

## 25 LET POTÉ: CESTA ROZVOJE EVROPSKÉHO „VÝCHODU“



Iván Tosics

Na počátku transformace jsme ve středovýchodní Evropě sdíleli velká očekávání od nastupující demokracie: nastartuje se rychlý ekonomický rozvoj, dostihneme Západ a Evropa se tak znovu rychle propojí, jak tomu bylo kdysi v první polovině 20. století. Dnešní skutečnost je tak trochu napůl: demokracie jakžtakž funguje, ekonomicky jsme jistě pokročili, ale k západním sousedům máme ještě daleko. Něco zřejmě oproti původním očekáváním nevyšlo.

Chtěl bych od sebe oddělit to, co je neoddelitelným důsledkem kapitalismu, od toho, co je specifické pro post-komunistické země regionu středovýchodní Evropy. Svůj příspěvek jsem rozčlenil na část věnovanou tomu, co bylo „předtím“, následné transformaci a jejím důsledkům, vstupu do EU a politickým inovacím, protikladům evropských rozvojových podpor, a následně si pološím otázku, co mohou dělat plánovači. Někde pod tím, co budu říkat, se skrývají iluze, které jsem měl a které se nesplnily. O nich se zmíním úplně nakonec.

### Co bylo „předtím“

Před první světovou válkou, někdy v roce 1913, v regionu středovýchodní Evropy existovaly jen čtyři státy; o 80 let později je jich již dvanáct. Tato fragmentace není důsledkem komunismu, ale svědčí o politické nestabilitě regionu. Plán evropské dálniční sítě poskládaný v roce 1936 z plánů jednotlivých zemí počítal se stejnou hustotou této sítě v celé Evropě. Skutečný vývoj po obou stranách železné opony vzniklé zhruba deset let nato byl ale velmi odlišný. A zatímco v roce 1996 je na západě většina dálnic postavena ještě ve větší

hustotě (možná i nadměrně, větší než by měla být), než byly předválečné představy na východě z plánované sítě existuje jen torzo. Státy za železnou oponou se totiž prioritně nezaměřovaly na budování infrastruktur, ale na výrobu, a teprve když výroba fungovala, následovala v závěsu za ní infrastruktura. Také se centrálně plánovala produkce jednotlivých druhů výrobků: autobusy se měly vyrábět v Maďarsku, osobní auta v Československu a Východním Německu a jízdní kola ve Vietnamu. A Vietnam se k tomu postavil velmi úsporně: každý rok vyráběl jinou velikost pláštěů. Zajímavé je také srovnání, jaká procenta výrobních ploch potřebovala jednotlivá světová města: Města za železnou oponou spotřebovala pro průmyslovou výrobu mezi čtvrtinou a polovinou svého území, zatímco tržně orientované metropole Západu jen asi pět procent. Spotřeba a spotřební zboží byly v sovětském bloku něčím druhořadým, a zboží v obchodech byl tudíž nedostatek. Socialismus také přistupoval k řešení problémů velmi uniformně, například v systému bydlení – velmi podobná sídliště naleznete ve střední a východní Evropě i ve Vietnamu, tedy v kulturně velmi odlišné zemi. Takový systém nakonec musel zkolabovat.

### Transformace a její důsledky

Iván Szelenyi<sup>8)</sup> uvádí, že po politických převratech konce osmdesátých let se post-sovětský blok začal diverzifikovat. Podle Szelenyiho se transformace východní části střední Evropy začala vyvíjet směrem k liberálnímu kapitalismu s neolibérální ekonomikou. Rusko a postsovětské republiky zase vytvořily kapitalismus, kde namísto milionů vlastníků je hrstka miliardářů: sedm bankéřů vlastní polovinu ruského národního bohatství. Čína šla svou cestou budování kapitalismu „zdola“, cestou drobného podnikání.

Přechod od socialismu ke kapitalismu, ať už jakémukoliv, byl složitý úkol. Bylo zřejmé, že je potřeba změnit přebujelý veřejný sektor a zrušit centra-

lizovaný politický a plánovací systém řízení a centrálního plánování. Ale na otázku „jak na to“ se velmi těžko hledala odpověď. Podle Bertauda a Renauda<sup>9)</sup> se v mnoha státech pomyslné kyvadlo přehouplo (od centralizace a direktivního řízení) až do opačného extrému. Dobrým příkladem je privatizace bytového fondu. V Maďarsku začaly úvahy o privatizaci už během osmdesátých let. V devadesátých letech se díky již dříve navázaným vztahům experti ze Spojeného království Chris Hamnett, Alan Murie a další sešli se starostou Budapešti a vedoucím městského odboru bydlení a na základě britských zkušeností je varovali před privatizací bydlení, protože přináší řadu negativních externalit. Starosta se jich ale ptal jen na to, jak nejlépe a co nejrychleji privatizaci udělat. Byla to tedy rozprava dvou stran s naprosto odlišnými cíli. Otázkou je, zda bylo vůbec reálné přenést vlastní zkušenost experta na někoho jiného, politika s jinými zkušenostmi a s vlastními cíli.

