

Koncepcia mestského rozvoja SR do roku 2030

Obsah

1	Úvod.....	2
2	Východiská koncepcie	3
2.1	Medzinárodný kontext	4
2.1.1	Európska únia	4
2.1.2	Organizácia spojených národov	5
2.2	Národný kontext	6
3	Analýza existujúceho stavu miest v SR	8
3.1	Základná charakteristika miest	9
3.2	Stav spravovania miest	13
4	Existujúce nástroje rozvoja a ich charakteristika	15
5	Aktéri mestského rozvoja	17
6	Ciele koncepcie, vízia a princípy mestského rozvoja SR	19
7	Návrh opatrení a úloh.....	22
7.1	Posilnenie úlohy rozvoja miest v kontexte regionálneho rozvoja, partnerstvo a spolupráca	22
7.2	Štrukturálne zmeny vo fungovaní miest	24

1 Úvod

Významným impulzom pre formuláciu celoštátneho dokumentu o úlohe miest a načrtnutí toho, ako rozvoju slovenských miest pomôcť, sú globálne a európske iniciatívy v oblasti udržateľného urbánneho – mestského – rozvoja. Koncentrácia pracovných príležitostí, podnikateľských subjektov a väzieb medzi nimi, prepojenie ekonomiky s vedou a výskumom, to všetko sa môže odraziť na vyššej produktivite práce a rýchlejšom tempe rastu. Zároveň však intenzita aktivít a ich interakcií prináša aj negatívne javy a externality, medzi ktoré patria zaberanie poľnohospodárskej pôdy, dopravné zápchy, rastúca spotreba vody smerujúca k jej nedostatku, znečisťovanie životného prostredia či patologické sociálne prejavy. V globálnom meradle zaznamenáva urbanizácia najprudší nárast v histórii ľudstva - v mestách v súčasnosti žije polovica svetovej populácie a tvorí sa v nich 70 % svetového HDP. Aj v európskych mestách, ktoré sú vzhľadom na rast pomerne stabilizované, v súčasnosti žije približne 70 % obyvateľstva, ale tvorí sa v nich až 85 % HDP Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Mestá sú všade hnacou silou hospodárstva a možno ich považovať za katalyzátor kreativity a inovácie.

Téma rozvoja miest sa stala predmetom globálnych a celoeurópskych diskusií, odborné koncepty sa začali presúvať z akademickej oblasti čoraz viac na politickú úroveň a zároveň došlo k významnému posunu v úlohách jednotlivých aktérov. To všetko našlo svoj priemet do aktivít medzinárodného spoločenstva a prejavilo sa v podobe celosvetových a európskych iniciatív a prijatých dokumentov v oblasti udržateľného urbánneho rozvoja.

Vypracovanie koncepčného rámca pre napĺňanie zámerov mestského rozvoja na Slovensku je v súlade nielen s európskymi, ale taktiež celosvetovými trendmi v oblasti urbánnej politiky. Slovensko koncepciou mestského rozvoja reaguje na aktuálne globálne dokumenty ako je Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj a Nová urbánna agenda, prijatá na tretej konferencii Organizácie spojených národov (ďalej len „OSN“) o bývaní a udržateľnom rozvoji miest HABITAT III. Rovnako tak je zosúladená s princípmi formulovanými v Amsterdamskom pakte, ktorý etabloval Urbánnu agendu pre EÚ.

Pri príprave tohto materiálu boli zároveň zohľadnené vnútroštátne koncepčné a strategické dokumenty zahrňujúce oblasti regionálneho a územného rozvoja, životného prostredia, dopravy, energetiky, sociálnych otázok a mnohých ďalších oblastí.

Predkladaný materiál je výsledkom širokej diskusie v rámci pracovnej skupiny pre mestský rozvoj, do ktorej skúsenosťami a poznatkami prispeli zástupcovia miest a regiónov, zástupcovia akademickej obce, reprezentanti občianskej spoločnosti, ako aj podnikateľského sektora.

Duálny systém verejnej správy na Slovensku v zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) dáva mestským samosprávam legitimitu autonómne rozhodovať o všestrannom rozvoji svojho územia a umožniť napĺňanie potrieb jeho obyvateľov. Na druhej strane ústredná štátna správa disponuje kompetenciami, ktoré výkon mestských samospráv ovplyvňujú. Tvorba a uskutočňovanie politiky mestského rozvoja patrí v súlade so zákonom č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov ku kompetenciám Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „MDV SR“) ako ústredného orgánu štátnej správy. Vzhľadom na prierezový charakter mestského rozvoja je pre úspešné naplnenie koncepcie nevyhnutná spolupráca s ďalšími ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré uplatňovaním svojich kompetencií vstupujú do uvedenej problematiky, ale najmä spolupráca so samosprávou a ďalšími subjektmi.

Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 (ďalej len „konceptia“) je rámcovým dokumentom, ktorého cieľom je navrhnúť všeobecne prospešné a aplikovateľné princípy a ucelený súbor opatrení, ktoré systémovo posilnia úlohu miest v celkovom rozvoji Slovenskej republiky (ďalej len „SR“), budú ich motivovať ku kvalitnejším výkonom a monitorovaniu prínosu realizovaných opatrení. Koncepcia má bez zásahu do ústavou stanovených právomocí samospráv podporiť cieľenú koordináciu a zapájanie rôznych subjektov tak, aby sa slovenské mestá v dlhodobom horizonte lepšie prispôbovali novým výzvam, boli udržateľné, produktívne a odolné.

Na tomto mieste je dôležité zdôrazniť, že pojem „mestský rozvoj“ abstrahuje od predstavy mesta, ktorého územie je vymedzené len administratívnymi hranicami. Je možné ho stotožniť s pojmom „urbánny rozvoj“, týkajúcim sa celého „funkčného mestského územia“. V tejto súvislosti je tak možné hovoriť aj o mestských regiónoch.

Rozvoj miest by mal vychádzať z princípov udržateľného rozvoja, umožňujúcich previazať ekonomické, sociálne, environmentálne a kultúrne ciele. Podmienkou efektívneho udržateľného rozvoja miest je integrovaný prístup k plánovaniu rozvoja, vytváranie a ďalšie rozvíjanie vzťahov medzi mestom a jeho funkčným územím, samosprávnym krajom a medzi mestom a vidiekom, posilňovanie prirodzených funkčných vzťahov v území, uplatňovanie mechanizmov, ktoré umožnia efektívne zapojiť do spravovania a rozvoja územia partnerov z rôznych úrovní verejnej správy, súkromného sektora a občianskej spoločnosti. Spojenie zdrojov a miestnych schopností a poznatkov je základom pre stanovenie spoločných riešení a dosiahnutie prijateľných a udržateľných výsledkov.

Dobre fungujúce mestá a ich širšie funkčné územia, ktoré dokážu flexibilne reagovať na meniace sa globálne podmienky, sú nevyhnutné pre dosiahnutie udržateľného rozvoja celej spoločnosti. Vláda SR sa preto hlási k podpore rozvoja miest, ktoré zohrávajú významnú úlohu v ekonomike a rozvoji spoločnosti. Pre posilnenie predpokladov udržateľného rozvoja miest je súčasťou koncepcie aj návrh príslušných opatrení.

2 Východiská koncepcie

Koncepcia mestského rozvoja SR vychádza z predpokladu, že úspešný rozvoj miest a ich funkčných území je základom pre úspešný rozvoj regiónov a celého Slovenska. Zároveň zdôrazňuje, že SR má polycentrické usporiadanie sídiel. To umožňuje zabezpečiť potrebnú šírku a kvalitu vybavenosti a služieb na celom území Slovenska pre širšie, aj vidiecke územia, väčšinou v dochádzkovo dobre dostupných vzdialenostiach.

Slovensko sa rozvíja ako integrálna súčasť Európskej únie a medzinárodného spoločenstva a je súčasťou globálnej ekonomiky. Mestský rozvoj je výraznou mierou ovplyvnený zmenou klímy, sociálnymi a demografickými zmenami a procesmi, technickým a technologickým rozvojom. Preto je prirodzené, že sa koncepcia opiera jednak o kľúčové medzinárodné dokumenty, analýzy ovplyvňujúcich vonkajších trendov, ale predovšetkým o zhodnotenie vnútorných potenciálov, doterajšieho vývoja a jeho perspektív a kontextov, problémov a výziev pre udržateľnosť a konkurencieschopnosť slovenských miest a mestských regiónov.

2.1 Medzinárodný kontext

2.1.1 Európska únia

Európska únia sa úlohou miest a ich rozvojom systematicky zaoberá už viac ako 25 rokov. Téma rozvoja miest sa stala predmetom celoeurópskych diskusií, odborné koncepty sa začali presúvať z akademickej oblasti čoraz viac na politickú úroveň a zároveň došlo k významnému posunu v úlohách jednotlivých aktérov. Chápanie mestského rozvoja sa v ostatných rokoch vo väčšine európskych krajín výrazne posunulo a rozšírilo. Vníma sa čoraz menej ako iba fyzická, stavebná a časovo ohraničená aktivita, posúva sa do polohy veľmi komplexného a trvalého procesu, permanentnej úlohy. Na mestský rozvoj sa hľadí v širokom kontexte ako na množstvo rôznych spoločenských, ekonomických, environmentálnych, technických i kultúrnych problémov, ktoré v mestách nadobúdajú svoju viditeľnú podobu.

Pred prijatím prvých európskych dokumentov zameraných na mestský rozvoj spustila Európska komisia v roku 1994 program URBAN. Bol zameraný na hľadanie spôsobov ako pristupovať k vysokej koncentrácii sociálnych, environmentálnych a ekonomických problémov v európskych mestách. Akčný program z Lille prijatý v roku 2000 potvrdil úlohu miest v rozvoji, podporoval integrovaný a vyvážený rozvoj miest a partnerstiev medzi súkromným a verejným sektorom. Rotterdamský dokument Urban Acquis prijatý v roku 2004 formuloval kľúčové princípy orientované na zásady Akčného programu z Lille a tiež podčiarkol potrebu kompaktných miest, ako aj miestne orientovaného integrovaného prístupu. Bristolský dohovor z roku 2006 zdôraznil podiel miest na rozvoji a venoval osobitnú pozornosť všetkým aktérom zainteresovaným do mestskej politiky. Mimoriadny význam mala Lipská charta prijatá v roku 2007, ktorej ambíciou bolo vytvoriť základ pre novú mestskú politiku v Európe.

Lipská charta¹ vychádzala z predchádzajúcich prijatých dokumentov a zamerala sa na lepšie využívanie integrovaného prístupu k riešeniu problémových mestských oblastí, na rovné partnerstvo medzi mestami a vidiekom a mestami všetkých veľkostí. Na Chartu nadviazala Marseillská deklarácia v roku 2008, ktorá podporovala implementáciu Lipskej charty a zdôraznila potrebu zahrnúť mestské potreby do verejných politík. Toledská deklarácia z roku 2010 sa sústredila na integrovanú regeneráciu miest, riešenie mestských problémov a implementáciu stratégie Európa 2020 a otvorila diskusiu o možnosti vytvorenia spoločného európskeho dokumentu o význame miest. Deklarácia z Rigy prijatá v roku 2015 pripravila predpoklady k prijatiu Urbánnej agendy pre EÚ. Prvýkrát boli spomenuté partnerstvá medzi mestami, národnou úrovňou, Európskou komisiou a ostatnými zainteresovanými stranami.

Tento proces vyvrcholil prijatím dokumentu *Amsterdamský pakt: Urbánna agenda pre EÚ*² v máji 2016. Urbánna agenda pre EÚ je novým modelom spolupráce na zabezpečenie podmienok pre maximálne využitie rastového potenciálu miest a úspešné riešenie spoločenských výziev. Jej cieľom je dať európskym mestám priamu možnosť podieľať sa na tvorbe politík, ktoré majú vplyv na mestský rozvoj. Hlavným princípom je podpora spolupráce medzi členskými štátmi, mestami, Európskou komisiou a ďalšími zainteresovanými stranami s cieľom podporiť rast, obývateľnosť a inovácie v mestách Európy prostredníctvom lepšej regulácie, lepšieho financovania a efektívnejšej výmeny poznatkov. Jej implementácia sa začala počas predsedníctva SR v Rade Európy. Pre identifikáciu problémov a návrh riešení ako by mohla EÚ zlepšiť svoje politiky tak, aby mestá mohli účinnejšie riešiť naliehavé a zložité problémy, bolo vytvorených 12 partnerstiev zameraných na prioritné témy európskeho významu. Partnerstvá pozostávajú zo zástupcov členských štátov EÚ, samospráv

¹<https://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/starostlivost-o-zp/mestske-zp/dokumenty/lipska-charta-charta-udrzatelnych-europskych-miest>

²<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=209304>

a relevantných európskych aktérov, aby mohol byť uplatnený viacúrovňový a medzisektorový prístup zameraný na dosiahnutie širších cieľov Urbánnej agendy pre EÚ.

