

PROSTOROVÁ STRUKTURA STŘEDO- A VÝCHODOEVROPSKÝCH MĚST: JSOU VÍCE EVROPSKÁ NEŽ SOCIALISTICKÁ? Alain Bertaud

Města střední a východní Evropy by měla přijmout takovou urbanistickou strategii, která by při rezolutním zacházení s dědictvím socialistické éry zohledňovala jejich evropskou kulturní tradici. Pokud tak ne učiní, pak navzdory cílům proklamovaným v rozvojových plánech postupně ztratí svůj evropský charakter. The Spatial Structures of Central and Eastern European Cities: More European than Socialist? / CEE cities should adopt an urban planning strategy that, while dealing resolutely with the liabilities left by the socialist era, reflect their European culture. If not doing so, they would progressively lose their European character, in spite of the stated objectives of their development plans.

VLIV SOCIALISMU NA PROSTOROVOU STRUKTURU MĚST STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY

Města střední a východní Evropy (SVE města) žila pod vládou plánovaného hospodářství po dobu od 45 do 75 let. Síly, které tehdy utvářely prostorovou strukturu měst bývalého socialistického bloku, se velmi lišily od těch, které měnily podobu jejich západních protějšků v tržní ekonomice. Nejrozsáhlejší důsledky měla v tomto ohledu absence trhu s nemovitostmi. Rozdělení půdy a hustoty jejího zastavění mezi různými užitnými funkcemi ve městě – zejména průmyslem a bydlením – neodpovídalo poptávce ze stran uživatelů, nýbrž bylo většinou založeno na administrativních rozhodnutích usilujících spíše o minimalizaci nákladů než o jejich maximální zhodnocení.¹

Abychom lépe porozuměli vlivu tehdejšího politického režimu na užívání pozemků ve městě, je nezbytné shrnout principy, na nichž bylo založeno plánování a investiční rozhodnutí socialistické ideologie. Nejdůležitějším principem je, že půda nemá sama o sobě peněžní hodnotu.² Byla přidělována na základě „potřeby“. Plán pomocí norem určoval množství půdy pro stavbu továren či bytů. Plošná norma požadovaná pro jednotlivé využití byla stanovena na základě počtu jednotek, a byla tedy táž, ať už se jednalo o parcelu blízkou či vzdálenou od městského centra.

Pozemky, které byly jednou přiděleny podnikům, nemohly být dále prodávány či pronajímány třetí straně. Nevyužitou půdu tak bylo možné pouze vrátit státu, a to bez jakékoli kompenzace. Tento princip měl nejzávažnější dopad na ty oblasti průmyslu, které podléhaly technologickým změnám. Na základě něj totiž mohly továrny pouze expandovat, a nikoli se přesunovat, protože náklady na změnu místa by představovaly čistou nákupní cenu, nijak nevyváženou prodejem půdy v původní lokalitě.

Pozemky pro služby a obchody byly rozdělovány tímž způsobem, tj. na základě prostorové normy na požadovanou jednotku. Na rozdíl od půdy pro průmysl, který byl považován za páteř ekonomiky, bylo ovšem pozemků pro služby přidělováno systematicky méně. Jedním z důvodů je samozřejmě skutečnost, že mnohé služby v socialistickém hospodářství neexistovaly – např. bankovníctví, pojišťovnictví, realitní makléři apod. Jiné služby, jako např. zdravotnictví, vzdělání, obchody a restaurace, byly provozovány v rámci komplexů průmyslových podniků či vlád-

ních kancelářských budov, a tudíž nevyžadovaly zvláštní pozemky. Půda pro bydlení byla rovněž rozdělována na základě uniformní normy, nezávisle na umístění pozemku. Plošná norma se zde ovšem časem měnila kvůli stavební technologii. Prefabrikované panelové systémy, které se od 60. let staly pro bydlení standardem ve všech SVE zemích, dovozovaly totiž stavět vyšší bloky bytů, čímž se požadovaná plocha zmenšovala. Hustota vysokopodlažních domů tak neodpovídala jejich umístění ve městě ani poptávce či ceně půdy, nýbrž technologii, která byla v době jejich stavby použita.³ Protože vývoj panelové technologie umožňoval v průběhu času stále vyšší budovy, nejspíše domy měly obvykle nejvyšší hustotu. Panelová prefabrikovaná sídliště vyžadovala velké pozemky, na něž by se vešly lokální panelové fabriky a velké stavební jeřáby. Takové velké prázdné plochy se nacházely pouze na vzdálených předměstích. Důsledkem toho nejspíše stavby umístěné na nejbližších parcelách vykazují nejvyšší hustoty. Růst hustoty bytů se vzdáleností od centra lze významněji sledovat v zemích bývalého Sovětského svazu.⁴ Je důležité říci, že tento fenomén nebyl výsledkem promyšlené politiky zacházení s prostorem, nýbrž spíše vedlejším efektem systému administrativního rozdělování půdy.

Je třeba poznamenat, že praxe použití standardů a norem pro pozemky k bydlení nezávisle na poptávce po místě nebyla výlučnou záležitostí socialistického hospodářství. Četné tržní ekonomiky v zemích západní Evropy – např. ve Francii, Belgii či Holandsku – využívaly systém založený na normách, kterými vláda stanovovala objem subvencované sociální výstavby na vzdálených předměstích. Hustota výstavby, urbanistické řešení a umístění těchto bytových projektů se zde příliš nelišily od jejich socialistických protějšků ve střední a východní Evropě. Mnohé z těchto projektů vlastně vytvářely jakési socialistické enklávy v jinak kapitalistické ekonomice. Jediný rozdíl spočívá v tom, že se tento typ rezidenčních projektů přestal po polovině 60. let v západní Evropě zcela používat a že obvykle představoval pouze zlomek celkové roční výstavby.

