

POVÁLEČNÉ PLÁNOVÁNÍ V PROSTŘEDÍ ČESKOSLOVENSKA

V českých zemích došlo k průmyslové revoluci v průběhu 19. století a byla dovršena v období konjunktury v průběhu 60. a 70. let 19. století. Hlavní průmyslová centra se vyvinul v Praze, Brně a Liberci, dále pak v uhelných pánvích Ostravska, Podkrušnohoří, na Kladensku a v oblasti Plzně. Specifickým rysem kombinovaného působení industrializace a urbanizace pak byl relativně malý podíl velkých měst v osídlení. Vývoj osídlení v první polovině 20. století lze charakterizovat především:

- ▶ vytvořením poměrně řídké sítě sídel nad 10 000 obyvatel;
- ▶ stagnací městských sídel menší velikosti a stagnací sídel malých.

Poválečné období zdědilo poměrně hluboké disproporce v rozložení výrobních sil. Na cca 16 % státu bylo koncentrováno 50 % průmyslu a řada oblastí (jižní Čechy a Morava, prakticky celé Slovensko) byly bez průmyslu. V procesu dosídlování pohraničí navíc došlo k poklesu počtu obyvatel takřka ve všech kategoriích obcí. Ve větších střediscích byly tyto poklesy vyrovnány v průběhu 50. let, v pohraničí pak až koncem let šedesátých.

Hlavní poválečné priority plánování lze rozdělit do 4 etap:

1. 1950, 1960 – rychlá industrializace Slovenska, vznik center těžkého průmyslu (Pováží), důvodem byly mimo jiné i strategické vojenské cíle
2. Do roku 1960 byl rozvoj záležitostí národního plánu – od tohoto data začal do centrální plánovací politiky pronikat i regionální aspekt. Začaly vznikat rozvojové plány vybraných městských aglomerací a příhraničních oblastí. Do praxe byla zavedena i regionálně selektivní průmyslová politika, rozvojové cíle byly doplněny o aspekty služeb a spotřeby. Proces ekonomického vyrovnávání mezi Čechami a Slovenskem byl završen federalizací v roce 1968.
3. Normalizace počínající 70. léty utužila centrální rozdělování zdrojů, z čehož těžily vybrané průmyslové oblasti a vybrané příhraniční regiony. V 60. letech rozpracovaný systém střediskového osídlení vymezující hierarchie sídel byl doplněn o rozvojové plány velkých městských aglomerací
4. 80. léta přinesla ekonomický útlum související s opožděným vlivem ropné krize a následující neschopností socialistické ekonomiky se vyrovnat se změnou výrobních vzorců. V plánovací praxi se objevily ohledy na společenské a environmentální problémy. V roce 1980 byl dokonce zpracován první rozvojový regionální plán.

Klíčovou roli v socialistických ekonomikách hrálo centrální národohospodářské plánování = *vědomé usměrňování rozvoje národního hospodářství jako celku podle centrem předem připravených cílů*.

Podstatou **centrálního rozhodování** bylo určit jaká odvětví budou rozvíjena a která nikoli. Do domény **oblastního plánování** pak patřilo rozhodování o tom, kde budou jaké výrobní jednotky lokalizovány. **Územní plánování** mělo za úkol vzájemně harmonizovat vývoj průmyslu a osídlení v daném území (především ve městech i městských aglomeracích).

V rámci územního plánování se zakrátko vyvinula speciální odnož činností označovaných jako **koncepte osídlení/koncepte urbanizace**. Šlo v podstatě o nereálný pokus uřídit složitý komplex sídelních a výrobních aktivit, obtížný i v podmínkách vyloučení tržních sil.

Po komunistickém převratu trvalo poměrně dlouho než byly zpracovány alespoň rámcové obrysy těchto koncepcí (většinou až v 60. letech). V celé řadě případů byly tyto koncepte jakousi zpožděnou obměnou podobných koncepcí západoevropských (60. léta patřila i v západní Evropě k obdobím s výraznými rysy centralizovaného, byrokratického plánování, s výrazným zapojením státu). Prvotní koncepte osídlení navazovaly už na předválečnou levicovou urbanistickou avantgardu inspirovanou např. Le Corbusierem.

