

POVÁLEČNÉ BRITSKÉ PLÁNOVÁNÍ – PŘÍKLAD ZRODU MODERNÍHO PLÁNOVACÍHO SYSTÉMU

Již práce Geddesa či Abercrombieho naznačily, že plánování pouze v hranicích města je nedostatečné – nutností je uvažovat v širším kontextu městské aglomerace či regionu. Už v období před II. světovou válkou se tedy zrodil regionálně plánovací přístup.

Zde je na místě upozornit na rozdílné chápání pojmu regionální plánování – regionální plánování ve smyslu ekonomickém (regionální politika) vykrytalizovalo během 30. let 20. století v období velké hospodářské krize a je svou metodologií a postupy odlišné od regionálního plánování v územně-plánovacím smyslu. Na druhou stranu mezi pojetím „regional physical planning“ a „regional policy“ lze najít i styčná témata a hranice nemusí být vždy příliš jasná.

Zatímco ekonomicky chápané regionální plánování je uplatňováno především na rozsáhlejších územních jednotkách (P. Hall ho proto nazývá national/regional planning), územně-plánovací pojetí regionálního plánu je vztahováno spíše na území velikostní kategorie jednotlivých městských aglomerací (Hallem nazývaná regional/local planning).

Zpráva Barlowovy komise

V období, kdy se Velká Británie začala vymaňovat z hospodářské krize (1932 – 1936), probíhala obnova některých regionů výrazně pomaleji než v jiných oblastech. Šlo především o staré průmyslové regiony svázané s tzv. paleotechnickou fází průmyslové revoluce a specializované na úzký okruh produktů (uhlí, železo, ocel – těžké strojírenství, výroba lodí, textilní průmysl). Tyto regiony (např. Clydeside, Lancashire či Jižní Wales) pak byly silně zranitelné díky výkyvům světového trhu a nárůstu konkurence (např. Japonsko a Indie v té době). Kontrastně k tomuto úpadku se vyvíjely regiony založené na tzv. nových odvětvích (neotechnická fáze průmyslové revoluce), které byly tehdy představovány např. výrobou automobilů a letadel, přesným inženýrstvím či farmaceutickou výrobou.

V roce 1934 byly na popud vlády vytvořeny tzv. „special areas“ – zvláštní oblasti, kam spadaly regiony postižené depresí. Byli určeni komisaři zodpovědní za tyto oblasti a disponující pravomocí používat veřejné zdroje na ekonomické oživení.

V roce 1937 vláda zřídila „Royal Commission on the Geographical Distribution of the Industrial Population“ (Královská komise pro geografické rozmístění průmyslové populace) vedenou Sirem Andersonem Montague-Barlowem (odtud název Barlowova komise). Založení komise znamenalo ve Velké Británii spuštění procesů, které ve svém důsledku vedly k vytvoření moderního plánovacího aparátu.

Komise vytvořila hodnotící zprávu, jejíž přínos pro plánovací praxi lze shrnout do dvou bodů:

- ▶ Spojila problematiku regionálního rozvoje (national/regional problems) s problematikou územního růstu velkých konurbací a ukázala, že jde pouze o dvě tváře jednoho problému. Šlo o jedno z prvních odborných zamyšlení nad kauzalitou geografické distribuce obyvatelstva a průmyslu a nad budoucími možnostmi a nástroji tuto kauzalitu pozměnit.
- ▶ Poukázala na výhody a rizika (společenská, ekonomická a strategická) vyplývající z koncentrace průmyslu a obyvatelstva ve velkých centrech (indikovala spíše převažující rizika).

Report komise byl vydán v roce 1940 a potvrdil obecně vnímaná fakta – ekonomický a populační růst byl soustředěn do oblastí jižní Anglie a Midlands a především do oblasti Londýna. Jako příčinu uváděla zpráva komise tzv. strukturální efekt – tj. podmínky růstu regionů jsou svázané s charakterem jejich průmyslové struktury. Pokud je tedy známo tempo vývoje tzv. růstových odvětví, lze poměrně dobře předvídat vývoj regionů, jejichž ekonomika je na těchto růstových oborech postavena. Naopak pro upadající regiony předpovídala komise další sestupný vývoj.