Prostorové charakteristiky evropských měst

Všechna SVE města byla budována okolo rozsáhlého historického jádra, které se ustavilo řadu století před příchodem socialis-

mu. Prostorová struktura SVE měst je tak výsledkem převrstvení původní historické zástavby, utvářené na základě tržních principů, novou socialistickou urbánní strukturou. Do jaké míry jedna z těchto vrstev převládá, závisí na individuální historii jednotlivých měst.⁵

Strukturu SVE měst, která jsou tak vždy jistým hybridem mezi formou utvářenou tržní a socialistickou ekonomikou, nelze proto pochopit bez vyjasnění obecných prostorových charakteristik evropských měst.

Všechna významná evropská města mají prastarý původ; jejich jádra a hlavní radiální silnice pocházejí ze středověku, či dokonce z antiky. Velké množství jejich tzv. vyšší vybavenosti, jako jsou muzea, koncertní sítě, náboženské a státní památky, se po staletí nashromáždilo v historickém centru. Okolo těchto historických společenských budov vyrostla v průběhu let většina luxusních obchodních domů, specializovaných obchodů, kaváren a restaurací. Smíšená výstavba běžná v celé Evropě umožnila přítomnost moderních kancelářských budov přímo v historickém jádru (jak je tomu v Paříži) nebo v jeho těsném sousedství (jako v Londýně). Centrum evropských měst tak představuje mnohem důležitější a atraktivnější místo, než je tomu u tradičních měst na jiných kontinentech. Prestiž centra spojená s blízkostí městské vybavenosti pak zvyšuje cenu komerčních i rezidenčních ploch.

Systém veřejné dopravy je uspořádán podél tradiční radiální sí-

tě komunikací, která rovněž posiluje roli městského centra. Tento systém dopravy zděděný z předautomobilové éry v dnešních městech stále převládá, navzdory rozvoji okružních komunikací ve druhé polovině 20. století.

KOMPARATIVNÍ PROSTOROVÁ ANALÝZA SVE MĚST

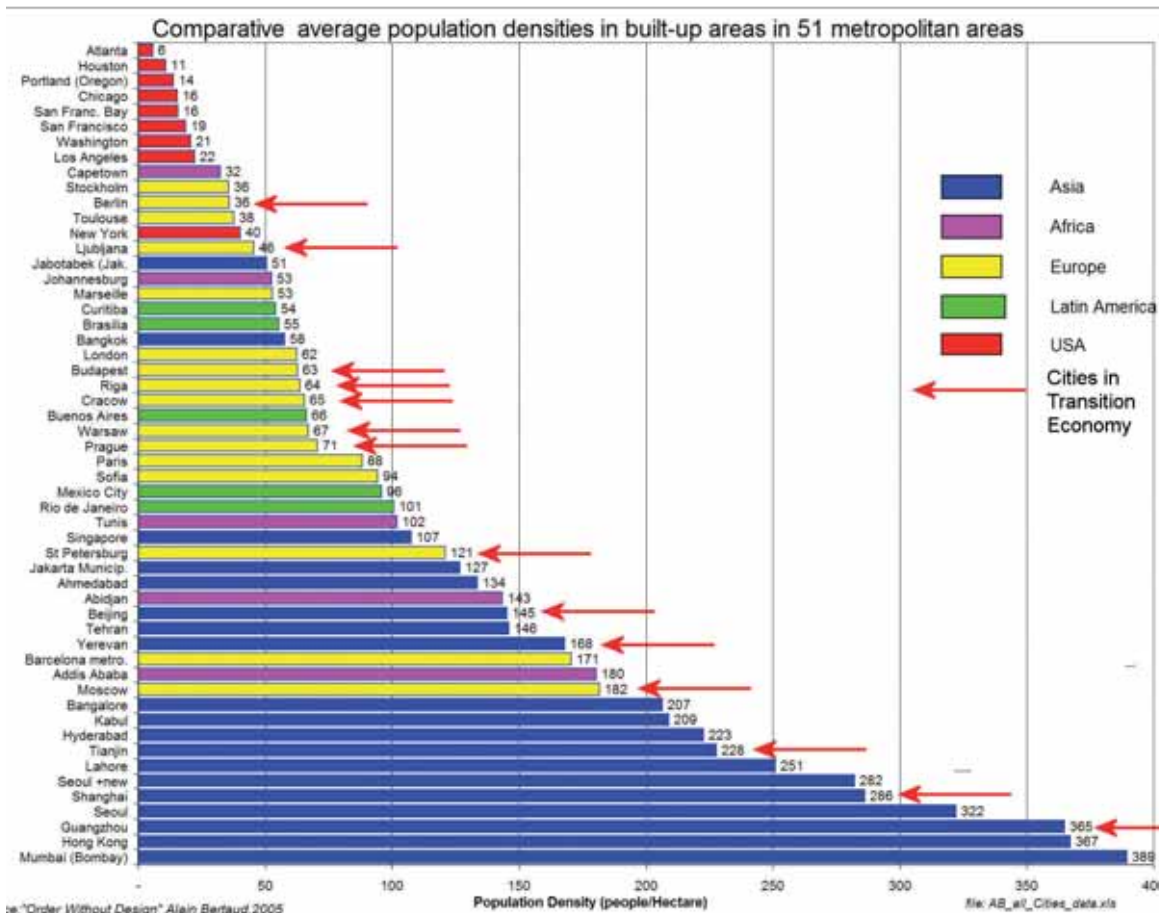
Převrstvení historického jádra ustaveného tržními principy prostorovou strukturou socialistické zástavby je bezprostředně viditelné z prostorové analýzy SVE měst. Porovnávali jsme při ní prostorovou strukturu 10 SVE měst (Moskvy, Petrohradu, Rigy, Varšavy, Krakova, Sofie, Prahy, Budapešti, Lublaně a Berlína) s jejich 5 protějšky v západní Evropě: Paříží, Londýnem, Barcelonou, Marseille a Toulouse. Použivali jsme čtyři prostorové indikátory: průměrnou hustotu, její profil, profil cen pozemků a procento průmyslových ploch.

