VYŠŠÍ ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ CELKY A REGIONÁLNÍ METROPOLE

Vítězslav Kuta

V roce 1990 byly u nás zrušeny krajské národní výbory a i když pojem kraje nezanikl, přestala u nás existovat na regionální úrovni samospráva. Vakuum vzniklé mezi lokálními a celostátními orgány samosprávy si po několika letech diskusí a sporů v loňském roce opět vynutilo návrat problematiky regionálního článku samosprávy v podobě zákona o ustavení tzv. vyšších územně správních celků. I když jeho naplnění nemůže být samozřejmě bezprostřední, lze snad již v roce 2000 či 2001 očekávat volby do jednotlivých regionálních samosprávných orgánů. Dostávají se tak do popředí zájmů nejen vlastní regiony, jejich význam a váha, ale i centra, jež se stanou sídly těchto samosprávných článků státního organismu. Zájem je pochopitelný a do jisté míry i nezbytný. V této souvislosti se pak zcela samozřejmě vynořuje otázka, zda tato centra nově ustavených regionů či oblastí (vyšších územně správních celků) lze ztotožnit s představou "regionální metropole". K této otázce pak můžeme přidružit i řadu dalších neméně závažných otázek. Co je to vlastně regionální metropole a jak ji můžeme charakterizovat? Co vede k formování regionální metropole a co je příčinou tohoto procesu formování? Jaký je vlastně úkol a poslání regionálních metropolí? Bude-li možno ztotožnit centra vznikajících vyšších územně správních celků s pojmem regionálních metropolí, bude tak možno uskutečnit ve všech případech? Odpověď na tyto neodkladné otázky pak ještě komplikuje problematika sídelních a průmyslových aglomerací, tedy prostorů, které představují onen vysoký stupeň hospodářské aktivity v sekundárním a terciárním sektoru, vysokou koncentraci a mobilitu obyvatelstva, vysokou koncentraci hmotného majetku a intenzitu ekonomických a společenskopolitických vazeb mezi jednotlivými sídly aglomerace a konečně intenzivní průběh skryté urbanizace (poměšťování) všeho obyvatelstva aglomerace. Je zřejmé, že problematika sídelních a průmyslových aglomerací je spojena snad s většinou ustavených vyšších územně správních celků. Zdá se, že je nezbytné a rovněž nadmíru aktuální se k těmto otázkám znovu vrátit a pokusit se alespoň některé jejich aspekty osvětlit. Snad jako klíč k uchopení tématu by mohlo posloužit ozřejmění fenoménu regionální metropole.

Dříve než bude pojednáno o vzniku a poslání regionálních metropolí, bude nutno se pozastavit u vlastního termínu. Pokud se termín metropole používá ve vztahu k městu, pak je metropole chápána jako hlavní město státu nebo země nebo významné město kraje. Hovoří se o mateřském městě nebo středisku určitého území. Je patrné, že přívlastek regionální vyjadřuje, o jaký druh území, pro něž je město střediskem se jedná. Je patrno, že regionální metropole je střediskem regionu na rozdíl od metropolí, které jsou středisky států či území. Základní poslání všech typů metropolí je do značné míry společné, nicméně každá z nich má svá specifika. Společným posláním je určitě péče a odpovědnost za plnohodnotnou existenci, rozvoj a bezpečnost daného prostoru. Z těchto hledisek můžeme při nezbytném zjednodušení hovořit o dvou důvodech vzniku regionálních metropolí. Za první důvod vzniku lze označit absenci vlivu celostátní metropole na část území státu, ať už je důvod jakýkoliv, např. větší vzdálenost od celostátního centra ve srovnání s ostatními regiony. Druhým důvodem je pomoc rozsáhlým překrveným celostátním metropolím, jejichž chod je zpravidla provázen značnými defekty. Jak je patrno, důvody vzniku korespondují s posláním, jež regionální metropole mají ve středoevropském sídelním systému splňovat.

