

Vliv neoliberalizmu a tradic evropského města na proměny managementu velkých urbanistických projektů v západoevropských a postsocialistických městech

LUCIE DOLEŽELOVÁ

České vysoké učení technické v Praze, Fakulta architektury, Praha, Česko (CTU in Prague, Faculty of Architecture, Prague, Czechia); e-mail: lucie.dolezel@gmail.com

ABSTRACT **The Impact of Neoliberalism and Traditions of the European City on the Transformations of the Major Urban Projects Management in Western European and Post-socialist Cities** – The article compares changes in the management of major urban projects in Western European and post-socialist cities. It examines their project management methods and project objectives and sheds light on the impact of neoliberal policies. Attention is paid to the presence of pro-social; or, more precisely, public interest project measures that demonstrate whether the cities are successful in promoting non-commercial objectives, or whether they are better left to market mechanisms. Although the management of West European projects is criticized as being overly neoliberal, it can be shown, by using the example of European cities, that their social background is still strong. This finding is contrasted with the situation of post-socialist cities whose predominantly liberal urban policies are now becoming more socially oriented.

KEY WORDS urban development project – brownfield – project management – European city – post-socialist cities

DOLEŽELOVÁ, L. (2018): Vliv neoliberalizmu a tradic evropského města na proměny managementu velkých urbanistických projektů v západoevropských a postsocialistických městech. *Geografie*, 123, 4, 529–552.

Do redakce došlo v březnu 2018, přijato do tisku v listopadu 2018.

1. Úvod

Velké urbanistické projekty (*urban development project*) jsou v posledních desetiletích jedním z hlavních nástrojů rozvoje měst. Velikost, poloha a strategický význam kladou na plánování a přípravu takových projektů vysoké a často protichůdné požadavky (Lecroart 2007; Salet, Gualini, 2007). Velké urbanistické projekty jsou přísně sledovány veřejností i odborníky. Množící se kritiky projektů, jež se týkají výsledků (naddimenzování staveb, nedostatek zelených ploch, veřejných prostranství, občanské vybavenosti, absence dostupného bydlení, nedostatečná dostupnost veřejné dopravy) a také procesu plánování (nedostatečné zapojení občanů) volají po zamyšlení po příčinách těchto selhání. Zmíněné problémy neleží pouze v rovině plánovacích metod a nástrojů, ale závisí také na ekonomicko-sociálním prostředí a procesech rozhodování (Healey, Barrett 1990). Odborná literatura si všímá vývoje, který lze označit za paradigma velkých urbanistických projektů, a který spočívá v ustupující roli měst v managementu velkých urbanistických projektů a v rostoucím významu privátních aktérů. Studie z oblasti politické ekonomie se zaměřují na podrobnější studium příčin tohoto vývoje označovaného termínem neoliberalní (Harvey 1989; Brenner 2004; Moulaert, Rodriguez, Swyngedouw 2003; Peck, Theodore, Brenner 2009), aplikovaný výzkum se více soustředí na hledání možností pro přizpůsobení procedur a nástrojů plánování novým podmínkám (Heurkens, Hobma 2014; Savini, Salet, Majoor 2015).

Velké urbanistické projekty realizované v zemích střední a východní Evropy zůstávají zatím na okraji zájmu odborného zkoumání. Velké projekty jsou diskutovány jako produkt postsocialistických urbánních politik, které jsou vesměs považovány za výrazně neoliberalní s důrazem na mechanismy volného trhu (*laissez-faire*; Tsenkova, Nedovic-Budic 2006; Stanilov 2010).

Na základě srovnání managementu velkých urbanistických projektů ve vybraných západoevropských a postsocialistických zemích se článek pokouší odpovědět na několik otázek. Jak se mění management velkých urbanistických projektů s proměnou ekonomických podmínek? Jak se v managementu velkých urbanistických projektů projevuje vliv neoliberalismu? Jaké faktory přispívají k jeho uplatnění a jaké k jeho potlačení? Jakým směrem se vyvíjí management velkých urbanistických projektů ve městech západoevropských a postsocialistických zemí?

2. Neoliberalismus, tradice evropského města a postsocialistické transformace

Koncepčním východiskem hodnocení velkých urbanistických projektů jsou teze dvou urbánních teorií. Podle první, neostrukturalistické teze neoliberalní městské politiky (Moulaert, Rodriguez, Swyngedouw 2003), která vychází ze zkoumání desítek západoevropských projektů, „nový“ a převážně soukromý management

velkých urbanistických projektů podporuje růstové strategie developerských elit, zatímco sociální cíle jsou obětovány ekonomickému úspěchu projektů (Moulaert, Rodriguez, Swyngedouw 2003).

Oproti těmto závěrům stojí teze teorie evropského města, podle které: „...urbaní politiky, které jsou dlouhodobě ovlivňované sociálními a environmentálními myšlenkami, odolávají ideám neoliberalismu lépe, než například státní a mezinárodní ekonomické politiky“ (Le Gallès 2016). Evropská města se (i) konstitovala a fungují jako kolektivní aktér, (ii) jejich samospráva má vymezený prostor v rámci státních sociálních (*welfare*) politik, a (iii) specifická, silně veřejnoprávní správa městům umožňuje vyvažovat podmínky tržních mechanismů (Bagnasco, Le Gallès 1997; Le Gallès 2011). Při aplikaci teorie evropského města pro velké urbanistické projekty lze předpokládat, že neoliberální přístupy se prosazují pomaleji v managementu velkých urbanistických projektů v těch městech, jejichž kultura veřejného developmentu vychází z výše uvedených charakteristik evropského města.

Socialistické plánování, původně usilující o smazání sociálních rozdílů, bylo v očích společnosti zdiskreditované (Maier 1998, Horák 2014). Tržní ekonomika, usilující o příliv investic, otevřela cestu soukromému managementu velkých urbanistických projektů. Teprve krize neoliberálního přístupu začala odkrývat hodnoty, které veřejnou správu evropských měst charakterizují a které pojmy plánování a veřejný zájem vrací do života.

Článek zkoumá proměny managementu velkých urbanistických projektů v měnících se ekonomických podmínkách ve třech oblastech: (i) na způsobu řízení projektů, (ii) v oblasti definování jejich cílů a (iii) na nástrojích, které jsou k realizaci velkých urbanistických projektů využívány. Míra uplatnění neoliberálních politik je posuzována na základě přítomnosti prosociálních veřejně prospěšných cílů. Sociální a environmentální opatření svědčí o tom, že města dokáží realizovat program, jehož cíle se neomezují jen na ekonomický zisk. Z důvodů, které budou dále v textu vysvětleny, se srovnání úžeji zaměřuje na západoevropské státy reprezentované Francií a Německem a postsocialistické státy střední Evropy reprezentované Polskem, Maďarskem a Českem.

Zdrojem informací jsou vlastní dlouhodobě realizované komparativní studie autorky zaměřené na urbaní politiky, nástroje a příklady desítek velkých urbanistických projektů (Doleželová 2014, 2016). Výzkum dále využil polo-strukturované rozhovory se zahraničními i domácími akademiky, odborníky z praxe a přímými účastníky projektů (zhruba tři desítky rozhovorů, uskutečněné v letech 2016–2017), jejichž cílem bylo ověřit, doplnit a upřesnit informace získané z literatury a dřívějších výzkumů. Text článku je rozdělen do tří částí. První část je věnovaná charakteristikám velkých urbanistických projektů a jejich významu v rozvoji měst. Definuje dva základní modely managementu projektů a vybírá mezi cíli velkých urbanistických projektů ty požadavky, které označuje jako

prosociální a veřejně prospěšné. Druhá část přináší přehled vývoje ekonomického a politického kontextu managementu velkých urbanistických projektů ve vybraných západoevropských a postsocialistických zemích. Zaměřuje se zejména na roli veřejné správy na úrovni měst a soukromých subjektů a také přístupy k řízení projektů. Třetí část analyzuje přítomnost prosociálních požadavků na příkladech osmi projektů: tří z Francie (Paříž, Lyon, Boulogne-Billancourt), dvou z Německa (Mnichov) a tří z Česka (Praha). Na příkladech diskutuje, jakými metodami jsou opatření do projektů začleněna a realizována. Pro lepší srovnatelnost byly zvoleny velké urbanistické projekty s podobnými charakteristikami. Jedná se o centrálně lokalizované brownfieldy v prosperujících městech s počtem obyvatel přesahujícím 1 milion, ve kterých bylo uvolnění bývalých průmyslových ploch vnímáno jako příležitost k novému rozvoji.

