

Roztrieštený alebo spolupracujúci mestský región

šance a riziká

kom

Viktor Nižňanský

január 2017

Na Slovensku pretrváva diskusia na témy: ako čo najefektívnejšie zabezpečovať verejné služby, či meniť alebo nemeniť územnosprávne usporiadanie, ako by mala vyzerat spolupráca miest – centier regiónu a obcí. Zámerom štúdie je porovnať možné scenáre fungovania miest a ich okolia a posúdiť šance a riziká vo väzbe na nové trendy a výzvy pre najbližšie desaťročia. Cieľom je zväziť v akej inštitucionálnej štruktúre je možné lepšie zvládnuť výzvy, vecne a efektívnejšie riešiť úlohy (kompetencie) miestnej samosprávy. Štúdia je súčasťou dlhodobého projektu Únie miest Slovenska : „Mestské regióny“

Štúdia mohla byť vypracovaná iba vďaka podpore Únie miest Slovenska

Obsah

1. Úvod	3
2. Cieľ, metodika, spôsob práce, výstupy	7
3. Trendy a výzvy pre mestá, mestské regióny	10
4. Scenáre pre mestský región	15
5. Šance a ohrozenia pre budúcnosť	18
6. Zhodnotenie scenárov	24
7. Pozícia vybraných miest a mestských regiónov na Slovensku	29
8. Syntéza	33
9. Odporúčania	40

1. Úvod

Urbanizované oblasti na celom svete sa musia vyrovnávať s novými vonkajšími aj vnútornými výzvami. Medzi **vnútorné výzvy** patrí napríklad proces suburbanizácie, ktorý je výsledkom odchodu určitých skupín obyvateľstva, často s vyšším vzdelaním, z miest do obcí ležiacich v ich blízkosti, pričom vo väčšine prípadov títo ľudia pracujú v mestách a využívajú mestské služby. Trend funkčného oddelenia bývania a práce spôsobuje problémy v rôznych oblastiach: v doprave, v životnom prostredí, vo využívaní pôdy, v bývaní a práci, ale aj v obecných financiách. Mestá, plniace funkciu centra osídlenia trpia na výrazný nárast dopravy, čo znižuje kvalitu bývania v nich. To je často dôvodom k ďalšiemu vysťahovaniu sa obyvateľov. Celý proces spôsobuje znižovanie finančnej sily miest. Mestá sa musia vysporiadať s nadpriemerným podielom starých ľudí, samostatne žijúcich ľudí, menej vzdelaných ľudí, nezamestnanými. S rastúcou globalizáciou hospodárskych procesov prístupujú k vnútorným výzvam aj **výzvy vonkajšie**. Medzi ne patrí napríklad: súboj o usídlenie firiem, o miesto kde sa budú platiť dane, o turistov. Výsledkom je paradoxná situácia: aglomerácie/mestské regióny sa musia komplexne vybaviť, aby mohli byť konkurencieschopné, ale v rámci ich pozície / kompetencií, môžu konať iba lokálne. Vnútorné a vonkajšie výzvy spôsobujú mestám a obciam štrukturálne a finančné problémy s dopadom na zamestnanosť, výrobu, služby, na slabnúce väzby medzi hospodárskym rastom, zamestnanosťou a kvalitou života.

Súčasná politická štruktúra (štruktúra správy územia) nie sú na tieto procesy dostatočne pripravené. Okruh tých, čo platia za komunálne služby často končí na hranici mesta, obec a ani zďaleka nepokrýva okruh tých, čo služby využívajú. V tejto súvislosti sa hovorí o tzv. prelievaní efektu a z toho vyplýva požiadavka kompenzácie tohto javu. Pravdou je tiež, že z hľadiska priestorového rozvoja, nie sú súčasné disponibilné zdroje miest a obcí optimálne využívané, čím sa premrháva šanca lepšej pozície v rámci konkurencie s inými oblasťami/mestami/regiónmi, rovnako ako šanca spoločného obhajovania záujmov v nadregiónálnom kontexte. Často je dôvodom veľká fragmentácia obcí a ich nedostatočná spolupráca čo spôsobuje:

- obmedzenú schopnosť konať,
- nízku efektívnosť činností,
- deficit demokracie a nízku transparentnosť pri rozhodovaní a pri využívaní zdrojov,
- stratu významu regiónu v národnom, ale aj medzinárodnom kontexte.

S novou situáciou sa mestá, obce a regióny vysporiadávajú rozlične. V Európe sú známe príklady zlučovania obcí, pričleňovania obcí k mestám, riešenia úloh vyššou správnu jednotkou, spolupráca obcí na báze zmlúv, vytváranie združení obcí, sietí a pod. Okrem dôvodov vyplývajúcich z uvedených vnútorných a vonkajších výziev existujú ďalšie dôvody potrebného prehĺbenia spolupráce medzi mestami a obcami, napríklad :

- demografická zmena, ktorú sprevádza starnutie, zvyšovanie priemerného veku obyvateľstva, najmä miest,
- dopady kríz, na zamestnanosť, výrobu, trh s nehnuteľnosťami, služby,
- dopady transformácie spoločnosti na zamestnanosť,

- presun časti obyvateľov na pracovné miesta v sektore služieb, v ktorom sa často vyžaduje len nízka kvalifikácia, miesta sú zle platené, znižujú kúpyschopnosť obyvateľov s dopadom práve aj na rozvoj služieb,
- rastúce rozdiely v príjmoch, polarizácia spoločnosti, bohatnutie malej skupiny ľudí, segregácia,
- nižšie daňové príjmy verejných rozpočtov oproti očakávaniam,
- živelný rast miest, ohrozenie biodiverzity, riziká záplav a pod.

Rastúci význam potreby spolupráce má svoje dôvody aj v presune čoraz väčšieho množstva úloh z centrálnej úrovne na mestá, obce, regióny, ktoré sa nedajú efektívne zabezpečiť jednotlivými obcami, rozširujúci sa akčný priestor obyvateľov obcí súvisiaci s rastúcou mobilitou, ale aj obmedzené verejné financie. Sme presvedčení, že spolupráca by sa mala stať jednou z priorít miestnej politiky.

Bariéry spolupráce obcí

Európsky hospodársky a sociálny výbor uviedol vo svojej správe z roku 2011 k medziobecnej spolupráci v rámci metropolitných oblastí a mestských regiónov aj dôvody jej nefungovania:

- nedostatočná komunikácia medzi profesionálmi, ktorí sú zodpovední za územný rozvoj, infraštruktúru, bývanie a všeobecné služby a aktérmi, ktorí podporujú hospodársky rozvoj a dynamiku, ako aj vytváranie pracovných miest,
- akademická obec a výskumné ústavy zverejňujú užitočné štúdie o mestských aglomeráciách, ale ich komunikácia s verejnými orgánmi je obmedzená,
- orgány verejnej správy sa neradi delia o svoje názory so súkromným sektorom,
- mestá a regióny, ako aj vlády, sa najprv obracajú na Brusel, aby dostali finančnú podporu a prehliadajú príležitosti na prediskutovanie vhodných politických opatrení, či potrebu diskutovať o vplyve európskej legislatívy na metropolitné oblasti,
- na národnej úrovni aj na úrovni Európskej únie nie je úplne zrejmé, ktoré prístupy sú preferované, či „zdola nahor“ alebo „zhora nadol“, pričom následkom je, že mestá robia individuálne a nesystémové opatrenia namiesto aby postupovali štruktúrovanejším spôsobom,
- diskusiu nepriaznivo ovplyvňuje napätie medzi vidieckymi a mestskými oblasťami,
- historické a kultúrne bariéry často znemožňujú zaviesť úspešné viacúrovňové riadenie, čo bráni účinnej reakcii na skutočné výzvy,
- štáty a mestá sa často zameriavajú na svoje každodenné fungovanie a nie sú veľmi otvorené integrovaným stratégiám alebo dlhodobým cieľom.

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. v štúdiu pre Úniu miest Slovenska (2013) definovalo, na základe zahraničných skúseností z fungovania mestských regiónov v Rakúsku (KDZ Wien, 2012), bariéry vzniku a fungovania mestských regiónov:

zlé pochopenie významu a pojmu mestský región

v prípade mestských regiónov sa nejedná o dominanciu centrálného mesta voči okolitým obciam. Podstatne dôležitejšie je dosiahnuť rast územia mestského regiónu ako celku a zvýšenie kvality služieb spoločnými aktivitami. Preto sa v prípade mestských regiónov nehovorí o medziobecnej spolupráci alebo spolupráci mesta a jeho okolia. Ide o spoločné vytvorenie a realizáciu vybraných verejných politík, podľa miestnych a regionálnych

podmienok a v rámci zverených kompetencií miestnej samosprávy (napr. politika školská, sociálna, prepravná, kultúrna, politika odpadového hospodárstva), pričom všetci aktéri sú rovnocennými partnermi

chýbajúce spoločné politiky na podporu rozvoja regiónu

napriek tomu, že mestá a obce majú rovnaké právomoci, je zreteľná absencia spoločných verejných politík obcí v hraniciach regiónov, mikroregiónov.

chýbajúce povedomie a spolupatričnosť

ak sú hranice pre spoluprácu zle vymedzené, ak nerešpektujú hranice nodálneho regiónu¹, tak nemôžu byť funkčné ani politicky, ani z hľadiska plánovania a rozvoja ekonomiky a nie sú akceptované občanmi. To je príklad zlého vymedzenia vyšších územných celkov na Slovensku. Preto nie je možné očakávať vysokú mieru spolupatričnosti, vzťah k nim a povedomie obyvateľov o nich.

