

Institucionalizace metropolitních regionů v Německu a ve Francii ve vzájemném srovnání

Jiří Ježek

Západočeská univerzita v Plzni

Hlavní cíle příspěvku

- ▶ Článek se snaží **identifikovat okolnosti vzniku a vývoje metropolitní správy v Německu a ve Francii** (ve dvou klíčových zemích EU s odlišnou správní a politickou kulturou)
- ▶ Poukázat jak na **výhody, tak na problémy a limity jednotlivých řešení**. Stabilita německého institucionálního rámce kontrastuje s množstvím správních reforem ve Francii v posledních padesáti letech.

2. Teoretická diskuse o institucionalizaci metropolitních regionů

- ▶ Ideál – teoretická vize: **politická legitimita, vysoká míra autonomie a relevantní územní vymezení**); k praktické realizaci vede dlouhá a trnitá cesta
- ▶ Debata o institucionálním uspořádání metropolí se vyznačuje sporem mezi **dvěma myšlenkovými směry** (Tomàs, 2020).
- ▶ Na jedné straně zastánci metropolitní správy prosazují **institucionální konsolidaci** metropolitních regionů prostřednictvím územních strukturálních reforem.
- ▶ Na druhé straně někteří autoři ovlivnění teorií veřejné volby zdůrazňují **hledání způsobu, jak mohou autonomní obce optimalizovat svoji konkurenceschopnost prostřednictvím spolupráce s dalšími nejenom veřejnoprávními, ale i soukromoprávními subjekty**. V 90. letech 20. století zastánci nového regionalismu (new regionalism) koncipovali metropolitní správu jako měkkou (soft) a flexibilní institucionální strukturu, schopnou řešit různé problémy související s globalizací a dalšími výzvami.

Německo (1)

- ▶ **Federální uspořádání** ovlivňuje systém jeho veřejné správy
- ▶ Německá ústava (Grundgesetz) rozlišuje mezi **výlučnými pravomocemi** spolku nebo spolkových zemích a sdílenými pravomocemi spolku společně se spolkovými zeměmi. Komunální uspořádání je ve výlučné pravomoci spolkových zemí, podobně jako otázka zemského a regionálního rozvoje.
- ▶ Kromě toho existují **tři městské spolkové země** (Berlín, Brémy a Hamburg), které mají řadu zvláštností, např. přímo volené městské rady; mají rovněž statut spolkových zemí
- ▶ - existují dva typy obcí - obce, které jsou součástí okresů (Landkreise) a tzv. samostatná města (kreisfreie Städte).
- ▶ **Samostatná města** jsou zpravidla velká města, mají široké portfólio kompetencí a značnou politickou autonomii
- ▶ **Obce, které jsou součástí okresů** (většinou se jedná o malá a střední města), mají kompetence omezenější. Některé veřejné služby jako například stavební dozor, veřejnou dopravu, školy, zdravotnictví, nemocnice, odpadové hospodářství, silnice apod., pro ně zajišťují okresy.
- ▶ Vzhledem k tomu, že samostatná města plní úlohu jak obce, tak okresu, a mají přímo voleného starostu, tak jsou administrativně i politicky silnější než okresy, které sdružují větší počet obcí. Samostatná města jsou zodpovědná za téměř všechny veřejné služby (služby obecného zájmu). Týká se to především sociálních a zdravotních služeb, územního plánování, infrastruktury, veřejné dopravy, školství, kultury, ekonomického rozvoje, sociálního bydlení.

