného vyplývá, že potenciál politiky soudržnosti EU pro vytváření přidané hodnoty při plánování a provádění metropolitních politik je mnohem vyšší za přítomnosti větších objemů finančních prostředků, které jsou spravovány (např. prostřednictvím ITI) formální metropolitní institucí, jejíž hranice se dokonale překrývají s hranicemi metropolitní funkční oblasti, a slábne, když se situace od těchto ideálních podmínek liší (Obrázek 6).

Konkrétně lze říci, přidaná hodnota je **vysoká** i v případě vysokého objemu finančních prostředků, které jsou přímo spravovány na úrovni metropole, a to i přes absenci plnohodnotného metropolitního orgánu (jako je tomu v Brně a v metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty). Taková situace umožňuje rozvíjet metropolitní plán, který je do značné míry geograficky přizpůsoben funkčním metropolitním jevům, a zároveň spouští pozitivní procesy metropolitní institucionalizace.

Naopak navzdory vysokému objemu finančních prostředků je potenciál vytvořit přidanou hodnotu **spíše nízký**, pokud by neexistovala žádná metropolitní instituce, která by přímo obhájovala zhodnocení metropolitního rozměru (jako v metropolitní oblasti Rigy). Metropolitní přidanou hodnotu politiky soudržnosti EU lze v tomto případě zvýšit pouze prostřednictvím změny v prioritách a uspořádání vnitrostátních a místních zúčastněných stran.

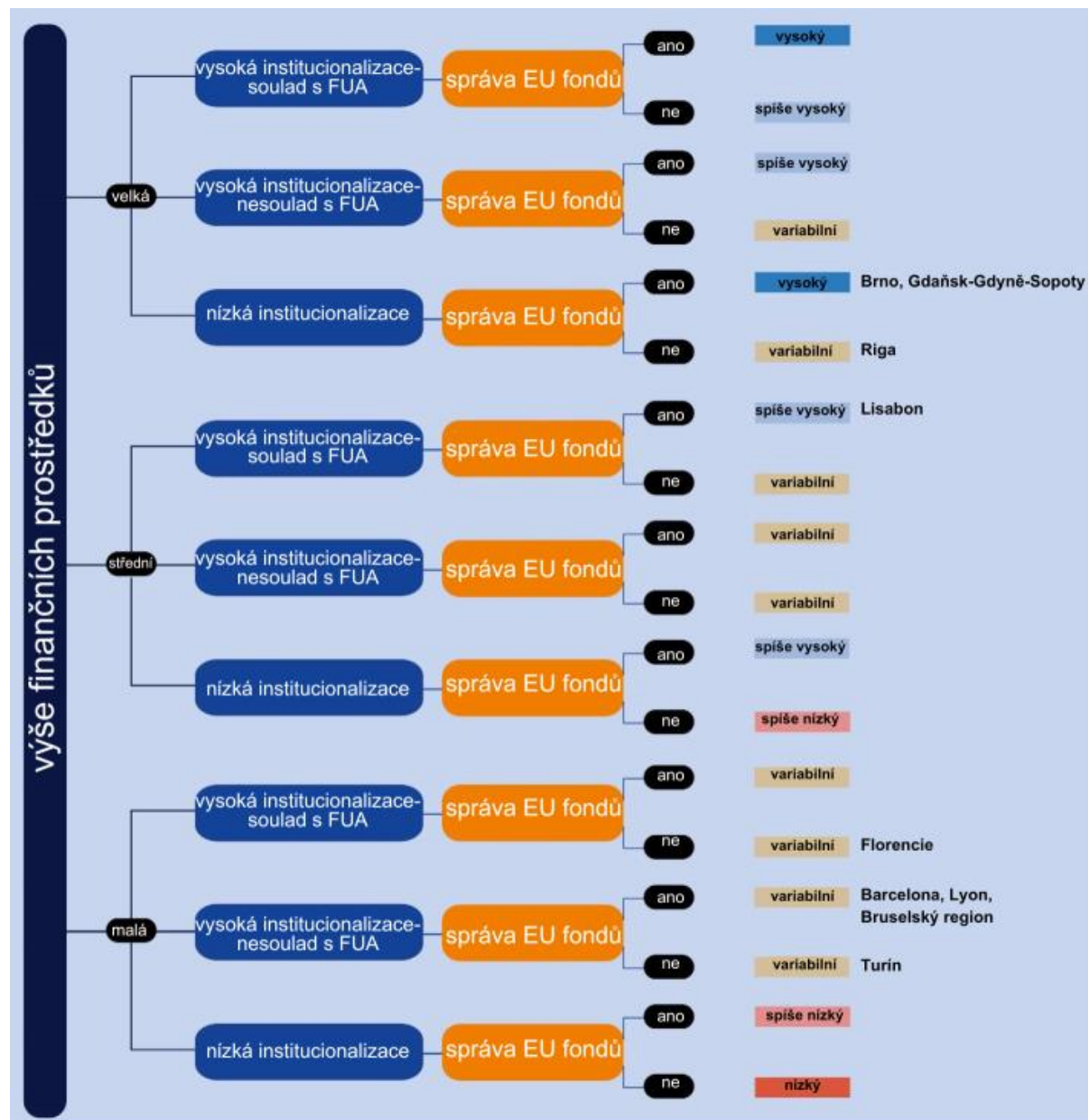
Potenciál vytvářet přidanou hodnotu prostřednictvím politiky soudržnosti EU je **spíše vysoký**, pokud je institucionální metropolitní orgán odpovědný za správu průměrného množství zdrojů na území, které je více či méně v souladu s jeho funkční městskou oblastí (FUA). Tato situace umožňuje experimentovat s metropolitní správou a koordinací a hledat součinnost mezi politikou soudržnosti EU a dalšími metropolitními nástroji a strategiemi (jako je tomu např. v případě Lisabonu).

