

Neoliberalizmus ako ideológia, reálny neoliberalizmus a mesto: prípad Bratislava*

PAVEL ŠUŠKA

Kľúčové slová: neoliberalizmus, neoliberalizácia, premievkovanie, mestská úroveň, Bratislava

Neoliberalizmus nepochybne predstavuje kľúčové slovo na rozmýšľanie o dynamike kapitalizmu najmä v súvislosti s vývojom od 70. rokov minulého storočia, zároveň však ide o „*darebný koncept – promiskuitne prenikavý, napriek tomu inkonzistentne definovaný, empiricky nepresný a často spochybňovaný.*“¹ Na nasledujúcich stranách chcem ukázať, prečo má zmysel hovoriť o neoliberalizme v súvislosti s postsocialistickým mestom, kde by mal byť vnímaný ako „*jedna z najdôležitejších síl*“², a v empirickej časti bližšie sledovať dosahy neoliberalizácie na mestský rozvoj – konkrétne na postavenie bratislavskej samosprávy v systéme vládnutia. V snahe vysporiadať sa s neurčitostami, ktoré sa na používanie slova neoliberalizmus viažu, budem rozlišovať medzi (1) ideologickým projektom neoliberalizmu, v ktorého jadre stojí rekonceptualizácia postavenia a úloh štátu, (2) politickým projektom šírenia tohto naratívu s cieľom získavania politickej podpory a (3) samotnou realizáciou myšlienok v politickej praxi – procesmi neoliberalizácie. Nie je cieľom predstaviť „Dejiny neoliberalizmu“ a kodifikovať príbeh začínajúci marginálnou ekonomickou teóriou, z ktorej sa postupne stal ideologický pilier globálne dominantnej politickej praxe, ale krátkym pohľadom na vybrané evolučné momenty predstaviť niektoré problémy konceptualizácie takého komplexného fenoménu. Venovať sa budem obzvlášť otázke politicko-ekonomických a sociálno-priestorových dôsledkov tejto transformácie, medzi ktoré patrí proces „premierkovania“ geografii vládnutia a s nimi spojené zmeny postavenia priestorovo ukotvených aktérov. Koncept neoliberalizmu poskytuje analytický nástroj, ktorý umožňuje

* Príspevok vznikol v rámci riešenia vedeckého projektu č. 2/0112/12, financovaného grantovou agentúrou VEGA.

¹ BRENNER, Neil – PECK, Jamie – THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. In *Global Networks*, 2010, roč. 10, č. 2, s. 182, http://metropolitanstudies.as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner_Peck_Theodore_2010_Global_Networks_final_PDF_file.pdf (posledný náhľad 12. 5. 2014).

² SMITH, Adrian – ROCHOVSKÁ, Alena. Neo-liberalism and Post-socialist Urban Transformations : Poverty, Inequality and the City. In *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 2006, č. 48, s. 43-54, http://www.humannageografia.sk/clanky/smith_rochovska.pdf (posledný náhľad 12. 5. 2014).

prepojiť makroúrovňovú diskusiu globálnych ekonomických zmien so zmenami na nižších mierkových úrovniach.

Neoliberalizmus: ideológia a prax

Neoliberalizmus je komplexný a historicky sa vyvíjajúci koncept. Dnes sa najčastejšie používa pri odkazovaní jednak na súbor predstáv zdôrazňujúcich dôležitosť trhu, minimálneho štátu a individuálnej voľby, ktoré majú predstavovať kľúčové nástroje zabezpečujúce ekonomické, sociálne a politické blaho, a jednak na politickú prax uskutočňovanú na základe týchto predstáv. Predponu *neo-* si kedysi pridali sami ideoví otcovia neoliberalizmu v snahe odlíšiť sa od klasického liberalizmu 18. a 19. storočia a zároveň od v danej dobe aktuálneho hlavného prúdu moderného liberalizmu, ktorého predstaviteľa sa podľa „neoliberálov“ až príliš sústredili na rozvíjanie koncepcie pozitívnej slobody. Pozitívna sloboda v modernom liberálnom poňatí totiž rákala s rôznymi úlohami a funkciami štátu či inak definovaných kolektív, čím sa jej zástancovia v očiach neoliberalov nebezpečne priblížili k socializmu. Termín neoliberalizmus si popularitu v spoločenských vedách získava s príchodom 90. rokov, už ako *post facto* deskripcia všeobecného posunu politickej paradigmy 70. a 80. rokov minulého storočia.³ Dnes sa používaniu slova neoliberalizmus architekti a apologeti aktuálnych premien globálneho kapitalizmu už skôr vyhýbajú. Podľa nich je v jadre globálnej transformácie vyjadrený depolitizovaný pragmatizmus či ekonomický „common sense“. Oveľa častejšie tento termín zaznieva z úst kritikov týchto zmien, či už z prostredia inštitucionalizovanej politiky, akademickej sféry, alebo najrôznejších aktivistických skupín, ktorých snahou je, na rozdiel od prvej skupiny, „repolitizácia“ prebiehajúcich procesov – teda odhalenie ich politického pôvodu a charakteru.⁴ Odtiaľ často pejoratívne konotácie a ideologická záťaž.

Vzostup neoliberalnej ideológie nemožno vysvetliť mimo rámca politicko-ekonomických podmienok, v ktorých vznikala a na ktoré reagovala, rovnako však tieto podmienky nedeterminovali budúci vývoj – nevyprodukovali neoliberalizmus. Ten sa do súčasnej podoby sformoval ako výsledok nespočetných politických zápasov, víťazstiev, prehier a nevyhnutných kompromisov. Éru tzv. „protoneoliberalizmu“⁵ charakterizuje realizácia ideologického projektu neoliberalizmu, teda formulácie (a postupného šírenia) dostatočne koherentnej doktríny kladúcej trhový princíp do centra spoločenských vzťahov. Jedným z kľúčových prvkov ideologickej výzbroje neoliberalizmu je samotná neoliberalna ekonomická teória. Pôvodne išlo o disidentskú obrannú pozíciu kedysi ohrozovaných

³ LARNER, Wendy. Neoliberalism. In KITCHIN, Rob – THRIFT, Nigel (eds.) *International Encyclopedia of Human Geography* 7, Elsevier : Oxford, 2009, s. 374-377.

⁴ TICKELL, Adam – PECK, Jamie. Making global rules: globalization and neoliberalization. In PECK, Jamie – WAI-CHUNG YEUNG, Henry (eds.) *Remaking the Global Economy*. London : Sage, 2003, s. 163-181.

⁵ Tamže.

ekonomických liberálnych teórií formulovaných v medzivojnovom období, ktorej predstavitelia reagovali primárne na pomery v problémami zmietanej Európe, neskôr na povojnové fordisticko-keynesiánske usporiadanie severo-atlantického priestoru.

Fordizmus a keynesiánsky welfarizmus v atlantickom priestore predstavovali reakciu na ekonomické zlyhanie formy medzivojnového voľnotrhového *laissez faire* režimu. V povojnovom období dochádza na relatívne dlhé obdobie k stabilizácii špecifickej konfigurácie kapitalistického rozvoja postavenej na sociálno-demokratickom konsenze v západnej Európe a pokračovaní politik New Deal v USA. Napriek rôznym špecifikám regulačných nastavení v rámci jednotlivých krajín je možné identifikovať niektoré všeobecné prvky regulačno-inštitucionálnej architektúry podopierajúcej severo-atlantický fordizmus.⁶ Kľúčovým prvkom bola aktívna úloha národných vlád v ekonomike, teda vo sfére, ktorá bola podľa vtedy dominujúcich predstáv chápaná nie ako doména samoregulačných trhov, ale práve naopak, ako vyžadujúca si aktívnu intervenciu s cieľom korekcie zlyhaní a neželaných dosahov ich fungovania.⁷ Podľa hlavného Keynesovho argumentu je úroveň ekonomickej aktivity určená úhrnným dopytom, z čoho vyplýva strategické zacielenie intervencie smerom na najvýznamnejší ekonomický problém – nezamestnanosť. V rámci jednotlivých štátov sa realizuje kompromis upravujúci relatívne vysoký podiel miezd na produkovanom bohatstve a ich rast spojený s rastom produktivity. Presadzuje sa aktívna politika pri vyrovnávaní sociálno-priestorových nerovností v rámci štátov (priestorové plánovanie a využívanie rôznych rozvojových a kompenzačných politik), redistribúcia spoločenského produktu prostredníctvom rôznych foriem progresívneho zdaňovania a schém sociálnej pomoci a ďalších foriem manažmentu úhrnnej ponuky. Na medzinárodnej úrovni sa presadzovala dôsledná regulácia finančného a menového systému (kontrolovaný pohyb kapitálu v medzinárodnom meradle, brettonwoodsky systém fixovaných výmenných kurzov a zlatého štandardu). Od 70. rokov minulého storočia bol však tento systém konfrontovaný sériou kríz, ktoré sa prejavili spomalením dovtedy vysokých mier rastu západných ekonomík, rastom nezamestnanosti a inflácie.

