

TRVALE UDRŽITELNÝ ROZVOJ A MĚSTO

Karel Schmeidler

Zhruba od konce 50. let jsme svědky stále intenzivnějších diskusí o udržitelnosti modelů ekonomického růstu založených na rostoucích surovinových a energetických vstupech a s tím spojeným nárůstem odpadů. V roce 1960 byla sepsána charta OECD, která vyzvala reprezentace sdružených, ekonomicky nejvyspělejších zemí, k podporování trvale udržitelného růstu. O 10 let později Výbor pro životní prostředí OECD zveřejnil závěr, že trvale udržitelného ekonomického rozvoje nelze dosáhnout bez zachování odpovídající základny přírodních zdrojů a stabilizované ekonomické bilance.

Nutnost trvale udržitelného urbánního rozvoje

Rozvojové limity vznikající v souvislosti s omezeností přírodních zdrojů a zhoršováním kvality jednotlivých složek životního prostředí lze překonávat pouze za cenu zvyšujících se nákladů. O celkovém rozsahu těchto nákladů však panuje značná nejistota, která se přirozeně přenáší i do nejistoty o objektivitě cen spotřebovávaných přírodních a environmentálních statků, které odrážejí preference spotřebitelů pouze dílčím způsobem, tj. dochází zde k selhání trhu. Navíc specifickým rysem řady environmentálních nákladů a užitků je jejich nadčasovost, neboť jejich působnost se přenáší i na budoucí generace. Zachování preferencí pouze současných generací tak nutně omezuje možnosti volby budoucích generací (budoucí zisky i ztráty jsou při ekonomickém rozhodování soustavně podceňovány). Výše uvedené teze odrážejí podstatu odmítavých stanovisek k udržitelnosti ekonomického rozvoje nezohledňujícího jeho environmentální konsekvence.

Trvale udržitelný rozvoj

Vzhledem k výše naznačeným skutečnostem, kdy celá řada důležitých environmentálních funkcí nemůže být ohodnocena tržními cenami ani nemůže být definováno adekvátní vlastnictví je zřejmé, že v dané oblasti musí hrát klíčovou roli stát.

Z hlediska výše uvedené problematiky vzbudila značný zájem britská studie „Plán na přežití“ a dále práce tzv. Římského klubu zpracovaná pod vedením Prof. Meadowse z roku 1972. V této práci dospěl autorský kolektiv na základě kvantifikace vztahů mezi počtem obyvatelstva, průmyslovou a zemědělskou výrobou, zásobami a čerpáním přírodních zdrojů a znečišťováním životního prostředí k závěru, že pokud nenastanou podstatnější změny stávajících trendů dojde v průběhu budoucího století k zastavení růstu obyvatelstva a průmyslové výroby. Práce byla značně kritizována zejména z hlediska zanedbání úlohy vědecko technického pokroku a přílišné agregovanosti použitého extrapoláčního modelu. Přesto však dosáhla svého účelu – probuzení zájmu veřejnosti a vlád průmyslových zemí o problematiku životního prostředí. Vznikla celá řada hnutí na ochranu životního prostředí. Nezávazně byly položeny základy ekologické politiky.

Původní protiklad mezi ekonomickými a environmentálními zájmy byl v dalším vývoji do jisté míry potlačen prostřednictvím koncepční integrace ekonomických a ekologických kritérií společenského rozvoje. Tento přístup odráží významná studie Světové komise pro životní prostředí a rozvoj (její vznik byl iniciován OSN), vedený tehdejší premiérkou norské vlády G. H. Brundtlandovou. Tato studie nazvaná „Naše společná budoucnost“ podrobně rozvedla praktické souvislosti aplikace principů trvale udržitelného

rozvoje. Trvale udržitelný rozvoj zde byl definován jako takový rozvoj, při kterém uspokojování potřeb současných generací neohrožuje uspokojování potřeb generací budoucích. Komise identifikovala 8 zásad – předpokladů realizace trvale udržitelného rozvoje (– dále TUR):

1. Oživení hospodářského růstu

Tato zásada zdůrazňuje roli chudoby jako příčiny znehodnocování životního prostředí. Interpretuje tedy ekonomický růst jako primární předpoklad řešení světových problémů, včetně problémů environmentálních.

2. Změna kvality růstu

Tato zásada předpokládá rozšíření hodnotících kritérií ekonomického růstu o environmentální a sociální kritéria. Původní otázka, zda podporovat ekonomický růst či nikoliv, se tak mění v otázku, jakou kvalitu ekonomického růstu chceme podporovat. To do značné míry koresponduje s tzv. Londýnskou ekonomickou školou, která odmítá názor neoklasické školy o možnosti dokonalé substituce přírodního a člověkem vytvořeného kapitálu a klade důraz na komplementární vztah člověkem vytvořeného a přírodního kapitálu (jeho zachování považuje za základní podmínku TUR).

