



STRATÉGIE MIEST A SPRÁVA: HLADISKO ENVIRONMENTÁLNEJ UDRŽATEĽNOSTI

Daneš BRZICA ¹

URBAN STRATEGIES AND GOVERNANCE: AN ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY PERSPECTIVE



INTEGRATED SAFETY OF ENVIRONS '2022

¹ Institute of Economic Research, Slovak Academy of Sciences, Šancová 56, 81105 Bratislava, Slovenská republika

@ Email: dan.es.brzica@savba.sk

ORCID iD: 0000-0001-8630-3747 ; <https://orcid.org/0000-0001-8630-3747>

Competing interests : The author declare no competing interests.

Publisher's Note: Slovak Society for Environment stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations. Copyright: © 2021 by the authors.



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

This license allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, so long as attribution is given to the creator. The license allows for commercial use.

Review text in the conference proceeding: Contributions published in proceedings were reviewed by members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.

ABSTRAKT

Stratégie miest a správa miest predstavujú dôležitý prvok v aktivite veľkých miest. Vzhľadom na rastúce znečisťovanie životného prostredia začínajú nadobúdať na význame také prístupy v stratégiách a správe miest, ktoré vedú k zlepšeniu situácie. Environmentálna udržateľnosť sa stáva výraznou prioritou súvisiacou aj s úspešnosťou a príťažlivosťou mesta. Príspevok si všíma uvedené dimenzie rozvoja miest a naznačuje oblasti, ktoré patria k tým, ktorým bude potrebné venovať pozornosť v blízkej budúcnosti.

KLÚČOVÉ SLOVÁ: mestské stratégie, správa miest, udržateľnosť životného prostredia, rozvoj

ABSTRACT

City strategies and urban governance represent an important element in the activity of large cities. With regard to the increasing pollution of the environment, such approaches in the strategies and governance of cities are beginning to gain importance that are leading to the improvement of the situation. Environmental sustainability is becoming a significant priority also related to the success and attractiveness of the city. The paper takes note of the mentioned dimensions of urban development and suggests areas that will need attention in the near future.



KEY WORDS: *urban strategy, urban governance, environmental sustainability, development*

JEL Classification: O17, O18, Q51, Q54, Q56, Q58, R00, R11, R59

ÚVOD

Približne tri štvrtiny obyvateľstva sveta bude žiť v roku 2050 v mestách. Na splnenie cieľov trvalo udržateľného rozvoja sa musí dosiahnuť adekvátne rovnováha medzi ochranou životného prostredia a snahou o dosiahnutie prosperity [1]. Z tohto dôvodu kategória rozvojových cieľov SDG 13 zdôrazňuje, že klimatická akcia podporuje environmentálnu udržateľnosť. Súčasné mestá sa snažia reagovať na globálne zmeny. Využívajú v čoraz väčšej miere moderné technológie a budujú na svojom teritóriu vyspelú infraštruktúru. Zmeny v infraštruktúre a technológiách však nestačia. Do popredia sa dostávajú čoraz viac snahy o realizáciu vhodných rozvojových politík a stratégií miest.

Cieľom mestských politík a stratégií je zabezpečiť obyvateľom environmentálnu udržateľnosť, posilniť sociálnu stabilitu a urobiť z miest odolné entity adekvátne reagujúce na negatívne dôsledky klimatických zmien. V niektorých mestách však dochádza k vážnym problémom v dôsledku ich nekontrolovaného rozvoja. To sa odráža v takých javoch, akými sú nedostatočne rozvinutá dopravná/technická infraštruktúra alebo zlé podmienky pre život obyvateľov. Negatívne javy a nedostatočná koordinácia medzi orgánmi miest pri riešení problémov zvyšujú tlaky na vedenia miest. Vedenia miest sa snažia posilniť administratívne a fiškálne kapacity miest a umožniť tak účasť mestských aktérov na globálnom trhu so zámerom zvýšiť tak konečné efekty nielen pre firmy, ale aj pre obyvateľov. Priame zahraničné investície prichádzajú vo väčšej miere do tých krajín, v ktorých vlády nielen vytvárajú dobré národné podnikateľské prostredie, ale tam, kde sú v mestách a regiónoch dobre rozvinuté miestne aktíva a kde miestne orgány môžu poskytnúť služby, infraštruktúru, kvalitu života a iné formy podpory zahraničných a domácich firiem [2]. Pre fungovanie miest je ale súčasne dôležité zapájať mestských aktérov tiež do aktivít súvisiacich s fungovaním miest a to nielen po stránke ich profesionálnej angažovanosti, ale tiež po stránke pôsobenia v rámci mestských politík a pri spoluurčovaní dlhodobých vízií a stratégií miest. Aby mestá boli úspešné, musia mať ich orgány a vedenia strategický prehľad o systéme fungovania jednotlivých zložiek a procesov miest. Len tak môžu byť schopné formulovať kvalitné vízie a stratégie a identifikovať slabé miesta a nedostatky v činnosti. Súčasne sa musia úrovni miest posilniť zodpovednosť mestských úradníkov a vymáhanie plnenia ich povinností. Rozvoj miest je spoločnou zodpovednosťou medzi národnou, regionálnou a mestskou úrovňou. Vytvorenie integrovanej stratégie miest na všetkých úrovniach správy si vyžaduje stanovenie súboru vzájomne previazaných cieľov. Súčasne musí byť nájdený vhodný typ mechanizmu správy, ktorý by koordinoval rôzne úrovne riadenia.

