



Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o.

Regionálna politika

vypracované pre Úniu miest Slovenska

Viktor Nižňanský

Pracovný dokument 2024 – 01

Obsah

Východiská.....	7
Tézy novej regionálnej politiky.....	14
Prílohy	
1. Tézy zákona o regionálnom rozvoji.....	23
2. Tézy zákona o mestskom / metropolitnom regióne.....	26
3. Vízia vidieka.....	27

Únia miest Slovenska (ÚMS) od 1. januára 2024 reprezentuje 24 slovenských miest rôznej veľkostnej kategórie, vrátane všetkých krajských miest okrem Prešova. V nich, iba na 3% územia Slovenska, žije 25% obyvateľov (cca 1,3 mil.). Ich prínos pre ekonomiku štátu je nezanedbateľný. V mestách usídlené firmy, podnikatelia, ale aj obyvatelia, odvádzajú drvivú väčšinu daní a odvodov do štátneho rozpočtu, resp. poisťovní a tie sú následne prerozdeľované do rozpočtov iných obcí a vyšších územných celkov a na realizáciu verejných politík štátu. **Obyvatelia miest združených v ÚMS výrazne prispievajú ku kvalite života obyvateľov v iných častiach územia Slovenska, ale aj na fungovanie vyšších územných celkov a často na „holú existenciu“ mnohých, najmä menších, obcí¹.** Mestá dlhodobo pociťujú obmedzený záujem centrálnej vlády o riešenie ich problémov, pociťujú nedostatok verejných zdrojov, ktoré by mali umožniť zabezpečovať služby nielen pre trvalo bývajúcich obyvateľov, ale reagovať aj na nápor denne prítomného obyvateľstva, poskytovať služby pre desaťtisíce prechodne bývajúcich zamestnancov firiem a rastúceho počtu migrantov.

Význam miest bol a je pre budúcnosť Slovenska neodškriepiteľný, na Slovensku však nedocenený

V mestách bude bývať 2/3 obyvateľstva a bude sa v nich tvoriť 4/5 pridanej hodnoty. Bude dôsledok viacerých mega trendov. Ústava Slovenskej republiky mestá ako centrá a nositeľov rozvoja neuvádza a tie majú politicky obmedzený vplyv na vývoj Slovenska. Napriek tomu, že v nich býva väčšina obyvateľov a zo zdrojov vyprodukovaných na ich území sú financované verejné politiky na celom území Slovenska, nie sú ich potreby a požiadavky rešpektované. Problémy, spôsobené externými, ale aj internými vplyvmi, spôsobujú rast polarizácie v mestách, ale aj vo vzťahu mesto – vidiek. Je zarážajúce, že mestá doteraz nenašli dostatočnú oporu ani vo vlastnej stavovskej organizácii (ZMOS), ktorá rieši najmä problémy vidieka, často na úkor miest, a nenašli podporu ani v tripartite na celoštátnej úrovni.

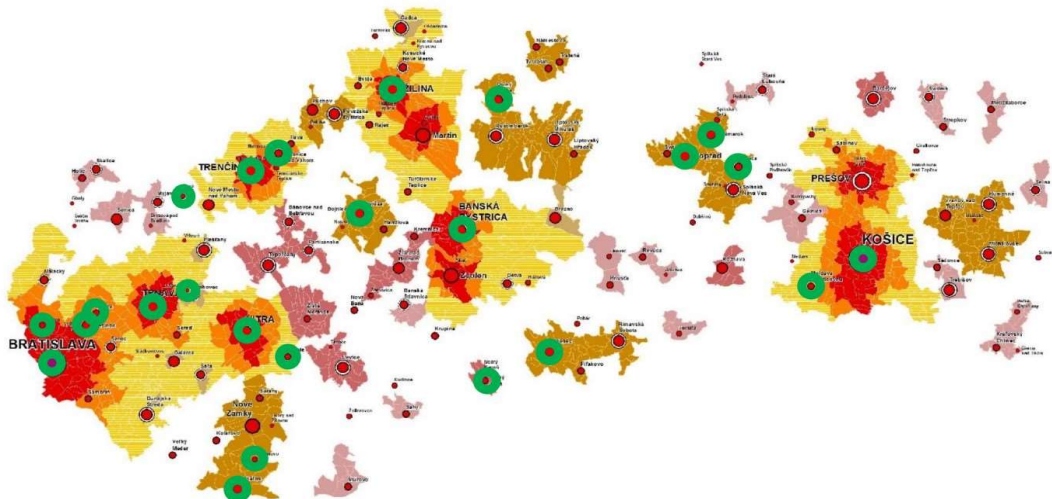
Ťažiská osídlenia sú a budú socio-ekonomicky najdôležitejším priestorom rozvoja Slovenska

Okrem posilnenia pozície miest pri spravovaní štátu je namieste vznik *tripartitných konferencií na úrovni miest a mestských regiónov (ťažiská osídlenia)*. Zmena postavenia miest, ich význam a dôležitosť pre budúcnosť Slovenska si budú vyžadovať pre každé územie, aj nové myšlienky, vízie, ktoré zvýšia ich úroveň v rámci medzinárodnej konkurencie. Práve mestá v ťažiskách osídlenia by mali byť iniciátorom tohoto procesu a využiť skúsenosti z kreovania *Rád partnerstva*. Prepojenie verejného, súkromného a mimovládneho sektora prispeje k formovaniu vízií regiónov a ich následnej realizácii. Je dôležité hľadať transparentné, demokratické, občanmi kontrolovateľné formy spolupráce centier týchto osídlení s obcami, ale aj formy spolupráce medzi mestami.

Členské mestá Únie miest sa nachádzajú v ťažiskách osídlenia Slovenska

Vládna koncepcia územného rozvoja Slovenska (KURS) definuje ťažiská osídlenia 1. – 3. kategórie. Sú to územia, ktoré výrazne ovplyvňujú rozvoj a prosperitu celého štátu, poskytujú vyššiu kvalitu verejných služieb, ale zároveň obyvatelia miest a obcí v týchto územiach pociťujú negatívne dopady, rôzne záťaž, života v týchto územiach. a sú konfrontované, pri súčasnom spravovaní štátu, s negatívami súčasnej situácie. Jej dôvodmi sú: nevhodné rozdelenia právomocí a zodpovedností, voči mestám nespravodlivý systém ich financovania, ale aj absencia jasnej vízie Slovenska a nej vyplývajúca regionálna politika.

¹ V niektorých regiónoch tvorí prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb až 90% príjmov rozpočtov obcí.

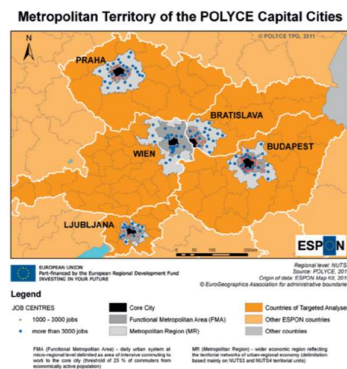


Obr. Členské mestá ÚMS (zelený krúžok) a ťažiská osídlenia podľa KURS

Preto by mala Únia miest Slovenska vstúpiť do procesu prípravy *novej regionálnej politiky* svojimi predstavami. Cieľom jej aktivít by však nemalo byť znižovanie významu vidieckeho osídlenia a vidieckych centier. Ten je nespochybniteľný, ale riešenie ich problémov by malo byť úlohou centrálnej vlády, zodpovednej za ekonomiku Slovenska a systém spravovania štátu. Nemali by sa však riešiť na úkor miest a mestských regiónov, ktoré nepotrebujú „opateru“, ale slobodu a najmä *nástroje pre svoje rozhodovanie*. Práve úprava týchto nástrojov by malo byť prioritou Únie miest Slovenska.

Osobitnú pozornosť, z celoslovenského hľadiska, si zaslúži rozvoj bratislavsko – trnavsko – nitrianskeho ťažiska osídlenia (metropolitný región), aj vo väzbe na rozvoj metropolitného regiónu Viedne

V oblasti miest Viedeň a Bratislava (vymedzenie hodinovou dostupnosťou) žije cca 4,0 mil. obyvateľov, pričom 75% z nich žije v mestách nad 10 000 obyvateľov. Obe centrá, mestá Viedeň a Bratislava, už dnes predstavujú samostatné metropolitné oblasti nadregionálneho významu a na ich území sa sústreďujú administratívne, ekonomické, vedecké, dopravné, zdravotnícke a kultúrne funkcie. Sú to práve metropolitné regióny, ktoré tvoria centrálné uzlové body v Európe a majú zásadný význam nielen v rámci vnútorného rozvoja jednotlivých štátov, ale aj v rámci medzinárodných vzťahov. Rastúca globalizácia a znalostná ekonomika predstavujú šance práve pre mestá a metropolitné regióny. Motorom rozvoja v tomto „TwinRegione“ Viedeň – Bratislava, ktorý má veľkú perspektívu, by sa mala realizovať aj spolupráca miest a obcí nachádzajúcich sa v tomto priestore. V Únii miest sú združené všetky tri centrá nadregionálneho významu v tomto regióne: Bratislava, Trnava, Nitra, ako aj mestá: Modra, Pezinok, Stupava, Leopoldov, Vrábľa.



Územia mestského rozvoja, prvý krok

V rámci prípravy Programu Slovensko 2021 – 2027 sa podarilo Únii miest Slovenska presadiť vznik 18 *území mestského rozvoja* (UMR), ktorých centrá sa nachádzajú v spomínaných ťažiskách osídlenia. Na území UMR žije cca 2,0 mil. obyvateľov Slovenska (37%) a tvoria ich katastrálne územia 246 miest a obcí. Bol to však iba prvý krok a je potrebné v tomto procese pokračovať. Napriek nie vhodnému vymedzeniu týchto území, vynechaniu niektorých regiónov (Tekov, Záhorie) a nízkemu objemu disponibilných zdrojov, je to možné považovať za úvodný krok pri cieľavedomej podpore ťažisk osídlenia, na ktorý treba nadviazať.

Súčasťou rozvoja by mala byť aj spolupráca miest jadrových území ich regiónov v rámci ťažisk osídlenia

Napríklad spolupráca miest Bratislava, Trnava, Nitra a ich UMR v rámci bratislavsko-trnavsko-nitrianskeho ťažiska osídlenia, ale aj napr. spolupráca Košíc a Prešova v rámci košicko-prešovského ťažiska osídlenia. Príkladom takejto spolupráce miest vo viacerých oblastiach (digitalizácia, open data, cirkulárna ekonomika, vzdelávanie,...) môže byť projekt spolupráce šiestich miest vo Fínsku „*The Six Cities (6Aika) project*“ v rámci programovacieho obdobia 2014 – 2020.

Únia miest Slovenska by mala presadzovať, aby:

1. bolo posilnené postavenie miest v zákonoch, resp. v ústave, doplnením hlavy IV. : „štát bude pri svojom rozhodovaní posudzovať možné dopady na mestá, pričom bude brať ohľad na osobitnú situáciu v mestách a v ťažiskách osídlenia“²,
2. bol prijatý nový zákon o regionálnom rozvoji a zákon o mestskom / metropolitnom regióne (tézy návrhov zákonov sú v prílohe),
3. boli ťažiská osídlenia 1.-3. kategórie, vymedzené Konceptiou územného rozvoja Slovenska (KURS), prioritne podporované, ako najvýznamnejší socio-ekonomický priestor pre rozvoj Slovenska, ktorý umožní aj naplnenie potrieb vidieka a napojenie vidieckych oblastí na globálnu ekonomiku,
4. sa regionálnou politikou riešilo prioritne posilnenie konkurencieschopnosti regiónov prostredníctvom podpory inovácií a orientáciou na tvorbu pridanej hodnoty, aby sa tým umožnilo lepšie využitie ich endogénneho potenciálu a zároveň aby sa zachovalo decentralizované osídlenie,
5. sa regionálna politika týkala celého územia SR a nie iba vybraných území,
6. sa špecifická pozornosť venovala metropolitnému regiónu Bratislava a miest v ňom ležiacich, aj vo väzbe na rozvoj metropolitného regiónu Viedeň,
7. boli za regióny považované spojenia obcí, v súlade s KURS, pri ktorých tvorbe je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradená inštitucionálnym hraniciam (kraje, okresy) a bolo na rozhodnutí regiónov, akú organizačnú formu zvolia pri plnení svojich úloh a aby sa porovnávanie ich vývoja uskutočňovalo v rámci týchto regiónov,
8. sa rozšírili nástroje pre podporu spolupráce miest a obcí v regiónoch a rozvíjal sa integrovaný prístup pri plánovaní a realizácii stratégií, plánov a projektov, vrátane integrácie so súkromným sektorom,
9. sa zo strany centrálnej vlády podporovali najmä exportne orientované výrobné systémy v regiónoch a rešpektovali sa zákony trhu,
10. sa centrálna úroveň sústredila na vytváranie rámcových podmienok pre rozvoj miest a regiónov prostredníctvom decentralizácie kompetencií a financií, vrátane posilnenia regionálne diferencovaného daňového systému, zmeny mechanizmu finančného vyrovnávania a na umiestňovanie investícií celoštátneho významu na základe viacročného plánu a aby sa zvýšil celkový objem podpory pre ťažiská osídlenia a tým vyvažovali potreby a záujmy viac a menej urbanizovaných častí Slovenska,
11. prišlo na úrovni ústredných orgánov štátnej správy k previazaniu a koordinácii regionálnej politiky s priestorovými politikami týkajúcich sa regiónov (najmä: rozvoj miest a mestských regiónov, politika vidieka, politika životného prostredia a dopravy).