2.1.2 Organizácia spojených národov

Najvýznamnejším aktuálnym rozvojovým dokumentom v globálnom meradle je *Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj*. Bola schválená na mimoriadnom samite OSN v New Yorku v roku 2015 a určuje všeobecný rámec pre krajiny sveta ako odstrániť chudobu a dosiahnuť udržateľný rozvoj do roku 2030. Agenda zahŕňa aj akčný program z Addis Abeby schválený OSN v júli 2015, v ktorom sa stanovujú rôzne prostriedky potrebné na vykonávanie agendy do roku 2030 vrátane domácich zdrojov, súkromných financií a oficiálnej rozvojovej pomoci. Agenda 2030 obsahuje 17 cieľov v oblasti udržateľného rozvoja a 169 súvisiacich čiastkových cieľov, ktoré boli jednodhlasne prijaté 193 krajinami. Ciele sú integrované a nedeliteľné a naplňajú tri aspekty trvalo udržateľného rozvoja – ekonomický, sociálny a environmentálny – v oblastiach, ako sú chudoba, nerovnosť, zdravotníctvo, potravinová bezpečnosť, udržateľná spotreba a výroba, rast, zamestnanosť, infraštruktúra, udržateľné hospodárenie s prírodnými zdrojmi, zmena klímy, ako aj rodová rovnosť, mierové a inkluzívne spoločnosti, prístup k spravodlivosti a zodpovedné inštitúcie. Nové ciele sú koncipované tak, aby sa pokračovalo v plnení predchádzajúcich Miléniových rozvojových cieľov z roku 2000 a záväzkov z Ria³, ale zároveň sa sledovali aj ciele v celom rade ďalších oblastí. Spôsob, akým bude v nasledujúcich dekádach zvládnutý rozvoj miest, bude plnenie Agendy 2030 výrazne ovplyvňovať, pričom je zrejmé, že prudko rastúce mestské aglomerácie v celosvetovom meradle jej úspešnosť významne determinujú. Pre mestský rozvoj je dôležitý cieľ 11, podľa ktorého majú byť mestá a ľudské sídla inkluzívne, bezpečné, odolné a udržateľné⁴. V súčasnosti sa pripravuje postup vnútroštátnej implementácie Agendy 2030.

Pozornosť, ktorá sa venuje mestám, zosilnela aj v súvislosti s celosvetovou konferenciou OSN o bývaní a udržateľnom rozvoji miest HABITAT III, ktorá sa uskutočnila v októbri 2016 v Ekvádore. Jej výsledky nadviazali na skúsenosti z predchádzajúcich konferencií, ale taktiež reagujú na nové výzvy z obdobia po konferencii HABITAT II v roku 1996. Medzi ne patria najmä: nepredvídateľne rýchly rast mestských oblastí v niektorých regiónoch a zároveň vysídľovanie mestských oblastí v iných častiach sveta; nepriaznivé dôsledky zmeny klímy; zhoršovanie stavu životného prostredia; zvýšená záťaž na zdravie obyvateľov, prírodné zdroje a biodiverzitu; geografická a sociálna nerovnosť alebo osobitné potreby vysídlených osôb a migrantov.

Výsledný dokument *Nová urbánna agenda* (ďalej len „NUA“), prijatý na konferencii HABITAT III, v globálnej mierke formuluje princípy a ciele udržateľného urbánneho rozvoja na najbližších 20 rokov. NUA sa v mnohých aspektoch významne líši od dokumentu z predchádzajúcej konferencie HABITAT II. Rozvoj miest za ostatných 20 rokov významne akceleruje. Mestá sú príčinou mnohých problémov, zároveň obeťou ich dôsledkov a kľúčom k ich riešeniu. Sú hnacími motormi ekonomiky, ale aj inovácií vrátane sociálnych. Zatiaľ čo výsledný dokument konferencie HABITAT II pojednával vo veľkej miere oddelene o problémoch „rozvojových“ a „rozvinutých“ krajín, NUA sa týka všetkých krajín. Jej podstatou je prepojenie ekonomického rozvoja, sociálnej inklúzie a environmentálnej udržateľnosti s otázkami demokratických inštitúcií, dobrého vládnutia, či úcty k ľudským právam. NUA popisuje stav, ktorý je žiaduce dosiahnuť, aby mohli byť hodnoty, ktoré mestské aglomerácie tvoria, zachované a rozvíjané. Zdôraznené sú základné postuláty ako: zachovanie a rozvíjanie sociálnych a environmentálnych funkcií; participácia pri rozhodovaní; rodová rovnosť v

³Summit o trvalo udržateľnom rozvoji Rio+20

⁴ Podrobný popis v prílohe č. 4

dostupnosti vymožeností a hodnôt; udržateľnosť ekonomického rozvoja; fungovanie miest nad rámec ich administratívnych hraníc; prevencia vzniku katastrof či zachovávanie ekosystémov a ich služieb. Úspech implementácie NUA bude tiež záležať na miere previazanosti s ďalšími globálne prijatými dokumentmi – Agendou 2030, Parížskou dohodou, Akčným programom z Addis Abeby a Sendaiským rámcom pre znižovanie rizika katastrof.

Aktívna účasť SR na procese prípravy NUA prispela k jej aktuálnosti aj pre naše národné podmienky a má potenciál pozitívne ovplyvniť implementáciu jej cieľov v slovenských podmienkach. Proces implementácie sa bude opierať o analýzu východiskového stavu popísaného v Národnej správe o rozvoji miest SR pre potreby konferencie HABITAT III⁵.

2.2 Národný kontext

Slovenská republika je v investíciách verejného sektora významne závislá od finančných zdrojov EÚ. Jedným z cieľom politiky súdržnosti EÚ pre obdobie 2014 – 2020 je podpora integrovaných stratégií, ktoré podporujú udržateľný rozvoj miest, posilňujú ich odolnosť a zabezpečujú synergiu medzi investíciami európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“). Európsky fond regionálneho rozvoja (ďalej len „EFRR“) ako doplnkový nástroj financovania rozvoja by mal podporovať udržateľný rozvoj miest prostredníctvom integrovaných stratégií na riešenie hospodárskych, environmentálnych, klimatických, sociálnych a demografických problémov mestských oblastí (článok 7 nariadenia o EFRR)⁶ a regiónov.

Partnerská dohoda SR na roky 2014 - 2020, ktorá je základným programovým dokumentom pre riadenie pomoci z EŠIF, a na základe ktorej boli následne pripravené jednotlivé operačné programy, vznikala aj za účasti mestských samospráv. Množstvo ich požiadaviek však nebolo akceptovaných, pričom jednou z príčin bola nedostatočná úroveň poznania a disponibilných dôkazov, ktorými by sa dalo voči Európskej komisii argumentovať v prospech reálnych rozvojových potrieb miest.

SR pripravila pre programové obdobie 2014 - 2020 Integrovaný regionálny operačný program (ďalej len „IROP“), prostredníctvom ktorého sa realizujú integrované územné investície na základe tzv. regionálnych integrovaných územných stratégií (ďalej len „RIÚS“). Článok 7 nariadenia o EFRR je na Slovensku realizovaný prostredníctvom vypracovaných stratégií Udržateľného mestského rozvoja (ďalej len „UMR“). UMR sa realizuje ako súčasť modelu RIÚS, pričom každá RIÚS obsahuje aj samostatnú strategickú časť venovanú UMR vo vzťahu k stanoveným mestským funkčným oblastiam. Koncepcia územného rozvoja Slovenska (ďalej len „KURS“), ako hierarchicky najvyšší nástroj územného plánovania, vymedzil na základe komplexného zhodnotenia systému osídlenia SR najvýznamnejšie priestory mestského rozvoja. Toto bolo stanovené ako hlavné kritérium pre vymedzenie podporovaných mestských oblastí, nakoľko KURS je komplexne spracovaný a prerokovaný, dlhodobo platný dokument schválený vládou SR, ktorý je priebežne aktualizovaný. Mestami navrhnutými na podporu sú Bratislava, Košice a centrá osídlenia prvej skupiny, ktoré tvoria jej prvú podskupinu vymedzenú KURS, t. j. všetky krajské mestá SR. Do oprávneného územia podpory UMR sa pritom zahŕňa jednak vlastné administratívne územie mesta, ako aj jadrové

⁵ <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=209293>

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=SK>)

pásmo ťažiska osídlenia prvej úrovne vymedzené v KURS, ktoré spolu predstavujú mestské funkčné oblasti. Centrum najvyššieho významu – hlavné mesto SR Bratislava, predstavuje koncentráciu najvýznamnejších vzdelávacích, výskumných, zdravotníckych, finančných, kultúrnych a ostatných obslužných zariadení celoštátneho významu. Druhé najvýznamnejšie centrum je mesto Košice. Ďalej sú to mestá, ktoré plnia aj funkciu krajských miest. Ide o mestá medzinárodného a celoštátneho významu: Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina. Veľmi dôležitým faktorom dopĺňajúcim uvedené hlavné kritérium sú aj skúsenosti z predchádzajúceho obdobia, existujúci dostatočný potenciál a kapacita k naplneniu cieľov ekonomického rastu, tvorby pracovných miest za súčasného zohľadňovania požiadaviek na sociálny rozvoj a environmentálnu udržateľnosť. U všetkých krajských miest sa predpokladá dostatočná pripravenosť, kapacita a dosiahnutie multiplikačných a synergických efektov. Taktiež sa očakáva ich zvýšená schopnosť podporovať inovačné opatrenia (štúdie a pilotné projekty) s cieľom identifikovať a realizovať nové riešenia problémov súvisiacich s UMR. Integrované opatrenia UMR budú podporované prostredníctvom rozsahu prioritných osí IROP.

V environmentálnej oblasti v súčasnosti pripravuje Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“) aktualizáciu Stratégie adaptácie Slovenskej republiky na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy, ktorá okrem iného venuje pozornosť aj predpokladaným dôsledkom zmeny klímy a adaptačným opatreniam v sídelnom prostredí. Dôsledky zmeny klímy majú globálny aj lokálny charakter, ohrozujú územia a ovplyvňujú život obyvateľov obcí a miest. Ovplyvňujú a ohrozujú ako prírodné, tak aj sociálne systémy (zdravie, sídla, majetok, infraštruktúru, dopravu a pod.) a zároveň aj investičné a rozvojové zámery. Dôsledky zmeny klímy sa osobitne dotýkajú miest, ktoré sú vzhľadom na vysokú koncentráciu ľudských aktivít, vysokú dynamiku rozvoja a intenzívne využívanie zdrojov často na hranici udržateľnosti veľmi zraniteľnými ekosystémami. Samosprávy majú príležitosť adaptovať sa na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy, pričom dôležité je, aby proces adaptácie nebol fragmentárny a jednorazový, ale systematický, realistický a komplexný. Takémuto procesu adaptácie významne napomáha zostavenie lokálnej adaptačnej stratégie alebo adaptačného akčného plánu a systémové začlenenie témy zmeny klímy a zmierňovania jej dôsledkov do strategických dokumentov a rozvojových plánov samosprávy, najmä do územných plánov a programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja, Takáto pripravenosť umožní samospráve a celej komunite cielene reagovať na očakávané dôsledky zmeny klímy na ich území, reagovať na vznikajúce riziká, ako aj prípadne využívať príležitosti, ktoré zmena klímy prináša.