Indikátor 1 – průměrná hustota

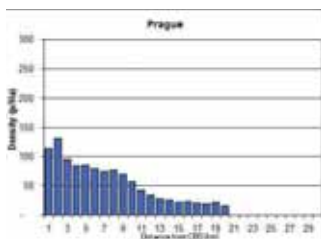
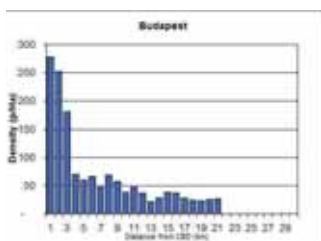
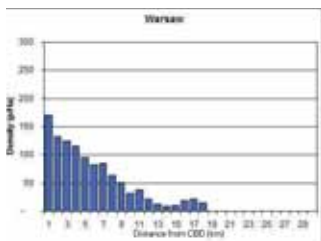
Na základě způsobu, jak se zacházelo s pozemky, by se dalo očekávat, že průměrná hustota bude vyšší ve městech bývalého socialistického bloku; zejména s ohledem na ideologicky motivovanou převahu kolektivního bydlení nad soukromým. Na druhé straně však nadbytek průmyslových ploch vede k nižším hustotám. Ve skutečnosti když srovnáme průměrnou hustotu ve městech střední a východní Evropy se situací na Západě, nezjistíme žádný rozdíl. Jak je vidět na obr. 1, průměrná hustota se si-

- ¹ Srv. J. Kornai: *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press, 1992.
- ² Srv. A. Bertaud – B. Renaud: *Socialist Cities without Land Markets*, in: *Journal of Urban Economics*, 41, 1997, str. 137–151.
- ³ Srv. R. M. Buckley – F. Mini: *From Commissars to Mayors: Cities in the Transition Economies*. World Bank, 2000.
- ⁴ Srv. A. Bertaud – B. Renaud, cit. d.
- ⁵ Srv. A. Bertaud: *Note on Riga Spatial Structure*. World Bank, 2002; též: *Cracow in the 21st Century: Princes or Merchants*. World Bank, 1999; též: *The Spatial Development of Budapest*. World Bank, 1999 a A. Bertaud – M. A. Bertaud: *Note on Prague City Structure*. World Bank, 2000; též: *The Spatial Development of Warsaw Metropolitan Area*. World Bank, 2000.

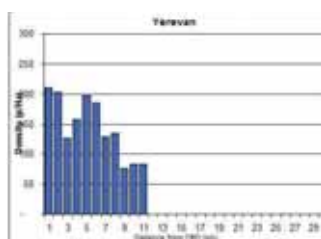
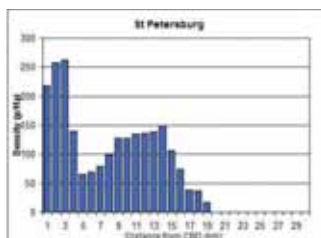
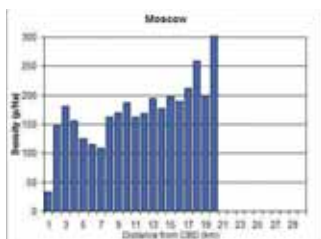
1



1 průměrná hustota obyvatel v zastavěných územích 49 světových velkoměst



Za



Zb

ce liší zásadně – o několik řádů –, ovšem pouze mezi městy z různých částí světa. Rozmanitost je tak dána spíše kulturními faktory jednotlivých kontinentů. Tehdejší socialistická města mají stejné rozpětí průměrných hustot – mezi 35 a 100 obyvateli na hektar – jako jejich evropské protějšky řízené tržním hospodářstvím. Pokud se tedy jedná o průměrnou hustotu – tj. o spotřebu půdy na člověka –, je umístění města důležitější než vládnoucí ideologie. Pro SVE města to znamená, že s ohledem na jejich hustotu je mnohem významnějším ukazatelem to, že jsou evropská, než že byla socialistická.

Indikátor 2 – profil hustoty

Mnoho ze zvláštností socialistického systému rozdělování půdy, které byly popisovány výše, lze pozorovat na profilu hustoty obyvatel těchto měst. Obr. 2 ukazuje profil hustoty několika SVE měst a měst západní Evropy. Na horizontální ose je vzdálenost od středu města v kilometrech; na vertikální pak hustota zastavěné plochy v každém z kilometrových prstenců.