3. Velké urbanistické projekty a jejich management

3.1. Význam a modely managementu velkých urbanistických projektů na příkladu regenerace brownfieldů

Regenerace centrálních brownfieldů, realizované formou velkých projektů, se od 80. let minulého století staly symbolem transformace bývalých průmyslových měst a jejich regionů (Harvey 1989, Fainstein 2001, 2008). Přestože zánik výrobních aktivit je považován z hlediska ekonomického a sociálního rozvoje za negativní jev, uvolnění ploch v bezprostřední blízkosti městského centra vnímají plánovači, vlády měst a soukromí investoři spíše jako příležitost pro rozvoj (Alastair, Berry, McGreal 2003). Regenerace brownfieldů v ekonomicky silných metropolích využívají potenciál, který tato města mají díky rozvoji v oblasti služeb a veřejné správy (Adair et al. 2007). Uvolněné výrobní nebo dopravní plochy díky své poloze, velikosti, majetkoprávní struktuře, dopravní dostupnosti a vyhlídce nové urbánní struktury nabízejí vysoký rozvojový potenciál. Ten bývá hodnocen stupněm A, jako samorozvojové brownfieldy, jejichž zisky převyšují náklady projektů, nebo stupněm B, tj. s potenciálně vyrovnaným rozpočtem (Cabernet 2006).

Veřejná správa si dobře uvědomuje strategický význam centrálních brownfieldů pro rozvoj metropole, a proto tyto plochy od prvních náznaků změn využití zahrnuje do plánovacích procesů a strategických vizí. Nový rozvoj centrálních brownfieldů je koncipován jako územní průmět různých městských politik (ekonomických, sociálních, environmentálních, dopravních, územně plánovacích a dalších). Tímto pojetím patří velké urbanistické projekty do kategorie takzvaného prostorového plánování (Innes 1996). Vzhledem ke společným přístupům, které se v jednotlivých zemích pro plánování a přípravu velkých urbanistických

projektů využívají, lze hovořit o samostatné teorii projektového plánování (Pinson 2005). Díky svému vzniku v době strategického plánování měst, je v projektovém plánování kladen důraz na realizaci plánovaného projektu, tudíž na projektový management, který je propojen s modely financování a institucionálními nástroji.

Podle potřeb a požadavků lze v managementu velkých urbanistických projektů kombinovat všechny čtyři typy plánovacích nástrojů: směrné (územní plány, strategické plány rozvoje, rozvojové politiky), regulační a nátlakové (regulační plány, stavební předpisy, vyvlastňovací zákony), pobídkové (daňové úlevy, zóny zjednodušeného plánování) a institucionální (slouží jako platformy pro řízení a koordinaci projektů; Adams, Tiesdell 2010).

Řízení neboli management velkých urbanistických projektů může mít veřejný nebo soukromý charakter anebo být kombinací obou předešlých modelů. V případě modelu veřejného řízení ovládá veřejný sektor klíčové investice a vlastnická práva k pozemkům projektu. Je rovněž nositelem strategie a definuje cíle projektu. Řízení projektu může probíhat v rámci institucí veřejné správy. Z důvodů flexibilního rozhodování bývá za účelem realizace projektu založena nebo využita již existující rozvojová obchodní společnost, ve které mají veřejné subjekty majoritní podíl. Rozvojová společnost může, ale nemusí disponovat plánovacími pravomocemi. Ty mohou zůstat v kompetenci úřadů, se kterými rozvojové společnosti úzce spolupracují. Výhody veřejného managementu spočívají v kontrole plánovacího procesu a v provázanosti s dlouhodobým finančním plánováním. Nevýhodami veřejně řízených projektů je politické riziko a rizika spojená s koordinací mezi vládními sektory nebo úrovněmi veřejné správy.

V případě soukromě řízeného projektu ovládá klíčové finanční prostředky a pozemky soukromý developer. Může iniciovat projekt, nemá ale plánovací pravomoci. Získání povolení k realizaci investičního záměru závisí na splnění plánovacích podmínek definovaných městem. Výhody soukromého managementu spočívají ve větší flexibilitě rozhodování, financování a často i ve znalostech trhu. Nevýhodou jsou krátké plánovací horizonty, které se projevují závislostí na ekonomických cyklech.

Kombinace dvou výše uvedených modelů mohou mít formu neformálního partnerství veřejného a soukromého sektoru nebo formu institucionalizovanou prostřednictvím společného podniku. Velký urbanistický projekt může být realizován v rámci obvyklých procesů povolování rozvoje bez různých forem partnerství, což ale neumožňuje využívat výhod spolupráce. Souvislost mezi modelem managementu velkých urbanistických projektů a jeho neoliberalním nebo prosociálním charakterem nelze prokázat. I soukromě řízený velkých urbanistických projektů může splnit prosociální veřejně prospěšné požadavky veřejné správy (Heurkens, Hobma 2014).

3.2. Prosociální veřejně prospěšné požadavky v cílech velkých urbanistických projektů

Definování cílů velkých urbanistických projektů začíná na úrovni plánování rozvoje metropolitní oblasti a postupně je upřesňováno při přípravě projektů. Společnou filosofií všech současných velkých urbanistických projektů je plnění požadavků udržitelného rozvoje. Popis podmínek, které musí velký urbanistický projekt splnit, je součástí mnoha metodických pokynů zpracovaných na národních i evropské úrovni. V rámci výzkumu desítky evropských velkých urbanistických projektů jsme identifikovali tři, respektive čtyři, požadavky, které se vyskytují ve všech zadáních velkých urbanistických projektů a které mají zajistit jejich udržitelnost: sociální smíšenost, funkční smíšenost, urbanistická kvalita a ekologická řešení. Všechny tyto požadavky obsahuje i certifikace udržitelnosti městské čtvrti DGBN, která je obdobou certifikátů budov a která je dosud jedinou v praxi užívanou oficiální metodikou.

Požadavek sociální smíšenosti je prevencí vzniku sociálně segregovaných oblastí. Je součástí politik bydlení, které patří mezi nejstarší prosociální městské politiky a které neoweberianská teorie považuje za významný znak evropského města (Le Gallès 2011; Häusermann, Haila 2005). Ve velkých urbanistických projektech je podmínka sociální smíšenosti definována povinným podílem dostupného a sociálního bydlení, který se v centrálních velkých urbanistických projektech pohybuje mezi 20–50 %. Realizace požadavku je předmětem jednání mezi městem, veřejnými organizacemi výstavby sociálního bydlení a investory.

Účelem smíšeného funkčního využití je zabránit vzniku velkých monofunkčních ploch, jejichž eventuální zánik nebo špatné fungování, způsobené ekonomickým, sociálním nebo technologickým vývojem, může představovat hrozbu pro fungování města. Smíšenost funkcí je ve velkých urbanistických projektech požadována v různém měřítku čtvrti, stavebních bloků nebo dokonce budov. Požadavky funkční a sociální smíšenosti mohou být propojeny, jde-li například o udržení původních podnikatelských subjektů v regenerovaném území.

Požadavky na urbanistickou kvalitu velkých urbanistických projektů mohou mít různou podobu. Týkají se tzv. *urban designu*, tedy regulace fyzické podoby staveb a prostorů a jejich kvality. Města mohou skrze zadání urbanistického projektu usilovat o exkluzivní architekturu nebo vyžadovat harmonické začlenění nové části města do okolní zástavby. Požadavky na exkluzivní architekturu mohou zároveň fungovat jako investorská pobídka (Tiesdell, David 2011). Urbanistický návrh může zahrnovat projekt na úpravu krajiny, veřejných prostranství nebo koordinaci funkčních systémů. Mezi požadavky na urbanistickou kvalitu patří i ochrana a zachování stavebního dědictví nebo jiných hodnot území.

Čtvrtým požadavkem je ekologické řešení. Environmentální oblast regulace, která byla pro soukromé investory ještě počátkem 90. let ekonomickou překážkou, se nyní stává příležitostí. Pro mezinárodní institucionální investory se stalo

vlastnictví budov s certifikáty udržitelnosti jednou z podmínek jejich nákupu. Některé nadnárodní firmy mají povinnost využívat nájmy pouze v certifikovaných budovách. Získávání různých ekologických certifikátů se tak stalo společným cílem soukromých i veřejných aktérů a marketinkovou nutností projektů, neboť i města usilují o budování nových čtvrtí s přívlastkem eko (Nappy-Choulet 2009).

Na základě způsobů a míry, jakými management velkých urbanistických projektů dokáže uplatnit prosociální veřejně prospěšné cíle projektů, lze určovat, nakolik se mu daří čelit převaze komerčních zájmů, které ohrožují splnění podmínek udržitelnosti. Tato analýza je obsahem třetí kapitoly.