Kvalita životného prostredia je významne determinovaná fungujúcim ekosystémom, v ktorom osobitné miesto má ochrana biodiverzity v mestách a obciach. Tá je aj jednou z úloh Národnej stratégie pre ochranu biodiverzity do roku 2020, rozpracovanou v akčnom pláne pre implementáciu opatrení vyplývajúcich z aktualizovanej Národnej stratégie ochrany biodiverzity do roku 2020.

Príkladom intervencie štátu do sociálneho a ekonomického rozvoja regiónov SR je zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon umožňuje koncentráciu nástrojov, opatrení a prirodzene aj finančných zdrojov na rozhybanie hospodárskeho a sociálneho rozvoja a zamestnanosti. Predpokladá podporu lokálnej iniciatívy, motivácie pre spoločný postup miest a obcí v okrese, kombinované s opatreniami na úrovni samosprávneho kraja a na centrálnej úrovni prostredníctvom osobitých akčných plánov schvaľovaných vládou SR. Kľúčovú úlohu v naštartovaní ekonomického rozvoja týchto regiónov zohrávajú mestá ako centrá ekonomických aktivít, sociálnej a technickej infraštruktúry, miesta vzniku a šírenia inovácií, centrá vzdelávania i pracovných príležitostí, kultúrnych, voľnočasových aktivít a turizmu slúžiace celému ich zázemiu. Preto je dôležité zohľadniť v koncepciách rozvoja miest túto ich nezastupiteľnú úlohu a naopak

v akčných plánoch rozvoja regiónov posilniť potenciál miest efektívne zabezpečovať tieto funkcie pre ich funkčné mestské územia a spádové vidiecke územia.

V prostredí slovenských samospráv je v poslednom čase možné pozorovať zvýšený záujem o koncept SmartCity. Vznikol Slovak Smart City Cluster, ktorého cieľom je rozvíjať a propagovať koncept SmartCity na Slovensku a zároveň vznikol aj Smart Cities klub, ktorého cieľom je pomôcť vytvárať právne rámce a umožniť výmenu skúseností a konzultovanie riešení smart projektov. Tejto agende sa v poslednom období na Slovensku venuje viacero aktérov aj na úrovni ústredných orgánov štátnej správy – Ministerstvo hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“), Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (ďalej „ÚPVII“) a Ministerstvo financií SR (ďalej len „MF SR“). MH SR pripravuje dokument Podpora inovatívnych riešení v slovenských mestách, ktorý by mal vytvoriť základ pre budúcu podporu aktivít propagujúcich myšlienky inteligentných miest a regiónov v podmienkach SR. Zároveň ÚPVII v spolupráci s MF SR a Spoločnosťou SZRB Asset Management, a.s. (dcérska spoločnosť Slovenskej záručnej a rozvojovej banky založená ako prostriedok na implementáciu finančných nástrojov v programovom období 2014 až 2020) pripravuje investičnú platformu SmartCity.

3 Analýza existujúceho stavu miest v SR

Mnoho všeobecných charakteristík urbánnych procesov možno aplikovať aj na slovenské mestá. Aj mestá na Slovensku sa vyznačujú vyššou hustotou osídlenia a ponukou pracovných príležitostí, poskytujú množstvo služieb pre obyvateľov širších území, prekračujúcich administratívne hranice mesta a zároveň sa musia vyrovnávať s negatívnymi javmi, vrátane dôsledkov modernizačného dlhu.

Pre potreby koncepcie je za mesto považovaná obec so štatútom mesta, hoci viacerí odborníci sa zhodujú v tom, že takéto zjednodušené duálne členenie na mesto a vidiek nie je pre účely skúmania zložitých procesov vo vývoji mestských a vidieckych priestorov dostatočné. Podľa platnej legislatívy je možné za mesto vyhlásiť aj obec, ktorá nespĺňa veľkostné kritérium 5000 obyvateľov, ale má iné presne vymedzené kvalitatívne parametre: je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom; zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami; má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby. Tieto kritériá vstúpili do platnosti po tom, ako boli za mestá vyhlasované aj obce bez splnenia striktných podmienok, často krát iba na základe historického vývoja sídla, teda ak v minulosti malo sídlo štatút mesta.

V zmysle spoločnej harmonizovanej definície, ktorú v roku 2011 prijala Európska komisia a OECD, sa za mestá považujú aglomerácie, ktorých urbanizované jadrá majú minimálne 50 000 obyvateľov a spĺňajú aj ďalšie parametre⁷. Vychádzajúc z takéhoto vymedzenia, a aj to iba pri uplatnení veľkostného kritéria, je na Slovensku iba 10 miest. Z pohľadu takéhoto štatistického prístupu patrí Slovensko medzi najmenej urbanizované krajiny EÚ⁸. Z hľadiska rozdielov medzi mestom a vidiekom na základe ich charakteru, ako aj

⁷ Definícia mesta pozostáva zo štyroch častí: ak pôdorys mesta prekryjeme ortogonálnou sieťou, všetky bunky v rámci siete majú hustotu viac ako 1500 obyvateľov na km². Súvislé bunky s vysokou hustotou sú klastrované a medzery vyplnené tak aby sa dosiahol počet obyvateľov „mesta“ minimálne 50000. Všetky obce (administratívne jednotky na úrovni LAU2) s minimálne polovicou svojho obyvateľstva v rámci urbánneho centra sa stávajú súčasťou „mesta“. „Mesto“ sa definuje ak 1) existujú spojenia na politickej úrovni; 2) minimálne polovica obyvateľstva žije na území urbánneho centra a 3) ak minimálne 75% obyvateľstva urbánneho centra žije v „meste“.

⁸ DIJKSTRA, L, POELMAN, H.: Regional focus: Cities in Europe – the new OECD_EC definition

veľkosti miest a vidieckych obcí je však táto definícia na pomery Slovenska zrejme príliš striktná.

Charakter osídlenia SR je výsledkom historických a geomorfologických podmienok a súčasné osídlenie je ustálené v relatívne stabilnom polycentrickom priestorovom systéme. Prudká urbanizácia prebehla až po druhej svetovej vojne a súvisela s povojnovou obnovou a štátom riadenou industrializáciou krajiny. Tento proces priniesol koncentráciu pracovných miest a infraštruktúry do vybraných sídiel mestského typu, či realizovanie koncepcie tzv. strediskových obcí v období šesťdesiatych až deväťdesiatych rokov 20. storočia v Československu. Strediskové obce boli cieľom investícií, tvorili ohniská rozvoja a poskytovali občiansku vybavenosť pre svoje spádové územie. Výsledkom bola migrácia obyvateľov z vidieka do miest, integrácia vidieckych sídiel do mestských aglomerácií, zmena ich ekonomickej základne podporená kolektivizáciou poľnohospodárstva a nutnosťou dennej dochádzky väčšiny obyvateľov za prácou z vidieckych sídiel do miest. Centrálne plánovaná ekonomika, vrátane politických rozhodnutí o sídelnej štruktúre a následné financovanie boli v rukách štátu. Mestá a obce boli síce samosprávnymi územnými jednotkami, avšak fakticky nemohli sami rozhodovať o svojom rozvoji.

Zmena politického a ekonomickeho režimu po roku 1989 a proces transformácie sa výrazne odzrkadlili aj vo vývoji miest. Transformačný proces bol veľmi komplikovaný a komplexný a zahŕňal všetky sféry. Významnou súčasťou politických zmien bola aj reforma verejnej správy. Hlavným cieľom reformy bolo ukončenie centralistického modelu organizácie verejnej správy a prenesenie kompetencií (decentralizácia) na územnú samosprávu, dekoncentrácia kompetencií z ústrednej úrovne na územné orgány štátnej správy a zo štátnej správy na orgány samosprávy (prenesený výkon štátnej správy) a zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Zmeny sa odzrkadlili aj na ekonomickej, sociálnej a priestorovej štruktúre miest. Premena nastala v štruktúre vlastníctva nehnuteľností, podstatne sa zmenili ich ceny, niektoré mestá zmenili svoje administratívne hranice, zaniklo mnoho priemyselných podnikov a bytová výstavba sa takmer zastavila. Zároveň sa aktivoval proces rezidenčnej aj komerčnej suburbanizácie, živený najmä zvyšovaním cien nehnuteľností v zastavanom území miest. Razantné zmeny nastali aj v reprodukčnom správaní obyvateľstva, výrazne sa prepadla pôrodnosť a zároveň poklesla úmrtnosť, čo spôsobilo starnutie populácie. Starnutie populácie a zvyšujúci sa počet seniorov v mestách bude vytvárať neustále sa zvyšujúci dopyt po službách pre túto cieľovú skupinu. S istotou sa dá očakávať potreba zvyšovať kapacity a rozsah poskytovania sociálnych služieb v súlade s princípmi deinštitucionalizácie.

Mestský rozvoj je veľmi intenzívne prepojený s kľúčovými procesmi rozvoja spoločnosti, a tak je prirodzené, že sa v ňom odrážajú trendy ako sú: zmeny hodnotového systému obyvateľstva, decentralizácia, deregulácia, rozvoj občianskej spoločnosti, globalizácia a integrácia, využívanie moderných technológií a transformácia spoločnosti a ekonomiky na vedomostne založenú, zmena dominancie produkčných sektorov, charakteru práce a podobne. V mestách sa koncentrujú produkčné a spotrebné aktivity spoločnosti. Sú považované za kľúčové v generovaní, aplikovaní a šírení inovácií využívaných v najrôznejších oblastiach spoločenského a ekonomickeho života.

3.1 Základná charakteristika miest

Vývoj osídlenia SR, so zreteľom na mestský rozvoj v období ostatných dekád, podlieha kombinácii procesov politického, demografického, sociálneho a ekonomickeho vývoja a ich vplyvov na životné prostredie a kvalitu života obyvateľov.

Mestá svojim počtom 140 predstavujú z celkového počtu 2890 obcí menej ako 5%, avšak na základe údajov zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2011 (ďalej len „SOBD 2011“) viac ako 54% obyvateľov žilo v mestách. Dve obce – najväčšie mestá SR – Bratislava a Košice, sa v súlade s osobitným zákonom členia na mestské časti, ktoré sú v systéme obecného riadenia v mnohých ohľadoch chápané ako samostatné obce. Kvantitatívny podiel vidieckeho a mestského obyvateľstva v SR je pomerne vyrovnaný.

Z celkového počtu miest je 23 miest menších ako 5 000 obyvateľov. Naopak, medzi najväčšie mestá s počtom obyvateľov nad 50 000 je možné zaradiť 10 slovenských miest, pričom 8 z nich vrátane hlavného mesta je zároveň sídlom samosprávneho kraja, plnia teda funkciu centier samosprávnych krajov.

Tabuľka č. 1: Vývoj počtu obyvateľov 11 najväčších slovenských miest

Mesto	Počet obyvateľov (k 31. 12. 1996)	Počet obyvateľov (k 31. 12. 2016)	Relatívna zmena (v %)
Bratislava	452 288	425 923	-5,83
Košice	241 606	239 141	-1,02
Prešov	93 147	89 618	-3,79
Žilina	86 811	81 041	-6,65
Nitra	87 569	77 374	-11,64
Banská Bystrica	85 052	78 635	-7,54
Trnava	70 202	65 536	-6,65
Martin	60 917	55 332	-9,17
Trenčín	59 039	55 593	-5,84
Poprad	55 303	51 750	-6,42
Prievidza	54 395	46 830	-13,91
SR	5 378 932	5 435 343	1,05

Zdroj: Štatistický úrad SR

V procese transformácie na trhovú ekonomiku, v ktorom sa na Slovensku rozvinul podnikateľský sektor, boli ťažúňom hlavne veľké mestá. Posilnila sa najmä pozícia hlavného mesta SR - Bratislavy. Rast podnikania bol výsledkom predovšetkým rozvoja malých a stredných podnikov, ktoré predstavujú v súčasnosti 99 % z celkového počtu firiem. Počet firiem (aktívnych a ziskovo orientovaných podnikov), ktoré vznikli v mestách v roku 2010, dosiahol 118 604, čo predstavovalo 82,9 % z celkového počtu ekonomicky aktívnych firiem v SR v danom roku. Z pohľadu odvetvovej štruktúry firiem v mestách SR podnikajú najmä firmy v odvetví služieb, ktorých podiel na celkovom počte firiem bol 87 % (2010). Naopak, na vidieku sa lokalizujú najmä poľnohospodárske firmy (69 %). Pre mestá sú typické hlavne firmy v oblasti znalostne náročných finančných služieb (94 % z celkového počtu firiem) a v priemysle dominujú hlavne firmy v high-tech sektore (85 %).