Přesto se ale dalo leccího pozitivního dosáhnout. Příkladem může být postup počátkem devadesátých let v Szolnoku, maďarském městě s asi 80 tisíci obyvatel a zcela běžným problémem s nájemním bydlením. Asi polovina nájemních bytů byla na okraji města na sídlištích a nájem zde byl o polovinu vyšší nežli v centru, protože sídlištní byty měly teplou vodu a ústřední topení. V letech 1992–1993 byl s pomocí USAID zaveden systém nájmu založených na tržních cenách (vzorem pro ně byly neoficiální ceny sedé ekonomiky). Prudký až devítinásobný nárůst nájmu v centru byl částečně kompenzován příspěvkem na bydlení pro ty, pro něž by tržní nájem nebyl dosažitelný. Namísto privatizace bytů byly privatizovány služby pro bydlení: bytový fond byl převeden pod správcovské společnosti, které navzájem soutěžily o služby údržby a modernizace bytů a domů. Bohužel v roce 1994 ale přišel zákon „o právu na koupi“ (*right to buy*), a již nastavený systém veřejného nájmu v Szolnoku zkolaboval, protože

8) Iván Szelenyi, maďarský sociolog, mezi lety 1975 a 1990 působil na univerzitách ve Velké Británii, Austrálii a USA. Po politických změnách se vrátil do Maďarska a působí v Maďarské akademii věd. Věnuje se problematice nerovnosti ve městech a strukturálním problémům socialistických a kapitalistických společností.

9) Bertaud, Alain & Renaud, Bertrand, 1995. Cities without land markets: location and land use in the socialist city, Policy Research Working Paper Series 1477. World Bank. ISBN 0-8213-2740-2

lidé hned začali skupovat byty v centru, takže v systému zůstávaly ponejvíce sídlištní byty a takto jednostranně profilovaný bytový fond nebyl pro konkurenci při jeho údržbě zajímavý.

Proces privatizace bytového fondu se dotkl celé Evropy. Nejvíce bytů zprivatizovala Tirana – původně stoprocentní veřejné vlastnictví se změnilo na sto procentní vlastnictví soukromé. Z celoevropského přehledu vyplývá, že podíl veřejného nájemního bydlení je nejnižší v postkomunistické části Evropy. Právo koupit si byt, ve kterém bydlím, způsobilo dramatické změny jak původně v Británii, tak později v Maďarsku a dalších zemích středovýchodní Evropy. Zatímco Margaret Thatcherová privatizovala 2 miliony bytů během 15 let, východní střední Evropa jich zprivatizovala 3,1 milionu během pouhých pěti let. Nájemníci často dostávali velikou slevu na nákup. Vítězem této spanilé jízdy byly jiho-východoevropské země, kde se v letech 1993–1998 prodalo až 77 procent bytového fondu. V tomto ohledu následovaly podobný vývoj známý ze zemí jihozápadní Evropy.

V čem spočívá problém? V celoevropském porovnání platí, že státy se statisticky nejvyšší mírou chudoby mají nejnižší procentní podíl sociálního bydlení na bytovém fondu. Chudí v těchto vcelku chudých zemích tedy nemají přístup k sociálnímu nebo alespoň neziskovému bydlení a musejí hledat bydlení v soukromém, ziskově orientovaném nájemním sektoru.

Masová privatizace bytů má zajisté i svoje výhody, působí například jako „absorbent šoku“ v případech ztráty dosavadního sociálního statusu (například ztráta zaměstnání) nebo při náhlém prudkém růstu tržního nájemného. Privatizovaná kondominia v atraktivních územích se začala renovovat a modernizovat a otvírají se v nich malé provozovny. Negativa ale převládají: narůstá nerovnost v bydlení, rostou rozdíly mezi možnostmi renovací budov v různých místech, což vede k prostorovým disparitám, a ve výsledku tak dochází ke vzniku a dalšímu nárůstu sociálních problémů

v některých lokalitách. Privatizace vytvořila mnoho nízkopříjmových vlastníků nemovitostí, kteří nemohou využívat žádné formy sociální záchrané sítě, výsledkem čehož je nárůst chudoby. Roste také bezdomovectví, které stále častěji vidíme ve veřejném prostoru. Budapešť vyřešila problém bezdomovců, kteří se zabydleli v podchodech metra tím, že jim pobyt v metru zakázala.

