

Trvalo udržateľný urbánny rozvoj a súčasná komunálna politika

Trvalo udržateľný urbánny rozvoj sa opiera o možnosť zosúladenia najvyšších hodnôt prírodného, ekonomického a spoločenského života v mestách, vo veľkej časopriestorovej dimenzii. Hoci stále existuje mnoho závažných konfliktov brániacich jeho širšej aplikácii, v praxi je potreba sa touto koncepciou neustále zaoberať, najmä v našich obciach a mestách.

Veľké úsilie sa vyvíja na formulovanie komunálnej politiky v duchu stratégie trvalo udržateľného urbánneho rozvoja (sustainable urban development, sustainable city, sustainable local development) a jej dôsledné presadenie v urbánnom priestore. Tento prístup je však len časťou celkových tendencií modernej komunálnej politiky (ako súhrnného označenia procesov riadenia a rozhodovania v obciach a mestách). Jej hlavné črty v poslednom desaťročí 20. storočia sú:

- zabezpečovanie verejnej, kolektívnej spotreby,
- podnikateľsko-rozvojové aktivity spojené so zabezpečením konkurencieschopnosti miest,
- globalizácia, resp. internacionalizácia mnohých aktivít,
- posilňovanie participatívnej demokracie,
- snaha o environmentálne prijateľný, trvalo udržateľný rozvoj.

Tieto tendencie sa v rôznej miere uplatňujú v komunálnej politike na celom svete. V sídlach sa jednotlivé aktivity prelínajú, a preto vznikajú medzi nimi strety, konkurencia i konflikty ich reprezentantov. V súčasnosti, keď sú otázky životného prostredia len jedným z mnohých ťaživých problémov našej spoločnosti, otvára koncepcia trvalo udržateľného rozvoja významné možnosti svojou kooperatívnosťou. Nemožno však počítať s tým, že bude pôsobiť automaticky, mimo politického systému štátu a konkrétnej lokality. Jedným z hlavných problémov je práve nájsť správne vzťahy k ostatným záujmom, vhodné úrovne na riešenie environmentálnych problémov a ich dostatočnú pozíciu v lokálnych politických procesoch. Vlády a nadnárodné inštitúcie budú vytvárať len základné legislatívne rámce, podstatná časť rozhodovania a konečnej realizácie rozhodnutí bude prebiehať na lokálnej úrovni - v obciach a mestách, kam treba sústreďovať najväčšiu pozornosť.

Hlavné tendencie súčasnej komunálnej politiky

Komunálna politika sa tradične orientuje na riadenie a distribúciu verejných služieb a zariadení, starostlivosť o miestnu populáciu v rámci welfare state (sociálne orientovaného štátu). Sústreďuje sa na otázky miestnej verejnej kolektívnej spotreby (Dunleavy, 1980), koncentruje sa na podstatné otázky života sídla - bývanie, školstvo, technickú infraštruktúru, kultúru, obchodnú sieť, komunálny odpad atď. Spôsoby poskytovania a ich miera sú však veľmi rôzne, v závislosti od politických rozhodnutí na všetkých úrovniach.

Veľa sa diskutuje o podnikateľskom charaktere komunálnej politiky, najmä vo vzťahu k rozvoju (Harvey, 1989; Leitner, 1990). Mestá sú v tomto smere často iniciatívne a správajú sa ako podnikateľské subjekty na trhu. Nadväzuje sa veľmi tesná spolupráca komunálnej a privátnej sféry. Súťaženie s inými mestami o ekonomický rast a úspech získalo prevahu nad bežnými distribučnými aspektmi.

Globalizácia, resp. internacionalizácia sa v komunálnej politike uplatňuje vo viacerých podobách. Veľa miest vstupuje do medzinárodnej siete miest, a tak sa pohybujú v priestore nadnárodného kapitálu a medzinárodnej konkurencie (Goldsmith, 1993). Ďalšou črtou globalizácie je rozmach medzinárodných vzťahov miest a nárast počtu obyvateľov rôznych národností žijúcich v mestách. V súvislosti s odstránením mnohých bariér pohybu občanov a slobodného výberu miesta života narastá v mestách počet obyvateľov rôznych národností. Týmto sa urýchľuje transfer pozitívnych i negatívnych prvkov života a ich dôsledkov medzi rôznymi sídlami.