Poslání je v podstatě shodné se směrem, ve kterém je uplatňován vliv regionální metropole. První navazuje na vztah regionální metropole k hlavnímu městu a je snahou o zastavení nebo alespoň zpomalení překotného růstu hlavních sídel. Jedná se o budování regionálních metropolí jako vědomé protiváhy hlavních měst. Postup lze charakterizovat jako metodu, která místo aby bránila přílivu obyvatelstva do hlavního města opatřeními, týkajícími se hlavního města, naopak brání odchodu obyvatel z ostatních velkých měst země nabídkou podmínek adekvátních podmínkám hlavního města. Jedná se i o poslání regionální metropole vůči území celého státu, které skýtá nesmírné možnosti, ale zdá se zatím nejméně vyjasněné.

Další poslání je naopak formované vztahem regionální metropole ke svému okolí. Zde je úkolem metropole zajistit dostatečný hospodářský rozvoj a jeho prostřednictvím zdravý rozvoj celého regionu ve všech jeho oblastech. V současné době, s ohledem na znalost směrů dalšího vývoje a vědeckotechnického pokroku, musí zajistit rozvoj mimo jiné vědeckovýzkumné základny, všeobecného, odborného a vysokého školství a dále pak celé oblasti rozvoje kultury. Zatím, co první je poslání, jež musí metropole naplnit z hlediska celostátního, pak citované druhé poslání je výrazně charakteru regionálního a představuje závazek vůči regionu. V našich podmínkách jde spíše o sledování poslání druhého, neboť neúměrný růst hlavního města není problém prozatím u nás natolik aktuální, zatímco defektní vývoj např. ostravské aglomerace a i jiných oblastí na našem území je více než patrný. Současná situace však ukazuje, že nadměrný růst hlavního města u nás není problémem až natolik vzdáleným.

Typy regionálního uspořádání

Základní typy regionálních metropolí jsou v zásadě dány modely regionálního uspořádání. Lze rozlišit základní modely regionálních uspořádání:

1. Uspořádání s převažující tendencí regionální koncentrace (koncentrace se týká všech aktivit společnosti, zvlášť přesvědčivě a názorně ji lze však demonstrovat na urbanistické koncentraci sídel a průmyslu, obyvatel a socioekonomických aktivit vůbec).
2. Uspořádání s převažující tendencí regionální decentralizace, která je charakterizována silným rozptylem sídel, řídkou sídelní strukturou, nižšími hustotami obyvatelstva a nižší koncentrací průmyslu a často i nižší ekonomickou aktivitou.
3. Polycentrický model regionálního uspořádání, kde metropolitní funkce plní současně více sídel. Zpravidla funkce jsou mezi sídla rozložena diferencovaně a lze říci, že mezi nimi dochází k dělbě práce v oblasti plnění funkcí metropole. Jak známo velmi často se jedná o prostory, v nichž koncentrace vznikla na bázi těžební činnosti.

Členění sleduje kritérium intenzity koncentrace, kdy při vysokých koncentracích jsou míněny sídelní a průmyslové aglomerace, zatímco typ regionální decentralizace spíše vyvolává představu oblasti nebo regionu s běžnými sídelními podmínkami. Druhé kritérium sleduje naopak skutečnost, zda metropolitní funkce jsou zajišťovány pouze jedním mimořádně rozsáhlým a významným sídlem (monocentrický model) nebo sídly dvěma (bicentrický model) nebo dokonce více sídly (polycentrický model).

Zpravidla se nevyskytuje některý z uvedených modelů v čisté podobě, nýbrž naopak často shledáváme vzájemné prolínání uvedených modelů v jednom konkrétním prostoru - regionu.

Funkce regionálních metropolí

Důležitým faktorem pro pochopení významu regionálních metropolí je rovněž vymezení funkcí, které mají regionální metropole plnit. Především je nutno předmětné funkce regionální metropole chápat jako integrální celek. Konstatování je nesmírně závažné, neboť zdůrazňuje požadavek komplexnosti pohledu i řešení, což je rozměr, který u nás u řady současných iniciativ ke škodě věci postrádáme.