nedostatočný tlak, chýbajúca motivácia

zo strany centrálnej vlády neexistuje dostatočne silný tlak a motivácia na spoluprácu miest a obcí v regióne. Tlak je možné vytvoriť napríklad systémom finančného vyrovnávania, ktorým sa zvýhodnia väčšie územné celky a nepodporí sa zachovávanie roztriezenej sídlenej štruktúry. Zo strany obyvateľov tiež neexistujú dostatočne silné iniciatívy na spoločné postupy zvyšujúce kvalitu a dostupnosť služieb

nedostatočná informovanosť o výhodách spolupráce

V povedomí obyvateľov, ale aj mnohých lokálnych politikov, nie sú dostatočne zakotvené výhody spolupráce miest a ich okolia a ich pozitívny dopad nielen na centrá regiónov. Dôkazom je práve nízka miera spolupráce mimo oblastí, v ktorých je spolupráca stanovená v zákone ako podmienka.

rozdielne podmienky a nejasnosť o pridanej hodnote spolupráce

v rámci spolupráce mesta a okolia existuje nedôvera a obavy menších miest a obcí, že budú centrom osídlenia využívané, že nebudú môcť pokrývať potreby služieb ich obyvateľov. Je preto nevyhnutné veľmi jasne definovať nielen rozsah spolupráce, ale aj jej význam a výhody vyplývajúce z nej.

obmedzenie flexibility a schopnosti konať nezávisle, zachovanie identity

najmä u malých obcí vznikajú obavy zo straty flexibility a vplyvu pri presune právomoci na úroveň mestského regiónu. Jedná sa najmä o možnosť podpory vlastných podnikateľov a zachovanie služieb. V prípade spolupráce s výrazne silnejším partnerom sa objavuje aj strach zo straty identity. Toto je možné riešiť vhodnou formou správy a organizácie

nedôvera v efekty spolupráce

nedostatočné vnímanie skutočnosti, že v súvislosti s globalizáciou a požiadavkami na zvyšovanie efektívnosti hospodárenia nadobúdajú na význame aktivity zamerané na zvyšovanie a zlepšovanie kooperácií. Napríklad pri hospodárskom rozvoji, usídľovaní podnikov, odpadovom hospodárstve, ponuky športových a kultúrnych podujatí, sociálnej infraštruktúry, regionálnej profilácie až po spoluprácu v organizácii správy.

výdavky na kooperáciu a na realizáciu zmeny

spolupráca stojí peniaze, čas, osoby a vyžaduje zmenu. Čím výraznejšia je spolupráca tým si vyžaduje viac času, bežných výdavkov a to môže byť prekážkou najmä pre menšie obce. Predpokladom zvládnutia spolupráce je vysoká miera stability a prepojenia. Na začiatku je možné spolupracovať menej formálne, čo znižuje počiatkové požiadavky na výdavky a čas.

¹ Nodálny región = rôznorodosť vlastností, ale funkčná a organizačná jednotnosť. Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré predstavujú toky, ktoré spájajú jadro s perifériou. Určujúce sú väzby medzi jadrom a zázemím. Kde sa strácajú alebo relatívne slabnú väzby s jadrom a nadobúdajú prevahu väzby k inému jadru, tam prebiehajú hranice nodálneho regiónu. Klasickým je tzv. spádový región vymedzený dochádzkou za prácou, vzdelaním, za nákupmi,...

politická štruktúra

rozličné stranické záujmy v obciach a mestách môžu znemožniť spoluprácu, existuje strach zo zmien.

Možné oblasti spolupráce v mestskom regióne

Na základe skúsenosti zo spolupráce v mestských regiónoch a aglomeráciách sme identifikovali sedem oblastí, v rámci ktorých môžu obce (a následne verejný a súkromný sektor) spolupracovať s cieľom podporiť rast územia ako celku:

1. podpora hospodárstva (napr. spolupráca v jednotlivých odvetviach, spoločný rozvoj plôch, spoločné usídľovanie podnikov, koordinované využitie endogénneho potenciálu územia s cieľom podpory rastu),
2. vedomostná spoločnosť (napr. rozvoj technológií, vytvorenie informačnej a komunikačnej platformy, internetové portály a ďalšie opatrenia na zdieľanie vedomostí),
3. spoločné verejné politiky v rozsahu kompetencií obcí (napr. sociálne služby, regionálne školstvo,...)
4. udržateľný rozvoj dopravy (napr. vytvorenie spoločného dopravného konceptu, optimalizácia verejnej osobnej dopravy, koncepcia mobility, spoločná cenová politika),
5. vytvorenie, resp. udržanie vysokej kvality života a životného prostredia (napr. zelené plochy, oddych, ekologické plochy, opatrovanie, údržba, zariadenia voľného času, kultúry, manažment zdrojov, zvýšené nasadenie obnoviteľných zdrojov energie, odpadové hospodárstvo, protipovodňové opatrenia),
6. udržateľný rozvoj osídlenia (napr. spoločný postup pri využívaní územia, kultúrnej krajiny, transparentnosť a koordinácia miestnych a regionálnych rozvojových plánov, využívanie pôdy, zabraňovanie roztriešteniu osídlenia),
7. spoločný marketing (jedná sa o budovanie spolupatričnosti k mestskému regiónu, vytváranie identity, pre podporu spolupatričnosti, vytvorenie spoločnej pozície regiónu v národnej a medzinárodnej konkurencii cestou pomocou spoločného vystupovania navonok).

2. Cieľ a metodika

Cieľ

V štúdií sa snažíme porovnať dva scenáre, ich šance a riziká vo väzbe na nové trendy a výzvy pre najbližšie desaťročia. Cieľom je posúdiť v akej inštitucionálnej podobe (zachovanie existencie súčasnej štruktúry obcí alebo zjednotená územnosprávna štruktúra) je možné v budúcnosti lepšie zvládnuť výzvy a vecne a efektívnejšie riešiť úlohy (kompetencie) miestnej samosprávy.

Keďže na Slovensku je v súčasnosti takmer nemožné reálne porovnať rozličné scenáre, v tejto štúdií sme využili poznatky aj zo zahraničia, kde je vzhľadom na praktické skúsenosti porovnanie možné, najmä zo Švajčiarska². Ako ďalší podklad boli použité výstupy zo súhrnnej správy: „Spolupráca v rámci mestského regiónu“, ktorú vypracovalo Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Piešťany pre Úniu miest Slovenska, ako aj z priebežných poznatkov práce na pilotných projektoch v štyroch mestských regiónoch (Trnava, Lučenec, Gelnica a Trenčín)

Táto štúdia sa odlišuje od iných najmä z dôvodu, že realizácia spájania obcí na Slovensku je zatiaľ v nedohľadne a stále existuje mnoho neznámych, najmä v oblasti politického rozhodnutia. Preto akékoľvek detailné spracovanie a spočítanie výsledných efektov v súčasnosti nemá význam. Ide nám preto najmä o postihnutie čo najväčšej šírky argumentov pre a proti uvažovaným scenárom a posúdenie situácie.

Štúdia slúži ako podklad pre diskusiu s relevantnými partnermi, ktorých sa rozhodnutie týka (správa a poslanci mesta, obcí), na základe ktorých je možné vypracovať jasnú stratégiu ďalšieho postupu pre konkrétne územie.

Je možné predpokladať, že pri diskusiách bude stále „v povetrí“ otázka prečo sa spájať, čo bude pridaná hodnota spojenia obcí? Je zrejmé, že „vedecky“ je spájanie obcí možné zdôvodniť veľmi ťažko, rovnako ako je zložitá kvantifikácia, bilancia, alebo jasná odpoveď, či sa to obciam alebo mestám oplatí. Nová, zjednotená, štruktúra si vyžiada zásadnú organizačnú zmenu, nové verejné politiky, nové spravovanie verejných vecí a tým bude súvisieť aj zmena vzťahov k okolitým územiám, regiónom. Výsledok procesu nie je možné vopred nadizajnovať a tým zdôvodniť realizáciu, resp. podporiť rozhodnutie.

Jednotlivé oblasti zmien vyplývajúce z rozhodnutia o spojení musia byť podrobne spracované (spoločný rozvoj, náklady na infraštruktúru, správa územia, daňová politika, verejné služby, spoločný majetok,.....) a vyhodnotené a to v každom prípade osobitne. Závery z jedného územia sa nedajú jednoducho preniesť do iného. Je to možné iba vo väzbe na definovanú stratégiu, uvažovanú organizačnú štruktúru, rozsah úloh, atď. v konkrétnom území, v regióne, mikroregióne a tu by malo prísť k dohode hlavných aktérov – obyvateľov miest

² „Starke Stadtregion Luzern“, Szenarien und Handlungsempfehlungen für eine starke Stadtregion Luzern, Ernst Basel + Partner, Technische Universität München, S.K.A.T Architekten, Stein + Schutz Stadt, Regional – und Freiraumplaner, Zürich 2007

a obcí. Preto Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. nepodporuje možno mediálne populárne riešenia, jednorazové a celoplošné spájanie (zlučovanie) obcí. Považujeme spájanie obcí v každom území, mikroregióne, v mestskom regióne, za osobitný projekt, so špecifickými východiskami a možnosťami riešenia. Rovnako nepovažujeme za zmysluplnú diskusiu výhradne o finančných otázkach, o úsporách. Spoluprácu a spájanie obcí chápeme v širšom kontexte, ako diskusiu o významných regionálnych zmenách, ako reakciu na rast dôležitosti a významu mestských regiónov pre rozvoj štátu. Posudzovanie takejto zásadnej zmeny iba z úzkeho finančného pohľadu, resp. výhodnosti môže ovplyvniť diskusiu nepriaznivo, jednostranne. Aj z tohto dôvodu nie je finančná kvantifikácia zámerne súčasťou štúdie. Súčasťou sú však odhady synergických efektov.