Tendencia k posilňovaniu miestnej demokracie, participácie občanov na správe vecí verejných, k decentralizácii a autonómii miestnych systémov je kľúčovou problematí-

kou, najmä, ak sa práve na miestnej úrovni zabezpečujú mnohé základné práva človeka (Clark, 1982; Blair, 1991). Obzvlášť sa to týka nových demokracií, kde sa formuje nový systém pravidiel a tradícií vlády na lokálnej úrovni.

Základné črty koncepcie trvalo udržateľného urbánneho rozvoja

Napriek častému používaniu, pojem trvalo udržateľný rozvoj sa chápe veľmi rôzne (inak ho vysvetľujú napr. environmentalisti, inak ekonómovia, inak politici). Takmer vždy však ide o *zvýraznenie optimalizácie vzájomnej kooperácie hlavných podsystémov života - prírodného, ekonomického a spoločenského vo veľmi dlhej časovej dimenzii*. V súvislosti s udržateľným urbánnym rozvojom treba venovať pozornosť nasledujúcim otázkam (Elkin a kol., 1991; Redclift, 1991; Reed, 1993):

- *Medzigeneračná rovnosť* - zabezpečiť rovnaký prístup k zdrojom pre nasledujúce generácie, musia sa pre ne zachovať určité minimálne environmentálne zdroje.
- *Vnútrogeneračná rovnosť* - rovnosť (napr. v spotrebe) v rámci súčasných generácií.
- *Environmentálne náklady* - pri každej ľudskej aktivite, či už podlieha trhovému mechanizmu alebo nie (verejný sektor v mestách), musia sa brať do úvahy úplné a skutočné environmentálne náklady.
- *Relatívna autonómia* - priestorovo ohraničená fyzická štruktúra mesta je len jeho viditeľnejšou časťou. Dynamické aspekty sídla významne ovplyvňujú okolité zázemie, niektoré mestá majú značný priestorový vplyv. Mesto nie je priestorovo izolovaný systém a má len relatívnu autonómiu.
- *Demokratická participácia* - problémy rozvoja sa nemôžu riešiť bez dostatočnej participatívnej demokracie.

Neschopnosť jednotlivcov zúčastňovať sa na rozhodovacích procesoch na miestnej úrovni spôsobuje vážne problémy. Tieto problémy sa v rôznej miere týkajú celej hierarchie priestorov a majú i svoju špecifickú „komunálnu“ a okamžitú dimenziu. Mestá od svojho vzniku takmer nikdy neboli bez environmentálnych problémov (problém komunálneho odpadu, hygieny, chorôb atď.) a vôbec sa neblížili k dnešnej predstave o udržateľnosti rozvoja. Ich rast často súvisel s degradáciou zázemia, jednostranným čerpaním rôznych zdrojov z okolia. Doterajšie pokusy o riešenie environmentálnych problémov miest sa zväčša koncentrovali na transformáciu umelého prostredia a určité formy uplatnenia prírodných prvkov, napr. výsadbu stromov a rozširovanie zelene, menej sa pozornosť venovala fundamentálnym problémom vo vzájomnej súvislosti (napr. sociálnym, prudko sa meniacemu charakteru hospodárenia, reštrukturalizácii výroby atď.).

Udržateľný urbánny rozvoj si vyžaduje identifikovanie environmentálnych limitov aktivít človeka vo vzťahu k sídlam a adaptovanie postupov na udržanie rozvoja ľudských činností v rámci týchto limitov. Prakticky ide o vhodné zmie-

šanie regulácie a iniciatív. Nedá sa pritom vyhnúť určitej forme plánovania, vychádzajúcej zo životnej reality (miestneho i globálneho charakteru), hoci sa nepočíta s direktívnym spôsobom (len jasne špecifikované limity). Každé mesto musí dokázať v rámci svojej vlastnej potreby trvalo udržateľného rozvoja čo najvhodnejšie spojiť požiadavky občanov, ekonomický rozvoj a ochranu kvality prírodných prvkov prostredia.