3. Uchování a obohacení báze přírodních zdrojů

Tato zásada zdůrazňuje orientaci na snižování relativní spotřeby přírodních zdrojů. Společenský rozvoj by neměl znamenat újmu příštích generací – měl by být zachován princip mezigenerační rovnosti z hlediska možností využívání přírodních zdrojů a ohrožení přežití jiných druhů. Hlavními předpoklady naplnění této zásady jsou ochrana ekosystémů a biologické diverzity a zajištění trvale udržitelného rozvoje užívání obnovitelných zdrojů při jejich současném podmíněném preferování před neobnovitelnými zdroji, jejichž životnost by měla být prodlužována (např. recyklacemi).

4. Zajištění udržitelné úrovně populace

Za dlouhodobý cíl je pokládáno dosažení dynamické rovnováhy mezi růstem populace a disponibilními zdroji (to mj. znamená věnovat větší pozornost územním kapacitám únosnosti, resp. prostorovým mírám ekonomické závislosti daného segmentu populace na přírodním bohatství). Tato zásada se primárně týká rozvojových zemí, kde je třeba provádět odpovídající demografickou politiku jako jednu z priorit koncepčního usměrňování společenského rozvoje (rychlý demografický růst omezuje šance na vyřešení ostatních problémů tohoto rozvoje a tedy i možnost výhledového přechodu k TUR).

5. Nová orientace techniky

V tomto směru je zdůrazněna role rozvinutých zemí v zavádění ekologicky šetrných technologií a výrobků a nutnost vytvoření vhodných institucionalizovaných mechanismů podpory tohoto procesu na národní i mezinárodní úrovni (v tomto ohledu je za

zvláště významné považováno zavedení mechanismů preventivního posuzování environmentálních dopadů nových výrobků, technologií a investic).

6. Integrace ekonomických a ekologických aspektů

Tato zásada vychází z potřeby komplementárního posuzování ekonomických a ekologických, resp. environmentálních cílů v rámci celkové hospodářské politiky, včetně zohlednění odpovídajících mezinárodních souvislostí. Realizace této zásady je podmíněna dalším rozvojem metodologie hodnocení environmentálních nákladů a výnosů.

7. Reforma mezinárodních hospodářských vztahů

V tomto kontextu musí být odpovídající pozornost věnována obchodním, kapitálovým a technologickým tokům a jejich slučitelnosti s požadavky ochrany a péče o životní prostředí a přírodní zdroje. Zásadní význam mají především analýzy vlivů liberalizace obchodu na životní prostředí.

8. Posílení mezinárodní spolupráce

Zásada zdůrazňuje nutnost přiznání vyšší priority monitorování, hodnocení a výzkumu životního prostředí a přírodních zdrojů. V této souvislosti zaujímá zvláštní postavení mezinárodní harmonizace právních norem na ochranu životního prostředí.

Reformisté a reformátoři

Zastánce různých výkladů trvale udržitelného rozvoje a různých přístupů k jeho „usměrňování“ lze rozdělit do dvou velkých skupin. Jedny lze nazvat reformisty (transitionalists), druhé reformátory (transformationalists). Rozdíl mezi oběma skupinami spočívá v chápání cílů rozvoje a v relativním důrazu kladeném na ekonomický růst a sociální blahobyt jako primární zřetel aktivít trvalé udržitelnosti.

Reformismus představuje dominantní přístup, zastávaný nej-mocnějšími aktéry globální ekonomie. Zahrnuje vlády většiny, ne-li všech rozvinutých zemí, nadnárodní společnosti, mezinárodní instituce, jako jsou Světová banka a Mezinárodní měnový fond a jiné rozvojové banky.

Hlavní snahou reformismu je nalézt cesty k *udržitelnému rozvoji prostřednictvím ekonomického růstu*. Zastánci tohoto výkladu trvalé udržitelnosti jsou zásadně přesvědčeni, že ekonomika může růst bez omezení. Argumentují ve prospěch svého chápání věci tím, že pokračující ekonomický rozvoj poskytne zdroje potřebné pro řešení stávajících ekologických a jiných sociálních problémů. Integrovanou součástí jejich strategie je reforma teorie a praxe ekonomické politiky, která by vycházela ze *systému národního účtnictví*, jenž zdůrazňuje ekologické a sociální proměnné.

