

SLOVENSKO – NAMIERENÉ NA BUDÚCNOŠŤ

Slovenská republika má za sebou nielen 30 rokov budovania novej demokracie, ale aj úspešné štvrt'oročie svojej existencie ako samostatného štátu. 30. výročie Zamatovej revolúcie je príležitosťou spoločne s Českou republikou nielen bilancovať uplynulé tri dekády, ale predovšetkým realisticky a zároveň ambiciózne nastaviť smerovanie ďalšieho vývoja. Napriek turbulenciám, ktoré prirodzene sprevádzajú proces formovania štátnosti a mladej demokracie sa Slovenská republika stala uznávanou súčasťou spoločenstva krajín západnej demokracie a vyspelých ekonomík, o čom svedčí jej členstvo v Európskej únii, Schengenskom priestore, menovej únii, OECD a NATO.

Uplynulých 30 rokov však neznamenalo len otvorenie nových možností pre rozvoj a kvalitu života obyvateľov, znamenalo aj nové výzvy vyplývajúce z potreby vybudovať inštitúcie novo vzniknutého štátu, občiansku spoločnosť, transformovať ekonomiku, zaistiť konkurencieschopnosť v globalizujúcom sa svete, spoločne s ostatnými štátmi európskeho spoločenstva čeliť problémom a výzvam vyplývajúcim z globálnych zmien. Patríť do spoločenstva vyspelých ekonomík a demokracií znamená aj kriticky zhodnotiť doterajší vývoj, identifikovať svoje vnútorné potenciály a limity, jasne sa k nim postaviť a využiť všetky svoje kapacity na ich zhodnotenie a riešenie výziev a problémov. Toto vyžaduje v komplexnom a dynamicky sa meniacom svete vyžaduje systematické strategicko- plánovacie prístupy, flexibilitu a zároveň jasné nasmerovanie na priority a ciele.¹⁾

Jediným kontinuálne existujúcim inštitucionalizovaným plánovacím systémom rámcujúcim komplexnejšie dynamický rozvoj Slovenska v posledných 30 rokoch bol systém územného plánovania, ktoré je, vďaka progresívnemu nastaveniu Zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v bývalom Československu v sedemdesiatych rokoch XX. storočia, dodnes kľúčovým nástrojom integrovaného plánovania územného rozvoja a v prechodnej dobe po roku 1989 prebralo aj úlohu strategického rozvojového plánovania. Napriek postupným zmenám legislatívneho rámca územného plánovania sa v konfrontácii s potrebou oveľa jasnejšej orientácie na integrované strategické plánovanie ekonomického, environmentálneho a sociálneho rozvoja na jednej strane a potrebou flexibilnej a efektívnej odozvy na dynamicky sa meniace ekonomické a spoločenské prostredie na strane druhej ukázali limity aktuálneho nastavenia systému územného plánovania ako základného nástroja integrácie a harmonizácie rozvoja v území. Preto Vláda Slovenskej republiky na jar roku 2018 vo väzbe na aktívne prihlásenie sa Slovenska k Agende 2030 OSN rozhodla o spracovaní novej vízie a stratégie rozvoja ako základného implementačného nástroja tejto Agendy v podmienkach Slovenska reagujúceho na definované priority jej implementácie a nastavujúceho princípy pre integrované strategické riadenie rozvoja naprieč všetkými úrovňami od národnej, cez regionálnu až po úroveň miest a obcí.

Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030 (ďalej Víza a stratégia), ktorá na základe rozhodnutia Vlády SR plní zároveň úlohu Národnej stratégie regionálneho rozvoja v zmysle Zákona o podpore regionálneho rozvoja vychádza z detail-

ných analýz doterajšieho vývoja, súčasného stavu územného a regionálneho rozvoja, ich medzinárodných kontextov a identifikovateľných výziev a trendov pre ich ďalšie smerovanie.

