

TOR FR. RASMUSSEN

ZKUŠENOSTI A POJETÍ ÚZEMNÍHO A REGIONÁLNÍHO PLÁNOVÁNÍ V NORSKU

T. F. Rasmussen: The Institutional Superstructure As a Dominant Factor in the Understanding of Issues in Urban and Regional Planning in Norway After 1966. - Sborník ČGS, 99, 1, 1 - 13 (1994). - The aim of this article is to analyze the motives of some of the decisions made in the Norwegian urban and regional planning and to illustrate them on several issues and cases from recent years. It argues for a more social behavioural approach in study, including more attention being paid to the perceptions of both the researchers and the politicians involved in planning and planning decisions, as well as to the socio-economic context of their decisions.

KEY WORDS: urban and regional planning - context of planning decisions - perceptions of politicians and planners - social behavioural approach.

1. Úvod

Cílem předloženého článku je rozbor některých základních problémů norského územního a regionálního plánování na několika příkladech z praxe.

Ve světové literatuře, zabývající se sociální geografii a plánováním, lze až příliš často nalézt velký důraz na abstraktně teoretické přístupy k analýze rozvoje a plánování. Ty se obvykle vyznačují samozřejmým přijetím předpokladu, že svět a společnost jsou založeny na racionalitě a objektivitě, že vše probíhá podle logických pravidel a že lidé v řídicích funkcích jsou plně informováni o situaci, stejně jako o důsledcích svých rozhodnutí (koncept ekonomického člověka). Víra v modelového ekonomického člověka se zdá být silnější v marxistické geografické a plánovací analýze než v kterékoli jiné (viz Smith, 1979).

Záměrem článku je zdůraznit nezbytnost poněkud zastaralého sociálně behaviorálního přístupu pro správné pochopení plánování a rozvoje. Zvolený přístup je založen na empirickém pozorování některých výsledků plánování rozvoje a způsobů, jimiž byla zdůvodňována zvolená rozvojová strategie.

Sociálně behaviorální pojetí socioekonomického rozvoje v rámci státu a role plánování vychází ze dvou základních bodů: 1) Percepce pozorovatele/vědce je podstatná, bez ohledu na jeho snahu o objektivnost. Lidé vnímají svět odlišně, v závislosti na své osobnosti, na příslušnosti k určité generaci, ideologii převažující v jejich době atd. 2) Kontext, v němž se připravuje rozhodnutí, včetně osobních postojů těch, kteří připravují materiály pro rozhodnutí, i těch, kteří bezprostředně rozhodují, má podstatný vliv na výsledek rozhodnutí. Kontext je v tomto případě výslednicí kulturní a socioekonomické historie národa, jak v rámci státu, tak na regionální úrovni. Norská decisní sféra je například tradičně citlivá k otázkám meziregionální rovnováhy a vyznačuje se ohleduplností a zvýhodňováním slabě zastoupených skupin obyvatelstva a regionů.

Pojem plánování je zde používán ve smyslu politických rozhodnutí, týkajících se rozmístění lidských výtvorů a aktivit v rámci státu, nebo v rámci regionů. Tato rozhodnutí jsou vesměs založena na hlubších znalostech a informacích, shromážděných a prezentovaných státními zaměstnanci (plánovači), nebo také na více či méně spolehlivých vý-

sledcích vědeckého výzkumu. Zkreslené poznání, navíc často v souhře s tendenčními ideologiemi, může přitom vést ke zcela nečekaným a překvapivým výsledkům.

Abych se vyhnul podezření ze subjektivních nebo unáhlených závěrů, odvolávám se na logický empiricismus a metodu falzifikace Karla Poppera. Mé vlastní názory jsou prezentovány odděleně, stejně jako mé vlastní pojetí kontextu, který slouží k interpretaci otázek plánování. Problémy plánování a jejich příklady, popsané ve třetí části článku, podporují domněnku o účelnosti kontextuálního zarámování pro správnou interpretaci jednotlivých výsledků plánovacích rozhodnutí.

Článek se snaží o interpretaci hlavních trendů v norském plánování, a to i přesto, že je možné spekulovat o reprezentativnosti citovaných příkladů. Ve skandinávském měřítku je však Norsko skutečně extrémním příkladem upřednostňování menšinových a regionálních zájmů. Jak dokládá Tab. 1, ve Švédsku se vyskytuje nejméně takových ideologických předpojatostí, což souvisí s tím, že švédské plánování a řízení je mnohem více propojeno s výzkumem a vědou než je tomu u praxe norské a že klade menší důraz na ideologii "centrum - periferie". Přesto však i ve Švédsku existuje mnoho jiných předpojatostí.

Otázka, do jaké míry je sociálně behaviorální přístup vhodnou metodou pro pochopení otázek plánování také v jiných zemích, už přesahuje rámec mého článku. Je však možno poukázat na události ve východní Evropě po roce 1989, které podporují domněnku o tom, že kulturní tradice v rámci národa jsou schopny přežít i dlouhá údobí potlačování a i po tak dlouhé době se kulturní kontext ukazuje jako určující a rozhodující faktor dalšího vývoje. Kulturní a duševní postoje lidí se totiž nemění tak rychle jako vývoj ekonomický a sociální.

2. Národní kontext pro plánování

2.1. Percepce jako motiv v plánování

Každá generace sociálních a ekonomických vědců a plánovačů si s sebou nese dědictví svého dětství, stejně jako ducha společenských, ekonomických a politických událostí doby, během níž získávali základy svého akademického vzdělání. Toto dědictví pak formuje jejich postoje, stejně jako jejich přístup k výzkumu.

Je dobře známo, že úspěchu v plánování lze dosáhnout jen s pomocí rozhodného politického vedení a stejně rozhodné realizace vytčených cílů. Přitom k nezbytným politickým krokům se zřídka přistupuje dřív, než když začnou politici a zákonodárci pociťovat možnost krize nebo kolapsu v jedné nebo více společenských oblastech. To byl jak případ projektu TVA (Tennessee Valley Authority - jeden z prvních velkých projektů regionálního rozvoje v USA ze 30. let - pozn. překl.) prezidenta Roosevelta, jednoho z konkrétních výsledků politiky The New Deal, tak britského plánovacího úsilí po 2. světové válce, vynucené ekonomickou a průmyslovou recesí poválečného období. Oba tyto příklady ovlivnily významně způsob uvažování v norské politice a plánování.