V mestách pracuje 79 % pracovníkov a podiel miest na ekonomicky aktívnom obyvateľstve je 56 %. Zároveň sa v mestách koncentruje ľudský kapitál, keďže v roku 2011 až 72 % obyvateľov s vysokoškolským vzdelaním malo trvalé bydlisko v mestách. Nezamestnanosť v mestách bola v roku 2011 nižšia vo väčších mestách.

Vývoj na Slovensku priniesol suburbanizáciu na okrajoch, ale najmä v zázemí veľkých a stredne veľkých miest. Suburbanizácia mení prímestskú oblasť a zázemie miest, pričom

zahrňa hlavne oblasť bývania, ale tiež výrobné či obslužné aktivity. Lokalizácia nových rezidenčných a komerčných funkcií v prímestskej zóne pôsobí nielen ako impulz k reorganizácii sociálneho a životného prostredia rozvíjaných lokalít, ale prináša ako pozitívne, tak aj negatívne vplyvy na život celého mestského regiónu. Kým do suburbanizovaných území prichádzala v prvej vlne vzdelanejšia a mladšia vrstva ekonomicky silnejšieho obyvateľstva, postupne sa tento trend mení. Mení sa nielen objem, smerovanie, ale aj účel mobility obyvateľov miest a ich zázemí a predovšetkým dynamicky rastie miera motorizácie, na ktorú neboli pôvodné komunikácie projektované. Alternatíva hromadnej dopravy z rôznych dôvodov nie je preferovaná, a tak jadro nárastu mobility obyvateľstva je pokrývané individuálnou automobilovou dopravou. Vzhľadom na množiace sa dopravné zápchy, ale aj požiadavky na dopravné státia sú mestá nútené prikróčiť aj k rozvoju dopravnej infraštruktúry a k zavádzaniu inovácií v tejto oblasti. Z dôvodu nedostatku parkovísk veľa miest zavádza parkovacie politiky, založené predovšetkým na spoplatňovaní statickej dopravy.

Suburbanizácia nepriaznivo pôsobí na pôvodné sídlo v odlive daní, v náraste individuálnej automobilovej dopravy nutnej k doprave medzi jadrovým mestom a suburbanánnym územím, vo vyludňovaní a zmene funkcií centra a samozrejme starnutí mestskej populácie. Negatívne efekty má odliv ekonomických aktivít za hranicu mesta, ktoré predstavujú tlak na záber pôdneho fondu, na dopravnú a technickú infraštruktúru, zatiaľ čo v intravilánoch miest zostávajú nemalé plochy bývalých priemyselných území s dostupnou infraštruktúrou a dopravným napojením nevyužitú. Na Slovensku tak vzniklo množstvo tzv. brownfieldov, ktoré do súčasnosti chátrajú. Situáciu zhoršujú neprehľadné majetkové a právne vzťahy a v mnohých prípadoch aj environmentálne záťaž.

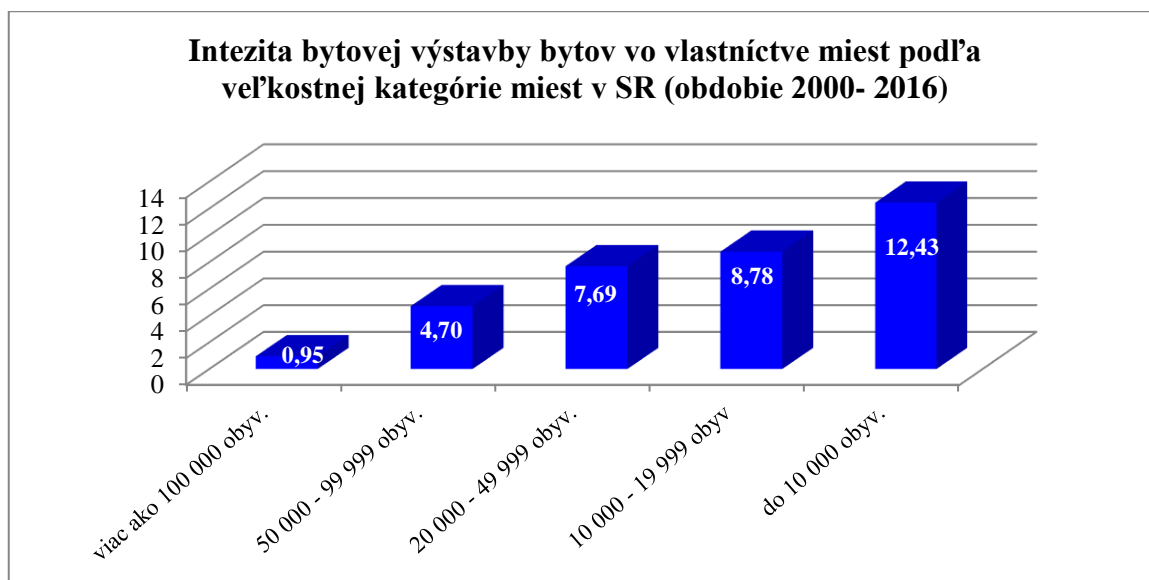
Hospodárska transformácia miest sa prejavila aj v iných oblastiach. Významnou hodnotou, ktorá môže byť rozvojovým impulzom je kultúra, umenie a kultúrne dedičstvo. Tieto aspekty prinášajú vysokú pridanú hodnotu nielen pre vzhľad mesta a kvalitu verejného priestoru, ale majú pozitívny vplyv aj na sociálne väzby a budovanie vzťahu k mestu ako takému. Mestá si uvedomujú potenciál cestovného ruchu a kultúry, takže sa snažia na jednej strane zvýšiť svoju atraktivitu podporou obnovy a sprístupňovaním historických objektov a území, kultúrnymi a športovými podujatiami, na druhej strane aj ubytovacími možnosťami a službami. Silnejú tiež iniciatívy smerujúce k podpore kreatívneho priemyslu, kultúry a umenia.

Súčasná fáza rozvoja miest na Slovensku je charakterizovateľná ako záver etapy suburbanizácie, ktorá je spojená s dočasným poklesom počtu obyvateľstva v jadrových mestách, avšak s pokračujúcou koncentráciou populácie v mestských funkčných územiach a aglomeráciách. Je možné predpokladať, že rovnako ako vyspelé krajiny západnej Európy, aj Slovensko vstúpi do fázy selektívnej reurbanizácie, teda procesu koncentrácie obyvateľstva vo vybraných sídlach mestského typu motivovaného dostupnosťou pracovných príležitostí a hlavne kvalitných služieb (okrem iného atraktívnych pre starnúcu populáciu). Proces urbanizácie nie je v súčasnosti už chápaný ako proces zvyšovania počtu obyvateľov v sídlach so štatútom mesta, ale proces transformácie populácie na mestskú najmä charakterom života, a to aj napriek tomu, že kvantitatívne počet obyvateľov v mestách klesá. Územia miest na dennej báze poskytujú množstvo funkcií pre širšie spádové oblasti, a to najmä pracovné príležitosti, realizáciu vzdelávacích aktivít, disponujú obchodnou sieťou, zdravotnými, kultúrnymi a športovými zariadeniami, poskytujú množstvo ďalších podujatí verejného života a príležitosti pre trávenie voľného času. Z hľadiska počtu pracovných príležitostí a množstva ľudí, ktorí do miest dochádzajú za prácou a službami, sa pozícia miest stále posilňuje. Okrem takýchto návštevníkov a občanov prihlásených k trvalému pobytu v mestách infraštruktúru využívajú aj ľudia, ktorí v nich síce žijú, ale nie sú k pobytu prihlásení. S veľkosťou miest sa zväčšuje aj pravdepodobnosť výskytu fenoménu bezdomovectva.

Medzi slovenskými mestami sú však aj mestá, lokalizované prevažne v najmenej rozvinutých regiónoch (najmä juh stredného Slovenska a sever východného Slovenska), v ktorých sa prejavujú úkazy, ktoré je možné pripísať fenoménu zmršťovania, scvrkávania sa, v zahraničnej literatúre označovaného pojmom „urban shrinkage“⁹. Tieto v dôsledku nepriaznivej demografickej štruktúry, nedostatočnej ponuky pracovných príležitostí, väčšej koncentrácie sociálne problematického obyvateľstva a sťaženej dostupnosti nielenže strácajú populáciu, ale tá zároveň starne. Paradoxne tieto územia často disponujú hodnotným prírodným a kultúrnym dedičstvom. Možné riešenia do veľkej miery závisia od lokálnych lídrov a ich aktívneho prístupu, či už z verejného alebo súkromného sektora.

Významným faktorom, ktorý ovplyvňuje zotrvanie obyvateľov v mestách, je aj dostupnosť bývania, ako aj iných služieb (predškolské, školské, zdravotnícke zariadenia a ďalšie služby). Transformácia v oblasti bývania charakteristická masívnou privatizáciou mala negatívny vplyv nielen na dostupnosť bývania v mestách, ale aj v celej SR. Ukončenie podpory systému komplexnej bytovej výstavby realizovanej štátom a následné umožnenie transformácie vlastníctva bytového fondu z vlastníctva miest, obcí a bytových družstiev (ktoré významne dominovali v období socializmu) do vlastníctva užívateľov týchto bytov, cenová deregulácia služieb spojených s bývaním, ako aj samotné ceny bytov a pozemkov, sa stali významnými faktormi ovplyvňujúcimi dostupnosť bývania. Tieto procesy spočiatku spôsobili výrazný útlm bytovej výstavby a z dlhodobého hľadiska významne zmenili vlastnícku štruktúru bytového fondu. Súkromné vlastníctvo bytov sa stalo dominantnou formou držby, pričom v súčasnosti predstavuje viac ako 90 % (zatiaľ čo v roku 1991 to bolo len 55,4 %). Zároveň bol minimalizovaný podiel verejného nájomného sektora (na úrovni cca 3 % bytového fondu SR), ktorý pre mestá predstavuje nástroj pre posilnenie pracovnej mobility a sociálnej integrácie.

Graf č. 1¹⁰:



Zdroj: MDV SR

Z hľadiska novej výstavby v oblasti verejného nájomného bývania je taktiež možné konštatovať, že práve mestá zaostávajú v rozvoji tohto segmentu bývania. Z celkového počtu

⁹ Pojem „urban shrinkage“ je spájaný s populačným úbytkom v mestách a ďalšími s tým spojenými javmi, ako je postupné starnutie populácie, vysťahovalectvo mladých a kvalifikovanejších obyvateľov, rast nezamestnanosti, zmena vekovej a sociálnej štruktúry populácie, zastavenie prisťahovalectva, zastavenie a pokles cien nehnuteľností.

¹⁰ Intenzita bytovej výstavby vyjadruje počet dokončených bytov na 1 000 obyvateľov

podporených nájomných bytov vo verejnom sektore len 46 % týchto bytov je v mestách. Je to teda oblasť, kde sa negatívne prejavil proces transformácie obecného, resp. štátneho majetku. Predaj bytového fondu, ale aj pozemkov vhodných na bytovú výstavbu, prebiehal a naďalej prebieha nekoncepčne a bez predchádzajúcej dôkladnej analýzy nielen finančnej, ale i sociálnej a demografickej. Výsledkom je neadekvátny výnos z týchto predajov a nedostatok pozemkov vhodných na výstavbu nájomných bytov. Zároveň mestské samosprávy obvykle nepovažujú rozvoj verejného nájomného sektoru za prioritnú úlohu.

3.2 Stav spravovania miest

Súčasný systém fungovania verejnej správy na Slovensku sa vyformoval v dlhoročnom procese reformy, ktorej základné kroky sa začali uskutočňovať už v roku 1990. Úlohou a hlavným cieľom tejto reformy bola zmena centralistického princípu fungovania verejnej správy.