Ideologické ťaženie proti „socializmu, kolektivismu, štátnemu plánovaniu a keynesiánskemu intervencionizmu“ sa však začalo oveľa skôr, ako sa začali hlásiť

⁶ BRENNER, Neil – THEODORE, Nik. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. In BRENNER, Neil – THEODORE, Nik (eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford : Blackwell, 2002, s. 2-32.

⁷ Medzi príklady trhových nedokonalostí a zlyhaní patria napr.: (1) trhové zlyhanie v prostredí (vôbec nie zriedkavej) nedokonale konkurencie, (2) obmedzená schopnosť trhov oceniť, a tým i generovať „verejné“ alebo „spoločenské“ statky, (3) problémy s prítomnosťou produkovaných externalít, (4) zlyhanie prameňiace z praktickej nemožnosti dosiahnutia dokonalej informovanosti aktéra a pod. Podľa HACKWORTH, Jason. *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca – London : Cornell University Press, 2007.

problémy povojnového usporiadania. Pre budúci vývoj bola významná medzivojnová rakúska ekonomická škola, ktorá poskytla dva základné ideové piliere filozofie neoliberalizmu: von Misesovo povýšenie egoizmu na základný zákon spoločnosti a Hayekovu predstavu trhu ako spontánneho poriadku, ktorý rieši problém ekonomickej kalkulácie.⁸ Teoretické jadro ekonomickeho zdôvodnenia ideológie sa postupom času, i keď rozhodne nie automaticky či prirodzene,⁹ vykryštalizovalo úspešným skĺbením monetarizmu Milтона Friedmana s tézami školy racionálnych očakávaní, ekonómie strany ponuky a verejnej voľby, ktoré spoločne spochybnili mnohé zo základov keynesiánskeho welfarizmu a poskytli teoretickú výzbroj na obhajobu politik deregulácie, liberalizácie a privatizácie. V 70. rokoch v reakcii na spomenuté problémy začali nové myšlienky získavať svoj transformatívny potenciál, keď vládny intervencionizmus v novej perspektíve predstavoval príčinu problému, nie možnosť jeho riešenia.¹⁰

Samotná existencia kritickej ideológie ani v čase krízy so sebou neprináša nevyhnutnosť a priamočiarosť získania podpory rozhodujúcich síl, presadenia sa v straníckych programoch a nakoniec schopnosť inšpirovať a úspešne zrealizovať vládne transformačné stratégie. Veľa pozornosti bolo venovanej príbehom realizácie politického projektu neoliberalizmu v konkrétnych krajinách, ktoré zachytávali neľahkú cestu kedysi marginalizovanej ekonomickej teórie k moci a vplyvu. Výskumná pozornosť, ktorej výsledky spochybnili naturalizovanú a depolitizovanú verziu týchto príbehov, bola venovaná konkrétnym situáciám, aktérom a použitým stratégiám v Hayekom oznamovanej „bitke ideí“ a strategickom šírení neoliberalného naratívu v rôznych kontextoch¹¹ (či už išlo o prvý významný medzinárodný „ideologický transfer“ z vyspelej do rozvíjajúcej sa krajiny a zároveň prvý celoštátny experiment s ňou v prípade Čile¹², presadenie sa neoliberalnej

⁸ BIRCH, Kean – MYKHENKO, Vlad. Introduction: A World Turned Right Way Up. In BIRCH, Kean – MYKHENKO, Vlad (eds.) *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order?* London; New York : Zed Books, 2010, s. 1-20.

⁹ O procese hľadania fundamentov neoliberalného naratívu pozri napr. TURNER, Rachel S. The ‘rebirth of liberalism’: The origins of neo-liberal ideology. In *Journal of Political Ideologies*, 2007, roč. 12, č. 1, s. 67-83; PECK, Jamie. Remaking laissez-faire. In *Progress in Human Geography*, 2008, roč. 32, s. 3-43.

¹⁰ BLYTH, Mark. *Great Trnasformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

¹¹ Zvláštna pozornosť bola venovaná napr. rozvoju a využívaniu infraštruktúry korporátneho lobingu, ktorá pozostáva zo siete *think tankov*, lobistických skupín, nadácií a štedrých donorov, výskumných inštitútov, štipendijných programov. Cieľom budovaných štruktúr pritom už nie je len rozvíjať abstraktné idey, ale formulovať konkrétne politiky a sústrediť sa na ich presadenie a realizáciu. Pozri napr. JONES, Daniel Stedman. *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton : Princeton University Press, 2012.

¹² VALDÉS, Juan, Gabriel. *Pinochet's Economists: the Chicago School in Chile*. New York : Cambridge University Press, 1995.

ekonomickej teórie v programe Novej pravice v USA¹³ či Konzervatívnej strane vo Veľkej Británii¹⁴, ale aj vo Švédsku¹⁵).

Na rozdiel od do istej miery jasne definovaného a koherentného teoretického jadra ideológie neoliberalizmu sa však od samotných počiatkov praktickej realizácie utopického projektu stretávame s „reálnym neoliberalizmom“,¹⁶ resp. reálnymi neoliberalizmami. Tieto, v rozpore s univerzalizujúcou ideológiou, sa musia chápať ako historicky a geograficky špecifické fenomény formované zasadenosťou politicko-ideologického posunu a reštrukturalizačnej stratégie do zdedených inštitucionálnych konfigurácií a mocenských konštelácií, ktoré zásadným spôsobom obmedzujú možnosti reformnej trajektórie. Nikdy nejde o realizáciu ideálnej podoby, pretože reformy „sú vždy zavádzané v rámci politicko-inštitucionálneho kontextu, ktorý je významne formovaný zdedenými regulačnými usporiadaniami, inštitucionalizovanými konaniami a politickými kompromismi.“¹⁷ Nemožnosť úplnej realizácie ideologickej preskripcie ,vo svojich výsledkoch vždy iba fragmentované implementácie neoliberalných experimentov a hybridita ich výsledkov však nepopierajú zhodu v programových cieľoch a myšlienkových inšpiráciách. Na jednej strane tak má zmysel hovoriť skôr o procesoch neoliberalizácie, na druhej strane treba zdôrazniť nezastupiteľnú úlohu štátu v týchto procesoch. Na rozdiel od „liberálnej utópie“, kde „umelý“ štát ustupuje z cesty prirodzeným trhovým silám, v praxi je to štát, ktorý pomáha prenikať trhovej logike do nových sfér.

Neoliberalizácia predstavuje dynamicky sa vyvíjajúci proces „kreatívnej deštrukcie politicko-ekonomického priestoru na rôznych geografických mierkach“,¹⁸ pričom už spomenutí autori v zjednodušenej historicky lineárnej interpretácii poukázali na základné zmeny v dôraze v procesoch regulačnej transformácie v čase.¹⁹ Prvej etape realizácie

¹³ Napr. v USA bolo pri formulácii politického programu novej pravice nevyhnutnosťou zladit' pôvodný utopický zámer s požiadavkami potenciálnych spojencov. Rôznym frakciám konzervatívnych síl v Republikánskej strane potom ekonomická teória neoliberalizmu poskytla jednotiaci prvok. Tri hlavné prúdy amerického konzervativizmu síce zdieľali všeobecnú nechuť k štátnej intervencii, no rovnako vehementne sa jej dožadovali v špecifických oblastiach. Antikomunistickí militaristi požadovali posilnenie vojensko-priemyselného komplexu, náboženský tradicionalisti štátom garantovanú „morálku“ a libertariáni zvýšenú ochranu súkromného vlastníctva a podporu podnikania. BIRCH, Kean – TICKELL, Adam (2010). Making Neoliberal Order in the United States. In BIRCH, Kean – MYKHENKO, Vlad (eds.) *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order?* London; New York : Zed Books, 2010, s. 42-59.

¹⁴ PECK, Jamie – TICKELL Adam. Conceptualizing Neoliberalism, Thinking Thatcherism. In LEITNER, Helga – PECK, Jamie – SHEPPARD, Eric S. (eds.) *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*. The Guilford Press : New York – London, 2007, s. 26-50.

¹⁵ BLYTH 2002.

¹⁶ BRENNER – THEODORE 2002.

¹⁷ PECK, Jamie – THEODORE, Nik – BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. In *SAIS Review*, 2009, roč. 29, č. 1, s. 54 (49-66).

¹⁸ BRENNER – THEODORE 2002.

¹⁹ PECK, Jamie – TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. In BRENNER, Neil – THEODORE, Nik (eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford : Blackwell, 2002, s. 33-57.

štátneho politického projektu neoliberalizmu dominovali procesy sťahovania sa štátu (*roll-back neoliberalism*) na poli vlastníctva a regulácie v ekonomike či v oblasti poskytovania sociálneho zabezpečenia, motivované najmä vonkajšími tlakmi, resp. tlakmi vzniknutými nie v dôsledku vlastnej realizácie neoliberálnych politík. Oslava minimalistického štátu však často zostáva iba rétorickou figúrou, keďže sťahovanie sa štátu neznamená stiahnutie sa štátu ako takého, ale jeho ústup „len“ z určitých oblastí (napr. z oblastí budovania infraštruktúry, poskytovania zdravotnej starostlivosti, vzdelania, sociálnych služieb a pod.). Zhruba od 90. rokov dochádza k postupnému posunu do fázy *roll-out* neoliberalizmu, ktorá je spojená s aktívnym vytváraním nových foriem štátu a režimov vládnutia. Okrem ďalšieho šírenia trhových princípov je táto transformácia vyvolaná vnútornou potrebou vyrovnávania sa s dôsledkami už realizovaných politík marketizácie vedenej štátom (nezamestnanosť, nové metódy sociálnej kontroly súvisiace napr. s kriminalitou, reformy systémov sociálneho zabezpečenia a pod.).

