

SEG ROZVOJ REGIONŮ 1 text přednášky 7

METROPOLITNÍ REGIONY

... major cities throughout Europe constitute the nervous system of the economic and political body of the continent. The more nation-states wane, the more cities emerge as the driving force in the making of a new European society (Manuel Castells)..

Evropa je nejurbanizovanější kontinent světa - více než 80% populace žije v městských sídlech (20% žije v sídlech s více než 250 000 obyvateli /Londýn a Paříž jsou jedinými aglomeracemi s více než 10 mil. obyvateli/, 20% žije ve středně velkých městech s 50 – 250 000 obyv. a 40% ve městech s 10 – 50 000 obyv.).

Stále pokračuje urbanizační proces, ale v pomalejším tempu. V EU navíc existují velké rozdíly v tempu urbanizace mezi jednotlivými členskými zeměmi – například ve Finsku stále probíhá klasický proces urbanizace charakteristický zvětšováním městského obyvatelstva a depopulací rurálních oblastí.

Síť měst v Evropské Unii je značně ekonomicky nevyrovnaná. Evropská integrace přispěla zejména k růstu velkých měst v centrálních částech EU, k jejich zvýšené atraktivitě. O poznání méně pak posílila (národní) centra jednotlivých periferních regionů.

V EU zároveň v řadě případů dochází ke zdatelné regionální provázanosti městského a venkovského prostoru:

- suburbanizační proces;
- přesun řady rutinních průmyslových činností, prostorově náročných či hlučných aktivit do rurálního prostoru;
- lokace R&D v atraktivních (z hlediska kvality života) příměstských oblastech;
- industrializace zemědělství a jeho napojení na městské trhy;
- rekreační zázemí velkých měst.

Evropská unie chce zvyšovat svoji ekonomickou výkonnost tváří v tvář vnější konkurence Severní Ameriky a jihovýchodní Asie – v tomto ohledu hrají města nezastupitelnou roli, jelikož je v nich vytvářen zcela nedisproporční podíl hrubého domácího produktu EU (až 75%).

V období II. světové války a po něm se ekonomický a demografický růst měst, související s poválečnou obnovou odehrál snad ve všech současných členských zemích EU. Od počátku 70. let do let 80. docházelo k utlumení rozvoje měst (ropná krize) a k sociálním a ekonomickým krizím, ztrátě populace – velká města ztratila svůj ekonomický základ. Avšak od 80. let probíhala úspěšná fyzická a ekonomická restrukturalizace ve většině "starých měst", v řadě případů i ke stabilizaci populace.

Velké nakupení ekonomického, intelektuálního a fyzického kapitálu znamená, že města jsou zdroji ekonomických a sociálních inovací stejně jako kontrolními centry evropské ekonomiky. Význam měst vzrůstá i s postupným uvolňováním vlivu národních států v Evropské unii – zároveň mezi nimi vzrůstá konkurence (v důsledku nechráněnosti národními protekcemi). Současně dochází k určitým hodnotovým a kulturním změnám a bydlení ve městech, oslabované různými formami suburbanizace, se stává opět žádoucím (i v souvislosti s odbouráním těžkého průmyslu ve městech a relativním zlepšením životního prostředí).

Role měst v globální ekonomice

Velká města/metropolitní regiony posílily svoji pozici v rámci globální ekonomiky ze dvou důvodů. Prvním z nich je koncentrace kvalifikované pracovní síly – jeden z hlavních lokalizačních faktorů současné ekonomiky. Za druhé - velká města získávají svoji pozici na strategických komunikačních a dopravních uzlech.

Jako centra regionu fungují čtyřmi způsoby:

1. řídicí body regionální ekonomiky,
2. klíčové umístění pro finance a specializované služby,
3. místa produkce a výroby v nejvyspělejších odvětvích,
4. trhy pro vyrobené produkty a technologie.

Francouzský příklad je dobrou ukázkou tohoto fenoménu – ve Francii pokročilé sektory, kontrolní funkce a moderní infrastruktura posilují růst metropolitních sítí, mezi kterými dominuje Paříž. Na konci 80. let s podílem 18% na francouzské populaci, má pařížská metropolitní oblast 50% podíl na všech tzv. abstraktních funkcích a high-tech pracovních příležitostech. V rámci každého zastoupeného sektoru byl v pařížském regionu zaznamenán vysoký podíl pracovních příležitostí ve výrobě a marketingu a mnohem méně ve výrobních funkcích.

