

2. POLYCENTRISMUS

2.1 Základní informace o projektu

Vedoucím partnerem projektu ESPON 1.1.1 **Role, specifická situace a potenciál městských oblastí jako uzlů polycentrického rozvoje** (*The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*) byla organizace Nordregio sídlící ve Stockholmu (Švédsko). Kromě ní se na řešení podílelo 13 projektových partnerů, jimiž byla pracoviště z Dánska, Nizozemska, Francie, Velké Británie, Rakouska, Německa, Itálie, Portugalska, Řecka, Norska, Švýcarska, Maďarska a Slovinska. Projekt spadá do programového období 2006.

Komplex závěrečné zprávy má čtyři hlavní obsahové části: Shrnutí, Zpráva, Přílohy (A-D) a Přílohové zprávy (A a B). Z tematického hlediska lze tento velmi rozsáhlý soubor rozdělit do dvou klíčových komponent, které se sice ve formální struktuře prolínají, avšak je možné je identifikovat a označit jako (1) koncepci včetně obecných doporučení k realizaci a implementaci a (2) analýzy. Osou koncepční komponenty je polycentrismus, resp. politika polycentrického rozvoje ve svém mnohostranném obecném významu.

Souborně je polycentrický model prostorového uspořádání moderní evropské společnosti chápán jako pozitivní fenomén, jako reálné ztělesnění synergie vícestranných různorodých aktivit v určitém území. V analytické části je jako základní kámen konstruována jednotná celoevropská síť funkčních městských oblastí. Na základě rozložení a struktury bodů této sítě jsou propočítány dílčí indexy i celkový index míry polycentrismu v jednotlivých státech Evropy. Navazující analýzy se týkají zejména velikostní a sektorové struktury funkčních městských oblastí. Dále jsou vymezovány oblasti potenciálního strategického územního horizontu měst a potenciální polycentrické integrační oblasti.

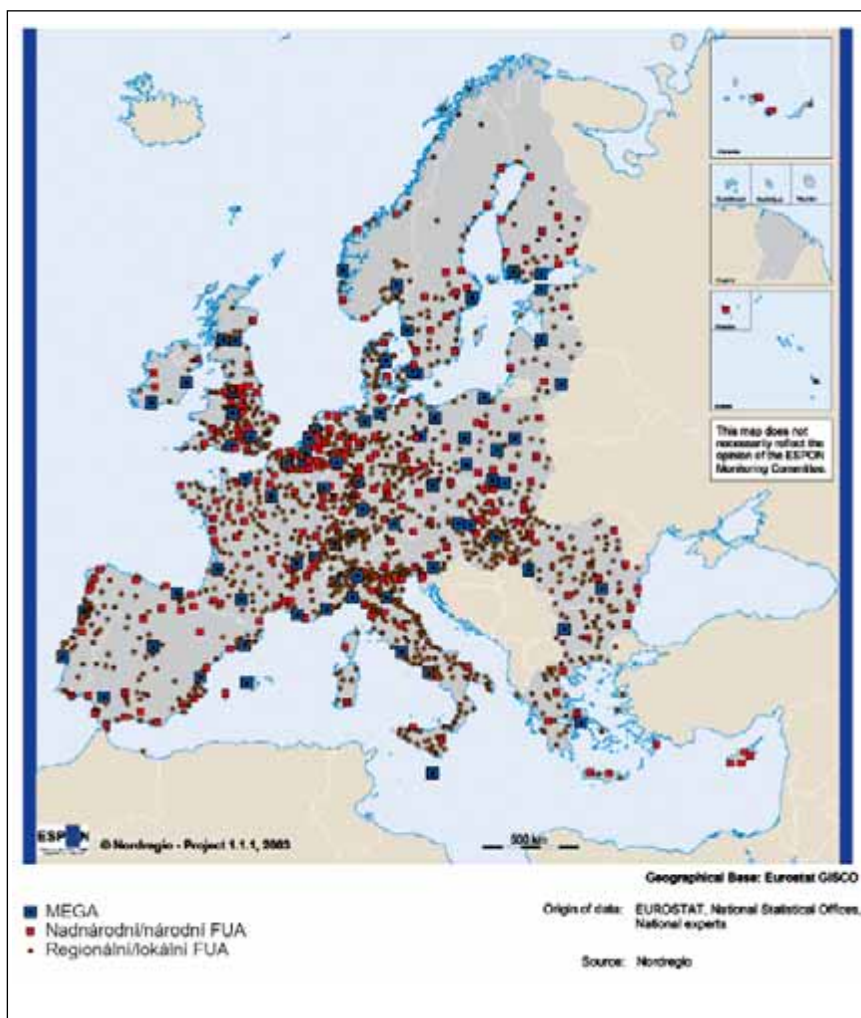
Z hlediska České republiky mají význam hlavně ty analytické pasáže, které hodnotí jednotky našeho městského systému podle společných statistických kritérií, a zasazují je tak do evropských souvislostí. Zpráva obsahuje i některé detailní rozborů modelových území vybraných států, mezi nimi však Česká republika nefiguruje. Jedna z kapitol přílohové zprávy B (Aplikace polycentrismu v evropských zemích) se speciálně věnuje zhodnocení situace v České republice.

