

POVÁLEČNÉ EVROPSKÉ PLÁNOVÁNÍ

Výchozí situace v Evropě

Až na jihoevropské státy patřila v období po 2. světové válce většina evropských států k vysoce industrializovaným zemím. Proces industrializace zde však probíhal později nežli v případě Velké Británie (snad s výjimkou Belgie) – nabýval tak jiné formy a odlišné prostorové uspořádání. Když Velká Británie v roce 1973 vstupovala do EU měla v zemědělství vázány pouze 3 % pracovní síly a 80 % populace žilo ve městech. Oproti tomu 10 zemí evropského společenství v té době udržovalo cca 14 % zemědělské pracovní síly a výrazně vyšší podíl obyvatelstva žil ve vesnicích a malých městech.

S výjimkami německého Porúří či uhelných pánví jižní Belgie se evropské státy vyhnuly extrémně rychlé industrializaci vytvářející podobné sídelní systémy jako jsou/byly např. anglické Midlands či oblasti severní Anglie. Tím, že nástup industrializace byl pozvolný, často vázaný až na rozšíření elektřiny či dopravních sítí, byla v prostředí kontinentální Evropy industrializována zejména starší stávající města – dopad do vytváření městské společnosti či městské krajiny tak byl méně dramatický.

Některé trendy však měly jednotný charakter. Navzdory silně ochrannářské zemědělské politice docházelo po roce 1945 k masivnímu odlivu zejména mladších farmářů z venkova do měst – cílem bylo především zvýšení životní úrovně. Často šlo o migraci na velké vzdálenosti, migrační toky směřovaly ze zaostalých zemědělských regionů do průmyslových jader vyspělých států (např. výrazným emigračním regionem byla jižní Itálie). V příjmových oblastech tak docházelo k poměrně rychlému růstu měst, často až do podoby britských konurbací (*agglomérations* ve Francii, *Ballungsräume* v Německu). Tento růst byl provázen okolnostmi známými již z britských měst – dopravní problémy, vysoké ceny půdy, snížená kvalita bydlení a životního prostředí. S pokračujícím ekonomickým vývojem, zejména v souvislosti s modernizací průmyslové výroby, deindustrializací a terciarizací začalo v průběhu docházet ke štěpení mezi vyvíjejícími se regiony založenými na moderních technologiích a službách a regiony tradičními, jejichž aktivity technologicky vycházely z podmínek 19. století. Porúří, pomezí Belgie a Francie či severovýchodní Francie se tak dostávaly do kontrastu s vývojem v jižním Německu, středomořských oblastech Francie či v regionu Emilia-Romagna v Itálii. Vytvořila se tak nová geografie Evropy – geografie „stagnace a růstu“ nerespektující státní hranice. Do těžiště evropského sídelního a ekonomického systému dostaly velké městské aglomerace v megalopolitní zóně nazvané francouzskými výzkumníky jako *Modrý banán*. Problémy se naopak koncentrovaly do prostředí západoevropské periferie, kam lze zařadit severní Anglii, Skotsko, Irsko, severovýchodní Nizozemí, části jižní a západní Francie, jižní Itálie – Mezzogiorno.

Příčina růstu Velkého Londýna, Randstadu v Nizozemí, městských oblastí Rýn – Ruhr a Rýn – Mohan, pařížské aglomerace spočívala v aglomeračních efektech využívaných moderním průmyslem a službami.