Ve většině analyzovaných metropolitních oblastí se potenciál pro tvorbu **metropolitní přidané hodnoty liší v důsledku specifických místních podmínek a vynaloženého úsilí**. Například u metropolitních oblastí, jejichž území je do jisté míry srovnatelné s jejich funkční dynamikou, ale ESIF nejsou v relevantním rozsahu přímo řízeny (např. v metropolitním městě Florencii), závisí přidaná hodnota, kterou lze vytvořit, na kvalitě řídicích a koordinačních vztahů, které jsou zavedeny mezi metropolitním orgánem a orgány odpovědnými za řízení programů politiky soudržnosti EU. V případě velkého nesouladu mezi územím spravovaným metropolitní institucí a oblastí FUA (např. v případě Turína) je třeba vyvinout další úsilí pro územní koordinaci. Zajímavé je, že v tomto případě se rovněž objevuje potenciál pro dosažení větší přidané hodnoty, a to prostřednictvím inovativního využití více nástrojů ve vztahu k různým typům území. Také v případě existence finančních prostředků, které jsou spravovány přímo, ale jejich rozsah je omezený (např. v případě Lyonu, Lisabonu a Bruselu), je potenciální dopad proměnlivý a závisí na snaze o územní koordinaci.

Závěrem je třeba zdůraznit, že cílem navržené klasifikace je umožnit metropolitním aktérům, aby se dokázali zařadit do tohoto složitého rámce a získali užitečné informace o tom, jakou přidanou hodnotu může v jejich případě přinést politika soudržnosti EU, jaké proměnné ji určují a jaká opatření je třeba zavést, aby zlepšili svou situaci.

Obrázek 6

Rozdílný potenciál politiky soudržnosti EU vytvářet přidanou hodnotu při plánování a provádění metropolitních politik



6 Dopad politiky soudržnosti EU v mimořádné situaci způsobené pandemií COVID-19

Přestože pandemie ještě neskončila a život občanů je stále ovlivněn restrikcemi a překážkami, mělo by dojít ke zhodnocení role metropolitních oblastí při řešení této mimořádné situace a potenciálního využití politiky soudržnosti EU. Jak vyplývá z případových studií v rámci projektu METRO, byly reakce metropolitních oblastí na pandemii poměrně různorodé, stejně jako soubor politických reakcí, které uplatňovaly. Dokonce i při posouzení míry adaptace zjistíme, že ve zkoumaných metropolitních oblastech se projevují různé tendence.