1. STRATÉGIE MIEST A SPRÁVA

1.1. Stratégie miest

Stratégie miest v súčasnosti odrážajú potrebu sklbiť v sebe dve protichodné požiadavky. Na jednej strane musia byť stratégie miest koncipované tak, aby odrážali dlhodobé potreby a výzvy a na strane druhej musia byť dostatočne flexibilné s ohľadom na dynamickú, komplexnú a neustále sa meniacu realitu. Mestá v súčasnosti čelia mnohým výzvam [3,4,5]. Ide napríklad o problém zaistenia funkčnosti reakcií na pandémie typu Covid-19 najmä v prípade mega-miest. Mnohé mestá majú potrebu riešiť dostupné bývanie. U mnohých historických miest dochádza k problému ako vyriešiť strategickú otázku protichodných požiadaviek na zachovanie pôvodného vzhľadu a atmosféry historických budov na jednej strane a súčasne zaistiť u týchto budov splnenie prísnych energetických, bezpečnostných a ďalších parametrov. V globálnom meradle je rozsah výziev ešte väčší. Mnohé pobrežné mestá vo svete sú ohrozované neustále rastúcou hladinou mora. Iné mestá majú problémy s



migráciou a vysídľovaním. Ďalšie sú vystavené dopadom chudoby, sociálneho vylúčenia a napätia medzi obyvateľstvom.

V minulosti mnohé mestá hľadali inšpiráciu pri koncipovaní svojich stratégií u iných miest. Takzvaný prístup „najlepšej praxe“, doposiaľ využívaný aj v programoch Európskej únie, predstavoval pre vedenie mnohých miest vhodný nástroj pre inšpiráciu a imitáciu. Kontextová špecifickosť lokalít a miest ale tiež znamená potrebu vnímať škálu kontextových (štruktúrnych, funkčných a kultúrnych) rozdielov medzi jednotlivými mestami.

Stratégia miest sa musí realizovať v celej škále procesov na rôznych rozhodovacích úrovniach. Sem patrí napríklad plánovanie rozvoja, projektovanie a výstavba nových sídlisk, riadenie rôznych program a projektov, monitorovanie stavu životného prostredia a funkčnosti technickej infraštruktúry. Nemenej dôležitou úlohou miest je aj udržiavanie prevádzkyschopnosti funkčných prvkov mestských štruktúr. Komplexné prehľady prvkov, štruktúr a procesov miest sú pre formulovanie stratégií dôležité. Stratégiemi miest predstavujú široko akceptované žiaduce smerovania cieľov pre mestá. Ciele sú špecifikované na základe získaných poznatkov a konsenzuálneho vyjednávania. Sú identifikované sociálne, ekonomické, vzdelávacie, infraštruktúrne a environmentálne stratégie. Transformácie miest znamenajú spustiť a podporovať ciele stratégie, ktoré umožnia environmentálne prijateľné adaptačné procesy.

Stratégie miest a vízie charakterizujú šance a riziká ako aj ambície miest v kontexte ich budúcej podoby a s ohľadom na udržateľné environmentálne a iné ciele. Konceptné plány vychádzajú zo stratégií a stanovujú opatrenia, ktoré umožňujú a podporujú vízie a stratégie. Strategický prístup k rozvoju ekologicky udržateľných miest zahŕňa rad aktivít (informačné, vzťahové a kontextové aktivity A1-A4; regulačné aktivity B1; rovnako ako aj aktivity kontroly C1):

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Skupina A:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ (A1) - zvažovanie širšieho kontextu, v rámci ktorého mestskí aktéri realizujú svoje aktivity; ○ (A2) - získavanie informácií pre lepšie pochopenie kontextu predpokladaných zmien; ○ (A3) - získavanie komplexných dát týkajúcich sa mestských prvkov, štruktúr a procesov; ○ (A4) - popis väzieb a interakcií medzi sociálnymi, ekonomickými a environmentálnymi prvkami;
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Skupina B:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ (B1) - vytváranie vyhlášok, smerníc a regulácií vzťahujúcich sa k ekologickému spôsobu rozvoja miest;
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Skupina C:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ (C1) - opatrenia súvisiace s realizáciou zmien a monitoring a kontrola ich plnenia.

Stanovenie charakteru, intenzity a rozsahu problémov je zásadnou etapou v prístupe k riešeniu výziev, ktorým mestá v súčasnosti čelia. Týka sa vytvárania dôležitých zhrnutí informácií získaných pre mestá vo fáze analýzy formou prehľadu konkurenčných výhod a rizík (A1-A4) a ich zapracovania do celkovej vízie. Priority zhrnuté vo vízii vychádzajú z pochopenia nových výziev, záujmov aktérov a širších súvislostí, ktoré sú podporované širokou škálou zainteresovaných mestských aktérov (zainteresovaných skupín). Vízie miest obsahujú analýzy aktuálneho postavenia miest (oblasti ich súčasnej a predpokladanej činnosti) a formulácia jednotlivých krokov stratégie. Realizácia a regulačné opatrenia (B1) sa uskutočňujú postupne. Priebežne je vhodné diskutovať všetky výsledky s aktérmi mimo okruh tvorcov politiky. Je tak možnosť overiť si relevantnosť a vhodnosť zmien, získať spätnú väzbu a získať podporu pre zmeny (C1).

Analýza pozície miest z hľadiska ich budúceho ekologického rozvoja zhŕňa získané informácie, potom čo boli prediskutované zainteresovanými mestskými aktérmi. Špecifikujú sa relevantné prvky s



uvedením priority a ich významu. Informácie obsiahnuté v analýzach pozícií miest sú rôzneho typu a majú rôznu prioritu. Viazu sa na rôzne segmenty miest a ich špecifické spoločensko-ekonomické, technologické a ekologické parametre. Zostavenie analýz pozícií miest je iteratívny proces založený na diskusiách zainteresovaných aktérov. Konečná podoba týchto dokumentov by mala odrážať záujmy, priority a obavy všetkých aktérov.