Tab 1: příklad etapizace britského poválečného plánovacího vývoje

	fyzická přestavba 1945-1969	územně-omezené sociální projekty 1969-79	městské podnikatelství 1979-91	politika konkurence 1991-97
aktéři a organizace	všeobecná shoda napříč sektory nad jednotlivými programy obnovy. Bydlení vyvíjeno na základě partnerství mezi státem a místní správou. Úzké propojení se stavebním sektorem.	územně omezené projekty vedené místními správami, náznaky spolupráce s podnikatelským sektorem či místními neziskovými organizacemi, místní správy chápány jako přirozený činitel územní a ekonomické regenerace, tzv. „městský manažerismus“	důraz položený na roli soukromého sektoru v rozvoji měst a regionů, privatizace, vytváření růstových koalic a ekonomických elit, veřejně-soukromé partnerství, podnikatelský přístup místních samospráv	nový model rovnovážné komunikace mezi místní správou, představiteli místních komunit a soukromým a neziskovým sektorem, snaha o zabránění „municipalizace“ politiky
role státu	silná role státu v územním i jiném plánování, byrokratický paternalismus, funkcionalismus, neflexibilita a uniformita	pokusy vytvořit spolupráci mezi jednotlivými oblastmi řízeními různými orgány/ministerstvy	centralizace moci, zvýšená role privátního sektoru na řízení měst, nové formy podpory nových ekonomických sektorů, růst intenzity veřejně-soukromého partnerství a vytváření místních „quangos“ – kvaziautonomních organizací a městských společností	nový zájem o lokální témata, regionální decentralizace vybraných institucí a orgánů
státní intervence	snaha o dosažení regionální rovnováhy, kontrola růstu měst zahrnující asanace a rekonstrukce, nástroje zahrnující vytváření systému územního plánování, rozvoj nových měst, certifikování průmyslového rozvoje a identifikaci rozvojových oblastí.	územně omezené experimentální sociální programy zaměřené zejména na oživení vnitřních měst zasažených strukturálními ekonomickými změnami, identifikace ekonomického charakteru městských krizí	neo-liberální politika deregulace, liberalizace a privatizace, sociální funkce podřízeny funkcím ekonomickým, tzv. „property-led“ iniciativy	soutěž o čerpání fondů, soutěž mezi podnikatelskou sférou a místní správou o stanovení priorit regeneračních politik, zvyšování konkurenceschopnosti jednotlivých lokalit

Francouzské poválečné plánování

Poválečná Francie byla typickým příkladem kontrastů mezi silným jádrem a méně rozvinutou periferií - tato situace vyvolávala naléhavé potřeby řešení na úrovni national/regional planning. Současně vývoj v samotném jádru, tj. pařížské aglomeraci vyvolával otázky o nutnosti plánovacích zásahů v rámci městského regionu.

Francie v průběhu 19. století neprošla rychlým populačním růstem typickým pro ostatní vyspělé země, nevyvinuly se zde velké koncentrace průmyslových aktivit (s výjimkou severních oblastí při hranicích s Belgií). Vzhledem k centralizaci státu byl růst omezen pouze na Paříž, zatímco ostatní regiony spíše stagnovaly.

Po druhé světové válce došlo k rapidnímu nárůstu počtu obyvatel, a to především v prostředí měst, zejména pak na území pařížské aglomerace. V roce 1960 patřily mezi městské cca 2/3 obyvatelstva. Podstatný díl populačního nárůstu zůstal omezen na oblasti severní a východní Francie, zatímco venkovské regiony západu a jihu (vymezené zhruba linií Le Havre – Marseille) stagnovaly či upadaly. V roce 1960 region Paříže zaujímal 2 % procenta rozlohy země a vázal téměř 20 % obyvatelstva, resp. 30

% pracovních míst v průmyslu, 25 % pracovníků ve veřejné správě, 2/3 ústředí obchodních společností (tato extrémní dominance Paříže byla popsána již v roce 1947 francouzským geografem Gravierem v knize s příznačným názvem *Paris et le désert français* – Paříž a francouzská poušť).

K potlačení naznačeného nežádoucího stavu vyvinula Francie systém ekonomického plánování založený na mixu státních a privátních investic. Normy vytvořené v průběhu 50. let daly vzniknout přístupu, který stejně jako v případě Londýna, výrazně omezoval možnost umístění nového průmyslu do pařížského regionu – jeho podíl na nově vznikajícím průmyslu se tak snížil. V roce 1960 byl v plánu Paříže navržen stop-stav pro jakýkoli fyzický růst.

Během 60. let se celý systém vyvinul do značně komplikované podoby. Pro regionální úroveň byla důležitou tzv. *Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale* (DATAR) – organizace založená v roce 1963, koordinující regionální agentury a spravující regionální fondy. Od roku 1955 byla země rozdělena do 21 ekonomických plánovacích regionů, z nichž každý měl svého oficiálního zástupce-prefekta (*préfet*), kterému asistovaly sbory expertů a úředníků. Spolupráce mezi centrální a regionální úrovní se odehrávala při přípravě tzv. regionálních sekcí celostátních plánů.

Obecným cílem plánování bylo přerozdělit pracovní příležitosti v průmyslu a později také v terciárním sektoru, modernizovat zemědělství a tvorba nezemědělských pracovních míst ve venkovských oblastech. V roce 1963 byly rovněž stanoveny tzv. *métropoles d'équilibre*, u kterých mělo dojít k posilování obchodních funkcí, moderního průmyslu a vzdělávacích aktivit.