Převaha přerozdělovacích přístupů v územním a regionálním plánování nebyla v poválečných letech pouze výsadou Norska. Úsilí o obnovu, spolu s expanzivní keynesiánskou politikou, byly příznačnými rysy doby. Města byla malá a zdálo se, že místa v nich je dostatek. Vlastnictví aut bylo až do roku 1960 omezeno přidělovým systémem a spotřeba byla v poválečných letech celkově na nižší úrovni. Přesto však po řadu let převažoval v povědomí lidí pocit pokroku a prosperity. S výjimkou regionu Osla se většina plánovacích problémů řešila na místní úrovni, v rámci administrativní rutiny a až do konce 50. let se ani nezdálo, že by se otázka meziregionálních rozdílů mohla stát hlavní otázkou plánování. Rozvoj se dostavoval jaksi samovolně a nevytvářela tudíž ani potřeba mobilizace politických sil k novým plánovacím rozhodnutím.

2.2. Kulturní kontext. Příčiny a vysvětlení

Problémy, kterými se zabývá územní a regionální plánování, jsou v podstatě stejného druhu jak v Norsku, tak v ostatních vyspělých západních zemích. Nicméně, jak správně poukazuje van Weesep (1988), podobnost prostorového rozvoje a podobnost jeho výsledků nemusí být nutně způsobeno stejným plánovacím opatřením, protože při vysvětlování jednotlivých problémů se často vychází z odlišného pojetí společnosti. Jak sám uvádí: "Příliš často dochází k ignorování souvislostí jednotlivých případů, na což doplácí objasňování sídelních problémů a změn v osídlení" (Weesep, 1988). Jako příklad uvádí van Weesep suburbanizaci v USA a její odlišný charakter v Nizozemí. Tato rozdílnost vede následně i k rozdílným úkolům pro plánovací praxi a k rozdílným ve výsledcích plánování.

Ve své disertaci je Wessel (1992) zabývá rozporem mezi obecnou teorií a kontextuálním zarámováním jevů, který vyvstává při analýze jejich příčin. V jedné části své práce se zabývá srovnáním struktury vlastnických a majetkových vztahů ve sféře bydlení v šesti různých zemích. Wessel je roztrídil do dvou širokých kategorií podle teorie konvergence a teorie politické ideologie (sem řadí i norskou strukturu). Při bližším pohledu na příčiny, které stojí v pozadí velmi rozdílné struktury těchto vztahů v Norsku a Švédsku nezbyvá, než se uchýlit k vysvětlení odlišností za pomoci kontextuálního zarámování do rozdílných sociálně demokratické kultuře obou zemí. Ačkoliv původně sdílely obě země přesvědčení, že jednotlivci by neměli vydělávat peníze pronájmem domů a bytů k bydlení, švédští sociální demokraté časem přistoupili k řešení, podle něhož se organizace a družstva, podléhající kontrole obcí, mohou stát vlastníky domů a bytů. Norsko zvolilo řešení omezující pronájmy a dávalo přednost pomoci prostřednictvím stavební spořitelny, která financuje bydlení ve vlastních a družstevních domech a bytech.

Závěr, plynoucí z prací obou jmenovaných autorů, poukazuje na opodstatněnost a nezbytnost kontextuálního zarámování pro pochopení otázek plánování, jimiž se budeme dále zabývat. Pro norské plánování, které se mnohdy vyznačuje nepochopitelnými výsledky, platí tato skutečnost dvojnásob.

2.3. Norský model hospodářské politiky

Pochopení norské makroekonomické politiky a jejich hlavních geografických rysů je nezbytnou podmínkou pro analýzu územního a regionálního plánování a rozvoje v této zemi.

Když v roce 1945 získala znovu moc sociálně demokratická Norská strana práce (Det Norske Arbeider partiet - DNA, pozn. překl.), jejím hlavním cílem bylo obnovit oblasti poškozené válkou, zajistit plnou zaměstnanost a ekonomický růst a vybudovat stát s rozsáhlým systémem sociálního zabezpečení (welfare state). Pro dosažení těchto cílů zvolila politiku strukturálních změn, která byla uplatňována pomocí řady regulačních, zejména ekonomických opatření v duchu keynesiánské filozofie. Úroveň mezd byla silně ovlivňována státem, dovoz zboží, stejně jako úvěrování byly pod kontrolou a úroková míra byla držena na nízké úrovni. Když to situace vyžadovala, přistoupilo se k devalvaci norské koruny. Aby byl zajištěn plynulý příliv zahraniční měny, stát intervenoval ve prospěch dalšího rozvoje průmyslových odvětví založených na levné elektřině, a tudíž konkurence schopných na mezinárodních trzích (Fagerberg a kol., 1992).

Modernizace výrobních metod v zemědělství, lesnictví a rybolovu zvýšila nabídku pracovních sil, které se přesunuly do nových průmyslových odvětví. Do počátku 70. let byla tato politika úspěšná v tom smyslu, že se jí dařilo dosahovat plné zaměstnanosti, růstu příjmů i sociálního zabezpečení. Zaměstnanost v průmyslu dosáhla svého vrcholu v letech 1970-1972, ale od té doby poklesla téměř o 40 % (konkrétní údaje neuvádíme, protože nejsou srovnatelné s naší statistikou - pozn. překl.). Politika modernizace vedla také k růstu urbanizace, změnám v sídelní struktuře a ke změně životního stylu, na což

nebyla (a možná dosud není) většina obyvatelstva dostatečně psychicky připravena. Výsledkem byl nejednoznačný postoj veřejnosti ke strukturálním změnám. Lidé si na jedné straně cenili svého nového bohatství, zlepšených pracovních podmínek, lepšího bydlení a sociálního zabezpečení. Na druhé straně se projevovala nespokojenost s následky, které znamenal rychlý rozvoj pro strukturu osídlení v urbanizovaných oblastech i na úrovni regionů a státu jako celku. Růst bohatství a nových možností uplatnění v průběhu 60. let měl však také za následek rostoucí znepokojení s řadou nových regulačních opatření a z toho vyplývající růst volební podpory opozičních stran. Tato situace přiměla vládnoucí Stranu práce k přijetí liberálnější politiky pro nastupující 70., a zejména 80. léta. Norskému, stejně jako švédskému modelu hospodářské politiky, postupně docházel dech (Fagerberg a kol., 1992) a liberalizace hospodářské politiky se stala převažujícím rysem 80. let.