Metodika

Štúdia vychádza z cieľov politiky v regiónoch definovaných v PHSR a iných strategických dokumentov miest a obcí, zo zistení v rámci spomínaných projektov a z očakávaných celosvetových trendov, ktoré sa dotknú aj miest, obcí, regiónov (hospodárske, socio-demografické,...). Zistenia sú podkladom pre posúdenie oblastí, slúžia pre definovanie silných a slabých stránok. Súčasťou je aj pohľad do budúcnosti optikou očakávaných šancí a ohrození vyplývajúcich z predpokladaných trendov. Šance a výzvy sú analyzované podľa charakteru jednotlivých trendov a následne sú zoskupené v oblastiach konkurencieschopnosť, osídlenie a doprava, identifikácia územia a image, demokracia a participácia obyvateľov ako aj financií a verejných služieb. Týmto prístupom sme sa snažili obsiahnuť všetky dôvody pre a proti pri jednotlivých scenároch.

Pre spracovanie štúdie sme vybrali dva scenáre riešenia nových výziev a trendov:

- **scenár zachovania súčasnej, roztrieštenej, štruktúry obcí** (pracovne nazývame : roztrieštený región), ktorý trvá na zachovaní autonómie každej obce v jadrovom území mestského regiónu a predpokladá dobrovoľnú medziobecnú spoluprácu. Tá môže, oproti súčasnému stavu, dosiahnuť vyššiu mieru efektivity profesionalizáciou činnosti a zjednodušením postupov.
- **scenár tzv. zjednoteného mestského regiónu**, ktorí bude pozostávať z mesta a okolitých obcí, najmä jadrového územia (pracovne nazývame: spojený región). Mesto a obce budú plnohodnotne spojené, nevzniknú žiadne nové inštitúcie, žiadne združenia, budú zrušené všetky zmluvy o spolupráci. V zásade sa pôvodné obce jadrového územia mestského regiónu sa dostanú do pozície mestských častí ako v prípade Bratislavy a Košíc, s tým že vzťahy budú nanovo definované.

Ako sme uviedli v úvode, posúdenie sa týka najmä tzv. jadrového územia, t.j. mesta a väčšinou s ním katastrálne susediacich obcí, v ktorom sú zrejmé silné väzby medzi mestom a jeho prímestským územím. Dôvodom je náš odhad lepšej šance realizovateľnosti zámeru na menšom, stavebne a vzťahmi už dnes prepojenom území.

Spôsob práce a výstupy

Predstavy o inštitucionálnom vývoji sú aj na Slovensku veľmi odlišné. Preto sme sa rozhodli v tejto etape prezentovať naše názory, ktoré sú podkladom pre diskusiu a získanie názorov dotknutých obcí a ich predstaviteľov. Z domácich a zahraničných skúseností sme sa snažili

sústrediť argumenty pre a proti spájaniu a predstavu o pokračovaní procesu. Výstupom projektu je táto správa, ktorá popisuje pohľad na pozitíva a negatíva spájania obcí.

V ďalšom kroku považujeme za dôležité, zo strany centrálnej vlády a nositeľov projektu v každom regióne uskutočniť diskusiu s predstaviteľmi každej obce a posúdiť rôzne aspekty budúceho vývoja mikroregiónu, mestského regiónu.

Výsledkom procesu bude tiež forma učenia sa vo vzájomnom dialógu a pri výmene názorov ako pristúpiť k riešeniu dopadov očakávaných trendov. Štúdia môže slúžiť, podľa nás, aj pre dialóg medzi miestnymi aktérmi o ich silnom mestskom regióne.

3. Trendy a budúce výzvy pre mestá, mestské regióny

Mestá a obce stoja v strednodobej budúcnosti pred významnými zmenami v oblasti hospodárstva a sociálnodemografického vývoja, ktoré by sa mali prejavíť v nevyhnutných zmenách verejných politík na úrovni štátu, ale aj v oblasti priestorového rozvoja miest a regiónov a budú mať vplyv na formovanie ich verejných politík.

Hospodárstvo

Súhrn hlavných výziev pre hospodársky rozvoj:

- vedomostne orientované činnosti budú mať pre mestský región strategický význam,
- rozvoj je nevyhnutné postaviť na špecifikách a potenciály (ľudskom, výrobnom aj prírodnom) územia,
- rozhodujúcim faktorom rozvoja bude ponuka vysokokvalifikovaných pracovných síl z čoho vyplývajú požiadavky na mesto/mestský región podporiť vedomostný a výskumný potenciál v meste a zvýšiť kvalitu života v oblasti bývania, kultúry a ponuky voľno časových aktivít
- bude potrebné prehodnotiť pozemkovú a daňovú politiku v mestskom regióne

Technologický vývoj, nové dopravné a komunikačné technológie zvyšujú rýchlosť života, spôsobujú zmeny životného štýlu. Význam nadobúdajú a budú nadobúdať nové oblasti služieb (vrátane finančných) napríklad: High – Tech a Life – Science produkcia, vzdelávanie (vysokoškolské, univerzitné, ale aj odborné). S tým bude spojená potreba zvýšenia koncentrácie a pozornosti na vysokokvalifikované pracovné sily, ktoré sa budú sústreďovať do „centier vedomostí“. Z tohto dôvodu budú rásť požiadavky na mestá, mestské regióny, bude rásť tlak na to, aby sa stali centrom vedomostí a vysokokvalifikovanej pracovnej sily. To si vyžiada výrazné zlepšenie systému vzdelávania (aj celoživotného), schopnosť poskytovať kvalifikovanú pracovnú silu v čo najširšom rozsahu a tým zlepšiť svoje postavenie na národnej a medzinárodnej úrovni. Výzvou pre mestá a mestský región bude prechod od dominantnej priemyselnej produkcie a produkcie s nižšou pridanou hodnotou, k novým odvetviam, preto budú musieť v rámci svojich kompetencií vytvárať vhodné podnikateľské prostredie, ale aj kvalitné prostredie pre život.

Rastúca liberalizácia trhu tovaru a služieb zvýši tlak aj na podnikateľov. Vo väzbe na dereguláciu trhov a možný rast integrácie Európskej únie to znamená aj pre Slovensko a pre jeho mestá a mestské regióny, nevyhnutnosť zvýšiť svoju atraktivitu, najmä pre súkromné investície a kvalifikovanú pracovnú silu. Dostatok majetkoprávne vysporiadaných voľných plôch, relatívne nízke ceny pôdy, nehnuteľností, ale aj atraktivita kultúry a kvality života, prípadne dobrá daňová politika, môžu byť ďalšími výhodami.

Trh práce bude stále flexibilnejší a segmentovaný. Začnú sa uplatňovať nové formy práce (napríklad práca z domu) a iné, ako doterajšie, modely pracovného času. Zmeny prinesú pre veľkú časť zamestnancov nové riziká, pretože flexibilita pracovného trhu znamená tiež rast nižšej istoty pracovného miesta, prácu na čiastočný úväzok a na obmedzený, určitý, čas. Porastie sociálna nerovnosť medzi vysokokvalifikovanými pracovnými silami a nízko kvalifikovanými zamestnancami s nízkymi príjmami a horšími pracovnými podmienkami.

Pracovné sily v oblasti „vedomostnej ekonomiky“ si budú vyžadovať nové služby napr. v oblasti voľného času, zábavy, nakupovania, zdravotníctva, čistenia,...

Pre usídľovanie nových firiem, ale aj zachovanie existujúcich („zabránenie“ ich odsťahovaniu z mestského regiónu) bude nevyhnutná úzka spolupráca medzi mestom (mestským regiónom), vysokými školami a podnikateľským sektorom, ako aj väčšie prepojenie vysokých škôl navzájom a podpora výskumných inštitúcií.

Sociálnodemografické výzvy

Súhrn sociodemografických výziev:

- rast počtu obyvateľov bude sprevádzaný starnutím obyvateľstva, budú rásť nároky na zdravotníctvo a sociálne veci,
- diverzifikácia foriem bývania, rodiny, životných štýlov a nákupného správania si vyžiada individualizáciu ponúk na trhu s bytmi, pracovnom trhu a voľno časových aktivít
- rastúca migrácia, najmä mladých, si vyžiada posilnenie integračných aktivít

Trend máloдетných rodín, viac bezdetných párov, rast počtu osamelých jedincov, znamená nárast jedno a dvojčlenných domácností, ale aj budúci problém starostlivosti o nich v penzijnom veku.

Rozličnosť, rôznorodosť, životných štýlov bude stále pestrejšia, Vo väzbe na flexibilitu na pracovnom trhu vzniknú nové rodinné, vzťahové a obytné formy. Správanie sa obyvateľov v oblasti bývania, voľného času, konzumu bude stále individuálnejšie.