Ako ukázali tieto analýzy, vývoj územia Slovenska bol v uplynulých troch dekádach poznačený najmä:

- prehľbujúcimi sa rozdielmi medzi ekonomickým a sociálnym rozvojom jednotlivých regiónov, miest a obcí, a to napriek všeobecnému pozitívnemu vývoju a mimoriadne dynamickému makroekonomickému vývoju; tento vývoj prehľbil disparity aj v územnom rozvoji, priniesol vyľudňovanie periférnych území, ich degradáciu na jednej strane a enormný tlak na rozvoj území najvýznamnejších centier osídlenia, predovšetkým aglomerácie Bratislavy ako súčasti metropolitného regiónu Viedeň – Bratislava na strane druhej;
- mimoriadnou dynamikou vývoja metropolitného regiónu Bratislavy; po Grécku je Slovensko druhým štátom s najvyššou závislosťou na ekonomickej sile hlavného mesta, 12 % obyvateľstva štátu žijúcich v metropolitnom regióne Bratislavy vytvára až 28 % celoštátneho HDP, Bratislava sa pohybuje okolo 4 miesta medzi najbohatšími regiónmi EU z hľadiska tvorby hrubého domáceho produktu (HDP) na obyvateľa;
- ekonomickou transformáciou znamenajúcou vo väčšine sídiel diverzifikáciou ich ekonomickej základne a uvoľnenie rozsiahlych území pôvodných priemyselných areálov, avšak na druhej strane vytvorenie silných doménových priemyselných klastrov (predovšetkým vo väzbe na automobilový priemysel) znamenajúcich zvýšenie citlivosti národnej i regionálnych ekonomík na volatilitu globálnej ekonomiky i na dopady postupujúcej transformácie smerom k Priemyslu 4.0;
- urbanizáciou vidieka a zmenou jeho ekonomickej základne; Slovensko síce je počtom obyvateľov žijúcich vo vidieckych sídlach vidieckou krajinou, avšak v sektore poľnohospodárstva došlo k drastickej redukcii pracovných miest a dnes v ňom pracuje menej ako 3% obyvateľov; aj v tomto kontexte z pohľadu spôsobu života došlo k urbanizácii väčšiny vidieckeho obyvateľstva;
- vysokou mierou deregulácie sídelného rozvoja, najmä malých sídiel v zázemí miest ako centier osídlenia, ktoré sa vyvíjali v mnohých prípadoch bez adekvátnej riadiacej intervencie štátu spontánne a nekonceptne; ich rozvoj bol koncentrovaný na funkciu bývania bez vybudovania adekvátnej sociálnej, ale aj technickej a do-

1) Víza a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030, Úrad podpredsedu Vlády SR pre investície a informatizáciu, 2019.

pravnej infraštruktúry, čo viedlo k podstatnému zníženiu ekonomickej a environmentálnej efektívnosti fungovania systému osídlenia;

