

MOŽNOSTI METROPOLITNÍ MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE A JEJÍ INSTITUCIONALIZACE PŘÍKLAD BRNĚNSKÉ METROPOLITNÍ OBLASTI

Josef Kunc, Petr Šašinka, Petr Tonev, Zdeněk Dvořák, Soňa Raszková, Markéta Novotná,
Markéta Chaloupková, František Kubeš

V českém prostředí nebyla institucionalizace metropolitní spolupráce dosud významněji podporována na žádné z klíčových prostorově-hierarchických úrovní (obecní, regionální, národní), zatímco její význam je v mnoha vyspělých zemích zdůrazňován a rozvoj metropolitních regionů je v EU velmi podporován. Navíc se plnohodnotná odborná interdisciplinární diskuse k této problematice, která by poskytla platné závěry pro potřeby plánovací praxe, vyvíjí poměrně pomalu. Předkládaný příspěvek se snaží zaplnit tuto mezeru v českém prostředí, zejména prostřednictvím výsledků z dotazníkového šetření a empirických zkušeností z modelového území Brněnské metropolitní oblasti (BMO). Výsledky výzkumu naznačují ochotu obcí k formálnější institucionalizaci metropolitní spolupráce a vybrané kompetence obcí mohou být do budoucna přenositelné na nově zřízenou metropolitní platformu/agenturu. Spolupráce obcí je však stále významně limitována finančními aspekty a požadavkem na zachování základních samosprávných kompetencí podvázaných silnou historickou pamětí.

Klíčová slova: regionální politika, metropolitní spolupráce, institucionalizace, integrované územní investice, Brněnská metropolitní oblast

Úvod

Města jsou ekonomickými a organizačními jádry celků nazývaných funkční městské regiony (denní městské systémy), spádová území, aglomerace či metropolitní oblasti. Jsou to místa, kde se koncentruje většina obyvatelstva a rovněž hlavní místa vzniku a následné aplikace nových hospodářských a sociálních procesů, místa, odkud se šíří inovace a změny životního stylu. Už samotná existence více zaužívaných názvů naznačuje, že se zpravidla jedná o značně komplikovaná území, co se týče řízení a správy, a to jak z hlediska prostorového plánování a vymezení, tak vývoje a stavu ekonomických a sociálních struktur [Frey, Zimmer, 2001; Sýkora, Muliček, 2009; Pacione, 2009].

Termín metropolitní oblast či region se používá především v odborné geografice a regionalisticky zaměřené literatuře pro větší město a jeho zázemí [Berry et al., 1970; Gibson, 1987; Hall, 2007], přičemž zcela jednotně uznávaná definice tohoto pojmu neexistuje. V rámci kohezní politiky EU v posledním pláno-

vacím období (2014–2020), resp. konkrétně prostřednictvím nástroje integrovaných územních investic (ITI)¹⁾ se uvedené a další příbuzné pojmy dostaly také více do hledáčku českých urbanistů a městských/územních plánovačů.

Vznik metropolitních oblastí je spojen s pokročilejší fází vývoje sídelních systémů, související s rozvojem postindustriálních procesů [Hall, Hay, 1980; Van den Berg, et al. 1982]. Kromě prostorového aspektu se metropolitní oblasti vyznačují řadou specifických kvalitativních charakteristik – představují nejen největší územní koncentrace ekonomických činností a obyvatelstva, ale zejména kvalitativně nejvýznamnější koncentrace nejprogresivnějších aktivit komplexního charakteru, zvláště tzv. kvartérního sektoru (VaV a inovační centra, vysoké školy, finanční instituce, progresivní služby či rozhodovací funkce veřejného sektoru) a nadprůměrnou podnikatelskou atraktivitu, plynoucí zejména z nadstandardní kvality podnikatelského prostředí [Krátke, 2007, Viturka et al. 2017].

Spolu s kvalitativním (rozvoj) i kvantitativním (růst) posunem metropolitních oblastí narůstá potřeba nalezení vhodné formy síťových struktur a spolupráce, ať už formálního či neformálního charakteru. Dimenze metropolitní spolupráce lze v souladu s Meijers et al. (2012) členit na:

(i] věcnou (funkční síťování dle témat),
(ii] kulturní (sounáležitost, důvěra, ztotožnění se, rozpoznatelnost, marketing),
(iii] institucionální (vymezení území, formy spolupráce, proces plánování, koncepční dokumenty, formy řízení, legislativa atd.).

Tyto dimenze se utvářejí a vyvíjejí v metropolitním území paralelně, nicméně v rámci institucionální dimenze, která je naším příspěvkem nejvíce akcentována, definují Franz a Hornych [2010] určitou posloupnost, která začíná na neformální a dobrovolné bázi – neformální ad hoc setkání různých aktérů, výměna informací, následované prvními známkami formalizace (pravidelná setkávání pracovních skupin, společné akce týkající se marketingu regionu), která mohou postupovat přes

1) Integrované územní investice jsou nástrojem, který umožňuje slučovat finanční zdroje z několika prioritních os jednoho nebo více operačních programů na realizaci významných projektů, které povedou k rozvoji metropolitních oblastí/aglomerací. Jsou určeny pro metropolitní oblasti a sídelní aglomerace s počtem obyvatel nad 300 tis. (metropolitní oblasti Praha, Brno, Ostrava, Plzeň a aglomerace Olomoucká, Hradecko-pardubická a Ústecko-chomutovská), které musejí mít vypracované a schválené Integrované územní strategie – ty jsou nezbytné pro čerpání dotací z určených výzev, přičemž hlavní řešené oblasti jsou doprava a mobilita, sociální soudržnost, udržitelná ekonomika a životní prostředí.

dílčí nadstavbová řešení nevyžadující plošný (celostátní) přístup (např. zřízení agentury pro metropolitní rozvoj, která bude mít adekvátní politickou podporu nebo sdílení nákladů mezi metropolitními aktéry) až po plošnou legislativní formalizaci metropolitní spolupráce (vytvoření sady závazných legislativních opatření). V praxi se vždy bude jednat o kombinaci jednotlivých možností uplatněných s různou intenzitou a územním dopadem, které se navíc vzájemně ovlivňují – mohou být svým působením vzájemně synergické, ale i protichůdné [Šašinka2018].