Barlowova analýza příčin stavu je klasická. Průmysl technologicky vycházející z podmínek 19. stol. reagoval na rozmístění několika vstupních faktorů – zdroje uhlí, surového materiálu a splavného toku. Průmysl 20. století již nebyl natolik geograficky determinován vstupními a dopravními předpoklady a proto výrazně gravitoval směrem k trhům. Samotný pojem trh je ovšem složitým fenoménem zahrnujícím jiná navazující odvětví, exportní agentury, široký rezervoár pracovní síly, specializované služby – tedy podmínky, které nejsou dostupné v menších průmyslových městech. Takto nastavená prostorová logika

ovšem vypuzovala podniky ze starých uhelných oblastí většinou vzdálených od hlavních tržních center a zanechávala zde velké koncentrace obyvatelstva a sociální kapitál. Barlowova komise ovšem připouštěla, že neexistuje jediný dobrý důvod, proč by probíhající ekonomické procesy měly fungovat jinak/opačně. Základní otázka tedy zněla: Existuje důvod, proč podniknout aktivity k usměrňování přirozeného běhu událostí?

Druhým zadáním práce komise se stala analýza nevýhod. Komise podrobně zkoumala záznamy o veřejném zdraví, bydlení, dopravních zácpách, struktuře cest do zaměstnání, cenách pozemků a nemovitostí (*je nutné podotknout, že v dané době šlo o zcela bezprecedentní typ regionálního výzkumu*). Na základě často rozporuplných zjištění (např. obecně zjištěná lepší kvalita bydlení a veřejného zdraví kontrastující s dobrou zdravotní úrovní v Londýně, obecné zjištění o nárůstu délky cesty do práce, ovšem pouze při měření geografické vzdálenosti – časové vzdálenosti se příliš nezměnily, zjištění o nárůstu cen nemovitostí v centrech velkých měst) Barlowova komise rozhodla, že nevýhody velkých městských konurbací dalece přesahují výhody takto velkých sídel.

Předmětem pozornosti se stal zejména Londýn a jeho zázemí – zpráva v jeho případě požadovala vládní řešení a zásahy. Šlo o ve své době citlivé téma zasahování do ekonomiky volného trhu a o potenciální regulaci prostorového rozmístění nových investic. Zde se názory komise rozdělily – umírněné křídlo považovalo za dostatečnou regulaci umístění nového průmyslu pouze v rámci vymezené oblasti kolem Londýna, radikálnější názory se snažily prosadit všeobecnou regulaci v celé zemi řízenou specializovaným ministerstvem (vláda se nakonec rozhodla pro modifikovaný radikální přístup).

Zpráva komise navíc odhalila několik provázaných problémů:

- ▶ technické problémy kontroly fyzického růstu měst a městských aglomerací;
- ▶ problémy spojené s ochranou zemědělské půdy;
- ▶ problematiku výkupů a kompenzací v územním plánování.

Závěry Barlowovy komise byly sděleny vládě v roce 1940 a ta rozhodla o zadání pokračovacích studií doporučených samotnou komisí. Tyto jednotlivé výzkumné studie byly zpracovány v letech 1941 až 1947, v letech 1945 – 1952 byly navíc přijaty důležité právní normy upravující vybrané aspekty plánování.

Vybrané pokračovací studie

1. *The Committee on Land Utilization in Rural Areas* (komise pro využití půdy ve venkovských oblastech)
 - ▶ závěry potvrdily prioritu ochrany zemědělské půdy;
 - ▶ v případě nejkvalitnějších půd bylo navrženo embargo na jakýkoli další rozvoj, v případě méně kvalitní půdy měl developer dokazovat veřejný zájem investice;
 - ▶ bylo doporučeno vytvořit vedle systému městského plánování i systém plánování krajinného.