- rozsiahlou privatizáciou sektora bývania znamenajúcou redukciami sektora nájomného bývania, ktorá spolu s procesmi reštitúcií negatívne ovplyvnila trh s bytmi; najmä v jadrových mestách aglomerácií vyvolala enormný tlak na rast cien bývania, následne deformácie podmienok pre kúpu bytov v neprospech kupujúcich, vrátane výstavby v lokalitách nevhodných na rozvoj bytovej výstavby;
- zmenami v smerovaní urbanizácie, došlo k zastaveniu rastu jadrových miest aglomerácií s počtom obyvateľov nad 20 000 a rozvoju obcí s počtom obyvateľov od 2 000 do 10 000; z celkového počtu obcí a miest má 74 % menej ako 1000 obyvateľov, ale žije v nich menej ako pätina obyvateľov; 35 % obyvateľov Slovenska žije v mestách nad 50 000 obyvateľov; v slovenských mestách všetkých kategórií žije približne 54 % obyvateľov, ale európsky priemer je až 70 %;
- rozvojom suburbanizácie a koncentrovanej dekoncentrácie, predovšetkým rastom malých obcí sústredeným okolo miest s počtom obyvateľov nad 50 000;²⁾
- administratívnou fragmentáciou – na 100 000 obyvateľov pripadá až 54 obcí, čo radí Slovensko na 2. miesto administratívne najfragmentovanejších štátov OECD;
- zmenami v demografickom vývoji, zastavení rastu počtu obyvateľov, nízkom prirodzenom prírastku, vysokej východo-západnej migrácii v rámci územia Slovenska a medzinárodne, presunom dynamiky prirodzeného vývoja obyvateľstva z vidieka do okolia miest, s výnimkou najmenej rozvinutých okresov na severe, východe a juhovýchode Slovenska;
- koncentraciou pracovných miest a obsluhy obyvateľstva do miest, rastom ich atraktivity a týmto podmienenou migráciou a mobilitou obyvateľstva vytvárajúcich enormný tlak na dopravnú infraštruktúru;
- enormným nárastom zastavaného územia (viac ako 70% za jednu dekádu) na úkor predovšetkým poľnohospodárskej pôdy, expanziou intravilánov obcí do krajiny, podmieňujúcim nárast dopytu prepravných výkonov vo vnútri obcí, zvyšovaním investičných a prevádzkových nákladov na verejnú infraštruktúru;
- zahusťovaním intravilánov v najviac rozvinutých aglomeráciách krajských miest a predovšetkým Bratislavy, intenzívnym procesom funkčnej a štruktúrálnej reštrukturalizácie ich území;
- problémom selektívneho územného rozvoja na lokálnej úrovni pôsobením dobrovoľnej a sociálne podmienenej vylúčenosti marginalizovaného obyvateľstva;
- prirodzeným vývojom cezhraničných systémov osídlenia a prerastaním hraníc štátnych a vnútroštátnych administratívnych hraníc; všetky regióny na úrovni NUTS III sú na Slovensku pohraničné regióny, cezhraničné vyžarovanie determinuje rozvoj osídlenia predovšetkým tradične na hraniciach s Českou republikou a v dosahu metropolit-

ných regiónov najväčších stredoeurópskych aglomerácií Viedna – Bratislava, Budapešť a Ostrava – Katowice;

- deformáciami vyplývajúcimi z politického rozhodovania o organizácii, kompetenciách a zdrojoch územnej verejnej správy a nedostatočnými kapacitami pre manažment územného a regionálneho rozvoja neumožňujúcimi plné a efektívne využitie špecifického územného kapitálu regiónov, miest a obcí a riešiť aktuálne výzvy a problémy rozvoja v ich komplexnosti.

V reflexii súčasného stavu rozvoja, potenciálov, problémov a limitov, ale najmä existujúcich a očakávaných výziev si Slovenská republika v transparentnom participatívnom procese určila 6 národných priorít implementácie Agendy 2030, ktoré schválila vláda SR v roku 2018 a ktoré sa stali základom pre formulovanie Vízie a stratégie. Táto zároveň vychádza z participatívneho procesu definovania východísk Národnej stratégie regionálneho a územného rozvoja SR do roku 2030 za účasti zástupcov územných samospráv. Skutočnosť, že definované problémy a priority vychádzajúce z týchto procesov boli vo veľkej miere identické, umožnila ich splnenie do Stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030.

Pre budúci územný a regionálny rozvoj je dôležité, že Vízia a stratégia svojim dlhodobým zameraním a obsahom zavádza integrované strategické riadenie a plánovanie na všetkých úrovniach verejnej správy. Týmto výrazne prispieva k obmedzeniu negatívnych vplyvov politického cyklu a k zabezpečeniu kontinuity realizácie strategických programov a projektov v SR. Je teda nástrojom zmeny a prináša riešenia, ktorých implementácia vyžaduje horizontálne (nadsektorálne) a vertikálne (medzi stupňami verejnej správy) integrované riadenie, tak ako to OECD odporučila Slovensku vo svojom dokumente *Lepšia koordinácia pre lepšie politiky, služby a výsledky*.³⁾