4. Proměny managementu velkých urbanistických projektů v západoevropských a postsocialistických městech

4.1. Prototyp veřejně řízeného velkého urbanistického projektu

Model veřejně vedeného/řízeného velkého urbanistického projektu lze považovat za stav, vůči kterému jsou současné velké urbanistické projekty srovnávány. Tento model převažoval v projektech z 80. a počátku 90. let. Město ve spolupráci s regionální nebo národní vládou připravovalo program i základní investice projektu. Pro řízení projektů byly zakládány rozvojové společnosti, jejichž důležitým účastníkem býval stát. Ten většinou přispěl k tomu, že do majetku společnosti byly převedeny pozemky bývalých státních výrobních nebo dopravních podniků. Dalšími účastníky městských akciových společností byly veřejné i soukromé banky a instituce, veřejné společnosti výstavby sociálního bydlení a v malé míře i institucionální investoři. Původní vlastník pozemků se stával rovněž akcionářem, který v dlouhodobém horizontu očekával zhodnocení svých nemovitostí. Tímto institucionálním uspořádáním získalo město plnou kontrolu nad plánovacím procesem a nad ekonomickým ziskem projektu, jehož plné politické riziko neslo. Rozvojové společnosti, které byly pověřeny přípravou pozemků pro prodej investorům, tvořily zároveň platformu, na které docházelo k projednávání se soukromými investory.

Stavební program obsahoval obvykle velké množství nekomerčních cílů (velká kulturní nebo občanská stavba jako ekonomický motor projektu, reprezentativní podíl sociálního bydlení, vysoká kvalita veřejných prostranství). Celkový rozpočet projektu byl nastavený jako vyrovnaný, což svědčí o tom, že i veřejný developer počítal s vysokým zhodnocením investic. Cílem veřejných investic bylo přitažení investic soukromých, pokud možno ve vysokém poměru. Dlouhodobý horizont realizace projektů způsoboval, že projekty procházely obdobím krizí. V těchto momentech nebylo výjimkou, že veřejné prostředky pokryly ztráty projektu.

Veřejný management tak byl zárukou, že projekt nebyl opuštěn, zastaven nebo drasticky přizpůsoben ekonomickým podmínkám.

4.2. *Proměny managementu velkých urbanistických projektů v západoevropských městech: od veřejného k soukromému řízení projektů*

Nejvýraznější změny, které nastaly v managementu velkých urbanistických projektů v 90. letech mají původ v transformaci ekonomických podmínek. Jejich projevem je oslabující finanční síla veřejného sektoru a posilování ekonomické síly soukromých subjektů. Podle různých výzkumů je patrná především ustupující role státu ve financování projektů územního rozvoje. Například snížení nebo dokonce opuštění státních dotací pro městské pozemkové politiky zásadně ovlivnilo podobu managementu velkých urbanistických projektů (Hafner, Miosga 2007; Doleželová, Macoun 2017). Dalším krokem, který oslabil pozici měst, bylo zavedení pravidel hospodářské soutěže do procesů městského developmentu. Západoevropská města, která pověřovala managementem projektů vlastní rozvojové společnosti, musí provádět výběr developera v otevřeném výběrovém řízení. V opačném případě může projekty řídit rozvojová společnost s čistě veřejným kapitálem územněsprávních celků. Právní spory kolem výkladu, zda města skrze řízení velkých urbanistických projektů plní veřejně prospěšné cíle územního rozvoje, dosud nejsou u konce.

Na druhé straně od konce 90. let rostla finanční síla soukromých aktérů, kteří začali s městy soutěžit o vedoucí roli v managementu velkých urbanistických projektů. Soukromí developeri, jako vedoucí síla velkých urbanistických projektů, jsou novým jevem. Tito developeri vznikali jako nové subjekty, pobočky velkých stavebních společností nebo jako developerské filie velkých bank. Svou produkcí zaměřili na velké finanční investory, jejichž význam od roku 2000 významně narůstal (Nappy-Choulet 2013, Guironnet, Halbert 2014). Vedle finančního zázemí soukromých developerů rostlo i jejich urbanistické *know-how*. V současnosti ti největší z nich působí nadnárodně a městům nabízejí velké urbanistické projekty „na klíč“ včetně poradenství a urbanistických studií. Velcí developeri bývají často napojeni na finanční skupiny. Nástup finančních investorů do oblasti realitního trhu začal již v 90. letech, kdy se z nemovitostí stalo finanční aktivum, umožňující globální investování a sloužící jako obrana proti inflaci. Zájem investorů o realitní produkty podpořilo otevření trhu kolektivnímu investování a daňová osvobození společností REIT. Silné finanční zázemí umožňuje developerům využít příležitosti, jako jsou pokračující privatizace. Většina vlastníků strategických centrálních brownfieldů jsou bývalé státní dopravní nebo distribuční společnosti. Nyní, v pozici privátních subjektů upřednostňující zisk, se snadněji dohodnou se soukromými developeri na prodeji pozemků. Města bez státní podpory pozemkových politik

sice disponují nástroji jako je předkupní právo, nemají ale prostředky, které by nákup rozsáhlých ploch umožnily.

Majetkoprávní vztahy se ukazují být rozhodujícím elementem, který určuje váhu aktérů v managementu velkých urbanistických projektů (Verhage, Linossier 2009). Toto zjištění potvrzuje, že pozemková politika patří mezi důležité nástroje evropských měst, které jim umožňují prosazovat prosociální cíle projektů (Häusermanna, Haila 2005). Vlastnictví pozemků ve většině případů determinuje model velkých urbanistických projektů, který se vyvíjí směrem od veřejného k soukromému. Projekty, ve kterých se město nebo jeho rozvojová společnost nestalo vlastníkem pozemků, patří do nové generace velkých urbanistických projektů, která se liší částečným nebo žádným vlastnictvím pozemků. Skutečnost, že město není vlastníkem pozemků znamená, že rozhodování o podobě velkých urbanistických projektů musí probíhat ve spolupráci se soukromými subjekty. Města se tak z role řídicí dostala do role koordinační (Barraud-Serfaty, Trautmann 2016). Města postupně ztrácí i potřebné informace a znalosti trhu, které se koncentrují u několika významných poradenských společností. Aby města snížila riziko ekonomické nereálnosti návrhu projektu, spolupracují na plánování projektů se soukromými subjekty. Otevření procesu plánování platí i vůči veřejnosti, čímž se snižuje riziko konfliktů při projednávání projektu.

Pozice státu se z přímého účastníka projektů změnila v koordinátora městských politik. Města, která ve svých rozvojových programech a plánech potvrdí připravenost politiky realizovat, mohou se státem uzavírat víceleté smlouvy na financování jejich programů. Přestože západoevropské státy několika legislativními opatřeními posílily možnosti soukromého investování v územním rozvoji, k zásadním změnám ve směru podpory soukromých subjektů nedošlo. Naopak, v rámci podpory udržitelného rozvoje se do legislativy dostala opatření, která mají spíše regulační charakter.

Výše uvedené charakteristiky velkých urbanistických projektů ale neplatí pro Spojené království a Irsko. Systém územního plánování a vlastnických práv se v těchto zemích výrazně liší od ostatních západoevropských zemí (Evropská Komise 2000). Další výrazné rozdíly existují v rozdělení kompetencí mezi státem a municipalitami. V 80. letech, kdy byly na evropském kontinentě zahájeny městské velké urbanistické projekty, byl územní rozvoj a urbánní politiky řízeny centrálními orgány a městská samospráva byla zbavena mnoha kompetencí (což bylo částečně upraveno za vlády labouristů koncem 90. let). Tradice velkých projektů řízených městy se v ostrovních zemích nevytvořila. Daleko významnějšími aktéry velkých urbanistických projektů jsou státní instituce a především soukromí developeři. Silná ekonomická pozice investorů, jejich zkušenosti s developmentem a znalost trhů staví místní samosprávy do role „závislých“ partnerů. Například státní finanční podporu pro velké projekty získávají municipality, které doloží dohody o partnerství se soukromými investory. Teprve v posledních letech se

v městských plánovacích politikách objevují požadavky na urbanistickou kvalitu projektů. Požadavky municipalit na povinný podíl sociálního bydlení, funkční smíšenost a ekologické řešení, nejsou v cílech velkých urbanistických projektů pravidlem. Z těchto důvodů není management velkých urbanistických projektů ve Spojeném království a Irsku v souladu s tezemi evropského města. Daleko více podobností lze nalézt při srovnání s managementem postsocialistických zemí, jak bude z dalšího textu patrné.

4.3. Velké urbanistické projekty v postsocialistických městech střední a východní Evropy: od *laissez-faire* ke koordinovanému regulovanému rozvoji?

