

PŘÍPRAVA NA NOVÉ PROGRAMOVÉ OBDOBÍ, ÚZEMNÍ DIMENZE A POSTOJE SVAZU MĚST A OBCÍ ČR

PREPARATION FOR THE NEW PROGRAMMING PERIOD, THE TERRITORIAL DIMENSION AND POSITION OF THE ASSOCIATION OF TOWNS AND MUNICIPALITIES

Ing. Marek Jetmar, Ph.D.

Vysoká škola regionálního rozvoje
Želanského 68 / 54, Praha 17 - Řepy
e-mail: jetmar.marek@seznam.cz

Klíčová slova:

Kohezní politika, územní dimenze, rozvoj měst, venkov, ESI fondy

Keywords:

Cohesion policy, territorial dimension, urban development, countryside, ESI funds

Abstrakt:

Článek se zaměřuje na charakteristiku pozice Svazu měst a obcí ČR k přípravě nové generace programů kohezní politiky v ČR. Zabývá se především postoji k pohledu na územní dimenzi, na typologii území a na uplatnění integrovaných nástrojů. Ty dává do kontextu širšího vývoje, jako byla příprava Strategie regionálního rozvoje ČR na léta 2014-2020, definování územní dimenze ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, potažmo postojů dalších partnerů. Příspěvek je formulován z pozice autora jako jednoho z hlavních aktérů přípravy pozice Svazu.

Abstract:

The article focuses on the characteristics of the position of the Union of Towns and Municipalities to prepare a new generation of cohesion policy programs in the country. It mainly deals with attitudes to look at the territorial dimension to the typology and the application of integrated tools. It puts into context of broader developments, such as the preparation of the Regional Development Strategy for the years 2014-2020, the definition of the territorial dimension of the Ministry for Regional Development, hence the attitudes of other partners. The paper is formulated from the position of the author as one of the main actors in preparation of the Union position.

Úvod

Lisabonská reformní smlouva rozšiřuje záběr politiky hospodářské a sociální soudržnosti o územní rozměr. Tato skutečnost je reflektována a také zřetelně obsažena v návrhu nařízení pro všechny evropské strukturální a investiční fondy (dále jen ESI fondy) tj. EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRF, a to jak z hlediska věcného a strategického tak i implementačního.

V nařízeních EU [1,2] se ve shodě se dokumentem Strategie Evropa 2020 [3] a v souvislosti se změnami Lisabonské reformní smlouvy explicitně a systematicky zdůrazňuje územní dimenze budoucích intervencí ESI fondů. Smyslem zavedení územní dimenze je, aby programy reflektovaly specifické územní problémy, potřeby, regionální rozdíly i potenciál území.

Z výše uvedeného vyplývá, že se role obcí a měst v agendě evropských fondů výrazně posiluje. Města a obce se stávají respektovanými partnery, kteří využívají své role k ovlivňování situací v území. Kromě dostatečného objemu finančních prostředků na řešení definovaných potřeb je z hlediska měst a obcí proto důležité, aby měly v následujícím období výrazně větší vliv nejen na to, jaké projekty samy předkládají, ale zejména na to, jaké aktivity na jejich území realizují jiné subjekty (kraje, stát, místní akční skupiny, ostatní subjekty). Cílem je významně posílit schopnost koordinovat a řídit intervence na území měst a obcí a v jejich zázemí (formou meziobecní spolupráce). Jedná se o důsledek výrazné podpory integrovaného přístupu k řešení rozvojových potřeb území v novém programovém období.

Stav příprav na příští programové období byl po celou dobu charakterizován neexistencí rámce územní a urbánní dimenze, který by byl dohodnut MMR s klíčovými aktéry působícími v území, tj. městy a obcemi, kraji, resorty, který je však zásadní pro obhájení zájmů měst a obcí ČR při vyjednávání o využívání prostředků ESI fondů v novém programovém období. V návaznosti na společné prohlášení SMO ČR a vlády k přípravě ČR na využívání prostředků ESIF a k urbánní a územní dimenzi, mělo dojít k vytvoření tzv. Pozice k územní a urbánní dimenzi intervence ESIF, kterou vláda požádala vytvořit do 28. února 2013. Vládou přijatý dokument se měl stát zásadním vstupem do Dohody o partnerství a nástrojem pro posuzování vhodnosti příslušného obsahu navrhovaných programů v kontextu rozvoje území a zvažovaných rolí jednotlivých územních aktérů tj. především měst a obcí. Bohužel k tomu nedošlo.