Zákon o obecnom zriadení vychádza z princípu rovnakého postavenia všetkých obcí, ktoré majú bez ohľadu na veľkosť v zásade rovnaké úlohy a pritom rozdielne možnosti na ich napĺňanie. Nerešpektovanie špecifik obcí rôznej veľkostnej kategórie spôsobuje najmä malým obciam do tisíc obyvateľov, ktorých je na Slovensku veľká väčšina, nemalé problémy. Rovnako sú týmto prístupom negatívne dotknuté aj mestá, ktorých infraštruktúra plní úlohy presahujúce rámec uspokojovania potrieb vlastných obyvateľov. Mestám legislatíva nedáva takmer žiadne odlišné právomoci, znamená v podstate iba zavedenie odlišných názvov pre ich samosprávne orgány. Určité odlišnosti sa týkajú iba Bratislavy ako hlavného mesta a miest s počtom obyvateľov nad 200 000, čo sa týka iba mesta Košice.

Zmenami v systéme fungovania územnej samosprávy sa jednoznačne začalo nové obdobie v živote miest a obcí, ktoré prinieslo systémovú zmenu v ich správe. Decentralizácia a dekoncentrácia verejnej správy mali rozhodujúci význam pre posilnenie samosprávneho riadenia spoločnosti a boli najvýznamnejším predpokladom pre riadenie a spravovanie miest. Tento proces bol v SR realizovaný v dvoch etapách (2001 – 2004 a 2005 – súčasnosť). Jeho úspešnosť bola podmienená predovšetkým posilnením finančnej sebestačnosti územných samospráv prostredníctvom implementácie systémových krokov v oblasti verejnej správy, verejných financií a daňového systému.

Prenos kompetencií na územnú samosprávu bol realizovaný na princípe subsidiarity a ich súčasný rozsah ich priblížil štandardom vo vyspelých demokraciách západnej Európy. Na regionálnu a miestnu samosprávu bolo prenesených viac ako 400 kompetencií štátnej správy. Presun kompetencií sa realizoval v okruhu originálnych (vlastných) aj prenesených (delegovaných) výkonov. Veľký rozsah kompetencií však malé obce neboli a dodnes nie sú schopné vykonávať vzhľadom na ich ľudské, technické a finančné kapacity.¹¹

Pre mestský rozvoj je dôležitý nielen kompetenčný a finančný, ale aj politický a trhový rozmer decentralizácie a dekoncentrácie. Tieto podmieňujú jednak participáciu všetkých aktérov mesta vrátane občanov, nové spôsoby a nástroje participácie, ako aj nové spôsoby a nástroje zabezpečovania mestského rozvoja (uvedené v nasledujúcej kapitole). Efekt reformy verejnej správy sa prejaví až vtedy, keď samosprávy začnú naplno využívať svoje kompetencie, dokážu pripraviť a realizovať plány svojho rozvoja, na čom je založená aj koncepcia mestského rozvoja.

¹¹

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1153463/Predbe%C5%BEen%C3%A1+%C5%A1t%C3%BAdia+Samointegr%C3%A1cia+men%C5%A1%C3%ADch+obc%C3%AD+SR/bfc1534a-1903-483e-996c-fa9c59ad6b7e?version=1.1>

Ekonomická sila slovenských miest v súvislosti s decentralizáciou výrazne vzrástla. Popri presune kompetencií na územnú samosprávu, sprevádzanom presunom majetku, bol presun výkonu viacerých verejných služieb z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu spojený s fiškálnou decentralizáciou. Fiškálna decentralizácia by mala zabezpečiť finančnú sebestačnosť územných orgánov pri výkone svojich originálnych kompetencií. Uplatňuje sa princíp samosprávy spočívajúci vo zvyšovaní vlastných príjmov územných samospráv a zároveň v rozhodovaní o efektívnej alokácii výdavkov a hľadanie nových metód a zodpovedností samospráv. Cieľom fiškálnej decentralizácie bolo posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy.

Základným príjmom samospráv sú podielové dane z príjmov fyzických osôb. V čase spustenia fiškálnej decentralizácie v roku 2005 sa výnos dane z príjmov fyzických osôb vybranej daňovými úradmi v príslušnom rozpočtovom roku delil v pomere 70,3 % pre obce, 23,5 % pre vyššie územné celky a 6,2 % pre štát, čo pre obce znamenalo viac ako 883 mil. eur. Tento pomer platil bez zmeny až do roku 2012, kedy bolo potrebné prijať konsolidačné opatrenia aj vo vzťahu k rozpočtom samospráv a reagovať na dôsledky svetovej hospodárskej krízy. V roku 2016 sa výnos dane z príjmov fyzických osôb delil v pomere 70 % pre obce a 30 % pre vyššie územné celky. K vlastným príjmom samospráv patria miestne dane a poplatky¹². V podmienkach Slovenska tento zdroj príjmov financovania samospráv predstavuje okolo 10 % ich nákladov. V poslednom období sa na viacerých fórach diskutuje o možnosti financovania nielen odvodeného z podielu dane fyzických osôb, ale vo forme tzv. daňového mixu, keďže je predpoklad, že tým by obce boli viac motivované priamo sa podieľať na podmienkach pre rozvoj podnikateľského prostredia, tvorbe pracovných miest a príchod nových investorov.

Zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov dostali obce možnosť zaviesť nový miestny poplatok za rozvoj. Zámerom tohto zákona je, aby na miestach, kde vznikne na základe stavebného rozvoja územia potreba vybudovania sociálnej a technickej infraštruktúry, plnil poplatok tri základné funkcie - príjmovú, rozvojovú a protikorupčnú. Predmetom spoplatnenia je určitý druh stavebnej činnosti, ktorý jednotkám územnej samosprávy vyvoláva ďalšie náklady. Výber z poplatku by mal byť investovaný obcou priamo v území, na ktorom sa realizuje stavba v súvislosti s ktorou bol poplatok vybraný a mal by nahradiť v súčasnosti hrazené vynútené investície.

Obce konštatujú, že v rámci takto nastaveného mechanizmu financovania nedisponujú dostatočným objemom finančných prostriedkov potrebným na rozvoj svojho územia. Preto je vo veľkej miere využívaná možnosť financovať rozvoj z prostriedkov EŠIF, pričom je v súčasnosti zrejmé, že ich dostupnosť po skončení súčasného programového obdobia bude značne obmedzená.

Transparentnosť procesu financovania samospráv by mala zabezpečiť objektivnosť a všeobecnosť vstupných parametrov. Obce s počtom obyvateľov nad 2 000 majú povinnosť tvorby viacročných rozpočtov v programovej štruktúre.

Proces decentralizácie a dekoncentrácie sa zatiaľ nedá považovať za ukončený, ukazujú sa aj mnohé slabé stránky konkrétne zvoleného modelu, akými sú prílišná fragmentácia na veľké množstvo obcí či nedostatočná odborná a technická kapacita efektívne spravovať územie a poskytovať občanom služby.

¹² zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

4 Existujúce nástroje rozvoja a ich charakteristika

Mestá majú na realizáciu cieľov udržateľného mestského rozvoja viacero nástrojov: plánovacie, legislatívne, administratívne, ekonomické, informačné a komunikačné.

Základnými **plánovacími nástrojmi** ovplyvňovania rozvoja územia miest sú územné plány obcí a územné plány zón, programy hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja a iné koncepčné a strategické dokumenty. Význam plánovania ako nástroja riadenia priestorového rozvoja miest narastá, pričom najmä integrované plánovanie má potenciál skĺbiť krátkodobé potreby s cieľmi v dlhodobom horizonte.

*Územnoplánovacia dokumentácia*¹³ vytvára predpoklady pre organický súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy, zabezpečenie udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt. Územné plánovanie poskytuje praktickú aj inštitucionálnu platformu pre harmonizáciu všetkých pilierov udržateľnosti. Dlhodobo prebieha odborná diskusia o tom, ako územnoplánovacia dokumentáciu sprehľadniť a zjednodušiť a zároveň spružniť proces zbierania podkladov tak, by jej tvorba reagovala na aktuálne spoločenské a ekonomické potreby, pričom by sa zachovávali kultúrne a prírodné hodnoty a chránilo životné prostredie.

Územnoplánovacia dokumentácia je dokument, ktorý vzniká ako výsledok spoločenskej dohody o využívaní územia. Proces tvorby územnoplánovacej dokumentácie môže taktiež aktivizovať potrebný záujem občanov o veci verejné a ich angažovanosť v rozvoji svojho mesta. Územnoplánovacia dokumentácia je dôležitá aj pre potenciálnych investorov, keďže investičný vstup do územia s jasne stanovenými pravidlami sa spája s omnoho menším rizikom. Územnoplánovacia dokumentácia sa však nezaobera uskutočniteľnosťou, neobsahuje zákonnú povinnosť stanoviť časový harmonogram a identifikovať investičné zdroje. Aj preto pomerne často zostáva nenaplnená.

*Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce*¹⁴ (ďalej len „PHSR“) je zásadným nástrojom strategického plánovania a napĺňania cieľov udržateľného rozvoja v krátko až strednodobom horizonte (5 - 7 rokov). Je vypracovaný na báze subsidiarity v systéme strategických dokumentov regionálneho rozvoja od Stratégie regionálneho rozvoja SR, cez PHSR vyššieho územného celku až po PHSR obce. Platná legislatívna úprava explicitne navádza na možnosť pripraviť aj PHSR skupiny obcí, avšak tieto prípady sú zatiaľ skôr výnimkou než pravidlom.

PHSR obce pozostáva z analytickej časti, strategickej časti, programovej časti, realizačnej časti a finančnej časti. Strategická časť obsahuje najmä víziu rozvoja obce, návrh rozvojovej stratégie, výber a popis strategických cieľov v jednotlivých oblastiach rozvoja príslušnej obce. Na túto časť plynule nadväzuje programová časť, ktorá obsahuje už konkrétne opatrenia a aktivity na zabezpečenie realizácie programu rozvoja. Realizačná časť PHSR je zameraná na vecný a časový harmonogram realizácie jednotlivých opatrení a projektov. Finančná časť obsahuje predpokladané finančné náklady a zdroje potrebné na zabezpečenie jednotlivých opatrení, inštitucionálnu a organizačnú stránku realizácie. Optimálna realizácia PHSR by mala byť zabezpečená prostredníctvom vypracovania programového rozpočtu obce. PHSR je zároveň podmienkou na predloženie žiadosti obce o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu a z doplnkových zdrojov vrátane EŠIF. Na rozdiel od územného plánu obce však PHSR nie je záväzným dokumentom pre právnické a fyzické osoby na území obce.

¹³ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (stavebný zákon)

¹⁴ Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov

Z hľadiska svojich činností majú mestá možnosť, resp. povinnosť vytvárať aj ďalšie miestne koncepcie a stratégie, ktorých cieľom je riešenie určitých špecifických oblastí (napr. program odpadového hospodárstva mesta, energetická koncepcia mesta, komunitný plán sociálnych služieb, program rozvoja bývania, miestny územný systém ekologickej stability, dokument starostlivosti o dreviny, zoznam pamätihodností mesta, adaptačná stratégia na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy). Rovnako ich môžeme považovať za nástroje aktivizácie miestneho potenciálu. V záujme efektívnej medziobecnej spolupráce by bolo užitočné pripraviť spoločne minimálne tie dokumenty, ktoré riešia problémy presahujúce administratívne hranice obce. Typickým príkladom je adaptačná stratégia na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy. Vo väčšine malých obcí tiež nie je reálne zabezpečiť poskytovanie celej škály sociálnych služieb a preto je nanajvýš vhodné, aby komunitný plán sociálnych služieb bol riešený na celú spádovú oblasť a pokrýval všetky typy poskytovateľov.

Samosprávy môžu využívať aj **legislatívne nástroje**, napríklad v podobe všeobecne záväzných nariadení, ktoré môže vydať obec na plnenie svojich úloh. Všeobecne záväzné nariadenie má pôsobnosť na území danej obce a je ho povinný dodržiavať každý, kto sa zdržuje na jej území.

Administratívne nástroje usmerňujú najmä ekonomické činnosti v obci prostredníctvom vydávania všeobecných záväzných stanovísk k umiestneniu ekonomických činností (investičnej a podnikateľskej) alebo aj k využívaniu miestnych zdrojov.

