



Európska únia
Európsky sociálny fond

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu

Názov projektu:

Vybudovanie intervenčnej logiky strategického plánovania
v ústredných orgánoch štátnej správy

Názov výstupu:

Príručka strategického plánovania

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Autori:

Ing. Ľubomír Jamečný, PhD.

SPECTRA Centrum excelencie EÚ pri Slovenskej technickej univerzite v Bratislave

Ing. Vladimír Ondrejička, pri Slovenskej PhD.

SPECTRA Centrum excelencie EÚ pri Slovenskej technickej univerzite v Bratislave

Recenzenti:

prof. Ing. arch. Maroš Finka, PhD.

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu,
SPECTRA Centrum excelencie EÚ pri Slovenskej technickej univerzite v Bratislave

RNDr. Hilda Kramáreková, PhD.

Katedra geografie a regionálneho rozvoja FPV UKF v Nitre

Ing. Kvetoslav Kmec

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu

Vydavateľ:

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu

Rozsah:

107 strán

Rok vydania:

2019

Príručka vznikla v rámci projektu OP EVS: Vybudovanie intervenčnej logiky strategického plánovania v ústredných orgánoch štátnej správy - ITMS 314011M119

OBSAH

PREDSLOV	4
1 STRATÉGIA, STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE A STRATEGICKÉ RIADENIE (OD VÍZIE CEZ STRATÉGIU, PLÁN, PROGRAM, PO PROJEKT A IMPLEMENTÁCIU)	5
2 MODEL Y STRATÉGIÍ (PLÁN, MODEL SPRÁVANIA SA, PERSPEKTÍVA, POZÍCIA) A DRUHY STRATÉGIÍ (ZDROJOVÝ MODEL, JEDNODUCHÉ PRAVIDLÁ, IDENTIFIKÁCIA SA, PROCES UČENIA SA, INICIÁCIA VÍZIÍ, ORGANICKÁ DISCIPLÍNA, TEÓRIA CHAOSU)	24
3 INTEGRÁCIA AKO KLÚČOVÁ KVALITA STRATEGICKÉHO RIADENIA	30
4 PODMIENKY ÚSPEŠNOSTI STRATÉGIE	38
5 STRATEGICKÉ RIADENIE ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV V KONTEXTE TRANSFORMÁCIE (OD RIADENIA K SPRÁVOVANIU A K ROZVOJU OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI)	40
6 PRIESTOROVÉ PLÁNOVANIE AKO SYSTÉM PLÁNOVACÍCH ČINNOSTÍ ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV	47
7 TVORCOVIA A NOSITELIA STRATÉGIÍ, ODBORNOSŤ, PARTICIPÁCIA, POLITICKÁ ZODPOVEDNOSŤ, VZÁJOMNÁ SÚČINNOSŤ MEDZI VEREJNÝM A SÚKROMNÝM SEKTOROM	58
8 METODIKA A INŠTITUCIONÁLNY RÁMEC TVORBY VEREJNÝCH STRATÉGIÍ	65
PRÍLOHY	67
PRÍLOHA 1. SYSTÉM ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA	68
PRÍLOHA 2. SYSTÉM KRAJINNÉHO PLÁNOVANIA	83
PRÍLOHA 3. SYSTÉM STRATEGICKÉHO SOCIOEKONOMICKÉHO PLÁNOVANIA ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV	93
ZOZNAM INFORMAČNÝCH ZDROJOV	100

PREDSLOV

Príručka strategického plánovania vznikla v rámci projektu Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu – Vybudovanie intervenčnej logiky strategického plánovania v ústredných orgánoch štátnej správy.

Zadanie spracovania príručky je reakciou na úplne novú výzvu pre strategické riadenie vo verejnom sektore a predovšetkým pre strategické riadenie rozvoja územných subjektov, ktorú reprezentuje transformácia systému verejnej správy od riadenia k spravovaniu (from government to governance) v kombinácii s procesom približovania verejnej správy občanovi - ako jedným zo znakov rozvoja občianskej spoločnosti. Na jednej strane je teda rastúca komplexita vyžadujúca si integrované komplexné stratégie a intenzívnu, efektívnu koordináciu implementácie a na druhej strane je hierarchická vertikálna (medzi úrovňami štátnej správy a samosprávy) a horizontálna decentralizácia (rozdelenie medzi rôzne centrá rozhodovania na jednej úrovni) rozhodovacích právomocí. Táto umožňuje lepšie využitie kapacít celého spektra dotknutých subjektov podieľajúcich sa na rozhodovaní a implementácii verejných stratégií, či už priamo alebo nepriamo prostredníctvom vlastných stratégií, individuálnych rozhodnutí a aktivít. Reakciou na tieto skutočnosti sú špecifické prístupy v strategickom riadení územných subjektov naprieč všetkými jeho aktivitami - od tvorby stratégií až po riadenie zdrojov.

Cieľom tejto príručky je preto podporiť tímy odborných pracovníkov v oblasti metodologickej prípravy strategických dokumentov. Príručka je určená všetkým, ktorí budú implementovať strategické plánovanie na úrovni ústredných orgánov štátnej správy čeliac týmto novým výzvam.

Príručka predstavuje súbor skúseností, odporúčaní a metodických postupov pre zjednodušenie orientácie v problematike strategického plánovania územných subjektov – štátu, samosprávnych krajov, miest a obcí. Umožňuje čitateľovi nielen sa zorientovať, ale aj rozšíriť si poznatky. Nemá ambíciu predostrieť vyčerpávajúci pohľad na problematiku, ale oboznámiť čitateľa v prehľadnej forme so spektrom vedomostí a informácií, ktoré autori považujú za kľúčové pre strategické plánovanie územných subjektov v kontexte skúseností a znalostí autorov. Príručka predstavuje najvýznamnejšie aplikačné oblasti strategického plánovania územných subjektov a môžu ju využiť vo svojej práci pracovníci verejnej správy aj odborníci z vedeckých a výskumných pracovísk, ako aj študenti. Tento materiál rámcuje nové spracovanie Metodiky pre tvorbu strategických dokumentov v zmysle zákona NR SR č. 539/2008 Z. z. v jeho platnom znení a tiež bol spracovaný vo väzbe na Víziu a stratégiu Slovenska 2030.

1 STRATÉGIA, STRATEGICKÉ PLÁNOVANIE A STRATEGICKÉ RIADENIE (OD VÍZIE CEZ STRATÉGIU, PLÁN, PROGRAM, PO PROJEKT A IMPLEMENTÁCIU)

ZÁKLADNÉ CHÁPANIE POJMU „STRATÉGIA“

Stratégia je pojem, ktorý sprevádza ľudstvo od jeho počiatkov, či už to boli stratégie lovu pravekého človeka alebo stratégie vojenských ťažení ako súbory aktivít a postupov vedúcich k úspešnému výsledku akcie, alebo stratégie ako stav mysle a „životný štýl“ ľudí, organizácií a inštitúcií. Slovo „stratégia“ v širšom kontexte pôvodne označovalo umenie a vedu, ako riadiť vojenské operácie a veliť vojskám. Postupne prenikala do iných sfér ľudských činností a dnes nachádzame rad jej definícií vzťahujúcich sa na rôzne oblasti - od individuálnych stratégií rozvoja osobnosti, cez stratégie v športe, stratégie v riadení podnikov až po stratégie rozvoja štátov. V komerčnom sektore sa stratégia a strategické plánovanie etablovali približne v 1. polovici 20. storočia. V 70. rokoch 20. storočia sa začalo uvažovať s možnosťami rozšírenia metód strategického manažmentu do verejného sektora (projekt Ústavu medzinárodného výskumu v Stanforde – naštartovanie programu manažmentu amerických metropol). Podarilo sa to prostredníctvom správneho formulovania vízie a poslania príslušného zainteresovaného subjektu. V priebehu 80. rokov 20. storočia strategické plánovanie bolo etablované a stalo sa základom plánovacích aktivít na lokálnej úrovni a pri koncipovaní rozvoja miest (najmä v USA a v Spojenom kráľovstve).

Aj keď sa v tejto práci sústredíme na strategické riadenie územných subjektov a komúní od obcí, cez mestá, regióny až po štát, pre pochopenie šírky a súvislostí problematiky je potrebné uviesť aspoň niektoré z definícií.

Jedna z najstarších definícií „stratégie“ pochádza od A. Chandlera, ktorý ju definuje ako určenie základných dlhodobých cieľov, spôsoby ich dosiahnutia a alokácie zdrojov nevyhnutných na uskutočnenie týchto cieľov - stratégiu chápe ako súbor cieľov, prostriedkov a zdrojov.

J. B. Quinn vníma stratégiu ako model alebo plán, ktorý integruje hlavné ciele politiky a aktivity do súdržného celku (ciele ako súčasť stratégie).

J. F. Glueck definuje stratégiu ako jednotný, súhrnný a integrovaný plán, ktorý je navrhnutý, aby zabezpečil dosiahnutie základných cieľov (stratégia ako spôsob dosahovania cieľov).

H. Mintzberg, hlavný predstaviteľ netradičného prístupu k chápaniu stratégie, ju definoval ako šablónu (vzorec, model) v záplave (prúde) rozhodnutí alebo činov. Stratégiu približuje v podobe 5 P:

- Plán (Plan), manéver, činnosť (Ploy) - stratégia môže byť chápaná ako plán cieľavedome usmerňovaného konania, návod na správanie sa v určitej situácii. Je navrhovaná vedome a na určitý účel. Manéver je súčasťou plánu a je stratégiou v zmysle spôsobu reakcie na aktuálnu zmenu situácie, úskoku alebo l'sti, prostredníctvom ktorého chce plánujúci subjekt zmiast' svojich súperov bez toho, aby im odhalil svoje skutočné zámery.
- Šablóna, vzor (Pattern) - šablóna je určitá pravidelnosť v správaní, konaní, je to určitá logika upravujúca myslenie, ktorú možno pozorovať v zamýšľaných i neplánovaných aktivitách (pri náhodne vznikajúcich stratégiách)
- Postavenie (Position) - postavenie znamená v tomto kontexte definovanie strategickú pozíciu pre dosiahnutie cieľa v rámci konkurenčného prostredia.
- Perspektíva (Perspective) - Stratégiu je možno chápať aj ako perspektívny pohľad definujúci očakávaný či želaný vlastný vývoj v kontexte meniacich sa kontextov.

Stratégiu je možné definovať tiež ako stav mysle, ktorý umožňuje vidieť subjekt v celistvosti a z rôznych pozícií pozorovateľa. Je ju možné vnímať aj ako štýl myslenia a prístupu k realite. Tento prístup môže byť tak technokratický ako aj intuitívny.

B. Gorzynski stratégiu definuje ako život. Určuje, kto som, kam smerujem a objasňuje, ako sa tam dostanem. Je to tá najľahšia a zároveň najťažšia vec na svete.

Stratégia môže byť chápaná aj ako cesta zmeny, ako nástroj na zmenu prostredia, v ktorom pôsobíme na prostredie, ktoré vyhovuje našim vlastnostiam a silným stránkam. Primárne sa nezaobráame teda zmenou seba, ale pravidiel a podmienok prostredia.

Stratégia je definovateľná aj ako prístup zameraný na budúcnosť (budúci stav), ktorý chceme dosiahnuť. Tento prístup by sme mohli charakterizovať prostredníctvom definície G. Johnsona a K. Scholesa, ktorí stratégiu vnímajú ako vedenie organizácie z dlhodobého pohľadu, s cieľom dosiahnuť výhodu prostredníctvom riadenia zdrojov v premenlivom prostredí, dosiahnutia a naplnenia požiadaviek trhu a naplnenia očakávania majiteľov, príp. zainteresovaných osôb organizácie.

Hoci sa na prvý pohľad môžu zdať tieto prístupy ku stratégii odlišné, vo viacerých bodoch je možné nájsť zhodu. Základným spoločným prvkom je orientácia na budúcnosť, budúce smerovanie vývoja subjektu prostredníctvom cesty (stratégie), ktorú si vyberie a zadefinuje. Na základe uvedeného je stratégia spojená s tromi základnými otázkami, na ktoré sa snaží nájsť odpoveď:

- Kde sa nachádzam?

- Kam smerujem?
- Ako sa tam dostanem?

Základným vzorcom strategického procesu je tvorba jedinečnej a hodnotnej pozície subjektu v budúcnosti za pomoci nástrojov a aktivít na rozvoj jedinečnosti a odlišnosti pri akceptovaní vnútorných zdrojov a kapacít v dynamicky sa meniacom prostredí, požiadavkami a potrebami rôznych relevantných subjektov - stakeholderov.

Okrem takéhoto širokého chápania stratégie možno vymedziť aj užšiu definíciu, ktorá stratégiu pokladá za spôsob, metódu, prostriedok, nástroj dosahovania vopred vytýčených cieľov, resp. riešenie problémov, pričom môže jestvovať viac ciest, ako realizovať navrhnuté ciele. V priemete na podmienky stratégie verejného subjektu máme namysli predovšetkým systematické využitie verejných zdrojov a kompetencií verejného subjektu pre dosiahnutie/naplnenie verejného záujmu, pri zachovaní rovnováhy medzi zdrojmi a cieľmi.

Stratégia je spravidla spojená s procesom zmien zameraným na tri kľúčové oblasti, ako ich definujú J. Middleton a B. Gorzynski:

- *Rozvoj kľúčových silných stránok a schopností (core capabilities), ktoré subjekt odlišujú od konkurentov a tvoria jeho konkurenčnú výhodu.* Mnohokrát odlišnosť spočíva v inom prístupe ku riešeniu tradičného problému, ktorý je pre konkurentov rovnaký a charakteristický.
- *Identifikácia dopytu (potrieb) a snaha dostať sa čo najbližšie k ich naplneniu.* Jednoduchšie by sme to mohli definovať ako proces „identifikuj potrebu a čo najľahšie ju naplň“, pre podnik napríklad „nájdi medzeru (gap) na trhu a zaplň ju“.
- *Rozvoj „taktických odpovedí“ na kroky a aktivity konkurencie.* Tieto taktické postupy, ako odpovedať na kroky konkurencie, definuje subjekt často ako stratégiu svojej konkurencieschopnosti.

Mnohé z pojmov používaných pri definovaní pojmu „stratégia“ sú všeobecne známe a netreba ich zvlášť vysvetľovať. Avšak niektoré z nich majú v rôznych kontextoch rôzne výklady, a preto je potrebné aspoň krátko objasniť, ako sú chápané.

- Poslanie – základný predpoklad napojený na hodnoty a očakávania stakeholderov (napr. obyvateľov, zákazníkov). Definuje, prečo vlastne subjekt (napr. organizácia, komunita, mesto) existuje.
- Vízia – obraz budúcnosti založený skôr na intuícii, ktorý pramení z viery v organizáciu.

- Strategický cieľ – všeobecné vyjadrenie cieľovej hodnoty, spravidla z pohľadu kvalitatívneho.
- Ciele – konkrétne vyjadrenia cieľovej hodnoty, spravidla z pohľadu kvantitatívneho.
- Stratégia – spôsob, ako sú dosahované ciele vrátane kategórií a typov aktivít pre dosiahnutie cieľov.
- Aktivita – individuálne operatívne kroky a opatrenia pre implementáciu stratégie, nazývané tiež „úlohy“.
- Kontrola – spätná väzba ako výstup monitorovacieho a hodnotiaceho procesu slúžiaceho pre posúdenie výstupov a efektivity stratégie.
- Prínos – definuje mieru pozitívnej zmeny stavu ako výsledok implementovanej stratégie.
- Subjekt – osoba, organizácia, orgán, podnik, ktorý riadi/plánuje a/alebo je objektom plánovacích/riadiacich aktivít.
- Územné subjekty – obec, mesto, samosprávny kraj, štát ako základné územnosprávne jednotky a ich zoskupenia.

ROZDIEL MEDZI STRATÉGIOU A TAKTIKOU

Stratégia rieši najzávažnejšie, zásadné a rozhodujúce problémy, ktoré sa týkajú prosperity a existencie subjektu. Strategické rozhodnutia majú zvyčajne všeobecný a dlhodobý charakter.

Taktika odpovedá na otázku, aký postup má byť zvolený v konkrétnej situácii. Taktické rozhodnutia v rámci vymedzenej stratégie riešia menej závažné, krátkodobejšie a konkrétne problémy vývoja subjektu.

Medzi stratégiu a taktiku nie je možné určiť presnú deliacu čiaru a často sa tieto pojmy v závislosti od uhla pohľadu či postavenia prelínajú. To, čo je pre nižšiu riadiacu úroveň stratégiou, môže byť pre vyššiu riadiacu úroveň taktikou. To, čo sa zo súčasného hľadiska javí ako taktické, sa môže v budúcnosti ukázať ako strategické.

SÚČASNÝ VÝVOJ V CHÁPANÍ PROBLEMATIKY STRATEGICKÉHO RIADENIA A PLÁNOVANIA

S pojmom stratégie je úzko spojený pojem strategického riadenia. Strategické riadenie môžeme vo všeobecnosti chápať ako proces usmerňovania aktivít riadeného subjektu a ich nasmerovania na dosiahnutie definovaných cieľov a/alebo aj ako proces tvorby a implementácie stratégie.

Súčasnú situáciu v chápaní a rozvoji teórie strategického riadenia charakterizuje názorový súboj dvoch vyhranených škôl, ktorých vedúcimi predstaviteľmi sú I. Ansoff a H. Mintzberg. Ide o „preskriptívny“ (ex-ante - dopredu definujúci) a „deskriptívny“ (ex-post - následne opisný) prístup, keď I. Ansoff tvrdí, že stratégia musí udávať smer riadeným činnostiam, kým H. Mintzberg prehlasuje, že stratégiu možno opísať až pri spätnom pohľade ako model činností, ktoré sa realizovali ako súčasť aktívneho konania. Následne I. Ansoff dáva prednosť cieľovej orientácii a H. Mintzberg procesnej orientácii strategického manažmentu. Spojením týchto pozícií možno definovať štyri možné prístupy k procesu strategického riadenia:

- *Racionálne plánovanie* sústredené na navrhovanie a formulovanie dosiahnuteľných cieľov. Východiskom je určenie poslania a základných cieľov budúceho vývoja, pre ktoré sa stanovujú variantné stratégie ich dosiahnutia. Výber vhodnej stratégie sa uskutočňuje na základe hodnotenia príležitostí a hrozieb v externom okolí plánujúceho subjektu a jeho silných a slabých stránok (interného prostredia). Medzi najznámejších teoretikov racionálneho plánovania patrí I. Ansoff, ktorý rozpracoval procesy strategickej analýzy a M. Porter. Súčasťou praktickej aplikácie racionálneho plánovania sa stali techniky portfóliovej analýzy, ako sú matica BCG, matica McKinsey (GEC), metóda PIMS a benchmarking.
- *Plánovanie ako proces riadeného spoznávania* pripúšťajúci náročnosť alebo nemožnosť predvídať budúci vývoj externého a interného prostredia, pričom plánujúce subjekty sú v konkurenčnom prostredí vystavené časovému stresu a musia sa veľmi rýchlo orientovať (spoznávať situáciu). Proces spoznávania je základom procesu plynulého prispôsobovania sa a zdrojom tvorivého tlaku. Zástancami plánovania ako procesu riadeného spoznávania sú A. de Geuss, P. M. Senge, P. Schwartz a ďalší zo školy „učiacej sa organizácie“. Používajú metódu scenára, metódu mäkkých systémov a všetky druhy praktík týkajúce sa „inovačných tímov“.
- *Logický inkrementalizmus* ako myšlienkový smer dospievajúci k názoru, že plánovaná implementácia stratégie z bodu A do bodu Z je len ilúziou. Proces strategického rozvoja napreduje po etapách, pričom každá nasledujúca etapa sa buduje na predchádzajúcej a má svoju vlastnú vnútornú logiku. Za hlavného

autora logického inkrementalizmu je považovaný J. B. Quinn. Podľa tohto prístupu je realita strategického riadenia rámcovaná nielen cieľmi, ale aj ľuďmi. Strategické riadenie preto nie je len záležitosťou racionality, ale tiež emócií, pochybností, obáv, intuície a stresu.

- *Spontánna stratégia* s potlačením významu cieľovej i procesnej orientácie. Podľa nej nie je možné navrhnuť budúcu vyhliadku a formulovať ciele v nepredvídateľnom okolí, naopak, je nutné reagovať pružným a dôvtipným spôsobom na nové, náhodné udalosti. Hlavný predstaviteľ tohto prístupu H. Mintzberg tvrdí, že významná časť strategického rozvoja pozostáva z pružnej stratégie, subjekty sú prekvapované vývojovými trendmi, reagujú na ne neštruktúrovaným spôsobom a učia sa na svojich chybách.

PROCES STRATEGICKÉHO RIADENIA

Proces strategického riadenia variuje v závislosti od vyššie uvedených prístupov. V súčasných podmienkach riadenia rozvoja, či už ekonomických alebo územných subjektov, je spravidla potrebné kombinovať jednotlivé prístupy. Imperatív zabezpečenia udržateľnosti dáva do popredia racionálne plánovanie ako základ strategického riadenia, avšak zvyšujúca sa komplexnosť, dynamika zmien rámcových podmienok rozvoja územných subjektov a zvyšujúca sa závislosť od subjektívnych rozhodnutí jeho individuálnych aktérov podmieňujú jednoznačne potrebu implementovať v rámci strategického riadenia aj prístupy spoznávania, logického inkrementalizmu a spontánnych stratégií.

V súčasnosti väčšine prístupov k strategickému riadeniu stále dominuje klasický koncept tzv. strategického cyklu - od definovania poslania, cez analýzy, definovanie vízie a strategických cieľov, voľbu vlastnej stratégie na ich dosiahnutie (teda plánovanie a programovanie aktivít a opatrení vrátane využitia zdrojov na ich realizáciu), až po realizáciu stratégie a kontrolu, monitorovanie implementácie, hodnotenie a adaptáciu či aktualizáciu stratégie. Chýbajú koncepty, ktoré sú viac problémovo orientované, aj keď sa postupne čoraz viac uplatňujú nové prístupy v strategickom riadení, napr. založené na modeloch samoučiacich sa komplexných systémov.

PLÁNOVANIE AKO SÚČASŤ STRATEGICKÉHO RIADENIA

Integrálnou súčasťou strategického riadenia je plánovanie a osobitne strategické plánovanie, ktoré niektorí autori označujú ako jeho základný nástroj. V praxi sa neraz strategické riadenie redukuje na plánovanie a zabúda sa na nástroje strategického riadenia adresujúce napríklad riadenie zdrojov, riadenie implementácie stratégie, hodnotenie efektov a efektívnosti implementácie stratégie.

Plánovanie určuje, čo a ako má byť dosiahnuté. Je vlastne projektovaním budúcnosti, t. j. budúceho stavu a zahŕňa plánovacie funkcie zamerané na stanovanie budúcich cieľov a prostriedkov na ich dosiahnutie.

Programovanie nadväzuje na plánovanie a vymedzuje, ako sa v procese plánovania definované aktivity budú realizovať tak, aby boli efektívne a v požadovanej kvalite, kvantite a čase dosiahnuté plánom definované ciele.

Od manažérov sa vyžaduje realizácia rozhodnutí v nadväznosti na základné prvky plánovania (plánovacie prvky), ktorými sú ciele, akcie, zdroje a implementácie.

Ciele sú vyjadrením kvality požadovaného stavu, ktorý ma byť dosiahnutý v budúcnosti. *Akcie* sú prostriedky (činnosti) pre dosiahnutie týchto cieľov. *Zdroje* predstavujú obmedzenia, ktoré musia byť pri plánovaní rešpektované. Bez špecifikácie objemu požadovaných zdrojov, ich disponibility a alokácie by plánovanie (plán) nebol plánovaním (plánom). Najpoužívanejším nástrojom zdrojových obmedzení je rozpočet určujúci objem disponibilných zdrojov pre realizáciu aktivít. Neoddeliteľnou súčasťou plánovania (plánu) je určenie prostriedkov a spôsobov realizácie. *Implementácia* určuje pracovníkov a ich kompetencie (právomoci) zamerané na realizáciu plánu.

Pre určenie cieľov a vhodných aktivít je potrebné poznať „budúcnosť“, vedieť ju „predpovedať“, poznať budúce podmienky, ktoré by mohli ovplyvniť v kladnom aj zápornom zmysle priebeh plánovaných aktivít a dosahované ciele.

KLASIFIKÁCIA PLÁNOVANIA A PLÁNOV

Sú rôzne kritériá, podľa ktorých je možné klasifikovať plánovanie a plány, napr.:

- podľa priestorového dosahu:
 - nadnárodné,
 - národné/celoštátne,
 - regionálne,
 - miestne,
- podľa časového horizontu:
 - krátkodobé - obyčajne kratšie ako jeden rok, napr. na mesiace, týždne, smeny,
 - dlhodobé - spravidla niekoľkoročné, napr. 3, 4 a viac rokov,

- strednodobé - obdobie medzi dlhodobým a krátkodobým plánovaním,
- podľa charakteru cieľov:
 - strategické – z hľadiska efektívnosti je najdôležitejším základným plánovaním, obsahuje rozhodnutia podmieňujúce efektívnosť, strategické ciele ako aj prostriedky na ich dosiahnutie a rozhodnutia týkajúce sa priorit a potrebné kroky na dosiahnutie strategických cieľov, ktoré priamo podporujú implementáciu vízie,
 - taktické – určujúce spôsob dosiahnutia taktických cieľov, špecifikujúce výsledky, ktoré sa očakávajú, konkretizuje a spresňuje ciele vytýčené v strategických plánoch ako aj prostriedky na ich dosiahnutie,
 - operatívne – špecifikujú, ako sa budú dosahovať operatívne ciele jednotlivcov, najnižších útvarov - strategické plánovanie vytyčuje ciele na niekoľko rokov a taktické, vychádzajúce z týchto cieľov, konkretizuje a spresňuje ich v kratších časových intervaloch a zabezpečuje ich plnenie,
- podľa presnosti a konkrétnosti:
 - podrobné – jasne definované, neponechávajú priestor pre interpretáciu,
 - smerné – rámcovo udávané ciele, používané pri vysokom stupni neistoty a ak sa prostredie veľmi rýchlo mení,
- podľa veľkosti cieľovej skupiny:
 - s globálnym dopadom,
 - s celospoločenským dopadom na úrovni spoločenstva alebo štátu,
 - s dopadom na istú cieľovú skupinu, špecifickú (územne alebo inak definovanú) komunitu v nadnárodnej alebo národnej dimenzii,
 - s dopadom na úrovni územnej (lokálnej, mikroregionálnej, regionálnej komunity),
 - s dopadom na uzavretú neúzemne špecifikovanú komunitu (napr. zamestnancov jednej organizácie),

- podľa frekvencie používania:
 - jednorazové – riešenie unikátnych problémov,
 - permanentné – usmerňovanie opakujúcich sa aktivít,
- podľa stupňa komplexnosti:
 - súhrnné – obsahujúce agregované ciele,
 - čiastkové – vyjadrujúce ciele a prostriedky na ich dosiahnutie v jednotlivých činnostiach,
- podľa šírky záberu:
 - prierezové/súborové – napr. komplexný rozvoj regiónu, obce,
 - odvetvové – rozvoj v istej oblasti živote obce, regiónu, atď.
- podľa prístupu:
 - rozvojové (zamerané na dosiahnutie novej kvality),
 - regulačné (zamerané na ochranu, resp. udržanie želanej kvality),
 - kombinované.

Strategické plánovanie sa často zamieňa s tvorbou akéhokoľvek plánovacieho dokumentu, hoci početne väčšina plánovacích dokumentov neobsahuje stratégiu. Pokiaľ hovoríme o strategickom plánovaní, potom ide predovšetkým o získavanie vedomostí potrebných pre nové koncepty obsahujúce zmeny dotýkajúce sa kľúčových subjektov (napr. klientov) a/alebo ich vzťahov alebo uplatňovaných postupov na dosahovanie týchto zmien. V procese strategického plánovania sa formulujú vízie a stratégie rozvoja subjektu (podniku, organizácie, územného subjektu) definujúce strategické, taktické a operatívne ciele rozvoja rámcujúce jeho smerovanie v rôznych oblastiach (ekonómike, bývaní, životnom prostredí). Strategické plánovanie spravidla sleduje strednodobú až dlhodobú časovú dimenziu, ale sú aj príklady efektívnych krátkodobých stratégií, napr. adaptačných stratégií. Vzhľadom na dlhší výhľadový horizont a zvyšujúcu sa mieru neurčitosti sa v strategickom plánovaní čoraz viac uplatňujú inovatívne formy plánovania ako je tvorba scenárov, vývojových koridorov a trajektórií a alternatívnych a variantných plánov (M. Finka, 2019).

V podmienkach verejného sektora je strategické plánovanie osobitne dôležité, lebo ním sa nastavujú rámcové podmienky pre existenciu a plánovanie všetkých subjektov od verejných po súkromné, od ekonomických až po subjekty tretieho sektora. Strategické

plánovanie musí preto byť integrálnou súčasťou strategického riadenia a v jeho rámci aj rozhodovacích procesov.

V operatívnom plánovaní ide len o využívanie existujúcej vedomosti, spodrobňovanie stratégie bez jej spochybňovania, riadenie procesov a zlepšovanie procesov, využitie existujúcich postupov a nástrojov adresujúcich existujúce dotknuté subjekty. Implementácia nových stratégií teda logicky znamená systémové zmeny, nové kapacity, služby, produkty, využitie nových zdrojov alebo zmenu využitia existujúcich zdrojov. Teda ide o inovácie, resp. premenu systému či systémovú inováciu.

Vo vzťahu k verejným subjektom môžeme teda povedať, že strategické plánovanie je cieľavedomou snahou o definovanie kľúčových rozhodnutí formujúcich a nasmerovávajúcich aktivity riadenia/vládnutia v rámci zákonných rámcov.

PROCES STRATEGICKÉHO PLÁNOVANIA

Strategické plánovanie je plánovaním obsahujúcim strategické ciele ako aj prostriedky na ich dosiahnutie. Predstavuje systematický spôsob ako organizovať zmeny a vytvárať konsenzus a spoločnú víziu ďalšieho rozvoja subjektu. Obsahuje konkrétne priority a kroky na dosiahnutie strategických cieľov, ktoré sa priamo zúčastňujú na implementácii misie. V informačných zdrojoch je možné nájsť veľké množstvo metodík strategického plánovania, ktorých spoločným znakom je, že sú nezávislé od okolností, avšak navzájom sa líšia podrobnosťou krokov postupu s prihliadnutím na techniky riešenia a na iné faktory.

Proces strategického plánovania, vychádzajúci z integrácie racionalistického a participatívneho plánovania, pozostáva z nasledujúcich krokov:

a. Inicializačná dohoda relevantných dotknutých subjektov, ktorých podpora je kľúčová pre formuláciu a implementáciu stratégie

Podpora a osvojenie si myšlienky potreby stratégie rozhodovacím subjektom je kľúčové pre úspech plánovacieho procesu. Zapojenie širšieho spektra dotknutých subjektov a najmä subjektov s rozhodovacími právomocami je pre úspešnú implementáciu stratégie kľúčové. Výstupom tohto kroku je mandát pre tvorbu stratégie.

b. Formulovanie poslania, hodnôt, vízie a cieľov

Poslanie

Poslanie odpovedá na otázku, prečo subjekt existuje, čo robí a čo by mal robiť. Je definovaním „existenčnej funkcie“ subjektu. Subjekty majú sklon odpovedať na otázku „čo“ skôr pomocou výstupov svojej činnosti a nie ich

zmyslom či potrebami, ktoré naplňajú, pre koho sú určené resp. by mali byť určené (aj vzhľadom na to, že spravidla nemôžu uspokojovať všetkých). Toto vymedzenie sa nazýva segmentácia. Definovanie poslanca je spojené s uvedomením si úlohy, ktorú subjekt zohráva v širších spoločenských súvislostiach.