Funkce regionální metropole pak lze uvést následovně:

1. Ekonomické funkce nacházejí svůj výraz ve skutečnosti, že regionální metropole je centrem ekonomického růstu. Musí být středem ekonomických aktivit a jejich podněcovatelem a iniciátorem. Musí udávat tón a tempo ekonomického vývoje celého území. Musí být pólem ekonomického rozvoje.
2. Finanční funkce představuje regionální metropoli jako středisko, jenž koncentruje kapitál, přivádí kapitál z jiných prostorů a účelně jej v daném území rozmisťuje. Úzce souvisí s funkcí ekonomickou, ovšem v období ekonomické transformace společnosti je mimořádně významná a tudíž značně autonomní. Hovořit o ní jako o samostatné funkci je zcela oprávněné, a současný vývoj potvrzuje, že i nezbytné.
3. Funkce v oblasti intelektuální infrastruktury, představuje formování vědeckovýzkumné základny včetně vysokých škol, ale i špičkové kultury v rozsahu a míře, který odpovídá rozsahu a významu jednotlivého regionu. Regionálního metropole vystupuje jako rozsáhlé sídlo výzkumných, vědeckých, vysokoškolských a kulturních institucí. Funkce zahrnuje rovněž výstavnictví v nejširším slova smyslu, které dnes již tvoří nedílnou součást profilu téměř každé regionální metropole.
4. Všeobecně vzdělávací, kulturní a společenská funkce představuje zejména kulturní vitalitu regionální metropole a celého regionu. Nelze tvrdit, že pro rozvoj v oblasti intelektuální infrastruktury není v regionálních metropolích dostatek předpokladů, zejména personálních. Jedná s o vytvoření materiálních podmínek a vhodného společensko-politického klimatu, aby spoluúčast na vzdělávacím, kulturním a společenském životě byla v důsledku svého částečně autonomního rozvoje dostatečně atraktivní jak pro tvůrce, tak pro konzumenty.
5. Obslužné funkce profilují regionální metropole jako místa zvýšených nároků na bydlení a vybavenost. Funkce je to zvlášť významná, uvědomíme-li si již tolikrát citovanou nedostatečnost vědeckovýzkumné základny a vysokého školství v průmyslových aglomeracích a vůbec všeobecně nízká úroveň kulturní vitality těchto aglomerací. Nedostatky v kvantitativní i kvalitativní úrovni bydlení a služeb totiž mohou vytvořit vážnou materiální bariéru požadovaného rozvoje kvartálního sektoru průmyslových aglomerací.
6. Politická a správní funkce regionální metropole představuje stupeň řízení a správy z hlediska státní správy i samosprávy, ale i dalších socioekonomických aktivit. Regionální metropole je vždy významným střediskem politickým a společenským.

Má-li velkoměsto plnit jmenované funkce, musí jeho další vývoj být veden vůdčí myšlenkou cílevědomé tvorby regionální metropole a konkrétní opatření se musí zaměřit na oblasti, jejichž nevyvinutost a zaostalost konstituování velkoměsta jako regionální metropole brání. Jen tak bude možno dosahovat regionální stability a rovnováhy i ve složitých podmínkách probíhajících urbanizačních a aglomeračních procesů.

Postavení regionální metropole

Z dosavadních znalostí a zkušeností vyplývá, že vzájemný vztah velkých středisek osídlení - velkoměst jako regionálních metropolí a sídelních a průmyslových aglomerací je jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících další rozvoj velkoměst i další rozvoj aglomerací.