2.2 Funkční městské oblasti

Města představují nejvýznamnější evropskou prostorovou síť. Kdyby se body této sítě uvažovaly v komunálních administrativních hranicích (nezřídka úzkých a konzervativních), charakteristiky sítě by to zkreslovalo. Proto řešitelé projektu chápou města jako širší územní útvary – funkční městské oblasti (*Functional Urban Areas, FUA*). Funkční městská oblast vyjadřuje reálnou velikost původně „bodového“ města, okolo kterého tento urbanizovaný areál vznikl. Podkladem pro určení územního rozsahu FUA byl pravidelný pohyb obyvatel za prací. Celkem bylo v rámci projektu vymezeno 1595 FUA, z toho pro další analýzy bylo použito oblastí 1588 (bez FUA na Azorách, Madeíře a Kanárských ostrovech).

Podle velikosti a významu se FUA dělí do tří kategorií:

- metropolitní evropské růstové oblasti (*Metropolitan European growth areas, MEGA*),
- funkční městské oblasti s nadnárodním nebo národním významem (FUA I),
- funkční městské oblasti s regionálním a místním významem (FUA II).



Mapa č. 4: Typologie funkčních urbanizovaných území

V České republice bylo určeno 25 FUA. V projektu jsou vyjmenovány v tomto pořadí: Praha, Ostrava, Brno, Plzeň, Frýdek-Místek, Olomouc, Zlín, Opava, České Budějovice, Pardubice, Hradec Králové, Liberec, Přerov, Děčín, Teplice, Chomutov, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Most, Prostějov, Jihlava, Havířov, Kladno, Karviná, Mladá Boleslav. Jejich významovou hierarchii přináší mapa č. 1, a to následovně:

1 MEGA: Praha,

4 FUA I: Plzeň, Hradec Králové, Brno, Ostrava,

20 FUA II: zbývající.

V počtu FUA zaujímá Česká republika v Evropě relativně nízkou pozici. S 25-ti těmito areály (1,6 % evropských FUA) se řadíme na 20. místo z 29 hodnocených států, za námi je jen Rakousko (24), Belgie (21), Litva, Lotyšsko (po 8), Irsko (7), Slovinsko (6), Kypr (4), Lucembursko (2) a Malta (1); s výjimkou Belgie a Rakouska jde přitom o výrazně méně lidnaté země. V populačně srovnatelných státech bylo vymezeno o mnoho více FUA v Maďarsku (77), Švédsku (47), Portugalsku (46), Řecku (45), Nizozemsku (39). Vyšší četnost FUA vykazují ale i státy se zřetelně menším počtem obyvatel: Švýcarsko (48), Norsko (36), Finsko, Dánsko (po 35) a také Slovensko (27).

Hledisko populační váhy, tj. podílu, který představují funkční městské oblasti na celkovém obyvatelstvu, zakládá částečně podobné, ale někde i odlišné postavení České republiky. Příslušná váha u nás odpovídá 60 %, je nižší než v Maďarsku (81 %), Řecku (65 %), na Slovensku (64 %) a v Bulharsku (63 %); zejména vysoké podíly obyvatel soustřeďují FUA ve skandinávských zemích (Dánsko 97 %, Švédsko 89 %, Norsko 81 %, Finsko 79 %). Na druhé straně Německo vykazuje podíl jen 58 %, Velká Británie 51% (ze zbývajících evropské „velké čtyřky“ má ovšem Itálie 79 % a Francie 71 %). Uvažujeme-li pouze rámec střední Evropy, pak se populační váha českých FUA pohybuje v průměrných polohách. Mezistátní variační rozpětí ve střední Evropě sahá od 81% podílu na obyvatelstvu země (Maďarsko) přes nám blízké hodnoty na Slovensku (64 %), ve Švýcarsku (63 %) a v Německu (58 %) k číslům zřetelně nižším. Vykazují je Slovinsko (52 %), Polsko (51 %) a nejvýrazněji Rakousko (35 %).

2.3 Dílčí indexy polycentrismu

Indikátory stupně aktuálního polycentrismu jednotlivých států jsou v projektu odvozovány od rozložení a struktury funkčních městských oblastí, včetně jejich dopravní dostupnosti. Pomocí matematických výpočtů byly pro každý stát konstruovány tři dílčí indexy míry polycentrismu:

- index plynulosti významového pořadí FUA je souborným vyjádřením jejich velikostního pořadí podle počtu obyvatel a pořadí podle HDP na 1 obyvatele;
- index rovnoměrnosti rozložení FUA na ploše státu;
- index korelace počtu obyvatel a dopravní dostupnosti FUA.

Vyčíslení těchto indexů je v rozpětí od 0,0 (nulový polycentrismus, tj. monocentrismus) ke 100,0 (úplný polycentrismus). V indexu plynulosti významového pořadí FUA má Česká republika hodnotu 79,2. Variační rozpětí tohoto indexu

sahá od minima 35,5 (Lotyšsko) k maximu 87,5 (Itálie). Naše pozice se tak nachází zhruba na rozhraní průměrných a nadprůměrných hodnot tohoto dílčího indexu polycentrismu. Ze sousedních států vykazují vysoký index Německo (86,4), Polsko (84,1) i Slovensko (83,5), naopak podstatně nižší míru Rakousko (63,3), zejména vlivem hypertrofie Vídně. Podobná situace charakterizuje i Maďarsko (61,6) s nadměrně velkou Budapeští. Vysoký index charakterizuje dále státy Beneluxu, naopak spíše monocentrismus se silnými metropolemi je typický pro Francii, Portugalsko, Řecko a většinu skandinávských a pobaltských zemí.