Vízia a stratégia adresuje jasne potrebu zvýšiť efektívnosť využitia vnútorných potenciálov rozvoja regiónov, miest a obcí posilnením väzieb odvetvových politík na ich priestor vzájomným prepojením regionálneho a územného plánovania, ako aj posilnením kapacít, aktívnej účasti a zodpovednosti jednotlivých aktérov regionálneho a územného rozvoja a vytvorením adekvátneho priestoru pre ich účasť na jeho riadení. Je založená na štyroch kľúčových princípoch:

- udržateľnosti, t. j. rovnováhe medzi dostupnými zdrojmi a ich využitím,
- priority kvality života pred hospodárskym rastom,
- efektívnosti založenej na synergii a
- integrácii politík a ich nástrojov.

Vízia a stratégia nepovažuje rast HDP za kľúčový ukazovateľ rozvoja spoločnosti, svoje ciele parametrizuje súborom indikátorov kvality života. Udržateľná kvalita života obyvateľov sa nedá efektívne dosiahnuť implementáciou čiastkových prístupov a sektorálnych politík bez ich prepojenia

2) Hrdina, V. at al. (2019) Koncepcia územného rozvoja Slovenska – Aktuálne zmeny v oblasti územného rozvoja Slovenskej republiky, etapa k 2. Kontrolnému dňu, AUREX spol. s r.o. Bratislava.

3) OECD (2016), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (Slovak version), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257627-sk>.

a integrácie. Preto základným princípom vízie a stratégie je integrácia vo všetkých jej dimenziách (tematickej, územnej, zdrojovej, hierarchickej, časovej). Tento prístup determinuje celý jej obsah, predovšetkým v definovanie štyroch integrovaných rozvojových programov, ktoré tvoria jej jadro:

- Integrovaný rozvojový program I. Ochrana a rozvoj prírodných, ľudských a kultúrnych zdrojov;
- Integrovaný rozvojový program II. Inovačné a udržateľné hospodárstvo;
- Integrovaný rozvojový program III. Kvalita života pre všetkých;
- Integrovaný rozvojový program IV. Viacúrovňové riadenie bližšie k občanom.

Nakoľko integrácia programov, projektov a finančných zdrojov má dopad na niekoľko dimenzií, pričom osobitne dôležitou je dimenzia priestorová, tak Vízia a stratégia adresuje osobitne úroveň regiónov, ako kľúčovú úroveň priestorovej integrácie. Priestorová integrácia je osobitne rozpracovaná v rozvojovom programe IV. Viacúrovňové riadenie bližšie k občanom, ktorý rámcuje priestorový prístup Vízie a stratégie. Tento rozvojový program podčiarkuje skutočnosť, že udržateľným môže byť len taký rozvoj, ktorý nielen rešpektuje, ale je postavený na efektívnom a udržateľnom zhodnotení špecifických daností krajiny, jej regiónov, miest a obcí. Týka sa to prírodných a kultúrnych daností, disponibilnej infraštruktúry, ako aj ľudských zdrojov tvoriacich spolu územný kapitál. Preto trojicu vertikálnych integrovaných rozvojových programov dopĺňa tento územne integrovaný rozvojový program, ktorého hlavným cieľom je zefektívniť a priblížiť správu verejných záležitostí občanom prostredníctvom vybudovania viacúrovňového integrovaného manažmentu rozvoja na národnej, regionálnej a miestnej úrovni a zároveň tým podporiť efektívne využívanie územného potenciálu regiónov.