Vzniká dojem, že některý z uvedených fenoménů (průmyslová aglomerace a regionální metropole) je přeceňován, jeho význam neúměrně vyvyšován a nekriticky favorizován. Teprve poslední období u nás, tj. období transformace stále více přináší důkazy o neoddělitelnosti těchto dvou jevů, ba stále více vystupuje do popředí jejich vzájemná jednota. Ukazuje se, že se nejedná dokonce ani o dvě záležitosti paralelní, nýbrž o jevy vzájemně a organicky prorostlé. V této souvislosti proto hovořit o přednosti jednoho jevu před druhým by bylo krajně problematické. Nemožnost favorizovaní jednoho z uvedených jevů se dá ozřejmit srovnáním se starými a znovu otvíranými diskusemi o tom, zda pro účin uměleckého díla je přednější jeho forma či jeho obsah. Je-li pojem aglomerace a velkoměsta jako regionální metropole (např. Ostravy a ostravské aglomerace) tak úzce svázán, pak pro příště je nelze studovat a zkoumat izolovaně. Výsledky výzkumu a poznání velkoměsta jako regionální metropole musí být stále konfrontovány s poznatky o sídelní a průmyslové aglomeraci. Jde o vážný poznatek, který si vyžaduje trvalou pozornost.

Je velmi důležité, zda v případě aglomerace a regionální metropole jde o vztah vzájemné podpory či vzájemné negace. Bez dalšího rozboru otázky je patrno, že vztah je vzájemně prospěšný jak aglomeraci, tak metropoli.

Aglomerace tím, že na svém území koncentruje značné množství obyvatelstva, průmyslovou výrobu a hmotný majetek všeho druhu, může metropoli pro plnění jejích funkcí poskytnout pohotově pracovní sílu a ubytování pro nově příchozí odborníky (snadná dostupnost uvnitř aglomerace) a dále svým hospodářským potenciálem vytváří silné a účinné podněty k vytvoření a prosazení metropolitních funkcí. V neposlední řadě může některým funkcím nebo jejich částem poskytnout umístění, ukáže-li se umístění na území regionální metropole nevhodné či nemožné.

Rovněž metropole velmi pozitivně působí na další rozvoj aglomerace tím, že:

- poskytuje nové pracovní příležitosti zvláště při rozvoji terciárního sektoru,
- podněcuje rozvoj duševního potenciálu jako součástí infrastruktury,
- vědecko-výzkumná základna a vysoké školství inspiruje rozvoj výroby a může aktivně přispět k odstranění dosavadní časté nevyváženosti průmyslové základny aglomerace.

Podrobný rozvoj vzájemného pozitivního ovlivňování by však rozsahem přesáhl možnosti této statě.

Otázkou zůstává, zda všechna centra ustavených vyšších územně správních celků budou plnit nebo již plní funkce regionální metropole. Kladná odpověď je na místě především u dvou center a to Brna a Ostravy mimo jiné i proto, že jsou situovány v poloze nejvzdálenější od hlavního města státu a tudíž jsou centry prostorů, kde vliv celostátní metropole výrazně ztrácí na intenzitě. U ostatních center jde o částečné plnění funkcí regionální metropole a to jak co do úplnosti funkcí, tak i rozsahu plnění jednotlivých funkcí.

Zcela specifickou otázku představují regionální metropole reprezentující polycentrický model regionálního uspořádání. Zde funkce regionální metropole plní více sídel a dochází zde tudíž k jisté dělbě práce. Po pravdě jde o situaci mimořádně ekonomicky i společensky, ale hlavně politicky citlivou. Poněvadž při jistém zjednodušení můžeme prohlásit, že v České republice se opravdu v čisté podobě vyskytuje pouze jediný prostor tohoto typu, a to ostravský, bude vhodné problematiku demonstrovat na něm.

Funkce regionální metropole v případě Ostravy

Skutečnost, že ostravsko představuje polycentrický systém má své přednosti, ovšem i mnohá úskalí, jež jsou nejpatrnější v souvislosti s označením Ostravy jako regionální metropole. Především ostravský region vykazuje jisté odlišnosti. Mimo uvedenou polycentričnost vykazuje excentričnost své pozice jako nejvýchodnější části České republiky a hraniční polohu vůči Polsku a Slovensku, přičemž v jejím těsném sousedství se nachází na území Polska mohutná hornoslezská aglomerace s cca 5ti miliony obyvatel. Za této situace Ostrava vykonává funkci regionální metropole, samozřejmě diferenciovaně vůči vlastnímu území města, jádru aglomerace, celé aglomeraci a širšímu území, v němž lze metropolitní vlivy vystopovat.