² Nad rámec našej agendy odporúčame, aby bola zvýšená pozornosť venovaná najmä horským oblastiam Slovenska.

Východiská

Ak nebudeme reagovať na zmeny, priestorový rozvoj Slovenska a využitie jeho potenciálu nebudú z ekologického, ekonomického a sociálneho hľadiska, dlhodobo udržateľné

Slovenská republika, napriek mnohým problémom, patrí medzi „bohatšie“ štáty sveta, aj keď táto realita ešte nie je akceptovaná všetkými jej obyvateľmi. Mnohí nechcú pripustiť, že sociálne garancie zo strany štátu v mnohom prevyšujú úroveň podpory vo väčšine štátov. Tieto garancie však do budúcnosti stačiť nebudú. Preto je dôležité, *aby sa politické štruktúry (na všetkých úrovniach) podstatne viac zamerali na prispôsobenie sa zmenám* vyvolaným novými rámcovými podmienkami. Ide najmä o starnutie obyvateľstva, nepomer medzi ekonomicky aktívnymi a neaktívnymi, individualizáciu, globalizáciu, technický pokrok a ekologické zmeny a preto sú potrebné aj zmeny v spravovaní štátu. Takéto zmeny je možné rýchlejšie a efektívnejšie realizovať v menších územiach ako je štát ako celok, pričom budú viac reagovať na miestne podmienky.

Rozvoj regiónu je nikdy nekončiaci proces

Základom úspešného rozvoja regiónu je pochopenie jeho možností a výhod. Je potrebné zohľadniť možnosti miestnej ekonomiky, ale aj potreby obyvateľov regiónu, ktoré sú tiež premenné. Stratégia nie je jednorazovou správou, vyžaduje si pravidelné hodnotenie jej efektov, ale aj adaptáciu na zmenu rámcových podmienok. Aby bolo možné stratégiu naplňať a adaptovať na nové podmienky *musí existovať dostatočné inštitucionálne zázemie, s nástrojmi a právomocami.*

Mestské regióny a ich centrá, sú a budú najvýznamnejším sociálno – ekonomickým priestorom v každom štáte

Prevažná väčšina občanov SR, ale aj zahraničných pracovníkov, pracuje v ťažiskách osídlenia. Tie sú dlhodobo definované aj v koncepcii urbanizácie Slovenska (KURS). Ich rozvoj výrazne predurčuje úspech alebo neúspech Slovenska, kvalitu života jeho obyvateľov. Je potrebné venovať im zvýšenú pozornosť, prijať opatrenia, ktoré umožnia lepšie využiť ich potenciál, aby sa mohli vysporiadať s novými výzvami. Okrem toho *sa dá predpokladať, že po etape suburbanizácie, nastane, z rôznych dôvodov etapa „návratu do mesta“*, čo vyvolá v ťažiskách osídlenia nové problémy.

Regionálne disparity vždy existovali a budú existovať

Politické deklarácie o definitívnom odstránení regionálnych rozdielov patria do ríše snov, podobne ako myšlienky ideálneho štátu. Ak však chceme správne uchopiť riešenie regionálnych disparít, je potrebné uskutočniť viaceré kroky, najmä: *zmena rozdelenia právomocí, nové vymedzenie regiónov a nový mechanizmus financovania.* Preskočenie týchto krokov, resp. obídenie všeobecne platných kritérií, môžu následne spôsobiť problémy aj pri medziregionálnom a medzinárodnom porovnávaní a definovaní potrebných riešení.

Existujú rôzne typy regiónov, ale na porovnávanie sa hodia iba tie homogénne

Politické regióny, ktorých hranice stále menej zodpovedajú životnému a hospodárskemu priestoru, najmä, ak už ich pôvodné vymedzenie nerešpektovalo kritériá regionalizácie, ale bolo rýdzo politickým rozhodnutím (a zlým). Súčasnú vyhodnocovanie regionálnych disparít na úrovni vyšších územných celkov, ale aj súčasných okresov, nepovažujeme za vhodné. Pre analýzu regionálnych disparít je

vhodné *orientovať sa na homogénnosť regiónov*, pričom, ak chceme porovnávať, je potrebné dávať pozor aj na to, aby veľkosť bola približne rovnaká a aby mali regióny svoje centrum.

Rozvoj regiónu úzko súvisí s jasnou deľbou právomocí kompetencií medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou, závisí od existencie kvalitných inštitúcií s vlastnou právomocou, ale aj zodpovednosťou

Rozdelenie právomocí medzi centrálnu štátnu správu a územnú samosprávu bolo správnym krokom. Je však potrebné pokračovať. Posilnenie zodpovednosti a právomocí územnej samosprávy a tým zapojenie väčšieho počtu obyvateľov Slovenska do jeho správy a rozvoja, je nevyhnutným predpokladom budúceho úspechu. Preto je dôležité, popri zmene financovania, *realizovať aj územnosprávnu reformu tak, aby miestna úroveň bola schopná prevziať viac zodpovednosti a zároveň zaviesť nové formy spolupráce centrálny vlády na rozvoji regiónov.*

Prioritne je dôležité zmeniť rámcové podmienky a posilniť slobodu miest a obcí

To znamená decentralizovať právomoci, zodpovednosť na miestnu úroveň, *ponechať zdroje v území preto, aby sa občania mohli slobodnejšie rozhodovať.* Ak chceme aby mali obyvatelia dostupné služby, nie je to vždy možné realizovať izolovane, v každej zo súčasných obcí Slovenska. Snaha o udržanie status duo, čiastkové opatrenia, hľadanie rôznych krátkodobých a náhradných riešení, nič neprinesie. Je potrebné prispôbiť správu roztrieštenej štruktúry osídlenia novým výzvam, novým trendom, ale aj požiadavkám tých, ktorí chcú na vidieku ostať. To znamená, že *je potrebné realizovať komunálnu reformu*³.

Pri realizácii vízie, programov je podpora centrálny vlády dôležitá

Nejde primárne iba o finančnú podporu. Bariérou rozvoja, realizácie stratégií, zámerov, budú určite aj platné legislatívne opatrenia (regulácia) a *preto je nevyhnutné komunikovať s predstaviteľmi zákonodarného zboru.* Iniciatíva, jasné definovanie problému, by však malo prísť z „regiónov“.

Úlohou centrálny vlády by malo byť zabezpečiť vyváženosť medzi mestskými a vidieckymi oblasťami a poskytnúť obom národné aj medzinárodné zdroje

To tiež znamená, že by nový koncept priestorového rozvoja Slovenska nemal slúžiť len regionálnemu rozvoju a politike, ako zámer jedného ministerstva, ale ako základ pre ostatné *sektorové politiky štátu, ktoré budú týmto konceptom koordinované.*

Cieľom nemá byť prioritne záchrana existujúceho

Cieľom má byť *najmä hľadanie nových perspektív vo väzbe na očakávané zmeny* (technologické, demografické, klimatické, priestorového pohybu obyvateľstva, ale aj politické) rámcových podmienok, na nové trendy a výzvy. Súčasťou by malo byť posúdenie možností miestnej /regionálnej ekonomiky, jej komparatívnych výhod a schopnosť jej *adaptácie na nové podmienky.* Ak na toto posúdenie nie sú v regióne / meste k dispozícii odborníci, treba ich najat' (nie na dlhodobé kontrakty, ale na jasné časovo obmedzené konkrétne úlohy).

³ Vízia vidieka v prílohe 3.

Je potrebné zaviesť prísnejšie opatrenia na zabránenie zvyšovania roztrieštenosti osídlenia

Pokračovanie súčasnej expanzie záberu voľných plôch (pre sklady, rodinné domy, firmy) prináša nielen rast verejných výdavkov, ale má aj negatívne dopady na životné prostredie. *Veľmi málo sa skúma dopad takýchto rozhodnutí na „prevádzkové“ náklady obcí, efektívnosť, napr. satelitoch prízemných, izolovaných rodinných domov v zázemí miest. Popri nevyhnutných zákazoch (napr. zvýšená ochrana poľnohospodárskej pôdy), by malo ísť najmä o motivačné opatrenia, ktoré podporia intenzifikačné a adaptačné opatrenia v rámci súčasného zastavaného územia (využívanie „brownfieldov“) viac ako zábery voľných plôch („greenfieldov“).*

Infraštruktúra má podporovať rast a inovácie

Občania Slovenska trpia v mnohých regiónoch nedostatkom infraštruktúry a desaťročia sa nedarí jej dobudovanie. Vzhľadom na rastúce nároky, časté inovácie a obmedzené zdroje bude potrebné pokračovať v jej *liberalizácii* (privatizácia, deregulácia), samozrejme prihliadajúc na miestne podmienky⁴. Snahy o plošné rozširovanie verejne poskytovaných služieb neprinesú efekt a najmä by nemali brzdiť zmeny, reformy. Vyrovnávanie regionálnych rozdielov by malo na seba prevziať posilnenie vlastných príjmov územnej samosprávy a *uzákonenie nového systému finančného vyrovnávania* (vyrovnávanie zdrojov, záťaž, nové fondy), čo nahradí súčasné dotačné schémy.

Opatrenia nemajú byť zamerané proti ostatnému osídleniu Slovenska

Zámerom nemá byť prehlbovanie „bariéry“ medzi mestom a vidiekom, ako sa to často snažia politici odmietajúci zmeny snažiť obyvateľom nahovoriť. Práve naopak. Napätie medzi centrami a ich okolím, medzi mestskými a vidieckymi oblasťami, je možné odbúrať, ak namiesto snáh o „prehlasovanie“ bude existovať partnerský vzťah (win – win stratégia). Už dnes na veľkej časti územia Slovenska *existuje silná interakcia medzi mestami a obcami v ich atrakčnom okruhu*. Úplne prirodzene sa to deje v rámci súkromného sektora, horšie je to v sektore verejnom. Vidiecke regióny by mali podporovať centrá v rámci globálnej konkurencie a na druhej strane by mali mestské regióny poskytnúť časť svojim „ziskov“ regiónom vidieckym. Nielen z dôvodu toľko spomínaného prerozdeľovania, ale najmä preto, že vidiecke prostredie poskytuje tomu mestskému prírodné zdroje, priestor pre oddych,... Navrhované opatrenia by mali umožniť ďalší rozvoj a zvýšenie dostupnosti služieb aj pre obyvateľov vidieckych oblastí.

Je potrebné nanovo definovať pozíciu „vidieka“ na báze jeho predností, jeho potenciálu

Vidiecke oblasti trpia najmä nadmerným zaťažením (cestovný ruch, šport, rekreácia), vysťahovalectvom, ktoré má rôzne dôvody. Chudobnejšie regióny by samy mali hľadať svoje nové postavenie, mali by hľadať spôsoby ako zabezpečiť primerané životné podmienky pre ich obyvateľov, pričom centrálna vláda, ale aj regionálna verejná správa by ich mali v tom podporovať. Je potrebné odstrániť viaceré „tabu“ a hovoriť o tom, že napríklad spájanie sa obcí neznamena automaticky stratu identity, stratu vplyvu na rozhodovanie občanov malých obcí o svojej budúcnosti. Situácia pred desaťročím sa zásadne zmenila. Hovoriť o tom, že aj úpadok miest, obcí, regiónov je prirodzenou súčasťou vývoja spoločnosti, ale aj, že často, ak sa nedostavia hospodárske úspechy, je vysťahovanie lepším riešením ako nadmerné prerozdeľovanie verejných zdrojov, konzervovanie „starého“, pretože to spôsobuje iba ďalšie krízy a problémy. Vysťahovanie sa ľudí z určitých regiónov nemusí byť len

⁴ Zásadne iná je situácia v urbanizovanom území Slovenska s vyšším zastúpením súkromného kapitálu a záujmom investorov, ako v územiach menej urbanizovaných.

negatívom, ale aj šancou. V rámci týchto prirodzených zmien môžu obce, mestá, regióny môžu získať „novú podobu“, tak ako sa to dialo, alebo deje, aj v iných štátoch. Môže, napríklad, zjednodušiť ochranu životného prostredia pre budúce generácie, postupne premeniť poľnohospodársku a lesnícku politiku na krajinnú politiku, ale aj efektívnejšie využiť trvalý nedostatok verejných zdrojov.