Stratégie miest sú komplexnými rámcami pre procesy transformácie miest v dlhodobom horizonte. Popisujú procesy smerovania k nejakému cieľu. Realizujú predstavy uvedené vo víziách do konkrétnych postupov a merateľných parametrov. Stratégie miest formulujú to akými postupmi a prostriedkami sa ciele dosiahnu a aké sú požadované ciele zmien. Charakterizujú rôzne aktivity (programy a projekty), uvádzajú ich ciele a priority a väzby na ďalšie aktivity. Previazanosť aktivít napomáha tvorbe synergických efektov v celej škále aktivít. Ciele stanovujú postupy ako investovať do identifikovaných prvkov (procesov a štruktúr) a tiež akými spôsobmi av akej postupnosti napravovať zlyhania. Obsahujú zámery ohľadom infraštruktúrnych zmien, ale súčasne aj zámery pre sociálno-ekonomickú a environmentálnu transformáciu miest. Na rozdiel od individuálnych časovo obmedzených aktivít miest, ktoré sú rôzneho typu a ktorésú obvykle vyvolané krátkodobými vplyvmi, je pre mestské stratégie charakteristická snaha o dlhodobu udržateľnú budúcnosť miest. Stratégie miest napomáhajú zvažovať rozšírenie oblasti činnosti o ekologicky prínosné lokálne príležitosti a zdroje. Stratégie miest mávajú široký záber zahŕňajúci mnoho prvkov a procesov, ako napríklad:

- predstavy o smerovaní miest a formulácie vízií miest;
- charakteristika širšieho kontextu, výziev a cieľov mestských stratégií;
- zoznam priorít stratégií a väzieb medzi cieľmi, špecifikácia charakteru možných konfliktov pri paralelnej realizácii viacerých cieľov;
- súbor programov, projektov a iniciatív, ktoré budú mestá realizovať v rámci svojich stratégií;
- prehľad relevantných (najmä mestských) aktérov, ktorí budú (alebo časom môžu byť) zapojení do realizácie mestských stratégií;
- špecifikácia časového harmonogramu zapojenia jednotlivých aktérov a foriem a rozsahu ich angažovanosti v procesoch realizácieestskej stratégie;
- disponibilné zdroje pre realizáciu mestských stratégií a spôsoby ich získania a využitia na podporu žiaducich zmien;
- časový rámec pre implementáciu zmien vrátane postupnosti krokov;
- charakteristika predpokladaných rizík a špecifikácia podmienok pre vznik „čiernej labute“, „červenej labute“ a podobných neočakávaných udalostí.

Vízie predstavujú celkový dlhodobý cieľ/ciele a stručne opisujú uvažované zmeny. Predkladajú popis toho, ako mestá môžu vyzeráť v dlhodobom horizonte v prípade splnenia cieľov. Existujúci stav predstavuje stav rôznych mestských subsystémov. V navrhovanom stave sú subsystémy prekonfigurované do podoby vhodnej pre ekologicky udržateľnú budúcnosť miest. Procesy zmien miest vychádzajú zo zamerania sa na dosiahnutie hlavných cieľov. Stratégie ponúkajú rámec pre tieto ciele a zdroje pre udržateľnosť mestského rozvoja. Dôležité je previazanie na potenciál a zdroje, ktoré umožnia mestám ciele splniť. Spočiatku sa pri formovaní stratégií definujú iba hlavné problémy o ktorých sa predpokladá, že sa budú dať úspešne zvládnuť a rámce pre tieto aktivity. Niektoré mestá však musia čeliť výzvam, ktoré nemôžu byť riešené v rámci ich stratégií v požadovanom rozsahu a časovom horizonte.

Na dosiahnutie zmeny musia byť identifikované a mobilizované finančné, personálne a ďalšie zdroje. Špecifikácia krokov spolu s technickými parametrami ako na výzvy reagovať a ako problémy riešiť je časovo náročná a rokovania so zainteresovanými aktérmi zdĺhavé. V prípadoch, keď sa jedná o veľké infraštruktúrne projekty, je dôležité mať vyriešené aj majetkové a právne otázky súvisiace s investíciami. Musia byť identifikované hlavné zainteresované skupiny a organizácie relevantné pre realizáciu konkrétnych projektov a musí byť zhodnotená možnosť ich zapojenia do rozvojových aktivít miest. Identifikovanie aktivít vhodných pre ich zaangažovanie je predpokladom úspechu.



Časový rámec obsahuje strategické projekty, ich vplyv a zdroje na ich poskytnutie. Z neho sa odvodzuje predbežný harmonogram pre ich implementáciu. Lepšie sa hodnotia dopady aktivít realizovaných v krátkodobom ako v dlhodobom horizonte. Pri vytváraní mestských vízií bývajú identifikované projekty zahŕňajúce činnosti, príležitosti a zdroje rôznych druhov a veľkosti, ktoré pomôžu vízie realizovať. Rôzne projekty, akcie a činnosti sú integrované do jedného rámca strategických zmien v mestách. Komplexné systémy miest sú charakterizované nereducovateľnosťou, deterministickým chaosom, spätnými väzbami, obmedzenou predvídateľnosťou, emergenciou, samoorganizáciou, komplexnými adaptívnymi systémami, príbuznosťou, hierarchiami, rozmanitosťou, citlivosťou na počiatočné podmienky alebo nonlinearitou. Mestá sú charakterizované tiež nepredvídateľnými rozhodnutiami a akciami, rozmanitými formami prepojenia, inkrementálnymi zmenami, nepredvídateľnými priestorovými modelmi, zmenami vo veľkosti vlastníctva, autonómiou aktérov a ich dynamickými interakciami. Tieto aspekty komplikujú možnosť uplatňovať jednoduché riešenia a vytvárajú tzv. zlé problémy (ťažko riešiteľné úlohy, ktoré nemajú jednoznačne vhodné riešenia).

