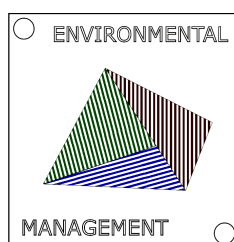



## „BEŽNÉ“ A „ZLÉ“ VÝZVY PRI ROZHODOVANÍ VYŠŠIEHO MANAŽMENTU MIEST: ZAMERANIE NA EKOLOGICKÉ OTÁZKY


Daneš Brzica <sup>1</sup>


### "COMMON" AND "WICKED" CHALLENGES IN MAKING DECISION OF CITIES' HIGHER MANAGEMENT: FOCUS ON ECOLOGICAL ISSUES



<sup>1</sup> Slovenská akadémia vied, Ekonomický ústav, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1, Slovenská republika ✉ Email: danes.brzica@savba.sk

 ORCID iD: 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

Príspevok prezentuje pohľad na problematiku „bežných“ a „zlých“ výziev pri rozhodovaní vyššieho manažmentu veľkých miest. Uvádzajú sa rozdiely v situácii miest v súčasnosti, kedy sa mení charakter výziev od „bežných“ k súčasným „zlým“. Predkladajú sa niektoré špecifické charakteristiky týchto nových výziev a súčasne sa upozorňuje na existenciu rôznych prístupov k rozhodovaniu ako na súčasné výzvy reagovať. Na modeloch A a B sa charakterizujú niektoré rozdiely v prístupoch k danej problematike. Podstatným rozdielom je to, že moderný prístup pracuje (a) s iným hodnotením charakteru a rozsahu výzvy a (b) iným spôsobom sa pozerá na spôsoby, ako tieto výzvy riešiť.

**KLÚČOVÉ SLOVÁ:** „zlé“ výzvy, veľké mestá, environmentálna udržateľnosť, rozhodovanie

#### ABSTRACT

The paper presents a view of the issue of "ordinary" and "bad" challenges in decision-making of senior management of large cities. There are differences in the situation of cities today, when the nature of the calls changes from "ordinary" to the current "bad". Some specific characteristics of these new challenges are presented and at the same time the existence of different approaches to decision-making is highlighted as to how to respond to current challenges. Models A and B are characterized by some differences in approaches to the issue. The main difference is that the modern approach works with (a) a different assessment of the nature and scope of the challenges and (b) a different way of looking at ways to address the se challenges.

**KEYWORDS:** "wicked" challenges, big cities, environmental sustainability, decision-making

JELClassification: O1, O17, O18, Q01, Q56, R00, R11, R59

## ÚVOD

Súčasná doba je charakterizovaná nielen globalizáciou a jej rozličnými narušeniami, ale tiež pokračujúcim trendom rozvoja miest. Zmeny vidieť nielen v náraste počtu veľkých a veľmi veľkých miest, presunu centier rozvoja miest, ale tiež v dynamickom raste počtu obyvateľov miest a celkovej veľkosti metropol. V tejto súvislosti sa čoraz aktuálnejšou stáva otázka, ako majú byť tieto veľké mestá efektívne riadené a spravované. Efektívnosť fungovania miest by nemala byť ponímaná len v kontexte dobrého hospodárenia, ale tiež s ohľadom na komplex funkcií zaručujúcich environmentálnu stabilitu, zdravé a atraktívne prostredie pre život a minimalizáciu produkcie odpadov a znečistenia. Cieľom tohto príspevku je poukázať na význam správneho rozhodovania v oblasti ťažko riešiteľných tzv. „zlých“ výziev (P1) na rozdiel od bežných situácií a výziev (P2), a to v kontexte environmentálnej udržateľnosti a stability miest v podmienkach globálnych výziev. Množstvo neriešených výziev typu P1 môže spôsobiť otrasy vo fungovaní miest a neexistencia vhodných stratégií a nástrojov na riešenie môže oslabiť odolnosť veľkých miest a ohroziť ich ďalší rozvoj. Odolnosťou v našom prípade rozumieme schopnosť spoločenského systému vzbudiť sa z otrasov vyvolaných rozličnými prírodnými alebo spoločenskými faktormi.