"Pozice Svazu měst a obcí ČR (dále jen Svaz) k urbánní a územní a urbánní dimenzi ESIF" byla vytvořena jako komplexní pozice Svazu k dané problematice s cílem její komunikace vůči klíčovým parametrům budoucí intervence. Dokument se stal vstupním podkladem k jednání Svazu 1) s MMR jako koordinátorem přípravy na využívání ESIF v novém období a garantem implementace územní a urbánní dimenze, 2) s budoucími řídicími orgány jednotlivých programů, 3) s kraji a 4) s dalšími aktéry.

Kroky Svazu byly vedeny následujícími kritickými milníky:

- legitimizace pozice a požadavků obcí na základě role samosprávy v ústavním pořádku ČR (zajištění rovného členství ve všech pracovních skupinách vytvářených MMR a řídicími orgány programů na základě principu partnerství), s možností zohlednění zájmů jednotlivých velikostních kategorií obcí tj. velkých měst (aglomerací), měst střední velikosti a malých obcí,
- shoda na typologii území inspirovaná Strategií regionálního rozvoje ČR (dále jen SRR),
- shoda na cílech/strategickém zaměření intervencí v jednotlivých typech území na národní úrovni, tj. Dohody o partnerství a operačních programech (víze rozvoje území),
- shoda na typech intervencí (později na investičních prioritách, specifických cílech, opatřeních) relevantních pro jednotlivá území,
- shoda na rolích obcí, krajů a resortů a dalších aktérů při realizaci intervencí,
- vymezení postupu přípravy územních nástrojů a jejich základní implementační charakteristika – ITI (integrované územní investice [2], IPRU (integrované plány rozvoje území [5], CLLD (komunitně vedený místní rozvoj [1]), případně společný akční plán,
- alokace pro jednotlivé typy území/cíle,
- nejvhodnější implementační uspořádání.

Vzhledem ke zpoždění přípravy pozice k urbánní a územní dimenzi oproti přípravě programů musel Svaz reagovat na dva paralelně běžící procesy, které však byly vůči sobě v hierarchickém vztahu:

- a) komentování jednotlivých programů v různém stádiu připravenosti, které v současné době téměř neobsahují územní či urbánní dimenzi,
- b) v shodě s vládou zapojit se do přípravy urbánní a územní dimenze koordinované ze strany MMR, vytvářené na základě vstupů MMR a dalších aktérů (vedle Svazu také Asociace krajů, rezorty apod.)

1. Význam územní dimenze

Z hlediska předložených návrhů nařízení tvoří klíčovou součást územní dimenze urbánní dimenze, která klade důraz na význam měst a aglomerací pro dlouhodobý růst a konkurenceschopnost celé Evropy. EU vychází ze skutečnosti, že do měst jsou soustředěny nejvýznamnější ekonomické a společenské zdroje pro možný budoucí růst EU, zároveň jsou zde však soustředěny i významné problémy. Města jsou v návrzích nařízení označována novými póly růstu a motory rozvoje Evropy, a zároveň institucemi, se kterými se nově a jasně počítá v přípravě a realizaci nové generace strukturální politiky. Urbánní dimenze unikátně protíná tematické, územně správní a prostorové hledisko, je to tedy podstatná kategorie při plánování a provádění intervencí programů spolufinancovaných z ESIF. Je tedy důležité, aby byla přiměřena respektována při tvorbě, nastavení, plánování, implementaci a monitorování jednotlivých programů spolufinancovaných z ESIF.

Svaz se ve své pozici [4] domníval, že je zároveň potřebné vytvořit podmínky pro udržitelný rozvoj menších měst a obcí a zajistit vysokou kvalitu života v částečně urbanizovaném a venkovském prostoru. V kontextu vývoje evropské politiky rozvoje venkova, nové role fondů EFRR a ESF doplňující zdroje stávajícího fondu EZFRV pro rozvoj venkova, Svaz proto očekával nárůst prostředků pro venkovský prostor. Z tohoto důvodu podporoval územně specifické intervence stanovené s ohledem na rozvojový potenciál území.

Při naplňování územní dimenze v programech spolufinancovaných z ESIF hrají vedle měst a obcí významnou úlohu i další aktéři působící v území (podnikatelské subjekty, vzdělávací zařízení, územní orgány státní správy, neziskové organizace apod.). Zapojení jednotlivých subjektů musí 1) vycházet z jejich kompetencí a rolí, 2) respektovat logiku nastavení administrativních struktur příslušných úrovní veřejné správy v ČR a reflektovat právní úpravu vztahů mezi různými institucemi územní veřejné správy, respektovat ústavou chráněné samosprávné postavení základní a vyšší územní samosprávy a 3) reflektovat principy subsidiarity.