Německo (2)

- ▶ Od 60. let 20. století různé správní reformy, které jsou především v kompetenci spolkových zemí, které si organizují vlastní správu a vytvářejí legislativní rámec pro fungování obcí.
- ▶ Německý správní systém se jako celek vyznačuje vysokou mírou kontinuity a ve veřejné správě se stále uplatňují klasické weberiánské byrokratické formy organizace. I když v poslední době dochází k postupným změnám
- ▶ Slučování obcí již v 70. letech 20. století, v poslední době např. v Duryňsku

Francie (1)

- ▶ Centralizovaný stát, kde se od 60. let 20. století postupně prosazují různé regionální iniciativy (l'action régionale). Od r. 2003 je Francii **decentralizovaný unitární stát**
- ▶ Decentralizace byla velkým tématem na začátku vládnutí F. Mitterranda. Zákony (1982) **posílily pravomoci obcí** (zejména v oblasti územního plánování) a **departementů** a zavedly **regiony** jako nové územně samosprávné celky, které mají své vlastní kompetence a nejsou nadřazené departementům.
- ▶ Např. v oblasti **školství** jsou kompetence rozděleny mezi jednotlivé správní roviny takto: za financování základních škol zodpovídají obcemi, za collèges departementy, za lycea a odborné školy regiony, a stát má na starosti učitele a učební plány.
- ▶ Obdobně jako departementy vytvořené v době Francouzské revoluce, **navazují regiony na dědictví bývalých provincií a historických regionů**. Původně jich bylo 27, od 1. ledna 2016 byl jejich počet redukován na 13 v metropolitní Francii (včetně Korsiky) a pět zámořských regionů.
- ▶ Při slučování byly uváděny dva argumenty: úspory z rozsahu (málo relevantní) a posílení ve vztahu k ostatním "regionům" Evropy, zejména německým spolkovým zemím. Sloučení prosazeno **i přes nesouhlas veřejného mínění a volených zástupců některých slučovaných regionů**. Příkladem je Alsasko
- ▶ **Tradičně silná atomizací obecních samospráv** se v kontextu pokračující regionalizace a metropolizace ukazuje jako problém.

Francie (2)

- ▶ Vzhledem k **neúspěchu všech pokusů o slučování obcí** (naposledy Marcellinův zákon z r. 1971), se problém velkého počtu malých obcí řeší prostřednictvím podpory meziobecní spolupráce.
- ▶ **Veřejná zařízení pro meziobecní spolupráci** (Établissement public de coopération intercommunale – EPCI) tak představují mezistupeň mezi obcemi a departementy. Tvoří je organizace s vlastními daňovými příjmy, které ovšem nepatří do kategorie územních orgánů veřejné správy. Rozhodovací pravomoci mají volení zástupci členských obcí. Počet těchto struktur a překrývání jejich kompetencí vytváří územní „millefeuille“
- ▶ Již koncem 19. století získaly obce možnost spojovat se s ostatními obcemi nebo departementy do syndikátů.
- ▶ V 60. letech vznikly různé formy „společenství obcí“ - městské obvody (les districts urbains) a městská společenství (le communautés urbaines) v r. 1966
- ▶ Zákon Chevènement (1999) je dnes jedním z hlavních zákonů podporujících meziobecní spolupráci. Definoval role tří nových typů veřejných zařízení s vlastním financováním:
 - Společenství obcí (communautés de communes)
 - Společenství aglomerací (communautés d'agglomération)
 - Městská společenství (communautés urbaines), jehož minimální počet obyvatel bala 500 tisíc, dnes (2014) 250 tisíc.
- ▶ Předpokládalo se, že dřívější struktury se sloučí do některého z uvedených tří typů EPCI. V plné míře k tomu bohužel nedošlo a nastalá situace se stala značně nepřehlednou.