Stratégie miest pracujú s množstvom subsystémov miest, ako sú napríklad fyzická infraštruktúra, „zelené zóny“, priemyselné zóny, dopravné siete a pod. Sú zložené z dvoch častí: (1) popisu existujúceho stavu miest a (2) popisu navrhovaného/očakávaného stavu. Popisujú teda súčasnú a žiaducu situáciu miest v budúcnosti. Môžu byť ďalej modifikované, spresňované a aktualizované. Popis existujúceho stavu zhrňa, ako rôzne mestské systémy fungujú pred realizáciou zmien. Transformácia zo súčasného stavu konfigurácie fungovania miest do budúcich žiaducich stavov musí počítať aj s prípadnými nepredvídanými udalosťami. Cieľom je určiť zámer strategických postupov a stanoviť podmienky na ich plnenie. Existujúci stav predstavuje súčasný stav rôznych hlavných prvkov a procesov v systémoch miest: centrá služieb a obchodných aktivít; súbor kľúčových mestských aktérov a ich aktivít; technickú infraštruktúru (dopravnú, energetickú, informačnú, distribučnú) a ekologické parametre miest.

Potenciál pre ekologický rozvoj miest je mapovaný v celom ich teritoriálnom i funkčnom spektre. Orgány miest analyzujú umiestnenie, druh a intenzitu ekonomických a neekonomických aktivít. Nie všetky služby poskytované mestami a súkromným sektorom však napomáhajú znižovať ekologickú záťaž. Dôležitá je analýza toho, kde sa služby a obchody sústreďujú (o aký druh činnosti ide a s akými parametrami dostupnosti) tak, aby všetky tvorili funkčný ekologicky akceptovateľný mestský systém. Potom sa rozhoduje o oblastiach koncentrácie a ekologickej únosnosti aktivít. Niektoré vysoko špecializované zariadenia sú väčšinou alokované mimo mestských centier (napr. univerzity, nemocnice alebo športoviská či futbalové štadióny). V poslednom prípade je hľadiskom aj bezpečnosť a kapacita parkovísk.

Koncept „zeleného mesta“ utvára fyzickú podobu miest podľa špecifik uvedených vo víziách miest a ich stratégiách. Vedenia miest usmerňujú prostredníctvom niektorých pravidiel rozvoj miest. Tieto pravidlá bývajú často preberané na základe „dobrej praxe.“ Nie všetky mestá preukázali v minulosti schopnosť úspešne sa adaptovať na tieto princípy a preberať tak charakteristiky „zelených“ miest. Väčšina týchto miest sa však snaží pokračovať vo svojich snahách dosiahnuť ekologickú vyváženosť a potrebnú úroveň atraktivity pre obyvateľov. Pretože väčšie mestá disponujú vyššími hodnotami rôznych parametrov (napríklad vyššou intenzitou dopravy a vyššími úrovňami obchodných/výrobných aktivít), musia byť aj ich koncepty rozvoja modifikované. Prístup k centram miest s obchodmi a službami je dôležitým parametrom ovplyvňujúcim celkovú ekologickú záťaž v dôsledku tlaku na vysoký objem dopravných tokov. Opatrenia na ekologizáciu dopravy (znižovanie potreby využívania individuálnych foriem dopravy) možno realizovať tak, že všetky dôležité funkcie miest sú spolu efektívne a účelne koordinované. Rozmanité ekologické/prírodné infraštruktúry rôznych veľkostí a funkcií v mestách napomáhajú znižovať ekologické zaťaženie týchto miest. To si vyžaduje nový účel funkcií miest a originálne riešenie inovačných ekosystémových služieb.

Význam znalostí podrobnej úrovne mestských štruktúr je dôležitý, pretože tieto štruktúry súvisia so životmi obyvateľov. Konceptie ekologického rozvoja miest majú význam len vtedy, ak zmeny prebiehajú v celej škále úrovni miest. Mestskí aktéri nielen generujú, ale tiež kontrolujú, opatrenia vykonávané ohľadom dosahovania uhlíkovej neutrality. Angažujú sa v premene segmentov miest v



smere ekologicky prijateľných oblastí atraktívnych pre život. Účasť škály mestských aktérov na koncipovaní a realizácii strategických zmien vyžaduje prehodnotenie spôsobov spolupráce, plánovania a rozhodovania (napr. plánovanie na rôznych /mikro- a mezo-/ úrovniach štruktúry miest). Zlepšenie správy miest a strategický rozvoj miest môžu byť dosiahnuté koordinovaným úsilím mnohých mestských aktérov (napr. firiem, jednotlivcov a záujmových skupín). Význam ich účasti pri rozhodovaní je dôležitý. Niekedy sa riešia rozpory medzi snahami o zachovanie objektov s pamiatkovou hodnotou (ale s ekologicky horšími parametrami) a modernou výstavbou. Je preto potrebné zlepšiť verejný prístup k informáciám a súčasne podporovať obyvateľov miest k účasti na rozhodovaní o verejných otázkach. Len zlepšenie v tomto smere môže pomôcť udržať dôveru v činnosť orgánov miest pri realizácii procesov smerujúcich k vyššej udržateľnosti miest. Účasť obyvateľov na rozhodovaní o smerovaní rozvoja miest predstavuje významný faktor pre úspešné fungovanie miest.

Spoluúčasť rôznych mestských aktérov na ekologických aktivitách miest napomáha zodpovednému správaniu vedenia miest. Ide najmä o to zabezpečiť väčšiu efektivitu ľudských zdrojov, manažérskych systémov, mechanizmov správy a podpornej infraštruktúry. Stratégie miest sa môžu niekedy zameriavať aj na zmeny súvisiace s bežnými postupmi. Zmeny prístupu vo vzťahu k udržateľnému rozvoju miest sú dôležité pre prijatie nových spôsobov uvažovania a realizáciu bežných činností. Možno využívať aktivity, ktoré monitorujú pokrok pri programoch vytváraných na zníženie spotreby elektrickej energie, stimulov pre ekologické správanie alebo podpory inovácií.