6.1 Míra zapojení metropolitních oblastí

Každá metropolitní oblast byla pandemií zasažena a pocítila následky mimořádné situace. Navzdory územnímu dopadu pandemie a různorodosti důsledků, které v metropolitních oblastech přinesla, reagovaly jednotlivé metropolitní oblasti odlišně v závislosti na domácím institucionálním uspořádání (viz Box 7). Kromě toho bylo využito fondů politiky soudržnosti EU pro řešení pandemie v jednotlivých kontextech různé a obecně spíše nízké. V tomto smyslu byly identifikovány čtyři různé přístupy (viz Obrázek 7).

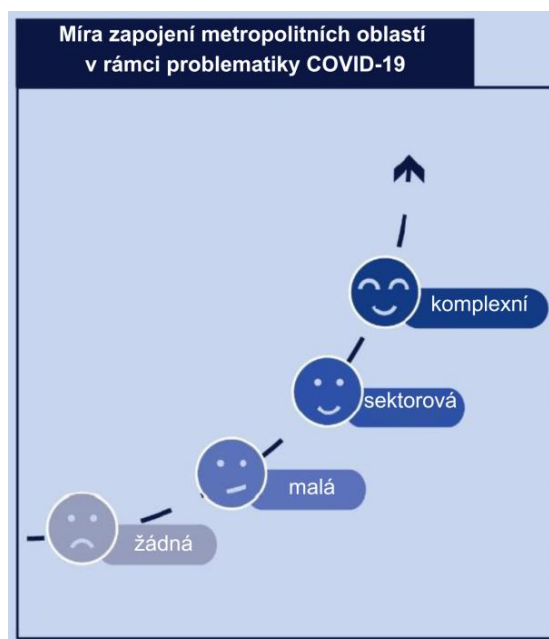
Existují případy, kdy se do řešení pandemie **nezapojily** žádné metropolitní orgány. Metropolitní orgány tudíž nehrály žádnou roli při provádění opatření ke zmírnění následků COVID-19. To platí zejména pro ty situace, kdy, nehledě na jejich institucionální roli, **neměli metropolitní aktéři dostatek příležitostí pro jakoukoliv aktivitu** k řešení pandemie.

V jiných případech se metropolitní orgány do řešení mimořádné události zapojily jen **v malé míře** a jejich úloha byla velmi omezená. Provedly například **úpravy některých priorit nebo vyčlenily určité zdroje EU** na řešení mimořádné situace. To platí pro případy, kdy bylo metropolitním oblastem umožněno hospodařit s prostředky EU.

V jiných případech měly metropolitní orgány prostor **v rámci sektorů** pro implementaci opatření ke zmírnění dopadů COVID-19, a to především **na základě sektorových nástrojů a krátkodobých, reakčních opatření**.

V rámci Evropy mohly také existovat příklady metropolitních oblastí vyznačujících se **komplexním zapojením** metropolitních orgánů, jež měly možnost (a pravomoc) provádět metropolitní opatření při řešení mimořádné situace. V projektu METRO však žádná metropolitní oblast tuto tendenci nevykazovala.

Obrázek 7



6.2 Charakter politických reakcí

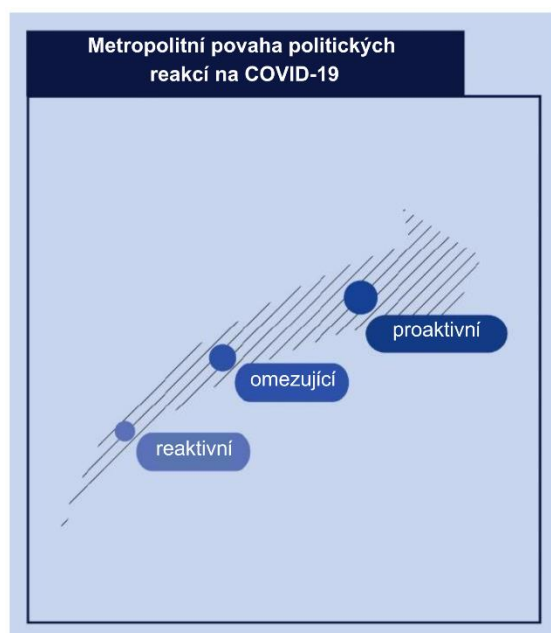
Jednotlivé oblasti v EU se liší v reakci na pandemii, stejně jako se liší politické reakce na pandemii v jednotlivých státech (viz Obrázek 8). Okolnosti spojené s COVID-19 ukázaly, do jaké míry má územní rozměr význam při řešení složitých a často nepředvídatelných problémů. Pokud jde o pandemii, různorodost metropolitních oblastí se projevuje i v tom, jak na ni reagovaly (viz Box 8). Jak již bylo řečeno, ve většině případů měly metropolitní oblasti omezený prostor pro činnost. Tam, kde to bylo možné, byla přijata opatření velmi různorodé. Existují však určité společné znaky charakterizující reakci jednotlivých oblastí v rámci projektu METRO na pandemii.