Ostrava jako regionální metropole uskutečňuje svůj vliv a realizuje vazby i mimo takto formulované prostory. Jedná se o vliv a vazby vůči celému území státu, dále pak o vliv a vazby k Praze jako celostátní metropoli a konečně k ostatním regionům a jejich centrům. V nedaleké budoucnosti však nutno kalkulovat s vazbami i na hranice státu, zejména ke katovickému a hornoslezskému prostoru Polska a dnes i Slovenské republice.

Polycentrický charakter ostravského regionu je zcela jednoznačně patrný. Střediskové funkce zde plní mimo Ostravu další výrazná centra, z nichž 4 představují okresní města. V jádru regionu mimo Ostravu je nejvýznamnější stotisícová Karviná a Havířov, ve vnější zóně pak Opava, Nový Jičín a Frýdek-Místek. Každé z těchto středisek má svůj specifický profil a zpravidla v některém ohledu plní své poslání nejen pro sebe a své bezprostřední okolí, ale i pro část nebo celý region. Lze to sledovat nejen v oblasti ekonomické (Karviná - těžiště důlní činnosti, Frýdek-Místek - textilní průmysl a směr rozvoje těžby, Opava - potravinářský průmysl a strojírenství atd.), ale i v dopravě (Bohumín - železniční uzel), bydlení (Orlová a Havířov plní funkci bydlení pro jádro regionu, ale i celý prostor Frýdku-Místku), odborném a vysokém školství (Slezská univerzita), kultuře (muzejnictví v Opavě, Frýdku-Místku a Českém Těšíně; stálá divadla v Opavě a Českém Těšíně), ale i v administrativě a správě a konečně i sportu. Samozřejmě bylo by možné jmenovat a specifikovat i další oblasti činností. Jde tedy o vzájemnou dělbu práce mezi jednotlivými středisky regionu a o složité pletivo vztahů a kooperačních vazeb na území celého regionu.

Bylo by tedy omylem se domnívat, že Ostrava bude jediným a výhradním nositelem funkcí regionální metropole. Právě naopak, neboť odpovídá-li ostravskému regionu polycentrický model regionálního uspořádání, pak je patrné, že kdykoliv hovoříme o Ostravě jako o regionální metropoli, jsme si vědomi skutečnosti, že se o všechny základní funkce regionální metropole dělí s ostatními centry regionu, a to jak centry v jádru regionu, tak i centry ve vnější zóně regionu. Tato dělba práce je výsledkem objektivních procesů, ale musí být současně výsledkem vzájemného konsensu. Konsensus se musí opírat o vědomí územní jednoty ostravského prostoru, ale současně o vědomí vzájemné prospěšnosti všech zúčastněných center na této dělbě, a o prospěšnost této dělby pro celé území ostravského regionu, tedy pro všechna jeho sídla, pro všechny obyvatele regionu. Z tohoto titulu musí být funkce regionální metropole všemi zúčastněnými chápána jako závazek a zodpovědnost vůči regionu, tedy jakýsi druh řehole, a nikoliv jako systém výhod a sinekur pro jádrová města. Konsensus při formování dělby mezi jednotlivými centry musí být tedy jakousi esencí politické zralosti reprezentantů těchto center a současně výrazem vědomí odpovědnosti vůči ostatním sídlům regionu a jeho obyvatelům. Musí se tedy rozhodující centra regionu k sobě chovat jako k vzájemně rovnocenným partnerům samozřejmě s vědomím, že dominantní postavení Ostravy je do jisté míry nesporné. Tento přístup umožní posilování vzájemné důvěry, snižování nezdravých desintegračních tendencí a procesů, a naopak posilování celkové ekonomické, ale i společensko-politické váhy ostravského regionu v České republice, ale možná i v širším kontextu střední Evropy vůbec.