Index rovnoměrnosti rozložení FUA přiděluje České republice hodnotu 51,7. V tomto indexu lze sice v Irsku a na Kypru nalézt dokonce absolutní maximum 100,0, ale početná skupina států (14) vykazuje hodnotu pod 65, takže pozici České republiky můžeme hodnotit jen jako mírně podprůměrnou. Avšak právě mezi našimi sousedy zaujímá jedno z nejpřednějších míst v Evropě Polsko (83,1) a značně příznivé rovnoměrné rozložení mají FUA i na Slovensku (77,0). Ale Německo (56,1) zaznamenává již zcela podobný stav jako ČR a Rakousko (39,3) představuje dokonce jednu z nejméně rovnoměrných sítí funkčních městských oblastí v Evropě (více asymetrická je jen ve Španělsku [s variačním minimem 30,7], Finsku a Švédsku).

V indexu korelace počtu obyvatel a dopravní dostupnosti FUA se variační rozpětí pohybuje od minima 18,5 (Litva) k maximu 77,1 (Rakousko). U České republiky je udána hodnota 63,5. Vzhledem k tomu, že u naprosto převažující většiny států (21 z 29) kolísají hodnoty indexu v rozmezí 45 až 75, odpovídá opět postavení České republiky evropskému průměru. Ve středoevropském rámci máme lepší postavení než Polsko (58,7), Maďarsko (50,4) a zejména Slovensko (41,6), naopak vedle již zmíněného nejvýše vyhodnoceného Rakouska disponují příznivějším indexem korelace Německo (75,2) a Slovinsko (72,0).

2.4 Souborný index polycentrismu

Z dílčích indexů byl posléze vygenerován souborný index polycentrismu evropských států. V číselných hodnotách jej udává tabulka a v přehledném mapovém vyjádření kartogram. Další mapa pak doplňuje vyhodnocení podle států i pohledem podle regionů (NUTS1), tato vnitřní diferenciace není však provedena pro všechny státy.

Pro Českou republiku je udána hodnota souborného indexu polycentrismu 63,6. Naše pozice se tak nachází zhruba uprostřed mezi státy v tomto ohledu nejpříznivěji uspořádanými, jimiž jsou Slovinsko (79,1), Irsko (76,1), Polsko (74,0), Dánsko (72,5), Nizozemsko (72,2), Německo (71,2), Belgie (70,3) – jmenujeme-li státy s hodnotou indexu větší než 70 – a méně příznivě uspořádanými státy, mezi něž patří Norsko (44,4), Litva (48,9), Finsko (49,1), Španělsko (53,6), Estonsko (54,3), Maďarsko (56,1), Lotyšsko (56,3) a mezi našimi sousedy Rakousko (57,4). Zbývající středoevropské státy, neuvedené v obou skupinách krajních poloh, vykazují hodnoty indexu podobné jako Česká republika, konkrétně Slovensko 64,2 a Švýcarsko 66,6.

Regionální diferenciace souborného indexu polycentrismu není pro Českou republiku (stejně jako i pro ostatní bývalé socialistické a též pro skandinávské státy) propočítána. Na příkladu Německa, Francie, Velké Británie, ale i Rakouska aj. je patrné, že hodnoty indexu polycentrismu silně kolísají s velikostním rozsahem sledovaného území a celostátní průměr vzniká z velmi rozdílných stavů.

2.5 Struktura městského systému

Polycentrismus se obecně týká dělby funkcí mezi články městského systému, tj. funkčními městskými oblastmi. Proto je v analýzách věnována pozornost struktuře FUA z významového i sektorového hlediska. Jsou sledovány ukazatele populační velikosti a demografického vývoje FUA, pozice FUA v dopravní dostupnosti, cestovním ruchu, průmyslu, vysokoškolské vzdělávací soustavě a procesech rozhodování v soukromém sektoru. Mapově je situace vyjádřena v následujících kartogramech.

Populační velikost a demografický vývoj

Populační ukazatele měst a městských oblastí představují důležitý faktor pro uspořádání činností moderní evropské společnosti. V soukromém i veřejném sektoru ovlivňují umístění četných druhů služeb a zařízení. Určité demografické rozdíly mohou být vyrovnávány pohybem obyvatel

za prací, ale tato kompenzace je jen omezená, dojížděka spíše indikuje územní funkční vztahy.

Pro Českou republiku uvádí zpráva projektu, že má dvě velké FUA (s více než 1 milionem obyvatel). Podle níže uvedených mapy jde o Prahu a Ostravu. Zařazení ostravské FUA do této skupiny je zjevně naddimenzované (zvláště když jako samostatné FUA figurují Opava, Frýdek-Místek, Karviná i Havířov). Dvě FUA (Brno a Plzeň) spadají do velikostní skupiny 250 tisíc až 1 milion obyvatel. Ostatní FUA jsou zařazeny do rozmezí 50–250 tisíc obyvatel. Ve slovním komentáři je uvedeno, že české FUA se 100–200 tis. obyvateli zaznamenávají populační růst a u největších FUA se počet trvale bydlících obyvatel snižuje.

Dopravní dostupnost

Jakékoli sdílení ekonomických funkcí nemůže být dostatečně účinné, pokud není doprovázeno odpovídající dopravní infrastrukturou a dostupností. Konkrétním ukazatelem byla letecká a námořní doprava. Hodnotilo se, zda FUA disponují letištěm s minimálně 50 000 cestujícími ročně (rok 2000), nebo přístavem s minimálně 20 000 přepravovanými kontejnerovými jednotkami ročně (rok 2001).