Regenerace nevyužívaných industriálních ploch se jako úkol veřejné správy objevily díky politickému vývoji ve středoevropských postsocialistických městech Budapešti, Varšavě a Praze s dvacetiletým zpožděním oproti městům západoevropským. Podíl průmyslových ploch byl v postsocialistických městech na počátku 90. let výrazně vyšší než u měst západoevropských (Doleželová 2014). Podle plánovačů i zahraničních odborníků se regenerace centrálních brownfieldů měly stát jednou z priorit rozvoje měst. Regenerací a novým využitím mělo dojít k narovnání křivky gradientu hustoty osídlení. Tím se města střední a východní Evropy měla srovnat se západoevropskými městy, jejichž hustoty osídlení, respektive ekonomické využití půdy, odpovídá tržním mechanismům. Města střední a východní Evropy měla zároveň napodobit model tradičních evropských měst, která se vyznačují silným centrem s vysokými cenami nemovitostí, ve kterém převažují komerční funkce, které mají zajišťovat financování kulturních funkcí městského centra. (Bertraud 2002). Tržní mechanismy měly podle odhadů umožnit regenerace centrálních brownfieldů, o jejichž vysokém rozvojovém potenciálu daném polohou v blízkosti historického centra nebylo pochyb. Nevyužití regenerací průmyslových ploch v centrálních polohách a vytlačení komerčních funkcí do periferních oblastí bylo označeno za hrozbu ekonomického a prostorového fungování města (Bertraud 2006).

Výsledky liberálního směřování urbánních politik veřejně charakterizované přístupem *laissez-faire* byly odlišné od očekávání (Sýkora, Bouzarovski 2012; Szelenyi 1996). Všechna tři města Varšava, Budapešť a Praha se začala potýkat s problémy neřízené suburbanizace (Stanilov, Sýkora 2014). Bydlení mizelo z centrální části města, která jako první zažila největší nápor komerčních funkcí (Adair a kol. 1999). Ve všech městech došlo k masivní výstavbě maloobchodních ploch počátkem 90. let na periferii a v momentě nasycení poptávky nově v kompaktním městě. Ve všech městech, ale v různém rozsahu, začaly být pozorovány jevy sociální segregace a gentrifikace. Situace regenerací centrálních brownfieldů se v detailech lišila. Zatímco v Budapešti a Varšavě proběhly regenerace atraktivních

centrálních brownfieldů ještě v době transformační, v Praze byly regenerace velkých ploch odsunuty na pozdější dobu. Tyto rozdíly byly způsobeny odlišnými přístupy k privatizacím, decentralizaci a plánování.

Management velkých urbanistických projektů v Budapešti lze v rámci srovnávaných metropolí střední a východní Evropy označit za nejliberálnější (Kovács 2006). Decentralizace plánovacích a fiskálních pravomocí vedly k autonomii městských částí, které si v projektech regenerací brownfieldů začaly konkurovat. Jelikož v Budapešti existovaly zkušenosti s vytvářením smíšených rozvojových společností již z doby před rokem 1989, podnikatelské chování městských částí rychle zareagovalo na poptávku zahraničních investorů po nových komerčních prostorách. Díky neexistenci celoměstských rozvojových dokumentů se v Budapešti rozvinulo nesystémové plánování využívající okamžitých příležitostí (Taşan-Kok 2006). Reagovalo flexibilně na poptávku investorů s cílem minimálního omezování v podobě regulací. Místní územní plány byly upravovány podle potřeb a záměrů předložených investory. V naprosté většině případů byly investoři iniciátory velkých projektů a městská část byla často jediným partnerem, který byl nutný k vyjednání podmínek projektu. Partnerství privátního a soukromého sektoru mělo informativní podobu. Širší a institucionalizované platformy spolupráce se prakticky nevyskytovaly (Taşan-Kok 2006). První metropolitní strategie rozvoje Budapešti byla schválena až v roce 2005 (Keresztély, Scott 2012). Regenerace komerčně nejatraktivnějších centrálních brownfieldů ale byly dokončeny koncem let devadesátých. V tomto období, kdy se systémy územního plánování teprve adaptovaly na tržní podmínky, dosahovali investoři vysokých zisků, neboť nenaráželi na regulaci a požadavky obcí a menší projekty nevyžadovaly vysoké náklady na infrastrukturu.

Koncem 90. let se styl spontánního rozvoje ukázal jako neudržitelný a rozšířily snahy o narovnání vztahů mezi soukromými aktéry developmentu a veřejnou správou (Djordjevic 2006). Ve Varšavě byly přijaty legislativní úpravy, které usilovaly o omezení autonomie městských obcí a o návrat metropolitního plánování. Přestože město schválilo dva strategické rozvojové dokumenty, zahájený trend nekoordinovaného plánování, podporovaný vysokou mírou informativních procesů, nebylo možné zásadně zvrátit. Původní územní plány platné pro celé území Varšavy byly vyhodnoceny jako neflexibilní, ale nahradit novými se je nepodařilo. Velké urbanistické projekty byly podobně jako v Budapešti povolovány systémem na míru šitých zastavovacích plánů. Jelikož poměr ploch nepokrytých platným územním plánem v městských obcích narůstal, byl v roce 2003 zaveden nástroj „dobrého sousedství“. Ačkoliv jeho původním záměrem bylo umožnění rozvoje respektujícího okolní zástavbu, flexibilní výklad dokázal obhájit i výstavbu výškových budov v centru města. Nástroj tak ve skutečnosti podpořil proinvestorsky orientované městské obce, mezi které patřily právě centrální Wola a Mokotow (Keivani, Parsa, McGreal 2002). Od konce 90. let začal být patrný rozpor mezi

strategickými dokumenty a praxí developmentu. Cíle schválené ve strategických rozvojových dokumentech se nedařilo naplňovat. Příkladem mohou být sociální cíle rozvoje města a požadavky výstavby sociálního bydlení, které při povolování projektů nebyly prosazovány (Koch 2010). V posledních letech začala nabývat na aktuálnosti problematika dostupného bydlení. Privatizace bytů a soukromá výstavba tento problém pouze oddálily. Současná nabídka bydlení v metropolitních střední a východní Evropy ale překračuje finanční možnosti běžných domácností.

Regenerace centrálních brownfieldů v Praze se od roku 1989 příliš neposunuly. Na zablokování projektů měl vliv konzervativní charakter územního plánování (ochrana památkové zóny UNESCO) i rezignace vedení města na spoluúcast v urbanistických projektech (Horák 2014). Stavební uzávěry, které byly na strategické transformační plochy uvaleny územním plánem z roku 1999, se ve většině případů nepodařilo zcela odstranit. Nepomohla ani dvacetiletá liberální politická rétorika pražské radnice ani tlak a soudní výhrůžky soukromých developerů v roli vlastníků pozemků. Územní plán podmínil nový rozvoj transformačních území pořízením podrobnější plánovací dokumentace. Tu se ale přes opakovaný proces plánování nepodařilo projednat. Příčinou byly časté politické výměny na radnicích, nekoordinovaný postup hlavního města, městských částí a veřejných orgánů a ekonomická nepřijatelnost návrhů pro vlastníky pozemků. Tlak komerční výstavby zůstal soustředěný v centru města a později se přesunul do vnějšího pásma města, ve kterém developeři využili snadnější podmínky povolování rozvoje (Doleželová, Macoun v red.).

Ekonomická krize mezi lety 2007–2013 měla na realitní trhy středoevropských metropolí podobný vliv. Ve všech městech došlo k jistému „pročištění“ developerského trhu, na kterém zůstali především ekonomicky silní hráči. Ti v zájmu o udržitelnost investic začali vytvářet tlak na veřejné instituce a požadovali vytvoření nástrojů, které by developmentu zajistily větší jistoty a transparentnost procesů (Stanilov 2010). V Praze navíc finanční krize ukázala, že se na trhu lépe prosazují zkušenosti domácí developeři, mezi kterými jsou v současnosti zvláště úspěšní silní finanční investoři. Developerské prostředí se konsoliduje a silní developeři začínají spojovat své síly, aby mohli významněji promluvit do urbánních politik měst.

Vztahy měst se státem se v Budapešti, Varšavě a Praze odlišují. Zatímco v Budapešti stát přímo vstupoval do některých projektů, ve Varšavě a Praze stál spíše za legislativními změnami, které městský development ovlivňovaly. Díky privatizacím ztratil stát možnost ovlivňovat vlastníky důležitých pozemků, například drah. Zprivatizované podniky se v nakládání s majetkem začaly chovat tržně a usilovat o maximální zhodnocení majetku bez ohledu na potřeby města. Hlavní města většinou stojí mimo hlavní zájmy ministerstev, do jejichž kompetencí urbánní politiky spadají (Tosic 2006). Tato ministerstva soustředila v minulých letech pozornost na administraci evropských regionálních operačních programů, které ovlivnily urbánní politiky v krajských a okresních městech. Středoevropské

metropole nebyly zapojeny do unijního programu URBAN I a II, který byl příležitostí pro čerpání zkušeností z oblasti rozvoje měst včetně managementu velkých urbanistických projektů.

