

PLÁNOVÁNÍ KATASTROF?

Karel Maier

Plánování měst a regionů tak, jak se v naší civilizaci utvářelo od starověkých říší přes středověkou kolonizaci až po „moderní“ plánování územní expanze sídel v 19. a 20. století, je svým založením „optimistické“, protože nejen usiluje o nejlepší možné řešení, ale také přitom vychází z předpokladu obecně příznivých – nebo přinejmenším ne-nepříznivých – vnějších podmínek a okolností, charakterizovatelných jako „standardní vliv vnějšího prostředí“. Aniž by se to nějak zdůrazňovalo, plánovatelé a jejich plány zpravidla počítají s tím, že parametry, z nichž plány vycházejí jako z vnějších okolností ovlivňujících realizaci oněch plánů, nedoznají „nestandardních“ změn, které by zpochybnily nebo znemožnily fungování struktur či infrastruktur, které se v plánech navrhuje. Opatření pro případ „nestandardních“ okolností, pokud se o nich uvažuje, jsou zpravidla ponechávána plánování a projektování těch systémů a zařízení, jež mohou sama být původci těchto okolností. V poslední době jsou tato nouzová opatření vnímána jako samostatná problematika řešená tzv. rizikovým managementem.

Skutečné podmínky realizace plánů měst a regionů se ale v řadě případů známých v historii výrazně lišily od toho, co plány jaksi automaticky předpokládaly jako „standardní“. V dlouhém časovém období, které při plánování měst a regionů zpravidla uplyne od koncipování plánu po jeho realizaci, se vnější podmínky realizace zpravidla změní – některé postupně a kontinuálně, jiné náhle a dramaticky, přechodně či trvale. Ani sebelépe informovaní a sebevíc prozíraví tvůrci plánů zřejmě nemohou předem odhadnout všechny možné změny vnějšího prostředí plánů po dlouhou dobu jejich realizace. Od plánů měst a regionů tedy nelze očekávat, že dokáží všechny změny předvídat, a tudíž plány asi nelze ani zpětně odsuzovat, pokud nebyly vzhledem k změněným podmínkám realizovány tak, jak byly původně koncipovány. Profesor Andreas Faludi v článku Výkon územního plánování nedávno přeloženém a otištěném v tomto časopise (číslo 1/2002), proto vztahuje užitečnost plánu k tomu, do jaké míry se stal referencí pro dílčí operativní rozhodování o rozvoji města či regionu. Jako příklad Faludi uvádí plán rozšíření Amsterdamu vypracovaný před II. světovou válkou a jeho realizaci po válce, která musela být vzhledem k ekonomickým důsledkům války podstatně skromnější co do objemu zemních prací a protipovodňových opatření. Předválečný plán tedy nemohl být realizován tak, jak byl vypracován, ale skutečný rozvoj probíhal v jeho smyslu, v duchu jeho koncepce.

V poslední době jsme vystavováni výzvám náhlých dramatických změn vnějšího prostředí způsobených přírodními katastrofami i sociálními silami, jež jsou zcela mimo oblast naší kontroly. Ať už je jejich dříve nebyvalý výskyt v uplynulých

několika letech náhodný či se jedná o trvalejší fenomén, považují to za výzvu k zamyšlení o tom, zda a popřípadě jak by se mělo plánování měst a regionů zachovat vůči nestabilitě a nepředvídatelným změnám vnějšího prostředí ovlivňujícím užívání plánem řešeného území, jeho struktur a infrastruktur.

Obecně platí, že riziko zásadní změny parametrů vnějšího prostředí s vážnými důsledky na realizaci plánu roste (a) s dobou, po kterou se plán realizuje a (b) s odolností koncepce plánu vůči proměnlivosti parametrů vnějšího prostředí, tedy se závislostí plánu na vnějším prostředí. Pokud tedy chceme toto riziko snížit, nabízejí se k tomu dvě cesty: buď realizovat plán co nejrychleji anebo snížit jeho závislost na vnějším prostředí.

Cesta rychlé realizace plánů je obecně zajisté velmi lákavá a s růstem technologické vyspělosti i koncentrace kapitálu potřebného pro rozvoj je proveditelná. Proto se touto cestou často ubíraly teoretické úvahy i praktické plánování zejména v neoliberálním období konce sedmdesátých a osmdesátých let 20. století, u nás pak opožděně v letech devadesátých. Komplexní a dlouhodobé plánování měst a regionů zatížené řadou rizik, umocněných stále se zrychlujícím tempem obtížně předvídatelných změn, se zjednodušuje na autonomní rozvojové projekty, jež navzájem nanejvýše propojuje společná rozvojová politika města či jiného územního celku. Často se tento přístup vnímá jako adekvátní odpověď plánování měst a regionů na nejistoty a proměnlivost ekonomického a sociálního prostředí, jemuž tempo proměn fyzických struktur a infrastruktur již zjevně nemůže stačit.