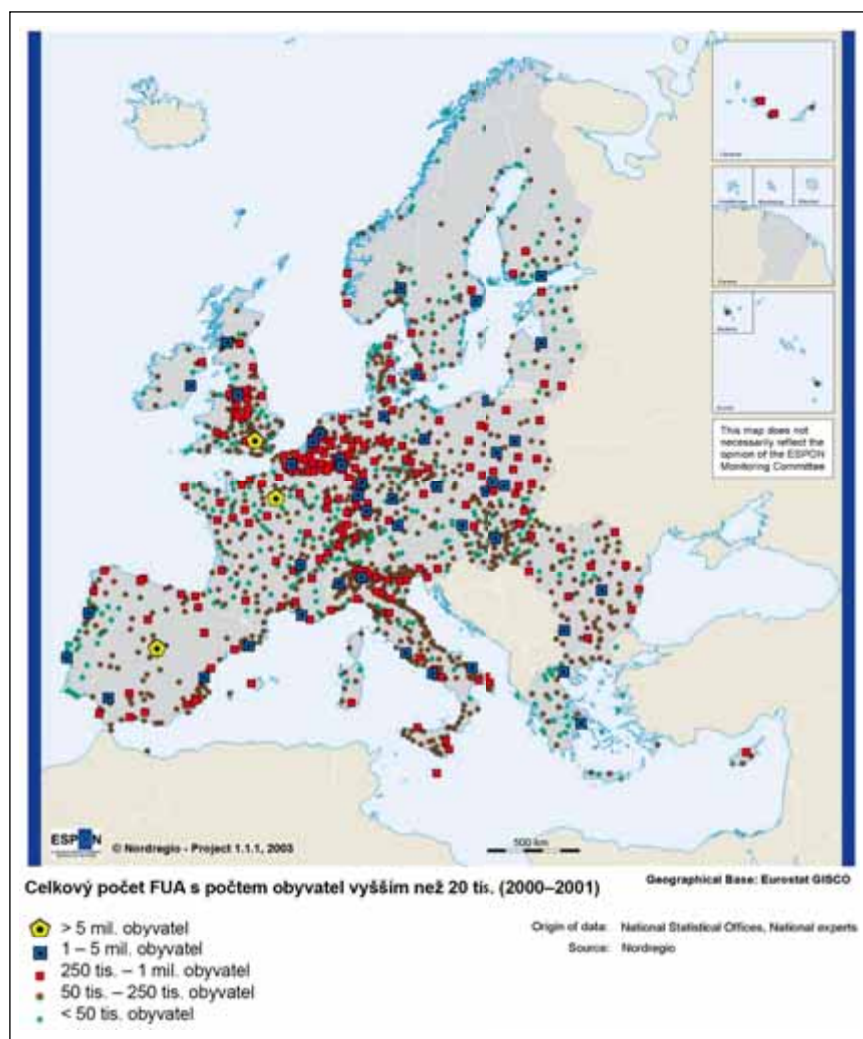
V České republice nebyla vykázána žádná FUA s globálním nebo evropským dopravním významem (1. resp. 2. skupina). Praha je zařazena až do 3. skupiny (vymezené kritériem méně než 1 % evropských dopravních výkonů,

ale s více než 5 % dopravních výkonů v rámci státu). Obdobné postavení mají např. Bratislava, Budapešť, Salzburg, Stuttgart, Varšava, Gdaňsk, Štětín aj. Nejbližšími FUA ve 2. skupině (s 1–5 % evropských dopravních výkonů) je Vídeň, Mnichov a Berlín. Nejbližšími FUA v 1. skupině (s více než 5 % evropských dopravních výkonů) je Frankfurt nad Mohanem, Hamburk a Brémy. Brno a Ostrava jsou zařazeny ve 4. skupině s 2–5 % dopravních výkonů v rámci státu. Zpráva zmiňuje, že u České republiky (podobně jako u Slovenska a Maďarska) se v dopravním systému projevuje vyšší míra monocentrismu než v systému osídlení.