Na obrázku jsou města dělena do tří kategorií: A. SVE města, která byla pod vládou socialistického režimu po dobu 40 let, B. SVE města s 75letou socialistickou vládou a C. města západní Evropy s nepřerušovanou tradicí tržního hospodářství. SVE města v první kategorii (s výjimkou Budapešti) vykazují profil hustoty vyjádřený negativně skloněnou, ovšem konvexní křivkou, s řadou nápadných disturbancí. Města v druhé kategorii mají tendenci spíše k pozitivnímu sklonu profilu hustoty. Tržně utvářená města v třetí kategorii projevují negativně skloněný, konkávní profil exponenciální křivky, zcela v souladu s literaturou o gradientu hustoty v monocentrických městech.⁶

Porovnání profilů hustot na obr. 2 potvrzuje výše uvedenou hypotézu: SVE města mají hybridní prostorovou strukturu odrážející dobu, kterou strávila pod odlišnými hospodářskými systémy. Města v kapitalistických režimech mají tendenci uspořádat hustotu obyvatel podél negativně skloněné exponenciální křivky (např. Paříž), zatímco v socialismu podél křivky s pozitivním sklonem (např. Moskva). Čím delší je doba, v níž se město vyvíjelo pod socialistickým režimem, tím pozitivněji je sklon křivky. Většina SVE měst, s výjimkou Moskvy, má však stále vysokou hustotu ve středu města, jakousi trvalou stopu své kapitalistické minulosti.

Indikátor 3 – profil cen půdy

Model monocentrického města popsany Alonsem, Muthem a Millsem předpokládá, že existuje těsná korelace mezi hustotou a cenami půdy. Ve většině tržně řízených měst tuto skutečnost dokládá empirická evidence – a to dokonce i u těch, která nemají dominantně monocentrický charakter. Např. v Paříži sleduje jak profil výnosů z půdy, tak profil hustoty obyvatel téměř týž negativní sklon exponenciální křivky (obr. 3a). Velmi prudký pokles ceny a hustoty ve vzdálenosti okolo 4 km od centra je pro evropská města typický. Ukazuje se tak, že kvalita vybavenosti a v menší míře i zaměstnaní, kterou skýtá městské centrum, je něčím, co si domácnosti vysoko cení.

V socialistickém hospodářství profil cen půdy neexistoval, neboť pozemky byly rozdělovány administrativně. Jakmile však v SVE městech začala fungovat tržní ekonomika, ceny půdy se srovná-

ly podél negativně skloněné exponenciální křivky⁷ – jak to předpověděl monocentrický model –, zatímco profil hustoty si zachoval týž tvar, jaký měl v období socialismu. Ve všech SVE městech – jak je vidět na obr. 3b, c, d, pro Varšavu, Krakov a Rigu – existuje tedy diskrepance mezi cenami půdy a hustotou obyvatel (např. v Rize i v Krakově ve vzdálenosti 5 km od centra ceny půdy ostře klesají, zatímco hustota roste).

Podíváme-li se na to z praktického hlediska, v čem je problém? Diskrepance mezi cenami a hustotou představuje rozpor mezi nabídkou existujících budov a poptávkou domácností. V reálném světě se pak tento rozpor projevuje tržními nájmami, které jsou často nižší než náklady na údržbu domů. Nízká tržní hodnota velké části realit v SVE městech není důsledkem dočasné krize, ale trvalé prostorové poruchy, která je způsobena neefektivním zacházením s pozemky v období socialismu.

Indikátor 4 – podíl průmyslových pozemků na celkové zastavěné ploše

V tržních ekonomikách byly industriální plochy, postavené během průmyslové revoluce a na začátku dvacátého století, postupně konvertovány na jiné typy využití. Tato systematická postupná konverze nebyla způsobena záměrným urbanistickým rozhodnutím, nýbrž spíše tržními silami. Průmyslové odvětví je co do pozemků velmi náročné, a proto je v oblastech, kde jsou vysoké ceny půdy, potřeba kapitálu vysoká. Komunikační technologie umožňují navíc umístit výrobu, návrhářská oddělení a vedení podniku v odlišných oblastech, a tím tak posilují požadavek přesunout výrobní funkci náročnou na pozemky na vzdálenější předměstí, kde je půda levnější, a pouze ostatní dvě oddělení ponechat v centru.

V SVE městech tyto tržní mechanismy zřejmě nefungovaly. Hodnota realit se v účetnictví průmyslových podniků nevyskytovala jako majetek. Socialistická ideologie navíc zvlášť upřednostňovala průmyslovou výrobu – ikonické komíny továren na propagandistických plakátech z té doby jsou toho důkazem.

Velký podíl průmyslových ploch na celkové zastavěné oblasti je tak typickým rysem SVE měst. Ve většině tržně řízených měst zaujímají industriální pozemky mezi 4 až 10 % celkové plochy. Graf na obr. 4 ukazuje rozdíly v procentuálním zastoupení průmyslových ploch v SVE a v dalších světových městech. I městům jako Soul nebo Hong Kong, která měla ještě před 30 lety silnou průmyslovou základnu, se na základě tlaku trhu s pozemky podařilo snížit podíl industriálních ploch pod 10 %. Velký úkol tak pro SVE města představuje modernizace rozsáhlých oblastí s málo využívanými průmyslovými pozemky. Pokud nedojde ke konverzi těchto ploch, bude se muset nová zástavba vyhýbat rozsáhlým pustnoucím pozemkům, čímž se budou zvyšovat náklady na dopravu a infrastrukturu.