Problémem tohoto „projektově orientovaného plánování“ může být koordinace

projektů do širšího kontextu obecnějších rozvojových cílů. Oportunistické využívání potenciálů, které se v hektické a nestabilní postmoderní společnosti a ekonomice mohou měnit téměř ze dne na den, může být zejména v pro sebe typickém dílčím a krátkodobém „projektovém“ pohledu daleko efektivnější než poněkud těžkopádné uplatňování dlouhodobých komplexních plánů.

Výsledky projektově orientovaného plánování mohou být velmi spektakulární, pokud je toto plánování uplatněno pro území, kde lze očekávat vysokou koncentraci sil způsobujících změnu, a pokud se v hodnocení výsledků omezíme jen na toto vybrané území a jen na „dobu (trvání) projektu“. Tam, kde není reálné dosáhnout změny v krátkém čase, má projektově orientované plánování diskutabilní účinnost. V širším kontextu může projektově orientované plánování, pokud není koordinováno nějakým zastřešujícím dlouhodobým a komplexním nástrojem, vést ke ztrátě zřetelné rozvojové koncepce, čímž se podmínky pro realizaci dalších projektů budou zhoršovat. Důsledkem pak může být rozvoj, jenž dále zvyšuje protiklady v území až nad sociálně a environmentálně přijatelné meze, a tak se dostává do rozporu s principem trvalé udržitelnosti.

Hodnocení úspěšnosti projektově orientovaného plánování může být zkresleno tím, že oproti klasickému územnímu plánování sleduje jen „dobu (trvání) projektu“. To, že naplánovaná a posléze realizovaná struktura či infrastruktura po nějaké době z jakýchkoliv důvodů přestane plnit svou funkci v podobě předpokládané plánem/ projektem, pak nemůže být podnětem k revizi plánu, protože ten už vlastně skončil. Pokud je třeba řešit selhání výsledku plánu / projektu, je to předmět

tem jiného plánu / projektu. Projektově orientované plánování tedy nemůže mít samo v sobě zabudovanou vlastní zpětnou vazbu adekvátní zpravidla poměrně dlouhé fyzické životnosti staveb a infrastruktur.

Územní plánování jako soustavný proces ale vždy bylo, je a zřejmě i bude „během na dlouhé trati“. Nekončí tedy dokončením výstavby jakkoliv velkého komplexu staveb, který byl předmětem rozvojového projektu. Naopak, tímto okamžikem začíná řada interakcí „dokončeného“ projektu s ostatními systémy tvořícími prostředí města a regionu. Projektově orientované plánování tedy nemůže komplexní dlouhodobé plánování nahradit, ale mělo by je podpořit tím, že bude brát širší a dlouhodobé vztahy a důsledky projektu do úvahy.

Alternativní přístup, který namísto snížením rizik plánování jeho věcným i časovým omezením usiluje o menší závislost navrhované změny (tj. „projektu“) na vnějším prostředí, má podle mého názoru blíže ke konceptu trvalé udržitelnosti.

K osvětlení tohoto přístupu může posloužit diskuse na nedávném semináři o prostorovém uspořádání a plánování rozvoje baltického regionu, pořádaném Mezinárodní urbanistickou společností ISOCARP, Asociací evropských škol plánování AESOP a německou Akademií prostorového výzkumu a plánování ARL.

Na semináři se setkali plánovatelé ze skandinávských a baltických zemí, aby se pokusili navzájem si sdělit své názory na to, co se v regionu děje, co se bude dít a co by se mělo dělat. Nehodlám zde popisovat průběh semináře, omezím se na to, co pokládám za důležité z hlediska tématu udržitelnosti rozvoje snížením závislosti na vnějších změnách. Zatímco totiž účastníci z východu a jihu regionu (východní Německo, Polsko, Pobaltské státy) zdůrazňovali potřebu napomoci rychlé transformaci zejména méně ekonomicky rozvinutých částí regionu budováním „velkých“ infrastruktur, Skandinávci jako hlavní problém nastolili téma robustnosti infrastrukturních systémů, jejich odolnosti vůči všemožným vlivům a změnám v severském prostředí plném nestabilit a rizik. Podle nich je třeba – vedle úsilí o co největší výkonnost a efektivitu infrastruktur za předpokládaných standardních podmínek – v nemenší míře usilovat o co

největší odolnost systémů vůči nestandardním změnám prostředí.

Jako příklad posloužilo zásobování elektřinou místa konání semináře, ostrova Gotland uprostřed Baltského moře. Původně se zde elektřina vyráběla v tepelné elektrárně na naftu dováženou loděmi. Protože Baltské moře v zimě na měsíc až dva zamrzá, bylo nutno elektrárnu předzásobovat, ale i pak docházelo k problémům, například když deletrující větrné počasí znemožnilo plavbu. Proto byl položen podmořský kabel, který propojil místní elektrorozvodnou soustavu s pevninou. Protože ale ani tento systém není bezrizikový, má dnes Gotland vlastní pole větrných elektráren, které se staly součástí národní švédské sítě, ale nouzově mohou zajistit autonomní zásobování ostrova. Cílem plánovatelů, usilujících o ještě větší robustnost a odolnost systému, je propojit ostrov Gotland s elektrizačními soustavami pobaltských států, což by v případě nouze ostrovní energetiku „postavilo na druhou nohu“.

