

BYDLENÍ A ROZVOJ MĚST PO DVACETI LETECH OPĚT CELOSVĚTOVÉ TÉMA



Daniela Grabmüllerová

V roce 2016 budou mezinárodní diskuse často věnovány tématům bydlení a rozvoje měst. Ve dnech 17.–20. října se totiž bude v Quitu, hlavním městě Ekvádoru, konat na základě rozhodnutí Valného shromáždění OSN třetí celosvětová konference OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst – Habitat III. Cyklus summitů OSN o bydlení a rozvoji měst je dvacetiletý – první konference Habitat se konala v červnu 1976 v kanadském Vancouveru, druhá (Habitat II) proběhla v červnu 1996 v tureckém Istanbulu.

Organizace spojených národů, celosvětové fórum sdružující v současné době 193 států celého světa, vznikla v roce 1945 podpisem charty padesáti zakládajícími státy, mezi nimiž byla i tehdejší Československá republika.¹⁾ Charta OSN obsahuje mj. i cíl „prosazovat zvyšování životní úrovně, zaměstnanosti a podmínek pro hospodářský i sociální rozvoj“. Pro podporu rozvoje, který souvisí s životními podmínkami, byl proto v červnu 1976 v kanadském Vancouveru uspořádán první summit OSN na téma lidských sídel s názvem „Habitat“. Výstupem této první celosvětové konference na téma bydlení a měst byla „Vancouverská deklarace“, obsahující 64 doporučení pro členské státy. Po dvaceti letech – v červnu 1996 – se v tureckém Istanbulu konala druhá celosvětová konference zaměřená na bydlení a rozvoj měst „Habitat II“, která se řadila k sérii světových konferencí nejvyššího významu zaměřených na globální jevy a problémy, jakými byly konference o životním prostředí v Riu de Janeiro v roce 1992, káhirská konference o populaci v roce 1993, nebo konference o sociálních problémech ve Vídni v roce 1995. Dvěma hlavními tématy konference „Habitat II“ byly „přiměřené bydlení pro všechny“ a „udržitelnost rozvoje lidských sídel v urbanizujícím se světě“.

Již v roce 1996 byla patrná globalizace světového hospodářství, včetně silného vlivu nových technologií. Jako naléhavý problém byla identifikována zejména situace v megaměstech s více než deseti miliony obyvateli, jejichž počet se nadále zvyšuje, stejně jako počet obyvatel těchto metropolí. Na začátku 20. století žilo ve městech 14 % světové populace, v roce 2000 to již byla více než polovina a do roku 2050 to mohou být tři čtvrtiny. Např. nigerijský Lagos měl v roce 1950 necelých 300 tisíc obyvatel. V roce 1996 měl 8 milionů obyvatel a v roce 2013 již více než 13 milionů obyvatel. Brazílské Sao Paulo mělo v roce 1996 18 milionů obyvatel a v roce 2013 to bylo již 21 milionů. Na celém světě bylo k roku 2013 třicet megaměst s počtem obyvatel vyšším než deset milionů,²⁾ přičemž nejlidnatější je Tokio s téměř čtyřiceti miliony obyvateli. Z měst členských států EU je megaměstem pouze metropolitní Paříž s 11 miliony, Londýn je těsně „pod čarou“ s více než 9 miliony obyvateli. Jsou to však zejména megaměsta na jiných kontinentech než je Evropa, kde se hromadí největší problémy spojené se slumy, nedostatečným přístupem k pitné vodě, bydlení a základním

službám, včetně zdravotnictví a vzdělání. To je důvod, proč je urbanizace opakovaným tématem pro diskuse politiků na celosvětové úrovni. Základním dokumentem vyjednaným jako výstup z konference „Habitat II“ v roce 1996 byla „Habitat Agenda“ – obsáhlý text s mnoha opatřeními, politické závazky pak byly obsaženy v úvodní „Istanbulské deklaraci“. Členské státy OSN v ní potvrdily závazek podílet se na vytváření lepších podmínek pro život ve městech, na vytváření fungujícího trhu s bydlením, na účasti při rozvoji lidských sídel, včetně všech souvisejících otázek (životní prostředí, doprava atd.), na další mezinárodní spolupráci v těchto otázkách apod. Třetí celosvětový summit OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst v říjnu 2016 bude zaměřen na schválení oficiálního výstupu konference Habitat III, kterým bude přijetí dokumentu „New Urban Agenda“, reagujícího zejména na vývoj v oblasti měst s trvale rostoucím podílem světové populace žijící ve městech.