Základné záujmové okruhy trvalo udržateľného rozvoja miest

Udržateľný urbánny rozvoj má veľmi široké ambície. Znamená dosiahnutie takej formy mesta, ktorá je prijateľná pre mnohorozmerného užívateľa. Nielen v oblasti ochrany prírodných prvkov, ale aj efektívnou organizáciou, energetickou nenáročnosťou, atraktívnosťou ako miesta pre život, podnikanie atď.

Kľúčové otázky udržateľnosti urbánneho rozvoja sa týkajú environmentálnych aspektov hustoty zástavby, nákladov na výstavbu a prevádzku budov, dopravu, spotrebu energie, likvidácie odpadov a zásobovanie potravinami (Elkin a kol., 1991).

Predstava o hustote osídlenia sa vyvíja v prospech koncentrovanej - kompaktnej formy mesta. Intenzifikáciu využívania priestoru sa môže minimalizovať transport vody, energie, materiálov, výrobkov i ľudí. Neriešiteľný je konflikt medzi nízkou hustotou bývania obyvateľstva, rozľahlosťou sídiel a efektívnosťou dopravného systému v mestách. Reakciou na to je podpora integrácie do vyšších hustôt, smerovanie rozvoja do menších a stredných centier. Vyššia hustota obyvateľstva umožňuje aj dostatočnú ekonomickú mierku pre obchody, služby, zastávku hromadnej dopravy v dosahu chôdze atď. To však vôbec neznamená výstavbu výškových budov, môže rešpektovať tradičnú, ľudom blízku nízkopodlažnú zástavbu. Vždy bude hustota zástavby rôzna, rešpektujúca rôzne preferencie obyvateľov, ale nevyhnutná bude i celková ochrana plôch a využívanie opustenej a nedostatočne využívanej pôdy. V budúcnosti treba organizáciu území smerovať k zmiešanému využitiu - administratívne budovy, obchody, služby, oddych, bývanie i miestna malá výroba.

Súčasnou environmentálne vhodnej výstavby musí byť náležité hodnotenie v niekoľkých smeroch - vhodnosť materiálov (Katuščák, 1994), náročnosť ich prepravy na miesto konečnej spotreby, energetická náročnosť (architektonické riešenie, prevádzkové náklady - napr. klimatizácia) a organizácia ďalšej infraštruktúry (voda, kanalizácia). Jadrom záujmu sa stáva „dlhovekosť“ stavby a jej hygienické aspekty, čo môže priniesť lokálnu sociálnu stabilizáciu a kontinuitu.

Doprava v rámci udržateľného urbánneho rozvoja musí:

- umožniť prístup k zariadeniam a službám v meste, s minimálnymi nákladmi,
- bezpečnosť premávky musí byť čo najvyššia, aby sa zabránilo, resp. na najnižšiu možnú mieru obmedzil

- počet dopravných nehôd a pod.),
- obmedziť škody na životnom prostredí (pri plánovaní dopravných trás a pod.),
- rešpektovať potreby obyvateľov so zníženou mobilitou, odstrániť bariérové efekty a podporovať zdravý životný štýl (pešie zóny, bicyklové trasy).

Základné odporúčania smerujú k zníženiu cestovnej rýchlosti, obmedzeniu exhalátov, redukcii používania automobilov, ich modernizácii z hľadiska zataženia životného prostredia (spotreba, hluk, účinnosť pohonných jednotiek atď.), ale i k obmedzeniu celkového počtu automobilov (na domácnosť, pre podnikanie), k modernizácii a zavádzaniu environmentálne vhodnej hromadnej dopravy. Snaha má smerovať k zmenšeniu prepravných vzdialeností a väčšiemu výberu spôsobov dopravy (peši, bicykel, hromadná preprava). Mesto, ak je relatívne kompaktné, môže byť pomerne ideálnou formou pre nemotorizované cestovanie. Pomerne veľké zataženie dopravy vyplýva aj z prekonávania značných vzdialeností z miesta bydliska do práce, ak dobre nefunguje trh s bytmi. Dostatočnú pozornosť treba venovať parkovaniu dopravných prostriedkov.