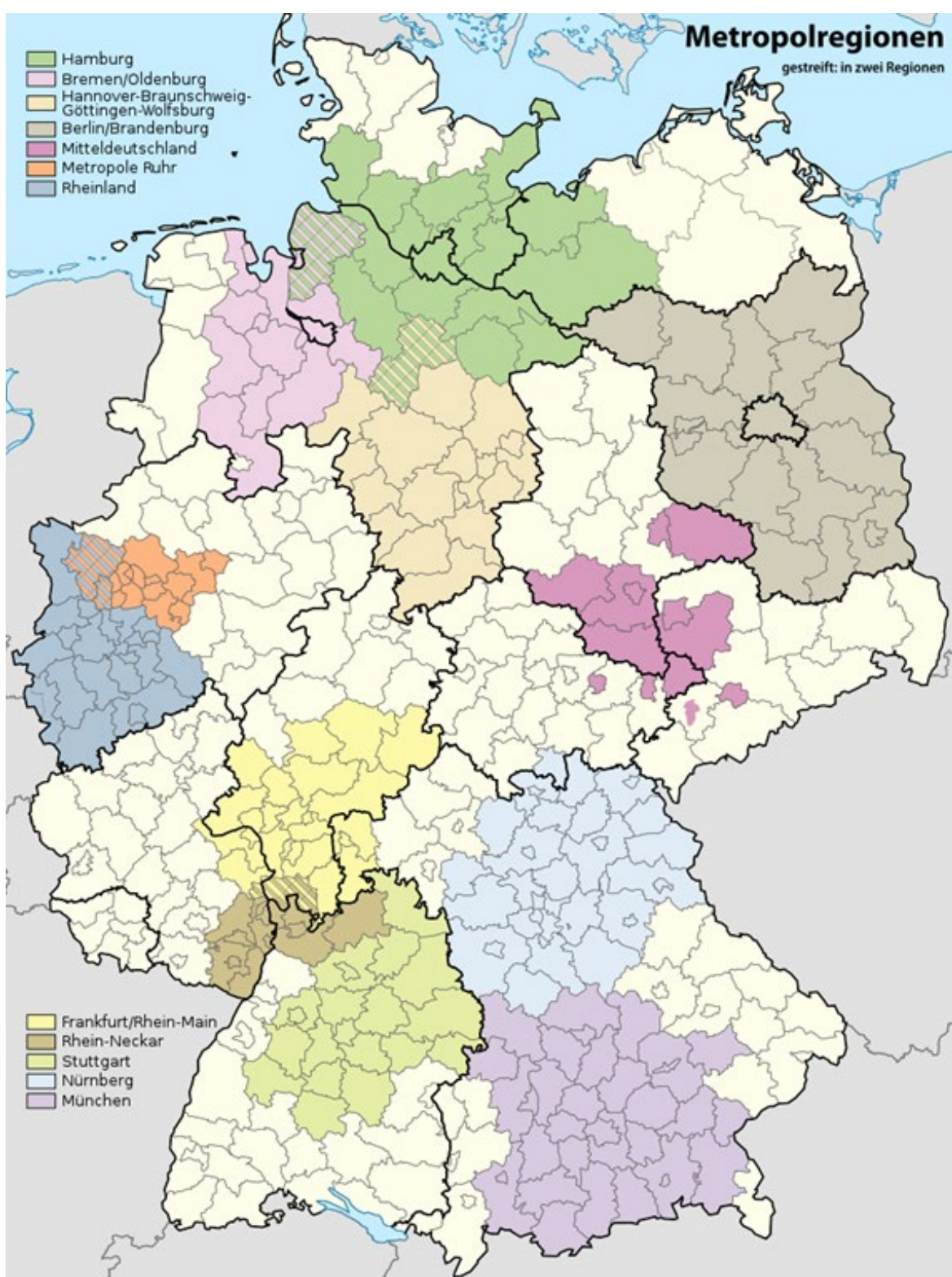
Metropolitní regiony v Německu (1)

- ▶ Metropolitní regiony nejsou **vyhraněnou kategorií (nejsou orgány územní veřejné správy)**. Tento pojem se používá jak v analytickém, tak politickém smyslu.
- ▶ V rámci politiky územního rozvoje se stal **populárními koncem 90. let 20. století** – jako nová „**prostorovou kategorií**“ - Evropské metropolitní regiony – **obava ze ztráty konkurenceschopnosti hospodářství** (diskuse o atraktivitě N. jako místa pro podnikání a investování) a absencí globální metropole (global city) srovnatelné s Velkou Paříží nebo Velkým Londýnem.
- ▶ Nepředstavují nové územně-správní celky, ale **rozmanité formy spolupráce mezi obcemi, okresy (Landkreise) a dalšími veřejnými a soukromými subjekty (včetně univerzit)**.
- ▶ Téměř všechny německé metropolitní regiony jsou sice územně značně rozsáhlé (např. Berlín-Braniborsko nebo Hamburk), ale jejich **schopnosti řídit regionální rozvoj jsou poměrně omezené, což je dáno nedostatkem finančních prostředků a kompetencí**.