S úspechom na úrovniach štátov sa otvárali možnosti transformácie globálnych štruktúr vládnutia a šírenia transformačných politík do krajín globálneho juhu a neskôr postsocialistického priestoru. *Washingtonský konsenzus* predstavoval technokratizované šírenie neoliberálnych politík a spečatenie ich dominancie na globálnej úrovni.²⁰ Dôležitým znakom bola nárokovaná univerzálna platnosť predkladaných modelov, riešení a použitých stratégií, kde oslobodenie trhových síl bolo vnímané ako jediný a najsprávnejší liek bez ohľadu na odlišnosti existujúcich regulačno-inštitucionálnych prostredí. Hlavným nástrojom šírenia neoliberálneho systému sú medzinárodné inštitúcie (Medzinárodný menový fond a Svetová banka) a politiky pomoci podmienené „štruktúrnym prispôbením“. Základné prvky predpisovanej liečby, reprezentované liberalizáciou, dereguláciou, privatizáciou a stabilizáciou, nepredstavovali odpoveď na konkrétne ekonomické problémy konkrétnej krajiny, ale reformný návrh, považovaný za vždy a všade rovnako platný – použiteľný tak v Latinskej Amerike, ako vo východnej Európe, Turecku či v Afrike, alebo Číne. Na rozdiel od koncepcií podpory ekonomického rozvoja platných do začiatku 80. rokov, v ktorých jadre stál ako nástroj rozvoja a korekcie trhových zlyhaní štát, podľa nových chápaní to mal byť neregulovaný trh, ktorý prinesie rast a prosperitu. Štát by sa mal starať o makroekonomickú stabilitu, nízku mieru inflácie a malú zadlženosť krajiny, znižovať výdaje a vlastné aktivity v ekonomike, zabezpečovať ochranu vlastníckych práv a podporovať liberalizáciu (napr. daňovými re-

²⁰ Washingtonským konsenzom označil v roku 1989 ekonóm John Williamson desať hospodárskych pravidiel, ktoré washingtonské inštitúcie globálneho dosahu (Medzinárodný menový fond, Svetová banka či Ministerstvo financií USA) presadzovali ako štandardný súbor reformných opatrení pre rozvojové krajiny. Pozri WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In WILLIAMSON, John (ed.) *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington : Institute for International Economics 1989, kapitola 2, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>; citované podľa http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus#cite_note-iie.com-1 (posledný náhľad 19. 5. 2014).

formami, obmedzením reštrikcií v oblastiach kontroly medzinárodnej kapitálovej mobility či finančnej špekulácie a pod.). Od polovice 80. rokov minulého storočia musíme neoliberalizmus považovať za dominantnú politickú a ideologickú formu kapitalistickej globalizácie, svojho času obmedzenú bipolárnym geopolitickým usporiadaním. Po rozpade sovietskeho bloku sme svedkami vrcholu vplyvu neoliberalnej teórie i praxe a ohlasovania konca dejín realizovaného v konečnej a definitívnej forme spoločenskej organizácie. Takmer dve dekády trvajúcu eufóriu éry trhového triumfalizmu prerušil až príchod finančnej krízy, ktorá je podľa viacerých kritikov práve krízou neoliberalizmu²¹ a ktorá do istej miery narušila výsostné postavenie neoliberalného diskurzu, keď bola z viacerých strán spochybnená politická legitimita i ekonomická efektívnosť existujúceho usporiadania. Nadšenie spojené s očakávanou zmenou kurzu však rýchlo ochablo. Je iróniou, že historicky najväčšia štátna intervencia postavila na nohy banky, no zanechala vo finančných ťažkostiach vlády, ktoré svoju situáciu riešia ďalším rušením sociálneho štátu. Zrejme bude platiť, že „na to, aby bola ideológia hegemónna, nemusí byť nevyhnutne milovaná. Úplne postačí, ak nemá vážneho súpera.“²² Neoliberalizmus sa tak vskutku mohol „myšlienkovito vyčerpať“, no napriek tomu zostať dominantným.²³

Prehlbovanie procesu neoliberalizácie a dosahy na jednotlivé mierky

Medzi zásadné politicko-ekonomické a sociálno-priestorové dôsledky neoliberalných transformácií patria procesy tzv. „premierkovania“. Zatiaľ čo keynesiánsky welfarizmus sa z pohľadu mierky primárne opieral o hierarchickú úroveň štátu ako dominantného organizačného rámca ekonomických, sociálnych a politických procesov, prehlbujúci proces neoliberalizácie sa spája s ich významným „premierkovaním“, resp. „preusporiada-

²¹ Hospodárska kríza sa prejavila práve problémami z historickej perspektívy bezprecedentne deregulovaného finančného sektora. Je všeobecne známy príbeh o zabezpečení hypoték, ktoré umožnilo rast objemu úverov a znižovanie úverových štandardov. Vďaka tomu mohla rásť realitná bublina, deriváty a kreatívna produkcia finančných produktov, ktorých dôveryhodnosť potvrdili uznávané ratingové agentúry. Deregulácia finančného systému je však len jedna časť príbehu, druhú dopĺňa odpoveď na otázku, prečo vôbec došlo k takému dramatickému rastu finančného sektora. Podľa viacerých interpretácií je tento trend tesne spätý s dynamikou troch dekád realizácie politik deregulácie, liberalizácie a privatizácie, a teda evolúciou vlastného neoliberalizmu. Spomenuté politiky sú vnímané ako príčina rastu príjmových a majetkových nerovností vo vyspelých ekonomikách, ktoré majú za následok znižovanie agregovaného dopytu a následne znižovanie možností výnosného investovania v reálnej ekonomike. Deregulácia finančného sektora na jednej strane umožnila kryť časť bežnej spotreby dlhom, na druhej strane umožnila rozvoj špekulatívneho investovania s výnosmi presahujúcimi výnosy z reálnej ekonomiky. Netreba zvlášť zdôrazňovať, že takéto riešenie muselo byť nevyhnutne len dočasné.

²² Colin Leys, citovaný v PECK, Jamie – THEODORE, Nik – BRENNER, Neil. Neoliberalism and its Malcontents. In *Antipode*, 2009, roč. 49, č. S1, s. 94-116.

²³ SMITH, Neil. Neoliberalism is Dead, Dominant, Defeatable – Then What? In *Human Geography*, 2008, roč. 1, č. 2, s. 1-3.

ním hierarchie priestorov“ alebo „relativizáciou dominantnej mierky“.²⁴ Úroveň centrálného štátu tak do istej miery stratila svoju doteraz nadradenú pozíciu vo sférach ekonomickej a politickej organizácie, ako to bolo charakteristické pre obdobie fordizmu a keynesiánskeho welfarizmu. Príčinou je najmä štruktúrna zmena podoprená viacerými inštitucionálnymi reformami, keď uvoľnený kapitál získava väčšie možnosti pôsobenia a silnejšiu vyjednávaciu pozíciu voči priestorovo ukotveným a nemobilným politickým aktérom.

Na jednej strane v súvislosti s prebiehajúcimi transformáciami „*globálny sa už viac nevníma ako odvodený produkt národne vedenej inštitucionalizácie. Namiesto toho **globálne konštituované** sily a záujmy, inštitucionalizované vo forme rôznych multilaterálnych aparátov, predpisujú prísnu trhovú disciplínu národným štátom bez ohľadu na ich štruktúrne postavenie vo svetovom poriadku.*“²⁵ A tak „*to, čo vzniklo ako séria »implantátov« trhovopriateľských experimentov a selektívnych deregulovaní (...), teraz začína rekonštituovať hosťiteľský organizmus samotný (...). Postupne sú makro-priestorové pravidlá rozvoja politik pretvárané v prospech ďalších kôl pro-trhových reforiem.*“²⁶

Okrem takéhoto „*vyprázdňovania štátu*“²⁷ nahor, teda straty reálnej politickej moci následkom transferu a reorganizácie niektorých jeho kompetencií v prospech rôznych nadnárodných orgánov, prebiehajú podobné procesy smerom nadol a do strán. Vyprázdnenie štátu do strán znamená stratu kompetencií v prospech najrôznejších neštátnych, často súkromných alebo poloverejných inštitúcií a orgánov, ktoré hoci nemajú legitimitu odvádzanú z demokratických volieb, preberajú časť týchto kompetencií. Zmeny v pomeroch kompetencií a kapacít medzi štátom a nižšími mierkovými úrovňami v prospech neskôr zmienených predstavuje vyprázdnenie štátu smerom nadol.