Přípravný proces konference Habitat III probíhá od roku 2014 podle postupu schváleného Valným shromážděním OSN. Celý proces je řízen přípravným výborem konference, v jehož čele stojí zvolené desetičlenné byro. Ze zemí EU byli za členy byra zvoleni zástupci Francie, Německa, České republiky a Slovenska, z mimoevropských zemí jsou členy zástupci Ekvádoru, Čadu, Chile, Indonésie, Senegalu a Spojených arabských emirátů. Přípravný výbor sdružující všech 193 členských států OSN se zatím sešel dvakrát – v září 2014 v ústředí OSN v New Yorku a v dubnu 2015 v sídle Programu OSN pro lidská sídla – UN-Habitat – v Nairobi. Třetí (a poslední) oficiální jednání přípravného výboru se bude konat v červenci 2016 v indonéské Jakartě. Byro předpokládá, že v mezidobí bude uspořádáno ještě neformální jednání přípravného výboru, a to již nad prvním pracovním návrhem dokumentu „New Urban Agenda“, který by měl být připraven na jaře 2016.

Příprava na konferenci Habitat III byla zahájena v roce 2014, kdy byly členské státy OSN vyzvány, aby – podle jednotné struktury a jednotného rozsahu – vypracovaly a v jednom z šesti oficiálních jazyků OSN (angličtina, francouzština, ruština, španělština, čínština a arabština) předložily své národní zprávy. Česká republika svou národní zprávu vypracovala a zaslala OSN v srpnu 2014 – poté, kdy ji projednala

1) Česká republika, jako nový stát vzniklý rozchodem se Slovenskem, se stala členem OSN 19. ledna 1993.

2) The Economist, „World in Figures“, edition 2013.

a schválila vláda svým usnesením č. 568 ze dne 14. července 2014. Ve své národní zprávě Česká republika informovala mimo jiné, že jejím specifikem je výrazná rozmanitost osídlení, vysoký stupeň rozdrobenosti venkovských sídel, malý počet velkých měst a významná role měst malých a středních. Předpokladem pro vytváření efektivních územních sítí je proto harmonický vyvážený rozvoj území a snižování vzájemných rozdílů mezi regiony. Dosažení vyváženého polycentrického rozvoje je reálné posílením partnerství a spolupráce mezi venkovem, jeho mikroregionálními centry a městy, dále zvýšením odpovědnosti a udržitelnosti při nakládání s krajinou, půdou, lesem a vodami a osobitými hodnotami měst a obcí. Česká republika proto podporuje projekty pro zamezení migrace z měst, usiluje o regionální a nadregionální dopravní dostupnost, modernizaci infrastruktury, péči o zeleň a její zakládání. Napomáhá rozvoji udržitelného cestovního ruchu na regionální a místní úrovni, prosazuje šetrné využívání krajiny, ekozemědělství, místní produkci potravin a komplexní péči o území. Další snahy směřují do podpory diverzifikace ekonomických činností, živnostenského podnikání, obnovy tradičních řemesel a produkčních odvětví na venkově a v periferních územích. Pozornost je také věnována ochraně nezastavěné krajiny a využití ploch přestavby před výstavbou na „zelené louce“. Neúměrnému rozpínání sídel – tzv. „urban sprawl“ – se snaží předcházet podporou obnovy využití existujících oblastí. Podstatným úkolem je přitom zajištění kvalitního a dostupného bydlení a vytvoření dostatku pracovních míst. Za nejspornější součást expanze měst na venkov považuje Česká republika zástavbu suburbanního charakteru, která se rozpíná do volné krajiny formou samostatných obytných „satelitních“ souborů „doplňujících“ zástavbu existujících venkovských sídel. Česká republika ve své národní zprávě informovala, že závazným nástrojem územního plánování ve vztahu k usměrňování územního rozvoje ve věcech republikového významu je Politika územního rozvoje. Ta poskytuje základní rámce pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí a pro koordinaci činnosti ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a jimi řízených úřadů, které mají dopad na využívání území, na jeho uspořádání, nebo které jsou podmínkami území zásadně ovlivňovány. Republikové priority v mezinárodních, přeshraničních a republikových souvislostech s cílem dalšího rozvoje území stanovují rámce k vytváření vyváženého vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel v území (udržitelný rozvoj území). Česká republika byla jedním z mála členských států OSN, který svou národní zprávu zaslal včas – některé státy tak neučinily dodnes.³⁾