Súčasťou trvalo udržateľného urbánneho rozvoja je redukcia spotreby energie. Mnohé funkcie miest predstavujú významnú spotrebu (napr. doprava, verejné osvetlenie). Nižšia spotreba často ani tak výrazne nezávisí od technologickej inovácie, ako od politických a inštitucionálnych podmienok. Najvýznamnejšou oblasťou spotreby nie je len doprava a priemysel, ale aj domácnosti. Účinnosť sa môže z energetického hľadiska významne zlepšiť rôznymi technickými zlepšeniami (izoláciou, viacnásobným využívaním, zamedzením tepelných strát, zavedením kontrolných systémov, účinnejších motorov atď.). Pomerne veľkú redukciiu spotreby energie možno dosiahnuť zvýšením tepelnej účinnosti budov. Úspory možno dosiahnuť i pri využívaní elektrických spotrebičov. Poslúžiť môžu dostatočne progresívne normy a výhodné možnosti amortizácie, alebo nahradenie starších spotrebičov modernejšími s nižšou spotrebou energie. Veľmi významná je decentralizácia ovládania spotreby čo najbližšie k vlastníkovi, spojená s ekonomickou motiváciou.

Princíp udržateľnosti sa úzko spája s výrobou a distribúciou potravín. Smeruje k efektívnej miere sebastačnosti v rámci mesta a posilneniu významu najbližšieho zázemia. To znamená zmiešanú ekonomiku a orientáciu poľnohospodárstva s možnosťou uspokojovať čo najväčší dopyt v meste (menej špecializácie v zázemí). Rozhodujúca je ľahká dostupnosť čerstvých potravín a ich spracovanie v meste, ako aj možnosť uplatnenia miestnych zvyklostí. Celý systém musí smerovať k ochrane pôdy v okolí miest pre poľnohospodársko-potravinárske účely. Veľké možnosti majú hlavne menšie a stredné mestá.

Udržateľný urbánny rozvoj predpokladá aj zodpovedný prístup k odpadom. Je to jednak snaha o minimalizáciu generovania odpadov, jednak sa nimi treba zaoberať ako zdrojom (efektívne využívanie, recyklácia, zlepšovanie vlastností výrobkov a snaha o bezodpadové výrobné technológie,

minimalizovanie množstva odpadov ukladaných na smetiskách). Všetko úsilie by malo smerovať k zníženiu spotreby dôležitých zdrojov a redukovaniu deštrukcie prostredia. Mestá značne závisia od blízkosti vhodných úložísk odpadov (smetísk) a spalovní, ale najmä pre veľké mestá sa ich budovanie často stáva veľkým problémom (nesúhlas obyvateľov). Riešenie týchto otázok vyžaduje dobrú kooperáciu občanov, súkromného a verejného sektora.

Trvalo udržateľný rozvoj a súčasná komunálna politika

Skutočnosť, že mestá majú svoju „malú politiku“, prináša prvý problém, ktorým je množstvo a protichodnosť záujmov. Prienik koncepcie udržateľnosti do politiky a praxe všetkých záujmových skupín je preto úlohou číslo 1. Významnú možnosť tu má štát, ktorý môže definovať ciele a nástroje na ich zabezpečenie, atraktívne i pre jednotlivé mestá a ich predstaviteľov. Jedným z rizikových faktorov je správanie sa miestnej podnikateľskej sféry. Súčasná komunálna politika sa často nevhodne koncentruje na čiastkové problémy (napr. tvorbu pracovných miest) alebo užšie definované lokality (najčastejšie centrum mesta). Súčasne sa však zdokonaľuje marketingová, plánovacia a rozhodovacia práca, kde sa odhaľujú nedostatky a veľmi detailne analyzujú možnosti lokality a jej potenciál.

Ťažkosti však existujú s pretrvávajúcou koncentráciou mnohých aktivít do centier miest, zachovávaním veľkých monofunkčných priestorov. Stále existuje mega-hyper tendencia zakladania veľkých obchodných centier (supermarketov), vedeckých parkov, ale i obrovských areálov nemocníc, štadiónov, nezriedka mimo miest. Tieto strediská majú pomerne vysoké environmentálne nároky - plocha, infraštruktúra, individuálna a hromadná doprava, parkovanie atď.