Cílem předkládaného příspěvku je, na základě vyhodnocení a zohlednění výsledků rozsáhlého dotazníkového šetření, statistické analýzy dat a empirických zkušeností z modelového území zanalyzovat a zhodnotit potenciál obcí k metropolitní spolupráci v Brněnské metropolitní oblasti, a to primárně v rovině institucionální dimenze spolupráce.

Metropolitní spolupráce a její institucionalizace

Institucionalizace metropolitní spolupráce je pro účely příspěvku chápána jako vytvoření balíčku koordinačních opatření, doporučení a rámcových předpisů, které ovlivní všechny aktéry v metropolitní oblasti [Šašinka, 2018]. Je důležité zdůraznit, že tento pojem je vnímán jako nadřazený rozpracovaným konceptům jako je správa funkčních městských oblastí či metropolitní správa [Herrschel, Newman, 2002; Kaczmarek, Mikuła, 2007; Andersson, 2015 a mnoho dalších]. V literatuře neexistuje žádná shoda na mandatorní instituci-

onální struktury metropolitních oblastí. Empirické výzkumy však ukazují, že evropské metropolitní oblasti s vlastními výkonnými správními orgány mají lepší parametry v řadě socioekonomických ukazatelů a lepší předpoklady pro koordinaci záměrů a iniciativ [Salet a kol., 2003; Thornley, Kreukels, 2003; Ahrend a kol., 2014;]. I zde je však nutné dodat, že organizace metropolitní oblasti vždy závisí na okolnostech a specifikách, které jsou typické pro jednotlivé země (a pouhé vytvoření vlastních výkonných správních orgánů bez navazujících modifikací systému správy území nemusí být pro metropolitní oblasti zárukou pozitivního rozvoje).

V České republice jsou aktivity související s rozvojem metropolitního plánování a správy stále poměrně sporadické. Ačkoliv se české metropolitní oblasti liší od metropolitních oblastí světových velkoměst hlavně malým významem v globální ekonomice, na úrovni ČR zauímají jak v sídelní síti, tak v ekonomické, politické a kulturní sféře významnou pozici, která je zřetelně vnímána i v prostoru celé střední Evropy [Musil, 2003]. Zároveň je třeba zmínit, že sídelní struktura ČR se vyznačuje v porovnání s ostatními evropskými zeměmi vysokým počtem malých samosprávných obcí (viz tabulka 1), což přináší mnoho problémů pramenících právě z jejich nedostatečné velikosti.

Metropolizace prostoru České republiky byla (a stále je) zásadně determinována specifiky z období komunismu: prohloubením geografické nerovnoměrnosti osídlení a střediskové hierarchie (masivní direktivní slučování obcí v průběhu 70. a 80. let),²⁾ koncentrací obyvatelstva do oblastí těžkého

průmyslu, či zpomalováním rozvoje největších center v republice a následným úbytkem obyvatelstva v zázemí větších měst. Tato specifika upozadila procesy utváření přirozených funkčních městských regionů³⁾ [Čermák a kol., 2009, Hampl, Marada, 2016]. Ty se do **současné podoby** začaly formovat až v období transformace – sice se zpožděním oproti západním zemím, ale o to bouřlivěji [Musil, 2003]. Po roce 1989 tedy dochází k postupnému návratu do přirozené vývojové trajektorie, která probíhala v západní části Evropy. Nová situace však zůstala bez patřičné odezvy a od počátku 90. let panovalo metropolitní plánovací, politické i akademické vakuum.

V posledních dvou desetiletích se však situace změnila, odborníci a tvůrci politik nyní projevují větší zájem o výzkum v metropolitních oblastech (mimo jiné díky ITI). Odborné studie se zaměřují na přístupy a metody jejich delimitace [např. Kostelecký, Čermák, 2004; Sýkora, Muliček, 2009; Klapka a kol., 2016; Tonev a kol., 2017; Muliček, Osman, 2018, Ouředníček a kol. 2020], současně se objevují počáteční aktivity (týkající se především plánovací praxe) související s rozvojem metropolitního plánování, spolupráce a institucionalizace metropolitních oblastí [Maier, 2003; Šašinka, Zvara, 2014; Binek a kol., 2015; Slach a kol., 2015; Havlík, 2018; Ouředníček a kol., 2018; Šašinka a kol., 2019].

Co se týče rozvoje metropolitní spolupráce, je zásadní zmínit obnovené zřízení obecní samosprávy zákonem z roku 1990. Tento zrodil, podle Maiera [2003], určitou formu „komunálního egoismu“ a snížil možnost dosáhnout

	Velikostní kategorie obcí					Celkem
	do 499	500 -999	1 000 -9 999	10 000 -99 999	více než 100 000	
Počet obcí	3 420	1 366	1 342	124	6	6 258
Podíl z celku (%)	54,7	21,8	21,4	2	0,001	100
Počet obyvatel	833 425	966 997	3 352 262	3 140 266	2 355 850	10 649 800
Podíl z celku (%)	7,9	9,1	31,5	29,5	21,1	100

Zdroj: Vlastní šetření (N=166)

Tab.1: Počet obcí a obyvatel ve velikostních skupinách obcí (1. 1. 2019)

2) Jen mezi léty 1970 a 1980 došlo ke snížení počtu samosprávných obcí o téměř 3 000 (7 511 obcí v roce 1970 a 4 778 v roce 1980).

3) Pomineme-li v první polovině 80. let 20. století tehdejšími socialistickými plánovači uměle vytvořené tzv. Sídelní Regionální Aglomerace a Městské Regiony, které svoji správní funkci však nikdy nenaplňovaly a po deseti letech byly formálně zrušeny.

širší koordinaci rozvoje, tím spíše na úrovni funkčních městských oblastí. Od roku 2001 existují nové kraje jako územní jednotky (NUTS 3) se samosprávnou působností, jsou ukotveny v zákoně, mají právní subjektivitu a volený a výkonný aparát a jejich pravomoci jsou analogické s pravomocemi obcí. Kraje sice pokrývají celé území ČR, lze je však považovat za, do jisté míry, umělé samosprávné územní jednotky, které se nekryjí s přirozeným prostorem funkčních městských regionů [Klapka a kol., 2016]. Z hlediska současného legislativního rámce na obecní a regionální úrovni je tedy vytvoření metropolitní úrovně řízení a správy značně komplikované.