Rok 2015 byl v rámci celosvětových příprav na konferenci Habitat III věnován odborným podkladům a sestavení skupin expertů z celého světa. V rámci orgánů OSN bylo v roce 2015 vypracováno celkem 22 tzv. „Issue papers“⁴⁾ shrnujících dostupné informace nutné pro následné koncipování politických doporučení, která budou podle předpokladů obsažena v do-

kumentu „New Urban Agenda“, na němž by se mělo do října 2016 shodnout všech 193 členských států OSN. Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo český překlad všech 22 „Issue papers“ a zveřejnil je na svých webových stránkách. Pro formulování návrhů deklarace a opatření pro dokument „New Urban Agenda“ bylo jmenováno celkem 10 skupin expertů z celého světa – tzv. „Policy Units“⁵⁾; přičemž každá skupina je složena z dvaceti odborníků s ohledem na vyváženost nejen geografickou, ale i profesní. Česká republika uspěla se svými dvěma nominacemi – prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc. z Fakulty architektury ČVUT a Mgr. Ing. Martin Lux, Ph.D. ze Sociologického ústavu Akademie věd se tak přímo podílejí na formulaci návrhu textu „New Urban Agenda“.

Začátkem roku 2015 byla zveřejněna výzva OSN, aby členské státy předložily do února své návrhy na uspořádání tematických a regionálních konferencí, které budou tvořit páteř přípravy summitu Habitat III. Vláda České republiky na návrh Ministerstva pro místní rozvoj projednala a schválila svým usnesením č. 93 ze dne 9. února 2015 podání své nabídky, že Česká republika v březnu 2016 uspořádá v Praze regionální konferenci pro státy severní polokoule pod názvem Evropský Habitat, jejímž tématem bude „Housing in Liveable Cities“ (bydlení v obyvatelných městech) a oficiálním výstupem dokument „Prague Declaration“ (pražská deklarace). Důvodem zájmu o uspořádání této mezinárodní akce byla zejména skutečnost, že Česká republika je na mezinárodní scéně v oblasti bydlení a rozvoje měst vnímána pozitivně a jako aktivní partner, a to zejména v rámci činnosti Evropské hospodářské komise OSN, která je jednou z pěti regionálních komisí OSN, a která sdružuje celkem 56 členských států – jedná se o státy celé Evropy (včetně všech 28 zemí EU), státy Společenství nezávislých států, USA, Kanadu a Izrael; geograficky se jedná o celou severní polokouli. Bydlením a rozvojem měst se v rámci Evropské hospodářské komise OSN zabývá „Committee on Housing and Land Management“ (Výbor pro bydlení a management krajiny), v jehož vedení zastává Česká republika místopředsnickou funkci. Tento výbor vyjednal text dokumentu „UN Geneva Charter on Sustainable Housing“ (Ženevská charta OSN o udržitelném bydlení), který byl oficiálně schválen plénem Evropské hospodářské komise OSN v dubnu 2015 jako příspěvek ke konferenci Habitat III. Cílem této charty je podporovat členské státy Evropské hospodářské komise OSN v jejich úsilí zabezpečit přístup ke slušnému, adekvátnímu, dostupnému a zdravému bydlení s ohledem na snížení dopadu sektoru bydlení na životní prostředí. Rozsah Charty se zaměřuje na zlepšení udržitelnosti bydlení v tomto regionu za podpory mezinárodní spolupráce prostřednictvím efektivních politik a kroků na všech úrovních. Česká republika se svou nabídkou na uspořádání regionální konference uspěla – koncem dubna 2015 byla vybrána jako hostitel konference Evropský Habitat a navržené téma i formát byly ze strany OSN potvrzeny.

