
LITERÁRNÍ REŠERŠE II. – Analýza územně správního uspořádání vybraných států EU

Zpracovala: Miroslava Lungová

TUL 2012

Předkládaný výstup byl zpracován s podporou projektu Technologické agentury ČR ev.č. TD 010029 „Vymezení subregionů pro rozlišení a řešení sociálních a ekonomických disparit“.

Obsah:

I. Obecné info: OECD	3
Účel a využití funkčních regionů	3
Zodpovědnost fčních regionů	5
II. Rozpracování info za jednotlivé země:	6
a) Rakousko	6
Administrativní členění - přehled spolkových zemí	6
b) Německo	7
c) ČR	9
d) Maďarsko	9
e) Švédsko- Karlsson, Olsson	10
f) Slovinsko	12
g) Portugalsko	13
Informační zdroje:	14

I. Obecné info: OECD

Rešerše byla zpracována na základě studie **OECD**¹.

22 členských zemí odpovědělo na dotazník, z nichž 5 (Japonsko, Korea, Mexiko, Španělsko, Turecko) nedefinovaly regiony pomocí trhu práce. Většina OECD zemí vymezují (ať již na oficiální či neoficiální úrovni) funkční regiony pomocí místního trhu práce. I přes drobné rozdíly v použité definici, protože se mohou lišit parametry použité pro dojíždění či může být kritérium dojíždění do práce kombinované s jinými kritérii, jako denní vzdálenost dojíždění, meziměstská spolupráce etc., podstata vymezení zůstává stejná. Hranice takových regionů jsou definovány s odkazem na mobilitu pracovní síly. Jednoduše řečeno, funkční regiony představují propojené území ve smyslu, že mobilita PS směrem ven je nízká či žádná. Jinými slovy, pracovníci v regionu mají práci v rámci hranic regionu.

Nicméně z 22 definicí funkčních regionů, je 12 vymezených kolem určitého centra. Zbýlých 10 nevyžaduje identifikaci centra, ale místo toho používají algoritmus či klastrovou analýzu založenou na kombinaci vzdálenosti, blízkosti, prahu dojíždění, času cesty etc.

Na základě analýzy se ukazuje, že vymezení funkčních regionů na základě dojíždění není vždy kompatibilní s administrativními jednotkami – to platí ve 14 z 22 případů. Ve zbylých 8 bylo provedeno přizpůsobení tak, aby hranice funkčních regionů korespondovaly těm na územní či regionální úrovni. Např. Finsko naznačuje perfektní soulad mezi různými administrativními a funkčními územními jednotkami, zatímco Francie má situaci komplikovanější – funkční regiony jsou kompatibilní s NUTS2, nikoli již s NUT3.

Průměrná velikost funkčního regionu z hlediska území i populace se liší možná dokonce více, že průměrná velikost administrativních regionů mezi zeměmi OECD.

Účel a využití funkčních regionů

Kromě ČR, Dánska, Maďarska a Portugalska, všechny země, které definovaly funkční regiony je používají jako rámec pro socio-ekonomickou územní analýzu, strukturální studie místních trhů práce a odhad regionálních disparit. Některé země používají tento koncept jako analytický nástroj k identifikaci „slabých“ regionů vyžadujících pomoc. Ve větších administrativních regionech nejsou strukturální problémy vyžadující regionální iniciativu jednoduše identifikovatelné z jednoduchého důvodu: jsou „skryty“ za průměrnou situací. Územní analýza založená na funkčních regionech umožňuje detailnější diagnózu a pomoc identifikovat oblasti, které potřebují pomoc.

¹ OECD: Redefining Territories: Functional Regions, 2002.