Období transformace lze označit za určitý očistný proces, po kterém v další dekádě došlo ke stagnaci či dalšímu útlumu center střední a malé velikosti. Nejdynamičtěji se začala rozvíjet velká přirozená centra, která začínala přitahovat dojíždějící za prací ze vzdálenějšího zázemí. Od poloviny 90. let také probíhá proces suburbanizace, který má v určitých ohledech opačný vektor působení. V případě modelového území Brněnské metropolitní oblasti se dále zintenzivňuje obousměrná funkční interakce mezi Brnem a zázemím, zřetelně vystupuje silící pozice Brna jako centra tohoto regionu, což vede k tomu, že území BMO se stále více polarizuje [Tonev a kol, 2017]. V tomto ohledu je v území BMO po roce 2010 postupně iniciována ze strany jádrového města (přístup bottom-up) potřeba určité formalizace spolupráce, a to primárně v kontextu její věcné roviny (řešení konkrétních témat jako udržitelná mobilita, koordinace rezidenční a komerční výstavby, odpadové hospodářství apod.). Zatím se však jednalo spíše o ad hoc řešení s chybějícím koncepčním přístupem, která byla navíc limitována chybějícím ukotvením institucionální roviny metropolitní spolupráce v českém plánovacím systému [Šašinka a kol., 2019].

Za hlavní katalyzátor nově iniciovaných procesů v území BMO lze označit až nový územní nástroj ITI. Ten byl z evropské úrovně přenesen do relevantních dokumentů na národní

úrovni (v gesci Ministerstva pro místní rozvoj ČR), které vytvořilo ve spolupráci s největšími městy metodický dokument k implementaci nástroje ITI v České republice. Zde se tedy naplno a veskrze pozitivně projevila synergie top-down a bottom-up přístupu v rozvoji metropolitních oblastí v ČR, které začaly následně nutně vyvolávat potřebu určité systematizace, formalizace a dlouhodobosti (viz zmiňovaná institucionální rovina spolupráce). Jakmile se ČR v roce 2014 definitivně přihlásila k využití nástroje ITI na úrovni funkčních městských oblastí (využití tohoto nástroje bylo ponecháno na rozhodnutí každého členského státu EU), Brno navázalo na svoje aktivity v metropolitní spolupráci v předchozích letech a vytvořilo vícestrannou neformální dohodu (Memorandum o spolupráci) s Jihomoravským krajem a pěti největšími okolními obcemi s rozšířenou působností⁴⁾ v zázemí města Brna. Obsahem memoranda je deklarace zájmu spolupracovat v území BMO při přípravě a naplňování Integrované strategie rozvoje BMO pro uplatnění nástroje ITI a spolupráci přesahující časový rámec roku 2020. Uzavření Memoranda je chápáno jako otevření prostoru pro vzájemnou diskusi, konzultace, poskytování informací a společný postup v souladu s účelem Memoranda.

Metodika a data

Metodickým základem výzkumu bylo dotazníkové šetření provedené mezi starosty obcí Brněnské metropolitní oblasti v roce 2017. Šetření probíhalo pod záštitou Magistrátu města Brna, Oddělení řízení ITI a metropolitní spolupráce. Bylo osloveno všech 166 obcí BMO v tehdejší vymezení (zhruba 610 tis. obyvatel včetně Brna a 1,7 tis. km²) [Muliček a kol, 2013], přičemž reprezentativní návratnost byla 88 % (146 obcí). Nezájmem o šetření projevilo 20 obcí, jejichž průměrná populační velikost byla oproti těm, které se šetření zúčastnily, nesrovnatelně menší. Jen pro úplnost je vhodné dodat, že u všech metropolitních oblastí v České republice využívajících nástroj ITI nedávno proběhlo nové vymezení a Brněnská metropolitní oblast byla

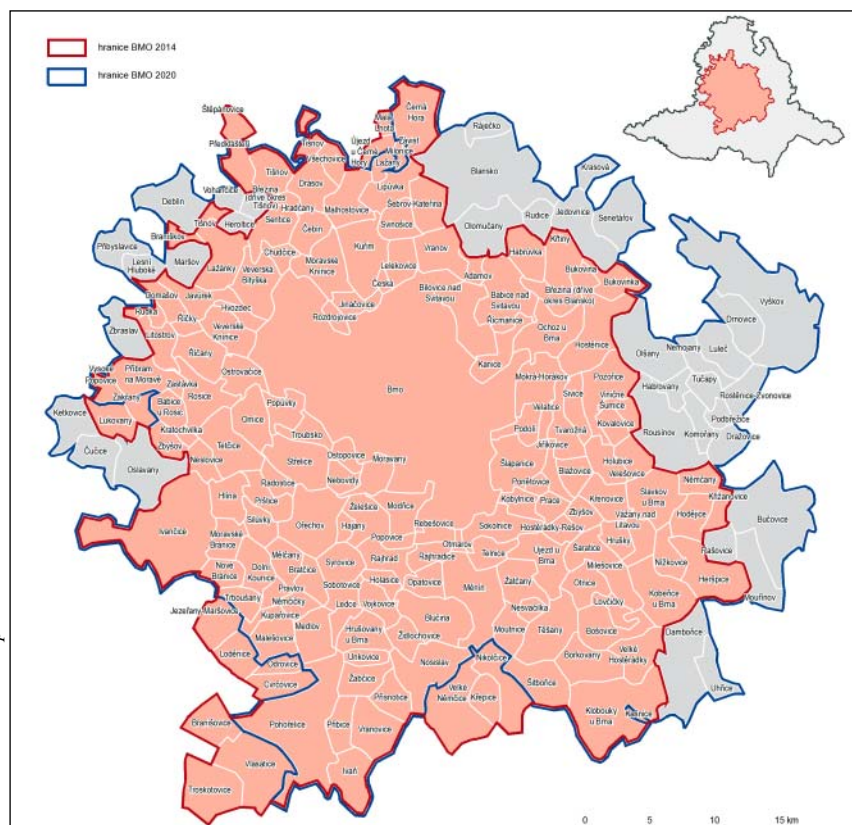
v rámci provedených analýz rozšířena zejména o obce na Blanensku, Vyškovsku, Bučovicu a Oslavansku, na druhé straně některé okrajové obce z vymezení vypadly. BMO se tedy v roce 2020 stabilizovala na počtu 184 obcí včetně Brna, tj. zhruba na 700 tisících obyvatelích a rozloze o téměř 2 tis. km². Nové vymezení z roku 2020 je konfrontováno na obrázku č. 1.