Debata o zaměření kohezní politiky v ČR v programovém období 2014-2020 a především o tzv. územní dimenze prošla celou řadou peripetií, na které se odrazily měnící se představy a role jednotlivým aktérů i turbulence na české politické scéně. Výsledkem je poměrně neuspokojivý stav, který spočívá ve vzniku velkého množství nástrojů a mechanismů, které jsou vůči sobě v potenciálně konkurenčním postavení. Jejich životaschopnost se ukáže v průběhu implementace a realizace programů spolufinancovaných z ESI fondů.

2. Pozice Svazu k územní diferenciaci

Svaz formuloval na základě průniku zpracovaných analýz potřeb a tematických okruhů na úrovni ČR čtyři základní priority (Konkurenceschopnost města, Udržitelná a ekologická infrastruktura, Efektivní veřejné služby, Dynamický trh práce a sociální soudržnost) a zároveň navrhl následující základní kategorizaci území z hlediska územní a urbánní dimenze:

1. Urbánní dimenze I: národní póly růstu jako klíčové ekonomické zóny (zahrnuje území největších měst a aglomerací, které mají zásadní význam z hlediska potenciálu rozvoje celé ČR).

2. Urbánní dimenze II: tzv. urbánní centra rozvoje (zahrnuje středně velká centra, která mají regionální význam a integrují ekonomické, společenské a sociální aktivity pro své zázemí)
3. Územní dimenze: zahrnuje menší města a jejich okolí jako nositele dlouhodobé stabilizace a soudržnosti území.

Základní směry rozvoje jsou rozpracovány až do úrovně konkrétních územně zaměřených priorit pro jednotlivé kategorie území.

Ministerstvo pro místní rozvoj při přípravě Strategie regionálního rozvoje ČR (dále jen SRR ČR) [5], jako základního dokumentu formulujícího národní pohled na regionální a urbánní rozvoj navrhlo vymezit tři základní typy území ČR. Jedná se o: 1) Rozvojová území dále členěná na Metropolitní oblasti (oblasti s koncentrací nad 300 tis. obyvatel)¹, Sídelní aglomerace (území s koncentrací 100 000 – 300 000 obyvatel, jejichž jádry jsou zbývající krajská města, Regionální centra a jejich zázemí (území s koncentrací 25 000 – 100 000 obyvatel). Tyto tři typy území lze svodně charakterizovat jako převážně vysoce urbanizovaná území, v nichž prioritně budou převažovat problémy a předpoklady spojené s urbánním rozvojem. 2) Stabilizovaná území - území, která se nacházejí mimo aglomerace a regionální centra a jejich zázemí a zároveň tvoří periferní území. 3) Periferní území - území geograficky odlehlá a dlouhodobě se potýkající s kumulací problémů (např. příhraniční oblasti, horské oblasti, vnitřní periferie nebo území se specifickými problémy).

K jednotlivým typům území byly ze strany Svazu přiřazeny navrhované rozvojové aktivity. Vzhledem ke kombinaci územních a tematických priorit v návrhové části SRR ČR však tyto aktivity nezastřešují veškeré problémy, se kterými se města a obce potýkají. Svaz v průběhu zpracování SRR ČR opakovaně navrhoval posílit územně zaměřené priority, což by nahradilo navržené rozříštěné pojetí návrhové části SRR. Svaz dlouhodobě usiloval o potlačení sektorového pohledu ve prospěch územního, tj. zdůraznění prostorových hledisek uspořádání české ekonomiky a sídelní struktury. Ve snaze dosažení kompromisu byl Svaz připraven převzít typologii prezentovanou SRR ČR, pokud by byla doplněna o další témata, vážící se k jednotlivým typům území. Byla formulována představa o podobě zaměření intervencí do jednotlivých typů území (Rozvojová území - metropolitní oblasti/ největší sídelní aglomerace, Rozvojová území - ostatní sídelní aglomerace/ regionální centra a jejich zázemí, Stabilizovaná území, Periferní území) členěná do tematicky kompaktních okruhů (strategické řízení rozvoje území, konkurenceschopnost, obslužnost a mobilita, trh práce apod.) a aktivity. Okruhy a témata byly kvalitativně odlišené s ohledem na rozvojové možnosti jednotlivých typů území. V případě vytváření konkrétní rozvojové koncepce se předpokládala možnost kombinace aktivit v rámci okruhů i mezi okruhy s ohledem na místní potenciál a podmínky.²

V tomto směru je nutno dodat, že se jednalo o představu, která měla být předmětem debaty mezi dalšími aktéry, jako je MMR a sektorová ministerstva, Asociace krajů ČR (dále jen AKČR), Sdružení místních samospráv, potažmo nositeli integrovaných strategií

¹ Jejich jádry jsou největší města v České republice (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň). Z hlediska koncentrace obyvatelstva (nad 300 tis. obyvatel), je k těmto centrům přiřazena i oblast Ústecko – Chomutovské aglomerace a Hradecko – Pardubické aglomerace. V těchto metropolitních oblastech se tvoří více jak 55 % HDP ČR, žije zde více jak 45 % obyvatel a mají klíčový význam pro ČR z hlediska ekonomického růstu a mezinárodní konkurenceschopnosti.

