

U 32a

Suburbanizace

a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky

Luděk Sýkora, editor



Ústav pro ekopolitiku, o. p. s.
Hradební 3
110 00 Praha 1

ISBN 80-901914-9-5

Ústav pro ekopolitiku, o. p. s. – 2002

Suburbanizace

a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky

Luděk Sýkora, editor

Knihovna FSE UJEP



4 2 1 2 1 1 5 1 3 2

Ústav pro ekopolitiku, o. p. s. - 2002

OBSAH

Autoři příspěvků.....	3
Předmluva.....	6
Suburbanizace a její důsledky: výzva pro výzkum, usměrňování rozvoje území a společenskou angažovanost.....	9
<i>Luděk Sýkora</i>	
Neuspořádaný, neregulovaný a z dlouhodobého hlediska neudržitelný růst městských aglomerací.....	121
<i>Tomáš Gremlica</i>	
Suburbanizace v kontextu urbanizačního procesu.....	39
<i>Martin Ouředníček</i>	
Suburbanizace v USA a Německu: zdroj inspirace i poučení.....	55
<i>Pavel Ptáček</i>	
Suburbanizace a její ekologické, ekonomické a sociální důsledky: poučení z vývoje v Portlandu.....	81
<i>Ethan Seltzer</i>	
Suburbanizace příměstských oblastí a doprava: mezinárodní srovnání.....	101
<i>John Pucher</i>	
Vnímání živelného rozpínání měst: bitva o udržitelný růst v Arizoně.....	123
<i>Ignacio San Martin</i>	
Nízkopodlažní výstavba v územních plánech obcí v zázemí Prahy.....	141
<i>Radim Perlín</i>	
Suburbanizace či urbanizace? Nová bytová výstavba v Praze a jejím zázemí.....	157
<i>Ivana Horáková</i>	
Suburbanizace v Brně a jeho okolí.....	171
<i>Ondřej Mulíček</i>	
Právní nástroje a reálné možnosti ovlivnit suburbanizaci.....	183
<i>Karel Maier</i>	

AUTOŘI PŘÍSPĚVKŮ

Tomáš Gremlica je biolog-ekolog. Vystudoval Přírodovědeckou fakultu Univerzity Palackého v Olomouci, obor systematická biologie a ekologie. Studoval teoretické a preklinické obory medicíny na 2. lékařské fakultě Univerzity Karlovy v Praze. V r. 1994 působil jako ekolog-vodohospodář v akciové společnosti Pragolaktos. Od r. 1995 pracuje v Ústavu pro ekopolitiku, o. p. s. Zabývá se ekologickými souvislostmi ochrany životního prostředí, dopravní politikou, vlivy dopravy na životní prostředí a environmentální politikou na úrovni státu, regionů a obcí. Zaměřuje se na problematiku rozvoje regionů a měst, rozvojových strategií a využívání prostředků z fondů EU.

Ivana Horáková vystudovala sociální geografii a regionální rozvoj na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Ve své magisterské práci se věnovala nové bytové výstavbě v Praze a okolí. Po studiu krátce působila na Útvaru rozvoje hl.m. Prahy, v IPB Real a v současnosti pracuje v poradenské společnosti AC Nielsen.

Karel Maier je profesorem na Fakultě architektury ČVUT, kde přednáší územní plánování a urbanistickou ekonomiku. Zabývá se problematikou plánování měst a regionů. Mezi významné práce z poslední doby, které vznikly pod jeho vedením, patří Geografický informační systém územně technických podkladů České republiky a publikace *Ekonomika územního rozvoje*. Podílel se na strategickém plánování Prahy, Prachatic, bývalého vojenského prostoru Ralsko a dalších měst v České republice. Je stálým spolupracovníkem německé Akademie pro prostorový výzkum a plánování a místopředsedou Evropské asociace urbanistických škol.

Ondřej Mulíček je absolventem Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity v Brně a posluchačem kombinovaného doktorského studijního programu Regionální geografie a regionální rozvoj na katedře geografie MU v Brně. Zpracovává doktorskou práci na téma funkční a prostorové transformace brněnské aglomerace. V současnosti pracuje jako manažer rozvoje města na Magistrátu města Brna s odpovědností za přípravu strategického rozvojového plánu města Brna.

Martin Ouředníček vystudoval obor sociální geografie a regionální rozvoj na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy v Praze. V současné době pracuje na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK jako odborný asistent. Podílel se na výuce v předmětech geografie obyvatelstva a sídel, urbanizace a vývoj měst, statistika a výpočetní technika v sociální geografii. Ve svém výzkumu se zabývá otázkami urbanizace, geografie města a osídlení. Na jaře 2002 předložil disertační práci na téma Urbanizační procesy obyvatelstva v Pražském městském regionu.

Radim Perlín je odborným asistentem na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, kde přednáší o územním plánování a rozvoji venkova. Ve svém výzkumu se zabývá dlouhodobým sledováním vývoje venkovského osídlení, rozvojem malých sídel a venkovské krajiny, veřejnou správou a její transformací a organizací státní správy a samosprávy na jednotlivých řádovostních úrovních.

Pavel Ptáček vystudoval obor sociální geografie a regionální rozvoj na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Od roku 1999 je odborným asistentem na katedře geografie Přírodovědecké fakulty Palackého univerzity v Olomouci, kde přednáší geografii obyvatelstva a sídel a ekonomickou geografii. Zabývá se otázkami urbanizace a suburbanizace a problematikou institucionálních přístupů v regionálním rozvoji. V současné době zpracovává disertační práci na téma role institucí a networkingu při regionálním rozvoji na příkladu Olomouckého kraje.

John Pucher je profesorem na Katedře urbanismu na Rutgers University (New Brunswick, New Jersey). V posledních třech desetiletích prováděl výzkum širokého okruhu témat, týkajících se ekonomiky a financování dopravy. Koordinoval celou řadu projektů pro Ministerstvo dopravy USA, kanadskou vládu a různá ministerstva dopravy v Evropě. V posledních letech se Pucher ve svém výzkumu soustředil na komparativní mezinárodní analýzu dopravních systémů, dopravního chování a dopravních politik. Výsledky svého výzkumu publikoval ve více než stu článcích v odborných časopisech a knihách. Jeho poslední kniha „The Urban Transport Crisis in Europe and North America“ vyšla v roce 1996 v nakladatelství Macmillan Press.

Ignacio San Martin je profesorem na fakultě architektury Univerzity Arizona a ředitelem programu urbanismu a územního plánování měst. Do roku 2001 působil na fakultě architektury Arizonské státní univerzity, kde vyučoval historii měst a teorii urbanismu. Vědecké a odborné zájmy profesora San Martina jsou zaměřené na studium vlivu rozvoje lidského osídlení na přetváření kulturní krajiny a na studium sil ovlivňujících současné transformace měst v USA.

Ethan Seltzer je ředitelem The Institute of Portland Metropolitan Studies při Portland State University, což je organizace založená univerzitou s cílem provázat akademickou činnost profesorů a studentů s otázkami rozvoje města a jeho komunit. Dr. Seltzer je rovněž členem profesorského sboru The School of Urban Studies and Planning a v současné době působí i jako viceprezident City of Portland Planning Commission. Dříve než v roce 1992 nastoupil na univerzitu, pracoval pro Metro (regionální správu v oblasti Portlandu) jako inspektor pro využití pozemků a jako asistent jednoho z radních města Portland.

Luděk Sýkora je docentem na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde přednáší o vývoji, struktuře a rozvoji měst a dalších tématech, jako je např. globalizace, trh s nemovitostmi a bydlení. Ve svém výzkumu se věnuje současným proměnám postkomunistických měst.

PŘEDMLUVA

Sborník vychází z příspěvků přednesených v průběhu seminářů „Udržitelný rozvoj městských aglomerací“, které v letech 2000 a 2001 pořádal Ústav pro ekopolitiku (ÚEP) v rámci projektu „Transatlantické environmentální sítě“. Projekt byl realizován za podpory The German Marshall Fund of the USA a Nadace VIA.

Cílem seminářů bylo seznámit veřejnost s neuspořádaným a dlouhodobě neudržitelným růstem městských aglomerací („urban sprawl“) a otevřít diskusi o environmentálních, ekonomických, sociálních, urbanistických, dopravních a jiných důsledcích suburbanizace. „Urban sprawl“ je určitým způsobem prostorového růstu měst, který charakterizuje rozvolněnost, nízká hustota a prostorová roztržitost nové zástavby v okolí existujících kompaktních jader městských aglomerací. Tato forma prostorové expanze měst má však horší dopady na životní prostředí než například regulovaný růst městských aglomerací usměrňující novou výstavbu na okraj stávající zástavby jádra aglomerace, do větších sídel či podél existujících významných dopravních koridorů, zejména veřejné kolejové dopravy.

„Urban sprawl“ je charakteristický pro metropolitní oblasti ve Spojených státech, kde se rozvíjel zejména po 2. světové válce. Od šedesátých let však narůstala kritika procesu a poznání ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů vedlo k vytváření nástrojů regulujících prostorové rozpínání městských aglomerací. Ústav pro ekopolitiku se prostřednictvím seminářů snažil upozornit na charakter v současnosti realizované rezidenční a komerční výstavby v okolí velkých měst České republiky a problémy, které by mohly vzniknout v případě nekoordinovaného územního rozvoje v městských aglomeracích.

Smyslem prvního semináře bylo seznámení se s problémem „urban sprawl“. Druhý seminář se zaměřil na otázku, zda u nás dochází k suburbanizaci a jaký má tento proces rozsah a charakter. Třetí seminář diskutoval, jak je suburbanizace vnímána veřejností, úřady, odborníky, nevládními neziskovými organizacemi, jaké aspekty a dopady procesu jsou pocítovány pozitivně a negativně, a jaký význam je procesu a jeho důsledkům přikládán. Čtvrtý seminář se pak zabýval otázkami regulace suburbanizace a možnostmi zmír-

nění jejích negativních dopadů, existencí politické vůle a nástrojů k řešení problémů neregulovaného růstu měst.

Série seminářů tak postupně diskutovala celou řadu otázek. Co je suburbanizace? Dochází u nás k suburbanizaci? Jak je významná? Jakých forem nabývá? Jaké má důsledky pro udržitelný rozvoj osídlení? Jaké důsledky může v budoucnosti přinést její případný mohutný rozvoj? Jsme si vědomi jejích dopadů? Chceme se jim bránit? Máme k tomu nástroje? Existuje politická vůle využívat tyto nástroje? Těmto otázkám je věnován i předkládaný sborník.

Tomáš Gremlica a Luděk Sýkora, Praha 2002

SUBURBANIZACE A JEJÍ DŮSLEDKY: VÝZVA PRO VÝZKUM, USMĚRŇOVÁNÍ ROZVOJE ÚZEMÍ A SPOLEČENSKOU ANGAŽOVANOST

LUDEK SÝKORA

Úvod

V posledním desetiletí dochází v České republice k významným změnám v uspořádání měst a sídelních aglomerací. Jedním z trendů je prostorové rozšiřování měst procesem suburbanizace (Ptáček 1998). V příměstské zóně mnoha našich měst vyrůstají nové obytné okrsky a komerční zóny (Muliček 1999, Létal a kol. 2001, Sczyrba 2001, Sýkora 2002). Suburbanizace zatím nedosahuje rozměrů srovnatelných s městy v západní Evropě a USA. Z kvalitativního hlediska však přináší poměrně radikální a v podstatě nevratné změny v našem systému osídlení a ve využívání krajiny člověkem.

Struktura osídlení se vyznačuje vysokou setrvačností. Transformace existujících a vznik nových sídelních struktur vedou k dlouhodobě prostorově ukotvenému rozmístění lidí a jejich aktivit v krajině. Ze zahraničních zkušeností víme, že některé formy suburbanizace jsou méně šetrné vůči životnímu prostředí, vyvolávají vyšší ekonomické náklady a přinášejí neblahé sociální důsledky. Měli bychom se pokusit předcházet možným negativním důsledkům a hned od počátku omezovat nežádoucí formy rozvoje osídlení a naopak stimulovat a podporovat ty způsoby rozvoje osídlení a využívání krajiny, které jsou z ekonomického, sociálního a environmentálního hlediska udržitelnější. Proto musíme suburbanizaci věnovat pozornost již v počátcích a pokusit se o aktivní ovlivňování jejích forem s cílem zajistit udržitelný rozvoj městských aglomerací. Neměli bychom totiž zapomínat, že včasná prevence zaměřená na příčiny a mechanismy procesu suburbanizace je méně nákladná a bolestivá než následné napravování nežádoucích důsledků. Suburbanizace představuje velkou výzvu pro výzkum, plánování a politiku územního rozvoje.

Suburbanizace

Suburbanizací se zpravidla rozumí růst města prostorovým rozpínáním do okolní venkovské a přírodní krajiny. Suburbanizace je spojována s nižší hustotou osídlení, než existuje ve městě a rozvolněnou, řídkou, rozptýlenou či roztroušenou zástavbou. Příměstskou zónu ovlivněnou suburbanizací charakterizují samostatně stojící nebo řadové, jedno až dvoupodlažní rodinné domky s vlastní zahradou, které často vytvářejí sociálně homogenní rezidenční zóny, a také pásová komerční zástavba a průmyslové parky často lokalizované podle dálnic a dalších významných komunikačních os či v blízkosti jejich křižovatek.

K suburbanizaci dochází příchodem nových lidských aktivit (bydlení, obchod, skladování, výroba) do lokalit ležících mimo kompaktní zástavbu města a přitom v rámci metropolitního území. Ne každou lokalizaci nové aktivity v příměstské oblasti je možné považovat za suburbanizaci. K suburbanizaci dochází výstavbou v lokalitách oddělených od kompaktního města rozsáhlejšími neurbanizovanými prostory. Mnohé z lokalit vzniklých suburbanizací však postupem času mohou být pohlceny rozrůstajícím se kompaktním městem.

Suburbanizace může nabývat různých forem a vést k vytváření různých typů příměstských prostorů. Významnou stránkou je prostorová struktura rozmístění nové výstavby a na ni navazujících lidských aktivit. Suburbánní výstavba se může koncentrovat do několika hlavních urbanizačních areálů nebo zón, zpravidla v blízkosti existujících významných komunikačních os a současných center osídlení s koncentrací základní občanské vybavenosti. Při vysokém absolutním růstu obyvatel a firem se v příměstské oblasti mohou vytvářet i „nová města“. Taková forma suburbanizace se zpravidla vyskytuje v zemích se silným regionálním a územním plánováním, např. v Nizozemsku nebo Velké Británii. Na druhé straně existuje forma extrémního geografického rozptýlení nové výstavby ve velkém množství lokalit, někdy umístěných ve volné krajině aniž by přiléhaly ke stávajícím sídlům. Taková forma suburbanizace se často vyskytuje v metropolitních oblastech v USA a je nazývána „sprawl“.

Suburbanizace je poměrně komplexním procesem, který je podmíněn a způsoben celou řadou vzájemně provázaných faktorů. Mnohé z nich obecně ovlivňují růst měst, jiné pak působí spíše ve prospěch rozvolněného rozšiřování měst do krajiny suburbaniza-

cí než kompaktní formy urbanizace. Urbanizaci příměstské krajiny umožnil růst bohatství obyvatelstva, technický pokrok v dopravě a rozvoj dopravní sítě a podpora pořizování bydlení ze strany státu. Růst reálných příjmů rozšířil možnosti spotřeby střední třídy a zavedení hypoték umožnilo jednorázovou investici do bydlení s následným postupným splácením. Využívání osobního automobilu umožnilo bydlení v širším okolí měst a dojížděku za prací do centra. Výstavba silnic zpřístupnila velké množství relativně levné půdy v zázemí měst pro novou výstavbu. Značná část domácností mohla realizovat jeden z velkých snů a bydlení ve vlastním rodinném domku v okolí měst se stalo se dostupným životním cílem širokých středních vrstev. Lidé odcházeli ze znečištěného města do přírodního prostředí. Rodinný dům za městem navíc umožnil separaci od nižších společenských vrstev.

V příměstské zóně se v posledních desetiletích vedle rodinných domků začaly stavět i výrobní provozy a obchody. Mezi významné lokalizační faktory stimulující komerční suburbanizaci patří snadná dopravní dostupnost rozsáhlých a relativně levných pozemků. S růstem počtu obyvatel v příměstské oblasti se jejich kupní síla stala atraktivní pro maloobchodní zařízení a jejich pracovní síla pro firmy, které nyní upřednostňují lokality za městem. Suburbanizací se postupem času vytvořila z hlediska zastoupení funkcí téměř kompletní města vzdálená od původního jádra aglomerace (tzv. edge cities). Významnou úlohu přitom sehrály instituce státu a místních vlád a to zejména prostřednictvím rozmanitých zvýhodnění nové výstavby (na rozdíl od regenerace starých ploch uvnitř měst).

Proč nedochází k plynulému růstu kompaktního města, ale v mnoha případech můžeme pozorovat prostorově roztroušenou a do širokého okolí měst rozprostřenou suburbanizaci? Domácnosti i firmy mají poměrně volný výběr a často neexistují žádná výrazná omezení ani stimuly zvýhodňující rozvoj na okraji města. Lokalizace je tak ovlivněna dopravní dostupností, kvalitou přírodního prostředí a postupem času stále více i sociální a estetickou kvalitou nově urbanizovaného prostředí. Mnohé obce za hranicí jádrového města aglomerace se navíc snaží o přilákání a stimulování rozvoje na svém území a tím dále přispívají k diferencovanému a nespojitému růstu v okolí měst. Koncentrovanějších forem suburbanizace se zpravidla daří dosáhnout pouze na základě regionální koordinace rozvoje osídlení.

Současná suburbanizace v České republice

Suburbanizace není v ČR novým jevem. K rozvoji suburbáních především rezidenčních lokalit docházelo již v meziválečném období, zejména podél železničních tratí vycházejících z velkých měst (Ryšavý a kol. 1994). Za komunismu se však rozptýlená suburbanizace v podstatě zastavila, a to vzhledem k územní koncentraci investic v rámci střediskové sídelní soustavy. Konec centrálního plánování přinesl velká očekávání i v oblasti rozvoje osídlení, která byla mimo jiné spojována s dynamickým rozvojem výstavby rodinných domků v zázemí měst. Nízká kupní síla většiny obyvatelstva však v první polovině devadesátých let silně omezila realizaci snů o bydlení v krajině za městem. Vzhledem ke snížení průměrných reálných příjmů a prudkému růstu cen nemovitostí, stavebních prací a stavebních materiálů se pořízení rodinného domku vymykalo možností středních vrstev obyvatelstva. Rezidenční suburbanizace se začala pozvolna rozvíjet až v druhé polovině devadesátých let s rostoucími příjmy a kupní silou části obyvatel a podporou poskytovanou státem hypotečním financování. V tu dobu však na scénu přicházejí hypermarkety, které se stávají nejvýznamnějším symbolem současné suburbanizace. Rozvoj komerčních funkcí (maloobchod, velkoobchod, skladování, distribuce, výroba) se na přelomu století stal mnohem významnější silou měnící příměstskou krajinu, než je výstavba nových rodinných domků.

Suburbanizace se rozvíjí především v zázemí našich největších měst Prahy a Brna. Výstavbu rodinných domků, velkých obchodů a průmyslových zón však můžeme, i když zpravidla v menší míře, sledovat i v menších městech. Vnější části měst a území okolních obcí se stávají novou rozvojovou oblastí. Suburbanizace přináší významné změny způsobu využití území. Zemědělská výroba je postupně nahrazována bydlením i komerčními funkcemi. Vedle rodinných domků se staví hypermarkety, velká nákupní centra a zakládají se industriální zóny se sklady, distribučními centry i výrobou.

Rezidenční suburbanizace se projevuje v několika formách. Developeři vytvářejí celé rezidenční okrsky s výstavbou rodinných domů na klíč nebo shromáždí půdu, rozparcelují ji na stavební pozemky, ty doplní nezbytnou infrastrukturou a prodají je zájemcům, kteří si výstavbu zajistí individuálně. V obou případech dochází k vytvoření nových okrsků luxusního bydlení na okrajích stávajících

venkovských sídel. Staví se však i ve volné krajině zcela mimo dotyk se stávajícími sídly. Suburbanizace rovněž probíhá výstavbou na jednotlivých volných parcelách uvnitř existující zástavby obcí nebo rekonstrukcemi původních nemovitostí. Záleží pak na jednotlivých projektech, jak citlivě se integrují do existujícího prostředí obce.

Rezidenční suburbanizace přispívá ke změně tradiční sociálně-prostorové struktury našich měst a jejich sídelních aglomerací, která se vyznačuje snižujícím se sociálním statutem obyvatelstva od centra směrem k okrajům. Předměstské zóny dnes migrací získávají především vzdělané a příjmově silné obyvatelstvo. Sociální status nově přichozích domácností i jejich způsob života ostře kontrastuje s původním obyvatelstvem.

Na transformaci příměstské zóny se dynamičtěji a radikálněji podílejí komerční projekty, spojené s lokalizačními preferencemi obchodních, distribučních, skladovacích i výrobních aktivit s vysokými nároky na plochu a dopravní dostupnost. Zatímco výstavba rodinných domků je rozptýlena do mnoha malých lokalit, hypermarkety a nákupní centra se soustřeďují do komplexů budovaných v sousedství dálnic a významných dopravních křižovatek.

V Praze a jejím bezprostředním okolí se nachází několik lokalit koncentrujících novou komerční/obchodní výstavbu. Jde zejména o Zličín při dálnici D5 do Plzně a Německa, Černý Most na severovýchodě při ústí dálnice D11 směr Hradec Králové a Polsko, Pruhonice-Čestlice na jihovýchodě při dálnici D1 na Brno a Nákupní centrum Letňany na severu města. V Brně se vytváří jedna dominantní zóna táhnoucí se jižně od centra a kulminující v těsné blízkosti křižovatky dálnic na Prahu (D1) a Bratislavu (D2). Velké hypermarkety a nákupní centra však vyrostly i v mnoha dalších městech. Zatímco až donedávna se většina nákupů odehrávala v městských centrech a obchodních zónách městských čtvrtí, v posledních několika letech se značná část nákupů obyvatelstva přesunula do zóny na hranicích města a příměstské krajiny.

Vedle obchodů se ve vnějších částech měst začíná prosazovat výstavba kanceláří, skladů i výrobních objektů. V Praze se nové kanceláře a skladovací objekty staví v oblasti mezinárodního letiště Ruzyně, podél dálnice D1 se vytváří téměř kontinuální zástavba obchodními, skladovacími a distribučními zařízeními a podobná koncentrace vznikla u Rudné na dálnici D5. Samospráva Brna klade značný důraz na rozvoj Českého technologického parku na se-

verním okraji města v těsném sousedství univerzitního areálu, kde se nacházejí kancelářské budovy i objekty pro „hi-tech“ výrobu, a na rozvoj Černovické terasy s industriální zónou (jejíž objekty původně využívala firma Flextronix) na jihovýchodě města. Většina měst střední a menší velikosti vytváří nové průmyslové zóny. Zatímco se rozvíjí výstavba na zelené louce za městem, v blízkosti městských center často zůstávají zdevastované plochy opuštěné průmyslovou výrobou.

Přestože mají města dostatečné množství rezervních ploch pro novou výstavbu uvnitř svých administrativních hranic, mnohé z projektů komerční i rezidenční výstavby se stěhují mimo hranice měst. Hlavními motivy jsou nižší ceny pozemků a snadnější vyjednávání rozvojových projektů se samosprávami menších obcí. Zájmy měst a obcí v okolním území se často dostávají do protikladu. Města chtějí udržet kompaktní strukturu zástavby, zatímco samostatné obce za administrativními hranicemi měst se snaží o přilákání investic na jejich území. Koordinace územního rozvoje v metropolitních regionech naráží na neochotu správy měst a obcí společně jednat o budoucím rozvoji. Otevřenou otázkou je zda a jak budou krajské samosprávy reagovat na současnou situaci.

Ekonomické, sociální a environmentální důsledky suburbanizace

Stavební rozvoj příměstských oblastí je charakterizován nízkou hustotou zástavby a vysokou prostorovou segregací jednotlivých lidských aktivit (bydlení, zaměstnání, nákupy, apod.). Ze zkušeností severoamerických a západoevropských měst víme, že se suburbánní formy osídlení vyznačují vyššími nároky na spotřebu energií a náklady na výstavbu technické infrastruktury a občanské vybavenosti (TCRP 1998).

Obyvatelstvo bydlící v izolovaných obytných okrscích je silně závislé na dojíždě osobním automobilem do práce a škol, za službami a kulturou. V našich poměrech se vedle víkendových překrvení způsobených chatami a chalupami objevují celodenní a celotýdenní zácpy dojíždějících do města za prací a naopak vyjíždějících z města za nákupy do příměstských nákupních center. Vysoká prostorová koncentrace některých funkcí a jejich značná prostorová segrega-

ce vyvolávají neustálé přepravní toky. Nejde však jen o cesty mezi příměstskými lokalitami a centrem města, ale prudce narůstá i podíl cest mezi jednotlivými suburbánními lokalitami, jako je například dojíždka za nákupy z nových suburbánních rezidenčních zón do hypermarketů. Pokud se nová rezidenční zástavba dominantně realizuje na jedné straně města a komerční je soustředěna na opačném konci, jako je tomu například v Brně, cesty za nákupy směřují přímo přes vnitřní město.

Prudké zvýšení objemu individuální automobilové dopravy negativně ovlivňuje kvalitu životního prostředí (zácpy, zhoršování kvality ovzduší, hlukové zatížení). Kvalita života se tak v těchto oblastech, do kterých se lidé stěhují především za klidem a čistým prostředím, paradoxně snižuje. Oblasti s nízkou hustotou osídlení však není možné efektivně obsloužit veřejnou hromadnou dopravou. Většina obyvatel pak nemá jinou alternativu než použít osobní automobil.

Suburbanizace má významné sociální důsledky. Do příměstských lokalit se z vnitřních částí měst stěhují především domácnosti s vysokým sociálním statusem. Postupně tak může vzniknout silně vnímaná segregace mezi obyvateli předměstí a čtvrtí vnitřního města. V našich poměrech se může promítnout zejména do kontrastu mezi sídlišti vysokopodlažních panelových domů a rodinným bydlením za městem. Velmi závažným společenským důsledkem je posilování individualizace, ztráta sociální soudržnosti, oslabování sociálního kapitálu a občanské společnosti. Ztrátu sociální soudržnosti vyvolává především vysoká prostorová segregace funkcí a vysoce individualizované dojíždění osobním automobilem. Lidé tráví daleko více času v autech a to obvykle sami nebo s jinými členy rodiny. Vedle dojíždky do práce se jezdí i za nákupy. V málo vybavených nebo zcela nevybavených příměstských sídlech, kde poslední zbytky obchodů podléhají konkurenčním tlakům hypermarketů, se nechodí nakupovat pěšky, tak jako v tradičních čtvrtích vnitřního města. Jezdí se autem do neosobních hypermarketů. Při cestě autem však své sousedy nepotkám. V USA dochází i k prostorové segregaci škol od rezidenčních komunit. Rodiče vozí děti do škol auty. Žádná obec nechce mít vysokou koncentraci aut na svém území. Školy se tak stěhují mimo sídla. Časy, kdy jsme jako děti chodili společně ze školy domů a naši rodiče potkávali sousedy při nákupech v naší čtvrti, mohou být nenávratně pryč. Dnes se autem jezdí do práce,

do restaurace, za kulturou. Obchodně zábavní komplexy hypermarketů, multikin, restaurací, butiků, kuželkárny a squashových kurtů nabízejí nové, silně koncentrované formy nákupů a zábavy. Proč ne, ale což tak mít možnost alternativní volby! Na předměstích však alternativa neexistuje.

Rozvoj příměstské zóny často nepřímo podmiňuje úpadek vnitřních částí měst. Odchod obyvatel s vyššími příjmy ze čtvrtí vnitřního města a ze sídlišť na předměstí přináší snížení sociálního statusu těchto čtvrtí. Významný dopad má relokace komerčních funkcí z centra na předměstí. Maloobchod se stěhuje za zákazníky na okraje měst. Rozšiřující se výroba potřebuje větší plochy, které nachází za městem. Ve vnitřních městech zůstávají nevyužité pozemky se starými, rozpadajícími se budovami a v případě oblastí opuštěných průmyslovou výrobou i se značně znečištěnou půdou. Investoři upřednostňují výstavbu na zelené louce. Veřejný sektor se zatím nepoučil ze zahraničních zkušeností a pouze pozvolna se pozornost přesouvá k revitalizaci „brownfields“, které by nabídly alternativu k suburbanizaci („greenfields“).

Omezení nežádoucích dopadů suburbanizace

Suburbanizaci není možné zastavit. Vždyť rodinný domek v zeleni za městem představuje sen mnoha domácností. Proces ale můžeme regulovat a omezit ty stránky suburbanizace, které mají horší dopady na udržitelný rozvoj osídlení. Nová výstavba může být koncentrována kolem stávajících center osídlení a podél železničních tratí. Koncentrovaný rozvoj není tak nákladný na výstavbu infrastruktury, umožňuje lepší obsluhu veřejnou dopravou a nemá tak devastující účinky na přírodní prostředí okolí měst jako výstavba rozptýlená v malých okrscích po všech koutech příměstské krajiny.

V USA jsou suburbanizace a její negativní důsledky spojovány s fenoménem urban sprawl. Sprawl se vyznačuje prostorově velmi roztráštěným a nekompaktním rozvojem (leapfrog development), extrémně nízkou hustotou osídlení a velmi vysokou segregací funkcí (Downs 1999). Sprawl je však pouze jednou z možných forem, kterých nabývá urbanizační proces v metropolitních oblastech. Zatímco v USA sprawl převažoval, v západní Evropě byla urbanizace mnohem koncentrovanější. Prostorově kompaktnější charakter

evropských měst ovlivnily nejen kulturní podmíněnosti, ale také aktivnější využití nástrojů regulujících urbanizaci.

Nový rozvoj se může odehrávat na okrajích stávajících kompaktních jader aglomerací a soustředit se do okolí existujících větších a dostatečně vybavených center v zázemí měst. Může se koncentrovat podél železničních tahů a využít nabídky metropolitní kolejové dopravy, která je k životnímu prostředí mnohem ohleduplnější než individuální doprava osobními auty. Koncentrované formy suburbanizace jsou ekonomicky méně nákladné a k životnímu prostředí šetrnější než urban sprawl. Využití stávajících vybavených sídel pro novou rezidenční výstavbu navíc nabízí alternativní formy nakupování i zábavy. Širší nabídka možností vytváří příznivější klima pro utváření místních komunit a jejich sociální soudržnosti. To je v kontrastu se životem v drobných monofunkčních rezidenčních okrscích, kde neexistují alternativy k jednostrannému dojíždění za vším.

Živelná, neregulovaná suburbanizace zpravidla nabývá forem prostorově roztráštěného a neuspořádaného rozvoje s typickými charakteristikami urban sprawl. Taková forma urbanizace v metropolitních oblastech jen stěží splňuje kritéria kladená na udržitelný rozvoj osídlení a krajiny (EC 1996). Pokud se jednou takové formy rozvinou, bude jen velmi těžké je měnit. Struktura osídlení má vysokou setrvačnost a její vývoj přináší v podstatě nevratné změny. Důsledky suburbanizace musíme vnímat v dlouhodobé perspektivě.

Suburbanizace zatím v České republice nepředstavuje problém, kterému by byla věnována výraznější pozornost odborníků, úřadů a politiků, natož pak médií a širší veřejnosti. Dílčí stránky suburbánního rozvoje, zejména výstavba hypermarketů a dálnic, je kritizována ze strany některých nevládních neziskových organizací (Nesehnutí 2001, Kurfürst 2002). Z odborné veřejnosti se jen poskrovnu ozývají varovné hlasy. Někdy je zdůrazňováno, že jsme kulturně odlišní od Američanů a že suburbanizace, pokud vůbec k nějaké dochází, je pouze ve svých počátcích a zatím není příliš významná. Budeme však čekat až na významu nabude, včetně projevu všech negativních důsledků? Neměli bychom se na základě zahraničních zkušeností pokusit předcházet možným negativním dopadům, hned od počátku omezovat nežádoucí formy rozvoje osídlení a naopak stimulovat a podporovat ty způsoby rozvoje osídlení a využívání krajiny, kte-

ré jsou z ekonomického, sociálního a environmentálního hlediska udržitelnější?

Zkušenosti USA a západoevropských zemí nám nabízejí mnoho inspirací. Přístupy a metody aplikované v zahraničí nelze beze zbytku přenést do našeho prostředí. Radikální odmítnutí nástrojů vzniklých v odlišných kulturních kontextech také není správnou cestou. Jedním z principů, který můžeme převzít ze zahraničí, je kombinovat takové nástroje, které omezují nežádoucí rozvoj s těmi, co naopak podporují suburbanizaci šetrnější k životnímu prostředí. Politiky a programy založené na stimulaci a aktivní podpoře preferovaných forem rozvoje osídlení mají větší šanci získat souhlas širší veřejnosti a tak i politickou podporu. Politika využívající nabídky spíše než pouhého zákazu má větší šance na úspěch. Domácnosti i firmy by měly mít možnost široké volby s tím, že některé varianty rozvoje podpoří a tím je zvýhodní instituce veřejného sektoru. Restriktivní opatření, omezující vážné negativní společenské a environmentální důsledky rozvoje, však musí být zachována.

Při diskusi fenoménu urban sprawl v USA je zdůrazňována nedostatečná síla plánovacích nástrojů k řešení problémů na metropolitní úrovni. Regulace územního rozvoje je v USA silně rozmělněná mezi velké množství samostatných obcí. Obce mezi sebou navíc soustředí o přilákání investic. Až na výjimky chybí koordinace územního rozvoje v celé metropolitní oblasti. V České republice máme nástroj, který umožňuje regionální koordinaci využití území. Územní plány velkých územních celků však zatím nové trendy v osídlení nereflektují a suburbanizaci neusměrňují. Je zatím otevřenou otázkou, jak se k suburbanizaci postaví nové krajské samosprávy. V případě Pražského metropolitního regionu, který spadá pod dvě krajské správy (Praha a Středočeský kraj), však hrozí, že se oba kraje mohou značně odlišovat ve svém pohledu. Usměrnování rozvoje hlavního města a jeho zázemí, tj. oblasti nejvíce ovlivněné suburbanizačními trendy, by mělo být zabezpečeno z národní úrovně.

Literatura

- Downs, A. (1999) Some realities about sprawl and urban decline. *Housing Policy Debate* 10 (4): 955-974.
- EC (1996) *European Sustainable Cities*. Brussels, Luxembourg: European Commission.

Kurfürst, P. (2002) Řízení poptávky po dopravě jako nástroj ekologicky šetrné dopravní politiky. Praha, Centrum pro dopravu a energetiku.

Létal, A., Smolová, I., Szczyrba, Z. (2001) Transformace příměstské krajiny. *Urbanismus a územní rozvoj* 4 (4), s. 15-21.

Mulíček, O. (1999) Prostorové suburbanizační změny v JZ sektoru velkého Brna. *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešoviensis XXXII – Folia Geographica* č. 3, s. 63-66.

Nesehnutí (2001) *Zaostřeno na hypermarkety*. Brno, Nesehnutí.

Ptáček, P. (1998) Suburbanizace – měnící se tvář zázemí velkoměst. *Geografické rozhledy* 7 (5), str. 134-137.

Ryšavý, Z., Link, J., Velíšková, L. (1994) Proces suburbanizace v souvislostech procesu přeměny osídlení v letech 1869-1991: Česko, Pražská aglomerace (na území okresů Praha, Praha-východ, Praha-západ, Beroun, Kladno, Mělník). *Územní plánování a urbanismus* 21 (3-4), s. 189-199.

Sýkora, L. (2002) Proměny prostorové struktury Prahy v kontextu postkomunistické transformace. In: Hampl, M. a kol., *Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*. Praha, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy.

Szczyrba, Z. (2001) Několik poznámek k výstavbě velkoplošných obchodních zařízení na území města Olomouce (a jeho zázemí). In: *Zaostřeno na hypermarkety*. Nesehnutí, Brno, s. 35-38.

TCRP (1998) *TCRP Report 39. The Costs of Sprawl – Revisited*. Washington, D. C. : National Academy Press.

NEUSPOŘÁDANÝ, NEREGULOVANÝ A Z DLOUHODOBÉHO HLEDISKA NEUDRŽITELNÝ RŮST MĚSTSKÝCH AGLOMERACÍ

TOMÁŠ GREMLICA

Neuspořádaný a neregulovaný růst městských aglomerací

Rozvoj typický pro městské aglomerace a metropolitní regiony v USA a v některých případech také ve státech EU je z historického pohledu velmi odlišný od rozvoje sídelních a průmyslových aglomerací v České republice. Je charakterizován chaotickým, neuspořádaným růstem, který je v důsledku absence regulativních nástrojů trvale neudržitelný. Izolované zóny monotypických aktivit jsou vytvářeny zpočátku pouze v rámci teritoria jednotlivých městských aglomerací v oblastech atraktivních pro daný typ činnosti, záhy však mohutně expandují za hranice současně zastavěného území měst do „volné“ krajiny. Přibližováním okrajových částí měst a jejich postupným prolínáním dochází ke vzniku tzv. aglomerací, resp. metropolitních regionů, kde jedno ze sídel dominuje velikostí a významem nebo konurbací při srovnatelné velikosti a významu sídel. Aglomerace, konurbace a přilehlá sídla srůstají v megapole.

Tato situace je v USA typická např. pro metropolitní region státu Oregon tvořený souměstím Portland, Vancouver, Beaverton, Hillsboro, Milwaukie; metropolitní region státu California, který tvoří San Francisco, Oakland, San Jose; metropolitní region státu Arizona tvořený souměstím Phoenix, Scottsdale a metropolitní region státu Minnesota tvořený souměstím Minneapolis, Saint Paul. Dalším příkladem je přesahování předměstí Washingtonu do sousedních států Virginia a Maryland. V Evropě se obdobné problémy vyskytují v Londýně, Paříži, Bruselu, Žürichu a dalších aglomeracích.

Vzrůstající náklady na udržení životaschopnosti městských aglomerací, komplikace v oblasti ochrany životního prostředí,



Obr. 1: USA, Washington DC



Obr. 2: Švýcarsko, Zürich

ekonomického a sociálního rozvoje a nespokojenost veřejnosti se současnou situací vedly k dlouhodobé intenzivní spolupráci mezi orgány veřejné správy, podnikatelským sektorem, odbornými institucemi zabývajícími se ochranou životního prostředí, krajinnou ekologií a územním plánováním, mezi vysokými školami, nevládními organizacemi, ekonomy, architekty, i občany (podrobné informa-



Obr. 3: Švýcarsko, Bern

ce jsou na webových stránkách Sustainable Communities Network - <http://www.sustainable.org> a Smart Growth Network - <http://www.smartgrowth.org>).

Hlavní problémy neregulovaného růstu měst v USA

Vylidňování center měst

Vznikají zde bankovní zóny, administrativní zóny a centrální zóny luxusních obchodů. Chybí dostatečný počet bytových prostor se stálými obyvateli, nedostatečná je síť malých obchodů i běžných a cenově dostupných služeb. Po skončení pracovní doby se centrální zóny zcela vylidní a paradoxně přestávají být bezpečné.



Obr. 4: USA, Phoenix – obytná zóna

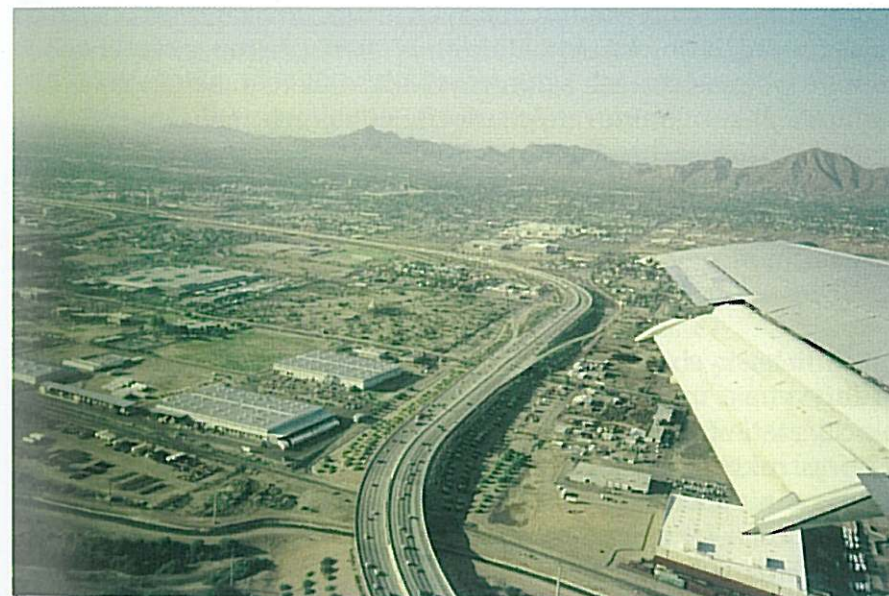
Lidé zde zaměstnaní patří k vyšším sociálním vrstvám usídleným v okrajových obytných čtvrtích s vyšším standardem bydlení. Lokalizace místa pracoviště a bydliště vyžaduje každodenní dojíždění do zaměstnání.

Vytváření izolovaných, okrajových obytných čtvrtí a skupin rodinných domů mimo kompaktně zastavěná území měst (tzv. „satelitní městečka“)

Trend nadstandardního rodinného bydlení stupňuje tlak na zábor půdy původně určené k zemědělskému a lesnickému využívání. Jednoúčelové využití krajiny pouze k bydlení je nesystémovým řešením, neboť postrádá zázemí v podobě ostatní infrastruktury. S velikostí aglomerace roste spotřeba pohonných hmot, produkce emisí z dopravy a ztráty energií a vody v rozvodných sítích. S neuspořádaným růstem izolovaných obytných zón vyvstává potřeba přesunout do těchto nových čtvrtí pracovní příležitosti, obchody a služby, spojená s vysokými náklady.

Vznik izolovaných suburbánních komerčních/obchodních zón

Nové komerční/obchodní zóny jsou prvkem doplňujícím nedostatečně vybavení centrálních zón a obytných čtvrtí i satelitních městeček sítí malých obchodů a služeb. Izolovaná nákupní stře-



Obr. 5: USA, Phoenix – komerční zóny podél dálnice

diska se vyznačují velkým záborem půdy, extrémními požadavky na dopravní obslužnost a ostatní technickou infrastrukturu. Jejich rozvoj vede ke zvýšení silniční přepravy nákladů a k dramatickému růstu individuální automobilové dopravy.

Velký počet nevyužívaných starých průmyslových zón („brownfields“) a starých obytných či obchodních objektů

Staré průmyslové zóny představují zásadní problém dalšího rozvoje městských aglomerací. Vyznačují se komplikovanými vlastnickými poměry. Jejich okolí je vylidněné a nebezpečné. Zahraniční i místní investoři odmítají do těchto území vstupovat a městská zastupitelstva jim ve snaze o maximální příliv investičních prostředků a vytváření nových pracovních míst umožňují výstavbu nových průmyslových celků na volných plochách mimo hranice kompaktní zástavby (tzv. investice na zelené louce). Uvolněním a sanací nevyužívaných ploch vznikne prostor pro novou výstavbu budov s nájemními byty, v jejichž upraveném okolí by mohlo být maximálně využito přírodních prvků. Nové domy pro více rodin v centrech měst jsou alternativou k izolovaným obytným zónám tvořeným pouze rodinnými domy. Revitalizace starých průmyslových zón a obytných či obchodních objektů vyžaduje systémový přístup v rámci celkového rozvoje městských aglomerací. Identifikace/analýza ekologických zátěží kontaminovaných ploch, jejich efektivní sanace i nové využití a oživení „brownfields“ představuje extrémní náklady pro veřejné rozpočty. Z dlouhodobého hlediska se však jedná o velmi efektivní proces.

Snižování rozlohy a nevhodné rozmístění sídelní vegetace

V městských aglomeracích se nevhodně mění podíly různých druhů využití území. Nejvýraznější konflikt je v prudkém nárůstu plochy zastavěného území (obytné, administrativní i nákupní zóny a infrastruktura) na úkor sídelní i příměstské vegetace využívané k rekreačním účelům. Průmyslové, obchodní i obytné objekty a zejména městské komunikace a parkovací plochy nejsou odděleny dostatečně širokými clonami zeleně, které kromě estetického významu mají funkci prachového filtru a protihlukové bariéry. Důsledkem expanzivního rozvoje nadstandardního rodinného bydlení umož-

něného státními subvencemi a systémem hypoték je zásadní snížení celkové rozlohy nebo absence ploch veřejně přístupné zeleně v obytných zónách. Od přírodněho prostředí má negativní vliv na zdravotní stav obyvatelstva a je v přímém rozporu s principy udržitelného rozvoje.

Nevhodný rozvoj dopravních systémů v městských aglomeracích

Rozsáhlé sídelní, průmyslové, administrativní a obchodní aglomerace nejsou obslouženy rozvinutou veřejnou dopravou. Doprava uvnitř takto uspořádaných metropolitních regionů je založena na používání automobilů. Další zvětšování rozlohy sídelních aglomerací vede k dalšímu růstu silniční dopravy. Jednotlivá města a metropolitní regiony jsou provázány sítí dálnic, jejíž rozsah nerespektuje limity environmentálního prostoru a na mnoha místech již dnes překračuje limitní kapacitu únosnosti území. Individuální automobilová doprava zajišťuje absolutní většinu přepravních výkonů mezi aglomeracemi. Výrazný je podíl letecké dopravy, zejména při přepravě osob na větší vzdálenosti. V porovnání s městy v České republice je v amerických aglomeracích relativně úspěšně řešena „doprava v klidu“. Rozsáhlé jsou sítě podzemních garáží, parkovacích budov a odstavných veřejných i privátních parkovišť. Pro centra měst však nadzemní parkovací budovy nejsou vhodné z důvodů plošných, estetických i architektonických. Možnost parkování v centru je dalším faktorem podporujícím individuální automobilovou dopravu na úkor veřejné dopravy. Současná logistika a strategie rozvoje dopravních systémů nedokáží skloubit celkové přepravní nároky s technickým stavem infrastruktury, kapacitou hromadné dopravy a s požadavky nemotorových způsobů přepravy (pěší účastníci provozu a cyklisté).

Náklady spojené s optimalizací veřejné dopravy, její kontinuální údržbou a modernizací, nemohou být při současné relativně nízké úrovni výdajů spojených s používáním individuální automobilové dopravy dostatečně zdůvodněny. To je důsledkem absence kvalitního systému internalizace externích nákladů a harmonizace podmínek pro jednotlivé druhy dopravy, které by jako efektivní regulační nástroj přispěly k omezení neudržitelného rozvoje silniční dopravy. Pouze část nákladů se promítá do daně z pohonných hmot a místních poplatků za registraci vozidel a parkování.

Významnými zdroji příjmů pro veřejné rozpočty jsou automobilový i petrochemický průmysl a silniční stavitelství. Tyto sektory poskytující velké množství pracovních příležitostí jsou zároveň silnou a politicky velmi vlivnou lobby. Intenzivní lobbying jejich zástupců způsobil omezení rozsahu a postupnou destrukci systémů hromadné dopravy osob i nákladů. Svoboda občana sice může, mimo jiné, znamenat vlastnictví automobilu a jeho používání, nesmí však být omezena svoboda volby způsobu dopravy – např. omezením rozsahu veřejné dopravy nebo nevhodným rozdělováním finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Radikální změny ve využívání krajiny

Rostoucí tlak na další zábor půdy při rozvoji městských aglomerací spojený s výstavbou nových průmyslových komplexů i komerčních/obchodních zón a související vysokou potřebou nové silniční infrastruktury snižují celkovou rozlohu půd vhodných pro zachování zemědělského, lesnického a rekreačního využívání krajiny. Zbývající zemědělská půda je obhospodařována v nevhodně velkých celcích neoddělených výraznými plochami stálé zeleně. Ve „volné“ krajině ekonomicky vyspělých států pokračuje devastace částečně přirozených ekosystémů. Chybí v ní ucelená, funkční síť územních systémů ekologické stability, jejichž biocentra vzájemně propojená biokoridory by vytvořila podmínky pro optimální rozvoj rostlinných a živočišných společenstev. Současný model využívání krajiny je jednoznačně orientován na potřeby terciárního sektoru (obchod a služby, včetně dopravy).

Hlavní problémy neregulovaného růstu měst v západoevropských zemích

Růst městských aglomerací nerespektuje limitní kapacitu únosnosti environmentálního prostoru

Využívání a spotřeba přírodních zdrojů i produkce odpadů jsou v současnosti v přímém rozporu s principy udržitelného rozvoje a přesahují absorpční i adaptační schopnosti ekosystémů. Měst-

ské aglomerace jsou při uspokojování každodenních potřeb svých obyvatel, při zajišťování funkčnosti všech komplikovaných vazeb i při energetickém pokrytí veškerých aktivit absolutně závislé na importu. Krajina fragmentovaná dopravními cestami je nadlimitně exploatovaná velkoplošným zemědělským hospodařením, těžbou nerostných surovin a hlavně urbanizačními procesy. Pro evropskou krajinu je typický výrazný úbytek přirozených ekosystémů a zcela nedostatečný počet ekostabilizačních prvků.

Neudržitelný růst měst spojený s jejich restrukturalizací

Globální a nadregionální vlivy se dostávají do přímých konfliktů s lokálními specifiky, tradicemi a potřebami. Uvedený trend si vynucuje zavádění nových ekonomických i právních způsobů regulace těchto zájmů a aktivit, včetně vytvoření příslušných mechanismů.

Centra a periferie zcela mění své postavení a význam v rámci struktury městských aglomerací

Města se stávají polycentrickými, nodálními, flexibilními a globálními systémy. Polycentrický charakter je dán novým prostorovým uspořádáním aktivit a nodalita představuje restrukturalizaci klasického pyramidálního hierarchického uspořádání. Flexibilita systému vystihuje snadno se měnící vnitřní a vnější organizaci a jeho globální charakter vychází z internacionalizace městské ekonomiky, pracovního trhu, kultury apod. Metropolitní oblasti konce 20. a začátku 21. století již nejsou izolovanými urbánními, suburbánními či venkovskými systémy, ale zahrnují v sobě všechny tyto elementy současně.