Cílem tohoto ojedinělého průzkumu bylo mimo jiné zjistit, zda a jak zázemí Brna vnímá přínosy spolupráce se sousedními obcemi a zda se chce aktivně připojit i po roce 2020, kdy se uzavírá plánovací období EU, ve kterém byl poprvé uplatňován dotační nástroj ITI. Elektronicky šířený dotazník obsahoval 16 otázek, které byly koncipovány jako uzavřené, napůl otevřené a otevřené a byly zaměřeny na všechny tři výše uvedené dimenze metropolitní spolupráce – věcnou, kulturní i institucionální. Pro účely příspěvku byly poté blíže analyzovány odpovědi starostů obcí na otázky týkající se institucionální dimenze metropolitní meziobecní spolupráce v těchto rovinách:

- i) Jste ochotni zapojit se s Vaší obcí do spolupráce v rámci BMO?
- ii) Dovedete si představit, že by v budoucnu Vaše obec přispívala z rozpočtu do případného metropolitního fondu, který by sloužil k financování společně vybraných témat, o kterých by rozhodovali zástupci obcí BMO?
- iii) Byli byste v budoucnu ochotni přistoupit na diskusi o možnosti přenesení některých kompetencí obce na vyšší [metropolitní] úroveň za účelem zefektivnění řízení?
- iv) Byli byste v budoucnu ochotni přistoupit na diskusi o možnosti případného sloučení Vaší obce s jinou obcí za účelem zefektivnění řízení a vytvoření jednoho samosprávného celku?

Odpovědi na tyto i další otázky byly vyhodnoceny jednoduchou popisnou statistikou a vybrané otázky rovněž graficky znázorněny v prostředí ESRI ArcGIS. Výzkum takového rozsahu a zaměření nebyl v České republice zatím proveden, v tomto ohledu je možné ho považovat za průkopnic-

4) Memorandum bylo v roce 2018 tematicky aktualizováno a rozšířeno o zástupce města Ivančice.



Obr. 1: Brněnská metropolitní oblast – původní vymezení k roku 2014 a změna k roku 2020

ký, a to i s ohledem na první orientaci ve funkčních a prostorových vazbách a potenciálních možnostech meziobecní spolupráce a rozvoje metropolitních oblastí. (V současnosti probíhá obdobné šetření s mírně upravenou a rozšířenou verzí otázek, jež se vážou již k novému prostorovému vymezení BMO. Podrobné výsledky a data budou k dispozici ke konci roku, proto se v roce 2021 nabízí podrobnější analýza nového šetření či porovnání výsledků).

Potenciál metropolitní meziobecní spolupráce

V základních analýzách a interpretačních výzkumu se zaměříme na nejvýznamnější institucionální aspekty metropolitní spolupráce, které se vážou na již

zmiňovanou obecnou ochotu spolupracovat, ochotu finančně přispívat do společného metropolitního fondu, k ochotě diskutovat o přenesení některých kompetencí obcí na vyšší (metropolitní) úroveň a k ochotě diskutovat o případném sloučení obcí za účelem efektivnějšího řízení. V rámci vybraných analýz jsme vyzorovali také určité rozdíly ve dvou základních socio-prostorových parametrech – průměrném počtu obyvatel obce a průměrné vzdálenosti obce od centrálního Brna, které budeme také dále komentovat.

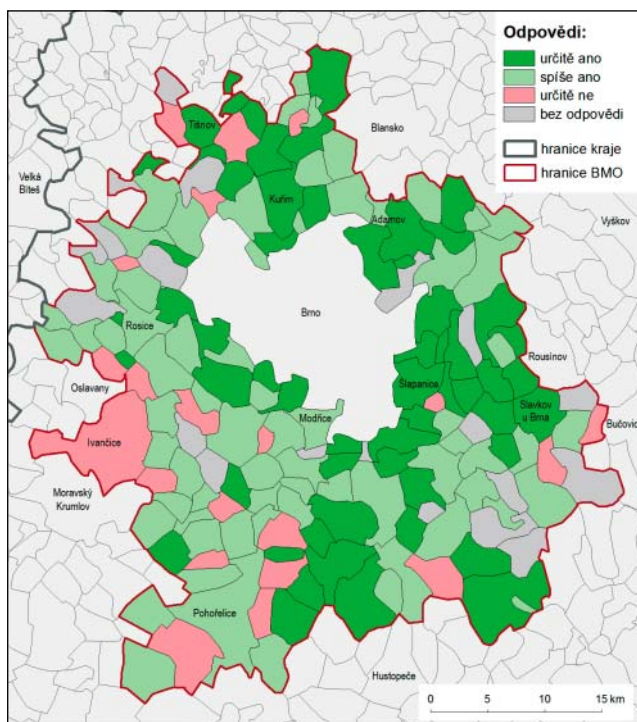
Při bližší analýze mapových výstupů zohledňujících širší kontext a při určité míře zobecnění je patrné, že obce, které se nacházejí v bližší vzdálenosti

od Brna a jsou i populačně větší, mají větší zájem spolupracovat (viz obrázek č. 2), což potvrzuje i statistická analýza. Jedná se často o obce, které jsou s jádrem morfologicky propojeny. Důležitým katalyzátorem této spolupráce je nástroj ITI, resp. od roku 2014 probíhající postupná a systematická neformální institucionalizace spolupráce spočívající v deklaraci zájmu obcí spolupracovat a ve vytvoření strategického rozvojového dokumentu pro BMO. Z výsledů našeho šetření vyplývá, že obce v BMO mají o spolupráci zájem (125 obcí, tj. 75 % ze všech 166 obcí, viz tabulka č. 2), navíc se do ní chtějí i aktivně zapojit (33 % obcí).