3) Více informací na <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/Documents>

4) Dostupné na <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/issue-papers>

5) Dostupné na <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/policy>

Evropský Habitat se bude konat ve dnech 16.–18. března 2016 a zúčastní se jí několik tisíc osob z celého světa, především ze států severní polokoule. Tato mezinárodní akce bude globální „reklamou“ České republiky i Prahy, přispěje ke zvýšení prestiže na mezinárodní scéně a mimo jiné podpoří příjezdovou kongresovou turistiku i z mimoevropských zemí. Bude také příležitostí pro prezentaci realizovaných projektů bydlení a městského rozvoje zahraničním delegacím, včetně informací z regionů a jejich propagace. Kromě vlastních jednání vládních delegací budou své aktivity prezentovat nevládní a jiné mezinárodní organizace, jejichž činnost je zaměřena na bydlení a rozvoj měst, včetně evropských asociací. Konference Evropský Habitat se bude konat v období, kdy bude předsednickou zemí Evropské unie Nizozemsko, které je v oblasti rozvoje měst i územního plánování velmi aktivní. Proto s ním Ministerstvo pro místní rozvoj zahájilo spolupráci s cílem prezentovat během konference aktivity EU zaměřené na podporu rozvoje měst.

Konference Evropský Habitat bude jednou z prvních implementačních akcí v rámci OSN, které budou reflektovat nových 17 schválených cílů nové agendy udržitelného rozvoje OSN „Agenda for Sustainable Development 2030“, přijaté⁶⁾ summitem OSN, který se konal ve dnech 25.–27. září 2015 v New Yorku. Summit OSN k udržitelnému rozvoji byl závěrečným několikaletého složitého vyjednávání o rozvojové agendě OSN pro nadcházejících 15 let. Vyjednávána byla zejména sporná témata týkající se lidských práv, vyvážení formulací o udržitelném rozvoji a o vymýcení chudoby, aplikace principu sdílené, avšak diferencované odpovědnosti, vazby prostředků implementace na výsledky vyjednané na summitu OSN o financování rozvoje (v Addis Abebě v červenci 2015), přesnější formulace o klimatické změně a o vyjednávání nové dohody v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu,⁷⁾ výše oficiální rozvojové pomoci nejméně rozvinutým zemím OSN a formulací o populaci žijící pod zahraniční okupací nebo koloniální správou. Soubor celkem 17 cílů a 169 opatření udržitelného rozvoje bude naplňován od začátku roku 2016 po následujících 15 let, včetně využívání nástrojů mezinárodní multilaterální spolupráce v rámci OSN. Stále ještě probíhá vyjednávání o indikátorech pro monitoring budoucího pokroku v plnění cílů udržitelného rozvoje. Během první poloviny roku 2016 by mohl být představen konsolidovaný návrh (jde zejména o mezinárodně porovnatelná statistická data). Od ledna 2016 byla zahájena implementace schválených cílů. Podobně, jako tomu bylo při adaptaci na strategický rámec „Millennium Development Goals“ (Rozvojové cíle tisíciletí), mají členské státy OSN co nejdříve sladit cíle udržitelného rozvoje a své vnitrostátní strategie.