² Vymezení okruhů s drobnými korekcemi převzala SRR ČR [5, Průběh navržených opatření strategie do typologie území z hlediska místní úrovně, str. 142-148] – viz text dále.

financovaných z ESI fondů. Uvedený návrh byl vytvořen před finalizací evropské legislativy a před vlastním vypracováním obsahu programů. V tomto směru spíše obsahoval kontury zarámování dialogu, který byl realizován nikoliv na bázi územní dimenze kohezní politiky, ale na platformě české regionální politiky. Přestože v obou případech je nositelem těchto politik MMR, kompetenčně se jednalo o různé sekce a odbory ministerstva, jejichž zodpovědnost za zpracování územní dimenze se v čase proměňovala (sdílení rolí, řízení procesů). V této souvislosti je nutno dodat, že určité pokusy spočívající ve vymezení typologie území učinily i představitelé AK ČR, v jejich postoji však převažovalo administrativní tj. krajské hledisko - sledování rozdílů a stanovení specifických směrů rozvoje mezi kraji a uvnitř krajů. V tomto směru se dlouhodobě projevovala snaha krajů o vyvinutí nástroje na úrovni kraje (NUTS III), který by navázal na stávající ROPy. Národní síť MAS (místních akčních skupin) úzce následovaná Sdružením místních samospráv (dále jen SMS) se soustředily pouze na oblast venkova s cílem maximalizovat rozsah území, které je možné považovat za venkovské a sledovat případné podtypy venkova. Cílem bylo vytvořit co nejširší prostor pro využití mechanismu CLLD (komunitně vedený místní rozvoj), reprezentovaný v ČR právě MAS.

Vzhledem k rychlé přípravě programových dokumentů a absenci podkladu k územní dimenzi se zdálo, že význam SRR ČR narůstá a sehraje plnou legitimizační úlohu při definování regionálních, urbánních, venkovských hledisek budoucí kohezní politiky. V tomto směru bylo pozitivní, že přestože návrh Svazu na revizi znění SRR ČR nebyl akceptován, podařilo se výše uvedené představit uplatnit v příloze dokumentu jako pohled měst a obcí na realizaci SRR ČR [5, Průběh navržených opatření strategie do typologie území z hlediska místní úrovně, str. 142-148].

2. Pozice Svazu k uplatnění územní dimenze na úrovni programů spolufinancovaných ESI fondy

Svaz dále usiloval, aby na úrovni (operačního) programu došlo k vhodnému přiřazení specifických cílů investičních priorit a jim podřízených akcí (opatření) tak, aby plně respektovaly specifické potřeby rozvoje jednotlivých typů území ČR, respektive měst a venkova.

Mělo se tedy jednat o vytvoření souboru specifických cílů a opatření (akcí), které budou zaměřeny na řešení rozvojových potřeb:

- klíčových aglomerací ČR, posilování konkurenceschopnosti pólů rozvoje,
- ostatních aglomerací, významných center české ekonomiky,
- malých měst a stabilizovaných venkovských oblastí,
- vnějších a vnitřních periferních území, čelících zhoršování ekonomické a sociální situace.

Přihlédnuto mělo být k zařazení konkrétního území mezi tzv. hospodářsky slabé regiony, a to větší intenzitou podpory a preferencí projektů předkládaných subjekty z těchto regionů. Tento pohled na územní dimenzi programů spolufinancovaných ESI fondy podporovala ta část MMR, která byla zodpovědná za regionální politiku.

Mechanismy, které umožní reálně nasměrovat prostředky obcím a městům pak představují:

- integrované územní investice (ITI), určené pro zásadní modernizační akce hlavních aglomerací ČR;
- integrované plány rozvoje území jako základní nástroj umožňující řešit specifické problémy:
 - spojené s posilováním konkurenceschopnosti ostatních aglomerací od velikosti 25 tis. obyvatel - IPRÚ aglomerací,

- se zajištěním konkrétních veřejných služeb prostřednictvím meziobecní spolupráce v rámci funkčního území tvořeného správním obvodem ORP - IPRÚ správních obvodů ORP,
- částí území nejvíce postižených chudobou respektive s koncentrací skupin obyvatelstva ohrožených rizikem diskriminace či sociálního vyloučení - IPRÚ ohrožených území;
- spolupráce obcí s dalšími regionálními partnery prostřednictvím komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD), navazujícího na metodu LEADER.