Región bude v rastúcej konkurencii s inými v permanentnom „súboji“ o mladých a mobilných obyvateľov. To si vyžiada diverzifikáciu v oblasti bývania a ponuky sociálnej infraštruktúry. Bude potrebné prijať ďalšie opatrenia, aby prišlo k opätovnému spojeniu práce s miestom bydliska.

Ústup prirodzeného prírastku obyvateľov bude nahrádzaný migračným prírastkom, prisťahovalectvom na celoštátnej ale aj regionálnej úrovni, najmä v regiónoch s vyššou životnou úrovňou. Prisťahovaním najmä mladších ročníkov omladne aj spoločnosť ako celok a bude si vyžadovať na ňu zamerané služby.

Prognóza vývoja počtu obyvateľov Slovenska do roku 2060 počíta s miernym nárastom počtu obyvateľov do roku 2030 a následným poklesom počtu obyvateľov pod dnešný stav. V najbližších desaťročiach teda príde k populačnému starnutiu, rastu priemerného veku. Starnutie obyvateľstva, podiel penzistiek a penzistov bude rásť z roka na rok.

Vybrané celoštátne politiky

Sumarizácia hlavných výziev pre verejné politiky

- nové rozdelenie úloh vytvorí viac priestoru pre mestské regióny, ale s tým bude súvisieť aj vyššia zodpovednosť, potreba lepšieho strategického myslenia a definovanie priorít,
- mestské regióny a aglomerácie budú motorom rozvoja a rozhodujúcim prvkom konkurencieschopnosti štátu, rôzne štátne verejné politiky by mali smerovať pre ich posilnenie.

Zmena spôsobené uvedenými trendmi si vyžadujú zmenu prístupu k celoštátnym, ale aj lokálnym a regionálnym politikám. Medzi ne budú patriť:

Financovanie a delba kompetencií

Dá sa predpokladať, že dôsledky nových výziev a trendov si vyžadujú úpravu systémov financovania miest, obcí a regiónov a úpravu finančného vyrovnávania tak, aby podporovali spoluprácu a zjednocovanie, čo prispeje k rastu konkurencieschopnosti regiónov.

Z dôvodu nedostatku verejných zdrojov bude pokračovať abdikácia štátu na viaceré úlohy, spojená so snahou presunúť zodpovednosť za ich zabezpečovanie na súkromný sektor, resp. na nižšie úrovne verejnej správy (obce, regióny). Nárast lokálnych kompetencií zvýši tlak na vlastnú zodpovednosť pri hospodárení s vlastnými finančnými prostriedkami a s prostriedkami finančného vyrovnávania. Preto bude potrebné aby aj mestá, obce kriticky prehodnotili stratégiu financovania úloh. Finančné vyrovnávanie daňovo slabších miest a regiónov bude musieť byť adresnejšie.

Regionálna politika, priestorový rozvoj

Bude musieť existovať vyššia miera koordinácie medzi priestorovým a územným plánovaním, regionálnou politikou a miestnym rozvojom. Požiadavky na komplexné plánovanie priestorového rozvoja budú narastať. Centrálna vláda bude musieť uznať a podporiť význam mestských regiónov a aglomerácií pre hospodársky, sociálny a kultúrny rozvoj štátu ako celku a poskytnúť viac prostriedkov pre ich rozvoj, najmä v oblasti dopravy. Inštitucionálne posilnenie mestských regiónov, aglomerácií bude rozhodujúcim faktorom pre rozvoj štátu. Bude rásť význam vzťahov a väzieb medzi priestormi a partnerstiev v regiónoch. Preto aj mestské regióny by mali obhajovať spoločne záujmy na centrálnej úrovni.

Dopravná politika

Rastúce nároky a obmedzené zdroje si vyžadujú previazanie rôznych zdrojov v rámci nadradených politík. Bude potrebné koncentrovať zdroje do centier, mestských regiónov a do ich prepojenia. Lepšie prepojenie dopravnej politiky a urbanizácie bude mať stále väčší význam. Preto bude rásť aj význam „lobingu“ v prospech prioritného riešenia centier regiónov, ich jadrového územia a ich prepojenia.

Priestorový rozvoj

Mobilita

Bude narastať mobilita obyvateľstva a s tým súvisiace zvýšenie dopravných problémov. Hlavným faktorom konkurencieschopnosti bude napojenie na medzinárodné, národné a regionálne dopravné systémy. Dá sa predpokladať rast osobnej dopravy na cestách a čiastočne aj na železnici. Napriek podpore a rastu verejnej dopravy bude individuálna automobilová doprava naďalej dominujúca. Zvýši sa podiel prepravy v čase pracovného voľna, ktorý bude tvoriť viac ako 50%. Pendlovanie v rámci aglomerácií, mestských regiónov bude narastať, rovnako ako tangenciálna doprava okolo centier voči doprave v smere centrum – okolie. Dôsledkom toho bude narastať dĺžka prepravy medzi prácou, bývaním, voľno časovými aktivitami, nákupmi,.. Mestské regióny a aglomerácie musia počítať s rastom „úzkych miest“ (hrdiel) a bude narastať riziko dopravných zápch. Náklady na dopravu a prepravu budú z týchto dôvodov neustále narastať.

Bývanie, osídlenie

Bude rásť požiadavka na obytné plochy z dôvodu vyšších nárokov na úroveň bývania a vzhľadom na rast jedno a dvojčlenných domácností. Rast počtu zamestnaných vo vedomostných službách, bez pevného pracovného sídla (mobilný „knowledge – workers“) ako aj rast počtu starších ľudí s majetkom budú viesť k požiadavkám na druhé, resp. tretie bývanie. Podiel zastavaných plôch na obyvateľa bude naďalej rásť, najmä mimo urbanizovaných centier. V jadrách regiónov a aglomerácií je možné očakávať rôznorodé požiadavky na plochy bývania, celkovo však budú naďalej rásť.

„Pomešenie“, zmena obrazu krajiny

Rozširovanie zastavaných plôch v jadrových územiach, ale aj osídľovanie dovtedy „voľnej“ krajiny bude pokračovať. Budú rásť požiadavky na bývanie v kontakte s prírodou, s priestorom pre oddych. Dá sa očakávať silná intenzita výstavby najmä na okrajoch mestských regiónov a aglomerácií. Obdobne nákupné centrá, ponuky voľno časových aktivít ako aj výrobné areály budú mať záujem usídlenia v ľahko dostupných lokalitách na okraji aglomerácií, mestských regiónov. Kvalita krajiny bude teda stále naberať na dôležitosť a bude čoraz viac hlavným faktorom spokojnosti obyvateľov. Trend „bývania v krajine“ bude mať čoraz väčší význam v spojení so zmenou životného štýlu a požiadavkami na ponuku kvalitnej kultúry a voľno časových aktivít.

Segmentácia

Vývoj bude ovplyvňovať rast sociálnej segmentácie v mestách a okolitých obciach. V mestských regiónoch príde k sociálnemu premiešaniu. Vzniknú nové sociálne spoločenstvá s rozličným životným štýlom. Postupne bude klesať vzťah obyvateľstva k miestnej identite a naopak bude rásť identifikácia s väčším priestorom.

Súhrn výziev v priestorovom rozvoji

- rastúca intenzita dopravy a preferencie automobilov ako aj nadpriemerný rast voľno časovej dopravy bude generovať vysoké náklady na odstraňovanie „úzkych miest“ a rast dopravnej infraštruktúry, ako aj rast hlukového zaťaženie a emisií
- požiadavka na obytné plochy bude rásť, na jednej strane v atraktívnom krajinnom prostredí, na druhej strane aj v cenovo drahých centrách miest. Tlak na osídľovanie krajiny bude rásť
- vnútorná súťaž, konkurencia v rámci mestských regiónov, aglomerácií, s rôznou východiskovou situáciou jednotlivých pôvodných obcí bude viesť k rastúcej segmentácii a rast rozdielov v rámci mestského regiónu

4. Scenáre pre mestský región

Z dôvodu reakcie na uvedené trendy sú porovnané dva scenáre, orientované najmä na možnosť rozvoja regiónu:

1. roztrieštený mestský región, v ktorom sa úlohy zabezpečujú medziobecnou spolupracou na dobrovoľnej báze,
2. spojený (zlúčený) mestský región.

Možným scenárom sú aj vytvorenie ďalšej úrovne územnej samosprávy alebo aplikáciu konceptu poverenej obce (príklad ČR). Považujeme ich za kompromisné riešenia, politické rozhodnutie a preto sa nimi v tejto etape podrobnejšie nezaobráame.

Východisko

Začiatkom 90 – rokov a neskôr v rokoch 2002 – 2005 bola zrealizovaná stratégia decentralizácie verejnej správy, ktorá znamenala nové rozdelenie kompetencií medzi obcami, vyššími územnými celkami a centrálnou vládou, ako aj zmenu financovania samosprávnych kompetencií obcí a vyšších územných celkov a preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. V rámci územnosprávneho usporiadania boli vytvorené vyššie územné samosprávne celky v hraniciach existujúcich krajov, čo sa ukazuje ako zlé riešenie. Zlučovanie obcí bolo odložené a nahradené dobrovoľnou medziobecnou spolupracou. Platná legislatíva umožňuje rôzne formy spolupráce.