Další aspekty reformistické politiky zahrnují vytvoření politického systému, který by byl slučitelný s novými ekonomickými přístupy. Zvláštní důraz se proto klade na rozvoj institucí, které by byly schopné uskutečňovat reformu. Protože přechod k trvale udržitelnému rozvoji vyžaduje integraci ekonomických, sociálních a ekologických cílů, politické subjekty v jednotlivých zemích, kde takováto integrace rozhodování není možná, musí být schopné uzavírat mezi sebou dohody. Velmi široce formulovaným sociálním cílem politické reformy je *rozšíření účasti veřejnosti na rozhodování*, aby se zajistilo, že se budou v nejšířší míře brát v úvahu aspirace a zájmy celé občanské společnosti. Dalším cílem je nutnost integrace mezigenerační spravedlnosti jako etického a morálního principu do plánování a všech aktivit, nastolujících vztahy trvale udržitelného rozvoje.

Přesto základní recept této interpretace, jak řešit ekologické problémy, lze charakterizovat jako *environmentální manageris-*

mus. Je to přístup, který na jedné straně zdůrazňuje jen přibližnost důsledků a příčin degradace životního prostředí a který bagatelizuje význam procesů, jež je primárně způsobují. Premisou environmentálního managerismu je, že existuje dosažitelná *optimální rovnováha mezi využíváním přírodních zdrojů a udržitelností ekologických procesů*. Právě dosažení a udržení míry lidských vlivů na této úrovni nebo pod ní povede k trvalé udržitelnosti. Cílem environmentálního managementu by proto mělo být zjistit, kde leží toto optimum a využít mechanismů plánování a politického přesvědčování k jeho dosažení. To je kompatibilní s ekonomickým cílem nekonečného, i když podmíněného ekonomického růstu.

Reformátorský přístup se od předchozího podstatně liší jak co do premis, z nichž vychází, tak co do postojů svých představitelů. Zastánci reformátorského přístupu jsou rozmanité nevládní organizace, místní iniciativy a organizace občanské společnosti (grassroots) jak z rozvinutých, tak z rozvojových zemí. Určité prvky reformátorských řešení podporují i některé vlády, úřady a samospráva nižších územních celků (provincií, krajů a okresů).

Impulsem ke zvýšené iniciativě nevládních organizací byl úspěch a zkušenosti získané během Konference o životním prostředí a rozvoji v r. 1992 v Rio de Janeiru (UNCED). Bezprostředně po jejím skončení iniciovaly celou řadu projektů trvale udržitelného rozvoje, zaměřených na lokální a komunální úroveň. Právě tyto projekty jsou charakteristické pro reformátorský přístup, neboť jejich cílem je vytvořit *trvale udržitelné komunity*. Obsah projektů vychází z vědomí, že i když rozvinuté a rozvojové země čelí stejným ekologickým problémům, sociální procesy, které je vyvolávají se od sebe podstatně liší.

Reformátoři odmítají dominantní paradigma rozvoje a jeho zjednodušující důraz na ekonomický růst. Jsou přesvědčeni, že musí být nahrazeno novým a pluralistickým paradigmatickým rozvoje.

Reformátoři jsou přesvědčeni, že tradiční struktura a systém řízení byly nahrazeny působením mezinárodních ekonomických vztahů. Došlo k tomu, že místní komunity ztratily kontrolu nad svými místními zdroji a nad rozhodovacím procesem. Přesun moci z decentralizovaných komunit na centralizované národní a mezinárodní subjekty vedl ke vzniku trvale neudržitelných podmínek života venkovského obyvatelstva v rozvojových zemích. Navíc, konsolidace globální ekonomiky podkopala státní kontrolu nad ekonomikami národními.

Agenda 21

První mezinárodní konference o životním prostředí byla uspořádána pod záštitou OSN v roce 1972 ve Stockholmu. Na této konferenci byla mimo jiné přijata Deklarace o životním prostředí, Akční program a návrh na zřízení Programu OSN pro životní prostředí (UNEP). Hlavním cílem UNEP, který je soustavně naplňován, je podpora rozvoje mezinárodní spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí.