Doterajšia regionálna politika nepriniesla efekty

Už v hodnotení vstupnej správy k Národnej stratégii regionálneho a územného rozvoja (Úrad Vlády SR, 2017) sa, okrem iného, konštatovalo:

- pozitívny vývoj národného hospodárstva sa nepremieta do vyrovnávania regionálnych disparít, neprináša rast kvality života občanov,
- dominantná pozornosť sa venuje makro ekonomike a nedostatočný dôraz je kladený na endogénny rozvoj regiónov, pretrváva nízke využitie vnútorných zdrojov regiónov,
- verejné investície sú z 95% kryté eurofondmi, ktoré mali byť iba doplnkovým zdrojom,
- dlhodobým problémom sú disproporcie medzi rozdelením zodpovednosti a disponibilnou nástrojov,
- regióny a mestá nie sú vybavené právomocami,
- regiónom a obciam chýba podpora rozvoja vedomostne založenej spoločnosti,
- malé a stredné podniky netvorí protiváhu nadnárodným spoločnostiam,
- ekonomická dimenzia regiónov je dlhodobo podceňovaná,
- regióny a mestá trpia nedostatkom kvalitných ľudských zdrojov na strategické rozhodovanie v kontexte zahŕňajúcej operatívou,
- priestorová organizácia regionálnej politiky, vrátane riadiacich štruktúr, nevychádza z priamych väzieb na prirodzené funkčné regióny, čím sa znižuje adresnosť regionálnej politiky, schopnosť intervencie, vrátane alokácie finančných zdrojov,
- priestorová organizácia verejnej správy a vecná príslušnosť nereflektuje priestorové rozloženie a rozsah problémov,
- pretrváva nedostatočná priestorová koordinácia odvetvových politík,
- organizácia mnohých služieb nerešpektuje priestorovú štruktúru a nekryje sa s prirodzenými spádovými oblasťami,
- roztrieštenosť zodpovednosti medzi ústrednými orgánmi znižuje akčnosť a pružnosť manažmentu,
- zodpovednosť a nástroje sú zle definované, politika je nesystémovo rozdrobená,
- regióny a obce skôr pasívne spravujú ako manažérsky usmerňujú regionálny a územný rozvoj,
- politika regionálneho a územného rozvoja je chybné chápaná ako politika štátnej správy a samosprávy bez kľúčových aktérov lokálnej a regionálnej a ekonomiky.

Medzi systémové nedostatky súčasného stavu patria:

- ekologicky, ekonomicky a sociálne trvalo neudržateľný priestorový rozvoj Slovenska,
- chýbajúci komplexný pohľad na priestorový rozvoj,
- nevhodné inštitucionálne usporiadanie, rozdelenie právomocí a zodpovednosti,
- komplikované mechanizmy pri príprave a realizácii zámerov,
- nedostatky vo vzdelávaní.

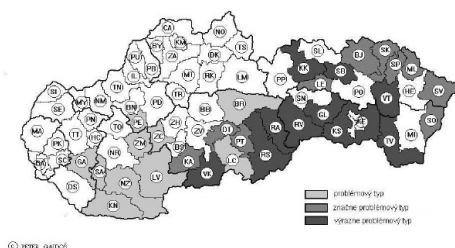
Od vzniku samostatného štátu nemá Slovensko jasnú regionálnu politiku, nie je jednoznačne definované akú úlohu má zohrávať centrálna a akú miestna a regionálna úroveň

Obdobne ako aj v iných oblastiach sa striedajú prístupy podľa priorít práve vládnucej koalície, pričom, bez ohľadu na vládnu garnitúru, v regionálnej politike pretrvával centralizmus a na regionálnu politiku majú mestá a regióny minimálny vplyv. Žiadna vláda po roku 1989 nevytvorila dostatočné podmienky na zapojenie miest a regiónov do rozvoja územia. *Obe úrovne samosprávy majú v súčasnosti obmedzené nástroje a finančné zdroje pre využívanie ich endogénneho potenciálu.*

Aj keď môže zdať súčasná snaha o podporu štrukturálne zaostávajúcich regiónoch zmysluplná, jej potenciál pre zaostávajúce regióny s nízko kvalifikovanou pracovnou silou je otázný. Podnikatelia nebudú realizovať veľké investície iba na základe dočasnej podpory do regiónov, kde nebude dostatok pracovných síl, pretože im narastajú náklady spojené so získaním externej pracovnej sily. Zároveň aj úspešné usídlenie firmy v takomto regióne bude do budúcnosti znamenať skôr presídlenie do iného, menej nákladného regiónu ako základ pre budúce centrum rozvoja.

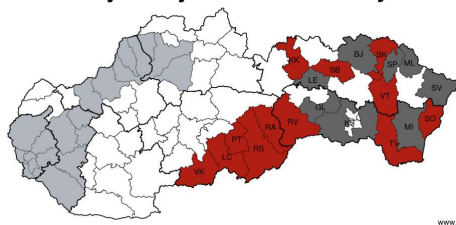
Výsledkom doterajšej regionálnej politiky a politiky finančného vyrovnávania zo strany centrálnych vlád, ale aj nedostatočnej činnosti vyšších územných celkov sú narastajúce regionálne disparity, vyľudňovanie regiónov a strata konkurencieschopnosti mnohých miest a mestských regiónov, najmä v juhovýchodnej oblasti Slovenska. V minulosti, ale aj v súčasnosti prijímané opatrenia na riešenie regionálnych problémov (financovanie zaostávajúcich okresov už v deväťdesiatich rokoch neúspešne presadzovala vtedajšia vláda) síce pomôžu momentálne znížiť nezamestnanosť v regiónoch, ale z dlhodobého hľadiska je ich efekt otázný. Najlepším dôkazom je porovnanie tzv. znevýhodnených regiónov z 90-tych rokov so súčasným stavom.

90-te roky



súčasnosť

Najmenej rozvinuté okresy



Pretrváva nízka medzinárodná konkurencieschopnosť regiónov

Ako vo väčšine krajín, výsledky hospodárskeho rozvoja Slovenska sú závislé od dynamiky rastu malého počtu regiónov. Práve preto sú vo vyspelých krajinách OECD mestá a mestské regióny považované za motory rastu. Na Slovensku *nie je kladený dostatočný dôraz na endogénny rozvoj regiónov* (dominantná pozornosť sa venuje makro ekonomike), pretrváva nízke využitie vnútorných zdrojov regiónu a spôsob financovania nerešpektuje špecifiká a potreby regiónov. Toto vedie k dlhodobo sa znižujúcej konkurencieschopnosti a kvalite sociálneho kapitálu regiónov, *čo sa v konečnom dôsledku negatívne premieta aj na národnú úroveň.* Postupne klesajúca konkurencieschopnosť, nevyužitý a upadajúci potenciál, absencia dlhodobej strategickej vízie regiónov a nízka autonómia samospráv v jej exekutive výrazne znižuje atraktivitu regiónov nie len pre samotných obyvateľov, ale aj pre zahraničných investorov.

Na základe indexu regionálnej konkurencieschopnosti (RCI, 2022) *slovenské regióny patria k najmenej konkurencieschopným v celej EÚ* (23. priečka z 27 členských krajín) a niektoré naše regióny sú na tom horšie v súčasnom hodnotení ako boli pred tromi rokmi. Napríklad Východné Slovensko, skončilo na 193. priečke z 234 regiónov EÚ. Ďalším alarmujúcim faktorom je, že od roku 2010 rozdiel v RCI medzi jednotlivými slovenskými regiónmi je najvyšší v celej EÚ. Za zmienku stoja hlavne medziregionálne rozdiely v oblasti inovácií (152 v Bratislave a 60 na Strednom Slovensku) a infraštruktúry (122 v Bratislave a 25 na Strednom a Východnom Slovensku). Národný ako aj medziregionálny RCI Slovenska sumarizuje čo sa podarilo centrálnej vláde dosiahnuť za posledných 12 rokov v kľúčových oblastiach regionálneho rozvoja: Slovensko v rámci RCI kleslo o štyri priečky nadol a *medziregionálne rozdiely sa prehĺbili*.

V rámci konkurencieschopnosti regiónov patrí Slovensko k najhoršími v EÚ, ale zároveň dosahuje - v porovnaní s krajinami OECD - najvyšší potenciál rastu HDP práve v regiónoch (14%)

Z toho vyplýva, že potenciál v našich regiónoch je, len nám sa ho zatiaľ nepodarilo objaviť, mobilizovať, efektívne využiť a ďalej kultivovať. Pri pretrvávajúcom centralistickom spôsobe spravovania štátu, koncentrácii zdrojov a eurofondov na centrálnej úrovni a s tým spojenou neschopnosťou nielen ich efektívneho, ale čerpania vôbec spôsobuje, že *prírodný, výrobný a ľudský potenciál Slovenska je nielen nevyužitý, ale upadá*. Spolu s upadajúcim regionálnym školstvom, ktoré dlhodobo nie je schopné reflektovať na globálne zmeny a reagovať na potreby lokálneho a národného trhu, neadekvátnou a nesystémovou podporou podnikania a inovácií a absenciou komerčne orientovanej stratégie územia to vyúsťuje do *znižujúcej sa absorpčnej schopnosti regiónov*.

Existujú rezervy v spolupráci medzi centrami regiónov, ich jadrovým a prímestským územím

To prispieva k nižšej konkurencieschopnosti regiónov, horšiemu využitiu potenciálu územia, zabraňuje efektívnej tvorbe a spolupráci pri implementácii strategických programov s regionálnou dimenziou, ale aj napríklad k nevhodnému využívaniu plôch s dopadom na ekonomiku miest, ale aj na životné prostredie. Spôsobujú to viaceré bariéry:

- rozdielne východiskové podmienky a nejasnosť o pridanej hodnote spolupráce,
- historické a kultúrne bariéry,
- politická roztrieštenosť regiónov a nezosúladené priority, chýbajúce spoločné politiky na podporu rozvoja regiónu,
- uprednostňovanie každodenného fungovanie miest a obcí pred integrovanými stratégiami a dlhodobými cieľmi,
- nedostatočný tlak, chýbajúca motivácia a nedôvera.

Potreba lepšej *spolupráce v rámci mestských a metropolitných regiónov, využitie synergického efektu, je v súlade s vládou koncepciou mestského rozvoja*, avšak táto spolupráca musí vychádzať z prirodzených potrieb regiónov. Preto je dôležité, na základe porovnania výhod a nevýhod, *hľadať formy zjednotenia priorít, cieľov a záujmov* najmä medzi jadrovým mestom regiónu a jeho zázemím (mestské regióny)⁵. Pozitívnym krokom bolo vytvorenie spomínaných 18 území mestského rozvoja (UMR).

⁵ <https://www.komunal.eu/sk/projekty/municipality/163-roztriesteny-alebo-spojeny-mestsky-region>

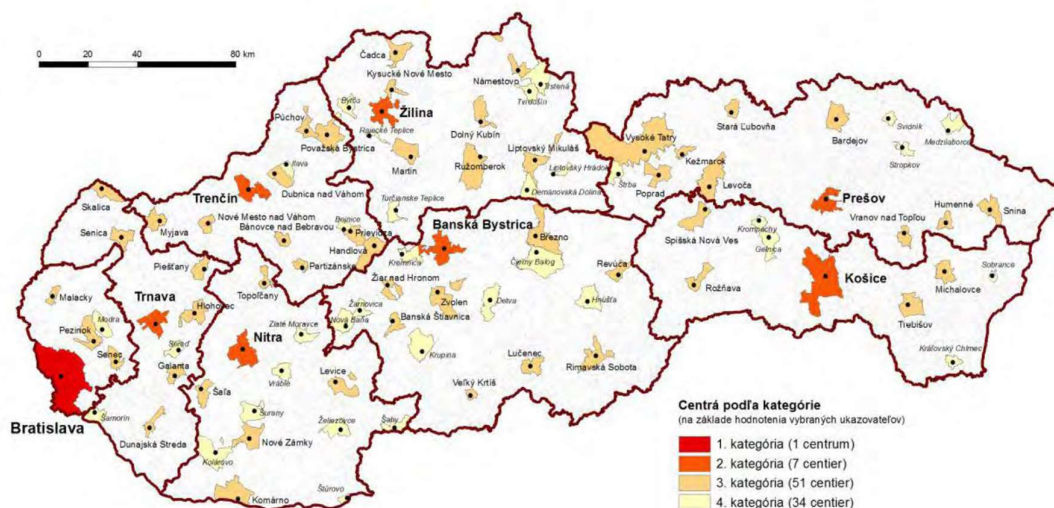
Nie sú rešpektované vládne koncepcie a odporúčania expertov

Podľa koncepcie urbanizácie Slovenska má byť nosným princípom zabezpečovania konkurencieschopnosti slovenských regiónov *rozvoj funkčných aglomerovaných sústav najvyššieho významu*. V rámci slovenských podmienok (veľkosť územia, množstvo obyvateľov, ekonomická sila a pod.) je tak pre priestorový rozvoj prijateľný *model decentralizácie do regiónov*, píše sa v koncepcii územného rozvoja. V záujme rozvoja ich konkurencieschopnosti, je však obzvlášť potrebné model decentralizácie uplatňovať v smere vytvárania efektívne fungujúcich a funkčne komplexných aglomerácií.⁶ Ako sa ďalej uvádza v Koncepcii : „Uvedené aglomerácie – ťažiská osídlenia dávajú dobrý predpoklad pre ich pozitívny rozvoj s tým, že môžu plniť aj funkciu akýchsi akceleratorov všeobecného rozvoja jednotlivých regiónov / krajov“.