Postup privatizace bytového fondu se ale v jednotlivých zemích středovýchodní Evropy přece jen odlišoval. Východní Německo vytvořilo nový systém regulovaného nájemného pro veřejný i soukromý nájemní sektor. Česko, Slovensko a Polsko privatizovaly postupně a přinejmenším zpočátku opatrně, a zachovaly si část družstevního a veřejného nájemního vlastnictví bytového fondu. V Maďarsku a Slovinsku došlo k rychlé a téměř úplné privatizaci podporované právními předpisy, zatímco stejně rychlá a úplná privatizace v Rumunsku, Bulharsku a Albánii probíhala zcela „nadivoko“. Zatímco v bývalém východním Německu se v novém právním rámci rekonstruovaly domy vcelku včetně přilehlých veřejných prostor, v Maďarsku některá kondominia rekonstruují své domy a v Bulharsku jednotliví vlastníci rekonstruují pouze své dílčí jednotky bez ohledu na okolní vazby.

Decentralizace a privatizace se ale podepsala i na změnách v širším měřítku. Na růstu územních disparit se podílelo celkové pokračování centralizačních tendencí i v podmínkách tržní ekonomiky. Přispěl k tomu také vznik hlavních měst nových malých států – ve střední a východní Evropě se jejich počet po rozpadu federací zvýšil z osmi na jednadvacet. Pro všechny země regionu jsou totiž společným fenoménem hlavní města jako vítězové v národní konkurenci o investice; z pravidla o enormní disparitě mezi hrubým domácím produktem hlavních měst a zbytkem země se snad poněkud vymyká Polsko, které není tak monocentrické jako ostatní (menší) země. Dalším společným znakem jsou kontrasty mezi relativně prosperujícím západem a upadajícím východem země.

Také vývoj ve městech je výsledkem hry tržních sil. Jádra měst se gentrifikuji a roste satelitní zástavba kolem měst. Naproti tomu starší části měst mimo centrum upadají. Všechno se přizpůsobuje potřebám individuálního automobilismu a prostorová forma měst s využíváním aut nejen počítá, ale přímo je vyžaduje. V neposlední řadě stojí nepropojenost aglomerací – velká města nekomunikují a nespolupracují s menšími městy a obcemi ve svém zázemí. Z hlediska investorů tvoří městské regiony v dosahu hodinové cesty z jádrového města či jeho letiště jeden ekonomický celek. Z hlediska politiků a úřadů ale žádné metropolitní regiony neexistují. Města a menší obce v zázemí metropolí nebudují svoje rozvojové strategie jako součásti metropolitních systémů, ale vymezují se vůči metropolím jako potenciálnímu ohrožení.

Země středovýchodní a východní Evropy také sdílejí hrozivou demografickou prognózu. Úbytek obyvatelstva vyvolala extrémně nízká porodnost od devadesátých let. Účinky se sejdou v čase s dopady stárnutí populace v důsledku prodloužení délky života a způsobí velký tlak na systém starobních penzí a služeb pro seniory. K tomu se přidružuje migrace mladých a vzdělanějších vrstev obyvatel na Západ, což vede k „*brain drain*“<sup>(10)</sup> (a také k „*brain waste*“<sup>(11)</sup> v nejméně postižených regionech).

## Vstup do EU a inovativní politiky

Velkou příležitostí a nástrojem pomáhajícím zvládat problémy se stává evropská integrace. Po vstupu do Evropské unie se pro nové členské státy otevřel veliký balík peněz a jeho prostřednictvím také – to je snad ještě důležitější – tlak na inovaci a modernizaci plánovacích procesů, aby se více integrovaly a aby se do nich zapojila participace. Abych poněkud zeslabil pesimistický tón svého vystoupení, uvedu příklad alespoň dvou projektů, které jsou ukázkou dobré plánovací praxe, mají také souvislost s evropskými programy a mohou být inspirací i pro jiné země EU.

10) Doslova „odliv mozků“, oslabování produktivní a inovativní složky populace v místě či regionu odchodem příslušníků těchto složek jinde.