Konference v Rio de Janeiru si stanovila ambiciózní cíl – zpracovat celosvětový plán aplikace TUR v praxi. Přípravný výbor konference soustředil svoji pozornost na dva globální problémy životního prostředí: odlesňování země a s tím související snižování biodiverzity a klimatické změny v důsledku oteplování atmosféry, indukovaného vypouštěním tzv. skleníkových plynů. Původně předpokládané vytvoření právně závazné „Charty Země“ bylo nahrazeno Deklarací – Agendou 21. Tento dokument je rozčleněn na 4 tematicky zaměřené sekce:

Sekce I

se zabývá sociologickými a ekonomickými aspekty TUR. Dílčí kapitoly jsou věnovány mezinárodní spolupráci (zejména ve vztahu k liberalizaci obchodu), problémům chudoby, kritice špatných spotřebních návyků a nevhodně vedených výrobních postupů, demografickému vývoji, lidskému zdraví (včetně potřeb zlepšení primární zdravotní péče), problematice bydlení a integraci environmentálních aspektů do rozhodovacích procesů. Zdůrazněn je hlavně význam národních programů na odstranění chudoby jako základní podmínky přechodu rozvojových zemí k TUR a potřeba změny nevhodných spotřebních a výrobních návyků v rozvinutých zemích, které neúnosně vyčerpávají přírodní zdroje a nadměrně zatěžují ekosystémy odpady.

Sekce II

je orientována na problematiku managementu a zachování přírodních zdrojů. V uvedeném kontextu se jednotlivé kapitoly zabývají atmosférou, anorganickými a organickými surovinami, odlesňováním, diversifikací, ochranou horských oblastí, zemědělstvím, biodiverzitou, biotechnologiemi, oceány a jejich zdroji, zdroji pitné vody, nebezpečnými průmyslovými odpady, tuhými odpady a radioaktivními odpady, toxickými chemikáliemi. Významnou součástí sekce jsou požadavky cílené na vlády jednotlivých zemí (týkající se hlavně kontroly znečišťování ovzduší přesahujícího hranice). Dále je poukázáno na nutnost revize dosavadního managementu přírodních zdrojů ve vztahu k začlenění principů TUR a na zásadní význam národních zalesňovacích programů (i z hlediska ochrany před diverzifikací). Pozornost je též věnována tzv. alternativnímu zemědělství a zdravotní nezávadnosti potravin.

Sekce III

je zaměřena především na význam mezinárodních organizací. Obsahuje dílčí kapitoly věnované organizacím žen, mládeže, původního obyvatelstva, nevládním organizacím, průmyslovým, zemědělským a obchodním organizacím. Hlavní důraz je kladen na posílení vlivu jednotlivých skupin organizací a jejich začlenění do rozhodovacích procesů i s ohledem na prosazování záměrů TUR.

Sekce IV

je zaměřena na nástroje, které by měly pomoci realizaci TUR. Jednotlivé kapitoly jsou věnovány finančním zdrojům a mechanismům, ekologicky šetrným technologiím, vědě a výchově, mezinárodním právním a institucionálním nástrojům a informačnímu zabezpečení. Největší důraz je položen na začlenění Agendy 21 do národních politik a programů a s tím související potřebu založení pomocného fondu, zabezpečujícího transfer finančních prostředků z rozvinutých do rozvojových zemí (s důrazem na podporu uplatňování ekologicky šetrných technologií v rozvojových zemích).

Vybrané nástroje a opatření podporující prosazování konceptu trvale udržitelného rozvoje

Posuzování vlivů na životní prostředí

Důležitým nástrojem zajištění podmínek trvale udržitelného rozvoje je metoda E. I. A., která začíná být aplikována i u nás

v mnoha oblastech ekonomického, sociálního i urbanistického rozvoje.

Posuzování vlivů na životní prostředí lze považovat za legislativně kodifikované řízení, jehož účelem je určit všechny pravděpodobné změny, ke kterým může dojít u důležitých environmentálních veličin v souvislosti s realizací nějakého plánovaného záměru. Jeho výsledkem je písemný dokument s uvedenými předpokládanými environmentálními vlivy a celkové stanovisko k dané činnosti. Používaný metodologický přístup je označován zkratkou E. I. A. z anglického Environmental Impact Assessment.

Metoda E. I. A. byla vypracována a legislativně prvně zakotvena na přelomu 70. let v USA, kde se v podstatě vyvinula cestou rozšíření analýzy nákladů a výnosů, používané pro hodnocení efektivity alokace veřejných prostředků do různých technických projektů, o mimopěněnší kritéria. Základní dokument E. I. A. musí obsahovat následující ohodnocení:

- pravděpodobné vlivy zamýšlené akce na životní prostředí,
- nevyhnutelné negativní dopady akce,
- možné náhradní varianty akce,
- vztah mezi krátkodobými a dlouhodobými vlivy akce,
- nároky akce na nenahraditelné zdroje.

Později bylo do posuzování zahrnuto i hodnocení sociálních vlivů, analýza ekologického rizika (u nových technologií a nebezpečných výrob) a mezinárodních a globálních environmentálních dopadů dané akce.