Je vhodné založiť budúci priestorový rozvoja Slovenska na sieti malých a stredných miest a jadrových území ich regiónov, orientovať sa na tzv. *koncept decentralnej koncentrácie* a tento podporiť vo všetkých stratégiách a politikách. Znamená to mix viacerých stratégií:

- koncentrácia na rozvoj centier mestských regiónov, na posilnenie ich infraštruktúry a hospodárskej výkonnosti,
- posilnenie medziobecnej a medziregionálnej spolupráce,
- obmedzenie podpory mimo centier na podporu iba z vlastných zdrojov,
- konzekventná realizácia intenzifikácie výstavby v centrách, obmedzenie zaberania nových plôch v extraviláne.

Klasifikácia centier na základe vybraných ukazovateľov



⁶ Vízia Slovenska (SAV) preferovala založiť priestorový rozvoj na sieti malých a stredných miest. Oba strategické dokumenty teda rovnako preferujú rozvoj založený na centrách rastu / osídlenia, t. j. na mestách.

Tézy novej regionálnej politiky

Je potrebná reakcia na očakávané trendy

Pri úvahách o regionálnej politike je potrebné zohľadniť a prispôbiť sa novým rámcovým podmienkam. Tlak globalizácie a silnejúcej internacionalizácie *hospodárskeho súboja regiónov* si vyžaduje reformovať viaceré politiky. Ide to posúdiť, či doterajšie ciele regionálnej politiky sú do budúcnosti správne nastavené a či sú použité vhodné nástroje.

Doterajšia podpora nie je perspektívnym riešením. Hrozí, že desaťročia budovaná infraštruktúra (cesty, kanalizácia, vodovody,...) sa napokon stane v regiónoch s klesajúcim počtom obyvateľstva obrovskou záťažou z hľadiska jej údržby vzhľadom na (ne)efektívitu jej využitia. Rovnako to bude platiť aj pre „sociálnu“ infraštruktúru, napr. školstvo.

Regionálna podpora by sa mala v zaostávajúcich regiónoch prioritne zamerať na koncentráciu podpory centier osídlenia, do hospodárskych priestorov, malých a stredných miest. Zároveň je potrebné hľadať nové prístupy pri poskytovaní služieb s využitím informačne – komunikačných technológií (napr. tele medicína, variabilná osobná doprava na zavolanie, zásobovanie....) a je nevyhnutná podstatne väčšia kreativita, ktorá nahradí doteraz konzervatívne prístupy plánovania a financovania služieb.

Rozvoj technológií, zvýšená mobilita osôb, kapitálu, tovarov a informácií ako aj svetové a európske integračné snahy spôsobujú, že sa trh zväčšuje. Každý podnikateľský subjekt potom posudzuje komplexné podmienky jednotlivých priestorov, lokalít, čo tiež hovorí v prospech orientácie sa na centrá osídlenia.

Politika sa musí čoraz viac orientovať na výkon a používať rôzne stimuly, daňové zvýhodnenia, lepšiu infraštruktúru, dereguláciu, ale aj privatizáciu, aby sa vytvoril priestor na využitie obmedzených verejných zdrojov vo verejných službách (sociálne veci, zdravotníctvo, školstvo), zároveň s požiadavkou na zvýšenú efektívitu ich poskytovania, čo hovorí v prospech spolupráce v mestských regiónoch.

Úspech regionálnej politiky bude závislý od dodržania univerzálnych princípov

Medzi tieto princípy patria: vytvorenie ekonomickej základne mesta / mestského regiónu, stavanie na komparatívnych výhodách územia, identifikácia bariér / možností trhu - ich odstránenie umožní „prílev“ firiem, orientácia na riešenie príčin a nie symptómov.

Ekonomická základňa

Ide najmä o opatrenia, ktoré priamo alebo nepriamo napomáhajú konkurencieschopnosti „primárnej (nosnej)“ sféry, pretože tá určuje hospodársky rast regiónu⁷. Základnou otázkou teda je: aká, aké firmy tvoria primárnu sféru v mestskom regióne? Súčasťou procesu musia byť opatrenia na zlepšovanie podnikateľského prostredia ako napríklad: skvalitňovanie infraštruktúry, vytváranie miestnych stimulov (pozemková politika, využívanie objektov, miestne dane a poplatky, služby,...), vzdelávanie

⁷ Firmy primárnej sféry predávajú tovar a služby iným, predávajú v rámci regiónu, štátu, v zahraničí, prinášajú územiu zisk, zvyšujú dopyt po tovare a službách, podporujú rozvoj sekundárnej a terciárnej sféry. Firmy sekundárnej sféry vyrábajú čiastkové komponenty, energie, výstavba, doprava, účtovníctvo, poskytujú iné služby,... môžu byť časťami väčších podnikov. Firmy terciárnej sféry poskytujú tovary a služby v regióne.

obyvateľov, bývanie a jeho diverzifikovaná ponuka, využívanie plôch a pozemkov ako aj priemerných zámerov do rozpočtu regiónov a obcí. Pri príprave a realizácii je nevyhnuté korigovať bariéry medzi verejným a súkromným sektorom.

Komparatívne výhody územia mestského regiónu

Región je závislý od existujúcich, prípadne nových, firiem primárneho sektora. Ekonomická špecializácia by sa mala orientovať na relatívne najefektívnejšiu výrobu a služby v danom regióne. *Je potrebné začať okamžite a nie čakať na pravidlá zvrchu.* Pri snahe o rozvoj mestských regiónov existuje viacero možností, rôzne komparatívne výhody a preto *neexistuje jeden „centrálny recept“*, resp. „slepé“ kopírovanie projektov z iných regiónov. Regióny sa môžu zamerať napríklad na: geografiu, trhy, štruktúru priemyslu, veľkosť podnikov (uprednostnenie veľkých alebo malých a stredných), prírodné podmienky, zamestnancov, technológie, verejnú infraštruktúru.

Je potrebné sústrediť sa na riešenie príčin a nie symptómov

Ak pritiahneme firmu do mestského regiónu bez toho aby sme vedeli prečo sama neprišla alebo nevznikla bez podporných mechanizmov, je pravdepodobné, že firma skôr či neskôr, po vyčerpaní výhod (stimulov), odíde. Ak sa „zháňajú“ firmy bez zohľadnenia podnikateľského prostredia, odstraňuje sa síce krátkodobý symptóm nezamestnanosti, možno to prispeje ku krátkodobému úspechu štátu, ale väčšinou bez riešenia skutočných príčin, čo môže po čase spôsobiť opäť úpadok regiónu. Stratégia by mala byť založená najmä na využívaní komparatívnych výhod pre miestne firmy, aby uspeli na trhu. Vznik pracovných miest je nepriamym prínosom vtedy, ak existujú kvalitné pracovné sily a prístup k financiám. Nie všetky kroky vedú k priamemu vytváraniu pracovných miest, ale sú nevyhnutné. Napríklad zvýšenie kvality ciest prinesie rýchlejší presun tovaru a možno negatívny dopad na potrebu počtu šoférov, ale na druhej strane vytvára nové trhy pre firmy. Niekedy je vhodné usídľovať aj firmy bez ohľadu na produktivitu. Politici (centrálni aj miestni) musia svojou šikovnou politikou pomôcť nemobilným faktorom, rozhodujúcim pre usídlenie firiem, priťahovať mobilné faktory⁸.

Stratégia regionálnej politiky

Zásadným rozhodnutím je voľba medzi dvoma stratégiami podpory:

- sústredenie sa na centrálnu rastu, ktoré spolupracujú s okolím (mestské regióny),
- rozptýlená pomoc, najmä do zaostávajúcich regiónov.

Podpora centier rastu, pri úprave rozdelenia právomocí a zodpovednosti a úprave financovania miest a obcí, umožňuje, najmä z krátkodobého hľadiska, rýchlejší rast. Pozitívnym krokom k podpore centier rastu bolo vytvorenie 18 území mestského rozvoja v rámci Partnerskej dohody 2021 – 2027 s osobitnými zdrojmi financovania.

⁸ Nemobilné faktory: inštitúcie, právne podmienky, regulácia práce, tovarov, pôdy, bývanie, zonálne plány, vybavenie infraštruktúrou a službami, daňový systém a daňové zaťaženie, naklonenie obyvateľov súkromnému sektoru, kvalita života (školenie, zdravotníctvo, kultúra, voľný čas,...). Medzi mobilné faktory produkcie patria: schopnosť podnikateľ (zručnosti), vedomosti (informácie a know-how), kvalifikovaná pracovná sila, kapitál.

Stratégia rozptýlenej pomoci síce môže priniesť zlepšovanie vnútornej súdržnosti a v dlhodobej perspektíve zabezpečenie vyváženého rozvoja, ale z hľadiska celkovej socioekonomickej štruktúry na Slovensku má, podľa nás, viac negatív. Prekážkou pri realizácii rozptýleného modelu regionálnej podpory je relatívne nízka hustota osídlenia v „zaostávajúcích“ regiónoch, nízky stupeň urbanizácie, starnutie obyvateľstva, odchod do „lepších“ regiónov. Túto prekážku síce môže odstrániť veľmi dobré dopravné prepojenie, ktoré sa však ani po 25 rokoch nepodarilo zabezpečiť a je veľmi otáznne či môže ešte vôbec stimulovať práceschopných obyvateľov s dostatočným stupňom vzdelania zostať v území. Pretrvávajúca dotačná politika prispieva k deformáciám, ktoré dlhodobo ohrozia vývoj regiónov, zvyšujú závislosť na dotáciách, nevedú regióny k väčšej aktivite.

Pre najbližšie obdobia odporúčame sústrediť sa na centrá rastu spolupracujúce s okolím, čo umožní rýchlejší rast aj v „znevýhodnených“ regiónoch

Podobne ako v iných štátoch, sú výsledky hospodárskeho rozvoja Slovenska závislé od dynamiky rastu malého počtu regiónov. Konkurencieschopnosť regiónov, t. j. schopnosť pritiahnúť atraktívne odvetvia a kvalifikovanú pracovnú silu má základ skôr v nehmotných faktoroch, ktoré sa súhrnne dajú označiť ako kvalita života (dostupnosť zdrojov a služieb, prístup k vyššiemu vzdelávaniu, prístup k zdravotným službám, zdravotný stav obyvateľstva, bezpečnosť, kriminalita), čo je takmer neriešiteľné riadením z jedného centra.

Súhrn zmien v regionálnej politike

	V súčasnosti	Návrh
hlavný cieľ	<ul style="list-style-type: none"> – odstraňovať alebo zmiernovať nežiaduce regionálne rozdiely – zvyšovať ekonomickú výkonnosť a konkurencieschopnosť regiónov a rozvoj inovácií – zvyšovať zamestnanosť a životnú úroveň obyvateľov v regiónoch 	<ul style="list-style-type: none"> – prispieť k vytvoreniu podmienok pre zmiernovanie regionálnych disparít – zvýšiť konkurencieschopnosť regiónov cestou inovácií, a využitím ich endogénneho potenciálu – zachovať decentralizované osídlenie
smerovanie	zaostávajúce regióny	celé územie Slovenska
mierka	okresy s presným vymedzením*	prirodzené, homogénne regióny, s variabilitou hraníc
orientácia na	pracovné miesta	pridanú hodnotu a inovácie trvalo udržateľný rozvoj
zabezpečovanie	kombinácia miestnej, regionálnej a centrálnej úrovne	bottom up, nositeľmi budú podnikatelia a inovátori
úlohy ministerstiev	priama podpora celoštátne dokumenty	vytvorenie podmienok, podpora clustrov, sietí, monitoring
financovanie z centra	projektové financovanie štátny rozpočet, fondy, stimuly	globálne príspevky regiónom na inovatívne projekty

* Okresy boli v roku 1996 politicky vymedzené.

Zameranie regionálnej politiky

Hospodárske podmienky na Slovensku sa v posledných rokoch zásadne zmenili vďaka realizácii vnútorných politík, ale významnú úlohu zohráva najmä zmena vonkajších podmienok. Výsledky majú rozdielny dopad na jednotlivé regióny Slovenska, negatívny najmä na menej urbanizované, vidiecke, oblasti a na horské oblasti Slovenska. Mottom súčasnej regionálnej politiky na Slovensku je tvorba pracovných miest, takmer za každú cenu. Túto prioritu považujeme z dlhodobého hľadiska za nedostatočnú, nakoľko vznik pracovných miest má byť dôsledkom dobrej regionálnej politiky a nie jej motívom.