Zonace městských aglomerací

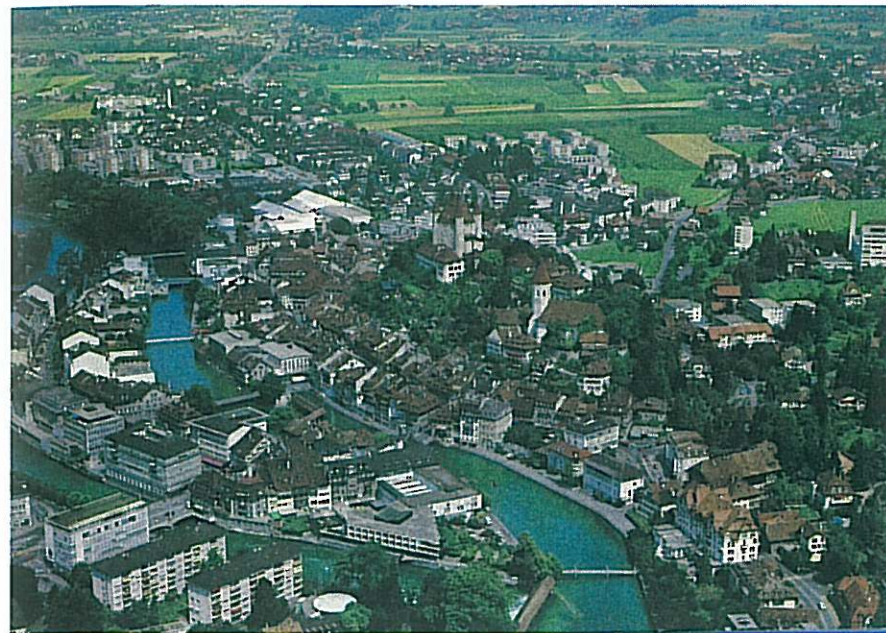
Vznik nových, vzájemně oddělených zón jednotlivých aktivit (bydlení, obchod, služby, administrativa, průmysl) je ve většině evropských historicky „rostlých“ měst spojen s extrémním růstem požadavků na mobilitu osob i nákladů. Zvyšuje se rovněž zábor půdy, spotřeba energií a vody i jejich ztráty v rozvodných sítích. Velmi významným důsledkem je nejen prostorová, ale především sociální separace.



Obr. 6: Švýcarsko, Brig a Naters – rozptýlená bytová a komerční zástavba zabírající většinu rozlohy alpského údolí

Stupeň motorizace, resp. automobilizace přesahuje absorpční schopnosti městských aglomerací

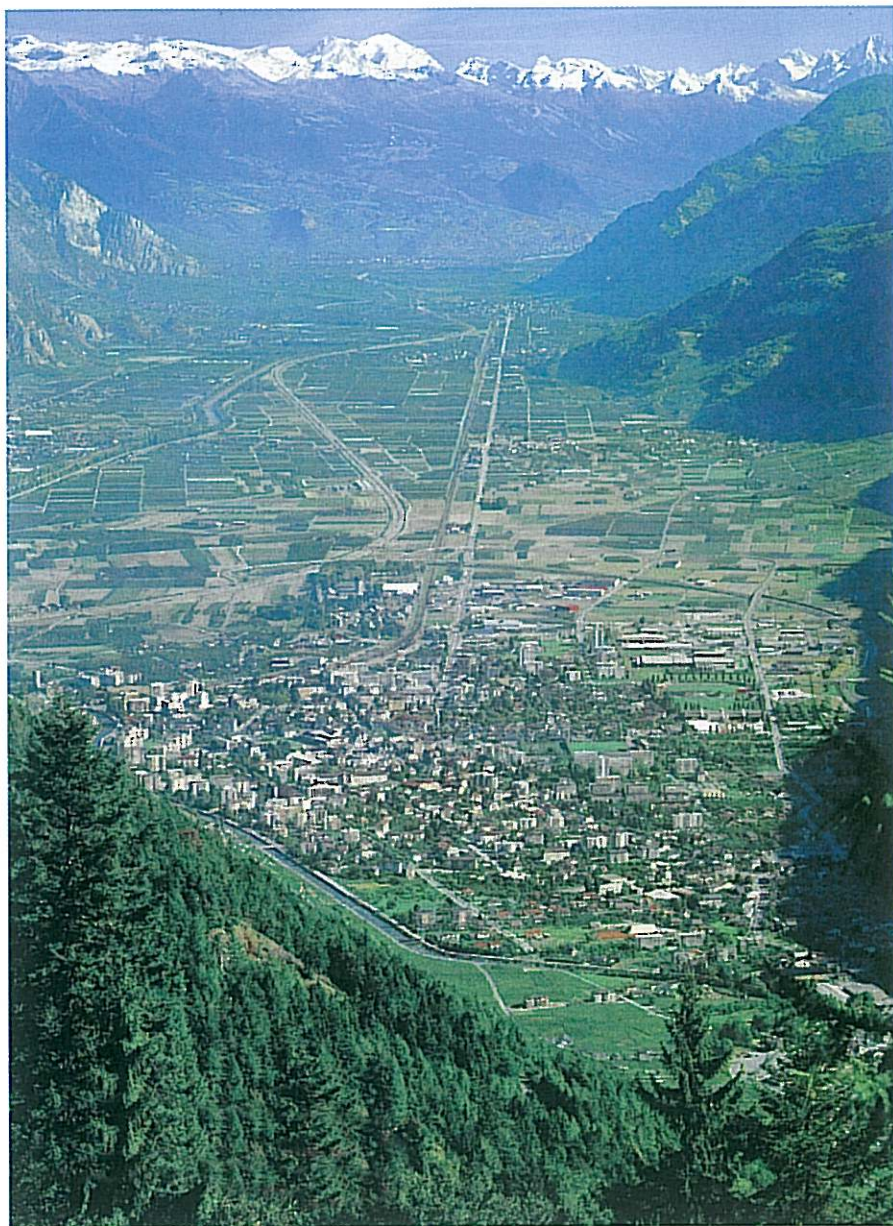
Kapacitu místních komunikací, ale ani obchvatů, přivaděčů, záchytných parkovišť systémů „park and ride“ a ostatní dopravní infrastruktury, včetně parkovacích prostor a hromadných veřejných garáží v centrech měst, již dnes není reálné zvyšovat úměrně k rychlosti plošného růstu aglomerací, k nárůstu počtu motorových vozidel a přepravních výkonů silniční dopravy. Výdaje na výstavbu a zejména na kontinuální údržbu silniční dopravní infrastruktury jsou velkou zátěží pro veřejné rozpočty. Vzhledem k tomu nemohou být dostatečně podporovány systémy městské hromadné dopravy. Růst přepravních výkonů silniční dopravy je umožněn tím, že její uživatelé nehradí všechny náklady tímto způsobem mobility vyvolané. Podobně jako v USA je tedy internalizace externích nákladů nedokonalá a podmínky pro jednotlivé druhy dopravy nejsou plně harmonizovány.



Obr. 7: Švýcarsko, Thun – rozptýlená bytová a komerční zástavba v rekreační oblasti u Thunersee

Regulace neuspořádaného růstu městských aglomerací

V některých městech (např. Portland, Chattanooga, Minneapolis, atd.) je velká pozornost věnována nástrojům regulace neuspořádaného růstu městských aglomerací. Základem je velmi kvalitní systém střednědobého a dlouhodobého plánování a účast široké veřejnosti na rozhodovacím procesu. Ke stanovení limitů aktivit pro strategie rozvoje metropolitních regionů slouží ekologická stopa, environmentální prostor a indikátory udržitelného rozvoje. Ve strategiích jsou striktně určeny závazné hranice rozvoje metropolitního území a hranice pro urbánní rozvoj respektující požadavky krajinné ekologie a krajinné architektury. Architekti, urbanisté a krajinní plánovači musí mít základní vzdělání v oblasti ekologie a ochrany životního prostředí. Podmínkou moderní koncepce udržitelného urbanismu je sladění požadavků politických, ekonomických a sociálních s principy udržitelného rozvoje. Demokracie a svoboda neznamená, že neexistují regulativní nástroje limitující aktivity jednotlivce



Obr. 8: Švýcarsko, Martigny – rozptýlená bytová a komerční zástavba, dopravní cesty a zemědělsky obhospodařované celky vytěsňující z alpského údolí všechny přirozené ekosystémy

i společnosti. Prosazování těchto limitů již v rámci strategií/koncepcí a jejich uplatňování v praxi je jedním ze základních předpokladů udržitelného rozvoje. Plány rozvoje a využívání krajiny řeší rozpory mezi dalším záborem půdy, rozvojem obytných, nákupních i administrativních zón a dopravními systémy. Každý plán je rozdělen na etapy pro něž jsou definovány konkrétní cíle, opatření k jejich dosažení, termíny a způsoby financování.

V USA i státech EU mají města i lokální politické struktury intenzivní zájem o zapojení veřejnosti do přípravy rozvojových strategií. Občané i organizace mají možnost definovat současné problémy, navrhnout jejich řešení a stanovit strategické cíle a priority. Bývá proveden několiknásobný výběr cílů a priorit. Jejich soubor je v mnoha případech předložen veřejnosti na jakémsi „trhu vizí“. Občané zde přidělují své hlasy jednotlivým cílům a prioritám. V podstatě se jedná o kvalitně realizovanou Lokální Agendu 21.

Postup zpracovávání rozvojových strategií:

- Přípravná fáze;
- Průzkum prostředí;
- Vymezení kritických oblastí a poslání strategie;
- Vnější a vnitřní analýza;
- Stanovení záměrů, cílů a strategií;
- Sestavení strategie;
- Formulace konkrétních akčních plánů;
- Realizace strategie;
- Monitorování a aktualizace strategie.

Pro srovnávání využití území (krajiny) v městských aglomeracích se používají následující indikátory:

- počet obyvatel;
- rozloha aglomerace;
- hustota osídlení;
- rozloha zastavěných ploch;
- rozloha zeleně a její rozmístění;
- spotřeba pohonných hmot;
- spotřeba energií a vody;
- produkce odpadů;
- podíl místní produkce na místním trhu;
- energetická náročnost místní produkce.

Pro vyjádření úspěšnosti a životaschopnosti metropolitních regionů používají ekonomové hrubý domácí produkt (HDP), který nemůže skutečný stav objektivně a přesně charakterizovat. Politici i ekonomičtí experti navíc velmi nesprávně ztotožňují rozvoj s neustálým a neomezeným růstem.

Další rozvoj metropolitních regionů je udržitelný pouze při využívání moderních, vysoce kvalitních technologií, vysokých podílech místní produkce na regionálních trzích a exportu produkce. Ekonomika měst založená na systému místních daní musí projít reformou a tyto ekonomické nástroje musí být využívány mnohem efektivněji. Pro optimální rozvoj metropolitních oblastí je nutné zajistit přesné a kontrolovatelné toky finančních prostředků. Je nezbytné definovat soubor priorit pro financování z veřejných zdrojů. Z daňového základu musí být vyčleněno určité procento finančních prostředků, které budou přímo určeny na realizaci opatření v prioritních oblastech (ochrana životního prostředí, veřejná doprava, veřejné školství, kultura). Zbývající prostředky budou dále rozdělovány podle rozpočtových pravidel.

Příklady rozvojových strategií:

- Environmentální politika metropolitního regionu (musí ovlivnit/regulovat aktivity a environmentální politiky místních podniků);
- Program rozvoje metropolitního regionu (hranice růstu městské aglomerace jsou závazné a vymezují prostor pro hlavní aktivity – jsou základem pro systémovou ochranu zemědělské půdy);
- Program využívání krajiny (hlavním cílem je udržitelný rozvoj zemědělského, lesnického a rekreačního využívání krajiny);
- Strategie rozvoje bydlení;
- Strategie rozvoje systémů veřejné dopravy;
- Strategie rozvoje sídelní a krajinné vegetace;
- Strategie rozvoje veřejného školství;
- Strategie zajištění bezpečnosti občanů;
- Strategie vodního hospodářství;
- Strategie ekonomického rozvoje metropolitního regionu (cílem je rozvoj obytných, nákupních a pracovních zón a jejich provázanost dopravním systémem).

Regionální veřejná správa a jí vytvořené odborné komise jsou přímo odpovědné za proces zpracovávání rozvojových strategií, za

prvotřídní kvalitu a srozumitelnost koncepcí, reálnost cílů a za jejich projednání s veřejností. Dokumenty jsou veřejnosti k dispozici na internetových stránkách.

K realizaci cílů strategií rozvoje městských aglomerací musí být v maximální míře využito privátních investičních prostředků. Projekty komerčního charakteru zásadně nesmí být podporovány prostředky z veřejných rozpočtů. Nezbytným předpokladem jsou dostupné úvěry, včetně zvýhodněných (s nízkými úrokovými sazbami a delší dobou splatnosti) na ekologické projekty. Důležitým zdrojem příjmů pro městské aglomerace jsou místní daně z podnikatelských aktivit občanů. Proto má většina měst zpracován podrobný program podpory rozvoje malého a středního podnikání.

V rámci realizační fáze musí být u každého projektu provedeno posouzení jeho vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment – EIA). Ochrana životního prostředí a ekonomický rozvoj nesmí být oddělovány. Environmentální opatření a program integrované ochrany životního prostředí musí být součástí každého projektu.

Kontrola toků finančních prostředků z veřejných rozpočtů a jejich efektivní využívání v regionu je záležitostí manažerských organizací zajišťujících realizaci cílů rozvojových strategií a je rovněž jedním z klíčových úkolů nevládních organizací („non-governmental organizations – NGOs“).

O důsledcích neuspořádaného rozvoje měst v USA, pozitivních trendech v uplatňování regulativních nástrojů a nových metodách řízení je možné diskutovat na oficiálně zřízené internetové Konferenci starostů amerických měst (The United States Conference of Mayors – <http://www.usmayors.org>). Starostové potřebují najít nové nástroje, které umožní realizovat radikální změny v takových oblastech, jako např.:

- neudržitelný růst metropolitních regionů;
- neudržitelný růst měst;
- rozvoj infrastruktury;
- rozvoj železniční dopravy;
- rozvoj dopravních systémů;
- rekultivace a environmentálně šetrné využívání krajiny;
- bezpečnost občanů a zastavení růstu kriminality;
- rozvoj systému veřejného školství.

Poučení pro Českou republiku

Neregulovaný růst městských aglomerací je v USA a EU problémem. V České republice je však často chápán jako doklad ekonomického úspěchu. Typické prvky neregulovaného růstu velkých městských aglomerací můžeme pozorovat v Praze, Brně, Plzni, Olomouci a dalších městech. Domnívám se, že se nejedná pouze o vývoj posledních deseti let, ale že výsledkem určité formy „urban sprawl“ jsou i naddimenzovaná sídliště z 60. až 80. let 20. století neprovázaná architektonicky, infrastrukturou ani dopravními sítěmi s původními kompaktními městskými centry.

V důsledku intenzivní urbanizace došlo ve městech k výraznému snížení rozlohy sídelní vegetace a v jejich okolí byla výstavbou sídlišť a infrastruktury devastována příměstská krajina. Odpřírodňení městských aglomerací a nedostatek soukromí v prostředí sídlišť byly příčinou nového tlaku na životní prostředí. Ve volné krajině byly vybudovány početné zóny víkendových a sezónních sídel (Po-



Obr. 9: Praha 11



Obr. 10: Kompaktní a rozptýlená bytová zástavba Praha 6 a Praha – Nebušice

sázaví, okolí Berounky, Jeseníky, Krkonoše). Stejným způsobem je využíváno také mnoho objektů v obcích.

V 90. letech se ve velkých českých městech významně projevují i další typické prvky „urban sprawl“ se všemi negativními souvislostmi. Podnikatelské aktivity spojené s vytvářením centrálních zón bank, administrativních center a luxusních obchodů vedly k rozsáhlým přeměnám původně obytných objektů na nebytové prostory a k následnému vyliďňování center měst. Konec 20. století je pak charakterizován další vlnou vnitřní migrace, kdy firmy opouštějí centra městských aglomerací s vysokým nájemným a problematickou dopravou a budují si nová sídla v atraktivních okrajových čtvrtích. Vznik izolovaných suburbánních komerčních/obchodních zón, průmyslových komplexů a okrajových obytných čtvrtí, včetně satelitních městeček je příčinou stupňujících se nároků na zábor půd a budování nové silniční infrastruktury i rostoucích přepravních výkonů silniční dopravy. Nárůst mobility je vyvolán také každodenním dojížděním občanů z měst postižených kolapsem velkých průmyslových podniků (Bohumín, Bruntál, Frýdek-Místek, Jeseník, Kladno, Kolín, Ostrava) za prací.



Obr. 11: Komerční/obchodní zóna Praha – Zličín

Rovněž problematika starých průmyslových zón (brownfields) a jejich ekologických zátěží, nevyužívaných obytných či obchodních objektů a nevhodné exploatace krajiny je v mnoha městských aglomeracích velmi aktuální. Sanace starých ekologických zátěží, obnova a rozvoj „brownfields“ musí být přímou součástí strategií rozvoje měst i jejich environmentálních politik. Přestože v r. 1997 bylo zahájeno naplňování databáze „Systém evidence starých ekologických zátěží (SESEZ)“ a byla zřízena centrální databáze pro shromažďování informací o kontaminovaných lokalitách v ČR, kvalitní souhrnné informace o množství ekologických zátěží a nevyužívaných průmyslových, obchodních i obytných zónách chybí. Stejně významná je absence účinného programu a uceleného souboru vhodných právních, institucionálních a ekonomických nástrojů pro systémové řešení této problematiky nejen v průmyslových podnicích, ale také na územích obcí a měst.

Z těchto důvodů je nutné analyzovat vývojové trendy u nás, využít nové poznatky i vhodné způsoby řešení z USA a států EU a zabránit opakování chyb, ke kterým v uvedených zemích došlo při neregulovaném a neudržitelném růstu metropolitních regionů.

SUBURBANIZACE V KONTEXTU URBANIZAČNÍHO PROCESU

MARTIN OUŘEDNÍČEK

Úvod

Proces suburbanizace je v současnosti vnímán jako součást procesu vývoje měst, tj. procesu urbanizace. Nejčastěji dochází k jeho ztotožnění s výstavbou rezidenčních lokalit v předměstských oblastech velkých měst. Suburbanizace v sobě nese kromě kvantitativních charakteristik růstu suburbii rovněž znaky kvalitativní přeměny fyzického a sociálního prostředí předměstských oblastí. Na proces nelze pohlížet pouze jako na růst počtu obyvatelstva, ale i jako na změnu funkčního využití území, proměnu architektury a infrastruktury a výraznou změnu sociální struktury obyvatelstva. Cílem předkládaného textu je porovnání rozdílných přístupů při hodnocení tohoto procesu a odlišení suburbanizace od ostatních procesů vývoje města. Jednotlivé subkapitoly se věnují především jasnému definování suburbanizace, hodnocení suburbanizace jako změny v rozmístění obyvatelstva a dalších aktivit v rámci městských regionů a nazírání na suburbanizaci jako na proces změny fyzického a sociálního prostředí předměstských lokalit.

Různá pojetí definice suburbanizace

Pod označením suburbanizace se skrývá u jednotlivých autorů celá řada procesů s odlišným obsahem. Proto považuji za důležité hned v úvodu rozlišit tyto přístupy a definovat vlastní pojetí suburbanizačního procesu. Pojďme se nejprve podívat na původ slova suburbanizace. Termín je odvozen z anglického slova *suburb*, tedy předměstí. Původně vzniklo slovo jako složenina z latinského základu *urbs* znamenající město (zejména velké) a předpony *sub*, která označuje umístění *vedle, za* nebo *pod* něčím. V poslední době se v literatuře častěji vyskytuje i slovo *suburbium*, které se v Británii

používá zejména pro předměstské okrajové čtvrti Londýna. V odborné literatuře je využití pojmu *suburbium* vynuceno odlišením od poněkud jinak chápaného *předměstí* (suburb). *Suburbium* je vnímáno jako prostorově samostatné sídlo, které vyvolává pocit prostorové identity (Ryšavý, Kotačka 1994: 188). Tím se liší od předměstí, které je někdy chápáno jako integrální část zastavěné plochy města (srovnej např. tzv. pražská předměstí 19. století). V dlouhodobém vývoji města většinou *suburbium* svoji prostorovou identitu ztrácí a stává se integrální součástí městského organismu.

Suburb je tedy předměstí. Český jazykový ekvivalent slova *suburbanization* není zaveden a zřejmě se bude i nadále používat termín suburbanizace. Při vymezení významu tohoto procesu lze vyjít například ze srovnání s vymezením urbanizace. Jedna z nejvýstižnějších definic pojmu urbanizace označuje tento proces za „stávání se městským“, „přeměnu na městské“. Přitom záměrně vynechává subjekt, kterého se tento proces týká. Suburbanizací můžeme označit proces „stávání se předměstským“, „přeměnu na předměstské“. Pokud využijeme této definice jako startovního bodu k diskusi nad procesem suburbanizace, jistě nám jako první vyvstane otázka: Kdo nebo co se stává předměstským? A zde se poprvé rozchází pojetí jednotlivých autorů na studovanou problematiku.

Tato zdánlivě jednoduchá otázka nabízí celou řadu odpovědí a diferencuje názory na proces suburbanizace i přístupy při jeho hodnocení. Základní odlišnost lze spatřovat především v celkovém hodnocení procesu vývoje měst (urbanizace), jehož je suburbanizace součástí. Zatímco zejména geografové se zaměřují na hodnocení procesu urbanizace jako změny v prostorovém uspořádání sídel nebo obyvatelstva, sociologické studie chápou urbanizaci spíše jako změnu ve struktuře a organizaci společnosti a ve způsobu života. Po propojení obou názorů můžeme nazírat na proces urbanizace jako na změnu v sociálně-prostorovém uspořádání společnosti.

Pokud zkoumáme konkrétní část společnosti na určitém místě (např. na předměstí, v suburbu) používá angličtina často pojmy *neighbourhood* (sousedství) nebo *community* (společenství), které v prvním případě vyjadřují spíše územní příslušnost části společnosti, ve druhém zase sociální příslušnost ke skupině. Tento přístup má v ohnisku zájmu především člověka, společenství nebo společnost a je z hlediska komplexnosti celého procesu urbanizace pohledem velmi úzkým. Proces urbanizace je nutno chápat jako celkovou změ-

nu prostředí na městské. Za prostředí je možno považovat všechny sociální a fyzické atributy naplňující zkoumaný prostor. Obyvatelstvo nebo společenství je nedílnou součástí sociálního prostředí. Člověk je ve svém jednání ovlivňován fyzickým i sociálním prostředím a zároveň toto fyzické i sociální prostředí svými aktivitami neustále mění. Proces suburbanizace můžeme chápat jako kontinuální změnu sociálního a fyzického prostředí z venkovského na (před)městské, (sub)urbánní.

Jednotlivé studie se většinou nezabývají takto uceleným pohledem na suburbanizaci, ale hodnotí pouze vybrané složky sociálního nebo fyzického prostředí suburbií. Největší část výzkumu je věnována dvěma formám, a to rezidenční a komerční suburbanizaci. Výzkum rezidenční suburbanizace je zaměřen především na sledování výstavby nového bydlení v předměstských lokalitách. V některých případech je hodnoceno i sociální složení nových suburbií, funkční spojení s jádrovým městem nebo vybavenost infrastrukturou. Tématem výzkumu komerční suburbanizace je většinou prostorové šíření ekonomických funkcí napojených na centripetální dopravní tepny. Hodnocení je směřováno především na studium lokalizace a využití objektů (např. Schmeidler 1998).

Na suburbanizaci můžeme ovšem nahlížet nejen jako na změnu v rozmístění obyvatelstva a v prostorové struktuře příměstských území, nýbrž i jako na změnu způsobu života „suburbanizujících“ se obyvatel. Tak se stále větší část nejen území, ale i společnosti dostává do kontaktu s městskými funkcemi, městským způsobem života. Noví obyvatelé suburbánních lokalit s sebou nesou některé zvyky, způsoby chování, trávení volného času, které mají vliv na původní obyvatelstvo předměstských oblastí. Toto ovlivňování stále většího území a části společnosti je někdy označováno jako nepřímá urbanizace a je popisováno jako difúze nebo prostorové šíření městských prvků a městského způsobu života. V tomto ohledu lze působení suburbanizace a nepřímé urbanizace daleko lépe srovnávat i v tak odlišných typech prostředí jako jsou americká a evropská (česká) města. Do pozadí se při tomto přístupu ke studiu suburbanizace dostávají ukazatele velikosti. Na druhou stranu můžeme sledovat suburbanizační proces na nejnižší úrovni jednotlivých lokalit, sociálních skupin obyvatelstva nebo jednotlivců. Toto sledování nám na rozdíl od kvantitativních ukazatelů rozmístění nebo růstu umožní lépe hodnotit změny v kvalitě fyzického i sociálního prostředí,

identifikovat kladné a záporné dopady suburbanizace v jednotlivých oblastech a navrhnout možnosti řešení nejdůležitějších problémů s ohledem na specifické požadavky rozvíjené lokality.

Suburbanizace jako změna v prostorovém rozmístění obyvatelstva

Podobně jako celý proces urbanizace jsou i jeho dílčí části (např. suburbanizace) hodnoceny nejčastěji jako procesy změny rozmístění obyvatelstva. Výzkum suburbanizace jako stěhování obyvatelstva na předměstí je někdy doplněn také hodnocením změn v prostorových strukturách nově rozvíjených suburbií, jindy autoři zůstávají pouze u kvantitativních znaků suburbanizace. Mezi ty můžeme řadit zejména sledování celkového přírůstku počtu obyvatelstva v příměstských obcích nebo analýzu populačního přírůstku podle komponentů migračního a přirozeného pohybu. Dále jsou sledovány zejména vztahy mezi růstem jádrového města a zázemí (příměstské zóny). Studie orientované na hodnocení těchto kvantitativních znaků urbanizačního procesu v literatuře výrazně převažují.

Za suburbanizaci je zde považován růst počtu obyvatelstva na předměstích a zejména růst suburbií způsobený migrací lidí z center měst na jejich okraje. Podle J. Musila, Z. Ryšavého a L. Velíškové (1984: 33) je suburbanizace ta „*fáze urbanizačního procesu, kdy stagnuje nebo ubývá počet obyvatel jádrového města, případně jeho centrální části, zatímco růst počtu obyvatel se největší měrou soustřeďuje v obcích příměstské zóny*“. Pro využití této definice je samozřejmě nutno odlišit jádrové město a příměstskou zónu, což může zejména při vývojovém hodnocení působit řadu problémů. Jádrové město v průběhu vývoje rozšiřuje svoji plochu a pohlcuje původní sídla příměstské zóny, která se stávají součástí jádrového města. Je zřejmé, že nelze vymezení hranice mezi jádrovým městem a zázemím fixovat. Ta se musí s postupným vývojem a rozšiřováním města posouvat směrem k okraji až za oblasti původních transformovaných suburbií.

Van den Berg a kol. (1982) považují suburbanizaci za druhou fázi ve vývoji měst nebo systému osídlení. Hay a Cheshire (1989) přímo nevyužívají termín suburbanizace, ale jejich hodnocení vývoje systému měst je prakticky shodné s prací van den Bergovy skupiny.

Suburbanizace u nich představuje třetí a čtvrtou fázi nebo stadium vývoje měst (systému osídlení), kterou autoři označují jako relativní nebo absolutní decentralizaci. Relativní decentralizace je dřívější fázi suburbanizace, při které ještě roste jádro, avšak menším tempem než zázemí. Absolutní decentralizace následuje po relativní a je charakteristická úbytkem obyvatelstva v jádru. Při suburbanizační fázi vývoje města celý region tvořený jádrem a zázemím populačně roste. V pozdější fázi - *deurbanizaci* - region jako celek obyvatelstvo ztrácí.

Berry a Kasarda, na rozdíl od předchozí skupiny autorů, rozlišují mezi decentralizací, dekoncentrací a suburbanizací. *Decentralizace* označuje proces, při němž roste suburbánní oblast rychleji než centrální město (relativně nebo absolutně). *Dekoncentrace* označuje klesající hustotu zalidnění v městských centrech. *Suburbanizace* označuje proces rozrůstání a rozpínání funkčně integrovaného obyvatelstva (spojeného s centrálním městem) na stále větším území (Berry, Kasarda 1977: 180). Definice tak zahrnuje kromě podchytení růstu počtu obyvatelstva také jeho disperzi v suburbánním prostředí.

Jak vyplývá z předchozího textu, suburbanizace je proces studovaný a hodnocený především ve vztahu k urbanizaci. Suburbanizaci můžeme chápat jako součást procesu urbanizace, ale v určitém smyslu také jako její protiklad. Nejprve je potřeba rozlišit dvě významová pojetí urbanizace (urbanizačního procesu). Termín urbanizace je používán jednak pro koncentrační fázi ve vývoji měst, kdy roste jádrové město a stagnuje nebo klesá počet obyvatel zázemí, jednak se tento termín využívá pro celý proces vývoje měst. Urbanizační proces (vývoj měst) pak může zahrnovat jak urbanizaci v užším slova smyslu (koncentraci obyvatelstva) tak i další procesy vývoje města - např. suburbanizaci.

Při hodnocení rozvoje příměstské zóny můžeme dospět až k požadavku rozlišení druhu procesu, kterým se město vyvíjí. Je rozvoj na okraji města spíše urbanizací - koncentrací obyvatelstva nebo suburbanizací - tedy dekoncentrací obyvatelstva? K odpovědi na tuto otázku můžeme dospět analýzou mechanismů obou procesů. Pokud vymezíme urbanizaci účelově jako růst kompaktního města (jádra aglomerace, městského regionu) a suburbanizaci jako růst obyvatelstva příměstské zóny, dojdeme až k tradičnímu problému - totiž k ohraničování území (kompaktního, jádrového) města.

Kromě obtížného určení takového území, budeme muset při tomto zjednodušeném odlišení obou procesů zdůvodnit např. i následující otázku. Proč se liší označení pro rozvoj lokality v těsné blízkosti kompaktního města a vzdálenějšího suburbánního území?

Vztahy mezi procesy vývoje města popsali již na začátku století sociologové Chicagské školy a můžeme je připodobnit vhození předmětu do vody s následným odstředným vlnovým efektem. Příliv obyvatelstva, výroby, nebo dalších aktivit na území kompaktního města nahrazuje původní rezidenty nebo funkce a „vytěsňuje“ je do jiných lokalit převážně na okraj města (invaze). Proces může fungovat i obráceně – obyvatelé nebo ekonomické funkce kompaktního města opouštějí dobrovolně centrální polohy a jejich místo je zaplňováno novými rezidenty, výrobou nebo dalšími aktivitami (sukcese). V některých případech ovšem dochází k rozvoji příměstské zóny nikoli přílivem původně městských funkcí a rezidentů, ale převážně přílivem obyvatelstva z venkovských oblastí. Příkladem může být rozvoj obytných dělnických předměstí v období průmyslové revoluce nebo bouřlivý rozvoj okrajových částí měst rozvojového světa. Tento proces lze podle mého názoru považovat spíše za urbanizaci.

Při rozlišování obou dílčích procesů – urbanizace a suburbanizace – není tedy rozhodující oddělenost nebo propojenost rozvíjeného území s kompaktním městem. Vedle dalších znaků určují charakter těchto procesů především charakteristiky příchozího obyvatelstva, např. místo jejich původního bydliště a také důvody přistěhování. Zatímco pro suburbanizaci jsou typičtí obyvatelé s městským způsobem života, kteří se stěhují většinou za lepším životním (přírodním a sociálním) prostředím, urbanizaci často provází stěhování obyvatelstva venkovského původu, u kterého převládají především ekonomické důvody.

Suburbanizace je ve většině prací studována jako součást procesu vývoje měst (urbanizace). Velmi vlivným názorem při hodnocení vývoje měst je teorie vývojových stadií měst. V pracích evropských autorů (Hall, Hay 1980; van den Berg a kol 1982; Cheshire, Hay 1989; Cheshire 1995) jsou jednotlivé procesy vývoje měst řazeny do vývojové souslednosti jako fáze urbanizačního procesu. Urbanizaci (koncentraci obyvatelstva) následuje suburbanizace, poté *deurbanizace* a celý cyklus může být uzavřen návratem ke koncentraci obyvatelstva – *reurbanizaci*. Autoři tvrdí, že po ukončení urbanizační fáze nastává fáze suburbanizační a dokumentují celou teorii na vývoji

systémů evropských měst. Poněkud odlišný pohled na vývoj měst mají H.S. Geyer a T. Kontuly (1996), kteří prosazují teorii tzv. diferenciální urbanizace. Ta je založena rovněž na souslednosti koncentračních a dekoncentračních tendencí ve vývoji systémů osídlení, avšak upozorňuje, že koncentrační resp. dekoncentrační procesy se uplatňují selektivně u jednotlivých skupin obyvatelstva. Např. mladé obyvatelstvo má tendenci spíše preferovat život ve městě, zatímco rodiny s dětmi upřednostňují suburbánní bydlení. Podobné rozdíly v rezidenčních preferencích lze vysledovat i u dalších skupin obyvatelstva vyčleněných na základě demografických nebo sociálních znaků.

Proti pojetí suburbanizace jako pozdější fáze urbanizačního procesu hovoří i výzkumy prostorového chování obyvatelstva nejstarších měst. Za hlavní mechanismus prostorového rozšiřování města můžeme považovat již v počátcích urbanizačního procesu výstavbu předměstí nebo nových měst na okraji staré zástavby. Tyto procesy probíhaly již několik století před nástupem industriální urbanizace. Vývojová souslednost obou procesů je narušena i jejich souběžným uplatňováním v současném vývoji měst. Pokud zařadíme národní systémy osídlení nebo jednotlivá města do jedné z fází urbanizačního procesu, činíme tak na základě převažujícího trendu koncentrace nebo dekoncentrace obyvatelstva. Tento převažující proud však není jediným směrem pohybu obyvatelstva a vždy musíme uvážit, jaký význam mají ve vývoji města i další, méně intenzivní procesy. Ve vývoji měst se zřejmě uplatňují nepřetržitě a souběžně jak koncentrační tak dekoncentrační tendence. Převládání koncentrace nebo dekoncentrace obyvatelstva je podmíněno celou řadou politických, sociálních a demografických podmínek ve společnosti a jejich lokálním dopadem na konkrétní prostředí města. Na urbanizaci a suburbanizaci je lépe nahlížet jako na druhy vývoje města, které se uplatňují v závislosti na zmíněných podmínkách ve společnosti.

Vývojové fáze suburbanizace

Pokud se chceme lépe zorientovat v jednotlivých pojetích suburbanizace, můžeme využít pro odlišné druhy suburbanizace specifické přívlastky. V předcházející kapitole byl pro suburbanizaci obyvatelstva použit termín *rezidenční*, pro suburbanizaci ekono-

mických aktivit bývá někdy využíváno označení *komerční*. Podobné rozlišení můžeme zvolit i pro označení vývojově různých forem suburbanizace. J. Musil a Z. Ryšavý používají pro růst malých měst v blízkosti Prahy označení *klasická* fáze suburbanizace (Musil, Ryšavý, Velíšková 1984: 33). Růst předměstí starověkých a středověkých měst lze označit za *prvotní* suburbanizaci, současný růst suburbií, který není spojen s průmyslovou revolucí za *postmoderní* suburbanizaci. V českých podmínkách je zajímavé zmínit termín sezónní suburbanizace, kterého využívá H. Carter pro sezónně omezené využívání druhého bydlení městským obyvatelstvem během roku (Carter, 1995:13).

Prvotní suburbanizace

Slovo suburb můžeme do češtiny překládat jako předměstí. Zejména při studiu evropských středověkých měst nás může napadnout podobnost z dalším českým slovem podhradí. Většina evropských měst se ve středověku vyvíjela z velké části nabalováním zástavby kolem hradů. Podhradí tak vlastně představují první předměstí. Tento vývoj měst je obzvláště příznačný pro naše území a např. vývoj Prahy je typickým příkladem tzv. rostlého města. V jiných českých městech byli obyvatelé předměstí nazýváni „podměstskými“ (sub-urbs), na Moravě se rozlišovali „velkoměšťané“ a „předměšťané“ (Hoffmann 1992: 145). Předměstí nejsou záležitostí pouze evropského středověku. Už u nejstarších měst jsou dokumentována hojná suburbia, což je patrné např. na rekonstruované mapě starověkého Babylonu nebo Assuru (Beek 1962). Suburbia tedy nejsou v dějinách vývoje měst ničím novým a existovala již v počátečních stádiích vývoje měst. Stejně starý je zřejmě i proces suburbanizace.

Klasická (moderní) suburbanizace

Přes určité odlišnosti v pojetí suburbanizace u jednotlivých autorů lze najít významný sjednocující názor. Suburbanizace je považována za součást procesu vývoje měst, tj. procesu urbanizace. Se vzrůstající intenzitou přemísťování obyvatelstva směrem do zázemí velkých měst vzrůstá i zájem o studium suburbanizace, která je stá-

le častěji studována v kontextu ostatních městotvorných procesů. Hlavní pozornost je upřena především na srovnání koncentračních a dekoncentračních tendencí obyvatelstva. Mezi nejznámější studie zabývající se suburbanizací v rámci procesu vývoje měst patří práce Leo van den Berga a jeho spolupracovníků (van den Berg 1982). Van den Berg a kol. považují suburbanizaci za jednu z fází vývoje města, která probíhá následně po urbanizaci (koncentraci obyvatelstva do měst) a předchází deurbanizaci (vyliďňování obyvatelstva metropolitních regionů směrem do neměstských oblastí).

Autoři považují růst obytných a průmyslových předměstí za součást „první“ fáze ve vývoji měst – urbanizace. Vycházejí totiž při řazení jednotlivých fází ve vývoji města z poměru růstu jádra a zázemí města a protože v tomto období roste nejvíce především jádrové město označují proces za urbanizaci. I když rostou významně okrajové části jádrového města a pozvolna i oblasti v zázemí, není celý proces označován jako suburbanizace. Je zřejmé, že při určení koncentrace nebo dekoncentrace obyvatelstva hraje významnou úlohu vymezení hranice mezi jádrem a zázemím. Již v období před nástupem průmyslové revoluce a vstupem migračních vln do měst lze pozorovat výrazné vyliďňování centrálních oblastí měst. Tento proces zesílil zejména v průmyslových městech nejvyspělejších států světa.

Druhou fází ve vývoji měst označili van den Berg a kol. jako suburbanizaci. Začínají se projevovat kvalitativní změny především v oblasti bydlení a dopravy. Objevují se automobily a autobusy, budují se nové trasy veřejné dopravy (tramvaje) roste propojenost se zázemím města prostřednictvím vlakových spojení. Následkem zlepšených dopravních možností dochází k přesunu obyvatelstva směrem na okraj města, za zdravějším bydlením – uplatňují se první projekty zahradních měst. Přesouvá se zároveň i průmyslová výroba do míst, kde nejsou továrny na obtíž a mají stále dobrou dopravní dostupnost. Dochází k oddělení bydliště a pracoviště a nárůstu dojížděky do zaměstnání. Formují se městské aglomerace, často hvězdicového tvaru s obyvatelstvem koncentrovaným podél hlavních dopravních tahů v okolí města. Obyvatelstvo v socialistických zemích je v této fázi vývoje obvykle odkázáno na veřejnou dopravu, na rozdíl od situace v západních zemích, kde se stále více prosazuje individuální automobilová doprava. Tato odlišnost se projevuje zejména v morfologii nově utvářených městských regionů. V západních společ-

nostech má významný vliv především automobilová individuální doprava, která umožňuje dostupnost zejména oblastí kolem silnic a dálnic. Socialistické země, kde dochází také k určitým náznakům dekoncentrace obyvatelstva, jsou typické především využíváním veřejné dopravy. Velký rozvoj předměstských satelitů je umožněn především v návaznosti na železniční dopravu, blíže městu začínají vyrůstat sídlištní celky napojené především na podzemní dráhu.

Později se ve zvětšené míře začínají projevovat i nevýhody související především s enormním zatížením dopravního systému města. Centrum jako pracoviště se stává stále méně dostupným, snižuje se propustnost dopravní sítě a zvyšují se nároky na parkovací místa. Zároveň roste tlak terciárního sektoru na obytnou funkci v centrálních částech měst. Kanceláře a obchodní plochy nahrazují bydlení, některé služby se stěhují za obyvatelstvem do oblastí za hranicemi města. Pokles počtu obyvatelstva zaznamenává nejen jádrové město, ale rovněž většina předměstí, zatímco původně venkovské oblasti v širším zázemí města se transformují na městská sídla, většinou na úkor přírodního prostředí a zemědělské půdy. Pokles počtu obyvatelstva v centrálním městě je natolik razantní, že dochází v součtu k populačnímu úbytku celého městského regionu. Přitom rostou především menší centra za hranicí dojížděkové vzdálenosti dominantního města. Dochází k deurbanizaci (desurbanizaci, kontraurbanizaci), kterou někteří autoři popisují jako konečnou fázi ve vývoji měst, po které může nastat buď reurbanizace, za výrazného přičinění městské správy, nebo úpadek města.

Klasickou suburbanizaci můžeme považovat za proces časově omezený, úzce související s reakcí obyvatelstva na podmínky v hustě zalidněných a nezdravých průmyslových městech. Suburbanizace jako druh vývojového procesu města však pokračuje i v dnešní době.

Současná (postmoderní) suburbanizace

Ve Spojených státech dochází v posledních desetiletích k růstu nových měst v okrajových částech metropolitních oblastí. Tímto fenoménem je růst nových měst, které jsou na rozdíl od klasických suburbií takřka nezávislé na jádrovém městě metropolitní oblasti. Pro tato sídla se postupně ujímají anglická označení *exurbia*, *tech-*

noburb nebo *technocity* (Fishman 1987). Vedle toho se rozvíjejí i sídla v předměstském pásmu specializovaná na využívání vyspělých technologií, vědu a výzkum. Kromě Spojených států jsou tyto technopole lokalizovány i v městských regionech velkoměst a univerzitních měst ve východní Asii, Rusku a západní Evropě (Castells, Hall 1994).

Nové sídelní formy se uplatňují zejména v rozvolněných amerických městech. Za typický příklad je považováno Los Angeles (Dear, Flusty 1998: 54-55). Los Angeles, které je považováno za „velkého dědečka“ tzv. *edge cities*. Edge cities jsou okrajová města vyrůstající zejména na křižovatkách hlavních komunikací. Tato nová sídla jsou někdy považována za budoucnost amerických měst.

Pokud porovnáme klasickou suburbanizaci, která se vyznačuje zejména závislostí suburbií na jádrovém městě s rozvojem „okrajových měst“, je otázkou, zda tento současný vývoj amerických měst lze považovat ještě za suburbanizaci. Populačním zdrojem růstu „okrajových měst“ nejsou nadále oblasti vnitřního města, ale především jiná předměstí. Dojížděka za prací a službami se navíc odehrává spíše v tangenciálních nežli v centripetálních směrech. Tento proces však není v literatuře zatím uceleně popsán a v podmínkách našeho sídelního systému si jej lze stěží představit.

Suburbanizace jako proces změny prostředí a společnosti

Na suburbanizaci jsme doposud nahlíželi především jako na proces změny prostorového rozmístění obyvatelstva. Migrační přírůstky vybraných příměstských obcí s sebou nesou celou řadu souvisejících nových jevů a problémů, které mění charakter prostředí, strukturu i vztahy ve společnosti suburbiálních oblastí i jádrového města. Hlavní pozornost bych chtěl dále věnovat zejména hodnocení suburbanizace jako procesu vyvolávajícímu změnu sociálního prostředí města. Vedle toho se alespoň okrajově zmíním o změnách fyzického prostředí suburbií a s tím spojenými změnami funkčního využití jednotlivých lokalit ve městě, které jsou ovlivněny suburbanizací.

Změna fyzické struktury a funkce suburbánních lokalit

Hlavním znakem změn ve funkčním využití příměstského území a fyzické struktury je především rozvoj funkce bydlení. Později dochází i k rozvoji některých ekonomických funkcí, jejichž lokalizace nevyžaduje centrální polohu ve městě. Rozvoj obou typů suburbanizace – rezidenční a komerční vyžaduje rozdílné vstupní podmínky pro výstavbu příslušných objektů a zařízení. Mezi hlavní určující podmínky suburbánního rozvoje patří především dopravní poloha a vybavenost lokality infrastrukturou. Tyto dvě podmínky jsou většinou rozhodující pro určení ceny nabízených pozemků pro komerční využití. Pro rozvoj rezidenčních lokalit hraje úlohu i celková atraktivita lokality vyjádřená především kvalitou životního prostředí.

Pokud sledujeme rozvoj jednotlivých suburbánních oblastí, zjistíme značnou nerovnoměrnost v lokalizaci nové výstavby. Nedochozí tedy k plošnému kontinuálnímu rozvoji příměstské zóny velkých měst, ale spíše k výstavbě v příhodných lokalitách podél dopravních komunikací a v blízkosti větších sídel s rozvinutou infrastrukturou (komerční suburbanizace) nebo v atraktivních lokalitách, které splňují hlavní požadavky pro bydlení v dosahu města. V souvislosti s novou výstavbou dochází k posílení těchto míst formou lokalizace nových pracovních příležitostí, zlepšení infrastruktury, dopravního spojení atd. Po zavedení plynu, vody, kanalizace, posílení elektrického příkonu, zavedení veřejného osvětlení, asfaltování komunikací v lokalitách nové výstavby často pokračuje vylepšování infrastruktury i v původní obci. Noví rezidenti s sebou přinášejí i nové požadavky na zavedení nebo rozšíření rozsahu některých služeb. Jedná se zejména o využití školek a škol a rozšíření dopravního spojení do obce. Z hlediska změny fyzické struktury a vybavenosti nových suburbií můžeme tedy hodnotit suburbanizaci jako pozitivní proces rozvoje obce.

Suburbanizace jako sociální proces

Kromě změny funkčního využití a fyzického prostředí příměstských oblastí se v důsledku suburbanizace výrazně mění i sociální prostředí suburbií. Selektivní charakter suburbanizace se projevuje nejen ve výběru rozvíjených oblastí příměstské zóny, ale také ovliv-

ňováním vybraných skupin obyvatelstva, které se procesu účastní. Pokud budeme považovat suburbanizaci za rozvíjení příměstských lokalit formou osídlování těchto lokalit původně městským obyvatelstvem, můžeme vysledovat, které demografické a sociální skupiny tvoří hlavní jádro nových rezidentů. Hlavní rozdíly u migrantů lze spatřit v demografické struktuře nově příchozích. Ti mají výrazně mladší věkový průměr, tvoří ucelené rodiny nebo mladé páry zakládající rodinu a preferující zdravé životní prostředí. Ve skupině nových rezidentů jsou výrazně zastoupeny osoby se středním a vyšším vzděláním, vyšších příjmových kategorií, tedy obecně s vysokým sociálním statusem. Nově rozvíjená území vznikají často v kontaktu se starou zástavbou, která je osídlena původním obyvatelstvem se zcela odlišnou sociální strukturou. Dochází tak k výrazné polarizaci sociálně-prostorové struktury obyvatelstva příměstských obcí. Tato diferenciací může vést k celkovému posílení sociálního prostředí obce, může však vést i k celé řadě problémů způsobených sociální nerovností obou skupin obyvatelstva. Tyto problémy mají často příčinu v odlišném způsobu života jednotlivých rezidenčních skupin. Ostrý kontrast v sociálním postavení obou skupin je velmi dobře viditelný i v rozdílnosti zástavby v nové a původní části obce. Vzniká tak rozdělené sociální prostředí uvnitř malého sídla s výraznou sociální separací (oddělením) nového obyvatelstva. V některých západoevropských zemích a ve Spojených státech dochází velmi často k prostorovému oddělení jednotlivých sociálně nebo etnicky odlišných lokalit. V extrémních případech jsou takto vedle sebe umístěné čtvrtě obehnané vysokou zdí a střeženy ozbrojenými občanskými hlídkami nebo hlídací agenturou, tzv. „*gated communities*“.

Soužití obyvatelstva po delší období může vést v ideálním případě k vzájemnému přizpůsobení těchto skupin a k posílení vlivu obce např. účastí nových obyvatel v zastupitelstvu obce. Noví rezidenti mají často větší schopnost ovlivnit rozhodování o veřejných otázkách obce, přinášejí do nového prostředí celou řadu kontaktů a často disponují i větší politickou silou než původní obyvatelstvo obce. Podle mého názoru je v dlouhodobém pohledu příchod nových rezidentů pro suburbanizované lokality rozhodným přínosem.

Hodnocení změny sociálně-prostorové struktury nových suburbií tedy vyžaduje dlouhodobější sledování. Suburbanizace však ovlivňuje kromě nově osídlených lokalit také sociálně-prostorovou strukturu původního bydlíště migrujících obyvatel. Podobně jako

v období stěhování obyvatelstva z venkova do měst dochází k postupné selektivní emigraci obyvatelstva s vyšším sociálním statusem směrem z oblastí s nevyhovujícím bydlením. Tento proces je popisován v sociální ekologii jako filtrace, kdy sociální skupiny se zvyšujícím se statusem přecházejí do atraktivnějších a zdravějších rezidenčních lokalit. Jejich původní bydlení je pak osídlováno většinou sociálně slabším obyvatelstvem, což může vést v dlouhodobém horizontu k degradaci sociální struktury některých méně preferovaných oblastí ve městě. Suburbanizační proces tak může negativně působit na sociální prostředí hned ve dvou lokalitách a je někdy vnímán jako nežádoucí jev. Typickým příkladem boje proti migraci na předměstí jsou programy na udržení stávajících obyvatel ve vnitřních městech a na sídlištích, která představují nejvážněji ohrožené oblasti fyzické i sociální degradace městského prostředí.