V některých případech byly **opatření reaktivní** a metropolitní orgány podporovaly krátkodobá opatření, kdy se rozhodnutí přijímala pod tlakem a s **cílem okamžitě reagovat** na pandemii.

V jiných případech metropolitní oblasti zaujaly **omezující přístup** založený na omezování šíření nákazy, kdy metropolitní úřady prováděly ad hoc činnosti a projekty, aby omezily šíření pandemie na svém území, například dočasnou reformou systému veřejné dopravy nebo upřednostněním měkké mobility.

V dalších případech se jednalo o **proaktivní opatření**, přičemž metropolitní orgány **podporovaly implementaci dlouhodobých opatření na základě strategického přístupu**, který by měl dopad i na období po pandemii. V rámci těchto opatření byly přesunuty podíly investic z odvětví méně postižených pandemií do odvětví, u kterých se předpokládalo, že budou mít po skončení pandemie prioritu, tj. životní prostředí, online vzdělávání, budování kapacit, udržitelná doprava atd.

Obrázek 8



6.3 Přehled opatření zavedených v reakci na pandemii

Charakter opatření použitých v reakci na pandemii se v analyzovaných případech liší. Podle zkušeností získaných v rámci případových studií METRO lze rozlišit tři kategorie reakcí na základě nástrojů použitých k řešení problému COVID-19: pobídky, projekty a strategie.

V řadě případů byly zavedeny iniciativy založené na pobídkách. Tyto iniciativy spočívaly především v přidělování finančních prostředků na podporu odvětví a/nebo sociálních skupin zvláště postižených pandemií, jako například v Lyonu, kde byly fondy soudržnosti použity na cílené intervence v problematických oblastech, jako jsou například otázky související se sociální soudržností a nezaměstnaností. Tyto iniciativy založené na pobídkách jsou považovány za způsob, jak zmírnit případné mimořádné problémy.

Na různých místech se zároveň rozšířily ad hoc projekty, které pomohly metropolitním oblastem realizovat krátkodobé iniciativy zaměřené na zmírnění dopadu COVID-19. Obvykle se tyto projekty zaměřovaly na konkrétní problémy, aby pomohly jednotlivým komunitám.

Příklady proaktivních a na budoucnost zaměřených opatření (tj. dlouhodobých strategií) je méně. V tomto ohledu stojí za zmínku Nový pakt mobility přijatý Barcelonskou metropolitní oblastí, který využíval impulsu k překonání nouzové situace směrem k definování postpandemického scénáře, v němž má hrát udržitelná mobilita klíčovou roli.

V neposlední řadě je třeba poznamenat, že žádná metropolitní oblast neschválila konkrétní regulační opatření, což obecně vypovídá o nedostatečných kompetencích metropolitních oblastí. Hlavní normativní omezení byla zavedena vnitrostátními, regionálními a místními orgány.

ZPRÁVY ZE SLEDOVANÉ PROBLEMATIKY

Jak metropolitní oblasti reagovaly na pandemii

Pobídky – metropolitní oblasti aktivují specifické pobídky (prostřednictvím přidělených ad hoc fondů) na podporu konkrétních odvětví nebo sociálních skupin.

Projekty – metropolitní oblasti provádějí specifické a cílené iniciativy k zmírnění dopadu pandemie.