Finanční zdroje

S výjimkou Rakouska, Kanady, ČR, Dánska, Finska a Maďarska, nejsou poskytovány prostředky pro funkční regiony v oblasti zemí OECD.

země	Funkční region/definováním	Počet	Kritéria	Kompatibilita s územními jednotkami		Implementace politik/zodpovědnost
				nižšími	vyššími	
ČR	Pracovní okres/Terplan a ČSÚ pod zodp. MMR	235	Podmínky dojíždění	Ano (munic.)	Ne	ne
Rakousko	Pracovní okres – NUTS IV / zákonem	85	Vytvořeny zákonem	Ano /munic.)	ano	Politika zaměstnanosti
Německo	Místní trh práce/Akademické instituce pod zodp. Min. hospod.	271	Podmínky dojíždění + čas dojíždění	Ano (okresy)	Ano	Oficiální jednotka pro identifikaci oblastí profitujících z podpory regionálních politik Ministerstva hospodářství
	Územně-plánovací region/Ministerstvo zodp. za územní plánování	92	Podmínky dojíždění	Ano (okresy)	ano	Ne
Maďarsko	Regionální centra práce/regionální úřady práce /Minist. hospod.	148	..	ne	ne	ne
Portugalsko	a) Unidades Geográficas de Empregos (Geografické jednotky zaměstnanosti) (Pisco)	33	Podmínky dojíždění	Ano (concelhos)	Ne	Ne
	b) Bacias de Emprego (Místní	40	Podmínky dojíždění	Ano (concelhos)	ne	ne

	trh práce) (Pereira)					
Švédsko	Místní trh práce/NUTEK (Národní rada pro průmyslový a technický rozvoj)	81	Podmínky dojíždění	Ano (munic.)	Ne	ne
Velká Británie	Oblasti dojíždění / Statistickí vlády+akademici z university v Newcastlu	308	Podmínky dojíždění	Ano (okrsky)	ne	Používány jako oficiální jednotky pro identifikaci oblastí profitujících z národních a evropských politik (SF)
Slovensko	Přístup trhu práce	15	Podmínky dojíždění (jednosměr)	ne	NUTSII	

zdroj: OECD, 2002 + Drobne, etc.

Zodpovědnost fčních regionů

Ve 4 zemích (Rakousko, Kanada, Dánsko a Švýcarsko) jsou fční regiony použity přímo či částečně jako rámec pro implementaci určitých politik vztahujících se primárně k trhu práce a dopravě.

v 5 zemích (všechny v Evropě – Finsko, Francie, Německo, Itálie a UK) slouží tyto regiony jako základ pro identifikaci oblastí, které se kvalifikují pro pomoc a podporu, ať již na národní či Evropské úrovni. Nicméně podpora není zpravidla přímo placena fčním regionům, protože nemají vytvořenou oficiální administrativní jednotky.

V dalších členských zemích jako ČR, Portugalsko, Švédsko, USA, nejsou takové regiony použity jako oficiální jednotky pro implementaci politik.

Závěr

Mnoho odpovědí poukazuje na to, že trh práce je pouze jednou z možností vymezení fčních regionů. Není jisté, jestli tento typ vymezení by byl vhodný pokud jde např. o průmyslový rozvoj. V tomto případě by musely kritéria pro vymezení zahrnout vztahy mezi podniky a pohyb zboží, služeb a informací. Zůstává otevřenou otázkou, jestli by si pak takto vymezené fční regiony odpovídaly.

II. Rozpracování info za jednotlivé země:

a) Rakousko

Administrativně správní členění země, hlavní město a další velká města

Rakousko se člení na **9 spolkových zemí** a na **99 politických okresů** s 2359 obcemi.