Závěr

V průběhu 90. let dochází v okolí našich měst k pozvolnému rozvoji předměstských oblastí. Rozvíjí se zejména malé rezidenční lokality v některých obcích poblíž velkých měst. Využití okrajových zón podél dopravních komunikací se mění výstavbou komerčních objektů. Tento proces rozvoje předměstských oblastí lze vnímat jako jeden z druhů vývoje měst. Rozvoj předměstí probíhal zřejmě v celém historickém vývoji našich i světových měst a může být považován za hlavní mechanismus prostorového rozšiřování měst. Kromě vnímání suburbanizace jako změny prostorového rozmístění obyvatelstva je nutno hodnotit tento proces i z hlediska změny fyzického a sociálního prostředí. Suburbanizace ovlivňuje architekturu, mění úroveň vybavení službami i infrastrukturou, sociální složení obyvatelstva i životní styl. Tento vliv je patrný zejména v transformaci prostředí nových suburbií. Přesun vybraných ekonomických aktivit a vybraných skupin obyvatelstva se výrazně projevuje i v místech jejich původní lokalizace.

V porovnání rozsahu a intenzity suburbanizačního procesu našich měst a nejnovějších procesů vývoje amerických a některých západoevropských měst lze objevit značné rozdíly. Také ekonomické a sociální problémy fragmentovaných vnitřních měst a polarizovanou sociální strukturu amerických suburbií nelze srovnávat s čes-

kou současností. Vývoj současných amerických „okrajových měst“ (edge cities), technopolí a exurbii můžeme považovat za poslední stadium decentralizace metropole. Pro vývoj těchto sídelních útvarů bez vazeb na jádrová města bychom měli zřejmě hledat jiný termín než suburbanizace.

Pokud shrneme celou řadu pohledů na proces suburbanizace a odlišnosti současného vývoje předměstských oblastí metropolitních regionů, dojdeme k několika důležitým závěrům. Suburbanizace je jedním z procesů vývoje měst – urbanizace. V rámci urbanizace se jedná zřejmě o jeden z druhů a nikoli časově omezených stadií ve vývoji měst. Za suburbanizaci můžeme považovat vznik suburbia, které je osídlováno převážně migranty z vnitřních měst a nikoli z ostatních oblastí mimo město. Souběžně s procesem suburbanizace probíhají i další, někdy i silnější, procesy vývoje měst jako např. *gentrifikace* některých částí vnitřních měst, reurbanizace nebo stěhování do neměstských oblastí – deurbanizace. Suburbanizace se projevuje také změnou fyzického a sociálního prostředí. Suburbanizace je výrazně selektivní proces, což se projevuje rezidenční preferencí obyvatelstva pro vybrané atraktivní lokality a lokalizací komerčních aktivit v dopravně dostupných oblastech na okraji města. Tato selektivní povaha suburbanizace se projevuje zároveň rozdílným působením přitažlivosti suburbánních lokalit pro různé sociální skupiny obyvatel. Celkově lze tvrdit, že pro obyvatelstvo směřující na předměstí je charakteristická zejména snaha o vylepšení kvality životního prostředí (především bydlení). Hlavním důvodem stěhování obyvatelstva do města je především nabídka pracovních míst. Suburbanizaci můžeme hodnotit jako pozitivní proces zejména z hlediska vylepšování infrastruktury nových lokalit a posilování sociálního statusu předměstských obcí.

Pokud srovnáme současný charakter suburbanizace u nás s vývojem západních měst, proces připomíná rané stádium klasické suburbanizace. Toto stadium je typické spíše rozptýleným rozvojem několika suburbií ve výhodných lokalitách zejména při hlavních komunikacích. Je nutno poznamenat, že největší česká města a především Praha tímto stádiem prochází již podruhé. Rezidenční i průmyslová suburbanizace probíhala již v prvních desetiletích 20. století. Na základě zkušeností z dalšího vývoje v západních městech můžeme očekávat rozsáhlejší plošný rozvoj i dalších oblastí v zázemí města, který podpoří zejména zvyšující se mobilita obyvatelstva.

Literatura

- Beek, M.A. (1962) *Atlas of Mesopotamia*. Nelson, Manchester.
- Berry, B.J.L., Kasarda, J.D. (1977) *Contemporary Urban Ecology*. Macmillan Publishing, New York.
- Burgess, E.W. (1925) *The Growth of the City: an Introduction to a Research Project*. In: Park, R.E., Burgess, E.W., McKenzie, R.D., eds, *The City*. The Chicago University Press, Chicago, s. 47-62.
- Carter, H. (1995) *The Study of Urban Geography*. Fourth edition. Arnold, London.
- Castells, M., Hall, P. (1996) *Technopoles: Mines and Foundries of the Informational Economy*. In: LeGates, R.T., Stout, F., eds, *The City Reader*. Routledge, London and New York, s. 475-483.
- Cheshire, P. (1995) *A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s*. *Urban Studies* 32 (7), s. 1045-1063.
- Cheshire, P., Hay, D. (1989) *Urban Problems in Western Europe: an Economic Analysis*. Unwin Hyman, London.
- Dear, M., Flusty, S. (1998) *Postmodern Urbanism*. *Annals of the Association of American Geographers* 88 (1), s. 50-72.
- Fishman, R. (1996) *Beyond Suburbia: The Rise of Technoburb*. In: LeGates, R.T., Stout, F., eds, *The City Reader*. Routledge, London and New York, s. 484-492.
- Geyer, H.S., Kontuly, T.M., eds (1996) *Differential Urbanization: Integrating Spatial Models*. Arnold, London.
- Hall, P., Hay, D. (1980) *Growth centres in the European urban system*. Heinemann Educational, London.
- Musil, J., Ryšavý, Z., Velíšková, L. (1984) *Dlouhodobý vývoj aglomerací v ČR. Výzkumný ústav výstavby a architektury*. Praha.
- Ryšavý, Z., Kotačka, L. (1994) *Poznámka k pojmovému vymezení suburbia. Územní plánování a urbanismus XXI*, s. 188-189.
- Ryšavý, Z., Link, J., Velíšková, L. (1994) *Proces suburbanizace v souvislostech procesu proměny osídlení v letech 1869-1991: Česko, Pražská aglomerace. Územní plánování a urbanismus XXI*, s. 189-199.
- Schmeidler, K. (1998) *Urbánní transformace pro 21. století. Jaké budou formy rozvoje českých a moravských měst. Veřejná správa '98, č. 30, příloha s. VI-VIII*.
- Van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L.H., Rossi, A. (1982) *A Study of Growth and Decline. Urban Europe. Vol. 1*. Pergamon Press, Oxford.

SUBURBANIZACE V USA A NĚMECKU: ZDROJ INSPIRACE I POUČENÍ

PAVEL PTÁČEK

Úvod

Následující příspěvek se zabývá problematikou nejrůznějších aspektů suburbanizačního procesu ve vybraných zemích vyspělého světa po druhé světové válce. Za dvě modelové země byly zvoleny Spojené státy americké a Spolková republika Německo.

V prvním případě se jedná o zemi, kde byl tento proces nastartován relativně nejdříve, zpočátku i cíleně podporován státem. Sehrál velmi významnou roli při přeměně nejen celého sídelního systému, ale i dalších hodnot americké společnosti. Suburbanizace v USA se do značné míry vymkla kontrole jakýchkoliv autorit (ať už státních, nebo samosprávných orgánů). V současné době se ozývají stále hlasitěji názory, že suburbanizace v USA přináší i mnoho negativních rysů jak v oblasti sociální, ekonomické, tak i ekologické.

Spolková republika Německo byla vybrána jako druhá modelová země reprezentující západní Evropu hned z několika důvodů. Je to země, kde se podařilo díky účinným územně plánovacím nástrojům zmírnit negativní aspekty suburbanizačního procesu, což by mohlo sloužit i pro nás jako pozitivní příklad. Dalšími důvody jsou relativní podobnost sídelních systémů Německa a České republiky, obdobné institucionální, kulturně historické a ekonomické kořeny obou zemí v střeoevropském prostoru. Německo je také zemí, která už po staletí zprostředkovává inovační procesy pro celou středovýchodní Evropu, včetně České republiky. I z tohoto důvodu je vhodné se poučit právě z příkladu našich západních sousedů.

Struktura článku je podobná pro obě modelové země. Po popisu a charakteristice suburbanizačního procesu v dané zemi je kladen důraz na nalezení příčin a mechanismů vedoucích ke specifickému průběhu suburbanizace. Dále jsou zhodnoceny důsledky působení procesu. V závěrečné části je provedeno vzájemné srovnání průběhu suburbanizace v obou zemích.

Suburbanizace v USA

Sídelní systém v severní Americe se začal vyvíjet podstatně později než v západní Evropě. Kromě severovýchodu USA zde většina měst začala vyrůstat až od konce 19. století. Proto jsou centrální části měst svými charakteristikami značně odlišné od svých evropských protějšků. Jsou často sice plošně menší, ale mají vyšší stavební profil. Díky absenci delšího historického vývoje postrádají až na výjimky významný prvek evropských center měst – to, čemu se říká *genius loci*. Navíc centra měst v USA byla daleko více vystavena tržním silám, které se ne vždy nejlépe podepsaly na jejich fyzickém vzhledu. Americká města byla tradičně mnohem pestřejší z hlediska sociální, etnické i rasové diferenciaci (ostatně jako celá americká společnost). Nově příchozí imigranti se adaptovali na nové socioekonomické podmínky často až po dlouhé době. Všechny tyto faktory (a jistě i mnohé jiné) spolu s relativním dostatkem prostoru si je nutné uvědomit, než se začneme bavit o průběhu suburbanizačního procesu, jeho příčinách a důsledcích v USA.

Suburbanizace obyvatelstva v USA

Počátky suburbanizačního procesu ve Spojených státech je třeba spatřovat především v souvislosti s rozvojem individuální automobilové dopravy. O období klasické suburbanizace ve Spojených státech mezi roky 1920 – 1970 se mluví jako o věku osobního a nákladního auta a letecké dopravy. Vývoj v rozmístění obyvatelstva v tomto období můžeme charakterizovat třemi hlavními procesy (Brunn, Williams 1983):

1. Značný nárůst koncentrace obyvatelstva, který vedl ke vzniku ohromných suprametropolitních a megalopolních sídelních struktur. Po druhé světové válce dochází k vytvoření známého megalopolního pásu mezi městy Boston a Washington (*Boswash*) na severovýchodním pobřeží USA o délce 800 km s asi 50 miliony obyvatel, dále megalopole v oblasti Velkých jezer (Milwaukee – Montreal) se 40 miliony obyvatel. V posledních desetiletích je také pozorován značný růst obyvatel v oblasti západního pobřeží (oblast San Francisco – Los Angeles).
2. Dochází k dekoncentraci růstu metropolitních oblastí po celých USA, zvláště pak k růstu oblasti tzv. *Sunbeltu* na jihu a jihozápadě USA.

3. Velmi výrazně roste počet obyvatel za administrativními hranicemi centrálních měst metropolitních oblastí: suburbanizace.

Typickým morfoloickým znakem amerických předměstských a příměstských oblastí se stávají kolonie rodinných domků, většinou vyrostlé na „zelené louce“ s pravidelným šachovnicovitým půdorysem. Charakteristickou se stává výstavba celých velkých obytných souborů rodinných domků velkými stavebními společnostmi „na klíč“. Snahou stavebních společností je samozřejmě maximalizace zisku, proto dochází ke vzniku plošně rozsáhlých, krajinný ráz značně narušujících kolonií rodinných domků, které dál a dál expandují do venkovské krajiny. V rámci „úspory místa“ je minimalizován veřejný prostor (často například úplně chybějí chodníky a veřejná zeleň).

Hlavní změny v územním rozložení obyvatel v období suburbanizace v USA výstižně charakterizuje měnící se podíl obyvatelstva a pracovních příležitostí v jádrech a v ostatních částech metropolitních oblastí. Ačkoliv po druhé světové válce docházelo k růstu počtu obyvatel i na území centrálních měst, byl růst počtu obyvatel v předměstské zóně čtyřikrát rychlejší. Zatímco v roce 1950 žilo v centrálních městech metropolitních území Spojených států ještě 56 % obyvatel, v roce 1970 to bylo 32 % a v roce 1980 už jen 28 % obyvatel metropolitních území. Podobně tomu bylo i s počtem pracovních příležitostí. I když zde nastupuje suburbanizační trend později. V roce 1960 bylo v centrálních městech soustředěno 65 % pracovních příležitostí, v roce 1970 potom o 9 % méně a koncem 80. let klesl podíl centrálních měst na počtu pracovních příležitostí metropolitních oblastí na pouhých 40 % (Truman, Muller 1989). Vlivem imigrace nebělošského obyvatelstva do center měst na severovýchodě USA dochází k odchodu bílého obyvatelstva do suburbánní zóny. Vnitřní města chátrají a z četných čtvrtí se postupně stávají slumy a gheta. V roce 1980 bydlela už většina městského bílého obyvatelstva mimo centrální města. A tak vývoj v severoamerických městech vyústil ve vytvoření dvou do značné míry protikladných světů – světa bohatých, bílých suburbií a světa chudých, nebělošských městských center. Devastace městských center dosáhla značného rozsahu. Ve většině velkoměst na severovýchodě Spojených států jde o desítky čtverečních kilometrů (Lichtenberger 1984).

Důvody pro suburbanizaci obyvatelstva v USA

Ačkoliv k expanzi suburbií došlo ve Spojených státech až po druhé světové válce, můžeme vysledovat tendence k rozptýlenému bydlení (blíže k venkovské krajině), už od druhé poloviny 19. století. Nejdříve to byly nejvyšší společenské vrstvy, které si mohly dovolit bydlet jinde, než pracovat. Hlavní rozvoj suburbanizace však nastává až po druhé světové válce, kdy se automobil stává dostupným i pro střední společenskou vrstvu. Ideálem většiny rodin se stává vlastní rodinný domek se zahrádkou na okraji města v rozumné vzdálenosti od místa pracoviště, které je většinou na území centrálního města. Hlavními důvody pro masivní rozvoj suburbanizace v období po druhé světové válce byly:

1. Značná poptávka po novém bydlení způsobená především omezením bytové výstavby už v době hospodářské krize v 30. letech a potom během druhé světové války. Zároveň díky vyšším příjmům středních vrstev si stále větší podíl lidí mohl dovolit uskutečnit svůj sen o vlastním bydlení.
2. „Baby boom“ vrcholící ve Spojených státech v polovině 50. let a s ním spojená poptávka mladých rodin po bydlení. Vzhledem k rostoucímu znečištění prostředí, vysoké kriminalitě, a vůbec horším celkovým charakteristikám života v centrálních částech měst byl často preferován život v zeleni právě mladými rodinami s dětmi.
3. Významným počinem vlády, který výrazně napomohl urychlení suburbanizačního procesu, byla značná finanční podpora výstavby dopravní infrastruktury. Na ohromný nárůst objemů přepravovaného zboží a průměrných přepravních vzdáleností nebyla železniční doprava připravena dostatečně rychle a pružně reagovat už během 2. světové války. Proto byla americká federální vláda nucena už za války zahájit rozsáhlou, státem financovanou výstavbu dálniční sítě. To vytvořilo nabídku pro stále rostoucí podíl individuální dopravy na celkové dopravě. Někteří autoři dokonce tvrdí, že suburbanizační proces v USA byl pouhým důsledkem spojení zájmů automobilových koncernů a stavebních firem, které po skončení válečné konjunktury hledaly odbytiště pro svoje výrobky (Brunn, Williams 1983).
4. Na zvýšenou poptávku po bydlení zareagovala vláda podporou bytové výstavby. Jako hlavní nástroje bytové politiky sloužily státem

garantované hypoteční úvěry a daňové úlevy. Daňově zvýhodněny byly především příjmově slabší vrstvy (Lichtenberger 1991).

Suburbanizace nerezidenčních funkcí v USA

V západní literatuře se už řadu let mluví o fenoménu suburbanizace nejen bydlení, ale i ostatních ekonomických funkcí, především pracovních příležitostí. Procesem suburbanizace ekonomických funkcí v USA se zabývali např. Harsthorn a Muller (1989). Vyznačují několik výrazných fází vývoje suburbanizačního procesu. První fázi (období 1920 - 1960) označují jako *bedroom community*, kdy docházelo pouze k migraci obyvatel do suburbánní zóny, ale pracovní příležitosti zůstaly v centrech měst. Z postupem suburbanizace bydlení narůstala i vzdálenost mezi místem bydliště a místem pracoviště a od 60. let se stává časová dostupnost neúnosnou. Proto od 40. let dochází jako k první k suburbanizaci nejprve služeb pro obyvatelstvo (vznikají první supermarkety ve výhodných polohách blízko výkonných komunikací), následuje lehký průmysl a v pozdějším období i terciérní aktivity. Předměstí se postupně stávají zcela samostatnými a nezávislými na centrech měst a proměňují se v nová centra v angličtině zvaná jako *suburban downtowns*, *edge cities*, *suburban business districts*. V 80. letech potom dochází k diferenciaci, selekci a specializaci mezi jednotlivými novými centry a k dalšímu zvyšování jejich podílu na pracovních příležitostech. Tento proces potom vede k přeměně města kompaktního v město rozptýlené. Důsledkem je vznik polycentrické struktury, ve které původní centra měst a nově vzniklá „suburban downtowns“ zaujímají přibližně stejný význam. Polycentrická struktura způsobila i výraznou změnu dopravních proudů. V současnosti patří mezi dopravně nejvíce zatížené okružní silnice a okružní rychlostní komunikace. Dopravní proudy směrem do center měst se naproti tomu podstatně oslabily. V 90. letech se realizovalo v suburbánních prostorech více než 90 % maloobchodního obrátu a našlo zde pracovní příležitosti asi 75 % lidí žijících v suburbánním pásu.

Jako příklad suburbanizace nerezidenčních činností si uvedeme suburbanizaci maloobchodu a administrativních funkcí. První suburbanizační vlna maloobchodu proběhla v USA v 50. letech. Nejdříve se na předměstí odstěhovala maloobchodní zařízení krátkodo-

bé a střednědobé spotřeby, např. i první diskonty (Target, Walmart). Nové jednotky vznikaly v neplánovaných shlucích, ale i v plánovaných nákupních centrech. V roce 1950 jich bylo na území celých Spojených států asi 100, do roku 1960 jich přibýlo dalších asi 4500 (Vogt 1988). Ruku v ruce s tím bylo stále více jednotek v městských centrech uzavíráno (jen mezi lety 1954 až 1964 bylo uzavřeno asi 1000 obchodních domů a asi 140 000 dalších obchodů) (Mayr 1980). Druhá velká vlna nastoupila v 70. letech. Už v roce 1974 se podílela 28 % na maloobchodním obrátu, v roce 1979 měla více než 40% podíl a v některých městech už podstatně více (např. v Clevelandu 75 %) (Falk, 1980). Do počátku 90. let vzrostl počet nákupních center na 33 000. Suburbanizace administrativních funkcí začala v 60. letech. Byly to především průmyslové podniky, které si pronajímaly pro administrativní činnosti, jako účetnictví, správa a další rutinní práce, administrativní budovy na předměstích. V centrech zůstávaly stále častěji jen hierarchicky nejvýše postavené terciérní aktivity, jako ústředí podniků, banky, pojišťovny, reklamní agentury. V 70. letech byly developery ve stále větší míře nabízeny administrativní parky většinou v dopravně příznivých polohách na okružních rychlostních komunikacích. Sem se stěhovaly jak orgány státní správy, tak také ústředí firem. Z 500 největších amerických firem mělo svoje ústředí v suburbánním území v roce 1969 „jen“ 56, v roce 1978 už 170 (Knox 1978). Od 80. let se začaly do suburbánních poloh stěhovat i kvartérní funkce, jako např. výzkum a vývoj. V 80. letech už překročily administrativní parky svojí kancelářskou plochou plochu celých center měst. Ještě v roce 1980 měly 43 % podílu, v roce 1986 už 60 % celostátního podílu (Cervero, 1989), na konci 90. let se podíl už blíží třem čtvrtinám (Zimmermann, 1993).

West Edmonton Mall

Americké *mally* jsou skutečnými nákupními světy. Největší z nich zahrnují i mnoho velkých zařízení pro trávení volného času. West Edmonton mall je příkladem jednoho *mega mallu* z konce 80. let. V té době byl největším zařízením svého druhu na světě s celkovou plochou 480 000 m² a je plochou několikrát větší než obchodní centra měst střední velikosti. Zahrnuje 828 obchodů (z toho 11 obchodních domů), 110 restaurací, 19 kin, dále například bruslařskou halu, menší zoo, delfinárium, vodní park, minigolf – vše na dvou podlažích a pod jednou střechou.

Důvody pro suburbanizaci nerezidenčních funkcí v USA

V nejobecnější rovině to byly především nevýhody městských center a výhody předměstí. Mezi důležité předpoklady také patřil pokrok v komunikační a informační technice, což umožnilo zbavit se závislosti nerezidenčních funkcí na centrech (staly se relativně nezávislé na lokalizaci v prostoru).

1. Suburbanizace obyvatelstva

Hlavním důvodem pro suburbanizaci maloobchodu a některých na spotřebitele orientovaných služeb byla suburbanizace obyvatelstva. Americká střední a vyšší vrstva se od druhé světové války masivně stěhovala do suburbánních oblastí tvořených především samostatně stojícími rodinnými domky. Tím došlo k velmi podstatnému poklesu kupní síly v centrálních částech měst a naopak k jejich úniku na předměstí.

2. Dopravní dostupnost

Rozvoj individuální automobilové dopravy umožnil vznik suburbánních obchodně administrativních center. Americká vláda po dlouhá léta masivně podporovala individuální dopravu. V 50. letech šlo např. jen 1 % rozpočtu federálního fondu dopravy na podporu městské hromadné dopravy a 75 % na stavbu dálnic a rychlostních komunikací ve městech. Masovou automobilizaci umožnily také velmi nízké ceny benzínu. V konečném důsledku to ale vedlo k mnohem horší dostupnosti center měst (dopravní zácpy, špatná možnost parkování atd.). Proto se v druhé polovině 60. let začalo s budováním okružních rychlostních komunikací, aby odlehčily přetíženým městským centřům. Okružní komunikace se staly optimálními místy pro lokalizaci velkých nákupních center.

3. Dostupnost a ceny pozemků

Pozemky v amerických centrech měst jsou menší a dražší než pozemky v suburbánních částech. To se stalo důležitým důvodem pro suburbanizaci maloobchodu, který měl větší nároky na plochu. U maloobchodu v té době totiž docházelo ke koncentraci, kdy maloobchodní jednotky byly nahrazovány velkými obchodními centry. Stejně důvody vedly i k přesunu některých administrativních funkcí.

4. Poloha a kvalita prostředí

„Měkké“ lokalizační faktory jako atraktivní nabídka pro trávení volného času, vysoká kvalita životního prostředí, atraktivní krajina získávají v současnosti při volbě lokalizace zařízení služeb stále více na významu. Znečištěné životní prostředí, hluk, spěch v městských centrech jsou proti tomu další znevýhodňující faktory, především pro služby, které vyžadují kreativní a motivující prostředí. V suburbánních prostorech tyto služby nacházejí podstatně klidnější, čistší a zelenější prostředí.

5. Daňové zvýhodnění

Americké město je mozaikou samostatných, fragmentovaných, vzájemně si konkurujících samosprávných jednotek, které jsou finančně velmi závislé na daních vybraných od svých obyvatel nebo podnikatelských subjektů. Protože na předměstích žijí především bohatší skupiny, mohou si dovolit formou nižších daní (a dalších výhod) přilákat další subjekty.

6. Liberální stavební předpisy

Díky velmi liberálním stavebním předpisům jsou suburbánní polohy lákavé pro terciérní sektor. Navíc zde neplatí mnohá stavební omezení jako v centrech měst.

7. Slumy, gheta a kriminalita

Americká centra měst se vyznačují rostoucí *ghetoizací* etnických menšin, většinou Afroameričanů, rozšiřováním slumů a kriminality, což činí tyto oblasti stále méně atraktivní pro terciérní sektor.

8. Reprezentativní adresa

Dříve byla velmi důležitou výhodou amerických městských center reprezentativní adresa. V současnosti ale v mnoha amerických městech už ani ona nepřitahuje firmy. Jen skutečně významné metropole, jako New York nebo San Francisco, si udržely výlučnou prestiž svých centrálních částí. Naproti tomu většina měst průmys-

lového severovýchodu (např. Detroit) vytváří na firemní adrese spíše nepříznivý dojem (Zimmerman 1993). Na druhé straně je ale poměrně mnoho suburbánních lokalit, kde se nachází soustředění významných ústředí firem, nebo významná výzkumná centra a univerzity, které získaly status reprezentativní adresy (např. Cambridge, MA, Purchase, NY, Palo Alto, CA atd.).

9. Aglomerační výhody

Díky velmi silnému úpadku městských center a pokračujícímu odchodu velkých podniků, ústředí firem atd., ztratila centra aglomerační výhody, která dříve měla. Naproti tomu suburbánní prostory díky rostoucí koncentraci podniků získaly značnou část těchto aglomeračních výhod.

Tabulka 1: Důvody pro suburbanizaci rezidenčních i nerezidenčních funkcí v USA

Předměstí	Centra měst
Růst příjmů obyvatel, zejména středních vrstev	růst podílu obyvatel s nízkými příjmy
„baby boom“ – velký počet mladých rodin s dětmi	růst podílu přistěhovalců, kriminality
státem garantované hypoteční úvěry a daňové úlevy pro výstavbu, nižší daně	zvyšování daňového zatížení
rostoucí poptávka a množství pracovních sil	klesající poptávka a množství pracovních sil
dobrá dopravní dostupnost	špatná dopravní dostupnost
nízké ceny pozemků, velké pozemky	vysoké ceny pozemků, malé pozemky
dobrá kvalita životního prostředí	špatná kvalita životního prostředí
daňová zvýhodnění, liberální stavební předpisy	
nové reprezentativní adresy	staré reprezentativní adresy
rostou aglomerační výhody	klesají aglomerační výhody

Příklad města Toledo, Ohio

První suburbánní nákupní centra vznikla v Toledo v 50. a 60. letech. Vznikla čtyři centra, lokalizovaná v tehdy územně samostatných suburbánních obcích, kde tehdy žilo obyvatelstvo s vysokým sociálním statusem. Tato nákupní centra nyní leží uvnitř administrativních hranic v oblasti osídlené především střední vrstvou.

V 70. letech vznikla dvě další nákupní centra v ještě větší vzdálenosti od centra. Ta již obsahovala specializované obchody a i zábavní podniky (kina, restaurace). Důvodem jejich vzniku byla pokračující suburbanizace a stěhování bohatých vrstev do vzdálenějších obcí (mimo administrativní hranice Toledo). To znamenalo podstatné snížení maloobchodního obrátu pro nákupní centra z dřívějšího období. Obě nová centra (Southwyck a Woodville Mall) byla lokalizována na okružních komunikacích.

V 80. letech vzniklo v aglomeraci Toledo první tzv. *power center* (je to aglomerace několika diskontních prodejen, typické pro USA 80. let) – Spring Meadow Shopping Center v západní části aglomerace.

Tento vývoj znamenal dramatický pokles maloobchodního obrátu v centru města, takže mezi lety 1960 a 1983 bylo zrušeno, nebo se přestěhovalo na předměstí všech pět velkých obchodních domů. Důsledkem je, že dnes se podílí toledské CBD jen 2 % na celkovém maloobchodním obrátu aglomerace. Svědky ztráty ekonomické funkce CBD, tzv. *commercial blight*, jsou mnohé opuštěné nebo zničené budovy v centru města. Zbývá zařízení sloužící jen pro zde žijící nebo pracující obyvatele. Centrum města úplně ztratilo svoji původní centralitu.

Tak jako ve většině jiných oblastí, začala suburbanizace administrativních funkcí v Toledo v 60. letech. Nástup byl ale poměrně pomalý. Vzniklo jen 8 budov, které byly ještě značně rozptýleny. V 70. letech přibývalo dalších 25 administrativních budov, které se soustředily především v administrativním parku na severovýchodě a v lokalitě Maumee. Typická byla lokalizace v blízkosti nákupních středisek ve výhodných dopravních polohách (křížení výpádových komunikací s okružními komunikacemi a u rezidenčních oblastí s vysokým sociálním statusem). 80. léta představují dosavadní vrchol suburbanizace administrativních funkcí v Toledo.

Vzniklo třicet tři nových budov, opět ve dvou výše zmíněných lokalitách. Suburbanizace administrativních funkcí ještě zatím nedosáhla rozsahu suburbanizace maloobchodu, ale na přelomu 80. a 90. let už polovina administrativní plochy byla lokalizována v suburbánních oblastech.

Suburbánní aglomerace přebírají prakticky všechny funkce původního městského centra. Ve velkých metropolitních oblastech se jejich silueta k nerozeznání podobá obrázku původních center – se soustředěním mnohaposchoďových administrativních budov (např. lokalita Post Oak u Houstonu má 65 poschoďových mrakodrapů). Toledo jako spíše menší metropolitní území (asi 600 000 obyvatel) má jen 3-5-ti poschoďové administrativní budovy. Mnohdy mají suburbánní aglomerace administrativy a maloobchodu větší plochu, než původní CBD. (Zimmermann 1993)

Důsledky suburbanizace

Suburbanizace obyvatelstva a terciérního sektoru způsobila značné problémy především centrálním částem amerických měst. Kvůli odchodu nebo zániku mnoha podniků přišla centra měst o důležité zdroje daní a potýkala se se stále většími finančními problémy. Především kvůli segregaci obyvatel a koncentraci sociálně slabých vrstev v centrech rostly výdaje rychleji než na předměstích a důsledkem byla stále horší úroveň poskytování veřejných služeb (Herden 1986; Lacayo 1992).

Centra měst ztratila od 50. let mnoho na významu a stále typičtějším obrázkem se staly opuštěné a zpusťšené budovy obchodů a administrativy, což dále ještě zhoršovalo jejich image. Pro úpadek vnitřních částí amerických měst se začal používat termín *urban decay*. Od 70. let se začalo přistupovat k revitalizaci městských jader (především výstavbou supermarketů, sportovišť a kongresových center). Bohužel většina těchto projektů ztroskotala. Například v Toledo, kde byl v roce 1984 otevřen Portside Festival Market Place, se toto zařízení stalo více méně útočištěm bezdomovců. Příklady úspěšné a dlouhodobé revitalizace městských center v USA jsou velmi řídké (např. Boston).

Díky rostoucí nezávislosti předměstí na centrální části města příjíždějí průměrní obyvatelé předměstí jen velmi zřídka do cent-

ra. To dále oslabuje jejich identifikaci s touto částí města a ochotu podílet se na řešení jeho problémů (Cervero 1989).

Nově vzniklé aglomerace komerčních funkcí (suburban downtowns) nemohou úplně nahradit roli centrálních částí měst. Přejaly čistě hospodářské funkce, ale nemohou přejmout funkci veřejného prostoru a místa sociálních kontaktů. Jsou totiž soukromými prostory, kde je vše podřízeno maximalizaci spotřeby a zisku. Jsou to uzavřené umělé konzumní a pracovní světy – moderní, praktické, bezpečné, čisté. Takže zákazníci (většinou příslušníci bílé střední a vyšší vrstvy) nemají šanci se setkat s příslušníky „nežádoucích“ etnických skupin, s politickými demonstracemi, atd., které by mohly působit rušivě.

Různé sociální a etnické skupiny teď mají díky polycentrické městské struktuře nejen oddělená místa bydliště, ale i místa pracoviště, nákupů a trávení volného času. Díky tomu došlo ještě k dalšímu posílení segregace.

Obzvláště silně se to dotklo sociálně slabých obyvatel vnitřních měst, protože to pro ně velmi omezilo nabídku pracovních příležitostí. Kromě vysokých manažerských pozic (u takových podniků, které ještě nesuburbanizovaly), zůstávají jen špatně placené pracovní příležitosti ve službách (jako např. prodej rychlého občerstvení apod.). Chtějí-li obyvatelé center dojíždět na předměstí a nemají auto, jsou odkázáni na špatně fungující veřejnou dopravu, která navíc obsluhuje jen malou část značně plošně rozsáhlé sídelní aglomerace (Muller 1976, Zimmermann 1993).

Také „suburban downtowns“ trpí ve stále větší míře různými problémy. Jak narůstaly objemy dopravy, dopravní zácpy se rovněž přesouvaly na předměstí. Protože „suburban downtowns“ jsou většinou součástí více samosprávných jednotek, je velmi obtížné najít vzájemnou shodu k řešení různých společných problémů (jako například doprava).

Dalším negativním efektem je nové vytlačování obyvatel kvůli růstu nájmu a cen pozemků. Suburbánní komerční centra tak ničí původně tiché sídelní lokality a vytlačují některé obyvatele ještě dále do volné krajiny (Zimmermann 1993). Rozptýlení města a jeho centrálních funkcí do okolí a téměř úplná závislost na individuální dopravě také znamenají značné energetické nároky. Značné jsou i náklady na stavbu a údržbu rozsáhlé silniční sítě a samozřejmě i jiných částí technické infrastruktury. Samostatnou kapitolu by si zasloužil

i negativní dopad na životní prostředí způsobený přebujelým automobilismem (znečištění ovzduší, zábor zemědělské půdy, atd.).

Aby mohlo dojít alespoň k částečnému omezení těchto negativních jevů, bylo by nutné přistoupit k prostorovému plánování na území celých metropolitních oblastí. Americké metropolitní oblasti jsou dnes roztrženy do velkého množství samosprávných jednotek (s pravomocemi obdobnými jako u našich obcí). Každá z těchto jednotek nese vlastní zodpovědnost za územní plánování a sama rozhoduje o plánu využití území. Jednotlivé samosprávné jednotky se podbízejí investorům, kteří pro ně znamenají zvětšení daňové výtěžnosti a územní plány se často mění podle jejich přání. Mezi centry měst a předměstskými částmi panuje konkurence.

Do 60. let se pokoušela centrální města řešit situaci administrativním připojováním suburbánních jednotek. Ale od 60. let se staly suburbánní jednotky hospodářsky i politicky příliš silnými, a tak jejich připojení se stávalo stále složitějším. I když dnes existují tzv. Councils of Governments (rady místních vlád), kde jsou zastoupeny jednotlivé obce regionu, aby diskutovaly důležité problémy, mají jen poradní funkci. Veškeré snahy o koordinaci územního rozvoje, nebo o alespoň částečné daňové vyrovnání mezi jednotkami, naráží na tuhý odpor předměstí, která se nechtějí podílet na řešení problémů vnitřních měst, nebo jiných územních jednotek.

Suburbanizační proces v zemích západní Evropy

Nyní se podíváme na vývoj suburbanizačního procesu ve vybraných zemích západní Evropy. Stejně jako ve Spojených státech se začínají první tendence k dekoncentraci kompaktního města objevovat koncem 19. století spolu s nástupem hromadné dopravy. Obecně můžeme říci, že suburbanizační proces v západní Evropě začal o něco později než ve Spojených státech, projevil se menší razancí a rozsahem a měl méně negativní vliv na destrukci centrálních částí měst. Důvody pro odlišný západoevropský vývoj je nutné hledat v historicky daném jiném typu osídlení a odlišných morfologických a sociálně prostorových znacích evropských měst. Evropské město se liší od amerického nízkým stavebním profilem (centra měst vznikala v době, kdy stavební technologie nedovolovaly stavbu výškových budov) a kompaktní formou (evropská města obvykle

zaujímají mnohem menší plochu než americká města se srovnatelným počtem obyvatel). Odklon od kompaktní formy je zde méně patrný a spíše je to jev poslední doby. Do rozvoje evropských měst obvykle mnohem více zasahuje plánování, a tak je u evropských měst mnohem lépe rozeznatelná hranice mezi městským a venkovským typem využití půdy. Dalším významným znakem je větší role veřejné dopravy v dopravním systému evropských měst, což nevede k takovému překrsování center měst a k tlakům na přemísťování obytné a pracovní funkce mimo jejich centra jako ve Spojených státech (Brunn, Williams 1983).

Suburbanizace obyvatelstva v SRN

Zemí, kde byl průběh suburbanizačního procesu zvláště silný, je Spolková republika Německo. Kromě výše zmiňovaných obecných důvodů k tomu přispělo i značné poškození většiny německých velkoměst během druhé světové války a obyvatelstvo bylo tudíž přinuceno žít mimo města, v okolních městečkách a obcích. Nezanedbatelný je i ten fakt, že tři tehdejší západní zóny byly nuceny přijmout více než 12 milionů obyvatel odsunutých z východních území. Ti neměli jinou šanci, než najít bydlení v okolí velkoměst. Z hlediska prostorového rozložení působil na intenzitu suburbanizačního vývoje i úspěšnější ekonomický vývoj jižní poloviny SRN, zvláště okolí Mnichova, Frankfurtu a oblasti kolem Rýna jižně od Porúří. Zvláště v Porýní dochází k vytváření složitých městských struktur a k vzájemnému nejen funkčnímu, ale i fyzickému propojování sídel. Vzniká těžko ohraničitelný útvar, kterému se v německé literatuře říká *Siedlingsbrei* (sídelní kaše).

Populační růst obcí v zázemí velkoměst přestává být závislý na vertikální pozici sídla v sídelním systému. Rostou všechny obce, které se nacházejí ve výhodných dopravních polohách s kvalitním životním prostředím. Postupně se začíná životní standard, úroveň služeb a kvalita bydlení přibližovat úrovni do té doby možné jen ve městech.

Podstatně se mění morfologie sídel v příměstské oblasti. Dochází jednak k přestavbám původních zemědělských usedlostí, ale hlavně k enormnímu nárůstu počtu nových domů v obcích. Vznikají uzavřené, od původního sídla oddělené obytné soubory tvořené většinou rodinnými domky, ale mohou se vyskytovat i obytné domy

s více byty. Stavební iniciativu u většiny projektů vyvíjejí stavební společnosti, které dodávají rodinné domy, resp. bytové domy formou dodávky „na klíč“.

Z hlediska sociální a věkové struktury přicházejí z jader aglomerací většinou příslušníci střední společenské vrstvy zaměstnaní ve službách. Značný podíl tvoří mladé rodiny s dětmi. V území lze vysledovat i sektory preferované příslušníky vyšších společenských vrstev. Od ostatních lokalit se odlišují vyšší kvalitou životního prostředí a krajiny a dobrým dopravním spojením s jádrem aglomerace. Důležitá je i otázka integrace nově přichozích obyvatel do života obcí a jejich vztahy se starousedlíky. Zde sehraávají významnou roli místní samosprávy, spolky a zájmové organizace.

Důvody pro suburbanizaci obyvatelstva v SRN

Které důvody vedly k tak výrazné suburbanizaci obyvatelstva právě v SRN? Důvody pro přestěhování do suburbánní zóny shrnuje Beck (1972) do několika bodů, které byly odvozeny ze situace v 60. letech v SRN.

1. Ekonomické faktory:
 - a) Díky zrušení regulace nájemného od pol. 60. let a jeho neustálému růstu, dochází na druhé straně k neustálému zhodnocování nemovitostí v osobním vlastnictví.
 - b) Dalším faktorem byly vyšší životní náklady ve městě než v jeho okolí. Mimo jiné i možnost samozásobení, která však s růstem životního standardu ztrácí na významu.
 - c) Pro suburbanizaci obytné funkce měly podstatný význam rozdíly v cenách pozemků ve městě a v jeho zázemí.
 - d) Významnou roli sehrało i působení stavebních společností, které měly rozhodující slovo při iniciaci projektů větších obytných celků. Díky úsporám z rozsahu snížily celkové pořizovací náklady a ve větších souborech realizovaly i obslužná zařízení (obchody, nemocnice, školy). Projekty nemusejí být nutně realizovány na okraji města, ale většinou díky cenám pozemků a poměrně dobrému napojení na technickou a dopravní infrastrukturu tomu tak je.
 - e) Také prostorové rozšíření místních tarifních poplatků za telefon bylo významným faktorem, vedlo ke snížení nákladů na komunikaci.

2. Psychologické a sociologické faktory:

- a) Důvodem pro přestěhování do suburbánní zóny byla snaha mít bydliště na reprezentativní adrese.
- b) Nezanedbatelnou roli hrály i morfologické znaky nového bydliště jako jeho expozice a velikost pozemku, atraktivita okolí.
- c) Přírozeným přáním lidí je držet vlastní dům a půdu.
- d) Z hlediska státní politiky to byla společenskopolitická podpora soukromého vlastnictví domu, či bytu a právní a finanční podpora státu. Závratný růst životní úrovně také znamenal, že rodinný dům v zeleni se stal uskutečnitelným cílem pro miliony rodin.
- e) Svoji roli sehrála i spekulace velkých stavebních společností s půdou, kterou zainvestují a za pomoci reklamy budují image místa. To vede ke zvyšování cen pozemků a tím i jejich zisků.
- f) Zdravotní aspekty – snaha rodin s dětmi žít v kvalitním životním prostředí.
- g) Důležitý je také posun v hodnotové orientaci lidí od „mít“ přes „něčím být“ až po „žít“.

3. Dopravně geografické hledisko:

- a) Vzhledem k tomu, že většina lidí v aktivním věku pracuje v jádrech aglomerací, je napojení lokalit na silniční síť důležitým předpokladem jejich úspěšného rozvoje. Na druhé straně lze ale pozorovat i trend, že ze „zahlcených“ lokalit se lidé stěhují pryč.
- b) Pro členy rodin odkázaných na veřejnou dopravu je důležitá existence dobře fungujícího systému veřejné dopravy. Ten byl rozsáhle budován a finančně podporován státem.

4. Vybavenost soukromými a veřejnými službami:

Velkou roli při volbě místa bydliště hraje zvláště dostupnost komunálních a všeobecných služeb. Ty jsou většinou v původních sídlech přítomny. Jejich rozsah a kvalita byly většinou přizpůsobeny jak rostoucímu počtu, tak i složení nově přichozích obyvatel.

5. Bytová a sídelní politika státu

Kromě růstu životní úrovně bylo umožněno uskutečnění snu o bydlení v zeleni a ve svém do značné míry i velkorysou bytovou a sídelní politikou státu. Především se jednalo o výhodný systém hypotečních úvěrů a stavebního spoření.

Suburbanizace nerezidenčních funkcí v SRN

Na rozdíl od USA disponuje SRN poměrně účinným územně plánovacím aparátem a opatřeními, díky kterým zde nedocházelo k tak masivnímu suburbanizačnímu procesu jako v USA. Tak mohly být městské prostory v Německu ušetřeny podobných procesů jako *urban sprawl* a *urban decay* ve Spojených státech.

I v SRN byla suburbanizace maloobchodu spojena s nástupem velkoplošných maloobchodních zařízení. V první, difuzní fázi (1964-1971) vzniklo jako první regionální nákupní centrum (to je centrum s nákupní plochou nejméně 15.000 m²) Main-Taunus Zentrum mezi Frankfurtem nad Mohanem a Wiesbadenem a současně také Ruhr-Park Zentrum (do současnosti největší nákupní centrum Německa s plochou 89.000 m²). Tak jako dalších devatenáct, vznikla tato centra podle amerického vzoru „na zelené louce“, ve výhodných dopravních polohách. V protikladu k americkým protějškům jsou však velmi dobře dostupná veřejnou dopravou.

Druhá fáze (1972-1974) znamenala velmi rychlý nástup nákupních center – bylo otevřeno třicet jedna regionálních nákupních center. V tomto období se projevil trend k budování integrovaných stanovišť – možných zárodků budoucích období amerických „suburban downtowns“ (Heineberg, Mayer 1988).

Třetí fáze trvá od roku 1975 do současnosti. Vyznačuje se především výrazným zpřísněním podmínek pro výstavbu nových center. Byla výrazně omezena výstavba jednotek „na zelené louce“ a nově vzniklé jednotky byly podstatně menší, než v 60. letech (Vogt 1988). Zpřísnění přinesl Federální stavební zákon z roku 1977, který velmi omezuje výstavbu obchodních středisek a velkokapacitních prodejen o obchodní ploše nad 1.200 m². Ty je možno stavět pouze v centrálních oblastech měst nebo v oblastech pro takové účely vyhrazených. Dále musí záměr na výstavbu vyhovovat spolkovým, zemským a regionálním stavebním předpisům. Výstavba obchodních a jiných komerčních zařízení se nepovoluje v zónách, které jsou součástí ploch určených pro bytovou a občanskou zástavbu.

V rámci suburbanizace administrativních funkcí docházelo v SRN od konce 60. let k výstavbě kancelářských center a administrativních parků (především díky soukromému kapitálu) a také veřejným sektorem podporovaných odlehčovacích center.

Tak jako v USA, začala suburbanizace administrativy hlavně vysídlováním plošně náročných funkcí, které nebyly závislé na lokalizaci v městském centru. Do začátku 70. let se sem stěhovala např. administrativa průmyslových podniků. První parky vznikaly v Porúří v blízkosti Düsseldorfu díky iniciativě soukromého sektoru. Nejdříve měly smíšené průmyslově-administrativní využití. V 70. a 80. letech vznikly tyto parky také v regionech Kolína nad Rýnem, Hamburku a od konce 80. let také v blízkosti Mnichova a Stuttgartu. S rostoucím významem zaměstnanosti v terciéru stoupala především poptávka po kancelářských plochách v suburbánním pásu, takže se ve stále větší míře stavěly čistě administrativní parky. Velkou roli začaly hrát i tzv. měkké faktory (podobně jako v USA), takže tyto parky jsou charakterizovány velkorysou architekturou, množstvím zeleně. V protikladu k americkým protějškům zde nejsou přítomna další zařízení pro trávení volného času (Schorer, Grotz 1993). Ve stále větší míře dochází ke stěhování i kvartérních aktivit (výzkum a vývoj, technologické parky).

Od konce 60. a počátku 70. let se v některých německých velkoměstech začal uplatňovat princip „dekoncentrace v rámci koncentrace“ a to především u toho druhu služeb, které nevyžadovaly přímý kontakt se zákazníkem. Byla to veřejným sektorem řízená výstavba odlehčovacích center. Zvláště po územní reformě ze 70. let, kdy byla vytvořena nová suburbánní „města“ z dřívějších původních rozrostlých vesnic, docházelo v nich k plánovanému zřizování maloobchodních a administrativních center. Cílem projektů bylo vytvořit nové městské centrum jako středisko veřejného života. Dá se uvést celá řada příkladů – např. St. Augustin u Bonnu.

Důvody pro suburbanizaci nerezidenčních funkcí v Německu

V Německu mohou zasahovat do procesu nerezidenčních funkcí relativně účinné územně plánovací nástroje. Díky tomu se zde nemohl suburbanizační proces rozvinout v takové míře jako v USA. Německá centra měst byla ušetřena úpadku nerezidenčních funkcí. Mnoho faktorů působilo podobně v obou zemích, i když v rozdílné míře.

Příklad snahy o výstavbu velkoplošného nákupního centra v Porúří: „World Tourist Center“ (WTC) Oberhausen

V roce 1988 se obrátila investiční skupina „Triple Five“ (která naplánovala a prosadila West Edmonton Mall) na vládu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko s plánem na výstavbu „World Tourist Center“ v Oberhausenu. Mělo se stát největším nákupním centrem a centrem trávení volného času na světě. Mělo obsahovat zábavní park o ploše 92.000 m², konferenční a výstavní centrum na ploše 33.000 m², hotelové centrum s 9.000 lůžky, nákupní centrum s 250.000 m² s 800 obchody, 5 obchodními domy a administrativním centrem na ploše 90.000 m². S poukazem na pozitivní socioekonomické vlivy zařízení (na příjmy, zaměstnanost, infrastrukturu atd.) Triple Five požadovala po státu například výjimku ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, osvobození nebo snížení daní a poplatků vybíraných v souvislosti s výstavbou centra. Veřejný sektor měl také převzít výstavbu rychlodráhy (S-Bahn). Nejdříve podporovalo celý projekt především z ekonomických důvodů město Oberhausen. Aby se vůbec takový velký projekt mohl realizovat, bylo předpokladem, aby se celé území stalo zvláštním územím. To ale vyžadovalo souhlas zemské vlády. Investoři tvrdili, že WTC je především nadregionálním turistickým centrem, a že nebude mít žádný negativní efekt na strukturu maloobchodu a jeho prostorové rozložení v Porúří. Odborníci na otázky územního plánování ale spočítali, že WTC by znamenalo snížení maloobchodního obratu v ostatních jednotkách aspoň o 10-15 %, a že by se snížil počet pracovních míst v maloobchodu v centrálních částech měst o asi 8.200, zatímco by bylo vytvořeno jen 7.900 nových. Dále by se úplně změnil hierarchický význam jednotlivých měst Porúří z hlediska maloobchodu. Městské centrum Oberhausenu by bylo také velmi těžce postiženo (*commercial blight*). Dále se odpůrci obávali ztráty „evropské městské kultury“, hlavně toho, že by veřejně přístupné městské centrum bylo nahrazeno zařízením v soukromých rukou, zaměřeným především na tvorbu zisku. Proto byl projekt v roce 1989 odmítnut jako neslučitelný s cíli územního plánování země Severní Porýní – Vestfálsko (Blotevogel, Deilman 1989).

1. Suburbanizace obyvatelstva

Tak jako v USA způsobila suburbanizace obyvatelstva pokles poptávky v centrech měst, což se týkalo především maloobchodu. Ale celkově byl tento proces v SRN slabší a hrál zde proto o něco menší roli než v USA.

2. Dopravní dostupnost

Tak jako v USA zhoršila špatná dopravní situace v centrech měst jejich dostupnost, zatímco lokality v suburbánním pásu se staly díky výstavbě sítě dálnic a veřejné dopravy mnohem lépe dostupnými. Přesto má tento faktor podstatně větší vliv v USA. V Německu jsou centra měst dostupná přinejmenším kvalitně fungující veřejnou dopravou.

3. Velikost pozemků a jejich ceny

Velké a relativně levnější pozemky na okrajích měst a vysoké ceny pozemků v městských centrech vedly ke zvýhodnění lokalizace většiny nerezidenčních aktivit v suburbánním pásu.

4. Poloha a kvalita životního prostředí

Nejen v USA, ale i v SRN získávají „měkké lokalizační faktory“ stále více na významu. Lokalizace v příznivých polohách se stává stále lákavější.