Snaha o zefektívnenie činnosti obcí sa prejavila vytváraním spoločných obecných úradov, s cieľom zabezpečovať najmä prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy (stavebné úrady, školské úrady,...), ale aj niektorých samosprávnych agend. Najmä menšie obce spoločne zabezpečujú výkon vnútornej kontroly (jeden kontrolór pre viacero obcí). Popri tom sú obce a mestá súčasťou rôznych účelových združení, resp. spoločností (odpadové hospodárstvo, zásobovanie vodou a odkanalizovanie,...). Dobrovoľná medziobecná spolupráca, ako spôsob zabezpečovania miestnych úloh, sa ukázala ako málo efektívna a takmer úplne absentuje pri realizácii spoločného rozvoja územia.

Ciele rozvoja regiónu

Pre posúdenie oboch scenárov je potrebné aby existoval rámec hodnotenia, ktorý by umožnil odpovedať na otázku či je možné ciele rozvoja regiónu lepšie zrealizovať v rámci súčasnej rozdrobenej štruktúry obcí alebo v rámci spojeného³ mestského regiónu.

Súčasnú dokumentáciu na úrovni vyššieho územného celku (PHSR), mesta (stratégia, PHSR) alebo mikroregiónov a obcí (stratégie, PHSR) formulujú často veľmi rôznorodo svoje ciele a tiež majú rôznu mieru podrobnosti. Čo v nich, podľa nás, zväčša chýba je komplexná previazaná strategická vízia smerovania územia, najmä vo väzbe na najbližšie okolie. Dokumenty sú skôr akýmsi sumárom čiastkových opatrení, ktoré vyplývajú z predstáv volených predstaviteľov alebo občanov, na základe ktorých sa definujú konkrétne projekty (vytvárajú

³ Pod pojmom spojený región rozumieme, pre potreby tejto štúdie, buď zmluvný vzťah obcí v regióne, združenie obcí, alebo zlúčenie obcí do jednej územnosprávnej jednotky

sa zásobníky projektov). Prístup k nim je značne rozdielny. Zatiaľ čo napríklad PHSR jadrového mesta považuje za poslanie mesta vytváranie rámcových podmienok pre súkromný sektor a z toho prameňa navrhované opatrenia, PHSR kraja sa zaoberá všetkými oblasťami, kombinuje opatrenia veľmi všeobecného charakteru s konkrétnymi projektmi, pritom je ťažko identifikovať komplexnú stratégiu rozvoja územia, jeho pozíciu v konkurencii s inými regiónmi, konkrétny spôsob zabezpečovania opatrení a projektov. V zásade sa jedná skôr o formálne dokumenty, ktoré musia byť vypracované z dôvodu platnej legislatívnej úpravy (nie sú chápané ako potreba mesta, regiónu pre efektívne využívanie verejných financií) a ich existencia je (bola) podmienkou pre čerpanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu a európskych fondov. Tým je motivované ich spracovanie (často iba ako formálna nevyhnutnosť). Domnievame sa, že keby nebola požiadavka na tieto dokumenty definovaná v zákone, mestá a obce, ale ani vyššie územné celky, by tieto dokumenty vôbec nemali.

Scenáre a ich porovnanie

Porovnanie oboch uvažovaných scenárov sme uskutočnili pomocou siedmych kritérií:

kritérium	roztrieštený mestský región	spojený mestský región
charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> - región je založený na autonómii obcí v hraniciach mestského regiónu a na dobrovoľnej medzi obecnej spolupráci v rámci jedno, alebo viacúčelových združení, prípadne na spolupráci v rámci organizácii súkromného práva (s.r.o, a.s.,....). Na základe doterajších skúsenosti je možné založiť, prehĺbiť spoluprácu, resp. zjednodušiť ju. - v rámci mestského regiónu nepríde k zlučovaniu obcí 	<ul style="list-style-type: none"> - spojený región pozostáva z jadrového mesta a obcí ležiacich v ňom. - V rámci neho sú všetky funkcie a plnenie úloh zjednotené, t.j. jedna územnosprávna jednotka poskytuje výkony a služby v celom mestskom regióne
vonkajšie vzťahy	<ul style="list-style-type: none"> - zhodnotenie územia je prispôsobené na individuálne situácie v obciach, - lobing je najčastejšie orientovaný na ich ohraničené, lokálne, záujmy 	<ul style="list-style-type: none"> - spoločné zhodnocovanie rozličných aktív v území, zvyšuje silu mestského regiónu a jeho atraktivitu, - je možný, na politickej úrovni, účinnejší spoločný postup voči kraju, centrálnej vláde
podpora hospodárstva	<ul style="list-style-type: none"> - usídľovanie a podpora nových podnikateľov, starostlivosť o existujúcich je špecificky zameraná na profil jednej obce, rovnako ako daňový systém a ponuka plôch, priestorov 	<ul style="list-style-type: none"> - politika usídľovania, starostlivosť o existujúce podniky, podpora nových je spoločná pre celý mestský región, - daňový systém a ponúkание plôch, priestorov je možné orientovať na cieľové segmenty

sociálna, školská, kultúrna politika	<ul style="list-style-type: none"> - ponuka sa orientuje na malé, resp. malo diferencované požiadavky, - pre mnohé funkcie sa využíva ponuka jadrového mesta, občas existuje spoločné financovanie (skôr výnimka) 	<ul style="list-style-type: none"> - možná ponuka pre väčšie, heterogénne, cieľové skupiny, - prepojenie na ponuku sociálnych vecí, školstva a kultúry jadrového mesta
daňová politika	<ul style="list-style-type: none"> - je možný diferencovaný prístup k daňovému zaťaženiu a k poskytovaniu služieb, - je možná daňová konkurencia v rámci mestského regiónu 	<ul style="list-style-type: none"> - jednotný daňový systém bez vnútornej súťaže, - vyrovnanie úrovne zdaňovania
služby obyvateľom	<ul style="list-style-type: none"> - obmedzené požiadavky na širokú paletu služieb, - služby je možné prispôbiť na miestne požiadavky, blízkosť ľudí, resp. využívanie širšej palety služieb v jadrovom meste, bez verejných výdavkov okolitých obcí 	<ul style="list-style-type: none"> - väčšie cieľové skupiny a širšia paleta služieb, - prispôbenie sa požiadavkám pôvodných obcí je možné určitou mierou decentralizácie
priestorové plánovanie, doprava, infraštruktúra	<ul style="list-style-type: none"> - plánovanie prebieha v zásade nezávisle v každej obci, - hranica pôsobnosti je daná katastrálnym územím, - je možná diferenciacia ponuky v kombinácii s inými službami, - plánovanie pre malé územné celky, prevádzka infraštruktúry v každej obci osobitne, v ojedinelých prípadoch koordinovaná s inými obcami. 	<ul style="list-style-type: none"> - plánovanie je spoločné pre celý mestský región, - prevádzka infraštruktúry spoločná.

5. Šance a ohrozenia pre budúcnosť

Na každý z oboch scenárov majú rôzny dopad budúce trendy a výzvy a tomu prispôsobené ciele

Konkurencieschopnosť

Ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
vytvorenie efektívnej hospodárskej štruktúry	profilácia jednotlivých obcí s dopadom na miestne dane a poplatky		zviazanie zdrojov pre služby podnikateľom , zvýšená konkurencie schopnosť	
vysokokvalifikované pracovné sily	profilácia jednotlivých obcí (rôzna ponuka bývania a daňová politika)	vysoké nároky na služby v centre regiónu, zaťaženie centra, zdraženie, resp. Abdikácia na služby, ktoré využívali aj obyvatelia obcí	synergické efekty z dôvodu možnosti ponuky väčšiemu rozsahu potenciálnych partnerov, ľahšia orientácia na cieľové skupiny, spolufinancovanie služieb zo strany obcí	strata „daňovo výhodnejších“ obcí, konkurencia daňovo priaznivejších iných regiónov
ponuka plôch pre bývanie a podnikanie	možná profilácia obcí, špecializovaná ponuka plôch	nedostatočné využitie vďaka nízkej kvalite ponuky	rôznorodejšia a diverzifikovaná ponuka z „jednej ruky“, rozvoj centra, zvyšovanie kvality, zachovanie a rozvoj krajiny	homogenizácia ponuky s menej jasnou profiláciou
národná a medzinárodná dostupnosť		malý význam pri rozhodovaniach vyššej úrovne	silnejšia pozícia pri rozhodovaní vyššej úrovne	

Osídlenie, krajina, doprava

ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
kvalita krajiny a zástavby	jednotlivé obce si môžu zachovať a zhodnotiť krajinné prostredie	pokračovanie zástavby v katastroch, na voľných plochách	vytvorenie a prepojenie diferencovanej ponuky zástavby a využitie krajinného potenciálu, definovanie priorít	
vnútroregionálny sídelný rozvoj	možnosť využitia potenciálu pre úspešné obce samostatne	nevyužitý potenciál intenzifikácie zastavaného územia, hrozba neefektívnej zástavby	kompaktná sídelná štruktúra vďaka spoločnému plánovaniu	nebezpečie vývoja osídlenia mimo zastavené územia
dohoda na rozvoji a doprave (náklady na infraštruktúru)		vysoké náklady na infraštruktúru z dôvodu autonómneho rozhodovania obcí	lepšie napojenie osídlenia verejnou dopravou vďaka spoločnému plánovaniu	
efektívnejšia, k životnému prostrediu priaznivejšia mobilita	možnosť využitia potenciálu pre úspešné obce samostatne		dohoda o rozvoji a doprave vďaka spoločnému plánovaniu	
oddelenie vnútroregionálnej a tranzitnej dopravy, výkonné prepojenie	oddelenie a výkonné prepojenie v prípade koordinácie z vyššej úrovne	ťažký proces plánovania a prípravy a realizácie z dôvodu veľkého množstva partnerov	oddelenie a výkonné spojenie je možné dosiahnuť koordinovaným plánovaním pri zapojení vyšších úrovní, záujmy v rámci regiónu sú spoločné	