Administrativní členění - přehled spolkových zemí		
Spolková země	Hl. město	Zemský hejtman
Vídeň (Wien)	Wien	Michael Häupl (SPÖ)
Horní Rakousy (Oberösterreich)	Linz	Josef Pühringer (ÖVP)
Dolní Rakousy (Niederösterreich)	St.Pölten	Erwin Pröll (ÖVP)
Burgenlandsko (Burgenland)	Eisenstadt	Hans Niessl (SPÖ)
Korutany (Kärnten)	Klagenfurt	Gerhard Dörfler (BZÖ)
Štýrsko (Steiermark)	Graz	Franz Voves (SPÖ)
Tyrolsko (Tirol)	Innsbruck	Günther Platter (ÖVP)
Solnohradsko (Salzburg)	Salzburg	Gabriele Burgstaller (SPÖ)
Vorarlbersko (Vorarlberg)	Bregenz	Herbert Sausgruber (ÖVP)

V Rakousku je vymezeno celkem **85 tzv. pracovních okresů** (Okresů trhu práce), jejichž vymezení je podobné uvedeným politickým okresům (což odpovídá úrovni NUTS IV v nomenklatuře EU).

Hlavní rozdíl při vymezování politických a pracovních okresů:

- města s vlastním statutem a okolní politický okres tvoří jeden pracovní okres
- v některých případech jsou větší okresy veřejné správy rozděleny do dvou pracovních okresů
- hranice pracovních okresů i okresů politických jsou **vymezeny zákonem – regionální úřady služby rakouského trhu práce (také ustaveny zákonem) implementují politiku trhu práce na regionální úrovni**

- nepoužívají se zde statistická kritéria a hranice
- regionální vymezení pracovních okresů je 100% kompatibilní s vymezením na úrovni NUTS I a II, u úrovně NUTS III existují výjimky, kde pracovní okresy překračují hranice NUTS III

Analytické použití funkčních regionů

- pracovní okresy jsou důležitou územní jednotkou pro analýzu regionálních disparit na trhu práce
- rakouská služba trhu práce provádí monitoring dat o regionálním trhu práce a rakouský institut regionálních studií a územního plánování tvoří roční zprávu o trhu práce na regionální úrovni

b) Německo

Administrativně správní členění země, hlavní město a další velká města

Spolková republika Německo se skládá celkem z **16 spolkových zemí**, které mají vlastní zemské sněmy a zemské vlády.

název německy	název česky	hlavní město
Baden-Württemberg	Bádensko- Virtemebersko	Stuttgart
Bayern	Bavorsko	München
Berlin	Berlín	Berlin
Brandenburg	Braniborsko	Potsdam
Bremen	Brémy	Bremen
Hamburg	Hamburk	Hamburg.
Hessen	Hesensko	Wiesbaden
Mecklenburg-Vorpommern	Meklenbursko-Přední Pomořansko	Schwerin
Niedersachsen	Dolní Sasko	Hannover
Nordrhein-Westfalen	Severní Porýní-Vestfálsko	Düsseldorf
Rheinland-Pfalz	Porýní-Falcko	Mainz
Saarland	Sársko	Saarbrücken
Sachsen	Sasko	Dresden
Sachsen-Anhalt	Sasko-Anhaltsko	Magdeburg
Schleswig-Holstein	Šlésvicko-Holštýnsko	Kiel
Thüringen	Duryňsko	Erfurt

Administrativní členění čítá:

- 29 vládních krajů (Regierungsbezirk)
- 444 okresů a statutárních měst
- přibližně 14 800 obcí, z toho 83 velkoměsta se 100 000 obyvateli nebo více, 108 středně velikých měst s 50 000 až 99 999 obyvateli, 462 obcí s 20 000 až 49 999 obyvateli.