Metropolregionen

gestreift: in zwei Regionen

- Hamburg
- Bremen/Oldenburg
- Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg
- Berlin/Brandenburg
- Mitteldeutschland
- Metropole Ruhr
- Rheinland



Metropolitní regiony v Německu (2)

- ▶ Diskuse o EMR doprovázena **kritikou výběru** globálně konkurenceschopných „**národních šampionů**“, z nichž téměř všichni se nacházejí v západní části Německa, a také **nekonceptnosti**, neboť nebylo zcela jasné, jak do tohoto diskursu územní politiky zapadají malé městské regiony jako Karlsruhe, Braunschweig, Kassel, Leipzig, Freiburg nebo Osnabrück, resp. **jak konceptně řešit problémy malých a středně velkých měst?** Vznikla také řada konfliktů mezi městskými a venkovskými oblastmi a jejich potřebami a zájmy (Matern, 2013).
- ▶ V rámci charakteristiky německých metropolitních regionů je zapotřebí uvést, že **v menším měřítku, na úrovni městských regionů**, již po desetiletí působí **velmi silná regionální plánovací sdružení (Regionale Planungsverbände)**. Tato sdružení mají významné kolektivní kapacity v oblasti územního, strategického a krajinného plánování, veřejné dopravy a hospodářského rozvoje Společně s okresy a samostatnými městy jsou nejdůležitějšími institucionálními aktéry.
- ▶ Německá cesta = **kombinace silného institucionálního jádra v malém měřítku** (typicky zmíněná plánovací sdružení) a **flexibilnějších forem správy ve větším měřítku**, na úrovni metropolitních regionů.
- ▶ Nové víceúrovňové uspořádání německých metropolitních regionů **není výsledkem konceptního (plánovitého) vytváření metropolitních struktur, ale je významně závislé na situační konstelaci klíčových aktérů** a na iniciativách správních orgánů. Jedná se tudíž o institucionální struktury, které **nejsou příliš stabilní a mohou i zanikat**. K přeskupování správních kompetencí dochází v závislosti na dynamice decentralizace, regionalizace a hledání úsporných opatření (Blatter, 2006; Zimmermann, 2017; Fricke a Gualini, 2019).

Metropolitní regiony v Německu (3)

- ▶ Vznik metropolitních regionů v N. představuje zavedení **nové institucionální úrovně (měřítka)**, která **nemusí nutně vést ke změně politických nebo správních funkcí**.
- ▶ Přestože nevznikly na úkor jiných úrovní, jsou doplňkem existujících správních struktur), tak jejich vznik je doprovázen řadou konfliktů.
- ▶ Ačkoli hlavní hnací silou vzniku metropolitních regionů byla konkurenceschopnost, tak **problémy jako je udržitelný rozvoj nebo veřejná doprava a dopravní obslužnost jsou optimálně řešitelné spíše na úrovni městských regionů**, to znamená na nižší správní úrovni (v menším správním měřítku).
- ▶ Nutné podotknout, že německé metropolitní regiony jsou územně rozsáhlejší než tradičně vymezované městské regiony (Zimmermann, 2017).