NÁVRH SPECIFICKÉ URBÁNNÍ STRATEGIE PRO SVE MĚSTA

Politické a investiční reakce magistrátů SVE měst tváří v tvář dluhům z jejich socialistické minulosti a novým úkolům, které před ně staví tržní prostředí, nebyly vždy zcela koherentní a konzistentní, a to proto, že jim chybí jasný model pro chování v období transformace. Na druhé straně jsou stanovované rozvojové cíle

těchto měst nápadně podobné těm, s kterými se setkáváme u západních měst. Jde obvykle o následující:

- zachování a posílení historického charakteru městského centra prostřednictvím podpory ekonomické aktivity a smíšené zástavby;
- zachování vysokého podílu městské hromadné dopravy a útlum používání soukromých automobilů ve středu města;
- ochrana kvality městského prostředí – obzvláště historických a kulturních památek – a zamezení znehodnocování přírodního prostředí na periferii;
- podpora zaměstnanosti – obzvláště v centru – prostřednictvím zvýšení atraktivity města pro komerční investice;
- udržení nízkých cen bydlení pomocí stálé podpory nové bytové výstavby pro všechny příjmové skupiny.

Tyto cíle jsou společné jak pro SVE města, tak pro většinu západoevropských měst. Politické strategie pro realizaci těchto cílů však musejí být v SVE městech odlišné, a to kvůli prostorovým omezením vyplývajícím z dřívějšího zacházení s půdou, které bylo popsáno výše. Každý z těchto pěti cílů si tak žádá od SVE měst specifickou strategii.

ad a) Posílení ekonomických a kulturních aktivit v centru města

Pro posílení ekonomických aktivit v centrech SVE měst je třeba větší svobody v obchodování s pozemky a při změnách jejich využití. Velká část půdy či přinejmenším podlahové plochy v centrech SVE měst je užívána neefektivně. Je třeba větší flexibility v možnostech konverze funkčního využití, která by odpovídala poptávce ze strany nových obchodů a služeb, jako jsou restaurace a kavárny.

Jakmile urbanisté v SVE městech zachytí potřebu změny, mají tendenci ji spíše „naplánovat“, než nechat na nové využití pozemku působit tržní síly. Mikromanagement zacházení s pozemky však není nikdy úspěšný, protože urbanisté nemají dostatek informací o poptávce a provozních potřebách ze stran hotelů, kadeřnictví či jakýchkoli jiných komerčních aktivit.

Mnoho dobře míněných regulací zabráňuje konverzím v centrálních oblastech SVE měst. Např. konverze rezidenční podlažní plochy na kancelářskou nebo obchodní je v mnoha městech přísně kontrolována či dokonce zakázána. Hlavním smyslem těchto regulací je zabránit poklesu množství bytových prostor. Omezení funkčních konverzí ve středu města je ovšem špatnou politickou strategií, neboť přispívá k nižší atraktivitě centra a vytlačuje moderní komerční výstavbu na předměstí, případně až do okolních obcí, kde je regulace mnohem mírnější.

Vedle restriktivních opatření mohou být překážkou konverzí funkčního využití i nejasné vlastnické poměry. Nejistota ohledně vlastnických práv se týká zejména starších částí měst, kde ještě nebyly vyřešeny kryjící se nároky na majetek a restituční problémy. A tak tento problém opět přispívá k oslabení ekonomických aktivit v centru a k jejich automatickému přesunu na periferii, přestože za situace jasných právních vztahů by zůstaly ve středu města.

Požadavek zachování historického charakteru centra se často používá k tomu, aby ospravedlnil zmrzačení vývoje území v pod-

bě, jaká byla za socialismu. To je ovšem sebezníčající politika, protože náklady na údržbu historických budov jsou vysoké a zaplatit je mohou pouze vysoké nájmy a daně z nemovitostí prestižních ekonomických aktivit.

Zachování silného středu města si žádá, aby radnice učinila značné investice do údržby a obnovy kulturních center, a v evropské tradici dokonce do dotací na provoz koncertních sál, oper a divadel. Je třeba, aby se do SVE měst rozšířila západoevropská tradice propojení kulturních památek s komerčními aktivitami. Smíšená zástavba by přispěla k vytvoření takových zisků, které by umožnily dotovat kulturní aktivity. Propojení kultury a obchodu vzájemně posiluje obě strany.

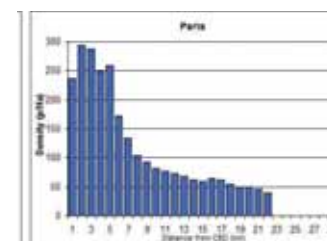
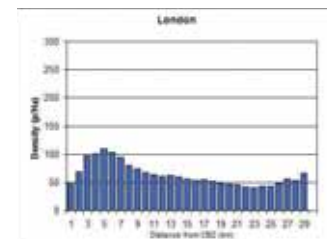
ad b) Zachování vysokého podílu městské hromadné dopravy

Většina evropských měst je převážně monocentrická, má významné centrum s vysokou úrovní městské vybavenosti⁸ a relativně vysoké hodnoty hustoty obyvatelstva okolo středu města. To vytváří velmi výhodné podmínky pro efektivní fungování sítě hromadné dopravy, která je příjemná pro zákazníky a životaschopná pro provozovatele. Naproti tomu opačná situace – pokles ekonomických aktivit v centru, úpadek vybavenosti a snižování hustoty obyvatel – bude přispívat ke snížení počtu cest hromadnou dopravou. Cíl zachovat vysoký podíl těchto cest je tak závislý na politice využívání půdy přinejmenším stejně jako na efektivním fungování sítě MHD samotné.