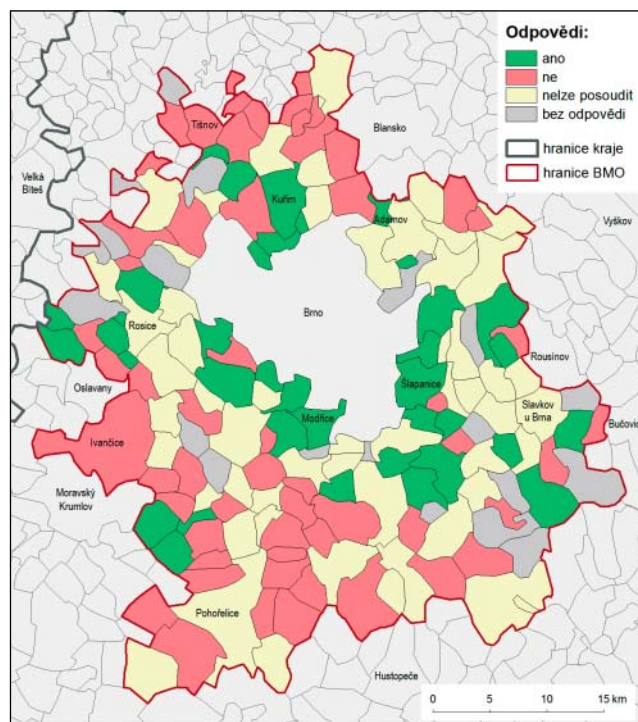
Z dalších výsledků šetření se potvrzuje fakt, že spolupráce obcí v rámci BMO je primárně motivována ekonomickým stimulem. Je možné, že současné evropské kohezní zdroje v budoucnu nemusí dosahovat takové výše a tematického rozsahu. Bude tedy nutné hledat jiné finanční zdroje (na národní, metropolitní či obecní úrovni), čemuž je třeba uzpůsobit legislativní stránku a do budoucna mj. i revidovat fiskální federalismus ČR a posílit finanční samostatnost a odpovědnost obcí. Ve věci ochoty obcí přispívat do společného metropolitního fondu je již situace jiná než v případě ochoty spolupracovat. Vzdálenost jednotlivých obcí od Brna i velikost obce jsou sice opět poměrně významnými proměnnými, ochota však již není zcela tak velká (pouze 22 % obcí, viz tabulka č. 3 a obrázek č. 3). Zároveň lze v bezprostřední blízkosti jádra pozorovat největší projevy suburbanizace a tedy i negativních metropolitních externalit, které se projevují v ekonomice obce – zřejmě z toho důvodu je zde největší snaha získat dodatečné finanční prostředky i za cenu vytvoření dalších formalizovaných struktur a pravidel.

Ochota spolupracovat	Počet obcí	Podíl (%)	Průměrný počet obyvatel	Průměrná vzdálenost od Brna (km)
určitě ano – aktivní zapojení	55	33,1	1 843	19,3
spíše ano – pasivní zapojení	70	42,2	1 124	22,7
určitě ne	21	12,7	1 483	24,2
bez odpovědi	20	12	660	23,9

Tab. 2: Ochota k meziobecní metropolitní spolupráci



Obr. 2: Ochota k meziobecní metropolitní spolupráci



Obr. 3: Ochota přispívat do společného metropolitního fondu

Zdroj: Vlastní šetření

Zdroj: Vlastní šetření (N=166)

Ochota přispívat do společného fondu	Počet obcí	Podíl (%)	Průměrný počet obyvatel	Průměrná vzdálenost od Brna (km)
ano	37	22,3	1 981	18,9
ne	54	32,5	1 482	23,2
nejsme schopni posoudit	55	33,1	1 410	22
bez odpovědi	20	12	660	23,9

Tab. 3: Ochota přispívat do společného metropolitního fondu

Dotazníkové šetření prokázalo stále silnou neochotu obcí zbavovat se některých samosprávných kompetencí a přenést je na vyšší – metropolitní – úroveň. Pouze zhruba 30 % obcí by

bylo ochotno o takové skutečnosti diskutovat, přičemž se zde podle předpokladů jedná o populačně menší obce, které nejsou schopny řadu „nadobecních“ kompetencí reálně řešit samo-

statně ani v současnosti. Vzdálenost od centrálního Brna v tomto ohledu nehraje žádnou významnější roli (viz také tabulka č. 4 a obrázek č. 4).

Ochota přenést vybrané kompetence na vyšší úroveň	Počet obcí	Podíl (%)	Průměrný počet obyvatel	Průměrná vzdálenost od Brna (km)
ano	49	29,5	1 472	21,9
ne	48	29	1 985	21,2
nejsme schopni posoudit	49	29,5	1 360	21,8
bez odpovědi	20	12	660	23,9

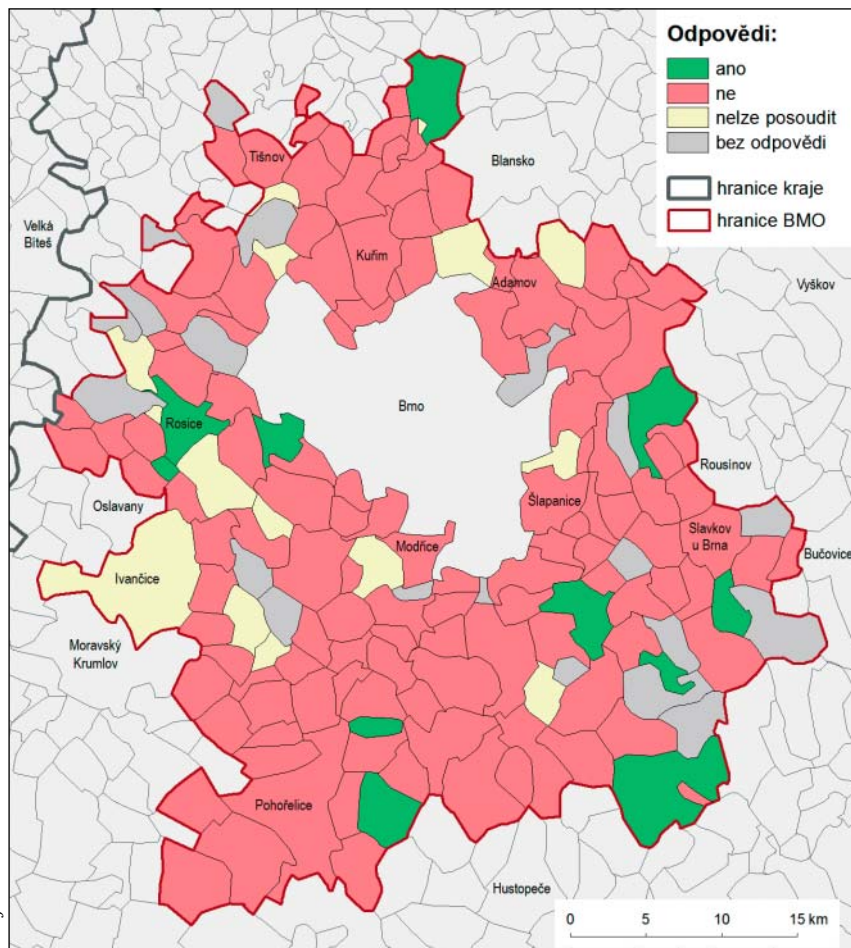
Tab. 4: Ochota k přenesení vybraných kompetencí na vyšší (metropolitní) úroveň