11) Komplement „*brain drain*“ – v neatraktivním místě či regionu zůstávají jen ti, kteří by v atraktivnějších částech území nemohli najít uplatnění nebo bydlení.

V Maďarsku se jednalo o Integrovaný plán územního rozvoje, který musejí mít zpracovaný všechna města, která žádají o evropské dotace. Ministerstvo vyžadovalo, aby součástí integrovaného plánu byl také tzv. anti-segregační plán, který měl zaručit, že v důsledku uplatnění plánu se nebude v daném městě zvyšovat segregace. Anti-segregační plán připravovali pro žadatelské město experti jmenovaní ministerstvem. Ti také svým podpisem stvrzovali, že se v důsledku evropských dotací nezvýší segregace, a že část prostředků se použije pro zlepšení podmínek sociálně vyloučených obyvatel. Bez tohoto podpisu nemohlo město dotace čerpat. Starostové některých měst ale anti-segregační plány odmítali například s tím, že jejich cílem je zvelebit centrum a nikoliv starat se o ubytování místních Romů někde na předměstí. Nicméně i ti museli nakonec vstoupit v potaz osudy sociálně slabých a vyloučených občanů a v rámci projektu se o ně nějak postarat. Pokud vím, byl to jediný případ v EU, kde se do projektu takto přímo vnášel sociální rozměr. Bohužel anti-segregační plán v takové podobě v Maďarsku nepřežil politické změny.

Dalším zajímavým projektem je plánování funkčních urbanizovaných území v Polsku. Stejně jako v případě dalších národních metropolí včetně Budapešti, metropole nikdy s okolními obcemi nespolečně pracovaly. Ministerstvo proto podmínilo přístup k evropským strukturálním fondům pro města tím, že bude ustaveno funkční urbanizované území s koordinačním výborem. Varšava a dalších čtyřicet okolních obcí tak ustavily koordinační výbor, který po roce dohadování začal rozhodovat o nasměrování evropských rozvojových dotací do jednotlivých území. To je vzhledem k předchozí praxi revoluční, a je třeba říci, že revoluci způsobilo ministerstvo. Bohužel tyto pozitivní případy jsou spíše výjimkou, navíc do dnešního dne přežil pouze polský případ.

Přes tyto pozitivní příklady se hlavní proud plánování a realizace plánů stále potýká s nedostatkem integrovaného politického procesu, s přátelstvím se politických špiček s investory (což lze označit za specifickou odrůdu *opportunity planning*) a korupcí jako dů-

sledkem propojení politických špiček a ekonomických zájmů velkých ekonomických hráčů – s problémy spojenými s růstem nové buržoazie. A to se týká i evropských peněz, které jsou hlavním zdrojem pro financování veřejných investic – na Slovensku a v Maďarsku až z 90 procent, v Česku asi z poloviny. Pokud je tedy korupce v hospodaření s evropskými penězi, je vlastně všude.

Podívejme se na několik maďarských příkladů nežádoucích výsledků snad dobrých úmyslů, pokud chybí integrace plánování a politik. Do starého domu s chudými nájemníky město investovalo peníze na jeho modernizaci. Původně nebyla v bytech voda, teď ji tam zavedli. Jenomže nájemníci nemají peníze na vodné a sociální systém jim nedokáže v této věci pomoci. Zde chyběla integrace fyzického plánování a sociální politiky. Jiný příklad: malá velmi chudá vesnice, 80 procent obyvatel jsou Romové. Jediným zdrojem vody pro ty, kdo neměli vlastní vodu v domě, byla studna uprostřed vesnice. Starosta namísto studny nechal zřídit fontánu, ze které voda odtéká a nikdo si ji nemůže nabrat: prý aby Romové nemohli vodu krást. Další příklad je z Budapešti: rozlehlý park uprostřed města. Vláda se rozhodla park vyjmout z vlastnictví městské části a zřídit tam muzejní čtvrť. S nikým se o tom neradila, s nikým nediskutovala. Zvedla se obrovská vlna odporu, ale vláda neustoupila, protože podle ní to je projekt nejvyšší důležitosti. Zdá se tedy, že moc zdola je slabá proti vládní politice a tržním silám.

Naše současné problémy ve městech vyžadují diskusi na místě, účast veřejnosti na rozhodování. Namísto toho ale všechna zásadní rozhodnutí dělá vláda, zatímco města a městské části ztrácejí vliv. Slyšel jsem také o případu Prahy, kde záměry města narážejí na odpor podnikatelů a developerů. Takže můžeme být svědky konfliktů mezi městy a národními vládami, ale také mezi městy a podnikateli.