Schopnost udržet vysoký podíl MHD závisí tedy na podmínkách popsaných v předchozí kapitole. Územní regulace umožňující změny využívání půdy, velká flexibilita v možnostech smíšené zástavby a rostoucí počet obchodů s pozemky přispívají velkou měrou k posílení funkce MHD. Úpadek sítě MHD a ekonomické životaschopnosti středu města snižuje počet jízd MHD a zvyšuje míru používání osobních automobilů. Obráceně pak politika zaměřená na užívání osobních automobilů, zejména prostřednictvím mytného a parkovného, představuje klíčový prvek celkového zacházení s městským prostorem.

Vysoké hodnoty hustoty obyvatel v centrech evropských měst, sahající od 100 do 300 obyvatel na hektar, jsou udržitelné jen na základě efektivního systému MHD, který obsluhuje zahuštěné centrální oblasti. Západoevropská města se musela konkurencí mezi automobily a hromadnou dopravou zabývat posledních 75 let. Nedávné zpoplatnění vjezdu aut do centra Londýna ukazuje, že debata na toto téma není ještě uzavřena.

Nárůst prodeje automobilů a jejich používání jako prostředku pro dojíždění do práce je v posledních letech v SVE městech obrovský. Politická strategie regulující vjezd aut do středu města však bohužel nebyla vždy v souladu se stanovenými cíli, o nichž byla řeč výše. Radnice SVE měst, konfrontované se záplavou nově pořízených automobilů, mají buď sklon pomocí regulací posilovat stavbu nových mimouličních parkovišť, anebo – což je ještě horší – přímo dotovat stavbu městských parkovišť a levných parkovacích míst na ulicích. Radniční strategie týkající se parkování by měla být konzistentní s jejími celkovými cíli. Zachování zahuštěného dynamického centra – charakteristického pro evropská města – je neslučitelné s podporou vjezdu automobilů do něj. Pozemky ve středu evropských měst jsou příliš hodnotné na to, aby byly používány pro bezplatné či dotované parková-



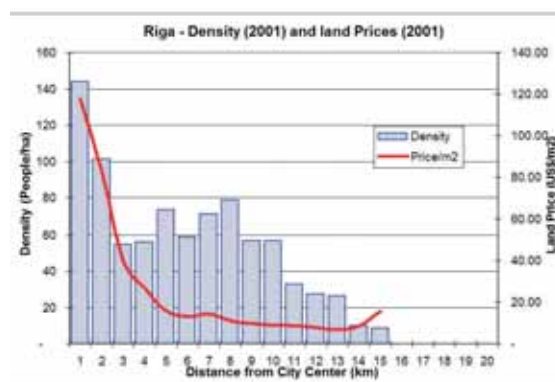
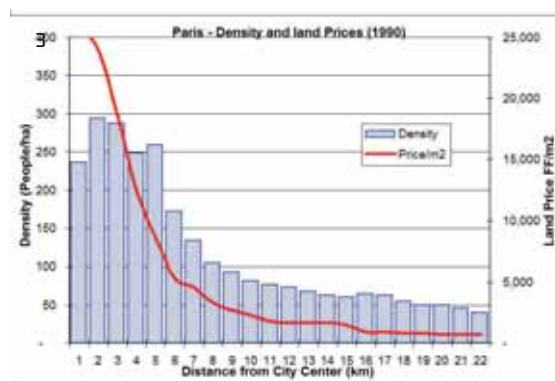
2c

2 srovnání profilů hustoty obyvatel mezi městy střední a východní Evropy a západoevropskými městy: **2a** středo-evropská města se 40ti letou přestávkou fungování trhu **2b** města bývalého Sovětského svazu se 70ti letou přestávkou fungování trhu **2c** západoevropská města s nepřerušným fungováním trhu

⁶ Srv. W. Alonso: *Location and Land Use*. Harvard University Press, 1964; R. F. Muth: Models of Land-Use, Housing and Rent: An Evaluation, in: *Journal of Regional Science*, 25, 1985, str. 593–606; E. S. Mills: Urban Density Functions, in: *Urban Studies*, 7, 1970, str. 5–20.

⁷ J. Brzeski – D. Dale-Johnson: Land Value Functions and Land Price Indexes in Cracow, 1993–1999, in: *Journal of Housing Economics*, 10, 9/2001, str. 307–334.

⁸ J. Brueckner – J.-F. Thisse – Y. Zenou: Why Is Central Paris Riche and Downtown Detroit Pure? An Amenity-Based Theory, in: *European Economic Review*, 43, 1/1999, str. 91–107.



ní. Cena pozemků a jim odpovídající tržní nájemné by se měly promítnout do parkovného, a v důsledku toho do počtu automobilů, které budou do centra přijíždět. **Pravá** strana ulic ve středu města by měla být vyhrazena pouze pro chodce nebo pro zásobování, a ne pro parkující auta. Soukromé firmy by pak měly mít možnost budovat mimouliční garáže, ovšem s tím, že náklady na výstavbu a provoz nebudou dotovány.

ad c) Zachování kvality prostředí

Pro zachování celkové kvality životního prostředí je třeba vyvinout specifickou urbánní strategii pro každou z následujících položek: městské prostředí, historické budovy a „přírodní“ prostředí vně zastavěné oblasti.