Ekonomické nástroje, ktoré majú obce k dispozícii, sú finančné a majetok obce. V rámci kategórie finančných nástrojov je základným nástrojom rozpočet mesta a intervencie realizované jeho prostredníctvom. Súčasne samosprávy môžu využívať svoj rozpočet na verejné investície (osobitne do verejnej a ekonomickej infraštruktúry), podporu a motiváciu rôznych aktivít neziskového aj podnikateľského sektora prostredníctvom príspevkov, pôžičiek alebo dotácií. Mestá si môžu vytvoriť transparentné nástroje na podporu aktivít, ktoré si určia ako prioritné a tieto uplatňovať napríklad vo forme dotačných schém. Mestá na Slovensku uplatňujú aj svoje daňové právomoci. Využívaním tohto nástroja je možné ovplyvniť prostredie pre podporu podnikania a život obyvateľov. Miestne dane je však možné využívať len v súlade so zákonom. Pri správnom nastavení miestnej daňovej politiky môžu byť dane nielen zdrojom rozpočtu obce, ale aj nástrojom želaného rozvoja.

Priamou väzbou na rozpočet je využívanie jeho výdavkovej časti na financovanie alebo spolupodielanie sa na financovaní infraštruktúry (technickej alebo občianskej). Na tieto aktivity sú využívané vlastné zdroje, združené zdroje, prostriedky zo štátneho rozpočtu (aj dotačné), príjmy z emisií obligácií, nenávratné finančné prostriedky, ako aj návratné zdroje.

Väčšiu variabilitu dáva obciam využívanie vlastného majetku, väčšinou vo forme cenovej a nájmovej politiky nehnuteľností. Pri správnom využití je to osvedčený nástroj nielen pri podpore podnikania, ale aj rozvoja mesta. Vzhľadom na rozsah privatizácie obecného majetku je však zjavný nedostatok pozemkov a vhodných budov pre tento účel.

Informačné a komunikačné nástroje predstavujú veľmi dôležité nástroje pre podporu rozvoja podmieňujúce neraz efektívnosť využitia iných nástrojov. Presadzujú sa formou informačných centier, poradenských centier, komunálnym marketingom, e-governmentom, budovaním informačných systémov, vzťahov s verejnosťou a pod.

Osobitnou skupinou nástrojov sú nástroje horizontálnej a vertikálnej spolupráce od vytvárania partnerstiev a osobitne verejno-súkromných partnerstiev a klastrov, cez miestne akčné skupiny, mikroregionálne združenia obcí až po európske zoskupenia pre cezhraničnú spoluprácu, rámčujúce nielen spoluprácu s inými mestami, obcami alebo samosprávnym krajom, ale aj smerom do vnútra obce. Mestá spolupracujú priamo aj prostredníctvom viacerých združení, z ktorých najvýznamnejšie sú Združenie miest a obcí Slovenska a Únia miest

Slovenska. Z hľadiska výmeny skúseností, hľadania a testovania riešení špecifických mestských problémov síce tieto organizácie ešte majú rezervy, avšak trend presadzovať spoločné záujmy ich prostredníctvom je veľmi viditeľný. Z pohľadu rozširovania informovanosti a kapacít miest je nedostatočne využitý potenciál zapájania sa do európskych a globálnych sietí ako napríklad EUROCITIES, CEMR (Rada európskych obcí a regiónov), Dohovoru primátorov a starostov o klíma a energetike, ako aj operačného programu európskej územnej spolupráce URBACT, ktorého cieľom je zlepšiť schopnosť európskych miest realizovať integrované stratégie pre udržateľný mestský rozvoj.

Racionálne využívanie nástrojov vytvára predpoklad na dosiahnutie stanovených cieľov. Slovenské mestá vo všeobecnosti majú dostatočný rozsah pôsobnosti, kompetencií a zodpovedností na to, aby svoje územia rozvíjali udržateľne a v prospech skvalitňovania života obyvateľov. V súčasnosti už pomerne úspešne dokážu zvládnuť bežné prevádzkové funkcie, ako aj rozhodovanie vo vlastných orgánoch, stále však zaostávajú v uskutočňovaní tých rozvojových politík, ktoré vyžadujú vysokú mieru koordinácie a spolupráce s ďalšími aktérmi. Napriek preukázateľným výhodám, ktoré môžu priniesť prierezové aktivity založené na spolupráci štátnej, samosprávnej, súkromnej a občianskej sféry, sa tieto uskutočňujú iba zriedkavo. Inštitucionálne a technické kapacity je potrebné ďalej rozvíjať v reflexii nových výziev pre mestá, vyplývajúcich z premeny na občiansku spoločnosť, ako aj globálnych výziev, ktorými sú zmena klímy, globalizácia, zvyšujúca sa rozvojová dynamika a expozícia miest vonkajším šokom, akými sú ekonomické krízy, individualizácia rozhodovania a iné.

5 Aktéri mestského rozvoja

Efektívny a udržateľný mestský rozvoj je typickým príkladom procesov, pri ktorých je potrebné harmonizovať úsilie štátu, regiónu aj miestnej úrovne až po mestské časti a susedstvá. Je to zložitý proces, ktorý vyžaduje zapojenie mnohých aktérov, v ideálnom prípade by ich pôsobenie malo byť v maximálne možnej miere synchronizované. Štát je iba jedným z aktérov, ktorí môžu prispieť k mestskému rozvoju. Národná vláda nemôže zasahovať do autonómnej kompetencie samospráv, ktorej dominantnou úlohou je rozhodovať o rozvoji svojho územia. O rozvoji samotnom však nerozhoduje iba mestská samospráva a jej priamo volení zástupcovia, ale podieľajú sa na ňom aj ďalšie subjekty. Rozvoj mesta je predovšetkým o rozvoji ekonomiky mesta, služieb, pracovných príležitostiach, investíciách súkromného sektora, ktoré sa realizujú nie z rozhodnutia samosprávy, ale z rozhodnutia celého radu aktérov mestského rozvoja, ich činnosťou, investičnými a neinvestičnými príspevkami a verejno-prospešnými aktivitami.

Zodpovednosť *štátu* v oblasti mestského rozvoja je determinovaná predovšetkým vytváraním vhodných podmienok pre mestský rozvoj prostredníctvom tvorby právnych rámcov, ekonomických a sociálnych opatrení, najmä vytváraním priaznivého prostredia pre rozvoj ekonomiky miest. K týmto opatreniam patrí vyčleňovanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na podporu realizácie aktivít mestského rozvoja, nastavenie fiškálnej politiky podporujúce špecifické aktivity aktérov mestského rozvoja a motivačné fiškálne nástroje. Významnú úlohu môže štát zohrávať v polohe koordinácie vnútornej, ale aj zahraničnej územnej spolupráce, vecnej, priestorovej a časovej medzirezortnej koordinácie ako aj v polohe metodicko-koncepčnej. Koncepcia má ambíciu prispieť práve v tejto polohe ku komplexnému zlepšovaniu podmienok a zvyšovaniu kvality života občanov v mestách koordináciou verejných politík a definovaním previazaných sociálnych, hospodárskych a environmentálnych cieľov v rámci mestského rozvoja.

Udržateľný mestský rozvoj nie je možné zabezpečiť iba v rámci izolovaného územia katastra mesta. Preto je dôležitá spolupráca jednak na úrovni jednotlivých obcí, ale aj oboch

úrovni územnej samosprávy – miestnej samosprávy a regionálnej samosprávy. Tieto dve úrovne sú konštituované ako samostatné s vlastným výkonom kompetencií, vlastným financovaním a s vlastným organizačným usporiadaním.

Miestne samosprávy sú v zmysle zákona o obecnom zriadení aktérmi zodpovedajúcimi za všestranný rozvoj svojho územia a potreby obyvateľov. . Obce sú právnickými osobami, ktoré za podmienok stanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Vo svojej činnosti sa okrem ústavy a zákona o obecnom zriadení riadia ďalšími zákonmi, ktoré upravujú jednotlivé oblasti ich pôsobenia (napr. zákon o majetku obcí, zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákon o podpore regionálneho rozvoja, zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku a pod.). Zákon o obecnom zriadení vychádza z princípu rovnakého postavenia všetkých obcí. Všetky obce bez ohľadu na veľkosť majú rovnaké úlohy a pritom rozdielne možnosti na ich napĺňanie, čo spôsobuje, že nie všetky samosprávy dokážu naplňať kompetencie v rovnakej a požadovanej kvalite. Mestá nemajú žiadne odlišné kompetencie. Podmienky pre získanie štatútu mesta taxatívne ustanovuje zákon o obecnom zriadení: musí ísť o obec, ktorá je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom, zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí, či má viac ako 5 000 obyvateľov. Výkon kompetencií samosprávy sa uskutočňuje v okruhu originálnych (vlastných) výkonov a prenesených (delegovaných) výkonov. Medzi typické činnosti miestnych samospráv patria napr.: výstavba a údržba miestnych komunikácií a verejných priestranstiev, nakladanie s komunálnym odpadom, poskytovanie opatrovateľskej služby, zabezpečovanie chodu materských škôl, klubov detí a mládeže, základných umeleckých škôl, centier voľného času, ale aj starostlivosť o verejný poriadok a ďalšie. V oblasti prenesených kompetencií ide o ochranu prírody a krajiny, stavebné konanie, zriaďovanie základných škôl, zdravotníckych zariadení nižšieho typu a domovov dôchodcov a iné.

Regionálna samospráva je vyššou úrovňou samosprávy. Podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (samosprávnych krajov) v znení neskorších predpisov je od 1. 1. 2002 na území SR konštituovaných osem samosprávnych krajov. Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územným obvodom kraja, v ktorom vykonávajú pôsobnosti orgány štátu (napr. okresné úrady v sídle kraja). Samosprávny kraj ako územná a ekonomická jednotka je právnická osoba s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami plne zodpovedná za rozvoj svojho územia. Majetok samosprávnych krajov je upravený zákonom č. 446/2001 Z. z. o majetku VÚC v znení neskorších predpisov a štruktúra príjmov a výdavkov VÚC je súčasťou zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Svoju činnosť vykonáva len na území s presne určenými administratívnymi hranicami. Samosprávny kraj zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov. Títo sa na výkone samosprávy môžu zúčastňovať: voľbou zastupiteľstva a predsedu samosprávneho kraja, hlasovaním v referende samosprávneho kraja, účasťou na zasadnutiach zastupiteľstva a podávaním podnetov a sťažností na orgány samosprávneho kraja. Medzi typické činnosti regionálnych samospráv patria napr.: zriaďovanie a zabezpečovanie chodu stredných škôl, múzeí, knižníc, kultúrnych zariadení, domovov sociálnych služieb, nemocníc; spravovanie ciest II. a III. triedy, vydávanie licencií autobusovým dopravcom a ďalšie.

Prirodzeným aktérom urbánneho rozvoja je *verejnost'*: občania, mimovládny sektor a aktívni jednotlivci a záujmové skupiny. Účasť občanov je základom v demokratickom procese. Napomáha rozhodovaniu, prehĺbuje porozumenie a spoluprácu, znižuje konflikty, prináša podporu uplatňovania návrhov a plánov, robí verejnú správu prístupnejšou k problémom občana. Udržateľný rozvoj sídiel nie je možné dosiahnuť bez aktívnej participácie občanov vo všetkých jeho fázach a polohách – od procesov plánovania rozvoja až po procesy

každodenných životných aktivít v sídle. Osobitné postavenie pritom zohráva účasť verejnosti v plánovacích procesoch, pretože práve tu sa tvoria východiská pre aktívnu podporu stratégií udržateľného rozvoja sídla zo strany verejnosti. Intenzita efektov zapájania občanov je závislá od miery angažovanosti občana – táto závisí od toho, ako sa ho konkrétny problém osobnostne týka. Angažovanosť týchto aktérov môže významne skvalitniť rozhodovanie, kriticky poukázať na problémy, ale vlastnými aktivitami aj priamo prispievať k verejno-prospešným cieľom. Miestna samospráva by mala vytvárať podmienky pre zapájanie občanov a podnecovať ich v tejto aktivite. Legislatíva umožňuje participáciu napr. prostredníctvom zákona o obecnom zriadení, zákona č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v ostatných rokoch vstupuje do procesov zabezpečujúcich účasť verejnosti na procesoch plánovania sídelného rozvoja veľmi výrazne environmentálne právo - zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov. Dobrovoľné združovanie občanov ako aj aktivity mimovládnych organizácií v rôznych oblastiach dopĺňajú pôsobenie verejného sektora a realizujú činnosti v oblastiach, ktoré pre súkromný sektor nie sú komerčne atraktívne.