Do roku 1965 měla Strana práce parlamentní většinu (mezi léty 1961-1965 za podpory dvou levicových socialistických poslanců). Ve volbách v roce 1965 i 1969 získaly však většinu opoziční strany, které vytvořily koaliční vládu. V roce 1972 se konalo referendum o otázce členství Norska v Evropském společenství, ve kterém hlasy proti získaly těsnou většinu 51,7 %. Debata na toto téma způsobila rozkol v celém národě, ale i v samotné Straně práce a i v dalších stranách. Tento rozkol představuje do dneška citlivé místo norského politického života, které je znovu zjištěno v souvislosti s podáním oficiální žádosti o členství v ES. Od 70. let až do současnosti mělo Norsko buď menšinovou sociálně demokratickou vládu nebo většinovou (ne sociálně demokratickou) koaliční vládu, složenou z několika subjektů s rozdílnými zájmy. Od roku 1971 byla, s malými mezidobími, po 13 let u moci menšinová vláda sociálně demokratické Strany práce, která dosahovala rozhodující většiny střídatě spoluprací s levicovými socialisty nebo se zbývajícími stranami středu.

Tato politická situace dala po roce 1972 vzniknout slabým vládám s nejednotnými a vzájemně si odporujícími cíli. Současně s ropnou krizí, cenovými fluktuacemi na trhu s norskou ropou a zemním plynem a internacionalizací norské ekonomiky došlo i k její deindustrializaci. K tomu se navíc v 80. letech připojila liberalizace trhu s úvěry a bankovní krize, jež společně vyústily do nezaměstnanosti v osvědčeném norském ekonomickém modelu zcela nebyvalé. Do roku 1983 vzrostla míra nezaměstnanosti na 3,3 %, ale do roku 1986 opět klesla na 2,0 %. Od roku 1988 však začala znovu stoupat a v roce 1993 dosáhla nečekaných a v Norsku bezprecedentních 9 %. Politický vývoj 70. a 80. let vyústil do situace, v níž je bezradná jak menšinová sociálně demokratická vláda, tak její opozice.

2.4. Vývoj od poloviny 60. let do současnosti

Z řady důvodů je rok 1966 předělem v analýze plánování rozvoje v Norsku.

Za prvé to byl rok, v němž nabyly platnosti nové zákony o územním plánování a stavební zákon, založené na britském a švédském modelu.

Za druhé byl rok 1966 dobou, kdy se po éře usilovné poválečné obnovy začaly vynořovat problémy, vzešlé z rychlého ekonomického růstu a z rychlé urbanizace. Vystěhovalectví a úbytek pracovních příležitostí v zemědělských oblastech na jedné, a problém bydlení a územní expanze v městských oblastech na druhé straně, začaly tížit plánovací praxi.

Za třetí, rok 1966 je spojen s počátkem těžby ropy na norském kontinentálním šelfu. V té době byly již po několik let v platnosti zákony, určující způsoby využití takto rozšířeného státního území a byla ukončena jednání s Velkou Británií a Dánskem o rozdělení ekonomických zón. V roce 1970 pak začala vlastní těžba na ropném poli Ekofisk. Tím začalo nové, pro norskou ekonomiku velice významné období, jehož důsledky se měly plně projevit teprve v následujících letech. Příjmy z tohoto zdroje však nepři-

nesly zemi jen prospěch, ale staly se současně i příčinou mnoha potíží, například inflačních tlaků v celé ekonomice. Růst mezd v odvětvích, spojených s produkcí ropy, stejně jako internacionalizace trhů a růst mezinárodní konkurence byly novou podnětnou výzvou stávajícímu výrobnímu systému i politickému vedení.

Za čtvrté, od roku 1966, ale zejména pak od konce 80. let do současnosti, se Norsko potýkalo se závažnými problémy, způsobenými strukturálními změnami v ekonomice, které nebylo politické vedení schopno vyřešit.

Všechny tyto skutečnosti se také odrážejí ve výběru problémů i ve způsobech, jakými k nim přistupuje územní a regionální plánování.

2.5. Regionální / lokální kontext

Norsko je zemí s mnoha regiony, které si uchovávají svou místní identitu a vlastní zájmy, jež jsou často v rozporu se zájmy ostatních. Přesto však regiony vzájemně politicky spolupracují tak, aby získaly rozhodující slovo v celostátní politice, jako tomu bylo v případě referenda o členství v ES v roce 1972 i v četných dalších případech (Enzensberger, 1984, Klausen ed., 1986). Norský parlamentní systém umožňuje jednotlivým regionům silnější zastoupení, než jaké by odpovídalo jejich skutečnému počtu obyvatel. Také zákony o plánování na obecní úrovni poskytují místním orgánům značnou míru nezávislosti v rozhodování. A i v případech, kdy ze zákona vyplývá nadřazenost centrálních pravomocí nad obecními, bývá této možnosti využito jen výjimečně.

V zemi s 450 obcemi, z nichž 320 má méně než 10 tisíc obyvatel a 150 méně než 3 tisíce, není těžké si představit, s jakými obtížemi se potýká vytváření územního plánu či dokumentů prostorového rozvoje na celostátní úrovni. Jakmile se začne jednat o investičním záměru, který by měl zvýhodnit jednu lokalitu proti jiným, racionální rozhodnutí pečlivě připravená centrálními orgány s ohledem na minimalizaci nákladů, jsou konfrontována s přístupem místních orgánů, z nichž každý požaduje svůj díl. V rámci obcí, dokonce i v těch nejmenších, s méně než 1 000 obyvateli, se silně projevuje tentýž konflikt zájmů mezi centrem a periferií, i když skrytý za maskou demokracie.

Obdobná populistická hnutí mají své dlouhé tradice jak uvnitř šesti parlamentních politických stran, tak i ve zbylých čtyřech až pěti, které jsou zastoupeny jen na obecní úrovni.

3. Problematika plánování

3.1. Konflikt zájmů jako hlavní problém plánování

Téměř všechna rozhodnutí na centrální úrovni mají svůj konkrétní dopad do území. U velké části parlamentních rozhodnutí je tedy třeba brát ohled na to, jaké budou jejich důsledky z regionálního hlediska. Dilema "výkonnost versus spravedlnost" či požadavek sociální spravedlnosti při rozdělování společenských zdrojů jsou otázkami stále přítomnými, přičemž za poukazy na potřebu vyváženého rozvoje se často neskrývají jen čistě altruistické motivy. Celý problém se přitom nedá zjednodušit jen na geografické pojetí problému ve smyslu dichotomie mezi centrem a periferií. Až příliš často se rozhodnutí centra, která vedou k neefektivnímu rozmístění aktivit v prostoru, ukazují jako nevhodná i z hlediska životního prostředí a na jejich omluvu se uvádí prospěch, který mají údajně přinést znevýhodněným regionům. V podobném duchu se odvíjejí i současné debaty kolem členství v Evropském společenství. Otázka, zda členství v ES bude prospěšnější jednotlivým regionům jakoby byla podstatnější než prospěch, který může členství znamenat pro celý stát, nebo celé mezinárodní společenství.