V roce 1966 byly založeny organizace metropolitního plánování v 6 velkých městských regionech – Lille/Dunkerque, Rouen/Le Havre, Nantes/St. Nazaire, Lyon/St. Etienne, Marseille/Aix, Nancy/Metz, společně s plánovacím tělesem pro oblast Paříže (plánovací organizace pro pařížský region vznikla již v roce 1961 – známou se stala zejména její výzkumná složka *Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France IAURIF*).

Na zmírnění migračních proudů do hlavního města/regionu se výrazně podepsala především zmíněná sekundární centra (*métropoles d'équilibre*) neboli „vyvažovací metropolitní regiony“. První těchto center sestávající z měst severní Francie (Lille, Roubaix) sehrály významnou roli při regeneraci starých průmyslových oblastí založených na textilním průmyslu a těžbě uhlí. Další dvě - Nancy/Metz a Štrasburk byly lokalizovány v prosperujících průmyslových oblastech východu. Čtvrté centrum Lyon/Saint Etienne zahrnovalo problematické těžební oblasti a marginalizovanou zemědělskou oblast Massif central. Páté centrum Marseille/Aix pokrývalo jak rychle se rozvíjející průmyslový region dolní Rhony, tak jižní svahy Massif central. Šestáým centrem je Toulouse jako středisko průmyslového komplexu na jihozápadě, relativně nedaleko je centrum sedmé – Bordeaux (západní pobřeží). Oblast Bretaně je podporována sídelním střediskem Nantes/Saint Nazaire. Takto formulovaná síť sekundárních center byla reálně podporována veřejnými investicemi francouzské vlády – příkladem může být územní rozptyl vysokého školství v závěru 60. let či rozvoj vysokorychlostních tratí TGV v letech 80. a 90. Takto zvolená územní politika přinesla viditelné úspěchy v podobě ekonomického a populačního rozvoje zvolených center (příkladem může být intenzivní růst Lyonu či Toulouse), na druhou stranu však dala vzniknout i některým problémovým momentům:

- ▶ v řadě případů rostoucí ekonomický vliv *métropoles d'équilibre* zůstal omezen na města samotná a nepřenese se do širšího rurálního regionu; určitým řešením je zde vytváření další sítě „pólů rozvoje“ založené na menších centrech;
- ▶ podpora sekundárních center částečně způsobila hluboké podfinancování městské infrastruktury v hlavním městě, což se odrazilo zejména v kvalitě dopravních sítí či bytového fondu v pařížském regionu.

Územní vývoj samotné Paříže/pařížského regionu jakoby v menším měřítku měl kopírovat politiku na národní úrovni. V rámci metropolitního regionu bylo plánem z roku 1965 navrženo 8 potenciálních nových měst spojených regionálními expresními vlaky (RER) a dálnicemi. Dále byla navržena rekonstrukce menších středisek stávajících (příkladem může být realizovaná přestavba La Défense). Podpora decentralizace ekonomických aktivit v rámci pařížského regionu tak sledovala podobnou logiku jako síť *métropoles d'équilibre* v národním měřítku.

V realu byla politika výstavby nových měst značně zredukována díky demografickému propadu – ten se odrazil především na nižší intenzitě bytové výstavby v 70. letech. Nicméně v průběhu 80. let došlo v prostředí satelitních center Paříže k masivnímu rozvoji jak bydlení, tak především kancelářských aktivit. Tento nástup byl patrný především v západní ose regionu Ile de France (La Défense, Cergy-Pontoise, St Quentin).

Navzdory mírnému polycentrickému rozvoji zůstává pařížský region polarizovaný mezi ekonomicky vlivným centrálním městem a suburbánními sídlišti, mezi rozvíjející se západní částí a stagnující východní. V 90. letech již přístup francouzské vlády spíše podporuje podmínky pro ekonomický rozvoj Ile de France – snahou je vytvořit konkurenceschopné „world-city“. Rozvoj pařížského regionu je ze strategického hlediska chápán i jako jeden z nástrojů podpory rozvoje provinčních oblastí (prostřednictvím ekonomických vazeb s centrem).

Německé poválečné plánování

Podobně jako ve Francii, i v Německu bylo možné zaznamenat zvyšující se koncentrace obyvatelstva ve městech a přiléhajících metropolitních areálech. V roce 1970 již žilo v Německu v nejrůznějších typech městských regionů 20 miliónů obyvatel (cca 13 % rozlohy země soustřeďovalo cca 45 % obyvatelstva, 50 % zaměstnanosti v průmyslu a 60 % průmyslové produkce).