Standardním řešením naplňování územní a urbánní dimenze programu se mělo stát vyčlenění určitého podílu prioritní osy právě pro tento účel. Tato územně zaměřená část prioritní osy by měla být ještě detailněji strukturována pro jednotlivé implementační mechanismy tj. ITI, IPRÚ aglomerací, IPRÚ správních obvodů ORP, IPRÚ ohrožených území, CLLD- MAS.

Řídící orgány následně měly poskytnout garance dostupnosti prostředků pro každý konkrétní územní mechanismus na základě kvalitně zpracované rozvojové strategie. Objem rezervovaných prostředků měl odrážet výzvy, obsažené v kvalitně zpracované rozvojové strategii, kterým konkrétní aglomerace, svazky obcí ORP apod. čelí. Svaz považoval tento přístup za klíčový, v případě jeho nenaplnění je efektivní implementace urbánní a územní a urbánní dimenze založená na reálných konkrétních potřebách a znalostech subjektů urbánní a územní dimenze ohrožena.

2. Pozice Svazu k uplatnění integrovaných nástrojů

Smyslem integrovaných přístupů je dosažení výstupů, výsledků a dopadů operací (projektů) s vyšší přidanou hodnotou než v případě, že by byly realizovány bez jakékoli vzájemné vazby. Jedná se o operace, za nimiž stojí jednotící strategický záměr a směřují k naplnění společného cíle.

Svaz ve svém stanovisku [4] považoval využití integrovaných přístupů k řešení komplexních problémů v území za účinný nástroj řešení rozvojových potřeb měst a obcí. Představuje vyšší kvalitu strategického plánování a řízení a tím i šanci na dosažení lepších výsledků ESI fondů. Přináší nové možnosti efektivnějšího investování finančních prostředků při rozvoji měst a obcí. Přínos uplatnění integrovaných přístupů shledával ve využití kauzální, věcné, územní a časové provázanosti a možnosti dosažení vzájemně se posilujících synergických efektů při cílené koordinaci jednotlivých aktivit odehrávajících se na území města, obce. Umožní realizovat záměry, které v sobě propojují investiční a neinvestiční části, respektive vůči sobě komplementární projekty (využívání zdrojů z různých ESI fondů). Při efektivním nastavení integrovaných přístupů, které budou odrážet plánovací aktivitu měst a obcí, očekával významný pákový efekt spojený s mobilizací jak veřejných (různých veřejných subjektů působících v území), tak soukromých zdrojů. Vytvoření partnerství by mělo přispět k prohloubení spolupráce mezi obcemi navzájem i mezi různými subjekty veřejné správy, podnikatelského a neziskového sektoru i dalších relevantních partnerů včetně veřejnosti.

Svaz chápal využití nástrojů založených na integrovaném přístupu jako nezbytnou podmínku způsobilosti čerpat finanční zdroje EU na řešení určitých rozvojových potřeb měst a obcí. Proto navrhnul respektovat následující zásady nastavení a implementace integrovaných přístupů:

- a) respektovat princip proporcionality při vytváření nástrojů integrovaného přístupu, (požadavky na tvorbu plánovacího dokumentu a nastavení systému řízení se budou lišit s ohledem na řešená témata a objem rozdělovaných prostředků),
- b) nastavení jednoznačných a zřetelných procesů řízení, které budou vázat minimum kapacit,

- c) vytváření funkčních, účelově zaměřených strategických dokumentů v minimálně nezbytném rozsahu (dokumenty jednotlivých nástrojů integrovaného řešení se budou lišit, zaměřením - tematickým a územním, mírou detailu; budou vycházet z plánovacích dokumentů měst a obcí a dalších aktérů v území),
- d) posilování kapacit umožňující funkční interakci mezi promotérem integrované strategie a realizátory,
- e) posilování kapacit umožňující vyhodnocovat dopady realizace projektů v území.

Postoj Svazu k jednotlivým nástrojům integrovaného přístupu:

A) Integrované územní investice (ITI)

- jedná se o unikátní a pravděpodobně poslední příležitost získat významný objem prostředků přímo pro rozvoj aglomerací, pólů rozvoje ČR,
- jedná se o unikátní příležitost řešit zásadní rozvojové problémy aglomerací, které se nashromačily v kontextu dynamického vývoje posledních 100 či více let, reagovat na zřetelné rozvojové příležitosti, které přináší znalostní ekonomika v kontextu unikátní kombinace znalostí, kterými subjekty působící na území aglomerace disponují,
- soustředit se na omezený okruh tří, čtyř zásadních rozvojových počinů spočívající ve výrazném zásahu do organismu města, ovlivňujících funkční vazby, toky a pohyby v rámci aglomerace, architektonický ráz a urbanistickou tvářnost.