Ochota ke sloučení s jinou obcí	Počet obcí	Podíl (%)	Průměrný počet obyvatel	Průměrná vzdálenost od Brna (km)
ano	11	6,6	2 102	23,8
ne	120	72,3	1 525	21,5
nejsme schopni posoudit	15	9	1 655	21,1
bez odpovědi	20	12	660	23,9

Tab. 5: Ochota ke sloučení s jinou obcí za účelem zefektivnění řízení

Zdroj: Vlastní šetření (N=166)

Zdroj: Vlastní šetření (N=166)



Obr. 5: Ochota ke sloučení s jinou obcí za účelem zefektivnění řízení

Zcela podle předpokladů vyjádřily obce extrémně silný odpor k možné diskusi vedoucí ke sloučení s jinou obcí za účelem zefektivnění řízení a potenciálního vytvoření vyššího samosprávného celku. Pouze 11 (7 %) z celkového počtu 166 obcí v BMA se vyjádřilo pozitivně k úvahám nad možným sloučením v budoucnu. V této, ale i předchozí odpovědi na přenesení kompetencí, se odrážejí specifika vývoje funkčních regionů založená na unikátní historické paměti v podobě direktivního slučování v 70. a 80. letech. Jinde v Evropě uplatněné integrační metody jsou v podmínkách České republiky prakticky neaplikovatelné, proto je nutné zaměřit se spíše na prohloubení a následnou formalizaci spolupráce všech zainteresovaných subjektů právě na úkor integračních snah.

Závěr

Role České republiky při vytváření podmínek pro rozvoj metropolitní spolupráce je již dlouhou dobu spíše pa-

sivní, současná aktivace je důsledkem zejména vnějšího tlaku ze strany EU prostřednictvím europeizace nástrojů regionální politiky. Přesto byla v posledních letech v ČR iniciována a zahájena vzácná synergie vzájemného přístupu „top-down“ a „bottom-up“, spočívajícího v jednotné metodické koordinaci strategického plánování pomocí nástroje ITI na úrovni sedmi funkčních městských (metropolitních) oblastí. Postoje jednotlivých českých metropolitních oblastí k vnímání metropolitní spolupráce sahají od pasivní role pouhého příjemce evropských fondů po koncepční dlouhodobé vytváření individuální dimenze metropolitní spolupráce [Šašínska a kol., 2019].

Město Brno patří v České republice v současnosti mezi lídry v problematice rozvoje spolupráce a plánování na metropolitní úrovni. Postupně se v rámci BMO začaly naplňovat všechny tři dimenze metropolitní spolupráce – věcná, institucionální i kulturní. Na druhou stranu je třeba si uvědomit,

že současná spolupráce je motivována především možnostmi externího financování s horizontem roku 2020, resp. s možností navázat na další podporu Evropské komise integrovaným nástrojům v období 2021+.

Bez ohledu na to, kdy, jak a zda vůbec bude metropolitní rovina národní úrovní reflektována, je nesmírně důležité, aby v Brněnské metropolitní oblasti byla na lokální úrovni zachována kontinuita ve spolupráci a koncepčním rozvoji celého funkčního regionu a tyto zkušenosti byly nadále přenášeny na národní úroveň. S využitím nástroje ITI pro udržitelný rozvoj funkčních městských oblastí se počítá na evropské a národní úrovni i po roce 2020 [European Commission, 2018], čímž se v řešené problematice proazuje významná proměnná. Charakter rozvojových témat a společný konsensus na žádoucím rozvojovém cíli (zastavení či alespoň zpomalení polarizace území BMO a větší důraz na její polycentricitu) bude mít vliv na potřebu další formalizace vzájemné spolupráce [Franz, Hornych, 2010]. Při nastavení odpovídajícího způsobu zapojení jednotlivých obcí je nutné reflektovat velikost jádra BMO (monocentrické postavení Brna) a zároveň poskytnout odpovídající prostor obcím v zázemí (sekundární jádra).

Výsledky provedeného dotazníkového šetření ukazují, že ochota představitelů obcí v BMO ke spolupráci je relativně na solidní úrovni; jedná se spíše o v průměru populačně větší obce ležící blíže k Brnu. Na druhé straně ochota obcí v BMO ke společnému sdružení ekonomických prostředků a financování vybraných témat prostřednictvím společného metropolitního fondu má rezervy a s rostoucí vzdáleností od Brna klesá, nicméně třetina obcí tuto možnost nezavrhuje, jen ji v obecné rovině nebyla schopná posoudit a záleželo by tedy na konkrétních podmínkách. Ochota představitelů obcí k diskusi o přenosu některých kompetencí na jinou úroveň je poté velmi nízká a nekoreluje se vzdáleností od Brna ani s velikostí obce. Podle očekávání se projevila také extrémně nízká ochota k diskusi nad potenciálním sloučením s jinou obcí za účelem

zefektivnění řízení. Do subjektivního vnímání přínosů a nákladů metropolitní spolupráce jednotlivými obcemi se tedy promítají souvislosti historické a ekonomické, přičemž významným faktorem je aspekt nástroje ITI a kohezní politiky EU, ale rovněž samotná velikost obce, ve které se odrážejí její finanční možnosti.