Metropolitní regiony ve Francii (1)

- ▶ Hlavní reformy meziobecní spolupráce (zákon Chevènement z roku 1999) a územního plánování (zákon o solidaritě a obnově měst z roku 2000 - SRU) se výslovně netýkají metropolitních regionů, ale významným způsobem přispěly k **postupnému nárůstu velikosti a kompetencí meziobecních společenství ve Francii a tím k posílení nadmístní správní úrovně.**
- ▶ Na základě slibného vývoje se vláda rozhodla pokračovat ve svém reformním úsilí a „vymyslela“ metropole (2010)
- ▶ Tváří v tvář neochotě místních samospráv se sdružovat vláda přitvrdila a Zákonem o modernizaci územní veřejné činnosti (MAPTAM 2014) **vznik metropolí nařídila.** Metropole tak jsou legislativním produktem a znamenají rozchod s politikou dobrovolného sdružování, uplatňované od doby přijetí zákonů o decentralizaci (1964).
- ▶ K 1. lednu 2015 vzniklo deset metropolí, které většinou nahradily existující městská společenství, a další **tři metropole se zvláštním statusem:** Velká Paříž, Lyon a Aix-Marseille-Provence

Metropolitní regiony ve Francii (2)

- ▶ Zákon MAPTAM (2014) je **výsledkem spojení starostů velkých měst, kteří byli zároveň členy parlamentu, a vládou**
- ▶ **Většinou proběhla změna statusu hladce**, neboť metropole jsou pouhým pokračováním existujících městských společenství, s relativně stejnými kompetencemi a územním vymezením (strategické plánování, územní plánování, hospodářský rozvoj, doprava, sektorové politiky) s každodenním poskytováním veřejných služeb.
- ▶ Novinkou jsou vztahy mezi metropolemi a nadřazenými správními úrovněmi a státem. Zákon MAPTAM předpokládá, že **metropole budou v budoucnosti rozšiřovat portfolio svých kompetencí** tím, že na základě dohod převezmou některé kompetence, které byly původně svěřeny departementům a regionům, nebo dokonce státu.
- ▶ Ačkoliv cílem reformy bylo vytvoření silných metropolí, tak tři největší a nejvýznamnější si **prosadily zvláštní status (Paříž, Lyon a Marseille)**.
- ▶ Vzhledem k silnému odporu místních politických elit získaly Velká Paříž (131 obcí a 7 milionů obyvatel) a metropole Aix-Marseille Provence (91 obcí a 1,8 milionu obyvatel) zvláštní statut. V obou případech bylo povinné sloučení bývalých meziobecních samospráv oslabeno vytvořením **metropolitních rad**, zastupujících jednotlivé obce, které snižují rozhodovací autonomii metropolí. Vedení metropolí musí s radami zastupujícími obce **povinně konzultovat všechna rozhodnutí**, takže metropolitní rady de facto určují politickou agendu. Dále, v závislosti na politickém rozložení sil mohou metropole na obce **zpětně přenášet některé pravomoci**. Rozhodování metropolí je tak podle kritiků těžkopádné a nedaří se zcela prosazovat strategická rozhodnutí (Béhar, 2019 aj.).