Německo bylo poněkud méně centralizováno co se týče umístění řídicích funkcí ve velkých městech. Poměrně velká dominance panuje v oblasti velkého Londýna (sice představuje pouze 15% HDP, ale už 30% HDP ve službách a 60% pokud k němu přičteme anglický jihovýchod)

Zcela rozhodující roli v současných městech, resp. městských regionech hraje tercierní a kvarterní sektor, jehož podíl na celkovém počtu pracovních příležitostí se odhaduje na 60 až 80% (z toho třetina patří mezi netržní služby, jako jsou veřejná administrativa, vzdělávání, zdravotnictví, apod.). Např. ve Velké Británii to byl jediný sektor, který zaznamenával v období 1981 až 1991 nárůst počtu pracovníků. Okolo nových služeb se zároveň soustřeďuje i ekonomická budoucnost měst (telekomunikace, biotechnologie, mezinárodní obchod) – svou roli pro lokalizaci těchto aktivit zde hraje znovu dobré životní prostředí/kvalita života.

V postkomunistických ekonomikách jde především o hlavní města okolo kterých se vytváří koncentrace finančních služeb (Praha, Budapest, Varšava) a do kterých směřuje hlavní podíl FDI (foreign direct investments = přímé zahraniční investice).

Z hlediska rozvoje ČR má dominantní postavení Prahy pozitivní i negativní aspekty – hlavní výhodou dominantní pozice Prahy je fakt, že výrazná koncentrace progresivního terciéru i ústředí firem posiluje její atraktivitu i v mezinárodním měřítku – v konkurenci s Varšavou, Vídní, Budapeští. Silná koncentrace firem a funkcí do jednoho města tak odstraňuje nevýhody malé české ekonomiky. Na druhou stranu se metropolitní region Prahy zcela vymyká charakteristikám jiných regionů ČR – to přináší určité problémy stran vysokých nájmu v Praze či nedostatku určitých profesí. Silná pozice Prahy pomáhá ČR v mezinárodní soutěži, ale na druhou stranu zvyšuje regionální rozdíly v rámci ČR. Vzhledem k malým vzdálenostem v ČR může Praha hrát roli rozvojového pólu pro celý národní systém.

Vybrané problémy rozvoje metropolitních regionů

Varujícím příznakem je, že odhady míry nezaměstnanosti v evropských městech se pohybují nad unijním průměrem – často vzniká něco, čemu se říká duální město (dual city), tj. oddělení vysoce kvalifikovaných a vysoce nekvalifikovaných sociálních a profesních skupin, které má své vyjádření v prostorové segregaci v rámci metropolitních areálů.

Rovněž je zaznamenávána poměrně nižší úroveň ztotožnění se s městským regionem – je to dáno vyšším počtem, tzv. globálních, mobilních profesí s nízkou geografickou vázaností. Projevem je nižší občanská angažovanost a účast na místních demokratických a samosprávných procesech

Řada měst vzhledem ke své industriální minulosti patří mezi tzv. staré průmyslové oblasti podléhající deindustrializaci. Nové technologie a změna ekonomické struktury mají devastující vliv na oblasti s tradičními odvětvími (hutnictví, chemický průmysl, těžba) a to nejenom kvůli reorganizaci výroby, ale i díky prostředí výroby – kritickým problémem je pak navrácení pracovní síly do zaměstnání. Nejhůře patrně na proces deindustrializace doplácí jednosektorové průmyslové oblasti, tak charakteristické pro socialistickou industrializaci (konec tzv. průmyslového paternalismu).

Takovýto pokles zasáhl nejstarší industriální regiony, průmyslové přístavy – Porúří, Valonsko – Liege – Limburg, severovýchodní Francii – Lille – Roubaix, Méty, Saint-Etienne, Marseilles, Bilbao, Midlands - Birmingham, Cork, Coventry, Manchester, Sheffield, Glasgow, Essen, Dusseldorf, Drážďany, Lipsko. Tento proces bývá často doprovázen ztrátou populace, kvalifikovaných lidí či firem. Řada z nich se však dočkala ekonomického či populačního obnovení – Birmingham, Manchester, Milan, Barcelona. Od poloviny 80. let města, která nepatřila mezi deindustrializaci postižená pociťovala období růstu – v centralizovaných národních ekonomikách to byly hlavně regiony přiléhající hlavním městům, které zaznamenávaly nejvýraznější dynamiku – nejenom Londýn, Paříž, Berlín, Řím, ale i Stockholm, Madrid, Dublin, Helsinky, Kodaň, Lisabon. Některé nižší úrovně se svezly na ozvěně tohoto rozvoje – Lyon, Strasbourg, Bologna, Bordeaux, Kolín, Mnichov, Janov, Frankfurt, Bristol. V některých