Výčtu cílů a opatření udržitelného rozvoje do roku 2030 předchází politická deklarace obsahující celkem 59 odstavců. Odstavec č. 35 obsahuje text vztahující se ke konferenci Habitat III: „Jsme si vědomi, že udržitelný rozvoj a řízení měst jsou pro kvalitu života našich lidí zásadní. Budeme spolupracovat s místními orgány a komunitami při obnově a plánování našich

měst a lidských sídel, s cílem podpořit soudržnost komunity i osobní bezpečnost a stimulovat inovace a zaměstnanost. Budeme snižovat negativní dopady městských aktivit a chemikálií, které jsou pro lidské zdraví a životní prostředí nebezpečné, mimo jiné environmentálně šetrnějším nakládáním, správným řízením a bezpečným používáním chemických látek, snižováním množství odpadů a jejich recyklací a efektivnějším využíváním vody a energie. Budeme dále pracovat na minimalizaci dopadu měst na globální klimatický systém. Také budeme brát v úvahu populační trendy a projekce počtu obyvatel v našich národních, venkovských a městských rozvojových strategiích a politikách. Těšíme se na nadcházející konferenci OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst v Quitu, v Ekvádoru.“

Seznam schválených cílů udržitelného rozvoje („Sustainable Development Goals“⁸⁾); cíl č. 11 se přímo týká rozvoje měst:

1. Vymýtit chudobu ve všech jejích formách všude na světě.
2. Vymýtit hlad, dosáhnout potravinové bezpečnosti a zlepšení výživy, podporovat udržitelné zemědělství.
3. Zajistit zdravý život a podporovat blahobyt pro všechny bez rozdílu věku.
4. Zajistit inkluzivní, spravedlivé a kvalitní vzdělávání a podporovat celoživotní vzdělávání pro všechny.
5. Dosáhnout rovnosti mezi ženami a muži a posílit postavení všech žen a dívek.
6. Zajistit dostupnost vody a sanitačních zařízení pro všechny a udržitelné hospodaření s nimi.
7. Zajistit přístup k cenově dostupným, spolehlivým, udržitelným a moderním zdrojům energie pro všechny.
8. Podporovat trvalý, inkluzivní a udržitelný hospodářský růst, plnou a produktivní zaměstnanost a důstojnou práci pro všechny.
9. Vybudovat odolnou infrastrukturu, podporovat inkluzivní a udržitelnou industrializaci a inovace.
10. Snižit nerovnost uvnitř zemí i mezi nimi.
11. Vytvořit inkluzivní, bezpečná, odolná a udržitelná města a obce.
12. Zajistit udržitelnou spotřebu a výrobu.
13. Přijmout bezodkladná opatření na potírání změny klimatu a jejích dopadů (s uznáním, že Rámcová úmluva OSN o změně klimatu je primárním mezinárodním, mezivládním fórem pro vyjednávání globální reakce na změnu klimatu).
14. Chránit a udržitelně využívat oceány, moře a mořské zdroje pro zajištění udržitelného rozvoje.
15. Chránit, obnovovat a podporovat udržitelné využívání suchozemských ekosystémů, udržitelně hospodařit s lesy, potírat dezertifikaci, zastavit a následně zvrátit degradaci půdy a zastavit úbytek biodiverzity.
16. Podporovat mírové a inkluzivní společnosti pro udržitelný rozvoj, zajistit všem přístup ke spravedlnosti a vytvořit efektivní, odpovědné a inkluzivní instituce na všech úrovních.
17. Oživit globální partnerství pro udržitelný rozvoj a zvýšit prostředky pro jeho uplatňování.

6) Více na <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

7) Tento „klimatický“ summit OSN se bude konat ve dnech 30. listopadu až 11. prosince 2015 v Paříži.

8) Překlad 17 cílů do češtiny pochází z webové stránky OSN.