Strategické rozhodnutia mestských orgánov musia byť zamerané na veľké infraštruktúrne projekty, ale tiež na posilňovanie mestských organizácií a rozvoj mestských verejných služieb. Programy s veľkými rozpočtami vyžadujú vyspelé schopnosti mestských orgánov a organizácií plánovať, získať a riadiť veľké mestské projekty. Sociálne a ekologické programy a infraštruktúrne investície potrebné na transformáciu zdrojov miest do ekologicky udržateľných rozvojových a finančne atraktívnych projektov sú pre mnohé mestá dlhodobými výzvami. Preto je dôležité zodpovedne alokovať potrebné rozpočtové prostriedky pre veľké projekty miest. Pri veľkých, nákladných a komplexných projektoch môže byť ťažké koordinovať zmluvných partnerov a monitorovať a riadiť postup prác. Kvôli realizácii programov udržateľného rozvoja však mestá musia uskutočňovať aj tieto formy rozsiahlych investičných akcií.

1.2. Správa miest

Kvalitná správa miest a ich efektívne inštitúcie vyžadujú transparentnosť a zodpovednosť pri rozhodovaní. Orgány miest musia mať dostatočné zdroje pre svoju činnosť. Musia sa zlepšiť postupy pri verejnom výberovom konaní a na úrovni miest musia byť prijaté také opatrenia, ktoré budú v súlade s environmentálne udržateľným spôsobom rozvoja miest v krátko-, stredne- a dlhodobom horizonte.

Dynamika miest je v globálnom aj európskom meradle nevyvážená. V poslednom období Európska únia zaznamenala rastúci dopyt po reakciách miest na globálne výzvy. Napriek skutočnosti, že mestská dimenzia sa čoraz viac odráža v politikách Európskej únie, stále platí, že mestá sú nedostatočne zastúpené v európskom rozhodovacom procese a utváraní a implementácii európskej agendy. Procesom strategického rozvoja a transformácie miest môže napomáhať model viacúrovňovej správy (k tejto problematike viď [6],[7]). Vzhľadom na komplexné výzvy, ktorým mestá čelia v globalizovanom svete, sú od nich vyžadované viacrozmerne stratégie. Ich mestské politiky sa rozvíjajú smerom k integrovanejšiemu prístupu aj prostredníctvom previazania rôznych úrovní správy.

Zlepšenie schopnosti miest realizovať vlastné veľké investičné projekty musí byť podporené existenciou zodpovedajúcich orgánov pre koncipovanie, riadenie a kontrolu dôležitých mestských projektov. Mestá sice môžu pre tieto činnosti využívať sprostredkovateľov (firmy), čo uľahčí vlastným kapacitám miest, ale zvýši to ich potrebu zabezpečiť kvalitný výber sprostredkovateľov. V dlhodobom horizonte je zrejme vhodnejšie posilňovať kapacity mestských orgánov zodpovedných za túto oblasť.

Efektívna správa miest môže pomôcť sprostredkovať prechod tradičných miest k ekologickým „zeleným“ mestám s nízkou tvorbou odpadov. Vedenia miest musia preto stimulovať aktérov k tomu,



aby využívali ekologicky vhodné zariadenia. K nim patria aj systémy riadené vyspelými technológiami podporujúce udržateľné postupy. Hodnotenie toho, ako môže byť environmentálna udržateľnosť podporovaná nástrojmi hospodárskej politiky, ktoré zahŕňajú simultánnu implementáciu šiestich dynamík správy, konkrétne, politickej správy (politická stabilita/žiadne násilie a 'názory a zodpovednosť'), ekonomickej správy (efektívnosť vlády a kvalita regulácie) a inštitucionálnej správy (kontrola korupcie a vláda zákona), si všima štúdia Traorého a kol. [8]. Zameriava sa na 44 afrických krajín v období 2000-2020 a empirické poznatky ukazujú, že zatiaľ čo ukazovatele individuálnej správy kladne ovplyvňujú emisie oxidu uhličitého (CO₂), kompozitný (kombinovaný) ukazovateľ správy má negatívny efekt na CO₂.

Vedenie miest má zodpovednosť za zdravie obyvateľov. Efektívna správa miest, ako aj uplatňované politiky, sú dôležité pre ochranu životného prostredia. Vyspelé technológie môžu pomôcť obyvateľom pochopiť, prečo sú tieto veci dôležité, a súčasne im môžu uľahčiť angažovanie sa vo verejných záležitostiach (napr. kontrolovať chybné rozhodnutia v mestských orgánoch). Efektívna mestská správa má možnosti ako posilniť túto angažovanosť. Spoločensky zodpovedná správa miest je preto zásadná pre riadenie strategických zmien a vytváranie udržateľného životného prostredia. Zmeny sa musia uskutočňovať v spolupráci s mestskými aktérmi a efektívna správa môže pomôcť posilniť ich význam. Moderné mestá sú spravované s využitím moderného plánovania, tvorby rozvojových koncepčných stratégií, harmonogramov výstavby, prvkov riadenia a správy a monitorovania zmien.

1.3 Environmentálna udržateľnosť

Kvantitatívne zachytenie tokov rôznych zdrojov (energetických, dopravných a pod.) v mestách je z hľadiska environmentálnej udržateľnosti dôležité. Ešte podstatnejší je však pohľad na mestské organizačné, správne a technické systémy, ktoré umožňujú vykonávať tieto toky v rámci mestských systémov. Environmentálna udržateľnosť tak znamená, že nie je dôležité len monitorovať slabé miesta z hľadiska závislosti miest na konkrétnych zdrojoch, ale tiež formulovať, realizovať a kontrolovať regulačné, inštitucionálne a znalostné systémy, ktoré nejakým spôsobom uľahčujú alebo obmedzujú tieto toky. To umožní vedeniu miest podporujúcich udržateľnosť, aby uskutočňovali rozhodnutia týkajúce sa modernizácieestskej infraštruktúry, ktorá zohľadňuje dlhodobé toky dôležitých zdrojov do miest a miest [9].