Úkol a poslání Ostravy jako regionální metropole

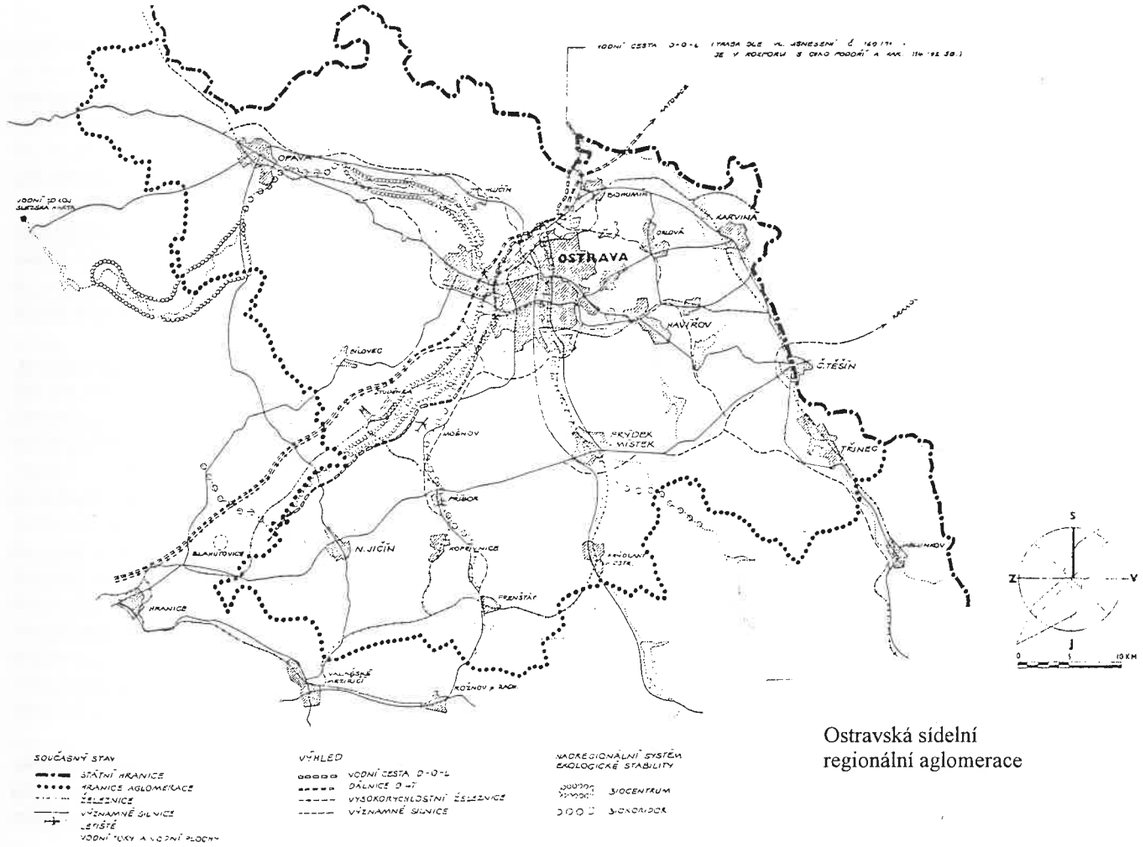
Převzetí funkce regionální metropole, jak už bylo řečeno, neznamená tedy výhody a přednosti, ale především závazek a odpovědnost vůči ovlivňovanému prostoru. Je to však jediná šance jak znásobením a zhodnocením sil jednotlivých center regionu pozvednout region k novému rozkvětu, jenž bude založen na úctě k občanu i hmotnému prostředí a na přísném respektu k životnímu prostředí. I když konstituování Ostravy jako regionální metropole lze považovat z větší části za objektivní proces, nelze opomíjet úlohu občanské pospolitosti včetně její politické, administrativní a hospodářské reprezentace. Politická a občanská vůle naplnit poslání regionální metropole je nezastupitelná a pro další rozvoj naprosto nezbytná. Občan ostravského regionu musí být znovu naplněn důvěrou ve své schopnosti a schopnosti celé pospolitosti. Konstituování Ostravy jako regionální metropole se musí stát úkolem, nad jehož plněním se sejdou všechny politické, ale i občanské síly ostravského regionu. Lze tedy práci na naplnění funkcí regionální metropole v Ostravě chápat i jako první krok k obnovení pocitu sounáležitosti občanů s Ostravou a především ostravským regionem. Politická a občanská vůle naplnit v Ostravě základní funkce regionální metropole však musí být vědomě a programově pěstována a všestranně podporována, a to nejen již zmíněnou politickou reprezentací regionu, ale všemi, kdož jsou zahrnuti do pojmu intelektuální infrastruktury. Můžeme tedy hovořit o významném úkolu veškeré inteligence Ostravska. Dobudovat Ostravu jako regionální metropoli znamená zbavit se postupně zátěže 40ti leté devastace Ostravska, způsobené direktivním a disfunkčním způsobem řízené společnosti.