5. Pobídky suburbánních obcí

Zde je situace v USA i SRN opět podobná, i když v USA mají obce mnohem větší možnosti, jak investory přilákat. Také nutnost respektovat zemskou a spolkovou územně plánovací legislativu a omezení je důležitá.

6. Plánovaná suburbánní centra na podporu decentralizace

Na rozdíl od USA byla v SRN v mnoha velkých městech zřízena nová administrativní a nákupní odlehčovací centra. V USA vznikala tato centra prakticky pouze díky soukromé iniciativě.

7. Reprezentativní adresy

Zatímco v USA díky úpadku městských center ztratila mnohá centra měst reprezentativní adresu, je to v Německu doposud neznámý jev. Proto zůstaly mnohé podniky, odkázané na reprezentativní adresu, stále v městském centru.

8. Aglomerační výhody

V USA jsou aglomerační výhody v suburbánních centrech často alespoň stejně velké jako v případě center měst. V SRN jsou aktivity závislé na přímém kontaktu se zákazníkem stále svázané s městským centrem.

Tabulka 2: Důvody pro suburbanizaci rezidenčních i nerezidenčních funkcí v SRN

PŘEDMĚSTÍ	CENTRA MĚST
růst příjmů obyvatel, zejména středních vrstev	
státem garantované hypoteční úvěry	
rostoucí poptávka a množství pracovních sil	klesající poptávka a množství pracovních sil
dobrá dopravní dostupnost	špatná dopravní dostupnost
nízké ceny pozemků, velké pozemky	vysoké ceny pozemků, malé pozemky
dobrá kvalita životního prostředí	špatná kvalita životního prostředí
	pravidla omezující investice a využití
daňová zvýhodnění	
plánovaná centra a administrativní parky díky podpoře decentralizace	
	reprezentativní adresy
	aglomerační výhody

Důsledky suburbanizace

Díky popsáním územně plánovacím zákonům ze 70. let se sice podařilo zabránit dalšímu šíření velkoplošných maloobchodních jednotek a jiných velkoplošných staveb v suburbánní zóně. Přesto ale existují podobné stavby, které vznikly před přijetím těchto zákonů. Jak už bylo popsáno, například v Porúří představují tři velkoplošné jednotky (Ruhrpark Zentrum, Rhein Ruhr Zentrum a Indupark) značnou konkurenci pro centra měst v Bochumi a v Dortmundu.

Také ztráty maloobchodního obratu v jiných německých městech ukazují, jak podstatně mohou velké projekty ovlivnit nejen vnitroměstskou, ale i regionální strukturu maloobchodu a jiných terciérních aktivit. Účinné územně plánovací nástroje mohou tento nepříznivý trend odlivu života z center měst podstatně omezit.

Dalším velkým problémem je obvykle doprava. U těch jednotek a jejich shluků, které nejsou napojeny na veřejnou dopravu, hrozí nebezpečí jednostranné závislosti na individuální dopravě se všemi negativními ekologickými souvislostmi (např. tlak na výstavbu nebo rozšiřování silniční sítě).

I když roztržitost samosprávných jednotek (obcí) v městských regionech v Německu zdaleka nedosahuje situace v USA a daňový systém, který je mnohem více založený na principu solidarity, zaručuje určité vyrovnání daňových výnosů, přesto existuje nebezpečí ztráty pracovních míst a daňové výtěžnosti v jádrech aglomerací. Řešením mohou být právě plánovaná, komplexně vybavená „odlehčovací centra“ uvnitř administrativních hranic města, která podobnému odlivu mohou účinně zabránit (Schorer, Grotz 1993).

Srovnání suburbanizace v USA a SRN

Nejdůležitějším důvodem rozdílů mezi průběhem suburbanizačního procesu v SRN a USA je, že zatímco v USA mu byl ponechán volný průběh, ba naopak byl i částečně podporován ze strany státu, ve Spolkové republice Německo byl ovlivňován územně plánovacími nástroji. Ve Spojených státech neexistuje kvůli velmi silné liberální tradici a odporu k podřizování se společným pravidlům žádný funkční územně plánovací systém nebo jiné podobné mechanismy. V USA došlo k nástupu suburbanizačního procesu dříve a měl silnější průběh než v SRN, popř. kontinentální Evropě. Tak došlo k přesunu obyvatelstva a pracovní síly do suburbánní části aglomerací (metropolitních území) v mnohem větší míře, než tomu bylo v SRN, resp. západní Evropě. V protikladu k SRN byla suburbanizace v USA podporována i díky značnému zanedbávání veřejné dopravy. Důsledkem bylo, že centra měst se stávala pro individuální dopravu stále hůře dostupná. V protikladu k německým vnitřním městům se v amerických nacházejí slumy a ghetta (díky mnohem větším socioekonomickým rozdílům mezi jádrem a suburbánní čás-

tí), a také je zde velmi vysoká úroveň kriminality. To se stalo dalším významným faktorem znevýhodňujícím centra měst v USA. Jen díky tomu mohla mnohá americká velkoměsta ztratit „reprezentativní adresu“ a „aglomerační výhody.“

V USA se projevuje mnohem silnější konkurence mezi jádry měst a předměstími. Důvodem je velmi vysoká závislost samosprávných jednotek na daních podnikatelů. Také kvůli chybějící koordinaci stavebních a územně plánovacích předpisů hrají v USA daňová zvýhodnění a měkčí stavební předpisy pro suburbánní obce mnohem větší roli než v Německu nebo jinde v západní Evropě.

Zatímco v SRN při řešení problémů přetížených aglomerací hrál a hraje dodnes velmi významnou roli veřejný sektor (výstavba odlehčovacích center, podpora veřejné dopravy do suburbánních obcí), je tato iniciativa v USA plně v rukou soukromého sektoru.

Nástup suburbanizace terciérního sektoru, zvláště maloobchodu, probíhal v SRN v 60. a 1. polovině 70. let podobně jako v USA (i když s pozdějším začátkem). V polovině 70. let ale byla zavedena přísná územně plánovací opatření, která zamezila výstavbě velkoplošných, neintegrovanych jednotek. Naproti tomu centra amerických měst tak dnes prakticky ztratila svoji maloobchodní funkci. Německá jádra měst byla tohoto procesu ušetřena a jsou stále hlavními obchodními centry městských aglomerací.

Dalším nápadným rysem je, že i ty největší německé aglomerace administrativy a maloobchodu jsou ve srovnání s americkými „suburban downtowns“ velmi malé a nevýznamné.

Tak jsou problémy center měst v Německu podstatně menší než v USA. Na rozdíl od amerických center měst, která se potýkají s úpadkem, nejsou německá centra úpadkem výrazněji postižena.

Suburbanizace obyvatelstva a ekonomických funkcí znamenala v USA změnu monocentrické městské struktury ve strukturu polycentrickou. Americká centra měst ztratila značnou část svého významu a v lepším případě mají obdobný význam jako nově vzniklá „suburban downtowns“. V Německu jsou centra měst stále jasnými centry hierarchicky členěného systému centrálních míst. Aby tomu tak bylo i nadále, je nutné i do budoucna zachovat nástroje, které umožní ovlivňování suburbanizačního procesu. Mnozí autoři dokonce podporují myšlenku cílené „urbanizační strategie“ pro největší města s poukazem na enormní význam jader měst pro celkový rozvojový potenciál regionu (Eichenauer 1988).

Na závěr můžeme stručně shrnout hlavní rysy suburbanizačního procesu v USA a v západní Evropě.

Počátek procesu spadá do konce minulého století, ale největší rozvoj nastává až po druhé světové válce.

Zasáhl všechny vyspělé země s tržní ekonomikou, přičemž se podle jednotlivých zemí liší průběh, intenzita a rysy procesu. Obecně byl průběh suburbanizace ve Spojených státech silnější, intenzivnější a měl větší vliv na změnu struktury osídlení než v západní Evropě.

Významnou roli při iniciaci procesu sehrály i vlády svou dopravní a bytovou politikou.

Typický je vznik plošně rozsáhlých sídelních útvarů s nízkopodlažní zástavbou rodinnými domky, obývaných příslušníky střední společenské vrstvy. Došlo také k přesunu značné části nerezidenčních aktivit do suburbánní zóny.

Nové sídelní útvary podstatně změnilы tvář dříve venkovské krajiny a sídel v ní ležících.

Literatura

Beck, H. (1972) Neue Siedlungsstrukturen im Grossstadtumland aufgezeigt auf dem Beispiel von Nürnberg-Fürth. In: Nürnberger Wirtschafts und Sozialgeographische Arbeiten, Sv.15, s. 124-143.

Blotrnvogel, H., Deilmann, B. (1989) „World Tourist Center“ Oberhausen. Geographische Rundschau 41 (11), s. 640-645.

Brunn, S.D., Williams, J. F. (1983) Cities of World. World Regional Urban Development, New York.

Cervero, R. (1989) America's suburban centres. The land use transportation link. Boston.

Dach, P. (1980) Struktur und Entwicklung von peripheren Zentren des tertiären Sektors, dargestellt am Beispiel Düsseldorfs. Düsseldorfer Geographische Schriften, č. 13, s. 29-48.

Eichenauer, H. (1988) Funktionsverlust von Solitärstädten unter dem Einfluss neuer Dezentralisierungsprozesse. In: Zukunftschancen solitärer zentraler Städte. Dokumentation zum Fachkongress. Forschungsschwerpunkt Historische Mobilität und Normenwandel, Universität Siegen-Dokumentationsbeiträge, sešit 120/1988, s. 76-97.

Falk, B. R. (1980) Zur gegenwärtigen Situation und künftigen Entwicklung der Shopping Center in westeuropäischen Ländern. In: Münsterische Geographische Arbeiten 5/1980, s. 47-62.

Harris, R., Larkham, P. J., eds (1999) Changing suburbs: foundation, form and function. E&FN Spon, London.

Hartshorn, T. A. (1992) Interpreting the City. An Urban Geography. New York.

Heineberg, H., Mayr, A. (1988) Neue Standortgemeinschaften des grossflächigen Einzelhandels im polyzentrischen Ruhrgebiet. Geographische Rundschau 40 (7-8), s.28-38.

Herden, W. (1986) Neuere Aspekte des Suburbanisierungsprozess in den USA. In: Veachter Arbeiten zur Geographie und Regionalwissenschaft, sv. 2, s. 71-82.

Holzner, L. (1990) Stadtland USA. Die Kulturlandschaft des American Way of Life. Geographische Rundschau 42 (9), s. 468-476.

Lichtenberger, E. (1984) Product Cycle and City Development. In: Cities in Movement: Urban Systems on the Eve of 21st Century. Acta Geographica Lovaniensia 31, s. 88-94.

Lichtenberger, E. (1991) Stadtgeographie 1: Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse. Teubner Studienbücher, Stuttgart.

Mayr, A. (1980) Entwicklung, Struktur und planungsrechtliche Problematik von Shopping Centern in der BRD. In: Münsterische Geographische Arbeiten 5/1980, s. 9-46.

Schorer, K., Grotz, R. (1993) Attraktive Standorte: Gewerbeparks. Geographische Rundschau 45 (9), s. 498-502.

Truman, A. H., Muller, P. O. (1989) Suburban Downtowns and the Transformation of Metropolitan Atlanta's Business Landscape. Urban Geography 23 (10), s. 375-395.

Vogt, M. (1988) Verbrauchmärkte, SB-Warenhäuser und Einkaufszentren als neue Elemente im Standortgefüge des Einzelhandels im Grossraum Stuttgart. In: Stuttgarter Geographische Studien 109, s. 15-33.

Zimmermann, S. (1993) The American Suburban Landscape: A Case study of the Suburbanisation of Toledo, Ohio. Diplomová práce, Bowling Green State University. Bowling Green, Ohio.

SUBURBANIZACE¹ A JEJÍ EKOLOGICKÉ, EKONOMICKÉ A SOCIÁLNÍ DŮSLEDKY: POUČENÍ Z VÝVOJE V PORTLANDU

ETHAN SELTZER

Úvod

Příspěvek pojednává o živelném rozpínání měst do okolní krajiny, tj. o suburbanizaci v její specifické podobě označované jako „urban sprawl“, o důsledcích jež způsobuje a o pokusech regulovat tuto formu urbanizace na příkladu amerického města Portland a jeho metropolitní oblasti.

Pokud hovoříme o „urban sprawl“, máme většinou na mysli prostorově roztráštěnou až chaotickou zástavbu, nízkou hustotu osídlení, značnou separaci jednotlivých urbanizovaných zón a vysokou závislost na automobilech. Živelné rozpínání měst představuje silnou výzvu zdravému ekologickému, sociálnímu a hospodářskému rozvoji metropolitních oblastí. Anthony Downs (1999) zdůrazňuje několik rysů „urban sprawl“:

- rozšiřování nové výstavby do velkých vzdáleností od města;
- nízká hustota zástavby obytných i komerčních zón;
- vysoká prostorová segregace funkcí;
- prostorově roztráštěná a separovaná („leapfrog“) rezidenční zástavba;
- koncentrace komerční zástavby do pásů podél hlavních dopravních tepen;
- dominance individuální automobilové dopravy;
- fragmentace regulace využívání půdy mezi velké množství malých obcí;
- chybějící plánování a řízení využití pozemků na metropolitní úrovni;
- velké finanční nerovnosti mezi obcemi;
- spoléhání se na státní subvence nebo proces filtrace k zajištění dostupného bydlení.

¹ Termín suburbanizace je v této kapitole používán jako synonymum pro „urban sprawl“

Žádné metropolitní oblasti v USA se nepodařilo vyhnout se problémům spojeným s rozpínáním města do okolní krajiny, a to ani těm, kde celkový počet obyvatel zůstal relativně stabilní nebo dokonce klesal. Suburbanizace přitáhla pozornost politiků a odborníků již v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století a to hned z několika důvodů:

- příměstská výstavba měla obrovský dopad na zemědělskou a lesní půdu v okolí měst;
- studie budoucího vývoje nákladů spojených s „urban sprawl“ ukázaly, že je tato forma rozvoje velmi nákladná;
- pracovní příležitosti se začaly stěhovat za bydlením do předměstských oblastí a jádra měst začala upadat;
- silněji se začaly projevovat ekologické dopady rozpínání měst, zejména pak ztráta zemědělské půdy, zhoršení kvality vody a znečištění ovzduší zplodinami automobilů;
- část veřejnosti začala zpochybňovat smysluplnost předměstského života; široká škála reakcí zahrnuje známou knihu Jane Jacobs „The Death and Life of Great American Cities“ (Smrt a život amerických velkoměst, 1961) a například i písňe populární skupiny The Monkees;
- energetická krize na počátku sedmdesátých let postavila do nového světla závislost na automobilech.

Reakce na důsledky suburbanizace zahrnovaly celostátní plánování využití půdy, výraznější územní přerozdělování daní, regionální koordinaci poskytování vybraných veřejných služeb a aplikaci federálních norem v oblasti životního prostředí a federálních programů ve sféře bydlení.

Metropolitní úroveň: projevy suburbanizace i její regulace

Zatímco většina literatury pojednává o rozpínání měst jako o otázce urbanistické struktury metropolitní oblasti, ve skutečnosti se projevuje na několika měřítkových úrovních. Na úrovni jednotlivých pozemků se staví domy, které jsou odděleny od života ulice a veřejnosti ukazují spíše neosobní garážová vrata než vchodové dveře nebo verandu. Poptávka se však v posledních letech mění a dnes se již staví nové domy v nejbližších předměstích, které napodobují zástavbu starších čtvrtí svojí orientací do ulice, použi-

tými materiály a úpravou okolí. Na úrovni čtvrtí lze rozpínání měst charakterizovat velmi omezeným propojením ulic a přetížením hlavních dopravních tepen, segregací obytných a obchodních zón vedoucí k používání automobilu k zajištění i těch nejzákladnějších potřeb a nedostatečnou nabídkou zelených ploch, parků a veřejných prostor. Typickým znakem urbanistické struktury předměstí je slepá ulice, která sice nabízí jejím obyvatelům určité soukromí, ale od zbytku společnosti vyžaduje vyšší náklady. Na úrovni města je suburbanizace charakterizována značnou prostorovou segregací funkcí deklarovanou v územních plánech, omezeními kladenými vzniku čtvrtí s různými typy obydlí vedoucími k rezidenční segregaci a v některých případech i lýtým konkurenčním bojem o velké plochy vymezené ke komerčnímu využití. Na regionální (metropolitní) úrovni je „sprawl“ spojován s přetíženými dopravními tepny a neúprosnými dopravními zácpami, chaotickou zástavbou, neexistencí odpovědnosti za rozvoj struktury osídlení na nadobecní úrovni a chybějícími strategiemi metropolitního rozvoje.

Právě regionální úroveň je v současnosti ve Spojených státech považována za klíčovou při snahách o vypořádání se s živelným rozpínáním měst. Region je stupněm, na němž má suburbanizace největší souhrnné dopady a kde zároveň vypadají snahy o nápravu nejslibněji. Zaměření na menší měřítko a náprava detailů jsou nezbytné, avšak ke zvrácení nejzávažnějších důsledků suburbanizace nestačí. Politické rozhodování a alokace finančních prostředků probíhá na úrovni obcí a pak až států a federace. Většina obyvatel velkoměst však žije své životy na úrovni čtvrtí a metropolitní oblasti. Jen málo lidí žije, pracuje, nakupuje a tráví volný čas na území obce trvalého bydliště. Právě nesourodost mezi existující strukturou územní správy a dynamikou moderního života je klíčovým problémem při regulaci suburbanizace. Vždyť problémy vyplývající z rozpínání měst lze jen omezeně řešit v rámci stávajících jednotek územní správy.

Existují i další důvody, proč je regionální úroveň stále častěji považována za klíčovou pro snahy zaměřené na regulaci rozpínání měst. Neal Peirce se svými kolegy tvrdí, že k ekonomickému růstu a modernizaci nedochází ani tak na úrovni federace či států, ale spíše v metropolitních oblastech, které považují za významné ekonomické jednotky. Podle nich je národní hospodářství souhrnem takových ekonomik městských oblastí. Manuel Pastor a jeho kolegové (1997) studovali vztah mezi ekonomickým růstem a zmírňo-

váním chudoby v Los Angeles a dalších metropolitních regionech USA. Mimo jiné zjistili, že: „Regionům se daří lépe udržovat růst, pokud jsou různé sociální, politické a ekonomické skupiny schopny dosáhnout vzájemné důvěry a nalézt shodné postoje k příslušným rozvojovým strategiím“.

William Barnes a Larry Ledebur (1998) po desetiletém výzkumu dospěli k tomu, že „regiony představují skutečné ekonomiky – jsou základními, funkčními ekonomickými jednotkami.“ Volají po uznání toho, že regionální ekonomiky hrají v našich životech velmi významnou roli. Podobně jako Pastor a jeho kolegové studovali výkon ekonomik v metropolitních oblastech USA a došli k závěru, že: „Metropolitní oblasti s nižšími rozdíly mezi příjmy ve městě a na předměstích mají tendenci k vyššímu tempu růstu zaměstnanosti. Oblasti s nižším růstem zaměstnanosti mají vyšší rozdíly v příjmech, zatímco oblasti s vyšším růstem zaměstnanosti vykazují nižší rozdíly“. Jejich práce také poukazuje na vzájemně na sobě závislý vztah mezi růstem příjmů ve městě a na předměstí: zvyšování příjmů na předměstích se zdá být vázáno na růst příjmů ve městě a naopak. Myron Orfield, ve své knize *Metropolitics* (1997) píše o sdílených zájmech starších předměstí a center velkoměst. Starší předměstí musí řešit podobné problémy jako vnitřní části velkoměst, zejména ekonomický úpadek a narůstající chudobu. Zatímco předměstí původně vznikala i z touhy separovat se od potíží měst po čase zažívají úpadek.

Probíhající diskuse o roli metropolitní úrovně přinesly řadu poznatků, na jejichž základě lze usuzovat, že život v metropolitních oblastech je navzájem silně propojený, problémy zde se vyskytující jsou problémem všech obyvatel, a že pouze celkový metropolitní přístup k rozvoji může přinést zdravý vývoj těchto oblastí. Dnes je zřejmé, že obce v metropolitní oblasti sdílejí společný osud.

Zájem o metropolitní regionalismus a znepokojení nad důsledky suburbanizace se promítají do narůstajících snah o řízení růstu měst v regionálním měřítku. Řízení růstu měst představuje snahu o ovlivnění míry, umístění nebo načasování investic, tj. kolik, kdy a kam. Naproti tomu tradiční územní plánování se snaží o regulaci druhu, objemu nebo intenzity využití půdy. Zatímco územní plánování je využíváno již po nějaký čas, řízení růstu měst a snahy po celostátním plánování využití půdy se vynořily až v posledních letech ve státech a provinciích Quebec, British Columbia, Florida, Georgia, Maryland, New Jersey a Washington.

Zlom v rozvoji Portlandu

Pacifické pobřeží na severozápadě USA se vyznačuje velmi krásnou a bohatou krajinou. Pro první osadníky představovalo Ráj na Zemi a charakter krajiny, tření lososů a vznosné štíhlé jehličnany v lesích na západním pobřeží mají i dnes silný vliv na názory veřejnosti. Topografie krajiny formovala lidské aktivity v oblasti, což se promítlo například do dopravního systému, na němž jsme závislí dodnes. I přes dokonalé telekomunikační prostředky jsou řeky, hory a pláně fyzickou realitou současné společnosti.

V roce 1900 čítalo město asi 90 tisíc obyvatel a počátkem 21. století žilo v aglomeraci přes 1,5 milionu lidí. Město se zpočátku rychle rozvíjelo díky vývozu surovin získávaných extenzivní ekonomickou činností v okolní krajině. Podobně jako většinu amerických metropolitních oblastí lze i rozvoj Portlandu rozdělit na období před druhou světovou válkou a po ní. Obě fáze byly významně formovány charakterem dopravy. Zatímco před válkou dominovala železnice a ve městě se chodilo pěšky, po válce začala dominovat automobilová doprava, jejíž rozvoj byl vedle iniciativy automobilek podporován i federálními programy výstavby dálnic a nepřímo i podporou bytové výstavby na předměstích. Automobil výrazně změnil původní strukturu osídlení. Šachovnicový půdorys uliční sítě, rezidenční čtvrtě protkané obchody, parky a veřejnými prostranstvími jsou typickými rysy starších částí regionu. V poválečném období však došlo k přísnému oddělování funkcí, nedostatečnému budování veřejných prostor a parků a k přetížení původních radiálně vedených výpadových komunikací spojujících farmy s městskými trhy. Přestože se Portland ani tempem růstu ani rozsahem suburbanizace nemůže srovnávat s metropolitními oblastmi na západě USA, poválečné trendy se silně promítly do struktury osídlení regionu.

Již v polovině 50. let bylo zřejmé, že úprk na předměstí má dramatický dopad na zdraví města. Vyprazdňování centra začalo představovat skutečné nebezpečí pro budoucí roli Portlandu v severopacifické oblasti. V r. 1958 vytvořily významné firmy působící v centru společně se správou města Komisi pro rozvoj Portlandu s cílem odstranit úpadek a centrum zrekonstruovat. Velkým projektem se stalo odstranění zpustlé části a etnických komunit na jižním okraji centra a jejich nahrazení moderní zástavbou. Přestože projekt neoplýval velkým citem pro vytváření městského prostředí a igno-

roval potřeby a názory lidí v centru žijících a pracujících, jeho dokončení bylo velkým úspěchem, který připravil půdu pro druhou etapu obnovy města.

Hlavní přelom pro revitalizaci centra Portlandu nastal zvolením mladých, progresivních aktivistů do městské rady koncem 60. a začátkem 70. let. Jak jeden z nich při několika příležitostech řekl, unavilo je protestovat proti Vietnamu, přečetli si knihu Jane Jacobs „Smrt a život amerických velkoměst“, a rozhodli se město zachránit. Jejich hlavním cílem se stalo přebudovat centrum a ve městě udržet rodiny středního stavu. Tyto myšlenky prosazovali pod vedením mladého advokáta Neila Goldschmidta, který byl zvolen starostou.

Hlavním nástrojem pro přestavbu centra se stal plán, který byl přijat před 25 lety. Příprava plánu byla zahájena po urputném veřejném sporu nad návrhem jednoho z největších obchodních domů vybudovat v centru desetipodlažní garáže s propojovacími lávkami vedoucími přes ulici. Přípravu plánu iniciovala podnikatelská obec nejen jako vstřícné gesto vůči aktivistům, ale i s cílem vytvořit stabilnější prostředí pro budoucí výstavbu. Plán centra uhradilo město a majitelé obchodů a nemovitostí v centru. Plán zdůraznil několik stavebních kamenů přestavby centra, a to hromadnou městskou dopravu, veřejná prostranství vhodná pro chodce, zaměstnanost a bydlení. Díky plánu byla v centru vybudována ulice vyhrazená pro hromadnou dopravu, byla odstraněna dálnice z nábřeží a nahrazena parkem a na místě původně navržených garáží bylo vytvořeno náměstí Pioneer Square, které dnes slouží jako „obývací pokoj“ města. Obchodní dům stále funguje a na druhé straně náměstí vyrostl další obchodní dům Nordstrom.

Dnes do centra přijíždí 35 % osob městskou hromadnou dopravou a dalších 10-15 % přichází pěšky nebo přijíždí na kole. Počet neobsazených bytů v centru je nízký a nové byty se staví pro všechny příjmové kategorie. V centru Portlandu se navíc možná postaví i nová základní škola jako součást multifunkčního projektu. Portland si navíc v centru podržel levné ubytování v hostelech a realizoval celostátně uznávanou strategii pro bezdomovce. Firmy lokalizované v centru vytvořily Sdružení pro pokrok Portlandu (Association for Portland Progress), které financuje nadstandardní údržbu ulic a chodníků, odstraňování graffiti a informační službu prostřednictvím průvodců, kteří jsou navíc začleněni do obecního programu pro dodržování pořádku ve městě.



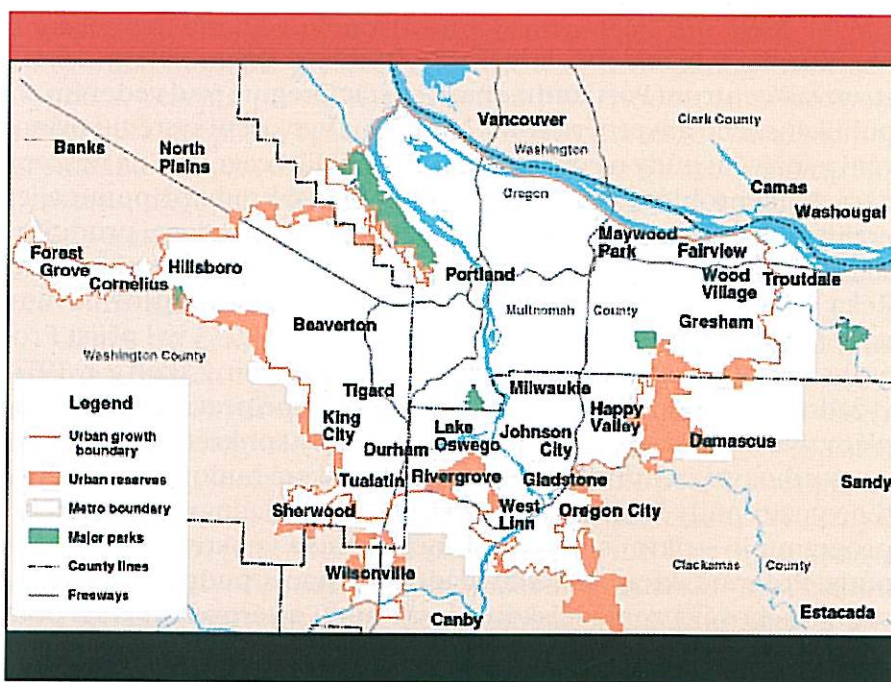
Obr. 1: Pioneer Square

Zhruba v téže době, kdy Goldschmidt se svými kolegy rekonstruovali centrum Portlandu, snažil se stát Oregon, pod vedením republikánského guvernéra Toma McCalla, o vytvoření systému plánování využívání půdy na celostátní úrovni. Úsilí reagovalo na některé narůstající problémy. V polovině 60. let byla zahrada připomínající krajina údolí Willamette Valley, základ zemědělské a lesní produkce státu Oregon, ohrožena živelným rozpínáním měst, suburbanizací. Řeka Willamette byla silně znečištěna a farmy byly transformovány na ostrůvky příměstské bytové výstavby. V roce 1973 byl přijat Program pro plánování využití půdy ve státu Oregon. Zákon z r. 1973 vyžadoval, aby každé město a okres ve státě připravily komplexní plány využití půdy, aby tyto plány odpovídaly konkrétním cílům celostátního programu využití půdy a aby veškerá budoucí rozhodnutí o využití půdy byla sladěna s těmito cíli. Základem oregonského programu je striktní oddělování městského a venkovského využití půdy. Program, který je velmi kladně vnímán a podporován veřejností, zachovává zemědělskou a lesní půdu a zároveň vytváří podmínky pro další rozvoj výstavby.

Program celostátního plánování využití půdy je mimořádně důležitý pro rozvoj metropolitní oblasti Portlandu. Deklaroval to-

tiž hranici růstu města (urban growth boundary) v oregonské části metropolitního regionu a tím propojil rozvoj jednotlivých obcí. Navíc zajistil, že všech 24 měst a tři okresy v rámci hranic růstu města má připraveny komplexní územní plány, přičemž všechny tyto plány byly vypracovány podle stejných cílů a mimo jiné zahrnují kritéria minimální hustoty a požadavky na výstavbu bytových domů pro více rodin. Před přijetím nového programu plánování využití půdy se potenciál výstavby odhadoval na asi 160 000 nových bytů při průměrné velikosti pozemku 1230 m². Po přijetí územních plánů se tato čísla změnila na 310 000 nových bytových jednotek při průměrné velikosti pozemku 810 m².

Další velkou novinkou, která podstatnou měrou ovlivnila podobu města Portlandu, bylo vytvoření metropolitní úrovně správy, tzv. Metropolitan Service District, kterému se říká krátce Metro. Metro bylo založené v roce 1979 jako přímo volený orgán samosprávy. Metro mimo jiné spravuje hranici růstu metropolitního regionu a tak kontroluje nabídku půdy pro novou výstavbu. I když územní plány



Obr. 2: Hranice růstu města (Urban Growth Boundary)



Obr. 3: McMansion

jsou v kompetenci obcí a okresů, Metro po nich může požadovat, aby místní plány byly připraveny či upraveny v souladu s plány regionálními. Metro má navíc na starosti plánování rozvoje dopravních sítí spadajících pod federální, státní i regionální správu. Metro pravidelně přehodnocuje hranice růstu města. Koncem 80. let byla zaznamenána narůstající výstavba na venkově, daleko za hranicemi růstu. Vznikaly zde velké, luxusní domy bohatých domácností ekonomicky svázaných s jádrem města.

Nešlo o ojedinělou záležitost. Po celých Spojených státech se nejbohatší domácnosti nestěhovaly na předměstí „suburbs“, ale do velmi vzdálených lokalit, takzvaných „exurbs“. Hranice růstu, které se mají postupně posouvat a tak reagovat na narůstající poptávku, přičemž udržují kompaktnost městského rozvoje, tak byly zpochybněny novými formami rozvoje. Nebyl totiž činěn žádný rozdíl mezi místy, kam se hranice mohla posunout a místy, kam se nikdy posunout neměla. Přes veškeré snahy se Portlandu nepodařilo zabránit řadě problematických důsledků růstu města, které se zde projeví podobně jako v jiných částech Severní Ameriky. Na obvodu měst se vytvářely nové pracovní příležitosti a stavěly nové byty. I když jádro města mělo zdravou směsici automobilové, veřejné a alternativní

dopravy, zbývající část regionu byla vysoce závislá na automobilové dopravě, kdy téměř 95 % cest po metropolitním regionu se odehrávalo tímto způsobem. Zeleň ve městě mizela a dopravní zácpy se rok od roku zhoršovaly.

Regionální partnerství v plánování metropolitní oblasti

V roce 1991 Metro přijalo dokument „Cíle a záměry regionálního a městského růstu“ (Regional Urban Growth Goals and Objectives neboli RUGGO). Dokument jasně stanovil rozdělení kompetencí v plánování metropolitního regionu, zejména mezi Metrem a obcemi. RUGGO navíc poskytl koncept regionálního plánu rozvoje. Obce reagovaly požadavky na další rozpracování konceptu a v metropolitní oblasti se začalo utvářet regionální partnerství v plánování. Začaly práce na dokumentu Region 2040, který měl za cíl:

- určit rozsah potřebné prostorové expanze města a případně revidovat hranici růstu města a identifikovat lokality rozšíření urbanizovaného prostoru;
- stanovit hlavní složky regionálního dopravního systému, zvláště veřejné dopravy a regionálního systému pro pěší provoz;
- stanovit hierarchii center od celoměstského centra Portlandu po centra čtvrtí;
- začlenit do městského regionu systém zeleně sloužící jak pro účely rekreace v přírodě, tak pro zachování ekologické stability.

První kroky přípravy dokumentu Region 2040 zahrnovaly vyhodnocení výchozích podmínek, sledování hodnot a očekávání obyvatel a vytvoření základního modelu znázorňujícího budoucnost v případě neusměrňovaného rozvoje. Z průzkumů veřejného mínění se město dozvědělo, že občané podporovali:

- Zachování stávajících hranic růstu města.
- Využití již vyzkoušených metod řízeného růstu, zejména nezastavitelné pásy zeleně („greenbelts“) a podpora výstavby ve stávajících čtvrtích a v blízkosti veřejné dopravy.
- Omezení individuální automobilové dopravy a podpora alternativních druhů dopravy.
- Zachování nezastavěných prostranství.
- Kombinované zvyšování hustoty osídlení uvnitř hranic růstu města a růstu ve vybraných sousedních sídlech.

Pokračovala rovněž osvěta veřejnosti a dialog s ní týkající se kompromisů, které jsou pro řízení růstu neodmyslitelné.

Občané rovněž často zpochybňovali účinnost politiky řízeného růstu. Obyvatelé metropolitního regionu Portlandu jsou značně konzervativní a přejí si zachovat vše při starém. Odpor k růstu a změnám je zde velmi silný.

Informace o výchozích podmínkách a preferencích obyvatel byly využity k navržení tří alternativ k základnímu modelu metropolitního regionu. Alternativa A nabízela rozšíření hranic růstu města i když nižším tempem než u základního modelu a dále pak změny ve využití půdy podél hlavních dopravních koridorů. Alternativa B zdůrazňovala další nerozšiřování hranic růstu města, rozvoj systému veřejné hromadné dopravy a vůči základnímu modelu vykazovala značné odlišnosti ve funkčním zónování. Alternativa C požadovala menší úpravy hranic růstu města, velké rozšíření systému veřejné hromadné dopravy a vytvoření satelitních měst za hranicemi růstu města. Každá z alternativ a základní model byly vyhodnoceny za pomoci rozsáhlého souboru kritérií vytvořených na základě veřejné diskuse. Každý scénář provázelo rozsáhlé modelování systému dopravy, kvality ovzduší a využití půdy.

Po celou dobu zpracování dokumentu se konala řada veřejných projednávání a seminářů, projektu byl věnován značný prostor na kabelové televizi a v tisku, bylo vytištěno a rozesláno více než 25.000 informačních zpravodajů a místním úřadům a správním organizacím byly předvedeny stovky prezentací. Kromě toho byly každé domácnosti v regionu poslány letáky popisující alternativy a možnosti, které s sebou přinášejí různé modely a metody řízení růstu. Městu přišlo více než 17.000 poznámek, podnětů a návrhů občanů.

Výsledná podoba regionu byla vytvořena na základě připomínek veřejnosti a expertního hodnocení každého ze scénářů. Koncept růstu Region 2040 zahrnoval jen velmi malé rozšíření hranic městského růstu v příštích 50 letech, které představovalo 7.300 ha, čili pouze 7 % stávající rozlohy. Budoucí rozšíření bylo nasměrováno do těch částí regionu, které potřebovaly další expanzi, ale vyhnulo se využití nejkvalitnějších zemědělských a lesních půd. Koncept odrážel všeobecně sdílené přání ze strany veřejnosti omezit další prostorové rozpínání města na akceptovatelnou úroveň.

Koncept navrhuje další rozšíření kolejové dopravy pro cesty mezi důležitými centry v metropolitní oblasti. Centra jsou přítom

koncipována jako specializovaná na určité funkce, protože v regionu se nemůže udržet velký počet míst nabízejících totéž. Kolejová doprava nemá být ani tak náhražkou automobilů, ale alternativní volbou pro obyvatele upřednostňující pohybovat se v některých částech regionu pěšky. Koncept zahrnuje systém zeleně sloužící k oddělení jednotlivých obcí a čtvrtí a k další ochraně nezastavěných prostor využívaných pro trávení volného času a krátkodobé rekreaci v rámci města. Dokument rovněž obsahoval návrhy vztahů mezi obcemi v hranicích růstu města a malými venkovskými obcemi vně těchto hranic.

Koncept byl podroben širokému hodnocení veřejnosti. K informovanosti veřejnosti mimo jiné posloužil obrazový materiál, který byl veřejnosti dostupný zdarma prostřednictvím vybraného řetězce videopůjčoven. Video ukázalo metropolitní region a jeho konkrétní lokality „před a po“ a pomohlo širší veřejnosti utvořit si bližší představu o potenciálních důsledcích. V prosinci 1994 přijala rada Metra na naléhání místní správy, občanů a zájmových skupin Region 2040.

V současnosti dochází k implementaci Regionu 2040. Metro přijalo rámcový regionální plán, který stanoví jednotlivé realizační kroky v sedmi oblastech. Rada Metra dále odhlasovala rozšíření hranic růstu města o 1 600 ha, což bylo první velké rozšíření za posledních více než deset let. Rozšíření představovalo kompromis mezi požadavky ekologů na zakonzervování stávajících hranic a argumentací stavebních firem žádajících rozšíření o 4050 ha. V regionu Portlandu v posledních letech prudce rostou náklady na bydlení. Zájmové skupiny ve výstavbě tvrdí, že růst cen je důsledkem existence hranic rozvoje města. Jiné velkoměstské regiony na západě USA, v nichž ani v jednom neexistují hranice růstu města, však také zažívají rychlý růst cen bydlení. Není tudíž pravděpodobné, že by rozsáhlejší nabídka stavebních pozemků díky dramatictějšímu rozšíření hranic růstu přinesla snížení cen domů.

Portland je dnes v situaci, která je na hony vzdálena té z první poloviny 80. let 20. století. Hlavním úkolem není podporovat růst, ale držet s ním krok. Rozvoj města dnes nespočívá ve vytváření příležitostí pro budoucí obyvatele, ale v péči o ty, kteří ve městě žijí v současnosti.

Ponaučení, kterých se nám dostalo

(1) *Není to experiment*

Zkušenost Portlandu bývá často popisována jako experiment, jenže tak tomu není. Vše co se ve městě učinilo, vyplývalo z vnitřní potřeby obyvatel rozhodnout o své budoucnosti, vyřešit své problémy a chránit životní prostředí. Plán rozvoje regionu je výsledkem zakořeněné touhy dobře pečovat o jeho rozvoj. Bývalý guvernér Tom McCall, „otec“ plánovacího programu Oregonu, jednou řekl: „Hrdinové nejsou obří sochy rýsující se proti rudému nebi. Jsou to lidé, kteří tvrdí: to je moje obec a nesu osobní odpovědnost za to, aby se rozvíjela co nejlépe.“

Obce si mohou zvolit budoucnost, ale nemohou se rozhodnout, že si žádnou nezvolí. Vše, co se vykoná i neučiní, utváří naši budoucnost. Svoji volbu však můžeme jasně naformulovat a přihlásit se k ní. Vždyť naše současná rozhodnutí a činy utváří prostředí, v němž budeme v následujících letech žít.

(2) *Plánování má smysl*

Plánováním lze změnit existující trendy rozvoje území. Počátkem 70. let se v Portlandu odehrála revoluce plánovacích principů. Přestavba měst z konce 50. a 60. let zničila mnohé čtvrti ve jménu jejich záchrany. Plánování v polovině 60. let volalo po dalším rozšíření městských dálnic a přestavbě čtvrtí. Jeden z aktivistů té doby později řekl, že po protestech proti válce ve Vietnamu a přečtení knihy Jane Jacobsové *The Death and Life of Great American Cities* se rozhodli, že město zachrání. Na konci 60. let byla zvolena nová generace městských politiků a mezi nimi mladý charismatický právník Neil Goldschmidt, jenž se o několik let později stal starostou.

Zkušenosti s rozvojem centra Portlandu prokázaly, že plánování je významným nástrojem. Návrh vybudovat v samém jádru Portlandu desetipatrovou budovu parkoviště vyvolal protestní hnutí, které se postavilo plánům a způsobům plánování té doby. Ve své reakci na protesty se majitelé pozemků v centru a zájmové skupiny podnikatelů pokusili o vytvoření platformy pro skloubení rozdílných názorů na to, kam má centrum směřovat. Výsledkem byl Plán centra

Portlandu z roku 1972. V dobách, kdy ostatní městská centra ztrácela svůj původní význam, detailně propracovaný plán signalizoval změnu trendu úpadku centra Portlandu. Zhruba o 25 let později se úspěch plánu potvrdil otevřením pěšího okruhu ukazujícího hlavní milníky rozvoje centra. Práce na rozvoji centra Portlandu nadále probíhají. Plánováním se vykryštovala vize, rozdělily se úkoly a odpovědnost a zajistilo se společné východisko pro téměř tři desetiletí rozvoje. Starý výrok „udělej snadným to, co chceš a těžkým to, co si nepřeješ“ se stal výchozím principem plánování městského rozvoje.

(3) *Participace je významná*

Zapojení občanů do plánování není v současnosti žádnou radikální novinkou. Existuje několik důvodů, proč usilovat o účast široké veřejnosti při územním plánování. Účast veřejnosti zvyšuje legitimitu názorů urbanistů a rozhodnutí politiků. Široká účast navíc rozšiřuje škálu nastolených myšlenek, vede k lepšímu porozumění problémům a formulaci jejich možných řešení (Hwang, 1996). Zapojením široké veřejnosti se plány stávají vlastnictvím všech, kteří se na jejich přípravě podíleli. Ti pak zároveň mají i bližší vztah k jejich realizaci.

Plánování je integrální součástí utváření místní společnosti, která je zapotřebí pro udržení hodnot a vizí v dlouhodobém pohledu. Účast občanů se stala klíčovou součástí plánovacího procesu Regionu 2040. Koncem 80. let nemělo Metro žádný řídicí program pro růst města. Hranice růstu města měl v kompetenci jeden urbanista zaměstnaný na poloviční úvazek. S tím, jak se oblast velkoměsta začala vymaňovat z hospodářského poklesu v 80. letech, bylo Metro žádáno, aby přehodnotilo hranice růstu města u příležitosti pravidelné revize plánovacího programu využití půdy ve státě Oregon. Metro navrhlo vytvoření Cílů a záměrů regionálního růstu měst. Došlo k vytvoření výboru, kterého se účastnili volení zástupci z celého regionu, ekologové, investoři a developeri, zájmové skupiny podnikatelů a občané. Po roce práce na formulaci cílů rozvoje výbor uznal, že je potřeba dosáhnout lepší spolupráce a koordinace při regionálním plánování. Zástupci příměstských lokalit následně poukázali, že neexistuje žádná vize toho, kam směřujeme. Byli to účastníci výboru, kteří volali po vytvoření něčeho, co dnes před-

stavuje Koncepci růstu regionu 2040, nikoli Metro. Samotné snahy Metra o plánované řízení růstu by nikdy neměly naděje na úspěch, kdyby se na nich nepodílel široký okruh zájmových skupin.

(4) *Schopné vedení hraje klíčovou roli*

Rozvoj Oregonu a portlandského regionu bezpochyby ovlivnily vynikající osobnosti, které v různých obdobích přispěly k rozvoji města. Bývalý guvernér Tom McCall a klíčoví zákonodárci z obou politických stran vypracovali program využití půdy ve státě Oregon. Klíčovou úlohu při oživení centra Portlandu, městských čtvrtí a občanské kultury sehrál bývalý guvernér a starosta Portlandu Neil Goldschmidt. Důležití vedoucí činitelé na klíčových místech, lidé schopní přesně pojmenovat problémy, vidět spojitosti mezi různými zájmy a inspirovat všechny k tomu, aby byli lepší, než jsou, významně přispívají k úspěchům v rozvoji měst.

Role vedoucích činitelů se však za posledních 25 let podstatně změnila. Vedoucí osobnosti již neovládají přístup k informacím, jak tomu bylo dříve. Informace jsou nyní všude. Občanské organizace je poskytují prostřednictvím svých počítačů. V dnešní společnosti jsou navíc zájmy natolik rozmělněny, že už nenacházíme jediný „vůdčí“ problém, pro který lidé táhnou za jeden provaz. Budoucnost spočívá v utváření koalic a vedoucími osobnostmi následujících let budou ti, kdož jsou schopni vytvořit taková spojení a spolupráci jež respektují široce přijímané celospolečenské hodnoty.

(5) *Dobrých výsledků se nedosáhne přes noc*

Rozvoj regionu je nikdy nekončící činností. Věci nebyly vždy takové, jaké jsou dnes. V 30. letech navštívil region Portlandu Lewis Mumford, aby zjistil, jak do severozápadního Pacifiku přivést elektrinu. Mumford v roce 1939 řekl: „... z hlediska plánování nevykazují ani Portland ani Seattle více než ambice velkoměst, které překonaly samy sebe. Plán zvýšit počet obyvatel Portlandu z 300.000 na tři miliony vyústil v neuspořádaný a rozostřený růst. Moderní plánovací postupy nebyly využity. Zdánlivé finanční vyhlídky přístavních měst zatím podkopaly základy zdravějšímu plánovanému rozvoji.“

Zhruba o 60 let později je centrum Portlandu dáváno za příklad celým Spojeným státům. Městské centrum se začalo přestavovat

v období hospodářského úpadku 80. let na základě iniciativ, které se daly do pohybu o mnoho let dříve. Vytvoření skvělého místa je záležitostí celého lidského života, ne několika měsíců, jednoho volebního období, nebo přestřížení jedné pásky. Správa města a regionu je úkolem pro generace.

(6) Regulovat nelze vše a do detailu

Urbanisté disponují řadou nástrojů, jimiž mohou omezit negativní důsledky lidských činností. Kvalita života společnosti je však kolektivním úspěchem. Při přípravě Koncepce růstu regionu 2040 se zjistilo, že i při ideálním plánu využití půdy a ve vztahu k dopravnímu systému nelze vytčených cílů dosáhnout beze změn v chování jednotlivých cestujících. Pokud kultura využití krajiny nejde ruku v ruce s územně plánovací regulací rozvoje krajiny, cílů plánování nemůže být dosaženo a místní společnosti nelze posloužit. Dosahování kvalitnějšího života je výsledkem partnerství mezi požadavky společnosti a volbami jednotlivců. Regulace sama o sobě nestačí. Hlavním úkolem urbanistů je ponechat v obecném kontextu dostatečný prostor pro volbu.

(7) Věci se mění

Plánování ve špatných dobách se liší od období růstu. Když je doba zlá, společnost hledá změnu. Když je doba příznivá, snaží se společnost uchovat status quo a urbanisté hovořící o změně jako by hovořili cizím jazykem. V polovině 80. let usiloval region Portlandu o jakoukoli změnu. Počátkem 90. let, když se začala rychlost růstu zvyšovat, se společnost stala ke změnám kritičtější. Dnes, kdy je velmi nízká nezaměstnanost, mnoho lidí si přeje, aby nebyl buď žádný růst, nebo aby byly změny pomalejší.

V poslední době se připravuje nová územně-plánovací dokumentace obvodu v jihozápadní části města. Plán jihozápadu se však setkává s vytrvalou a vášnivou opozicí, zvláště když vyšlo najevo, že účelem plánu je vytvořit podmínky pro další rozvoj a růst. Jihozápadní obvod v průzkumech veřejného mínění vykazuje nejvyšší spokojenost obyvatel s bydlením ve čtvrti. V tomto případě obyvatelé nechtějí změnu. V dobrých časech je hlavním úkolem urbanistů

vylepšovat současné dílo. Změny strategie a cílů plánování nejsou vítány.

(8) Řízení růstu vyžaduje náklady a přináší výsledky

Urbanisté už delší dobu vědí, že živelné rozpínání měst není zadarmo. Studie zaměřené na důsledky živelné suburbanizace potvrzují, že tato forma rozvoje osídlení je velmi nákladná. Alternativy k živelnému růstu měst však také nejsou zadarmo. Každá volba něco stojí. I když byly vypracovány četné studie s cílem ukázat náklady vyvolané použitím hranic růstu měst, žádná nebyla s to prokázat, že hranice růstu města jsou významným důvodem pro růst nákladů na bydlení v regionu (Anthony, 1999; Committee to Study Housing Affordability, 1998; Goodstein, 1998; Výbor pro studium dostupnosti bydlení). Využití hranic růstu města však neumožňuje tradiční postup k zajištění dostupného bydlení, tj. úpadek vnitřních měst a starších předměstí při minimalizaci cen pozemků na předměstích. Hlavním úkolem plánování rozvoje města a jeho regionu zůstává zajistit bydlení pro chudší domácnosti v místech nepřilíš vzdálených od služeb a pracovních míst. Řízení růstu však tento úkol nevyřeší, stejně jako ho nevyřešilo živelné rozpínání měst.

(9) Hranice růstu města nejsou programem řízení růstu města

Motivací pro přípravu programu Region 2040 bylo zjištění z r. 1989, že se v rámci hranic růstu Portlandu projeví stejné dopady živelné suburbanizace jako v jiných velkoměstských oblastech. Na druhé straně však bylo prokázáno, že hranice růstu města ochránily zemědělskou půdu, pomohly udržet zemědělskou produkci na farmách, vytvořily jasný rozdíl mezi cenami městské a venkovské půdy. Hranice růstu města navíc jasně oddělila městskou a venkovskou zástavbu z hlediska hustoty osídlení. I když hranice růstu města splnily svůj cíl v případě ochrany zemědělské půdy a výroby, nezabránily živelné suburbanizaci uvnitř hranic. Jsou velmi silným a užitečným nástrojem, ale ne spásou. Komplexní program řízení růstu města může mít z hranic růstu města prospěch, ale pozornost a aktivita se musí soustředit i jinam.

