

Koncepcia urbanizácie Slovenskej republiky

Proces urbanizácie pôvodne znamenal rozvoj miest ako sídelných centier a prebiehal „bodovým“ spôsobom v rámci ich kompaktného územia, dost jednoznačne vymedzeného. Vývojom sa tento proces preniesol na okolité sídla a v súčasnosti rozumieme pod pojmom urbanizácia plošnejší prejav sídlenia, t. j. proces, ktorý nie je obmedzený iba na jedno sídlo — mesto, ale zahrňuje i jeho okolité sídla, napriek tomu, že sú fyzicky samostatnými jednotkami. V dôsledku funkčno-prevádzkových vzťahov medzi nimi vznikajú vyššie formy sídelných štruktúr.

Proces sídlenia a jeho priestorové prejavy sú priamo úmerné vývojovému procesu určitej spoločnosti, ktorý závisí od konkrétnych podmienok ekonomických, sociálnych, kultúrnych i politických, ale aj prírodných a klimatických.

Pri týchto úvahách vznikajú otázky, do akej miery je možné proces sídlenia riadiť, ovplyvňovať, usmerňovať, do akej miery je možné riadiť intenzitu procesu urbanizácie a ako využiť tieto procesy k celkovému prosperu ďalšieho vývoja a existencie spoločnosti.

Predstava, že proces sídlenia sa môže riadiť, resp. usmerňovať výlučne územným plánovaním, prostredníctvom úzkej skupiny špecialistov v projektovej, resp. riadiacej sfére, je naivná. Odporuje názoru, že proces sídlenia je prejavom procesu spoločenského vývoja. Takže ani úplnú zodpovednosť za predchádzajúci vývoj sídlenia nemôžeme pripísať iba na vrub územnoplánovacej sféry.

Kto a akým spôsobom ovplyvňuje proces sídlenia? Tento proces je prejavom prieniku uspokojovania troch záujmov: záujmov užívateľov — teda obyvateľov konkrétneho územia; záujmov vedy a technického pokroku — ktoré sa realizujú konkrétnymi technologickými, technickými a ekonomickými procesmi a záujmov riadiacej sféry. Koordinácia a vzájomné ovplyvňovanie týchto troch záujmov priamo vplývajú na kvalitatívnu úroveň priestorových prejavov činností — na tvorbu a formovanie osídlenia. Osídlenie je tak prejavom spoločenských a hospodárskych pomerov príslušnej spoločnosti v príslušnom období.

Zosúladovanie záujmov všetkých zainteresovaných je problém, ktorý treba skúmať, hodnotiť a riešiť v príslušných projekčných a plánovacích organizáciách. Oblasť priestorového prejavu tohto prieniku záujmov zúčastnených strán je doménou územného plánovania. Jeho výsledok slúži ako podklad na usmerňovanie procesu sídlenia. Ak sa uplatnia princípy teórie systémov v integrite všetkých záujmov, vytvoria sa vhodné východiská a predpoklady na správnu transformáciu cieľov rozvoja do konkrétnych technických a technologických postupov rozvoja osídlenia. Naopak, preferovanie ktorejkoľvek oblasti záujmov, vedie k deformáciám vo vývoji osídlenia.

Vývoj osídlenia a urbanizácie Slovenska v posledných 40-tich rokoch indukovali v podstate radikálne hospodárske zmeny — industrializácia Slovenska a kolektivizácia poľnohospodárstva. Popri týchto ekonomických impulzoch pôsobili na formovanie osídlenia i vplyvy politické, najmä zospoločenšenie všetkých výrobných prostriedkov a systém riadenia štátu; ďalej vplyvy sociálne — plná zamestnanosť sa chápala ako administratívno-politický a nie ekonomický jav; materiálno-technické — nízka úroveň priemyselných a ostatných výrobných fondov; napokon urbanisticko-teoretické — teória skupinového, resp. strediskového systému osídlenia, prevzatá z ekonomicky vyspelých krajín.

Nástroje, ktoré sa uplatňovali v procese urbanizácie, vychádzali z existujúcich politicko-spoločenských podmienok a mali najmä charakter administratívny (uznesenia vlády), v menšej miere ekonomický. V súlade s týmito podmienkami ekonomického vývoja Slovenska bolo treba pristúpiť i ku koncepcnému riešeniu osídlenia a urbanizácie. Tento proces usmerňoval rad závažných uznesení vlád ČSSR a SSR, ktoré sa dotýkali napr. výstavby dediny, výstavby bytov, občianskej a technickej vybavenosti vidieckych sídiel, postupu vypracovania dlhodobej koncepcie vývoja osídlenia, koncepcie rozvoja ekonomických oblastí Slovenska a určenia centier oblastí, vytvorenia strediskovej sústavy osídlenia, zásad hlavných smerov urbanizácie Slovenska a pod. Na základe týchto uznesení bol vypracovaný Projekt urbanizácie SSR (PU SSR), schválený uznesením vlády SSR č. 284 r. 1976 ako otvorený územno-technický podklad na riešenie územnoplánovacej dokumentácie, ako aj na koordináciu investičných akcií. Súčasne toto uznesenie vlády zavádzalo projekt urbanizácie pravidelne aktualizovať.