Identifikácia a image

ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
jasne rozpoznateľný profil	kombinácia propagácie image centra a zároveň profilov jednotlivých obcí	nejasný a heterogénny profil priestoru malá sila pre spoločné predstavenie sa rastúce zvyrazňovanie rozdielov medzi obcami sťažená a nákladná koordinácia	využitie centra pre celý región silnejšie vystupovanie navonok	strata významu mesta a profilov obcí
mestský región v rámci metropoly	profilácia ako malé jednotlivé destinácie s vysokou kvalitou života	hospodárska a politická marginalizácia	región a centrum bude viditeľnejšie	veľkosť nenahradí pôvodne rozličnú pozíciu
identifikácia sa obyvateľov	posilnenie povedomia obyvateľov mesta o tom, že sú centrom, zakorenenie sa v obciach, silnejšia identifikácia sa so životom na vidieku	minimálna zodpovednosť za celý región pokles identifikácie sa s obcami z dôvodu rastúcej fluktuácie a rastu	rast spoluzodpovednosti za región, za spoločný priestor politické prepojenie zosieťovanie inštitúcií, organizácií	strata lokálneho zakorenenia sa, strata identity

Demokracia, participácia

ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
významnejšia pozícia centra v štáte	v rozhodovaní sa viac darí zohľadniť špecifické problémy a požiadavky obcí	slabšie obhajovanie spoločných záujmov regiónu	spoločná, dohodnutá, pozícia silnejší hlas vo vyšších grémiách	silnejúca polarizácia mesto – vidiek v štáte (reflex odmietania) oslabenie vplyvu centra
významnejšie pozícia regiónu v štáte	zvýšenou spoluprácou vzrastie zastupovanie záujmov	žiadna spoločná pozícia v relevantných otázkach	rastúce spoločné chápanie problémov rozšírením uhla pohľadu, možné silnejšie zastúpenie navonok	ťažšia spolupráca v regióne vďaka nerovnostiam
delba kompetencií región – štát			ponuka pre celý región, spoločné financovania, jednoduchšia komunikácia a rozhodovacie štruktúry	dopady delby moci na nástroje štátu
participácia obyvateľov	v jednotlivých obciach ľahšie hájenie záujmov rýchlejšie riešenie problémov	nízky politický záujem z dôvodu fragmentovaného priestoru rozhodovania slabé možnosti demokratické ho pôsobenia v grémiách na vyššej úrovni	rastúci záujem a pochopenie regiónu rastom vplyvu v regióne	strata blízkosti pre občana marginalizácia menšinových záujmov zmena politického vplyvu

Financie

ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
stabilita rozpočtu a flexibilita financovania	zdravá daňová konkurencia podporuje rozvoj	veľké rozdiely medzi daňovo silnými a slabými obcami	rozloženie záťaže a financovania zvyšuje stabilitu	víťazi aj porazení pri zlúčení rozpočtov
rozpočtovanie	štruktúry a na potreby orientované štruktúry	duplicity v službách a výkonoch	úspory z rozsahu, synergické efekty rast kvality	vyššie ceny rastom služieb, rastúce náklady na správu
zdravý vzťah medzi daňovým zaťažením a výkonmi	daňová konkurencia v regióne podporuje efektívnejšie poskytovanie služieb	rozhodnutia zaťažujúce dane rozdiely v kvalite a cene služieb centrum je navyše zaťažené	vyrovnanie daňovej úrovne synergia pri službách a finančná participácia na záťaži mesta	víťazi a porazení pri zjednotení sadzieb daní

Služby / činnosť

ciele	roztrieštený región		spojený región	
	šance	ohrozenia	šance	ohrozenia
rôznorodá a cenovo dostupná ponuka sociálnych a zdravotných služieb		duplicity a problém s dohodou	synergia v ponuke znižuje finančné zafarženie	
ponuka pre deti, mládež, rodinu, pre tých čo potrebujú opateru	koordinácia záujmov v území	financovanie zariadení v malom je ťažšie ťažší prenos know – how	synergia v ponuke znižuje finančné zafarženie väčšia rôznorodosť	
ponuka športových a kultúrnych zariadení		priveľa ponuky zariadení	rast ponuky lepšia dohoda a zosieťovanie	
centrum vysokého školstva	financovanie a vznik - vyššia úroveň		financovanie a vznik - vyššia úroveň	
bezpečnosť	prispôsobenie bezpečnostných opatrení jednotlivým obciam	roztrieštenie snáh, navzájom sa negujúce opatrenia	efektívnejšia činnosť spoločným prístupom aj pre väčšiu cieľovú skupinu	

6. Zhodnotenie scenárov

Hodnotenia sú zamerané na rôzne oblasti a sú orientované na posúdenie z hľadiska mestského regiónu (je možné takého posúdenie urobiť aj z hľadiska štátu, vyššieho územného celku)

Konkurencieschopnosť

roztrieštený mestský región		spojený mestský región	
+	<p>Sila konkurencieschopnosti je založená na možnej profilácii jednotlivých obcí.</p> <p>Profilácia dosiahnuteľná cieleným riadením, spoluprácou fyzických a právnických osôb ako aj ponukou plôch a priestorov.</p> <p>Jednotlivé obce zvyhodňujú usídlenie podnikateľov a kvalifikovaných pracovných síl, ktorí pracujú a užívajú voľný čas v regióne alebo konzumujú</p>	+/-	<p>Mestský región je dobre/zle dopravne prepojený.</p> <p>Spoločné vystupovanie voči centrálnej vláde znamená väčší vplyv v dopravnej politike.</p> <p>Spoločným pôsobením je možné dosiahnuť lepšie dopravné (verejné aj súkromné) napojenie. Tým sa zvýši aj konkurencieschopnosť voči obdobným regiónom v okolí</p>
-	<p>Nie každá obec disponuje dostatkom kvality pre podnikanie a nemá finančné možnosti participovať, resp. byť schopná uspieť vo vnútroregionálnej konkurencii.</p> <p>Je teda očakávaná veľká diferencia v konkurencieschopnosti jednotlivých obcí</p>	+	<p>Spojený mestský región má väčší priestor pri ponuke plôch a priestorov. Môže cielavedome a spoločne postupovať pri ponúkaní plôch na bývanie, výrobu, obchod,...Nižšie ceny nehnuteľnosti na okraji regiónu sú výhodou pre výstavbu, podnikanie, produkciu. Centrálne plochy môžu byť obsadené investormi, ktorí sú na to citliví, ktorí ich vedia využiť aj napriek vyššej cene.</p>
-	<p>Z pohľadu celého mestského regiónu je potenciál nevyužitý z dôvodu rozdrobenému plánovaniu využívania územia, prírodného a kultúrneho prostredia, nie je využitý priestor pre investície presahujúce územie obce</p>	+	<p>Spojený región 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</p>
-	<p>Vysoká miera autonómie obcí znamená, že využívanie služieb vo vzdelaní, kultúre, voľnom čase je zabezpečené 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</p>	-	<p>Mestský región môže konkurovať v daňovej oblasti s inými regiónmi. Spoločný región neumožňuje až takú výraznú daňovú diferenciaciu a skôr nivelizáciou sa môže daňové zaťaženie v regióne zvýšiť</p>

Osídlenie, krajina, doprava

roztrieštený región		spojený región	
+	V roztrieštenom regióne je možná profilácia obcí cieľavedomou činnosťou v oblasti výstavby, rozvoja krajiny, mobility, v rámci „prehľadného“ územia	+	Pre spojený mestský región existuje možnosť využiť silné stránky zástavby a krajiny v rôznych častiach, priestoroch. Spoločne riadený rozvoj územia umožňuje diferencovaný rozvoj a vyššou kvalitou, ktorý sa odkláňa od nie dobrého princípu “všetci môžu ponúkaf 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 na 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 ochrany 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	
+	Roztrieštený región môže exportovať pozitívny obraz svojho jadrového mesta spolu s profilmi jednotlivých obcí, vlastnou ponukou a môže získať výhodu v rôznorodosti funkcií a kvality	+	Spojený mestský región pôsobí v konkurenčnom súboji s jasnou pozíciou a spoločným prístupom. Odlišnosti jednotlivých území sú cielavedome podporované, posilňujú celok a sú dobre "predateľné". Spoločný región je viditeľný politicky aj hospodársky
+	V roztrieštenom regióne majú obyvatelia bližší vzťah k správe obce, miestnym spolkom a organizáciám. Obyvatelia sa cítia s obcou zrastení. Obyvatelia centra sa zase cítia dôležitejší v rámci vidieckeho prostredia	+	Vysoké vnímanie problémov a identita obyvateľov regiónu zodpovedajú inštitucionálnym štruktúram. Rastie šanca spoluzodpovednosti sa 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 regióne. 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 vďaka 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 identifikácia 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	
+	Roztrieštený región umožňuje obyvateľom obcí silný vplyv na rozvoj obce	+	Spojený región môže na vyšších fórach reprezentovať spoločné záujmy s väčším politickým vplyvom
+	Vo vzťahu k rozvoju mestského 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, môže mať roztrieštené obce viac problémov, čo môže viesť k odporu
-	Roztrieštený región má malý vplyv na svoju pozíciu pri vyjednávaniach 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 zosilňuje
-	Mestský 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 z 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	-	

7. Pozícia vybraných miest a mestských regiónov na Slovensku

Konkurencieschopnosť navonok

Slovenské mestá majú pri súčasnej delbe kompetencií veľmi obmedzené možnosti zvyšovať svoju konkurencieschopnosť. Nástrojmi, ktoré majú k dispozícii sú : manažment plôch, v obmedzenej miere finančná podpora (miestne dane a poplatky), poskytovanie služieb podnikateľom, poskytovanie informácií a komunikácia.