Dominantnou úlohou *súkromného sektora* je podnikanie a tvorba pracovných miest. Bez jeho účasti by sa urbánne územia nerozvíjali. Výroba a predaj produktov a služieb za účelom zisku je základom miestnych podnikateľských aktivít, tieto vytvárajú pracovné príležitosti, zisk z ktorých je používaný na nákup tovaru a služieb. Zároveň prostredníctvom svojich produktov pomáhajú uspokojovať potreby občanov. Súkromný sektor má tiež nezastupiteľné miesto v oblasti investičnej a stavebnej činnosti, môže sa podieľať na viacdrojovom financovaní a k verejnému záujmu môže prispievať spoločensky zodpovedným podnikaním. Tento význam vychádza do popredia aj v kontexte skutočnosti, že absolútna väčšina bytového fondu je v súkromnom vlastníctve. Zapájanie súkromného sektora je pre mestský rozvoj veľkou výzvou i príležitosťou. Osobitnou formou spolupráce sú projekty verejno-súkromného partnerstva.

Pri plánovaní, manažovaní či realizácii procesov mestského rozvoja je dôležité využiť *odborné kapacity a vedecký potenciál*. Akademická a odborná obec môže prispieť skúmaním procesov, hľadaním a overovaním riešení, prenosom poznatkov do praxe, poskytovaním špecializovaných odborných činností, akými sú napríklad územné a strategické hospodárske a sociálne plánovanie. Na druhej strane spolupráca pri mestskom rozvoji či už vo fáze koncipovania alebo implementácie rozvojových zámerov akademickej a odbornej obci umožňuje zmysluplnú realizáciu ich činností v konkrétnych prípadoch. Akademický sektor zároveň zohráva kľúčovú úlohu pri príprave odborníkov so schopnosťami reagovať na aktuálne výzvy a zmenené spoločenské podmienky.

6 Ciele koncepcie, vízia a princípy mestského rozvoja SR

Koncepcia mestského rozvoja SR je celoštátny rámcový dokument. Prípravný proces koncepcie realizovaný v širokej pracovnej skupine¹⁵ etabloval permanentnú výmenu informácií, podnetov a názorov, využiteľných pre udržateľný rozvoj mestských území. Veríme, že sa podarilo zintenzívniť celospoločenskú diskusiu o postavení miest, správne sformulovať víziu mestského rozvoja na Slovensku, navrhnúť všeobecne prospešné a aplikovateľné princípy a ucelený súbor opatrení, ktoré zlepšia podmienky pre mestský rozvoj.

¹⁵ Príloha č. 5

V jeho najvšeobecnejšej rovine je zmyslom dokumentu poukázať na význam, ktorý téme rozvoja miest prináleží s ohľadom na celkový rozvoj krajiny. Dokument zároveň poukazuje na komplexnosť témy a vrstevnatosť procesov, ktoré je nutné zohľadniť, aby sa mestá na Slovensku rozvíjali udržateľne, boli odolné voči vonkajším vplyvom a poskytovali podmienky pre kvalitný život pre obyvateľov.

Špecifickým cieľom koncepcie je vo vízii pomenovať k akému ideálnemu stavu mestá Slovenska majú smerovať a akými zásadami by sa mali riadiť.

Konkrétnym cieľom dokumentu je navrhnúť opatrenia, ktoré systémovo podporia zmenu prístupu k mestskému rozvoju, identifikovať spolupracujúcich aktérov a ich úlohy.

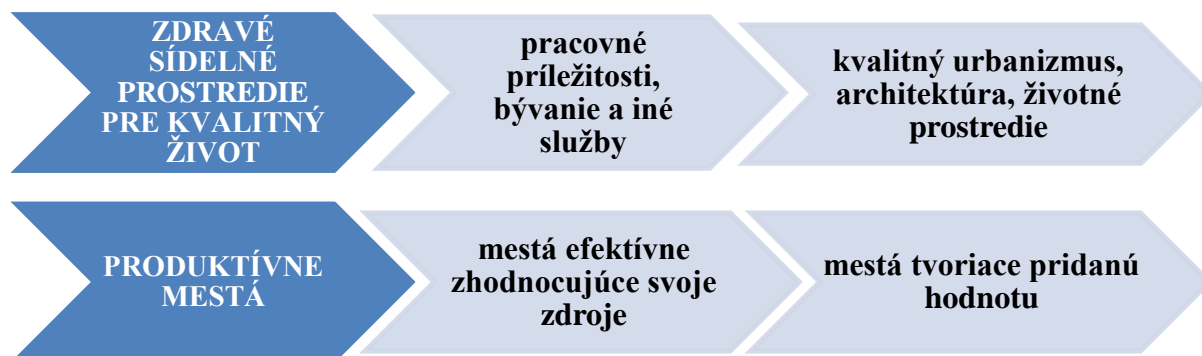
Prirodzenou cieľovou skupinou koncepcie sú orgány ústrednej štátnej správy a to najmä tie, pri ktorých výkon ich kompetencií má vplyv na fungovanie samospráv. Snahou koncepcie je pomenovať prebiehajúce reformné procesy a aktivity, ktoré môžu synergicky pôsobiť na zlepšovanie mestského rozvoja a pridať sa k nim, ako aj oblasti, v ktorých môže napĺňanie koncepcie mestského rozvoja a vzájomná medzirezortná koordinácia priniesť pridanú hodnotu iným odvetvovým partnerom.

Významnou cieľovou skupinou koncepcie sú samosprávy, pričom pozornosť sa sústreďuje najmä na mestá. Koncepcia nabáda k medziobecnej spolupráci na báze tzv. funkčných mestských území, pričom v prípade Slovenska kritériom pre ich tvorbu je najmä snaha o efektívne poskytovanie verejnoprospešných služieb, podpora miestnej ekonomiky a zamestnanosti. Takéto spájanie je prirodzenejšie než teoretické vymedzovanie hraníc na báze napríklad zaľudnenosti, teda počtu obyvateľov na km². Koncepcia na jednej strane ponúka praktické opatrenia, ktoré by mestským samosprávam mali pomôcť v efektívnejšom vykonávaní služieb pre občanov, na druhej strane sa usiluje o všeobecnú akceptáciu princípov udržateľného mestského rozvoja. Výkonnosť obcí vidieckeho a mestského charakteru, kvalita ani kvantita poskytovaných služieb nie sú a nemôžu byť rovnocenné. Vidiecky a mestský rozvoj majú rôzne parametre, pričom výsledok vždy záleží na kapacite, ale aj schopnosti samospráv spolupracovať a dopĺňať sa. Vo výsledku by všetkým aktérom malo záležať na tom, aby prosperovali.

Koncepcia určuje základné východiská a naznačuje smerovanie, nemá ambíciu byť stratégiou, keďže táto by musela byť konkrétnejšia a vymedziť konkrétne merateľné ciele, čo z hľadiska autonómnosti rozhodovania mestských samospráv z pozície štátu nie je možné.

So zámerom napĺňania dôležitých cieľov pre zabezpečenie udržateľného a produktívneho rozvoja miest sa vláda SR v spolupráci s prizvanými zástupcami akademickej obce, zástupcami samosprávy, odborníkmi z dotknutých oblastí, ako aj v komunikácii s odbornou verejnosťou a aktívnymi partnermi z mimovládneho sektora zhodla na nasledovnej vízii mestského rozvoja Slovenska:

Mestá na Slovensku budú spravované tak, aby prostredníctvom dostatočne pesterj ponuky pracovných príležitostí, adekvátneho bývania a služieb s dôrazom na kvalitu životného prostredia, zahŕňajúcu aj kvalitné urbanistické a architektonické riešenia, poskytovali zdravé sídelné prostredie pre kvalitný život. S cieľom efektívneho zhodnocovania vlastných zdrojov budú mestá zároveň podporovať celkovú vysokú produktivitu, za súčasnej tvorby čo najvyššej pridanej hodnoty (pozri obr. 1).



Obr. č. 1 – Vízia mestského rozvoja SR

V nadväznosti na takto formulovanú víziu je možné pomenovať základné princípy udržateľného mestského rozvoja, ktoré by mali byť obsiahnuté vo všetkých opatreniach, ktoré súvisia s napĺňaním primerane zvolených cieľov za predpokladu ich rešpektovania a uplatňovania všetkými aktérmi. Ide o:

- **strategické rozhodovanie** – rozvoj bude založený na zodpovednom využívaní a zhodnocovaní disponibilných zdrojov (materiálne, ľudské, finančné) a rozvíjaní ich potenciálu, za súčasného adresného reagovania na miestne potreby a globálne trendy, pričom plánované opatrenia budú hierarchizované a zároveň budú kontinuálne monitorované, vyhodnocované a aktualizované;
- **integrováný prístup** – rozvoj bude založený na integrovanom horizontálnom (naprieč odvetvami a hospodárskymi, sociálnymi, environmentálnymi a kultúrnymi oblasťami), ako aj vertikálnom prepojení a spolupôsobení jednotlivých aktérov, vrátane súkromného a občianskeho sektora;
- **komplexný rozvoj širších mestských území** – rozvoj bude založený na intenzívnej spolupráci presahujúcej administratívne hranice samospráv, s využitím viacúrovňového spravovania, vzájomnej koordinácie jednotlivých činností a opatrení a vzájomnej výmene informácií a pozitívnych príkladov.

Základným determinantom pre tvorbu a aplikáciu princípov mestského rozvoja je udržateľný a zodpovedný rozvoj, ktorý je možné zhrnúť do troch vzájomne prepojených a ovplyvňujúcich sa aspektov, konkrétne ide o oblasť ekonomického, sociálneho a environmentálneho rozvoja s dôrazom na kvalitu životného prostredia s cieľom kvalitného a podnecujúceho rozvoja miest a funkčných území. Podrobnejšie rozpracovanie jednotlivých aspektov (ide o indikatívny a nie absolútny prehľad jednotlivých činností) je uvedené v prílohe č. 4.

Pri správne nastavených rámcoch kompetencií a financovania, za predpokladu, že mestá budú svoj rozvoj plánovať na základe korektných dát, pri uplatňovaní integrovaného prístupu, ktorý obsiahne dobré spravovanie, budovanie podmienok pre fungujúcu ekonomiku a bude vychádzať z miestneho poznania demografických, environmentálnych, sociálnych a spoločenských výziev, pri uplatňovaní požiadaviek na kvalitnú fyzickú štruktúru sídelného prostredia, vrátane vhodne nastavených

podmienok pre mobilitu, je možné dosiahnuť produktívne fungujúce mestá, ktoré budú poskytovať zdravé prostredie pre kvalitný život.

7 Návrh opatrení a úloh

S cieľom dosiahnuť pokrok v strednodobom časovom horizonte materiál predstavuje súhrn oblastí, v ktorých sú identifikované a navrhované zmeny, zoznam prioritných úloh na nasledujúce obdobie a ich nositelia. Navrhované opatrenia smerujú k systémovo lepšiemu prístupu a vytvoreniu podmienok pre optimálny a cielenejší rozvoj mestských území na Slovensku.

Navrhované zmeny je možné zhrnúť do nasledovných dvoch oblastí:

- **posilnenie úlohy mestského rozvoja v kontexte regionálneho rozvoja, partnerstvo a spolupráca**
- **štrukturálne zmeny vo fungovaní miest**

7.1 Posilnenie úlohy rozvoja miest v kontexte regionálneho rozvoja, partnerstvo a spolupráca

V procesoch vývoja slovenských miest možno pozorovať javy, ktoré sú analogické s tými, ktoré sa odohrali a stále prebiehajú v európskom a globálnom prostredí. Na základe všeobecných rozvojových javov a skúseností je možné očakávať zmeny v oblasti počtu a štruktúry obyvateľov, v štruktúre ekonomiky, v aplikácii nových technológií, v oblasti sociálnej a v oblasti životného prostredia.