Předpokládané směry rozvoje podporované prostřednictvím ITI budou orientovány na témata obsažená v A.2 Rozvoj znalostního potenciálu rozvojového pólu, A.3 Posilování kvality podnikatelského prostředí v aglomeraci, A.5 Chytrá obslužnost a efektivní dostupnost území aglomerace, která budou funkčně provázána s dalšími tématy dle rozvojové strategie aglomerace. Další rozvojové směry odrážejí specifika potřeb konkrétní aglomerace.

Každý z těchto zásadních záměrů se skládá z celé řady jednotlivých projektů, které je nutné věcně, územně a časově koordinovat, zasahuje do práv a rolí širokého okruhu místních aktérů (stát, kraj a jejich organizace, podnikatelské struktury, město a jeho organizace, ostatní obce v rámci aglomerace apod.). Jedná se o záměry, jejichž realizace byla doposud odkládána, či k jejichž uskutečnění byly učiněny pouze dílčí kroky z důvodu vysoké finanční náročnosti a komplikovanosti sladění investiční politiky jednotlivých aktérů.

Při vymezení území aglomerace SMO ČR navrhuje využít tyto postupy:

a) území integrované na bázi denní dojížděky (např. limit 25 % ekonomicky aktivního obyvatelstva obce); v tomto případě bude vymezeno území, které profituje z nodální funkce centra aglomerace, a zároveň umožní kvantifikovat počet osob, které využívají vyšších služeb města (městotvorné funkce); jedná se o prostorové vymezení trhu práce aglomerace; toto vymezení bude nejširší a bude vycházet z aktuálních dat cenzu 2011, jde o území s očekávanými pozitivními dopady realizovaných aktivit na obyvatelstvo (zkrácení doby dojížděky apod.),

b) území aglomerace vymezené v kontextu již existujícího vysunutí vybraných funkcí jádrového města za jeho administrativní hranice - existence linek MHD zajišťujících obslužnost obyvatelstva obcí v zázemí centra, v souvislosti s lokalizací jiné dopravní infrastruktury, logistických, podnikatelských a výzkumných kapacit mimo vlastní území jádrového města; jedná se území aglomeraci, tak jak je chápána ze strany (plánovacích) expertů jádrového města.

c) území aglomerace vymezené ve vazbě na projektové záměry ITI, jejichž částečná realizace bude probíhat rovněž na katastrálních územích přilehlých obcí. Toto vymezení fakticky dává podněty k modifikaci rozšiřování území aglomerace dle b). Vymezení je pragmaticky spojené s možnými jednotlivými typy reálných intervencí tj. jednotlivých projektů. Z tohoto hlediska souvisí s institucionalizací partnerství (uzavření smlouvy) s obcemi, na jejichž území by docházelo k realizaci rozvojových projektů zastřešených ITI.

Již při přípravě dokumentu a pro samotnou implementaci je nutné vytvořit partnerský mechanismus, který umožní do procesu zapojit všechny relevantní aktéry - včetně hospodářských a sociálních partnerů v kontextu nařízení EU. Zapojení partnerů bude institucionalizované, tj. kryté smluvním zakotvením a reprezentované platformou, umožňující jejich efektivní zapojení do vytváření programového dokumentu a později i příslušných mechanismů řízení. Významná část těchto aktérů bude i přímým příjemcem podpory z těchto zdrojů.

V souvislosti s realizací ITI budou vytvářeny i nezbytné administrativní kapacity, a to v kontextu objemu rozdělovaných prostředků a rolí, které bude mechanismus v souladu s nařízením zajišťovat.

B) Integrované plány rozvoje území aglomerace

SMO ČR předpokládá obdobné nastavení mechanismů jako v případě ITI s ohledem na odlišné rozvojové možnosti těchto aglomerací. Předpokládáme preferenci směrů rozvoje spojenými s tématy obsaženými v B. 1 Posilování konkurenceschopnosti ekonomiky, B.3 Chytrá obslužnost a efektivní dostupnost území, která budou funkčně provázána s dalšími tématy dle rozvojové strategie aglomerace. Další rozvojové směry budou opět odrážet specifika potřeb konkrétní aglomerace.

C) Integrované plány rozvoje území správního obvodu ORP

S ohledem na tlak na efektivitu nakládání s veřejnými zdroji považuje SMO ČR za žádoucí vytvoření kapacit a mechanismů v rámci území ORP, které by dlouhodobě přispívaly k rozvoji daného území a kvalitnímu poskytování veřejných služeb. Cílem je významným způsobem napomoci zefektivnění výkonu veřejné správy, především pak vybraných veřejných služeb, na úrovni "malých okresů" za použití nástrojů efektivní spolupráce malých a velkých obcí v území.