Hodnoty

Definovanie poslanca prebieha v kontextoch prostredia, v ktorom subjekt existuje, kam smerujú výstupy jeho aktivít, s ktorým spolupôsobí, v sociálnom prostredí ovplyvňujúcom s rôznou mierou určenie jeho pozície. Zároveň prebieha v iteratívnom procese, je výsledkom nielen vlastného rozhodovania, ale aj vnímania okolia a spätných väzieb z neho. Napríklad pre mesto vonkajšiu záujmovú skupinu tvoria návštevníci, investori, dodávatelia, ale aj potenciálni zamestnanci, štátna správa, regionálna samospráva, odbory, správcovia nadradených infraštruktúrnych sietí vrátane komunikácií, poskytovatelia služieb a pod. Hodnotia celkovú povesť mesta, jeho dôveryhodnosť a spoľahlivosť, perspektívnosť. Oboznamujú sa s hodnotami, ktoré deklaruje mesto prostredníctvom verejných vyhlásení mestskej reprezentácie, ale aj tými, ktoré sú odčítateľné zo sociálneho a fyzického prostredia mesta, jeho komunikácie s občanmi a navonok, aktivít samosprávy a komunit. Vnútorňú záujmovú skupinu tvoria obyvatelia mesta, vlastníci nehnuteľností, samospráva a správa mesta, podnikatelia, tretí sektor. Ich vnímanie poslanca mesta sa odvíja od vlastnej „žitej“ skúsenosti, poznania získavaného nielen z interakcie s fyzickým, sociálnym a inštitucionálnym prostredím mesta, ale aj z vlastnej participácie či neparticipácie na jeho formovaní, rozhodovaní a spoludefinovaní poslanca. Tento prístup odlišuje územné subjekty od podnikov a iných ekonomických subjektov s dominanciou manažmentu a vlastníkov v rozhodovaní.

Vízia

Východiskovou fázou procesu strategického riadenia je stanovenie poslanca, vízie a cieľov. Určujú hranice, v ktorých sa formulujú možné stratégie a kritériá, podľa ktorých sa skúmajú a hodnotia stratégie. Vízia predstavuje spravidla prítiažlivý obraz vzdialenejšej budúcnosti vývoja subjektu. Načrtáva predstavu o budúcom smerovaní a postavení subjektu, zachytáva javy, trendy a faktory, ktoré sú v súčasnosti nevýrazné, nepresné a hmlisté. Ich odhalenie nie je len výsledkom rozsiahlych a hlbokých analýz, naopak rozhodujúcu rolu zohráva intuícia, mentálne schopnosti, fantázia, prezieravosť, vnímavosť a predvídavosť. Vízia je často výsledkom schopnosti poskladať celistvý obraz budúceho stavu z množstva zdanlivo bezvýznamných, navzájom nesúvisiacich

a protirečivých signálov a identifikovať začiatky budúcich trendov, ktoré zakladajú zmenu. Vízia neodpovedá len na otázku: „Čo je možné?“, ale najmä na otázku: „Čo by sa malo?“, a preto by mala odrážať aspirácie a hodnoty subjektu a jeho kľúčových súčastí.

Ciele

Ciele konkretizujú poslanie a sú základňou na sledovanie postupu realizácie vízie, pre všetky úrovne manažmentu predstavujú záväzok dosiahnuť konkrétne výsledky v konkrétnom čase. Vyjadrujú množstvo, druh a termín splnenia požadovaného výsledku. Zostavovanie cieľov sa v zmysle cieľovo orientovanej spoločnosti vyžaduje od manažérov na všetkých úrovniach riadenia. V praxi „strategického“ riadenia územných subjektov sa môžeme, žiaľ, stretnúť aj s prístupom charakterizovateľným výrokom „tam, kde nie sú jasne definované ciele, je každý výstrel trefou do čierneho“, čo síce zdanlivo zabezpečuje „úspešnú“ realizáciu stratégie, ale neposúva oec, mesto či región dopredu a ignoruje záujmy obyvateľov.

Hierarchia cieľov je založená na rozsahu pôsobnosti a časovom rozpätí cieľa. Najlepší spôsob efektívneho riadenia aktivít smerujúcich k napĺňaniu cieľov je založený na pochopení a osvojení si cieľov všetkými súčasťami subjektu a ich motiváciou. Predpokladom pre to je ich zapojenie už do formulovania vízie a cieľov. Hierarchia cieľov odvodená od časového rozpätia rozlišuje dlhodobé, strednodobé a krátkodobé ciele:

- *Dlhodobé ciele* - majú za úlohu stanoviť požadované výsledky, napríklad na 15 a viac rokov, a tak orientujú subjekt nielen na okamžité efekty, ale nútia ho, aby už v súčasnosti prijal také opatrenia, ktoré mu umožnia dosiahnuť neskorší plánovaný výsledok a zabezpečiť udržateľnosť svojich aktivít. Tieto ciele sú zamerané na dosahovanie efektívnosti v zmysle účelnosti a práve na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti.
- *Strednodobé ciele* - sú spravidla konkretizáciou dlhodobých cieľov umožňujúcou jednoznačnejšie definovanie väzby cieľov na aktivity a zdroje na ich dosiahnutie. Obyčajne sa viažu na inštitucionalizované plánovacie obdobie.
- *Krátkodobé ciele* - vyjadrujú, aké okamžité a krátkodobé výsledky sa majú dosiahnuť a súčasne slúžia ako postupné ciele na dosahovanie strednodobých a dlhodobých cieľov. Tieto ciele sú zamerané na dosahovanie efektívnosti v zmysle hospodárnosti. Od nich závisí, ako účinne, s akou mierou využitia zdrojov bude účelné činnosti uskutočňovať.

Hierarchia cieľov sa odvodzuje aj od ich obsahu a významu v zmysle nadradenosti a podradenosti. V rámci stratégie môžeme identifikovať:

- *Globálny cieľ* predstavuje konkrétny jasne formulovaný opis budúceho stavu, spravidla opierajúci sa o víziu, ktorá je východiskom pre tvorbu stratégie. Globálny cieľ je nadradený celej sústave strategických, taktických a operatívnych cieľov a jeho dosiahnutie je súhrnom výsledkov a dopadov strategických cieľov.
- *Strategické ciele* definujú želaný stav v jednotlivých čiastkových oblastiach obsiahnutých v stratégii a relevantných pre dosiahnutie globálneho cieľa a naplnenia vízie. Strategický cieľ sa vzťahuje k určitej časti stratégie upriamujúc pozornosť na posilňovanie celkovej pozície v konkurenčnom prostredí (napríklad v kontexte získavania investícií, demografického vývoja a migrácie, trhu služieb, návštevníkov v rámci cestovného ruchu). Musia sa spájať s výsledkom a nie s činnosťou, ktorá má byť uskutočnená. Ciele nemožno zamieňať za prostriedky, ciele by mali byť náročné, avšak v danej dobe splniteľné.
- *Taktické ciele* konkretizujú a spresňujú strategické ciele s dôrazom na voľbu prostriedkov na ich dosiahnutie v príslušnej špecifickej situácii implementácie stratégie. Preto môžu byť v rámci stratégie konkretizované a menené v reflexii meniacich sa podmienok implementácie.
- *Operatívne ciele* špecifikujú strategické a taktické ciele na úrovni jednotlivcov, najnižších útvarov, konkrétnych krokov implementácie v konkrétnom čase a priestore, spravidla v krátkodobom horizonte.

Obsah cieľov - ciele musia byť formulované hierarchicky a musia adresovať oblasti, ktoré sú dôležité pre existenciu a úspešné napredovanie subjektu. Nemusia vždy postihovať všetky oblasti, resp. nie všetky oblasti musia byť zastúpené rovnako. Pre strategické riadenie je kľúčovou schopnosť identifikovať význam jednotlivých oblastí a ich synergické súvislosti. Na tomto základe je potrebné nasmerovať stratégiu na kľúčové ciele v kľúčových oblastiach integrované, adresujúc aj ďalšie súvisiace oblasti. Musia byť zamerané na riešenie príčin problémov a nie ich vonkajších javových stránok. Nevyhnutné je stanovenie jasných kvantitatívnych a kvalitatívnych cieľov, pretože od ich splnenia

bezprostredne závisí čas a efektívnosť naplnenia vízie a zároveň určujú, s akou účinnosťou bude subjekt zhodnocovať vložené zdroje (napríklad rast objemu a kvality poskytovaných služieb, rast počtu obyvateľov, vyššia kvalita života, ale aj vyplácané dividendy, rast reálnej ceny akcií a pod.). Ciele by mali byť formulované jasne, stručne a jednoznačne tak, aby bolo možné hodnotiť mieru ich napĺňania priradením jej merateľných ukazovateľov. Súčasťou formulovania cieľov musí byť časový rámec ich plnenia.

Indikátory

Predpokladom úspešnosti stratégie je jasné definovanie parametrizovanej cieľovej kvality. Keďže stratégie sledujú zväčša komplexnejšie definované cieľovú kvalitu vyjadrenú globálnym cieľom, je pre parametrizáciu tohto cieľa potrebné použiť súbor kvantitatívnych a kvalitatívnych indikátorov. Tieto sú spravidla vzťahnuté na jednotlivé strategické, taktické a operatívne ciele a umožňujú sledovanie stavu plnenia cieľa alebo realizácie aktivity/intervencie pre jeho naplnenie. Indikátory teda slúžia pre sledovanie (monitorovanie) priebehu a výsledku realizácie stratégie.

c. Analýza vonkajšieho a vnútorného prostredia

Analytická fáza je jednou z kľúčových fáz strategického riadenia a plánovania. Jej obsahom je najmä:

- identifikácia a analýza stakeholderov - kľúčových aktérov a partnerov pre proces tvorby a implementácie stratégie,
- vytvorenie/doplnenie znalostnej bázy tak, aby boli identifikované nielen výzvy, problémy a impulzy doterajšieho, súčasného, ale aj očakávateľného vývoja relevantné pre definovanie stratégie a jej implementáciu, ale predovšetkým zmapovanie všetkých vnútorných (prírodných, sociálnych, ekonomických, technických, technologických) potenciálov a zdrojov budúceho vývoja. Osobitná pozornosť by sa mala venovať informáciám o vstupoch a efektoch doteraz implementovaných stratégií, ich prístupov a nástrojov umožňujúcich pochopenie ich úspešnosti, efektívnosti či neúspešnosti, neefektívnosti,
- detailné porozumenie príčin problémov a obsahu výziev vo vzťahu ku kľúčovému zameraniu/vízii a hlavnému cieľu stratégie,
- identifikovanie možných reakcií a odpovedí vo väzbe na analyzované výzvy a problémy ako vstupov pre strategickú a programovú časť,
- identifikovanie kľúčových disparít a faktorov rozvoja,

- zhromaždenie špecifických vedomostí a informácií od aktérov a partnerov tvorby a implementácie stratégie, ich skúsenosti a kolektívna pamäť, rôznorodý pohľad na možnosti, výzvy a problémy relevantné pre tvorbu stratégie.

Z pohľadu procesu spracovania analýz sa táto fáza vnútorne štrukturuje na inventarizačnú, vlastnú analytickú a prognostickú časť.

- *Inventarizácia* je zameraná na zistenie dostupnosti a potrebnosti informácií pre tvorbu stratégie a na ich sumarizáciu a sprístupnenie.
- *Vlastné analytické práce* sú kľúčové pre formulovanie stratégie využívajúc rôzne metódy a nástroje budujúc na zozbieraných informáciách a vedomostiach. Medzi najčastejšie používané patria štatistické vyhodnocovania, metóda SWOT analýzy, t.j. analýza silných a slabých stránok, príležitostí a ohrození, vážená SWOT analýza ako východisko pre voľbu typu stratégie (ofenzívna, defenzívna, spojenectvo, únik), PESTLE analýza - analytická technika slúžiaca k strategickej analýze okolitého prostredia organizácie, rôznych typov vonkajších faktorov: politické, ekonomické, sociálne, technologické, legislatívne, ekologické a iné), stromy výziev a problémov a ďalšie.
- *Prognóza* definuje možné trajektórie vývoja za predpokladu, že nebudú realizované žiadne opatrenia navrhovanej stratégie.

Z pohľadu zamerania v rámci analýz môžeme identifikovať dve roviny: analýzu vonkajšieho prostredia a analýzu vnútorného prostredia.

Analýza vonkajšieho prostredia

Táto analýza slúži na identifikovanie strategických ohrození a príležitostí v prostredí existencie subjektu, v širšom kontexte až globálnom rozsahu. Vonkajšie prostredie, v ktorom sa subjekt nachádza, sa skladá z dvoch sfér: vyššia sa nazýva makroprostredie a nižšia - mikroprostredie (konkurenčné prostredie).

Úlohou analýzy vonkajšieho prostredia je identifikovať príležitosti a ohrozenia, ktoré na subjekt pôsobia, alebo je možné očakávať z vonkajšieho prostredia. O príležitostiach možno hovoriť vtedy, keď vývoj vonkajšieho prostredia poskytuje potenciál, ktorý umožní subjektu lepšie a efektívnejšie naplňovať svoje poslanie a ciele, napr. poskytovať zdravé obytné prostredie, adaptovať sa na zmenu klímy, uspokojovať obyvateľov, dosahovať vyššie zisky, presadiť sa na trhu a pod.

Ohrozenia vznikajú vtedy, keď vonkajšie trendy pôsobia negatívne a bránia napĺňaniu existenčnej funkcie subjektu, znemožňujú či obmedzujú naplnenie poslania, vízie a cieľov subjektu. Jednou z hlavných úloh strategického riadenia je zabezpečiť adaptačnú schopnosť subjektu na nestabilné a premenlivé prostredie, v ktorom sa nachádza. Je potrebné stanoviť mieru neistoty vývoja vonkajšieho prostredia, príčiny jej vzniku a spôsoby, ako sa s ňou vyrovnáť. Vonkajšia neistota je tým väčšia, čím sú vonkajšie podmienky dynamickejšie a zložitejšie. V súčasnosti ide nielen o globalizáciu, rastúcu volatilitu trhu, globálne zmeny (zmena klímy, demografické zmeny a pod.), ale aj o dynamiku rýchlych technologických zmien alebo zmien nárokov obyvateľov.

V dynamických podmienkach strategické riadenie nevystačí len so štúdiom a analýzou minulosti, musí sa zmeniť aj charakter a metódy tvorby stratégií (napr. širšie uplatnenie tvorby scenárov, vývojových trajektórií a koridorov a pod.).

Pri analýzach vonkajšieho prostredia je veľmi dôležité nielen skúmanie a hodnotenie jeho súčasného stavu, ale aj predvídanie jeho budúceho vývoja. Využívajú sa pri nich *prognózy* ako kvalifikované predpovede o budúcom vývoji javov a procesov. Prognóza stanoví kvalitatívne a kvantitatívne parametre budúcich udalostí a termín ich vzniku. Budúci vývoj je však neistý vzhľadom na množstvo a charakter faktorov, ktoré ho ovplyvňujú. Účelom prognózovania je znížiť mieru neistoty budúceho vývoja. Úlohou prognózovania prostredia je poznávanie zmien v okolí subjektu, ale najmä odhaľovanie možných príležitostí a ohrození pre realizáciu vízie a cieľov (zvážiť intenzitu vplyvu budúcej udalosti, pravdepodobnosť výskytu budúcej udalosti).

V súčasnosti je vzhľadom na zvyšujúcu sa dynamiku technologických, ekonomických a spoločenských zmien veľmi problematické prognózovať dlhodobejší vývoj, preto sa prognózy spracúvajú zväčša ako strednodobé, t. j. na 5-10 rokov s dlhodobejším výhľadom do 15 až 20 rokov. Práce na komplexnej prognóze vývoja vonkajšieho prostredia vyžadujú spoluprácu odborných tímov rôzneho profesijného zamerania, aby sa zabezpečila čo najväčšia objektivita. Základný metodický proces tvorby prognózy sa člení do viacerých etáp:

1. definícia prognózovaného javu a výber časového horizontu, ktorý závisí od možností získať spoľahlivé poznatky o vývoji daného javu,
2. štruktúrovanie skúmaného systému - systém sa rozloží na základné premenné a identifikujú sa tie prvky, ktoré ovplyvňujú jeho vývoj,

3. analýza dát - predmetom je každá premenná, skúma sa jej minulý vývoj, tendencia a prípadné narušenia, ktoré by mohli ovplyvniť jej predpokladaný vývoj; na konci tejto etapy možno disponovať prehľadom o kľúčových premenných a o hypotézach ich budúceho vývoja,
4. vytváranie možných budúcností daného systému - pomocou modelov a scenárov, ich použitie je obmedzené a má len pomocnú úlohu,
5. výber stratégií na dosiahnutie želateľnej budúcnosti - formulovanie stratégií sa odvíja od stanoveného cieľa v budúcnosti.

Pri tvorbe prognóz sa využíva celý rad metód. Možno ich všeobecne rozdeliť do troch skupín:

1. matematicko - štatistické metódy (spracúvajú rozsiahle súbory údajov kvantitatívnej povahy),
2. heuristické metódy (opierajú sa o expertné výpovede, sú subjektívne a preto sa objektivizujú skupinovou výpoveďou a viac kolovým priebehom),
3. metódy cieľovo orientovaných výstupov (vychádzajú zo stanovených alebo vopred určených hodnôt).

Analýza vnútorného prostredia

Interná analýza identifikuje vnútorné zdroje, určuje potenciály, silné a slabé stránky, výzvy, vnútorné limity vývoja subjektu, identifikuje kvantitu a kvalitu disponibilných zdrojov. Jej súčasťou je aj analýza kľúčových subjektov rozvoja a ich kapacít pre účasť na procese tvorby a implementácie stratégie.

Analýza vnútorného prostredia by mala identifikovať predovšetkým vnútorné rozvojové potenciály a limity, ako i prehĺbiť poznanie príčin problémov a obsahu výziev vyplývajúce z vývoja a súčasného stavu. V prípade stratégií územných subjektov tieto analýzy zahŕňajú problematiku:

- socioekonomickej analýzy - napr. ľudské zdroje, ekonomika (makroekonomické a mikroekonomické prostredie, dopyt a jeho uspokojenie a situácia na trhu), sociálna infraštruktúra, partnerstvá, inovačný potenciál v spoločnosti, kultúrne aspekty,

- územno-technickej analýzy - napr. dopravná a technická infraštruktúra, odpadové hospodárstvo, bezpečnosť, energetická spotreba/efektívnosť,
- prírodno-environmentálnej analýzy – napr. prírodné zdroje, stav, limity a potenciály vo vzťahu k zložkám životného prostredia, zaťaženie prostredia, klimatické podmienky, ekosystémové služby, odolnosť/zraniteľnosť a adaptabilita územných socio-ekosystémov na vonkajšie vplyvy a osobitne klimatickú zmenu,
- inštitucionálno-organizačnej analýzy - napr. riadiace štruktúry, legislatívne prostredie, strategicko-plánovacie a implementačno-riadiace dokumenty a ich efekty a efektívnosť, kooperačné štruktúry, partneri.

Na základe parciálnych analýz vo vyššie uvedenej štruktúre je možné identifikovať hlavné faktory a disparity rozvoja. Disparity rozvoja ako kontrasty medzi rozvojovými potenciálmi a stavom resp. limitmi v území sú osobitne dôležité pre identifikáciu resp. spresnenie výziev pre stratégiu. Predmetom analýzy je i zhodnotenie už v minulosti realizovaných opatrení, aktivít, projektov, vrátane kritického zhodnotenia dopadov, efektov a efektívnosti.

Výzvy, potenciály, limity a problémy tvoria spravidla vzájomne previazaný logický hierarchický systém. Súčasťou tohto kroku je teda nielen identifikácia jednotlivých izolovaných javov, ale predovšetkým ich príčinných súvislostí a vzájomných väzieb. Výstupy tohto kroku je vhodné spracovať vo forme stromu výziev a problémov, ktorý tento systém a jeho väzby vizualizuje. Tento strom je následne možné využiť pri definovaní logického systému cieľov a opatrení, ktoré by sa mali vzťahovať na identifikované výzvy, potenciály, limity a problémy.

d. Spracovanie alternatívnych návrhov stratégie, ich hodnotenie a voľba vhodnej stratégie

Spracovanie alternatívnych návrhov stratégie, ich hodnotenie a voľba stratégie znamená utváranie strategických variantov, ktoré sú vymedzené cieľmi, vnútornými potenciálmi, silnými a slabými stránkami, či limitmi, vonkajšími príležitosťami a ohrozeniami.

e. Návrh organizačných zmien a administratívnych opatrení ako súčasť stratégie

Stratégia môže byť buď komplexná, postihujúca problematiku rozvoja subjektu v jej komplexnosti, alebo môže byť parciálna, koncentrujúca sa

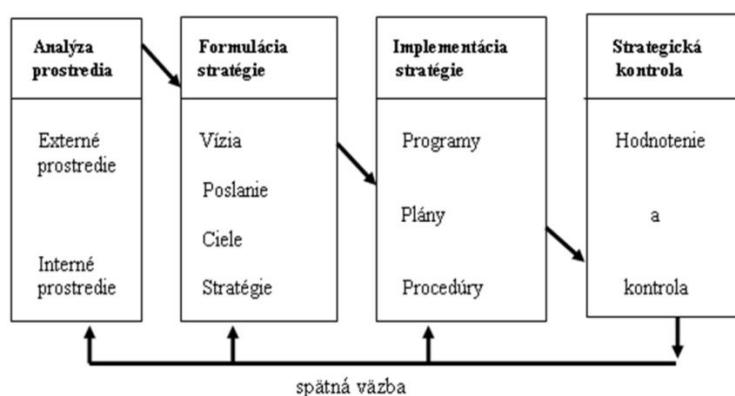
na dosiahnutie cieľov, ktoré si subjekt definuje v istej špecifickej oblasti. Avšak v oboch prípadoch sa môže stať, že dosiahnutie cieľov je podmienené zmenami vo vnútri samotného subjektu. Pri formulovaní stratégie subjektu je preto veľmi dôležité mať na zreteli aj jeho vnútornú organizačnú štruktúru ako predpoklad jej implementácie, resp. aj ako objekt zmeny definovanej stratégiou. Súčasťou organizačnej štruktúry je tiež miera autonómnosti jeho súčastí determinujúca nielen proces tvorby a schvaľovania, ale najmä implementácie stratégie (napr. problém vysokej autonómnosti mestských častí v Bratislave či Košiciach sťažujúcej operatívnosť a efektívnosť riešenia problémov mesta ako celku). Niekedy musí tento problém adresovať samotná stratégia, pretože naplnenie vízie a dosiahnutie cieľov nie je možné v rámci danej organizačnej štruktúry.

f. Návrh a implementácie kontrolného systému na realizáciu stratégie

Implementácia stratégie predstavuje rovnako významnú časť procesu strategického riadenia ako formulovanie stratégie. Úspech závisí od priebehu jej realizácie. Na úspešnú realizáciu stratégie je potrebné analyzovať zdroje moci (rozhodovacích právomocí a faktického rozhodovania) a zdroje možných konfliktov. Pri implementácii stratégie je potrebné si uvedomiť, že strategické riadenie je nepretržitý proces, nielen že nekončí strategickým plánovaním, ale pokračuje riadením procesu implementácie a reflexiou tohto procesu opäť v strategickom plánovaní. Keď je stratégia implementovaná, jej fungovanie musí byť stále sledované, aby bolo zrejmé, do akej miery sa vytýčené ciele reálne plnia. Spätná väzba slúži na potvrdenie jestvujúcich cieľov a stratégií alebo odporúča zmenu.

Proces strategického plánovania (obrázok 1) je možné charakterizovať všeobecnou schémou, ktorá sa v závislosti od voľby špecifických prístupov môže v praxi modifikovať.

Obrázok 1 Proces strategického plánovania



2 MODELÝ STRATÉGIÍ (PLÁN, MODEL SPRÁVANIA SA, PERSPEKTÍVA, POZÍCIA) A DRUHÝ STRATÉGIÍ (ZDROJOVÝ MODEL, JEDNODUCHÉ PRAVIDLÁ, IDENTIFIKÁCIA SA, PROCES UČENIA SA, INICIÁCIA VÍZIÍ, ORGANICKÁ DISCIPLÍNA, TEÓRIA CHAOSU)

Ako bolo uvedené v prvej kapitole, pohľad na stratégiu sa počas plynutia času významne menil.

V počiatkoch modernej ekonomickej doby bola stratégia vnímaná ako „hard“ koncepcia, úzko viazaná na základné prvky manažmentu ako sú plánovanie a vedecký prístup (analýzy). Táto inklinácia stratégie ku technokratickým prístupom je logická vzhľadom na vývoj v teóriách manažmentu, ktorý v počiatkoch 20. stor. vychádzal od autorov vedeckého manažmentu ako F. Taylor, prípadne H. Fayol, ktorých prístup ku problematike riadenia organizácií v novej ére hromadnej výroby bol postavený na vedeckom prístupe a vedeckých metódach.

V súčasnej dobe môžeme pozorovať jasný posun vnímania stratégie zo strany teoretikov, ale i praktikov manažmentu. Stratégia typická svojou orientáciou na budúcnosť sa stáva v kontexte rastúcej dynamiky spoločenských procesov a ich rastúcej stochastičnosti vedecky veľmi ťažko uchopiteľná. Toto si vyžaduje presun vnímania strategického plánovania do polohy „soft“ disciplíny. Tento proces by sme mohli nazvať aj ako humanizácia prístupu k stratégii a je odzrkadlený v rastúcej mnohotvárnosti definovania pojmu samotnej stratégie. Asi najjednoduchšie vyjadruje túto skutočnosť H. Mintzberg, ktorý stratégiu definuje ako 5 P - stratégia ako plán (plan), manéver alebo činnosť (ploy), vzor alebo šablónu (pattern), postavenie (position) a budúcnosť (perspective). (bližšie informácie k týmto pojmom sú uvedené na strane 5 a 6)

G. Johnson a K. Scholes definujú stratégiu nasledovne:

- stratégia ako prirodzený výber,
- stratégia ako plán,
- stratégia ako postupnosť čiastkových krokov,
- stratégia ako kultúra, stratégia ako politika,
- stratégia ako vízia.

Každý subjekt, ktorý má určitú stratégiu, ju realizuje s určitými očakávaniami, ktorých naplnenie predpokladá. Tieto očakávania by sme mohli nazvať aj ako pohľady na stratégiu. Typy pohľadov na stratégiu podľa J. Middletona a B. Gorzyského sú nasledovné:

- stratégia ako zdrojový model,
- stratégia ako jednoduché pravidlá,
- stratégia ako spojenectvo,
- stratégia ako proces učenia sa,
- stratégia ako snenie,
- stratégia ako „živá“ disciplína, stratégia a teória chaosu.

STRATÉGIA AKO ZDROJOVÝ MODEL

Toto nahliadanie na stratégiu je asi najrozšírenejšie, pretože spočíva na analýze kľúčových vnútorných zdrojov a porovnávaní s údajmi z externého prostredia, ktoré hodnotia vývoj odvetvia a konkurencie v prostredí, v ktorom pôsobí organizácia. Porovnanie nám odpovedá na otázku, akú pozíciu voči konkurencii zastávame. O zdrojoch však neuvažujeme v intenciách všeobecnej ekonomickej teórie, ale ako o jedinečných vlastnostiach a schopnostiach plánujúceho subjektu/organizácie, ktoré ho robia v porovnaní s konkurenciou jedinečným a nenapodobiteľným. Tieto zdroje nie je možné len tak odkopírovať a preniesť na iný subjekt, pretože sú synergetickým výsledkom ľudských zdrojov, znalostí, organizačnej kultúry a know-how. Taktiež reálna sila a hodnota zdrojov sa prejavuje až v interakcii s reálnym prostredím, v ktorom sa subjekt nachádza, v ktorom rozvíja svoje aktivity.

STRATÉGIA AKO JEDNODUCHÉ PRAVIDLÁ

Jedinečnosť ako kľúč k úspechu chápe aj tento typ pohľadu na stratégiu, ale na rozdiel od už uvedenej stratégie ako zdrojového modelu túto rozdielnosť nechápe úzko spätú so systémom aktivít alebo schopnosťami organizácie. Vznik odlišnosti spája so zameraním sa na kľúčové strategické procesy, resp. ich poznanie a analýzu za účelom tvorby jednoduchých pravidiel, ktoré tieto procesy ďalej rozvíjajú a podporujú. Jednoduché pravidlá sú nástrojom pre podporu a rozvoj kľúčových strategických procesov organizácie. Pravidlá, ktoré vychádzajú z poznania týchto procesov a vedú ku ich prepojeniu a synergii, prípadne prinášajú ekonomické prínosy, tvoria základ odlišnosti a sú základným kameňom konkurenčnej výhody, ktorá je však schopná udržať si svoj efekt po dlhší časový úsek. Jednoduché pravidlá rozdeľujeme do piatich základných skupín:

- pravidlá „ako?“ – váha je prisudzovaná faktu, ako je proces vykonávaný,

- rámcujúce pravidlá – orientujú sa na fakt, ktoré príležitosti sme schopní realizovať a ktoré „ležia“ mimo nás,
- pravidlá priority – pomáhajú hierarchizovať príležitosti, ktoré sme určili ako realizovateľné,
- pravidlá časovania – pomáhajú synchronizovať riadiacich pracovníkov s rozvíjajúcimi sa príležitosťami a ostatnými časťami organizácie,
- pravidlá úniku – pomáhajú rozhodovať, kedy je treba odstúpiť, resp. stiahnuť sa z príležitostí, ktoré stratili svoju aktuálnosť.

STRATÉGIA AKO SPOJENECTVO

Základom konkurenčnej sily každej organizácie sú jej ľudské zdroje, a ich schopnosti a vlastnosti, ktorých sú nositeľmi. Tu však nastáva rozpor, na ktorom mnohé organizácie stroskotajú, hoci disponujú skvelými predpokladmi na úspech. Jedinečnosť každého zamestnanca, ak nie je usmernená a zosynchronizovaná s organizáciou, tvorí prekážku k naplneniu vízie organizácie. Známa veta znie: V jednote je sila. Táto skutočnosť je neurologickým bodom na ceste k úspechu organizácie. Je nevyhnutné, aby zamestnanci nehovorili o „ich organizácii“ ale o „našej organizácii“. Implementácia individuálnych stratégií do širšej organizačnej stratégie je nevyhnutná. Hodnoty organizácie musia byť i hodnotami jednotlivca, ktorý je s organizáciou stotožnený a verí v ňu. V tomto ponímaní je možné viacej poukázať na stratégiu ako stav mysle, nie ako na súbor nástrojov a aktivít. Každý jednotlivec v reálnom živote v rámci určitej skupiny prežíva stav spolupatričnosti a spojenectva. Najčastejšie sa s tým stretáva vo svojom voľnom čase pri realizácii voľnočasových aktivít. Avšak tento pocit spojenectva je potrebné vytvoriť i vo vnútri organizácie. Manažéri si mnohokrát chybné myslia, že sú schopní sami zmeniť organizáciu. Toto je možné iba pri akceptácii toho, že organizácia je „živý“ organizmus, ktorý sa síce skladá z mnohých častí, ale všetky časti pracujú pre rovnaký cieľ. „Best practice“ tejto stratégie je možné nájsť vo voľnej prírode, kde mnohé živočíšne druhy sú schopné prežiť len vďaka silnému putu spojenectva. Napríklad hus snežná vo formácii mávaním svojich krídiel vytvára stúpavé prúdenie pre hus, ktorá letí za ňou a tým sú schopné prekonať niekoľkonásobne väčšie vzdialenosti ako jednotlivci. V prípade, ak je líder krdľa unavený, husi si rotáciou vymenia miesta a unavený líder prechádza na koniec krdľa, kde je podpora ostatných najsilnejšia.

STRATÉGIA AKO PROCES UČENIA SA

Význam slov „učenie sa“ v spojení so stratégiou je úplne iný, ako mu je bežne pridelený. Proces učenia sa v tomto prípade vnímame ako proces poznávania, testovania možností

a riešení, odhaľovania vlastných potenciálov a limitov v procese samotného riadenia. Táto stratégia je vhodná v prípade, keď je subjekt konfrontovaný s jedinečnými a ťažko očakávateľnými situáciami a jeho úspech závisí od schopnosti reagovať na ne nachádzaním inovatívnych riešení, vrátane flexibility v definovaní vlastnej pozície v meniacom sa prostredí. Takúto stratégiu môžeme chápať aj ako proces učenia sa nájst pozíciu, ktorú organizácia v dynamicky sa meniacom svete zastáva.

STRATÉGIA AKO SNENIE

Stále väčší počet autorov a teoretikov prichádza s ideou stratégie ako záležitosti vízie, intuície, citu a vášne ako hnacích síl pri tvorbe, ale i implementácii stratégií. Jedným z nich je i J. Stopford, ktorý zdôvodňuje potrebu snov ako ústredného bodu procesu tvorby stratégie. Organizácie akceptujúce tento pohľad na stratégie nemajú iba ciele, ale aj sny, ktoré sa však nezakladajú na silných racionálnych základoch, skôr by sme mohli povedať, že sú v kontexte východiskovej situácie nie celkom reálne. Avšak ak chce organizácia dosiahnuť novú kvalitu, nemôže svoje ciele viazať len na exaktné a racionálne základy. Mnohé, v súčasnosti bežné prvky spoločnosti, boli v časoch svojho vzniku považované za nerealizovateľné.