Prvním krokem ochrany městského prostředí SVE měst by mělo být snížení znečištění ovzduší. Nejúčinnější strategií, jak vyřešit tento problém, je přemístění zastaralých továren a podpora fungování systému MHD. Kvalita městského prostředí se rovněž významně pozvedne ustavením rovnováhy mezi MHD a osobními automobily v centrální oblasti a dále údržbou a vytvářením nových rozsáhlých pěších zón.

Historické budovy, případně celé historické čtvrti by měly být chráněny zvláštními regulacemi. To ovšem neznamená, že by měly být zcela odtrženy od své tržní hodnoty. Užívání podlahové plochy v historických budovách, ve kterých už se neodehrávají tradiční aktivity, by mělo být určováno tržními silami, omezovanými stavebními regulacemi, jejichž cílem by měla být pouze ochrana vzhledu budov a jejich historického charakteru. SVE města často obsahují zabeďněné historické budovy, které se radnice snaží chránit a přitom prosazuje takové územní regula-

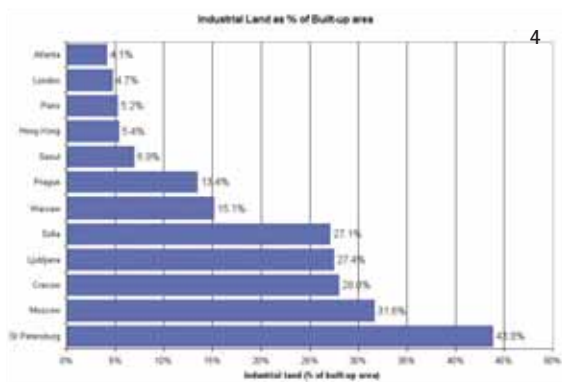
ce, které brání jakémukoli jejich životaschopnému využití.

Tlaku na přírodní prostředí na okraji měst lze nejlépe ulevit politikou v již zastavěných oblastech – umožnit recyklaci pozemků a tržní stanovení hustot zástavby. V mnoha SVE městech vyvíjejí regulační a vlastnická omezení, s nimiž se setkáváme v centru, enormní tlak na okraje města, nebo dokonce v některých případech, jako je tomu v Budapešti či Krakově, i na oblasti za jeho hranicemi.

Přírodní prostředí na okraji města lze nejlépe chránit tím, že budou jasně vymezeny nejhodnotnější a co do prostředí nejvíce ohrožené oblasti, přičemž se zbylé zóny ponechají spíše volnému rozvoji. Protože lidé v SVE městech trpěli v minulosti příliš hustou zástavbou na předměstí, která byla stanovena státem, je zde nyní opačná tendence hustotu znovu regulovat, ovšem tentokrát její maximální hodnoty. Regulace, které systematicky snižují hustotu pod tržní poptávku, však vedou k expanzi města a vytvářejí tak stále větší tlak na okolní přírodní prostředí.

ad d) Podpora zaměstnanosti

Magistráty v SVE městech se často potýkají s vysokými hodnotami nezaměstnanosti, způsobenými zavíráním státních podniků. Obce se snaží přilákat rozsáhlé zahraniční investice – např. továrnu Volkswagen či lahvárnu Coca-Coly –, často však zapominají na územní požadavky malých obchodů. Většinu nových pracovních příležitostí ovšem ve skutečnosti vytvářejí malé podniky v oblasti služeb a obchodu. Rozvoj těchto sektorů byl v minulém plánovaném hospodářství silně podceněn. Jednou z hlavních překážek pro nové malé podniky v SVE městech je tak nalezení místa pro vlastní podnikání.



Půda je v otázce vytváření pracovních příležitostí v městských oblastech hlavním vstupním faktorem. V důsledku socialistického zacházení s pozemky je velká část území a podlahových ploch potřebná pro nově vytvářená zaměstnání v současnosti využívána jinak – pro průmysl či bydlení, nebo dokonce pro zemědělství či administrativu. Vytváření nových pracovních příležitostí tak závisí na včasné konverzi stávající nevyužívané půdy a podlahových ploch v nové funkce, po kterých je zde poptávka. Nové „strukturní rozvojové plány“ nahrazující staré územní plánování bohužel často těmto konverzím brání, nebo na ně uvalují tak vysoké náklady, že se pozemky pro nové podnikatele stávají nedostupnými.

Pojem „nonkonformního zónování“, neodlučně spjatý s praxí zákonů týkajících se územního plánování v tržních ekonomikách, v legislativě SVE měst často chybí. Např. územní plán Prahy, tak jak byl stanoven v roce 1998, obsahuje 68 různých kategorií zón využití pozemků. Za takových podmínek je velmi nepravděpodobné, že by každý nový podnikatel našel ve vhodné lokalitě připraveného prodejce s pozemkem spadajícím do přesně takové zóny, která by odpovídala jeho podnikatelskému záměru. Navrhovat regulace, které jsou v souladu s požadavky trhu, je v tržních ekonomikách relativně snadné, protože konkrétním změnám v územním plánu obvykle předchází veřejná slyšení, na nichž dodavatelé i spotřebitelé mají šanci vyjádřit svá dobře informovaná mínění. V zemích bývalého socialistického tábora je to obtížnější, jednak proto, že stávající využití půdy nevykazuje příliš známek toho, co si trh „žádá“, dále proto, že podílení se veřejnosti na lokální politice je stále spíše v zárodečném stavu, a konečně proto, že zájmové skupiny jsou mnohem méně organizovány a informovány o technických záležitostech, jakým je územní plánování. Nejlepší přístup k regulacím v SVE městech v tomto ohledu najdeme ve Varšavě.⁹ Zóny jsou zde rozděleny do tří širokých kategorií: oblasti řízené trhem (pokrývající cca 48 % plochy města), oddělené oblasti pro využití, která škodí okolnímu prostředí, jako je těžký průmysl a s tím spojené služby (14 %), a chráněná území zahrnující historické oblasti, univerzitní areály a zelené plochy (37 %). V rámci těchto kategorií jsou samozřejmě další podkategorie pro specifická využití. Nejoriginálnější prvkem navrženého systému je kategorie oblasti řízené trhem. V této kategorii regulace povolují téměř jakékoli míchání funkcí, které neškodí okolí, a stanovují pouze takovou horní mez hustoty, která daleko přesahuje stávající hodnoty. To vše stimu-