Tieto procesy okrem posilnenia mocenských pozícií subnárodných celkov majú v súvislosti so všeobecným uvoľňovaním regulačných rámcov na vyšších úrovniach za následok aj zvýšenú mieru zodpovednosti za svoj rozvoj. Jedným z prejavov takejto „*responzibilizácie*“²⁸ je napríklad nutnosť čeliť rastúcej konkurencii medzi regiónmi a mestami o zdroje prúdiace rôznymi kanálmi. Pôvodné welfaristické orientácie mestských politických inštitúcií boli postupne nahradzované podporou lokálneho ekonomického rozvoja

²⁴ JESSOP, Bob. From Localities via the Spatial Turn to Spatio-Temporal Fixes: A Strategic-Relational Odyssey. In *SECONS Discussion Forum Socio-Economics of Space, Contribution No. 6*, University of Bonn. 2004, http://eprints.lancs.ac.uk/235/1/E-2004d_Secons6.pdf (posledný náhľad 12. 5. 2014).

²⁵ BRENNER – PECK – THEODORE 2010, s. 194.

²⁶ Tamže.

²⁷ „*Hollowing out of state*“ – JESSOP 2004.

²⁸ Proces prenášania zodpovednosti sa v súvislosti s neoliberalizáciou nekončí na miestnej úrovni. Kľúčovou črtou neoliberalizmu je prenos zodpovednosti za spoločensky produkované problémy na jednotlivca (za nezamestnanosť sú braní na zodpovednosť nezamestnaní; podobne zdravie či vzdelanie sú čoraz viac vnímané už len ako individuálne zodpovednosti, pri dosahovaní ktorých nie je žiaduca štátna intervencia – preto spoplatňovanie školstva či privatizácia zdravotníctva).

a zvyšovania konkurencieschopnosti. David Harvey vyjadril vo svojej téze prechodu „*od manažérskeho k podnikateľskému mestu*“ posun priorít lokálnej intervencie, keď dochádza k nahradeniu politík sociálnej podpory a poskytovania služieb obyvateľom stratégiami lákania investícií, priťahovania mobilného kapitálu, zvyšovania konkurencieschopnosti územia a prioritizácie záujmov podnikateľských kruhov a rozvoja iných foriem podpory kapitálových akumuláčnych stratégií.²⁹

Neoliberálne aspekty postsocialistickej tranzície

Doteraz načrtnuté všeobecné zmeny charakterizovali prostredie meniaceho sa globálneho kapitalizmu. Toto od 90. rokov minulého storočia predstavuje na jednej strane zdroj mnohých inšpirácií pri hľadaní odpovedí na otázky strategického smerovania a zároveň sa definujúcich krajín postsocialistického priestoru, tiež však jadro globálneho politicko-ekonomického systému, kde sa koncentrovala moc, schopná do značnej miery určovať charakter expanzie vlastných regulačno-inštitucionálnych usporiadaní do priestorov prebiehajúcej deštrukcie starých poriadkov. Týmto nechcem povedať, že osvojenie si neoliberálnej ideológie či vlastná neoliberalizácia prebiehali všade rovnomerne a hladko. Platí, čo bolo povedané skôr, teda že dôležitú úlohu zohrali zdedené faktory, ako i na rôznych úrovniach prebiehajúce politické zápasy, ktoré formovali výsledné trajektórie transformačného procesu³⁰.

Jan Drahokoupil³¹ označuje súčasnú fázu postsocialistickej transformácie na Slovensku ako „*Porterian workfare postnational regime*“. *Porterian* odkazuje na politiky štátnych intervencií na strane ponuky, primárne zameraných na zvyšovanie priemyselnej konkurencieschopnosti; *workfare* na zmenu paradigmy v oblasti sociálnej politiky, kde *welfare* schémy ustúpili neoliberálnemu diskurzu zásluhovosti a individuálnej zodpovednosti – tzv. workfarizmu. Nakoniec *postnational* odkazuje na zmenené postavenie centrálného štátu po premievaní (zmenách v priestorovej organizácii štátu). „*Základným cieľom štátnej intervencie sa stal manažment napájania lokálnych/štátnych ekonomík do tokov »globálneho« kapitalizmu. Ostatné sociálne a ekonomické stratégie boli (v rôznom rozsahu) podriadené alebo integrované do súťaživej agendy.*“³² Logikou v pozadí bola snaha rozšíriť ekonomickú základňu lokality priťahovaním zahraničného kapitálu a spútať

²⁹ HARVEY, David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 1989, roč. 71, č. 1, s. 3-17, <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/harvey1989-from-managment-to-empresaurialism.pdf> (posledný náhľad 13. 5. 2014).

³⁰ O niektorých aspektoch procesov politického prijatia neoliberalizmu pozri napr. STENNING, Alison – SMITH, Adrian – ROCHOVSKÁ, Alena – SWIATEK, Dariusz. *Domesticating Neo-liberalism. Spaces of Economic Practice and Social Reproduction in Post-socialist Cities*. Oxford : Wiley-Blackwell, 2010, DRAHOKOUPIL, Jan. *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The Politics of Foreign Direct Investment*. London : Routledge, 2009.

³¹ Tamže.

³² Tamže, s. 49.

investície s lokálnou ekonomikou. S prebiehajúcimi procesmi neoliberalných reforiem a podporou priamych zahraničných investícií dochádza aj k premierkovaniu funkcií centrálného štátu.

Postsocialistické inštitucionálne zmeny – v prípade Slovenska s výnimkou obdobia vlád Vladimíra Mečiara – smerovali k integrácii krajiny do systému globálneho kapitalizmu. To viedlo ku konkrétnym nastaveniam politicko-ekonomických vzťahov, ktoré ovplyvňovali komplex čiastkových transformácií sociálneho života, čím spoluurčovali podmienky premien mestského vybudovaného prostredia. Pre Bratislavu predstavovali významný rozvojový impulz zhmotnený v stavebnom rozmachu ostatnej dekády. Vplyv globalizácie mal okrem priamej spoluúčasti medzinárodného kapitálu na budovateľských aktivitách hlavne podobu vplyvu na postupnú zmenu výkonnosti a štruktúry miestnej ekonomiky v nanovo sa definujúcich vzťahoch mesta k svojmu okoliu. Pokiaľ ide o rozvoj ekonomických aktivít a schopnosť priťahovať kapitálové investície, môžeme Bratislavu s jej zázemím považovať medzi regiónmi SR za víťaza tranzície.³³ Postupne zvyšujúce sa obrátky ekonomickej aktivity určovali aj podmienky na trhu s nehnuteľnosťami i dynamiku výstavby. Dočasné odmietnutie inštitucionálnej integrácie v 90. rokoch malo za následok (v porovnaní s ostatnými krajinami Vyšehradskej štvorky) oneskorenie rastu ekonomiky, ktorý bol podmienený externými zdrojmi. Jedným z dôsledkov bolo, že aj produkcia hmotného prostredia sa výraznejšie rozbehla až v období ostatnej dekády a svoj vrchol dosiahla v predvečer globálnej hospodárskej krízy (2008).³⁴ Na druhej strane s takto úzko chápaným úspechom sa vynorili aj problémy. Okrem technických otázok budovania fungujúceho mesta vyvstali otázky spojené s demokratickým charakterom rozhodovacích procesov na miestnej úrovni.³⁵

Cieľom nasledujúcej časti štúdie je analýza možností pôsobenia orgánov a inštitúcií tejto úrovne na mestský rozvoj v oblasti produkcie vybudovaného prostredia. Analyzovaná bude tzv. kapacita štátu, resp. kapacita samosprávy, teda jej „*schopnosť stanoviť a vymôcť kolektívne prijaté a záväzné nariadenia v rámci teritória*“, ktoré patrí pod jej právomoc.³⁶ Konkrétne pôjde o možnosti pôsobenia samosprávy, vyjadrené existujúcimi finančnými možnosťami a nástrojmi územného plánovania. Zatiaľ čo prvé umožňujú či znemožňujú vlastnú výstavbu, druhá skupina nástrojov má napomôcť v presadzovaní prijatých predstáv a zámerov aj vo vzťahu k iným aktérom. Obe však predstavujú dôležité sféry normatívnej preskripcie neoliberalnej ideológie, ako i kľúčovú súčasť meniacej sa praxe vládnutia.

³³ Čo však neznamená, že z produkovaného bohatstva sa dostáva všetkým. Bežne a právom sa v súvislosti s negatívnymi dosahmi neoliberalizmu spomína práve rast sociálnych nerovností, chudoby a pod. Pre prípad Bratislavy pozri napr. SMITH – ROCHOVSKÁ 2006, STENNING – SMITH – ROCHOVSKÁ – SWIATEK 2010.

³⁴ ŠUŠKA, Pavel. Produkcia vybudovaného prostredia v postsocialistickej Bratislave: Podmienky, dynamika a územný prejav. In *Geografický časopis*, 2012, roč. 64, č. 2, s. 155-179.

³⁵ ŠUŠKA, Pavel. Politické a diskurzívne príležitosti lokálneho environmentálneho aktivizmu: Prípad premien bratislavského ochranárstva. In *Sociológia*, 2014, roč. 46, č. 1, s. 60-87.

³⁶ JESSOP, Bob. *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge : Polity Press, 1990.