Vo vzťahu k rozsahu úloh je potrebné konštatovať, že finančná sila miest a obcí na Slovensku nezodpovedá ich povinnostiam a systém financovania samosprávy nezodpovedá ich podielu na tvorbe HDP/ pridanej hodnoty Slovenska. Viac ako 70% ich príjmov pochádza z prerozdeľovania verejných financií. V prerozdeľovaní dane z príjmu fyzických osôb absentujú ekonomické kritériá, základ dane z nehnuteľností je stanovený bez ohľadu na trhovú hodnotu nehnuteľností a chýbajú ďalšie zdroje príjmov. Teda na jednej strane ich súčasná delba právomocí nemotivuje k rozvoju miestnej ekonomiky, ale na druhej strane ekonomické „turbulencie“ v štáte, v Európe, nemajú taký priamy a výrazný dopad na príjmy miestnej samosprávy.

Exkurz: porovnanie vytvorenej pridanej hodnoty v regióne a jeho finančná sila ukazujú na nedostatočné zohľadnenie ekonomickej výkonnosti regiónu pri prerozdeľovaní daňových príjmov.

Mestský región	podiel na pridanej hodnote v SR %	Finančná sila mestského regiónu €/obyvateľ
Trnava	5,41	645
Trenčín	1,42	524
Turčianske Teplice	0,06	501
Lučenec	0,82	459
Gelnica	0,007	550

Významnú úlohu hrá prerozdeľovanie daňových príjmov medzi obcami a regiónmi. Finančnú silu obcí a tým aj mestského regiónu tvoria najmä príjmy z transferov a prerozdeľovania dane z príjmy fyzických osôb, pričom z poklesom ekonomickej výkonnosti regiónu ich podiel narastá.

Exkurz : finančná sila na 1 obyvateľa je silne závislá na transferoch a finančnom vyrovnávaní

Mestský región	Finančná sila (FS) €/obyv.	Transfery + DPFO / FS %.	daň z nehnuteľností/FS %
Trnava	645	74,6	18,1
Trenčín	524	81,5	12,3
Turčianske Teplice	501	86,6	7,8
Lučenec	459	87,6	8,0
Gelnica	550	95,8	1,9
Slovensko	561	84,1	10,0

Súčasnú nastavenie daňových príjmov samospráv spôsobuje, že „daňová konkurencia“ miest a tým aj mestských regiónov nehrá rozhodujúcu úlohu. Daňovo výhodnejšie, z hľadiska miestnych daní, sú najmä „zaostávajúce“ regióny s nízkou schopnosťou občanov a podnikateľov dane platiť.

Exkurz : Zo skúmaných 5 regiónov vyplynulo, že v ich jadrových mestách sú vyššie sadzby daní z nehnuteľnosti (pozemky, stavby, byty) ako je priemer Slovenska v Trenčíne a Trnave, naopak nižšie sadzby ako priemer SR sú v Lučenci, Turčianskych Tepliciach a Gelnici. Príklady (sadzby daní €/m²):

	TT	TN	LC	TuT	Ge	BA*	SR
Orná pôda	0,0049	0,0032	0,002	0,0008	0,0004	0,0006- 0,0026	0,0018
Stavebné pozemky	0,5311	0,4461	0,2556	0,0093	0,0116	0,0627- 0,0687	0,0375
Byty	0,3500	0,2900	0,2500	0,1270	0,1000	0,3500-0,4700	0,2415
Nebytové priestory na podnikanie	2,0000	3,2860	2,2500	0,2830	0,5000	1,0500- 1,4000	1,7473

* mestské časti majú odlišné sadzby

V niektorých prípadoch sa ukazuje, že obce ležiace vo väzbe na jadrové mesto a profitujúce z dostatku vhodných plôch umožňujúcich usídlenie podnikateľov na rozdiel od jadrového mesta, vďaka svojej polohe a skutočnosti, že mesto poskytuje väčšinu služieb, majú niektoré sadzby miestnych daní vyššie ako napr. jadrové mesto. Na druhej strane treba upozorniť, že „dumpingové“ nastavenie daní v obciach okolo jadrového mesta, nie je dlhodobou udržateľné, vzhľadom na to že ekonomický rozvoj obce si vyžiada postupne čoraz viac nárokov na poskytovanie služieb, dostupnosť a krajinnú a stavebnú kvalitu. Prechodne podporuje proces suburbanizácie, využívajúc dostupnosť jadrového mesta, ale postupom času bude musieť prísť k vyrovnávaniu daňového zaťaženia v hraniciach mestského regiónu.

Exkurz : Na základe modelového prepočtu Podnikateľskej aliancie Slovenska by miestne daňové zaťaženie pri zastavanej ploche 1500 m² a hale o rozlohe 1 000 m² pri súčasne nastavených sadzbách daní znamenalo ročnú daň (€). Najmä v prípade Trnave a Trenčína stojí za úvahu posúdiť daňové zaťaženie ako chcú konkurovať mestu Bratislava.

Trnava	Trenčín	Lučenec	Turčianske Teplice	Gelnica	Bratislava*
3 556	3 348	1 398	1 276	927	3 094 - 4 103

* odlišné sadzby v mestských častiach

Šance a ohrozenia

roztrieštený región		spojený región	
+	Daňová autonómia umožňuje každej obci stanoviť si svoju stratégiu zdaňovania, čo v konečnom dôsledku môže viesť k výhodám pre celé územia regiónu, Slovenska.	+	Celý región môže profitovať zo silného jadrového mesta. Z rast jeho prosperity a konkurencieschopnosti voči iným silnejším centráram získajú všetky obce mestského regiónu
-	Medziobecná daňová konkurencia zvyšuje rozdiely medzi daňovou silou obcí a rastúca diferenciácia povedie k snahám o zmenu spôsobu finančného vyrovnávania	-	Spoločným postupom sa zvyšuje hodnota značky mestského regiónu
-	Vela malých obcí sťažuje rovnomerný vývoj kvality miesta (regiónu) a dohodu z dôvodu hospodárskeho rozvoja územia si vyžaduje vysoké „náklady „ na koordináciu	-	Spojením obcí sa pravdepodobne zvýši daňová sadzba aj v obciach s nízkymi daňami, čo môže spôsobiť že mestský región ako celok stratí na konkurencieschopnosti a atraktivite voči iným mestským regiónom mestám

Vnútroregionálna rovnováha

V prípade spojenia / zlúčenia obcí v rámci mestského regiónu príde k zmene pomerov v počte obyvateľov, čo spôsobí zmenu rozloženia „sily“ na rôznych úrovniach. Spojený mestský región bude mať inú pozíciu v rámci Slovenska, resp. voči iným mestám. Napríklad: ak dnes tvorí počet obyvateľov jadrového mesta Trnava 51,4% obyvateľov okresu, v prípade spojenia obcí v hraniciach funkčného mestského územia do jedného celku tento podiel narastie na 71,5% obyvateľov okresu, resp. ak dnes žije na území mesta Trnava 11,9% obyvateľov, tak v prípade spojenia obcí v mestskom regióne by to bolo 16,6% obyvateľov vyššieho územného celku. Takýmto spojením sa otvoria nové možnosti komplexného rozvoja mestského regiónu, otvorí sa priestor pre novú daňovú politiku (miestne dane) a pri súčasnom spôsobe prerozdelenia zdrojov založenom najmä na počet obyvateľov, žiakov, dôchodcov, je možný vyšší podiel na prerozdelených príjmoch z dane z príjmu fyzických osôb.

šance a ohrozenia (všeobecne, odlišnosti v skúmaných regiónoch)

roztrieštený región		spojený región	
+	Za posledné desaťročia sa vytvorila politická rovnováha v regióne	+	Spojený región môže byť silnejším partnerom pre kraj, vládu a sú možné rýchlejšie a efektívnejšie dohody
+	Súčasná štruktúra obcí vytvára vyrovnané politické zastupovanie záujmov v rôznych častiach regiónu	-	Spojením môže prísť k polarizácii záujmov vnútri mestského regiónu, konfrontačná atmosféra môže obmedzovať efektívnosť politik
-	Fragmentácia osídlenia zapríčini neschopnosť efektívne riešiť nadobecné problémy čo sa odrazí na rozvoji regiónu ako centra hospodárstva a kvalitného bývania. Okrem toho je potrebná nadmerná koordinácia verejných politik	-	Záujmy ostatných obcí v území kraja, budú marginalizované
		-	Záujmy mesta Trnava môžu dominovať záujmom v mestskom regióne

Financovanie verejných služieb

Odhad racionalizácie výdavkov po spojení obcí je podľa zahraničných skúseností pomerne nízky (1-5%). Preto vyvstane otázka ako „zvýhodniť“ spájanie systémovým riešením a tým podporiť ostatné efekty spájania.