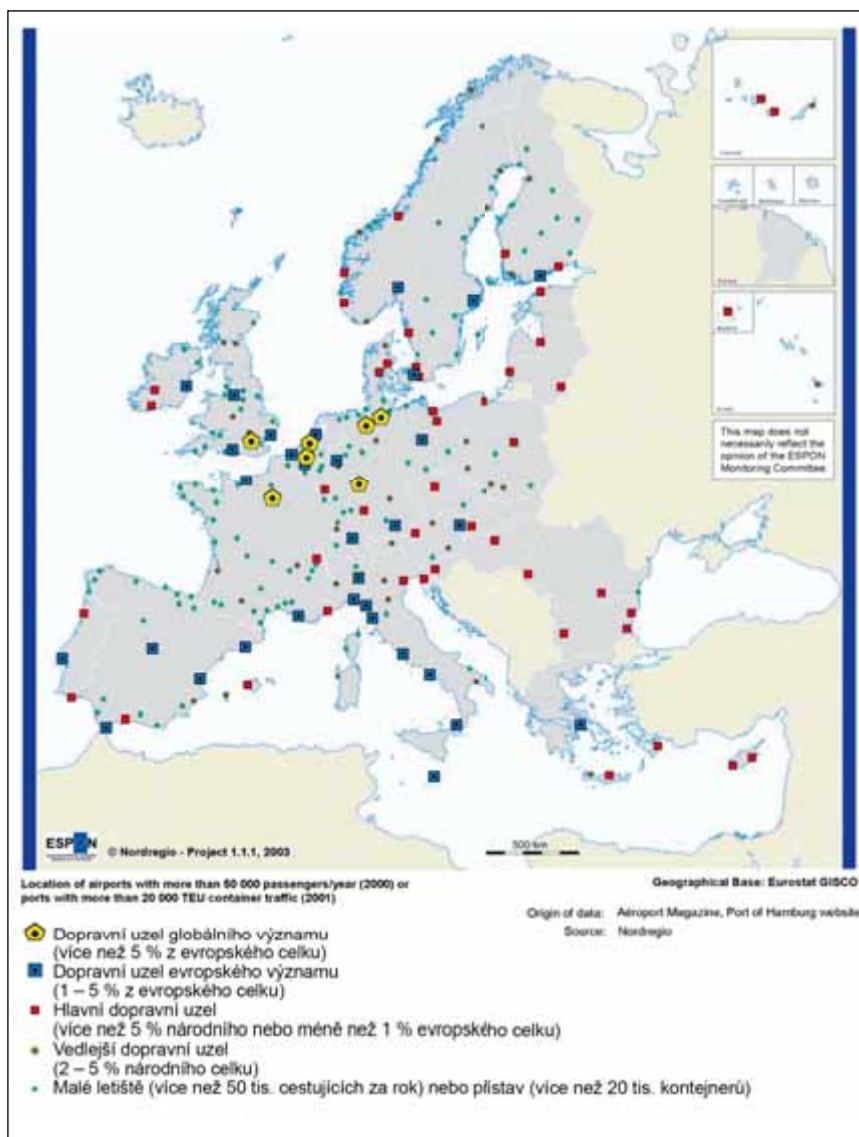
Postavení v cestovním ruchu

Cestovní ruch je nejvíce polycentricky působícím sektorem. FUA, které mají silné postavení v cestovním ruchu, jsou většinou odlišné od těch, které vynikají v jiných funkcích. Jako konkrétní ukazatel je použit počet lůžek v hotelích a jiných ubytovacích zařízeních (rok 2001).

Rovněž zde neudává zpráva projektu pro Českou republiku žádnou FUA globálního nebo evropského turistického významu, tj. zařazenou v 1., resp. 2. skupině. V celé Evropě



Mapa č. 5: Populační velikost



Mapa č. 6: Dopravní dostupnost

jsou však jen čtyři FUA 1. skupiny (Londýn, Paříž, Řím, Palma de Mallorca). FUA 2. skupiny je přes 30, nám nejbližšími jsou Innsbruck, Garmisch-Partenkirchen, Klagenfurt a Budapešť. Do 3. skupiny, vymezené 15–50 tisíc hotelovými lůžky, je zařazeno 5 českých FUA: Praha, České Budějovice, Karlovy Vary, Liberec a Hradec Králové. Sem ale patří i Vídeň, Mnichov, Salzburg, Berlín, Varšava aj. Počtem FUA v této skupině se překvapivě téměř rovnáme Německu (7), převyšujeme Rakousko (4), Maďarsko (2), Polsko (1) a Slovensko (0 – má jen FUA v 5. skupině).

Postavení v průmyslu

V mnoha zemích je polycentrismus městského systému především historickým výsledkem industrializace. Průmyslové uzly vyrostly v blízkosti zdrojů surovin a energie a v místech, odkud mohla být produkce racionálně distribuována. I když v současnosti průmyslová funkce evropských FUA relativně ustupuje, pro mnohé z nich přesto zůstává klíčovou. Ukazatelem je hrubá přidaná hodnota v průmyslu na území FUA.

Ve slovním hodnocení je u České republiky uvedeno, že většina FUA je orientována na průmysl, ale hrubá přidaná hodnota zdejšího průmyslu je nízká. Odpovídající mapa to

upřesňuje v tom smyslu, že všechny české FUA jsou zařazeny do poslední, 5. skupiny s méně než 1 miliardou € vyprodukované hrubé přidané hodnoty v průmyslu ročně.

Postavení ve vysokoškolské vzdělávací soustavě

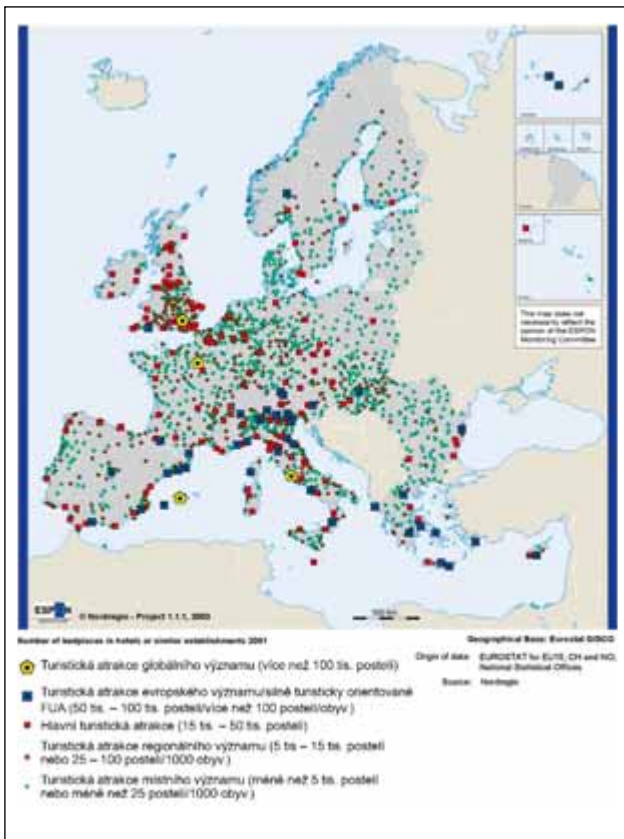
Nejdůležitějším centrem vysokoškolského vzdělání je v převážné většině země hlavní město, ale polycentrické prvky se objevují tam, kde je rozvinutá síť regionálních univerzit. Použitým ukazatelem je počet vysokoškolských studentů.