Vznik miestnej samosprávy

Úprava mierky je sama o sebe politický projekt, na ktorom participujú rôzni aktéri. Centrálny štát je najviditeľnejším aktérom, ktorý bežne „konštruuje mierky“ prostredníctvom transformácie inštitúcií lokálnej vlády, keď definuje oblasti kompetencií rôzneho geografického rozsahu.³⁷ Príkladom takéhoto procesu môže byť reforma verejnej správy, v rámci ktorej sa postupne počas dvoch desaťročí formovala podoba lokálnej vlády na Slovensku. Urbánna (miestna/lokálna/municipálna) úroveň ako špecifická politická jednotka nebola v dobách štátneho socializmu prítomná, ale rozvíjala sa práve počas a v rámci konštitutívnych procesov neoliberalizujúceho sa štátu.³⁸

Obdobie štátneho socializmu predstavovalo prerušenie existencie autonómnej územnej samosprávy, ktorá bola až do roku 1990 podriadená centralizovanému systému jednotnej verejnej správy. V súvislosti so zmenami začatými v roku 1989 nastáva proces rehabilitácie a uznania územnej samosprávy a jej postupného obsahového naplňovania. Na základe zmien v ústave ČSFR bola v roku 1990 prijatá séria zákonov, ktorých výsledkom bolo obnovenie duálneho systému verejnej správy s oddelenou štátnou správou a samosprávou. Najzásadnejšou zmenou tu bolo zrušenie princípu subordinácie, teda podriadenosti nižších úrovní správy, ktorý bol prítomný v systéme národných výborov a ktorý je v rozpore s konceptom samosprávy ako takej.

V období medzi rokmi 1993 – 1998 sa procesy prenosu kompetencií prakticky zastavili. Jedinú reformu v tomto období predstavuje zmena v územnom a správnom členení a organizácii miestnej štátnej správy (zákon č. 221/1996 Z. z.), ktorá však zachovávala stále významný vplyv centrálnych orgánov štátu. Pokračovanie reforiem prichádza až s prvou Dzurindovou vládou (1998 – 2002), keď vznikol post splnomocnenca vlády pre decentralizáciu a boli prijaté dokumenty *Stratégia reformy verejnej správy* (1999) a *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy* (2000).

V nasledujúcom období postupne dochádzalo k decentralizácii kompetencií, financií a politickej moci. Vznikla druhá úroveň samosprávy – samosprávne kraje alebo vyššie územné celky (VÚC) (zákon č. 302/2001 Z. z.). Prijal sa tzv. kompetenčný zákon (zákon č. 416/2001 Z. z.) o prenose niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a VÚC. Novelou prešiel zákon o majetku obcí z roku 1991 a prijatím zákona o majetku obcí a vyšších územných celkov (zákon č. 446/2001 Z. z.) získali samosprávy značný majetok. Zásadnú zmenu v nastúpenom procese predstavovala najmä fiškálna decentralizácia, plne zavedená v roku 2005, ktorej cieľom bolo posilnenie finančnej autonómie samosprávnych jednotiek. Navýšenie objemu príjmov samosprávy, ktoré sa v období za-

³⁷ BRENNER, Neil. The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration. In *Progress in Human Geography*, 2001, roč. 25, č. 4, s. 591-614.

³⁸ BUČEK, Ján. Post-Socialist Urban Development, Planning and Participation – the Case Study of Bratislava City Centre. In ENYEDI, György – KOVÁCS, Zoltán (eds.) *Social Changes and Social Sustainability in Historical Urban Centres: The Case of Central Europe*. Pécs : Centre for Regional Studies of HAS, 2006, s. 65-80.

vádzania najvýznamnejších reforiem (2001 – 2006) strojnásobili, však bolo kompenzované obdobným nárastom záväzkov vyplývajúcich z preberania bremena zodpovednosti za výkon prenesených funkcií.

V skutočnosti sa samosprávy nikdy neprestali potýkať s akútnym nedostatkom financií. Tieto problémy mohli nadobúdať v závislosti od charakteristík jednotlivých obcí či krajov rôznu podobu, rovnako sa mohol líšiť ich pôvod či dostupné možnosti riešenia. Základnú úlohu pri hľadaní vlastných zdrojov zohráva majetok obce, hlavne majetok nehnuteľný. Obce získali značné majetky najprv v prvej vlnе reformy verejnej správy a s ňou súvisiacej tzv. reštitučno-decentralizačnej etapy formovania obecného majetku (do roku 1993) a následne počas druhej vlny decentralizácie verejnej správy (2002 – 2004).³⁹ Zatiaľ čo v prvej zo spomenutých etáp boli samosprávy konfrontované reštitučnými nárokmi tretích strán, vlastný nadobudnutý majetok a jeho predaj sa stali zdrojom príjmov potrebných na pokrytie základných funkcií samosprávy. Vo všeobecnosti predaje obecných majetkov kulminovali v rokoch 1997 – 1998 jednak z dôvodu nedostatočného prístupu k úverovým zdrojom⁴⁰ a nedostatočných transferov zdrojov od štátu, jednak pod tlakom inflácie.⁴¹ Ako si však ukážeme neskôr, takáto forma krytia chodu samospráv vôbec nepatrí do histórie.

Špecifická situácia v Bratislave je spôsobená komplikovanosťou systému distribúcie formálnych právomocí. Na rozdiel od ostatných obcí, ktorých sa týkajú dve úrovne samosprávy (miestna a VÚC), v prípade dvoch najväčších slovenských miest sú úrovne tri, keďže sa pri nich aplikuje model dvojstupňovej mestskej samosprávy. Zachovaná je úroveň samosprávneho kraja, na nižšej úrovni je samospráva mesta a jednotlivých mestských častí. Tieto sú navyše pretkané rôznymi orgánmi a agentúrami centrálného štátu, čoho výsledkom je často neprehľadná sieť vzťahov, kompetencií a im zodpovedajúca divergencia cieľov.⁴² Vo všeobecnosti je však najviac kapacít (finančných a organizačných) koncentrovaných na celomestskej úrovni.

Rozpočtové možnosti samosprávy na vstup do územného rozvoja

Pri skúmaní možností aktívneho vplyvu na mestský rozvoj sú nepochybne dôležité otázky rozpočtovej sily a majetku samosprávy, ktoré zásadným spôsobom určujú rámce strategických možností ovplyvňovania územného rozvoja. Treba povedať, že situácia v tomto smere nebola príliš priaznivá ani v období pred dosahmi svetovej hospodárskej krízy, v dôsledku ktorých sa zásadným spôsobom zredukovali príjmy mesta vo všetkých klú-

³⁹ BUČEK, Ján – BORÁROSOVÁ, Zuzana – SOPKULIAK, Andrej. *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava : Geo-grafika, 2010.

⁴⁰ Tamže.

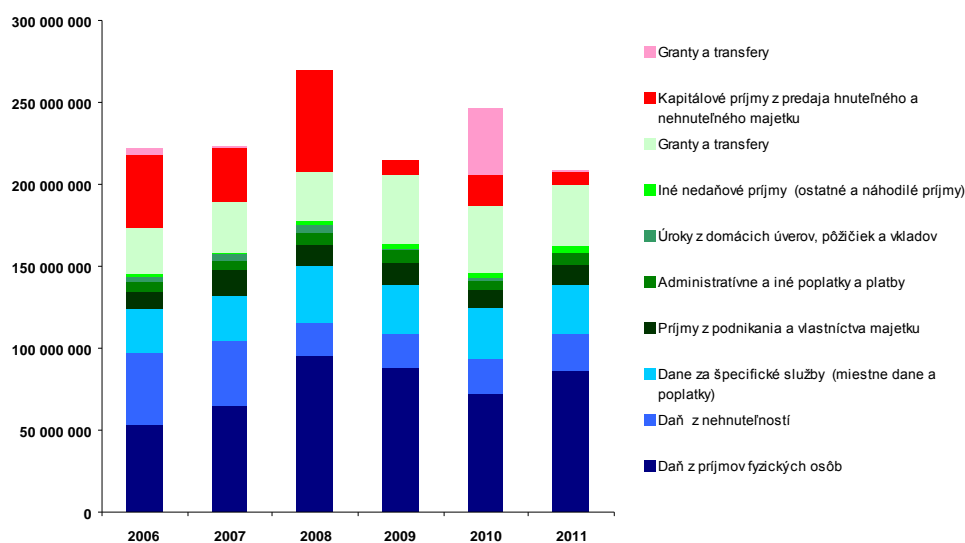
⁴¹ ŽÁRSKA, Elena – KOZOVSKÝ, Dušan. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava : Ekonóm, 2008.

⁴² BUČEK, Ján. Majetok hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy počas globálnej finančnej a ekonomickej krízy (Municipal Assets of the Capital of the Slovak Republic Bratislava During Global Financial and Economic Crisis). In *Geographia Cassoviensis*, 2010, roč. 4, č. 1, s. 24-27.

čových oblastiach (teda v oblasti podielových daní, daní z nehnuteľností a výnosov z predaja majetku). Následne mesto prakticky úplne vyčerpalo rezervný fond a v snahe zabezpečiť zákonom požadovanú vyrovnanú bilanciu muselo pristúpiť ku krízovému šetriacemu režimu.