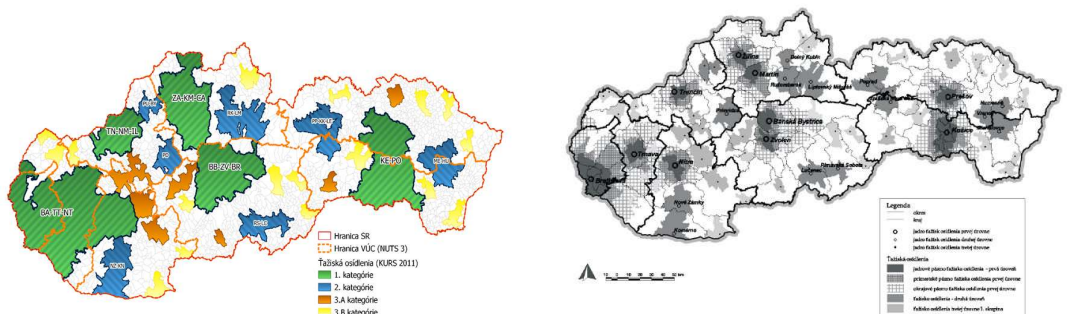
Regionálna politika by mala opustiť súčasné priority. Prioritou by sa mala stať **podpora rastu a inovácií, inovatívne formy a nie lokalizačné faktory ako doteraz**. Regionálna politika musí byť koncipovaná celoplošne, nemala by sa orientovať napríklad na znevýhodnené okresy, problémové regióny a mala by byť koncipovaná na väčšie územie, regióny⁹. Vzhľadom na meniace sa podmienky nie je však vhodné rigidné ohraničenie, ide skôr o variabilnú „geometriu“.

Vymedzenie regiónu

Predpokladom účinnej regionálnej politiky je vhodné vymedzenie regiónov. To súčasne a porovnávanie efektov dosiahnutých verejnými politikami v politicky vymedzených regiónoch (okresy, kraje) nie je vhodné a vyžaduje si zmenu.

Za regióny považujeme spojenia obcí, pričom pri ich tvorbe je rozhodujúca geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy. Na báze takto vytvorených homogénnych regiónov by sa malo uskutočňovať aj ich hodnotenie. Týmto prístupom nie sú dotknuté existujúce regionálne štruktúry.

Vymedzenie a počet homogénnych regiónov by mali byť predmetom diskusie. Nie všetky regióny budú rovnakého typu (metropolitný, mestský) a rovnakej orientácie. Ako východisko pre diskusiu bude definovanie ťažísk osídlenia 1.-3. kategórie v rámci Konceptie urbanizácie Slovenska, pričom hranice sa môžu meniť vo väzbe na zmenu spoločenských a hospodárskych podmienok.



⁹ Pôvodne bol zámer 16 pomerne homogénnych VUC, v rámci návrhu nového územnosprávneho usporiadania založenom na župnom princípe (1991 – 1999).

Ciele regionálnej politiky

Regionálna politika by sa mala zamerať na tri navzájom prepojené ciele:

1. **posilnenie hospodárstva v regiónoch:** podpora inovácií a na trh orientovaného hospodárstva, s cieľom zvýšenia konkurencieschopnosti a prispôbenie regiónov globalizácii. Ide pritom o kombináciu priamej podpory zo strany centrálnej vlády a o posilnenie právomocí a nástrojov územnej samosprávy,
2. **koordinácia regionálnej politiky na úrovni ústredných orgánov:** zosúladienie regionálnej politiky v rámci činnosti ústredných orgánov, čím sa dosiahne synergický efekt. Ide o to, aby ministerstvo hospodárstva, školstva, pôdohospodárstva a životného prostredia realizovali svoje politiky v súlade s regionálnou politikou štátu,
3. **prenos know – how na regionálnu politiku a jej aktérov:** ide o zber a prenos vedomostí o regionálnom rozvoji. Zároveň musia vedieť zodpovedné osoby aplikovať tieto vedomosti priamo v prospech rozvoja, realizácie a zhodnotení produktov a služieb.

Znaky regionálnej politiky¹⁰

- **podpora napojenia vidieckych oblastí na globálnu ekonomiku,** pretože podpora zopár zjazdoviek, podpora trocha výroby, podpora niekoľko farmárov - živnostníkov..., cestou rôznych grantových schém t. j. nekoordinovaný rozvoj bez celkového konceptu, ohrozuje schopnosť prežiť celým regiónom a nie je v súlade s regionálnou politikou. Vláda spolu s regionálnymi autoritami by mala pripraviť a realizovať zmysluplné priority s multiplikačným efektom,
- **podpora exportne orientovaných výrobných systémov,** napr. sieť naviazaná na využitie dreva z hospodárenia v lesoch po zhodnotenie hotových produktov. K tomu patrí prepojenie na odborné školy a verejnú správu. Uzavreté systémy / clustre pôsobia ako motor s multiplikačným efektom,
- **rešpektovanie zákonov trhu:** podpora projektov, na ktorých sa podieľa aj súkromný sektor, čo umožní orientovať sa na ponuku, ktorá je ekonomicky efektívna a po ktorej existuje dopyt,
- **podpora regionálnych centier, ktoré sú motorom rozvoja:** Regionálna politika bude pôsobiť vo vidieckom priestore, v horských a hraničných regiónoch. Vidiecke regióny však fungujú iba vtedy ak majú silné centrá. Regionálna politika podporí a bude motivovať spoluprácu medzi regionálnymi centrami a obcami v ich okolí, nodálnom regióne.

Vymedzenie úloh centrálnej a lokálnej úrovne

Je potrebné nové vymedzenie úloh v regionálnej politike:

- **centrálna úroveň** by sa mala sústrediť najmä na:
 - posilnenie regionálne diferencovaného daňového systému, ktorý by umožnil vo väčšej miere uskutočňovať regionálne diferencovanú daňovú politiku,
 - prehodnotiť súčasný spôsob finančného vyrovnávania príjmov a výdavkov,
 - uzákoniť na dlhšie obdobie umiestňovanie investícií celoštátneho významu (s prioritou podpory inovácií a rastu), aby sa nižšie úrovne mohli ľahšie orientovať pri svojich rozvojových dokumentoch a projektoch,

¹⁰ V tejto súvislosti je potrebné posúdiť výsledky metodiky aplikovanej v rámci podpory najmenej rozvinutých okresov (www.nro.vicpremier.gov.sk/regionalny-rozvoj/index.html).

- tzv. *regulatórnu reformu* (realizácia stratégie regulácie) s cieľom minimalizovať nielen bariéry pre podnikanie, ale aj obmedziť rozsah štátnych zásahov do samosprávnych kompetencií. Je potrebné aby centrálna vláda prehodnotila kritériá hodnotenia regiónov pre priznanie prostriedkov z podporných fondov, ako aj ich územné vymedzenie.
- **územná samospráva** je a bude zodpovedná za:
 - prípravu efektívnych programov,
 - koordináciu a integráciu prístupu v rámci rozvoja regiónu a
 - za cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií na základe plánovacích a programovacích dokumentov tak, aby sa zabezpečil vyvážený rozvoj územia, ktoré spravujú.

Územná samospráva má priestor pre rôzne formy spolupráce so všetkými aktérmi, pre integrované plánovanie, integrovaný manažment a prístup, pre spoluprácu miest s obcami v rámci funkčných mestských regiónov, ale aj medzinárodnú a cezhraničnú spoluprácu. Miestna samospráva môže využiť aj dostupné finančné nástroje: miestne dane a poplatky (centrálna úroveň by mala prehodnotiť ich súčasné nastavenie) a môže novým požiadavkám a potrebám prispôbiť svoju organizačnú štruktúru a personálnu politiku.

Čo by mala centrálna vláda prioritne podporovať ?

V prvom rade hospodársky rozvoj, nie úlohy ktoré majú financovať obce a regióny zo svojich zdrojov, najmä ak uvažujeme o ich posilnení. Ide najmä o projekty podporujúce konkurencieschopnosť ekonomiky, ktoré v konečnom dôsledku prispievajú k rastu kvality života v celom štáte. Oblasti, ako napr. bývanie, regionálne školstvo, regionálna kultúra, sociálna infraštruktúra,... sú vecou jednotlivých regiónov, miest a nemali by byť v popredí podpory zo strany centrálnej vlády.

Regionálna politika má podporovať projekty, z ktorých majú úžitok viaceré podniky, odvetvia,... Predpokladom podpory projektov je preukázanie pozitívneho dopadu na región ako celok. Zároveň definuje centrálna vláda podiel podpory a mieru spolufinancovania zo strany regiónov. Rovnako je potrebné počas prípravy regionálnej politiky definovať kritériá podpory, napr. diskutovať o:

- potrebe podpory jednotlivým podnikom/ firmám,
- podpore programov a projektov z iných fondov, pokiaľ sa nevyčerpá sektorová podpora,
- zhode s regionálnou politikou regiónov,
- trvalej udržateľnosti rozvoja.

V novej regionálnej politike je potrebné jasne definovať koho sa podpora bude týkať.

Zmena financovania územnej samosprávy

Po skúsenosti za posledných 15 rokov je potrebné nielen úprava prerozdelenia kompetencií medzi centrálnou vládou a regiónmi, ale najmä zmena financovania obcí, miest a regiónov. Cieľom by mala byť *väčšia decentralizácia financií* a tým dosiahnutie nielen viac zdrojov v území, ale aj *viac zodpovednosti miestnych a regionálnych predstaviteľov pri využití verejných zdrojov*. Tým sa zvýšia aj predpoklady na lepšie využívanie endogénneho potenciálu regiónov.¹¹

¹¹ Viac na <https://komunal.eu/sk/publikacie/242-zmena-financovania-obci>

V medzinárodnom konkurenčnom boji majú veľkú výhodu mestské a metropolitné regióny s dobre rozvinutými clustrami. Tie sú motorom rozvoja hospodárstva, pričom musí dobre fungovať nielen hospodárstvo, ale aj kultúrno-spoločenské podmienky a politika. To neznamená iba viac financií, ale aj odstránenie bariér, ktoré vznikajú najmä preto, že súčasné hranice krajov a okresov nezodpovedajú životnému a hospodárskemu priestoru. Ekonomicky povedané, problém existuje pretože je „v hre“ priveľa účastníkov, priveľa záujmov¹², čo znamená rast negatívnych externalít, ktoré sú zrejmé pri zabezpečovaní úloh centrálnych miest a majú vplyv na rast životnej úrovne kvality života. Aj preto by mal aj nový systém finančného vyrovnávania smerovať k podpore horizontálnej spolupráce medzi obcami a regiónmi. Vyrovnávanie záťaží v rámci neho prispeje k znižovaniu negatívnych dopadov externalít a spolupráca v rámci jednotlivých kompetencií umožní ich efektívnejšie zabezpečovanie.

Únia miest Slovenska prijala viaceré tézy pre zmenu súčasného systému financovania miestnej samosprávy (aj odporúčania pre druhú úroveň miestnej samosprávy), ktoré budú mať pozitívne dopady nielen pre rozvoj ťažísk osídlenia Slovenska, ale pre jeho celé územie.

Súhrn hlavných opatrení:

1. ponechanie 100% výnosu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti v obci, ktorá je sídlom daňovníka, aj vo väzbe na úpravu rozdelenia kompetencií,
2. zváženie zavedenia tzv. hybridnej dane pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
3. zmena dane z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu daň a ponechať 100 % výnosu tejto dane v mieste sídla daňovníka,
4. zavedenie novej dane z motorových vozidiel fyzických osôb, ako miestnej dane,
5. zmena určenia základu daní nehnuteľnosti podľa hodnoty nehnuteľnosti, pričom sadzbu a výnimky bude definovať obec,
6. zmena určenia základu dane z ubytovania, sadzbu bude definovať obec,
7. zmena určovania výšky miestneho poplatku za rozvoj,
8. zavedenie nového mechanizmu finančného vyrovnávania zdrojov obcí,
9. úprava vyrovnávania sociálnoekonomických a geograficky topografických záťaží / výdavkov, zmena indikátorov a zdroja, ktorým bude štátny rozpočet,
10. zavedenie možnosti finančného vyrovnávania nadmerných záťaží centier,
11. vytvorenie fondov s jasnými pravidlami, ktoré spolu s novým finančným vyrovnávaním nahradia doterajší roztrieštený systém dotačných schém a podporných programov zameraných na obce a vyššie územné celky.

Priestorové politiky súvisiace s regionálnou politikou

Bez ohľadu na to ako bude nastavená regionálna politika, iné verejné politiky budú mať naďalej výrazný dopad na rozvoj jednotlivých regiónov Slovenska a preto je potrebné paralelne preveriť a nastaviť aj ostatné politiky. Ide najmä o politiku rozvoja miest, poľnohospodársku politiku, politiku dopravy a životného prostredia.

¹² Opakované volanie o zlučovaní obcí je podmieneným rozhodnutím parlamentu, čo sa doteraz ukázalo na Slovensku ako neriešiteľné a preto je diskusia o združovaní v súlade s platnou legislatívou namieste.