Kľúčovou zmenou v rámci tohto rozvojového programu je vytvorenie vzájomne zosúladeného systému riadenia verejných politík na zabezpečenie spoločnej intervencie všetkých úrovní verejnej správy (od obcí, cez VÚC až po národnú úroveň) na území strategicko-plánovacích regiónov, ktoré predstavujú novú úroveň riadenia hospodárskeho a sociálneho rozvoja medzi regionálnou a miestnou úrovňou za účasti všetkých zainteresovaných aktérov

Vytvorenie sústavy strategicko-plánovacích regiónov medzi miestnou úrovňou a úrovňou VÚC na základe procesu založeného na subsidiarite v interakcii vidieckych obcí, miest, krajov a štátu patrí k základným nástrojom pre dosiahnutie definovanej kľúčovej zmeny v rámci integrovaného rozvojového programu IV. Strategicko-plánovacie regióny budú samosprávnymi krajinami vymedzené v hraniciach okresu alebo skupiny okresov tak, aby tvorili čo najvhodnejšie územné celky pre integrovaný manažment ich komplexného rozvoja založený na spolupráci všetkých subjektov regionálneho rozvoja, avšak budú otvorené pre spoluprácu aj cez hranice okresov či krajov. Strategicko-plánovacie regióny budú tvoriť územnú plánovacie jednotku pre vertikálnu a horizontálnu koordináciu subjektov

regionálneho rozvoja vždy v rámci kraja, resp. po dohode medzi krajinami (medzi územnou samosprávou, štátnou správou a zainteresovanými aktérmi) na cieľnú

- implementáciu Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030,
- implementáciu Národného investičného plánu SR,
- tvorbu a implementáciu Národného programu reforiem SR,
- definovanie stratégií, rozvojových cieľov a priorít na regionálnej a miestnej úrovni vo forme PHSR v súlade s Víziou a stratégiou rozvoja Slovenska do roku 2030 ako aj Národným investičným plánom SR v zmysle zákona,
- integráciu sektorových politík a investičných intervencií verejného sektora, v súlade s Víziou a stratégiou rozvoja Slovenska do roku 2030 ako aj Národným investičným plánom SR,
- podporu rozvoja poly-centrickej sídelnej štruktúry (mestských a vidieckych oblastí) vrátane podpory zachovania rôznorodosti a rozvoja vidieka.

Vytvorenie strategicko-plánovacích regiónov by malo byť podporené efektívnym posilnením strategických a analytických kapacít na národnej aj regionálnej úrovni rozšírením koordinačných, strategických a analytických, vzdelávacích a komunikačných kapacít všetkých samosprávnych krajov na podporu plánovania, rozhodovania, implementácie a kontroly a hodnotenia na úrovni krajov a strategicko-plánovacích regiónov. Kooperačné štruktúry strategicko-plánovacích regiónov by mali byť krokom evolučného procesu územnej integrácie na miestnej a regionálnej úrovni s následným vytvorením právnych a organizačných podmienok pre zoskupovanie malých obcí do väčších územných celkov (skupín obcí) pri aplikovaní princípu subsidiarity s cieľom zefektívniť výkon kompetencií v oblasti územnej spolupráce miestnej samosprávy, rešpektovaním identity menších obcí, zabezpečením dostupnosti verejných služieb, zabezpečením práva na presadenie potrieb obyvateľov z menších obcí v zoskupených obciach prostredníctvom adekvátneho politického zastúpenia a spoločným finančným plánovaním pred a aj po zoskupení obcí;

Vízia a stratégia prináša tiež definovanie tematických a územných priorít regionálneho rozvoja založené na využití špecifik všetkých zložiek územného kapitálu na prospech obyvateľov, pričom zohľadňuje súčasné aj očakávané výzvy. Definuje špecifické priority, ciele a nástroje podpory regionálneho rozvoja pre každý typ územia regiónov pričom zdôrazňuje potrebu integrovaných územných stratégií a projektov ako základných nástrojov manažmentu a podpory regionálneho rozvoja v (súbore investičných a neinvestičných aktivít) realizovaných s využitím hierarchického viaczdrojového financovania vo väzbe na strategické investičné balíčky ako nástroj implementácie Vízie a stratégie s využitím viaczdrojového financovania vrátane štrukturálnych fondov EU v nasledujúcom programovacom období.