5. Srovnání vybraných projektů z hlediska modelu řízení a uplatnění prosociálních / veřejně prospěšných opatření

V kapitole 3.2. byly vyjmenovány čtyři požadavky udržitelného rozvoje, které bývají pravidelně obsaženy v cílech velkých urbanistických projektů. Následující text podrobněji vysvětluje metody implementace těchto požadavků v osmi projektech, které stručně představuje tabulka na následující straně. Analýza přináší odpovědi na úvodní otázky, do jaké míry nové ekonomické podmínky ovlivnily management velkých urbanistických projektů a zda města skutečně musela obětovat prosociální cíle ekonomickému úspěchu projektů.

Tři francouzské projekty a dva německé projekty byly zahájeny s více než desetiletým časovým odstupem, což umožňuje sledovat vývoj modelů řízení, nastavení cílů projektů a jejich výsledky. Pražské projekty se přes dlouhou dobu příprav nacházejí ve fázi povolování.

5.1. Zajištění prosociálních veřejně prospěšných cílů ve vybraných západoevropských velkých urbanistických projektů

Požadavky udržitelného rozvoje měst, které se týkají sociální a funkční smíšenosti, architektonické rozmanitosti a ekologického řešení velkých urbanistických projektů, se vyskytují již ve strategických plánech rozvoje vybraných západoevropských měst Paříže, Lyonu, Boulogne-Billancourt a Mnichova. Jelikož se územní plánování těchto měst opírá o plánování projektové, jsou základní cíle a parametry velkých urbanistických projektů definovány na úrovni plánování strategického a projednávány s veřejností (Dziomba, Matuschewski 2007; Thierstein, Reiss-Schmidt 2008). Územní plány, které jsou ve francouzských městech právně závazné a v německých městech směrné, územně vymezují a upřesňují zadání velkých urbanistických projektů. V případě německého územního plánu se jedná o zadání prořízení regulačního plánu, v případě měst francouzských se jedná o zadání cílů projektu prostřednictvím plánu obce (PLU – *Plan local d'urbanisme*)¹.

¹ Ve Francii bylo pořizování speciálních zastavovacích plánů zrušeno zákonem SRU v roce 2000 z důvodu nekompatibility projektů s jejich přímým okolím. Příprava velkých projektů musí být nyní spojena se změnou územního plánu, která zahrnuje proceduru veřejného projednávání.

Tab. 1 – Charakteristiky vybraných velkých urbanistických projektů ve Francii, Německu a Česku

| Místo, název a rok zahájení UDP | Management UDP a pozice města | Popis projektu (plocha, původní využití, nové využití) | Požadavky udržitelnosti | Nástroje, investoři a pozemková politika |
|---|---|---|-------------------------------------|---|
| ZAC Paris-Rive-Gauche 1991 | Iniciátor město, realizátor městská rozvojová společnost SEMAPA | 130 ha, bývalé drážní pozemky; nová smíšená čtvrť s Národní knihovnou, univerzitním kampusem | ano | Procedura ZAC, vlastník pozemků dráhy zapojen do SEMAPY. |
| ZAC Confluence 2003 | Iniciátor Grand Lyon, realizátor SEM*, nyní SPLA města v roli koordinátora | 150 ha, bývalé drážní a skladové plochy; nová smíšená čtvrť s velkým nákupně-zábavním centrem | ano | Procedura ZAC, město nakupuje pozemky pro veřejnou vybavenost |
| Boulogne Billancourt ZAC Ile Seguin zahájeno 2003 | Iniciátor město Boulogne-Billancourt, veřejná společnost SAEM má koordinátní roli | 74 ha bývalá továrna Renault; nová smíšená čtvrť v části Trapéze; sektor ostrov Ile Seguin výstavba kulturně zábavního centra | ano | Procedura ZAC; v části Trapéze privatizované vlastnictví, soukromé investice, část, ostrov smíšené vlastnictví a investice. |
| Mnichov Zentrale Bahnflächen, část Arnulfspark ± 1998 | Iniciátor a hlavní koordinátor město | Sektor 40 ha ze 170 ha celkem, bývalé drážní pozemky nová smíšená čtvrť s vysokým podílem bydlení a veřejných ploch | ano | Privatizované soukromé vlastnictví, regulační B-Plan s finanční participací podle měst. vyhlášky SoBon |
| Mnichov Werksviertel ± 2012 | Iniciativa a hlavní koordinace konsorcium vlastníků-investorů | 40 ha původní plochy výroby a služeb; nová smíšená čtvrť s kreativním průmyslem, koncertní halou | ano | Velmi rozdělené převážně soukromé vlastnictví, B-Plan s finanční participací podle SoBon |
| Praha Holešovice, Bubny nezahájeno | Úsilí městské části o koordinaci regenerace celého území | 78 ha bývalé nádražní plochy; plánována nová smíšená městská čtvrť. | ne | Stavební uzávěra, majoritní soukromý vlastník, ostatní vlastníci převážně soukromí, individuální postup |
| Praha Maniny Prague River City ± 1998 | Individuální projekty developerů | Sektor 5 ha ze 130 ha bývalého překladiště a staveniště; individuální nekoordinované projekty s převahou kanceláří | ne | Změny územního plánu, 60 ha ve vlastnictví města pronajato developerovi, ostatní soukromí vlastníci |
| Praha Smíchovské nádraží Smíchov City 2018? | Iniciativa developera, koordinace skrze městský institut plánování | 20 ha z celkem 100 ha nádražních ploch; nová smíšená městská čtvrť | pouze kvalita urbanistického řešení | Změny územního plánu, majoritní privatizovaný soukromý vlastník drah v konsorciu s developerem |
| Praha Žižkovské nádraží Žižkov City dosud nezahájeno | Individuální projekty developerů | 50 ha nádražních ploch; nová smíšená městská čtvrť, rozdělena mezi 5 developerů bez koordinace programů, ochrana industriálních budov nádraží | pouze kvalita urbanistického řešení | Změny územního plánu, privatizované pozemky drah, nyní 4 soukromí vlastníci v roli developerů |

* SEM (société d'économie mixte) – smíšená rozvojová společnost s majoritním veřejným kapitálem byla přeměněna na SPLA (Société publique locale d'aménagement) – SPLA společnost s kapitálem územněsprávních celků (privátní akcionáři SEM museli být vyplaceni). UDP – velké urbanistické projekty

Čtyři požadavky udržitelného rozvoje lze vždy najít v těchto zadáních velkých urbanistických projektů. Ve fázi pořizování německých regulačních nebo francouzských zastavovacích plánů (*Plan de masse*, nejsou právně závazné) jsou tyto cíle konkretizovány a znovu projednávány s veřejností. Změna v managementu velkých urbanistických projektů se projevuje zapojením soukromých aktérů do příprav těchto podrobnějších plánů. Celoměstské cíle rozvoje definované na úrovni strategické a na úrovni územního plánu přitom tvoří limity pro návrhy soukromých developerů.

Nástroje, které města pro management komplexních projektů využívají, byly přizpůsobeny novým podmínkám a požadavkům. Francouzský ZAC (*Zone d'aménagement concertée* – zóna projednávaného rozvoje), který byl zaveden do francouzské urbanistické legislativy již v 70. letech, vždy umožňoval, aby realizátorem projektu byl soukromý subjekt. Tento nástroj je dodnes nejpoužívanější, neboť umožňuje komplexně řídit proces plánování a realizace velkých urbanistických projektů. Do německé legislativy se podobný nástroj dostal paradoxně převzetím z legislativy bývalé NDR až koncem 90. let. Jeho využití je ale méně časté než pořizování regulačních plánů (*Bebauungsplan* neboli *B-Plan*). Tyto nástroje byly pro nové podmínky upraveny tak, aby vyhověly pravidlům hospodářské soutěže a dokázaly reagovat na změny ekonomických podmínek. Úpravy měly zajistit, aby zisky z plánovacích procesů byly integrovány do rozvoje území (Vilmin 2015). Z toho důvodu jsou nejčastěji využívány metody spojující plánovací a smluvní nástroje. Různé druhy plánovacích smluv jsou závazným dokumentem, který zajišťuje participaci soukromých investorů na realizaci vybavení území. Do přípravy plánovacích smluv jsou soukromé subjekty přímo zapojeny, neboť jejich součástí je i dohoda o formě participace, která může mít podobu věcného nebo finančního plnění.