STRATÉGIA AKO „ŽIVÁ“ DISCIPLÍNA, STRATÉGIA A TEÓRIA CHAOSU

Súčasní autori často pristupujú ku charakteristike stratégií prostredníctvom biologických modelov, ktoré sú z pohľadu funkcií relatívne jednoduché, ale model ich fungovania je v súčasnej dobe vedecky nepodložiteľný a veľmi ťažko uchopiteľný. Napríklad K. Eisenhardtová hovorí o stratégii ako o „štruktúrovanom chaose“ a prostredníctvom biologického modelu ko-evolúcie sa snaží objasniť komplexnosť procesu získavania trhov a budovania siete premenlivých partnerstiev a aliancií. V tomto procese riadiaci pracovník mení pozíciu a rozmiestnenie tejto siete podľa premeny trhových okolností. Tento dynamický pohľad na situáciu je v súčasnej modernej dobe omnoho vhodnejší ako tradičný „statický“ pohľad na strategický proces. Súčasnosť nás stavia do zložitej situácie z dôvodu nestability a nedostatočnej kontinuity vývoja, čo spôsobuje nepredvídateľné zmeny v smerovaní stratégií a organizácií ako takých. Vývoj vecí je vo svojej podstate nepredvídateľný a chaotický, čo tvorí základnú argumentačnú bázu pre teórie chaosu, ktorých styčné plochy so strategickým procesom nachádzame stále častejšie. Teória chaosu zahŕňa množstvo prác, ktoré sa zaoberajú nejasným a nepredpovedateľným správaním systémov, ktoré sa riadia jednoduchými fyzikálnymi zákonitosťami a ich vznik môže byť chápaný ako náhodný. V tomto význame chaos neznamená absolútny zmätok a neporiadok, ale je to skúmanie komplexných vzťahov a interakcií, ktoré predstavujú základ každodenných systémov reálneho života.

Ak tieto prístupy premietneme do praxe priestorového manažmentu a ich modifikácií v kontexte základných rozdielov medzi subjektmi podnikového a priestorového manažmentu, je možné použiť jednotlivé prístupy pri manažmente priestoru na dosiahnutie presne definovaných kvalít (tabuľka 1).

Tabuľka 1 Vzťah prístupov k tvorbe stratégií a sledovanej kvality v priestore

Prístupy k tvorbe stratégií	Sledovaná kvalita v priestore
Zdrojový model	• jedinečnosť priestoru v kontexte externého prostredia
Jednoduché pravidlá	• kolektívne rozhodovanie • komunikácia a zrozumiteľnosť • participativita komunít
Spojenectvo	• koordinácia záujmov • implementácia záujmov jednotlivcov do kolektívneho záujmu
Učiace sa spoločenstvá	• eliminácia redundancie chýb • efektivita adaptácie na externé výkyvy
Snenie	• orientácia na dosiahnutie novej exaktne neuchopiteľnej kvality
Teória chaosu	• priestor ako biologický model • predvídateľnosť správania sa dynamických/komplexných/nestabilných systémov v priestore

Je vhodné prikloniť sa k prístupu plánovania charakterizovaného ako „soft“. Tento je možné charakterizovať ako posun od tradičného cieľovo zameraného prístupu, ktorý cieľ chápal ako nemennú cieľovú hodnotu, na ktorú sa všetky procesy prispôbili bez rešpektovania „externalít“, ktoré tieto procesy v čase spôsobujú a ktoré vzhľadom na nestále prostredie nebolo možné predpovedať, na rozdiel od prístupu, ktorý sa orientuje viac na usmerňovanie (nie riadenie) procesov, ktoré k cieľu vedú. Fuzzy logika nie v kontexte mechatronických systémov, ale ako plánovací prístup je výzvou pre nové prístupy k priestorovému manažmentu.

Všetky uvádzané prístupy vyžadujú multi-odvetvový prístup k manažmentu, pretože manažment priestoru i podniku už dávno presiahol rámec jedného odvetvia a náhľad naň prostredníctvom jednodoborovej optiky je nedostatočný. Súčasná situácia vyžaduje komplexný a integratívny prístup. Preto je potrebné nielen pre rozvoj aplikačnej praxe v priestorovom manažmente rozvíjať teoretické koncepty, ktoré budú multidoborové a integrujúce.

Priestorové plánovanie prostredníctvom jeho troch základných plánovacích pilierov – územného plánovania, krajinného plánovania a strategického socioekonomického plánovania (prílohy 1 – 3) integrujúcich odvetvové, resp. špecifické plánovacie aktivity vykazuje schopnosť komplexného a integratívneho prístupu, začleňujúceho do plánovacieho modelu čo najširšiu škálu priestorových faktorov.

3 INTEGRÁCIA AKO KLÚČOVÁ KVALITA STRATEGICKÉHO RIADENIA

Jednou z kľúčových kvalít strategického riadenia, osobitne strategického riadenia územných subjektov, je integrácia zahrňujúca integratívnosť a integrovanosť. Napriek tomu, že tieto pojmy sú veľmi blízke, ich rozlíšenie a sledovanie je veľmi dôležité.

Integratívnosť znamená schopnosť prepájania v procese tvorby a implementácie stratégie, schopnosť osloviť a motivovať relevantné subjekty (občanov, zamestnancov, investorov, vlastníkov, orgány verejnej správy, podnikateľov atď.) k aktívnej účasti na aktivitách smerujúcich k dosiahnutiu zdieľaného cieľa/cieľov. Práve spoločný záujem na ich dosiahnutí je predpokladom pre harmonizáciu protichodných záujmov a vyvažovanie disproporcií medzi hodnotami, ktoré jednotlivé subjekty do realizácie stratégie vkladajú a hodnotami, ktoré ako výstup tejto realizácie požívajú. Transparentnosť, férovosť, flexibilita a relevantná argumentácia sú predpokladmi pre dosiahnutie kvality integratívnosti v procese tvorby, schvaľovania a implementácie stratégie.

Integrovanosť znamená prepojenosť, to znamená, že strategické riadenie v obsahu svojich kľúčových nástrojov (dokumentov) sleduje všetky dimenzie integrácie (problémovú, územno-priestorovú, zdrojovú, hierarchickú, časovú) ako základný predpoklad systémového prístupu. Zároveň však reflektuje problémovú a vecnú prepojenosť aj v štruktúre prístupov a nástrojov implementácie v ich vzájomnom prepojení.

Zo širšieho hľadiska má integrácia niekoľko dimenzií:

- **Problémová integrácia**

Princíp problémovej integrácie vychádza z poznania, že väčšina zmien potrebných na dosiahnutie želaného stavu má charakter komplexných zmien. Základným cieľom problémovej integrácie je preto dosiahnutie synergických efektov medzi rôznymi aktivitami a opatreniami (naprieč odvetviami). Je to o to dôležitejšie, že realizácia určitého odvetvového opatrenia je spojená s nebezpečenstvom negatívneho efektu, ktorý môže nastať, ak zároveň nie sú realizované aj iné odvetvové opatrenia. Napríklad investície do dopravnej infraštruktúry môžu podporiť rast počtu pracovných miest v regióne tým, že zlepšuje pre podnikateľský sektor jeho dostupnosť a tým aj atraktivitu pre investície. Na druhej strane môžu vyvolať odliv mladej kvalifikovanej pracovnej sily, ktorá vďaka lepšej dostupnosti odchádza z regiónu za lepšími pracovnými podmienkami. Na druhej strane nie je efektívne, aby stratégie obsahovali všetky detaily zmien potrebných na dosiahnutie definovaných cieľov. Pri postihnutí kľúčových systémových súvislostí v rámci integrovanej (napr. medziodvetvovej) stratégie môžu

byť tieto ponechané na problémové stratégie (napr. v praxi strategického riadenia územných subjektov sú využívané generely dopravy, bývania, zelene, rekreácie a pod.).

Preto je osobitne dôležité, aby v systéme strategického riadenia boli nastavené viaceré úrovne problémovej integrácie, ich hierarchizácia a vzájomná prepojenosť (v praxi napr. v rámci hierarchie Vízie a stratégie rozvoja Slovenska 2030, stratégie odvetvových ministerstiev, programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja vyšších územných celkov, programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja miest a obcí, programy odpadového hospodárstva obcí, generely dopravy miest a pod.).

- **Územnopriestorová integrácia**

Princíp územnopriestorovej integrácie vychádza z poznania, že konkrétne opatrenia určitej stratégie na dosiahnutie želanej zmeny sa realizujú v jednom území spolu s radom ďalších aktivít, ktoré sú vykonávané nezávisle od stratégie na úrovni obcí, miest a regiónov. Tieto aktivity sú určujúce pre adresnosť a efektívnosť naplnenia želanej zmeny. Územnopriestorová integrácia je preto základom aj pre problémovú medziodvetvovú koordináciu opatrení/aktivít. Jej cieľom je prepojenie opatrení realizovaných a ovplyvňujúcich jednotlivé obce, mestá a regióny tak, aby rešpektovali ich danosti, zhodnocovali ich potenciál a vytvárali synergické efekty prispievajúce ku kvalite života obyvateľov.

Pre územnopriestorovú integráciu sa v praxi využívajú predovšetkým plánovacie nástroje podpory regionálneho rozvoja a nástroje územného plánovania. Podmienkou efektívnej územnopriestorovej integrácie je nielen integrácia a harmonizácia parciálnych problémovo orientovaných intervencií a stratégií v rámci jednotlivých strategických dokumentov vo vyššie uvedenej hierarchii, ale aj ich prepojenie v rámci tejto hierarchie na princípe subsidiarity (politická zásada, podľa ktorej sa rozhodovanie a zodpovednosť vo verejných záležitostiach má odohrávať na tom najnižšom stupni verejnej správy, ktorý je občanom najbližšie). Efektívna územnopriestorová integrácia je tiež podmienená jasne definovanou sústavou územne integrovaných strategických dokumentov. V podmienkach Slovenska je táto efektivita veľmi nízka, keďže táto sústava je tvorená dvomi nie celkom dobre prepojenými systémami územného plánovania a podpory regionálneho rozvoja. Ich strategické dokumenty sa nie vždy tvoria na jednej hierarchickej úrovni pre to isté územie, ani pre rovnaké časové obdobie, každý systém má svoje nástroje neprepojené s druhým systémom. Navyše do tohto systému vstupujú nesystémovo ďalšie nástroje ad hoc inštitucionalizovaného integrovaného plánovania nekoordinované v rámci jednotného systému.

Ako ukazuje prax, efektívna územnopriestorová integrácia je však podmienená aj mierou homogenity územia ako základu integrácie. Integrované strategické dokumenty spracované pre heterogénne územia s rozličnými problémami a prioritami determinujúcimi stratégiu strácajú schopnosť efektívnej územnej integrácie odvetvových stratégií. Spravidla sa nevyhnú generalizácii, ktorá je na úkor adresnosti

stratégie. Preto sa javí v podmienkach Slovenska potreba definovania úrovne problémovo relatívne homogénnych územných jednotiek medzi úrovňou obcí a VÚC, pre ktoré je možné definovať adresné stratégie vysoko efektívne v ich implementačnej fáze. Pritom nie je potrebné meniť administratívno-správne členenie, ale je možné využiť Európskou komisiou podporované, tzv. mäkké nástroje viacúrovňového polycentrického spravovania, akým sú územné zoskupenia obcí tvoriace strategicko-plánovacie regióny. Táto úroveň umožňuje definovanie špecifických aktivít/opatrení rešpektujúcich ich špecifické potenciály a danosti, ktoré nie sú obsiahnuté v odvetvových politikách, ale sú kľúčové pre realizáciu želanej zmeny v danom regióne.

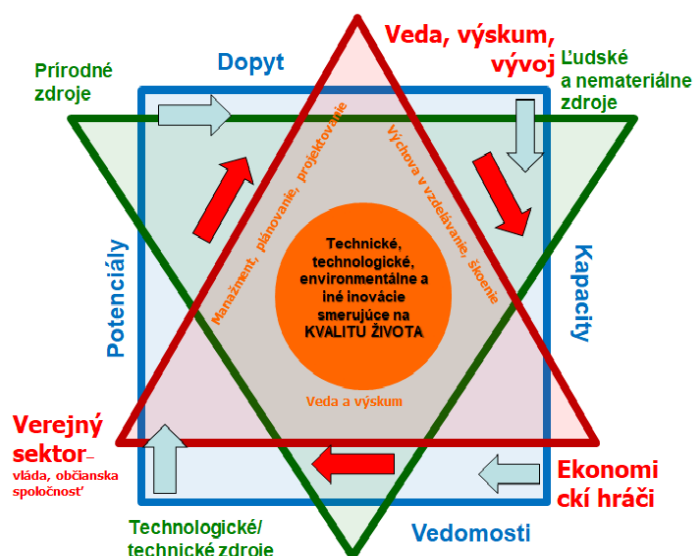
- **Zdrojová integrácia**

Princíp zdrojovej integrácie vychádza z poznania, že nositeľom rozvojových aktivít je celá škála aktérov rozvoja reprezentujúcich tak verejný, ako aj súkromný sektor. Preto je nevyhnutné, aby stratégia rozvoja integrovala zmeny, ktorých nositeľmi sú rôznorodí aktéri a tvorila bázu pre integráciu ich kapacít. Tento princíp sa tiež týka integrácie finančných zdrojov v rámci verejného sektora od zdrojov EÚ, cez štátny rozpočet, rozpočet VÚC, miest, obcí a ďalších verejných subjektov a zdrojov súkromného sektora tak, aby bola zabezpečená maximálna efektívnosť a účelnosť použitia, aby boli aktivované zdroje rešpektujúc princíp platby užívateľom benefitov, širšie použitie návratných foriem financovania, účelné použitie grantového financovania tam, kde sú benefity nefinančné a sú predmetom verejného záujmu (napríklad na naplnenie sociálnej politiky). Takáto integrácia tiež umožní využiť napr. kapacity súkromného sektora na manažment investícií s vyššou efektívnosťou.

Cieľom zdrojovej integrácie je efektívne využitie kapacít rôznych aktérov rozvoja pre realizáciu spoločných cieľov stratégie vrátane ich ľudských a finančných kapacít, zvýšenie zaangažovanosti aktérov na efektívnom dosiahnutí želaných zmien, z ktorých sami majú prospech, účelnejšie použitie verejných prostriedkov a optimalizácia štruktúry použitých verejných prostriedkov (napr. grantových, revolvingových, investičných, neinvestičných). Konceptom, ktorý sa v zmysle tohto typu stratégie stáva vo vyspelých krajinách základom stratégií verejného sektora, je koncept „triple helix“ – trojuholníka interakcií medzi verejnou správou a občianskou spoločnosťou, sektorom vedy, výskumu a vývoja a podnikateľským sektorom (obrázok 2).

V súčasných verejných stratégiách zameraných na rozvoj územných subjektov sa do centra tohto trojuholníka dostáva kvalita života ich obyvateľov, na dosiahnutie ktorej sú realizované vzájomne previazané rôzne druhy inovácií - od technických a technologických, cez sociálne, inštitucionálne a organizačné, behaviorálne, až po environmentálne.

Obrázok 2 Triple helix – trojuholník interakcií



- **Hierarchická integrácia**

Na realizácii želaných zmien sa podieľajú aktéri reprezentujúci rôzne hierarchické úrovne od národnej, cez regionálnu až po lokálnu, pričom sa jednotlivé aktivity/opatrenia realizujú na tej úrovni, kde je to najefektívnejšie spolu s opatreniami realizovanými na iných úrovniach. Princíp subsidiarity má aj významnú koordinačnú a subordinačnú dimenziu. Stratégia formulovaná v širokom participačnom procese zdola nahor sa premieta do hierarchie cieľov záväzných pre jednotlivé úrovne tak, aby bola zabezpečená ich realizácia koordinovaným postupom naprieč jednotlivými úrovňami. V rámci jednotlivých rozvojových programov budú teda stratégiou definované opatrenia/aktivity pre každú úroveň v zmysle vyššie uvedeného princípu, rešpektujúc rozhodovacie kompetencie a zodpovednosť jednotlivých úrovní a z tohto rozdelenia bude vychádzať aj alokácia potrebných zdrojov.

Cieľom hierarchickej integrácie je v rámci jednotlivých problémovo integrovaných rozvojových programov prepojiť na princípe subsidiarity jednotlivé úrovne subjektov rozvoja vrátane úrovni štátnej správy a územnej samosprávy.

Aktuálnym dokumentom s ambíciou plniť funkciu zastrešujúceho dokumentu hierarchie strategickoplánovacích dokumentov rozvoja SR je dokument Návrh Vízie a stratégia rozvoja SR do roku 2030 spracovaný v zmysle uznesenia Vlády SR ako hlavný implementačný dokument Agendy 2030 a zároveň plniaci funkciu Národnej stratégie regionálneho rozvoja.

- **Časová integrácia**

Implementácia stratégie znamená realizáciu radu systémových zmien – inovácií a iných riadiacich intervencií, veľmi často v rôznych funkčných subsystémoch (napr. technická infraštruktúra, systém školstva, energetika, služby). Efekty a efektívnosť zavedených

inovácií závisia spravidla od ich synergického spolupôsobenia, avšak ich realizácia vyžaduje rôzny čas i načasovanie. Navyše sú inovácie spravidla implementované v subsystémoch s rôznou dynamikou vývoja (inovačný cyklus) a dynamikou odozvy, t. j. časom medzi implementáciou intervencie a jej efektom očakávaným a neočakávaným, pozitívnym či negatívnym. Navyše tento efekt môže byť priamo podmienený realizáciou alebo nerealizáciou inej intervencie/inovácie. Preto je časová integrácia v rámci strategického riadenia osobitne dôležitá.

Podobne ako pri priestorovej integrácii aj časová integrácia znamená nielen integráciu rôznych časových dimenzií v rámci stratégie implementovaných intervencií, ale aj prepojenie strategicko-plánovacích nástrojov pre rôzne časové horizonty. Z hľadiska tohto aspektu rozlišujeme:

- dlhodobé plány obsahujúce definovanie strategických cieľov a plánov, spravidla presahujú horizont 5 - 7 rokov,
- strednodobé plány obsahujúce spravidla taktické ciele, ich horizont je 3 - 7 rokov,
- krátkodobé plány so svojimi operatívnymi cieľmi pre špecifické oblasti a subjekty, ktoré sa spracúvajú na obdobie 1 - 3 rokov.

Toto členenie je typické pre plánovacie systémy územných subjektov, avšak neberie do úvahy skutočnosť, že aj stratégie môžu byť krátko-, stredno- a dlhodobé. Vzhľadom na rastúcu vývojovú dynamiku spoločnosti, rastúcu mieru neurčitosti a skracujúce sa inovačné cykly v priemyselnej výrobe i v ďalších odvetviach mení sa dominancia stratégií v prospech stredno- a krátkodobých. Spolu s časovou dimenziou mení sa aj ich obsah a tieto stále častejšie zahŕňajú celú škálu cieľov od strategických cez taktické až po operatívne. Aj keď stratégie majú charakter dlhodobých či strednodobých, obsahujú spravidla aj operatívnu časť s kratším časovým horizontom. Takáto časová integrácia je perspektívou aj pri integrácii obsahov územných plánov s obsahom programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja do jedného integrovaného strategického dokumentu.

• **Viacúrovňová integrácia v rámci integrovaných investičných stratégií**

Kľúčovým nástrojom viacdimeznionálnej (časová + územná + problémová + ...) a viacúrovňovej (národná + regionálna + lokálna úroveň) integrácie v rámci rozvojových stratégií verejných subjektov sú integrované investičné stratégie. Veľká časť členských štátov OECD a EÚ už široko aplikuje integrované investičné stratégie a integrované investičné balíčky ako ich implementačný nástroj a zaviedla mechanizmy na koordináciu verejných investícií naprieč odvetviami. Viac ako dve tretiny z nich vyvinuli integrovanú národnú investičnú stratégiu s územným rozmerom, na Slovensku je táto reprezentovaná dokumentom Návrh Vízie a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030 a Národným investičným plánom (NIP). Nedostatok koordinácie medzi odvetviami patrí

medzi šesť hlavných výziev, ktoré identifikovali samosprávy členských štátov EÚ, pričom takmer 80% z nich vyhlásilo, že je to veľká výzva.

Dokument „Územná kohézia po roku 2020: Integrovaný územný rozvoj pre lepšie politiky“, spracovaný organizáciou ESPON počas predsedníctva Bulharska v Európskej rade v roku 2018, ako hlavné úlohy pre kohézne politiky uvádza orientáciu na integrované územné investície založené na zmiernenie fragmentácie síl a kapacít, na spoluprácu cez hranice administratívnych územných jednotiek, na účinnejší systém spoločného manažmentu rozvoja a integrácie odvetvových politík a iniciatív pre lepšie vysporiadanie sa s výzvami a problémami, pozitívnymi a negatívnymi externalitami ich implementácie a koncentráciu na problém dezintegrácie a rastúcich nákladov pre všetkých.

Integrované investičné a rozvojové balíky nie sú novým nástrojom ani v rámci štrukturálnych fondov EÚ. Nariadením o spoločných ustanoveniach (CPR – Common Provision Regulation) Európskej komisie sa vytvoril obdobný nástroj územného rozvoja - Integrované územné/teritoriálne investície (ITI, článok 36), ktorý má pomôcť realizovať novú politiku súdržnosti v mestských a funkčných oblastiach. Podľa odporúčaní by mal byť použitý ako základ integrovaného strategického riadenia rozvoja regiónov, obcí, miest a ich častí. Integrovaná územná investícia má tematické a územné dimenzie, ktoré spočívajú v koordinácii rôznych odvetvových politík v konkrétnej oblasti so špecifickými črtami. V podmienkach SR v zmysle Vízie a stratégie rozvoja Slovenska 2030 sú tieto oblasti so špecifickými črtami reprezentované najmä rôznymi typmi strategicko-plánovacích regiónov, čo je aj v súlade s materiálom Európskej komisie „Scenáre pre integrované územné investovanie“ už v roku 2015, v ktorom sa uvádza integrácia na báze:

- spádovosti do silného centra (metropolitné regióny),
- špecifickosti podmienok a potrieb spoločného riešenia rozvojových výziev (sub-regióny),
- špecifického dominantného problému rozvoja (napr. konverzia),
- potreby cezhraničnej spolupráce (napr. mestá dvojčky),

Integrované investičné a rozvojové balíčky predstavujú implementáciu 4 úrovní integrácie:

- úroveň strategická: posilnenie synergie medzi rôznymi strategickými rámcami spojením mnohých investičných priorít, opatrení a aktivít, čím sa realizuje komplexná viacodvetvová stratégia pre dané územie,

- úroveň zdrojov financovania: kombinácia rôznych zdrojov financovania podporujúca uľahčenie koordinovaných investícií na územiach a optimalizujúca použitie jednotlivých zdrojov,
- úroveň územná: podpora integrácie stratégií založených na špecifikách a špecifických potrebách obcí/miest a regiónov budovaných na prístupe zdola nahor,
- implementačná úroveň: založená na integrovaných činnostiach v území, t. j. kombinácia rôznych investícií, aktivít a opatrení v rámci prístupu založeného na viacerých zdrojoch s cieľom umožniť realizáciu komplexnejšieho a ucelenejšieho súboru vzájomne prepojených integrovaných projektov a vylúčiť negatívne a podporiť pozitívne efekty a synergie jednotlivých činností.

Vo všeobecnosti je integrácia najefektívnejšia na báze kombinácie strategických cieľov a územnej príslušnosti, keďže väčšina rozvojových výziev a problémov sa viaže na definovateľné územie, aj keď toto územie sa nie vždy kryje s administratívne definovanými jednotkami. Preto je potrebné využiť nástroje medziobecnej a medziregionálnej spolupráce.

Integrácia zdrojov financovania a na územnej úrovni do veľkej miery závisí od mechanizmov riadenia a vybraných mechanizmov implementácie, ale čoraz viac aj od integrácie investorov súkromného sektora ako sociálno-ekonomických partnerov pri tvorbe a implementácii programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Keďže súkromné investície sú neraz kľúčové pre ekonomický rozvoj obce/regiónu, spolupôsobia s verejnými investíciami, z realizácie ktorých majú prospech aj súkromní investori, je prirodzené, že partnerstvo verejného a súkromného sektora musí byť základom aj pri financovaní integrovaných investičných a rozvojových balíčkov, ktoré musia zabezpečovať aj územnú integráciu súkromných a verejných rozvojových zámerov. Financovanie na realizáciu celého setu aktivít, programov a projektov realizovaných rôznymi aktérmi rozvoja (konkrétne tých, ktoré sú uvedené v „pláne implementácie“) na dosiahnutie cieľov integrovaných v rozvojových stratégiách (napr. v programe hospodárskeho a sociálneho rozvoja) sa potom môže zabezpečovať z rôznych verejných i súkromných zdrojov využívaných v rôznom móde financovania (napr. grantové, revolvingové).

Najnáročnejšia je operačná integrácia, t. j. implementácia integrovaných investičných a rozvojových balíčkov „na mieste“ - a to tak vzhľadom na potrebu vertikálnej integrácie medzi národnou, regionálnou a lokálnou úrovňou, ako aj horizontálnej integrácie medzi jednotlivými odvetviami a problémovými oblasťami. Táto je však nevyhnutná pre efektívne využitie ako verejných, tak aj súkromných zdrojov. Typickým príkladom je investovanie do rozvoja priemyslu bez adekvátnych opatrení do rozvoja ľudských zdrojov, či investovanie do skvalitnenia povrchu komunikácií bez predchádzajúcej investície do podzemnej infraštruktúry vedenej pod nimi, ale aj investície do zlepšenia

dostupnosti regiónov budovaním diaľničnej siete bez opatrení na stabilizáciu hlavne mladej kvalifikovanej pracovnej sily v dotknutých regiónoch.

Východiskom pre aplikovanie nástroja integrovaných rozvojových balíčkov je integrovaná stratégia rozvoja obce/mesta či regiónu, ktorá je reprezentovaná programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja vytvoreným v participatívnom procese so širokým zapojením sociálno-ekonomických partnerov a s integráciou ich rozvojových záujmov a zámerov. V podmienkach Slovenska (s početnou dominanciou malých obcí s ich limitovanými zdrojmi, kapacitami i možnosťami na riešenie kľúčových výziev a problémov súčasnosti) sa javí ako kľúčové pre efektívnosť využitia zdrojov a rozvojových stratégií pristúpiť k integrácii kapacít viacerých obcí do spoločných integrovaných rozvojových stratégií skupiny obcí, v ktorých budú potenciály a potreby všetkých obcí adresované adekvátnymi investíciami a opatreniami.

Efektívne využitie nástroja integrovaných investičných a rozvojových balíčkov predpokladá však využitie inovatívnych nástrojov manažmentu regionálneho rozvoja, ktoré umožnia všetky 4 úrovne integrácie. V podmienkach SR v zmysle Vízie a stratégie rozvoja SR 2030 ide najmä o implementáciu konceptu centra vládnutia v zmysle odporúčaní OECD na národnej úrovni a vytvorenie koordinačných štruktúr na úrovni strategicko-plánovacích regiónov ako základu tvorby integrovaných rozvojových stratégií ako vyšších územných celkov, tak aj skupín miest a obcí.

4 PODMIENKY ÚSPEŠNOSTI STRATÉGIE

Ako bolo uvedené vyššie, v prípade voľby tvorby strategického plánu je potrebné zamyslieť sa nad kľúčovými otázkami - kde sa nachádzame, kde sme? (objasnenie našej východiskovej situácie, analytické metódy - STEP, SWOT, ...), kam smerujeme? (kam by sme chceli smerovať, kam sa chceme dostať; naša vízia, poslanie, ...) a ako dosiahnuť želaný efekt/výsledok?

Predpokladom úspešnosti je predovšetkým rozumieť vzájomným vzťahom medzi týmito otázkami v dynamike odpovedí na ne. V dobe globalizácie a zvyšujúcej sa dynamiky vývoja, komplexnosti a zároveň otvorenosti k okolitému prostrediu, závislosti od individuálnych rozhodnutí aktérov rozvoja zvyšujúcich spolu neurčitost', za ktorej sa formuluje a implementuje stratégia, je nevyhnutné adekvátne a rýchlo reagovať na zmeny vo vonkajších a vnútorných podmienkach a bez zdržania urobiť zmeny a korekcie v reakcii na ne. Aby naša stratégia bola úspešná je nevyhnutné:

- zapojiť do procesu tvorby stratégie, riadenia a implementácie vhodnou formou kľúčových stakeholderov,
- založiť rozhodnutia na hodnotách - pri stratégiách územných subjektov je veľmi dôležité, aby tieto hodnoty boli zdieľané kľúčovými stakeholdermi,
- stanoviť jasné poslanie a víziu,
- postaviť stratégiu na reálnych možnostiach jej implementácie v rámci kompetencií a dostupných zdrojov daného subjektu,
- zabezpečiť efektívne riadenie implementácie,
- zabezpečiť kontinuitu cieľov a procesov a zároveň flexibilitu v reflexii na meniace sa podmienky implementácie,
- distribuovať zodpovednosť a kompetencie na princípe subsidiarity, aby bol výkon na tej úrovni, ktorá je pre jeho zabezpečenie najefektívnejšia,
- podporiť a oceniť inovatívne riešenia aj za cenu zvýšených rizík,
- kontinuálne sledovať vývoj rámcových podmienok realizácie stratégie vrátane konkurenčného prostredia.

Z hľadiska časového je potrebné osobitne zvýrazniť nevyhnutnosť transformácie z diskrétného – sekvenčného ku permanentnému – kontinuálnemu chápaniu strategicko-plánovacích aktivít, ktoré tvoria systém uzavretého kruhu od identifikácie, resp. monitoringu, cez klasifikáciu na základe stanovených cieľov, vývoj koncepcie a stratégie, jej realizácie až po manažment realizácie a jej monitoring. To však

predpokladá tiež jednoznačný posun ťažiska plánovacích aktivít od ex-post reagujúcich operatívnych na ex-ante orientované strategické plánovanie.

Z aspektu priestorových dimenzií je nevyhnutné si uvedomiť, že zabezpečenie sociálnej rovnosti, ako jednej z kvalít udržateľného rozvoja, nie je v súčasnosti možné na lokálnej úrovni. Systémové vzťahy obcí navzájom a s ich krajinným zázemím vyžadujú nielen riešenie problémov na regionálnej úrovni, ale aj zmenu orientácie plánovacích aktivít na lokálnej i regionálnej úrovni od orientácie do vnútra k otvoreniu navonok. Pre voľbu optimálnej rozvojovej koncepcie a stratégie jej realizácie sa stáva čoraz významnejšou konfrontácia lokálnych potenciálov obce či regiónu s ostatnými kooperujúcimi a zároveň konkurenčnými sídlami a regiónmi pre určenie konkurenčných výhod a doplnkovosti ako východiska del'by práce a spolupráce. To je možné len v prierezovej spolupráci lokálnych a regionálnych verejných a súkromných subjektov v rámci strategického riadenia.

5 STRATEGICKÉ RIADENIE ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV V KONTEXTE TRANSFORMÁCIE (OD RIADENIA K SPRAVOVANIU A K ROZVOJU OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI)

Skutočný prielom v prístupe ku stratégii akok otázke vedeckého skúmania a kľúčového prístupu v riadení, prekračujúc úzke hranice vojenstva či riadenia podnikov, nastal s nástupom novej ekonomickej doby, po druhej vlne priemyselnej revolúcie. Zmeny v hospodárskom systéme boli sprevádzané výrazným rozvojom spoločnosti, čo viedlo ku zmenám sociálnych pomerov, významnému rastu populácie, čo spolu so zmenami v priestorovej lokalizácii ekonomických aktivít a ich determinácii viedlo ku značnému nárastu urbanizačných aktivít a s tým spätým zmenám v priestorovej štruktúre.

Ak sa obce, mestá či regióny nechceli stať len subjektmi, ktoré budú týmto zmenám len prihliadať a prispôsobovať sa, ale zastávať pozíciu rovnocenného partnera ku ostatným, museli strategický prístup k riadeniu prijať za svoj. Stratégia sa stala neoddeliteľnou súčasťou manažérskej práce miestnych a regionálnych autorít a ich predstaviteľov. Tento proces adaptácie strategického prístupu do riadiacich procesov na úrovni územných subjektov však nebol a nie je jednoduchý, keďže primárna oblasť, na ktorú sa rozvoj v oblasti stratégií zameriaval, bola oblasť komerčná (ekonomická).