Vízia a stratégie venuje osobitnú pozornosť koordinovanému rozvoju prihraničných a cezhraničných regiónov s vy-

užitím cezhraničnej spolupráce najmä na zhodnotenie jedinečnej centrálnej a hraničnej polohy slovenských regiónov ako významného rozvojového faktoru a faktoru ich konkurencieschopnosti. Za týmto účelom podčiarkuje potrebu vytvorenia funkčných štruktúr a inštitucionálnych podmienok (vrátane legislatívnych) a spoločných stratégií pre regionálnu a lokálnu cezhraničnú spoluprácu intenzifikujúcich využitie potenciálu prihraničných regiónov ako aj vytvorenie základných infraštruktúrnych predpokladov na koordinovaný rozvoj cezhraničných regiónov a efektívnu obsluhu územia,

Vízia a stratégia definuje ako jednu z úloh vytvorenie legislatívnych podmienok na integrované rozvojové plánovanie a rozvoj najmä vypracovaním Zákona o rozvoji, ktorý bude integrovať zákonné normy upravujúce problematiku integrovaného rozvoja regiónov, miest a obcí a to najmä v polohe regionálneho rozvoja, územného plánovania, podpory rozvoja najmenej rozvinutých okresov a implementácie kohéznej politiky v SR.

Úspešná implementácia integrovanej stratégie nie je možná bez odklonu od tradičného spôsobu implementácie politik vo forme množstva izolovaných opatrení a projektov na danom území, bez ich vzájomnej previazanosti a synergie. Základom investičnej stratégie SR pre nasledujúce obdobie bude preferencia strategických projektových balíčkov, integrujúcich v sebe veľké projekty nadradenej infraštruktúry a menšie projekty regionálneho rozvoja na základe vecných/problémových a územných súvislostí.

Tvorba vízie a stratégie reflektovala vysokú mieru neurčitosti nielen vo vzťahu k vonkajším vplyvom a podmienkam rozvoja vo výhľadovom období, ale aj vo vzťahu k individuálnym a ťažko predvídateľným rozhodnutiam kľúčových subjektov rozvoja (aktérov podnikateľského sektora, politických subjektov, občanov). Preto obsahuje definovanie cieľov a želaných procesov kombinované s nastavením adekvátneho inštitucionálneho (vrátane legislatívneho) prostredia pre flexibilné a pružné rozhodovanie, založené na poznaní problému/výziev rozvoja, možnosti riadiacich intervencií a monitoringu ich efektov.

Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030 je reformným dokumentom, ktorým Slovensko završuje etapu 30 ročného transformačného procesu a otvára cestu pre efektívnejšie a plnohodnotnejšie naplnenie potrieb svojich obyvateľov. Jej úspešné zavedenie do života si vyžaduje širokú spoločenskú a politickú podporu. Ak sa jeho integračný potenciál využije, Slovenská republika vykoná veľký skok dopredu smerom k najvyspelejším demokratickým štátom EÚ a sveta.

prof. Ing.arch. Maroš Finka, PhD.

Spectra Centre of Excellence

Slovenská technická univerzita v Bratislave

ENGLISH ABSTRACT

Slovakia: aiming at the future, by Maroš Finka

Not only have 30 years passed since the Slovak Republic started building a new democracy but Slovakia has now enjoyed a successful quarter-century as an independent country. The 30th anniversary of the Velvet Revolution is an opportunity to both look back with the Czech Republic at the three decades that have passed and, more than that, to look ahead in order to realistically as well as ambitiously set the bearings for further development. Despite the turbulence that naturally accompanies the process of forming a state and building a young democracy, Slovakia has become a respected part of the community of countries of western democracy and advanced economies, as evidenced by its membership of the European Union, the Schengen area, the monetary union, the OECD and NATO.