V komentáři je pozice České republiky hodnocena příznivě formulací, že univerzitní systém je vybalancovaný v souladu se systémem osídlení. Ze zařazení Prahy do nejvyšší skupiny (znalostní uzly evropského významu, s minimálně 50 000 studenty) rovněž vyplývá velmi dobré postavení, ale jen zdánlivě. Zde je totiž vymezení nejvyšší skupiny „měkké“, v Evropě je takových FUA 83 a např. jen v Polsku devět. Plzeň, Brno, Olomouc a Ostrava se řadí do rovněž četné 2. skupiny (s 10–50 tis. studenty) a dalších 7 českých FUA do 3. resp. 4. skupiny. Proto je vcelku třeba hodnotit vysokoškolskou vzdělávací funkci českých FUA jako zcela průměrnou.

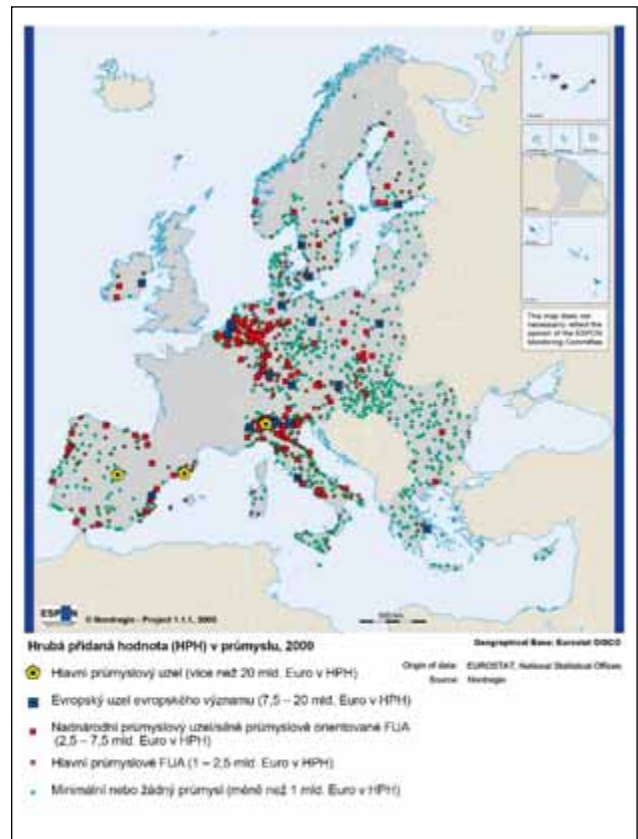
Postavení v rozhodovacích procesech soukromého sektoru

Význam měst nesouvisí jen s jejich konkurenceschopností a populační vahou, ale také s atraktivitou pro soukromé investory. Jelikož je měření tohoto kritéria obtížné, byl zvolen jednoduchý ukazatel, sledující v jednotlivých FUA rozložení 1 500 největších evropských firem resp. 500 předních firem daného státu.

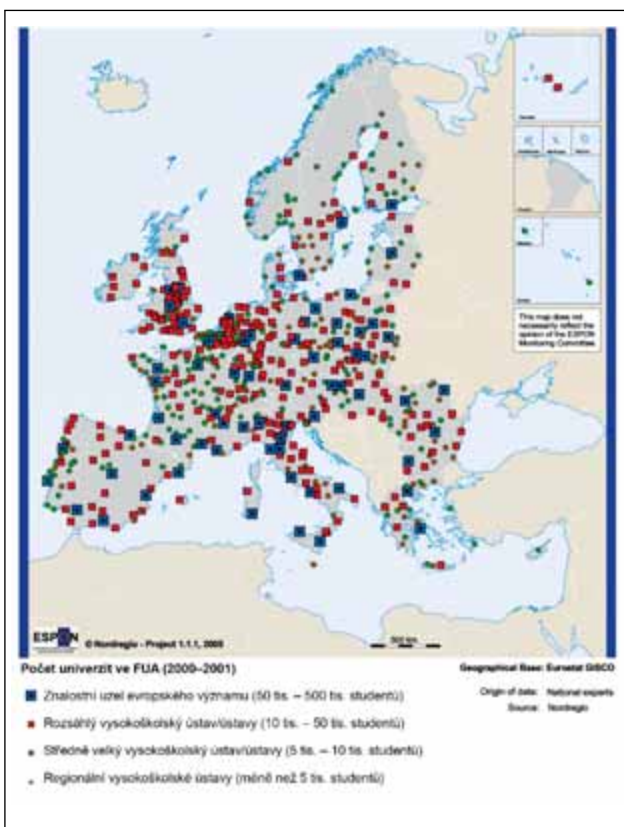
V České republice není žádná FUA zařazena do 1. skupiny (globální rozhodovací centra; ta jsou však v Evropě jen tři: Londýn, Paříž a Mnichov), ani do 2. skupiny (evropská rozhodovací centra, kterých je rovněž málo, patří sem jen Stockholm, Hamburk, Amsterdam, Brusel, Kolín nad Rýnem, Frankfurt nad Mohanem, Curych a Milán). Praha je zařazena do 3. skupiny, vymezené vyšším než 10% podílem z TOP 500 českých firem a nižším než 2% podílem z TOP 1500 evropských firem. V téže skupině se nacházejí mj. Vídeň, Bratislava, Budapešť, Katowice, Varšava aj. Šest českých FUA patří do 4. skupiny (2–10 % z TOP 500 českých firem): Plzeň, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Brno, Ostrava a Hodonín.