Aj keď problematika strategického manažmentu patrí medzi intenzívne rozvíjané oblasti, či na úrovni teoretických konceptov, ako aj na úrovni aplikačnej praxe, väčšina príspevkov je smerovaná do oblasti podnikovej praxe. Ak sa však pozrieme na manažment rozvoja územných subjektov, či už ide o nadnárodnú, národnú, regionálnu, alebo lokálnu úroveň, nielenže množstvo inovatívnych prác je značne menšie, ale napriek obdobným požiadavkám na efektívnosť, produktivitu a udržateľnosť viazne aj transfer inovácií z podnikovej sféry do sféry manažmentu územných subjektov. Samozrejme, nie je možné mechanicky preberať jednotlivé procesy a nástroje, avšak pri rešpektovaní základných rozdielov medzi subjektmi realizujúcimi manažment, je možné prenášať osvedčené koncepty a prístupy aj do realizačnej praxe strategického riadenia územných subjektov.

Základný problém adaptácie podnikových prístupov ku stratégii v nedávnej minulosti predstavovali limity, v ktorých sa obe oblasti pohybovali. V jednoduchosti by sme to mohli charakterizovať tvrdením: Podnik môže robiť to, čo mu zákon nezakazuje, avšak územné subjekty (obce, mestá, regióny, štát) svoje aktivity musia primárne realizovať v schémach definovaných zákonom. Tento rozdiel výrazným spôsobom ovplyvňoval a ovplyvňuje implementáciu stratégií na úrovni územných subjektov.

Úplne novú výzvu pre strategické riadenie rozvoja územných subjektov predstavuje transformácia systému verejnej správy od riadenia k spravovaniu (from government to governance) v kombinácii s procesom približovania verejnej správy občanovi ako jedným zo znakov rozvoja občianskej spoločnosti. Na jednej strane je teda rastúca

komplexita vyžadujúca si integrované komplexné stratégie a intenzívnu, efektívnu koordináciu implementácie a na druhej strane je hierarchická vertikálna (medzi úrovňami štátnej správy a samosprávy) a horizontálna decentralizácia (polycentrizácia – rozdelenie medzi centrá rozhodovania na jednej úrovni) rozhodovacích právomocí umožňujúca lepšie využitie kapacít celého spektra dotknutých subjektov podieľajúcich sa na rozhodovaní a implementácii verejných stratégií, či už priamo alebo nepriamo prostredníctvom vlastných stratégií, individuálnych rozhodnutí a aktivít. Toto vyžaduje špecifické prístupy v strategickom riadení územných subjektov naprieč všetkými jeho aktivitami od tvorby stratégií až po riadenie zdrojov.

Taktiež existujú výrazné rozdiely v cieľových orientáciách aktivít, štruktúrach zdrojov a vlastníkoch, resp. v adresátoch benefitov zo získaných výnosov. Avšak tento problém nepovažujeme za kritický a neprekonateľný, práve naopak, je výzvou pre ďalšie aktivity v modifikáciách podnikových stratégií a prístupov ku nim pre úroveň územných subjektov. Nové inovatívne prvky strategického riadenia podnikov majú potenciál sa stať, a v mnohých prípadoch sa aj stali, významnými rozvojovými impulzmi prinášajúcimi do manažmentu rozvoja územných subjektov novú kvalitu a novú dimenziu. Príkladom je implementácia systému riadenia kvality v zmysle ISO.

Medzi podnikom ako subjektom podnikového manažmentu a mestom, či regiónom ako územným subjektom manažmentu rozvoja integrovaného do procesov spravovania územia je možné napriek odlišnostiam (hlavne v definícii existenčnej funkcie) identifikovať viacero paralel (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Pararely medzi podnikmi a územnými subjektami z hľadiska strategického riadenia

Podnik	Územný subjekt (obec, mesto, región, štát)
Kombinácia výrobných faktorov	Kombinácia vnútorných a vonkajších (endogénnych a exogénnych) zdrojov
Hospodárnosť	Efektivita vynaložených verejných prostriedkov
Finančná rovnováha	Udržateľnosť rozvoja
Princíp rentability	Kvalita, efektívnosť a dostupnosť poskytovaných služieb
Právna samostatnosť	Kompetencie a úlohy samospráv

Strategické riadenie územného a socioekonomického rozvoja územných subjektov sleduje jeden základný cieľ, a tým je rast kvality života obyvateľov a jej udržateľnosť. Kvalita života však nie je ľahko definovateľný ukazovateľ. Nie je ju možné definovať iba výškou zárobku, majetkom, čistým vzduchom, bezpečnosťou, kvalitne poskytovanou službou. Ide o dosiahnutie určitej úrovne vo všetkých zložkách života obyvateľov. Rast kvality života vyžaduje rovnako zvyšovanie kvality životného prostredia, ako aj rast

ekonomiky, rozvoj technickej a sociálnej infraštruktúry, rast konkurencieschopnosti voči iným obciam v SR a v Európe, skvalitnenie imidžu obce či regiónu a s tým súvisiacu kvalitnú miestnu resp. regionálnu politiku a kvalitný manažment vrátane riadenia územného rozvoja.

Zrovnoprávnením vlastníckych vzťahov, ale aj privatizáciou a reštitúciou, sa na Slovensku zmenili podmienky pre uplatňovanie rôznych nástrojov pri riadení rozvoja obcí. Do roku 1989 boli plánovacie mechanizmy a regulačné opatrenia hlavnými nástrojmi rozvoja územných subjektov. V poslednom desaťročí sa významným nástrojom rozvoja stáva aj dostupnosť pozemkov a vlastníctvo majetku.

Východiskové princípy strategického riadenia územných subjektov je možné, opierajúc sa o Európsku chartu miest, definovať nasledovne:

- Stratégie by mali vznikať na základe reálnych potrieb riadenia a tieto potreby by mali byť reflektované v charaktere a obsahu strategického dokumentu.
- Strategické riadenie rozvoja musí byť založené na maximálnej informovanosti o charakteristikách a zvláštnych špecifikách územného subjektu, základom stratégie by mal byť prístup založený na objektívnych faktoch.
- Politické rozhodnutia by mali byť založené na strategickom plánovaní, ktoré sa realizuje v participatívnom procese pod vedením tímov odborníkov garantujúcich kvalitu podkladov pre kvalifikované rozhodovanie. Participácia by mala byť základom nielen pre zabezpečenie relevantných vstupov a procesu tvorby, ale predovšetkým osvojenia si cieľov stratégie a následne podielu na jej implementácii.
- Politické rozhodovanie v súvislosti so stratégiou by malo byť transparentné a efektívne, t. j. opreté o reálne kompetencie a iné disponibilné nástroje (napr. finančné) na zabezpečenie implementácie rozhodnutí.
- Stratégie by mali obsahovať konkrétne ciele a na ne naviazané opatrenia a zodpovednosti za ich realizáciu, jednotlivé opatrenia by mali mať definované očakávané efekty a tieto efekty by mali byť parametrizované tak, aby sa transparentne mohol monitorovať a hodnotiť proces implementácie stratégie a aby sa včas mohli prijať opatrenia v prípade nízkej efektívnosti alebo neúčinnosti parciálnych opatrení a stratégie ako celku.

Správne riadenie rozvoja obce a dobré politické rozhodnutia musia vychádzať z kvalitných, odborne pripravených plánov, ktoré vznikli v participatívnych procesoch pod vedením tímov odborníkov. Ideálny stav je, ak tieto tímy sú v zásade zamestnancami územného subjektu a iba v špecifických oblastiach spolupracujú s externistami. Dôvodom je potreba neustálych komplexných a aktualizovaných informácií, vyhodnocovanie indikátorov vývoja kvality života a predkladanie

alternatívnych riešení rozvoja jednotlivých oblastí života obcí. Ďalším dôvodom je neustála komunikácia s ostatnými subjektmi územného rozvoja a obyvateľmi a analýza ich potrieb, požiadaviek a názorov.

V súčasnosti väčšina obcí a samosprávnych krajov na Slovensku nemá vlastné kapacity na tvorbu ani manažment procesu tvorby strategických dokumentov, preto zabezpečuje vypracovanie plánov rozvoja externým spôsobom, na základe výberového konania. V mnohých prípadoch je situácia podobná aj na úrovni štátu, aj keď vytvorenie strategicko-analytických jednotiek rezortných ministerstiev a koordinačná funkcia Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu znamená významné posilnenie strategicko-plánovacích kapacít verejného sektora. Iba málokedy sa však tvorba stratégií územných subjektov realizuje skutočne efektívnym participatívnym procesom. Predkladanie návrhov je často sústredené v rámci úzkej skupiny ľudí, odborníkov predkladajúcich návrhy a rozhodovanie o prioritách je limitované na členov rozhodovacieho orgánu (vlády, zastupiteľstva). Problémom rozhodnutí je však najmä to, že nie sú založené na pravidelných aktualizovaných analýzach potenciálu územného subjektu, možných aktivít, rozvojových schopností a disponibilných zdrojov. Mnohokrát zadávanie plánovacích prác odborníkom žijúcich mimo daného územného subjektu (napr. obce) na základe verejného obstarávania s jediným kritériom najnižšej ceny či a schvaľovanie členmi schvaľovacieho orgánu nedisponujúcimi autentickými vedomosťami potrebnými na verifikáciu správnosti navrhovaných riešení (samosprávne orgány nie sú odbornými orgánmi) spôsobuje, že návrhy nerešpektujú jeho danosti, nevyužívajú jeho potenciál, ktorý územný subjekt môže využiť v konkurenčnom boji.

Strategické riadenie územných subjektov má k dispozícii viaceré nástroje:

1. ekonomické nástroje (daňové, finančné - rozpočet, majetok, investície)

Ekonomické nástroje strategického riadenia územných subjektov v rukách miestnej a regionálnej samosprávy nie sú dostatočné. A to napriek tomu, že majú v rukách niektoré daňové nástroje (daň z nehnuteľností a miestne poplatky), podiely na štátnych daniach (daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb, cestná daň), ktoré sú klasifikované ako vlastné príjmy obcí, že existuje finančné vyrovňovanie (dotácie obciam do 3000 obyvateľov na výkon samosprávnych funkcií), že majú vlastný rozpočet, že sú vlastníckmi majetku. Systémovou chybou je malé previazanie miesta vzniku dane a jej využitia. Inými slovami, kvalitné riadenie rozvoja sa nepremieta do rastu jeho daňovej sily a teda do rastu kvality verejných služieb, do rastu kvality životnej úrovne občanov. Centralizovaný výber štátnych daní a prerozdeľovanie ich časti obciam podľa počtu obyvateľov nemotivuje mestá a obce k príprave a implementácii rozvojových programov. Naopak, jediná decentralizovaná daň (daň z nehnuteľností) v správe obcí sa uplatňuje často neprimerane, pretože sa prejaví v plnom rozsahu v rozpočte obce.

2. normotvorná činnosť (všeobecne záväzné nariadenia vo vlastných úlohách)

Normotvorná činnosť územných subjektov je rámcovaná ústavou a zákonmi upravujúcimi ich kompetencie. Pre riadenie územného rozvoja môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenie, ktoré reguluje spoločenské vzťahy v miestnom meradle a je záväzné ako výsledok rozhodnutia zastupiteľstva, pre všetky fyzické a právnické osoby, ktoré sa trvalo alebo prechodne zdržujú na území obce. Všeobecne záväzné nariadenie nesmie byť prijaté v rozpore so zákonom a musí mať všeobecný charakter, t.j. nejde o individuálny právny akt. Týmto nástrojom môže obec regulovať všetky úlohy, ktoré patria do jej samostatnej pôsobnosti.

3. personálna autonómiu (výber kvalitných zamestnancov, voľba starostu/župana a poslancov)

Personálna autonómia územných subjektov je významným nástrojom strategického riadenia územných subjektov. Každé mesto, obec, samosprávny kraj môže nezávisle definovať svoju organizačnú štruktúru a obsadzovať jednotlivé pracovné pozície na základe vlastných kritérií. V rukách územnej samosprávy je aj mzdová politika a odmeňovanie zamestnancov. Tu je potrebné konštatovať, že veľa obcí podceňuje význam kvalitnej štruktúry obecného úradu a personálnych kapacít, čo sa následne prejavuje v kvalite riadenia rozvoja obcí, v neschopnosti zabezpečiť stratégie a vízie rozvoja vlastnými silami.

Z hľadiska strategického riadenia rozvoja na úrovni miest a obcí je obmedzujúcim kritériom veľkostná štruktúra miest a obcí na Slovensku. Limitované finančné zdroje, ale najmä obmedzené možnosti pre vybudovanie kvalitnej odbornej inštitúcie, pripravujúcej podklady pre rozhodovanie volených orgánov, si vyžadujú využiť rôzne formy medziobecnej spolupráce. Vo väčšine krajín pristúpili k zlučovaniu obcí do väčších správnych jednotiek (amalgamizácia, municipalizácia). Slovenská republika sa v tomto období vybrala cestou medziobecnej spolupráce. Obce môžu využiť možnosti existujúceho legislatívneho prostredia pre spoločné zabezpečenie strategického riadenia rozvoja nimi spravovaného územia:

- podľa novelizácie zákona o obecnom zriadení majú široké možnosti medziobecnej spolupráce na základe zmluvy o zabezpečení úloh, resp. vytvorením združenia obcí (právnická osoba) s potrebnými zamestnancami,
- stavebný zákon (§ 11, ods. 3) im umožňuje zabezpečiť vypracovanie spoločného územného plánu obcí,

- novela zákona o rozpočtových pravidlách im umožňuje združovať finančné zdroje potrebné na činnosť v rámci medziobecnej spolupráce a pri implementácii programov.

4. plánovacie nástroje (strategicko-rozvojové a regulačné)

Plánovacie nástroje strategického riadenia územných subjektov sú tvorené predovšetkým plánovacími dokumentmi. Je možné ich klasifikovať z viacerých hľadísk. Z praktického hľadiska je potrebné uviesť aspoň mieru inštitucionalizácie a komplexnosť.

Kľúčové plánovacie dokumenty sú inštitucionalizované, t. j. ich obsah, záväznosť, procesy tvorby a povinnosti ich obstarávania sú upravené zákonom a nadväzujúcimi normami. Typickým príkladom takýchto strategických rozvojových dokumentov je územnoplánovacia dokumentácia spracovávaná podľa Zákona 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v zmysle neskorších právnych úprav a rozhodnutí Ústavného súdu SR. Obce nad 2 000 obyvateľov sú povinné takúto dokumentáciu mať. Jej obsah je upravený vyhláškou a po schválení a vyhlásení záväznej časti uznesením vlády SR, resp. všeobecne záväzným nariadením VÚC alebo obce sa stáva súčasťou právneho systému na danom území. Tieto sú doplnené neformálnymi plánovacími dokumentmi, ktoré si územný subjekt spracúva podľa potreby. Príkladom sú adaptačné stratégie miest na klimatickú zmenu alebo stratégie smart rozvoja. Špecifickou kategóriou strategických dokumentov z hľadiska miery inštitucionalizácie sú stratégie, ktoré síce majú oporu v zákone, ale ich spracovanie nie je povinnosťou územných subjektov, sú však motivované k ich spracúvaniu. Príkladom sú programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja v zmysle Zákona 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorých spracovaním podmieňuje štát prístup obcí, miest a regiónov k dotačným prostriedkom z verejných zdrojov. Takéto dokumenty nemajú všeobecnú záväznosť a sú smernými dokumentmi pre rozhodovanie orgánov územných subjektov.

Z pohľadu komplexnosti územné subjekty spracúvajú tiež strategické dokumenty v niekoľkých kategóriách - od stratégií integrovaného rozvoja ako sú vyššie spomínané programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja či územné plány obcí a regiónov, cez dokumenty riešiace síce komplexné, ale len čiastkové územie, napríklad územné generely a odvetvové strategické dokumenty ako sú generely bývania, dopravné generely, stratégie rozvoja turizmu až po strategické dokumenty zamerané na riešenie úplne parciálnych problémov, akým je napríklad parkovanie.

Tvorba stratégií územných subjektov je na Slovensku do súčasnosti málo koncepčná. Dotýka sa to dokonca aj kategórie inštitucionalizovaných, ktoré sa niekedy tvoria

formálne, s účelom naplnenia povinnosti spracovať strategický dokument a neslúžia ako základ riadenia územného subjektu. Neraz chýba aj samotné strategické riadenie a územné subjekty (okrem iného aj vzhľadom na svoje personálne a ekonomické kapacity) sa obmedzujú na zabezpečenie operatívy. Na druhej strane vzniká množstvo dokumentov, ktoré sú deklarované ako strategické, ale strategickými nie sú, ale tiež množstvo stratégií, ktoré sú vzájomne nekoordinované a majú nejasný nielen vzťah k integrovaným strategickým dokumentom a aj nejasnú realizačnú koncovku. Preto v roku 2017 Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu spracoval a vláda SR svojím uznesením č. 197/2017 prijala materiál „Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií“ upravujúci tvorbu stratégií na úrovni ústredných orgánov štátnej správy a usmerňujúci tvorbu stratégií na úrovni regiónov, miest a obcí (tomuto metodickému materiálu je venovaná samostatná kapitola 8). Napriek tomu, že tento materiál má potenciál výrazne posunúť koncepčnosť, efektívnosť a kvalitu strategického plánovania verejných subjektov, nerieši kľúčovú otázku inštitucionálneho definovania logicky previazaného súboru plánovacích činností obcí a samosprávnych krajov (napr. procesov spracovania územnoplánovacej dokumentácie, stratégií sociálneho a ekonomického rozvoja, odvetvových stratégií a generelov). Preto sa v praxi stretávame s mnohými dokumentami, ktoré nemajú oporu v legislatíve (napr. „masterplan dopravy“) supľujúcimi legislatívne zakotvené dokumenty (napr. generel dopravy).

6 PRIESTOROVÉ PLÁNOVANIE AKO SYSTÉM PLÁNOVACÍCH ČINNOSTÍ ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV

Tak ako existuje v Európe viacero plánovacích kultúr a množstvo systémov plánovania, ktoré majú jednoznačnú väzbu na geografický priestor, existuje aj množstvo definícií pojmu „priestorové plánovanie“. Aj keď neexistuje žiadny medzinárodný právny dokument kodifikujúci obsah tohto pojmu, je možné sa oprieť o interpretáciu, ktorá je medzinárodne akceptovaná, vychádzajúc z Európskej charty priestorového/regionálneho plánovania z roku 1983, nazývanej aj Torremolinská charta. S odkazom na túto chartu Európska asociácia škôl plánovania AESOP chápe priestorové plánovanie ako systém metód a nástrojov využívaných verejným sektorom na ovplyvnenie distribúcie a optimalizáciu ľudských aktivít v priestore v rôznych dimenziách, od lokálnej, cez regionálnu až po kontinentálnu.

Na Slovensku je pojem priestorové plánovanie legislatívne zakotvený iba v sústave študijných odborov. K pojmu priestorové plánovanie sú na Slovensku historicky obsahovo najbližšie a najčastejšie používané pojmy „územné plánovanie“ a „urbanizmus“, ktoré však nepostihujú celý obsah pojmu priestorové plánovanie, aj keď sú dôležitou súčasťou strategického riadenia územných subjektov.

V súlade s platnou legislatívou predstavuje systém územného plánovania sústavu legislatívne upravených permanentných a komplexných plánovacích a rozhodovacích činností, ktorou sa usmerňuje priestorový rozvoj územných subjektov (obcí, regiónov, štátu), zabezpečuje optimalizácia priestorového usporiadania a funkčného využívania územia v súlade s princípmi udržateľného rozvoja.

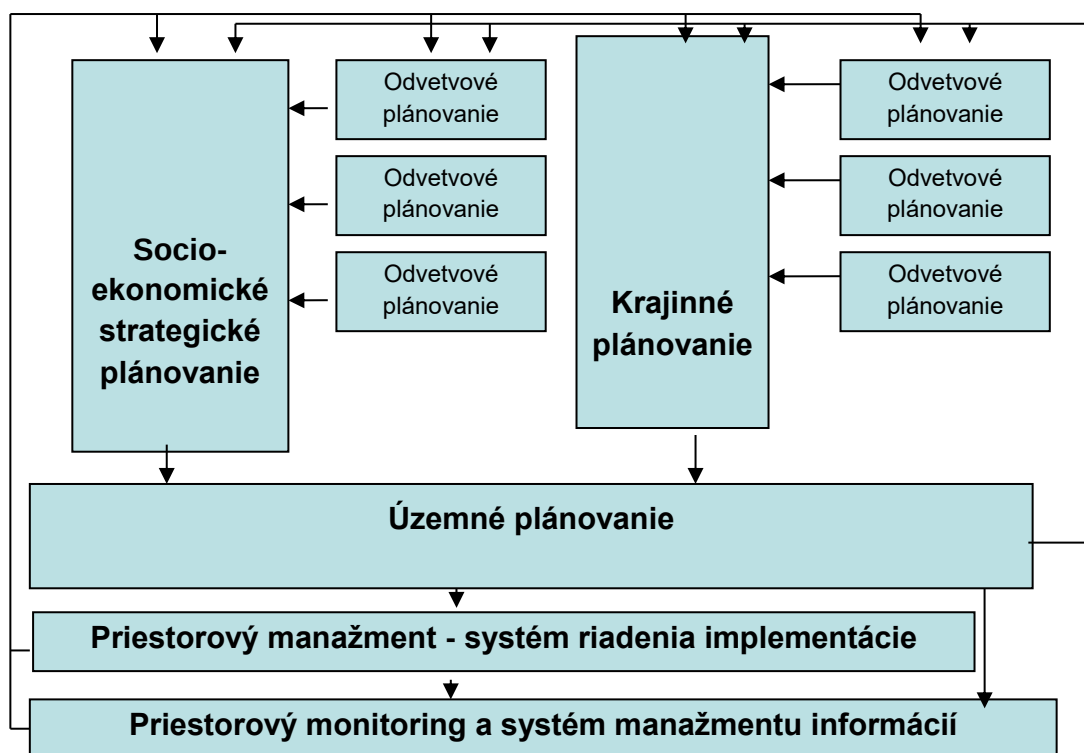
Priestorové plánovanie zahŕňa všetky úrovne plánovania územných subjektov od lokálnej až po národnú a európsku a všetky oblasti a problematiky plánovania s relevanciou pre územie týchto subjektov. Základnými piliermi tejto sústavy sú tri integratívne plánovacie systémy - socioekonomické strategické plánovanie územných subjektov (v SR i vo svete často označovaného pojmom „regionálne plánovanie“, krajinné plánovanie a územné plánovanie. Okrem týchto troch pilierov existuje aj rad ďalších plánovacích aktivít, ktoré v sebe obsahujú väzbu na územie a sú predmetom plánovania územných subjektov, avšak sú orientované na parciálne, špecifické aktivity človeka v priestore. Preto ich označujeme za odvetvové - sektorovo orientované. Bez týchto plánovacích aktivít či subsystémov, ako sú dopravné, infraštruktúrne, lesohospodárske plánovanie a ďalšie, by systém priestorového plánovania nebol úplný.

Podľa už vyššie spomínanej Torremolinskej charty je priestorové plánovanie možné chápať ako systém (legislatívne upravených) plánovacích a riadiacich činností na dosiahnutie takého využitia životného priestoru, ktoré je ku všeobecnému prospechu. Jeho obsahom je pôsobenie na priestorový vývoj spoločnosti, prírodného, vybudovaného

a sociálneho prostredia s cieľom zabezpečiť jeho udržateľnosť. Kritériom pre zaradenie plánovacích aktivít pod pojem „priestorové plánovanie“ je skutočnosť, že „dávajú geografické vyjadrenie ekonomickým, sociálnym, kultúrnym a environmentálnym politikám“.

Priestorové plánovanie podľa tejto charty nemožno chápať len ako vlastný plánovací systém, či administratívny systém, ale aj ako vednú disciplínu vytvárajúcu bázu pre interdisciplinárny komplexný prístup zameraný na dosiahnutie harmonického priestorového rozvoja a optimalizáciu fyzickej organizácie. Priestorové plánovanie v zmysle Torremolinskej charty (obrázok 3) je súčasťou systému manažmentu priestorového rozvoja v zmysle nižšie uvedeného obrázku.

Obrázok 3 Systém manažmentu priestorového rozvoja



Socioekonomické strategické plánovanie predstavuje sústavu priestorovo relevantných plánovacích činností strategického integratívneho charakteru zameraných na oblasť komplexného sociálneho a ekonomického rozvoja územných subjektov na úrovni obcí a ich častí, mikroregiónov, regiónov a štátu. Integruje v sebe a priestorovo definuje záujmy ekonomického a sociálneho rozvoja rôznych verejných i súkromných subjektov na príslušnom území.

V rámci legislatívy SR je problematika socioekonomického strategického plánovania územných subjektov zahrnutá v rámci regionálneho rozvoja, ktorý by mal zabezpečovať optimalizáciu ekonomických, sociálnych, environmentálnych a priestorových aspektov

rozvoja. Tieto sféry sú v súčasnosti garantované na celoštátnej úrovni Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, vyššími územnými celkami/samosprávnymi krajinami a na lokálnej úrovni obcami. Podpora regionálneho rozvoja pozostáva z politík a programov, ktoré sa realizujú prostredníctvom projektov. Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce je základným programovým dokumentom podpory regionálneho rozvoja na lokálnej úrovni. Nadväzuje na príslušné strategické dokumenty a programové dokumenty podpory regionálneho rozvoja na národnej a regionálnej úrovni. Na národnej úrovni ide predovšetkým o Národnú stratégiu regionálneho rozvoja SR a na regionálnej úrovni o príslušný program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku. Okrem prierezových socioekonomických plánovacích činností vo vzťahu k regionálnej politike zabezpečujú plánovanie v parciálnych oblastiach jednotlivé rezortné ministerstvá.

Plány a stratégie socioekonomického rozvoja obcí a regiónov ako územných subjektov sú základné nástroje socioekonomického priestorového plánovania a by mali byť základnou súčasťou zadaní pre spracovanie príslušnej územnoplánovacej dokumentácie. Zatiaľ čo územné plánovanie má na Slovensku legislatívne vybudovaný systém metód a nástrojov, socioekonomické strategické plánovanie má definované len rámce v zákone o podpore regionálneho rozvoja a realizuje sa ako systém viac-menej neformalizovaných plánovacích procesov a metód, čo značne oslabuje jeho účinnosť.

Krajinné plánovanie, napriek pokusom v posledných rokoch, je zatiaľ vo veľmi redukovanej polohe zastúpené v systéme územného plánovania a niektorými sektorovými plánovaniami vo väzbe na environmentálnu legislatívu, rozhodne by bola veľmi potrebná jeho inštitucionalizácia. V doterajších diskusiách o chápaní krajinného plánovania sa sformoval názor, že krajinné plánovanie by malo byť v legislatíve chápané ako plánovacia činnosť - súčasť integrovaného manažmentu krajiny vychádzajúca z krajinnoeekologického a humánnoekologického hodnotenia krajiny smerujúca k ekologickej optimalizácii využívania krajiny z hľadiska zosúladenia existujúcich a navrhovaných činností s podmienkami krajiny, zabezpečenia udržateľného rozvoja a ekologickej stability krajiny, šetrného využívania prírodných zdrojov a zachovania prírodného a kultúrneho dedičstva vrátane krajinného rázu. V spolupráci s ostatnými dvoma piliermi priestorového plánovania by malo krajinné plánovanie zabezpečovať predovšetkým integráciu ekologických aspektov do systému plánovacích činností.

Územné plánovanie je sústavou legislatívne upravených permanentných a komplexných plánovacích a rozhodovacích činností, ktorou sa usmerňuje priestorový rozvoj územných subjektov, zabezpečuje optimalizácia priestorového usporiadania a funkčného využívania územia v súlade s princípmi udržateľného rozvoja. Územné plánovanie, legislatívne definované ako základný nástroj ochrany a tvorby humánneho životného prostredia, má vo vzťahu k ostatným súčastiam systému priestorovo relevantných plánovacích činností integratívnu úlohu vo vzťahu k následnej operacionalizácii riadenia komplexného priestorového rozvoja. Územné plánovanie ako

legislatívne upravený plánovací systém nemohlo a nemôže reprezentovať všetky roviny priestorovej integrácie. Preto je dôležitá existencia a interakčné väzby územného plánovania na krajinné a socioekonomické strategické plánovanie v komplexe priestorového plánovania.

Ako vyplýva z obsahu pojmu „priestorové plánovanie“ ako je chápaný vo svete, ide o rozsiahlu a vnútorne štruktúrovanú činnosť. Tomu zodpovedá aj široké spektrum metód a nástrojov, ktoré priestorové plánovanie nielen ako plánovacia činnosť, ale aj ako vedný odbor používa. Úplne nové úlohy, pred ktoré je priestorové plánovanie stavané v kontexte vývoja spoločnosti smerom k vedomostne založenej spoločnosti, ale aj možnosti ponúkané rozšírením informačných a komunikačných technológií, si vyžadujú neustály výskum a vývoj aj v metodologickej oblasti. Zatiaľ čo najmä v územnom plánovaní a niektorých ďalších súčiastiach priestorového plánovania narážame na legislatívne obmedzenia vyplývajúce z ich povahy ako zákonom definovaných plánovacích systémov so značnou mierou zotrvačnosti, priestorové plánovanie pružne reaguje na požiadavky praxe zavedením radu nových neformálnych nástrojov, ktoré niekde komplementárne, inde podporne k legislatívou daným nástrojom a metódam pomáhajú optimalizovať riadenie priestorového rozvoja. Ako príklad môžeme uviesť metódy priestorovej simulácie a modelovania, plánovacie semináre, virtuálne tvorivé dielne a podobne. Veľmi významným obohatením metód tradičného územného plánovania sú metódy a postupy podporujúce sociálnu participáciu obyvateľstva na plánovacích a rozhodovacích procesoch, negociačné metódy na hľadanie konsenzu záujmov v území a ďalšie nástroje aktívnej interakcie aktérov priestorového rozvoja.

V súlade s Európskou chartou priestorového plánovania priestorovo relevantné plánovacie aktivity musia tvoriť systém, ktorý je:

- demokratický,
- komplexný,
- funkčný,
- orientovaný na dlhodobé ciele.

To znamená, že:

- plánovanie musí reflektovať princípy subsidiarity umožňujúc participáciu lokálnych a regionálnych samospráv a rôznych stakeholderov,
- systém musí zabezpečovať koordináciu rôznych odvetvových politík a integrovať ich do systému,

- systém musí brať do úvahy regionálnu identitu založenú na spoločných hodnotách, kultúre a záujmoch, niekedy presahujúc administratívne hranice a súčasne reflektovať inštitucionálnu organizáciu rôznych krajín ako aj umožňovať solidaritu a spoluprácu medzi regiónmi,
- systém musí analyzovať a brať do úvahy dlhodobé trendy a rozvoj sociálnych, kultúrnych a environmentálnych fenoménov a vplyvov.

LEGISLATÍVNE RÁMCE PRIESTOROVÉHO PLÁNOVANIA (K 1. 7. 2019)

Základ právneho rámca plánovacích činností systému priestorového plánovania predstavuje *Ústava Slovenskej republiky*. Ústava SR z 1. septembra 1992 zakotvuje základné princípy štátneho usporiadania Slovenskej republiky ako zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd. Jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd. Podľa ústavy je územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné, základom územnej samosprávy je obec. Každý má právo na priaznivé životné prostredie, je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu, jeho výkon nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

V rámci systému priestorového plánovania je legislatívne definovaný len systém územného plánovania a to Zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení noviel a rozhodnutí Ústavného súdu SR. Problematika socioekonomického strategického plánovania je rámcovo obsiahnutá v Zákone č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v zmysle neskorších právnych úprav. Krajinne plánovanie je v súčasnosti legislatívne zakotvené len v rámci vyššie uvedeného Zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v zmysle neskorších právnych úprav a rozhodnutí Ústavného súdu SR. Ostatné, predovšetkým odvetvové plánovacie činnosti, sa opierajú o špecifické zákony a normy v predmetnej oblasti, avšak nie sú definované ako samostatné systémy plánovania.