Pokud si Česká republika nepřeje, aby byl rozvoj jednotlivých metropolitních oblastí roztržštěný a nevyvážený [Feiock, 2009], nabízí se do budoucna řešení, které spočívá ve vypořádání deficitů z předchozích období, v porozumění a zohlednění jedinečné historické paměti území a adekvátnímu promítnutí metropolitní roviny do systému prostorového plánování, přičemž případné vzory z jiných zemí budou muset být samozřejmě aplikovány velmi citlivě. Určité potíže by mohl způsobit dualismus v plánování, protože existují dva plánovací subsystémy – územní a strategický, které nejsou vzájemně pevně propojeny, a současně existují dvě kodifikované úrovně samosprávných orgánů na obecní a regionální úrovni – bylo by proto zřejmě nutné přehodnotit jejich kompetence a odladit potenciální překrývání s metropolitní úrovní. Tuto aktuální problematiku je však třeba podrobit dalšímu detailnímu výzkumu a odborné debatě.

Poděkování

Príspevek byl vytvořen v rámci řešení projektu TA ČR TL03000230 *Institucionalizace metropolitní spolupráce jako faktor zvýšení motivace obcí ke spolupráci v metropolitních oblastech [METROSPOL] a MUNI/A/1248/2019 Výbrané aspekty rozvojového a inovačního potenciálu (městských) regionů.*

Použitá literatura:

- AHREND, Rudiger., GAMPER, Catherine., SCHUMANN, Abel. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers*. 2014, č. 4, s. 1–49. ISSN 2073-7009.
- ALTIMAPO. *Analytická východiska pro integrovanou strategii rozvoje brněnské metropolitní oblasti 2021+* [online]. [cit. 29. 06. 2020] Dostupné z: <https://metropolitni.brno.cz/wp-content/uploads/2020/06/Analytická-východiska-ISR-BMO-21-1.pdf>
- ANDERSSON, Mats. *Unpacking metropolitan governance for sustainable development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2016, 60 s.
- BERG, Leo van den, DREWETT, Roy, KLASSEN, Leo H., ROSSI, Angelo, VIJVERBERG, Cornells H.T. *A Study of Growth and Decline: Urban Europe*. 1. vyd. Oxford; New York: Pergamon Press, 1982. ISBN 9780080231563.
- BERRY, Brian. J. L., GOHEEN, Peter. G., GOLDSTEIN, Harold. *Metropolitan Area Definition: A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice*. 1970, Washington, DC: Bureau of the Census. Report number: 28, 45 s.
- BINEK, Jan, CHMELÁŘ, Roman, ŠILHAN, Zdeněk., SVOBODOVÁ, Hana, SYNKOVÁ, Kateřina., ŠERÝ, Ondřej, GALVASOVÁ, Iva, BARTA, Daniel. *Integrované nástroje rozvoje území: vývoj, současnost, nové impulzy*. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2015. 1. vydání, 128 s., ISBN 978-80-905139-7-6.
- ČERMÁK, Zdeněk, HAMPL, Martin, MÜLLER, Jan. *Současné tendence vývoje obyvatelstva metropolitních areálů v Česku: dochází k významnému obratu? Geografie*. 2009, roč. 114, č. 1, s. 37–51. ISSN 1212-0014.
- FEIOCK, Richard C. *Metropolitan Governance and Institutional Collective Action*. *Urban Affairs Review*. 2009, roč. 44, č. 3., s. 356–377. ISSN 1078-0874.
- FRANZ, Peter, HORNÝCH, Christoph. *Political Institutionalisation and Economic Specialisation in Polycentric Metropolitan Regions: The Case of the East German 'Saxony Triangle'*. *Urban Studies*. 2010, roč. 47, č. 12, s. 2665–2682. ISSN 0042-0980.
- FREY, William, ZIMMER, Zachary. *Defining the City*. In: Paddison, Ronan (ed.). *Handbook of Urban Studies*. 2001, London: Sage Publications, s. 14–35. ISBN:9780803976955.
- GIBSON, Campbell. *The Population in Large Urban Concentrations in the United States, 1790- 1980: A Delineation Using Highly Urbanized Counties*. *Demography*. 1987, roč. 24, č. 4, s. 601. ISSN 00703370.
- HALL, Peter. *Delineating Urban Territories: Is this a Relevant Issue?* In: Cattan, Nadine. (ed.) *Cities and Network in Europe. A Critical Approach of Polycentrism*. Montrouge: John Libbey Eurotext, 2007, s. 3–14. ISBN 978-2-7420-0677-9.
- HALL, Peter, HAY, Dennis. *Growth centres in the European urban system*. London: Heinemann Educational Books, 1980. ISBN 9780435353803
- HAMPL, Martin., MARADA, Miroslav. *Metropolizace a regionální vývoj v Česku v transformačním období*. *Geografie*. 2016, roč. 121, č. 4, s. 566–590. ISSN 1212-0014.
- HERRSCHEL, Tassilo, NEWMAN, Peter. *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*. London; New York: Routledge, 2002. ISBN 9780415187701.
- HAVLÍK, Vratislav. *Competing discourses of territorial development: tensions between cities and regions as a result of the new regionalism*. *European Planning Studies*. 2018, roč. 26, č. 10, s. 1999–2014. ISSN 0965-4313.
- KACZMAREK, Tomasz, MIKUŁA, Łukasz. *Metropolitan areas in Poland: Towards a new scale of urban governance? Quaestiones Geographicae: Series B: Human Geography and Spatial Management*. 2007, 26B, s. 97–105. ISSN 0137-477X.
- KLAPKA, Pavel., HALÁS, Marián, NETRDOVÁ Pavlína., NOSEK, Vojtěch. *The efficiency of areal units in spatial analysis: Assessing the performance of functional and administrative regions*. *Moravian Geographical Reports*. 2016, roč. 24, č. 2, s. 47–59. ISSN 1210-8812.
- KOSTELECKÝ, Tomáš, ČERMÁK, Daniel. *Metropolitan areas in the Czech Republic: definitions, basic characteristics, patterns of suburbanisation and their impact on political behaviour*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2004. ISBN 9788073300647
- KRÁTKE, Stefan. *Metropolisation of the European Economic Territory as a Consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy*. *European Planning Studies*. 2007, roč. 15, č. 1, s. 1–27. ISSN 0965-4313.
- MAIER, Karel. *The Prague metropolitan region*. In: Salet, William, G. M., Thornley, Andy, Kreukels, Anton (eds.). *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. London; New York: Spon Press, 2003, s. 205–229. ISBN 9780415274487.
- MEIJERS, Evert J., HOOGERBRUGGE, Marloes M., HOLLANDER, Koen. (2012). *A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas. Research report*. European Metropolitan network Institute. Hague: European Metropolitan network Institute, 2012, 166 s.
- MULÍČEK, Ondřej, OSMAN Robert. *Rhythm of urban retail landscapes: Shopping hours and the urban chronotopes*. *Moravian Geographical Reports*. 2018, roč. 26, č. 1., s. 2–13. ISSN 1210-8812.
- MULÍČEK, Ondřej, SEIDENGLANZ, Daniel, FRANKÉ, Daniel, MALÝ Jiří. *Výmezení funkčního území Brněnské metropolitní oblasti a Jihlavské sídelní aglomerace* [online]. Brno, 2013 [cit. 2020-06-29]. Dostupné z: https://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/Strategie_pro_Brno/doplnujici_studie/BMO_JSA_vymezeni_2013_web.pdf
- MUSIL, Jiří. *Proměny urbání sociologie ve Spojených Státech a v Evropě 1950–2000*. *Sociologický časopis*. 2003, roč. 39, č. 2, s. 137–167. ISSN 0038-0288.
- OUŘEDNÍČEK, Martin, NEMEŠKAL, Jiří, ŠPAČKOVÁ, Petra, HAMPL, Martin., NOVÁK, Jakub. *A synthetic approach to the delimitation of the Prague Metropolitan Area*. *Journal of Maps*. 2018, roč. 14, č. 1, s. 26–33. ISSN 1744-5647
- OUŘEDNÍČEK, Martin, NEMEŠKAL, Jiří, POSPÍŠILOVÁ, Lucie. *Výmezení území pro Integrované teritoriální investice (ITI) v ČR* [online]. Praha, 2020 [cit. 2020-08-31]. Dostupné z: https://rsk-sk.cz/dokumenty/in/iti/2021/Vymezeni_uzemi_pro_ITI_zaverecny_dokument.pdf
- PACIONE, Michael. *Urban geography: a global perspective*. 3. vyd. London; New York: Routledge, 2009. ISBN 9780415462013.
- SLACH, Ondřej., NOVÁČEK, Alexandr, RUMPEL, Petr. *Metropolitní governance v mezinárodní perspektivě*. In: Ježek, Jiří, Slach, Ondřej, Šilhánková, Vladimíra (eds.). *Strategické plánování obcí, měst a regionů. Výbrané problémy, výzvy a možnosti řešení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 27–55. ISBN 978-80-7552-263-4