Participace investorů na výstavbě sociálního a dostupného bydlení je pravidelnou součástí plánovacích smluv západoevropských velkých urbanistických projektů. Věcné plnění se stává běžnou formou realizace, podobně jako v případě zajištění občanské vybavenosti, výstavby sítí a komunikací. Podmínky funkční smíšenosti, architektonické rozmanitosti a ekologického řešení lze najít u všech velkých urbanistických projektů. Vzhledem k tomu, že se jedná o centrální lokality, bývají podmínky měst na urbanistické kvality projektů vysoké. Na druhou stranu atraktivní poloha a vysoký rozvojový potenciál lokalit realizaci požadavků pomáhají. Změny v managementu velkých urbanistických projektů se v této oblasti projeví tím, že se soukromí investoři podílí na pořádání architektonických a urbanistických soutěží, společných plánovacích workshopech nebo pořizují velmi podrobné studie (obsahující podrobné kalkulace nákladů na infrastrukturu, návrhy architektonických detailů), které města využívají jako podklad pro zpracování závazných dokumentů. Zásadní podmínkou souhlasu soukromých developerů s finanční participací na projektech je ekonomická realnost požadavků

města. Příklad německého Mnichova je po stránce nastavení podmínek participace investorů výjimečný, neboť se městu podařilo zavést jednotný model platný pro všechny rozvojové projekty a pro všechny developery včetně státu a veřejných institucí (Doleželová, Vejchodská 2018)².

Východiskem pro silnou pozici měst při uzavírání dohod s investory je plánovací svrchovanost měst. Podle této zásady investoři nemají na vydání plánovacího souhlasu právní nárok, a města mohou vydání těchto povolení podmínit participací na nákladech rozvoje. Udělením plánovacího povolení se města zaslouhují o nárůst hodnoty pozemků, jehož určitou část jsou oprávněna požadovat formou participace zpět. Právní praxe potvrdila oprávněnost měst zahrnout do požadovaných nákladů nejen výstavbu infrastruktury a občanského vybavení, ale i požadavky, které plní cíle městské politiky sociální soudržnosti nebo zajišťují urbánní cíle hospodářské rozmanitosti a funkčního smíšení. Statut plánovací svrchovanosti měst, který není v západoevropských městech veřejně zpochybňován, tak potvrzuje tezi o nadřazenosti zájmů veřejné správy nad zájmy soukromými.

5.2. *Prosociální veřejně prospěšné cíle v pražských velkých urbanistických projektech*

V Praze podobně jako ve Varšavě, Budapešti se projevuje nesoulad mezi obecnými cíli definovanými v nadmístních rozvojových dokumentech a jejich naplňováním v procesu rozvoje města (Maier 2010). Ukazuje se, že se plánovacím systémům postsocialistických měst nedaří promítat rozvojové cíle do území, jehož majetkové poměry se od 90. let změnily. Ačkoliv tedy pražské rozvojové dokumenty požadují, aby územní rozvoj naplňoval podmínky udržitelnosti, v zadání rozvojových nebo přestavbových projektů se čtyři sledované požadavky udržitelného rozvoje neobjevují. Jediným nástrojem pro řízení rozvoje v přestavbových plochách je územní plán, jehož změny na přání developerů jsou běžnou praxí. Změny se týkají kapacit a funkčního využití území, které se nastavují podle výpočtů rentability developera. Nárůst kapacity ploch v transformačních oblastech v centru Prahy činil v letech 1999–2011 podle statistik 25 % (IPR 2014). Strategické přestavbové plochy, na které územní plán uvalil stavební uzávěry, měly rozlohu kolem 100 hektarů. Developerům se daří sejmout uzávěry na menší části těchto ploch a stavět takzvanou salámovou metodou na plochách o velikost v průměru 5 hektarů, což umožňuje využívat stávající infrastrukturu. Tento způsob realizace formou malých nekoordinovaných projektů ale zbavuje město možností prosazovat zásadnější

² Výše finanční participace soukromých developerů je kalkulována podle navýšení zastavitelnosti, a tudíž hodnoty pozemků oproti původnímu využití, které vznikne schválením zastavovacího plánu. Až 70 % tohoto navýšení může město požadovat po investorech na výstavbu sítí, komunikací, sociální infrastruktury a podporovaného bydlení (LHM München 2009).

požadavky na rozvoj území. Zainvestování ucelenějších částí území o rozloze 20 hektarů představuje pro soukromé subjekty příliš vysoké náklady. Ukazuje se, že systému územního plánování naprosto chybí ekonomické nástroje a informace o trhu. Z toho důvodu město není schopno se soukromými subjekty efektivně vyjednávat a rozhodovat o výši participace soukromých investorů na rozvoji území. V neposlední řadě chybí městu platforma, kde by soukromí investoři mohli své záměry projednávat.

Z prosociálních cílů velkých urbanistických projektů, které se pravidelně objevují u západoevropských projektů, se v pražských projeví pouze ty, které odpovídají komerčním zájmům developerů. Jedním z těchto zájmů je architektonická kvalita či exkluzivita (Temelová, Novák 2007). Funkční smíšenost mezi podmínkami povolování projektů nefiguruje a záleží pouze na rozhodnutí developera, zda tento charakter výstavby vnímá jako ekonomicky přínosný. Podmínku výstavby dostupného nebo sociálního bydlení nelze nalézt v žádném z pražských projektů. Z podmínek udržitelnosti, které sledují města v západní Evropě, tak zbývají podmínky týkající se ekologického řešení. Jelikož se požadavky udržitelnosti staly komerční nutností projektů, developeri sami usilují o získání certifikátů udržitelnosti svých budov. Žádný z pražských projektů zatím neusiloval o získání certifikátu udržitelnosti pro novou část města.

6. Závěrečné shrnutí

Článek zkoumal změny v managementu velkých urbanistických projektů západoevropských a postsocialistických měst od konce 80. let do současnosti. Zatímco v západoevropských projektech docházelo ve sledovaném období k posilování role soukromého sektoru na úkor manažerské role měst (Barraud-Serfaty, Trautmann 2016), v postsocialistických městech dosáhl liberální přístup nastavený v 90. letech minulého století svých mezí (Keresztély, Scott 2012). Ve všech sledovaných střeoevropských městech Praze, Varšavě a Budapešti se sami soukromí aktéři obrací na města s výzvou, aby příprava projektů podléhala systematictější regulaci a koordinaci (Tosics 2006).

Rostoucí finanční síla soukromých aktérů, a naopak oslabující podpora státu ve financování rozvojových aktivit měst se v plné míře projeví v managementu západoevropských velkých urbanistických projektů zahájených koncem 90. let. Klíčovým momentem, který rozhoduje o podobě managementu, se jeví vlastnictví pozemků. V situaci, kdy veřejný sektor není vlastníkem rozvojových pozemků, se jeho role posouvá z řídicí do koordinační. Města a jimi zřízené agentury uplatňují v managementu projektů postupy, ve kterých jsou soukromé subjekty zapojovány již do plánovací fáze. Na druhé straně lze od konce 90. let pozorovat rostoucí regulační úsilí států ve prospěch cílů udržitelného rozvoje měst. Rostoucí legislativní

požadavky na sociální a environmentální kvality velkých urbanistických projektů vedou města k tomu, aby v rámci nových postupů hledaly způsob zajištění těchto požadavků. Západoevropská města se mohou opřít o tradici managementu velkých urbanistických projektů, která se projevuje jak ve vybavenosti legislativními nástroji, tak v existujících zkušenostech měst s řízením velkých urbanistických projektů (Fainstein 2016). Města dokáží plánovat projekty s ohledem na jejich celoměstské ekonomické, sociální i environmentální požadavky. Plánovací pravomoci a svrchovanost měst nebyly aktéry developmentu zpochybněny (Le Gallès 2011). Města tudíž rozvíjí takové formy managementu velkých urbanistických projektů, které umožňují při udělení práva na výstavbu požadovat po investorech plnění sociálních, environmentálních a urbanistických požadavků. Tyto nové přístupy v managementu velkých urbanistických projektů kladou vysoké nároky na městskou správu, neboť pro plánování a realizaci projektů je klíčové dosáhnout dohodu mezi správou města a soukromými aktéry o participaci na rozvoji území.

Ve všech sledovaných západoevropských městech a jejich velkých urbanistických projektech se prokázalo, že veřejné instituce zůstávají efektivní v prosazování prosociálních podmínek udržitelnosti. V žádném ze sledovaných projektů nebyly požadavky týkající se sociální a environmentální udržitelnosti velkých urbanistických projektů zásadně upravovány ve prospěch ekonomického zisku soukromých aktérů, a to ani v době ekonomické krize v letech 2008–2010. Způsob řízení velkých urbanistických projektů potvrdil teorii evropského města, podle které je role státu v rozvoji měst poměrně výrazná, i když těžiště se posunuje z oblasti finanční podpory do oblasti legislativního rámce.