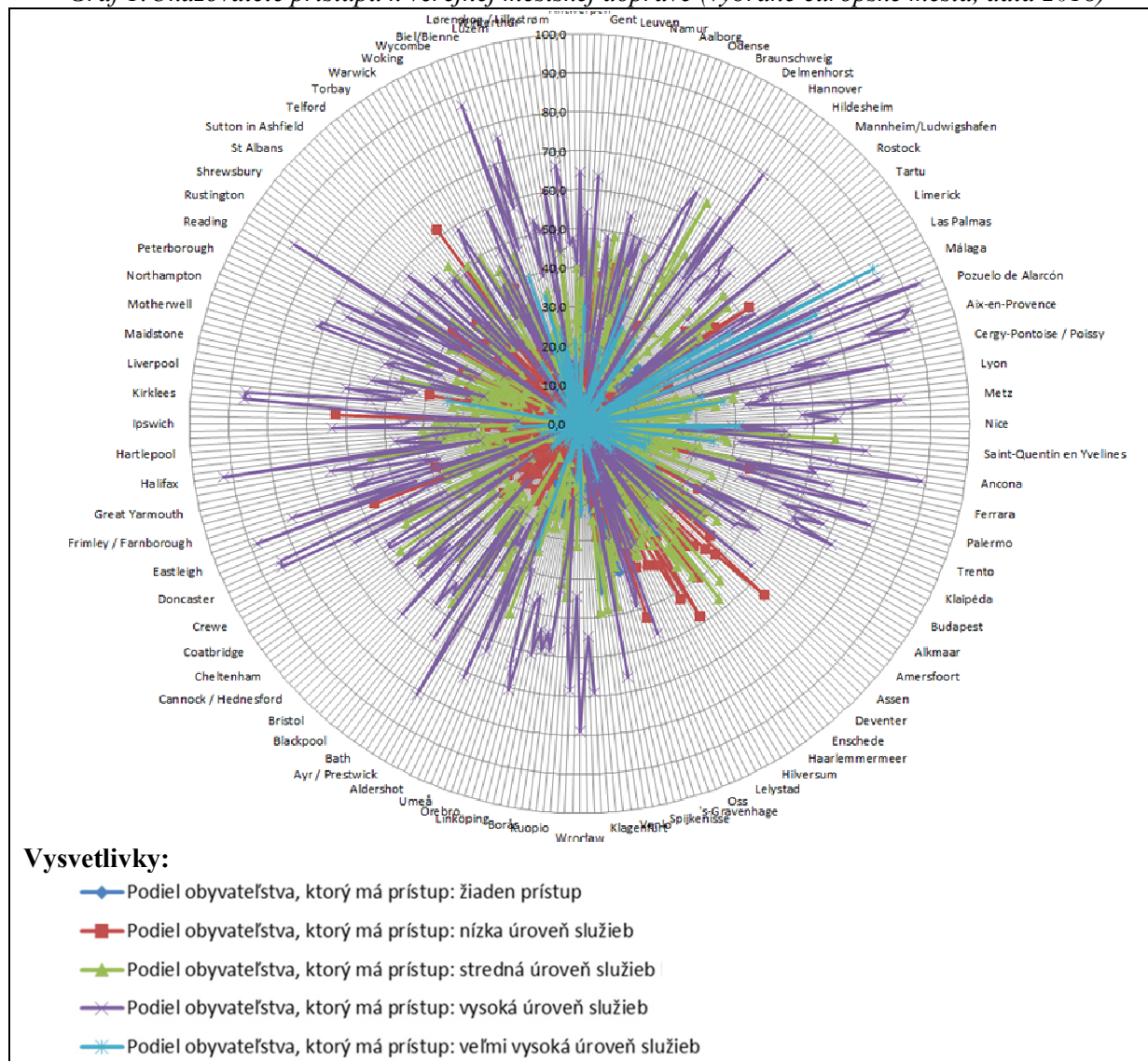
Zelené mestské plochy vrátane mestského poľnohospodárstva môžu pomôcť zmierniť efekt vysokých teplôt mestských betónových plôch, zvyšovať mestskú biodiverzitu, znížiť prívalové vody a riziko záplav a prispieť k rozvoju cirkulárnych ekonomík prostredníctvom rekultivácie a opätovného využitia organického odpadu. Avšak niektoré formy mestského poľnohospodárstva vyžadujú značné použitie energií a hnojív. Niekedy sú inovatívne prístupy aj také, ktoré nepatria medzi oficiálne zložky stratégií miest. Príkladom je švédske mesto Göteborg, ktoré predstavuje parciálne riešenie problému výkonnosti miest v oblasti mestského poľnohospodárstva (projekt využitia ošipaných vo verejných priestoroch pre kultiváciu pôdy - obohacujú ju lepšie ako chemické hnojivá). Ide o netypický príklad mestského poľnohospodárstva, ktorý tiež prispieva k udržateľnému rozvoju miest. V našich podmienkach, ak sa zoberie príklad Slovenskej republiky, nie je špecifické postavenie miest výraznejšie od pozície celej ekonomiky. V jednej zo svojich štúdií Vokoun [10] poukazuje na situáciu, že pôsobenie niektorých veľkých firiem v konkrétnych mestách SR ovplyvňuje aj negatívne životné prostredie v nich. Urbanizácia vo všeobecnosti môže poskytnúť dlhodobé ekonomické, sociálne a environmentálne efekty pre krajiny, avšak len za predpokladu, že nimi uskutočnené investície do infraštruktúry, bývania a verejných služieb budú efektívne a udržateľné.