Požadavek spravedlnosti v rozdělování ve veřejném sektoru má v parlamentu silnou podporu. Otázka vyváženého nebo spravedlivého rozdělování je však složitá a v Norsku, stejně jako v jiných zemích (R.Davies a P.Hall, 1978), je očividný nedostatek jasných kritérií či metod pro stanovení "nejlepšího" kompromisu mezi skupinou zvýhodněných a znevýhodněných. Nedostatek vědeckých kritérií má za následek posílení pozice zastánců úzkých zájmů a stírání rozdílů mezi plánováním a politikou. Není přehnané tvrdit, že v Norsku je plánování věcí politiky, a že politika je definována jako ochrana a podpora úzkých skupinových zájmů, buď regionálních nebo společenských, se snahou odškodnit ty, kteří by mohli být některým rozhodnutím znevýhodněni. Rozdílnost cílů v pojetí různých skupin a regionů na jedné straně a jejich pojetí z hlediska ekonomické efektivnosti na straně druhé, jsou klíčem k pochopení norského plánování. Níže popsané příklady slouží pro ilustraci toho, jak se tento rozpor projevuje v plánovacích rozhodnutích na všech řádovostních úrovních. Uvedené příklady jsou vybrané z oblasti územního a regionálního plánování, ale neméně početné jsou i příklady nedostatků v oblasti hospodářské politiky.

3.2. Plná zaměstnanost, veřejné investice a finanční transfery

Hlavním cílem státní politiky byla od roku 1933 plná zaměstnanost a snaha o dosažení ekonomického růstu. Až do roku 1988 byla tato politika v podstatě úspěšná i přesto, že si požadavek ekonomického růstu často odporoval se třemi zbývajícími státní ekonomiky - plnou zaměstnaností, stabilizací systému osídlení a udržení stálého tempa ekonomického růstu (včetně dlouhodobě udržitelného využití a ochrany přírodních zdrojů). Velmi často byla snaha o stabilizaci systému osídlení (omezení migrace na jih - pozn. překl.) nadřazována požadavku ekonomického růstu s odůvodněním, že taková politika bude, byť jen krátkodobě, prospěšnější z hlediska lokální zaměstnanosti. Jen zřídka se dostalo cílům ochrany přírody a trvale udržitelného rozvoje priority před stabilizací osídlení, jíž bylo dosahováno za pomoci dotační politiky zaměstnanosti, která však jen brzdila strukturální změny.

Míra investic je v Norsku vysoká, ale přitom nevytváří ani produkci, ani produktivitu, které by jí podle ekonomické teorie odpovídaly. Vysvětlení spočívá v tom, že mnoho veřejných investic směřuje do infrastruktury (např. výstavba silnic a mostů), kde nelze očekávat žádné bezprostřední zisky. Infrastruktura však přitom v regionech zvyšuje celkovou úroveň blahobytu jednak tím, že poskytuje krátkodobé možnosti zaměstnání v místě a také tím, že zlepšuje dostupnost centrálních oblastí země. Příjmy z těžby ropy umožnily parlamentu přistoupit k této politice i přesto, že má negativní vliv na ekonomický růst. Například dotace norským zemědělcům (viz Tab. 1) nejsou zaměřeny na zvyšování produktivity zemědělské výroby, ale mají za cíl podporovat zemědělce v horských a odlehlých oblastech. Výsledkem je pak dovoz krmné píce ze zahraničí, přežívání malých farem, které využívají nákladnou mechanizaci jen na část její kapacity, vysoká kapitálová náročnost zemědělství a dlouhá a nákladná přeprava mléka na trhy v městských oblastech.

Jak je patrné, v Norsku je podpora zaměstnanosti v jednotlivých regionech mnohem výraznější než v ostatních skandinávských zemích. Otázkou, zda tato politika bude ku prospěchu národní ekonomiky jako celku, se výzkumné práce zabývaly jen zřídka. Argumenty proti této politice vycházejí ze dvou základních bodů: 1) Tento postup brzdí nezbytné strukturální změny v ekonomice. 2) Vede k diskriminaci obyvatel centrálních regionů, na které se vztahuje méně zvýhodnění než na obyvatele oblastí ostatních.

Ideologie takto tendenční politiky je zřetelná ve všech oblastech společnosti a na všech řádovostních úrovních. Německý sociální antropolog Enzensberger (1984) popisuje věc těmito slovy: "Soukromé plýtvání penězi je považováno za hřích, přebujelá veřejná spot-

Tab. 1 – Vládní transfery do ekonomických sektorů v severských zemích [v milionech dánských korun *)]

	Norsko	Dánsko	Finsko	Švédsko
Průmysl a služby (průměr 1988–90)	6 544	3 327	4 713	6 086
Zemědělství (průměr 1986–89)	11 363	10 624 *)	12 841	4 145
Lesnictví (průměr 1989–90)	367	19	1 050	663
Rybolov (průměr 1989–90)	1 082	258	63	32
Úhrn	19 356	14 228	18 667	10 926
Počet obyvatel v r. 1990	4 250 000	5 146 000	4 998 000	8 591 000
Transfer na jednoho obyvatele (přepočten na DKR)	4 554	2 765	3 748	1 272

*) Střed valutového kurzu se počátkem ledna 1994 pohyboval okolo 4,45 Kč za dánskou korunu - pozn. překl.

*) Včetně dotace z Evropských společenství.

Zdroj: Nordisk ministerråd 1992.

řeba je považována za pýchu národa.” Ačkoli byly během 80. let transfery celkově omezeny, přesto má Norsko stále nejvyšší míru této formy dotací v celé Skandinávii, celkem 3,2 % HNP ročně, přičemž 1 % představují transfery do průmyslu a služeb. Z této části byla většina opět převedena do některé z podob regionální podpory (1 787 mil. DKR) a dále do loďářství (1 040 mil. DKR), ocelářství (615 mil. DKR), dopravy (327 mil. DKR) a do těžby (4 380 mil. DKR), což jsou sektory, v nichž bude opět regionální dopad na západním pobřeží a v severním Norsku nejsilnější. V úhrnu obdržela tato ekonomická odvětví 64 % všech vládních transferů do sekundéru a terciéru.