Možné problémy politického presadenia politiky

Navrhované zmeny určite neprejdú bez problémov a tak rýchlo ako si predstavujú odborníci. Dôvodom sú záujmy a ciele jednotlivých aktérov, s ktorými sa dlhodobo a denne politika stretáva. Preto je dôležitá ich komunikácia a priestor na vyjednávanie.

Štát má podporovať chudobných občanov a nie „chudobné“ obce po čom volajú mnohí ich predstavitelia

Na mieste je otázka či môže regionálna politika dosiahnuť spravodlivosť a rovnosť šancí. Z ekonomického hľadiska sa dá očakávať, že môže prispieť k vyrovnaní rozdielov medzi regiónmi, obcami. Ale ako sa dôsledky tohto vyrovnávania prejavia na živote občanov? Dá sa tvrdiť, že prerozdeľovanie v rámci regionálnej politiky prináša chudobnejším profit? Sú mnohí čo tomu neveria a preto presadzujú opatrenia, ktoré majú individuálny rozmer, sú zamerané na osoby, napr. sociálne transfery, podpora osôb a nie zariadení alebo obcí alebo skupín obyvateľov,...

Na mieste je aj otázka do akej miery má štát podporovať chudobné obce, chudobné regióny a či nie je jeho úlohou podporovať chudobných občanov a to ako bude prosperovať obec, región, je vecou ich obyvateľov.

Z čisto ekonomického pohľadu by sa dalo povedať, že malé obce, regióny by sa mali zlúčiť, aby boli životaschopnejšie. Je to možnosť a jej efekty možno zhodnotiť na základe realizácie v mnohých štátoch. Neexistuje však jasný dôkaz, že väčšie územné celky sú jednoznačne efektívnejšie ako tie menšie. K tomu je ešte potrebné pripomenúť zásadnú zmenu rámcových podmienok od obdobia kedy sa zlučovali obce v severských štátoch, Poľsku, ... Pritom je zrejmé, že akékoľvek násilné spájanie narazí na odpor, a môžu vzniknúť nové hranice, ktoré však môžu byť z pohľadu efektivity za krátky čas rovnako nevyhovujúce ako tie pôvodné. Preto je potrebný systémový prístup, dostatočne dlhá diskusia, posudzovanie výhod a nevýhod a hľadanie alternatív¹³. Pritom by však malo platiť, že štát nebude podporovať chudobné obce, ale chudobných občanov a spôsob zabezpečovania správy územia ponechá na rozhodnutí dotknutých obyvateľov.

Hospodársky rast vs. trvalo udržateľný rozvoj

Dlhý čas sa hovorilo o slabom hospodárskom raste, neskôr o rýchlom a v súčasnosti opäť o nízkom hospodárskom raste Slovenska. Je to v poriadku, pokiaľ na to pozeráme z pohľadu rastu HDP. Priamy vzťah medzi rastom HDP, vyššími príjmami obyvateľstva a spokojnosťou obyvateľstva (šťastím) existujú najmä v „chudobnejších ekonomikách“. Po priblížení sa bohatým štátom tento efekt mizne.

Rast ekonomiky však zvyšuje konflikt medzi ekonómiou a ekológiou a otvára sa diskusia o trvalej udržateľnosti, ktorá sa skladá z troch komponentov: ekonomického, ekologického a sociálneho¹⁴. Tieto komponenty je potrebné premietnuť aj do problematiky regionálnych disparít, i keď s veľmi rôznou formou vyjadrenia:

¹³ Príkladom môže byť proces spájania obcí napr. v kantóne Luzern vo Švajčiarsku.

¹⁴ Ekonomická udržateľnosť je merateľná rastom hospodárstva v rámci medzinárodnej konkurencieschopnosti. Ekologická udržateľnosť znamená ochranu životného prostredia, zdrojov a pôdy. Ťažšie je definovateľná sociálna udržateľnosť. Najlepšie sa dá opísať ako kohézia, homogenita, rovnosť medzi skupinami a spoločenská stabilita.

- ekonomická udržateľnosť sa môže premietnuť do novej regionálnej politiky zdôraznením rastu a inovácií,
- ekologická udržateľnosť ak má byť braná vážne, sa nemôže obmedziť iba na pasívnu sanáciu, ale má aktívne brániť nadmernému využívaniu plôch a území v prospech budúcich generácií,
- sociálnu udržateľnosť je potrebné zabezpečovať finančnými prostriedkami, pomocou ktorých sú zmierňované napätia, ktoré sa prejavujú najmä emigráciou, úpadkom obcí, miest a regiónov.

Politicko-ekonomické problémy

Ktorá z alternatív trvalo udržateľného rozvoja, resp. aká ich kombinácia bude realizovaná, je otázkou, na ktorú by mali v demokracii odpovedať občania, pretože ide o hodnotové rozhodnutia. Preto nie je vhodný jednotný postup na celom území štátu. Politické ciele vládnučich strán, nemusia zodpovedať odborným názorom, ale ani názorom obyvateľom daného územia.

Problémom je, že zábery záujmových skupín sa dajú v politickom procese dobre organizovať a presadiť.

Tí čo chcú zo zmeny niečo vyťažiť, majú v zásade homogénne záujmy a tie môžu byť v rozpore so záujmami tých, čo to zaplatia, daňovníkmi. Pritom môžu byť aj v menšine. Dôvodom je, že jednotliví občania majú priveľmi rôznorodé záujmy a často sú mnohí z nich rozhodnutiami iba veľmi málo dotknutí. Neoplatí sa im proti tým, čo majú skupinový záujem, razantne vystúpiť.

Tí čo majú malý záujem, resp. nezáujem o problematiku, potom pokojne presúvajú rozhodovanie na iných. O čo dlhšia je reťaz medzi občanom – vládou – parlamentom – výkonnými orgánmi (ktoré de facto rozpracovávajú politické rozhodnutia a realizujú ich), o to menej sa môžu občania, voliči a tí čo to platia, presadiť voči politikom, úradníkom a záujmovým skupinám. Z uvedeného dôvodu *je potrebné vrátiť čo najviac zodpovednosti, ale aj právomocí občanom.*

Je zrejmé, že zmena regionálnej politiky, prechod k výraznejšej podpore rastu a inovácií, podpora ťažísk osídlenia môže naraziť na odpor, najmä vo vidieckom prostredí, ktoré má iné, často fundamentálnejšie problémy. Dôvodom odporu však môže byť aj nepochopenie potrebnosti zmeny. Mnohí budú presadzovať návrat k „starému“, alebo minimálne zachovanie existujúceho. Preto je dôležité úvahy o zmenách spraviť zrozumiteľnými, odstraňovať bariéry, hľadať nové vhodné riešenia v jednotlivých regiónoch, stále opakovať čo je dôležité dovtedy, pokiaľ to väčšina nepochopí a najmä je potrebné presunúť rozhodovanie čo najviac k obyvateľom. Tí by mali byť čo najviac zodpovední za svoju budúcnosť.

Tézy zákona o regionálnom rozvoji

Všeobecné tézy

Účel zákona:

- posilniť konkurencieschopnosť regiónov,
- využitie ich endogénneho potenciálu, čím sa vytvoria a uchovajú pracovné miesta v regiónoch,
- zachovať decentralizované osídlenie,
- prispieť k vytvoreniu podmienok pre zmiernovanie regionálnych disparít.

Zásady:

- rešpektovanie trvalo udržateľného rozvoja,
- regióny vyvíjajú vlastnú iniciatívu pre zlepšenie konkurencieschopnosti a zvýšenie využitia endogénneho potenciálu,
- centrá regiónov sú nositeľmi rozvoja,
- prirodzené regióny sú hlavným partnerom centrálnej vlády a garantujú spoluprácu regiónov s centrálnou vládou,
- ústredné orgány úzko spolupracujú navzájom, s domácimi aj zahraničnými inštitúciami.

Regióny:

- za regióny sa považujú spojenia obcí,
- pri tvorbe regiónov je geografická väzba, ekonomická funkčnosť a cieľ spoločne riešiť úlohy nadradená inštitucionálnym hraniciam,
- existujúce regionálne štruktúry nie sú dotknuté týmto zákonom,
- je na rozhodnutí regiónov, akú organizačnú formu zvolia pri plnení svojich úloh.

Horské oblasti a vidiecky priestor:

Národná rada SR v spolupráci s regiónmi stanoví, ktoré územie patrí do horského územia a ktoré ostatné vidiecke územie majú špecifické problémy a špecifické podmienky pre rozvoj.

Návrh opatrení

Podpora iniciatív, programov a projektov:

- finančná pomoc môže byť poskytnutá na prípravu, realizáciu a evaluáciu iniciatívy, programu a projektu vtedy ak:
 - podporuje podnikateľské myslenie a konanie,
 - posilňuje iniciatívnu schopnosť regiónu,
 - umožňuje lepšie využiť endogénny potenciál,
 - podporuje spoluprácu verejného a súkromného sektoru, spoluprácu medzi regiónmi, aglomeráciami,
- finančná pomoc bude poskytnutá iba vtedy ak:
 - majú iniciatívy, programy, projekty inováčný charakter,
 - ak sú podporované iniciatívy, programy a projekty realizované v regiónoch so špecifickými problémami alebo s obmedzenými možnosťami rozvoja v horských oblastiach, vidieckom priestore.

Podpora nositeľov rozvoja, regionálnych pracovísk a regionálnych aktérov:

- finančnú pomoc môžu získať nositeľa rozvoja, regionálne pracoviská a regionálni aktéri na:
 - o vypracovanie a realizáciu viacročných stratégií podpory,
 - o koordináciu, poradenstvo iniciatív, programov a projektov v regióne.

Podpora cezhraničnej spolupráce:

- s finančnou podporou môžu byť slovenskou stranou podporené programy, projekty a inovačné aktivity v rámci cezhraničnej spolupráce ak:
 - o sa tým zvýši využitie potenciálu prihraničných regiónov,
 - o sa ide o strategický význam z celoštátneho hľadiska,
- spoluúčasť musí byť koordinovaná s centrálnou vládou,
- finančná pomoc sa neposkytne na stavebnú činnosť,
- musí byť zohľadnená cezhraničná pomoc podporovaná Európskou úniou aj z časového hľadiska.

Pôžička na infraštruktúrne projekty:

- vláda môže poskytnúť zvýhodnenú alebo bezúročnú pôžičku na infraštruktúrne projekty ak:
 - o sú v priamej súvislosti s vyššie uvedenými iniciatívami, programami a projektmi,
 - o prispievajú k pridanej hodnote,
 - o priamo podporia následné investície v hospodárskej oblasti,
- pôžičky na infraštruktúrne projekty môžu byť poskytnuté ak:
 - o ich využitie prispeje najmä regiónu, ktoré majú problémy s rozvojom, obmedzené možnosti rozvoja, ide teda o horské oblasti a vidiecky priestor,
 - o ak sa na nich podieľa rovným dielom aj územná samospráva,
 - o neboli iným spôsobom podporené zo strany centrálnej vlády.

Úročenie, vrátenie pôžičky a straty pôžičky:

- pri úročení pôžičky sa prihliada k možnostiam toho, kto si pôžičku berie,
- pôžička musí byť vrátená najmenej do ... rokov, pričom pri určovaní lehoty sa prihliada na životnosť infraštruktúrneho objektu.

Všeobecné podmienky:

- prijímateľ pôžičky sa musí na realizácii podieľať vlastnými prostriedkami,
- príjemca preberá na seba zodpovednosť za kontrolu realizácie a evaluácie opatrenia,
- opatrenie musí zodpovedať záväzným častiam územného a priestorového plánovania štátu a regiónu,
- pre investície môžu byť stanovené aj osobitné podmienky.

Poskytnutie pôžičky:

- finančná pomoc bude poskytnutá na základe dohody o programe ako paušálna / neúčelová,
- výška pomoci sa bude odvíjať celkové dopadu programu a opatrenia (hodnota za peniaze).

Daňové úľavy:

- vláda môže poskytnúť daňovú úľavu na priamej dani patriacej do štátneho rozpočtu,
- daňová úľava sa využije v prípade:
 - o priemyselný podnik alebo hodnotu tvoriace služby vytvoria nové pracovné miesta alebo existujúce budú na vyššej úrovni,
 - o projekt zodpovedá požiadavkám na rozvoj regionálnej ekonomiky,
- vláda určí v spolupráci s regiónmi územia, kde je možné poskytnúť úľavu, dohodne sa o spôsobe finančného dozoru, najmä na zodpovednosti za dôsledky úľavy.

Sprievodné opatrenia:

vláda môže prijať opatrenia:

- smerujúce k posilneniu kooperácie a využitiu synergických efektov, medzi regionálnou politikou a ostatnými sektorovými politikami,
- na podporu regiónov s osobitnými problémami (horské oblasti),
- smerujúce k požiadavkám na kvalifikáciu vedúcich pracovníkov iných aktérov a zodpovedných za prípravu a realizáciu iniciatív, programov a projektov.

Realizácia**Viacročný program:**

- Národná rada schváli vo viacročnom programe:
 - priority podpory obsah podpory regionálnej politiky,
 - sprievodné opatrenia,
- viacročný program sa pripravuje na 8 rokov,
- regióny prispievajú do viacročného programu svojim strategickými zámermi a týmto prispôsobujú svoj rozpočet.