Okrem zákonných úprav dotýkajúcich sa bezprostredne troch základných pilierov priestorového plánovania – územného, krajinného a socioekonomického plánovania, je rad ďalších zákonov významných pre priestorové plánovanie, či už z hľadiska výkonu manažmentu priestorového rozvoja alebo z hľadiska parciálnych plánovacích činností s priestorovou relevanciou. Tieto sú spravidla chápané ako rezortné a ich výkon je

v zodpovednosti príslušných ministerstiev a odbornej štátnej správy v ich pôsobnosti. K zákonom upravujúcim tieto aspekty priestorového plánovania patria napr.:

- Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v aktuálnom znení,
- Zákon č. 245/2003 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy v aktuálnom znení,
- Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v aktuálnom znení,
- Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v aktuálnom znení,
- Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v aktuálnom znení.

Z hľadiska priestorového plánovania je veľmi významné postavenie územnej samosprávy a pôsobenie samosprávnych orgánov na regionálnej a lokálnej úrovni. Ide o úroveň samosprávnych krajov, t. j. vyšších územných celkov a o úroveň obcí. Táto je definovaná Zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (Zákon o samosprávnych krajoch) v znení noviel a Zákonom č. 369/2001 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších noviel.

INŠTITUCIONÁLNE RÁMCE PRIESTOROVÉHO PLÁNOVANIA – ÚZEMNÉ SUBJEKTY A ICH RIADENIE

Najvyšším orgánom výkonnej moci v Slovenskej republike je Vláda SR, preto aj v oblasti priestorového plánovania ako komplexu radiacích činností priestorového rozvoja spoločnosti zohráva významnú úlohu. Vláda rozhoduje v zbore najmä o návrhoch zákonov, nariadeniach vlády, programe vlády a jeho plnení, o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR, o návrhoch štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu, o medzinárodných zmluvách SR, o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky, o podaní návrhu zákona Národnej rady SR a iné. Tým rozhodujúcou mierou determinuje systém priestorového plánovania na všetkých úrovniach štátnej správy a samosprávy. Vzhľadom na skutočnosť, že prakticky vo všetkých oblastiach spoločenského života, riadených jednotlivými ministerstvami pod vedením ministrov – členov vlády - sa realizujú plánovacie činnosti s priestorovým dopadom, resp. priestorovými nárokmi, veľmi dôležitá je koordinačná funkcia na úrovni vlády. Táto sa realizuje najmä prostredníctvom medzirezortného prerokovávanía celoštátnych plánovacích materiálov predkladaných na rokovanie vlády a hlavne samotným prejednaním týchto materiálov vo vláde. V niektorých európskych krajinách je integračná funkcia vlády vo vzťahu k priestorovému plánovaniu podčiarknutá tým, že pre celoštátnu úroveň priestorového plánovania nie je príslušné rezortné ministerstvo, ale priamo úrad vlády.

Z hľadiska vlastného priestorového plánovania je v popredí príslušnosť jednotlivých priestorovo-relevantných plánovacích činností k jednotlivým rezortom reprezentovaným ministerstvami a ostatnými orgánmi ústrednej štátnej správy a následne nižšími úrovňami riadenia štátnou správou alebo samosprávou. Napríklad zodpovednosť za problematiku rozvoja priestorového rozvoja dopravných systémov má Ministerstvo dopravy a výstavby SR, za problematiku rozvoja odpadového hospodárstva je zodpovedné Ministerstvo životného prostredia SR a podobne. K orgánom štátnej správy s osobitným významom pre priestorové plánovanie na celoštátnej úrovni patria tiež Dopravný úrad, Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, Letecký úrad SR, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR a ďalšie.

Okrem vlastnej vecnej príslušnosti týchto orgánov štátnej správy za špecifickú oblasť priestorového rozvoja vystupujú rezortné orgány v územnoplánovacích procesoch v polohe tzv. dotknutých orgánov štátnej správy. Tým aktívne vstupujú do územného plánovania ako integratívneho plánovacieho procesu. Z hľadiska komplexného prístupu k územnému plánovaniu a riešenia konkrétnych rozvojových zámerov v území je totiž nevyhnutná spolupráca orgánu územného plánovania a stavebného poriadku s rezortnými orgánmi štátnej správy chrániacimi celospoločenské záujmy na jednotlivých úsekoch od ekonomického a sociálneho rozvoja, cez zdravotníctvo, školstvo, kultúru až po ochranu a tvorbu životného prostredia. Definovanie dotknutých orgánov štátnej správy a ich postup v plánovacích procesoch je predmetom osobitných predpisov.

Keďže z troch základných pilierov priestorového plánovania je legislatívne definované ako plánovací systém len územné plánovanie, dominantné postavenie v súčasnom systéme inštitucionálneho zabezpečenia priestorového plánovania má štátna správa v oblasti územného plánovania. Táto je upravená Zákom č. 608/2003 o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie v znení neskorších predpisov. Štátna správa v oblasti územného plánovania je územne organizovaná nasledovne:

- Ministerstvo dopravy a výstavby SR ako ústredný orgán štátnej správy vo veciach územného plánovania a stavebného poriadku,
- okresné úrady v sídle kraja,
- obce,
- Slovenská stavebná inšpekcia.

Strategické socioekonomického plánovanie je od 1. 1. 2019 zastrešené Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu ako ústredným orgánom štátnej správy v oblasti regionálneho rozvoja.

Kompetencie centrálného orgánu štátnej správy v oblasti rozvoja vidieka má Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

Ministerstvo životného prostredia SR je zodpovedným orgánom centrálnej štátnej správy pre oblasť krajinného plánovania, hoci toto je ošetrované zákonom 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v garancii Ministerstva dopravy a výstavby SR.

Táto rozdrobenosť kompetencií v kľúčových oblastiach integratívneho plánovania územných subjektov v spojení s neefektívnou, resp. neexistujúcou koordinačnou štruktúrou vedie k nízkej efektívnosti strategického riadenia rozvoja územných subjektov i využívania verejných zdrojov na jeho podporu. Svedčí o tom skutočnosť, že za uplynulé obdobie sa nepodarilo naplniť hlavný cieľ Národnej stratégie regionálneho rozvoja SR a nadradených stratégií EÚ pre uplynulé funkčné obdobia a Slovensko zaznamenalo rast regionálnych disparít.

REGIONÁLNA A OBEČNÁ SAMOSPRÁVA

Samosprávny kraj / vyšší územný celok

Regionálna úroveň územnej samosprávy je zakotvená v Ústave SR. Zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (o samosprávnych krajocho) v znení noviel bolo v SR za vyššie územné celky ustanovených 8 samosprávnych krajov. Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územným obvodom kraja. Samosprávny kraj je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov. Ukladať povinnosti a obmedzenia mu možno len na základe zákonov a medzinárodných zmlúv. Orgánmi samosprávneho kraja sú zastupiteľstvo a predseda samosprávneho kraja. V zmysle zákona sa samosprávny kraj pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Vo vzťahu k priestorovému plánovaniu pritom najmä:

- zabezpečuje tvorbu a plnenie programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja územia samosprávneho kraja/vyššieho územného celku,
- vykonáva plánovacie činnosti týkajúce sa územia samosprávneho kraja/vyššieho územného celku,
- obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja/vyššieho územného celku a územné plány regiónov,
- účelne využíva miestne ľudské, prírodné a iné zdroje,

- vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja/vyššieho územného celku a rozvoja samosprávneho kraja/vyššieho územného celku,
- podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia,
- utvára predpoklady na optimálne usporiadanie vzájomných vzťahov sídelných útvarov a ostatných prvkov svojho územia,
- obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupracuje s obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálnych služieb,
- utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva, na rozvoj výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách a na rozvoj ďalšieho vzdelávania, na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít, stará sa o ochranu pamiatkového fondu,
- utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj,
- utvára podmienky na rozvoj telesnej kultúry a športu a starostlivosti o deti a mládež,
- spolupracuje s obcami pri tvorbe programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja,
- podieľa sa na riešení problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja/ vyššieho územného celku,
- rozvíja spoluprácu s územnými celkami a s orgánmi iných štátov,
- vykonáva ďalšie pôsobnosti ustanovené osobitnými zákonmi.

Nie všetky z týchto úloh sa v praxi naplňajú v rovnakej miere. Oveľa užšia súčinnosť medzi VÚC a obcami by napríklad bola potrebná pri tvorbe strategických rozvojových dokumentov tak obcí ako aj samosprávneho kraja.

Zákon o samosprávnych krajoch definuje tiež inštitút všeobecne záväzného nariadenia samosprávneho kraja, ktorým sa okrem iného vyhlasuje záväzná a smerná časť územnoplánovacej dokumentácie regiónu. Všeobecne záväzné nariadenia majú na území spravovanom príslušným samosprávnym orgánom účinnosť zákona.

Obec

Základom územnej samosprávy v SR je obec. Obec je samostatný samosprávny územný celok Slovenskej republiky, združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt.

Územie obce tvorí jej katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území, ak sa obec delí na časti, ktoré majú vlastné katastrálne územia. Existenciu a pôsobenie obce ako samosprávnej územnej jednotky upravuje Zákon č. 369/2001 Z .z. o obecnom zriadení v znení neskorších noviel. Tento zákon definuje právne postavenie, úlohy, práva a povinnosti obcí na území SR, funkciu samosprávy obce, orgány samosprávy a princípy hospodárenia obcí, ako i vzťah štátu a obce. Územná samospráva na úrovni obce sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo prostredníctvom orgánov obce.

Samosprávny zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce je obecné zastupiteľstvo, ktorého funkčné obdobie trvá 4 roky. Počet poslancov je v závislosti od počtu obyvateľov obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce. Jednou z nich je aj schvaľovanie územného plánu obce alebo jej časti.

Výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a starostu je obecný úrad. Tento je tvorený z pracovníkov obce zabezpečujúcich administratívne a organizačné veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj ďalších zriadených orgánov obecného zastupiteľstva. Organizáciu obecného úradu, objem finančných a iných prostriedkov pre jeho činnosť určuje obecné zastupiteľstvo. Jeho prácu organizuje starosta, vo väčších obciach môže byť zriadená funkcia prednostu obecného úradu.

Vzhľadom na to, že v zmysle zákona vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne, povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom a na základe medzinárodných zmlúv, môžeme hovoriť o tzv. princípe územnej zvrchovanosti obcí. Vo vzťahu k priestorovému obec prostredníctvom svojich samosprávnych orgánov najmä:

- vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutel'ným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,
- usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská v investičnej činnosti v obci,
- utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon,
- zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce,
- zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty, správu a údržbu verejnej

zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp a miestnu verejnú dopravu,

- utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport,
- utvára podmienky na zásobovanie obce,
- obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci,
- vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
- organizuje hlasovanie obyvateľov obce o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
- zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste,
- zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,
- plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu.

Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo prostredníctvom samosprávnych orgánov obce. Na plnenie úloh samosprávy obce disponuje obec, podobne ako samosprávny kraj, inštitútom všeobecne záväzného nariadenia. Toto nariadenie vyhlasuje obec a nadobúda platnosť 15 dní po zverejnení na úradnej tabuli obce, ak nie je stanovené inak. Všeobecne záväzným nariadením obce sa okrem iného vyhlasuje záväzná a smerná časť územnoplánovacej dokumentácie zóny a sídelného útvaru. Na obec možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy.

7 TVORCOVIA A NOSITELIA STRATÉGIÍ, ODBORNOSŤ, PARTICIPÁCIA, POLITICKÁ ZODPOVEDNOSŤ, VZÁJOMNÁ SÚČINNOSŤ MEDZI VEREJNÝM A SÚKROMNÝM SEKTOROM

Úspešnosť a efektívnosť tvorby a implementácie stratégií a osobitne stratégií vo verejnom sektore priamo závisí od pochopenia zmyslu partnerstva v tomto procese, adekvátnej reflexie úloh jednotlivých aktérov rozvoja, ich problémov, požiadaviek, potrieb a rovnako aj kapacít na aktívnu participáciu. Preto je osobitne dôležité identifikovať aktérov rozvoja, dotknuté subjekty, partnerov tvorby a implementácie stratégie a nositeľov a tvorcov stratégie naprieč súkromným aj verejným sektorom. Tvorba stratégií sa musí opierať o:

- *aktérov rozvoja* - subjekty (fyzické a právnické osoby), ktoré zohrávajú akúkoľvek úlohu v rozvoji, ktorý je predmetom stratégie bez ohľadu na ich dotknutosť a záujem o účasť na procese rozhodovania, tvorby a implementácii stratégie,
- *dotknuté subjekty* - subjekty (fyzické a právnické osoby) dotknuté procesom tvorby a implementácie stratégie,
- *partnerov* - subjekty (fyzické a právnické osoby), ktoré sú aktívne pri rozvoji a majú záujem o účasť na procese rozhodovania, tvorby stratégie a jej implementácii, teda sú pri nich partnermi,
- *nositeľov stratégií* – subjekty, ktoré na základe ich kompetencií (daných legislatívou, vlastníctvom a pod.) a záujmov sú zodpovední za oblasť, ktorá je adresovaná stratégiou a v konečnom dôsledku za tvorbu a implementáciu stratégie,
- *tvorcov stratégie* – subjekty, ktoré sú z poverenia nositeľmi stratégie a spravidla na základe svojich odborných kompetencií tvoria stratégiu, resp. v participačnom procese koordinujú tvorbu stratégie.

Metodika tvorby strategických dokumentov schválená vládou SR používa pojem zainteresovaná strana tvorby stratégie (zúčastnené strany), čo je akákoľvek osoba, skupina osôb alebo inštitúcia, ktorá má záujem na tvorbe alebo implementácii vytváranej stratégie, pretože by mohla byť tvorbou alebo implementáciou stratégie potenciálne ovplyvnená (dotknutá, zasiahnutá), alebo môže tvorbu, schválenie alebo implementáciu stratégie ovplyvniť. Je zrejmé, že sociálno-ekonomickí partneri sú aj zainteresované či zúčastnené strany. Pre účely metodiky použijeme pojem „sociálno-ekonomickí partneri“.

Každé plánovacie rozhodnutie strategického riadenia územných subjektov je politickým rozhodnutím, i keď podkladom pre rozhodovanie je spravidla odborne spracovaný návrh. Rozvoj občianskej spoločnosti s posunom od zastupiteľskej k priamym formám demokracie a snaha o zabezpečenie efektívneho riadenia vedie k širokému uplatneniu participatívnych foriem rozhodovania a zároveň k budovaniu systému polycentrického viacúrovňového riadenia integrujúceho hierarchický územný systém a systém vecne príslušných rozhodovacích centier s delegovanými resp. zdieľanými právomocami.

PARTICIPATÍVNA TVORBA STRATÉGIÍ A VIACÚROVŇOVÝ POLYCENTRICKÝ SYSTÉM SPRÁVOVANIA

V rámci územných subjektov – obcí, miest a samosprávnych krajov sa vytvárajú nové typy kooperačných štruktúr, formuje sa viacvrstvová štruktúra centier, rozširujú a prekrývajú sa akčné priestory rôznych aktivít obyvateľov, ekonomických a iných subjektov. Vznikajú fuzzy štruktúry, ktoré vyvolávajú otázky legitimacy rozhodovacích právomocí vyplývajúcich len z územnej príslušnosti a potrebu novej organizácie a koordinácie rozhodovacích procesov reflektujú novovzniknuté územné funkčné systémy, neraz nekryjúce sa s hranicami administratívno-správnych jednotiek ako výsledky samo organizačných procesov s neustále rastúcim významom neštátnych účastníkov, napríklad ekonomických a iných záujmových skupín pôsobiacich cez viaceré politicko-administratívne úrovne (EÚ, národná, regionálna, miestna).

Proces rozhodovania sa mení od priameho riadenia s centrálnym postavením národných vlád k spravovaniu alebo koordinácii spoločenských záujmov bez jednoznačnej autority, ale za účasti rôznorodých „hráčov“, nezávislých od centrálnej moci a existujúcich na viacerých úrovniach rozhodovania.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že súčasťou procesu strategického riadenia musí byť aktívna participácia verejnosti vo všetkých fázach a polohách jeho zabezpečenia, od procesov plánovania cez implementačnú fázu až po procesy každodenných životných aktivít sídla. Osobitné postavenie pritom zohráva účasť verejnosti v plánovacích procesoch, keďže práve tu sa tvoria východiská pre zdieľanie a aktívnu podporu stratégií udržateľného rozvoja územných subjektov zo strany verejnosti. Preto zásadným posunom v metodike plánovania rozvoja musí byť posun od direktívneho k participatívne plánovaniu.

Pod pojmom „participatívne plánovanie“ chápeme predovšetkým konkrétnu účasť občanov a zoskupení verejnosti na rozhodovaní v oblasti plánovania územných subjektov, umožňujúce účasť verejnosti na rôznych úrovniach. Prostredníctvom participácie na plánovaní a rozhodovacích procesoch sa rozhodovacie procesy stávajú priamo i nepriamo transparentnejšími a efektívnejšími.

Je potrebné si uvedomiť, že v strategickom riadení územných systémov ide nielen o rozhodovanie za účasti verejnosti, ale aj o rozhodovanie s verejnými dôsledkami a o verejných zdrojoch. Je to teda predovšetkým efektívny prostriedok (nástroj) na dosahovanie čo najkvalitnejších verejných rozhodnutí.

Participatívne plánovanie predstavuje teda v širšom chápaní nielen vlastný proces tvorby plánovacích dokumentov, ale aj rozhodovací proces, do ktorého v rôznych fázach na základe aplikácie rôznych metód aktívne vstupujú subjekty, ktoré sú plánovaním akokoľvek dotknuté. Participatívne plánovanie sa netýka len verejných subjektov, ku ktorým patria aj územné subjekty, ale môže byť realizované aj v súkromnom sektore, keďže jeho cieľom nemusí byť len legitimizácia rozhodovania, ale aj čo najlepšie využitie informácií a vedomostí dotknutých subjektov, či optimalizácia výstupu rozhodovacieho procesu. Participačný proces vo fáze strategického rozhodovania vrátane plánovania je predpokladom pre osvojenie si jeho výstupov a následne pre aktívnu účasť na implementácii stratégií. Predovšetkým pri strategickom riadení územných subjektov je práve tento rozmer participácie kľúčový, keďže nositeľmi rozvojových aktivít nie je len verejná správa, ale celá šírka aktérov verejného i privátneho sektora.

V procese participácie je verejnosťou nielen každý občan alebo skupina občanov, ktorá má osobný záujem na riešení určitého problému, alebo sa chce k nemu vyjadriť, ale aj každý iný subjekt dotknutý procesom strategického rozhodovania - skupiny podnikateľov, verejné inštitúcie, záujmové skupiny, obchodné, priemyselné, poľnohospodárske, zdravotnícke a iné organizácie, miestne spolky a združenia, mimovládne organizácie, ochranárske hnutia, občianske združenia a občianske iniciatívy. Ich vstup do procesu strategického riadenia môže mať rôzne motivácie, skupiny majú rôznu početnosť, váhu, mieru informovanosti, mieru dotknutosti a jej vnímania, schopnosť prispieť k objektivizácii procesu rozhodovania, ale predovšetkým iný potenciál pre efektívne zapojenie sa do neho.

Verejnosť má záujem o participáciu spravidla vtedy, keď pociťuje, že sa rozhodovanie týka jej záujmov bezprostredne. V mnohých prípadoch je pasívna, keď nevidí priame súvislosti s osobnými záujmami, alebo keď nemá dôveru v reálnu možnosť rozhodovanie ovplyvniť. Preto aj formy ich zapojenia musia reflektovať špecifika tak procesu strategického riadenia, ako aj jednotlivých skupín dotknutých subjektov.

V občianskej spoločnosti je potrebné osobitnú pozornosť venovať zapojeniu občanov do strategického rozhodovania územných subjektov. Pri rozvíjaní občianskej participácie je potrebné rozlišovať rozdielne úrovne a členenie verejnosti, od občanov, ktorí sú priamo dotknutí riešením daných problémov, k občanom, ktorí sa zaujímajú o problémy sídla, až po občanov alebo skupiny, ktorí sa môžu začať posudzovať ako dotknutí, keď im budú poskytnuté ďalšie informácie. Patria k nim tiež občania s odbornou špecifickou funkciou, pracovníkov v riadiacich a samosprávnych orgánoch, ktorých sa daný problém dotýka.

Pri navrhovaní postupov občianskej participácie je veľmi užitočné zvážiť principiálne rozdielne polohy verejnosti, v ktorých verejnosť vystupuje ako partnerský subjekt:

- polohu, kde verejnosť vystupuje ako prijímateľ adresovaných informácií a potenciálny pripomienkovateľ v procese rozhodovania,
- polohu, v ktorej vstupuje verejnosť do procesu participácie v polohe znalcov miestnych podmienok,
- polohu, zainteresovanej verejnosti predstavujúcej časť verejnosti, ktorá tvorí podskupinu širokej verejnosti, s osobitným vzťahom ku konkrétnemu rozhodovaciemu procesu.

LEGISLATÍVNY RÁMEC PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI NA PROCESOCH STRATEGICKÉHO RIADENIA ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV

Legislatívny rámec pre participáciu verejnosti na procesoch strategického riadenia je tvorený predovšetkým normami upravujúcimi procesy strategického riadenia ako je napríklad Zákon č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v zmysle neskorších právnych úprav a rozhodnutí Ústavného súdu SR a normami upravujúcimi špecificky účasť verejnosti, ako je napr. Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (tzv. infozákon)

Národná legislatíva v tejto oblasti je rámcovaná medzinárodnými dokumentmi. Dôležitú úlohu zohrávajú dva medzinárodné dokumenty - „Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Dohovor z Aarhusu)“, podpísaný predstaviteľmi 35 európskych vlád a EÚ v roku 1998 a „Smernica Európskeho spoločenstva č. 35/2003 o účasti verejnosti na tvorbe určitých plánov, koncepcií a programov“, ktorá kodifikuje zásady Aarhuského dohovoru. Tieto dokumenty sú dôležitým nástrojom na posilnenie občianskych práv v oblasti rozhodovacích procesov a osobitne v otázkach životného prostredia. Zásady Aarhuského dohovoru a Smernice ES č. 35/2003 sú od 26. júna 2005 záväzné pre členské štáty EÚ a sú zahrnuté do súboru legislatívy EÚ. Ich cieľom je podporiť zodpovednosť a transparentnosť rozhodovania a posilniť participáciu občanov v rozhodovacom procese o životnom prostredí a rozvoji spoločnosti.

V Zákone č. 50/1976 Zb. je zakotvená povinnosť zabezpečiť aktívny vstup verejnosti do plánovacích procesov, a to formou niekoľkonásobnej interakcie orgánu územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu s dotknutou verejnosťou. Táto sa začína už vo fáze oznámenia o začatí jej obstarávania, pokračuje v prerokovaní zadania, pripomienkovaní a prerokovaní konceptu, prerokovaní a schvaľovaní návrhu tejto dokumentácie. Zákon vyžaduje na všetkých stupňoch „informovať“ spôsobom

v mieste obvyklým“, čo je dosť vágna formulácia, ktorá síce ponecháva široké pole pôsobnosti, ale problematickým je rozvinutie spoločenských, plánovacích a participačných nástrojov, ktoré umožňujú efektívne informovanie. Účasť verejnosti sa realizuje často formálne a zákon nevylučuje svojimi formuláciami ani prístupy priamo brániace efektívnej účasti verejnosti.

Informovanie, konzultácie a komunikácia s občanmi sú kľúčové pre aktivizáciu verejnosti. Od verejnosti nemôžeme očakávať zainteresovaný a zodpovedný vstup do procesov strategického riadenia, pokiaľ nedisponujú relevantnými informáciami a vedomosťami, alebo pokiaľ nepoznajú a nestotožňujú sa s hodnotami sledovanými v rozhodovacom procese. Informovanosť verejnosti je jedným z hlavných predpokladov fungovania procesu participácie v procesoch sídelného rozvoja. Verejnosť vstupuje do týchto procesov v rôznych polohách, ako vlastníci pozemkov a nehnuteľností, ako obyvatelia, poskytovatelia služieb, zamestnanci, ako návštevníci, jednoducho užívatelia prostredia sídla. Spolupráca s vlastníkmi a užívateľskou verejnosťou je bez informovanosti rovnako nemysliteľná. Verejnosť má právo byť čo najobsažnejšie informovaná o všetkých súvislostiach. Pravdivosť, včasnosť, úplnosť a objektívnosť informácií je najvýznamnejší prostriedok pre získanie verejnosti. Informovanie verejnosti je prvým krokom procesu zapájania verejnosti, kedy informačné toky prúdia jedným smerom s cieľom osloviť a informovať občanov. Dôležitou súčasťou procesu zapájania verejnosti je obojstranná komunikácia s občanmi, konzultovanie problémov a získavanie názorov, potrieb, požiadaviek a prianí rôznych sociálnych skupín obyvateľov, ktorých riešenie a zmena vedie k aktívnej participácii a dohode s obyvateľmi. Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (tzv. infozákon) upravuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám. V zmysle tejto právnej normy má prístup k informáciám každý občan SR a žiadateľom o sprístupnenie informácie môže byť každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá o to požiada, bez toho, že by tieto osoby museli preukazovať právny alebo iný dôvod záujmu, pre ktorý informácie požadujú.

V zmysle §2 Zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. povinnými osobami podávať informácie sú:

1. štátne orgány, obce, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti,
2. právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom alebo obcou podľa osobitného zákona (napr. §21 až 24 zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov),

3. právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2, ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu alebo majetkom obcí.

Osobitný zákon môže ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej alebo fyzickej osobe (napr. tzv. katastrálny zákon č.162/1995 Z. z. alebo zákon č.149/1975 Zb. o archívniectve v znení neskorších predpisov).

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov¹ stanovuje, o ktorých otázkach je možné rozhodnúť iba hlasovaním obyvateľov: 1. zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce, 2. zavedenie a zrušenie miestnej dane, verejnej dávky alebo poplatku, 3. návrh petície skupiny obyvateľov v počte 20 % všetkých voličov k prerokovaniu problému. Zákon zároveň definuje obyvateľa obce a vymedzuje jeho práva a povinnosti voči obci².

Doterajšie skúsenosti s využívaním participačných mechanizmov sú rôznorodé. Viaceré prípady poukazujú na svojvôľu predstaviteľov územných subjektov najmä vo využívaní infozákona. Legislatívne a ústavné garancie nestačia na to, aby sa participatívne mechanizmy skutočne využívali v procesoch strategického rozhodovania.

Do procesov zabezpečujúcich účasť verejnosti na procesoch strategického plánovania vstupuje zvlášť intenzívne environmentálne právo v podobe Zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Povinnosť strategického environmentálneho hodnotenia sa týka celého radu odvetvových i prierezových stratégií a plánovacích dokumentov, strategického socioekonomického plánovania v zmysle zákona o regionálnom rozvoji a aj územného plánovania. Vo svojej podstate predstavuje predovšetkým vo vzťahu k územnému plánovaniu kontrolný mechanizmus zabezpečujúci transparentnosť procesov rozhodovania s dôrazom na aspekty environmentálnej udržateľnosti. Musíme však konštatovať, že zákonom definované procesy strategického environmentálneho hodnotenia územnoplánovacej dokumentácie sú vo vzťahu k reálnemu ovplyvňovaniu rozhodovania verejnosťou, ak nie kontraproduktívne, tak aspoň neproduktívne a zavádzajúce. Je to spôsobené najmä neefektívnym zdvojením procesov participácie verejnosti, zlým nastavením procesov i obsahu hodnotenia (verejnosť je oslovovaná v tej istej veci nekoordinovane

¹ Podľa Zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. umožňuje územná samospráva 3 základné spôsoby občianskej participácie: zhromaždenie obyvateľov, miestne referendum, priama voľba samosprávnych orgánov. Legislatívne podmienky občianskej participácie upravuje Ústava SR, ktorá vymedzuje právo občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov podľa č. 30 odp. 1, ďalej ustanovenia čl. 27-29, ktoré garantujú petičné, zhromažďovacie a združovacie právo, čl. 26, ktorý zaručuje právo na informácie, čl. 44, odst. 1-45 o práve na priaznivé životné prostredie.

² Formy novej participácie občanov na miestnej úrovni podľa ZMOS: účasť na rokovaní obecného zastupiteľstva, verejné zhromaždenie občanov, kontaktné kancelárie poslancov pre styk s občanmi, práca v poradných výboroch, radách, komisiách, združenia miestnych častí, oficiálne verejné informovanie, vzťahy s médiami, prieskum názorov, práca s tzv. fokusovými skupinami, programy otvorených dverí, vzdelávacie programy.

niekoľkokrát, procesy nie sú časovo koordinované, posudzovanie prebieha vo fázach, v ktorých sú k dispozícii relevantné údaje)

Účinný model procesu participácie by mal byť navrhnutý tak, aby bolo možné dosiahnuť nasledujúce ciele:

- využiť znalosti participujúcej verejnosti pre zmapovanie problémovej situácie, možností a limitov (ekonomické, sociálne a environmentálne informácie),
- identifikovať problémy, potreby, hodnoty a záujmy,
- informovať verejnosť o alternatívnych riešeniach v plánoch,
- rozvinúť partnerské kontakty: verejnosť – štátna správa a samospráva – ekonomické subjekty – záujmové združenia a mimovládne organizácie,
- navodiť a udržať vzájomnú dôveru dotknutých subjektov ako predpoklad spolupráce.

8 METODIKA A INŠTITUCIONÁLNY RÁMEC TVORBY VEREJNÝCH STRATÉGIÍ

Na návrh podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu prijala vláda SR svojím uznesením č. 197/2017 materiál „Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií“. Má charakter metodického usmernenia záväzného pre tvorbu stratégií na úrovni ústredných orgánov štátnej správy a odporúčacieho pre tvorbu stratégií na úrovni regiónov, miest a obcí. Podľa predkladacej správy k tomuto dokumentu si návrh metodiky kladie za cieľ zabezpečiť vhodný aplikovateľný systém práce, ktorý bude usmerňovať a zjednocovať celý proces postupov prípravy, tvorby a implementácie strategických dokumentov vlády SR. Zároveň má odstrániť doteraz vyskytujúce sa chyby a nedostatky v tejto oblasti a zvýšiť kvalitu, transparentnosť a objektivitu informácií, ktoré súvisia s postupmi prípravy, tvorby a implementácie strategických dokumentov. Tento dokument označuje vypracovanie strategických dokumentov ako prioritnú oblasť strategickej práce ústredných orgánov štátnej správy SR. Analyzuje súčasný stav v podmienkach ústrednej štátnej správy z hľadiska samotnej prípravy, tvorby a implementácie strategických dokumentov vo väzbe na definovanie cieľov a vypracovania metodiky, poukazuje na potrebu jednotnej metodiky pre ďalší rozvoj strategickej a koncepcnej činnosti ústredných orgánov štátu. Prináša tiež súbor systémových opatrení, ktoré je potrebné realizovať pre zlepšenie a posilnenie strategickej a koncepcnej práce ministerstiev a úradov SR, a to jednak v horizontálnej, ako i vertikálnej úrovni strategického riadenia a plánovania.

Metodika spracovaná Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu systémovo a komplexne rozpracováva postup pri príprave, tvorbe a implementácii strategických dokumentov, definuje základnú terminológiu a východiskový rámec systému hierarchizácie a kategorizácie strategických dokumentov. Zároveň uvádza relevantné faktory ovplyvňujúce vypracovanie strategických dokumentov, hlavné princípy vypracovania strategických dokumentov a popisuje samotný proces vypracovania strategického dokumentu. Ako kľúčové fázy definuje:

- identifikáciu potreby vypracovania stratégie,
- nastavenie projektu vypracovania stratégie,
- spracovanie analytickej a prognostickej časti strategického dokumentu,
- stanovenie strategického smerovania, priorít a variantov strategických cieľov,
- vlastné rozpracovanie stratégie,
- nastavenie implementácie, financovania a vyhodnocovania stratégie,
- schvaľovanie stratégie.

Dôležitým implementačným opatrením k tomuto metodickému materiálu je vytvorenie databázy stratégií ako celoštátneho systému strategických a koncepčných dokumentov slúžiaceho pre vyhodnocovanie a aktualizáciu strategických dokumentov, ale aj pre tvorbu dokumentov nových, k prehľadnému zobrazeniu dokumentov, súvisiacich opatrení a cieľov, indikátorov, zodpovedností, alokácie finančných prostriedkov a na sledovanie dopadov intervencií a tiež vzájomných väzieb.

Podrobnejšie informácie o tejto metodike je možné získať na webových stránkach Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (www.vicepriemer.gov.sk).