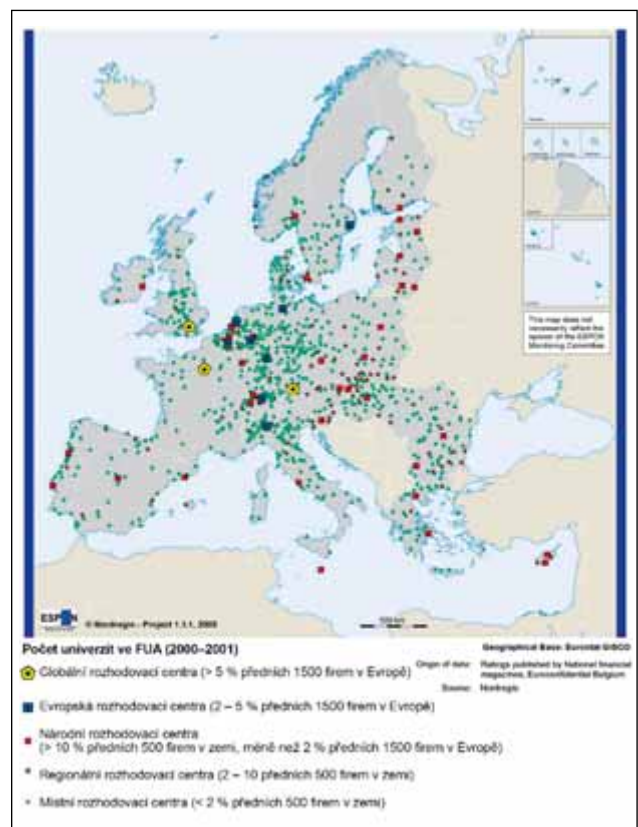
Mapa č. 7: Postavení v cestovním ruchu



Mapa č. 8: Postavení v průmyslu



Mapa č. 9: Postavení ve vysokoškolské vzdělávací soustavě



Mapa č. 10: Postavení v rozhodovacích procesech soukromého sektoru

2.6 Oblasti potenciálního městského strategického horizontu

Jako rámeček pro prostorový rozvoj funkčních městských oblastí lze obecně považovat zejména území v dosahu 45minutové dopravní dostupnosti (automobilem) z jádra FUA. Tyto oblasti jsou v projektu originálně vymezeny. Každou oblast tvoří všechny obce, z jejichž území alespoň 10 % spadá do příslušné izochrony. Areály byly označeny jako oblasti potenciálního městského strategického horizontu (*Potential urban strategic horizon areas, PUSH oblasti*). Jsou potenciálními v tom smyslu, že se mohou stát nejpravděpodobnějším prostorem pohybu obyvatel za prací s mobilizujícím efektem růstu příslušných FUA, přitom v současnosti dojížděka nemusí být vůbec vyvinuta, anebo vyvinuta jen v malé míře.