Avšak ani štruktúra predkrízových rozpočtov z období hojnosti v predošlých rokoch nepôsobí neproblematickým dojmom. Ako príklad nech poslúžia poreformné rozpočtové bilancie z rokov 2006 – 2011. Až tretinu príjmov bratislavskej samosprávy bežne tvoria vydelené podiely z daní z príjmov, na ktorých nastavenie nemá samospráva najmenší dosah⁴³ a ktorých sadzba je navyše na Slovensku v dôsledku realizácie neoliberálnych politík rekordne nízka. Manévrovací priestor samospráv v snahe naplniť rozpočet sa potom prakticky zužuje na využívanie možností zvyšovania miestnych daní, konkrétne dane z nehnuteľností, ktorých výšky sadzieb však majú zákonom určené hranice a v prípade Bratislavy boli tieto dosiahnuté.⁴⁴ Zostávajúcou možnosťou obstarania rozpočtových príjmov je realizácia z výnosov vlastných majetkových aktív. Ako ilustruje obr. 1, v praxi najmä v predkrízovom období je najvýznamnejším z takýchto výnosov práve predaj majetku.⁴⁵

Obr. 1. Štruktúra príjmov mestského rozpočtu (2006– 2011). Zdroj: Správa o plnení rozpočtu hlavného mesta SR Bratislavy za rok 2007 – 2012



⁴³ Úroveň centrálného štátu je stále opatrná v odovzdaní finančnej nezávislosti či posilňovaní autonómie samosprávam. SOPKULIAK, Andrej. Fiškálna autonómia miestnej samosprávy a jej výskum v geografii. In *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 56, č. 2, s. 215-236.

⁴⁴ BUČEK, Ján. Zdaňovanie nehnuteľností a jeho vybrané priestorové aspekty v Slovenskej republike. In *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 2008, roč. 50, s. 169-176.

⁴⁵ Významná položka Granty a transfery v roku 2010 súvisí najmä so štátnou intervenciou pri dostavbe zimného štadióna na majstrovstvá sveta v ľadovom hokeji.

Kapitálové príjmy, ktorým jednoznačne dominuje práve predaj nehnuteľného majetku mesta, znamenajú významný podiel rozpočtových príjmov hlavného mesta⁴⁶ (v predkrízových rokoch to bolo zhruba medzi 15 – 20 % celkových príjmov). Navyše je možné sledovať zásadné rozdiely v charaktere kapitálových príjmov a výdavkov. Zatiaľ čo príjmy pochádzajú takmer výhradne z predaja nehnuteľného majetku, kde často ide o veľmi hodnotné územia z hľadiska plánovania budúceho rozvoja mesta a iné lukratívne pozemky, najväčšie výdavky smerujú hlavne do aktív, ktoré si uchovávajú hodnotu oveľa kratšie. Takými sú napríklad investície do vozového parku mestskej hromadnej dopravy, výdavky spojené s budovaním novej, no často hlavne s rekonštrukciami a opravami existujúcej, technicky nevyhovujúcej dopravnej infraštruktúry a pod. Postavenie mesta a jeho strategické možnosti sú teda zásadným spôsobom poznačené finančnou závislosťou od predaja vlastného nehnuteľného majetku v snahe vyrovnať rozpočtovú bilanciu. Inými slovami, mesto je nútené predávať vlastný, z minulosti zdedený majetok, aby bolo schopné plniť základné a každodenné služby a funkcie. Okrem dlhodobej neudržateľnosti uvedenej štruktúry príjmov a výdavkov takto nastavený systém sa podpisuje pod znižovanie strategických kapacít umožňujúcich ovplyvňovanie mestského vývoja. Keďže mesto nepredáva svoje pozemky so záväzkom konkrétneho funkčného využitia, tak ako je to bežné v mnohých mestách západnej Európy, vzdáva sa veľmi účinného nástroja vplyvu na mestský rozvoj.⁴⁷ Navyše vyvstáva otázka výhodnosti takýchto predajov.⁴⁸ Na ďalšiu závažnú skutočnosť spojenú s rozpredávaním mestského nehnuteľného majetku upozornila hlavná architektka Ingrid Konrad, podľa ktorej nebol doposiaľ vytvorený nástroj – mapa, ktorá by poskytovala základný prehľad o tom, aké a akej kvality pozemky mesto vôbec vlastní.⁴⁹

⁴⁶ Na rovnakú skutočnosť v období pred rokom 2006 poukazujú napr. BEBLAVÝ, Miroslav – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Emília. Prípadová štúdia 1: Reakcia samosprávy na fiškálny šok. In STAROŇOVÁ, Katarína (ed.) *Ťažké rozhodnutia: 5 prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku*. Bratislava : Ústav verejnej politiky, FSEV UK, 2007, s. 15-26, https://www.fs.es.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/uvp/tazke_rozhodnutia.pdf (posledný náhľad 14. 5. 2014).

⁴⁷ P. Gero v JAKUŠOVÁ, Martina. Peter Gero: „Územný plán je proces“. In *Urbanita*, 2009, č. 1, s. 38-41.

⁴⁸ *Najviac pozornosti si získali podozrenia o výhodnosti predaja pozemkov pod Parkom kultúry a oddychu (PKO). Predmetom predaja boli pozemky s rozlohou 29 400 m² za cenu 281 miliónov Sk, ktorá zahŕňala 8 824 a 10 428 Sk/m² novovytvorených, resp. zastavaných pozemkov. Z ročnej správy o trhu s nehnuteľnosťami spoločnosti J&T vyplýva, že v tom období sa pozemky v mestskej časti Staré Mesto predávali za 343,8 až 1 032,8 eur/m². Po prepočte priemerným kurzom Národnej banky Slovenska platným v júni 2005 vo výške 38,537 Sk za euro ide o cenu 13 249 až 39 801 Sk/m². Ak by v tom čase boli tieto pozemky predané len za cenu na dolnej hranici intervalu, ktorý vo svojej analýze uvádza J&T, teda za 13 249 Sk/m², mesto by od súkromného investora získalo takmer 390 miliónov Sk.* ONUFEROVÁ, Marianna. Bratislava môže zmluvu o PKO napadnúť ako nepovolenú pomoc. In *Sme.sk*, 27. mája 2009, <http://bratislava.sme.sk/c/4861112/bratislava-moze-zmluvu-o-pko-napadnut-ako-nepovolenu-pomoc-investorovi.html>; ďalšie podozrenia: <http://blogy.hnonline.sk/node/31865/print>; <http://aktualne.atlas.sk/bratislava-prisla-o-1-6-miliona-eur-pri-predaji-pozemku-pod-sirokeho-hotelom/dnes/kauzy/> (posledný náhľad 15. 5. 2014).

⁴⁹ I. Konrad v TKÁČIKOVÁ, Lucia. Ingrid Konrad: Bratislava nevie, aké má pozemky. In *Sme.sk*, 6. júla 2012, <http://bratislava.sme.sk/c/6445378/ingrid-konrad-bratislava-nevie-ake-ma-pozemky.html> (posledný náhľad 15. 5. 2014).

Úplne nevyužitú nateraz tiež ostávajú rôzne formy získavania potrebných prostriedkov pre samosprávy z realizácie súkromných investičných zámerov na území mesta, ktoré inde bežne predstavujú nezanedbateľný príjem rozpočtov miestnych samospráv. Vo „vyspelých európskych krajinách“ sa podľa bývalého riaditeľa plánovania a výstavby centrálnych štvrtí v Hamburgu Petra Gera *„investori zvyčajne podielajú 10 až 15 percentami na zveľadovaní verejnej sféry, ale aj na vytváraní vysoko kvalitných verejných priestorov, do ktorých sú osadené ich stavby. Na Slovensku, ako to často počujem, však investori tieto financie vraj skôr použijú na »odvďačenie sa« ľuďom, ktorí sú im pri realizácii investičného zámeru »nápomocní«.* A tak namiesto mesta či štátu profitujú len niektorí jednotlivci a verejnej sfére chýbajú investičné prostriedky na vytvorenie potrebných verejných projektov. Sila investícií, ktoré by mohli byť aj miazgou ďalšieho rozvoja, sa končí problematickým spôsobom niekde inde.“⁵⁰ Jednou z mála aktivít v oblasti rozšírenia palety možností vyberania miestnych daní a poplatkov bol návrh novely dotknutého zákona práve od bývalého primátora Bratislavy Andreja Ďurkovského. Táto však bola úzko zameraná na zaviazanie investorov odvádzaním poplatku za statickú dopravu, resp. za zaťaženie pozemných komunikácií. Napriek tomu, že v rôznych podobách takýto poplatok existuje vo viacerých krajinách, návrh nepodporila vláda a pri hlasovaní nezískal podporu dostatočnej časti poslancov. K téme sa vyjadrila i hlavná architektka mesta Bratislavy Ingrid Konrad, ktorá upozorňuje na potrebu riešenia externalít spojených s budovaním niektorých nových projektov, konkrétne absenciu sociálnej infraštruktúry. *„Keďže tam nie sú ani škôlky, ani obchody, ani školy, ani pracovné príležitosti, tak vznikajú dopravné kolapsy v týchto rozvojových častiach Bratislavy.“* Za riešenie považuje tzv. mníchovský model, podľa ktorého by na základe posúdenia musel developer participovať na rozvoji miestnej technickej a sociálnej infraštruktúry,⁵¹ čím by sa nepochybne uľahčilo výdavkovej časti mestských rozpočtov.