Strategie – metropolitní oblasti přebírají iniciativu při zavádění střednědobých a dlouhodobých odvětvových strategií zaměřených na snížení dopadů pandemie a zvýšení kvality života na svém území.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 7_Jak se jednotlivé metropolitní oblasti vypořádaly s pandemií: Gdaňsk-Gdyně-Sopoty (Polsko), Lyon (Francie) a Barcelona (Španělsko)

Metropolitní oblast Gdaňsk-Gdyně-Sopoty podnikla v souvislosti s COVID-19 několik iniciativ, které mají převážně měkký charakter. Jedná se například o opatření na podporu místního cestovního ruchu, o kulturní iniciativy, sociální iniciativy na podporu místních restaurací a opatření v oblasti sociálního začleňování. K tomu byly využity zdroje politiky soudržnosti EU dostupné prostřednictvím ITI.

Lyonská metropole řeší otázky související s COVID-19 prostřednictvím řady specializovaných opatření: v roce 2020 zřídila nouzový fond ve výši 100 milionů EUR na podporu místních podniků a následně přijala řadu opatření na podporu metropolitních sociálních a zdravotnických zařízení, služeb věnovaných ochraně dětí a posílení boje proti chudobě pomocí účelově vyčleněných fondů.

V Barcelonské metropolitní oblasti byly schváleny dva nové mimořádné investiční programy (PSA, ApropAMB) a přijat pakt (Nový pakt mobility) zaměřený na urychlení či podporu udržitelné mobility, energetické transformace a na podporu městských iniciativ.

PŘÍPADOVÁ STUDIE

Box 8_Jaká opatření byla přijata v jednotlivých metropolitních oblastech k řešení pandemie – příklady napříč programem METRO

REAKTIVNÍ OPATŘENÍ – v metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdyně-Sopoty byla většina iniciativ zaměřena na zmírnění dopadu pandemie na určité sociální skupiny.

OMEZUJÍCÍ OPATŘENÍ – v Lyonské metropolitní oblasti došlo k přerozdělení finančních prostředků a zpracování priorit s ohledem na omezení pandemie.

PROAKTIVNÍ OPATŘENÍ – v Lisabonské metropolitní oblasti byl zaveden program digitalizace škol, v Barcelonské metropolitní oblasti byl přijat Nový pakt mobility, jehož cílem je ovlivnit systém mobility v metropolitní oblasti v postpandemickém období.

7 Závěr a doporučení

Z informací uvedených v této publikaci vyplývá, že přidaná hodnota politiky soudržnosti se v metropolitních oblastech zapojených do projektu ESPON METRO liší. Některé metropolitní oblasti mohou při plánování a provádění svých strategií a politik využívat politiku soudržnosti EU naplno, zatímco jiné nemohou z řady důvodů (ať už kvůli nízkému objemu finančních prostředků, úrovni institucionalizace, soudržnosti s FUA nebo schopnosti spravovat finanční prostředky) její potenciál plně využít.

Tato publikace nabízí seznam doporučení, díky kterým lze zvýšit přidanou hodnotu politiky soudržnosti EU. V tomto smyslu je třeba zdůraznit, že uvedená doporučení jsou spíše obecného charakteru a měla by být přizpůsobena zeměpisným a institucionálním podmínkám každé metropolitní oblasti. Subjekty s rozhodovacími pravomocemi a tvůrci politik působící na různých úrovních se mohou při přehodnocování a přizpůsobování svých institucionálních a řídicích mechanismů těmito politickými doporučeními inspirovat tak, aby přispěli ke zvýšení přidané hodnoty politiky soudržnosti EU při plánování a implementaci metropolitních politik a strategií.

7.1 Doporučení pro metropolitní úroveň

(Strategické myšlení) **Společně se všemi příslušnými zúčastněnými subjekty vypracujte zastřešující a komplexní metropolitní strategii, která by odpovídala politice soudržnosti EU a dalším nástrojům a možnostem národní a regionální politiky**, díky které bude jednodušší přesměrovat finanční prostředky na konkrétní metropolitní opatření. Tuto metropolitní strategii je ideální využít k zařazení klíčových metropolitních priorit do regionálních a národních agend a programů EU.

(Integrace odvětví) Využívejte stávajících rámců a nástrojů (operačních programů, ale také ITI a dohod) **k integraci sektorových opatření, kdykoli je to možné, a navrhujte integrované projekty s potenciálním dopadem na celou metropolitní oblast**.