Príspevok je rozdelený do štyroch kapitol. Kapitola 1 ukazuje na rozdielnosť vnímania „zlých“ výziev a „bežných“ situácií a výziev. Kapitola 2 si všíma previazanosti prvkov ako sú komplexnosť, „zlé“ výzvy a správa (*governance*). Kapitola 3 prináša modelový pohľad na aktuálnosť a charakter výziev (Model A a Model B). Kapitola 4 diskutuje niektoré zistenia uvádzané v príspevku. Stručný záver prináša zhodnotenie situácie s ohľadom na riešenie výziev typu P2 v oblasti rozvoja veľkých miest.

## 1. „BEŽNÉ“ SITUÁCIE A „ZLÉ“ VÝZVY

Je zrejmé, že značné výzvy stoja pred mestami tiež v súvislosti len nepriamo alebo čiastočne sa viažucimi na ekológiu – napríklad organizovanie olympijských hier prináša rad výziev od získania mandátu na organizovanie až po riešenie ekologických dopadov zmien súvisiacich napr. so stavbami po skončení takéhoto podujatia. Nakoľko ide o menej častú a súčasne dostatočne vopred známu a očakávanú udalosť, ktorá sa viaže na malý počet miest, nemusí toto byť tou výzvou, ktorá je pre problémy P1 charakteristická.

Veľké akcie organizované mestami predstavujú len kontext v akom dochádza k vzniku „zlých“ problémov. Ukazuje sa, že nie všetky tzv. najlepšie postupy pri realizácii týchto veľkých akcií boli v minulosti v niektorých mestách úspešne realizované a to práve v dôsledku charakteru výziev súvisiacich s takýmto typom akcií. Teoretickým východiskom pre úspešné vyrovnávanie sa so zložitými výzvami je koncept tzv. „zlých“ výziev (typ P1). Ten sa zaoberá špecifickým charakterom niektorých výziev modernej spoločnosti a najmä veľkých miest. Existencia takýchto výziev bola zmienená už dávnejšie. Napriek tomu ich význam vzrastá až v tomto čase, kedy narastá počet a veľkosť miest a komplexnejším sa stávajú mestské podnikateľské a sociálne štruktúry. To vyžaduje zmeny v správe a riadení veľkých miest a lepšie zosúladovanie záujmov a efektívnejšie generovanie priorit. Existuje rad rôznych iniciatív ohľadne fungovania miest. Príkladom je *New Urban Agenda*, ktorá bola predstavená OSN [1] v roku 2016 a ktorá poskytuje podrobný súbor princípov pre súčasné mestá.

Predtým, ako bude uvedený modelový pohľad na problematiku vyrovnávania sa s „bežnými“ situáciami a so „zlými“ výzvami, je treba ich charakterizovať a naznačiť rozdiely medzi nimi. Kým výraz „bežná“ výzva alebo situácia nemusí byť podrobne rozoberaná a predstavuje štandardné bežne sa opakujúce javy, u ktorých riešenie býva rutinné a často regulované vyhláškami, smernicami alebo dokonca normami, je v prípade tzv. „zlých“ výziev (alebo problémov) vhodné uviesť niekoľko ich znakov.

## 2. KOMPLEXNOSŤ, „ZLÉ“ VÝZVY A SPRÁVA

Bežne sa vychádza z toho, že existuje istá previazanosť medzi problematikou modernej správy (*governance*) a komplexnosťou ako charakteristickým atribútom moderných entít s množstvom prvkov a veľkým počtom vzájomných väzieb.