Konanie orgánov samosprávy a prenesenej štátnej správy, ktorých úlohou by malo byť hájenie verejného záujmu, je však v praxi konfrontované s množstvom problémov. Okrem spomenutých ťažkostí pri realizácii vlastných projektov, prípadne projektov v partnerstve so súkromnými subjektmi, je problémom aj samotná regulácia súkromných aktivít na území mesta.

⁵⁰ P. Gero v JAKUŠOVÁ 2009.

⁵¹ Konrad: Developeri by sa mali podieľať aj na sociálnej infraštruktúre. In *Sme.sk*, 27. marca 2012, <http://bratislava.sme.sk/c/6316338/konrad-developeri-by-sa-mali-podielat-aj-na-socialnej-infrastrukture.html> (posledný náhľad 15. 5. 2014).

Plánovanie a regulácia územného rozvoja

Podobne ako v prípade viacerých postsocialistických miest⁵², aj výstavba na území Bratislavy je realizovaná takmer výhradne so súkromných zdrojov. Výnimku tvoria len dopravné projekty, prípadne relatívne nie príliš významné verejné investície v oblasti vybavenosti sídelných útvarov (školy, detské ihriská a pod.). Otázkou zostáva, do akej miery je verejný záujem rešpektovaný, či nebodaj, do akej miery sám určuje pravidlá premien vybudovaného prostredia.

Územné plánovanie má na našom území dlhú a bohatú tradíciu. Pri hľadaní praktickej odpovede na otázku preferencie živelného alebo plánovaného mestského rozvoja sa v novodobých dejinách častejšie presadzoval druhý z názorov. „*V našich mestách existovali už v stredoveku stavebné predpisy, ktoré boli často aj súčasťou mestských práv vydaných panovníkom. Išlo najmä o textové vyjadrenia, grafickú podobu mali až plány renesančných a barokových miest. V druhej polovici 19. storočia vznikla mestám povinnosť obstarania regulačného plánu mesta ako celku a najmä jeho nových častí.*“⁵³

Tranzícia v krajinách strednej Európy s dôrazom na neoliberalne teórie a praktické riešenia znamenala reštauráciu procesov produkujúcich nerovnomerný geografický vývoj. Zatiaľ čo došlo k rýchlemu rozloženiu dovtedy využívaných plánovacích nástrojov a inštitúcií, nové, ktoré by ich mali nahradiť, vznikali len pomaly a často chaoticky. Problémy budovania postsocialistických inštitúcií, prítomné vo všetkých sférach spoločenského života, sa zvlášť dotkli oblastí ako plánovanie, ktoré bolo v rámci nového dominantného diskurzu vnímané v rozpore so želaným voľnotrhovým systémom.⁵⁴

V postsocialistickom období prevládla averzia proti urbanizmu a územnému plánovaniu, ktorým sa pripisovala vina za stav našich miest. V období minulého režimu boli tieto integrálnou súčasťou direktívneho plánovacieho systému a predstavovali nástroje na presadzovanie zámerov štátneho hospodárskeho plánovania. Po roku 1989 v spoločnosti prevážili názory požadujúce oslabiť, ak nie úplne zrušiť plánovanie a liberalizovať mestský rozvoj.⁵⁵ Dôsledky rozhodnutí prijatých pod vplyvom neoliberalnej eufórie raného postsocialistického obdobia však môžeme pociťovať dodnes. Ako sa totiž ukázalo, zru-

⁵² Pozri napr. TEMELOVÁ, Jana. Flagship Developments and the Physical Upgrading of Post-socialist Inner City: The Golden Angel Project in Prague. In *Geografiska Annaler*, 2007, roč. 89, č. 2, s. 169-181; COOK, Andrew. The Expatriate Real Estate Complex: Creative Destruction and the Production of Luxury in Post-Socialist Prague. In *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, roč. 34, č. 3, s. 611-628.

⁵³ KOVÁČ, Bohumil. Stavebný poriadok Kráľovstva českého a súčasný stavebný zákon. In *Urbanita*, 2009, roč. 21, č. 1, s. 51-53.

⁵⁴ BALCHIN, Paul – SÝKORA, Luděk – BULL, Gregory. *Regional Policy and Planning in Europe*. London : Routledge, 1999, s. 162.

⁵⁵ KOVÁČ, Bohumil. Územné plánovanie a slovenské mestá: aktuálne otázky plánovania a rozvoja. In *ARCH*, 2007, roč. 12, č. 3, s. 18-21.

šenie útvarov hlavného architekta, a dokonca i dopravného inžiniera je oveľa jednoduchšie ako ich opätovná reštaurácia.

Nedávny vývoj, keď sa viaceré z miest (a Bratislava zvlášť) ocitli pod značným budovateľským tlakom, dal opäť za pravdu názorom, podľa ktorých zjednodušené predstavy o prirodzenosti a všemocnosti neviditeľnej ruky trhu nie vždy pomôžu zosúladiť množstvo prítomných predstáv a zámerov a stavať dobré mesto. *„Pre vývoj mesta je dôležité, aby jednotlivé projekty organicky zapadli do celkovej urbanistickej koncepcie rozvoja. Zabezpečenie tohto princípu je úlohou štátnych či samosprávnych inštitúcií“*, ktoré sú aj garantom kvality konceptu zhmotneného v pláne.⁵⁶ Nevyhnutným sa teda stávajú nástroje umožňujúce prijať koncepciu a rozhodovací podklad a následne rozhodovať o charaktere budúcich miest. Určovanie regulatívov priestorového usporiadania a funkčného využívania územia patrí k najdôležitejším úlohám územného plánovania na úrovni štátu, jeho regiónov a obcí. Regulačný charakter má každý stupeň územno-plánovacej dokumentácie (ÚPD), avšak pomer regulatívov a zásad sa zvyšuje v prospech prvých s rastom veľkosti mierky⁵⁷, a najviac sa teda uplatňuje na lokálnej úrovni v územných plánoch obcí a hlavne zón, ktoré predstavujú najvýznamnejší regulačný nástroj v rukách samosprávy. Zatiaľ čo mierka mestského územného plánu neumožňuje, aby tento nahradil územné rozhodnutia stavebného úradu, pre ktoré môže byť len podkladom, podrobné zonálne plány už tento potenciál majú.⁵⁸ V procese regulácie územného rozvoja majú orgány miestnej správy nezastupiteľné postavenie. V tomto smere zohrávajú obce dôležitú úlohu, keďže sú obstarávateľmi územno-plánovacej dokumentácie v rámci svojej originálnej pôsobnosti (táto jednoznačnosť platí aspoň pri obecnej mierke ÚPD) a zabezpečujú funkciu stavebných úradov v rámci preneseného výkonu štátnej správy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a bývania.

Pri plnení funkcií a reálnym výkonom regulácie však dochádza k množstvu komplikácií, ktoré plynú z nejednoznačnosti del'by kompetencií a nejednoznačnosti samotných regulatívov či personálnych problémov pri obsadzovaní pozícií spojených s uplatňovaním noriem. Na závažnosť okliešťovania vlastných regulačných kapacít spojenú s predajom nezaregulovaných pozemkov som už poukázal v predošlej časti. *„Ak je osud územia vecou verejnou, tak má byť územie pripravené ešte pred vstupom investorov“*, v opačnom prípade

⁵⁶ Peter Gero v JAKUŠOVÁ 2009, s. 39.

⁵⁷ V súvislosti s územno-plánovacou dokumentáciou bude slovo mierka používané vo svojom tradičnom kartografickom význame, kde veľká mierka znamená podrobné zobrazenie malého územia. Kartografický význam slova mierka zachytáva pomer medzi zobrazením a zobrazovanou skutočnosťou. Veľká napr. 1 : 5000 (typická pre územné plány zón), stredná od 1 : 10 000 po 1 : 200 000 (typická pre územné plány miest a regiónov), malá napr. 1 : 500 000 (bežne používaná na zobrazenie územia SR, napr. v Koncepcii územného rozvoja Slovenska). Čím väčšia mierka, teda podrobnejšie zobrazenie, tým viac regulatívov.

⁵⁸ KOVÁČ 2007.

„sú takéto postupy zlyhaním komunálnej politiky v oblasti územného plánovania.“⁵⁹ To však neznamená, že k nim v praxi nedochádza.