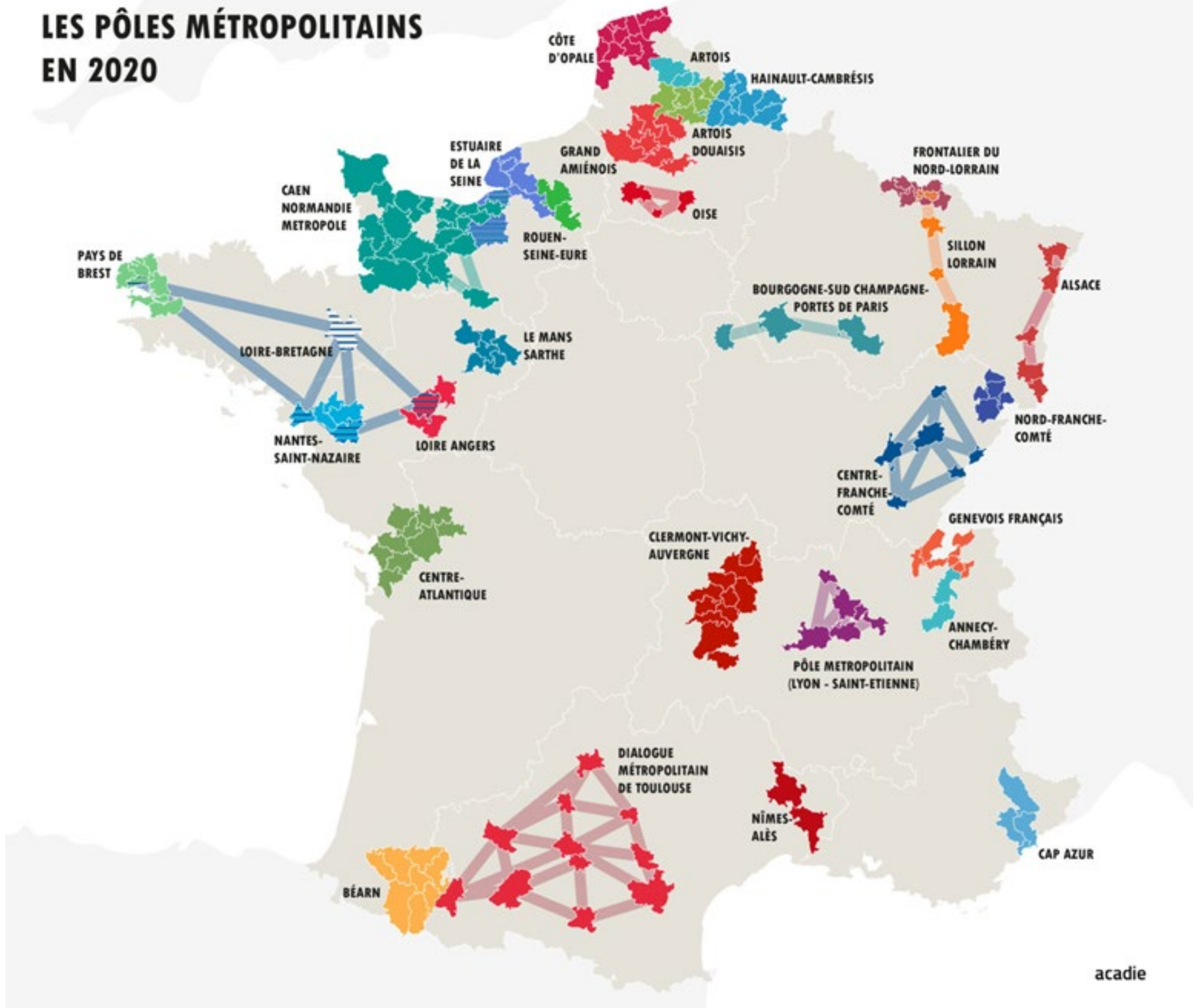
Metropolitní regiony ve Francii (3)

- ▶ Třetí největší francouzská aglomerace, **metropole Lyon** (59 obcí a 1,4 milionu obyvatel) **se nachází v odlišné (opačné) situaci**. Vzhledem k místní politické podpoře šel zákonodárce mnohem dál.
- ▶ Metropolitní region vznikl **spojením bývalého městského společenství této metropole s departementem Rhône**. Posláním nově vytvořené veřejné instituce „zvýšení konkurenceschopnosti a solidarity“, přičemž jí byly svěřeny mj. všechny kompetence v oblasti integrace a ochrany sociálně vyloučených osob, které dosud vykonával departement.
- ▶ Metropole Velký Lyon je jedinou francouzskou metropolí, která získala **status územního orgánu veřejné správy**. Tyto vysoce integrované kompetence, které jsou vládou často dávány za následování hodný příklad.
- ▶ Řešení má ale slabou stránku: **metropole je úzce vymezena** a zahrnuje pouze část funkčního regionu, a to kvůli neochotě některých obcí k připojení.
- ▶ Debata o metropolích tak ilustruje **napětí mezi dvěma měřítky**, měřítkem řešení každodenních problémů a měřítkem strategického plánování, odpovídajícího metropolitní úrovni, které doposud nebylo vyřešeno.
- ▶ V závislosti na konkrétních případech a konstelacích místních aktérů (politických sil) **zákonodárci stále váhají** mezi silnými metropolemi s malým územním obvodem, a územně rozsáhlými metropolitními regiony, politicky slabšími, jako jsou Paříž a Marseille.
- ▶ V mnoha metropolích bohužel toto úzké územní vymezení **neumožňuje efektivní řešení klíčových problémů jako je rozrůstání měst, sociální segregace, odpadové hospodářství nebo přetížení dopravní infrastruktury** (Demazière, 2018).