V mestách sa nachádza aj veľká časť opustených plôch (slabo využívaných). Vysoké ceny a problémy s vlastníckymi právami pozemkov často bránia ich racionálnemu využívaniu. Dynamický až podnikateľsko dravý rozvoj miest si vyžaduje výstavbu nových objektov. Problém s ich „serióznosťou“ možno pozorovať najmä v prípade výrobných, kancelárskych a obchodných priestorov. Firmy preferujú finančne menej nákladné, avšak environmentálne o to náročnejšie budovy (často ľahké stavby náročné na vykurovanie, resp. klimatizáciu).

Mestá sú významným producentom odpadov a znečisťovateľom životného prostredia. Celková produkcia odpadu rastie s narastaním mesta, ale aj veľkosti príjmov, a s tým súvisiacou vyššou spotrebou. Skládky dnes treba odborne riadiť, sú náročné na drahý systém prenájmu plôch, monitoring, na techniku a pracovné sily. Spalovne odpadu sú nákladné a vhodné skôr pre veľké mestá. Vážnou komplikáciou sú ťažkosti trhu s obnovenými alebo recyklovanými produktmi. S námahou sa čelí tlaku automobilizmu, ak ne-

fungujú iné faktory rozvoja, ako je výroba automobilov a výstavba infraštruktúry.

Významným cieľom politikov na tejto úrovni by mala byť kontrola procesov plánovania a riadenia rozvoja mesta. Práve tu sa musia zvládnuť naznačené kvality a výzva doby. Týka sa to niekoľkých rozhodujúcich sfér - územného plánovania, verejných investícií, bývania a pod. Neobíde sa to bez koordinácie lokálnych, regionálnych a národných rozvojových zámerov. Vždy však možno dosiahnuť veľmi veľa na miestnej úrovni, čo je veľkou výhodou decentralizácie, samosprávnej a participačnej demokracie.

* * *

Na Slovensku treba postupne dospieť k integrovanému plánovaniu, spájajúcemu existujúce čiastkové plánovacie postupy (napr. územné plány, ÚSES, stratégie ekonomického rozvoja) do integrálnych koncepcií rozvoja miest a obcí. Práve tu sa črtajú možnosti participácie občanov, odborníkov, intermunicipálnej spolupráce a využitia medzinárodných vzťahov. Udržateľný rozvoj miest sa musí stať jedným z najdôležitejších faktorov ich konkurencieschopnosti. Počet ľudí s touto preferenciou rastie, čo vytvára tlak na takéto formulovanie rozvoja miest. Jeho skutočné presadenie bude mať rôzne lokálne varianty, mnoho operačných ťažkostí a diferencovaný časový priebeh. Zložitosť aplikácie však nesmie brániť najprogressívnejším mestám a obciam uvažovať nad takýmto rozvojom.

Literatúra

- Blair, P., 1991: Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective. In Batley, R., Stoker, G.(ed.): Local Government in Europe, Macmillan Education London, p. 41-57.
- Clark, G. L., 1982: Rights, Property and Community. *Economic Geography*, 58, p. 120-138.
- Dunleavy, P., 1980: *Urban Political Analysis (The Politics of Collective Consumption)*. MacMillan Press London and Basingstoke, 170 pp.
- Elkin, T., McLaren, D., Hillman, M., 1991: *Reviving the City (Towards sustainable urban development)*. Friends of the Earth, London, 278 pp.
- Goldsmith, M., 1993: The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 30, 4/5, p. 683-699.
- Harvey, D., 1989: From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71 B, 1, p. 3-17.
- Katuščák, S., 1994: Environmentálne vhodné materiály pre bytovú a verejnú výstavbu. *Život. Prostr.*, 28, 4, p. 177-181.
- Leitner, H., 1990: Cities in pursuit of economic growth - The local State as entrepreneur. *Political Geography Quarterly*, 9, 2, p. 147-170.
- Reed, M. G., 1993: Governance of Resources in the Hinterland: the Struggle for Local Autonomy and Control. *Geoforum*, 24, 3, p. 243-262.
- Redclift, M., 1991: The Multiple Dimension of Sustainable Development. *Geography*, 67, 1, p. 36-42.
- Welch, R. V., 1993: Sustainable Environment and Local Government: Implications for the New capitalist States of Europe in the 1990s. paper presented at IGU CGPA conference „Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe“ Montpellier, France, November, p. 1-13.