3.3. Problémy na makroregionální úrovni

Většina otázek, které jsou v kompetenci státní úrovně, má dopad i na úroveň lokální a regionální. Lidé ze zemí s vyšší mírou urbanizace a s mnohem většími městy než jsou naše dvě největší - Oslo (500 000) a Bergen (200 000) - se mohou podívat, proč se Norové tolik obávají urbanizace. Přesto je hlavní pozornost v norském plánování věnována procesu koncentrace osídlení, a především migraci do Osla a jeho zázemí. Jeho městský region čítá v okruhu 40 km téměř 1 milion obyvatel. I přes veškeré obavy a množství politického a plánovacího úsilí se však růst městského regionu Osla nepodařilo zastavit. Ke splnění tohoto cíle bylo použito mnoho různých nástrojů: podpora průmyslovým podnikům, které se přemístí mimo Oslo, omezování stavebních aktivit ve městě, dodatečné zdanění osob zaměstnaných v regionu, relativně malé investice do infrastruktury. Parlament odůvodňuje svou politiku decentralizace její celkovou prospěšností pro stát, a současně argumentuje vysokou cenou, kterou by musela celá společnost i každý jednotlivec platit za centralizaci. Aby mohly být tyto závěry něčím doloženy, je po vědě a výzkumu požadováno jejich vědecké podložení. Výsledky však jsou nejednoznačné. Ve většině případů se dají jejich závěry shrnout jako nepříznivé projevy v podobě přeplněnosti měst, zejména dopravní kongesce, které dále vedou ke znečištění a ke stresům. Cena za koncentraci je v Oslu vysoká. Její negativní dopady však nejsou nikdy uvažovány jako pro-

tiváha dopadům pozitivním, ani nejsou rozvedeny příčiny přeplněnosti měst či možné způsoby odstranění negativních dopadů (Pedersen a kol., 1992).

Následující dva příklady, byť různě závažné, ilustrují ideologický podtext konfliktu. Ten méně závažný se týká umístění ojedinělého muzea letecké techniky. Po 45 let skupina nadšenců sbírala, s minimální podporou úřadů, stará letadla a leteckou techniku, která shromažďovala na místě, ležícím 40 km severně od Osla, jež patří Norskému letectvu. Konzervativní poslanci parlamentu z oblasti Bodø (30 000 obyvatel) však navrhli, že muzeum by mělo být přemístěno do Bodø, kde je umístěno největší letiště NATO v severním Norsku. Nejenže tam nemá žádné podobné muzeum tradici, ale cena za bezpečnou přepravu exponátů z blízkosti Osla do Bodø bude vysoká (100 až 150 milionů norských korun), které by mohly být využity mnohem účelněji. V parlamentní rozpravě však nebyla cena vůbec brána v úvahu a závěrečné rozhodnutí bylo některými poslanci označeno za vítězství regionů nad centralismem. Jeden z poslanců ze severního Norska se nechal slyšet, že podporu, kterou získali při hlasování od ostatních, jim oplatí při příštím hlasování o umístění nového letiště.

Druhý příklad je z oblasti územního a regionálního plánování, ale ve skutečnosti se z něj stala záležitost makroregionální. V optimistických 60. letech, kdy ekonomika prospívala a všechny hospodářské ukazatele měly vzestupnou tendenci, se stala aktuální otázka nového letiště pro Oslo. Byla učiněna řada rozhodnutí, ale žádné z nich nevedlo ke konečnému řešení. Politici jsou v současné době pod tlakem jak z vlastních řad, tak ze strany veřejného mínění, jelikož se všichni dožadují závazného rozhodnutí, a to bez ohledu na následky. Očekává se, že v brzké době by nějaké rozhodnutí mělo být přijato, i když spíše jen pro pocit učinění povinnosti za dost. Přitom potřebné investice přesahují částku čtyř miliard německých marek.

Názorové rozdíly se týkají tří podstatných otázek, přičemž zastánci jednotlivých názorů se opírají o různé spolehlivé fakta (politici, plánovači a výzkumní pracovníci, stejně jako veřejnost totiž ve svých argumentech vycházejí z vlastních hodnot a zájmů): 1) Potřebujeme skutečně nové letiště? Staré ještě stále vyhovuje současným potřebám, ačkoli podle předpovědí ze 60. a 70. let by tomu tak být nemělo. 2) Jaké existují důvody pro umístění letiště severně od Osla? 3) Jaké existují důvody pro umístění letiště jižně od Osla?

Je třeba podotknout, že rozhodnutí plánovacího charakteru, jakým je výstavba nového letiště, je v tomto případě státní záležitostí, o které rozhoduje parlament. Parlament se však netotožňuje s oblastí Osla, a proto parlamentní analýzy věnují minimální pozornost tomu, jak se výsledné rozhodnutí projeví v účelnosti prostorového uspořádání v Oslu a jeho zázemí. Kromě toho mají v debatách velkou váhu zájmy leteckých společností, jejichž požadavkem je větší letiště, pokud možno jižně od Osla, což by snížilo jejich dopravní náklady pro lety do Evropy. Navíc jsou ochotny podpořit prakticky jakékoli rozhodnutí, aby mohly uskutečnit své zamýšlené dlouhodobé investice. Obyvatelé i místní úřady v místech, která připadají v úvahu jako kandidáti pro umístění nového letiště, jsou věci vesměs nakloněni, jelikož očekávají nové pracovní příležitosti a růst cen nemovitostí v regionu. Naopak někteří lidé v okolí stávajícího letiště (leží jen 10 km, 15 minut od středu města) proti jeho současnému umístění aktivně protestují. Firmy, které jsou hlavními uživateli letiště, jsou umístěny v jeho blízkosti a jižně od něj a řada z nich má zájem na zachování letiště. Není navíc pravděpodobné, že by se tyto firmy stěhovaly do nových lokalit, jelikož současné aglomerační výhody výrazně převyšují možné výhody z blízkosti nového letiště, které by bylo vystavěno v celkově méně atraktivním prostředí.

V parlamentu naproti tomu fungují silné nátlakové skupiny, které prosazují takovou lokalitu, která bude nejlépe vyhovovat požadavkům regionů. A to vytváří dilema. Regionům, obklopujícím Oslo, by nejlépe vyhovovalo stávající umístění letiště, ale regiony vzdálené 60 - 120 km severně od města mají za to, že jim nejlépe prospěje nové letiště, umístěné 40 km severně od Osla. Z těchto regionů přitom pocházejí někteří vlivní poli-

tici současného parlamentu. Může tak snadno vzniknout většinová koalice pro severní alternativu, která bude sestávat z obyvatel regionů 60 a více kilometrů severně od hlavního města, kteří doufají v pozitivní vedlejší efekt pro svou oblast, a ze zástupců odlehlých regionů. Ty sice tolik nezajímá situace v okolí Osla, ale budou očekávat na oplátku příznivý postoj zástupců těchto regionů při hlasování o záležitostech, v nichž budou prosazovat svůj vlastní zájem. Takže i přes všechna dlouhodobá negativa se zdá pravděpodobné, že v parlamentu zvítězí severní alternativa. Snaha o pozdvižení řídké zalidněných oblastí, ležících 40 a více kilometrů na sever od středu města, převáží všechny argumenty ochrany životního prostředí o dlouhých přepravních vzdálenostech, tlaku na zemědělskou půdu, budování nákladné kanalizace a nadměrných investic do nové infrastruktury. Je také možné, že současné letiště bude využíváno i nadále poté, co bude uvedeno do provozu letiště nové, a to až do vyčerpání jeho kapacity. To však může trvat léta. Navíc je možné, že po jisté modernizaci by mohlo toto letiště dosáhnout kapacity, dostačující i pro budoucnost.