Graf 1 slúži ako príklad pohľadu na situáciu, v akej sa nachádzajú rôzne európske mestá v oblasti dopravy. Konkrétne ide o to, aký podiel obyvateľov jednotlivých miest má dobrý alebo horší prístup k mestskej verejnej doprave. Zbežný pohľad ukazuje, že situácia vo väčšine vybraných európskych miest je pomerne dobrá a relatívne vyšší podiel obyvateľstva má dobrý prístup k verejnej mestskej doprave. Strategické rozhodovanie miest sa bude realizovať práve aj v oblasti mestskej dopravy. V kontexte rozvoja cirkulárnej ekonomiky a inovácií sa dá očakávať, že doprava v mestách bude uskutočňovaná kombináciou rôznych dopravných prostriedkov av mixe individuálnej a hromadnej



mestskej dopravy. Pre smerovanie ku klimaticky neutrálnej ekonomike a zastaveniu globálneho otepľovania zohrávajú mestá a regióny dôležitú úlohu. Keďže značné množstvo využitia energie (napr. v doprave) musí byť elektrifikované, musí byť dosiahnutý značný a rýchly pokrok v smerovaní k ekologickej tvorbe energie [11]. Prechod k ekologickej tvorbe elektriny však zostáva medzi regiónmi OECD veľmi nerovnomerný.

Graf 1: Ukazovatele prístupu k verejnej mestskej doprave (vybrané európske mestá, dáta 2018)



Prameň: vlastné spracovanie, dáta Európska komisia

Prechod od vozidiel poháňaných fosílnymi palivami k čistejším formám dopravy je dôležitý z hľadiska znižovania emisií a čistoty ovzdušia. Obyvatelia miest preto musia zodpovedne voliť spôsob dopravy. Cestná doprava vytvára viac ako pätinu emisií CO₂ v Európe a patrí medzi hlavné zdroje znečistenia ovzdušia. Avšak rozdielny počet súkromných vozidiel na obyvateľa v jednotlivých regiónoch prispieva k tomu, že sa takéto emisie značne líšia podľa typov regiónov v krajinách OECD. V ázijských a európskych krajinách majú metropolitné regióny v priemere menej vozidiel na obyvateľa ako regióny ďalej od metropolitných oblastí. V Estónsku, Fínsku, Rakúsku, Švajčiarsku, Švédsku a Veľkej Británii sú miery využívania motorových vozidiel prinajmenšom o 15 % vyššie v regiónoch ďalej od metropolitných oblastí než v metropolitných regiónoch [11].



S mnohými stále sa utvárajúcimi mestskými centrami v rozvojovom svete je príležitosť budovať vyspelé mestá, ktoré podporujú inkluzívny zelený rast a zlepšujú podmienky pre život ľudí. Príklady úspechov z Japonska, Kórejskej republiky a Singapuru ukazujú význam koordinovaného financovania a plánovania verejnej dopravy už v počiatkovej fáze a to tak pre dopravu do zamestnania ako aj pre uchovanie mestskej zelene. Skúsenosť Kolumbie, ktorá rozvíjala mestské trhy obligácií na podporu investícií vo svojich mestách, zasa ukazuje, že úspešné riešenia sa hľadajú nielen v Ázii alebo Európe.

Napriek tomu, že niektorí aktéri pri svojom rozhodovaní v oblasti udržateľných stavieb začali zvažovať sociálne a environmentálne dopady, existuje stále mnoho finančných i nefinančných prekážok pre investovanie do ekologických budov. Rámec Svetového ekonomického fóra pre dekarbonizáciu mestských budov sa snaží urýchliť investície prekonávaním týchto bariér. Tento rámec navrhuje, aby komplexnejší rozhodovací prístup, ktorý uznáva význam sociálnych a environmentálnych výsledkov a výkonnosti systému, bol kľúčom k zvýšeniu kapitálových tokov smerom k dekarbonizačným riešeniam.

2. KOMPROMIS MEDZI DLHODOBOŠŤOU A FLEXIBILITOU V STRATÉGIÁCH MIEST

Súčasnosť predstavuje značnú výzvu z pohľadu hľadania vhodného kompromisu medzi dlhodobými nastavenými strategickými rozvojovými cieľmi miest a potrebou dostatočnej miery flexibility pri hľadaní vhodných spôsobov ako tieto ciele v dynamicky sa meniacom prostredí dosiahnuť. Štruktúry správy by mali byť lepšie konfigurované, aby nedochádzalo k oneskoreniam strategických transformačných procesov a následnému vzniku množstva parciálnych problémov. Nové stratégie s ohľadom na rozvoj moderných miest musia byť integrované do legislatívy tak, aby odolali politickým cyklom a teda aj zmenám vo vedení miest. Orgány správy miest sa v dôsledku politických cyklov pravidelne menia, čo vedie k tomu, že sa niekedy ignorujú prospešné opatrenia uskutočnené v minulosti. Nové vedenia miest s odlišným spôsobom uvažovania ohľadom ekologických priorít môžu vytvárať mnoho prekážok pre aplikáciu pôvodných zmien a ich pôsobenie vo funkcii môže mať negatívny dopad na realizáciu prospešných opatrení z prijatých v minulosti. Tým sa môžu problémy miest znova objavovať s podobnou intenzitou.

Samotné zavádzanie vyspelých technológií do miest, bez zvažovania iných aspektov života, nie je žiaduci prístup k rozvoju miest. Bude potrebné tiež pôsobiť na formovanie správania obyvateľov, zmenu ich životného štýlu a vzorcov správania. To by mohlo predstavovať výrazný posun smerom k vyššej „šíkvnosti“ mestských systémov a ich vyššej environmentálnej udržateľnosti.

Mestá sú komplexné entity zložené z mnohých rôzne štruktúrovaných prvkov s nelineárnymi, premenlivými a nepredvídateľnými viacpočetnými vzájomnými väzbami. Tieto vzťahy medzi prvkami musia byť dostatočne silné na to, aby vydržali akékoľvek narušenie v komplexnom systéme. Keďže súčasné mestá čelia mnohým hrozbám, musí sa ich odolnosť a ekologická udržateľnosť vytvárať v celej komplexnej škále ich funkčných prvkov. Inak by mestá mohli byť značne zraniteľné napríklad vo vzťahu ku kybernetickým útokom.