PRÍLOHY

PRÍLOHA 1.

SYSTÉM ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Územné plánovanie predstavuje základný pilier priestorového plánovania. Ako integrujúci systém plánovania územného rozvoja sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určuje jeho zásady, navrhuje vecnú a časovú koordináciu činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi udržateľného rozvoja. Územné plánovanie utvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.

Nejde teda o jednorazovú činnosť spočívajúcu vo vypracovaní plánu, ale o permanentnú činnosť manažmentu územného rozvoja zahŕňajúcu tak monitoring procesov v území, jeho funkčného využívania a vývoja potrieb a záujmov na jeho využívaní, tak vlastnú plánovaciu činnosť – spracovanie plánu, ako aj vlastný manažment priestorového usporiadania a funkčného využívania územia tak, aby boli rešpektované zásady a dosiahnuté ciele definované plánom.

Priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia je komplexný proces vzájomného zosúladenia požiadaviek hospodárskych a iných činností človeka v životnom prostredí. Stav a podmienky územia vyjadrujú údaje o priestorovom usporiadaní a funkčnom využívaní územia a o záväzných obmedzeniach vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov, zo schválenej územnoplánovacej dokumentácie a z platných správnych rozhodnutí, ktoré sa naň vzťahujú.

Funkčným využitím sa rozumie určenie účelu využitia územia, vyjadrené vymenovaním povolených činností na území alebo zákazom určitých činností na území. Funkčné využitie je merateľné množstvom jednotiek činnosti na jednotku územia alebo množstvom funkčných (podlažných a voľných) plôch na jednotku územia.

Územné plánovanie utvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt. Spoločným menovateľom cieľov je pritom rešpektovanie troch základných pilierov udržateľného rozvoja – sociálnej, ekonomickej a environmentálnej udržateľnosti priestorového rozvoja.

SÚČASNÁ SÚSTAVA ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Legislatívny rámec

Podstatné zmeny kontextu územného plánovania v Slovenskej republike znamenal rok 1989. Rozvoj trhového hospodárstva, decentralizácia riadenia ekonomiky, privatizácia, nové vlastnícke vzťahy, nové postavenie miest a rad ďalších zmien vyžadovali podstatné zmeny v chápaní úloh a postavenia územného plánovania ako i v prístupoch a v metodike územnoplánovacích procesov. Tieto zmeny sa postupne premietajú do zmien v legislatíve územného plánovania. Súčasná sústava územného plánovania je definovaná Zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení noviel a rozhodnutí Ústavného súdu SR. Tento zákon je členený do deviatich častí:

1. Územné plánovanie
2. Stavebný poriadok
3. Sankcie
4. Vyvlastnenie
5. Stavebné úrady, špeciálne stavebné úrady a obce
6. Ochrana osobitných záujmov
7. Sústava informácií a evidencia
8. Spoločné ustanovenia
9. Prechodné a záverečné ustanovenia

Zákon definuje najmä úlohy a ciele územného plánovania, štruktúru a obsah územnoplánovacej dokumentácie, úlohy, práva a povinnosti účastníkov územnoplánovacieho procesu a jeho procedurálny priebeh, podmienky a proces povoľovania stavieb, povoľovacie orgány, ich právomoci a povinnosti, štatút vyvlastnenia a priebeh a podmienky procesu vyvlastnenia.

Vo vzťahu k územnému plánovaniu do popredia vychádza časť 1, časť 6 a časť 7. V 1. časti sú definované ciele a úlohy územného plánovania, druhy územnoplánovacích podkladov, skladba a obsah územnoplánovacej dokumentácie, proces obstarávania územnoplánovacej dokumentácie (ÚPD), proces schvaľovania ÚPD, záväznosť ÚPD, proces aktualizácie územnoplánovacej dokumentácie, pojem územného konania. Šiesta časť tvorí právny rámec osobitných záujmov a siedma časť vymedzuje sústavu informácií a evidencie stavebnej a územnoplánovacej dokumentácie.

K najvýznamnejším právnym normám priamo súvisiacimi s vyššie uvedeným Zákonom patria:

- Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 245/2003 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

Významnou právnou normou pre územné plánovanie je tiež zákon o obecnom zriadení, ktorý upravuje právne postavenie, úlohy, práva a povinnosti obcí na území SR. Zákon definuje funkciu samosprávy obce, orgány samosprávy a princípy hospodárenia obcí, ako i vzťah štátu a obce. Zákon definuje inštitút všeobecne záväzného nariadenia obce, ktorým sa okrem iného vyhlasuje záväzná a smerná časť územnoplánovacej dokumentácie zóny a sídelného útvaru

V zmysle Zákona č. 50/1976 Zb. v znení noviel je úlohou územného plánovania sústavne a komplexne riešiť priestorové usporiadanie a funkčné využitie územia, určovať jeho zásady, navrhovať vecnú a časovú koordináciu činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi udržateľného rozvoja.

Územné plánovanie zahŕňa tieto úlohy a činnosti:

- určuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia,
- určuje potrebné asanačné, rekonštrukčné alebo rekultivačné zásahy do územia a určuje spôsob jeho ďalšieho využívania,
- vymedzuje chránené územia, chránené objekty, oblasti pokoja a ochranné pásma, ak nevznikajú podľa osobitných predpisov inak a zabezpečuje ochranu všetkých chránených častí krajiny,
- určuje zásady a podmienky vecnej a časovej koordinácie miestne sústredenej výstavby jedného stavebníka alebo viacerých stavebníkov,

- posudzuje a hodnotí územno-technické dôsledky pripravovaných stavieb a iných opatrení v území a navrhuje ich rozsah, ktorý podmieňuje ich environmentálne vhodné a bezpečné využívanie,
- rieši umiestňovanie stavieb a určuje územno-technické, urbanistické, architektonické a environmentálne požiadavky na ich projektovanie a uskutočňovanie,
- určuje zásady využívania prírodných zdrojov, podmienok územia a celého životného prostredia, aby sa činnosťami v ňom neprekročilo únosné zaťaženie územia, aby sa vytvárala a udržiavala ekologická stabilita krajiny,
- vytvára podklady pre tvorbu koncepcií výstavby a technického vybavenia územia,
- navrhuje poradie výstavby a využívania územia,
- navrhuje územno-technické a organizačné opatrenia nevyhnutné na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a zabezpečenie udržateľného rozvoja.

Základnými nástrojmi územného plánovania definované zákonom sú územnoplánovacie podklady, územnoplánovacia dokumentácia a územné rozhodnutie. Územnoplánovacie podklady slúžia predovšetkým ako nástroje riešenia čiastkových problémov v území, ako prehĺbenie alebo overenie riešenia navrhnutého územnoplánovacou dokumentáciou, ako podklad územného rozhodovania v území, na permanentné sledovanie zmien v území. Územnoplánovacia dokumentácia komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, zosúladzuje záujmy a činnosti ovplyvňujúce územný rozvoj, životné prostredie a ekologickú stabilitu a ustanovuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia. Územnoplánovacia dokumentácia sa spracúva pre stupeň celoštátny, regionálny, pre obce a časti obce.

Procesom priamej realizácie zámerov územného plánovania je proces územného konania. V územnom rozhodnutí, ktoré je výstupom územného konania vymedzí stavebný úrad územie na navrhovaný účel a určí podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení v území, a predovšetkým starostlivosť o životné prostredie vrátane architektonických a urbanistických hodnôt v území a rozhodne o námietkach účastníkov konania. V rozhodnutí o umiestnení stavby si v odôvodnených prípadoch stavebný úrad môže vyhradiť predloženie podrobnejších podkladov, projektovej dokumentácie alebo jej časti; podľa nich môže dodatočne určiť ďalšie podmienky, ktoré sa musia zahrnúť do stavebného povolenia.

Ak sa konanie podľa Zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku dotýka záujmov chránených predpismi o ochrane zdravia ľudu, o utváraní a ochrane zdravých životných podmienok, vodách, o ochrane prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov, o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, o lesoch a lesnom hospodárstve, o opatreniach na ochranu ovzdušia, o ochrane a využití nerastného bohatstva, o kultúrnych pamiatkach, o štátnej ochrane prírody, o požiarnej ochrane, o štátnom odbornom dozore nad bezpečnosťou práce, o odpadoch a o veterinárnej starostlivosti a vplyvoch na životné prostredie a o jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení rozhodne stavebný úrad alebo iný orgán len po dohode, prípadne so súhlasom dotknutého orgánu štátnej správy, ktorý môže viazať súhlas na splnenie podmienok zodpovedajúcich uvedeným predpisom.

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov zaradením vybranej územnoplánovacej dokumentácie medzi strategické dokumenty definuje povinnosť realizovať hodnotenie vplyvov na životné prostredie Koncepcie územného rozvoja Slovenska, územných plánov regiónu, územných plánov obcí (nad 2 000 obyvateľov), územných plánov obcí do 2 000 obyvateľov, ktoré sú obcami so štatútom kúpeľného miesta, alebo sú obcami, na ktorých území sa nachádza navrhované vtáčie územie, územie európskeho významu alebo súvislá európska sústava chránených území (Natura 2000).

Vlastná územnoplánovacia činnosť ako činnosť smerujúca k existencii územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácii ako záväznému riadiacemu plánovaciemu dokumentu je jadrom územného plánovania ako odbornej činnosti, prostredníctvom ktorej sa naplňujú ciele a úlohy územného plánovania. Táto sa realizuje v územnoplánovacom procese. V rámci územnoplánovacieho procesu môžeme identifikovať najmä procesy:

- obstarávania územnoplánovacej dokumentácie a územnoplánovacích podkladov,
- spracovania územnoplánovacej dokumentácie a územnoplánovacích podkladov,
- evidencie a ukladania územnoplánovacej dokumentácie.

Systém územnoplánovacej dokumentácie

Jadrom územnoplánovacieho systému je proces obstarávania, spracovania, verejného prerokovania, pripomienkovania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie v štyroch hierarchických stupňoch. Stupne územnoplánovacej dokumentácie vyjadrujú rozdielnú úroveň veľkosti územia a podrobnosť spracovania, pre ktoré sa spracovávala územnoplánovacia dokumentácia. Ide o tieto stupne:

- Koncepcia územného rozvoja Slovenska,

- územný plán regiónu,
- územný plán obce,
- územný plán zóny.

Koncepcia územného rozvoja Slovenska sa spracováva pre celé územie SR. Rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia SR a ustanovuje rámec sociálnych, ekonomických, kultúrnych a environmentálnych požiadaviek štátu na územný rozvoj, starostlivosť o životné prostredie a tvorbu krajiny SR a jej regiónov. Územno-technickým podkladom na jej spracovanie je Stratégia územného rozvoja Slovenska.

Územný plán regiónu sa spracováva pre časť krajiny s viacerými obcami, v ktorej je potrebné riešiť špecifické rozvojové zámery alebo vykonávať činnosti výrazne ovplyvňujúce priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia. Územný plán regiónu ustanovuje najmä:

- zásady a regulatívy štruktúry osídlenia, priestorového usporiadania a funkčného využívania územia z hľadiska jeho udržateľného rozvoja a rozvoja urbanizácie, priemyslu, poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, vodného hospodárstva, environmentalistiky a cestovného ruchu,
- zásady a regulatívy usporiadania verejného dopravného a technického vybavenia,
- zásady a regulatívy starostlivosti o životné prostredie, územného systému ekologickej stability, tvorby krajiny a ochrany kultúrnych pamiatok, pamiatkových rezervácií a pamiatkových zón,
- zásady a regulatívy priestorových požiadaviek ochrany a využívania prírodných zdrojov a významných krajinných prvkov,
- vzájomnú nadväznosť územného rozvoja regiónu a obcí v ňom a väzby na susediace regióny,
- verejnoprospešné stavby a chránené časti krajiny.

Územný plán regiónu obstaráva a schvaľuje samosprávny kraj, prípadne si obstaranie môže vyhradiť Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Územný plán obce sa spracováva pre územie jednej obce alebo pre územie dvoch alebo viacerých obcí. Mestá a obce s viac ako 2000 obyvateľmi sú povinné mať územný plán obce. Ostatné obce sú povinné mať územný plán obce, ak je potrebné riešiť koncepciu ich územného rozvoja, uskutočňovať rozsiahlu novú výstavbu a prestavbu v obci alebo umiestniť verejnoprospešné stavby, ak to vyplýva zo záväznej časti územného plánu

regiónu, najmä na splnenie medzinárodných záväzkov alebo na umiestnenie verejného dopravného a technického vybavenia územia celoštátneho významu. Ak sa na tom dohodnú dve obce alebo viac obcí, môžu mať jeden spoločný územný plán obcí. Územný plán obce ustanovuje najmä:

- zásady a regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce v nadväznosti na okolité územie,
- prípustné, obmedzené a zakázané funkčné využívanie plôch,
- zásady a regulatívy starostlivosti o životné prostredie, územného systému ekologickej stability a tvorby krajiny, vrátane plôch zelene,
- zásady a regulatívy ochrany a využívania prírodných zdrojov, kultúrnohistorických hodnôt a významných krajinných prvkov,
- hranice medzi súvisle zastavaným územím obce, alebo určeným na zastavanie (ďalej len „zastavané územie“) a ostatným územím obce,
- zásady a regulatívy verejného dopravného a technického vybavenia a občianskeho vybavenia,
- plochy pre verejnoprospešné stavby, pre vykonanie asanácie a pre chránené časti krajiny.

Územný plán obce ustanovuje, pre ktoré časti obce je potrebné obstarat' a schváliť územný plán zóny. Územný plán obce obstaráva a schvaľuje obec.

Územný plán zóny sa spracováva pre časť obce, ak schválený územný plán obce ustanovuje obstarat' územný plán zóny pre vymedzenú časť obce, alebo ak je potrebné vymedziť pozemok alebo stavbu na verejnoprospešné účely. Územný plán zóny ustanovuje najmä:

- zásady a regulatívy podrobnejšieho priestorového usporiadania a funkčného využívania pozemkov, stavieb a verejného dopravného a technického vybavenia územia,
- zásady a regulatívy umiestnenia stavieb na jednotlivých pozemkoch, urbánnych priestorov a zastavovacie podmienky jednotlivých stavebných pozemkov,
- pozemky, ktoré sú v zastavanom území obce, stavby na stavebných pozemkoch a podiel možného zastavania a únosnosť využívania územia,
- nezastavané pozemky za stavebné pozemky vrátane určenia pozemkov, ktoré podľa územného plánu nemožno trvalo zaradiť medzi stavebné pozemky,

- chránené časti krajiny,
- zásady a regulatívy nevyhnutnej vybavenosti stavieb a napojenie na verejné dopravné a technické vybavenie územia,
- zásady a regulatívy začlenenia stavieb do okolitej zástavby, do pamiatkových rezervácií, do pamiatkových zón a do ostatnej krajiny,
- umiestnenie zelene, významných krajinných prvkov a ostatných prvkov územného systému ekologickej stability na jednotlivých pozemkoch,
- vecnú a časovú koordináciu novej výstavby a asanácie existujúcich stavieb,
- pozemky pre verejnoprospešné stavby, stavebnú uzáveru a pre vykonanie asanácie.

Obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie predstavuje proces realizovaný orgánmi územného plánovania, ktorý zahŕňa:

- prípravné práce,
- zabezpečenie spracovania prieskumov a rozborov,
- zabezpečenie spracovania zadania a jeho prerokovanie,
- zabezpečenie spracovania konceptu riešenia územnoplánovacej dokumentácie, dohľad nad jeho spracovaním a jeho prerokovanie,
- zabezpečenie spracovania návrhu územnoplánovacej dokumentácie, dohľad nad jeho spracovaním a jeho prerokovanie,
- prípravu podkladov pre schválenie návrhu územnoplánovacej dokumentácie.

Spracovanie územnoplánovacej dokumentácie je proces zahŕňajúci spracovanie prieskumov a rozborov, spracovanie konceptu riešenia a spracovanie návrhu územnoplánovacej dokumentácie.

Prerokovanie územnoplánovacej dokumentácie je integrálnou súčasťou procesu jej obstarávania. Prerokovanie konceptu územnoplánovacej dokumentácie nadväzuje na prerokovanie zadávacích dokumentov. Prerokovanie konceptu je verejné, riadi a organizuje ho obstarávateľ. Nadväzuje na všetky rokovania spracovateľa s dotknutými orgánmi štátnej správy, orgánmi obcí, fyzickými a právnickými osobami, prípadne na verejnú anketu. Prerokovanie konceptu riešenia sa zameria na overenie správnosti základnej koncepcie riešenia, komplexnosť navrhovaného riešenia, najmä s ohľadom na nosné zaťaženie územia, na navrhnuté systémy dopravy a technické infraštruktúry a s cieľom odporučiť vybranú alternatívu alebo variant schvaľujúcemu orgánu.

Koncept riešenia sa prerokuje s orgánmi obcí, ktorých územia sa riešenie dotýka, s dotknutými orgánmi štátnej správy a s verejnosťou, pri územných plánoch a projektoch zón tiež s dotknutými fyzickými i právnickými osobami, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo k stavbám. Obstarávateľ pozve dotknuté orgány štátnej správy a obcí, fyzické a právnické osoby najmenej 30 dní pred rokovaním a zabezpečí, aby sa mohli v tejto lehote oboznámiť s konceptom riešenia. Orgány a právnické osoby oznámia svoje stanovisko najneskôr do 15 dní odo dňa prerokovania konceptu riešenia. Prerokovanie sa vyhlasuje verejne spôsobom v mieste obvyklým. Obstarávateľ zabezpečí pri prerokovaní konceptu riešenia vždy jeho všeobecne zrozumiteľný odborný výklad a písomný záznam uplatnených stanovísk. Podľa výsledkov prerokovania spracuje obstarávateľ súborné stanovisko obsahujúce pokyny na ukončenie práce a podmienky úpravy a doplnenie navrhovaného riešenia, alebo v prípade potreby nariadi nové prerokovanie konceptu riešenia. Na základe súborného stanoviska sa koncept riešenia dopracuje do návrhu územnoplánovacej dokumentácie.

Schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie je tiež hierarchizovaný proces. Konceptiu územného rozvoja Slovenska a územné plány regiónov schvaľuje vláda SR a záväznú časť územnoplánovacej dokumentácie vyhlasuje nariadením vlády SR. Územné plány regiónov schvaľuje samosprávny kraj a záväzná časť sa vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením samosprávneho kraja. Územné plány obcí a zón schvaľujú príslušné obce, ktoré sú aj obstarávateľom. Záväzná časť týchto územných plánov sa vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením obce. Návrh územného plánu nemôže byť predložený na schválenie bez preskúmania zákonom určeným orgánom územného plánovania. Tým je pre územnoplánovaciú dokumentáciu regiónu, ktorú spravida obstaráva kraj, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, pre územné plány obcí a zón príslušný krajský stavebný úrad.

PODKLADOVÁ DOKUMENTÁCIA V RÁMCI SYSTÉMU ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Ako podklady pre spracovanie územnoplánovacej dokumentácie a pre územné rozhodovanie využíva systém územného plánovania komplex územnoplánovacích podkladov ako aj rad ďalších podkladových materiálov definovaných zákonom ako „ostatné podklady“.

Územnoplánovacie podklady sú súčasťou nástrojov územného plánovania. Patria sem:

- urbanistická štúdia,
- územná prognóza,
- územný generel,
- územnotechnické podklady.

Urbanistická štúdia - ako územnoplánovací podklad rieši čiastkové problémy v území. Spracúva sa pri príprave územného plánu ako návrh koncepcie priestorového usporiadania a funkčného využívania územia alebo na spodrobnenie alebo overenie územného plánu a pri zmene a doplnkoch územného plánu alebo na riešenie niektorých špecifických územno-technických, krajinnoekologických, environmentálnych, urbanistických alebo architektonických problémov v území, ako podklad pre územné rozhodovanie, alebo ak to ustanovuje osobitný predpis. Urbanistickú štúdiu obstaráva spravidla orgán územného plánovania. Môže ju však obstarat' alebo na jej obstaranie finančne prispieť každý, kto prejaví o jej obstaranie záujem.

Územná prognóza - ako územnoplánovací podklad rieši možnosti dlhodobého priestorového usporiadania a funkčného využívania územia. Spracúva sa na základe rozboru a hodnotenia územno-technických podmienok, environmentálnych podmienok, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok územia, ako aj na základe rozboru a hodnotenia územného systému ekologickej stability, tendencií územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie. Územnú prognózu obstaráva orgán územného plánovania. Obsah, ciele a rozsah územnej prognózy sa určujú v zadaní. Zadanie prerokuje orgán územného plánovania s dotknutými orgánmi štátnej správy a s dotknutými samosprávnymi krajmi a obcami.

Územný generel - je územnoplánovací podklad, ktorý podrobne rieši otázky územného rozvoja jednotlivých zložiek osídlenia, najmä bývania, priemyslu, poľnohospodárstva, dopravy, technických sietí a služieb, občianskej vybavenosti, zelene a rekreácie. Spracúva sa, ak treba prehĺbiť riešenie určitej zložky osídlenia navrhnuté v územnoplánovacej dokumentácii; je podkladom územného rozhodovania a spracovania ďalšej územnoplánovacej dokumentácie. Obsah a rozsah územného generelu sa určuje v zadaní. Územný generel obstaráva príslušný orgán územného plánovania.

Územno-technické podklady - ako účelovo zamerané a sústavne dopĺňané súbory údajov charakterizujúcich stav a podmienky územia sa spracúvajú pre celé územie Slovenskej republiky a pre vybrané územné celky. Územno-technické podklady slúžia najmä:

- na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie,
- na posudzovanie a tvorbu koncepcie investičnej výstavby,
- na priebežné sledovanie zmien v podmienkach územia, jeho organizáciu a využitie,
- na územné rozhodovanie, ak nie je príslušná územnoplánovacia dokumentácia spracovaná.

Územno-technické podklady obstaráva ministerstvo, ktoré zabezpečuje ich priebežné dopĺňanie a zmeny. Na základe poverenia ministerstva môžu niektoré územno-technické podklady obstarat' aj iné orgány územného plánovania.

Ostatné podklady – ako ostatné podklady sa v územnom plánovaní povinne využívajú: stratégie udržateľného rozvoja, stratégie štátnej environmentálnej politiky, environmentálne akčné plány a odvetvové koncepcie, projekty pozemkových úprav, lesných, vodohospodárskych, závlahových a melioračných úprav pozemkov, dokumenty územného systému ekologickej stability, územné priemety ochrany prírody a krajiny, programy starostlivosti o prírodu a krajinu, programy ochrany kultúrneho a historického dedičstva, programy odpadového hospodárstva, koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obcí a stratégie a programy regionálneho rozvoja.

Mapa bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek – obsahuje informáciu o lokalizácii bonitovaných pôdno-ekologických jednotkách - základných mapovacích a oceňovacích jednotkách poľnohospodárskych pôd, t.j. špecifických územných celkoch s konkrétnymi stanovištnými vlastnosťami, vyjadrenými päťmiestnym číselným kódom. Vyjadruje rôzne produkčné a ekonomické efekty poľnohospodárskeho územia.

Projekty pozemkových úprav – ich obsahom je návrh na racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území a ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho majetku s ním spojeného v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárskeho a lesného hospodárstva. Pozemkové úpravy zahŕňajú zistenie vlastníckych a užívacích pomery a nové rozdelenie pozemkov (scelenie, oddelenie alebo iné úpravy pozemkov), technické, biologické, environmentálne, ekonomické a právne opatrenia súvisiace s novým usporiadaním právnych pomerov. O realizácii pozemkových úprav a súvisiacich úkonoch rozhoduje pozemkový úrad na základe dohody vlastníkov pozemkov. Rozhodnutie pozemkového úradu preskúmava na návrh účastníka súd.

Dokumentácia ochrany prírody a krajiny - je definovaná Zákonom č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. Dokumentácia ochrany a krajiny, ktorá určuje najmä strategické ciele ochrany prírody a krajiny, programové zámery a opatrenia na dosiahnutie udržateľného rozvoja a územného systému ekologickej stability, vymedzuje funkcie, kategórie a stupne ochrany území, ich únosné zaťaženie a zásady ich vývoja vo vzťahu k činnostiam jednotlivých odvetví, posudzuje dôsledky zásahov do ekosystémov, ich zložiek a prvkov a navrhuje ich optimálne využitie a spôsob ochrany, navrhuje asanačné, rekultivačné, rekonštrukčné alebo iné zásahy do územia a ďalšie preventívne alebo nápravné opatrenia v územnej alebo druhovej ochrane.

Dokumentáciu ochrany prírody a krajiny tvoria najmä:

- koncepcia ochrany prírody a krajiny,
- dokumenty starostlivosti o osobitne chránené časti prírody a krajiny a o územia medzinárodného významu (dokumenty starostlivosti) - programy starostlivosti o chránené územia a chránené stromy, programy starostlivosti o územia medzinárodného významu, programy záchrany osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- dokumenty osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- dokumenty územného systému ekologickej stability,
- dokumenty starostlivosti o dreviny.

Dokumenty starostlivosti, dokumenty územného systému ekologickej stability a územné priemety ochrany prírody a krajiny sú zákonom určeným podkladom na vypracovanie územnoplánovacej a ďalšej dokumentácie, ku ktorým sa vyžaduje vyjadrenie orgánov ochrany prírody.

Dokumentácia krajinnoekologického plánovania - predstavuje systémovo usporiadaný účelový komplex aplikovaných krajinnoekologických metodík a metód, ktorého základným cieľom je ekologicky optimálna priestorová organizácia, využitie a ochrana krajiny. Táto najdôležitejšia slovenská a medzičasom tiež medzinárodne etablovaná a pre AGENDU 2000 odporúčaná krajinnoekologická plánovacia metóda s interdisciplinárnym, prierezovým problémovo orientovaným prístupom pozostáva z nasledujúcich častí:

- Krajinnoekologické podklady (krajinnoekologická analýza a interpretácia abiotických, biotických a socioekonomických blokov, krajinnoekologická syntéza abiotických, biotických, socioekonomických a krajinnoekologických komplexov).
- Krajinnoekologická optimalizácia využitia krajiny (evaluácia krajinnoekologických podkladov – výber ukazovateľov krajinnoekologických dát, výber spoločenských aktivít a určenie vhodnosti typov krajinnoekologických komplexov pre ich ekologicky oprávnené využívanie, krajinnoekologické návrhy 1., 2. a 3. stupňa). Tvorba a ochrana krajiny, t.j. geoekologické a urbanistické problémy a návrhy opatrení pre územné plánovanie, krajinné plánovanie a iné druhy odborných plánovaní.
- Krajinnoekologický plán ako výsledok plánovacej činnosti, ktorý ešte nemá nariadovaní charakter vyúsťuje ako príspevok odborného plánovania do územnoplánovacej dokumentácie, ktorá je záväzná.

Odvetvový generel – je dokument obstarávaný príslušnými odvetvovými orgánmi, alebo organizáciami ako koncepčný dokument rozvoja odvetvia, alebo činnosti v rámci odvetvia. Odvetvové generely sa využívajú pri spracovaní územnoplánovacej dokumentácie a nenahrádzajú ich územné generely.

Program obnovy dediny - predstavuje ucelený koncepčný dokument, ktorého zámerom je reálna obnova dediny a vidieckeho priestoru. Vytyčuje ciele významné tak pre celý štát, tak pre konkrétne obce. Ide predovšetkým o udržanie, obnovu a rozvoj miestnych kultúrnych a spoločenských tradícií, rozvoj hospodárstva, obnovu stavebného fondu a miestneho rázu jednotlivých vidieckych obcí a o udržanie, obnovu a účelné využitie prirodzeného produkčného potenciálu okolitej poľnohospodársky využívanéj krajiny pri zachovaní a rozvoji ich prírodnej a estetickej hodnoty. Tento program predstavuje metodické východisko pre prípravu miestnych programov obnovy a aj dotačný titul, z ktorého sa prispieva obciam na konkrétne akcie. Veľký dôraz je pritom kladený na rozvoj participácie obyvateľstva, jednotlivcov a rôznych spolkov či organizácií na obnove a rozvoji obce.

Program odpadového hospodárstva (POH) - je základnou koncepciou odpadového hospodárstva, určuje ciele odpadového hospodárstva. Existujú programy odpadového hospodárstva na úrovni Slovenskej republiky, krajov, okresov a pôvodcov. Je podkladom pri nakladaní s odpadmi a jedným z podkladov pre vypracovanie územnoplánovacej dokumentácie. Obsahuje základné údaje, charakteristík aktuálneho stavu odpadového hospodárstva, záväznú a smernú časť, rozpočet odpadového hospodárstva.

Územný systém ekologickej stability (ÚSES) - je taká celopriestorová štruktúra navzájom prepojených ekosystémov, ich zložiek a prvkov, ktorá zabezpečuje rozmanitosť podmienok a foriem života v krajine. Základ tohto systému predstavujú biocentrá, biokoridory a interakčné prvky nadregionálneho, regionálneho a miestneho významu.

NÁSTROJE VÝKONNÉHO MANAŽMENTU ÚZEMNÉHO ROZVOJA V RÁMCI SYSTÉMU ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Základným nástrojom vlastného manažmentu územného rozvoja opierajúcim sa o územnoplánovacia dokumentácia a územnoplánovacie podklady je proces územného konania s výstupom v podobe územného rozhodnutia. Na územné konanie je príslušný spravidla územne príslušný stavebný úrad.

Územné konanie sa zaraďuje medzi územnoplánovacia činnosť. Umiestňovať stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území možno len na základe územného rozhodnutia, ktoré je výstupom legislatívne definovaného procesu územného konania.

Účastníkmi územného konania sú navrhovateľ, obec a ten, komu toto postavenie vyplýva z osobitných predpisov. V územnom konaní o umiestnení stavby, o využívaní územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme sú účastníkmi konania aj právnické a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám vrátane susedných pozemkov a stavieb môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Územné rozhodnutie je dokument, v ktorom vymedzuje stavebný úrad územie na navrhovaný účel a určuje podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení v území a predovšetkým starostlivosť o životné prostredie včítane architektonických a urbanistických hodnôt v území a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Územnými rozhodnutiami sú:

- rozhodnutie o umiestnení stavby,
- rozhodnutie o využití územia,
- rozhodnutie o chránenom území alebo o ochrannom pásme,
- rozhodnutie o stavebnej uzávere.

Rozhodnutie o umiestnení stavby - ako výstup územného konania určuje stavebný pozemok, umiestnenie stavby na ňom a určujú sa ním tiež podmienky projektovej prípravy stavieb, prípadne umiestnenia informačných a propagačných zariadení. Toto rozhodnutie obsahuje najmä: meno a adresu navrhovateľa, druh a stručný opis stavby s uvedením jej kapacity, druhy a parcelné čísla pozemkov podľa evidencie nehnuteľností, na ktorých sa stavba umiestňuje, pri líniových a mimoriadne rozsiahlych stavbách opis územia, podmienky umiestnenia a projektovej prípravy stavby, rozhodnutie o námietkach účastníkov konania, čas platnosti rozhodnutia. V podmienkach umiestnenia stavby sa určia najmä požiadavky na ochranu a tvorbu životného prostredia, zabezpečenie súladu urbanistického a architektonického riešenia stavby s okolím, najmä výškové a polohové umiestnenia stavby, vrátane odstupov od hraníc pozemku a od susedných stavieb, výška stavby, požiadavky vyplývajúce zo stanovísk dotknutých orgánov štátnej správy. Územné konanie o umiestnení jednoduchej stavby alebo jej prístavby alebo nadstavby môže stavebný úrad zlúčiť so stavebným konaním v prípadoch, keď podmienky umiestnenia sú vzhľadom na pomery v území jednoznačné, pri iných stavbách možno tak postupovať len vtedy, ak je pre dané územie schválený územný plán, alebo územný projekt zóny. Rozhodnutie o umiestnení stavby nevyžadujú stavebné úpravy a udržiavacie práce, drobné stavby, stavby umiestňované v uzavretých priestoroch a zariadeniach vojenskej správy, Ministerstva vnútra, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Policajného zboru, ak sa nemení vonkajšie pôdorysné ohraničenie priestoru alebo zariadenia.

Rozhodnutím o využití územia, ktoré je výsledkom územného konania, sa určujú podmienky najmä:

- terénnych úprav, ktorými sa podstatne mení územný systém ekologickej stability, vzhľad krajiny alebo odtokové pomery,
- výsadby zelene a väčšej úpravy verejných sádov, parkov,
- zriaďovania a zrušenia ihrísk, skladovacích a odstavných plôch,
- delenia alebo scel'ovania pozemkov, pokiaľ podmienky pre ne neurčuje iné rozhodnutie alebo opatrenie,
- ťažobné a im podobné alebo s nimi súvisiace práce, ak osobitné predpisy nestanovujú inak.