Sedm dílčích cílů dojednaných v rámci cíle č. 11. „Vytvořit inkluzivní, bezpečná, odolná a udržitelná města a obce“:

- 11.1 Do roku 2030 zajistit všem přístup k odpovídajícímu, bezpečnému a cenově dostupnému bydlení a základním službám a zlepšit podmínky ve slumech.
- 11.2 Do roku 2030 poskytnout všem přístup k bezpečným, cenově dostupným, přístupným a udržitelným dopravním systémům zlepšením bezpečnosti silničního provozu, a to zejména rozšířením veřejné dopravy, se zvláštním zřetelem na potřeby osob ve zranitelné situaci, žen, dětí, osob se zdravotním postižením a starších osob.
- 11.3 Do roku 2030 zlepšit inkluzivní a udržitelnou urbanizaci a kapacity pro participativní, integrované a udržitelné plánování a řízení lidských sídel ve všech zemích.
- 11.4 Posílit úsilí v ochraně a zachování světového kulturního a přírodního dědictví.
- 11.5 Do roku 2030 výrazně snížit počet úmrtí, počet zasažených lidí a výrazně snížit přímé ekonomické ztráty, vztahující se ke globálnímu hrubému domácímu produktu, v důsledku katastrof, včetně katastrof majících vazbu k vodě, se zaměřením na ochranu chudých a osob v obtížných situacích.
- 11.6 Do roku 2030 snížit nepříznivý dopad na životní prostředí v přepočtu na obyvatele měst tím, že bude věnována zvláštní pozornost kvalitě ovzduší a komunálnímu a ostatnímu odpadu.
- 11.7 Do roku 2030 poskytnout univerzální přístup k bezpečným, inkluzivním a přístupným zeleným a veřejným prostorům, zejména ženám a dětem, starším lidem a osobám se zdravotním postižením.

Tři opatření dojednaná v rámci cíle č. 11:

- 11.a Podporovat pozitivní ekonomické, sociální a environmentální vazby mezi městskými, příměstskými a venkovskými oblastmi posílením národního a regionálního plánování rozvoje.
- 11.b Do roku 2020 výrazně zvýšit počet měst a lidských sídel přijetím a realizací integrovaných politik a plánů pro začleňování, účinné využívání zdrojů, pro zmírňování a přizpůsobení se změně klimatu a odolnost vůči katastrofám a vyvinout a implementovat, v souladu s „Rámcem pro snižování rizik a katastrof 2015–2030“, holistické řízení rizik katastrof na všech úrovních.
- 11.c Podporovat nejméně rozvinuté země, a to i prostřednictvím finanční a technické pomoci, v budování udržitelných a odolných budov s využitím místních materiálů.

Konference Evropský Habitat v Praze v březnu 2016 tak bude příležitostí pro diskusi na široké mezinárodní úrovni (včetně účasti partnerů) o tom, jak v rámci regionu 56 členských států vytvořit nástroje, které by účinně přispěly k udržitelnému rozvoji měst a k lepší dostupnosti bydlení. Závěrečný dokument „Prague Declaration“ bude navazovat na „UN Charter on Sustainable Housing“, bude reflektovat cíle udržitelného rozvoje v tomto regionu a bude především příspěvkem do budoucí globální dohody „New Urban Agenda“, která v říjnu 2016 vyjádří politickou vůli 193 členských států OSN aktivně řešit zlepšování podmínek života ve městech napříč celou planetou.

Ing. arch. Daniela Grabmüllerová, MBA, Ph.D
Odbor evropských záležitostí
Ministerstvo pro místní rozvoj

ENGLISH ABSTRACT

Housing and urban development: a global topic after twenty years, by Daniela Grabmüllerová

In 2016 numerous international discussions will address subjects of housing and urban development. Based on a decision of the General Assembly, the third United Nations worldwide conference on housing and sustainable development of cities, Habitat III, will be held 17–20 October in Quito, the capital of Ecuador. These UN conferences take place every twenty years; the first Habitat conference was held in June 1976 in Vancouver, Canada, and the second, Habitat II, in June 1996 in Istanbul, Turkey.