Vývoj managementu velkých urbanistických projektů v postsocialistických městech střední a východní Evropy se vyvíjel odlišně. S trochou nadsázky lze říci, že ve sledovaných středoevropských metropolích se management velkých urbanistických projektů po dosažení limitu liberálního přístupu začal vracet k regulovanějším formám rozvoje (Keresztély, Scott 2012). Tuto tendenci potvrzují snahy měst o využívání nástrojů strategického plánování (Tosics 2006), zavedení metropolitního a integrovaného plánování nebo zájem o problémy dostupného bydlení. Postsocialistické velké urbanistické projekty vykazují péči o kvalitní architektonické a ekologické řešení, při navrhování měst, která vychází ze společné evropské tradice. Systematicky řízený rozvoj města a jasné podmínky pro výstavbu a tím stabilní podmínky pro podnikání navíc požadují i soukromí investoři a developpeři. Největší úsilí na změnu liberálního kurzu městského rozvoje vyvíjí aktivní občané města. Z jejich protestů proti kontroverzním projektům lze vyčíst kritiku správy města, která nedostatečně uplatňuje svoje pravomoci v řízení rozvoje (Pixová 2018).

Přestože se ekonomiky a realitní trhy středoevropských měst staly v mnoha směrech konkurenceschopné se západoevropskými a nabízejí možnosti růstu, kultura developmentu a vztahy mezi veřejnou správou měst a soukromými aktéry

dosud nevyzrály. Nedořešená zůstává transformace v oblasti legislativy, která neobsahuje zejména ekonomické nástroje pro projektové plánování a která trpí nevyjasněnými kompetencemi, které se v managementu velkých urbanistických projektů citelně projevují. Měštům se nedaří zahrnout cíle velkých urbanistických projektů do strategických plánů a propojit je s vizí rozvoje metropole. Nekoordinovaná realizace projektů vede k tomu, že města nedokáží dostatečně využít potenciál velkých urbanistických projektů k dosažení sociálních a environmentálních cílů rozvoje města, což se projevuje nízkými urbánními kvalitami realizovaných velkých urbanistických projektů.

Přestože se management velkých urbanistických projektů západoevropských měst mění společně s ekonomickými podmínkami, vedení měst na prosazování prosociálních cílů nerezignovala. Charakter managementu velkých urbanistických projektů v postsocialistických městech se zatím více podobá projektům ve Spojeném království a Irsku. Pokud by se postsocialistická města střední a východní Evropy měla více přiblížit západoevropskému modelu sociálního města, musela by projít další transformací urbánního režimu. V ekonomických podmínkách, se kterými se města v současnosti vyrovnávají, je však hledání rovnováhy mezi tržními a sociálními imperativy stále složitější.

Literatura

- ADAMS, D., TIESDELL, S. (2010): Planners as market actors: Rethinking stat-market relations in land and property, *Planning Theory and Practice*, 11, 2, 187–207.
- ADAIR, A., BERRY, J., MCGREAL, S., ŠÝKORA, L., GHANBARI PARS, A., REDDING, B. (1999): Globalization of real estate markets in Central Europe. *European Planning Studies*, 7, 295–305.
- ADAIR, A., NORMAN, HUTCHISON, N., MCGREAL, S. (2007), Attracting Institutional Investment into Regeneration: Necessary Conditions for Effective Funding, *Journal of Property Research* 24, 221–240.
- ALASTAIR, A., BERRY, J., MCGREAL, S. (2003): Financing Property's Contribution to Regeneration. *Urban Studies*, 40, 5–6, 1065–1080.
- BAGNASCO, A., LE GALLÈS, P. (1997): *Villes en Europe, La Découverte*, Paris.
- BARRAUD-SERFATY, I., TRAUTMANN, F. (2016): Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs?, *La revue foncière*, 1–2, 9–14.
- BERTRAUD, A. (2002): Note on Prague's city Structure, 2002, World Bank Report, World Bank, Washington DC.
- BERTRAUD, A. (2006): The spatial structures of Central and Eastern European cities. In: Tsenkova, S., Nedović-Budić, Z. (eds): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe. Contributions to Economics*. Physica-Verlag, Heidelberg, 91–110.
- BRENNER, N. (2004): *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford New, York.
- CABERNET TEAM (2006): *Sustainable Brownfield Regeneration: Cabernet Network Report*, University of Nottingham.

- DJORDJEVIC, M. (2006): Politics of Urban Development Planning: Building Urban Governance in Post-Socialist Warsaw? Report, First Annual Doctoral Conference of the Department of Political Science of Central European University, Budapest.
- DOLEŽELOVÁ, L. (2014): Régénération Des friches industrielles: Politiques publiques et projets de réaménagement en France et en République tchèque, Éditions universitaires européennes, Saarbrücken.
- DOLEŽELOVÁ, L. (2016): Regenerace brownfieldů. Vývoj politik a příklady realizací. IREAS o. p. s., Praha.
- DOLEŽELOVÁ, L., MACOUN, M. (2017): Kam kráčí francouzský urbanismus? Plánování a realizace velkých projektů s účastí privátních developerů. *Architektúra a urbanismus*, 51, N1-2, 2-15.
- DOLEŽELOVÁ, L., VEJCHODSKÁ, E. (2018): Mnichovský model – Nastavení finanční participace investorů na základě zastavitelnosti území, *Urbanismus a územní rozvoj*, XX, 3, 11-15.
- DOLEŽELOVÁ, L., MACOUN, M. (v redakci): Causes and Effects of Blocking Redevelopment within Centrally Located Brownfields in Prague, Czech Republic, submitted to *International Journal of the Constructed Environment*, 2017.
- DZIOMBA, M., MATUSCHEWSKI, A. (2007): Grossprojekte in der Stadtentwicklung – Konfliktbereiche und Erfolgsfaktoren. *DisP, The Planning Review*, 43, 171, <https://doi.org/10.1080/002513625.2007.10556992> (12.05.2018).
- EVROPSKÁ KOMISE (2000): Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování a rozvoje, Luxembourg Office for Official Publication of the European Communities, český překlad Ústav územního rozvoje, Brno.
- FAINSTEIN, S. (2001): *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, Revised edition, Lawrence, University Press of Kansas.
- FAINSTEIN, S. (2008): Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 32, 768-785.
- FAINSTEIN, S. (2016): Financialisation and justice in the city: A commentary, *Urban Studies*, 53, 7, 1503-1508.
- GIIRONNET, A. HALBERT, L. (2014): The financialization of Urban Development Projects: Concepts, processes, and implications. Latts Working Paper 14. <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01097192> (12.06.2016).
- HAFNER S., MIOGA, M. (2007): Grossprojekte in München im Spannungsfeld Zwischen Wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungsstrategie, Sozialer Integration und ökologischen Belangen. *The Planning Review*, 43, 171, 25-35.
- HARVEY, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71B-1, 3-17.
- HÄUSERMANN, H., HAILA, A. (2005): The European City: A Conceptual Framework and a Normative Project. In Kazepov ed. *Cities of Europe*, Blackwell, Oxford.
- HEALEY, P., BARRETT, S. (1990): Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. *Urban Studies*, 27, 1, 89-104.
- HEURKENS, E., HOBMA, F. (2014): Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK, *Planning, Practice and Research*, 29, 4, 350-369.
- HORÁK, M. (2014): Úspěch i zklamání: Demokracie a veřejná politika v Praze 1990-2000. Karolinum, Praha.
- INNES, J. (1996): Planning through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of American Planning Association*, 62, 460-472.