A. Věc, která by se měla dostat v oblasti plánování na přední místo, je dosud opomíjená *nová diskuse o zákonu o územním plánování* a plánovací praxi, jakož i o strategických regionálních plánech, které by měly být pro místní správu závazné. Kdyby byl býval uveden v platnost podobný zákon už v roce 1966, nebylo by dnes celé řady problémů s veřejnou dopravou a s životním prostředím. Stavební zákon z roku 1966, revidovaný v roce 1985, opravňuje obecní a regionální orgány k vytváření prostorových plánů, ale v praxi se této pravomoci nevyužívá ani v rámci obcí, ani v meziobecní spolupráci, protože jejich realizaci brání roztržitost zájmů a výsledek plánu se tak často výrazně liší od vytčeného cíle.

Pro svou velikost je to právě region Osla, který pocituje potřebu strategického prostorového plánu nejcitelněji. Ze strany různých orgánů bylo již učiněno několik pokusů o jeho vytvoření, ale dosud se nebyly obecní úřady v regionu Osla schopny dohodnout. Z toho důvodu sestavilo v roce 1979 Ministerstvo životního prostředí novou komisi (Kontaktutvalget), která měla za úkol koordinovat toto úsilí. Komisi předsedal sám ministr, ale ani přesto nebylo mezi obcemi dosaženo dohody a jelikož ministerstvo nechťelo zasahovat do autonomie obcí, výsledná zpráva byla zcela nekonzistentní a neměla tudíž žádný přímý vliv na neutěšenou situaci.

Jestliže bude vystavěno nové letiště severně od Osla, bude potřeba nového strategického a územního plánování ještě silnější. Předchozí zkušenosti však naznačují, že ani v budoucnu nebude územní plánování o mnoho úspěšnější než v předchozích případech.

B. Také vláda už rozpoznala neefektivnost a nekoncepčnost administrativy v otázkách plánování, a proto ustavila komisi (Christiansen utvalget), která má navrhnout *reformu ve velikosti a počtu územně správních jednotek*. Mandát komise se však nevztahuje na jádro problému. Její doporučení budou se vši pravděpodobností velmi omezená a povedou k zachování 19 stávajících regionů a ke snížení počtu obcí ze 450 na 300 - 350 sloučením některých nejmenších periferních obcí.

Návrhy na reformy zásadnějšího rázu nelze však očekávat. Na obecní úrovni budou v Norsku stále vládnout tíž lidé, kteří budou znemožňovat racionální strategické plánování, jež by dalo regionům vlastní pevnou infrastrukturu. Zásadní plánovací rozhodnutí na centrální a makroregionální úrovni budou nadále oddalována, protože prolomení místních populistických přístupů se zdá být nadlidským úkolem. Proto ani výsledek nové reformy nebude zřejmě odpovídat potřebám a požadavkům příštího století.

C. Dostatek *bydlení* v odpovídající kvalitě je závažnou otázkou, se kterou se různé země vyrovnávají různě. Také v tomto ohledu existují v Norsku rozdíly mezi Oslem a ostatními částmi země.

Zatímco na většině území Norska převažují jednogenerační rodinné domky, obývané jejich vlastníky, v Oslu převažují vícerodínné domy, z nichž řada byla vystavěna v minulém století. Přeměna vícerodínných nájemných domů na domy, v nichž je každý uživatel současně i vlastníkem bytu, započala už v 60. letech a mezi roky 1975 a 1985 se zrychlil její průběh natolik (Wessel, 1992), že dnes již nájemní bydlení téměř vymizelo. Ve stejné době měly, hlavně kvůli daňovému systému, všechny nové bytové jednotky vybudované po roce 1970 buď formu družstevního bydlení (družstvo v podobě akciové společnosti), nebo bydlení vlastníka - uživatele. Jednogenerační rodinné domy byly tradičně bydlením vlastníků - uživatelů. Z toho důvodu se v Norsku otázka bydlení týká s problémy hlavně v oblasti bydlení pro mladé a pro lidi s omezenými finančními zdroji, ale souvisí s tím i obtíže při revitalizaci měst.

Oslo je také jediným norským městem, kterého se týká problematika restrukturalizace a gentrifikace. V období liberalizace v letech 1982 - 1987 se objevilo několik nových trendů, které ovlivnily situaci na trhu s bydlením, i fyzickou strukturu vnitřních měst, kde byla vybudována celá řada nových kanceláří a nákupních středisek. Program revitalizace měst, zaměřený na obnovu bytového fondu, začal na konci 70. let, ale z různých důvodů byl neúspěšný. Investiční boom 80. let zvýšil dramaticky stavební náklady (více než dvojnásobně).

Příčinou boomu však nebylo plánování, ale nové postoje a chování, které pramenily z liberalizační politiky. Plánování ztratilo na významu, pokud jej kdy mělo, a investoři i stavební firmy využili uvolnění tržních sil. Hlavním nedostatkem bylo to, že řada projektů obnovy bytového fondu ve vnitřním městě se ukázala jako příliš nákladná, jelikož byla v kompetenci organizací, které byly pod vlivem obecních zájmů. Mnoho bytů zůstává prázdných kvůli vysokým nájmům, i když poptávka po bydlení je stále vysoká. Nadměrné investice do budování kanceláří a rozšiřování prodejních ploch zanechaly ve vnitřním městě prázdná prostranství.

V době nedostatku pozemků byly cenové rozdíly jednoho čtverečního metru plochy v různých částech města zcela minimální. Doba přebytku pozemků, způsobená uvolněním tržních sil v roce 1988, způsobila naopak výraznou cenovou diferenciaci. Tento výsledek byl dost nečekaný, a to i pro řadu zkušených investorů. Méně atraktivní pozemky se buď uprázdnilly, nebo se jejich nájemné velmi snížilo. Ale i u výhodnějších pozemků poklesly v posledních letech nájem zhruba na polovinu.