(Změkčení hranic) Využívejte různé dostupné prostředky **k jednání prostřednictvím různorodých geografických oblastí** (FUA, vztahy mezi městem a venkovem, odlehlé venkovské oblasti atd.), **které jsou vymezeny příslušnými aspekty**. Řešte územní nesoulady a heterogenitu prostřednictvím přístupu založeného na více sítích a využívejte dílčích "vítězství", abyste nakonec dosáhli většího rozsahu.

(Podpora a spolupráce) **Při tvorbě a přípravě návrhů projektů spolupracujte s místními veřejnými orgány a soukromými subjekty, při jejich implementaci** překonávejte negativní dopady roztržitého a zajišťujte vyšší přínos pro celou metropolitní oblast.

7.2 Doporučení pro národní a regionální instituce

(Národní a regionální metropolitní myšlení) **Zapojte zástupce metropolí do programování národních a regionálních operačních programů, jakož i dalších relevantních programů (např. Nástroj pro oživení a odolnost, Zelená dohoda pro Evropu), aby se posílil jejich metropolitní rozměr**, jejich dopad v souvislosti se soudržností a jednotlivé výsledky.

(Místní metropolitní myšlení) Zapojte do národních a regionálních operačních programů podněty, jejichž cílem je **povzbudit místní správu a místní zúčastněné subjekty k tomu, aby braly v úvahu metropolitní rozměr**, čímž by se snížila roztržitost dopadu politiky soudržnosti EU a zvýšila se její metropolitní přidaná hodnota.

(Metropolitní vazba) **Vymezte metropolitní úroveň jako relevantní vazbu mezi národními, regionálními a místními orgány**. V duchu principu subsidiarity a ve spolupráci s regionálními orgány budou metropolitní instituce podporovat místní orgány při přípravě a realizaci opatření, u nichž se očekává metropolitní dopad.

(Metropolitní nástroje) **Zavádějte programy a nástroje řízené na metropolitní úrovni** (jako specializované operační programy, ITI nebo jiné dohody), abyste při definování metropolitních priorit a operačních plánů zajistili přidělování finančních prostředků **posilující vertikální** (mezi různými územními úrovněmi) **a horizontální spolupráci** (mezi sektory a fondy).

(Metropolitní rovnováha) **Poskytněte operační programy s akčními plány a opatřeními na posílení metropolitní spolupráce a podporujte vyvážené rozdělování zdrojů**, které je v souladu s metropolitními prioritami a politikami.

7.3 Doporučení pro aktéry na úrovni EU

(Evropské metropolitní myšlení) **Uznejte metropolitní úroveň jako nejvhodnější měřítko pro efektivní řešení funkčních městských problémů a pro usnadnění územní spolupráce.** Na jejich základě dále posilujte metropolitní rozměr při koncipování, implementaci a řízení politiky soudržnosti EU.

(Metropolitní nástroje) **Poskytněte metropolitní správě specializované programové nástroje** (ITI, národní operační programy, metropolitní operační programy) určené k řešení relevantních metropolitních problematik (jako je např. sociální a ekonomická polarizace, inteligentní ekonomická transformace, mobilita, sociální začleňování, změna klimatu).

(Katalyzátor integrace) **Uznejte roli, kterou mohou metropolitní oblasti hrát jako katalyzátory integrace,** které podporují a podněcují **zapojení malých a středních obcí** do politiky soudržnosti EU, aby i tyto subjekty měly prospěch z financování EU a dosáhly na její přidanou hodnotu v metropolitním měřítku.

(Zjednodušení) **Zefektivněte administrativní zátěž a usnadněte přístup ke zdrojům technické pomoci. Zjednodušte systém a mechanismy různých fondů EU.** Podpořte jejich integraci do strategií a činností územního rozvoje a rozvíjejte ty nástroje, které to umožňují (jako ITI, CLLD).



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: 978-80-7663-046-8 (česká verze)

© ESPON 2021

Autoři

Giancarlo Cotella, Erblin Berisha, Elisabetta Vitale Brovarone, Politecnico di Torino (Itálie),
Mario Vale, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território - ULisboa (Portugalsko),
Gilles Van Hamme, Université Libre de Bruxelles (Belgie)

Překlad: Lucie Karmazínová

Redakce české verze: Elena Fedrová a Milada Hroňková

Anglická verze:
ESPON EGTC, 2021

České vydání:
Ústav územního rozvoje, srpen 2023