Funkční regiony

- vymezeny tzv. **regiony trhu práce**, které profitují z programů německé regionální politiky – celkem 271 – aktualizovány každé 4 roky
- pro monitoring proměn vzorců regionálního rozvoje se používají tzv. „**územně-plánovací regiony**“ (někdy překládány jako regiony regionální politiky) – jejich počet je 92, tzn. pokrývají širší území než pracovní regiony – výhodou je vymezení neměnné v čase (oproti pracovním) – až na výjimky představují oficiální regiony regionálního plánování spolkových zemí
- rozdíl mezi těmito dvěma regiony nejsou velké – v městských oblastech si více méně korespondují, ve venkovských oblastech jsou pracovní okresy menší než územně-plánovací

Metody vymezení:

a) „pracovní regiony“- kroky vymezení:

- vymezeno centrum trhu práce (municipalita, v níž součet příjíždějících překračuje o 1000 počet vyjíždějících) – některé venkovské oblasti tomuto kritériu neodpovídají, pak jsou definovány jako centrum, jsou-li dosažitelné za 45min. či byly bývalými centry trhu práce

- všechny municipality jsou vztaženy k pracovnímu centru podle vztahu dojíždění a dopravní dosažitelnosti – obklopující municipality, které mají pracovní centrum v dosahu 45min. jsou součástí

- tyto trhy práce jsou agregovány do „pracovního okresu“ – trh práce se stane pracovním okresem, jestliže centrum trhu práce je okresní město či má ústřední fci v rámci regionálního plánování a min. 75% míst je obsazeno z místních zdrojů.

- vymezení municipalit do pracovních okresů v rámci hranic okresů či krajů s min. počtem obyv. 100 tis.

b) územně-plánovací regiony

- vymezeny Federálním úřadem pro územní plánování a výstavbu – a obecně slouží jako analytický nástroj ke sledování regionálních disparit a vzorců regionálního rozvoje

Kompatibilita s administrativním členěním

- základní jednotkou jsou okresy, které korespondují NUTS III
- pracovní okresy a územně-plánovací regiony jsou kompatibilní s administrativními jednotkami na úrovni spolkových států (NUTS I) a NUTS II

c) ČR

- oficiální název územní jednotky odpovídající místnímu trhu práce je „pracovní okrsek“ – v ČR jich existuje 235 – některé z nich nekorespondují hranicím administrativních jednotek na úrovni NUTS IV
- Metody vymezení – použité kritéria pro vymezení fčních regionů:
- obytná funkce (O)
- pracovní funkce (P)
- obslužná funkce (N)

Tyto základní funkce byly nastaveny jako podíl na ČR (CR = 10000). Pomocí jednoduché rovnice $(O+P+N/3)$ získáme syntetickou charakteristiku Komplexní fční velikost (KFV) regionu/municipality. KFV je geografický indikátor vyjadřující význam centra.

Tyto regiony jsou vymezovány pro MMR Terplanem – Institutem pro územní plánování ve spolupráci s ČSU.

Tyto fční regiony nejsou používány jako rámec pro socio-ekonomickou teritoriální analýzu, protože v mnoha případech nejsou kompatibilní s administrativními hranicemi vyšších jednotek IV, III a II.

d) Maďarsko

Administrativně správní členění země

NUTS I – 3 části státu (*Országok*)

NUTS II – 7 regionů

NUTS III – 19 žup a hlavní město

- Župy se dále dělí na okresy (maďarsky *kistérségek*, doslovný překlad znamená malooblast; kterých je celkem 168.
- 23 velkých měst se župními pravomocemi - Jedná se o města s větším počtem obyvatel, která mají stejná nebo podobná práva jako župy, ve kterých se nachází.

Vymezení funkčních regionů ve formě místního trhu práce:

- územní jednotky korespondující místnímu trhu práce se nazývají „regionální pracovní centra/regionální úřady nezaměstnanosti (148 úřadů v zemi)
- území úřadů více méně pokrývají území malých regionů NUTS IV – přesto jsou zde rozdíly – hranice úřadů práce ne vždy odpovídají hranicím krajů NUTS III, určité rozdíly lze najít i na úrovni NUTS II