Na závěr je nutno znovu zdůraznit, že kdykoliv budeme hovořit o Ostravě jako regionální metropoli, musíme mít na mysli ne pouze Ostravu, ale soubor všech rozhodujících center regionu. Jen tak lze znásobit síly odpovědné za rozvoj regionu, jen tak bude možno úspěšně dostát závazkům a povinnostem vůči občanům regionu. Má-li být naše úvaha uzavřena zdůrazněním nejdůležitějšího společensko-politického úkolu pro reprezentaci regionu, pak je to právě požadavek na hlubokou a zejména nezištnou spolupráci všech rozhodujících center regionu, spolupráci, která bude znamenat znásobení sil a nikoliv zmenšení nebo okleštění, ať už v regionu jako celku, nebo přímo jednotlivých center.

Závěrečné konstatování

Nutno si však uvědomit, že programové budování regionálních metropolí je nejen prvořadým zájmem jednotlivých regionů a jejich center, ale především státu, neboť pouze na bázi dobře fungujících regionů může úspěšně fungovat i stát. Regiony se tak díky naplnění funkcí regionální metropole budou moci úspěšně podílet na ekonomickém, politickém, vědním i všeobecně lidském potenciálu státu a tím zmnohonásobit jeho účinnost. Takové spolupůsobení pak rovněž výrazně podpoří pocit sounáležitosti regionů se státem a posílí pozici občanů jako spolutvůrců státního osudu. Proto je zcela nezbytné, i když termín faktického vzniku regionální samosprávy je dosud značně vágní, přistoupit k cílevědomému budování regionálních metropolí ihned a především za výrazného přispění státu a do doby vzniku regionální samosprávy i pod jeho taktovkou.

Doc. Ing. Vítězslav Kuta, CSc.
VŠB-TU Ostrava
Fakulta stavební
Katedra městského stavitelství



Ostravská sídelní regionální aglomerace

Literatura:

1. Musil Jiří: Sociologie soudobého města, Nakladatelství Svoboda, Praha 1967
2. Hruška Emanuel: Problémy súčasného urbanizmu, Vydavatelstvo Slovenské akademie vied, Bratislava 1966
3. Matoušek Vladimír: Dosavadní vývoj a tendence rozvoje sídel, Výzkumný ústav výstavby a architektury, Brno 1986
4. Körner Milan: Koncepce územního rozvoje České republiky, Terplan, Praha 1992
5. Vanhove N., Klassen L. H.: Regionální politika - Evropský přístup, Averburg, Aldershot - Brookfiel USA (pracovní překlad) 1987
6. Charvát M.: Vývoj ostravské aglomerace a územní plánování, Územní plánování a urbanismus, č. 1/92
7. Hučka Miroslav: Strategie ekonomické reformy v ostravské aglomeraci, Výzkumný ústav rozvoje oblastí a měst, Ostrava 1991
8. Kuta Vítězslav: Některé otázky metropolitních oblastí, jejich vymezení a struktura osídlení, Ústav výzkumu rozvoje měst, Ostrava 1971
9. Kuta Vítězslav: Územně technické souvislosti struktury osídlení a hornické stavební činnosti v ostravské aglomeraci, Habilitační práce, VŠB-TU Ostrava 1994
10. Územní plán velkého územního celku ostravské sídelní regionální aglomerace, Terplan, Praha 1993