Rozvoj měst bude vyžadovat pořádnou dávku pozitivního myšlení, diskusi mezi různými úrovněmi správy a diskusi s lidmi o tom, jak se postavit k problémům. Namísto těchto diskusí jsme ale svědky spektakulárních úroků k ohromení

lidí: obrovské parády, obrovské projekty, velké budovy, vše v režii velké politiky a velkých ekonomických hráčů.

Vrátíme-li se k teoretickým úvahám Ivana Szelenyiho, postkomunistický svět se podle něho nyní znovu sblíží, a to nešťastným způsobem zcela odlišným od ideálů liberálního státu. Je ovlivněn putinovským „prebendalismem“, který spočívá v tom, že si volení politici představují, že jim jejich postavení dává právo podělit se o vládní peníze se svými podporovateli a věrnými. A tento virus se šíří i do východní střední Evropy.

### Co mohou dělat plánovači?

Co mohou dělat plánovači? Plánovači, tedy my, jsme součástí této hry. Ale hlavními hráči jsou političtí představitelé a vysocí úředníci, s místními vůdci a tržními silami. My plánovači ale máme zvláštní odpovědnost za vyváženější, integrovaný a spravedlivější vývoj našich měst. Myslím si, že všichni v tomto sále s tím budeme souhlasit. Myslím si také, že plánovači by měli pomáhat znevýhodněným, aby jejich zájmy byly v plánování lépe zastoupeny a zřejmě by měli také prosazovat, aby se otázky týkající se životního prostředí braly na zřetel. Asi jste obeznámeni s koncepty, jakými jsou advokátní / obhájcovské plánování (*advocacy planning*), kde plánovači pomáhají občanům jednat s úředníky a developery, zmocňující plánování (*empowerment planning*), které má zvýšit kapacitu komunitních organizací účastnit se investičních rozhodnutí, rovné plánování (*equity planning*), tedy tendence v plánování, které nechťejí vidět plánovače jen sedícího za stolem a sepisujícího či kreslicího plán, ale pohybuujícího se mezi lidmi a snažícího se ovlivnit politiky. Plánovači musejí pracovat jak směrem nahoru k politikům a aktérům trhu, tak směrem dolů, s lidmi a sociálními hnutími.

Mezi zeměmi v Evropě je teď podle mého názoru velký rozdíl v postojích vlád a politiků: Jsou země, kde se vlády a politici stávají flexibilnějšími, přijímají nápady plánovačů a sami usilují o změny v zaběhaných poradcích. Příkladem je jeden nizozemský starosta,

který vyháněl úředníky z úřadu mezi lidmi, aby se od nich dovídali, co chtějí. A aby to pak pro ně zařizovali. Jenomže pro nás na východě Evropy je výzvou spíše fakt, že naše města jsou řízena mocensky „shora“, vládními politiky, kteří nemají ani trochu sociálního citění. A ani místní politici se od nich většinou v tomto ohledu nijak zvlášť neliší. Tržní sektor má své zájmy a opravdová soutěž a konkurence mezi aktéry trhu jsou spíše výjimkou. Široká populace se stává skeptičtější, netolerantní a jednotlivé sociální skupiny se uzavírají do sebe. Ti, kdo takoví nejsou a nechtějí být, odcházejí ze země pryč, namísto toho, aby bojovali o změny.

Nakonec něco o mých ztracených iluzích. Trpěl jsem představou, že privatizaci zastaví důkazy o jejich negativních důsledcích. Ukázalo se, že to nebyla pravda. Také jsem byl přesvědčen, že systém anti-segregačních plánů, který se podařilo zavést a který dobře fungoval, přežije politické změny. Ani to nebyla pravda: noví politici systém okamžitě zlikvidovali. A také jsem věřil, že silný veřejný sektor může regulovat tržní síly a že může pracovat pro větší sociální spravedlnost. I to se ukázalo jako iluze: pokud se veřejný sektor stane silným, pravděpodobně půjde cestou prebendalismu a neoliberalní demokracie,

namísto spravedlivějšího rozdělování veřejného bohatství. Takže se omlouvám, ale nemohu být optimista, pokud jde o budoucnost východní Evropy. Jediná naděje, která nám zůstává, je že nás neopustí náš humor. Humor je velmi důležitý a v tomto ohledu jsou si Češi, Maďaři a další národy ve středovýchodní Evropě velmi blízcí.

*Iván Tosics*  
*ředitel Metropolitního výzkumného ústavu*  
*Budapešť*