V príspevku sa rozoberá problém duálneho prístupu k riešeniu aktuálnych ekologických výziev. V poslednom čase pribúda globálnych výziev, ktoré súvisia s širšie ponímaným životným prostredím. Snahy o ich riešenie narážajú na dve hlavné úskalia. Prvé úskalie súvisí so stanovením priorít pokiaľ ide o naliehavosť riešenia jednotlivých výziev a druhé úskalie spočíva v charaktere týchto výziev z hľadiska prístupov k ich riešeniu. Na jednotlivé problémy upozorňuje viacero štúdií z oblastí ekonómie a životného prostredia. Problematike ťažko riešiteľných problémov sa venujú napríklad práce Mosera a kol., Fuertha alebo Heada [2; 3; 4]. Head [4] uvádza, že výzvy P1 je veľmi ťažké riešiť a uvádza na ktoré oblasti sa tieto výzvy napríklad vzťahujú. Ide napríklad o klimatické zmeny, chudobu alebo bezpečnosť (fyzickú ale tiež virtuálnu) obyvateľstva. V kontexte veľkých miest však môže ísť o rozhodovanie ohľadne významných investícií, usporiadaní nákladných udalostí (napr. olympijské hry) a pod. Riešenie týchto výziev konvenčnými metódami je podľa Heada obťažné a je preto potrebné zaviesť isté zásadné reformy, aby sa tieto výzvy mohli riešiť.

Tiež Fuerth uvádza, že verejná politika je čoraz viac zaťažovaná „zlými“ problémami – teda výzvami riadenia situácií charakterizovaných nelineárnou dynamikou, zložitými kladnými a zápornými spätnými väzbami a značne komplikovanými prepojeniami medzi množstvom premenných. Ide o novú dimenziu otázok verejnej politiky, ktorá odráža axiómy a postuláty teórie komplexnosti. Kybernetická bezpečnosť je jednou z takých oblastí výziev ohľadne „zlých“ problémov v oblasti politiky. Tvorba mestskej politiky v takomto prostredí, vychádzajúc z práce Fuertha, potom vyžaduje odlišný prístup na rozdiel od toho, ktorý sa bežne realizoval. Takéto záležitosti nemôžu byť ponechané ako zodpovednosť jediného oddelenia alebo agentúry. Musia byť riešené na širokom základe všetkých orgánov mesta ([3], uvádza národnú úroveň). Riešenie „zlých“ výziev mestskej politiky môže teda vyžadovať škálu vstupov a náhľadov, ktoré idú za rámec bežnej špecializácie jednotlivých odborov alebo agentúr. Existuje množstvo modelov správy miest. Dôvodom pre hľadanie riešení ohľadne správy miest je napríklad to, že funkčná oblasť nezodpovedá existujúcim hraniciam miestnej alebo regionálnej správy a pritom veľa strategických rozhodnutí a poskytovanie služieb musí byť urobených na tejto úrovni. V tomto smere sa uskutočnilo málo experimentov najmä z dôvodov odmietania zo strany iných úrovní správy [5]. Dokonca aj najvyspelejšie mestá získali len obmedzenú autonómiu (napr. Londýn a Montreal) Príklady uvádza dokument OECD [5]:

- Najradikálnejšie riešenia zahŕňajú vytvorenie nových orgánov na funkčnej úrovni, či už zaradením dodatočnej úrovne správy (napr. Londýn) alebo rozšírením hraníc existujúcich miest (napr. Montreal alebo Istanbul).
- Existujú tiež rôzne formy spolupráce medzi existujúcimi orgánmi (špecializované agentúry, neformálne kooperačné dohody a pod.)
- Existuje rozmanitosť v rozsahu – niektoré spolupráce sú multifunkčné (napr. Lyon) a iné sú utvorené pre individuálne služby ako je doprava (napr. Atény, Filadelfia).

Výzvy P2 môžu byť riešené konvenčným spôsobom. To značí, že ich optimálne riešenia existujú v jednom alebo niekoľkých prístupoch. Ich hľadanie môže zabráť viac alebo menej času podľa množstva alokovaných zdrojov (finančných, materiálnych a ľudských), ale vždy sa dá predpokladať nájdenie týchto riešení v akceptovateľnom časovom horizonte. Na rozdiel od P2 je charakteristickým znakom P1 komplexnosť a zložitosť výzvy. Pritom sa ukazuje, že na rozdiel od P2 neexistuje jedno alebo viac optimálnych riešení. Každé z riešení má isté výhody a nevýhody a každé z riešení vyhovuje len niektorým záujmovým skupinám. Nájst' konsenzus býva často veľmi ťažké až nemožné a hľadanie dohody je časovo a finančne nákladné. V kontexte P1 sa prichádza k záverom, že limitujúcim prvkom je nemožnosť určiť, ktoré riešenie je správne a tým aj rozhodnúť o oprávnených nárokoch niektorého z množstva zainteresovaných aktérov s rozdielnymi záujmami. Tí