Pro ilustraci uvádím dva větší projekty, zaměřené na revitalizaci vnitřních částí města. Jeden realizovaný výlučně soukromou sférou, druhý za společné účasti soukromého i státního sektoru, ale oba administrativně řízené nekompetentními politiky a úředníky. Soukromý projekt v západním Oslu (Aker Brygge) byl považován za úspěšný s ohledem na svůj design a funkční využití. Smíšený veřejně soukromý projekt ve východním Oslu (Oslo Galleri a Vaterland) je považován za špatný jak z hlediska designu, tak z hlediska atraktivity pro podnikatele. Oba projekty, z nichž Aker Brygge je větší, zaznamenaly ztrátu rovnou přibližně 500 až 900 milionům norských korun. Podstatný rozdíl však spočívá v tom, že soukromý projekt je svou úpravou, výlohami, proměnami, restauracemi a kulturními akcemi pro zákazníky celkově atraktivnější. Aktivní plánování a zvýšené investice do východního projektu by mohly i zde vést k úspěchu, což by velice prospělo této části vnitřního města. Poněvadž je však obecní ekonomika vyčerpána obdobím liberálního boomu, byla by pro tento účel nezbytná spolupráce státu s obcí, k čemuž ale současný přezíravý postoj vlády k problémům v Oslu prozatím nedává naději. Proto je pro politiky z Osla hlavním snahou angažovat státní politickou reprezentaci do otázky revitalizace vnitřního města.

D. *Velká nákupní střediska na okrajích měst* se v Norsku ve srovnání s ostatními zeměmi objevila vcelku pozdě. Stalo se tak až během boomu v 80. letech. Rekonstrukce vnitřních měst umožnila jejich vznik i zde. Stejně jako v jiných zemích i v Norsku způ-

sobuje tento typ obchodů potíže tradičnímu maloobchodu a vytváří konkurenční prostředí mezi obchody ve středu města a na jeho okraji, mezi obchody malými a velkými. Je těžké nalézt kompromis mezi oběma typy obchodů, stejně jako je nesnadné stanovit typ prodejen, který by nejlépe vyhovoval potřebám zákazníků i potřebě zisku pro majitele. Plánovači se musejí s těmito problémy vyrovnat a doporučit nějaká řešení. Ta však budou nutně obsahovat i ideologickou složku. Jde tedy o normativní problém, založený na hodnotových měřících. Ve Skandinávii je podle stavebního zákona konečné rozhodnutí vždy v kompetenci politických orgánů. Přehled rozhodnutí, přijatých za poslední léta v Norsku, však dává chaotický obraz a vytváří dojem, že plánovači i politici na všech postech jsou zmateni. Ani investoři nejsou dostatečně informováni, což se projevilo i v předimenzování nákupních středisek.

Sociálně demokratičtí politici ve Stockholmu a okolí dávali přednost nákupním střediskům, jelikož jejich úspory z rozsahu prodeje zvyšovaly konkurenci, což znamenalo pro spotřebitele snižování cen (pro ty, kteří si mohou dovolit dojíždět za nákupy). V Oslu se sociálně demokratičtí politici postavili proti velkým nákupním střediskům, protože byli přesvědčeni, že potřebám spotřebitelů lépe vyhovuje větší množství malých obchodů, rozestých po obytných čtvrtích. Přesto se však Oslo přítomnosti nákupních středisek nevyhnulo ani ve středu města, ani na předměstích, která jsou už ve správě samostatných obcí.

Plánovač nemá k dispozici postup, podle nějž by mohl vyčíslit počet potřebných čtverečních metrů prodejních ploch v jednotlivých městských částech, ani nemá návod na nejvhodnější rozmístění a prodejní sortiment firem, které by nejlépe odpovídaly požadavkům veřejnosti. Takže i tehdy, když plánovači mají nějaký vliv na formu a typ zástavby, konečný výběr maloobchodní struktury zůstává věcí trhu.

Aby byla jeho doporučení použitelná, musí být dobrý plánovač dostatečně informován o mechanismech konkurenčního trhu, o socioekonomické struktuře společnosti i o změnách v jejím chování. A to bez ohledu na to, že jsou jeho doporučení často ve vleku politických rozhodnutí. Právě toto je přístup, který postrádám u norských plánovačů. Je to způsobeno nedokonalostí jejich vzdělání a také jejich přílišným přeceňováním estetické stránky územních struktur. Také tradiční norské protiměstské cítění představuje bariéru ve snaze plánovačů pochopit funkce města, moderní formy spotřeby a společenského života ve městech.

Na katedře socioekonomické geografie Univerzity v Oslu probíhá v současnosti projekt, jehož cílem je studium velkých nákupních středisek a jejich významu pro městský způsob života v současném Oslu (Pløger, 1991). Cíle výzkumu jsou jednak vědecké, ale současně jsou vedeny i praktickou snahou ovlivnit a pozměnit norskou filozofii plánování. Městský životní styl se totiž v norských městech proměnil rychleji a dramatičtěji, než si lidé v řídicích funkcích připouštějí. Pløgerova studie popisuje jak a proč k těmto změnám došlo a uvažuje o možných důsledcích pro sídelní plánování, zejména pro otázky vnitřního města.

4. Závěr

Prezentované úvahy a příklady z norské sídelní a regionální plánovací praxe můžeme shrnout do tří základních okruhů:

1. Historický, geografický, sociální, ekonomický a kulturní kontext je klíčem k pochopení toho, jakými typy problémů se plánovači a politici zabývají a jaká řešení pro ně volí. Ve prospěch tohoto tvrzení byla uvedena řada příkladů a bylo by možno uvést celou řadu dalších, zejména z oblasti hospodářské politiky.

2. Společnost podléhá neustálé změně, která je ale více ovlivněna socioekonomickými procesy, než proklamovanými a plánovanými cíli a aktivitami. Kulturní a mentální vzorce

lidí jsou ve své podstatě konzervativní. Vznikají tudíž rozpory mezi sociálně politickým chováním, přáními a tužbami a potřebou racionálních reforem, nutných k přizpůsobení se změnám v socioekonomické sféře. Plánovači a politici by si měli lépe uvědomovat tento rozpor a byli by tak schopni dávat celková a perspektivní doporučení a rozhodovat ku všeobecnému prospěchu a blahobytu společnosti.