Jiné typy funkčních regionů

- asociace místních úřadů (NUTS V) lze považovat za funkční jednotky – nejsou administrativními jednotkami, ale jsou utvořené na určité období a jasně definovaný účel
- region Balaton byl vytvořen s cílem tvorby funkčního regionu na hranici tří regionů – hl. cílem je regulace ochrany krajiny, kvality přírodního prostředí a osídlení

e) Švédsko- Karlsson, Olsson

Funkční region se často skládá z několika administrativních regionů. To vytváří napětí a problémy při plánování, protože za plánování funkčních regionů je zodpovědných více místních autorit. Při formování funkčních regionů je cílem propojit oblasti se silnými ekonomickými interakcemi. V úvahu se bere řada interakcí, jako např. tok obyvatel (migrace a dojíždění), obchod se zbožím a službami, dopravní toky, toky zboží, spojení službami, finanční toky (Vanhove a Klaassen, 1987).²

² Karlsson, Ch. a Olsson, M. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. Ann REg. Sci 40:1-18 (2006). Springer-Verlag 2006.

Metody identifikace funkčních regionů:

1. místní trh práce - používá jednosměrný tok dojíždějících

a) municipality jsou považovány za soběstačné, když dojíždí (ven z municipality) méně než 20 % pracující populace a jestliže ne více než 7,5% pracující populace dojíždí do nějaké konkrétní municipality

b) v druhém kroku jsou municipality přiřazovány do silně soběstačných – municipality, které nejsou silně soběstačné jsou přidány do řetězu municipalit, do nichž dojíždí většina dojíždějících. Řetěz může mít tři spoje – existuje-li více spojení, v nejslabším článku je zlomen – odpojená municipalita je přidána k municipalitě, která získává druhý nejvyšší tok dojíždějících

+ v SCB (1992) je předloženo ještě jedno pravidlo (které ale není použito): jestli nejsou dvě municipality silně soběstačné, ale největší tok dojíždějících v každé municipalitě jde do té druhé, samy vytvoří místní trh práce.

2. zóna dojíždění – obousměrný tok dojíždění

Killian a Tolbert (1993) odhadují zóny dojíždění – tento přístup je méně zaměřen na městská centra než výše zmíněná metoda. Zóny dojíždění jsou staví na existující vzájemné závislosti municipalit spíše než na jednostranné závislosti – tzn. měří se dojíždění oběma směry a tím pádem, dvě municipality s velkým jednosměrným tokem dojíždění nemusí nutně kvalifikovat jako region.

3. přístup dosažitelnosti – region tvořen na základě potenciálních interakcí mezi oblastmi

- v úvahu se bere počet pracovníků, kteří žijí v municipalitě, čas dojíždění mezi dvěma municipalitami spolu s rozdílem ve vzdálenosti

- má dvě verze: jedna zkoumá přístup zaměstnavatelů k pracovníkům a druhá zkoumá přístup pracovníků k práci

- výsledkem je seznam nejvýznamnějších lokalit z pohledu zaměstnavatelů a z pohledu pracovníků

f) Slovinsko

3 Koncepty³:

a) Funkční městské oblasti (FUA) – hustě zalidněné městské centrum + fixní % dojíždějících v rámci oblasti, hranice FUA jsou určeny prostřednictvím % dojíždějících, kt. mají práci v centru či v jiné jednotce FUA

- v evropském kontextu se vymezuje dvojím způsobem:

1) země s více než 10 mil. obyv.: FUA definováno jako městské jádro s nejméně 15 tis. obyv. a celkově více než 50 tis. celk. populace

2) menší země: městské jádro min. 15 tis. obyv. a více než 0,5% národní populace

b) Funkční městský region – širší koncept než FUA

- vymezen širěji než místní trh práce a obl. dojíždění do práce

- nemá limity (jako např. 15 či 20% místní populace) dojíždění

- nejvíce se přibližuje výrazu metropolitní oblast

c) Funkční region – region charakterizovaný vysokou frekvencí ekonomické interakce uvnitř regionu, jako je regionální obchod se zbožím a službami, dojíždění za prací a nákupy (Karlsson, Olsson, 2006)