Úlohy regiónu:

- regióny pripraví svoje viacročné programy spolu s ich nositeľmi v území (s regionálnymi spoločnosťami a inými aktérmi) a tieto periodicky aktualizujú,
- stanoví koordinátorov pre jednotlivé oblasti viacročného programu,
- v rámci svojho rozpočtu určí ktoré opatrenia budú financovať a ktoré budú financované pôžičkami.

Dohoda na programe a finančná spoluúčasť:

- vláda uzavrie viacročnú dohodu s regiónmi, opierajúc sa o viacročný program, táto dohoda definuje paušálny príspevok vlády vyšším územným celkom,
- regióny a obce sa budú podieľať na realizácii rovným dielom,
- región zodpovedá za dohľad nad realizáciou podporených iniciatív, programov a projektov,
- vláda kontroluje plnenie viacročného programu.

Evaluácia viacročného programu:

- vláda zabezpečuje odborné vyhodnocovanie viacročného programu a predkladá NR SR správu.

Žiadosti o daňové úľavy:

- vláda a obec rozhoduje o daňovej úľave z hľadiska hospodárskych dopadov, rozhoduje o výške úľavy,
- vláda musí prerokovať úľavy v daniach, na ktorých výnose sa podieľa aj územná samospráva.

Financovanie:

Fond regionálneho rozvoja / modernizačný a rozvojový fond:

- vláda vytvorí na podporu opatrení podľa tohto zákona fond regionálneho rozvoja,

Poskytnutie prostriedkov:

- NR SR definuje svojim uznesením na 8 rokov finančné rámce,
- pri určení finančného rámca sa zohľadnia požiadavky viacročného programu ako aj finančná situácia štátu.

Tézy zákona o mestskom / metropolitnom regióne

Zákon definuje všeobecne platné usmernenie a ponechá možnosť detailného riešenia spolupráce na štatút príslušných orgánov regiónu.

Všeobecné ustanovenia zákona

- definovanie územia mestského regiónu,
- organizačná forma bude na rozhodnutí jednotlivých regiónov,
- definovanie úloh, pre ktoré je odporúčaná spolupráca, z dôvodu celoštátneho významu, dostupnosti, kvality a efektívnosti, pričom nie je potrebné vo všetkých regiónoch takto zabezpečovať všetky úlohy,
- Národná rada SR môže zákonom určiť povinnú spoluprácu v prípade nevyhnutnosti zabezpečiť konkrétnu úlohu, ak nebude zo strany obcí mestského regiónu snaha problém v stanovenom období riešiť a nebude možné dospieť k dohode, pričom v prípade prijatia zákona prechádzajú majetok, zdroje, práva, záväzky na región,
- záverečné ustanovenia a zmeny súvisiacich zákonov, účinnosť.

Štatút upraví

- popis, právne postavenie, možnosť vstupu do mestského regiónu, úlohy, orgány, voľby, právne postavenie zástupcov, spôsob a priebeh rokovaní, kontrol.

Vízia vidieka

Napriek tomu, že Únia miest Slovenska zastupuje mestá, považujeme za dôležité pripomenúť, že súčasťou prosperity Slovenska je aj nové chápanie a postavenie vidieka. Ťažiská osídlenia, ktorých rozvoj považujeme za rozhodujúci pre budúcnosť Slovenska, sú dôležitými nielen pre rozvoj miest, ale aj obcí, vidieka. Preto by sa mala aj Únia miest do tejto diskusie zapojiť a preto vznikla táto vízia.

Je nevyhnutné zmeniť rámcové podmienky pre rozvoja vidieka. To znamená v prvom rade decentralizovať (nie centralizovať, nie poštáťňovať) právomoci, zodpovednosť, na miestnu úroveň a ponechať zdroje v území preto, aby sa aj vidiek, jeho obyvatelia, mohli slobodnejšie rozhodovať o správe a rozvoji územia. Je dôležité, aby mali obyvatelia vidieka lepšiu prístup k službám, aby obce dokázali efektívnejšie poskytovať služby, využívali vlastné majetky a financie a spolupracovali aj so súkromným sektorom. To nie je možné realizovať izolovane v každej zo súčasných obcí Slovenska a ani pri súčasných kompetenciách. Je potrebné prispôbiť správu súčasnej štruktúry osídlenia novým výzvam, novým trendom, ale aj požiadavkám tých, ktorí chcú na vidieku ostať, alebo sa chcú na vidiek presťahovať.

Slovensko, ako celok, je považované za vidiecku krajinu

Iba 35 miest má nad 20 000 obyvateľov, žije v nich cca 2,0 miliónov obyvateľov, cca 37% obyvateľov SR. Dokonca 46% obyvateľov (cca 2,5 milióna) žije v obciach s menej ako 5000 obyvateľov. Na Slovensku je 409 obcí s menej ako 200 obyvateľmi, 1 119 obcí s menej ako 500 obyvateľmi a 1861 obcí s menej ako 1000 obyvateľmi. A tieto sa stretávajú, pri centralizovanej správe územia, s neustálymi problémami, ktoré je potrebné riešiť. Aj vo väzbe na nové trendy nie je ani pre samotnú vidiecku krajinu vhodné a dlhodobu udržateľné konzervovanie súčasného stavu, súčasného prístupu.

Slovenský vidiek ešte nie je vyľudnený, zatiaľ sa vyľudňujú iba niektoré regióny, ale trend urbanizácie, ponuka kvalitnejšieho života v mestách a ich okolí, najmä pre mladšie generácie, sa nezastaví. Po období suburbanizácie aj väčšina miest na Slovensku bude rásť. Podľa demografických analýz bude v nich za 25 rokov žiť cca 70 % obyvateľov. To bude znamenať zvýšené nároky nielen pre mestá, ale aj na zachovanie vidieka, na fungovanie jeho infraštruktúry. Je potrebné hľadať riešenia ako urobiť vidiek atraktívnejším. Jedným z predpokladov je obmedzenie extrémnej roztrieštenosti správy územia a to čo najefektívnejším spôsobom, čím sa vytvoria podmienky pre lepšiu dostupnosť a kvalitu služieb. Existujú rôzne spôsoby, preto je potrebné otvoriť diskusiu o spájaní obcí, a keď sa nenájde zhoda, pochopenie, vôľa medzi aktérmi, je potrebné hľadať druhé najlepšie riešenie (združovanie obcí).

Niet pochýb o budúcnosti vidieka

Napriek predpokladanému úbytku vidieckeho obyvateľstva, budú, aj vďaka pokroku, menšie komunity často inovatívne a aj v budúcnosti sa mnohé dediny stanú miestom pre život občanov. Už dnes existuje mnoho príkladov, dokonca špecializácie dedín napr. na ekopoľnohospodárstvo, obnoviteľné zdroje energií, ale aj zdravotníctvo, vzdelávanie,... Bude existovať časť občanov túžiacich po živote na vidieku a tento trend podporuje aj rastúci podiel možnosti práce na diaľku, technologický pokrok, ale aj rastúce ceny prenájmov, nehnuteľností v mestách.

Vidiek bude fungovať ako miesto rekreácie, ako sociálne, experimentálne, laboratórium, ako základ pre *nové komunity*. Komunity so štruktúrou dedín a mestskou otvorenosťou, ktoré podporujú sociálny rozvoj. Či už ide o nové kreatívne centrá, coworkingové priestory v blízkosti prírody, miesta rekreácie, druhé domovy obyvateľov blízkych miest, minicentrá inovačných technológií alebo inovatívne mikrokomunity, ktoré žijú sociálnou inováciou a udržateľnosťou. *Na mnohých miestach vo vidieckych oblastiach sa budúcnosť žije už dnes.*

Menšie komunity môžu byť prispôsobivejšie ako mestá. Vďaka menej zložitým štruktúram a živým sieťam zvládajú prispôsobovanie sa zmenám oveľa rýchlejšie. Najmä v cestovnom ruchu je vidiek priekopníkom, zážitkový cestovný ruch nielen zvyšuje kvalitu života hostí, ale aj obyvateľov. Obec môže byť „novým mestom“. Vidiecke regióny sa môžu stať miestami sociálnej inovácie. Môžu tu vzniknúť siete vizionárov a kreatívcov, ktorí využívajú vidiecke priestory ako laboratória pre nové sociálne trendy. **Tu sa môže vytvárať priestor na spolužitie a budúcu spoluprácu medzi verejným a súkromným sektorom. Predpokladom zvýšenia kvality spravovania vidieckeho priestoru je odstraňovanie bariér spájania sa do efektívnejších celkov a ich následnej spolupráce. Bez udržania a získania si šikovných ľudí, bez obnovenia sociálneho kapitálu na vidieku sa táto vízia nenaplní.**

Nová éra poľnohospodárstva

Po dlhú dobu bola vidiecka krajina neoddeliteľne spojená s poľnohospodárstvom. Bolo živobytím vidieckeho obyvateľstva a dodnes zásobuje mestá mnohými potrebami prežitia, zeleninou, obilninami, ovocím, mäsom, drevom. Samotné poľnohospodárstvo sa postupne mení. Výroba sa čoraz viac automatizuje, maximalizuje, ale aj predaj produktov sa internacionalizuje. Výsledkom sú dumpingové ceny potravín, strata pracovných miest na vidieku, pustá krajina a v neposlednom rade ohrozuje základ života pre všetkých, pretože nevhodné využívanie prírody ľuďmi je nezanedbateľnou súčasťou klimatickej krízy.

Ako reakcia na to sa objavuje aj nový spôsob zaobchádzania s prírodou, v ktorom sa človek javí ako jej *dizajnér*. Ekologické poľnohospodárstvo, solidárne poľnohospodárstvo a permakultúra sú nositeľmi nádeje pre preťaženu pôdu, vyčerpaných poľnohospodárov a kritických spotrebiteľov.

Riešenie však nespočíva v "návrate k prírode", ale v *syntéze tradičných metód a nových technológií*. Moderné technológie sa stávajú základom ekologicky udržateľnej výroby. Výnosy plodín bude možné zabezpečiť v dlhodobom horizonte a dokonca ich vyrábať mimo vidieka, v centrách osídlenia. Týmto budú zároveň chránené biotopy a vzácne ekosystémy. Čím viac príležitostí bude na vidieku, tým rýchlejšie sa poľnohospodárstvo transformuje, tým sa zvýši kvalita života nielen na vidieku, ale aj v mestách.

Inovatívna infraštruktúra

Nedostatočná expanzia optických sietí, zlá dopravná infraštruktúra, nedostatočná lekárska starostlivosť, nedostatok pracovných miest a vzdelávacích príležitostí, ale aj tzv. „potravínové púšte“, to sú len niektoré z mnohých problémov, s ktorými musia vidiecke oblasti zápasieť. Ľudia na vidieku sú často závislí od auta. Dobré spojenie verejnou dopravou nájdete iba v jadrovom území väčších miest, ale nie na periférii. Pokiaľ ide o lekársku starostlivosť, vo vidieckych oblastiach môže cesta do najbližšej nemocnice trvať až 60 minút.

Doteraz bola infraštruktúra navrhovaná najmä z „mestského pohľadu“. Ak je však rozsah infraštruktúry spojený len s vysokou hustotou, vidiecke oblasti sú zásadne znevýhodnené. Nové

inovácie vyvinuté vo vidieckych oblastiach a pre vidiecke oblasti umožňujú inú perspektívu: infraštruktúru, ktorá nie je definovaná hustotou, ale je navrhnutá podľa potrieb jednotlivca. Otvorené priestory krajiny ponúkajú priestor a zdroje na experimentovanie – úplne inú slobodu ako úzka príslušnosť mesta. Tieto novovytvorené infraštruktúry sa už dnes objavujú v globálnych energetických modeloch, koncepciách intermodálnej mobility a progresívnej telemedicíne, v nových systémoch zásobovania. Na vidieku sa objavujú riešenia z miest, ktoré pomáhajú meniť vidiecku krajinu. Takmer všetky projekty vyrastajú z *miestnych podmienok, zdrojov a aktérov*. Majú veľmi špecifickú vnútornú logiku a sú navrhnuté z hľadiska individuálnych potrieb obyvateľov vidieka. Dokonca sa stávajú sa tak aj vzorom pre riešenia v mestských oblastiach. Dá sa očakávať, že sa vidiek stane predmetom záujmu nových foriem predaja napríklad aj maloobchodu. Predpokladom je odstránenie „bielych miest“ v infraštruktúre v niektorých regiónoch Slovenska. Veľké nákupné platformy vytvoria aj pre menších „hráčov“ a miestnym obchodom mnoho kontaktných miest. Aj preto *potrebuje aj vidiek „viac slobody“, ale musí aj viac spolupracovať a spájať sa*.