Rozhodnutie o využití územia obsahuje najmä: meno a adresu navrhovateľa, označenie parcelných čísel pozemkov podľa evidencie nehnuteľností, stručný opis zmeny vo využití územia, podmienky nového využitia územia, rozhodnutie o námietkach účastníkov konania, čas platnosti rozhodnutia. Rozhodnutie o využití územia sa zlúči s rozhodnutím o umiestnení stavby, ak sa má na pozemku, ktorého sa rozhodnutie týka, realizovať aj stavba.

Rozhodnutie o chránenom území a ochrannom pásme - je jedným z výsledkov územného konania a vymedzuje územie, v ktorom sa zakazujú, alebo obmedzujú určité činnosti z dôvodov ochrany záujmov spoločnosti (ochrany ovzdušia, prevádzky priemyselných podnikov, ložísk nerastov, banských diel, dráh, telekomunikácií, letísk, priestorov na zabezpečenie obrany a bezpečnosti štátu, rozvodných sietí, geodetických bodov základného polohového, výškového a gravitačného poľa). Toto rozhodnutie obsahuje najmä: označenie a adresu navrhovateľa, vymedzenie územia, ktorého sa ochrana týka, podmienky ochrany, čas platnosti rozhodnutia.

Rozhodnutie o stavebnej uzávere - je výsledkom územného konania a vymedzuje územie, v ktorom sa trvale, alebo dočasne zakazuje, alebo obmedzuje stavebná činnosť, najmä pokiaľ by mohla sťažiť, alebo znemožniť budúce využitie územia, alebo jeho organizáciu podľa pripravovanej územnoplánovacej dokumentácie. Toto rozhodnutie obsahuje najmä: označenie a adresu navrhovateľa, vymedzenie územia, prípadne pozemkov podľa evidencie nehnuteľností, pre ktoré platí zákaz alebo obmedzenie stavebnej činnosti, rozsah zákazu alebo obmedzenie stavebnej činnosti, čas platnosti rozhodnutia.

PRÍLOHA 2.

SYSTÉM KRAJINNÉHO PLÁNOVANIA

Krajinné plánovanie je dôležitým nástrojom environmentálneho plánovania a environmentálnej politiky. Významnou mierou prispieva k uplatneniu a integrovaniu environmentálnych aspektov v dostatočne skorom štádiu plánovacieho procesu.

Krajinné/krajinnoekologické plánovanie je široko koncipovaná syntéza poznatkov o potenciálnych možnostiach ekologicky optimálneho využívania krajiny z hľadiska cieľavedomého vytvárania podmienok pre zachovanie a rozvoj zdravých populácií organizmov a človeka a pre rozvoj ľudskej spoločnosti.

Krajinné plánovanie možno chápať aj viac ako nástroj alebo metódu. Je to spôsob mediácie dialógu medzi ľudskými aktivitami a prírodnými procesmi, založený na poznatkoch o recipročných vzťahoch medzi ľuďmi a krajinou. Efektívne plánovanie využívania krajiny (land use) je výsledkom presných analytických a predikčných metód a musíme mať jasno v chápaní súčasných prístupov k analýze zdrojov. Krajinné plánovanie takou cestou riadenia alebo manažovania zmien v krajine, aby ľudské aktivity boli v súlade s prírodnými procesmi.

V krajinnom plánovaní sa už od jeho začiatkov využíval integrovaný prístup ku krajine, ktorý možno chápať ako celostný prístup, založený na integrácii jednotlivých prístupov, zosúladení požiadaviek voči krajine a vplyvov na krajinu tak, aby sa na jednej strane dosiahlo uspokojenie adekvátnych spoločenských požiadaviek a na druhej strane sa rešpektoval prirodzený potenciál krajiny a limity zaťažiteľnosti (únosnosť) (geo)ekosystémov.

Príbuzné pojmy/koncepty sú: celostnosť, prierezovosť, komplexnosť, syntéza, ekosystémový prístup. Ide o protiklad voči parciálnym, partikulárnym, skupinovým, rezortným či iným čiastkovým prístupom. Integrovaný prístup ku krajine a životnému prostrediu je významným nástrojom implementácie koncepcie udržateľného rozvoja.

Krajinné plánovanie sa na Slovensku uplatňuje už viac ako 40 rokov, široké využitie má najmä v úlohách spoločenskej praxe. Krajinné plány, ako nástroje krajinného plánovania, sa na Slovensku najviac využívajú v územnom plánovaní, komplexných projektoch pozemkových úprav a v ochrane prírody a krajiny. Vo vybraných prípadoch sa krajinný plán využíva aj pre miestne komunity na podporu Miestnej agendy 21. V súčasnosti sú podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov návrhy krajinných plánov iba súčasťou prieskumov a rozborov. Zatiaľ sa nástroje krajinného plánovania (až na výnimky) vyznačujú absenciou participácie, záväznosti návrhov a rozhodnutí.

Od roku 2004 je krajinný plán definovaný aj v Zákone č. 364/2004 Z. z. o vodách (vodný zákon). Vo vodnom zákone je spresnený plán manažmentu povodia a definuje sa tiež

väzba na krajinový plán: „plán manažmentu povodia sa povinne využíva v krajinnom plánovaní alebo môže byť krajinovým plánom“. Tieto plány sú v súčasnosti v štádiu prípravy.

Niektoré požiadavky krajinného plánovania sú premietnuté aj v ďalších zákonoch, a to v zákone o ochrane prírody a krajiny, v zákone o pozemkových úpravách, v zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a v zákone o lesoch. Krajinový plán nie je zatiaľ efektívne využívaný vo väzbe na procesy EIA a SEA. Chýbajú tiež strategicky orientované krajinné plány (krajinné koncepcie).

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov má veľmi významnú väzbu na ochranu, plánovanie a manažment krajiny, a to predovšetkým jeho časť týkajúca sa územného plánovania. Už tradične územné plánovanie má za cieľ sústavne a komplexne riešiť priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologická stabilita, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorba krajiny v súlade s princípmi udržateľného rozvoja. V zákone sa ďalej uvádza, že územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt. V rámci územných plánov ako ich súčasť sa vypracovávajú územné systémy ekologickej stability a celý rad ďalších podkladov, ktoré sa venujú okrem iného aj využívaniu prírodných zdrojov.

Územné plánovanie je originálnou kompetenciou miestnej samosprávy (obcí a samosprávnych krajov). V reálnej praxi často dochádza k silným tlakom investorov a k pomerne veľkým záberom pôdneho fondu na výstavbu nových investičných zámerov. Veľký podiel na zábere pôdy má aj výstavba cestných komunikácií. Deklarované ciele zákona o územnom plánovaní sa nie vždy do dôsledkov naplňajú a krajské pozemkové úrady udeľujú mnoho výnimiek. V mestách sa nie vždy rešpektujú záujmy ochrany prírody a krajiny a tiež ochrana kultúrnych pamiatok. Často sú realizované rozsiahle výrubky, podporuje sa výstavba budov nerešpektujúcich historický ráz mesta. Regulatívy vo viacerých prípadoch nie sú zreteľne formulované. Práve pri riešení týchto konfliktných situácií by mohol byť dobrým nástrojom krajinový plán. Podmienkou je však jeho správne zakomponovanie do plánovacieho procesu.

Potreba vytvoriť právny rámec pre integrovaný manažment krajiny, založený na najnovších poznatkoch krajinnej ekológie, a to pomocou krajinného plánu, viedla k zakotveniu tejto problematiky v právnom poriadku SR. Postavenie krajinného/krajinnoekologického plánu upravila novela stavebného zákona (Zákon č. 237/2000 Z. z.). Podľa znenia § 19 c ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (stavebný zákon) „pre územný plán regiónu a územný plán obce sa v rámci prieskumov a rozborov spracúva

optimálne priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia s prihliadnutím na krajinnoekologické, kultúrno-historické a socioekonomické podmienky (krajinnookologický plán – KEP)“. Regulatívy krajinnookologického plánovania obsahuje § 13 zákona „Záväzná časť a smerná časť územnoplánovacej dokumentácie“. Podľa § 139 a, ods. 4 „KEP je komplexný proces vzájomného zosúladovania priestorových požiadaviek hospodárskych a iných činností človeka s krajinnookologickými podmienkami, ktoré vyplývajú zo štruktúry krajiny. KEP súčasne zabezpečuje vyhovujúcu ekologickú stabilitu priestorovej štruktúry krajiny, ochranu a racionálne využívanie prírody, biodiverzity a prírodných zdrojov, tvorbu a ochranu územného systému ekologickej stability a bezprostredného životného prostredia človeka. Štruktúra krajiny a jej prvky sa prejavujú ako limity, obmedzenia alebo podporujúce faktory požadovaných činností v danom území“.

V roku 2000 bola na základe objednávky Ministerstva životného prostredia SR spracovaná metodika pre vypracovanie krajinných/krajinnookologických plánov. Cieľom metodických pokynov bolo vypracovať jednotný pokyn – postup spracovania, ktorý by bolo možné s menšími modifikáciami použiť na celom území Slovenska pre územný plán obce v rámci prieskumov a rozborov v mierke 1:10 000 až 1:5 000. Ekologicky optimálne priestorové usporiadanie a využívanie územia vychádza zo stanovenia alternatívneho ekologického výberu – v rozhodovacích tabuľkách, čím sa získava prehľad o vhodných a limitovaných činnostiach vhodných pre daný typ krajinnookologických komplexov. Výsledkom je mapa alternatívneho ekologického výberu. Ďalším výstupom je samotné vypracovanie krajinnookologického plánu, ktorý vznikne konfrontáciou alternatívneho ekologického výberu so súčasnou krajinnou štruktúrou (stanovenie ekologicky únosného využívania územia). Súčasťou krajinnookologického plánu sú opatrenia zamerané na zmiernenie niektorých negatívnych procesov v krajine, na zlepšenie funkčného využívania krajiny, ako aj na zlepšenie životného prostredia.

Metodický postup nebol oficiálne schválený a pre spracovateľov krajinnookologických plánov je iba určitým odporúčaním.

TVORBA KRAJINNOEKOLOGICKÉHO PLÁNU PODĽA METODICKÉHO POKYNU, KTORÝ VYCHÁDZA Z METODIKY LANDEP

Metodika LANDEP tvorila základ pre vypracovanie krajinného/krajinnookologického plánu tak, ako bol zakotvený v roku 2000 v stavebnom zákone, podľa ktorého sa za integrálnu súčasť prieskumov a rozborov považuje návrh optimálneho priestorového usporiadania a funkčného využívania územia s prihliadnutím na krajinnookologické, kultúrno-historické a socioekonomické podmienky.

Hlavným výstupom prieskumov a rozborov je výkres stretov záujmov v území (tzv. problémový výkres), vyjadrujúci najmä limity využívania územia vyplývajúce zo

všeobecne záväzných právnych predpisov, správnych rozhodnutí, rozvojových zámerov a z najdôležitejších problémov, ktoré treba v území riešiť. Práve krajinnoekologický plán môže zohrať významnú úlohu pri spracovaní uvedeného výkresu hlavných stretov záujmov, nakoľko výstupmi krajinnoekologického plánu sú:

- mapa krajinnoekologických komplexov – homogénne krajinnoekologické jednotky pre návrh priestorového a funkčného využitia územia,
- mapa environmentálnych problémov – špecifikácia a identifikácia environmentálnych problémov vyplývajúcich z pôsobenia stresových faktorov na prírodu, prírodné zdroje a životné prostredie,
- mapa alternatívneho ekologického výberu – pre každú plochu sa definuje súbor aktivít, ktoré je možné na danej ploche realizovať, t. j. stanovenie aktivít, ktoré nie sú limitované ani jednou vlastnosťou krajinnotvorných zložiek,
- mapa ekologicky optimálneho využívania – predstavuje výber optimálnej aktivity na danej ploche, vrátane ekostabilizačných opatrení.

Krajinnoekologický plán teda stanovuje mapy alternatívneho a optimálneho ekologického výberu, ktoré možno považovať za základné krajinnoekologické regulatívy rozvoja územia, nakoľko stanovujú:

- tie aktivity, ktoré z krajinnoekologického hľadiska nie je možné na danej parcele lokalizovať,
- tie aktivity, ktoré je možné na parcele lokalizovať, ale len za určitých – obmedzených podmienok s dodržaním striktného režimu hospodárenia,
- hierarchizáciu tých aktivít, ktoré sú z hľadiska krajinnoekologického najvhodnejšie na realizáciu na danej parcele.

Krajinnoekologické regulatívy by mali nevyhnutne vstupovať ako záväzné regulatívy pre spracovanie územných plánov obce alebo regiónu. Tieto výstupy by mali slúžiť ako základná informačná databáza pre spracovanie nasledovných častí územnoplánovacej dokumentácie:

- zásady a regulatívy priestorového a funkčného využívania územia,
- určenie prípustných, obmedzujúcich alebo vylučujúcich podmienok na využitie jednotlivých plôch a intenzitu ich využitia, určenie regulácie využitia jednotlivých plôch,
- zásady a regulatívy na umiestnenie občianskeho vybavenia územia, verejného dopravného a technického vybavenia,

- zásady a regulatívy na zachovanie kultúrno-historických hodnôt, na ochranu a využívanie prírodných zdrojov, na ochranu prírody a tvorbu krajiny, na vytváranie a udržiavanie ekologickej stability, vrátane plôch zelene,
- zásady a regulatívy na starostlivosť o životné prostredie,
- vymedzenie zastavaného územia obce, vymedzenie ochranných pásiem a chránených území,
- vymedzenie plôch na verejnoprospešné stavby, na vykonanie delenia a sceľovania pozemkov, na asanáciu, vypracovanie zoznamu verejnoprospešných stavieb.

Metodický postup ekologicky optimálneho využívania územia v rámci prieskumov a rozborov pre územný plán obce má tieto kroky:

- a. *Krajinnoekologická analýza* - je zameraná na získavanie a prehodnotenie vstupných informácií o vlastnostiach jednotlivých zložiek krajiny, a to: abiotických, biotických a socioekonomických. Výsledkom je spracovanie súboru máp vyjadrujúcich priestorovú diferenciáciu vlastností jednotlivých zložiek krajiny. Vypracúvajú sa tiež analýzy súčasnej krajinnej štruktúry, analýzy štruktúr ochrany krajiny a analýzy stresových faktorov a zdrojov.
- b. *Krajinnoekologická syntéza* - jej obsahom je tvorba, charakteristika a klasifikácia homogénnych priestorových areálov s približne rovnakými vlastnosťami sledovaných ukazovateľov. Výsledkom sú typy krajinnoekologických komplexov, ktoré sa odlišujú od susedných homogénnych areálov – typov s inou kombináciou hodnôt. Krajinnoekologické komplexy (KEK) sa stanovujú na základe syntézy informácií o abiotickom komplexe a súčasnej krajinnej štruktúre. Vznikajú postupnou superpozíciou (nakladaním) analytických mapových podkladov. Typy KEK sú charakterizované jednak kartografickým zobrazením, jednak tabuľkovými prehľadmi hodnôt analytických ukazovateľov.
- c. *Krajinnoekologická interpretácia* - účelom tohto kroku je pomocou analytických, čiastkovo-syntetických až syntetických vlastností krajiny stanoviť účelové (funkčné) vlastnosti krajiny ako pomocné kritérium na lokalizáciu navrhovaných činností a využívania krajiny. Tieto vlastnosti môžeme chápať aj ako kritérium pre hodnotenie typov KEK pre požadované činnosti. Interpretačné vlastnosti môžeme rozdeliť na: vlastnosti ovplyvňujúce lokalizáciu, vlastnosti ovplyvňujúce ekologický stav krajiny, vlastnosti charakterizujúce stupeň ohrozenia ekologickej

stability krajiny, ohrozenie záujmov ochrany prírody a prírodných zdrojov a pod. Príklady sú: erodovateľnosť, zamokrenosť, trofizmus, ekologická stabilita, ekologická zraniteľnosť a pod.

- d. *Krajinnoekologické hodnotenie (evalvácia)* - predstavuje proces stanovenia vhodnosti vlastností krajiny pre lokalizáciu vybraných spoločenských činností. Evalvácia je jadrom celého metodického postupu. Hodnotenie spočíva v konfrontácii požiadaviek na spoločenské aktivity v krajine (využívanie územia) a reálnymi vlastnosťami krajinnoekologických komplexov pomocou krajinnoekologických, environmentálnych a ďalších limitov. Do evalvačného procesu vstupujú:
- krajinnoekologické podklady – súbor jednoznačne definovaných krajinnoekologických podkladov, ktoré sú reprezentované syntetickými jednotkami – typmi KEK (zložené z typov abiokomplexov ABK, súčasnej krajinnej štruktúry SKŠ, komplexov socioekonomických javov pozitívnych KSJP, komplexov socioekonomických javov negatívnych KSJN, komplexov prirodzených stresových faktorov KPSF); typy majú svoje reálne priestorové vyjadrenie na mapách s rôznou kombináciou prírodných a socioekonomických ukazovateľov krajiny,
 - navrhované činnosti a využívanie krajiny – odrážajú požiadavky sídelného spoločenstva na jeho rozvoj a využitie krajiny daného sídla.
- e. *Krajinnoekologická propozícia* - je zameraná na prenos výsledkov rozhodovacieho procesu na mapový podklad v troch krokoch.
- Stanovenie alternatívneho ekologického výberu, spravidla sa realizuje v rozhodovacej matici/tabuľke, ktorá znamená, že pre každú plochu daného územia na základe syntézy nelimitovaných aktivít podľa uvedených ukazovateľov stanovíme:
 - tie aktivity, ktoré z hľadiska krajinnoekologického nie je možné na danej parcele lokalizovať,
 - tie aktivity, ktoré je možné z hľadiska krajinnoekologického lokalizovať, ale za určitých (obmedzených) podmienok s dodržaním striktného režimu hospodárenia, so stanovenými technológiami a pod.,
 - hierarchizáciu tých aktivít, ktoré sú z hľadiska krajinnoekologického najvhodnejšie na realizáciu na danej parcele,

- Stanovenie ekologicky optimálneho využívania územia - stanovenie najvhodnejšej aktivity pre každú plochu. Výsledný návrh krajinnoekologicky optimálneho využitia územia dostávame konfrontáciou alternatívneho ekologického výberu so súčasnou krajinnou štruktúrou. V procese výberu sa vychádza z nasledovných zásad:
 - ak prvok SKŠ je v rámci nelimitovaných aktivít a v limitných tabuľkách dosahuje hodnotu 1, nechávame súčasné využitie bez zmeny,
 - ak prvok SKŠ je v rámci nelimitovaných aktivít a v limitných tabuľkách dosahuje hodnotu 0, je potrebné znížiť jeho intenzitu alebo je potrebné definovať opatrenia, na základe ktorých je možné socioekonomickú aktivitu na danej ploche realizovať,
 - ak prvok SKŠ v rámci alternatívneho krajinnoekologického návrhu je limitovaný, t. j. v limitných tabuľkách dosahuje hodnotu „L“, navrhujeme zmenu SKŠ a zároveň navrhujeme socioekonomickú aktivitu, ktorá z alternatívneho výberu vyšla ako najvhodnejšia.

Pri návrhoch zároveň rešpektujeme SKŠ a priestorovo-realizačné limity a obmedzenia vyplývajúce z pôsobenia SKŠ, t. j. aj keď sú niektoré aktivity limitované, napr. zastavané plochy, závody, cesty a pod. nenavrhujeme zmenu, pretože tento návrh nezávisí len od ekologických limitov, ale navrhujeme opatrenia na zmiernenie ich negatívneho vplyvu.

- Stanovenie krajinnoekologických opatrení, zameraných napr. na zmiernenie nepriaznivých vplyvov človeka na krajinu, na zlepšenie kvality životného prostredia a zdravia obyvateľov, na zabezpečenie ekologickej stability a biodiverzity, na zmiernenie pôsobenia stresových faktorov, na zlepšenie štruktúry krajinného obrazu a pod.

Výsledkom procesu je návrh priestorovej a funkčnej optimalizácie daného územia a stanovenie opatrení nevyhnutných na zabezpečenie krajinnoekologicky optimálneho využitia územia.

IDENTIFIKÁCIA ENVIRONMENTÁLNYCH PROBLÉMOV

Významnou súčasťou hodnotenia (evalvácie) je identifikácia problémov pozostávajúcich z hodnotenia ohrozených javov (ochrana krajiny a významné krajinárske a ekologické štruktúry) a ohrozujúcich javov (stresové javy a zdroje). Vyjadrujú ohrozenie krajiny, jej jednotlivých zložiek a prvkov v dôsledku pôsobenia stresových javov, či už prírodných

alebo sekundárnych. Taktiež predstavujú bariéry voči prvkom územného systému ekologickej stability, prvkom ochrany prírody a krajiny a pod.

Typy problémov reprezentujú strety záujmov ochrany prírody a krajiny so stresovými javmi a zdrojmi. Na mape sa spravidla vyznačia nasledovné typy problémov, ktoré sú charakterizované príslušným stupňom ohrozenia životného prostredia:

- problémy ohrozenia prvkov ÚSES a prvkov ochrany prírody a krajiny,
- problémy ohrozenia priestorovej stability územia,
- problémy ohrozenia prírodných a kultúrno-historických zdrojov, problémy ohrozenia životného prostredia.

Stanovenie stupňov vhodnosti pre realizáciu socioekonomických aktivít

V rámci spracovania krajinnoekologického plánu sa v etape hodnotenia zväčša stanovujú tri stupne vhodnosti/nevhodnosti realizácie socioekonomických aktivít na danej ploche, a to:

- limit – realizácia socioeconomickej aktivity je na danej ploche vylúčená,
- obmedzenie – realizácia socioeconomickej aktivity je na danej ploche menej vhodná, t. j. realizácia je možná za určitých presne stanovených podmienok,
- realizácia socioeconomickej aktivity je na danej ploche vhodná.

Limity a obmedzenia nepôsobia v krajine izolovane, ale synergicky. Lokalizácia príslušnej spoločenskej činnosti môže byť limitovaná alebo obmedzovaná dvoma i viacerými faktormi. Určenie limitujúcich a obmedzujúcich faktorov pre danú aktivitu vychádza z posúdenia funkčného vzťahu medzi vlastnosťami územnotvorných prvkov abiotického, biotického a socioekonomického komplexu a požadovanou spoločenskou aktivitou. Základné princípy limitácie sú nasledovné:

- Abiotické podmienky predstavujú determinujúce faktory podmieňujúce rôznorodosť podmienok daného územia. Táto diferenciácia určuje aj rôzne formy využitia územia. Vzhľadom na trvalý, nezmeniteľný charakter týchto prvkov, vlastnosti abiotických prvkov krajiny je nevyhnutné považovať za determinujúce faktory socioekonomického rozvoja.
- V lokalitách citlivých a náchylných na prejavy degradačných procesov (lokality náchylne na eróžno-akumulačné procesy, zosuvy, zemetrasenia a pod.) v dôsledku realizácie socioekonomických aktivít je potrebné realizovať také využitie zeme, ktoré zmierňuje negatívne prejavy uvedených rizikových faktorov.

- V chránených územiach, ekologicky hodnotných a stabilných územiach (lokalita územného systému ekologickej stability) je potrebné prioritne podporovať rozvoj, ktorý neohrozuje prírodné hodnoty krajinných celkov, ide predovšetkým o rozvoj vedecko-výskumných, prírodno-ochranných, prípadne liečebno-rekreačných aktivít a pod.
- V územiach s legislatívne vymedzenou ochranou prírodných zdrojov je potrebné vylúčiť rozvoj tých socioekonomických aktivít, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť jednotlivé prírodné zdroje a prioritne rozvíjať aktivity zamerané na podporu ochranných funkcií jednotlivých prírodných zdrojov.
- V územiach vyznačujúcich sa silným zaťažením stresovými faktormi, ako je znečistené ovzdušie, kontaminácia pôdy a vody, nadmerné zaťaženie hlukom, sa vylučujú aktivity citlivé na hygienické parametre prostredia.
- Územia bez záťaže stresovými faktormi nie sú vhodné na lokalizáciu prevádzok, ktoré by mohli ohroziť súčasnú vyhovujúcu hygienickú kvalitu. Sú vhodné predovšetkým na rozvoj aktivít s vysokými nárokmi na hygienické parametre. Pre takéto územia je vhodný rozvoj bývania, rekreácie, areálov občianskej vybavenosti, pestovanie poľnohospodárskych plodín na priamy konzum, vinohradníctva a pod.

Definícia environmentálnych limitov a ich klasifikácia

Základom hodnotenia (tzv. rozhodovacieho procesu) v krajinnom plánovaní je stanovenie vhodnosti vlastností jednotlivých krajinotvorných zložiek pre realizáciu socioekonomických aktivít – limitujúcich a obmedzujúcich faktorov.

Environmentálny limit je prahová hodnota – najvyššie prípustná hodnota sledovaného ukazovateľa krajiny (alebo súboru ukazovateľov) k navrhovanej aktivite, ktorá zabezpečuje bezkonfliktné využívanie krajiny človekom. Vyjadruje súbor podmienok a javov, ktoré tvoria vhodné predpoklady pre jednotlivé ľudské aktivity a život človeka na Zemi bez výrazného narušenia, resp. ohrozenia zložiek, väzieb a procesov v krajine. Stanovovanie limitov vyplýva jednak z účelových vlastností krajiny (z abiotických, biotických a socioekonomických), ako i z legislatívnych predpisov a noriem. Environmentálne limity sú podmienené vlastnosťami krajiny a jej krajinotvorných zložiek. Vychádzajú z environmentálneho hodnotenia týchto zložiek. Na základe charakteru ich pôsobenia možno environmentálne limity rozčleniť do nasledovných skupín (tabuľka 3):

- abiotické limity,
- limity vyplývajúce z pôsobenia prirodzených stresových faktorov – prirodzené hazardy a riziká,

- limity súčasnej krajinnej štruktúry,
- limity vyplývajúce z ochrany prírody a krajiny,
- limity vyplývajúce z antropogénnych stresových faktorov.

Tabuľka 3 Environmentálne limity

Okruh environmentálnych limitov (EL)	Environmentálne limity
EL vyplývajúce z pôsobenia prirodzených rizík a hazardov	- územia citlivé v dôsledku pôsobenia geodynamických procesov (zosuvné územia, lavíny, zóny zvýšeného erózneho pôsobenia) - inundované územia (nivy riek) - oblasti seizmického ohrozenia (zóny s hrozbou zemetrasení) - oblasti zvýšenej rádioaktivity rádionuklidov (územia so stredným a vysokým radónovým rizikom)
EL vyplývajúce zo súčasného využívania územia	- bodové prvky – reprezentujú technické prvky súčasnej krajinnej štruktúry bodového charakteru - líniové prvky – reprezentujú technické prvky súčasnej krajinnej štruktúry líniového charakteru - plošné areály – areály relatívne väčšieho územného rozsahu, zväčša poloprírodného charakteru, stupeň limitácie je rôznorodý – najvyšší majú vodné plochy, stredný zastavané plochy, menší pôdny fond
EL vyplývajúce z potrieb ochrany biodiverzity a stability krajiny	- chránené územia podľa zákona o ochrane prírody a krajiny - prvky územného systému ekologickej stability - lokality významných biotopov – lokality významné z hľadiska ochrany bioty mimo chránených území (genofondové lokality, lokality patriace do NATURA 2000, Ramsarské lokality a pod.)
EL vyplývajúce z potrieb ochrany a racionálneho využívania prírodných zdrojov	Vodné, lesné, pôdne zdroje a zdroje nerastných surovín: - ochranné zóny vodných zdrojov - ochranné pásma minerálnych liečivých vôd - chránené bonitované pôdno-ekologické jednotky - chránené územia lesných zdrojov - chránené ložiskové územia
EL vyplývajúce z funkčného vymedzenia zóny za účelom ochrany technických objektov alebo za účelom ochrany okolia pred ich nepriaznivým pôsobením	- ochranné pásma priemyselných areálov, živočíšnych fariem, skládok odpadu) - ochranné pásma líniových technických prvkov (cesty, železnice, vedenia elektrického napätia) - vojenské zóny
EL vyplývajúce z funkčného vymedzenia zóny za účelom ochrany kultúrnych pamiatok	Zdroje kultúrneho dedičstva: - pamätníky, kultúrne pamiatky, pamiatkové rezervácie, pamiatkové zóny; archeologické náleziská; historické krajinne štruktúry
EL charakteru hygienických limitov	- znečistenie ovzdušia - zaťaženie prostredia hlukom a pachom - poškodenie vegetácie - znečistenie vôd - kontaminácia a degradácia pôd
EL vyplývajúce zo zákonitostí a princípov fungovania územia ako celku	- polohové – vychádzajúce z morfometrických parametrov reliéfu (limitujúco pôsobia z hľadiska dostupnosti a využiteľnosti parciel) - únosná zaťažiteľnosť a zraniteľnosť územia - prípustné zaťaženie z hľadiska percepcie obyvateľstva - estetické aspekty - kultúrno-historické aspekty

PRÍLOHA 3.

SYSTÉM STRATEGICKÉHO SOCIOEKONOMICKÉHO PLÁNOVANIA ROZVOJA ÚZEMNÝCH SUBJEKTOV

Manažment socioekonomického rozvoja územných subjektov – obcí, miest, samosprávnych krajov a štátu je komplexnou problematikou a zasahuje do všetkých relevantných aspektov: sociálno-ekonomických, prírodno-environmentálnych a technicko-územných. Medzi kvalitným riadením a manažovaním rozvoja všetkých týchto úrovní existuje veľmi úzka, často ťažko hľadajúc hranice, súvislosť.

Model verejnej správy v SR predpokladá územnú zhodu medzi orgánmi zodpovednými za správu územia a plánovacími dokumentmi, t. j. na miestnej úrovni (obec) zodpovedajú za rozvoj územia volené orgány obce (starosta, zastupiteľstvo), ktoré majú k dispozícii plánovacie, rozhodovacie, ekonomické a personálne nástroje. Ten istý princíp platí aj pre krajskú úroveň a centrálnu úroveň.

Riadenie územného a socioekonomického rozvoja sleduje v rámci celej EÚ jeden základný cieľ, a tým je zabezpečenie kvality života jeho obyvateľov a jej udržateľnosť. Obce a mestá v SR a od 1. 1. 2002 aj samosprávne kraje majú k dispozícii viaceré nástroje manažmentu rozvoja a zvyšovanie kvality života jej obyvateľov:

- plánovacie nástroje (regulácia a rozvoj územia),
- ekonomické nástroje (daňové, finančné - rozpočet, majetok),
- normotvornú činnosť (všeobecne záväzné nariadenia vo vlastných úlohách),
- personálnu nezávislosť (výber kvalitných zamestnancov, voľba poslancov).

Systém manažmentu rozvoja územných subjektov v SR sa v súčasnosti odvíja od filozofie ex-ante prístupu s dominanciou ústretových plánovacích krokov. Vlastné plánovacie aktivity by mali byť založené na operacionalizácii priestorových koncepcií rozvoja. Kľúčovým bodom legislatívne upraveného plánovacieho procesu je politické rozhodnutie príslušného samosprávneho orgánu, ktoré napĺňa obsah plánovacej zvrchovanosti. Vhodnosť a efektivita tohto prístupu v politike priestorového rozvoja vo vzťahu k zabezpečeniu udržateľnosti priestorového rozvoja ako nadriadenému cieľu je, žiaľ, neraz spochybnená práve tým, že spracovanie územno-plánovacej dokumentácie nevychádza z jasne formulovanej stratégie sociálneho, ekonomického a environmentálneho rozvoja, ale viac-menej reaguje len na konfrontáciu záujmov v území, resp. na už existujúci tlak na zmenu funkčného využitia.

Do roku 2001 malo na miestnej úrovni územné plánovanie postavenie „monopolného“ plánovacieho nástroja. Po dlhšej diskusii nastal prelom konštituovaním nového systému plánovania na základe Zákona č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a následne jeho novelizácií. Táto právna norma okrem iného ustanovila, že hlavnú úlohu

pri strategickom plánovaní podpory regionálneho rozvoja zohrávajú orgány štátnej správy, obcí a samosprávnych krajov. Jeho prijatie urýchlila potreba plánovacieho rámca pre využitie predvstupovej pomoci a štrukturálnych fondov EÚ v nadväznosti na to, že EÚ v zmysle princípu programovania viaže poskytnutie podpory zo svojich fondov na existenciu strategických rozvojových dokumentov.