Čtvrti, ulice, středy měst, hlavní třídy, regionální centra i zelené plochy, to vše vyžaduje zvláštní pozornost. Plánovat je třeba v každém měřítku. Kvalitní veřejné prostory a nabídka území v rámci velkoměsta nevznikají náhodou. Hranice růstu města sice vyvíjejí tlak na uvědomělé volby v rámci urbanistické struktury a na vztahy města s venkovem. To, co se děje v rámci těchto hranic, však vyžaduje další nástroje a iniciativy.

(10) Rozvoj společnosti na místní a regionální úrovni je trvalým úkolem

Na přelomu 19. a 20. století Portland poháněla kupředu jasná myšlenka. Město chtělo být velké, největším z měst na pobřeží Tichého oceánu. Dnes, na počátku nového století, není velikost dostatečně nosnou myšlenkou. Pozornost se obrací ke zlepšování a zkvalitňování místa. V ohnisku zájmu se ocitají náklady rozvoje, kolektivní odpovědnost a politická vůle. Regionální plánování je především o utváření místní komunity. Pokud lidé nemají možnost ovlivňovat dění ve své čtvrti, v místě svého bydliště, nemají ani dobrý vztah k plánu regionálního rozvoje.

Kam směřujeme?

Skutečnost, že se dokážeme ze svých zkušeností poučit, by neměla znamenat, že podle nich budeme žít a budeme na ně pamatovat za každé situace. Portland, podobně jako každé jiné místo, musí neustále reagovat na měnící se situaci a vycházet ze společných hodnot místní komunity. Neustálé kladení si otázek vztahujících se k základním hodnotám komunity je to, co udržuje plány a společnost při životě. Stále se musíme snažit pochopit důsledky naší činnosti a formulovat své povinnosti v rozvoji města. V některých oblastech, jako je například plánování lokalizace zařízení letecké dopravy nebo mezistátní koordinace územních plánů se právě v současnosti vytváří rámec pro budoucí společný postup.

Řízení růstu v prvé řadě vychází z odhadů budoucího rozvoje. Jde o předpovídání tempa růstu, stanovování růstu v jednotlivých lokalitách a pokusy sladit tempo růstu s výstavbou potřebné infrastruktury a zabezpečení služeb. Řízení růstu bývalo v minulosti chá-

páno jako prostředek k uspokojení potřeb, které vyplynou z očekávaného nového růstu. Důsledky růstu byly minimalizovány tím, že předem byly řešeny z něj vyplývající požadavky na infrastrukturu. I když je důležité znát, jak moc mohou sídla vyrůst a kdy, a zajistit, aby obce mohly růst, zároveň jsme poznali, že účinky růstu nelze opominout. Více lidí znamená více činností, větší konkurenci a více lidí ve frontách na letišti. Růst, stejně jako úpadek vede ke změnám.

Několik otázek si zasluhuje pozornost, i když nejde o otázky typické pro řízení růstu měst. Jak může růst pomáhat místním komunitám? Diskuse o růstu se nejčastěji vedou o „přibývání nového“. Měli bychom se však ptát i na to, jak růst pomáhá sídlům v tom, aby se stala zralějšími, aby sladila místní aspirace, kvalitu životního prostředí a udržitelnost rozvoje. Plánování změnám nezabrání a změny jsou často trvalého rázu. Plánování však může podpořit některé hodnoty místní společnosti. Jaké kvality by měly přetrvat a být stále patrné v lidských sídlech? Plánování může učinit velký krok tímto směrem, jak ukázal příklad centra Portlandu, městských čtvrtí a životaschopnosti krajiny obklopující tento rychle se rozpínající „silikonový les“.

Jak vypadá ideální město? Plánování v Oregonu se pokusilo zachovat tradiční hospodářství, vysoce kvalitní zemědělskou a lesní půdu. Mnohé speciality, pro které je Oregon znám, vycházejí ze snahy zároveň „zachovat stávající“. Budování měst je tvořivá činnost pohybující se často v dosud nezmapovaných oblastech. Neexistuje žádný vzorový plán ideálního města. I když se o vytvoření takové vize snažíme, nesmíme zapomenout, že jde o práci, která nikdy nekončí.

I přesto, že se v rámci regionální správy připravily územní plány pro každé město a okres, vycházely ze stejných principů, byly přijaty v přibližně stejnou dobu a všechny respektovaly společně vytyčené hranice růstu města, region Portlandu se nevyhnul živelné suburbanizaci. Automobily, dotované bydlení, nové silnice a rostoucí příjmy jsou mocnými silami, natož pak když působí v kombinaci. V dnešním světě je živelné rozpínání měst snadné a kompaktní zástavba obtížná.

Literatura

Anthony, J. (1999) The Impact of State Growth Management Regulations on Affordable Housing in Florida. Paper Presented at the 41st Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Chicago, Illinois.

Barnes, W., Ledebur, L. (1998) *The New Regional Economics*. Thousand Oaks, California, Sage.

Committee to Study Housing Affordability (1998) Oregon Housing Cost Study. Final Report. Portland, Oregon.

Downs, A. (1999) Some Realities about Sprawl and Urban Decline. *Housing Policy Debate* 10 (4), s. 955-974

Goodstein, E. (1998) Growth Management and Housing Prices. The Case of Portland Oregon. Department of Economics, Lewis and Clark College, Portland, Oregon.

Hwang, S. (1996) The Implications of the Nonlinear Paradigm for Integrated Environmental Design and Planning. *Journal of Planning Literature* 11 (2), s. 167-180.

Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Vintage.

Mumford, L. (1939) Regional Planning in the Pacific Northwest. A Memorandum. Northwest Regional Council, Portland, Oregon.

Orfield, M. (1997) *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

Pastor, M., Drier, P., Grigsby, J.E., Lopez-Garza, M. (1997) *Growing Together. Linking Regional and Community Development in a Changing Economy*. International and Public Affairs Center, Occidental College, Los Angeles.

SUBURBANIZACE PŘÍMĚSTSKÝCH OBLASTÍ A DOPRAVA: MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

JOHN PUCHER

Úvod

Velké zvýšení počtu majitelů a uživatelů automobilů ve střední Evropě od roku 1990 způsobilo závažné sociální a environmentální problémy. Podobné důsledky má používání aut na celém světě. Čím dominantnější postavení má automobil, tím větší je rozsah problémů, které způsobuje. Dopravní zácpy, znečištění ovzduší, hluk, úmrtí a zranění při dopravních nehodách sužují každé americké velkoměsto, ale nejhorší jsou v baštách automobilismu – městech Los Angeles a Houston.

Dalším významným problémem, který je spojen s používáním osobních aut je suburbanizace, tj. výstavba rozvolněných předměstí o velmi nízkých hustotách zástavby, která je typická pro každé město v Americe a rychle se šíří do dalších zemí OECD. Rozvolněná příměstská zástavba vyžaduje auta pro potřeby osobní dopravy, ale na druhou stranu, osobní automobily také podporují rozpínání měst do okolní krajiny. Řídká zástavba zaručuje dlouhodobou závislost na osobní automobilové dopravě a způsobuje, že chůze, jízda na kole i veřejná hromadná doprava nebudou patřit mezi vhodné způsoby přepravy. Nezabránění rozptýlené suburbánní zástavbě o velmi nízkých hustotách je osudovou chybou veřejné politiky, která má dlouhodobé následky, neboť odsuzuje velkoměsta k absolutní závislosti na osobních automobilech bez možnosti jiné volby.

Tato kapitola zkoumá vztah mezi suburbanizací a dopravou. Nejprve se věnuje charakterizování suburbanizace a sociálním a environmentálním škodám, které způsobuje. Přitom se opírá o studii zpracovanou pro Národní akademii věd USA (U.S. National Academy of Sciences) v r. 1998 s názvem *The Costs of Sprawl* (Cena za rozpínání měst). Za druhé dokumentuje rozsah suburbanizace obyvatelstva i firmy od roku 1960 do současnosti. Za třetí kapitola zkoumá důsledky rozpínání měst pro dopravu a poukazuje na to, jak

je na předměstích v USA prakticky nemožné se pohybovat pěšky, na kole či prostředky hromadné veřejné dopravy, přičemž většina rodin je nucena si koupit dvě, tři či dokonce čtyři automobily. Za čtvrté kapitola popisuje tendence ve vlastnictví automobilů, jejich používání a využívání prostředků veřejné hromadné dopravy v bývalých socialistických zemích střední Evropy, se zvláštním zřetelem na Českou republiku a Prahu. Za páté představuje obsáhlejší mezinárodní údaje ukazující, že nízká hustota bytové zástavby má všude na světě velmi podobné dopady jako v USA: vynucuje si velký rozmach automobilismu a redukuje využití hromadné dopravy, jízdních kol a pěší přepravy. Na závěr kapitola nastiňuje doporučení pro Českou republiku, pokud jde o regulaci suburbanizace a upozornění na neblahé důsledky v případě neuplatnění takové regulace.

Charakteristika suburbanizace a jejích negativních důsledků

Nejvýznamnějším identifikačním rysem suburbanizace je nízká hustota zástavby, kterou umocňují další faktory, jako je nesouvislá, rozptýlená výstavba a segregace funkcí a sociálních skupin obyvatelstva (Rámeček 1). Každá studie, včetně studie Národní akademie věd (National Academy of Sciences; NAS) z roku 1998 zjistila, že klíčovým znakem suburbanizace je naprostá dominance individuální automobilové dopravy. Nejčastěji používaným a nejsnáze měřitelným ukazatelem suburbanizace je hustota zástavby.

Studie National Academy of Sciences z roku 1998 rozpoznává pět různých kategorií negativních dopadů rozptýlené příměstské výstavby (viz Rámeček 2). Zde uvádíme krátké shrnutí těchto důsledků:

- Suburbanizace způsobuje vyšší náklady na výstavbu, než by byly u kompaktní formy zástavby: rostou náklady na infrastrukturu, rostou provozní náklady veřejné správy, rostou náklady soukromé sféry na bytovou a nebytovou výstavbu, rostou daně, aby pokryly vyšší výdaje na veřejnou správu, a rostou i celkové náklady na přípravu pozemků pro výstavbu.
- Suburbanizace je příčinou mnohem vyšších nákladů na dopravu. Nutí rodiny, aby každý den ujely více kilometrů. Lidé musí urazit větší vzdálenosti a stráví na cestách delší dobu. Potřebují osobní

automobily doslova pro každý druh cesty. Rodiny musí vynakládat na individuální dopravu větší část svých příjmů. Efektivní obslužení rozptýlené příměstské zástavby veřejnou dopravou je velmi obtížné, ne-li nemožné. Suburbanizace tak prostřednictvím dominance individuální dopravy vyvolává mnohem vyšší společenské a environmentální náklady, než by byly náklady způsobené veřejnou dopravou, chůzí a jízdou na kole, které jsou snáze realizovatelné v kompaktnější a hustší zástavbě.

Charakteristiky neregulovaného růstu měst

- 1) nízká hustota obytné zástavby (převážně samostatně stojící rodinné domky)
- 2) neomezené rozpínání výstavby směrem ven z města
- 3) nesouvislá, roztroušená zástavba
- 4) prostorové odloučení různých druhů využití pozemků nástroji územního plánování
- 5) rozptýlení pracovních míst po celém metropolitním území (často do nízkopodlažních budov)
- 6) pásy komerční zástavby (obchodní domy, benzinová čerpadla, banky, restaurace rychlého občerstvení, prodejci automobilů, opravy atd.) táhnoucí se podél silnic a dálnic a dostupné pouze autem
- 7) decentralizované vlastnictví pozemků
- 8) závislost na soukromých vozech pro veškeré dopravní potřeby
- 9) fragmentace pravomocí státní správy a samosprávy v otázkách regulace využití půdy (neexistence nástrojů regionální koordinace plánů využití pozemků)
- 10) rozdíly ve finančních možnostech obcí

Zdroj: National Academy of Sciences (1998) The Costs of Sprawl

- Suburbanizace spotřebovává ohromné množství půdy a poškozuje ekosystém. Ničí rozsáhlé plochy zemědělské půdy, lesů, volných prostranství v blízkosti měst a tak vytlačuje přírodu dál a dál od většiny obyvatel měst.
- Suburbanizace má škodlivý dopad na kvalitu života. Příměstská výstavba bývá z estetického hlediska až ošklivá. Suburbanizace ničí smysl pro komunitu, vyvolává vyšší spotřebu energií, způsobuje vyšší znečištění ovzduší a vody.

Škodlivé vlivy suburbanizace

Státní a soukromé investiční a provozní náklady

- Vyšší náklady na infrastrukturu (komunikace, kanalizace, voda, školy)
- Vyšší veřejné provozní výdaje (údržba)
- Vyšší náklady na výstavbu
- Nepříznivé daňové dopady na veřejnost (vyšší daně)
- Vyšší celkové náklady na pozemky pro výstavbu

Náklady na dopravu

- Více najetých kilometrů
- Delší doby cestování
- Větší počet jízd automobilem
- Vyšší vydání rodin na individuální automobilovou dopravu
- Dražší a méně efektivní veřejná doprava
- Vyšší společenské a environmentální náklady vyvolané dopravou (hluk, znečištění, dopravní zácpy atd.)

Ochrana přírodních biotopů

- Úbytek zemědělské půdy, zvláště v blízkosti měst
- Snížení úrodnosti zemědělské půdy
- Úbytky environmentálně citlivých území
- Zmenšení nezastavěných prostorů

Kvalita života

- Esteticky nepříjemná až ošklivá zástavba
- Oslabený smysl pro komunitu
- Větší stres
- Vyšší spotřeba energie
- Větší imise
- Ztráta historických tradic, komunit, hodnot

Společenské problémy

- Zvyšuje segregaci předměstí a vnitřního města
- Zvyšuje prostorově neodpovídající rozmístění pracovních míst a bydliště lidí
- Zvyšuje segregaci obyvatel podle rasy a příjmu
- Zhoršuje finanční situaci vnitřního města
- Zhoršuje chátrání čtvrtí vnitřních měst

Zdroj: National Academy of Sciences (1998) The Costs of Sprawl

- Suburbanizace způsobuje některé závažné společenské problémy. Například v USA urychlila chátrání vnitřních částí měst, a posílila segregaci podle příjmu, rasy a dokonce i náboženství.

Většinu těchto škodlivých dopadů neregulovaného růstu měst je nesnadné či nemožné měřit a obtížné shrnout a zobecnit. Národní akademie věd odhadla veřejné náklady na infrastrukturu a pozemky v případě rozptýlené a kompaktní výstavby (viz Tabulka 1). Odhad neporovnává suburbanizaci se stávající zástavbou vnitřních měst, ale srovnává novou bytovou výstavbu.

Tabulka 1: Porovnání nákladů na veřejnou infrastrukturu a pozemky pro novou rozptýlenou zástavbu ve srovnání s kompaktní výstavbou ve velkoměstských aglomeracích USA (podíl, o nějž jsou náklady na rozptýlenou výstavbu vyšší)

Kategorie nákladů na rozvoj infrastruktury a pozemků	Rozsah nadměrných nákladů odhadovaných pro rozptýlenou výstavbu	Průměr nadměrných nákladů odhadovaných pro rozptýlenou výstavbu
Veřejné komunikace	12%-60%	25%
Vodovod a kanalizace	7%-40%	18%
Školy	1%-7%	3%
Stavební pozemky	6%-24%	13%
Zemědělská půda	17%-29%	24%
Ekologicky nestabilní půda	17%-27%	21%

Zdroj: National Academy of Sciences (1998) The Costs of Sprawl

Poznámka: Tyto odhady vycházejí ze studií prováděných ve státech Florida, New Jersey, Delaware, Kentucky, Michigan a South Carolina, které porovnávaly náklady na infrastrukturu a pozemky při nové kompaktní výstavbě s novou rozptýlenou výstavbou.

Studie NAS ukazuje, že nová rozptýlená výstavba vyžaduje v průměru o 25 % vyšší náklady na veřejné komunikace (na bytovou jednotku), o 18% vyšší náklady na vodovod a kanalizaci, o 3 % vyšší náklady na školy a asi o 20 % vyšší náklady na pozemky. Z toho vyplývá, že náklady spojené s rozptýlenou výstavbou jsou nezanedbatelné. Tyto odhady navíc neodrážejí nejvýznamnější náklady spojené s ne-

regulovaným růstem (včetně mnoha z těch, jež jsou uvedeny v Rámečku 2), které bohužel nelze snadno změřit či odhadnout.

Rozsah příměstské zástavby v USA

Tato část ukazuje rozsah suburbanizace v USA. Oficiální statistiky ukazují, že téměř veškerý nárůst populace velkoměstských aglomerací probíhal od 50. let na předměstích. Za více než čtyři desetiletí od roku 1950 do roku 1990 se celkový počet obyvatel v městských centrech zvyšoval jen pětinou rychlostí v porovnání s růstem populace na předměstích (46 % ve srovnání s 234 %). Zatímco celková populace městských center vzrostla z 49,7 milionu na 71,9 milionu, populace předměstí se zvýšila ze 35,2 na 116,8 milionu (Pisarski 1996). Tento trend pokračoval i v devadesátých letech 20. století. Od roku 1990 do roku 1998 se počet obyvatel v městských centrech zvýšil pouze o 3,9 %, což je méně než čtvrtina 12,5% růstu na předměstích (U.S Bureau of the Census 2000). V důsledku toho se zvýšil celkový podíl předměstí na úhrnné populaci velkoměst z méně než čtvrtiny v r. 1950 na více než polovinu v r. 1998.

Mezi regiony a typy měst však existuje několik zajímavých rozdílů. Tak například, nejvyšší růst populace zaznamenaly velkoměstské aglomerace s počtem obyvatel nad 1 milion, které v současné době zahrnují asi 2/3 celkového počtu obyvatel USA (Pisarski 1996). Růst byl mnohem rychlejší na jihu a na západě, zatímco středozápad a severovýchod stagnovaly. Celkový počet obyvatel velkoměst severovýchodu a středozápadu USA v letech 1950-1998 vzrostl dohromady o méně než 20 milionů, zatímco celkový počet obyvatel ve velkoměstech na jihu a na západě vzrostl o téměř 80 milionů (Pisarski 1996). Velkoměstské aglomerace na jihu a na západě USA se vyznačují mnohem rozptýlenější zástavbou, nižší hustotou a větší závislostí na automobilech než aglomerace středozápadu a severovýchodu. K růstu tedy dochází tam, kde je situace nejhorší.

S tím, jak se bydlení decentralizuje, stěhují se na předměstí ve stále větším počtu také firmy. Většina pracovních příležitostí se dnes nachází na předměstích a ne v centrech měst (Pisarski 1996). Od roku 1980 do roku 1990 rostl počet pracovních míst na předměstích více než třikrát rychleji než v centrech velkoměst a v 90. letech 20. století došlo k posílení tohoto trendu.

Jako souhrnný přehled pořídila Národní akademie věd USA mapu popisující rozsah suburbanizace. I když ji zde nepřetiskujeme, mapa jasně ukazuje, že suburbanizace je na první pohled zřejmá prakticky kolem všech velkoměstských aglomerací USA. Suburbanizace zahrnuje nejen sousední předměstské obvody, ale také řadu bývalých venkovských obcí a zemědělských oblastí a rozpíná se daleko do volné krajiny. Suburbanizace je drtivě dominantní formou nové obytné, obchodní a průmyslové zástavby v celých Spojených státech, týká se každé části země a měst všech velikostí. Prakticky každá velkoměstská aglomerace je obklopena rozsáhlou suburbánní zástavbou a to zejména podél mezistátních dálnic, které se paprskovitě rozbíhají z každého amerického města. Studie NAS zdůrazňuje, že suburbanizace téměř vždy postupuje podél hlavních silnic, takže výstavba nových silnic je prakticky zárukou budoucí výstavby. Rozhodnutí budovat nebo rozšiřovat silnice jsou v podstatě schválením rozpínavé příměstské zástavby.

Důvody suburbanizace v USA

Existuje řada důvodů, proč v USA dochází k suburbanizaci s nízkou hustotou obyvatel i pracovních příležitostí. Mezi nejvýznamnější patří:

- Spousta dostupné půdy v okrajových oblastech většiny velkoměstských aglomerací USA. Je zde více půdy, která je mnohem levnější než v Evropě.
- V USA jsou poskytovány velké státní podpory na bydlení v rodinných domcích prostřednictvím štedrých daňových úlev ze strany federální vlády (podle statistiky vlády USA asi 75 mld. USD ročně, Ministerstvo obchodu USA, 1998).
- Rozsáhlá síť mezistátních silnic zajišťuje rychlou dopravu na předměstích a mezi velkoměstskými aglomeracemi v USA. Předměstí tak mají zajištěnu možnost vysoké mobility obyvatel i firem, které potřebují nákladní dopravu.
- Územní plány obvykle vyžadují obytnou zástavbu o nízké hustotě a též striktní oddělení různých funkcí využití půdy, zvláště separování obytných a neobytných zón. Tím se zvyšují vzdálenosti, které je třeba překonávat při dojížděce do práce, do škol či za službami. Pro velké vzdálenosti se stávají nedostupnými i prostředky

hromadné dopravy, protože k nejbližší zastávce autobusu nebo železnice je obvykle pěšky příliš daleko.

- Náklady na vlastnictví a provoz osobního automobilu v USA jsou mimořádně nízké, přibližně třetinové ve srovnání s náklady v Evropě (Transport Research Board 2001).
- Relativně vysoké příjmy střední třídy umožňují, že si tato početná skupina lidí může dovolit jak vlastní rodinné domy, tak několik soukromých vozů.
- V USA téměř či vůbec neexistuje regionální územní plánování, které by koordinovalo výstavbu – prakticky žádná územní koordinace ze strany federální či státní vlády a velmi destruktivní konkurence stovek místních správ v každé velkoměstské aglomeraci. Protože suburbanizace může přinášet výhody jednotlivým příměstským obcím a okresům, jsou orgány místní správy silně motivovány povolovat jakoukoli podobu nové zástavby, jen aby rozšířily místní daňovou základnu. Tím se přesunula velká část výstavby z městských center do předměstí (Transportation Research Board, 2001).

Důsledky suburbanizace a rozptýlené zástavby na dopravu a dopravní chování

Jaký vliv má suburbanizace na dopravu? Jak již bylo nastíněno, suburbanizace velkou měrou přispěla k posílení vlivu individuální automobilové dopravy, zatímco systémy veřejné hromadné dopravy byly výrazně redukovány či v lepším případě stagnovaly a v absolutní většině městských aglomerací nepokrývají nově zastavěné oblasti. Používání pěší a cyklistické dopravy se, vzhledem k extrémním vzdálenostem, stalo nereálným. V důsledku suburbanizace populace i pracovních míst byl téměř veškerý nárůst cest do práce způsoben cestami z předměstí do předměstí a v mnohem menším měřítku z předměstí do městských center, přičemž nedošlo k téměř žádnému nárůstu cestování v rámci městských center (Pisarski 1996). Asi 60 % nárůstu dopravy ve velkoměstských aglomeracích jde na vrub cest mezi předměstími. Porovnání nárůstu cest do práce a z práce po jednotlivých desetiletích ukazuje, že propast mezi tempy růstu se rozšiřuje. Cesty do práce a z práce mezi předměstími tak rostou stále vyšší měrou, ze 14 % mezi roky 1950 a 1960 na 40 % mezi roky 1980 a 1990. Počet cest do práce a z práce z předměstí do centra vzrostl mezi roky 1950 a 1960 o 8 %

a mezi roky 1980 a 1990 o 20% (Pisarski 1996). Krátce řečeno, téměř veškeré zvýšení městské přepravy se odehrává na předměstích a cestování z jednoho předměstí do druhého se stalo nejrychleji se zvyšující složkou městské dopravy ve Spojených státech.

Suburbanizace pracovních míst a bydlení přeměrovala cesty obyvatel tak, že se nesoustřeďují na městská centra, ale pohybují se z předměstí do předměstí, což je prostorový vzorec, který je téměř nemožné obsloužit veřejnou dopravou. Pro veřejnou dopravu je již dost obtížné zajistit dopravu z řídky osídlených předměstí do center měst. Zajištění dopravy mezi předměstími je tak mimořádně nákladné, že je nemožné ho uskutečnit. Rozptýlená suburbaní výstavba tím, jak zvyšuje dopravní vzdálenosti, trvale ničí veřejnou dopravu a též dopravu pěší a cyklistickou.

V USA se od roku 1960 do roku 1990 vysoce zvýšilo používání osobních automobilů, zatímco využití veřejné dopravy a chůze poklesly. Počet cest za prací a zpět soukromými vozidly vzrostl ze 40 milionů v r. 1960 na více než 100 milionů v r. 1990. Na rozdíl od toho poklesl počet cest za prací veřejnou dopravou nebo pěšky z 20 milionů v r. 1960 na pouhých 15 milionů v r. 1990 (Pisarski 1996). Tabulka 2 poskytuje další podrobnosti o neustále se zvyšující nadvládě soukromých vozidel v USA a vytlačování ostatních forem dopravy. Tabulka zahrnuje všechny účely jízd, nikoli pouze cesty za prací. Od roku 1969 do roku 1995 vzrostl podíl všech cest osobními vozy v městech USA z 81 % na 89 %, přičemž podíl cest veřejnou dopravou poklesl z 5 % na 2 % a podíl cest pěšky poklesl z 10 % na 6 %.

Tabulka 2: Trendy v rozdělení dopravy podle dopravních prostředků pro městskou dopravu ve Spojených státech v letech 1969-1995 (podíl cest podle druhu dopravy v %)

Druh přepravy	1969	1977	1983	1990	1995
Auto	81	84	85	87	89
Veřejná doprava	5	3	2	2	2
Chůze	10	9	9	7	6
Jízdní kolo	1	1	1	1	1
Jiné	3	3	3	3	2
Celkem	100	100	100	100	100

Zdroj: Federal Highway Administration, Nationwide Personal Transportation Survey (Federální správa dálnic, Celostátní průzkum osobní dopravy), Washington, D.C.: Ministerstvo dopravy USA, 1973, 1980, 1986, 1992, 1998.

Ještě problematičtější je to, že při většině cest automobilem je řidič jediným cestujícím, takže vznikají ještě větší zácpy, znečištění ovzduší, hluk, dopravní nehody atd. Pro stále rozvolněnější a roztroušenější sídelní struktury v příměstských oblastech USA je společná doprava osob v jednom vozidle nesnadná a nevýhodná. Při stovkách pracovních míst po celé aglomeraci není pravděpodobné, že by sousedé ve stejné obytné čtvrti pracovali na tomtéž místě. Proto je stále nesnadnější koordinovat cesty a harmonogramy společné dopravy osob v jednom vozidle. Navíc, řetězení cest, tzn. konání cest s různými účely a několika zastávkami, činí z automobilu ve většině předměstí skutečnou nezbytnost.

Tabulka 3 ukazuje několik dalších dlouhodobých tendencí v dopravě v USA v letech 1960 až 1996 mezi něž patří:

- Počet soukromých vozidel na osobu se více než zdvojnásobil
- Počet ujetých km na jednu jízdu vozem se téměř zčtyřnásobil
- Došlo jen k velmi mírnému nárůstu provozní kapacity silnic
- Intenzita využití silnic (počet ujetých km na km jízdních pruhů silnic) se ztrojnásobila, což vedlo k ohromným problémům s dopravními zácpami ve všech velkoměstských aglomeracích USA
- Počet jízd veřejnou dopravou poklesl o 23 %

Tabulka 3: Trendy ve vlastnictví a používání automobilů, síť silnic a využití veřejné dopravy ve Spojených státech, 1960-1996

	1960	1970	1980	1990	1996
Vozidla/1000 obyvatel	306	389	573	613	650
Motorová vozidla/1000 obyvatel	412	533	688	759	784
Délka silnic (v 1000 km)	5.719	6.016	6.226	6.237	6.345
Ujeté km v silniční dopravě (všechny druhy, v 10 ⁹ km)	1.160	1.790	2.463	3.458	4.029
Ujeté km na km silnic (v 1000 km)	203	298	396	554	635
Počty cestujících ve veřejné dopravě (milióny)	7.909	6.172	6.626	6.734	6.103

Zdroje: Federal Highway Administration, Highway Statistics – přehled do r. 1995 (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation, 1996) a Federal Highway Administration, Highway Statistics 1996 (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation, 1997); American Public Transit Association, Transit Factbook 1998 (Washington, D.C.: APTA, 1998).

Porovnání se západní Evropou a Severní Amerikou

USA nejsou osamoceny v narůstajícím vlastnictví a používání osobních automobilů (viz Tabulka 4). Prakticky všechny státy Evropy a Severní Ameriky zažily podstatný nárůst ve vlastnictví a používání automobilů. Ve většině západoevropských zemí vzrostl počet osobních automobilů na osobu v letech 1980 až 1994 nejméně o 30 % a počet ujetých km na osobu vzrostl ve většině zemí nejméně o 40 %.

Tabulka 4: Trendy ve vlastnictví a používání automobilů ve vybraných zemích OECD v letech 1980-1994

Země	Počet automobilů na 1000 obyvatel			Kilometry ujeté automobilem na osobu a rok		
	1980	1994	Nárůst v %	1980	1994	Nárůst v %
Rakousko	299	435	45	3.220	4.175	30
Belgie	321	417	30	4.173	5.376	29
Dánsko	271	310	14	4.216	6.250	48
Finsko	256	367	43	4.625	6.941	50
Francie	357	430	20	4.647	6.079	31
Německo	375	489	30	4.310	6.216	44
Spojené království	278	374	35	3.916	6.086	55
Řecko	89	199	124	-	-	-
Itálie	310	528	70	3.338	5.402	62
Nizozemsko	322	382	19	4.090	5.461	34
Norsko	303	385	27	3.980	5.488	38
Portugalsko	114	357	213	1.745	3.697	119
Španělsko	202	350	73	1.419	2.878	103
Švédsko	356	404	13	5.123	6.124	20
Švýcarsko	356	452	27	4.580	6.300	38
Japonsko	204	344	69	2.082	3.304	59
Kanada	424	495	17	-	-	-
USA	573	635	11	8.485	9.789	15

Zdroj: Výpočet na základě dat Britského ministerstva dopravy (British Department of Transport, 1997), Transport Statistics Great Britain, International Comparisons, str. 143-146; a Federal Highway Administration (1998, Highway Statistics 1996, str. II-3-II-5 a V-80-V-97).

V žádné jiné zemi však nemá osobní automobil tak dominantní postavení jako v USA. Tabulka 5 ukazuje podíl cest ujetých jednotlivými dopravními prostředky v každé zemi. Dokonce i Kanada je na automobilech mnohem méně závislá než USA (76% vs. 89%) a většina západoevropských zemí dosahuje jen asi poloviny podílu automobilů na cestách ve srovnání s USA (asi 45-50 % vs. 89% v USA). Veřejná doprava v Kanadě a západní Evropě je asi šestkrát významnější, než v USA. Podobně chůze a jízda na kole jsou mnohem využívanější způsoby přesunu v Kanadě a západní Evropě než v USA, kde nemotorizovaná doprava představuje pouze 6 % ze všech cest ve městech.

Tabulka 5: Rozdělení městské dopravy podle použitých dopravních prostředků v Evropě a Severní Americe, 1995 (podíl z celkového počtu cest v %, všechny účely cest)

Stát	Podíl jízd podle způsobu dopravy				
	Auto	Veřejná doprava	Jízdní kolo	Chůze	Jiné
USA	89	2	1	6	3
Kanada	76	10	2	10	2
Anglie a Wales	65	14	4	12	5
Francie	54	12	4	24	6
Itálie	52	16	4	24	4
Německo	49	16	12	22	1
Švýcarsko	46	20	10	24	0
Švédsko	46	11	10	29	4
Nizozemsko	45	7	28	18	2
Rakousko	45	13	9	28	5
Dánsko	42	14	20	21	3

Zdroj: Ministerstva dopravy v různých zemích.

Trendy v bývalých socialistických zemích střední Evropy

Ve většině bývalých socialistických zemí střední Evropy došlo během devadesátých let 20. století, po svržení komunistických dik-

tatur, také k revoluci v dopravě. Prudce stouplо vlastníctví aut a zároveň ostře poklesla hromadná doprava osob. Jak ukazuje Tabulka 6, v bývalém Východním Německu vzrostl počet osobních aut na osobu v letech 1988 až 1996 více než dvakrát; v Polsku téměř dvakrát. Pro srovnání, v Maďarsku a České republice se zvýšil počet aut na osobu asi o 50 % a na Slovensku o 21 %. V rámci České republiky stojí v čele tempa nárůstu Praha, v níž se počet automobilů na osobu za posledních deset let zdvojnásobil (z 265 vozů na 1000 obyvatel v r. 1988 na 511 vozů v r. 1998, přičemž tendence je stále rostoucí, viz Tabulka 7). Tento nárůst ve vlastníctví vozů v Praze přinesl rovněž ohromný nárůst v jejich používání, které se v letech 1990 až 1998 zvýšilo o 139 % (viz Tabulka 8) a přineslo s sebou pozorovatelné dopravní zácpy po celém městě.

Tabulka 6: Trendy ve vlastníctví automobilů v bývalých socialistických zemích střední Evropy (počet aut na 1000 obyvatel)

Rok	Stát					
	Polsko	Maďarsko	Česko-slovensko	Česká republika	Slovensko	Východní Německo
1970	15	22	64			65
1980	67	95	152			150
1985	98	135	180			199
1988	119	163	196	216	158	225
1990	138	189	211	233		296
1992	169	217	219	250	176	415
1996	195	220		325	191	455

Zdroj: Upraveno z Pucher, J. (1995), aktualizováno o údaje poskytnuté ministerstvy dopravy Polska, Maďarska, Slovenska, České republiky a Německa.

Veřejná doprava v celé České republice silně utrpěla. Od roku 1989 se snížil počet cestujících městskou hromadnou dopravou o 27 %; v Praze šlo o pokles o 19 %. Meziměstská železniční a autobusová doprava také zaznamenala prudký úbytek cestujících, kdy cesty po železnici klesly o 37 % a autobusem o 53 % (viz Tabulka 9).

Tabulka 7: Nárůst vlastnictví automobilů v Praze a České republice, 1975-1998

Rok	Počet automobilů na 1000 obyvatel	
	Praha	Česká republika
1975	151	129
1980	235	170
1985	256	198
1988	265	216
1990	276	233
1991	283	241
1992	292	250
1993	324	266
1994	418	287
1995	443	302
1996	489	325
1997	502	344
1998	511	352

Zdroj: Ústav dopravního inženýrství hlavního města Prahy, Data o dopravě v Praze, výroční zprávy, 1988 až 1998.

Tabulka 8: Růst výkonů automobilové dopravy v Praze v letech 1961 až 1997

Rok	Počet ujetých vozokilometrů (mil.)	Srovnání s rokem 1990 (v %)
1961	2,273	31
1971	5,061	69
1981	5,562	76
1990	7,293	100
1994	11,619	159
1995	12,961	178
1996	13,896	191
1997	14,878	204
1998	17,430	239

Zdroj: Ústav dopravního inženýrství hlavního města Prahy, Data o Dopravě v Praze, výroční zprávy, 1988 až 1997.

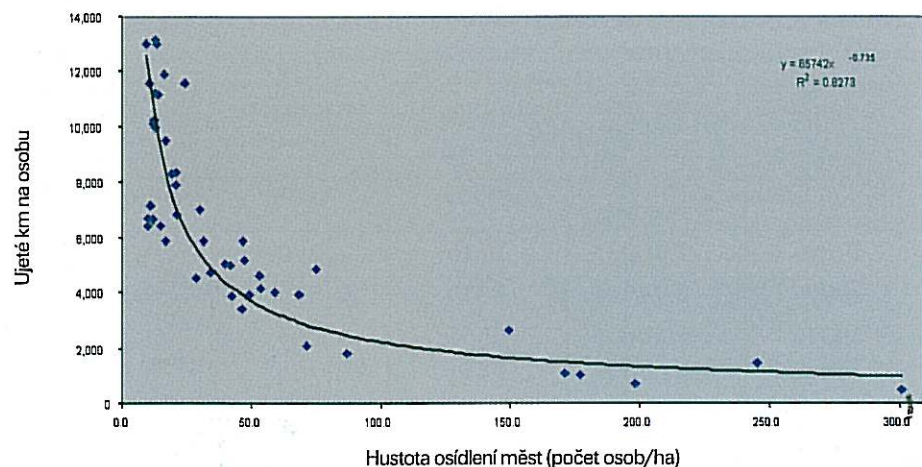
Tabulka 9: Pokles využití veřejné dopravy v České republice v letech 1989 až 1997 (miliony přepravených cestujících za rok)

Rok	Městská hromadná doprava		Meziměstská a venkovská hromadná doprava	
	Česká republika	Praha	Vlaky	Autobusy
1989	2.969	1.316	290	1.377
1990	2.945	1.319	289	1.359
1991	3.208	1.555	295	1.282
1992	3.075	1.521	290	1.422
1993	2.876	1.385	242	1.196
1994	2.745	1.364	229	1.086
1995	2.435	1.074	227	1.005
1996	2.207	1.078	219	891
1997	2.191	1.076	203	669
1998	2.167	1.065	182	652

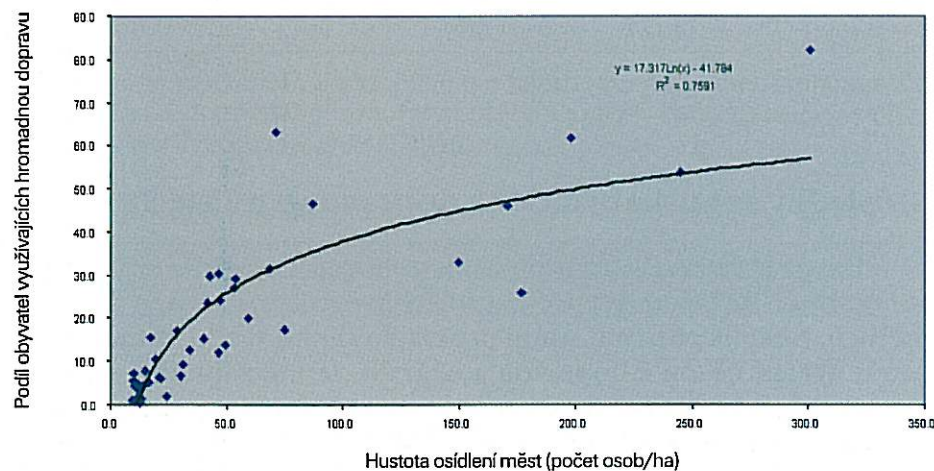
Zdroje: Ministerstvo dopravy České republiky a Český statistický úřad, Statistická ročenka ČR 1992-1997.

Důsledky suburbanizace na dopravu ve městech

Existuje řada důvodů, proč roste počet majitelů a uživatelů automobilů na celém světě. Suburbanizace je jedním z nejvýznamnějších. Několik různých studií prokázalo silnou vazbu mezi intenzitou využití území a dopravou a ukázalo, že metropolitní oblasti s nízkou hustotou zástavby jsou odsouzeny k závislosti na automobilech a úpadku hromadné, pěší a cyklistické dopravy. V rozsáhlé mezinárodní analýze porovnávali Kenworthy a Laube (1999) hustotu velkoměstské zástavby, používání aut na osobu a využití hromadné dopravy ve 46 velkoměstech na celém světě. Jak ukazuje Graf 1, zjistili, že nižší hustota zástavby si vynucuje mnohem vyšší intenzitu používání automobilů. Regresní analýza ukázala, že 83 % variability v používání aut lze vysvětlit rozdíly v hustotě městského osídlení. Naopak, čím vyšší je hustota osídlení, tím vyšší je podíl cest uskutečněných hromadnou dopravou. Jak ukazuje Graf 2, vyšší hustota osídlení je spojena s mnohem vyšší intenzitou využití hromadné



Graf 1: Hustota osídlení versus používání aut ve 46 globálních městech (1990) (převzato z Kenworthy a Laube 1999)

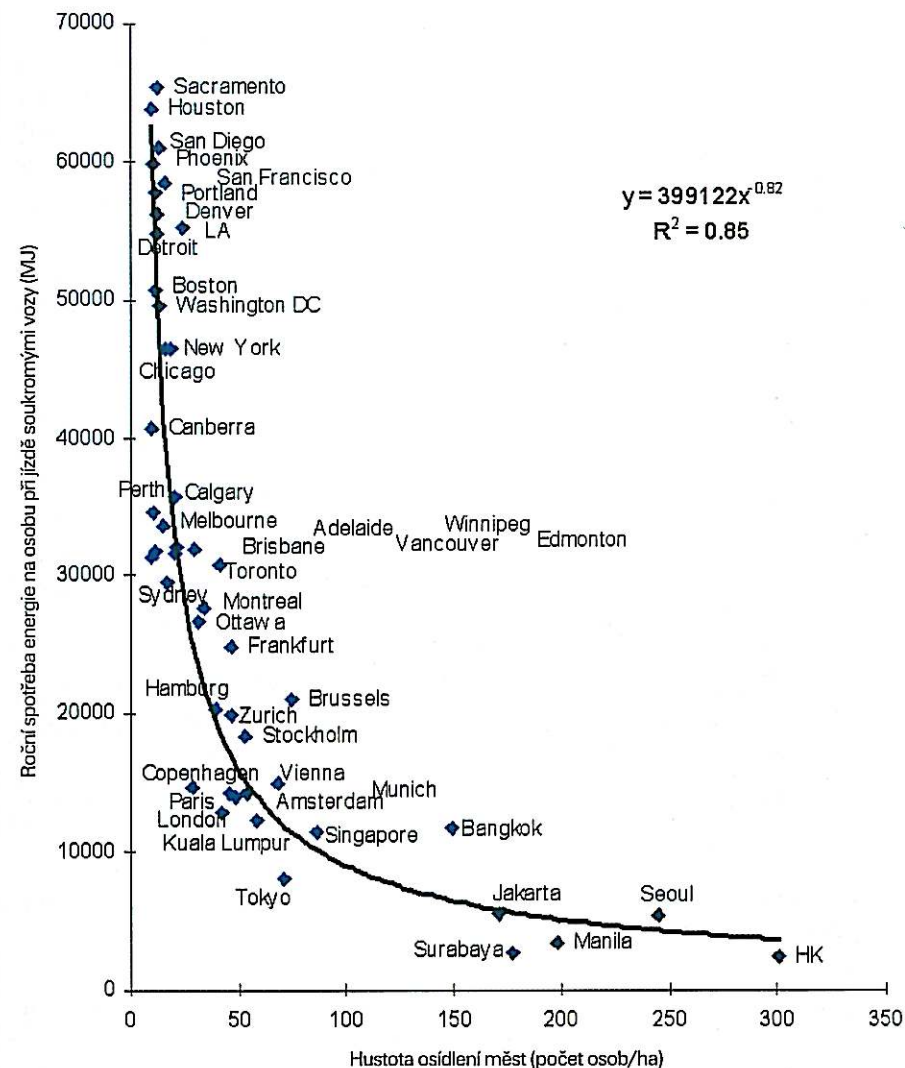


Graf 2: Hustota osídlení versus podíl hromadné dopravy ve 46 globálních městech (1990) (převzato z Kenworthy a Laube 1999)

dopravy. Rozdíly mezi městy v jejich hustotě obyvatelstva vysvětlují 76 % variability v míře použití hromadné dopravy.

Graf 3 ukazuje vztah mezi hustotou městského osídlení a spotřebou energie. Spotřeba energie na obyvatele je ve městech s nízkou hustotou zástavby, která jsou na automobilové dopravě absolutně

závislá, velmi vysoká. Města, v nichž je hustota obyvatel vysoká a více využívají hromadnou a pěší dopravu, spotřebovávají méně než třetinu energie na obyvatele v porovnání s městy s dominancí aut. Graf 3 ukazuje rozsah plýtvání energií způsobený suburbanizací.



Graf 3: Spotřeba pohonných hmot versus hustota osídlení měst (1990) (převzato z Kenworthy a Laube 1999)

Používání aut a hromadné dopravy se dramaticky liší v územích o rozdílné hustotě zástavby v těžce velkoměstské oblasti. Holtzclaw (1998) porovnal využití hromadné dopravy a automobilů pro různé hustoty zástavby ve čtyřech velkoměstech Kalifornie (San Francisco, Los Angeles, San Diego a Sacramento). Počet kilometrů ujetých soukromými vozy na hlavu byl ve čtvrtích s nízkou hustotou zástavby asi třikrát vyšší, než v hustě osídlených čtvrtích téhož města. Mnohem dřívější studie Pushkareva a Zupana (1978) upozornila na silnou závislost mezi hustotou městského osídlení (a také koncentrací pracovních míst v centru) a reálností hromadné dopravy. Dospěli k závěru, že hustota osídlení a koncentrace pracovních příležitostí v centru měst jsou klíčovými faktory pro udržitelnost hromadné dopravy. Všechny dostupné studie ukazují, že vyšší hustota osídlení usnadňuje využití hromadné dopravy a umožňuje méně intenzivní využití osobních aut. Kvůli nízké hustotě zástavby je hromadná doprava dražší, hůře realizovatelná a méně pohodlná. Rozptýlená suburbánní zástavba o nízkých hustotách vede k téměř úplné závislosti na automobilech.

Doporučení pro Prahu a Českou republiku

Předchozí analýza naznačuje řadu poučení, která je třeba zvážit při formování zásad pro územní plány a dopravní politiky v Praze a dalších městech České republiky:

- Rozhodnutí neregulovat růst měst je nevratné a odsuzuje města a jejich aglomerace k nadvládě osobních automobilů, úpadku hromadné dopravy a pěšího a cyklistického pohybu.
- Veškeré snahy v USA obsluhovat příměstskou populaci hromadnou dopravou buď skončily naprostým neúspěchem, nebo byly mimořádně drahé a vyžadovaly obrovské dotace. Je nereálné domnívat se, že si můžeme dovolit neregulované rozpínání předměstí a zároveň zachovat veřejnou dopravu.
- Kanada je ve zvládnutí suburbanizace mnohem úspěšnější než USA, protože zde existuje komplexní územní plánování, silnější regionální samospráva a vyšší investice do hromadné dopravy. Důsledkem toho je, že kanadská města a předměstí jsou zalidněna více než dvakrát hustěji než města a předměstí USA. Podíl využívání hromadné dopravy v kanadských městech je pětikrát

vyšší než v USA; chůze a jízda na kole jsou dvakrát významnější než v USA a používání aut je v Kanadě asi o čtvrtinu nižší. Příklad Kanady ukazuje, že pokud skutečně chcete nabídnout své společnosti opravdový výběr z dopravních prostředků, kdy jsou auto, hromadná doprava, chůze a jízda na kole reálnými možnostmi, pak musíte striktně regulovat využití půdy prostřednictvím územního plánování na regionální úrovni.

- Většina západoevropských zemí učinila ještě mnohem více než Kanada, aby omezila používání aut, regulovala využití půdy a podpořila hromadnou dopravu, chůzi a cyklistiku, jako alternativy dopravy osobními auty. Navíc je cena aut a náklady na jejich provoz v celé Evropě mnohem vyšší než kdekoli v Severní Americe. Ceny benzínu jsou v Evropě třikrát až čtyřikrát vyšší než v USA a cena automobilu je v Evropě dvakrát vyšší. Není pochyb o tom, že situace v západní Evropě se situací v České republice podobá nejvíce a je s ní mnohem srovnatelnější než kterákoli země Severní Ameriky. Územní plánování a dopravní politiky v západní Evropě byly při regulaci suburbanizace a používání osobních aut poměrně úspěšné. Česká republika se tudíž nejvíce poučí z toho, když si pro své potřeby přizpůsobí zásady uplatňované v západní Evropě.
- Praha a další česká města by se měla vyvarovat katastrofálních sociálních, environmentálních a ekonomických důsledků, které má neregulované rozpínání měst a také problémů spojených s nadměrným používáním automobilů, jako jsou dopravní zácpy, znečištění, hluk a potíže s parkováním a bezpečností provozu. Je proto velmi důležité, aby politici a úředníci na místní, krajské a celostátní úrovni začali využívat územní plánování na regionální/metropolitní úrovni, které zamezí nebo alespoň zpomalí rozvolněné rozpínání měst do okolní krajiny, k němuž již nyní dochází v okolí Prahy a dalších českých měst.
- Na příkladu Ameriky je vidět, jak dlouhodobé problémy s dopravou pramení z toho, že byl umožněn nekontrolovaný růst měst. Kanadský příklad ukazuje dlouhodobé přínosy územního plánování na regionální úrovni v metropolitních oblastech, zvláště pak menší nadvládu automobilů a mnohem lépe rozvinutou hromadnou, pěší a cyklistickou dopravu. Příklad západní Evropy ukazuje ještě podstatnější přínosy pocházející z širších a lépe koordinovaných zásad dopravních politik a územního plánování

určených pro regulaci růstu předměstí a používání osobních aut ve městech. Západoevropský model je pro Českou republiku tím nejvhodnějším k následování, mimo jiné také proto, že se blíží její členství v Evropské unii. Nařízení EU budou vyžadovat, aby Česká republika používala opatření odpovídající politikám a pravidlům EU, takže čeští politici a úředníci budou muset přizpůsobit zásady pro dopravu a územní plánování stávajícím normám EU již nyní, dříve než země vstoupí do EU.

Literatura

Holzclaw, J. (1998) *Vehicle Miles Traveled Variation with Residential Density*. San Francisco: Sierra Club of California.

Kenworthy, J., Laube, F. (1999) *An International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities*. Niwot, Colorado: University Press of Colorado.

National Academy of Sciences (1998) *The Costs of Sprawl – Revisited*. Report prepared jointly by the Center for Urban Policy Research, Rutgers University; The Brookings Institution; ECONorthwest; and Parsons, Brinckerhoff, Quade and Douglass, Inc. Washington, D.C.: Transportation Research Board, National Research Council.

Pisarski, A. (1996) *Commuting in America II: The Second National Report on Commuting Patterns and Trends*. Washington, D.C.: Eno Transportation Foundation.