Regionálně-ekonomické disparity, ekonomické plánování

Zatímco před válkou neexistovaly s výjimkou ekonomické propasti mezi Čechami a Slovenskem (Slovensko se v roce 1930 podílelo pouze 10% na celkové průmyslové produkci republiky) velmi vážné regionální a sídelní problémy, v poválečném období vznikly a to zejména v souvislosti s odsunem německého obyvatelstva z příhraničních oblastí. Nové dosídlení navazovalo na starý stav osídlení, a tak by se mohlo zdát, že pro urbanizační vývoj nebylo tak zásadní, což je mylné. V nově dosídlených oblastech se vytvořila velmi progresivní věková struktura obyvatel a hospodářství si muselo vytvářet nové vazby. Vznikly nové regionální disproporce. Objevil se i latentní nedostatek průmyslu v jižní části republiky (čára mezi Chebem a Zlínem).

Co se týče průmyslového rozvoje politické klima zprvu podporovalo decentralizační tendence a nechtělo dále rozvíjet bývalé „kapitalistické“ průmyslové aglomerace – hned po válce byl zájem dbát i o společenské dopady investic do průmyslu. Avšak hned v prvním poválečném pětiletém plánu bylo sice zmíněno vyrovnávání meziregionálních rozdílů, nicméně pouze v případě že to nenaruší jeho splnění. De fakto byla ekonomická hlediska výrazně upřednostněna před společenskými. S cílem co nejrychlejšího rozvoje těžby uhlí a těžkého průmyslu byla tedy rozvíjena stará průmyslová centra zejména Mostecka a Ostravska (na druhou stranu řada průmyslových investic opravdu přišla i do relativně venkovských regionů – např. Krumlovsko či Vysočina). Podobně jako o několik desetiletí dříve v Sovětském svazu, stáli Plánovači v nových socialistických zemích před otázkou, do jaké míry se mají sídla koncentrovat nebo rozptylovat. Šlo o hledání rovnováhy mezi ekonomickou efektivností a sociálními cíli rodící se „nové společnosti“.

Orientace na těžký průmysl po roce 1948 (vyplývající z hospodářských požadavků sovětského bloku jako celku) znamenala definitivní linii koncentrace průmyslu. Ze 4 priorit nastupujícího období (industrializace Slovenska, rozvoj hospodářsky slabých oblastí země, dosídlení pohraničí a rozvoj starých průmyslových center) byla pravděpodobně nejlépe zvládnuta slovenská industrializace, i když zde investice do průmyslu často předbíhaly doprovodnou infrastrukturní a bytovou výstavbu. Do první poloviny 50 let byly z hlediska přírůstku pracovní síly nejziskovější pohraniční oblasti, v druhé polovině 50 let a první let 60. to byly staré průmyslové oblasti Ostravska, Mostecka a Sokolovska.

Tehdy stáli regionální plánovači znovu před rozhodnutím, jak vyvážit rozvoj v hospodářsky slabých neindustrializovaných oblastech a rozvoj ve starých průmyslových lokalitách (Frýdek-Místek vs. Žďár n.S.).

Postupně se začala také projevat disproporce mezi průmyslovou a sídelní politikou, vzrůstala neúměrně dojíždka a problémy byly i se strukturou mužů a žen v jednotlivých průmyslových střediscích. Objevil se tedy technokratický a sociologicky neošetřený charakter socialistického regionálního plánování. Začaly se tedy produkovat „opravné“ koncepce, které by korigovaly dosavadní vývoj – sem patří i koncepce urbanizace.

Vývoj urbanistického přístupu

Rozvoj měst byl charakterizován 2 trendy: výstavbou průmyslu a výstavbou bytů. Nové průmyslové provozy byly umísťovány většinou na okraj sídel (výjimkou je např. Brno, kde socialistická industrializace rozvíjela staré průmyslové plochy), kde byla současně umísťována i tzv. pohotovostní sídliště.

Po roce 1948 se ústředním motivem práce urbanistů stalo bydlení. V rámci etapy tzv. socialistického realismu byly vytvořeny typové kolektivní domy, často obsahující i základní občanskou vybavenost.

V roce 1951 byl vytvořen plán tzv. nových socialistických měst a městeček, která měla vznikat s kontaktu se stávajícími městskými sídly na zelené louce. Nejvýznamnějším záměrem se staly výstavba na severní Moravě v rámci plánu budování tzv. „nové socialistické Ostravy“. Přímo v Ostravě byla realizována pouze malá část – dnes Ostrava-Poruba, kde je patrný rozdíl mezi stylem výstavby v 50. letech a sídlištní výstavbou po roce 1960. Ve stejném kompozičním pojetí bylo vybudováno nové město Havířov či sídliště Příbram-Březové Hory, příkladem ze Slovenska je např. Nová Dubnica.