PU SSR odporúčal formovať osídlenie podľa polarizačných a aglomeračných princípov. Odporúčal posilňovať existujúce aglomerované priestory, ale aj vytvárať ďalšie. Vymedzil tzv. hospodársko-sídelné aglomerácie ako základ vyšších štruktúr — mestských regiónov. Vymedzil 13 mestských regiónov, ktoré hierarchicky členil do 3 skupín: — metropolitné, veľko-

mestské a základné, ktoré mali byť ťažiskovými priestormi trinástich oblastne-plánovacích území. Okolo významných centier osídlenia odporúčal formovať sídelné štruktúry nižšieho významu — hospodársko-sídelné aglomerácie. Tie neskôr nahradili urbanizačné priestory strediska osídlenia obvodného významu, ktoré vymedzovali a schvaľovali rady príslušných KNV. Slúžili ako podklad na udeľovanie štátnej podpory pri individuálnej bytovej výstavbe.

Praktický život spoločnosti, ktorý v zásade smeroval do ťažiskových priestorov osídlenia, nenaplnil však predstavy o formovaní aglomerácií a mestských regiónov. Skutočnosť bola taká, že i keď pribúdalo aktivít aj obyvateľstva v aglomeráciách a mestských regiónoch, bolo to takmer výlučne v dôsledku rastu a vývoja centier týchto priestorov. Často namiesto toho, aby sa v zmysle aglomeračných princípov popri centre rozvíjali aj príslušné sídla, bolo to naopak. Túto skutočnosť možno pripísať na vrub koncentračno-centralistickej politike plánovacích orgánov v oblasti podpory rozvoja pracovných príležitostí v priemyselnej výrobe a v oblasti bytovej výstavby. 70—80 % bytovej výstavby za päťročnicu v okrese sa bežne realizovalo v strediskách osídlenia obvodného významu; napr. v okrese Martin r. 1971—1985 sa 78,9 % bytovej výstavby sústredilo v okresnom meste.

Vývoj stupňa urbanizácie Slovenska možno sledovať napr. podľa počtu obyvateľstva v mestách, alebo na vidieku (podrobnejšie v článku P. Radvániho). Na reguláciu vývoja obyvateľov v jednotlivých obciach spracúvala Slovenská plánovacia komisia v spolupráci s oblastnými plánovacími orgánmi výhľadovú projekciu obyvateľstva. Tento podklad bol záväzný pri spracúvaní územnoplánovacej dokumentácie jednotlivých obcí. Koncentračné tendencie vo väčšine prípadov spôsobili prekročenie uvažovaného počtu obyvateľov v centrách. Na Slovensku žilo r. 1980 2,508 mil. obyvateľov v 124 obciach s mestským štatútom a podľa projekcie obyvateľstva z r. 1982 mal vzrásť ich počet do r. 1985 na 2,753 mil. Skutočnosť bola však 2,804 mil. obyvateľov r. 1985, čo znamená, že v týchto mestách pribudlo 50,4 tis. obyvateľov, t. j. ca o 21 % viac, ako sa uvažovalo. Túto tendenciu možno do značnej miery pripísať nerovnomernému rozdeleniu pracovných príležitostí.

V r. 1980 bolo v týchto 124 mestách 1,634 mil. pracovných príležitostí, teda 72,49 % všetkých pracovných príležitostí na Slovensku. V r. 1985 ich bolo 1,765 mil., teda 73,34 %.

Situáciu v rozmiestnení pracovných príležitostí môžeme hodnotiť ukazovateľom intenzity zamestnanosti (počet pracovných príležitostí na 100 bývajúcich obyvateľov). V roku 1980 to bolo za celé Slovensko 45,09, z toho v mestách 65,14 a ostatných sídlach 24,9. V r. 1985 mal tento ukazovateľ hodnotu 46,48 (Slovensko), v mestách 62,95 a v ostatných sídlach 27,02. Z toho intenzita zamestnanosti v sekundárnej sfére bola

r. 1985 v SR 20,47, v mestách 32,73 a v obciach iba 5,99.