prítom môžu pochádzať nielen z prostredia vlády a komerčného sektoru, ale tiež zo strany najrôznejších mimovládnych organizácií, spolkov a jednotlivcov. Pásmo stability sa v priebehu rokov znižuje a v súčasnosti predstavuje pomerne citlivú oblasť. Preto aj veľké mestá vykazujú značnú náchylnosť ku zlyhaniu dôležitých segmentov ich fungovania (napr. ekologická záťaž, dopravné kolapsy, výpadky prúdu, zločinnosť). V oblasti životného prostredia predstavujú mestá centrá, ktoré vystavujú svojich obyvateľov nezdravým úrovniam rôznych znečisťujúcich látok a odpadov. Výraznejšie sa to prejavuje najmä v mestách so slabšou reguláciou kvality ovzdušia alebo schopnosti vynučovania. Pri efektívnej správe miest a adekvátnom riešení výziev P1 a P2 môžu mestá udržiavať pre svojich obyvateľov a návštevníkov parametre udržateľného bývania a atraktívnosti prostredia.

### 3. MODELOVÝ POHĽAD NA AKTUÁLNOŠŤ A CHARAKTER VÝZIEV

Aktuálnosť (naliehavosť) a charakter výziev sú základnými parametrami, ktoré charakterizujú rozdielnosť ďalej uvádzaných modelov pohľadu na súčasné výzvy z hľadiska riadenia a správy veľkých miest. V tejto časti sú prezentované dva modely: model tradičného pohľadu na súčasné výzvy z hľadiska riadenia a správy miest (Model A) a model moderného pohľadu (Model B).

#### Tradičný pohľad na súčasné výzvy z hľadiska riadenia a správy miest (Model A)

Z hľadiska tradičného prístupu k súčasným výzvam je možné vidieť dva dôležité aspekty. Prvým aspektom je podceňovanie významu a rozsahu výziev a druhým neodhadnutie charakteru týchto výziev. Obidva tieto aspekty sú však pre včasné a adekvátne riešenie kľúčové. V tradičnom ponímaní sú výzvy problémami, ktoré je zväčša potrebné riešiť podľa toho, s akou intenzitou sa prejavujú. Nie vždy je takýto prístup vhodný najmä preto, že v komplexnom svete sa javy neuskutočňujú lineárne a nie vždy veľké zmeny na strane vstupov prinášajú veľké efekty a naopak. Navyše čakanie na situáciu, kedy sa objavia veľké zlomy vo vývoji (nárast znečistenia, nárast počtu chorých pri pandémii a pod.) môžu znamenať, že situácia je už ťažko zvládnuteľná prípadne vyžaduje oveľa vyššie náklady na riešenie.