Metropolitní regiony ve Francii (4)

- ▶ V metropolitních oblastech kromě toho existují **další formy územní spolupráce jako jsou různé „dialogy“** apod. Většinou patří do kategorie měkkých s nedostatečnou institucionalizací.
- ▶ V roce 2010 zákonodárce zavedl pojem metropolitní klastr (Le pôle métropolitain) pro flexibilní formu správy. **Metropolitní klastry** mají právní status smíšených syndikátů a skládají se z několika meziobecních společenství (EPCI). Od roku 2014 (zákon MAPTAM) jsou **tyto syndikáty otevřeny spolupráci s dalšími partnery, jako jsou departementy, regiony, ale i univerzity, přístavy, agentury pro hospodářský nebo turistický rozvoj, obchodní a průmyslové komory, agentury pro územní plánování** apod.
- ▶ Na rozdíl od metropolí se metropolitní klastry nemusí řídit dvěma zásadami: výlučností kompetencí a územní kontinuitou. **Mohou vytvářet sítě obcí a měst geograficky vzdálených, pokud sdílejí problémy a chtějí společně plánovat budoucnost.**
- ▶ Tato institucionální forma je místními aktéry hodnocena jako **"závan čerstvého větru"**, neboť neodpovídá obecné logice územních reforem a přitom nabízí větší flexibilitu a možnosti experimentování. Doposud vzniklo asi 20 metropolitních klastrů, z nichž zhruba polovina nemá status metropole podle zákonu MAPTAM (2014). Metropolitní klastry tak nelze považovat za alternativní model, ale za doplněk metropolí (Bariol-Mathais, 2017; Dugua, 2015; Vanier, 2017).

LES PÔLES MÉTROPOLITAINS EN 2020



Shrnutí (1)

- ▶ Vývoj městských regionů a metropolí v obou zemích ilustruje teoretické debaty o této problematice.
- ▶ V Německu se jedná o proces evolučně pomalý, se zdola nahoru (bottom-up), postupně reagující na vynořující se výzvy a události, zatímco ve Francii došlo k institucionalizaci metropolí se shora dolů. Metropolitní regiony se staly nástupci městských společenství (communautés urbaines), konkretizující spojení mezi starosty velkých měst a národní (centrální) vládou.
- ▶ Francouzské MR mají ve srovnání s německými spolkovými zeměmi omezenou akční schopnost.
- ▶ Klíčovými aktéry metropolitní správy jsou v Německu obce a města, ve Francii pak meziobecní struktury.
- ▶ Vznik a rozvoj metropolitní správy je obtížný proces, kterému **brání a vzdoruje etablovaná subnárodní mocenské struktury**. Jak ukazují především francouzské zkušenosti, tak od teoretické vize (politická legitimita, vysoká míra autonomie a relevantní územní vymezení) k praktické realizaci vede dlouhá a trnitá cesta.
- ▶ **Stabilita německého institucionálního rámce** je v posledních několika desetiletích **v kontrastu s řadou institucionálních reforem ve Francii**, týkajících se mechanismů místní a regionální správy. Po roce 2000 se tento pohyb zrychlil. O reformách se ve Francii bouřlivě diskutuje a vedou spory.
- ▶ Motivem správních reforem ve Francii je především zjednodušení a zpřehlednění systému. Kritici ale často namítají, že o tom lze pochybovat, neboť dochází k **násobení administrativních vrstev a financování veřejné správy zůstává složité jako dříve**.