Pucher, J. (1999) *The Transformation of Urban Transport in the Czech Republic, 1988-1998*. *Transport Policy* 6, str. 225-236.

Pucher, J., Lefevre, C. (1996) *The Urban Transport Crisis in Europe and North America*. London: Macmillan Press.

Pushkarev, B., Zupan, J. (1977) *Public Transportation and Land Use*. Bloomington, Indiana: University of Indiana Press.

Transportation Research Board (2001) *Making Transit Work: Lessons from Europe and Canada*. TRB Special Report No. 257. Washington, D.C.: National Research Council.

Statistické podklady

American Public Transit Association (1998) *Transit Factbook 1998*. Washington, D.C.: APTA.

British Department of Transport (1997) *Transport Statistics Great Britain*. London: British Department of Transport.

Federal Highway Administration (1973, 1980, 1986, 1992, 1998) *Nationwide*

Personal Transportation Survey. Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation.

Federal Highway Administration (1996, 1997) *Highway Statistics, Summary to 1995 and Highway Statistics 1996*. Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation.

Ústav dopravního inženýrství hlavního města Prahy (1988-1997) *Data o dopravě v Praze*. Praha: Ústav dopravního inženýrství hlavního města Prahy.

U.S. Bureau of the Census (2000) *Population Change in Metropolitan Population Inside and Outside Central Cities, by Region and Division, 1990 to 1998*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce.

U.S. Department of Commerce (1998) *Statistical Abstract of the United States*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

VNÍMÁNÍ ŽIVELNÉHO ROZPÍNÁNÍ MĚST: BITVA O UDRŽITELNÝ RŮST V ARIZONĚ

IGNACIO SAN MARTIN

„I ti, kdož se snažili uniknout dopravním zácpám a nadměrnému růstu tím, že se odstěhovali na vzdálená předměstí stále ještě obklopená otevřenou krajinou, z dlouhodobého pohledu jen posilovali stejný proces, který je přinutil se odstěhovat. V samé povaze života ve městě jsou zakotveny přirozené meze růstu města a za těmito mezemi jsou již jen deformace, rozvrat a rozklad.“

Lewis Mumford (1963, str. xiii-xiv)

Úvod

Během posledního půlstoletí růstu předměstí v Americe se dominantní forma výstavby podstatnou měrou odchýlila od tradiční kompaktní struktury původních měst. K výstavbě předměstí došlo již v letech 1850 až 1920 (Stein 1973; Stern 1981). Nic se však nevyrovná mohutné expanzi předměstí, k níž došlo po roce 1950. Vytváření předměstí v Americe je vedlejším produktem ideálu, který zahrnoval bydlení v přírodě, vášnivou potřebu volného pohybu a touhu po životě ve vlastním. To, co kdysi bývalo vyhrazeno převážně vyšší třídě a v 60. letech se stalo masivní výstavbou předměstí, se brzy stalo předmětem ostré kritiky.

Tato kapitola diskutuje různorodá vnímání živelné suburbanizace. Zahrnuje široký záběr pohledů odborníků, představitelů místní správy a široké veřejnosti. Příspěvek odráží současné politické debaty a percepce veřejnosti v metropolitním regionu Phoenixu spojené s aktivitami státu Arizona čelícího tlakům veřejnosti na zvládnutí živelné příměstské výstavby.

Rozpínání předměstí: Vědecký pohled

V současnosti je rozpínání měst (urban sprawl) pejorativním pojmem popisujícím nekontrolovanou, z ekonomického hlediska so-

beckou a prostorově roztroušenou zástavbu na pozemcích zabírajících rozsáhlou oblast kolem měst. Obecně řečeno, jde o synonymum pro jednotvárnou zástavbu o nízké hustotě, s rodinnými domky, jejichž obyvatelé jsou odkázáni na automobil a s naprosto chybějící občanskou vybaveností (Harvey a Clark 1965, str. 1-9; Peiser 1989, str. 190-200; Ewing 1994, str. 1-15; San Martín 2000, str. 6). Přes svou oblibu se suburbanizace stala předmětem kritických diskusí již od svých počátků. Například satirický román Johna Keatse „The Crack in the Picture Window (Prasklina v okně)“ kritizuje předměstí jako zástavbu, která vznikla omylem, je živena chamtivostí a rozkládá vše, čeho se dotkne (Keats 1956). Pro Keatse bylo živelné rozpínání měst synonymem pro život v pasti šílenství.

Lewis Mumford, který dával přednost řízenému růstu sídel, nepohlížel na živelné rozpínání předměstí nijak vstřícně. Živelnou suburbanizaci a její důsledky kritizuje ve známých pracích, jako jsou například *The City in History* (Město v historii, 1961) a *The Highway and the City* (Silnice a město, 1953). Mumford píše: „jakmile se model předměstí stal univerzálním, začaly přednosti, kterými se zprvu pyšnil, mizet... Předměstí se ukázala jako přechodné a nákladné řešení“ (Mumford 1961, str. 493-496). Podobně již v padesátých letech kritizoval důsledky suburbanizace a automobilismu: „Při používání auta k úprku z velkoměsta motorista zjišťuje, že přelidnění pouze přenesl na silnici a tím je zdvojnásobil. Když dojede do cíle na vzdáleném předměstí, zjistí, že krajina, kterou hledal, zmizela. Díky dálnici za ním leží jen další předměstí, stejně tak bezduché, jako jeho vlastní“ (Mumford 1953, str. 234-235).

Nejvýraznějším kritikem příměstské výstavby byla Jane Jacobs (1961, str. 143-222). V kapitole o podmínkách vedoucích k různorodosti měst diskutovala to, co činí města přístupnými, obyvatelnými, životaschopnými a svéráznými. Jde o podmínky, které na předměstích zcela chybí. V posledních letech kritika rozpínání měst nabývá na síle. Jacquelin Robertson, bývalá děkanka University of Virginia vyjádřila velké znepokojení nad stavem předměstí v Americe i nad charakterem a směřováním vzdělávání územního plánování a urbanismu. „Zdá se, že během období velkého rozmachu výstavby v 50. až 80. letech 20. století jsme opustili vizi města jako vhodného místa pro lepší život, jako celku, v němž každá část má svoji roli a účel... Vytváříme jen velmi málo vydařených míst ...“ (Robertson 1982, str. 35-57).

Novinář James Kunstler se ve své knize *The Geography of Nowhere* (Geografie ničeho) ptá: „Má moderní profese zvaná územní plánování ještě něco společného s tvorbou pro život příjemného prostředí? Vždyť urbanisté jsou teď převážně zaneprázdnění administrativní prací: vydáváním povolení, vyplňováním formulářů a přehazováním papírů, zkrátka byrokracií. Amerika mrhá svým národním bohatstvím, protože vytváří takové obytné prostředí, které se vši pravděpodobností nebude příliš dlouho použitelné.“ Na pozemky je v Americe pohlíženo především jako na komoditu přinášející zisk: „... mimořádný individualismus ve vlastnictví majetku... je zdrojem mnoha problémů. Především vede k úpadku veřejného prostoru ... a k potlačení individuální zodpovědnosti vůči veřejnému prostoru“ (Kunstler 1993, str. 26-27).

Význačný sociolog Richard Sennett studoval význam veřejného prostoru. Podle něj termín veřejný prostor ztratil svůj sociální a dokonce i etický význam. Zatímco poměrně často dochází ke snahám napodobit staré formy veřejných prostor, jde o soukromé prostory sloužící konzumu a nikoli veřejné rozpravě (Sennett 1990, str. xi-xiv). V eseji *Communities Become Uncivilized* (Komunity ztrácí společenský charakter) zdůrazňuje, že: „V posledních dvou desetiletích mezi sebou američtí urbanisté vedli dlouhou a v zásadě neplodnou debatu o tom, zda jsou předměstí skutečnými komunitami či nikoli; důležité je, že tato otázka byla vůbec nastolena, že se otázkou komunity začali lidé vůbec zabývat“ (Sennett 1978, str. 294-312).

Dan Solomon, profesor architektury na University of California v Berkeley popisuje suburbanizaci jako naivní americký idealismus: „čím více toho podle tohoto snu stavíme, tím méně se to podobá naší původní představě“. Podle Solomona existuje pět hlavních problémů spojených se suburbanizací: „Ničí krajinu mazáním rozdílu mezi venkovem a městem; nadbytečně spotřebovává zdroje; nesmyslně pohlcuje čas lidí; diskriminuje lidi, kteří nemají zájem o tento svou povahou homogenizující a netolerantní trh; vytváří sterilní antiměstský svět omezující obzory obyvatel“ (Solomon 1987, str. 21-33).

Zatímco tento nesouhlasný názor na bezbřehou suburbanizaci zastává velká skupina vzdělané a dobře informované veřejnosti, existují lidé, kteří bydlení na předměstí považují za nejpokrokovější a nejučelnější podobu amerického způsobu života. Tak například Lawrence Speck říká: „Protože [Sunbelt cities – města v jižních státech od Kalifornie po Karolínu] nerespektují tradiční evropský

urbanismus ... bývají někdy odsuzována jako horší nebo odlišná; pokud se posuzují podle měřítka evropského urbanismu, zdaleka nedosahují svých předchůdců. Takové hodnocení ale spíše vyplývá z použitého měřítka než z měst, která se porovnávají“ (Speck 1985, str. 6). Stoupenci suburbanizace vycházejí z teorie polycentrické stavby měst. Na rozdíl od tradičních monocentrických měst minulosti se moderní města v Americe vyznačují polycentrickým rozvojem poskytujícím osobní svobodu a lepší přístup k nezastavěným prostorům sloužícím k oddychu ve volném čase. Jiní stoupenci zdůrazňují, že zástavba o nízkých hustotách „není jen výsledkem preferencí obyvatel, ale též prostorovým odrazem tradičních hodnot středních vrstev, esteticky zhmotněných ve vzájemném protnutí města a venkova“ (Audirac a kol. 1990, str. 514-516).

Rozvoj předměstí v Arizoně

Od svých počátků koncem 19. století je metropolitní region města Phoenix významným centrem zemědělské výroby v USA s důrazem na pěstování bavlny. Značnou oblibu tomuto regionu přineslo jeho příjemné podnebí. Ve 20. letech se Phoenix stal důležitým lázeňským centrem (Luckingham 1989). Od 60. let dochází díky výstavbě dálnic a oblíbenosti regionu jakožto ideálního místa vyhledávaného seniory k ohromnému růstu města. Počet obyvatel města Phoenix, největšího sídla v okrese Maricopa, se zvýšil z 29 tisíc osob v roce 1920 na 107 tisíc v r. 1950, kdy zaujímalo 44 km². V roce 1990 v Phoenixu žilo již 983 tisíc obyvatel a rozloha města dosáhla 1075 km². V Phoenixu v současnosti žije 1049 tisíc obyvatel. Jeho metropolitní oblast zahrnuje dalších 21 měst, má rozlohu 6144 km² a žije zde celkem 2,6 milionu obyvatel.

Jednou z nejvýznačnějších charakteristik příměstské výstavby v metropolitní oblasti Phoenixu je nízká hustota zástavby rodinnými domky. Průměrná hustota zalidnění klesla v Phoenixu z 2430 osob na km² v roce 1950 na 914 v r. 1990. Demografická prognóza pro rok 2030 udává, že se počet obyvatel metropolitní oblasti Phoenixu více než zdvojnásobí a dosáhne cca 6 milionů. Kombinace zástavby nízké hustoty a preferencí pro automobilovou dopravu vedly k tomu, že polovina ploch nové zástavby jsou dálnice, silnice a parkoviště. Pokud bude



Obr. 1: Obytná zóna v poušti

výstavba bydlení pokračovat stejným tempem jako v posledních pěti letech (35 000 rodinných domů ročně), každou hodinu se přemění 0,8 ha krajiny. Negativní důsledky suburbanizace jsou stejné jako v ostatních částech USA (San Martín 2000, str. 7-8). S tím, jak ekonomika Phoenixu přechází od bavlny k počítačům, mění se též krajina příměstské zóny z nádherné pouště na nekonečná předměstí.

Jak veřejnost vnímá růst v Arizoně: průzkum mezi vedoucími pracovníky z roku 1988

V roce 1988 provedl Morrisonův Institut pro veřejnou politiku při Arizonské státní univerzitě (Morrison Institute for Public Policy at Arizona State University) průzkum postojů vedoucích pracovníků veřejné i občanské sféry k procesu suburbanizace. Bylo dotázáno celkem 140 osob z městských i venkovských lokalit. Průzkum přinesl některá důležitá zjištění (Melnick a Roepke 1988, str. 125-139):

- Vedoucí představitelé si jsou dobře vědomi jak četných výhod tak i negativních důsledků, které doprovázejí růst.

- Jako nejtěživější problém spojený s rozpínáním předměstí vnímá 90 % respondentů kvalitu ovzduší.
- Za druhý a třetí nejzávažnější problém označilo 78% respondentů dopravu a dostatek vody.
- Většina respondentů souhlasila, že veřejná doprava je vhodnou alternativou vedoucí ke snížení znečištění ovzduší, zároveň však dávala též najevo, že soukromý vůz je charakteristickým znakem osobní svobody.
- Pokud jde o zásady a programy, které by měly řešit otázku zásobování vodou, většina respondentů souhlasila s tím, že úspěšná řešení by měla zahrnovat šetření vodou, zvýšení cen vody, přivedení vody z nových zdrojů a zmenšení rozsahu zavlažované zemědělské půdy.
- 72 % respondentů považovalo za velmi důležitou politiku využití půdy a územní plánování.
- Přestože většina respondentů se shodovala v tom, že regulace využití půdy musí být v budoucnu přísnější, panuje jen malá shoda, pokud jde o druh a charakter nástrojů.

Další průzkumy uskutečněné různými organizacemi potvrdily výše uvedená zjištění a zároveň upozornily na další významné otázky (Melnick a Roepke 1988, str. 215):

- Za nejnaléhavější problémy Arizony jsou považovány zhoršování životního prostředí a ztráty prostředí Sonorské pouště.
- S rozpínáním měst jsou spojeny dopravní zácpy, znečištěné ovzduší, zhoršování životního prostředí, kriminalita a zvyšování nákladů na veřejné služby.

Usměrňování růstu na národní úrovni

Jelikož se Arizona stala velmi žádanou rezidenční lokalitou v rámci USA, musí občané, úředníci a politici vyhodnotit existující zásady plánování. Tváří v tvář prognóze zdvojnásobení počtu obyvatel během následujících 30 let se občané a úředníci ptají, zda stávající zásady pro využívání půdy jsou účinné pro udržení zdravého a ekonomicky životaschopného regionu. Potřebujeme zavést přísnější koncepci územního plánování, abychom minimalizovali negativní účinky spojené s rychlým růstem? Pokud ano, jaký systém řízení růstu je vhodný pro Arizonu? Naštěstí není stát Arizona



Obr. 2: Intenzivní zemědělské využívání krajiny vyžaduje velké množství dodatkové energie

v pokusech zavést přísnější pravidla územního rozvoje osamocen. V uplynulých 30 letech čelily i jiné státy nepříznivým důsledkům růstu přijetím nové plánovací legislativy sloužící k usměrňování růstu měst. Hledání vhodné koncepce pro řízení růstu v Arizoně přesto vyvolává kontroverzní politické diskuse.

K vývoji strategií řízení růstu měst a změnám zákonů ve prospěch usměrňování využití půdy došlo ve dvou fázích. První z nich (od poloviny 60. do poloviny 70. let) vyplývala z přesvědčení veřejnosti, že místní zákony a nástroje sloužící k usměrňování růstu (především územní plány) nechrání dostatečně životní prostředí. Proto se první série strategií řízení růstu soustředila na komplexní ochranu pobřežních (přímořských a říčních) území, mokřadů, zemědělské a lesní půdy a na minimalizaci znečištění ovzduší a vody. Významný obrat se odehrál ve vztahu státu k místním správám. Stát opustil tradiční přístup nevměšování se a začal aktivně působit v oblasti využití půdy a výstavby. Stát v podstatě převzal některé z tradičně autonomních oblastí místní politiky. V tomto konkrétním případě zasáhl do rozhodování o výstavbě. Ve skutečnosti však nebylo záměrem státu ani tak převzít pravomoc od místní správy, pokud jde o rozhodování

o využívání půdy, ale o zajištění a usměrnění lepšího využívání půdy jednotlivými místními správami. Zapojení státu do rozhodování o využívání půdy nejen nesnížilo, ale rozšířilo vliv místních správ v této oblasti. Během prvních let přijalo legislativu sloužící k usměrnování růstu sedm států: Hawaii (1961), Vermont (1970), Florida (1972), Kalifornie (regulace rozvoje pobřeží, 1972), Oregon (1973), Colorado (1974), a Severní Karolína (regulace rozvoje pobřeží, 1974).

Druhá vlna ve vývoji přístupů k usměrnování růstu rozšířila původní okruh otázek z ochrany životního prostředí na takové problémy, jako jsou např. přesunutí nákladů vyplývajících z požadavků na dopravní a technickou infrastrukturu, jež souvisejí s novou výstavbou, na developery, zahrnutí požadavků na zajištění výstavby dostupného bydlení, řešení problémů s platební schopností měst a mnohem vyšší zájem o otázky místních komunit a kvality života. Několik států se přidalo k usměrnování růstu a některé z původních rozšířily svá opatření: Hawaii (1978), Florida (1984), New Jersey (1986), Maine (1988), Vermont (1988), Rhode Island (1988), Georgia (1988) a Massachusetts (částečně, 1988), Maryland (1997), Tennessee (1998) a Washington (1990 a 1991). V posledních pěti letech přijal velký počet států, mezi nimi i Arizona, iniciativy „řízeného růstu“ (smart growth). Jak se v posledních 30 letech zvyšovaly tlaky na růst, postupně se vyvíjely a prosazovaly i strategie plánování zaměřené na usměrnování růstu.

Není jednoduché se shodnout na jasné a jednoznačné definici strategie řízení růstu. Většina by však souhlasila s tím, že cílem je využití soukromých a veřejných pozemků tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi hospodářským růstem, sociální odpovědností a kvalitou životního prostředí. V literatuře věnované řízení růstu se nejčastěji objevuje následujících deset cílů:

1. Ovlivnit lokalizaci a načasování výstavby
2. Vytvořit takové využití půdy, které sníží dopravní zácpu
3. Minimalizovat náklady veřejného sektoru na zajištění infrastruktury
4. Chránit volná prostranství a jedinečné a citlivé přírodní zdroje
5. Zachovat kvalitní zemědělskou a lesní půdu.
6. Zabránit homogenním zástavbám s nízkými hustotami osídlení, známým jako „sprawl“
7. Stimulovat výstavbu v již urbanizovaných územích
8. Zachovat nebo zlepšit úroveň veřejných služeb

9. Zachovat nebo zlepšit identitu a charakter komunit
10. Zapojit občany a zájmové organizace do přípravy a implementace strategií pro řízení růstu

Zatímco občané většinou výše uvedený soubor cílů podporují, zavedení řízení růstu se neobejde bez kritiky. Zastánci tyto cíle brání jako důležité a odrážející současné požadavky. Oponenti řízení růstu kritizují, že vedou k nárůstu cen nemovitostí, jsou sociálně diskriminující a jejich realizace je nákladná a těžkopádná. Úplnou shodu ohledně přínosu strategií řízení růstu není snadné dosáhnout, některé pozitivní signály se však objevují (Deaking 1989):

- Podpora strategií řízení růstu je přímo svázána s tím, jak je vnímáno zhoršování stavu životního prostředí, nárůst veřejných nákladů na zajištění infrastruktury a veřejných služeb a celkové snížení kvality života.
- Podpora řízení růstu se neliší podle vzdělání nebo příjmů.
- Strategie řízení růstu mohou diskriminovat domácnosti s nízkými a středními příjmy svým vlivem na cenu nového bydlení. Důsledky pro růst cen nového bydlení jsou však nižší než se dříve uvádělo (Justin a Goodstein 2000, str. 334-344).

Usměrnování suburbanizace: dvě arizonské iniciativy

Dne 2. listopadu roku 2000 byly občanům Arizony k hlasování předloženy dva návrhy. Návrh 202, jinak známý jako Iniciativa občanů k řízení růstu (Citizen's Growth Management Initiative) a Návrh SCR 1001, známý jako Iniciativa státu „Growing Smarter Plus“. SCR 1001 je modifikací předchozí vládní iniciativy „Growing Smarter“ z r. 1999 s určitým doplněním ploch pro výstavbu.

Pro ty, kdo nejsou obeznámeni s případem Arizony není snadné pochopit, proč by měla být Iniciativa občanů k řízení růstu v Arizoně předložena k veřejnému hlasování v roce 2000, když už arizonský zákonodárny sbor schválil Iniciativu „Smart Growth“ v r. 1999. Pod nátlakem malé skupiny občanů v r. 1998 podporující schválení iniciativy řízení růstu (která nebyla přijata pro nedostatečný počet podpisů na podporu tohoto opatření), stát v roce 1999 a pod nátlakem ze strany stavebních firem schválil vlastní iniciativu „Smart Growth“. Dodržování této iniciativy však není pro města a obce závazné, ale jen dobrovolné. Vzhledem k těmto politickým trikům se občané lépe



Obr. 3: Americké sen - bydlení v rodinném domě s bazénem situovaném v izolované „solidní“ čtvrti

připravili a v r. 2000 předložili svoji iniciativu k hlasování. Iniciativa občanů však získala pouze 30% podporu veřejnosti.

Občanská strategie řízení růstu (Citizen's Growth Management Strategies, CGMS): Návrh 202

Cílem Občanské iniciativy řízení růstu (CGMI), jinak známé jako Návrh 202 a předložené k veřejnému hlasování 8. listopadu 2000, je snížit negativní účinky nekontrolované výstavby. K tomu má sloužit přijetí celostátní strategie pro řízení růstu, podle níž by města a okresy měly:

- Definovat oblasti růstu s jasnými hranicemi pro následujících 10 let.
- Specifikovat metody výpočtu úhrady nákladů na veřejné služby (požárníci a policie, školy, veřejné parky, silnice, atd.) vyplývající z nové výstavby.
- Vytvořit systém pobídek k výstavbě uvnitř kompaktního města.
- Dosáhnout rovnováhy mezi novou výstavbou a cíli v oblasti ochrany ovzduší a kvality vody.

- Chránit historické památky, přírodní území a kvalitu prostředí stávajících čtvrtí.
- Zahrnout politiku podporující výstavbu dostupného bydlení do stávajícího plánu řízení růstu.
- Vytvořit plány, které podpoří multimodální formy veřejné dopravy.
- Institucionalizovat systém pro schvalování Plánů pro řízení růstu občany včetně všech případných změn a doplňků přesahujících 8 ha.
- Do přípravy Plánů pro řízení růstu začlenit systém umožňující účast občanů.
- Zavést shodu mezi stávajícími Územními plány a Plány pro řízení růstu.

Návrh „Growing Smarter Plus“: SCR 1001, iniciativa státu

Na neočekávaný šok, který způsobila iniciativa občanů, reagovaly stavební firmy a jejich právníci a přesvědčily úředníky místní správy a guvernérku Jane Dee Hall, aby předložili vlastní iniciativu řízení růstu pod názvem „growing smarter.“ Název (v překladu „chytrý, inteligentní nebo řízený růst“) zní vskutku mnohem přesvědčivěji než „občanská iniciativa pro řízení růstu“. Je kratší, veselější a Arizoňané chtějí být spojováni s něčím, co je chytré, rozhodně spíše než s účastí veřejnosti na věcech veřejných. Původní záměr této iniciativy byl veden dobrými úmysly:

- Vytvořit vhodné volné prostory na základě požadavku začlenit obecní a okresní plány volných prostranství do státního plánu. Za tímto účelem stát poskytne 200 mil. USD k začlenění chráněných území.
- Posílit stávající územní plány přidáním ekologických a růst ovlivňujících prvků.
- Zvýšit účast občanů podporou zapojování občanů do revizí územních plánů jednou za deset let.
- Vytvořit obecní plány požadující, aby nová výstavba zaplatila své požadavky na nová veřejná zařízení.
- Podpořit územní plánování na venkově a zdejší životní styl na základě pomoci venkovským obcím s vytvořením územních plá-

nů a poskytnutím finančních podpor farmářům s cílem zajistit ekologické obhospodařování půdy.

- Určit 3 % půdy ve státní držbě na volná prostranství.

Vládní iniciativa byla ze strany většiny okresů, obcí, odborníků i veřejnosti přijata s optimismem a všeobecnou podporou. Bohužel, během posledních fází přípravy iniciativy došlo k několika závažným změnám, včetně té nejzávažnější, rušící povinnost a deklarující dobrovolnost v zavedení iniciativy „growing smarter“ městy a okresy.

Jak veřejnost vnímá dvě arizonské iniciativy týkající se růstu

The Udall Center for Studies in Public Policy, výzkumný tým při Univerzitě Arizony, provedl výzkum a vyhodnocení veřejného mínění ohledně růstových iniciativ.

K růstu

- Veřejnost chápe řízení růstu mylně. Nejde o mechanismus k zastavení růstu, ale o správný způsob řízení důsledků růstu.
- O růstu přemýšlíme zvláštním způsobem. Růst vůbec nemusí znamenat zvětšování. Obec může růst jinými způsoby. Například kvalitativně, jako je lepší vzdělání, veřejná doprava či lákavější místo k bydlení.
- S půdou zacházíme, jako by neměla žádnou cenu. Máme mnohem vyšší tempo růstu pokud jde o zábor půdy než o počet obyvatel.
- Nová výstavba by měla zaplatit všechny vyvolané náklady.

K vedení

- Potřebujeme vedení, pokud jde o vizi, kam směřujeme.
- Lidé jsou frustrováni.
- Neexistuje žádné zázračné řešení. Potřebujeme kvalifikované a dobře informované vedení a volené funkcionáře.
- Politické vedení je odtrženo od přání veřejnosti v otázkách růstu.
- K řešení dopadů růstu je potřeba pevného odhodlání.
- Volení politici mají příliš krátkodobé cíle. Řízení růstu vyžaduje uvažovat v dlouhodobém horizontu.
- Strategie řízení růstu nefungují, pokud je politické vedení a obyvatelé nepodporují.



Obr. 4: Obytná zóna s komerčními centry

- Musíme myslet na ty, kdo mají malé šance se na řízení podílet, zvláště na lidi na okraji.

K účasti občanů

- Lidé nemají dostatečné možnosti mluvit do toho, jak jejich obec poroste, ani nevědí, nač se vynakládají peníze, které zaplatili na daních.
- Do rozhodování nejsou občané smysluplně zapojováni.
- Plánování se nejlépe provádí zdola nahoru, s komplexním přístupem.

K potřebě plánování

- Koordinace plánování na regionální úrovni je nedostatečná. Stát neposkytuje městům a okresům téměř žádné podněty vedoucí ke vzájemné koordinaci jejich plánů. Obce často proti sobě stojí jako konkurenti, namísto aby byly součástí širší koncepce regionálního rozvoje.
- Místní úřady nejsou ze zákona povinné plánovat rozvoj obce.
- Pokud bude řízení růstu dobrovolné, nikdo se jím nebude řídit.

Výše uvedené postřehy mohou vést k závěru, že Arizoňané jsou připraveni přijmout přísnější systém územního plánování sloužící k řízení růstu předměstí. Realita však není tak jednoduchá. Státní a místní politici se v Arizoně spojili s developery, aby porazili Občanskou iniciativu pro řízení růstu. Jejich argumenty silně podporovaly reklamy v televizi, články v novinách i diskuse v rozhlase. Jejich strategie byla klasickým politickým útokem založeným na dezinformaci. Například, v brožuře zasílané obyvatelům a hrazené ze zdrojů Arizona Homebuilding and Construction Industries guvernérka Jane Dee Hull tvrdila:

- „Zákon Growing Smarter se dotýká takových otázek, jako je zamezení nechtěným změnám ve čtvrtích, poskytnutí občanům právo hlasovat o plánech, zastavení rozpínání měst a ochrana nezastavěných ploch.“
- „Nemyslím si, že Sierra Club a jeho následovníci prosazující tvrdé limity vědí, co je po Arizonu nejlepší“
- „Návrh 202 připravily nezávislé skupiny za zavřenými dveřmi, aniž by vyslechly veřejnost či připomínky občanů. Pokud bude schválen, budeme mít na krku zákon, kterým se kontrola nad naší budoucností svěruje ne do rukou občanů Arizony, ale právníků sledujících zvláštní zájmy“.

Skutečnost však byla jiná:

- Growing Smarter nemá žádná ustanovení, která by chránila charakter čtvrtí. Čtvrtě jsou v současnosti ohroženy výstavbou silnic a rozšiřováním ulic, ke kterým se přistupuje v důsledku nárůstu intenzity dopravy a v kontextu chybějící veřejné dopravy. Typickým příkladem ochrany charakteru čtvrtí je výstavba protihlukových bariér, které však čtvrtě ještě více oddělují.
- Stát vytváří sociální nerovnost, když požaduje, aby všichni občané přispívali na úhradu nákladů spojených s novou výstavbou. Mimo jiné se tím přispívá k ozebračování čtvrtí ve středu města.
- Podle Návrhu SCR1001 (státní iniciativy) je účast veřejnosti dána zákonem a dochází k ní jednou za deset let, tzn. pokaždé, když se aktualizují plány měst nebo okresů. I zde dochází k účasti veřejnosti na úrovni terapeutického placebo, když budeme hovořit jazykem studie Sherry Arnstein (Arnstein 1995, str. 363).
- Ve znění státní iniciativy není nic, co by omezovalo suburbanizaci. Napadá však občanskou iniciativu, jako by byla navržená někým

zvenčí, konkrétně Sierra klubem (ekologická organizace). Jde o nefér argument tvrdící, že ti, kdo iniciativu navrhovali, přicházejí zvenčí, tj. nejsou to Arizoňané.

Hledání jádra sporu: otázka hodnot

Pokud jsme přesvědčeni, že demokratická podoba řešení sporu je lepší než neustálé politické boje, pak je užitečné zamyslet se nad různými podobami vnímání řízení růstu veřejností. Avšak dosažení konsenzu není v Arizoně vůbec jednoduché. Oponenti občanské iniciativy pocítují značné ohrožení svých životních hodnot a životního stylu založeného na podnikání. Zvláště pak jde o ohrožení práva vlastníka půdy rozhodovat o jejím využití. Mezi hlavní obavy patří:

- Vlastníci půdy nacházející se mimo hranice růstu nebudou mít přístup k veřejným službám, jako je kanalizace a vodovod.
- Vlastníci půdy nacházející se mimo hranice růstu přijdou o hodnotu své půdy.
- Vlastníci půdy, kteří budou chtít změnit stávající využití půdy, budou potřebovat souhlas voličů.
- Vlastníci půdy, jako jsou rančeři a farmáři, by nemohli dělit svou půdu bez souhlasu voličů.

V tom je samozřejmě skryt konfliktní vztah mezi dvěma hodnotovými systémy. Jeden z nich zastává názor, že vlastnictví půdy zakládá svrchované a svobodné právo vlastníka nakládat s ní jako s komoditou přinášející kapitálový zisk. Na druhou stranu, zastánci občanské iniciativy jsou si vědomi, že další setrvávání u stávajícího modelu rozvoje po příštích 25 let zničí ekonomickou životaschopnost regionu, znečistí ovzduší, zlikviduje části Sonorské pouště a zhorší kvalitu života obyvatel.

Obyvatelé Arizony dnes brání své rozdílné životní hodnoty. Nachází se před nimi dlouhá cesta směřující k hledání společných cílů a spolupráci při jejich řešení. Problémy se však neliší od dřívějších zkušeností, kterými USA prošly. Jen se v Arizoně myšlenka o řízení růstu objevila s určitým zpožděním. Strategiím řízení růstu se dnes dostává v různých koutech USA třetí vlny zájmu, z čehož lze vyčíst některé obecné závěry:

- Zkušenosti v USA se strategiemi řízení růstu jsou příslibem pro státní a regionální plánování. Budoucí úspěšný rozvoj však vyža-

duje některé změny v současném využívání strategií řízení růstu a to zejména přechod od převážně územně plánovacích nástrojů k zaměření na spravedlivější rozdělení veřejných služeb, ekonomických zdrojů, vzdělávacích příležitostí pro všechny a investice do lidského kapitálu. Záměrem strategií řízení růstu je něco víc než dokonalejší územní plánování. Cílem je zlepšit povahu a kvalitu života v obcích a regionech.

- Musí se však zlepšit vnímání a pochopení strategií řízení růstu širokou veřejností. Některé skupiny občanů jsou skeptické k použití strategií řízení růstu, a to z důvodu různorodé a komplexní povahy jejich důsledků. Každá snaha vlády zasahovat do využívání půdy se navíc obvykle setkává se značným odporem.

Pozitivní výsledky se neprojeví hned. Je nezbytné podpořit výzkum, aby se rozšířily naše vědomosti o řízení růstu. Patří sem například pochopení důsledků řízení růstu pro trh s byty a zejména možných vlivů na dostupnost bytů pro domácnosti s nízkými a středními příjmy, mladé lidi a menšiny.

Aby se vyrovnaly nejistoty, které přináší nová globální ekonomika, musí místní vlády investovat do takového rozvoje, který využívá zvláštností přírodního a lidského potenciálu regionu. Úspěšné komunity společenské trendy pouze nenásledují, ale vytvářejí tendence nové.

Literatura

- Arnstein, S.R. (1995) A Ladder of Citizen Participation. In: Stein, J.M., ed., *Classic Readings in Urban Planning* McGraw-Hill Inc. New York.
- Audirac, I., Shermyen, A., Smith, M. (1990) Ideal Urban Form and Visions of Good City Life: Florida's Growth Management Dilemma. *Journal of the American Planning Association* 58 (4), s. 514-516.
- Deaking, E. (1989) Growth Management: Past, Present and Future. *Western City*. League of California Cities, San Francisco, California
- Ewing, R.H (1994) Characteristics, Causes, and Effects of Sprawl: A Literature Review. *Environmental and Urban Issues* 21 (2), s. 1-15.
- Harvey, R., Clark, W.A.V. (1965) The Nature and Economics of Urban Sprawl. *Land Economics* 41 (1), s. 1-9.
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Book, New York.
- Keats, J. (1956) *The Crack in the Picture Window*. Houghton Mifflin, Boston

- Kunstler, J. (1993) *The Geography of Nowhere: the rise and decline of America's man-made*. Simon & Schuster, New York.
- Luckingham, B. (1989) *Phoenix: The history of a Southwest Metropolis*. University of Arizona Press, Tucson, Arizona.
- Melnick, R., Roepke, D. (1988) *Urban Growth in Arizona: A Policy Analysis*. Morrison Institute for Public Policy, School of Public Affairs, Arizona State University.
- Mumford, L. (1953) *The Highways and the City*. Harcourt, Brace and World, Inc, New York.
- Mumford, L. (1961) *The City in History: Its Origins, Its transformations and Its Prospects*. Harcourt, Brace Jovanovich, New York.
- Mumford, L. (1963) Introduction to Frederic J. Osborn and Arnold Wittick *New Towns: Their Origins, Achievements and Progress*. Leonard Hill, London.
- Osborn, F.J., Wittick, A. (1963) *New Towns: Their Origins, Achievements and Progress*. Leonard Hill, London.
- Peiser, R. (1989) Density and Urban Sprawl. *Land Economics* 65 (3), s. 190-200.
- Phillips, J., Goodstein, E. (2000) Growth Management and Housing Prices: The Case of Portland Oregon. *Contemporary Economic Policy* 18 (3), s. 334-344.
- Robertson, J. (1982) The Current Crisis of Disorder. In: *Education for Urban Design. Proceedings of the Urban Design Educators' Retreat*. Institute for Urban Design Publication, New York, s. 35-57.
- San Martín, I. (2000) *The Character of Sprawl and its Indicators*. Center for Environmental Studies, Budapest.
- Sennett, R. (1976) *The Fall of Public Man*. Knopf, New York.
- Sennett, R. (1990) *The Conscience of the Eye: The Design and Social Life of Cities*. W.W. Norton & Company, New York.
- Solomon, D. (1987) *Fixing Suburbia In: The Pedestrian Pocket: New Strategies*. Princeton Architectural Press, New York, s. 21-33.
- Speck, L. (1985) *The Hut, the Temple and the Tower: Toward an American Urbanism*. Center Vol. 1, s. 6.
- Stein, C.S. (1973) *Towards New Towns for America* MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Stern, R., ed. (1981) *The Anglo American Suburb. The Architectural Design Profile*, London

NÍZKOPODLAŽNÍ VÝSTAVBA V ÚZEMNÍCH PLÁNECH OBCÍ V ZÁZEMÍ PRAHY

RADIM PERLÍN

Úvod

Územní plánování a stejně tak i nízkopodlažní výstavba v nejbližším zázemí velkých měst má ve středoevropské historii nejméně stoletou tradici. První městské vily na okrajích měst a v nejbližších sídlech se začaly objevovat již na počátku 20. století. V Československu došlo k mimořádnému rozšíření vilové zástavby v období mezi válkami. Po druhé světové válce s nástupem komunistického režimu byla v podstatě individualistická a plošně relativně náročná nízkopodlažní výstavba nahrazena hromadnou výstavbou převážně v panelové technologii s vysokými hustotami obyvatel a bytů v nově budovaných sídlištích. Společenské změny po roce 1989 vedly k rychlému nárůstu poptávky po jiném typu bydlení.

Obnovený rozvoj suburbánní¹ výstavby je výsledkem celé řady společenských, ekonomických i územně technických podmínek. Na rozdíl od zemí s nepřerušenu kontinuitou demokratické tradice a tedy i nepřerušenu kontinuitou výstavby všech typů staveb se situace v ČR liší především tím, že k obnově suburbánní výstavby dochází najednou a bez možnosti navazovat na tradiční nebo běžné postupy a to jak ve formě výstavby, tak i v procesu jejího schvalování.

Situaci v suburbánní výstavbě na počátku 90. let charakterizovalo:

1. Rychlé zastavení výstavby nájemních domů ve městech, úbytek bytového fondu ve starších částech města přeměnou bytového fondu na komerční plochy (kanceláře, služby);

¹ Suburbánní výstavbou chápeme výstavbu za hranicí souvisle zastavěného území města bez ohledu na správní hranici obce. Suburbánní výstavba se tedy uskutečňuje jak uvnitř správní hranice města, tak i na území dalších obcí, které leží v zázemí města.

2. Nereálné předpoklady o velké poptávce po nízkopodlažním bydlení v příjemném životním prostředí;
3. Neexistence tradice v architektonickém a urbanistickém sub-urbánním rozvoji malých sídel;
4. Rychlé a velmi zásadní změny stavebního zákona a přístupů k využití území;
5. Uvolnění dalších legislativních bariér z období komunistické moci a současně neexistující nebo právě vznikající nová regulační opatření;
6. Nezkušenost jednotlivých aktérů (investorů, stavebníků, obcí);
7. Vznik nových velmi malých projekčních ateliérů bez potřebné praxe;
8. Uvolnění absolutní ochrany zemědělského půdního fondu;
9. Restituce zemědělské půdy dědicům původních vlastníků - nezemědělcům, kteří nechtěli na půdě hospodařit;
10. Neexistence základní technické infrastruktury v malých sídlech v okolí metropole;
11. Neexistence použitelných územních plánů nebo jiných regulativů výstavby.

Nový projektovaný a později i realizovaný investiční rozvoj se začal orientovat na okraj města a to jak uvnitř správního území Prahy, tak i vně správní hranice. Rozvoj se změnil z dosud dominující výstavby nájemních domů (zpravidla v panelové technologii) na nízkopodlažní výstavbu a výstavbu technické infrastruktury. Investory se staly buď obce (investice v oblasti technické infrastruktury) nebo privátní subjekty (výstavba domů, později i komerčních a skladových areálů). Zatímco nárůst investiční aktivity v oblasti technické infrastruktury se projevil s menšími regionálními odchylkami v celé ČR, tak výstavba nových domů a komerčních ploch se koncentrovala v okolí velkých měst.

Nejlépe pozorovatelné změny ve struktuře územních plánů a tedy i v očekávaných investičních záměrech a později i realizovaných investic jsou patrné především v zázemí Prahy. Okresy Praha - východ a Praha - západ, které byly v posledních dvaceti letech komunistické moci jedním z nejméně rozvíjených území, se v 90. letech staly centry rozvoje sub-urbánní výstavby v ČR.

Struktura osídlení a úroveň technické infrastruktury v okresech Praha - západ a Praha - východ

Sídlní strukturu v obou okresech charakterizuje absence významného města, velký podíl malých obcí do 500 obyvatel a relativně malý počet územně oddělených místních částí v jednotlivých obcích. I přes rozsáhlou dezintegraci obcí v ČR po roce 1990 nedošlo na území obou sledovaných okresů k významnějším dezintegračním tendencím. Počet obcí (s výjimkou administrativní změny okresní hranice) je od roku 1991 neměnný.

V obou okresech se nachází pouze 13 administrativně deklarovaných měst, z nichž největší město Brandýs nad Labem - Stará Boleslav na sever od Prahy má pouze 15.000 obyvatel. Nejmenším městem jsou Klecany na východě Prahy, které nedosahují ani 2.000 obyvatel a podle běžně užívaných ukazatelů by Klecany ani neměly být zařazeny mezi města.

Soubor neměstských obcí je velmi heterogenní a je možné ho rozdělit na dva relativně oddělené soubory obcí.

1. Obce s hustotou osídlení vyšší než 100 obyv. na 1 km² (velké urbanizované obce).
2. Obce s hustotou osídlení menší (venkovské obce).

Základní charakteristiky za města a obě skupiny neměstských obcí jsou uvedeny v Tabulkách 1 a 2.

Pro budoucí rozvoj území je velmi významná kvalitní občanská a technická infrastruktura. Preferovány jsou obce, kde existuje základní technická infrastruktura a současně jsou v místě dostupné základní služby pro obyvatelstvo. Významný rozdíl existuje především mezi venkovskými obcemi a velkými obcemi. Ve městech je vesměs dobrá úroveň technické infrastruktury. Všechna města byla v roce 1999 napojena na kanalizaci s čistiřnou odpadních vod, měla veřejný vodovod a mají připojení na veřejnou distribuční síť zemního plynu. Úroveň vybavení technickou infrastrukturou v neměstských obcích byla velmi nízká. Četnost občanských zařízení je závislá na počtu uživatelů a je přirozeně umístována do velkých sídel. Absence technické infrastruktury jako je voda, plyn, kanalizace představuje jednu ze základních rozvojových bariér.

I přes významnou absenci základního vybavení v mnoha obcích obou okresů docházelo ve sledovaném území již v letech 1991 - 1999 ke koncentraci nové nízkopodlažní bytové výstavby (Graf 1). V Praze

Tabulka 1: Základní charakteristiky za neměstské obce okresů Praha-východ a Praha-západ

	počet obcí	počet částí	rozloha v km ²	počet obyvatel	hustota osídlení
Města	13	33	178	70570	397
Velké obce	65	117	393	62813	160
Venkovské obce	93	140	588	32238	55
Celkem	171	292	1170	170257	145

Tabulka 2: Občanské a technické vybavení v neměstských obcích okresů Praha-východ a Praha-západ

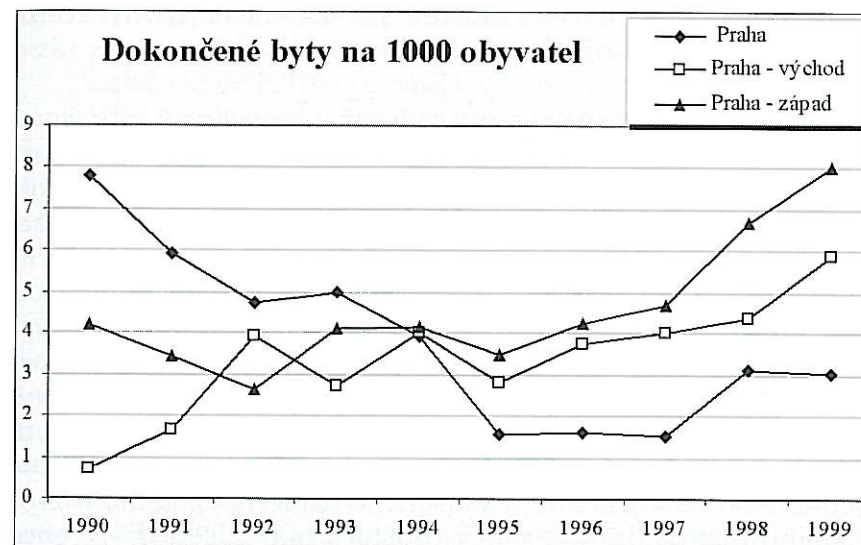
	pošta	základní škola*	zdravotní středisko	police	kanalizace	vodovod	plynovod
Města	13	13	13	12	13	13	13
Velké obce	37	30	37	15	36	50	18
Venkovské obce	19	14	14	3	12	38	11
Celkem	69	57	64	30	61	101	42

Poznámka: Neúplné základní školy pouze s 1.-5. postupným ročníkem byly uvažovány pouze hodnotou 0,5. Skutečný počet existujících základních škol je proto vyšší.

Zdroj: Obce 1999, Český statistický úřad, Praha, 2000

se projevuje důsledek faktického zastavení činžovní bytové výstavby a v obcích pražského suburbánního prostoru roste zájem o nové možnosti bydlení. Proto je migrační saldo ve prospěch okresů Praha - východ a Praha - západ kladné a počet obyvatel v těchto okresech postupně roste (Tabulka 3).

Výměna obyvatelstva mezi Prahou a jejím nejbližším zázemím je od roku 1992 charakterizována rostoucím vystěhovalectvím z Prahy do okresů Praha - západ a Praha - východ. Počet přistěhovalých do Prahy z obou okresů zvolna klesá. Okresy pražského zázemí zvyšují svoji aktivní migrační bilanci s hlavním městem, avšak nárůst počtu obyvatel v obou okresech není dramatický.

**Graf 1:** Dokončené byty na 1000 obyvatel 1991-1999

Zdroj: Okresy ČR 1991 - 1999

Tabulka 3: Migrace mezi hlavním městem Prahou a okresy Praha-východ, Praha-západ (vnitřní stěhování na území České republiky)

vystěhovalí, přistěhovalí	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Okres Praha - východ									
vystěhovalí do Prahy	985	805	873	743	694	653	567	533	586
přistěhovalí z Prahy	936	957	1017	1022	781	1049	1227	1525	1576
saldo (P-V)	-49	152	144	279	-87	396	660	992	990
Okres Praha - západ									
vystěhovalí do Prahy	1028	758	905	738	665	921	561	522	502
přistěhovalí z Prahy	964	1075	1111	1082	1051	1251	1380	1960	2202
saldo (P-V)	-64	317	206	344	386	330	819	1438	1700
Saldo celkem (P-V)	-113	469	350	623	473	726	1479	2430	2690

P - přistěhovalí z hlavního města Prahy

V - vystěhovalí do hlavního města Prahy

Etapy vývoje suburbanizace na základě hodnocení územních plánů obcí

Ještě v roce 1990 neexistoval na území obou okresů jediný použitelný územní plán nebo jiný dokument územního rozvoje. Rozvoj jednotlivých obcí, byl-li nějaký, se do té doby zajišťoval individuální výstavbou jednotlivých stavebníků v rámci zastavěného území obce nebo na jeho okraji. Nové požadavky na investiční rozvoj v zázemí Prahy přinesly požadavky i na zpracování územních plánů. V současné době mají prakticky všechny obce obou okresů zpracovány územní plány alespoň ve fázi konceptu. Většina obcí však již svůj územní plán i schválila. Sledování suburbánního rozvoje na základě analýzy územních plánů obcí umožňuje sledování postojů jednotlivých představitelů veřejné správy k suburbánnímu rozvoji a možnosti jednotlivých subjektů ovlivňovat nebo usměrňovat tento rozvoj.

Suburbanizaci probíhající v prostoru okresů Praha - východ a Praha - západ a její odraz ve zpracovávaných územních plánech obcí lze rozdělit do čtyř základních etap.

Spontánní rozvoj bez plánů (1990 - 1992)

V první etapě po roce 1989 začaly vznikat první plány na investiční výstavbu větších celků obytných domů. Toto období je charakteristické naprostou absencí regulativů výstavby, které by upravovaly pravidla územního rozvoje. Neexistují územní plány a pokud vznikají první územní plány, tak pouze kopírují již připravovanou investiční výstavbu. V této době současně probíhá hlavní vlna restituce zemědělské půdy a restituenti zahajují prodej nabyté zemědělské půdy dalším osobám, zpravidla spekulantům. Cena za zemědělskou půdu dosud není na trhu ustálena. Některé společnosti obchodují s tzv. stavebními parcelami, které však jimi fakticky nejsou a nejsou ani vyňaty ze zemědělského půdního fondu.

V roce 1990 a 1991 dochází k rozpadu dosud monopolních státních projektových kanceláří na zcela nové malé projekční firmy. Nové firmy se dostávají poprvé do konkurenčního prostředí a zpravidla bez podstatné znalosti a zkušenosti se ucházejí o zakázky na zpracování územních plánů a jednotlivé dílčí rozvojové projekty. Protože v této době ovšem poptávka výrazně převyšuje nabídku a současně dosud není možné hodnotit dosavadní práci jednotlivých

ateliérů, není problémem pro všechny ateliéry zajistit jednotlivé zakázky a to bez ohledu na kvalitu dosavadní práce.

Dochází k medializaci prvních velkých rozvojových plánů v zázemí Prahy a veřejnost začíná být sdělovacími prostředky připravována na očekávaný „boom“ nízkopodlažní suburbánní výstavby, která bude představovat nový typ bydlení v zásadě finančně dostupný většině společenských vrstev.

Jako nejznámější příklad takových projektů může sloužit investiční příprava nového satelitního městečka Řitka na jih od Prahy. Do podpory tohoto projektu vložilo investice i několik populárních osobností a celý projekt byl jako typový projekt hodnocen v populárním tisku. Ve vymezené lokalitě se dosud z grandiózního projektu nic nerealizovalo a to díky naprosté územně technické nepřipravenosti

V této etapě dochází k přípravě území na očekávaný rozvoj v nahodilých lokalitách. Na lokalizaci rozvojových projektů se neprojevuje vliv polohy nebo velikosti sídla.