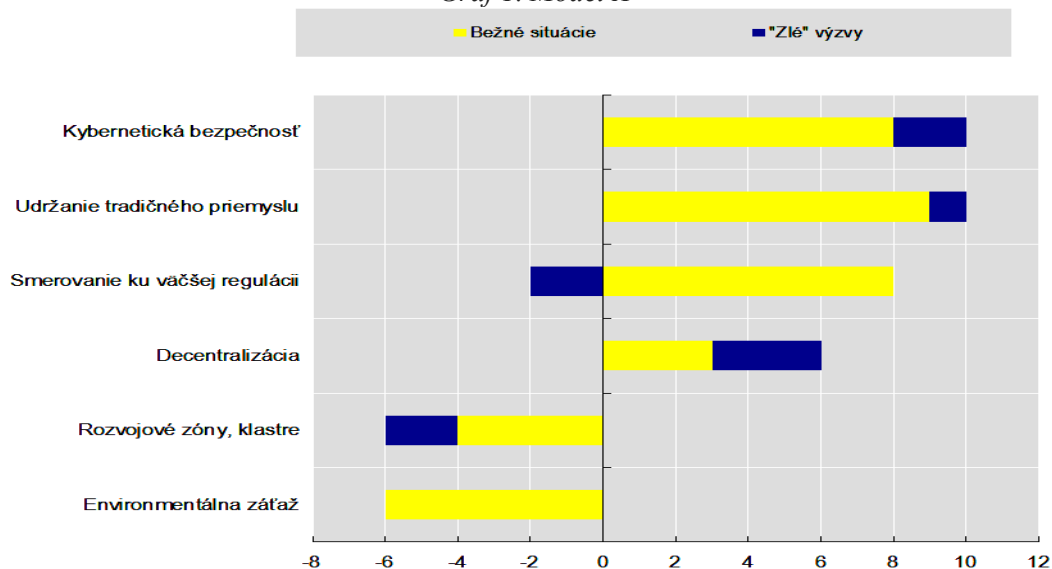
#### Moderný pohľad na súčasné výzvy z hľadiska riadenia a správy miest (Model B)

V súčasnosti prebieha vo svete vlna záujmu o moderný pohľad na budovanie a transformáciu miest s ohľadom na potrebu dosiahnuť kvalitné životné prostredie, energeticky úsporné budovy, kvalitnú a bezpečnú dopravnú sieť a celkovú atraktívnosť. Súčasnú zmenu sú charakterizované novými špecifikami a rastúcou intenzitou ich pôsobenia. Medziiným sem patria tieto nové špecifické charakteristiky mestského prostredia z hľadiska riadenia a správy[4]:

- *neurčitosť* – v prostrediach správy miest dochádza k narastajúcej neurčitosti hraníc medzi jednotlivými aktérmi a správnymi jednotkami;
- *špecializácia* – dochádza ku špecializácii vo fungovaní riadiacich zložiek a rozličných aktérov;
- *počet aktérov* – narastá výrazne počet aktérov zainteresovaných na projektoch a iných akciách veľkých miest;
- *vzájomná závislosť* – s rastúcou špecializáciou narastá aj vzájomná závislosť a riziko názorových stretov a koordinačných zlyhaní;
- *viacúrovňovosť rozhodovania* – rozdielne zdroje financovania rozličných zložiek fungovania miest a s tým súvisiace rôzne regulácie komplikujú realizáciu jednotlivých investičných akcií a iných cieľov; financovanie napr. zo zdrojov Európskej únie môže v európskom kontexte ďalej situáciu skomplikovať;
- *časové hľadisko* a politický cyklus – veľké mestá musia zvažovať veľký počet udalostí a akcií v rozličnom časovom horizonte a tiež rátať s efektom politického cyklu (najmä v kontexte veľkých investícií (spolu)financovaných z národných/európskych zdrojov).

Nasledujúce dva grafy (Graf 1 a 2) ukazujú spomínané dva modely tradičného a moderného pohľadu na súčasné výzvy. V prípade každého z modelov sú uvedené príklady možného vnímania naliehavosti riešenia a charakteru výziev vyšším manažmentom v tradičnom a modernom ponímaní. Ide pochopiteľne len o fiktívne hodnoty majúce dokumentovať rozdiely v prístupoch.