Konec epochy socialistického realismu přišel v polovině 50. let. Místo komponovaných městských souborů začala vznikat sídliště přiklánějící se k funkcionalistickému konceptu řádkové zástavby – základem urbanistické struktury nové výstavby se staly jeřábové dráhy a rychlostní automobilové komunikace.

Územně-plánovací koncepce

Územní plánování bylo považováno za průmět plánování ekonomického či odvětvového. Nutně docházelo ke zjednodušování neekonomických aspektů. Platné bylo v těsně poválečné době a s rostoucí úrovní společnosti toto pojetí nedostačovalo.

První koncepce osídlení byly zpracovány v Maďarsku začátkem 60. let, později pak také v Československu a v průběhu let 70. i v NDR a Polsku. Úvodní generace koncepcí byla podložena Christallerovou teorií centrálních míst. Koncepce proto zdůrazňovala spotřební roli sídel a tezi, že střediska, v nichž by byly soustředěny základní složky tzv. občanského vybavení, a kde by obyvatelé středisek a jejich okolí mohli uspokojit své nároky a práva na vzdělání, zdravotní péči atd., by měla být

rozmístěna po celé zemi tak rovnoměrně, jak jen možno. Zároveň měl hierarchický systém osídlení pomáhat po stránce ekonomické, posilovat koncentraci objemu výroby a investic v nevýrobním sektoru. Bohužel svým řešením obslužnosti v prostoru malých a středně velkých tržních měst se koncepce nehodila normativnímu řízení industrializovaných oblastí s dominující výrobní a exportní funkcí. V modifikované formě byl jejím odrazem koncept sítě střediskového osídlení, jehož zásady zpracování byly formulovány usnesením vlády z roku 1967. Byl vypracován návrh dlouhodobého vývoje osídlení krajů zahrnující středisková sídla místního a obvodního významu s vyznačením jejich spádových území a diferenciací nestřediskových sídel. Samotný koncept obsahoval 3 stupně:

1. střediska místního významu (SOMV, 1500 až 2000 obyvatel) – uspokojení základních osobních a společenských potřeb = střediska venkovského sídelní (asi 1700 v ČSSR)
2. střediska obvodního významu (SOOV, 30 – 80 000 ob.) – města s úplným standardem občanské vybavenosti, místa pro lokalizaci průmyslové výroby. Uspokojovala všechny potřeby, včetně práce. Počet cca 150 (původně 250, ale kritizován byl rozptýl investičních prostředků)
3. střediska oblastního významu – nejvyšší typy vybavenosti (specializované nemocnice, VŠ). Počet cca 20.

Koncepce byla odsouhlasena v roce 1971 a na dlouhou dobu se stala nástrojem řízení osídlení prostřednictvím alokace výrobních a nevýrobních investic. Klíčovým se stal především výběr středisek obvodního významu, kde se měla soustřeďovat hlavní průmyslová a sídelní výstavba. Definována byla i místní střediska, kde však často spontánní vývoj málo respektoval administrativní výběr. Motivy tvorby koncepce byla především koncentrace finančních prostředků na investiční akce, zlevnění administrativy koncentrovaných zařízení.

Vývoj v ostatních socialistických zemích (Musil, 2001)

Maďarská politika v té době byla rozhodně decentralistická; pět regionálních středisek bylo označeno za „protipóly“ Budapešti; zřizování nových průmyslových závodů v Budapešti bylo zakázáno a moderní průmysl se rozmísťoval do mnoha provinčních měst, a dokonce i do zemědělských oblastí. Po politické stránce tuto strategii naplňovaly vládní dekrety určující, která sídla mají mít status první, druhé nebo třetí úrovně. Tato hierarchie měla být směrnici nejen pro přidělování přímých státních investic, nýbrž také pro rozmístění průmyslu, obchodních podniků atd.. Strategie rozvíjené v Polsku rovněž kladly důraz na potřebu vyvážit ekonomickou efektivnost a sociální cíle. Avšak sídelní struktury zděděné z minulosti – s velkou hornoslezskou průmyslovou aglomerací na jedné straně a s málo vyvinutými zemědělskými oblastmi na severovýchodě a v dalších částech Polska na straně druhé – vyžadovaly jiný přístup, než jaký byl např. aplikován v českých zemích. Řešení konfliktu mezi koncentrací a rozptýlením se hledalo v myšlence pásového osídlení a plánovaných městských regionů a aglomerací. Podobná situace – na jiné úrovni než v Polsku – existovala i v bývalé NDR (saské městské aglomerace a sever s nízkou hustotou obyvatel).