Záměr rozvinout spolupráci s obcemi v území ORP reaguje na potřebu zkvalitnit a zefektivnit řízení rozvoje území správních obvodů ORP s využitím meziobecní spolupráce za účelem koordinace rozvoje a poskytování základních veřejných služeb v samostatné působnosti obcí. Jedná se tedy o podporu dobrovolné spolupráce obcí v samostatné působnosti. Spádový mikroregion je tvořen správním územím ORP a představuje prostorovou jednotku, ve které se odehrává většina každodenních aktivit obyvatelstva. V tomto kontextu se tedy potenciální spolupráce dotýká zajištění základních veřejných služeb v kompetenci obecní samosprávy (např. základní školství, sociální služby).

Rovněž tento nástroj bude muset obsahovat partnerský mechanismus umožňující komunikaci a koordinaci činností s ostatními aktéry v území. Partnerský mechanismus se podobně jako v předchozím případě týká programování a později realizace i jejího řízení.

D) Místní rozvoj tažený komunitou, CLLD

Nástroj CLLD je díky historii spojován s metodou LEADER a v českém kontextu pevně spojen s aktivitami MAS (místních akčních skupin) na venkově. Jedná se o mechanismus zajišťující aktivizaci obyvatelstva (občanské společnosti), kdy ve spolupráci s místní správou dochází k realizaci konkrétních rozvojových opatření na úrovni obce či mikroregionu.

SMO ČR vychází ze stanoviska, že obce jsou ze zákona zodpovědné za rozvoj území, a to zejména v oblasti základních veřejných služeb a infrastruktury, a nemohou své povinnosti přenášet na jiné subjekty. MAS považuje za výborný nástroj doplňujícím aktivitu státu a samospráv. Činnost MAS představuje zejména pro malé obce významný nástroj pro čerpání evropských peněz. SMO ČR ale dlouhodobě zastává jednoznačný názor, že pouze kvalitně fungující MAS jsou přínosem pro rozvoj obcí a regionů.

E) Integrované přístupy k řešení specifických potřeb zeměpisných oblastí nejvíce postižených chudobou respektive cílových skupin s nejvyšším rizikem diskriminace nebo vyloučení, se zvláštním zřetelem na marginalizované skupiny obyvatel

V kontextu návrhů nařízení a doporučení EK předpokládá SMO ČR vytvoření nástroje i pro řešení vybraných a lokalizovaných problémů především urbanizovaných území. Jednalo by se o zformování rozvojové strategie na úrovni městské části (správní hledisko), či územně specifické části města s cílem aktivizace místních aktérů pro zlepšení kvality života lokality, předcházení nežádoucím sociálním jevům, zvýšení přitažlivosti pro obyvatele, zajištění chybějící vybavenosti.

Oproti mechanismu ITI, který se soustředí na zásadní rozvojová opatření, klíčová pro celou aglomeraci, by se v tomto případě jednalo o aktivity důležité pro jednotlivé čtvrti, městské části či vybrané lokality a místní komunitu. Je zřejmé, že pozornost se bude soustředit především na život v oblastech, kde se koncentruje nízkopříjmové obyvatelstvo, již vyloučené lokalit, či lokality ohrožené vyloučením s nerozvinutou či zastaralou občanskou infrastrukturou, vybaveností, nekvalitním veřejným prostorem apod.

Podpůrné aktivity se tedy mohou soustředit na oblasti:

- a) aktivizace, integrace místní komunity, komunitní život
- b) předcházení koncentrace sociálně patologických jevů, prevence kriminality, vzniku "kapes" chudoby, prevence vzniku vyloučených lokalit
- c) práce s mládeží, práce s cílovými skupinami ohroženými sociálním vyloučením
- d) diverzifikace ekonomické struktury, rozvoj místních podnikatelských aktivit
- e) podpora místní kultury, volnočasových aktivit - vybavenost
- f) zvyšování kvality veřejného prostoru, revitalizace veřejných prostor
- g) modernizace bytového fondu, řešení problematiky sociálního bydlení
- h) gentrifikace, podpora akcí zaměřených na přilákání střední a vyšší příjmové vrstvy do území, zvyšování atraktivity lokality/čtvrtě podporou lokalizace významných institucí, zlepšení dostupnosti a obslužnosti apod.

Z hlediska existujících prostorových vztahů se může jednat rovněž o posilování autonomie jednotlivých čtvrtí/městských částí, vzniku lokálních jader, podporou rozvoje dalších funkcí na jejich území, oslabení permanentních toků do centra města - za prací, službami, kulturou, doprava z důvodu přestupu apod.