Na spomínané koncentračné tendencie a stupeň urbanizácie (meraný počtom obyvateľstva v mestách) majú odborníci a laická verejnosť rôzne, často diametrálne odlišné názory, najmä pri porovnávaní s ostatnými štátmi Európy. Napríklad v mestách nad 100 tisíc obyvateľov bývalo r. 1970 vo Veľkej Británii 48,6 %, SRN 37,5 %, Holandsku 33,4 %, Rakúsku 31,3 %, Juhoslávii 12,8 %, Albánsku 7,8 %, v Českej republike 15,3 % a v Slovenskej republike 9,9 %. V súčasnosti žije v mestách nad 100 tisíc obyvateľov v SR ca 12,5 % obyvateľstva. Určité špecifikum, ktoré výrazne ovplyvnilo situáciu v stave osídlenia a urbanizácie Slovenska, je skutočnosť, že hodnoty, ktoré má v súčasnosti, dosiahol v relatívne krátkom časovom intervale ca 30-tich rokov.

V rámci II. aktualizácia Projektu urbanizácie Slovenska sa uskutočnilo hodnotenie polarizačných a aglomeračných väzieb medzi obcami. V rámci neho sa skúmali otázky hierarchie centier osídlenia, aglomeračné väzby a spätosť príslušných obcí s vybranými centrami. Podkladom boli výsledky zo sčítania ľudu, domov a bytov za rok 1980; zamestnanosť; úroveň občianskej vybavenosti a údaje o dochádzke za prácou. Výsledky v zásade potvrdili hierarchické postavenie hlavných centier osídlenia Slovenska, naznačili určité rozdiely v hodnotení postavenia niektorých stredísk osídlenia obvodného, miestneho a nestrediskového významu a vyjadrili niektoré rozdiely vo vymedzení aglomerácií a mestských regiónov v PU SSR z r. 1976.

V súčasnosti sa spracúva III. aktualizácia Projektu urbanizácie Slovenska pod názvom Koncepcia urbanizácie Slovenskej republiky. Zmena názvu nevyplývala z formálnych hľadísk, ale z názorov na spôsob spracovania, spôsob a obsah výpovedí tejto úlohy, po vzájomnej dohode so spracovateľmi Koncepcie urbanizácie Českej republiky ešte r. 1988. V súčasnom období všeobecných radikálnych zmien v politickej a ekonomickej sfére vystupujú tieto otázky o to naliehavejšie do popredia. Spôsob vyjadrovania a metódy spracovania nie sú len problémom tejto koncepcie, ale aj územného plánovania všeobecnejšie.

Vplyvy a problémy, ktoré bude treba prehodnotiť vo vzťahu ku Koncepcii urbanizácie SR, možno zhrnúť do dvoch okruhov: politicko-spoločenského a metodického. V prvom pôjde o zmeny v spoločnosti, kde sa dá očakávať:

- Obyvateľstvo bude vo väčšej miere ako doteraz rozhodovať o územnom rozmiestnení základných funkcií v priestore, ktorý bude obývať vo väzbe na ekonomický mechanizmus a s ohľadom na tvorbu životného prostredia.

- Nový ekonomický mechanizmus, ktorý sa u nás vytvára — t. j. trhové hospodárstvo, postaví územný faktor do aktívnej polohy pri rozhodovaní o rozvoji ekonomických procesov v priestore. Hodnota pozem-

kov a ich poloha v priestore, ako aj prírodné, kultúrne a historické hodnoty a ich ochrana sa stanú aktívnymi atribútmi pri rozhodovaní ekonomického subjektu.

● V súvislosti s týmito zmenami vstúpia do usmerňovania priestorových aspektov spoločenského reprodukčného procesu nové ekonomické nástroje, ktoré musia nájsť adekvátny odraz vo sfére riadenia i územného plánovania.

V druhom okruhu — metodických, resp. metodologických otázok — pôjde o problémy, ktoré treba riešiť vo sfére územného plánovania, ale i v decíznej sfére.

Vo sfére územného plánovania, a teda i Koncepcie urbanizácie SR, spočíval hlavný metodický prístup v cieľovo orientovanom plánovaní. V súčasnosti sa tento prístup prehodnocuje. Rovnako ako iné vyspelé krajiny Európy, predpokladáme vychádzať zo zdrojovo-orientovaného plánovania. Na úspešné riešenie priestorovej problematiky v širších spoločenských súvislostiach bude pravdepodobne potrebná určitá kombinácia oboch základných metodických prístupov.

Voľbu dominujúceho prístupu a mieru kombinácie oboch bude značne ovplyvňovať jednak to, že do procesu tvorby budú vo väčšej miere zasahovať priami užívatelia (obyvatelia konkrétneho územia), jednak príslušní politickí predstavitelia. Táto skutočnosť prinesie nové úlohy nielen vo vzťahu projektant a decizor, ale decizor — užívateľ — projektant vo všetkých vzájomných vzťahoch. Povedie to k väčšiemu otvoreniu sa štátnej správy užívateľom pri nevyhnutnom odbyrokratizovaní spôsobu riadenia. Tým sa užívatelia dostanú do polohy impulzných aktérov, čo bude mať silný vplyv aj na sféru projektantskú. Vo vyspelých krajinách Európy sa v týchto súvislostiach hovorí o novej forme — tzv. komunálnom marketingu, kde sa občania a ďalší užívatelia priestoru chápu ako zákazníci.