- mnohem širší koncept než FUA či FUA: hl. charakteristikou je integrovaný trh práce, v jehož rámci je mnohem intenzivnější dojíždění či vyhledávání práce

- je charakterizován propojením aktivit a vnitřní regionální dopravní infrastrukturou, usnadněním vysoké mobility lidí, produkce a vstupů uvnitř regionu

- v praxi se používají dva koncepty k vymezení oblasti dojíždění za prací:

1) vymezení kolem centra

- tento přístup se liší v jednotlivých zemích: centrum lze definovat podle populace, úrovně zaměstnanosti či podmínky dojíždění (v tomto případě musí být centrum soběstačné, tzn. počet lidí žijících a pracujících v centru musí být vyšší než počet pracovníků dojíždějících do

³ Drobne, S., Konjar, M., Liseč, A., Milanovič Pichler, N., Lamovšek Zavodnik, A. Functional Regions Defined by Urban Centres of (Inter)National Importance – The Case of Slovenia. REAL CORP: Vienna, 2010.

jiného centra či musí přitáhnout podstatně vyšší počet pracovníků než kolik jich vyjíždí za prací z centra)

2) vymezení za použití algoritmu či klastrové analýzy založené na kombinaci vzdálenosti, blízkosti, prahu dojíždění, času dojíždění etc.

Vymezení funkčních regionů ve Slovinsku používá přístup trhu práce (kolem centra), založený na jednosměrném dojíždění. V první fázi byly vymezeny municipality, které jsou silně soběstačné – tak vzniklo 15 center národního a mezinárodního významu definovaných ve Strategii územního rozvoje Slovinska (SPRS 2004). Je zde velmi patrný funkční vliv hlavního města Ljubljany – jeho fční region pokrývá 78 % země. Vymezíme-li fční regiony na úrovni NUTS II či NUTS III, existují zde velké rozdíly v počtu obyvatel (př. Koper-Izola-Piran v porovnání s fčním regionem Ljubljany má 17x nižší populaci).

g) Portugalsko

Portugalsko nemá přesný ekvivalent místního trhu práce. Vláda používá jako oficiální územní jednotku v rámci portugalského vnitrozemí tzv. Redes Regionais para o Emprego – vznikly na základě rozhodnutí rady ministrů. Hl. důvod pro jejich ustavení: podporovat jednotnou postup a lepší propojení dostupných zdrojů v oblastech, které jsou sociálně a ekonomicky podobné.

Způsoby vymezení funkčních regionů se zde zabývali:

Lopes, R. (1998) – dělil zemi do 17 místních trhů práce

Pereira, A. E. (1997) – na základě dojíždění rozdělil zemi do 40 místních trhů práce

Pisco, M. L. (1997) – identifikoval v rámci concelhos (okresů?) póly „spádovosti“(přitažlivosti) na jejich základě definoval 33 místních trhů práce.

Kompatibilita s jinými územními jednotkami

- v případě Redes REgionais .. – jejich agregací vznikají regiony na úrovni NUTS II (neodpovídají NUTS III)

Analytické využití a zodpovědnost při implementaci politik:

- tyto jednotky nejsou používány jako rámec pro socio-ekonomickou územní analýzu
- žádná zodpovědnost. Očekává se, že tato místní síť pomůže identifikaci hlavních problémů v oblasti zaměstnanosti a odborného vzdělávání a při hledání a implementaci řešení

Informační zdroje:

OECD: Redefining Territories: Functional Regions, 2002.

Karlsson, Ch. a Olsson, M. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. Ann REg. Sci 40:1-18 (2006). Springer-Verlag 2006.

Drobne, S., Konjar, M., Lisec, A., Milanovič Pichler, N., Lamovšek Zavodnik, A. Functional Regions Defined by Urban Centres of (Inter)National Importance – The Case of Slovenia. REAL CORP: Vienna, 2010.