případech byl ekonomický vývoj paradoxně kombinován s úbytkem populace uvolňované do metropolí. Řada měst však prodělávala růst zcela oddělený od regionálního zázemí. Některá města střední velikosti byla zcela ekonomicky zastíněna a „vysáta“ růstem blízkých velkých metropolí. Ekonomický růst se stal výrazně urbánním fenoménem – vítězi se zde staly ty metropolitní areály, které nebyly v minulosti „preindustrializovány“. Například francouzské regionální metropole vždy vykazaly větší růst než jejich regiony.

Nová městská politika

V oblasti politické globalizace je frekventovaným tématem postupné snižování významu národního státu. Relativní pokles významu státu jako ekonomické jednotky bývá však často přeceňován – stát stále ještě hraje významnou roli při nastavení základního prostředí (např. právního, daňového, apod.). Tyto regulační nástroje však, jak uvádí Brenner (1999), jsou stále častěji delegovány na regionální či lokální úroveň (rescaling), popřípadě jsou „odsávány“ shora integračními procesy (přesun vybraných kompetencí členských států EU na evropské orgány). Místní správa si postupně osvojuje daleko více proaktivní a podnikatelský přístup než v minulosti – vedle klasických regulačních dokumentů řízení města typu územního plánu, vznikají v hojně míře strategické dokumenty a postupy odpovídající tržnímu konkurenčnímu prostředí mezi městy.

„Europenizací“ měst je možné nazvat proces, který probíhá v souladu s tzv. novou územní politikou v západní Evropě: správa města je méně zaměřena na management/řízení území a národní integraci a více zaměřena na územní konkurenci v rámci národního či evropského prostoru – to platí jak pro regiony, tak pro města. Institucionalizace Evropy proto vytváří nové podmínky pro „politické podnikatele“ řídící města jako podniky – města mají nyní šanci operovat za hranicemi danými národními vztahy centrum – periferie. Sám o sobě má „europenizační“ proces na města potenciálně destabilizující vliv – Evropa pro města (resp. jejich radní) představuje mezinárodní arénu, příležitost a zároveň riziko reprezentovat občany města na mezinárodním fóru, možnost dosáhnout nových zdrojů, nový prostor pro manévrování. Místním autoritám se nabízí nové možnosti politické práce – napadání státních rozhodnutí u bruselských soudů, lobbying v Bruselu k ovlivnění politik Unie, vytváření transnárodních sítí, apod.

Vzrůstající role měst a metropolitních regionů se odráží rovněž ve směřování regionální politiky Unie. Regionální politika Evropské unie je de facto obejitím národní struktury umožňujícím přímé napojení měst na evropské struktury – anglická města a regiony bohatě čerpající ze strukturálních fondů, marginalizované v rámci národního státu byly mezi prvními, které si otevíraly svá zastoupení v Bruselu (např. Birmingham).

Globalizace ekonomiky, integrace evropského trhu a evropsky standardizované nástroje podpory rozvoje měst vedou k situaci, kdy města začínají chápat sebe sama jako produkt, jehož míra ekonomické úspěšnosti je podmíněna konkurenceschopností vůči ostatním produktům, tj. městům podobné populační velikosti, ekonomické specializace a kvality života. Mezi evropskými městy (a nejen evropskými) tak vzniká vysoce konkurenční prostředí řízené quazitržními principy. Definici tzv. územní konkurence (territorial competition) podává např. Cheshire (1999, 843) – podle něj jde o proces, prostřednictvím kterého „... skupiny spojené s městskou ekonomikou podporují dané město jako lokalitu pro ekonomické aktivity, explicitně či implicitně konkurenčně vůči ostatním městům...“. Jak uvádí Begg (1999), řadou autorů je koncept územní konkurence kritizován. Hlavními argumenty kritiků je fakt, že ve skutečnosti mezi sebou ekonomicky nesoutěží města, nýbrž firmy zde lokalizované. Napadána je rovněž samotná nejasnost pojmu konkurence – jak a v čem města konkrétně soupeří? A konečně řada oponentů konceptu konkurenceschopnosti hovoří o stále silném vlivu národních podmínek jako základního rámce, ze kterého se odvíjí konkurenceschopnost firem a tedy i jednotlivých měst.