Zmeny v stratégiách miest môžu byť vyvolané nielen aktívnym a uvedomelým vedením miest, ale aj vnútornými alebo vonkajšími tlakmi. Zatiaľ čo hospodárska politika štátu môže stanovovať reguláciu a limity vzťahujúce sa aj na mestá (vonkajší vplyv), tlak na zmeny môžu vyvolať aj aktivity niektorých záujmových skupín. Vyspelé digitálne technológie napomáhajú vyrovnáť sa s aktuálnymi aj potenciálnymi hrozbami, ale samy o sebe predstavujú aj zraniteľný segment fungovania moderných miest.



ZÁVER

Realizácia stratégií súčasných miest predstavuje výzvu, ktorá vyžaduje zvládnutie mnohých prekážok. Značnú výzvu pre predstaviteľov miest predstavuje hľadanie vhodného kompromisu medzi dlhodobými nastavenými rozvojovými cieľmi miest a potrebou dostatočnej miery flexibility pri hľadaní vhodných spôsobov ako tieto ciele dosiahnuť. Príspevok poukazuje na niektoré riziká spojené so strategickým plánovaním, vytváraním vízií a problematikou správy miest. Súčasný zväčšujúci sa a prehlbujúci rozmer regulácií dotýkajúcich sa fungovania miest vytvára pre tieto mestá množstvo náročných výziev. Ekologická udržateľnosť miest nemôže byť realizovaná bez ich trvalo sa zvyšujúcej prosperity. Stratégie miest a politiky trvalo udržateľného rozvoja by mali mať podobu koordinovaných akcií (s dobre definovanými procesmi a činnosťami, podporené pravidlami/reguláciami) smerom k posilňovaniu ekologicky prijateľných vzorcov správania. Je kľúčové, aby vedenia miest a ich jednotlivé organizačné zložky uznali, že realizované činnosti vyžadujú integrované prístupy a spoluprácu pre efektívne dosiahnutie environmentálnych zámerov. Správne orgány miest a ich organizácie sa budú musieť pripraviť na plnenie nových úloh. Všetky tieto subjekty by mali tiež posilniť svoje monitorovacie a hodnotiace programy, aby zabezpečili, že sú dostatočne kvalitné na meranie pokroku vo výsledkoch. Bude musieť začať proces hlbšieho integrovania týchto postupov do každodennej činnosti mestských aktérov. V niektorých prípadoch - napríklad pri nových výzvach, pred ktorými mestá stoja - však tieto entity nebudú schopné ciele adekvátne plniť. Všetci aktéri by však mali byť neustále motivovaní k tomu, aby udržali svoju dynamiku a rozsah aktivít na dosahovanie nielen vlastných cieľov, ale tiež strategických cieľov miest.

Pod'akovanie [zaradenie príspevku]

Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA č. 2/0111/21.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] UN, 2015: Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nation, New York.
- [2] RONDINELLI, D. A., JOHNSON Jr., J. H., KASARDA, J. D., 1998: The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness. *Cityscape: The Journal of Policy Development and Research* 3, No. 3 (1998): s. 71-105.
- [3] GOULD, K. A., LEWIS, T. L., 2016: Green Gentrification: Urban Sustainability and the Struggle for Environmental Justice. London: Routledge.
- [4] CHECKER, M.. 2011: Wiped Out by the 'Greenwave': Environmental Gentrification and the Paradoxical Politics of Urban Sustainability. *City and Society*, 23 (2), s. 210-229. ><https://doi.org/10.1111/j.1548-744X.2011.01063.x><
- [5] WOLF, M. J, EMERSON, J. W., ESTY, D. C., DE SHERBININ, A., WENDLING, Z. A. a kol., 2022: 2022 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- [6] BRZICA, D., 2014: Challenges of the (governance) complexities: Bratislava-Vienna functional urban area. In: KARABON, M. a kol. *Laboratories of multi-level governance: Analysis of possibilities of implementing multi-level governance instruments in four chosen urban functional areas in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia.* - Wrocław: The Society of Polish Town Planners printer in Green Press, 2014, s. 45-53. >https://issuu.com/institut_rozwoju_terytorialnego/docs/publikacja_pokonferencyjna_sl<
- [7] BRZICA, D., WASZKIEWICZ, J., BELOF, M., 2014: Multi-level governance: a model not only for today, but also for tomorrow? In: KARABON, M. a kol. *Laboratories of multi-level*



- governance: Analysis of possibilities of implementing multi-level governance instruments in four chosen urban functional areas in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. - Wroclaw: The Society of Polish Town Planners printer in Green Press, 2014, s. 9-16. >https://issuu.com/instytut_rozwoju_terytorialnego/docs/publikacja_pokonferencyjna_sl<
- [8] TRAORÉ, A., NDOUR, CH., ASONGU, S. A., 2023: Promoting Environmental Sustainability in Africa: Evidence from Governance Synergy. January 2023, European Xtramile Centre of African Studies (EXCAS), EXCAS Working Paper, WP/23/002.
- [9] SWILLING, M., ROBINSON, B., MARVIN, S., HODSON, M., 2013: City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Infrastructure Transitions. A Report of the Working Group on Cities of the International Resource Panel, UNEP 2013. ISBN: 978-92-807-3298-6.
- [10] VOKOUN, J., 2019: Environmentálne udržateľný rozvoj a zmena výrobných štruktúr. Sustainability – Environment – Safety, Zborník z IX. medzin. ved. konferencie, Bratislava, Žilina: Strix et SSŽP. ISBN 978-80-89753-37-6.
- [11] OECD, 2020: OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris, ><https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en><