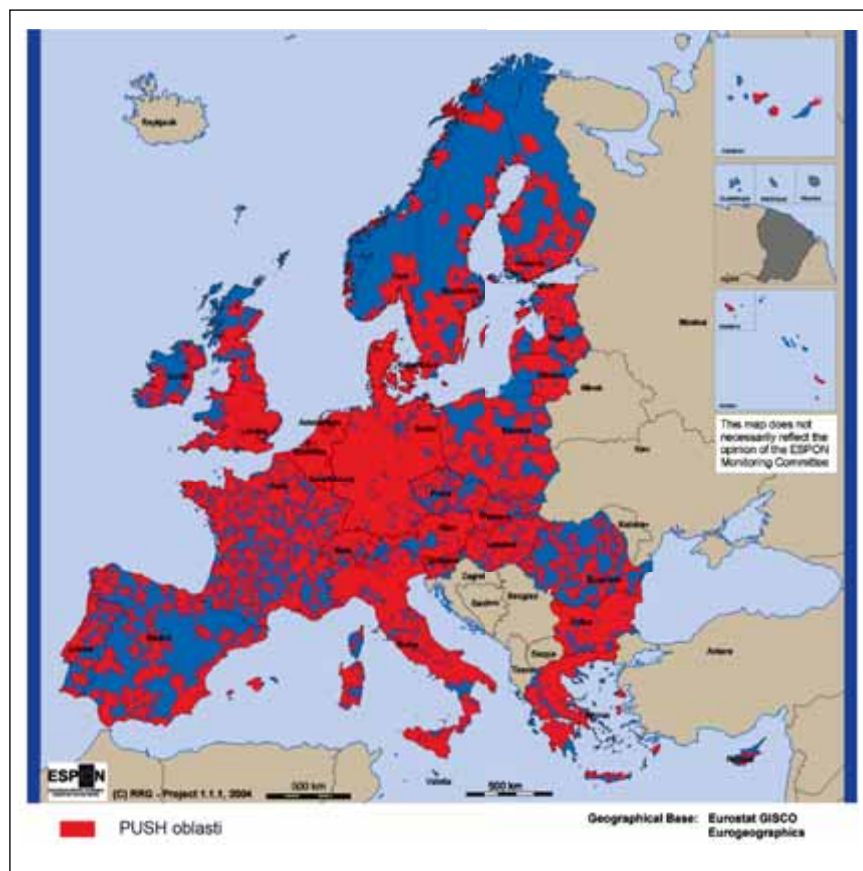
Mapa níže přehledně znázorňuje vymezení PUSH oblastí. V zemích, kde je síť FUA, a tím i PUSH oblastí, hustá a je tu velká délka dálnic a kvalitních silnic (Německo, státy Beneluxu, větší část Velké Británie a Itálie), jsou jen velmi malé plochy, které stojí mimo dosah sousedících PUSH oblastí. Na opačném pólu se nacházejí Norsko, Švédsko, Finsko, Irsko, Rumunsko, Španělsko a částečně i Francie, hlavně z důvodu větších vzdáleností mezi PUSH oblastmi, které nestačí kompenzovat ani rychlé silnice (což zřejmě neplatí pro Rumunsko). Česká republika, jak bylo výše uvedeno, má poměrně řídkou síť FUA a PUSH oblastí, nadto nerovnoměrně rozmístěnou. Tam, kde je nejřidší

(česko-moravské pomezí, jihozápadní Čechy), se objevují poměrně rozsáhlé plochy stojící mimo PUSH oblasti.

2.7 Potenciální polycentrické integrační oblasti

Skutečnost, že četné navzájem blízko položené PUSH oblasti se dělí o společné zázemí v dosahu 45minutové izochrony, vedla řešitele projektu k úvaze, že takové integrační oblasti by mohly řešit řadu problémů svého územního rozvoje společně. Významným přídatným efektem by bylo zvýšení jejich konkurenceschopnosti směrem navenek. Vhodný územní rámeček pro takovou možnou dělbu funkcí mezi dvěma a více PUSH oblastmi je ve zprávě projektu označen jako potenciální polycentrická integrační oblast (*Potential polycentric integration area, PIA oblast*). Těchto PIA oblastí bylo v Evropě vymezeno 276. Podle použité metodiky určitou PIA oblast tvoří dvě nebo více PUSH oblastí, které se alespoň z 33 % územně vzájemně překrývají. Samozřejmě řada PUSH oblastí je územně samostatná a stojí mimo PIA oblasti.

Nejvíce skladebných PUSH oblastí obsahují PIA oblasti Amsterdam a Milán (po 27), Frankfurt nad Mohanem (25), Kolín nad Rýnem (21), Curych (18) atd. V České republice bylo vymezeno 6 PIA oblastí. Jsou to (s počtem zahrnutých PUSH oblastí): Ostrava (5), Děčín, Olomouc (po 4), Praha, Liberec, Pardubice (po 2). Mimo PIA oblasti stojí PUSH oblasti jako Brno, Plzeň, České Budějovice, Karlovy Vary, Jihlava a Mladá Boleslav.



Mapa č. 11: Oblasti potenciálního městského strategického horizontu

2.8 Shrnutí

Oddíl 26.3.5 Přílohové zprávy B přináší některé shrnující a hodnotící údaje za Českou republiku. Uvádí se tu, že podíl městského obyvatelstva je vyšší než 70 %. Zpracovatelům je známo, že u nás po roce 1993 neexistuje významová klasifikace měst, nicméně existuje snaha obnovit ji s použitím ukazatele úrovně vybavenosti. Obvykle se udává 11 regionálně významných aglomerací a Praha jako aglomerace mezinárodního významu. Určitý nadregionální význam má rovněž Brno. Některá města jsou uznávána jako „města – brány“ s významnými ekonomickými i jinými kontakty do zahraničí. Zpráva dále uvádí dokument Zásady regionální politiky, který byl schválen vládou České republiky v roce 1998. Jako hlavní cíl regionální politiky je interpretována podpora hospodářského a sociálního rozvoje regionů, což je klíčový předpoklad harmonického a vyváženého rozvoje území státu jako

celku. Mezi základními použitými principy je zmiňován „princip partnerství“ a postup, který zpracovatelé nazývají „princip programování“ – je založen na koordinaci státu a jednotek samosprávy v koncepčních věcech. Vedle celostátního rozvojového programu existují rozvojové programy každého regionu. Pokud jde o nástroje, jako hlavní jsou uváděna odvětvová opatření ministerstev, dále sektorové rozvojové a podpůrné programy a systém finančních nástrojů, jakými jsou státní záruky, dotace, půjčky, pobídky atd.

V některých pasážích přináší závěrečné hodnocení i kritické zhodnocení regionální (a speciálně polycentrické) politiky v České republice. Je zmíněn zejména stav, kdy na úrovni regionů a obcí přetrvává nedůvěra vůči strategickým územním plánům většího územního rozsahu. Ani sám vlastní pojem „polycentrický rozvoj“ se v dokumentech regionálního rozvoje České republiky prakticky neobjevuje.