Na tento zákon nadväzoval Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, ktorý na obce delegoval aj kompetenciu „vykonávania stratégie regionálneho rozvoja“ a „vypracovávanía programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja“.

Dňom 1. 1. 2009 vstúpila do platnosti nová legislatívna norma vo forme Zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja. Tento zákon otvára priestor pre komunikáciu orgánov štátnej správy, regionálnej samosprávy a miestnej samosprávy k efektívnemu využívaniu verejných zdrojov bez zásahu do foriem podpory a rozvojových dokumentov, ktoré ponecháva ako dokumenty, ktorých spracovanie nie je povinné, a ktoré nemajú charakter všeobecnej záväznosti. Zároveň zákon však podmieňuje predloženie žiadosti o poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a z doplnkových zdrojov (finančné prostriedky z EÚ) schváleným programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja a príslušnej územnoplánovacej dokumentácie (ak jej spracovanie vyžaduje Zákon č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov) príslušnej úrovne (vyššieho územného celku, resp. obce).

Zákon č. 539/2008 Z. z. v zmysle neskorších noviel definuje základné strategicko-plánovacie dokumenty na úrovni štátu – Národnú stratégiu regionálneho rozvoja, na regionálnej úrovni – program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územnosprávneho celku (PHRSR VÚC), na subregionálnej úrovni – program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja skupiny obcí (PHRSR skupiny obcí) a na lokálnej úrovni – program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce (PHRSR obce). V stručnosti tiež vymedzuje základný obsah a prístupy k tvorbe programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja.

Základným plánovacím dokumentom strategického socioekonomického plánovania na úrovni štátu je Národná stratégia regionálneho rozvoja. V zmysle uznesenia Vlády SR hlavný implementačný dokument Agendy 2030 v SR – Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030 bude plniť aj úlohu Národnej stratégie regionálneho rozvoja v zmysle zákona, čím sa posilní nielen medziodvetová integračná a harmonizačná funkcia tohto dokumentu, ale aj jeho autorita.

V zmysle zákona je PHRSR VÚC strednodobým rozvojovým dokumentom, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie regiónu. Skladá sa z piatich častí:

- analytickej časti založenej na databáze informácií a ukazovateľov, ktorá obsahuje komplexné hodnotenie a analýzu východiskovej situácie VÚC, odhad jeho budúceho vývoja, možné riziká a ohrozenia vo väzbe na existujúce stratégie a koncepcie a využívanie vnútorného potenciálu územia, jeho limitov a rozvoja územia VÚC,
- strategickej časti, ktorá obsahuje stratégiu rozvoja VÚC pri zohľadnení jeho vnútorných špecifik a určí hlavné ciele a priority rozvoja VÚC pri rešpektovaní princípov regionálnej politiky v záujme dosiahnutia vyváženého udržateľného rozvoja územia,
- programovej časti, ktorá obsahuje najmä zoznam opatrení a aktivít na zabezpečenie realizácie programu rozvoja VÚC,
- realizačnej časti, ktorá je zameraná na popis postupov inštitucionálneho a organizačného zabezpečenia realizácie programu rozvoja VÚC, systém monitorovania a hodnotenia plnenia programu rozvoja VÚC s ustanovením merateľných ukazovateľov, vecný a časový harmonogram realizácie programu rozvoja VÚC formou akčných plánov, a
- finančnej časti, ktorá obsahuje finančné zabezpečenie jednotlivých opatrení a aktivít, inštitucionálnej a organizačnej stránky realizácie programu rozvoja VÚC.

PHRSR obce je v zmysle zákona strednodobým rozvojovým dokumentom, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja VÚC, na území ktorého sa obec nachádza, a je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce. Tento strategický dokument sa skladá tiež z piatich častí:

- analytickej časti, ktorá obsahuje komplexné hodnotenie a analýzu východiskovej situácie obce, odhad jej budúceho vývoja, možné riziká a ohrozenia vo väzbe na existujúce stratégie a koncepcie a využívanie vnútorného potenciálu územia, jeho limitov a rozvoja, definovanie podmienok udržateľného rozvoja obce,
- strategickej časti, ktorá obsahuje stratégiu rozvoja obce pri zohľadnení jej vnútorných špecifik a určí hlavné smery, priority a ciele rozvoja obce rešpektovaním princípov regionálnej politiky s cieľom dosiahnutia vyváženého udržateľného rozvoja územia,
- programovej časti, ktorá obsahuje najmä zoznam opatrení a aktivít na zabezpečenie realizácie programu rozvoja obce,
- realizačnej časti, ktorá je zameraná na popis postupov inštitucionálneho zabezpečenia formou partnerstva a organizačné zabezpečenie realizácie

programu rozvoja obce, systém monitorovania a hodnotenia plnenia programu rozvoja obce s ustanovením merateľných ukazovateľov, vecný a časový harmonogram realizácie programu rozvoja obce formou akčných plánov a

- o finančnej časti, ktorá obsahuje finančné zabezpečenie jednotlivých opatrení a aktivít, inštitucionálnej a organizačnej stránky realizácie programu rozvoja obce.

Zákon umožňuje spoločné spracovanie PHRSR pre viacero obcí, pričom tento Spoločný program rozvoja obcí je strednodobým rozvojovým dokumentom, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja VÚC, na území ktorého sa obce nachádzajú a je vypracovaný podľa záväzných častí územnoplánovacích dokumentácií združených obcí. Jeho obsah je identický s obsahom programu rozvoja obce.

Programy hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obcí a vyšších územných celkov ako základných dokumentov strednodobého strategického integrovaného plánovania rozvoja obce, skupiny obcí a VÚC by mali byť spracovávané tak ,aby:

- o spĺňali požiadavky na tvorbu základných dokumentov podpory regionálneho rozvoja podľa § 5, 7, 8 a 8a zákona,
- o plnili úlohu programovacích dokumentov pre implementáciu EŠIF,
- o boli kľúčovými nástrojmi implementácie a územnej koordinácie napĺňania cieľov Vízie a stratégie rozvoja Slovenska do roku 2030¹ a implementácie Národného investičného plánu SR³,
- o boli nástrojmi formulovania a implementácie smart teda rozumných integrovaných rozvojových stratégií regiónov, miest, obcí a ich skupín s využitím inovatívnych prístupov pre efektívnejšie zabezpečenie kvality života občanov,
- o boli relevantnými východiskami pre programové rozpočtovanie obcí a následný monitoring a hodnotenie v zmysle zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,
- o boli nástrojmi integrácie verejných politík na úrovni regiónov a obcí a zabezpečenia skutočného zvýšenia kvality života obyvateľov, zlepšenia podnikateľského prostredia a prístupu občanov k rozhodovaniu,
- o boli nástrojom efektívneho, aktívneho a vecného zapojenia aktérov regionálneho rozvoja nielen do definovania potrieb, priorít, cieľov, stratégií rozvoja obce, skupiny obcí a VÚC, ale aj do implementácie, riadenia a monitorovania stratégií,

³ Uznesenie vlády SR č. 412/2018 z 12. septembra 2018

- podporovali vytváranie systému integrovaného územného manažmentu (integrujúceho sektorové politiky a investičné intervencie verejného sektora), efektívnych štruktúr verejnej správy a služieb verejnosti čo najbližšie k občanovi v polycentrickej sústave obcí a miest,
- boli postavené na vecnom prístupe k riešeniu výziev a problémov rozvoja obcí a regiónov založenom na ich poznaní, objektívnom zhodnotení a hľadaní najefektívnejších a najúčinnnejších riešení s využitím najnovších poznatkov, techník a technológií.
- boli užitočným, efektívnym a vecným nástrojom pre potreby orgánov samosprávy.

Zákon podrobne nedefinuje proces tvorby strategicko-plánovacích dokumentov sociálneho a ekonomického rozvoja. V duchu zákona však je jasné, že proces spracovania PHRSR nie je jednorazovou izolovanou činnosťou, ktorú zabezpečí „na kľúč“ externá firma, ale je súčasťou strategického riadenia obcí a regiónov zahrňujúceho cyklus: strategické plánovanie – programovanie – realizácia a jej riadenie vrátane riadenia zdrojov (vrátane finančného manažmentu) – monitoring a hodnotenie – adaptácia stratégie, resp. tvorba novej stratégie. Len tak má ich tvorba zmysel, je efektívna, a zabezpečuje dosiahnutie želaných výsledkov v neustále meniacom sa prostredí.

V systéme strategického riadenia musí tvorba PHRSR ako integrovaných rozvojových plánovacích dokumentov predstavovať ústrednú časť strategického plánovania zastrešujúcu všetky ostatné plánovacie dokumenty obce, resp. VÚC, ktoré musia byť chápané ako doplňujúce, prehľbujúce a implementačné. Týka sa to tak odvetvových plánovacích dokumentov, ako aj problémovo orientovaných plánovacích dokumentov.

Tvorba PHRSR musí vychádzať z detailného poznania problematiky rozvoja obce, skupiny obcí, resp. VÚC opierajúc sa o poznanie a skúsenosti občanov a ďalších aktérov rozvoja, o údaje z databáz, vlastný doplňujúci zber údajov v teréne, ohodnotenie implementácie predchádzajúcich plánovacích dokumentov a tiež o domáce aj zahraničné príklady dobrej praxe. Musí tiež vychádzať z rámcov daných nadradenými plánovacími dokumentmi, plánmi a zámermi rozvoja aktérov regionálneho rozvoja v zmysle princípu subsidiarity.

Proces tvorby PHRSR ako integrovaných strednodobých strategických rozvojových dokumentov musí mať na zreteli princíp doplnkovosti v troch dimenziách:

- v systéme strategického riadenia a plánovania tým, že jeho výstupy budú komplementárne s výstupmi plánovania na iných hierarchických úrovniach, časových horizontoch, obciach a regiónoch a tiež s inými strategickými dokumentmi v ich obsahu, miere detailnosti resp. generalizácie,

- v samotných PHRSR tím, že zabezpečia doplnkovosť priorít, cieľov, využívania prístupov, metód, nástrojov a zdrojov, avšak súčasne umožnia ich synergie,
- v procese tvorby PHRSR tím, že využijú efektívne integráciu procesov participácie v procese samotnej tvorby strategického dokumentu s procesmi participácie v rámci strategického environmentálneho hodnotenia tak, aby bola zabezpečená ich doplnkovosť a zamedzilo sa formálnosti využitia nástrojov participácie.

Proces tvorby a schvaľovania PHRSR musí byť zrozumiteľný, transparentný a ľahko uchopiteľný orgánmi samosprávy, všetkými skupinami občanov a ďalších aktérov regionálneho rozvoja. PHRSR musia byť výstupom strategického plánovacieho participatívneho procesu, ktorého úlohou je na základe zozbieraných dát, ich analýz a hodnotení formovať predstavu o želanom rozvoji, definovať jeho ciele, cestu, nástroje a zdroje pre zabezpečenie ich dosiahnutia pri súčasnom zohľadnení podmienok rozvoja, reálneho stavu prostredia, súvislostí a trendov vývoja.

Participácia sociálno-ekonomických partnerov na procese tvorby PHRSR je predpokladom nielen širokej akceptácie stratégie a nástrojom dosiahnutia konsenzu o jej podobe, ale je predovšetkým podmienkou účasti sociálno-ekonomických partnerov na jej implementácii. Stratégia rozvoja, ktorá je jadrom PHRSR, totiž nemôže byť realizovaná iba orgánmi územnej samosprávy, ale musí byť realizovaná v partnerstve aktérov lokálneho/regionálneho rozvoja. Preto sa v zmysle zákona PHRSR vypracúvajú s uplatnením princípov partnerstva. Partnerstvo je podľa §2 písm. g) zákona forma spolupráce medzi sociálno-ekonomickými partnermi, ktorí zabezpečujú hospodársky, sociálny, alebo územný rozvoj dotknutej obce či regiónu s ohľadom na jeho udržateľnosť.

Proces tvorby a obsah PHRSR musia byť jasne koncentrované na zhodnotenie potenciálu rozvoja obce, skupiny obcí, či VÚC, na kľúčové výzvy, problémy a limity, osobitne na tie, ktoré sú ako kritické vnímané občanmi a ostatnými sociálno-ekonomickými partnermi. Pritom je treba venovať pozornosť aj očakávaným výzvam a problémom vyplývajúcim z vývoja okolitého socioekonomického a prírodného prostredia, prevencii, zmierňovaniu a kompenzácií ich negatívnych vplyvov. Zároveň tento proces musí mať na zreteli vyváženosť a synergiu medzi podporou hybných síl rozvoja obce a regiónu a uplatnením princípu solidárnosti voči znevýhodneným skupinám obyvateľstva, častiam obcí, obciam a územiám.

Cieľom procesu tvorby PHRSR nie je definovanie súboru investícií z verejných zdrojov a podmienok pre ich riadenie, ale definovanie stratégie obsahujúcej prepojený súbor formálnych a neformálnych nástrojov (riadiacich, organizačných, inštitucionálnych, finančných, investičných...), ktorých nositeľmi sú rôzni aktéri rozvoja, využívajúci ich v smere dosiahnutia spoločne vytýčených cieľov. Zoznam budúcich investícií, projektov a aktivít je možné vypracovať následne na základe PHRSR. Toto mení rozhodujúcou

mierou doterajšie chápanie procesov strategického plánovania ako procesu pozostávajúceho z programovania, finančného riadenia a monitorovania a hodnotenia a následne celý metodický prístup k tvorbe programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja.

Proces prípravy PHRSR je možné logicky rozdeliť do jednotlivých základných fáz obsahujúcich kroky, v ktorých jednotliví aktéri majú svoju špecifickú úlohu a sú využívané špecifické nástroje a techniky:

- Fáza 1. – Identifikácia potreby a impulzov vypracovania PHRSR a rozhodnutie o začatí prípravných prác
- Fáza 2. – Prípravné práce, spracovanie a schválenie vstupnej správy
- Fáza 3. – Inventarizačná, analytická a prognostická fáza spracovania PHRSR
- Fáza 4. – Stanovenie strategického smerovania, priorít a strategických cieľov PHRSR
- Fáza 5. – Návrh vlastnej stratégie – strategického prístupu, postupu a nástrojov na dosiahnutie vízie a cieľov
- Fáza 6. – Nastavenie implementácie, financovania, monitorovania a vyhodnocovania PHRSR
- Fáza 7. – Prerokovanie a schvaľovanie návrhu PHRSR

Popis obsahu týchto fáz je možné nájsť v Metodike tvorby a implementácie programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov, programov rozvoja obcí a skupín obcí, ktorá je odporúčacím dokumentom vydávaným ústredným orgánom štátnej správy zodpovedným za politiku regionálneho rozvoja, ktorým v súčasnosti je Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (www.vicepriemer.gov.sk).

Pre uchopenie stále rastúcej dynamiky socioekonomického rozvoja priestorových systémov je (za značnej stochastičnosti správania sa jeho jednotlivých aktérov) nevyhnutnou nielen flexibilita a schopnosť rýchleho reagovania na aktuálne problémy, ale aj úplne nové inštrumentárium neformálnych plánovacích nástrojov umožňujúcich tiež širšiu aplikáciu participatívnych plánovacích metód. Ich pozitívnym prínosom by bola nielen vyššia objektívnosť rozhodovacieho procesu, ale predovšetkým vyššia sociálna akceptácia, a tým aj zaangažovanosť na realizácii rozvojových koncepcií. Potrebná je tiež väčšia integrácia rôznych nástrojov a inštitucionalizovaných systémov plánovania. Preto sa pripravuje nová zákonná norma upravujúca problematiku strategického manažmentu rozvoja územných subjektov.

ZOZNAM INFORMAČNÝCH ZDROJOV

Aarhuský dohovor. 1998. www.ec.europa.eu/environment/aarhus

Afheldt, H. 2001. Raumplanung – ohne oeffentliches Interesse? Konferenz Zukunftsforum Raumplanung, Bonn.

Ahern, J. 2005. Theories, methods and strategies for sustainable landscape planning. In: Tress, B., Tress, G., Fry, G., Opdam, P. (eds.). From landscape research to landscape planning: Aspects of integration, education and application. Springer. p. 110-131.

Bastian, O., Krönert, R., Lipský Z. 2006. Landscape diagnosis on different space and time scales – a challenge for landscape planning. *Landscape Ecology*, 21, p. 359-374.

Buchta, P. 1993. Politická dôvera občanov k miestnej samospráve a sociálne charakteristiky ich politickej participácie. In: *Sociológia* č.1-2, s. 119-129.

CEMAT. 1999. Hlavné princípy pre udržateľný priestorový rozvoj európskeho kontinentu, Správa o postupe č. 2. In: *European Policy in Regional and Municipal Planning*, TEMPUS PHARE CME, Bratislava ROAD/FA STU, p. 3-39.

CEMAT. 1983. The European Regional/Spatial Planning Charter - Torremolinos Charter, 6th Session of the CEMAT Torremolinos: European Commission/CEMAT. TEMPUS PHARE CME, Bratislava/Kežmarok, ROAD/FA STU.

Clarke, K. C. 1999. *Getting Started with Geographic Information Systems*. 2nd ed., New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, p. 7-53.

Collis, D., Montgomery, C. 1995. Competing on Resources: Strategy in 1990's. *Harvard Business Review*. 4, ISSN: 0017-8012.

Davidová, T., Finka, M., Hurtová, N., Bohuš, P., Sekeráková, L., Králik, J. 2004. DIPROSMITO Kyjev: Slovensko-maďarsko-ukrajinský slovník v územnom plánovaní, SAŽP Banská Bystrica.

DeMers, M. N. 2000. *Fundamentals of Geographic Information System*, 2nd ed. New York, John Wiley & Sons, p. 3-68.

Dienel, P. C. 2008. *Plánovací buňka. Občan jako šance*. Nakladatelství Marek Belza, Krásna Líba, ISBN 978-80-87116-05-0, 286 p.

Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certian plans and programmes relating to the environment. *Official Journal of the European Union* L 156, p. 17-24.

Dobrucká, L. a kol. 2007. Strategický rozvojový plán obce. PEEM, ISBN 978-80-89197-77-4.

Dobrucká, L. a kol. 2007. Tvorba strategického rozvojového plánu obce. PEEM, ISBN 978-80-89197-66-8.

Dobucká, L. a kol. 2007. Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku. PEEM, ISBN 978-80-89197-74-3.

Dower, M. 2008. The European Landscape Convention – its origins, scope and implications for planning and integrated spatial management, In: Proc. of the 7th Meeting of the Council of Europe of the Workshops for the Implementation of the European Landscape Convention. „Landscape in planning policies and governance: Towards integrated spatial management. 24-25 April 2008, Piešťany. Council of Europe Publishing.

Drdoš, J. 1983. Landscape research and its anthropocentric orientation. GeoJournal, 7, 2, p. 155-160.

Drdoš, J. 2002. Príspevok k otázkam možných filozofických základov krajinnej ekológie. Folia Geographica 38, 6, s. 208–224.

Drdoš, J. 2005. Krajinné plánovanie: potreba zmeny jeho paradigmy. Folia Geographica, 43, 8, s. 203–213.

Drdoš, J., Michaeli, E., Hrnčiarová, T. 2005. Geoekológia a environmentalistika. Environmentálne plánovanie v regionálnom rozvoji. II. časť. Vysokoškolské učebné texty, Prešovská univerzita, 129 s.

Drdoš, J., Urbánek, J., Mazúr, E. 1979. Landscape syntheses and their role in environmental protection. Proceedings from the International symposium on „Geography and Integrated Landscape Research“. Institute of Geography, SAS, Bratislava.

Ecocity Book 1, 2005. A better place to live. ISBN 3-200-00421-5, 105 p.

European Landscape Convention. 2000. Florencia. <http://conventions.coe.int>

Finka, M. a kol. 2019. Návrh Metodiky tvorby a implementácie programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov, programov rozvoja obcí a skupín obcí s uplatnením princípov udržateľného rozumného (smart) rozvoja. Slovak Smart City Cluster/UPVII SR, Bratislava.

Finka, M. 2001. Interdisciplinárne aspekty vývoja priestorovej kvality systémov osídlenia. Road, Bratislava, 165 s.

Finka, M., Petříková, D. a kol. 2004. Štúdia úlohy inštitúcií spolupracujúcich pri zabezpečovaní riadenia rozvoja územia s cieľom vyvinúť vzdelávací program zameraný na dialóg medzi rôznymi inštitúciami vo výmene skúseností a znalostí. MVRP/FA STU Bratislava.

Finka, M., Petříková, D. 2002. Dosahovanie sociálnej rovnosti efektívnou politikou a nástrojmi priestorového plánovania In: Petříková, D. (ed.): Priestorové plánovanie, etika a náboženstvo II., Road, Bratislava, p. 83-97

Finka, M., Petříková, D. 2000. Spatial development and planning in European integration. SPECTRA, ROAD-PRINT, Bratislava, NewCastle-Grenoble-Bratislava-Hannover.

Finka, M., Přikryl, Z., Semsroth, K. 2000. Österreichisch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Raumplanungsbegriffe / Slovensko-česko-rakúska príručka územnoplánovacej terminológie / Česko-rakousko-slovenská příručka územně plánovací terminologie, ARL Hannover, ISBN 3-88838-528-8.

Finka, M., Přikryl, Z., Scholich, D., Turowski, G. 1997. Deutsch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Planungsbegriffe / Slovensko-česko-nemecká příručka územnoplánovacej terminológie / Česko-německo-slovenská příručka územně plánovací terminologie, ARL Hannover/ROAD Bratislava, ISBN 3-88838-521-0.

Finka, M. 2005. The system relationships between the spatially relevant planning activities. FA STU, Bratislava.

Forman, R.T.T., Godron, M. 1986. Landscape Ecology. John Willey & Sons, Inc. New York.

Fuerst, D. 2001. Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie. Konferenz Zukunftsforum Raumplanung, Bonn.

Gáfriková, O. 2001. Účast' verejnosti na reforme verejnej správy v SR. In: Gindlová, D., Kusý, I. (Ed.): Sociálne a ekonomické aspekty priestorového rozvoja. ROAD Bratislava. s. 214-226.

Gajdoš, P. 2002. Človek, spoločnosť, prostredie. SÚ SAV, Bratislava, 374 s.

Gorzynski, B. 2008. The Strategic Mind: The Journey to Leadership Through Strategic Thinking. s.l. : Management Books 2000 Ltd. ISBN 1852526076.

Haaren C. V., Galler C., Ott S. 2008. Landscape planning. The basic of sustainable landscape development. Publ. Federal Agency for Nature Conservation. 51 pp.

Haase D., Haase G. 2002. Approaches and methods of landscape diagnosis. In Bastian O., Sreinhardt U. (Ed.) Development and Perspectives of Landscape ecology. Kluwer Acad., Publ. Dordrecht. The Netherlands, p. 113-122.

Harvey, D. 2011. The Future of the Commons. *Radical History Review*. 109.

Hrnčiarová T. 2007. Landscape-ecological/landscape plan based on LANDEP methodics. In: Kozová, M., Hrnčiarová, T., Drdoš, J., Finka, M., Hreško, J., Izakovičová, Z., Oťahel', J., Ružička, M., Žigrai, F. (eds.), 2007. *Landscape ecology in Slovakia. Development, current state and perspectives. Chosen chapters (draft)*. MoE of the Slovak Republic, IALE-SK, Bratislava, CD, 541 p.

Hrnčiarová T., Miklós, L., Kalivodová, E., Kubíček, F., Ružičková, H., Izakovičová, Z., Drdoš, J., Rosová, V., Kovačevičová, S., Midriak, R., Račko, J., Hreško, J., Kozová, M., Dobrovodská, M., Štefunková, D., Šimonovič, V., Bedrna, Z., Oszlányi, J., Jančová, G., Nováková, K., Sláviková, D., Zaušková, L., Tremboš, P., Barančok, P., Varšavová, M. 1997. *Ekologická únosnosť krajiny: metodika a aplikácia na 3 benefičné územia, I-IV. časť. Ekologický projekt MŽP SR Bratislava, Bratislava: ÚKE SAV, 490 s.*

Hrnčiarová, T., Ružička, M., Izakovičová, Z., Hrašna, M., Bedrna, Z., Drdoš, J., Supuka, J. 2000. *Metodický postup ekologicky optimálneho využívania územia v rámci prieskumov a rozborov pre územný plán obce. MŽP SR, Združenie KRAJINA 21, Bratislava, 136 s.*

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Policies/CEMAT/cemat_pres_en.asp

Huba, M. 1982. Štrnásť krokov na ceste za krajinným plánom. *Geografický časopis*, 34, s. 145-160.

Izakovičová, Z. 2003. Environmentálne limity regionálneho rozvoja. In: Kozová M., Bedrna Z. *Krajinnoekologické metódy v regionálnom environmentálnom hodnotení. Univerzita Komenského v Bratislave*, s. 95-102.

Izakovičová, Z., Boltžiar, M., Celer, S., David, S., Dítě, D., Gajdoš, P., Hreško, J., Ira, V., Grotkovská, L., Kenderessy, P., Kozová, M., Oszlányi, J., Petrovič, F., Váľkovcová, Z., Vološčuk, I. 2008. *Krajinnoekologicky optimálne priestorové a funkčné využitie územia Biosférickej rezervácie Tatry. Bratislava: VEDA, 196 s.*

Izakovičová, Z., Kozová, M., Grotkovská, L., Moyzeová, M., Bezák, P., Cibira, P., Hreško, J., Petrovič, F., Štefunková, D., Pauditšová, E. 2006. *Integrovaný manažment krajiny I. Bratislava: Ústav krajinnej ekológie SAV, 118 s.*

Jaššo, M. 2008. Plánovacia kultúra ako súčasť manažmentu priestorového rozvoja. In: *Forum Statisticum Slovaca*, 3, SŠDS Bratislava, s. 77 – 82.

Johnson, G., Scholes, K. 1997. *Exploring Corporate. s.l.: Prentice Hall, 1997. ISBN 0135256356*

Klamár, R. 2004. *Regionálny rozvoj a jeho plánovanie.*

http://naturescience.fhvp.unipo.sk/geografia/trendy/regionalny_rozvoj.htm

Kozová M., Chrenšcová V., Mederly P. 2009. Udržateľný rozvoj – od teórie k praxi. Univerzita Komenského v Bratislave. 121 s. (CD-ROM).

Kozová M., Pauditšová E. (eds.) 2009a. Krajinné plánovanie v environmentálnej praxi. Univerzita Komenského v Bratislave. 183 s. (CD-ROM).

Kozová M., Pauditšová E. 2009b. Development, current state and trends of further improvement of landscape planning (comparative analysis of different approaches). Zborník z 15. medzinárodného sympózia o problematike ekologického výskumu krajiny.

Kozová, M., Finka, M., Mišíková, P. 2007. Krajinné plánovanie ako nástroj na ochranu, plánovanie, manažment a tvorbu krajiny. Životné prostredie, 3, s. 117-121.

Králik J., Kozová M., Finka M., Mišíková P., Jančura P., Chocholová M., Chomjak P. 2007. Starting points of legal framework of landscape planning – vision of instrument for ensuring landscape protection, planning, management and its creation, In: Kozová, M., Hrnčiarová, T., Drdoš, J., Finka, M., Hreško, J., Izakovičová, Z., Oťahel', J., Ružička, M., Žigrai, F. (Eds.), 2007: Landscape Ecology in Slovakia. Development, Current State, and Perspectives. Chosen chapters. MoE of the Slovak Republic, IALE-SK, Bratislava, CD, p. 291-298.

Lehotský, M. 1991. Funkčné štruktúry krajiny (Štiavnické vrchy). Bratislava: VEDA, 150 s.

Maier, G., Tödtling, F. 1997. Regionálna a urbanistická ekonomika. Springer Verlag Wien. ISBN 80-8044-044-1.

Maier, G., Tödtling, F. 1998. Regionálna a urbanistická ekonomika 2. Springer Verlag Wien. ISBN 80-8044-049-2.

Mazúr, E. a kol. 1985. Krajinná syntéza oblasti Tatranskej Lomnice (Geografický model racionálneho využívania krajiny v národných parkoch). Bratislava: VEDA, 112 s.

McHarg, I. 1969. Design with Nature, Garden City. N.Y. Published for the Americal Museum of Natural History by the Natural History Press, 208 pp.

Metodická príručka pre spracovanie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce. MVR SR/ÚVS, s.r.o., 2004.

Middleton, J., Gorzynski, B. 2002. Strategy express. Oxford : Capstone publishing. ISBN 1-84112-218-1.

Mintzberg, H. 1983. Structure in 5's: Designing Effective Organizations. s.l. : Prentice Hall, 1983. ISBN 978-0138554798.

Myrdal, G. 1957. Economic Theory and Unterdevelopment Regions. London: Duckworth.

Nariadenie vlády č. 24/2002 Z. z. o spôsobe výpočtu úhrady majetkovej ujmy vzniknutej obmedzením bežného hospodárenia na pozemku, ktorý nie je vo vlastníctve štátu.

Nariadenie vlády SR č. 438/2005 Z. z. o podrobnostiach obsahu žiadosti o úhradu náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania a o spôsobe výpočtu náhrady.

National Integrated Landscape Management Coalition, 2005. Integrated landscape management applying sustainable development to land use, January 20, Manuscript, 30 pp.

Naveh Z., Lieberman, A. 1994. Landscape ecology: the theory and application. Reprint New York, Springer Verlag, 356 pp.

Ndubisi, F. 2002. Ecological planning. A historical and comparative synthesis. The John Hopkins University Press, Baltimore, 287 pp.

Nižňanský, V. 2001. Riadenie rozvoja miest. M.E.S.A. 10, Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, Bratislava.

Nohlen, D., Nuscheler, F. 1992. Handbuch der Dritten Welt: Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn.

Nurske, R. 1953. Problems of capital foundation in under-developed countries. The Quarterly Journal of Economics.

Oťahel', J., Feranec, J., Cebecauer, T. 2006. Diverzita a stabilita krajiny v krajinnom plánovaní (hodnotenie na príklade okresu Skalica). Folia Geographica 10, 45, s. 402-411.

Oťahel', J., Poláčik, Š. 1987. Krajinná syntéza Liptovskej kotliny (diagnóza krajiny a jej funkčné riešenie). Bratislava: VEDA, 120 s.

Pašiak, J. 1990. Sídlný vývoj. Bratislava: VEDA, s. 17-19.

Pašiak, J., Petříková, D., Strussová, M. 2003. Projekt participácie obyvateľov Trnavy v rámci projektu Ecocity (manuscript).

Perroux, F. 1950. Economic spaces: Theory and application. Quarterly Journal of Economics. 64.

Petríková, D. 1999. Sociologické aspekty environmentálneho rozhodovania. In: Sociológia, 2, 31. ISSN 0049-1225, s. 175-183

Radermacher, F. J. 2001. Aufgaben und Chancen Räumlicher Planung. Konferenz Zukunftsforum Raumplanung, Bonn.

Risser, P. G., Karr, J. R., Forman, R. T. 1984. Landscape Ecology: Directions and Approaches. Special Publications Nr. 2. Illinois Natural History Survey, Champaign.

Ružička, M. 2000. Krajinnoeekologické plánovanie – LANDEP I. (Systémový prístup v krajinskej ekológii). Edícia Biosféra, Séria vedeckej literatúry. 119 s.

Ružička, M., Miklós, L. 1981. Methodology of ecological landscape evaluation for optimal development territory. Proc. Int. Neth. Soc. Landscape Ecol. Velhoven Pudoc. Wageningen, p. 94-107.

Ružička, M., Miklós, L. 1982. Landscape-ecological Planning (LANDEP) in the Process of Territorial Planning. Ekológia (ČSSR), 1, p. 297-312.

Ružička, M., Miklós, L. 1990. Basic premises and methods in landscape-ecological planning and optimization. In: Zonneveld and Forman: Changing Landscapes, an ecological perspectives. New York: Springer Verlag, p. 233-260.

Smith, A. 1776. The wealth of nations.

<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/Wealth-Nations.pdf>

Solow, R. M. 1956. A contribution to the theory of economic growth. Quarterly Journal of Economics.

Šverha, P. 2005. Projekt – Riadenie výroby. Košice: UPJŠ.

Tuček J. 1998. Geografické informační systémy - principy a praxe. Computer press, 424 s.

Zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 237/2000 Z. z. ktorým sa novelizuje zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.