Mestá a ich rozvoj sú neoddeliteľnou súčasťou komplexného prístupu k regionálnemu rozvoju. Rozvoj miest nie je možné abstrahovať od rozvoja prirodzeného regiónu. Mesto je zároveň súčasťou širších vzťahov v území, tvorí prirodzené centrum nielen ekonomického, ale aj sociálneho a kultúrneho života obyvateľov širšieho územia.

Pozornosť je treba zamerať na materiálne, inštitucionálne a sociálne štruktúry sídelného usporiadania SR. Dôležité je rešpektovať existujúce legislatívne prostredie, v ktorom majú všetky obce bez ohľadu na veľkosť a bez ohľadu na to, či sú vidieckeho alebo mestského charakteru, rovnaké kompetencie. Je však potrebné hľadať spôsoby, ako ich úlohy objektívne diferencovať.

S procesmi decentralizácie a dekoncentrácie vystupuje do popredia potreba lepšej, precíznejšej a vzájomne previazanej koordinácie jednotlivých sektorových politík a prístupov, vytvárania a posilňovania existujúcich väzieb medzi jednotlivými politikami a zúčastnenými stranami, ako aj rôznymi úrovňami verejnej správy. V súčasnej situácii je možné identifikovať, že vo viacerých dokumentoch koncepčného a strategického charakteru sa na najvyššej úrovni pomerne výrazne prejavuje sektorový prístup. Dynamický spoločenský a ekonomický vývoj premietnutý do urbánneho prostredia vyžaduje medzirezortný a multidimenzionálny prístup. Pre zlepšenie uvedenej situácie je potrebné vzájomnou previazanosťou jednotlivých politík pôsobiť na zvýšenie ich synergických efektov.

Koncepcia mestského rozvoja SR má ambíciu zapojiť sa do prebiehajúcich procesov skvalitňovania riadenia štátu v rámci exekutívy SR, k budovaniu intervenčnej logiky strategického plánovania v ústredných orgánoch štátnej správy s previazaním na systém financovania, pričom by sa mala zohľadňovať vecná, priestorová a časová previazanosť odvetvových stratégií a koncepcií. Zároveň je dôležité posilňovať kooperáciu subjektov

územnej samosprávy. Výsledkom týchto procesov by malo byť vytvorenie dlhodobej vízie rozvoja SR, ktorá bude založená na vyhodnotení rozvojových potrieb spoločnosti a sformuluje, na aký dlhodobý cieľ má Slovenská republika ašpirovať.

Opatrenia:

1. Pripraviť prehľad služieb poskytovaných na úrovni obcí so statusom mesta, okresných úradov a samosprávnych krajov s dôrazom na ich prepojenosť a spoluprácu. Súčasťou prehľadu bude osobitná časť venovaná hlavnému mestu Bratislava a mestu Košice s dôrazom na ich postavenie a vzťahy s mestskými časťami.

Termín: 31. 12. 2018

Gestor: MDV SR

Spolupráca: MV SR, MŽP SR, MPRV SR, MZ SR, MK SR, MPSVR SR, MŠVVŠ SR, ZMOS, ÚMS, hlavné mesto SR Bratislava, mesto Košice, K8, SK 8

2. Aktívne participovať v procese zavádzania systému strategického plánovania a riadenia v štátnej správe a podporovať prepojenie týchto dokumentov so strategickými zámermi územnej samosprávy vrátane získania podpory pre mestský rozvoj v rámci pripravovaného Národného infraštruktúrneho plánu. (MDV SR, ÚPVII, ÚV SR, MK SR) + spolupráca strešných orgánov samospráv (ZMOS, ÚMS, SK 8, K 8)

Termín: priebežne

3. Vytvoriť „Platformu pre rozvoj slovenských miest“, úlohou ktorej bude najmä odborná diskusia o princípoch a praktických aplikáciách integrovaného manažmentu rozvoja miest.

Termín: 30. 06. 2018

Gestor: MDV SR

4. Vytvoriť prepojenie rôznych existujúcich platforiem, poskytujúcich informácie o prístupoch, podporných nástrojoch a príkladoch úspešnej praxe pre mestá

Termín: 31. 12. 2020

Gestor: MDV SR

Spolupráca: ÚPVII

5. Pilotne analyzovať prepojenosť vybraného okruhu miest a ich bezprostredného okolia (mestské funkčné územie) a z neho plynúce pozitívne externality pre subjekty a obyvateľov v danom území s možnosťou návrhu úpravy existujúcej štruktúry a z nej vyplývajúcich vzťahov v území.

Termín: 31. 12. 2019

Gestor: ÚV SR

Spolupráca: MDV SR, MV SR, MH SR

6. Podporovať vytváranie a rozvoj územných štruktúr spolupráce miest a obcí v ich zázemí a vznik ich integrovaných strategických plánovacích dokumentov.

Termín: priebežne
Gestor: ÚV SR
Spolupráca: MDV SR

7. Integrovať v stratégii regionálneho rozvoja problematiku mestského rozvoja ako neoddeliteľnú súčasť politiky regionálneho a územného rozvoja vrátane definovania špecifických cieľov a nástrojov podpory rozvoja miest a mestských funkčných území.

Termín: 30. 6. 2019
Gestor: ÚV SR
Spolupráca: MDV SR

8. Zaradiť podporu udržateľného integrovaného rozvoja miest a ich funkčných území medzi národné priority pri rokovaní o príprave budúcej kohéznej politiky EÚ. (

Termín: priebežne až do schválenia Partnerskej dohody po roku 2020
Gestor: ÚPVII - CKO
Spolupráca: ÚV SR, MDV SR

7.2 Štrukturálne zmeny vo fungovaní miest

Pre udržateľný rozvoj miest, skúmanie súvisiacich procesov a včasnú identifikáciu problémov je nutné disponovať hodnovernými informáciami a štatistickými dátami. Ideálnou príležitosťou je využiť reformu v oblasti zberu štatistických údajov, ktorej predmetom je úprava a harmonizácia zberu štatistických údajov. Cieľom je optimalizácia procesov a zavedenie jednotného a centrálného metodického rámca a IT nástroja, zníženie administratívnej záťaže obyvateľov a ďalších respondentov.

Pre ďalšie programové obdobie po roku 2020 je pravdepodobný pokles možností financovania rozvojových projektov z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Preto bude potrebné hľadať spôsob ako tento predpokladaný výpadok aspoň čiastočne nahradiť národnými a mestskými zdrojmi. Predchádzajúce a aj existujúce možnosti využívať tieto zdroje na pokrytie modernizačných deficitov na lokálnej úrovni boli a sú obmedzené. O to intenzívnejšie bude treba hľadať nové modely viaczdrojového financovania potrieb funkčných mestských území a rezervy v efektívite vynakladania verejných prostriedkov. Preto je nevyhnutné už v tomto období začať koncepčnú diskusiu o budúcich možnostiach financovania rozvojových projektov v rámci celého územia SR.

Jedným zo závažných aspektov rozvoja miest na Slovensku je hrozba prejavov rastúcej sociálnej nerovnosti a s ňou súvisiaca priestorová segregácia a separácia vyplývajúca zo sociálneho statusu jednotlivých skupín obyvateľstva. Viaceré pozitívne príklady ukazujú, že jedným z prístupov zabezpečujúcim prevenciu sociálnej segregácie je podpora zdravého sociálneho mixu, prihliadanie na potreby rôznych účastníkov života v meste, uplatňovanie princípov univerzálneho navrhovania, urbánna regenerácia a zapájanie občianskej spoločnosti v mestských komunitách. V nadväznosti na takéto rozvojové projekty je vhodné sa zamyslieť aj nad dôležitou otázkou, ktorá sa týka nevyužívaných, opustených, resp. zanedbaných území

v mestách. Tento stav v sebe skrýva dve riziká priamo súvisiace s rozvojom mestského územia. Jednak prichádza k rozpinaniu mesta do oblastí mimo zastavaného územia a na druhej strane zostávajú v centrách miest dlhodobu nevyužitelné pozemky, veľakrát aj s environmentálnym rizikom. Potenciálnemu zhodnoteniu nevyužívaných a zanedbaných území a areálov najčastejšie bránia neprehľadné či neusporiadané právne vzťahy k nehnuteľnostiam a bremeno environmentálnych záťaží.

Nezanedbateľným faktorom pôsobiacim v sídlach mestského typu sú nepriaznivé dôsledky zmeny klímy. Pri hodnotení dôsledkov zmeny klímy v sídelnom prostredí je potrebné zaoberať sa kľúčovými oblasťami, resp. funkčnými zložkami sídelného prostredia, ktorými sú hlavne: budované prostredie (stavby, siete, verejné priestranstvá); prírodná zložka sídelného prostredia (prírodné prvky a zeleň, resp. zelená infraštruktúra v sídelnom prostredí); vodné hospodárstvo (hospodárenie s vodou v sídelnom prostredí, zásobovanie pitnou vodou); poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo a využívanie krajiny v sídelnom prostredí; energetika, energetická infraštruktúra; doprava, dopravná infraštruktúra; zdravie obyvateľstva; sociálna oblasť a bývanie; obchod, priemysel, služby, cestovný ruch a podobne. Dôsledky sa v sídelnom prostredí budú odlišovať v závislosti od geografickej polohy, veľkosti a typu osídlenia, ktoré treba ďalej detailne skúmať. Je možné očakávať, že dôsledky zmeny klímy sa v urbanizovanom prostredí prejavujú aj zvýšenou spotrebou elektrickej energie pre chladiace zariadenia, čo zvýši nároky na fungovanie energetickej infraštruktúry s cieľom zabezpečiť bezpečné a spoľahlivé dodávky energií. Zo strany miest je potrebné uplatniť systémový prístup k adaptácii na zmenu klímy. Pre zabezpečenie systémového prístupu k adaptácii by jej požiadavky mali byť zohľadnené počas územného plánovania. Je kľúčové vyhodnotiť zraniteľnosť územia a potenciálne riziká a dôsledky zmeny klímy vo všetkých kľúčových oblastiach, bez čoho nie je možné navrhnuť adaptačné opatrenia na lokálnej úrovni. Pripravenosť a primeraná adaptácia miest na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy prispeje k zníženiu alebo aspoň čiastočnej eliminácii rizika zhoršovania zdravotného stavu obyvateľov, ktoré je jedným z možných dôsledkov zmeny klímy.

Opatrenia:

1. Zhodnotiť dostupnosť existujúcich dát potrebných na korektné výstupy o rozvoji miest a v prípade potreby zabezpečiť rozšírenie, resp. úpravu cielene zbieraných dát v Národnom štatistickom systéme alebo mimo neho. (MDV SR, ÚV SR, ÚPVII, ZMOS, ÚMS) + spolupráca ŠÚ SR

Termín: 31. 12. 2018

2. Analyzovať možnosť zavedenia pilotného podporného nástroja na podporu mestského rozvoja a analyzovať možnosti rozšírenia podpory zo Štátneho fondu rozvoja bývania o projekty návratného financovania v oblasti mestského rozvoja.

Termín: 31. 12. 2019

Gestor: MDV SR

Spolupráca: MH SR, ÚPVII

3. Analyzovať prekážky v zhodnocovaní nevyužívaných a zanedbaných území v intraviláne miest a navrhnuť podporné opatrenia.

Termín: 30. 06. 2019

Gestor: MDV SR, MŽP SR

Spolupráca: MH SR, ZMOS, ÚMS, K 8, SK 8

4. Cielene podporovať zlepšenie dostupnosti miest prostredníctvom zvyšovania preferencie verejnej osobnej dopravy (koľajovej, motorovej) ako aj prostredníctvom podpory nemotorovej dopravy, napr. budovaním cyklotrás a ďalšej cyklistickej infraštruktúry.

Termín: priebežne
Gestor: MDV SR
Spolupráca: MPRV SR

5. Podporovať prístup miest smerom k adaptácii na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy a podporovať zabezpečenie systémového začlenenia adaptačných opatrení do územnoplánovacej dokumentácie.

Termín: priebežne
Gestor: MŽP SR
Spolupráca: MZ SR

6. Podporovať ochranu biodiverzity v mestách a obciach (ochranou a tvorbou zelenej infraštruktúry, prepojením aktivít pre ochranu biodiverzity a zdravia ľudí a podobne).

Termín: priebežne
Gestor: MŽP SR
Spolupráca: MZ SR