Samostatné projekty

V případě projektů, u kterých nejsou integrovaná řešení (tj. územní, časová a funkční koordinace) nezbytnou podmínkou efektivní realizace, předpokládá SMO ČR, existenci mechanismů obdobných jako ve stávajícím programovém období. V tomto případě je SMO ČR připraveno sehrát roli partnera řídicím orgánům při definování zaměření podpory tak, aby skutečně cílila na potřeby měst a obcí, respektive aktérů a cílových skupin působících na území obcí.

Závěr

Pozice Svazu, přijatá Předsednictvem dne 27. 3. 2013, se stala platným vodítkem pro postup v průběhu celého procesu vyjednávání. Bohužel řada předpokladů, se kterými postoj pracoval či kam směřoval, se nenaplnila. Důvodů bylo několik. První z nich, a to ten nejdůležitější, spočíval v absenci vládního materiálu, připraveného MMR, který by vytvořil prostředí pro uchopení územní dimenze ze strany řídicích orgánů před zpracováním, či v raných fázích přípravy programů. V pozdějších fázích bylo možné ze strany územních aktérů se již jen vyjadřovat ke konstrukcím priori a specifických cílů, předložených ze strany budoucích řídicích orgánů a jimi pověřených zpracovatelů. V kontextu stanoviska MMR se jednalo o tzv. „hledání územní dimenze“ v spleti specifických cílů a opatření nadefinovaných řídicími orgány programů. Tato skutečnost poznamenala nejen uplatnění územního hlediska v tematicky zaměřených programech, ale odrazila se i ve způsobu vytváření Integrovaného regionálního operačního programu (IROP), jako hlavního nositele územního řešení. Výsledkem této strategie je předložení až ex post vytvořeného Národního dokumentu k územní dimenzi [6], která je aktuálně (červen 2014) předkládána k projednání vládě – materiál byl vládou schválen až na konci srpna.

Dalším důvodem byly zásadní rozpory v pohledu na územní dimenzi mezi jednotlivými aktéry včetně jednotlivých částí MMR. Ty dlouhodobě přetrvávaly a přes řadu kompromisů, učiněných především ze strany Svazu (např. ústupek od IPRÚ ORP a od IPRÚ v aglomeracích s centry nad 25 tis. obyvatel, která nejsou krajskými městy) nedošlo k vytvoření jednoznačného pohledu na danou problematiku. AK ČR se i nadále snažila ve svých pozicích navázat na činnost stávajících ROP (byly předkládány různé nástroje jako krajské ROPy, krajské ITI, regionální intervenční rámce apod.) a dlouhodobě udržet v území kapacity úřadů regionálních rad v podobě řídicích orgánů respektive zprostředkujících subjektů rozdělujících pod označením územní dimenze podstatnou část zdrojů ESIF. Národní síť MAS se v úzké součinnosti se SMS zasazovala o co nejširší uplatnění metody LEADER a to nově v aktivitách financovaných z ERDF a ESF. Debaty ústily nikoliv ve vytváření silných věcných pozic, nýbrž často ve vyčíslování požadavků na financování v řádu desítek a stovek mld. Kč. Bohužel v celém procesu došlo ze strany některých aktérů a po personálních změnách na MMR i některých jeho reprezentantů v určité fázi i k delegitimizaci SRR ČR, jako významného dokumentu usměrňujícího výše uvedenou debatu, přestože se jednalo o jediný vládou schválený a platný dokument, který se k problematice vyjadřoval (došlo k výraznému oslabení nástroje IPRÚ a redukci jeho využití pouze na aglomerace tvořené zbylými krajskými městy, které nevytváří ITI).

V současné době vzniká řada mechanismů a nástrojů (např. národní a regionální stálá konference [6]), které by měly zajistit implementaci územní dimenze. Jejich funkčnost prověří čas. Závěrem je možno konstatovat, že nastavení územní dimenze se v ČR příliš nezdařilo a z pohledu uživatele vzniká velmi složitý systém, který pravděpodobně způsobí žadatelům a příjemcům nejednu komplikaci.

Použité zdroje:

[1] NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) Č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

[2] NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) Č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006

[3] Strategie Evropa 2020 Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm

[4] JETMAR, Marek a kol. *Pozice Svazu měst a obcí ČR k územní a urbánní dimenzi ESIF, Příprava nového programového období v letech 2014 - 2020*, [online] 2013 Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/evropske-fondy/pozice-svazu-k-uzemni-a-urbanni-dimenzi-pristi-politiky-soudrznosti.aspx>

[5] STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR 2014-2020 Usnesení vlády ČR č. 344 ze dne 15. 5. 2013 Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Koncepce-Strategie/Strategie-regionalniho-rozvoje-CR-2014-2020>

[6] NÁRODNÍ DOKUMENT K ÚZEMNÍ DIMENZI, MMR 2014. Materiál je v mezirezortním připomínkovém řízení.