Problém zonálnej ÚPD pramení najmä z jej častej absencie a praktickej nevyhnutelnosti jej obstarania. Možno práve preto, že na tejto úrovni dochádza k najkonkrétnejšiemu za-
definovaniu regulatívov určujúcich možnosti budúcej zástavby, ktorá absentuje v zá-
kladnej dokumentácii (ÚPD na obecnej úrovni), táto v praxi často nie je k dispozícii. Me-
dzi tým však často dôjde nielen k predaju mestského pozemku, vydaniu záväzných roz-
hodnutí, ale začne sa so samotnou realizáciou stavby. Všeobecný charakter regulácie na
obcej úrovni ÚPD samozrejme nemôže naplniť potrebnú jednoznačnosť regulatívov,
ktoré slúžia ako základný podklad pri povoľovacích konaniach stavebného úradu v pro-
cesoch vydávania územných rozhodnutí. Absencia zonálnej plánovacej dokumentácie sa,
nanešťastie, ešte aj dnes týka viacerých veľmi významných rozvojových území
v meste.⁶⁰

Medzi hlavné obligatórne regulačné prvky mestskej ÚPD patrí určenie prípustného
funkčného využitia územia a definovanie intenzity využitia územia (koeficienty a inde-
xy).⁶¹ Rozhodovacia prax samosprávnych a prenesených štátnych orgánov však ponúka
množstvo príkladov ohýbania aj celkom jednoznačných regulatívov v ÚPD, ako napr. ur-
čenie prípustných funkcií v území. Príkladom môže byť kauza okolo výstavby v oblasti
Karloveského ramena, kde chce investor pokračovať vo výstavbe rezidenčných budov.
Ide o územie, ktoré je platným územným plánom určené na šport a rekreáciu. Mesto vy-
dalo k zámeru súhlasné stanovisko aj napriek tomu, že funkcia športu a rekreácie mala
byť naplnená vskutku bizarným spôsobom. Podľa hovorca spoločnosti k tomu dôjde
tým, že byty v obytnom dome si budú môcť kúpiť aj športovci.⁶²

Otázka indexov potom ponúka ďalšie možnosti nejednoznačných výkladov. Či už má po-
dobu nejasnosti určenia počtu nadzemných podlaží v sklonenom teréne, alebo navýšenia
odporúčanej podlažnosti s odvolávkou, že ide o priemerné a nie maximálne hodnoty,

⁵⁹ Tamže.

⁶⁰ Flagrantným príkladom je opäť areál PKO, pre ktorý, napriek už relatívne dávnomu predaju súkromné-
mu investorovi a existencii zásadných transformačných zámerov (ktoré nebyť občianskeho odporu by sa
už realizovali), zonálna dokumentácia neexistuje dodnes. Pozri tiež BUČEK 2006.

⁶¹ KOVÁČ, Bohumil. Regulácia na lokálnej úrovni. *Uzemneplany.sk*, 2009, www.uzemneplany.sk/clanok/regulacia-na-lokalnej-urovni (posledný náhľad 15. 5. 2014).

⁶² Ako v rozhovore s Henrietou Moravčíkovou upozorňujú architekti Marta Kropiláková a Ľubomír Klaučo,
podobné situácie sčasti pramenia z terminologickej nejasnosti, resp. používania rôznych (vzájomne ne-
kompatibilných) výrazov a kategorizácií v oblasti územno-plánovacej a oblasti stavebného poriadku (pri-
čom neexistuje spoľahlivý a jednoznačný „prevodník“). Ďalším zdrojom nejasností sú rozdiely medzi čle-
nením stavieb v stavebnom zákone a klasifikáciou stavieb používaným štatistickým úradom. „*A keďže toto
nie je jasné, tak sa stáva, že keď treba postaviť vily alebo rodinný dom, tak sa povie, že je to prenajímateľný
apartmánový dom. A je to občianska vybavenosť!*“ Ľ. Klaučo v MORAVČÍKOVÁ, Henrieta. Tvorba mesta: Od
zadania k územnému plánu. In *ARCH*, 2007, roč. 12, č. 3, s. 42-49.

ako argumentoval stavebník v kauze plánovanej veže na okraji Sadu Janka Kráľa v Petržalke.⁶³ Do tejto oblasti môžeme ešte zahrnúť napr. postupy schvaľovania tzv. zmien a doplnkov k existujúcej dokumentácii. Tieto plnia dôležitú úlohu pružnej reakcie na nové skutočnosti ovplyvňujúce možné trajektórie rozvoja v území, ktorého možné podoby nemôže dopredu predvídať ani ten najlepší plán. Na druhej strane, ako sa v praxi ukázalo, zmeny a doplnky predstavujú i riziko, že sa do komplexného dokumentu dostanú čiastkové riešenia nerešpektujúce širšie vzťahy. „*Ide o kvalitu procesu posudzovania jednotlivých čiastok. Je ľudské, že keď sa posudzuje vytrhnutý fragment, tak je možné na to pripustiť množstvo rôznych pohľadov a názorov*“, druhou vecou je, že s takýmto zjednodušením procesu schvaľovania sa v praxi občas dopredu počíta.⁶⁴

Záver

Napriek tomu, že ideológia neoliberalizmu predstavovala priamu konfrontáciu kedysi dominantného egalitárno-liberálneho a etaticko-intervencionistického politicko-ekonomického diskurzu, praktické realizácie neoliberalných politík predstavujú skôr rôzne podoby reštrukturalizácie štátu a jeho inštitúcií než jeho jednoduché ustupovanie. Nová politicko-ekonomická realita procesov neoliberalizácie vytvára nový kontext (nie len) pre mestskú politiku. Premierkovanie a diskurzy nadradenosti trhu v rozhodovacích procesoch formujú nové podoby vládnutia, ktoré zodpovedajú trhovo vedenej globalizujúcej sa ekonomike.

Z pohľadu tvorby a premien mestského prostredia verejná sféra v postsocialistickom období nie je aktívnym budovateľom. Pri hľadaní odpovedí na otázky, prečo je to tak a aké dôsledky z takéhoto stavu ďalej plynú, poslúžila základná analýza mestských rozpočtov. Väčšina príjmov rozpočtu samosprávy je tvorená výberom daní, na ktorých výšku samospráva nemá žiadny alebo len malý vplyv. Zásadným problémom je absencia možnosti získavania potrebných prostriedkov z realizácie súkromných investičných zámerov na území mesta. V praxi sa potom zákonom požadovaná vyrovnanosť rozpočtu dosahuje predajom hmotného majetku mesta, t. j. nehnuteľností. Okrem zjavnej dlhodoobej neudržateľnosti takejto rozpočtovej štruktúry je dôležitým nepriaznivým výsledkom znižovanie strategických kapacít v urbanistickom rozvoji mesta.

Inštitucionálna podrozvinutosť oblastí územného plánovania a regulácie výstavby potom vedie k posunu k tzv. „*príležitosťou vedenému plánovaniu*“.⁶⁵ Toto predstavuje zme-

⁶³ HILBERTOVÁ, Martina. Veži pri sade pribúda odporcov. In *Sme.sk*, 22. marca 2012, <http://bratislava.sme.sk/c/6308793/vezi-pri-sade-pribuda-odporcov.html> (posledný náhľad 15. 5. 2014).

⁶⁴ M. Kropiláková v MORAVČÍKOVÁ 2007, s. 44.

⁶⁵ „*Opportunity-led planning*“, pozri: TAŠAN-KOK, Tuna. Institutional and Spatial Change. In TSENKOVA, Sasha – NEDOVIĆ-BUDIĆ, Zorica (eds.) *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. Heidelberg : Physica-Verlag, 2006, s. 51-70.

nu v plánovacej praxi od pôvodného cieľa komplexnej kontroly a riadenia mestského rozvoja k postupom umožňujúcim realizáciu čiastkových rozvojových iniciatív. Podpora mestských rozvojových a „podnikateľských“ stratégií je potom realizovateľná najčastejšie prostredníctvom predajov nehnuteľného majetku, prípadne iných, na báze mestského majetku rozvíjaných väzieb s privátnym sektorom. Výsledkom je špecifická podoba podnikavého mesta, ktorá je založená na symbiotickom vzťahu medzi kapitálom operujúcim v oblasti nehnuteľností a miestnou politickou elitou, keď sa obe strany potrebujú navzájom. Problémom takéhoto prístupu je vytváranie systému plánovania spojeného s disproporčnou distribúciou možností ovplyvňovať územný rozvoj medzi vlastníkov a nevlastníkov nehnuteľností a vznikajúce napätia a konflikty. Zápasy okolo otázok, čo je účelom a pre koho tu mestský priestor je, tak aj naďalej zostávajú súčasťou (miestneho) politického života.

Cituj:

ŠUŠKA, Pavel. Neoliberalizmus ako ideológia, reálny neoliberalizmus a mesto: prípad Bratislava. In *Forum Historiae*, 2014, roč. 8, č. 1, s. 146-165. ISSN 1337-6861.

...

Mgr. Pavel Šuška, PhD., vyštudoval geografiu na Prírodovedeckej fakulte UK v Bratislave, v postgraduálnom štúdiu pokračoval na Geografickom ústave SAV v Bratislave, kde momentálne pôsobí ako vedecký pracovník. Zaoberá sa otázkami politiky premien mestskej krajiny vo vzťahu k postsocialistickým transformáciám. Medzi jeho publikácie v poslednom období patria štúdie: Politické a diskurzívne príležitosti lokálneho environmentálneho aktivizmu: Prípad premien bratislavského ochranárstva. In *Sociológia*, 2014, roč. 46, č. 1, s. 60-87; v spoluautorstve s Martinom Švedom: K príčinám a dôsledkom živelnej suburbanizácie v zázemí Bratislavy: príklad obce Chorvátsky Grob. In *Geografický časopis*, 2014, roč. 66, č. 3/4 (v tlači); Produkcia vybudovaného prostredia v postsocialistickej Bratislave: Podmienky, dynamika a územný prejav. In *Geografický časopis*, 2012, roč. 64, č. 2, s. 155-179.

Kontakt: Pavel.Suska@savba.sk