Vidiek ako miesto zážitkov

Krajina sa často spája s myšlienkou opustených dedín duchov, kde ostala iba staršia generácia, zatiaľ čo mladí sa presťahovali do miest. Tieto opustené krajiny skutočne existujú. Vo viacerých regiónoch však existuje aj úplne iný obraz. V posledných rokoch mnohé vidiecke oblasti rozkvetli do rekreačných oblastí pre cestovateľov milujúcich prírodu a mestských utečencov. Pomaly, ale predsa, zatiaľ najmä vďaka dobrovoľníkom, sa obnovujú prvky histórie územia, jednotlivé regióny sa prepájajú novými cyklotrasami. Regionálny cestovný ruch, víkendové pobyty, ale aj coworking na vidieku zažívajú rozmach. V dôsledku pandémie a súvisiacich cestovných obmedzení zažili vidiecke oblasti, ako dovolenková destinácia, rozmach. Mnoho ľudí sa naučilo milovať okolie ako cestovateľskú destináciu – prebudilo sa nové nadšenie pre miestne atraktivity nielen pre obyvateľov obcí, regiónu, ale aj pre návštevníkov.

Trend smerom k zážitkovému turizmu je viditeľný najmä vo vidieckych oblastiach. Existujú skutočné, t.j. autentické kontakty a stretnutia s miestnymi obyvateľmi, krajinou a kultúrnymi osobitosťami. Obce so silnou identitou sú obzvlášť atraktívnymi dovolenkovými destináciami. Regióny a dediny, ktoré chcú prilákať cestovateľov alebo rast, sa postupne snažia nájsť a kultivovať svoj vlastný USP (Unique selling proposition – jedinečná predajná ponuka) a vziať svoj osud do vlastných rúk. Posilnením dedinských štruktúr, oživením centier regiónov a ich otvorením vonkajšiemu svetu, sa vytvárajú nové možnosti pre obyvateľov, ale aj pre turistov a multilokalizátorov (striedajú bývanie v meste a na vidieku). Nové koncepcie využitia prázdnych budov, coworkingové priestory pre obyvateľov a návštevníkov, ako aj pracovné ponuky a návrat k miestnym špecialitám, zručnostiam a remeslám vdychujú vidieckym regiónom nový život. Najmä centrálné obce, ktoré nie sú úplne závislé od cestovného ruchu, zvyčajne vytvárajú zázemie pre turistov, ale tiež najvyššiu kvalitu života na samotných miestach. *Regionálne centrá sú preto nesmierne dôležité*. Môžu urobiť viac než len vytvárať pracovné miesta. Ako *hnacie sily regiónu, ako súčasť vidieckej identity*, ako lákadlo pre nových zamestnancov, môžu skutočne prispieť k tomu, aby boli vidiecke regióny obývateľnejšie – na oplátku sa môžu spoľahnúť na lojálnu pracovnú silu a často majú veľa priestoru na manévrovanie.

Spájanie, združovanie obcí preto nie je krok výnimočný

Týmto krokom sa znižuje závislosť od prerozdeľovania zdrojov centrálnou vládou, zvýši sa efektívnosť využitia miestneho potenciálu v prospech obyvateľov. Spojené, spolupracujúce obce získajú dôležitosť pri vyjednávaní s centrálnou vládou a zároveň sa docielia vyššia spravodlivosť pri finančnom vyrovnávaní. Rozkolísanie finančnej situácie sa upokojí a dosiahne sa vyššia stabilita medzi výdavkami a príjmami.

Aj podstatne bohatšie štáty, regióny, mestá a obce hľadajú riešenie nových výziev rôznymi formami od združovania (municipalizácie) až po zlučovanie (amalgamizáciu) miestnych správnych jednotiek. A nejde o spájanie výhradne malých a chudobných obcí, ale o spájanie sa aj miest, aby tým dosiahli vyššiu konkurencieschopnosť voči iným mestám, regiónom. Je preto na mieste, aby centrálna vláda nielen iniciovala, ale aj podporovala tento proces. Od poradenských služieb cez finančnú podporu až po úhradu transakčných nákladov. Je logické, že existujú výhody aj nevýhody oboch štruktúr a preto je potrebné každé spájanie, združovanie osobitne diskutovať. Rámcové porovnanie scenárov roztrieštenej a spojenej štruktúry správy územia je uvedené v nasledujúcich tabuľkách.

Konkurencieschopnosť

	Roztrieštený región		Spojený región
+	Sila konkurencieschopnosti je založená na možnej profilácii jednotlivých obcí. Profilácia je dosiahnuteľná cieleným riadením, spoluprácou fyzických a právnických osôb ako aj ponukou plôch a priestorov. Jednotlivé obce zvyhodňujú usídlenie podnikateľov a kvalifikovaných pracovných síl, ktorí pracujú a užívajú voľný čas v regióne.	+	Spoločné vystupovanie voči centrálnej vláde znamená väčší vplyv v dopravnej politike, spoločným pôsobením je možné dosiahnuť lepšie dopravné (verejné aj súkromné) napojenie. Tým sa zvýši aj konkurencieschopnosť voči obdobným regiónom v okolí.
-	Nie každá obec disponuje dostatkom predpokladov pre podnikanie a nemá finančné možnosti participovať, resp. byť schopná uspieť vo vnútroregionálnej konkurencii. Dá sa očakávať veľká diferencia v konkurencieschopnosti jednotlivých obcí.	+	Väčší priestor pri spoločnej ponuke plôch a priestorov. Je možné cieľavedome a spoločne postupovať pri ponúkaní plôch na bývanie, výrobu, obchod,... Nižšie ceny nehnuteľnosti na okraji regiónu sú výhodou pre výstavbu, podnikanie, produkciu, pričom sa tak nedeje na úkor iných obcí. Centrálné plochy môžu byť obsadené investormi, ktorí ich vedú využiť aj napriek vyššej cene.
-	Z pohľadu celého regiónu je potenciál nevyužitý z dôvodu rozdrobeného plánovania využívania územia, prírodného a kultúrneho prostredia, nie je využitý priestor pre investície presahujúce územie obce.	+	Prináša obyvateľom aj návštevníkom atraktívnejšie kultúrne ponuky ako aj ponuku pre voľný čas a tým je zaujímavejší pre kvalifikovanú pracovnú silu. Financovanie zariadení väčším počtom daňových poplatníkov umožní zvyšovať atraktivitu aj do budúcnosti.
-	Vysoká miera autonómie obcí znamená, že využívanie služieb vo vzdelaní, kultúre, voľnom čase je zabezpečované najmä jadrovým mestom, bez výraznej finančnej participácie okolitých obcí a tým sa dostáva jadrové mesto do finančných ťažkostí. Výsledkom je, že ponuka služieb v mestskom regióne trpí obmedzenou možnosťou ponuky služieb v jadrovom meste.	-	Môže konkurovať v daňovej oblasti s inými regiónmi. Región neumožňuje až takú výraznú daňovú diferenciáciu a skôr nivelizáciou sa môže daňové zaťaženie v regióne zvýšiť.

Osídlenie, krajina, doprava

Roztrieštený región		Spojený región	
+	Možná profilácia obcí cieľavedomou činnosťou v oblasti výstavby, rozvoja krajiny, mobility, v rámci „prehľadného“ územia.	+	Možnosť využiť silné stránky zástavby a krajiny v rôznych častiach, priestoroch. Spoločne riadený rozvoj územia umožňuje diferencovaný rozvoj s vyššou kvalitou, ktorý sa odkláňa od nie dobrého princípu „všetci môžu ponúkať všetko“.
-	Ohrozenie existuje v nezhode rozvoja medzi susednými obcami, v duplicitách, neefektívnosti a rozporných zámeroch. Koordinácia je v takomto prípade veľkou výzvou, pretože každá obec je v prvom rade zameraná sama na seba.	+	Spoločné plánovanie umožní dohodu o rozvoji osídlenia, dopravy a prepravy a kompaktnosť osídľovania územia, s nižšími nákladmi na infraštruktúru. Potenciál krajiny môže byť zachovaný v prípade ak sa spoločne zaviazu k vzhľadu krajiny a jej ochrane a spoločne budú podporovať jej vývoj.
-	Plánovacie procesy sú ťažkopádne, pretože musia byť zohľadňované rôzne záujmy v rôznych grémiách a záväzné hlasovanie je v existujúcej štruktúre takmer nemožné.	-	V rámci dohody o využití územia vzniká nebezpečie, že sa zvýši dopyt po cenovo vhodných pozemkoch na okraji regiónu, čo spôsobí roztrieštenie osídlenia.

Identifikácia a image

Roztrieštený región		Spojený región	
+	Možnosť exportovať pozitívny obraz svojho jadrového mesta spolu s profilmi jednotlivých obcí, vlastnou ponukou a môže získať výhodu v rôznorodosti funkcií a kvality.	+	Región pôsobí v konkurenčnom súboji s jasnou pozíciou a spoločným prístupom. Odlíšnosti jednotlivých území sú cieľavedome podporované, posilňujú celok a sú dobre „predateľné“. Spoločný región je viditeľný politicky aj hospodársky.
+	Obyvatelia majú bližší vzťah k správe obce, miestnym spolkom a organizáciám. Obyvatelia sa cítia s obcou zrastení. Obyvatelia centra sa zasa cítia dôležitejší v rámci vidieckeho prostredia.	+	Vysoké vnímanie problémov a identita obyvateľov regiónu zodpovedajú inštitucionálnym štruktúram. Rastie šanca spoluzodpovednosti za mestský región a posilní sa identifikácia občanov s priestorom.
-	Silný vnútorný súboj komplikuje spoločnú profiláciu projektov, pretože v popredí sú záujmy jednotlivých obcí. Konsenzus si vyžaduje veľmi komplikované moderovanie.	-	Doteraz známa profilácia obcí bude známa iba v rámci regiónu. Obce musia byť zahrnuté do nového kontextu, musí sa vybudovať nová identita.
-	Jednotlivé obce nemajú dostatok sily na úspešný nadregionálny rozvoj, na marketing miesta.	-	Strata zakorenenia občanov kvôli vyššej fluktuácii v obciach sa vznikom nového usporiadania ešte zrýchli.
-	Jednotlivé obce majú vysoký stupeň fluktuácie za prácou, školou. Podiel dlhodobo bývajúcich postupne klesá a tým sa znižuje identifikovanie sa obyvateľov s obcou a tiež spoluzodpovednosť za ňu.		
-	Obyvatelia obcí sa cítia aj občanmi jadrového mesta (práca, škola, nákupy) tam, kde je to mentálne možné. To však neplatí pre veľmi malé obce a vedie to k nízkej spolupatričnosti k jadrovému mestu.		

Demokracia a participácia

Roztrieštený región		Spojený región	
+	Umožňuje obyvateľom obcí silný vplyv na rozvoj obce.	+	Na vyšších fórach môže reprezentovať spoločné záujmy s väčším politickým vplyvom.
+	Vo vzťahu k rozvoju regiónu môže mať vplyv cestou rôznych foriem spolupráce,	+	Nové možnosti politického vplyvu zvyšujú motiváciu pre účasť na procese rozvoja, obyvatelia majú vplyv aj na regionálne projekty.
-	Rôznorodá spolupráca s meniacimi sa partnermi môže byť netransparentná a občania majú minimálnu možnosť ovplyvňovať grémiá združení, čím klesá spoluúčasť aj politických procesoch.	-	V rámci väčšej aglomerácie, bez iných mestských regiónov, môžu mať roztrieštené obce viac problémov, čo môže viesť k odporu.
-	Malý vplyv na svoju pozíciu pri vyjednávaníach s vládou, krajom.	-	Občania môžu pocítiť stratenú „blízkosť“ a nižší vplyv. Môžu byť marginalizované problémy menších.

Financovanie a verejné služby

Roztrieštený región		Spojený región	
+	Daňová konkurencia v roztrieštenom regióne môže viesť k vyššej efektívnosti.	+	Spoločné zabezpečovanie úloh vedie k synergickým efektom a vedie stredne a dlhodobo k úsporám na infraštruktúre.
+	Obce zabezpečujú služby a vytvárajú racionálne štruktúry, majú väčší vplyv na financovanie služieb a môžu korigovať rozvoj.	+	Rozšírená finančná základňa umožňuje lepšie poskytovanie centrálnych úloh, čo posilňuje a zaisťuje ponuku pre celý región. Jeho pozícia voči iným sa zosilňuje.
-	Región je plný duplicit a nekoordinovaných ponúk, čo znemožňuje cenovo nákladné investície.	+	Spojenie úloh a služieb umožní posúdenia súčasnej ponuky a jej orientáciu na budúcnosť.
-	Daňová konkurencia v spojení s rôznou štruktúrou obyvateľstva vedie k rastúcim rozdielom výkonnosti obcí a vedie k rastu segregácie, rastúce disparity znemožňujú spoločné riešenie problémov.	-	Vyššia cenová úroveň v centre môže znamenať zvýšenie cenovej úrovne v celom regióne.
-	Jadrové mesto regiónu financuje mnohé kultúrne ponuky, voľno časové aktivity celého regiónu, čo pri obmedzených verejných zdrojoch vedie k znižovaniu kvality a rozsahu.	-	