3. Na rozdíl od poválečného plánování s cílem obnovy a ekonomického rozvoje ztratilo plánování od 60. let své dominantní a jednoduše definovatelné cíle. Během posledních desetiletí se společnost stala mnohem nepřehlednější, plnou úzkých zájmů, takže lze jen těžko hovořit o plánování jako o samostatném subjektu, jak se o něm píše v učebnicích. Plánování v Norsku by mělo být chápáno jako nedílná součást celkového usměrňování a ovlivňování společnosti, v níž vítězí nekonzistentní politické cíle nad dlouhodobými zájmy. Pouze v případě, že dojde ke katastrofické situaci, jako například silné poškození životního prostředí Norska, nebo masová nezaměstnanost na úrovni 15 - 20 %, můžeme očekávat, že se politické vedení sjednotí na konzistentních cílech a přistoupí k jejich bezodkladné realizaci za použití všech dostupných prostředků. Teprve v takové situaci může odborně zdatný plánovač učebnicového typu sehrát podstatnou roli.

Závěrem tedy můžeme konstatovat, že teorie plánování, adekvátní norské společnosti, nesmí přehlížet rysy její institucionální nadstavby. Existující teorie plánování ve světové literatuře však mohou nabídnout intelektuální podněty pro další výzkum ve sféře plánování.

Nedávná zkušenost střední a východní Evropy, kde se kulturní rysy a odlišnosti znovu objevily i po padesáti letech potlačování, dokládá, že Norsko nebude patrně jedinou zemí, kde je plánování na sídelní a regionální úrovni ovlivněno institucionální společenskou nadstavbou.

Do jaké míry lze dojít k obdobným závěrům i v jiných průmyslově vyspělých zemích je už věcí další diskuse, kterou ponechávám otevřenou.

Literatura:

- DAVIES, R., HALL, P.(1978): *Issues in Urban Society*. Penguin, London.
- ENZENSBERGER, H.M.(1984): *Norsk utakt*. Oslo.
- FAGERBERG a kol. (1992): *Structural Change and Economic Policy. The Norwegian Model Under Pressure*. Norsk Geografisk Tidsskrift, vol.46, pp.95-107.
- KLAUSEN, A.M. (ed.) (1986): *Den norske væremåten*. Oslo.
- Nordisk ministerråd (1992): *Copenhagen, No. 513, Næringslivstøtte i Norden (Peněžní transfery mezi ekonomickými sektory v severských zemích)*.
- PEDERSEN, W., RUSTENG, G. a kol. (1992): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentralisering*. SNF, rapport 11/92, Bergen.
- PLØGER, J. (1991): *En by i forandring. Kjøpesentra og byliv i Oslo*. Osloforskningen.
- RASMUSSEN, T.F. (1979): *Urbanisering og næringsutvikling i Norge i dette århundre*. Bypolitikk, No. 5.
- RASMUSSEN, T.R. (1986): *Byregionenes rolle for den regionale balanse og ubalanse i Norge*. pp. 208-224 in: Aamo, B.S., Knudsen, J. (eds.): *Regional utvikling mot år 2000*. Cappelen, Oslo.
- RASMUSSEN, T.R. (1991): *Norske storbyer i et globalt, europeisk og nasjonalt perspektiv*. pp.9-22 in: Bildeng, M., Fürst, R. (eds.). *Norge trenger en storbypolitikk*. Kommuneforlaget, Oslo.
- SMITH, N. (1979): *Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people*. *Journal of the American Planning Association*, vol. 45.
- WEESER, J. van (1988): *Urban change, urban planning and urban research: a Dutch perspective*. *Norwegian Geographical Journal*, vol. 42, pp. 13-23.
- WESSEL, T.: *Condominium conversion in Norway* (v tisku; v norštině vyšlo v r. 1992).

THE INSTITUTIONAL SUPERSTRUCTURE AS A DOMINANT FACTOR IN THE UNDERSTANDING OF ISSUES IN URBAN AND REGIONAL PLANNING IN NORWAY AFTER 1966

This paper aims to analyze some mainstream and key factors in Norwegian urban and regional planning through an empirical description of selected illustrative issues, topics and cases. The paper is not intended to be theoretical in the abstract sense of the word, yet one may argue that it has theoretical implications as a methodology and approach to how to understand and even explain urban planning and regional development under real conditions in Norway.

This paper argues for the necessity of a more old-fashioned social behavioural approach to an understanding of planning and development. This approach is based on empirical observations of some developmental results and the planning arguments behind them. It stresses two basic points in the understanding of socio-economic development within a nation and the role of planning decisions: 1) The perceptions of the analyst or researcher are important, even if s/he attempts to remain objective. People perceive the world differently depending on their personality, to which generation they belong, dominant ideologies of their time etc. 2) The context (historical, geographical, social, economic and cultural) in which an issue is prepared for decision, including the attitudes both of those doing the preparatory work as well as the decision-maker, is important for the outcome of the planning decision itself, as well as for what kinds of problems planners and politicians deal with and for understanding what kinds of solutions they chose. This context is a result of the culture and socio-economic history of the nation as represented nationally and in different regions. The perception of balance or imbalance between regions, and tradition, particularly among decision-makers, of emphasizing lesser represented groups are of great importance in Norway.

Society is continuously changing more as a result of socio-economic processes than of publicly designed goals and planned activities. The cultural and mental attitudes of population are conservative. Discrepancies therefore arise between people's social-political behaviour and wishes, and the need for rational reforms to meet the challenges of contemporary socioeconomic situations and changes. Planners and politicians ought to have a better understanding of this conflict, which would enable them to make more long term and holistic recommendations and decisions that would seek to best serve the welfare of the general public. In the last few decades, society has become so complex, and special interests so strong, that one can hardly speak of planning as a subject in itself, the way it is usually treated in textbooks. Planning in Norway must be considered an integrated part of public management dominated by inconsistent political goals with no long term perspectives.

Only in case of a new catastrophic situation, for example, a severe damage to Norway's natural environment or mass unemployment of 15-20 percent, it can be expected that a unified political leadership with consistent goals achievable by available means will be formed to take the necessary actions. In such a situation the professional planner of the textbook type may play a prominent role.

The conclusion therefore is that an adequate planning theory for the Norwegian society cannot overlook these traits of the national institutional superstructure. Existing planning theories in international literature may, however, provide Norwegians with an intellectual stimulus for planning research.

Whether or not one may draw the same conclusions about the determination of urban and regional planning by the institutional superstructure in other western industrial countries may be a matter for another discussion, one which is left open for other researchers.

(Autor je profesorem sociální geografie na Univerzitě v Oslo.)

Z angličtiny přeložil David Uhlíř

Došlo do redakce 5.1.1993

Lektoroval Jiří Blažek a Karel Kühnl