Územní plány velkého rozvoje (1993 - 1994)

Pro další období jsou charakteristické velké plány a velké projekty. V letech 1993 - 1994 se již vytvořily první silnější investiční skupiny, které buď na základě zahraničního kapitálu nebo na základě domácích zdrojů začaly připravovat první velké obytné soubory v těsném zázemí Prahy.

Investoři a developéři slibovali zajistit rozsáhlý rozvoj obce pomocí nové výstavby. Ve svých plánech připravovali velké investiční projekty doplňované výstavbou jednotlivých prvků technické infrastruktury jako např. čistírny odpadních vod, vodovodní přivaděče, regulační plynové stanice, hlavní plynovodní řady, apod. Jednotlivé projekty se připravovaly v ekonomicky netransparentním prostředí (nejasné nebo nekryté bankovní úvěry, špatný marketing) a současně v období velkého investičního očekávání. Pro profesionály nebylo obtížné přesvědčit starosty jednotlivých obcí o úspěšnosti projektu a za sliby další výstavby technické infrastruktury v obcích si zajistili podporu pro svoje projekty. Státní správa na úseku územního plánování byla v této době dosud slabá a nebyla schopna efektivně čelit investorským zájmům. Na druhé straně v investičně nejatraktivnějších územích suburbánní zóny státní správa alespoň

prosazovala zpracování územního plánu, kterým se měly prověřit jednotlivé plochy určené pro další výstavbu. Jednotlivé územní plány však vznikaly za přímé finanční výpomoci silných investorských skupin a tak odpovídaly potřebám investorů.

Investiční příprava se v tomto období koncentrovala především do dvou sektorů. Na jihovýchodním okraji Prahy se jedním z center rozvoje staly Průhonice, které si po celou dobu komunistické vlády zachovaly výjimečnou rezidenční pozici. Dalším místem vyšší koncentrace aktivit se v tomto sektoru stalo těsné okolí vltavského kaňonu se sídly Dolní Břežany, Zvole a Ohrobec. V této části se přednostně projektovaly velké rodinné domy s nadstandardním vybavením, velkou obytnou plochou (od 120 m²) i velkým pozemkem (více než 1000 m²). Jednotlivé domy včetně pozemku a veškerého vybavení se prodávaly od 5 mil. Kč výše.

Druhým rozvojovým sektorem se ve stejné době stal severozápadní sektor Prahy, kde firma H-systém skoupila rozsáhlé pozemky v okolí několika obcí a začala připravovat velkou investiční výstavbu řadových domů, dvojdomů a individuálních domů. H-systém se na rozdíl od ostatních investorů orientoval na výstavbu pro střední vrstvy a projektoval středněmetrážní a malometrážní byty na malých pozemcích. Cena domu se pohybovala od 1,5 mil. Kč výše. Centrem této výstavby se staly Velké Přílepy, kde skutečně firma zahájila výstavbu asi 200 bytových jednotek, pro které měla zajištěný odbyt. Současně jednotliví potenciální kupci složili velké zálohy, nebo dokonce zaplatili předem celou požadovanou částku. Firma H-systém financovala vznik několika územních plánů obcí v tomto sektoru. Z nich pravděpodobně nejkontroverznějším projektem byl územní plán obce Lichoceves, kde v okolí obce, která má 179 obyvatel, mělo vyrůst satelitní městečko s více než 5000 obyvateli v typových domech projektovaných pro H-systém. Obec leží asi 10 km od okraje Prahy v intenzivně využívané zemědělské krajině a nemá přímé dopravní napojení na hlavní město. Díky chybným kalkulacím, právně problematickým krokům i díky velmi malé státní podpoře bytové výstavby (hypoteční úvěry v té době neexistovaly) celý projekt zkrachoval a firma H-systém je nyní v konkurzním řízení.

V řadě obcí, kde došlo k větší časové prodlevě při projednávání jednotlivých fází územního plánu, došlo k tomu, že potenciální investor mezitím změnil svoje investiční priority, nebo v jiné lokalitě již zkrachoval a zastavil výstavbu. V takovém případě ztratil zá-

jem o projednání a dokončení územního plánu. Proto byly mnohé územní plány podstatně měněny již ve fázi návrhu ÚP.

Rozvojové plány byly připravovány především pro obce nebo jejich části, kde existovaly velké a souvislé pozemky a malý počet vlastníků zemědělské půdy. V takových lokalitách bylo snazší zajistit vykoupení pozemků. Rozvoj se dále orientoval na ty obce, kde bylo možné očekávat politickou podporu ze strany místních představitelů. Vliv polohy nebo velikosti sídla se dosud neprojevil.

Omezování územního rozvoje (1995-1997)

S postupnou stabilizací personální situace a zvyšováním odborné úrovně státní správy docházelo k výraznějšímu prosazení vlivu některých orgánů státní správy. Představitelé mnohých obcí již získali dostatek zkušeností, aby byli schopni účinně vstupovat do jednání o připravovaných rozvojových plánech. Růst faktického významu představitelů státní správy při posuzování investičního rozvoje a projednávání územních plánů byl dále posílen stále častějšími negativními příklady zpomalování nebo dokonce opouštění jednotlivých připravovaných nebo rozpracovaných projektů.

Především orgány ochrany zemědělského půdního fondu a dále orgány ochrany přírody a krajiny začaly mnohem aktivněji uplatňovat svoji roli při projednávání územně plánovací dokumentace nebo jednotlivých projektů v územním nebo stavebním řízení. Tlak státní správy a zkušenost z neúspěšných projektů se začaly projevat v jednotlivých územních plánech obcí v suburbánní zóně a to především mnohem diverzifikovanější nabídkou ploch pro výstavbu a opouštěním do té doby převažující orientace na jednoho velkého budoucího investora. Nabídka ploch pro bydlení se v jednotlivých územních plánech připravovaných v tomto období rozpadá na menší ucelené stavební celky s možností lokalizace cca 20 domů a nutností zajistit pro tyto domy sítě technické infrastruktury. Pouze některé projekty velkých obytných zón, které byly připravovány v uplynulém období, se začínají v menším rozsahu realizovat. Výstavba je často zaměřena na malé počty obytných domů v jedné lokalitě a pro konkrétní budoucí majitele.

V tomto období jsou dokončovány územní plány pro většinu obcí v suburbánním zázemí Prahy a současně jsou jednotlivé územ-

ní plány často těsně před dokončením redukovány co do rozsahu nabídky ploch pro bydlení i ploch pro komerční účely.

Původní velké projekty se v tomto období začínají měnit. Jednak dochází k výraznému omezení územního a investičního rozsahu jednotlivých projektů a jednak se výrazně prodlužují časové horizonty výstavby zahájených projektů a omezují se doprovodné investiční akce, které měly původně sloužit ke zlepšení celkového obytného prostředí v celém sídle, nebo měly zajistit pro celé sídlo některé sítě technické infrastruktury.

Jednotlivé projekty byly zastaveny nebo zpomaleny v různých fázích výstavby. Pouze malá část projektů nebyla nikdy zahájena. Zpravidla došlo k tomu, že původní zemědělská půda byla znehodnocena a na budoucím staveništi se začaly budovat sítě technické infrastruktury. V dalších projektech byly dokončeny i hrubé stavby pro některé domy a omezený počet domů byl dokončen a předán do užívání. Většina lokalit je tedy ve stadiu stavební činnosti a současně již i omezený počet domů slouží pro bydlení nových obyvatel. Investoři na některých lokalitách se v tomto období rychleji mění. Začínají se prosazovat další velké investiční skupiny napojené na některé z komerčních bank.

Důvody pro zpomalení nebo zastavení výstavby jsou vnitřní a vnější. Domácí investor nebyl schopen zajistit z vlastních zdrojů dostatečné finanční zajištění stavby. Zahraniční finanční zdroje nebo zahraniční investoři do nejistého prostředí výstavby nízkopodlažních domů nevstupovali. Jednotlivé projekty nebyly dobře připraveny a poptávka po velmi luxusních a drahých domech pro bydlení na velkých parcelách se vyčerpala. Celkové zhoršení ekonomické situace se promítlo i do útlumu investiční výstavby. Vláda ČR nevytvořila dostatečně rychle efektivní investiční pobídky pro stavbu nových bytů. Podpora individuálních stavebníků ze strany státu byla a dosud je pouze omezená. Hypoteční úvěry byly málo dostupné. Nejdříve se dokončují projekty, které jsou v blízkosti větších sídel nebo v tradičních rozvojových lokalitách, popřípadě v blízkosti významných dopravních tras.

Ve stejné době se začínají realizovat projekty podnikatelských a nákupních zón, které jsou lokalizovány podél dálnic. Jako jeden z prvních takových objektů bylo dokončeno nákupní Centrum Černý Most na konečné stanici metra. Ve stejné době se dokončují další komerční zóny v okolí Průhonice na jihovýchodním okraji Prahy

(dálnice D1). U dálnice D5 na západním okraji města se začíná velmi dynamicky rozvíjet další nákupní centrum, kde jsou lokalizovány nákupní areály Ikea, Tesco, Globus a nedaleko Baumax. Podobné projekty se začínají prosazovat i v okolí dalších měst v ČR. V Brně na křížení dálnice Praha – Brno a Brno – Bratislava je dokončeno stejně vybavené nákupní středisko. V menších městech a v jejich zázemí byla velmi rychle vybudována menší nákupní střediska typu Prima, Penny Market, Delvita, apod.

Vystrízlivění (1998 +)

Poslední etapu suburbánního vývoje v zázemí Prahy lze datovat od roku 1998. V tomto období jsou již definitivně opuštěny projekty na nové velké investiční akce, které by zahrnovaly výstavbu několika desítek nebo dokonce stovek domů a bytů a začínají se více prosazovat drobné projekty několika rodinných domů nebo skupin domů. Některé zahájené projekty a již částečně realizované projekty se postupně dokončují. Kromě velkých institucionálních investorů se opět začínají prosazovat i menší investoři a jednotliví stavebníci, kteří začínají stavět svoje individuální domy na nových parcelách často na dotyku zastavěného území sídel v zázemí metropole. Tato výstavba probíhá za silné politické podpory ze strany zastupitelstva obce a představitelé obce mění svoje priority z velkých investičně náročných projektů na drobné individuální nebo skupinové investiční akce, které jsou napojeny na stávající sítě technické i dopravní infrastruktury a zajišťují sídlu plynulý rozvoj.

Většina územních plánů je v tomto období dokončena a nová územně plánovací činnost se více orientuje na změny v platných územních plánech tak, aby tyto územní plány lépe vyhovovaly potřebě malých a flexibilních rozvojových ploch. Představitelé státní správy začali uplatňovat jednotný výklad souvisejících předpisů a rychle se adaptovali na novou legislativu stavebního práva (od roku 1998).

Státní podpora pro novou bytovou výstavbu umožňuje většímu počtu individuálních stavebníků zahájit výstavbu nového rodinného domu. Výstavba nových domů pokračuje především v jižním pražském sektoru mezi údolím Vltavy a dálnicí D1 a dále v menších lokalitách v západním a jihozápadním sektoru metropolitní oblasti.

V omezené míře se uskutečňují i menší projekty v ostatních částech pražského metropolitního zázemí.

Rozsah územního rozvoje

Uvedené změny v přístupu k územnímu plánování a optimistická očekávání suburbánního vývoje v zázemí metropole se promítly i do velmi smělých úvah o nárůstu počtu obyvatel jednotlivých obcí. Ve většině územních plánů připravených v období 1990-1998 zpracovatelé a představitelé obcí předpokládali velký nárůst zájemců o výstavbu rodinných domů a vyčleňovali v územních plánech rozsáhlé plochy pro novou nízkopodlažní výstavbu. V celé řadě územních plánů byly schváleny takové záměry, které by při úplné realizaci vedly k několikanásobnému zvětšení zastavěného území jednotlivých sídel. Pokud budeme uvažovat o výhledovém počtu obyvatel, uvedeném v jednotlivých územních plánech jako orientační výhled při naplnění všech vymezených ploch, bude vždy velmi zajímavé sledovat předpokládaný nárůst počtu obyvatel.

Pokud by opravdu došlo k úplnému naplnění všech ploch vymezených pro novou výstavbu domů pro bydlení, došlo by na území okresu Praha - západ k roku 2015 ke zdvojnásobení počtu obyvatel ve srovnání s rokem 1991. To by teoreticky znamenalo, že každý rok musí na území okresu vzrůst počet obyvatel o cca 4000. Při vědomí skutečného nárůstu mezi lety 1991 a 1999 o 2562 obyvatel (viz Tabulka 4) je patrné, že i při maximální akceleraci územního rozvoje není možné předpokládat ani částečné naplnění megalomanských vizí, obsažených v územních plánech.

Tabulka 4: Vývoj počtu obyvatel 1991, 1999 a odhad 2015

	počet obyvatel 1991	počet obyvatel 1999	přírůstek 1999-1991	počet obyvatel dle ÚPD v roce 2015
Praha-východ	92510	92784	274	130000 *
Praha-západ	74911	77473	2562	148723
Celkem	167421	170257	2836	278723

*) expertní odhad

Pramen: Statistický lexikon obcí, územní plány jednotlivých obcí

Územní rozvoj okresu Praha - západ díky tradičním suburbánním lokalitám (Průhonice a okolí, dolní Poberouní, Povltaví) byl v letech 1990-2000 velmi bouřlivý s mnoha nere realizovanými nebo pozastavenými projekty. Územní rozvoj v okrese Praha - východ je ve srovnání se okresem Praha - západ pomalejší jednak vzhledem k menší atraktivitě jednotlivých lokalit, zpoždění při zahájení suburbánních projektů a také menším rozsahem jednotlivých projektů při rozvoji území. Předpokládaný počet obyvatel podle územních plánů v roce 2015 byl na základě expertního odhadu stanoven na 130 000 obyvatel (územní plány za všechny obce nejsou dostupné nebo nejsou zpracované).

Závěry

Ve vývoji suburbanizace v 90. letech se projeví některé opakující se jevy.

1. Územní rozvoj byl ovlivněn neexistencí a postupným dopracováním územních plánů jednotlivých obcí. Často docházelo k tomu, že územní plány teprve reagovaly na připravované investiční záměry a v podstatě je nekriticky přejímaly. Neexistence jakéhokoliv dokumentu rozvoje pro celé metropolitní území se projevila ve značné živelnosti a obtížné koordinovatelnosti územních plánů obcí i dalších dokumentů rozvoje. Takový dokument dosud chybí. Připravovaný Územní plán pražské aglomerace bude mít pouze obecný a značně generalizovaný charakter a nebudou z něj vyplývat konkrétní závazné regulativy pro rozvoj jednotlivých obcí nebo mikroregionů.
2. Kriticky je nutné hodnotit především absenci jakéhokoliv sociálně ekonomického rozvojového dokumentu, který by byl zpracován pro jednotlivé segmenty (mikroregiony) metropolitního prostoru (Povltaví, Poberouní, Praha - Kladno, jižní sektor apod.). V takovém dokumentu by bylo možné nastínit předpoklady a limity sociálního a ekonomického rozvoje jednotlivých mikroregionů. I přes neexistenci takového dokumentu a v podstatě živelnou územní přípravu se dominantní rozvoj koncentroval do dlouhodobě rozvíjených částí pražského metropolitního prostoru, které se v územním rozvoji často prosazovaly již před 2. světovou válkou (Poberouní) nebo si zachovaly významnou nadstandardní

- rezidenční roli i v průběhu komunistického období (Průhonice a okolí).
3. Rozvoj obchodních a komerčních ploch se zcela přirozeně koncentroval do okolí hlavních dopravních tahů. Kromě dálnice D1 Praha – Brno se začala výrazně prosazovat nová dopravní osa D5 (Praha – Plzeň – Norimberk).
 4. V ostatních částech metropolitního prostoru se územní rozvoj i přes velké a ambiciózní projekty a plány prosazoval pouze v podobě individuálních staveb nebo malých projektů a za velké podpory jednotlivých obcí. Velké projekty, které připravovaly výstavbu desítek a stovek rodinných domů a bytů, se neprosadily.
 5. V rámci suburbánní výstavby došlo k rychlému doplnění chybějící technické infrastruktury v jednotlivých obcích v okolí Prahy a v současné době je jejich vybavenost na velmi dobré kvalitativní i kapacitní úrovni. Rozdílů jsou dány především místními podmínkami avšak technická infrastruktura již nepředstavuje bariéru pro další výstavbu. I přes pokles intenzity veřejné (autobusové) dopravy se neprojevují žádné bariéry, které by z toho vyplývaly. Jednak se v metropolitním území již nyní prosadil systém integrované dopravy ROPID a dále většina obyvatel preferuje používání osobních vozidel. I přes teoreticky diskutovanou ideu kombinované dopravy typu *Park and Ride* se tyto projekty dosud v suburbánním prostoru nerozšířily.
 6. Územní rozvoj byl založen především na rozvoji obytné funkce, další funkce pouze reagovaly na předpokládaný nárůst počtu domů resp. obyvatel v jednotlivých sídlech. Dříve dominující rekreační funkce v jižní části metropolitního území a dominující zemědělská funkce v ostatním metropolitním území ztratily svůj význam.
 7. Ochrana přírody a krajiny stejně tak jako ochrana jednotlivých složek přírodního prostředí je bezpečně zajištěna pouze ve zvláště vymezených chráněných územích a v dalších územích, která zatím nejsou rozvojová. V lokalitách nového rozvoje je obtížné zajišťovat příznivé životní prostředí. Mnoho nových lokalit díky vysoké míře zastavěnosti, malým parcelám, malému množství volné zeleně, velkému podílu zpevněných ploch a malému odstupu jednotlivých domů ztrácí přednosti suburbánního bydlení a mají spíše charakter městské výstavby, avšak za hranicí kompaktního města.

Územní rozvoj v prostoru pražské metropole probíhal v letech 1990 – 2000 značně nekoordinovaně. I přes uvedené výhrady lze však konstatovat, že celkově se podařilo po období bouřlivého rozvoje po roce 1989 stabilizovat jak jednotlivé rozvojové plochy, tak i celkový územní rozvoj v okolí Prahy. Je možné předpokládat, že v dalším období bude suburbánní vývoj v zázemí metropole probíhat obdobně jako ve velkých městech Evropy.

Literatura

- Andrle, A. (1999) Migrační zázemí hlavního města Prahy, *Obec a finance* 2/99, s. 55-57.
- Dostál, P., Hampl, M. (1994) Changing economic base of Prague: towards new organizational dominance. In: Barlow, M., Dostál, P., Hampl, M., eds, *Development and Administration of Prague*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, s. 29-46.
- Hrůza, J. (1992) Urban concept of Prague. *Sborník ČGS 97 (2)*, s. 75-87.
- Perlín, R., Vozáb, J. (1996) Veřejná správa a územně správní členění v ČR. In: Krčová, B., ed., *Mezisektorová spolupráce na místní úrovni – možnosti efektivního rozvoje demokracie v České republice*. Praha, Institute for East West Studies.
- Sýkora, L. (1996) Transformace fyzického a sociálního prostředí Prahy. In: Hampl, M. a kol., *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, s. 361-394.

Datové prameny

- Obce 1999, Český statistický úřad, Praha, 2000, digitální verze
- Okresy ČR, 1991-1999, Český statistický úřad, Praha, digitální verze
- Územní plány obcí

SUBURBANIZACE ČI URBANIZACE? NOVÁ BYTOVÁ VÝSTAVBA V PRAZE A JEJÍM ZÁZEMÍ

IVANA HORÁKOVÁ

Úvod

Na počátku devadesátých let se předpokládalo, že po dlouhém období centrálního plánování města nastane mohutný rozvoj rezidenční suburbanizace, tedy rozsáhlý přesun obytné funkce do zázemí Prahy. Předpoklad vycházel zejména ze zkušeností růstu západoevropských měst. V Praze k určité výstavbě suburbií v rámci příměstských obcí jistě došlo, ale ne k masivní suburbanizaci. Je snad suburbanizace suplována urbanizací, tedy bytovou výstavbou v rámci hranic kompaktního města? Nebo probíhají oba trendy v přibližně stejném rozsahu a hlavním důvodem je obecně nízká intenzita nové bytové výstavby?

Klíčové otázky následujícího příspěvku zní: přispívá nová bytová výstavba spíše k procesu urbanizace či k procesu suburbanizace? Působí nové projekty bytové výstavby více ve směru zahušťování stávající struktury města nebo naopak více ve směru rozvolňování fyzické struktury Prahy? Jaké formy bytové výstavby převažují? Staví se v současnosti častěji bytové domy nebo soubory rodinných domků? Jaký vývoj se dá předpokládat v blízké budoucnosti?

Na uvedené otázky budu pohlížet pomocí kombinace dvou pohledů: za první, podle změn ve fyzickém prostředí města, a za druhé, podle změn v prostorovém rozložení obyvatel. Procesy urbanizace a suburbanizace se mohou ve fyzickém prostředí města odrážet různě. Může jít o novou bytovou výstavbu nebo o různé rekonstrukce, nástavby, přístavby, či o transformaci druhého bydlení na bydlení první. Hodnocení všech uvedených proměn by bylo velmi náročné na získání srovnatelných dat. Proto se soustředím na zjištění vlivu nové bytové výstavby, protože ji pokládám z kvantitativního i kvalitativního hlediska za proměnu nejzásadnější a také nejlépe podchytitelnou. Analýza nové bytové výstavby se opírá o data publikovaná Českým statistickým úřadem (ČSÚ) a o vlastní průzkum

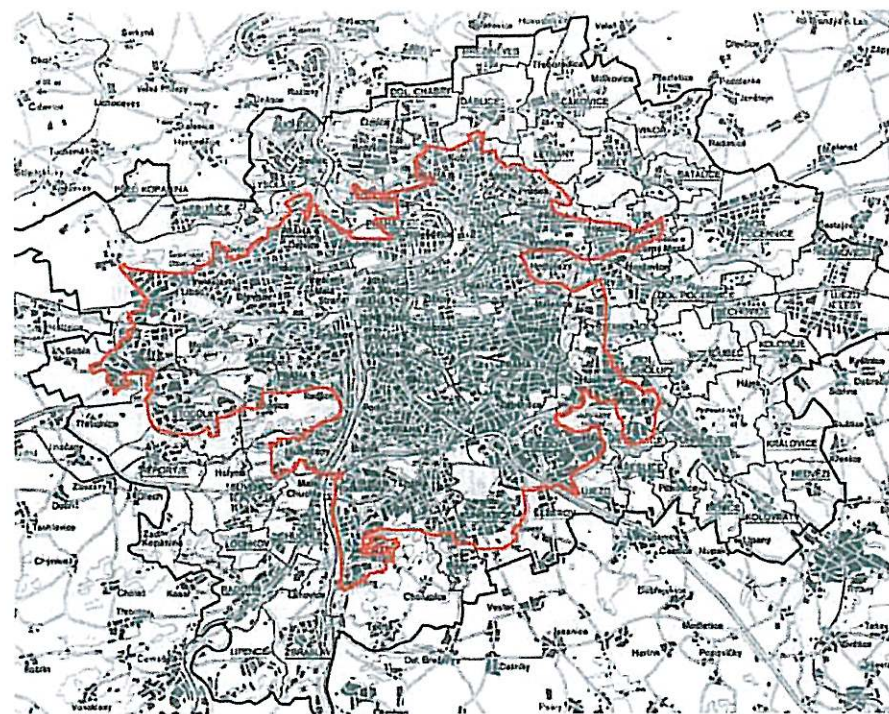
developerských projektů v Praze a v jejím zázemí. Dále analyzuji změny v rozmístění obyvatel na základě počtu obyvatel za podrobné územní jednotky. Získávám tak další pohled na skutečnost, zda v průběhu 90. let došlo v Praze a jejím zázemí k procesu urbanizace či suburbanizace.

Při hodnocení, zda nová bytová výstavba přispívá více k procesu urbanizace či suburbanizace, je nutné si prostorově vymezit lokality bytové výstavby, které lze zařadit k jednomu či druhému procesu. Pro tento účel jsem použila vymezení hranice kompaktního města z Územního plánu hlavního města Prahy (viz Obr. 1). Prostor uvnitř hranic kompaktního města a na jeho okraji považuji za oblast, kde nová bytová výstavba přispívá k spíše procesu urbanizace.

Existují čtyři odlišné typy lokalit v Praze a v jejím zázemí, kde dochází k procesům urbanizace a suburbanizace přispěním nové bytové výstavby:

1. výstavba uvnitř stávajícího kompaktního města: nedochází přitom k prostorové expanzi města
 - a) na volných a dosud nevyužívaných plochách (svah pod sídlištěm, prostor mezi existující zástavbou a přírodním parkem nebo rezervací)
 - b) na uvolněných plochách (prostor po asanaci továrny nebo jiné původní zástavby, proluka v blokové zástavbě)
2. výstavba na okraji města, tj. nabalování na okrajové čtvrtě, projekt musí plynule navazovat na stávající zástavbu, dochází k prostorové expanzi města
3. výstavba v prostoru mezi kompaktním městem a přitom ještě v rámci administrativních hranic města, dochází k prostorové expanzi města rozptýleným rozvolňováním fyzické struktury (v rámci bývalých příměstských obcí, dnes částí města)
4. výstavba za hranicemi města, dochází k rozsáhlé prostorové expanzi města formou rozptýlené výstavby v jeho zázemí (v rámci venkovských obcí, které jsou s jádrem silně funkčně spjaty)

Typy 1 a 2 jsou lokality výstavby v procesu urbanizace. Typ 3 jsou lokality, kde může docházet k bytové výstavbě v obou procesech (urbanizace i suburbanizace) a záleží na charakteristikách konkrétního projektu. Typ 4 představuje lokality, kde dochází k bytové výstavbě v procesu suburbanizace.



Obrázek 1: Vymezení kompaktního města

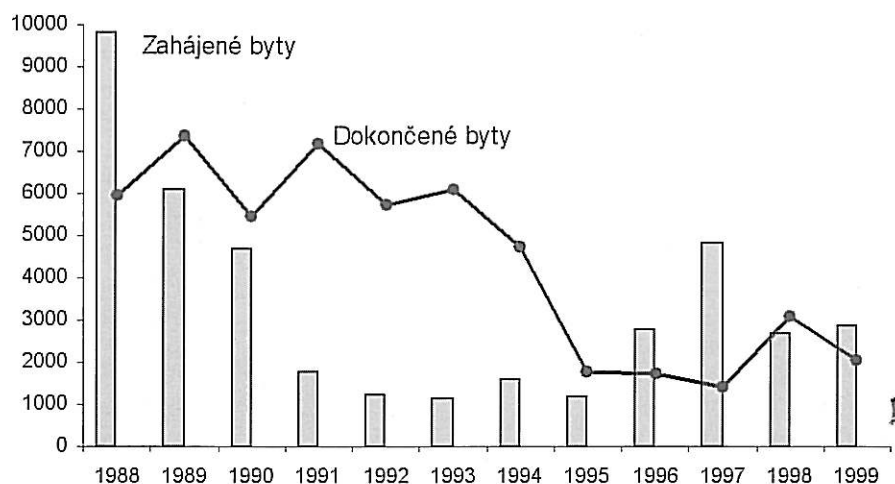
Zdroj: Územní plán hlavního města Prahy, Průzkumy a rozborů 1998

Nová bytová výstavba

Analýza bytové výstavby podle dat publikovaných ČSÚ

Bytová výstavba v Praze v 90. letech zaznamenala výrazný pokles zejména v počtu zahájených bytů a s určitým zpožděním i v počtu dokončených bytů (viz Graf 1). V celém období první poloviny devadesátých let (1991-1995) se bytová výstavba pohybovala na minimálních hodnotách pod hranicí 1500 zahájených bytů ročně, což znamená asi desetinu proti období socialismu. V druhé polovině devadesátých let (1996-1999) nastává mírné oživení v počtech zahájených bytů. Naopak počty dokončených bytů se propadají na minimální hodnoty.

Cílem této části je nalézt odpověď na otázku zda nová bytová výstavba přispívá spíše k procesu urbanizace či suburbanizace v Pra-



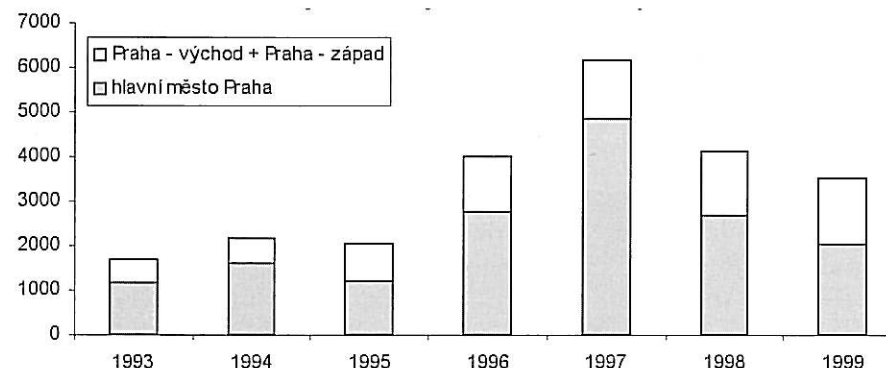
Graf 1: Počty zahájených a dokončených bytů v hlavním městě Praze 1988-1999

Poznámka: od roku 1993 je očištěno od počtů nástaveb, vestaveb a přístaveb
Zdroj: ČSÚ, Bytová výstavba v ČR

ze a v jejím zázemí. Údaje publikované ČSÚ jsou bohužel z územního pohledu tříděny velmi hrubě (podle okresů). Administrativní hranice Prahy však zahrnují i část zázemí města, kde také dochází k suburbanizačnímu procesu. Přestože je rozdělení podle okresů do určité míry zkreslující, umožňuje nám základní pohled na počty zahájených bytů v Praze a okolních okresech (Graf 2).

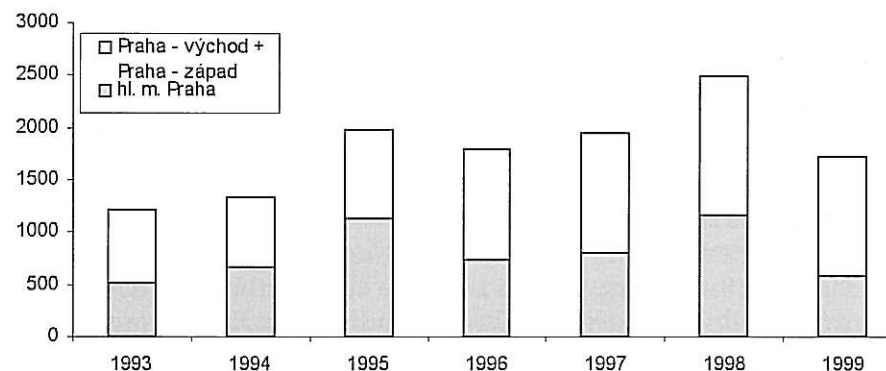
Druhým možným přístupem, jak z dostupných statistických dat podchytit investiční aktivitu v bytové výstavbě, je sledování počtu vydaných stavebních povolení (viz Graf 3). Bohužel jsou data opět dostupná pouze v členění podle okresů.

Další možností je použít členění pouze podle formy výstavby, tedy na bytové a rodinné domy s tím, že předpokládáme, že většína bytových domů se staví ve městě a rodinných domů v zázemí. Rodinné domy se mohou stavět i v rámci kompaktního města a tyto projekty pak spadají do urbanizačního procesu, a naopak jsou případy, kdy se staví bytové domy i v zázemí Prahy, ty pak spadají do suburbanizačního procesu. Pokud ale srovnáme vypovídací schopnost členění hlavní město Praha k okresům Praha-východ a Praha-západ bez ohledu na formu výstavby (Graf 2) dopustíme se větší chyby než při členění, kdy jako kritérium použijeme formu



Graf 2: Celkové počty zahájených bytů 1993-1999 v členění hlavní město Praha versus okresy Praha-východ a Praha-západ

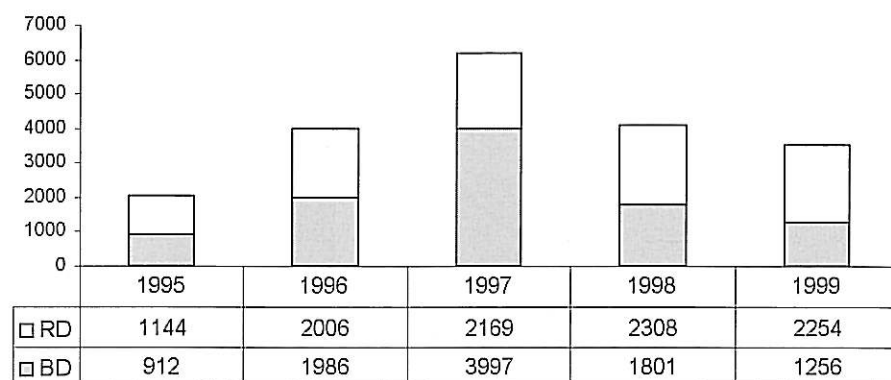
Poznámka: od roku 1995 je očištěno od nástaveb, vestaveb a přístaveb
Zdroj: ČSÚ, Bytová výstavba v ČR



Graf 3: Počet vydaných stavebních povolení na novou bytovou výstavbu 1993-1999 v členění hlavní město Praha versus okresy Praha-východ a Praha-západ

Poznámka: od roku 1996 je očištěno od rekonstrukcí a modernizací
Zdroj: ČSÚ, Přehled vydaných stavebních povolení a rozhodnutí o stavebních změnách v ČR

výstavby (Graf 4). Při prvním členění (Praha versus okolní okresy) nezohledňujeme poměrně rozsáhlou oblast v rámci hranic Prahy, kde často dochází k suburbanizačnímu procesu formou výstavby rodinných domů. Proto je v tomto případě suburbanizační proces



Graf 4: Počty zahájených bytů podle formy výstavby 1995-1999 v Praze a v jejím zázemí (hlavní město Praha a okresy Praha-východ a Praha-západ)

Zdroj: ČSÚ, Bytová výstavba v ČR

silně podceněn. V druhém případě, kdy použijeme členění podle formy výstavby (rodinné versus bytové domy) mírně podceňujeme urbanizační proces, protože při hodnocení urbanizace opomíjíme výstavbu rodinných domků v rámci kompaktního města. Na druhou stranu, i když v menším rozsahu, podceňujeme i hodnocení suburbanizace, protože do ní nezahrnujeme výstavbu bytových domů v zázemí Prahy. Přesto se dopustíme menšího zkreslení než při členění podle okresů. Z těchto důvodů je tedy rozdělení podle formy výstavby nejlepším možným vyjádřením příspěvu nové bytové výstavby k procesům urbanizace a suburbanizace, jaké lze z dostupných dat o bytové výstavbě získat.

Výstavba rodinných domů v pražském regionu v období 1995-1998 rostla, rok 1999 vykazuje stagnaci, v letech 1995 a 1996 ještě mírně převažovala nad výstavbou bytových domů. Rok 1997 byl výjimečný velmi vysokým počtem zahájených bytů v bytových domech, v roce 1998 se počty zahájených bytových domů vrátily k hodnotám z roku 1996 a v roce 1999 sledujeme mírný pokles v počtu zahájených bytových domů. Poměry v počtech dokončených domů přibližně kopírují vývoj zahájených bytů se zhruba ročním až dvouletým odstupem. Závěrem lze konstatovat, že při použití členění podle formy výstavby, tedy na bytové versus rodinné domy, přispívá ve druhé polovině 90. let nová bytová výstavba přibližně ve stejném rozsahu

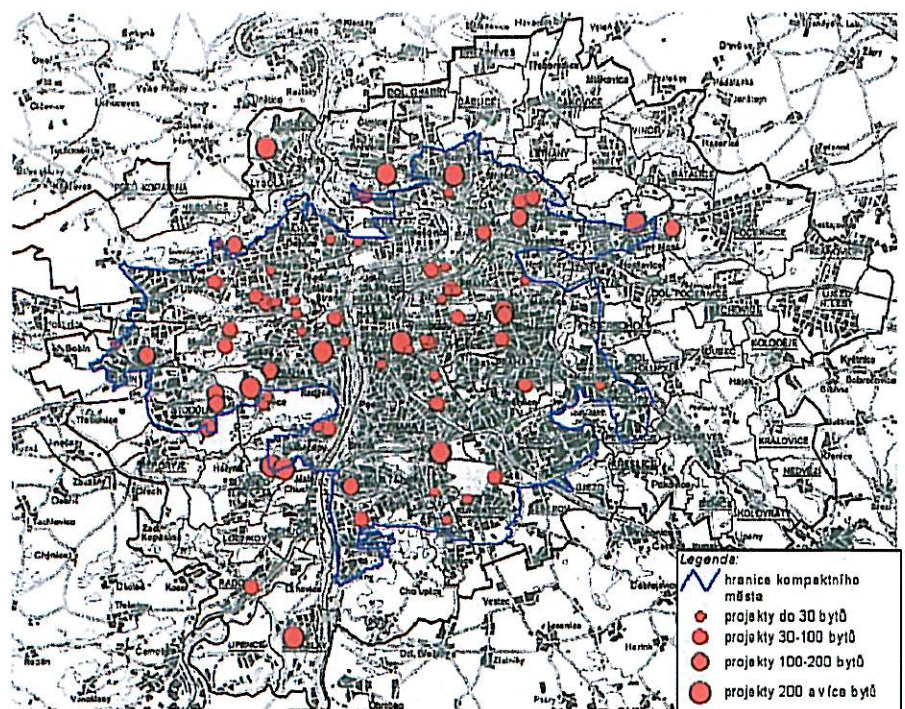
k procesům urbanizace a suburbanizace, s výjimkou roku 1997, kdy téměř dvojnásobně převládla výstavba bytových domů.

Analýza nabídky na trhu s novými byty

Vlastní průzkum nabídky nových bytových projektů doplní základní analýzu statistických dat. Shromážděná databáze projektů nové bytové výstavby obsahuje projekty s termínem dokončení od 2. pololetí 1998 do konce roku 2001 (71 projektů s přibližným počtem 7500 bytů jsem zařadila k procesu urbanizace a 60 projektů nové bytové výstavby s přibližným počtem 2900 bytů jsem zařadila k procesu suburbanizace). Podle získaných údajů o developerských projektech převládá proces urbanizace podle počtu projektů 1,2krát, podle počtu bytů 2,6krát. Těmto poměrům odpovídá i velikostní struktura projektů, kdy se ve dvou největších velikostních kategoriích (nad 100 bytů) nachází u urbanizace 31 % projektů a 79 % bytů, u suburbanizace je to 20 % projektů a 60 % bytů. Také průměrná velikost je u urbanizačních projektů 105 bytů, u suburbanizačních projektů je 48 bytů, tj. průměrná velikost urbanizačních projektů je podle počtu bytů více než 2krát větší. Rozdíl mezi bytovou výstavbou u procesů urbanizace a suburbanizace je i v podílu, který je realizován formou komerční výstavby, tzn. developerskými projekty, které jsou sledovány v této práci. Údaje nezachycují individuální bytovou výstavbu, která tvoří nemalý podíl v procesu suburbanizace (podle statistických dat zhruba 90 %), a proto je zde silně podceňena. U nové bytové výstavby v procesu urbanizace je podíl domů postavených mimo developerské projekty mnohem nižší a stále klesá (podle statistických dat tvoří podíl součtu komunálních a družstevních bytů od roku 1996 méně než 20 % z celkového počtu nových bytových domů).

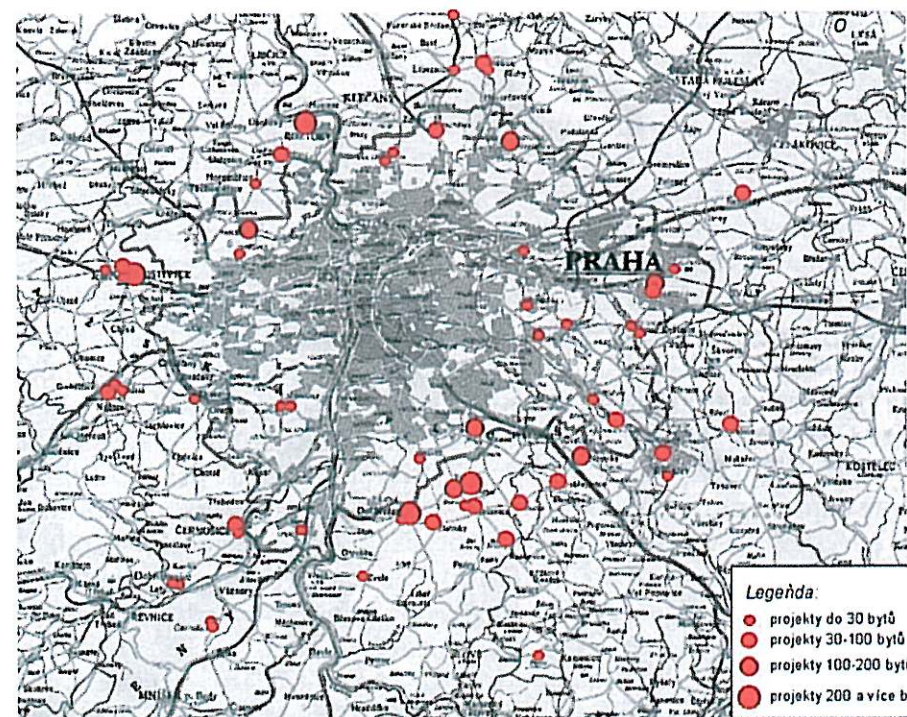
Lokalizace

Podrobné prostorové rozložení projektů nové bytové výstavby je znázorněno na Obr. 2 (projekty přispívající k urbanizaci) a na Obr. 3 (projekty přispívající k suburbanizaci). U prostorového rozložení nových projektů bytové výstavby nalezneme některé podobnosti. Především se dá říci, že u obou procesů se velké projekty lokalizují dále od centra, tedy více na okraji území a naopak malé projekty najdeme častěji blíže k centru (u urbanizace v kompaktním městě,



Obr. 2: Komerční projekty nové bytové výstavby přispívající k urbanizaci

u suburbanizace v hranicích města). V urbanizačním procesu je tato skutečnost dána především menší nabídkou rozsáhlejších volných pozemků v rámci kompaktního města. Zde jsou k dispozici vhodné volné plochy pro bytovou výstavbu často po asanaci výrobního závodu či původní rezidenční zástavby, nebo například na svazích, které nebyly v minulosti vhodné pro výstavbu rozsáhlých panelových sídlišť. Na okraji kompaktního města se nachází dostatek vhodných ploch na okrajích stávající zástavby, nově stavěné bytové domy často navazují na stávající výstavbu sídlišť a využívají existující dopravní infrastrukturu. Vyhledávané lokality, kde můžeme zaznamenat investiční aktivitu do nových obytných areálů se nachází také v zázemí přírodních parků a rezervací. V procesu suburbanizace se rozsáhlejší projekty nacházejí častěji za administrativními hranicemi Prahy z důvodů vyšších cen pozemků v rámci Prahy a také nejasností ve funkčním využití volných ploch před schválením Územního plánu Prahy.



Obr. 3: Komerční projekty nové bytové výstavby přispívající k suburbanizaci

Nová bytová výstavba v Praze a jejím zázemí tak působí více ve směru rozvolňování fyzické struktury města, a to ve dvou vlnách. Jednak k tomu přispívají velké projekty bytové výstavby v procesu urbanizace, které se staví na okraji nebo vně kompaktního města. V druhém kroku k tomu přispívají velké projekty bytové výstavby v procesu suburbanizace, které se staví především blízko za hranicemi města. Nové projekty bytové výstavby působí i opačně, tj. ve směru zvyšování kompaktnosti vnitřního města, tento trend je však podle mých dat celkově slabší. Zahrnuje především menší urbanizační projekty. Podle mého názoru bude v budoucnosti stále slábnout v souvislosti s větší dostupností volných ploch pro výstavbu a s postupným rozvojem komercializace vnitřního města.

Je pochopitelné, že u obou procesů je při prezentaci projektů, které leží dále od centra zdůrazňována především kvalita prostředí a klidné bydlení. Na druhé straně u projektů, které leží blíže k cent-

ru, jsou zdůrazňovány především výhody velkoměsta, jako jsou kulturní a společenské možnosti a výborná dopravní dostupnost.

Developeři nových projektů bytové výstavby

Developeři a investoři bytových projektů se u obou procesů velmi liší. U bytové výstavby v procesu urbanizace zaznamenáváme více velkých developerů se silným finančním zázemím, kteří realizují v Praze několik projektů najednou, také více zahraničních firem nebo firem se zahraniční účastí. U bytové výstavby v procesu suburbanizace působí častěji menší developeři, kteří uskutečňují několik nepříliš rozsáhlých projektů nebo družstva založená za účelem realizace jednoho konkrétního projektu. Také tu najdeme méně zahraničních firem (jen pro nejluxusnější projekty). Za povšimnutí stojí skutečnost, že se developeři bytových projektů v kompaktním městě příliš nepouští do realizací projektů v zázemí Prahy a opačně. Našla jsem pouze čtyři největší developery bytových domů, kteří se snaží investovat i v zázemí Prahy (každý s jedním projektem). V opačném směru jsem nezaznamenala jedinou firmu tzn. že se oba soubory developerů téměř nepřekrývají.

Ceny nových bytů a domů

U obou procesů nalezneme velmi široké cenové rozpětí nových bytů a domů. Menší byty v bytových domech jsou samozřejmě levnější než rodinný domek s pozemkem. Z toho se dá usuzovat, že je cenově výhodnější koupě menšího bytu v Praze než domku za městem. Projekty bytové výstavby v procesu suburbanizace však v současnosti nezdědka nabízí možnost koupě bytu v menším bytovém domě nebo malém řadovém domě s minimálním pozemkem. Přitom je pozemek za Prahou většinou podstatně levnější než v rámci města. Proto se bydlení v některých projektech za Prahou dostává do nízkých cenových kategorií a může konkurovat cenám bytových domů v Praze.

Struktura nových bytů

Na trhu najdeme všechny velikostní kategorie bytů a domů. V poslední době je stále větší poptávka po plošně malých bytech, které jsou levnější. Tento trend zaznamenáváme i u suburbanizace, kdy developeři dnes často staví na malých parcelách úzké řadové domy či řadové vilové domy s několika byty v jednom domě. Menší

byty a domy jsou levnější a je tedy vyšší pravděpodobnost, že budou prodejné.

Financování koupě

Způsoby financování koupě jsou u obou procesů zhruba stejné. U projektů v Praze i za městem si zákazník může vzít hypotéku nebo splácet pomocí splátkového kalendáře. Vždy si také musí dát pozor na serióznost developera a neplatit velké zálohy předem. Větší jistotu skýtají velcí a zavedení developeři, kterých najdeme více u urbanizačních projektů.

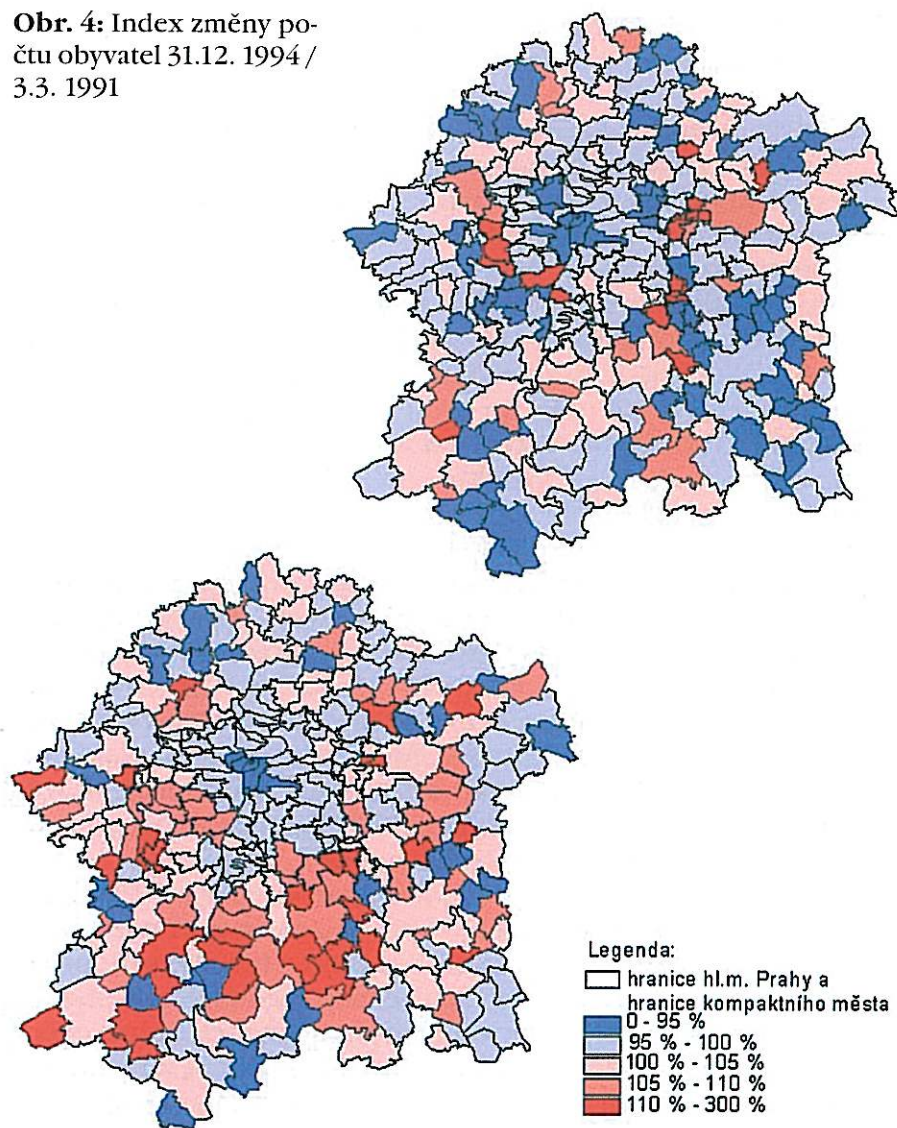
Analýza změn v prostorovém rozložení obyvatel

Jádrem analýzy změn v rozložení obyvatel v 90. letech v prostoru Prahy a jejího zázemí je sledování změn v počtu obyvatel v podrobném územním členění. Dostupným ukazatelem je celková změna počtu obyvatel za katastrální území v Praze a za základní územní jednotky (ZÚJ) v zázemí Prahy (okresy Praha-východ a Praha-západ), počítaná jako index změny počtu obyvatel: $IZP = (P_{t+x}/P_t) \cdot 100$, kde P_{t+x} je počet obyvatel v konečném roce sledování a P_t je počet obyvatel v počátečním roce sledování. Analýza změn v rozložení obyvatel v Praze a v jejím zázemí je zpracována pro dvě čtyřletá období 3.3.1991-31.12.1994 a 31.12.1994-31.12.1998. Změny v počtu obyvatel vyjadřují obrázky 4 a 5.