Již ve své době byly ovšem tyto body napadány zejména ekonomy jako ekonomicky nepodložené (tvrdili, že rozhodujícím faktorem by měly být hodnoty a přínosy půdy v různých módech využití).

2. *The Expert Committee on Compensation and Betterment* (expertní komise pro kompenzaci a zhodnocení)

Tato komise se zabývala velice komplikovanou otázkou míry kompenzace ze strany veřejné správy v případě povinných odkupů.

- ▶ Komise navrhla de facto znárodnit veškerou dosud nezastavěnou půdu a její majitele kompenzovat na základě cen k určitému nedávnému historickému datu – majitelé ovšem mohli do doby než došlo k rozvoji s půdou zacházet. V případě potřeby zástavby a tím i vyvlastnění pak byli dále odškodněni.
- ▶ V zastavěných územích komise navrhovala, aby jakýkoli přestavby byly vedeny místní správou, jež by pozemky odkupovala opět na základě cen k určitému datu.

Přestože byly tyto návrhy předkládány nezávislými experty, vyvolaly velkou diskusi a do praxe měly vstoupit v značně modifikované podobě.

3. *Greater London Plan* (plán Velkého Londýna)

Zpracování „Greater London Plan“ bylo vedeno Patrickem Abercrombiem a Johnem Henrym Forshawem. Východiskem byly některé závěry Barlowovy komise týkající se nutné kontroly nových průmyslových aktivit a demografická prognóza minimálního populačního růstu. Druhá světová válka posloužila jako katalyzátor realizace plánu s cíly napravit válečné škody a především zlepšit efektivitu fungování překrvené aglomerace. Důležitým principem Abercrombieho plánu byla podpora komunitního charakteru celé řady lokalit a městských částí Londýna.

Dílčím cílem plánu byla mj. zásadní decentralizace populace z vnitřních oblastí metropolitního regionu do vnějších okrajů. Hrubý odhad přemístěných osob se pohyboval až kolem 1 miliónu. Vzhledem k tomu, že Abercrombie hodlal vytvořit zelený kolem Londýna, nebylo možné navrhnout sídelní kapacity pro tento počet osob v rozumně dojezdné vzdálenosti z centrálního Londýna. Byla proto použita myšlenka E. Howarda a navržen princip 8 ekonomicky nezávislých měst ve vzdálenosti 35 – 60 km od Londýna. Každé z nich (šlo o více či méně nově vytvořená města) mělo mít populační velikost cca 50 000 osob. 600 000 osob mělo být rozmístěno v menších a vzdálenějších městech. *Zde je nutné podotknout, že přes určité dosavadní podobné rysy vývoje anglických a amerických městských regionů se poválečné vývojové trajektorie začaly značně rozcházet. USA jednoznačně vsadily na používání osobního automobilu a do popředí se dostaly procesy masivní neřízené suburbanizace. Stupeň decentralizace ve Velké Británii nebyl zdaleka tak vysoký.*

Podobné plány nových měst byly připraveny i pro jiné velké konurbace ve Velké Británii, nicméně žádný nedosáhl podobných měřítek jako Greater London Plan. V roce 1946 byl přijat tzv. New Towns Act, založena rozvojová korporace, která měla za úkol řídit výstavbu a správu města. V Anglii a Walesu bylo naplánováno 14 nových měst, z toho 8 v okolí Londýna. Jejich výstavba probíhala do roku 1950, další města přibyla až od roku 1961. Města postavená v období 1947 – 1950 jsou označována jako Mark 1 cities, po roce 1950 pak bylo postaveno jedno město kategorie Mark 2 (Cumbernauld) – jejich vývoj byl řízen jak požadavky poválečné obnovy, tak požadavky zlepšení bytových podmínek zejména průmyslového dělnictva. Další generace měst známá jako Mark 3 realizovaná v 60 letech (Telford, Milton Keynes) vycházela iž z jiných makroekonomických podmínek (zejména vliv terciarizace ekonomiky).