Tento prístup bude podnecovať aj diskusie o probléme riešenia priestoru vo vzťahu k otázkam dlhodobých a krátkodobých koncepcií, programov a zámerov. Možno očakávať, že obyvateľstvo i decízna sféra budú mať záujem o rýchle riešenie problémov, t. j. o krátkodobejšie koncepcie. Tieto však môžu byť v protiklade s dlhodobými koncepciami, ktoré budú zjavne preferovať nar. ochranárske záujmy a pod.

V Koncepcii urbanizácie SR pôjde o vyjadrenie určitého komplexného názoru na prejav rôznych ekonomických, sociálnych, resp. iných impulzov v území, čo predpokladá, že bude musieť pracovať s oveľa širším okruhom otázok a problémov, prekračujúcich rámec jej „kompetentnosti“. Neznačí to však, že by si tým prisvojovala riešiť tie problémy, ktoré patria do pôsobnosti iných rezortov. Z hľadiska výpovede o ich možných priestorových prejavoch je to však dôležité a žiaduce. Vynára sa však otázka, čo a do akej miery má pre svoje úvahy preberať, a do akej miery má byť vo svojich úvahách samostatná.

Závažným problémom bude riešenie otázok, ktoré

budú preferovať špecifické spoločenstvá obyvateľov jednotlivých sídiel a ich zosúladienie s vyššími spoločenskými záujmami. Tento problém bude treba riešiť jednak vo sfére územného plánovania, jednak v decíznej sfére. Vyplýva to z potreby zabezpečiť optimálny, dynamicky vyvážený rozvoj územných jednotiek a systému osídlenia ako rovnovážneho celku na úrovni Slovenska, oblastí, resp. iných väčších územných celkov. Pôjde tu najmä o riešenie otázok presahujúcich problematiku jedného sídla, napr. o ochranu a tvorbu životného prostredia, likvidáciu odpadov, ochranu prírody veľkých územných celkov (národných parkov, chránených krajinných oblastí a pod.), rozvoj nadradenej technickej a dopravnej infraštruktúry, rozvoj a zabezpečenie spoločensky žiadúcej sociálnej infraštruktúry (najmä v oblasti bývania, školstva, zdravotníctva, sociálnej starostlivosti a pod.), rozvoj ekonomických aktivít štátneho záujmu a aktivít s nadregionálnou pôsobnosťou, rozvoj medzinárodného turizmu a cestovného ruchu, trh pracovných síl, rozvoj medzinárodnej ekonomickej spolupráce, pohraničného styku a pod.

V decíznej sfére bude treba z hľadiska metodiky riadenia, resp. usmerňovania priestorového rozvoja vychádzať z úvahy, že plánovanie sa dnes nemôže chápať ako výlučný prostriedok racionalizácie rozhodovacieho procesu, ale treba ho vidieť i ako nástroj budúceho stvárnenia organizačnej štruktúry decíznej sféry, resp. vytvorenia nových organizácií alebo zväzov, pre ktoré má byť výsledok plánovania hybnou silou. V súčasnosti sa totiž často vynára otázka vzťahu plánovania k výkonu štátnej správy, kde čiastkové rozhodovacie úkony sú často príliš diferencované do samostatných výkonných zložiek a ťažko nachádzajú vzťahy medzi sebou, resp. nie sú vždy zosúladiené právne vzťahy jednotlivých rozhodnutí.

Na usmerňovanie priestorového rozvoja bude treba doriešiť vzťahy a výmeny informácií medzi samosprávnymi orgánmi sídiel, úradmi výkonu štátnej správy na rôznych úrovniach a projekčnou územnoplánovacou zložkou. Na úspešné riešenie Koncepcie urbanizácie SR, ale aj ostatných územnoplánovacích dokumentov bude treba v teoretickej sfére objektivizovať tendencie vývoja sociálno-ekonomického charakteru, vyjadriť limity a potenciály územia z hľadiska ekologickej únosnosti a na základe toho stanoviť zásady a podmienky, prípadne obmedzenia spoločenského, ekonomického a územno-technického rozvoja, ktoré by boli základnými vstupnými predpokladmi na vypracovanie variantov stratégie rozvoja osídlenia.

Takto ponímaná Koncepcia urbanizácie SR nebude direktívne určovať, čo sa v priestore má stať, ale bude podkladom na usmerňovanie vývoja, ktorý berie do úvahy územné potenciály, limity, možnosti a súčasne naznačuje možné príčinné-následné súvislosti niektorých ekonomických a spoločenských impulzov vývoja a hodnotí ich priestorový dosah.