První období (3.3.1991-31.12.1994) je charakteristické nižší dynamikou změn v rozložení obyvatel než období následující (31.12.1994-31.12.1998). Dalším nápadným rozdílem je větší územní rozdrobenost a selektivnost populačních změn v prvním období, kdy sledujeme jen malé shluky výrazně přírůstkových a úbytkových lokalit. V druhém období jsou již nápadná rozsáhlejší souvislá území, kde se koncentrují přírůstky či úbytky obyvatel.

V období 3.3.1991-31.12.1994 najdeme území s nadprůměrnými hodnotami indexu změny počtu obyvatel především na hranici kompaktního města. Jde především o dokončování výstavby na sídlištích, která byla rozestavěná z období socialismu, či o novou formu výstavby v těchto lokalitách v první polovině 90. let. Celkově je v prvním období více úbytkových území než v období druhém. Výrazný shluk nadprůměrně úbytkových katastrů tvoří historické

Obr. 4: Index změny počtu obyvatel 31.12. 1994 / 3.3. 1991



Obr. 5: Index změny počtu obyvatel 31.12. 1998 / 31.12. 1994

jádro a některé katastry vnitřního města. V zázemí jsou depopulační především katastry, které leží nejdále od Prahy.

V období 31.12.1994-31.12.1998 došlo v hlavním městě k výraznějšímu poklesu v počtu obyvatel v porovnání s první polovi-

nou 90. let. Naopak v zázemí sledujeme výraznější nárůst, zejména u okresu Praha-západ. Okres Praha-východ je stále mírně úbytkový. Rozložení změn v počtech obyvatel poukazuje na postupnou dekoncentraci obyvatel v celém území pražského regionu. Ztrátových katastrů ubylo, výrazně se profiluje úbytkový střed města a dále je rozložení ztrátových katastrů a ZÚJ nepravidelné. Oblasti, které nejvíce získávají, jsou lokalizovány na okraji města nebo v bližším zázemí, a to zejména v jižní polovině. Hranice Prahy přitom nemá výrazný vliv na rozložení obyvatel, protože na přírůstkové oblasti v rámci Prahy často navazují oblasti v zázemí, především u významných komunikací. Přírůstky obyvatel odpovídají rozložení nové bytové výstavby z období konce 90. let (viz Obr. 2 a 3).

Závěr

Závěrem lze konstatovat, že nová komerční bytová výstavba přispívá v Praze a v jejím zázemí k procesům urbanizace i suburbanizace. Zaznamenáváme trend rozvolňování fyzické struktury města směrem od centra na okraj metropolitní oblasti. Proces zahušťování stávající zástavby a zvyšování kompaktnosti města novou bytovou výstavbou probíhá paralelně, je však celkově slabší. Celkový rozsah komerční bytové výstavby je dosud velmi nízký, i když v druhé polovině 90. let došlo k pozvolnému vzestupu. V blízkém horizontu několika let předpokládám stále jen pozvolný nárůst rozsahu nové bytové výstavby a příklon spíše k procesu urbanizace. Až v dlouhodobější perspektivě převáží faktory působící na rozvoj bytové výstavby v zázemí Prahy. Odhaduji, že až přibližně po roce 2005 se dá očekávat výraznější posun v rozsahu nové bytové výstavby a přispění více ve směru suburbanizace a výstavby rodinných domů.

Analýza změn v rozložení obyvatel v 90. letech v podrobném územním detailu potvrdila postupnou dekoncentraci v rozložení obyvatel v prostoru Prahy a jejího zázemí. Výraznější dynamiku změn zaznamenáváme až v druhé polovině 90. let. Vysoké přírůstky najdeme na okraji kompaktního města, dále na okraji administrativních hranic a v blízkém zázemí Prahy, zejména v jeho jižní části. Největší úbytky zaznamenalo centrum města spolu se vzdálenějšími lokalitami v zázemí Prahy, především v jeho severní části.

SUBURBANIZACE V BRNĚ A JEHO OKOLÍ

ONDŘEJ MULÍČEK

Úvod

Přestože je Brno funkčně i velikostně jen obtížně zařaditelné do kategorie metropolitních aglomerací, můžeme zde pozorovat některé procesy a trendy úzce spojené s fenoménem suburbanizace, resp. nekontrolovaného expanzivního rozvoje – tzv. *sprawlu*. Rozsah a intenzita těchto procesů, stejně jako vyvolaných dopadů kolísají v závislosti na lokálních socioekonomických, demografických a urbanistických faktorech. Výchozí podmínky jsou ovšem např. ve srovnání s pražskou aglomerací často značně specifické. Rovněž je nutné předeslat, že suburbanizací podmíněné sekundární vlivy nejsou zatím, až na výjimky, vnímány jako negativní a ohrožující trvale udržitelný rozvoj brněnské aglomerace. Přestože měřítko procesů zatím nedosahuje úrovně, na které lze přejít k zevšeobecňování hlavních rysů, je nutné tyto trendy podchytit v zárodečných fázích a s předstihem připravovat odpovídající řídicí a regulační nástroje.

Základní charakteristika brněnské aglomerace

Pro územní vymezení dopadů suburbanizace v Brně je zcela dostačující uvažovat v hranicích okresu Brno-venkov, který prstencovitě obepíná samotné město Brno, administrativně vymezené okresem Brno-město. Jde o monocentrickou aglomeraci tvořenou výrazným centrem a prstencem center sekundárních. V současné době se město nachází v ideálním stavu mezi „*over*“ a „*underbounded city*“ – administrativní hranice města se víceméně plně kryje s hranicí faktickou, vymezenou souvislou zástavbou (Mulíček 1999). Brno hraje roli metropole širšího regionu a proto definování základních ekonomických a sociálních procesů na relativně malém území města je nezbytné pro rozlišování a prognózu suburbanizačních trendů.

Ekonomický kontext

V současnosti se město nachází ve fázi přechodu od sídla, jehož místní ekonomika byla založena na relativně rozsáhlé průmyslové základně, k postindustriálně definovanému městu, soustřeďujícímu terciérní a kvartérní funkce. V souvislosti s intenzifikací a restrukturalizací průmyslové výroby dochází z prostorového pohledu k přemísťování stávající výroby z historicky daných centrálních lokalit směrem k okraji města. Aktuálním problémem města je zvýšení vnější atraktivita pro získání přímých, zejména zahraničních investic. Případný vstup neakvizičních investic do území města je v souladu s celorepublikovým trendem realizován takřka výhradně v podobě výstavby na zelené louce (*greenfields*). V návaznosti na strukturu pracovní síly je nově umísťovaná výroba orientována na obory elektrotechnického a elektronického průmyslu. V rámci dělby práce mezi metropolitní, národní a mezinárodní úrovní město stále zaujímá pozici centra s nízkými výrobními náklady (relativně levnou a současně kvalifikovanou pracovní silou). Rutinní produkční funkce města tak stále převažuje nad mimovýrobními aktivitami spojenými s řídicími a manažerskými funkcemi. V samotném městě je tento stav někdy popisován jako „syndrom poboček“. Tento stav ovlivňuje zákonitě i trh nemovitostí, kde lze např. při srovnání s Prahou zaznamenat daleko menší poptávku po prestižních administrativních plochách v klíčových (centrálních) polohách. Poměrně výrazný rozvoj, vázaný na přítomnost uceleného systému vysokých škol, se projevil i v oblasti tzv. *new industry* (informační technologie, biotechnologie, sofistikovaná high-tech malovýroba), vědy a výzkumu. Tato oblast je nyní doménou malého a středního podnikání reagujícího citlivě na pohyb cen na trhu nemovitostí.

V období rapidního vzrůstu míry nezaměstnanosti (r. 1996) město zaznamenalo masivní přesun pracovní síly z průmyslu do sektoru služeb, kde se díky rozsáhlé internacionalizaci maloobchodu vytvořila řada nových pracovních příležitostí. Změna struktury maloobchodní sítě, drtivý nárůst prodejní plochy zejména v kategorii velkoplošných maloobchodních jednotek můžeme zařadit mezi procesy, které nejvíce změnilly tvářnost města a druhotně ovlivnily i ostatní městské funkce.

Demografický kontext

Na území obou okresů vymezujících velice přibližně brněnskou aglomeraci trvale bydlí 550 tis. obyvatel. V samotném městě Brně dochází k přirozenému úbytku obyvatelstva již od roku 1980, o něco později nastoupil podobný trend i na území okresu Brno-venkov. Průměrný věk populace aglomerace dosahuje téměř 40 let.

Pro zkoumání suburbanizace jsou významnější migrační vazby na území aglomerace. V r. 1995 Brno zaznamenalo poprvé ztrátu obyvatel vnitrostátním stěhováním, celková migrační bilance však byla kladná. V dalších letech ovšem již bylo celkové migrační saldo trvale záporné. Do r. 1990 byly migrační vztahy s okresem Brno-venkov pro město Brno vždy ziskové. V 90. letech došlo ke změně situace a nyní je to právě zázemí města, které získává obyvatelstvo od Brna. Migrační saldo v jeho prospěch činilo za sledovaných osm a půl roku více než 1.500 osob. Cílem migrantů stěhujících se z Brna byly obce v blízkosti města, vzdálenější obce vykazovaly s Brnem již záporné migrační saldo.

Sociální kontext

V průběhu 90. let, klíčových pro formování suburbanizačních trendů, lze zaznamenat změny v životním způsobu obyvatel aglomerace, způsobené ekonomickými a demografickými vlivy (stárnutí populace, zvýšená ekonomická aktivita žen, vzrůstající podíl neúplných, jednočlenných či bezdětných domácností). Tyto změny mají následný dopad na vzorce chování jednotlivců a domácností. Charakteristická je jejich relativní dynamika, přizpůsobivost při změnách bydliště či zaměstnání, což má svůj odraz v územní nestabilitě a poptávce po určitých městských službách.

Obecným předpokladem je příklon ke konzumním preferencím, kdy je domácnost chápána jako jednotka spotřeby. Tyto preference pak nacházejí své vyjádření např. v přístupu k nákupu či rekreaci, kdy sílí nároky na územní koncentraci těchto aktivit. Významným rysem je zvýšená ochota k delšímu vyjíždění za víkendovou rekreací a stejně silné nároky na koncentrovanou nabídku volnočasových aktivit na území města.

Souběžným trendem je také zvýšení vnímavosti k environmentálním otázkám. Environmentální hodnoty území se stávají důle-

žitým kritériem při výběru místa bydliště či lokalizace podnikání a v poslední době jsou významnou složkou cen nemovitostí.

Došlo rovněž k prohloubení trendu prostorového neukotvení sociálních vztahů. Jde o důsledek zvýšené osobní mobility, úrovně telekomunikací a pestřejší diferenciací pracovních rytmů. Decentralizace pracovních příležitostí a bydlení vede k rostoucí nezávislosti jednotlivých městských částí (v Brně je jejich počet 29), v krajních případech i ke vzniku nových místních samospráv (k této situaci v Brně doposud nedošlo). Bez formulace konzistentní městské politiky vyvstává hrozba nekoordinovaného rozvoje dílčích území města podporovaného ekonomickou soutěživostí místních samospráv a spekulativním přístupem k managementu území.

Nastíněná základní charakteristika aglomerace zmiňuje vybrané trendy a procesy, které z větší či menší míry zakládají a ovlivňují suburbanizaci v její nekontrolované formě. V následujících kapitolách budou zmíněny konkrétní oblasti, ve kterých dochází k nejmarkantnějším projevům tohoto vývoje.

Projevy suburbanizace v brněnské aglomeraci

Jak již bylo předesláno v úvodu, jsou suburbanizační trendy v rámci brněnské aglomerace svou intenzitou a rozsahem v řadě případů nesrovnatelné s podobnými procesy ve větších městech. Nicméně lze vytipovat několik funkčních oblastí jejichž vývoj je spojen s expanzí vně administrativních i faktických hranic města, s typickými projevy v podobě extenzivní zástavby, *leap-frog* rozvoje, segregace *land use* a zvýšeného používání individuální automobilové dopravy (IAD).

Průmysl a logistika

Determinujícím faktorem pro územní rozložení průmyslové výroby a navazujících aktivit je proces restrukturalizace městské průmyslové základny. Průmyslový okrsek vznikající od začátku minulého století byl lokalizován kvůli nárokům textilního a posléze i strojírenského průmyslu podél vodního toku řeky Svitavy. Jeho význam nebyl až do počátku 90. let potlačen, a proto se jádro průmyslové výroby koncentrovalo do lokalit v relativně těsné blízkosti

centra. Proces restrukturalizace znamenal pro řadu nekonkurenceschopných firem v posvitavské průmyslové zóně zastavení či utlumení činnosti a otevřel problém nevyužívaných průmyslových areálů – tzv. *brownfields* (Vaishar et al. 1998).

Nové investice do městského průmyslu se dají očekávat téměř výhradně ze strany zahraničních investorů, kteří však kromě několika akvizic stávajících (fungujících) podniků preferují zcela jednoznačně stavbu na zelené louce, nejlépe v rámci předinvestované průmyslové zóny. Důvodem odmítání tradičních lokalit, nyní ve stavu *brownfields*, jsou obavy z nejasných majetkoprávních vztahů, snaha vyhnout se dopravně zahlcenému centru a velké náklady na případné sanace starých areálů. Naopak lokalizace v průmyslové zóně tato rizika zcela eliminuje a navíc vytváří předpoklady pro koncentraci návazných výroby na poměrně malém území. Tento trend je podporován i ze státní úrovně, kdy jsou prostřednictvím zákona o investičních pobídkách mimo jiné částečně kompenzovány náklady obce na vybudování technické infrastruktury průmyslové zóny.

Důsledkem těchto podmínek je poptávka po rozsáhlých scelečných stavebních plochách s dobrou dopravní obslužností, které se ve většině případů nacházejí právě na okraji sídelních celků.

V Brně byl s pomocí agentury CzechInvest realizován projekt průmyslové zóny o rozloze 150 ha nacházející se v jihovýchodní části území a splňující zejména nároky na dopravní napojení. V současnosti je nutné urychleně najít nové využití pro objekty opuštěné původním zahraničním investorem (firmou Flextronix), který zde měl vytvořit téměř 3.000 pracovních míst v intenzivní elektronické výrobě. V případě průmyslové zóny lze pouze předvídat možné varianty rozvoje přilehlého suburbánního prostoru.

Průmyslová zóna bude přitahovat další navazující subdodavatelské výroby. Jelikož příchod nového subjektu do zóny je podmíněn splněním podmínek zákona o investičních pobídkách, je reálné očekávat umístování ostatních návazných výroby a služeb do bezprostředního okolí zóny podél dopravních komunikací. Dojde ke zvýšení cen pozemků v širším okolí, což bude důvodem k přemístění stávajícího drobného průmyslu a skladových prostor. Zóna vytvoří zárodek sekundárního suburbánního centra, kde se budou mimo výrobních a obslužných funkcí kumulovat i funkce bydlení. Již teď je zřejmé, že po obsazení celé rozvojové plochy stoupne několikanásobně doprava, jak z vnitřního města, tak z přilehlého zázemí.

Po realizaci první rozsáhlé rozvojové plochy s jasně definovaným využitím půdy (přípustný je pouze zpracovatelský průmysl) je uvažováno o další zóně podobného rozsahu, umístěné opět do suburbánního prostoru. Pro vyvážený pohled je nutné dodat, že již existuje reálná šance obnovy centrálně položených *brownfields* za podpory státního rozpočtu, což by výrazně omezilo současnou expanzi nových investic do vnějšího území.

V souvislosti se zvyšující se technologickou úrovní produkce ve městě Brně jsou klasické výroby (tj. bez nároků na kvalifikaci pracovní síly) vytlačovány do sekundárních městských center v širším prstenci Brna. Většina z těchto lokalit má rovněž vybudovány zainvestované průmyslové plochy, které mohou být alternativou pro umístění rutinních výrob.

Specifickým případem dokumentujícím dynamiku ve vývoji příměstského území je pásový vývoj podél jižní radiály (vídeňská výpadovka). Původní smíšená zástavba kancelářských a průmyslových objektů spolu s relativně neatraktivním prostředím a doposud nízkým dopravním významem vídeňské radiály vytvořily předpoklady pro lokalizaci všech činností náročných na plochu a citlivých na cenu nemovitostí. Cenová hladina osciluje kolem 1.000 Kč za čtvereční metr. Funkční využití lze charakterizovat jako kombinaci skladových ploch (sklady, výtěžovací střediska), drobných strojírenských a stavebních podniků, služeb (velkoplošné „cash & carry“, „showroomy“, autosalóny) a nevyužívaných průmyslových prostor. Vývoj není determinován novou výstavbou – jedinou masivní investicí je výstavba hypermarketu Carrefour – jako spíše neustálou obměnou subjektů ve stávajícím prostředí. Tento dynamický vývoj je dobře patrný z široké nabídky realitních kanceláří vztážené k danému území. Procesy v dotčeném území zatím nepůsobí výraznější dopravní či infrastrukturní problémy. Po etablování situace na trhu komerčních nemovitostí však může dojít k postupné degradaci celého území, a to až do doby obnovení významu silničního spojení města s Vídní.

Jednou z častých forem nekontrolovaného urbánního rozvoje je rozmísťování logistických center podél tranzitních komunikací. Tento vývoj těsně souvisí se zapojením města do celoevropského dopravního systému a rovněž s poptávkou místní ekonomiky po takovémto typu služeb. Brno se zatím přes výhodnou dopravní polohu nevyprofilovalo jako logistický uzel a proto i kumulace odpo-

vidající infrastruktury nenabývá liniových forem podél dopravních koridorů. Lokalizace skladů je v současnosti citlivá na cenu pozemků, v delším výhledu se však dostane do popředí faktor dopravní dostupnosti, souběžně se zkvalitňováním skladové infrastruktury na úkor extenzivního rozvoje.

Maloobchodní síť

V devadesátých letech prošel maloobchod zásadními proměnami, které se staly nedílnou součástí ekonomické transformace. První polovina 90.let přinesla zvýšení kvalitativních aspektů nabídky a značný nárůst počtu prodejen – ve většině případů se ovšem jednalo o menší jednotky. Minimální rozsah nové výstavby v tomto období lze vysvětlit celou řadou faktorů (obecný nedostatek kapitálu, nepřipravenost území k výstavbě a neprofesionalita potenciálních investorů). Východí stav maloobchodní sítě v Brně se na počátku devadesátých let vyznačoval nízkou kvalitou (omezený sortiment), nevhodnou strukturou (nedostatek velkoplošných jednotek), nízkou kapacitou (plošný standard byl zhruba 0,3 m² na obyvatele), nevyhovujícím rozložením na území města (nevybavenost okrajových částí, zejména sídliště).

K zásadnější změně došlo po roce 1996 (právě v Brně byl otevřen vůbec první hypermarket v ČR – Globus). Řada obchodních řetězců se rozhodla urychlit svoji expanzi prostřednictvím výstavby velkoplošných typů prodejen na zelené louce. Brno tak získalo poněkud specifické postavení přímo v ohnisku zájmu investorů. Stávající podoba maloobchodní sítě je poznamenána především bouřlivým nárůstem kapacity. Plošný standard dnes činí téměř 1,2 m² na obyvatele, což je hodnota plně srovnatelná se západoevropskými městy, kde je však na rozdíl od ČR možné kalkulovat se stabilizovanou ekonomickou situací a plynulým vývojem maloobchodu. Celková prodejní plocha činí 384.000 m², z toho téměř třetina je zastoupena prodejními jednotkami o rozloze prodejní plochy větší než 5.000 m².

Z územního pohledu je stávající rozložení velkoplošných prodejních jednotek nevyvážené. Zatímco v severním sektoru města fungují pouze 2 velkoplošné prodejny (Globus a OBI), je jižní část území těmito jednotkami výrazně přetížena. Jde především o hypermarkety IKEA, Tesco, Carrefour, Macro a Interspar, které společně se zábavním a nákupním centrem Olympia, ležícím těsně za admi-

nistrativní hranicí města, vytvářejí územní koncentraci maloobchodu v příměstské poloze.

Škála dopadů této územní skladby zahrnuje jak vlivy na centrum města a spotřebitelské chování obyvatel, tak vlivy zasahující dopravní infrastrukturu. V historickém centru města pocítují maloobchody odliv nakupujících do nákupních center. Důsledkem je snižování obrátu, změny sortimentu a tzv. „secondhandizace“ prodejní sítě.

Přímou územní vazbu vykazují problémy spojené s přetížením komunikační sítě dopravou vyvolanou umístěním velkých nákupních center. Dle provedených průzkumů dojížděky do realizovaných nákupních center v jižním sektoru lze konstatovat, že podíl zákazníků z města Brna nepřesahuje 45%. Zbývajících 55% je minimálním podílem dojížděky z regionu, vzdálenějších okresů a Slovenska. Speciální sortiment (nabízený např. prodejnou IKEA) přitom vyvolává dojížděku až ze vzdálenosti 200 km. Největší dopravní zátěž je nesena dálnicí D2 a městskou radiální sítí. Přirozený růst dopravy na centrálních trasách nepřekračuje 5%, největší nákupní a zábavní areály Shopping Park a Olympia však zvyšují nárůst vozidel o 40% (ÚHA MMB 2000).

Jako riziko je proto vnímán zájem všech otevřených velkoplošných prodejen v Brně o vznik druhé prodejny a zájem dalších řetězců postupujících z Čech na Moravu (Kaufland, Rewe,...). Kumulace obchodů do majetkově a dopravně přístupných lokalit znamená výrazné přesuny lidí realizované IAD a často neřeší problematiku obchodní infrastruktury v sídlištních celcích.

Na příkladu problematiky hypermarketů, tj. problematiky věcně přesahující administrativní hranice města, se zřetelně projevuje nekoordinovaná rozvojová politika v rámci aglomerace, poznamenaná existencí dvou rozhodovacích center na úrovni okresů. V případě přesahu administrativního území města je vyloučena ze hry regulační role městského územního plánu a jeho alespoň základní koordinační účinek. Jen minimálně či velice zastřeně do hry vstupují partikulární zájmy obcí, resp. městských částí. Pakliže obce nebo městské části aktivně lobují, jde téměř vždy o podporu umístění nákupního centra na jejich území.

Bydlení

Suburbanizace bydlení je proces velice dobře viditelný, který však zatím nevykazuje vážnější negativní dopady do struktury

a funkce jádrového území aglomerace. V naprosté většině případů se jedná výhradně o přesun rezidenční funkce do okrajových částí aglomerace bez navazujícího přesouvání pracovních příležitostí a sociálních služeb.

Největší podíl migrantů do suburbánních obytných zón pochází ze samotného Brna. Lze jej odhadnout na 80%. Struktura migrantů se však může postupně měnit ve prospěch migrantů mimobrněnských v závislosti na úrovni migrace na území aglomerace a na změně struktury suburbánního bytového fondu (posun od domů rodinných k nájemním).

Ve struktuře obyvatel předměstských obytných celků můžeme zaznamenat vysoký podíl nezávisle činných osob a pracovníků v řídicích pozicích (podnikatelé, živnostníci, management). Jde o vysokopříjmovou skupinu obyvatel s relativně malým podílem na celkové populaci města. Nedostatek domácností s potřebnou kupní silou je proto i hlavním regulátorem další suburbánní výstavby bytů (domů) do osobního vlastnictví. Dle věkové struktury dominují v současnosti v nových suburbánních manželské páry ve věku 30-40 let s dětmi.

Důvodem stěhování do zázemí města je především zlepšení podmínek obytného prostředí – důraz na environmentální kvality prostředí je klíčovým faktorem při volbě lokality. Mezi další důvody patří poptávka po bydlení v osobním vlastnictví, které lze realizovat na levnějších stavebních parcelách v suburbánu. Významu postupně nabývají i další subjektivní stimuly, jako je např. vnímání „dobré adresy“, snaha o vyjádření náležitosti k určité sociální vrstvě (Dohnal 1998).

Prvotní „boom“ suburbánní výstavby v brněnské aglomeraci je možné datovat do druhé poloviny devadesátých let. Převládajícím typem zástavby byly nízkopodlažní rodinné domy, budované v prvních letech především individuálními stavebníky. Po určité prodlevě se vývoj přesunul do fáze podnikatelské komerční výstavby, která předznamenala určité snížení cen a zvýšení hustoty zástavby v jednotlivých lokalitách. Trend podnikatelské výstavby pokračuje do současnosti, byť poznamenán určitou stagnací v tomto segmentu trhu způsobenou vyčerpáním relevantní skupiny klientů (Kučera 1999b). Stále intenzivněji se prosazuje výstavba nájemních domů, které přestože nenabízejí bydlení dostupné nižší střední třídě obyvatel, přece jen rozšiřují okruh potenciálních kupců.

První a nejmasivnější etapa výstavby se realizovala v rámci administrativních hranic města, postupně byly „objeveny“ i lokality v blízkosti subregionálních center mimo území města. Volba lokalit v širším zázemí města nevykazuje jasně definované preference, je spíše ovlivněna aktivitou komerčních stavebních společností v té či oné lokalitě. Připravenost obcí na novou bytovou výstavbu je dostatečující – územně plánovací dokumentace obcí brněnské aglomerace kalkulují v návrzích rozvoje zastavěných ploch s nárůstem 43% při očekávaném 12% nárůstu počtu obyvatel.

Vývoj na suburbánním okraji Brna je daleko jasněji profilovaný. Hlavní expanze probíhá v environmentálně kvalitním prostředí severního sektoru města (Útěchov, Soběšice, Ořešín, Ivanovice, Česká). Výstavba je plošně koncentrována (vlivy terénních podmínek, majetkoprávních vztahů a charakteru dopravní sítě) a doposud uspokojivě pokryta městskou hromadnou dopravou. Předpoklady pro masivnější plošnou zástavbu výrazně přesahující hranice města lze zaznamenat pouze ve směru Kuřim, což koresponduje s celkovou tendencí města rozvíjet se po severojižní ose. V blízkém výhledu však není reálná výraznější expanze suburbánního bydlení za hranici danou izochronou 45 minut dojížděky do centra s využitím individuální automobilové dopravy (IAD).

Z uvedených faktů vyplývá, že město Brno se doposud nedostalo na takovou funkční úroveň, která by vyvolávala neúměrný přetlak poptávky po územních kapacitách spojený s negativními dopady na strukturu a rozvoj města. Nekoordinovaný suburbánní vývoj kopíruje většinu soudobých ekonomických a demografických trendů, ovšem s relativně malými vyvolanými efekty. Tato skutečnost leckdy navozuje atmosféru „fascinace rozvojem“, ve které často dochází k nekritickému a výhledově krátkodobému posuzování možných vývojových scénářů. Již nyní se objevují určité limity, které indikují možné budoucí problémy. Limitní je zejména kapacita dopravní sítě a chybějící tangenciální komunikace. Další expanze by rovněž nutně vyžadovala změnu koncepce hromadné dopravy a dořešení integrace hromadné dopravy v aglomeraci v ucelený systém. Důležitým stimulem pro prostorovou expanzi města pak může být i nové trasování dálnice D1 v jižním sektoru města, které uvolní stávající část dálnice pro příměstskou netranzitní dopravu.

Koncepční nástroje

Pro koordinovaný postup vůči projevům živelného rozvoje v rámci aglomerace jsou k dispozici pouze omezené nástroje. Chybí rozšířená komunikační platforma mezi řídicími orgány dvou dotčených okresů, tj. Brna-města a Brna-venkova, na jejímž základě by došlo k definování společné politiky pro metropolitní oblast.

V rámci města Brna se akutním problémem jeví postupné zastarávání územního plánu, který přestává vyhovovat novým ekonomickým trendům a jejich průmětům do širšího území. Nutné je rovněž vytvoření dokumentu definujícího dlouhodobé cíle města jak ve vztahu k místní, tak i regionální a metropolitní úrovni. Stanovený strategický plán by měl spolu s novým územním plánem poskytovat rámec i pro rozhodování jednotlivých městských částí a eliminovat negativní dopady jejich ekonomického soupeření. Vize kompaktního města (avšak funkčně decentralizovaného) by měla být zapracována do dlouhodobých rozvojových plánů města.

Literatura

- Dohnal, V. (1998) Postoje starousedlíků k suburbánním migrantům - případová studie v městské části Brno-Jehnice. Bakalářská práce. Fakulta sociálních studií MU Brno.
- Kučera, J. (1999a) Zahraniční investoři nám zatím věří. *Ekonom* č.5, s. 43.
- Kučera, J. (1999b) Prázdná kapsa sen nevyplní. *Ekonom* č.15, s. 57.
- Mulíček, O. (1999) Prostorové suburbanizační změny v JZ sektoru velkého Brna. *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis XXXII - Folia Geographica* č. 3, s. 63-66
- Příkryl, Z. (1998) Jaké byty se staví v drážďanské aglomeraci? *Urbanismus a územní rozvoj* č.3, s. 28-31.
- Sýkora, L., Kamenický, J., Hauptmann, P. (2000) Changes in the spatial structure of Prague and Brno in the 1990s. *Acta Universitatis Carolinae Geographica XXXV* (1), s. 61-76.
- Útvar hlavního architekta Magistrátu města Brna (2000): Problematika velkých nákupních center - regulace nebo liberalizace. Interní materiál.
- Vaishar, A., Mikulík, O., Zapletalová, J., Barták, R., Dokoupil, M. (1995) Case Study: Brno. *Moravian Geographical Reports* 3 (1-2), s. 4-29.

PRÁVNÍ NÁSTROJE A REÁLNÉ MOŽNOSTI OVLIVNIT SUBURBANIZACI

KAREL MAIER

Prostředí prostorových změn

Změny prostorového uspořádání regionů našich měst jsou úzce propojeny s ekonomickým, fyzickým a sociokulturním prostředím, v němž se odehrávají.

Ekonomické prostředí má zřejmě pro proces suburbanizace rozhodující úlohu, přinejmenším sledujeme-li krátkodobý časový horizont. Pro naše ekonomické prostředí je typická malá kupní síla většiny obyvatel, jež způsobuje, že jen velmi malá část potenciálních zájemců o bydlení je schopna zaplatit tržní cenu za toto bydlení – bez ohledu na to, zda se jedná o bydlení městské či předměstské, rodinné či vícebytové. Tato skutečnost způsobuje, že bez subvencí na pořízení, a též na užívání bytu se nová bytová výstavba stala po roce 1990 doménou hrstky těch nejbohatších a až doposud jsou počty nových bytů jen zlomkem ve srovnání s objemy někdejší komplexní i individuální bytové výstavby. Veřejné rozpočty jsou omezené, a tak bývá i možnost ekonomického ovlivňování výstavby například prostřednictvím alokace veřejných investic do infrastruktury spíše teoretická.

Pro fyzické prostředí městských regionů jsou charakteristické zastaralé a nevykonné dopravní infrastruktury zejména kolejové dopravy, jež je pro zvládnutí suburbanizace v zázemí velkých měst klíčová. Tím jsou dány limity pro mobilitu lidí a jejich dojíždění za prací a vybavením, a také na druhé straně se tím relativně zmenšuje spádové území, které lze zařízením služeb, vybavením apod. obsáhnout. Dalším důležitým faktorem je kompaktní struktura měst s relativně vysokými obytnými hustotami i na jejich okrajích, což je dědictvím státem kontrolované výstavby z doby centrálního plánování. Toto uspořádání umožňuje, aby bylo celé takto urbanizované území obsluhováno efektivní hromadnou dopravou. Naproti tomu jsou rozsáhlé nezastavěné plochy sousedící s kompaktně zastavěným

mi územími velkým lákadlem pro developery, kteří vždy preferují výstavbu na zelené louce před náročnější přestavbou v zastavěném území. Z tohoto hlediska jsou tedy pro komerční investory a developery podmínky pro suburbanizaci velmi příznivé.

Také sociokulturní prostředí našich městských regionů je oproti „standardním“ podmínkám vyspělých evropských zemí poněkud odlišné. Deregulaci a privatizaci první poloviny devadesátých let provázelo přesvědčení mnohých politiků i úředníků, že město by mělo z těchto procesů především vydělat co nejvíce peněz; daleko méně pozornosti věnovali tomu, aby výsledkem těchto procesů byla lepší kvalita a větší efektivnost služeb poskytovaných občanům. Mnozí zastupitelé a radní dodnes nemají zcela jasno o tom, jakou roli by měli jako představitelé měst v jejich prostorovém rozvoji hrát. Rovněž občané málo využívají svých práv, a ani si neuvědomují svoji zodpovědnost za to, jakým směrem se jejich město bude ve svém rozvoji ubírat. Města jaksí automaticky přijala kritéria hodnocení a rozhodovací kritéria soukromého podnikatelského sektoru, která jsou determinována krátkodobými zisky a ignorují dlouhodobé širší (takzvaně mimoekonomické) efekty. Proto města málo vnímají externí účinky prostorových změn vyvolaných dílčími rozhodnutími masy investorů na veřejné výdaje: například zvýšené pořizovací a provozní náklady na dopravní a technické infrastruktury vyvolané plošným rozléváním urbanizovaného území za pasivního přihlížení veřejné správy i veřejnosti.

Dlouhé období řízené společnosti se projevuje také v obtížné, neefektivní až nefunkční komunikaci mezi jednotlivými účastníky územního rozvoje. Úzká partikulární hlediska jsou absolutizována, odlišné názory jsou automaticky považovány za nepřátelské a jediným možným postojem vůči nim je boj proti nim, popřípadě jejich ignorování. Tím se stává jakákoliv koordinovaná společná akce velmi obtížnou a všechny aktivity se stávají směsí konspirace, zákulisní diplomacie a mocenského boje.

Suburbanizace v devadesátých letech

Naznačené specifické prostředí pro prostorový rozvoj městských regionů se v devadesátých letech projevilo odlišnostmi v časovém průběhu suburbanizace i ve funkčním uspořádání v prostorech,

jichž se suburbanizační procesy týkaly. Následující popis vychází především ze situace v nejnámějších českých metropolitních regionech; v zázemí menších měst byly procesy přinejmenším méně intenzivní.

Odstředivý pohyb ven z měst zahájily sklady, vytěsněné z center měst již počátkem devadesátých let restitucí a privatizací domů. Náhlý a dramatický růst nájmu z nebytových prostor tehdy velmi rychle a účinně „vyčistil“ atraktivní centra od parazitujících funkcí a „přesvědčil“ investory o vhodnosti přesunu do méně nákladných lokalit v zázemí měst. Bezprostředně následovaly drobné provozny, které také unikaly z dosahu přísných předpisů na ochranu životního prostředí, urbanistických regulativů, dopravních problémů a vysokých nájmu do předměstských poloh.

Kolem poloviny devadesátých let začala další fáze: podle podnikatelského modelu úspěšně uplatněného u západních měst začaly nadnárodní obchodní řetězce budovat předměstská nákupní centra na zelené louce a tím přeměňovat tradiční schéma maloobchodu. Zpočátku se jednalo o odstraňování deficitu prodejních ploch vzhledem ke kupní síle spotřebitelů; koncem dekády již byl mnohde tento deficit odstraněn, ale nákupní centra rostla nadále jako houby po dešti. Ve všeobecném nadšení nad novými investicemi a všennárodních poutích do nákupních rájů, které se nám přestěhovaly z Rakouska a Bavorska až kousek za naše město či vesnici, zanikají sporadické disharmonické hlasy starých a chudých lidí, pro které se někde stává nákup běžných denních potřeb buď namáhavým výletem nebo – vzhledem k vysokým cenám a malému sortimentu těch malých prodejen, které ještě v sousedství bydliště přežívají – drahou a obtížnou záležitostí. Zdá se, že zkušenost přinášená ze západu nenachází sluchu a že i u nás budou akceptována regulační opatření pro výstavbu předměstských nákupních center teprve tehdy, až už jich bude dost na to, aby změnilly celé prostorové uspořádání městských regionů.

Reakce na raketový start a trvalý růst nákupních center byla ze strany měst nevýrazná a opožděná. Pokud města reagovala, bylo to nejspíše na protesty malých obchodníků, kteří především pocítili konkurenci nákupních středisek. I ta města, která cítila jisté znepokojení z expanze předměstských nákupních středisek, byla bezmocná vůči „konkurenci“ okolních samostatných obcí, jejichž starostové nadšeně vítali investory, kteří jim výměnou za změnu

územního plánu umožňující výstavbu nákupního komplexu někde na katastru obce rádi přislíbili finanční pomoc při vybudování kanalizace či plynovodní přípojky.

Suburbanizace bydlení, která byla ve vyspělých západních zemích zpravidla motorem na počátku celého procesu regionalizace měst, se developerům inspirujícím se západními modely zpočátku zdála dalším podnikatelským rájem. Bytová nouze ve velkých městech, obecně špatná prostorová kvalita bydlení s převažujícím podílem nájemních, vícebytových forem, a konečně i vznik nové třídy bohatých toužící po bydlení, jak je viděli v amerických televizních seriálech, zdánlivě vytvářely ideální prostředí pro masivní suburbanizaci kalifornského typu. Po krátké epizodě úspěšných „Beverly Hills“ tu a tam kolem Prahy či Brna se ale řada developerských projektů dostala do potíží s odbytem svých produktů. Ukázalo se, že mezitím modernizované byty z restituovaných a privatizovaných domů ve vnitřním městě představovaly atraktivní alternativu pro ty, kdo si mohli dovolit zaplatit tržní cenu bydlení. Typickými zákazníky poptávajícími nové tržní bydlení se stále častěji stávali mladí bezdětní profesionálové, kteří oceňují dobrou dostupnost centra a sledují světový trend „návratu do měst“. Suburbanizace bydlení se tak – přinejmenším dočasně – ztlumila. V celorepublikovém měřítku lze suburbanizaci bydlení sledovat na vydaných stavebních povoleních a v údajích demografické statistiky: projevuje se především v zázemí Prahy, výrazně méně pak kolem dalších hlavních center. Z hlediska počtu dokončených a budovaných bytů byly však developerské projekty zatím méně produktivní nežli oživující se tradiční „individuální výstavba“ českého a zejména moravského venkova.

Budoucnost suburbanizace bydlení zřejmě bude záviset nejen na celkové úrovni a struktuře příjmů českých domácností, ale také na míře a formě podpory bytové výstavby. Plošná podpora bytové výstavby se může snadno stát konkurenční vůči úsilí státu podpořit regeneraci stávajícího bytového fondu v nájemních domech a ve svých důsledcích může vyvolat obtížně zvladatelnou suburbanizaci s tíživými důsledky pro municipální hospodaření jádrových měst.

Nástroje pro ovlivňování suburbanizace

V období transformace se výrazně změnila účinnost i rozsah nástrojů, jimiž může stát nebo města zasahovat do prostorového uspořádání a rozvoje.

Klasické nástroje územního plánování si během devadesátých let podržely svoje právní postavení, ale jejich skutečný význam se v mnoha ohledech zásadně změnil.

1. Plánování regionů využívající územních plánů velkých územních celků (ÚP VÚC) může stanovit limity a regulativy územního rozvoje na regionální úrovni, zejména s ohledem na zájmy ochrany přírody a přírodních zdrojů, a také pro zajištění významných veřejně prospěšných staveb národního a regionálního významu. Jednotlivé projekty podléhají procesu posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Územní plány velkých územních celků (ÚP VÚC) jsou, jako rozvojové koncepce, resp. programy, podrobeny strategickému posuzování jejich vlivů na životní prostředí (SEA). Platné a aktuální ÚP VÚC ale pokrývají jen část území České republiky a s výjimkou Ostravska, Olomoucka a Zlínska neřeší území významných městských regionů. Žádný z platných ÚP VÚC se nezabývá regulací lokalizace regionálních nákupních center a nepokouší se usměrňovat suburbanizační trendy regulací v čase či prostoru. Zřízením krajů přešla od roku 2001 gesce za pořizování ÚP VÚC z regionálních pracovišť Ministerstva pro místní rozvoj na kraje.
2. Místní plánování je v pravomoci měst a obcí. Na rozdíl od plánování prostřednictvím ÚP VÚC je místní plánování velmi účinným prostředkem regulace územního rozvoje – zejména tam, kde si představitelé měst uvědomili jeho možnosti. Bohužel místní plánování může jen velmi málo ovlivnit procesy, které přesahují hranice správních území obcí, mezi něž suburbanizace samozřejmě patří. Paradoxně jsou to právě silné postavení a účinnost místního plánování a kompetence obcí, které podporují „lokální egoismus“ obcí a téměř znemožňují pokusy o racionalizaci a koordinaci rozvoje v širším – regionálním – měřítku.

Nezbytným komplementem plánování ve smyslu vytváření formálních nástrojů pro řízení prostorového rozvoje je cílevědomá investiční politika státu popřípadě regionů, týkající se především rozvoje infrastruktury. Na národní úrovni existují programové roz-

vojové dokumenty a jejich realizační propojení v oblasti dopravní infrastruktury (rozvoj dálniční a silniční sítě, program budování železničních koridorů); v rozvoji sítí technické infrastruktury se poté, co byly tyto sítě privatizovány, spoléhá spíše na fungování trhu.

V regionální úrovni se až doposud pocituje absence krajského článku veřejné správy. Vedle „tradičních“ nástrojů územního plánování se od roku 1998, kdy došlo k zásadnímu obratu v postoji státu vůči regionální problematice, objevily nové instituce a nástroje:

1. Regionální rozvojové agentury (RRA), které tu a tam spontánně vznikaly již počátkem devadesátých let, získaly plnou státní podporu: díky státním prostředkům určeným na dobu jejich rozjezdu mohou nyní podstatně účinněji ovlivňovat regionální rozvoj. Řídícími orgány RRA jsou výbory ustavované ze zástupců orgánů veřejné správy, podnikatelských, akademických a dalších okruhů. Suburbanizace se zatím nestala předmětem jejich zájmu.
2. Regionální strategie vznikaly v období 1998 až 1999 pro připravované kraje, později byly vypracovány strategické rozvojové materiály pro území některých NUTS 2 vzniklé spojováním krajů, aby vyhověly kritériím EU pro regionální rozvojové programy. V současné době se na základě těchto materiálů vypracovávají v souladu s metodikou EU realizační projekty. Strategie se na základě komplexních analýz zabývají hlavními problémovými okruhy ovlivňujícími rozvoj. Kupodivu jen velmi málo místa se v existujících strategiích věnuje prostorovému uspořádání: vlastně žádná krajská strategie se výslovně nevěnuje problému suburbanizace, ani se nepokouší procesy prostorových změn nějak přímo ovlivnit.
3. Krajské orgány veřejné správy mohou být klíčovým faktorem pro ovlivňování suburbanizace. Zatím se však můžeme jen dohadovat o tom, jaká bude skutečnost. Politika prostorového rozvoje se může velmi výrazně odlišovat mezi jednotlivými kraji. V případě Pražského regionu situaci velmi závažně ovlivňuje fakt, že jádrové město tvoří samostatný kraj, zatímco regionální zázemí je součástí Středočeského kraje.

V ČR od počátku devadesátých let neexistují tradiční nástroje plánování a ovlivňování prostorového rozvoje, jako je aplikace principu centrálních míst, regionální aglomerace, které mají punc starých časů. Neuvažuje se ani zavedení novějších nástrojů užívaných například v Německu – rozvojových os a sítí měst.

Řídící síly suburbanizace

Transformací české společnosti a ekonomiky vznikla zcela nová scéna, na níž se odehrávají procesy rozvoje v území.

1. Právní nástroje územního rozvoje a prostorového uspořádání zděděné po předchozím období státního dirigismu jsou zdánlivě velmi silné, ale jejich účinnost byla založena především na dominanci státu jako investora v území. Tím, že se na počátku devadesátých let drasticky omezil podíl státu respektive veřejných rozpočtů na investicích, bylo nutno redefinovat roli právních nástrojů směrem k regulaci soukromých investic a k prosazení veřejného zájmu v prostředí často protichůdných individuálních zájmů. Období zejména první poloviny devadesátých let tak znamenalo výrazný pokles reálného významu právních nástrojů. Teprve cca od roku 1998 autorita právních nástrojů v územním rozvoji opět roste, ale jejich role a význam zřejmě i nadále budou jen jedním z určujících faktorů v procesech prostorových změn, jako je například suburbanizace.
2. Význam investičního kapitálu, který byl v podmínkách centrálního řízení zdánlivě potlačen, se stal po roce 1989 dominantním. Malá privatizace ještě vyloučila zahraniční kapitál, ale další etapy transformace byly čím dále tím více mezinárodním kapitálem ovlivňovány, ať už přímo či nepřímo. Velké rozvojové investice v zázemí velkých měst koncem devadesátých let jsou doménou mezinárodních společností. Význam mezinárodního kapitálu na české scéně územního rozvoje je zřejmě trvalou konstantou, zatímco nad možným růstem významu českého kapitálu visí otazníky. Města a postupně i stát se této skutečnosti přizpůsobují, ale v daleko menší míře dokáží v těchto podmínkách jasněji definovat svoji vlastní politiku a prosazovat své vlastní cíle. Právě absence jasných a obecně přijímaných cílů, politik a „pravidel hry“ – včetně prostorového rozvoje státu i regionů – naučila většinu zahraničních investorů chovat se v českém prostředí jako v džungli, kde pravidla platí jen pro slabší a vše se dá přizpůsobit potřebám a zájmům těch nejsilnějších.
3. Občané se stali aktéry územního rozvoje hned ve dvou ohledech. Jsou na jedné straně zákazníci, kteří mohou svými nákupy rozhodnout o tom, zda scénu zcela ovládnou hypermarkety, nebo zda jejich konkurenci odolají menší obchodní jednotky v oby-

ných čtvrtích měst a na vesnicích. Na druhé straně ale mohou svými iniciativami ovlivnit plány, na nichž závisí přípustnost či nepřípustnost rozvojových projektů. Po bleskovém vzrůstu a následném pádu v polistopadovém období význam občanské iniciativy od poloviny devadesátých let vytrvale sílí, bez ohledu na výkyvy ekonomické prosperity a přízeň či nepřízeň vysoké politiky. Občanské iniciativy dnes již dokáží v případech jednotlivých kontroverzních projektů účinně čelit záměrům urbanistů či radnic, ale proti vlivu „velkého“ investičního kapitálu jako celku jsou zřejmě bezmocné, pokud nebudou nacházet ve svém úsilí spojence. Problémem občanských iniciativ je jejich někdy velmi slabá schopnost komunikovat s ostatními zájmovými skupinami a spíše negativní vymezování se vůči jakýmkoliv změnám.

4. Politická vůle plánovat a ovlivňovat prostorový rozvoj byla krátce na počátku devadesátých let velická především na úrovni obcí. Pak ale idealistické vize revolučního období vystřídala bezmezná víra v neomylnost a samospasitelnost trhu a nakonec pragmatismus, respektující status quo daný věčně nedostačujícími rozpočtovými zdroji a honbou za rozvojovými investicemi. Teprve koncem devadesátých let se města pokoušejí o aktivnější přístup k rozvojovým investicím, zatím ale spíše ve smyslu jejich paušální podpory bez ohledu na jejich možné druhotné a dlouhodobé efekty.

Z tohoto náčrtu lze dovodit, že spoléhání výhradně na „tvrdé“ právní nástroje při usměrňování suburbanizace českých měst by nebylo prozíravé. Zřejmě daleko účinnější bude orientovat se na „měkké“ postupy; především by bylo zapotřebí usilovat o lepší komunikaci:

1. Mezi jednotlivými subjekty veřejné správy – a to horizontálně, mezi obcemi, kraji a na centrální úrovni mezi resorty, ale také vertikálně, zejména ve vztahu na nově se utvářející agendy krajů.
2. Mezi orgány veřejné správy, investory a developery, a vzhledem k předpokládanému postupnému růstu úlohy občanských iniciativ také směrem k těmto zájmovým skupinám i od nich k ostatním účastníkům územního rozvoje.

Používání „tvrdých“ právních nástrojů pro ovlivňování suburbanizačních procesů je samozřejmě i nadále významnou složkou. Stojí za povšimnutí, že stávající nástroje a instituce umožňují suburbanizaci ovlivňovat v daleko větší míře, než se doposud děje. Vznik krajské úrovně veřejné správy může znamenat výrazný posun ve prospěch

předcházení a zvládnání negativní stránky těchto procesů. Kontrola a regulace se však musí opírat o daleko širší základnu konsenzu vytvořenou informováním, nasloucháním a dohadováním mezi všemi účastníky. Pokud budeme sledovat vývoj ve vyspělých demokraciích, čeká nás posun od výhradně mocenských restriktivních a donucovacích prostředků prosazovaných ze zákona orgány veřejné správy ke kombinaci politických a programových dokumentů kombinovaných s menším rozsahem velmi propracovaných, přesných a přísně kontrolovaných „tvrdých“ předpisů.

Z očekávání postupného růstu prosperity české ekonomiky a rostoucí diverzifikace české společnosti vyplývá také očekávání většího růstu významu a efektivity činnosti všech účastníků územního rozvoje. To ale také znamená četnější a intenzivnější střety mezi partikulárními zájmy v území. Tyto objektivně vznikající střety mohou ve svých důsledcích vést k dalšímu růstu neefektivního využívání území v měřítku městských regionů, zhoršování ukazatelů prostorové ekonomiky měst a regionů a trvalé neudržitelnosti vývojových trendů. I tuto situaci bude možno zvládat zlepšenou vzájemnou komunikací, systematickým včasným odhalováním potenciálních konfliktů a iniciací konstruktivní a včasné diskuse; v oblasti předpisů a právních procedur pak využíváním existujících nástrojů pro cíle, na kterých se komunita předem dohodla.