SÝKORA, Luděk, MULÍČEK Ondřej. The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*. 2009, roč. 2, č. 3, s. 287–307. ISSN 1753-5069

SALET, William, G. M., THORNLEY, Andy, KREUKELS, Anton. Practices of metropolitan governance in Europe: Experiences and lessons. In: Salet, William, G. M., Thornley, Andy, Kreukels, Anton (eds.). *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. London; New York: Spon Press, 2003, s. 377–390. ISBN 9780415274487.

ŠAŠINKA, Petr, KUNC, Josef, FRANTÁL, Bohumil, DVOŘÁK, Zdeněk. Cooperation differs. Intentions of municipalities towards metropolitan cooperation in post-socialist space – Brno, Czech Republic. *European Planning Studies*. 2019, roč. 27, č. 4, s. 818–840. ISSN 0965-4313.

ŠAŠINKA, Petr. *Možnosti institucionalizace metropolitních oblastí v České republice (na příkladu Brněnské metropolitní oblasti)*. Brno, 2018. Disertační práce. Ekonomicko-správní fakulta, MU Brno.

doc. RNDr. Josef Kunc, Ph.D.
Ing. Petr Šašinka
Mgr. Petr Tonev, Ph.D.
Ing. Zdeněk Dvořák
Ing. Soňa Raszková
Ing. Markéta Novotná, Ph.D.
Ing. Markéta Chaloupková, Ph.D.
Mgr. František Kubeš

Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita

ENGLISH ABSTRACT

Options of metropolitan inter-municipal cooperation and its institutionalization: The example of the metropolitan area of Brno, by Josef Kunc, Petr Šašinka, Petr Tonev, Zdeněk Dvořák, Soňa Raszková, Markéta Novotná, Markéta Chaloupková and František Kubeš

Although many countries have long regarded metropolitan cooperation and the development of EU metropolitan areas as an important theme, the Czech Republic has yet to provide substantial support for the process of institutionalization of metropolitan cooperation at any of the key hierarchical levels (municipal, regional, national). In the creation of conditions for metropolitan cooperation, the Czech Republic appears passive, as if playing a waiting game. Many activities in this field can be considered consequences of external pressure or impulses from the EU. Nor has there been adequate professional inter-disciplinary debate providing valid conclusions for planning practice. This article aims to fill this gap in the Czech setting. Based on evaluation of the results of a large questionnaire survey (including analysis of statistical data and empirical experience from a model territory), its aim is to analyse and evaluate the potential of municipalities for metropolitan cooperation in the Brno metropolitan area. The model territory has been chosen with care: the attitudes of Czech metropolitan areas to metropolitan cooperation range from the passive role of simple beneficiary of European funds to the long-term conceptual creation of an individual dimension for metropolitan cooperation. As such, the city of Brno is a current leader in the development of cooperation and planning at metropolitan level in the Czech Republic. All three dimensions of metropolitan cooperation (factual, institutional and cultural) have been applied within this metropolitan area. During a 2017 survey, all 166 mayors of municipalities in the metropolitan area outside the city of Brno (comprising approximately 200,000 inhabitants over an area of 1,500 km²) were addressed through an electronically distributed questionnaire. The survey turned out to be reasonably representative: the return rate was 88% (146 municipalities, with the remaining twenty under average population). The results show that potential for metropolitan cooperation is relatively high: three quarters of municipalities addressed are willing to participate in some way. Only one third have refused to contribute financially or by a transfer of competences. As expected, there is very low willingness to merge with other municipalities to increase the efficiency of local administration, but this is not an indispensable condition for the starting and intensification of metropolitan cooperation. Also, the results have confirmed the supposition that willingness to participate depends significantly on the size of the municipality (smaller ones show greater willingness) and the distance to the centre of the metropolitan area (the city of Brno); greater willingness to cooperate is shown by municipalities located closer to the centre. In general, there is considerable potential for metropolitan cooperation of municipalities within the metropolitan area, although this is still very much conditioned and/or limited by financial considerations and the requirement to conserve basic administrative competences that are underpinned by strong historical memory.