Vím, že uvedený příklad není pro vývoj elektrizačních soustav nijak průkopnický či výjimečný. Jeho inspirativnost pro plánování vidím v tom, že „přidaná hodnota“, o kterou plánování v tomto případě usiluje, nespočívá v lepším výkonu za běžných podmínek, ale v odolnosti vůči nestandardním situacím.

Když v sedmdesátých a osmdesátých letech tehdejší urbanisté vykazovali tramvaje z ulic v pražském centru s poukazem na to, že jsou po zavedení metra zbytečné, tramvajáci si prosadili alespoň zachování tratě v Jindřišské a Vodičkově ulici a úředníci pracující tehdy v kancelářích Hradu dosáhli na poslední chvíli zachování provozu v Chotkově ulici a podél Hradu, aby měli z práce blíž na tramvaj. Teď po povodni si ale můžeme jen nechat zdát o tom, jak by to všechno bylo snadnější, kdyby zůstaly tramvaje na Václavském náměstí.

V Hradci Králové, Pardubicích a Chrudimi možná zase v listopadu 2002 leckoho napadlo, že mít jediný veliký tepelný zdroj pro dvě stě tisíc lidí je sice možná technicky zajímavé a třeba i ekonomicky výhodné, ale jen potud, pokud jej něco nezavalí.

Strategický plán pro Prahu ale stále jednoznačně preferuje centralizaci zdrojů, na nichž je Praha v dodávkách tepla závislá; návrh na postupnou dekoncentraci a diversifikaci zdrojů byl z plánu vypuštěn ještě v době, kdy byly na velkých sídlišťích

pražského jihovýchodu v provozu nezávislé blokové plynové kotelny.

Pro větší odolnost a robustnost plánovaných struktur a infrastruktur zřetelně mluví i globální politický vývoj, včetně výsledků summitu NATO; mimochodem i během zasedání NATO jsme v ulicích Prahy dostávali další lekci o tom, jak nefunkční se stávají naše urbaní struktury a infrastruktury v mimořádných podmínkách. Přerušení dopravy na Nuselském mostě lze paralyzovat dopravní napojení velké části Prahy na centrum, protože se tím zastaví provoz metra i automobilů v tomto směru. Náhrada metra procházejícího tímto kritickým bode je hlavním důvodem, pro územní plán musí počítat s výstavbou paralelní trasy D.

Zmíněné spíše náhodně posbírané příklady jsou možná jen špičkou ledovce problémů, které nám ještě přinese globální ekonomika vynucující si stále větší koncentraci, technika, která tuto koncentraci umožňuje a globální politická situace spolu s ekologickými změnami, jež nás vystavují stále novým výzvám a rizikům. Z mnoha zkušeností víme, že ekonomická kritéria mají zpravidla to poslední slovo při rozhodování, takže jakékoliv plamené horování o trvalé udržitelnosti a dlouhodobých důsledcích – tím méně pak rizicích – ekonomicky výhodných řešení je málo účinné. Zřejmě musíme vzít jako reálný fakt na vědomí, že i nadále bude docházet k další koncentraci a centralizaci všemožných struktur, infrastruktur a zařízení a že v důsledku toho budou občané vystavováni stále větším rizikům či přinejmenším nepřijemnostem v případech, kdy takto koncentrované a centralizované systémy z nějakých důvodů přestanou fungovat.

Zbývá tedy jen si říci, zda a jak má plánování na tuto skutečnost reagovat. Může pod heslem příklonu k projektově orientovanému plánování rezignovat na dlouhodobý a komplexní pohled, o který s větší či menší úspěšností usilovalo přinejmenším po většinu dvacátého století. Řešení problémů a důsledků v případě naplnění systémových rizik pak nejspíš bude věcí nově se rozvíjející disciplíny rizikového managementu. Nebo se může plánování začít předem zabývat riziky, která přináší plánovaná „zlepšení za standardních podmínek“ v podobě vysokokapacitních dálnic, vysokorychlostních tratí, městských a regionálních rychlodrah, elektrických vedení

o stále vyšším napětí, hypermarketů, teplovodů, velkoelektráren atd. atd., a do svých plánů zahrnovat i vybavení a opatření pro případ, že tato zařízení přestanou z nějakého důvodu fungovat.

Asi to zní pesimisticky a trochu rouhačsky, ale možná, že zatímco plánování měst a regionů ve 20. století bylo plánová-

ním lepší budoucnosti, reálná poptávka po plánování pro 21. století může požadovat, aby se zabývalo také (a možná především) pesimistickými scénáři nejrůznějších možných katastrof a selhání, způsobených tím, jak náročné, a tudíž zranitelné věci plánujeme. Možná, že by takového hledání odolnosti a robustnosti v „plánování

(pro případ) katastrof“, uvažující do důsledků o opatřeních v nestandardních situacích, bylo nakonec tím často bezvýsledně hledaným ekonomickým argumentem pro trvale udržitelná řešení v plánování měst a regionů.

*Prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
Ústav urbanismu FA ČVUT*