- IPR (2014): Územně analytické podklady, část 400 Rozvojový potenciál, Institut plánování a rozvoje města Prahy, Praha, 4–23.
- KEIVANI, R., PARSAN, A., MCGREAL, S. (2002): Institutions and Urban Change in a Globalising World: The Case of Warsaw. *Cities*, 19, 183–193.
- KERESZTÉLY, K., SCOTT, J. W. (2012): Urban Regeneration in the Post-Socialist Context: Budapest and the Search for a Social Dimension, *European Planning Studies*, 20, 7, 1111–1134.
- KOCH, F. (2010): Die europäische Stadt in Transformation: Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KOVÁCS, Z. (2006): Social and economic transformation of historical districts in Budapest, Social Changes and Social Sustainability in Historical Urban Centres. The Case of Central Europe, Pécs, Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, 39–64.
- LECROAT, P. (2007): Strategies, Stakeholders and large-scale projects: o few pointers, *Cahiers de l'aurif*, 146, 7–11.
- LE GALLÈS, P. (2011): Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation et gouvernance, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- LE GALLÈS, P. (2016): Neoliberalism and urban change: Stretching a good idea too far? *Territory, Politics, Governance*, 4, 2, 154–172.
- MAIER, K. (1998): Czech planning in transition: assets and deficiencies. *International Planning Studies*, 3, 3, 351–365.
- MAIER, K. (1998): Czech planning in transition: assets and deficiencies. *International Planning Studies*, 3, 3, 351–365.
- MAIER, K. (2010): Poevropsťování českého plánování? *Urbanismus a územní rozvoj*, XIII, 5, 109–115.
- MOULAERT, F., RODRIGUEZ, A., SWYNGEDOUW, E. (2003): The Globalized City – Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities, Oxford University Press, Oxford.
- NAPPY-CHOULET, I. (2009): Les mutations de l'immobilier, De la finance au développement durable, Autrement, Paris.
- NAPPY-CHOULET, I. (2013): La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008. *Revue d'Economie Financière*, 110, 189–205.
- PECK, J., THEODORE, N., BRENNER, N. (2009): Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review of International Affairs*, 29, 1, Johns Hopkins University Press, 49–66.
- PINSON, G. (2005): L'idéologie des projets urbains: L'analyse des politiques urbaines entre précédant anglo-saxon et détournement italien, *Sciences de la Société*, Presses universitaires du Midi, 28–51.
- PIXOVÁ, M. (2018): The Empowering Potential of Reformist Urban Activism in Czech Cities. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.
- SALET W., E. GUALINI, E., eds. (2007): Framing Strategic Urban Projects : Learning from Current Experiences in European Urban Regions, Taylor & Francis, Routledge, Londres.
- SAVINI, F., SALET, W., MAJOUR, S. (2015): Dilemmas of planning: Intervention, regulation and investment, *Planning Theory*, 14, 3, 296–315.
- STANILOV, K. (2010): Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form. In Stanilov ed. *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Heidelberg, 347–359.
- STANILOV, K., ŠYKORA, L., eds. (2014): Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe, *Studies in Urban and Social Change* Wiley-Blackwell, Oxford.

- SÝKORA, L., BOUZAROVSKI, S. (2012): Multiple transformations: conceptualizing post-communist urban transition. *Urban Studies*, 49, 49–58.
- SZELENYI, I. (1996): Cities under Socialism – And After. In: Ndrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I. (eds) *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies*. Oxford, Blackwell, 286–317.
- TAŞAN-KOK, T. (2006): Institutional and spatial change. In: Tsenkova, S., Nedovic-Budic, Z.: *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, Physica, Heidelberg, New York, 51–70.
- TEMELOVÁ, J., NOVÁK, J. (2007): From industrial neighbourhood to modern urban centre. Transformation in physical and functional environment of central Smíchov. Proceedings of the Central Europe towards Sustainable Building 2007 conference, Prague.
- THIERSTEIN, A., REISS-SCHMIDT, S. (2008): Urban Development Management in Munich, Germany, Integrated strategy, impacts, learning from external evaluation, 44th ISOCARP Congress 2008, https://www.researchgate.net/publication/242415510_Urban_Development_Management_in_Munich_Germany_Integrated_strategy_impacts_learning_from_external_evaluation (12.05.2017).
- TIESDELL, S., DAVID, A. (2011): *Urban Design in the Real Estate Development Process*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- TSENKOVA, S., NEDOVIC-BUDIC, Z. (2006): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, Physica 2006, Heidelberg, New York, 3–55.
- TOSICS, I. (2006): Spatial restructuring in post-socialist Budapest. In: Tsenkova, S, Nedovic-Budic, Z.: *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, Physica, Heidelberg, New York, 131–150.
- VERHAGE, R., LINOSSIER, R. (2009): La co-production public-privé des projets urbains : entre création de valeur économique et réalisation des objectifs publics. In: Boino, P. (ed.): *Lyon: La production de la Ville*, Parenthèse, Paris.
- VILMIN, T. (2015): *L'aménagement urbain, acteurs et systeme*, Parentheses, Paris.

SUMMARY

The Impact of Neoliberalism and Traditions of the European City on the Transformations of the Major Urban Projects Management in Western European and Post-socialist Cities

The article aims to compare changes in the management of major urban development projects in Western European and post-socialist cities from the late 1980s to the present. It has been shown that the development of project management in the monitored cities differed significantly. While the role of the private sector in West-European projects (Paris, Lyon, Munich) was increasing at the expense of the management role of cities (Barraud-Serfaty 2016), the liberal approach set out in the 1990s reached its limits in the post-socialist cities (Keresztély, Scott 2012). In all of the examined Central European cities – Prague, Warsaw, and Budapest – private actors themselves turn to local authorities, calling for more systematic project preparation, regulation, and project coordination (Tosics 2006).

The increasing financial strength of private actors and the simultaneous weakening of state support in the financing of urban development activities have been fully reflected in the management of Western European urban development projects launched in the late 1990s. Ownership of

the land appears to be the key factor in the management process (Hafner, Miosga 2007; Verhage, Linossier 2009). In the situation, where the public sector is not in the position of landowner, its role shifts from managing to coordination. In such a situation, cities and their development agencies apply procedures in which private entities are already involved in the planning phase of the projects. On the other hand, the increasing regulatory efforts of the state authorities in favor of objectives of sustainable urban development has been seen since the end of the 1990s. The growing number legislative requirements concerning the social and environmental quality of urban development projects lead local authorities to search for new ways of meeting these requirements in the context of new procedures. Western European cities can rely on the tradition of urban development projects management, which is reflected both in the availability of legislative instruments and in the existing experience of cities with urban development projects management (Häusermann, Haila, 2005; Fainstein 2016.) Cities are able to plan projects with respect to their city-wide economic, social, and environmental requirements. Municipal planning powers and sovereignty were not challenged by private development actors (Le Galès 2011). Local authorities, therefore, develop such forms of urban development projects management methods that allow them to obtain social, environmental, and urban goals from investors in exchange for the granting of construction rights. These new approaches place high demands on the urban government, as it is crucial, for the planning and implementation of projects, to reach an agreement between the city administration and private actors about their participation in these development projects.

In all the Western European cities under consideration, and their urban development projects, public institutions have proved to be effective in promoting pro-social requirements of sustainability. In none of the monitored projects, were the urban development projects, social, and environmental sustainability goals fundamentally adjusted to the benefit of private actors – even during the economic crisis of 2008–2010. The observation of urban development projects management methods has confirmed the European city's theory that the role of the state in urban development is rather significant, even though the focus has been shifting from the area of financial support to legislative framework.

The development of urban development projects management in post-socialist cities in Central Europe followed a different path. It can be said that urban development projects management in the examined Central European cities, after reaching the limit of the liberal approach, began to return to more regulated forms of urban development (Keresztély, Scott 2012). This trend is confirmed by the efforts of cities to use strategic planning tools (Tosics 2006), by the introduction of metropolitan and integrated planning, and by the interest in the topic of affordable housing. The post-socialist urban development projects are characterized by efforts for high-quality architecture and ecological solutions that are typical for the planning of European cities and correspond to a common European tradition. A transparent system of urban development and clear conditions for construction procedures, and thus stable business conditions, are also required by private investors and developers. The most important efforts to change the liberal course of urban development are carried out by active citizens. From their protests against controversial projects, it is possible to read criticism towards the local authorities administration, which insufficiently exercises its powers in urban development (Pixová 2018).

The economies and real estate markets of Central European cities have become competitive in many ways and offer opportunities for growth. On the other hand, the urban development “culture” and the relations between the public administration and private actors are still immature. The transformation in the area of legislation, which does not include, in particular, economic tools for urban planning, and which suffers from unclear competencies that are manifested

in the management of urban development projects, remain unresolved (Sýkora 2012). Local authorities fail to incorporate urban development projects targets into strategic plans and link them with the vision of metropolitan development. The uncoordinated implementation of urban development projects leads to the fact that municipalities fail to sufficiently exploit the urban development projects potential to achieve the social and environmental goals of city development.

Although urban development projects management in Western European municipalities is changing along with economic conditions, cities have not resigned to promote pro-social goals. The character of urban development projects management in post-socialist cities is now more similar to projects in the United Kingdom and Ireland. If the post-socialist cities of Central Europe were to move closer to the Western European model of the social city, they would have to undergo another transformation of the urban regime. In the current economic situation that cities have to tackle, however, the search for a balance between market and social imperatives is becoming more and more complex.

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji Michaele Pixové za cenné rady a připomínky při tvorbě textu. Rovněž děkuji redakci a anonymním recenzentům za doporučení k úpravám článku.