K mezinárodnímu rozšíření metody E. I. A. přispěla zejména 1. Mezinárodní konference OSN o životním prostředí (Stockholmská konference). V Evropě byla Radou ES vydána směrnice o jejím provádění, na jejímž základě byla v roce 1988 metoda uzákoněna ve všech členských zemích. V ČR resp. bývalé ČSFR byla zavedena v roce 1992.

V praxi se provádění E. I. A. většinou člení na 4. etapy:

1. **Předběžné šetření (screening)** – cílem je posouzení nutnosti aplikace metody (pokud není tato aplikace legislativně přesně vymezena) a možnosti variantního řešení plánovaného záměru a dále zabezpečení informovanosti zainteresované veřejnosti.
2. **Stanovení rozsahu (scoping)** – určení těch atributů životního prostředí, které budou realizací plánovaného záměru významně ovlivněny (např. v USA se pro tento účel využívá příručka obsahující 49 atributů).
3. **Zhodnocení dopadů** – cílem je definitivní výběr atributů životního prostředí prokazatelně ovlivněných realizací plánovaného záměru, určení velikosti tohoto ovlivnění a sumarizace těchto změn (včetně synergických a sekundárních změn) za účelem stanovení celkového dopadu. Pro daný účel jsou používány následující výzkumné metody:
 - a) metoda ad hoc – jde o popisnou metodu, nezabývající se kauzálními vztahy;
 - b) metoda překládání vrstev – jejím základem jsou jednotlivé vrstvy zobrazující vždy změnu jednoho atributu v rámci zkoumaného území, celkové dopady jsou vyhodnoceny překládáním těchto vrstev (předností je ucelená informace o prostorových dopadech, interpretovaná často prostřednictvím geografických informačních systémů, někdy však na úkor vyhocení kauzálních vazeb);
 - c) indexová metoda – metoda vychází ze zobecněných poznatků o environmentálních dopadech plánovaných záměrů určitého typu (jde především o standardní akce s detailními

znalostmi kauzálních vztahů, jejichž četnost je přirozeně limitovaná);

- d) maticová metoda – jde o praktické rozšíření předchozí metody v rámci stanovených souborů projektových činností (např. projekty čerpacích stanic pohonných hmot);
- e) síťová metoda – rovněž tato metoda vychází z praktických zkušeností, jejichž kontinuální vyhodnocování umožňuje interpretovat komplexní environmentální vlivy plánovaných záměrů prostřednictvím sítí, reflektujících posloupnost a rozdílnost těchto vlivů v systému vazeb příčina – následek;
- f) metody CA – simulační počítačové metody integrující maticovou a síťovou metodu v procesu tvorby modelů vztahů příčina – následek.

4. Sepsání požadovaných zpráv – obsah a počet předkládaných dokumentů je specifikován příslušnými zákonnými předpisy.

Závěr

Diskuse o problému trvale udržitelného rozvoje v urbanizovaných oblastech, které jsou vystaveny tlaku investic a dalšího rychlého rozvoje, je v dnešní době velmi aktuální. Důvod vzniku myšlenky trvale udržitelného rozvoje má spoustu příčin, nejen z hlediska životního prostředí, ale i urbanismu a ekonomie. Myšlenka trvale udržitelného rozvoje prošla historicky sice krátkým,

ale významným vývojem. Spojení ekonomického rozvoje s ekologickými kritérii je cestou, která zaručí dobré životní podmínky i příštím generacím. Jako velmi podstatnou vidíme kritiku oddělenosti ekonomiky a životního prostředí v kontextu veřejného i soukromého rozhodování, fragmentární a nedostatečný environmentální management, nedostatek a nepřiměřenost institucionálních kapacit zejména v rozvojových zemích, nespravedlivá spotřeba zdrojů rozvinutými zeměmi, vliv globální ekonomiky, politiky mezinárodních organizací, jako je Světová banka a Mezinárodní měnový fond.

*Doc. Ing. arch. PhDr. Karel Schmeidler, CSc.
Ústav urban. tvorby FA VUT Brno*

Literatura:

1. KOVÁŘ, Jaromír: *Economic Instruments for Environmental Protection*, Karlova univerzita, Praha 1996
2. MEZŘICKÝ, Václav: *Základy ekologické politiky*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 1996
3. VITORKA, Milan: *Základy environmentální ekonomie*, Mendelova lesnická a zemědělská univerzita, Ekonomicko–správní fakulta, Brno 1998
4. CIHELKOVÁ, Eva a kol.: *Světová ekonomika*, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1996