luje developery měnit existující strukturu mnohem intenzivnějším způsobem, a to všude tam, kde je po této změně poptávka. Zároveň jsou plně chráněny jak historické památky, tak přírodní oblasti. Pražský územní plán s více než 68 kategoriemi vyjadřujícími stávající využití pozemků však developery moc nepobízí a vyžaduje neustálé změny, které se jen těžko kontrolují.

ad e) Zachování co nejnižších cen bydlení

Většina SVE měst čelí po desetiletí klesající populaci. Navzdory tomu je zde stále tlak na nové bydlení, protože se zmenšuje rovněž velikost domácností a řada bytů ve středu města byla transformována na kanceláře, nebo dokonce zbořena (jako ve Varšavě), aby uvolnila místo kancelářským či obchodním plochám. Protože se příjmy obyvatel zvyšují, lze předpokládat, že potřeba zabírat více obytné plochy na osobu bude rovněž zvyšovat poptávku po bydlení. Mnoho malých bytů se spojilo do větších, čímž se snížil počet bytových jednotek. Máme tu proto paradox současného klesání populace a nedostatku bytů.

Tento nedostatek vedl v některých SVE městech k prudkému růstu cen bydlení, obzvláště v moderních a lépe vybavených budovách. Je zcela pochopitelné, že se radnice snaží s rostoucími cenami bytů něco dělat. Měly by však odolat pokušení omezovat ceny nebo – což je ještě horší – regulovat nájemné. Nejlepším přístupem je zaprvé usnadnit konverzi funkčního využití pozemků z průmyslového či zemědělského na bydlení; a zadruhé povolit takové hustoty zastavení, jaké si žádá trh. Z důvodu oblíbeného odmítání velkých panelových sídlišť mají regulátoři příliš často tendenci stanovovat pro většinu nových rezidenčních oblastí zónu individuálního bydlení s nízkou hustotou obyvatel a poměrně velkými minimálními pozemky. Ve většině oblastí by však regulátoři měli developerům umožnit nastavit takovou hustotu zástavby, která odpovídá poptávce, i kdyby si to žádalo vyjednávání o dodatečných příspěvcích na posílení dosavadní infrastruktury. Urbanisté by si měli být vědomi toho, že vyšší hustota rezidenční zástavby – pokud je řízena trhem – zmenšuje půdorys města, tím snižuje časy na dopravu, v důsledku toho i znečištění ovzduší, a má tak dobrý vliv na celkové prostředí města.

Problém rehabilitace či postupného odstranění panelové výstavby představuje zvláštní obtíž. V mnoha socialistických městech se velká část minulých investic uskutečnila do bydlení, které má velmi malou hodnotu, a to nejen kvůli špatné podobě a životnosti, ale též kvůli umístění. V mnoha městech jsou tak tržní nájmory v panelových domech nižší, než jsou náklady na údržbu domů. Pro vedoucí představitele města znamená tato záležitost skutečný hlavolam. Na jedné straně investovat velké sumy peněz do modernizace těchto domů je přinejmenším riskantní, vezmeme-li v úvahu jejich umístění. Na druhé straně alespoň v některých městech tyto bytové jednotky představují tak velké procento celkového bytového fondu, že by bylo potřeba několika let, aby trh z bytů byl schopen vytvořit dostatečné množství náhradního bydlení. Nejlepší politickou strategií tak je patrně převzít na sebe jakési minimální náklady na údržbu těchto domů a přitom podpořit novou výstavbu a urychlit rozvoj trhu s nemovitostmi, které by byly s to vzniklou díru v nabídce bytů zaplnit.

Překlad: Cyril Říha

³ ceny půdy a profil hustoty v městech střední a východní Evropy a v tržní ekonomice

⁴ procentní podíl industriálních ploch v různých městech

⁹ A. Bertaud – M. A. Bertaud: *The Spatial Development of Warsaw Metropolitan Area*. World Bank, 2000.

ALAIN BERTAUD je urbanistou specializovaným na územní plánování a výstavbu měst. Zabývá se analýzou vazeb mezi trhem, využitím území a podobou města. Vystudoval architekturu na pařížské Ecole des Beaux-Arts (1967). Jako urbanista se podílel na prvním územním plánu New Yorku (1968–69). Od roku 1989 se již jako poradce Světové banky zaměřoval na prostorové transformace měst v měnících se ekonomikách Latinské Ameriky, Ruska, střední a východní Evropy a Číny. Od roku 1999 pracuje jako soukromý konzultant na územních plánech měst především v Číně a Indii.

Příspěvek Alaina Bertauda poprvé zazněl na konferenci: „Winds of Societal Change: Remaking Post-communist Cities“, the Russian and East European Center (REEC), University of Illinois in Urbana-Champaign, 17.–19. června 2004. Anglický originál textu: www.alain-bertaud.com