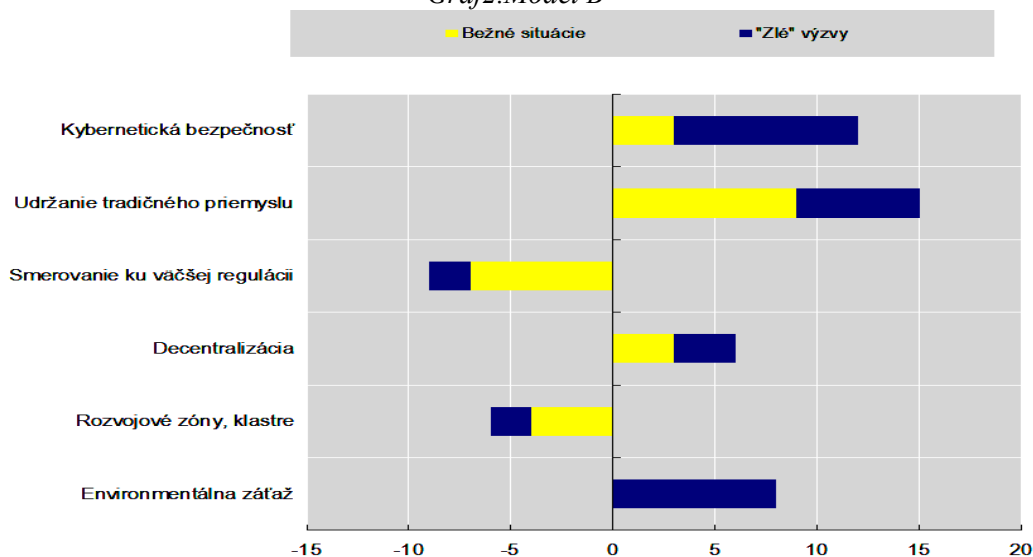
*Grafy 1 a 2 – Modely tradičného (Model A) a moderného (Model B) pohľadu na súčasné výzvy*  
*Graf 1. Model A*



Poznámky: (1) záporné hodnoty ukazujú nízku mieru naliehavosti potreby riešenia  
(2) kladné hodnoty ukazujú vysokú mieru naliehavosti potreby riešenia  
(3) kombinácia farieb označujúcich bežné situácie a „zlé“ problémy ukazuje predpokladaný pomer medzi obidvomi zložkami

Prameň: Autor

*Graf 2. Model B*



Poznámky: (1) záporné hodnoty ukazujú nízku mieru naliehavosti potreby riešenia  
(2) kladné hodnoty ukazujú vysokú mieru naliehavosti potreby riešenia  
(3) kombinácia farieb označujúcich bežné situácie a „zlé“ problémy ukazuje predpokladaný pomer medzi obidvomi zložkami

Prameň: Autor

Grafy 1 a 2 ukazujú nielen dva rozdielne pohľady na realitu mesta ale súčasne tiež veľmi rozdielne nazeranie na charakter výziev v daných vybraných oblastiach relevantných z hľadiska súčasného riadenia a správy veľkých miest. Kým Model A vychádza z potreby udržať skôr *status quo* vníma realitu fungovania mesta ako rutinnú záležitosť, Model B pracuje s výzvami ako príležitosťami pre zmenu v smere väčšej efektívnosti a environmentálnej udržateľnosti a zohľadňuje nové prístupy k riadeniu a správe miest.

V nadväznosti na predchádzajúci text je zjavné, že vyšší manažment veľkých miest musí okrem súboru výziev typu P2 reagovať na existenciu ďalšieho segmentu výziev – súbor výziev typu P1. Na rozdiel od predchádzajúceho segmentu vykazuje tento súbor niektoré špecifické charakteristiky. Tie je potrebné zohľadňovať pri koncipovaní účinných politík v oblasti environmentálnych zmien a to najmä pre veľké mestá. V prípade „Model A“ dominujú v portfóliu výziev problémy P2 a len v menšej miere problémy P1 (v prípade „Model B“ je to naopak). Grafy 1 a 2 ukazujú schematicky rozdiely medzi modelmi a dá sa predpokladať, že vnímanie rozličných typov výziev bude rozdielne u predstaviteľov jednotlivých veľkých miest. Kým problémy P1 sa objavujú najmä v podmienkach komplexných štruktúr, prípadne v situáciách, ktoré je možno označiť za nestabilné, potom problémy P2 sú typické pre stabilné stavy.