Celou střediskovou koncepci je nutné zařadit do kontextu doby charakteristické snahou o úsporné uspořádání sídelní sítě a poznamenané administrativním slučováním obcí probíhajícím od roku 1956. Po správní reformě v roce 1960 byla bývalá krajská a okresní města výrazně ohrožena úpadkem své obslužné a později i často výrobní funkce. Těmto sídlům paradoxně koncepce do jisté míry pomohla – stanovila, že rozmístění obslužných zařízení nesmí být vázáno pouze na přítomnost správní funkce, nýbrž má být odvozeno z rozmístění obyvatelstva. Výčet středisek obvodního významu tak nekopíroval nové okresní členění, nýbrž zahrnul i téměř všechna bývalá okresní města. Na základě střediskové koncepce byla mj. zpracována metodika „územního plánu spádového obvodu SOMV“ umožňující koordinaci případných střetů v širším území. Nebyla v praxi nikdy použita, stala se však podkladem pro vyvinutí teorie územních systémů ekologické stability. V řadě „střediskových obcí“ koncepce podpořila budování občanské a technické infrastruktury (i když v řadě případů diskutabilních kvalit a účelnosti). Podobné centralizační kroky byla v různé míře uplatňovány i v Polsku, Itálii či Nizozemí.

Mezi patrné negativní vlivy zmíněné koncepce patřilo především ovlivnění venkovského osídlení. Vyčlenění tzv. nestřediskových sídel trvalého významu (NSTV), resp. nestřediskových sídel ostatních (NSO) mělo na řadu těchto sídel devastující vliv, především v oblasti občanské vybavenosti. V řadě

nejmenších vesnic (NSO) nebyla povolována nová výstavba. Uzavření škol či nedostatek maloobchodní vybavenosti často zapříčinilo postupné vylidňování postiženého sídla, negativní změny demografické struktury či ztrátu lokální identifikace obyvatel. Rozporuplným je také související nástup chalupářství, který v řadě případů zakonzervoval urbanistickou podobu sídel a přispěl tak k její ochraně.

Souběžně se vyskytly jiné koncepce osídlení nesouhlasící s rozptylem prostředků do centrálních míst a pracující spíše s koncepty aglomerací a urbanizačních pásem. Faktorem v pozadí byl opět upřednostňovaný tlak na ekonomickou a ne jen obslužnou funkci osídlení. Tato druhá generace koncepcí vznikla v polovině 70. let a jejím zpracovatelem byl Terplan (usnesení vlády z roku 1976). Charakteristický byl důraz kladený na význam měst, koncepce doplňovala systém střediskového osídlení o podporu růstu městských aglomerací jako těžišť perspektivního vývoje urbanizace ČSSR.

V 80. letech se v souladu s evropskou situací začala stará odvětví dostávat do potíží, oblasti výroby železa, těžké chemie ztrácely dynamiku, počet obyvatel stagnoval či klesal.

Druhým problémem se stal vznik vnitřních periferií – známé byly problémy příhraničních regionů (hranice s Polskem, SRN a Rakouskem), nicméně vznikaly i kapsy ve vnitřních regionech Čech a Moravy. Šlo o oblasti neviditelné z úrovně okresních statistik se kterými plánovači většinou pracovali – řešením byly až generelové jednotky (spádové oblasti střediskových obcí). Ty odhalily špatný stavební stav budov, odliv obyvatelstva či vysoký podíl málo vzdělaných skupin (Cerekev, Týnec nad Labem, Jáchymov – Vejprty, Dražanská vysočina, styk okresů Mladá Boleslav, Jičína a Nymburk, Moravské Slovácko). Často byly kopírovány hranice krajů – věnec těchto periferií na hranicích Středočeského kraje.

Literatura:

- ▶ HRŮZA, J., ZAJÍC, J. (1996): Vývoj urbanismu II. ČVUT, Praha, 137 s.
- ▶ HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J. (2002): Zrod velkoměsta. Paseka, Praha – Litomyšl
- ▶ MUSIL, J. (1992): Změny městských systémů v postkomunistických společnostech střední Evropy. Sociologický časopis 28, 4, s. 451-461.
- ▶ MUSIL, J. (2001): Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů. Sociologický časopis 3, 37, s. 275 – 296.