Tyto městské aglomerace byly samy o sobě v území Německa prostorově značně koncentrované v podobě dvou os: 1. Porúří – Kolín n. Rýnem – Frankfurt – Mannheim – Stuttgart – Munich, 2. Hamburk – Brémy – Hanover – Kassel – Frankfurt.

Stejně jako ve Velké Británii, ani v Německu nedosahovaly všechny městské regiony srovnatelné úrovně ekonomické prosperity. Největší z nich – Porúří byl vážně zasažen změnami v poptávce po produkovaném uhlí a oceli v 60. letech. Naproti tomu aglomerace jižního Německa vykazovaly poměrně stabilní ekonomickou situací založenou na nových průmyslových odvětvích (často vymístěných v poválečném období z území tehdejšího východního Německa). V případě bývalého západního Německa tak bylo možné mluvit o severo-jížním gradientu.

Jakákoli městská oblast v Německu však byla v důsledku historického decentralizovaného sídelního vývoje menší nežli městské regiony Londýna či Paříže. Německé aglomerace se tak nesetkávaly s příliš intenzivními problémy ekonomického, populačního či dopravního přetížení svých území. Určitou variantou může být však rozsáhlý městský systém v Porúří zápasící s nepříznivými strukturálními změnami, zhoršenými podmínkami kvality života a dopravními problémy.

Odlišnost plánování v Německu spočívá vedle specifík tamějšího sídelního systému rovněž v tradici administrativy. Zatímco např. Francie byla do roku 1980 vysoce centralizovaným státem řízeným skrze systém státních úředníků – prefektů, poválečné (západní) Německo bylo spolkovou zemí, kde jednotlivé země disponovaly nezanedbatelnou mírou autonomie, mj. i v otázkách územní politiky. Stejně tak jednotlivé obce (*Gemeinde*) disponovaly velkou mírou zejména finanční nezávislosti.

Problémem v praxi v Německu často zůstával nesoulad mezi administrativními hranicemi zemí a reálnými vazbami a procesy. Přestože řada spolkových zemí měla jasně vyjádřená městská jádra v rámci svých administrativních hranic (např. Hesensko – městská oblast Rýn/Mohan; Bádensko-Württembersko – Stuttgart/Heilbronn; Severní Porýní-Westfálsko – průmyslová oblast Rýn/Rúr), u některých hranice nekorespondovaly s lokalizací velkých měst – příkladem může být oblast Hamburku jako městské spolkové země přecházející skrze administrativní hranici do spolkové země Schleswig-Holstein.

Podstatný díl plánování na úrovni national/regional byl v Německu orientován na podporu vzdálených venkovských oblastí. Přes veškerou snahu o zachování zaměstnanosti v zemědělství skrze restrukturalizaci poklesla mezi lety 1950 a 1980 zemědělská populace o více než polovinu. Postupně se vyvinuly 3 typy oblastí, které plánovací systém identifikoval jako 1. rozvojové oblasti (*Bundesausbaugebiete*), 2. rozvojová centra (*Bundesausbauorte*) a 3. příhraniční oblasti s NDR (*Zonenrandgebiet*).

Federální projekt rozvojových center směřoval k doplnění sítě tercierních center a to na základě částečné inspirace teorií centrálních míst. Většina rozvojových center ležela v příhraničních oblastech. V principu mohla připomínat francouzský systém *métropoles d'équilibre*, v reálu se ovšem německý přístup značně lišil a to především počtem rozvojových center (81 oproti 8 ve Francii). Německá rozvojová centra byla ve většině případů malými městy s určitými výchozími výhodami v podobě např. dobré dopravní polohy, existující průmyslové základny či kulturních podmínek. Toto svědčí o tom, že minimálně v kategorii velkých regionálních metropolí se Německo nepotýkalo s vážnějšími plánovacími problémy.

Na plánovací úrovni regional/local je v Německu základní jednotkou obec, což vyvolává potenciální problémy s koordinací územního rozvoje. Toto je řešeno jednak poměrně velkou administrativní velikostí jednotlivých obcí (po reformách v období 1965 – 1976) a dále plánovacími organizacemi (*Landschaftsverbände*), jež působí v územích rozlohou odpovídajících městským regionům.

Literatura:

- ▶ HALL, P. (1992): Urban and Regional Planning. Routledge, London, 259 s.