#### 4. DISKUSIA

Pochopenie zložitosti novovznikajúcich výziev umožňuje sústrediť sa na hľadanie ciest ako na tieto výzvy rýchlo a efektívne reagovať. V tomto smere je možné hodnotiť jednotlivé mestá a krajiny ako prístupujú k riešeniu týchto výziev. Na základe komparatívnej analýzy modelov A a B sme naznačili možné východiská. Mestá sa organizujú do čoraz zložitejšieho komplexu vzájomne previazaných komponentov, čo prináša zásadné výzvy pre inteligentné riešenia. Možnosť týchto riešení je však limitovaná skutočnosťou, že mnohé problémy patria do kategórie „zlých“ výziev P1, u ktorých nájdenie optimálneho riešenia a možnosť dosiahnutia konsenzu rozličných zainteresovaných aktérov je problematická a niekedy veľmi obmedzená. To predlžuje rozhodovacie procesy a nakoniec zablokovaná situácia môže viesť k dočasným alebo dlhodobjším oneskoreniam v prijímaní zásadných rozhodnutí – napr. o veľkých stavbách alebo ohľadne uskutočnenia významných športových a iných podujatí (napr. olympijské hry alebo EXPO).

#### ZÁVER

Riešenie množstva výziev, pred ktorými v súčasnosti stoja veľké mestá v environmentálnej oblasti a v podmienkach potreby posilniť svoju odolnosť, je neľahkou úlohou. Napriek tomu sa problematika udržateľnosti životného prostredia miest a odolnosti miest s rastúcou ekonomickou aktivitou a technologickými zmenami stáva čoraz aktuálnejšou. Ako naznačil tento príspevok sú existujúce výzvy závažné nielen svojím obsahom a rozsahom, ale tiež náročnosťou pri hľadaní ich riešení ako je tomu najmä v prípade „zlých“ výziev (P1). Zodpovednosť vrcholných predstaviteľov miest je v tomto smere značná. Súvisí však nielen s mikro-manažmentom každodenných problémov, ale najmä s koncepčným plánovaním rozvoja miest a tiež so strategickou orientáciou na znižovanie ekologickej záťaže. Efektívna viacúrovňová správa miest a snaha o riešenie výziev P1 vyžadujú tiež od manažmentu miest ich dostatočnú kvalifikáciu a schopnosť nachádzať istý konsenzus pri riešení dôležitých výziev súvisiacich s väčším počtom zainteresovaných aktérov. Cieľom príspevku bolo poukázať na význam správneho rozhodovania v oblasti ťažko riešiteľných „zlých“ výziev na rozdiel od bežných situácií. Bolo ukázané na to, že existujú rôzne prístupy k nazeraniu na výzvy typu P1. Pritom prístupy uvádzané na príklade modelu A môžu spôsobiť otrasy vo fungovaní veľkých miest, oslabiť ich odolnosť a ohroziť tak ich ďalší rozvoj.

Ako naznačil vyššie uvedený príklad dvoch modelov budúť musieť predstavitelia vedenia veľkých miest v najbližšej budúcnosti prehodnotiť tradičné prístupy k správe miest nakoľko sa dá

predpokladať vznik čoraz väčšieho množstva výziev typu P1, ktoré bude potrebné rýchlo a efektívne riešiť s ohľadom na odôvodnené potreby obyvateľov miest.

*Pod'akovanie [zaradenie príspevku]*

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

**ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV**

- [1] UN, 2017: New Urban Agenda. 2017 United Nations. ISBN 978-92-1-132731-1. - [on-line] Available on - URL: ><https://habitat3.org/the-new-urban-agenda><
- [2] MOSER, S., WILLIAMS, S. J., BOESCH, D. F., 2012: Wicked Challenges at Land's End: Managing Coastal Vulnerability Under Climate Change. October 2012. Annual Review of Environment and Resources 37(1):51–78.- [on-line] Available on - URL: DOI: >[10.1146/annurev-environ-021611-135158](https://doi.org/10.1146/annurev-environ-021611-135158)<
- [3] FUERTH, L., 2009: Cyberpower From the Presidential Perspective. In: F. D. KRAMER, S. H. STARR, A. L. K. WENTZ (Eds.), *Cyberpower and national security*. Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy; National Defense University Press: Potomac Books. ISBN 9781597979337.
- [4] HEAD, B. W., 2008: Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* 3(2): s. 101–118.
- [5] OECD, 2006: Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy. OECD: Paris. ISBN: 92-64-02708-4.