Globální trh zprostředkovaný integrující se Evropou navíc hrozí vznikem jakéhosi urbánního izomorfismu (izomorfismus environmentální = jedinec se podobá jinému jedinci, jestliže čelí stejným přírodním podmínkám). Vedle faktorů jako je vliv jednotných evropských norem, programů a standardů podmiňujících vznik tzv. izomorfismu „z přinucení“ (coercive isomorphism), jsou významným předpokladem podobnosti měst standardní reakce na vnější nejistoty globálního ekonomického prostředí („imitační“ izomorfismus).

Přes uvedené kritické poznámky je zřejmé, že princip ekonomické soutěže se promítá do ekonomických strategií řady evropských měst. Velice často je předmětem soutěže přilákání mobilních investic (často s určením preferovaných typů investic), stejně jako může jít o posílení podílu stávajících ekonomických aktivit na trhu. Přestože města využívají často národní či nadnárodní prostředky a programy (strukturální fondy, evropské iniciativy, služby národních agentur pro podporu investic, apod.) je jejich ekonomická politika většinou bottom-up motivována. Základy

konkurenceschopnosti konkrétního města jsou poměrně rozsáhlým souborem kombinujícím tzv. „tvrdé“ faktory zahrnující např. infrastrukturní podmínky, situaci na trhu s nemovitostmi, přítomnost subdodavatelů, polohu města nebo cenu práce a „měkké“ faktory odkazující k obtížněji kvantifikovatelným kvalitám města, jako jsou např. kvalita života, image města, institucionální zabezpečení podnikání nebo vzdělávání

Už probíhající urbánní politiky britské, nizozemské a francouzské se staly podkladem pro specializovaný městský podpůrný program (iniciativu) URBAN. V první fázi bylo podporováno 130 měst – prokázala se mnohem větší závislost jihoevropských měst na národním systému než u měst Evropy severní. V druhém kole 2000- 2006 půjde již pouze o 70 měst.

Struktura a správa metropolitních regionů

Městské regiony lze rozlišit z hlediska prostorového uspořádání a vztahů . V monocentrickém regionu jedno dominantní monocentrické jádro redukuje region pouze do podoby zázemí, v případě polycentrického regionu nejméně 2 soutěžící městská centra dávají teoreticky větší šanci na soupeření, ale s pokročilostí vývoje i na kooperaci. Polycentrické městské regiony lze vymezit na několika řádovostních úrovních – na úrovni evropských rozvojových zón jde například o Jižní Anglii, Severní Itálii, na úrovni regionální je příkladem polycentrického městského regionu Randstadt v Nizozemí (Utrecht, Amsterdam, Hague, Rotterdam), rýnský region v Německu, Sasko-Anhaltsko (Magdeburg, Halle, Dessau). Jde o kontrasty k monocentrickým regionům Paříže či Londýna.

Na úrovni aglomerace jde nejčastěji o rozsáhlá industrializovaná území – Porúří, Ostravsko, ale i turistická střediska podél italského či španělského pobřeží.

Městské regiony se často potýkají s uspořádáním územní správy a řízení. Existují 3 typy lokálních autorit – na jednom pólu stojí silné místní autority a víceméně neformální sdružení (příkladem může být místní asociace regionu Porúří), na druhém pólu pak stojí silné regiony s top – down přístupem jako činitelé centrální vlády a direktivně určující regionální/prostorový rozvoj (Regionální rada Ile-de-France, Brandenburg – Berlín). Někde mezi těmito případy se nacházejí regiony založené na bottom-up formě regionalizace a řízení prostorového rozvoje, které se však nacházejí v poměrně centralizovaném státě (Lisabon, Kodaň). Vznik neformálních sdružení městských regionů je neklamnou známkou nepřiléhajícího systému územně plánovací struktury a politického rozdělení neodpovídajícího funkčním vazbám. V případě neformálních sdružení jde většinou o účelové svazky, často krátkodobé. Na druhou stranu, např. Vídeň, Stockholm, či Hamburg jsou příklady, kdy funkční městský region souhlasí s administrativním vymezením.

Související literatura a prameny:

- HERRSCHEL, T., NEWMAN, P. (2002): Governance of Europe`s City Regions. London, Routledge, 233 s.
- LE GALES, P. (2002): European Cities – Social Conflicts and Governance. Oxford, Oxford University Press, 328 s.