V roce 1990 bylo ve Velké Británii 28 nových měst postavených na základě zmiňovaného zákona čítajících cca 2 milióny osob a 700 000 domů. Státem sponzorované projekty nových měst v duchu modernistického urbanismy se realizovaly také např. v Nizozemí, Francii či Švédsku. Vzhledem k tomu, že šlo o projekty vznikající „na zelené louce“, umožňovaly urbanistům aplikaci teoretických poznatků v mnohem větší míře, nežli plánování v prostoru tradičních měst.

Vybrané zákonné normy

1. *Distribution of Industry Act (1945)* – zákon o rozmístění průmyslu

Tento zákon poskytl vládě kontrolu nad prostorovým rozložením nových průmyslových aktivit nejen v oblasti Velkého Londýna, ale v podstatě v rámci celého státu – každý nový závod či jeho rozšíření muselo být certifikováno Ministerstvem obchodu. Zákon byl používán pro nasměrování nových průmyslových aktivit z přetížených oblastí Londýna a Midlands do speciálních oblastí. Zákon rovněž obsahoval řadu pobídkových schémat pro nové podnikatele ve speciálních (rozvojových) oblastech (investiční granty, volné továrny k pronajmutí, apod.).

Zákon měl některá omezení – předmětem prostorové regulace byla pouze průmyslová výroba, nikoli tercierní aktivity, které se již před druhou světovou válkou významně podílely na zvýšené zaměstnanosti v londýnské aglomeraci. Problémem bylo také nasměrování ekonomických pobídek do oblasti kapitálového vybavení, kam spadal především nákup technologií – nové

technologie však paradoxně nahrazovaly často lidskou sílu a tím pádem neřešily problém nezaměstnanosti. Navíc byl zákon účinně obcházen firmami zamýšlejícími dostat se do prostoru Londýna. Jeho dopady na rozvoj problémových byly menší, než se očekávalo.

2. *New Towns Act (1946), Town Development Act (1952)*

Zákony podporující realizaci principů obsažených v Abercrombieho plánu Velkého Londýna. Zákony upravovaly mj. způsob správy nových měst (viz výše).

3. *Town and Country Planning Act (1947)*

Právně zakotvil některé výsledky expertní komise pro kompenzaci a zhodnocení. Stát dostal právo rozvíjet půdu, nicméně nebyly dostatečně upraveny podmínky povinných prodejků a soukromí majitelé měli i nadále právo prodávat půdu soukromým developerům. Zákon upravil povinnosti místních orgánů při vytváření a aktualizaci plánovací dokumentace, došlo k redukci počtu jednotlivých orgánů činných v územním plánování a sjednocení souvisejících činností (zejména plánování a kontroly rozvoje). Jakýkoli nový development musel obdržet povolení od „planning authority“ a mohl být také odmítnut z důvodů nesouladu s plánem. Z hlediska kompenzací zákon přiznával vlastníkům půdy náhradu za odebrání práva volně rozvíjet pozemky, na druhou stranu musel případný developer platit tzv. rozvojovou taxu (*otázka kompenzací byla dále výrazně modifikována v souvislosti s nástupem konzervativních vlád*).

Zhodnocení poválečného britského plánovacího systému

Celý systém byl založen negativně vymezen, tj. byl založen na intenzivní kontrole ze strany místních plánovacích autorit. Současně však hlavními rozvojovými aktéry byly především veřejné orgány a soukromí developeři vyžadující kontrolu tvořili menšinu.

Celý systém vyžadoval určitou míru koordinace – jako plánovací jednotky byly zvoleny městské regiony, tyto se však ve svých administrativních hranicích často nekryly se skutečnými sférami vlivu jednotlivých měst. Často tak byly plánovací aktivity pro jeden region rozděleny mezi více administrativních jednotek.

Literatura:

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