Šance a ohrozenia

roztrieštený región		spojený región	
+/-	Štát môže profitovať z efektívnosti poskytovaných služieb z dôvodu konkurencie a z dôvodu „malých“, ľahšie kontrolovateľných rozpočtov obcí, z vyššej kontroly výdavkov Vzhľadom na nízky podiel miestnych daní a vysoký podiel transferov a dotácií z iných jurisdikcií je tento vzťah zanedbateľný.	+	Synergické efekty čiastočne zlepšujú vzťah, pomer, medzi daňovým zariadením a verejnými službami
-	Systém je negatívne postihovaný neefektívnosťou vyplývajúcou z duplicití	+	Ak spojenie prinesie hospodársky rozvoj rastú daňové príjmy pre obce ale aj pre štát
		+	Odstránia sa navyše záťaž jadrového mesta
		-	Pri spájaní sa dajú očakávať požiadavky na spolufinancovanie zo strany štátu

8. Syntéza

Pozícia mestského regiónu v konkurencii

Postavenie skúmaných regiónov

Priestorový rozvoj je vo väčšine európskych štátov, ale aj na Slovensku, na rozhraní. Mestá, regióny, sú nútené prispôbovať sa neustále zmenám rámcových podmienok. Dva zo skúmaných mestských regiónov patria v rámci Slovenska k tým „úspešnejším“ (z medzinárodného hľadiska však nehrajú významnú úlohu), ostatné tri skúmané oblasti patria k zaostávajúcim oblastiam Slovenska.

Horšia profilácia „roztriešteného“ regiónu

Postavenie, pozícia, v rámci konkurencie si vyžaduje jasné definovanie profilu územia a jednotné vystupovanie. Pri roztrieštenej štruktúre regiónu, vo vzťahu ku konkurencieschopnosti, je veľmi ťažké dosiahnuť spoločnú profiláciu územia. Úspešnosť dosiahnutia nadregionálneho významu presahuje možnosti jednotlivých obcí. Dosiahnutie záväznej komplexnej dohody medzi obcami si vyžaduje vysokú mieru koordinácie, čo pôsobí ťažkopádne

Udržanie, zlepšenie, pozície

Prakticky vo všetkých skúmaných regiónov existuje záujem zlepšiť svoju pozíciu voči iným územiám.

Vplyv na rozhodovanie na vyššej úrovni

Zlúčený región má vo všetkých prípadoch vyšší vplyv na rozhodovanie na vyšších úrovniach štátu. Zatiaľ čo v prípade Lučenca, Turčianskych Teplíc a Gelnice, ide najmä o zvýšenie svojho vplyvu na úrovni VUC (v prípade zmeny územného usporiadania a posilnenia pozície Lučenca na krajské/župné mesto môže mať toto územia vyšší cieľ), v prípade Trenčína a Trnavy ide najmä o získanie väčšieho vplyvu na rozhodovanie na národnej úrovni. Zjednotený región bude „vítaným“ partnerom v rámci štátnych politík, bude mať väčší vplyv na legislatívu, ako aj na rôzne podporné a dotačné štátne schémy. V spolupráci s inými mestskými regiónmi sa tento vplyv ešte zvýši. Zjednotený mestský región v okolí krajských/župných miest budú rozhodujúcim článkom v mestskej a regionálnej politike štátu.

Väzba na iné priestory

Kvalitu mestského regiónu bude zvyšovať väzba na iný, významnejší, územný celok. Napríklad v prípade Trnavy je to väzba na Bratislavský mestský región a postupná koordinácia oboch regiónov napr. v oblasti dopravy, high – tech, inovácií, energetiky,..... V prípade regiónu Gelnica má rozhodujúci význam väzba na mestá región / aglomeráciu Košice (V budúcnosti Košice – Prešov). Práve zjednotený mestský región budú mať významnejší hlas pri rozvoji územia s ponukou voľných plôch pre bývanie, výrobu v kombinácii a atraktivitami kultúry, využívania voľného času a najmä v prípade Trnavy a Trenčína s vysokou kvalitou života v jadrovom meste..

Spoločný manažment a marketing

Pozícia jednotlivých mestských regiónov závisí najmä od ich pôsobenia navonok. V zásade je možné „predať“ iba to čo je k dispozícii a preto konkurencieschopnosť mestského regiónu výrazne závisí od toho ako sa podarí zvýšiť kvalitu života v ňom a posilniť jeho značku. V zlúčenom regióne je možnosť podstatne vyššia. Nemožno podceňovať inovačnú silu zjednoteného regiónu, čo budú aj podnikatelia, ale aj ľudia, považovať za dôkaz o príprave sa územia na budúcnosť, čím región získa väčšie uznanie a záujem.

Kvalita územia a široká ponuka rôznych foriem bývania

Je nevyhnutná spolupráca v rôznych politikách, čo v prípade „roztriešteného“ regiónu naráža na mnohé komplikácie, najmä v oblasti koordinovania výstavby a rozvoja. Snahou regiónu má byť ponúkať vyššiu kvalitu a širokú paletu foriem bývania, voči iným regiónom a tieto veci koordinovať. V súčasnej štruktúre sa snaží každá obec realizovať vlastné požiadavky, vytvárať možnosti pre iných bez ohľadu na susedné obce, čím často znižujú kvalitu prostredia a zvyšujú výdavky na infraštruktúru a prevádzku obcí, regiónu a štátu.

Zvýšený priestor pre ponúkание plôch pri nižších nákladoch na infraštruktúru

Spoločné plánovanie využitia územia regiónu prináša výhody celému regiónu. Spoločné ponúkание nehnuteľností vytvára väčší priestor pre ponuku a efektívny manažment ich využívania a lepšiu koordináciu využívania plôch a budovania infraštruktúry, čím sa dosiahne zníženie nákladov

Spoločné znášanie nákladov na centrálné služby

Centrálné poskytované služby poskytované jadrovým mestom pre občanov celého regiónu boli doteraz podporované najmä z rozpočtu jadrového mesta. Jedná sa najmä o kultúrne, školské, športové, a iné zariadenia. Hrozí, že pri obmedzených finančných prostriedkoch nebudú tieto stačiť na ich rozvoj a udržiavanie.

Vzhľadom na konkurencieschopnosť je zrejmé že zjednotený región poskytuje do budúcnosti viacero šancí:

- spoločný „hlas“ v regionálnych a celoštátnych politikách
- silnejšie väzby na iné regióny
- možnosti spoločného manažmentu a marketingu
- zvýšenie kvality prírodného prostredia a výstavby, širšiu ponuku bývania
- spoločné znášajú ponuku spoločných služieb

Synergické efekty a náklady zjednotenia

Finančné dôsledky spájania s možnosťou úspory financií, vyššími výdavkami, nižšími príjmami sú druhou dôležitou argumentačnou oblasťou.

Väčšia daňová sila

Niet pochýb, že väčšie územné celky majú vyššiu daňovú silu, a to nielen vďaka systému prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb, ale aj vďaka výnosom miestnych daní. Zvýšenú daňovú silu pocítia obyvatelia a podnikateľské subjekty zlúčeného regiónu okamžite

Zníženie sadzieb miestnych daní ako predpoklad politickej akceptácie

Doterajšie poznatky zo zlučovania v zahraničí ukázali, že žiadne zlúčenie nebolo akceptované v prípade zvýšenia daňového zaťaženia. Zníženie sadzby miestnych daní na úroveň najnižšej dane v obciach povedie k zníženiu príjmov. Pri diskusii o tomto dôsledku je však potrebné vziať do úvahy aj skutočnosť, že zníženie miestnych daní povedie k úľavám pre obyvateľov a podnikateľov, čo následne podporuje rastový efekt.

Jednorazové, transakčné náklady

Pri spájaní prichádza k transakčným nákladom, napr. na informatizáciu, alebo personál, administratívne náklady,....na druhej strane má spájaním prísť k úsporám z veľkosti. Doterajšie analýzy zahraničných príkladov nepriniesli fundované odhady synergických ziskov. Úspory vychádzajú zo skúsenosti konkrétnych projektov a hovoria o možnej úspore 1-5% celkových bežných výdavkov v prípade rozhodujúcich kompetencií.

Pre exaktnéjšie posúdenie je asi potrebné posúdiť dopady v rámci všetkých úloh. Dá sa však povedať, že krátkodobé prínosy spájania sa často preceňujú, na druhej strane stredno - a dlhodobé efekty sa podceňujú.

Pri diskusii o spájaní sa často uvádzajú aj nevýhody „veľkosti“ a to najmä z dôvodu komplexnosti územnej jednotky. V prípade, ak by to v konkrétnych úlohách hrozilo, t.j. že poskytovanie služby vo veľkom je nákladnejšie ako poskytovanie služby v malom, je možné poskytovanie služby v rámci regiónu decentralizovať. Tým územná jednotka, mestský región, poskytuje možnosť jednotlivé úlohy zabezpečovať centrálné, alebo decentralizovane.

Investičné úspory

Zo známych a realizovaných projektov vyplýva, že úspory na správe, na obecných podnikoch ako aj pri informatizácii, nákupe materiálu alebo poistení je možné z dôvodu rozličného harmonogramu v jednotlivých obciach dosiahnuť v stredno – resp. dlhodobom horizonte.

Vyššie náklady z dôvodu ponuky služieb

Ako protiargument voči synergickým efektom sa uvádza potreba vyrovnania úrovne služieb v celom regióne na úroveň jadrového mesta. Tu je však potrebné vziať do úvahy, že z vyššej kvality služieb majú výhodu všetci obyvatelia a prispieva to k lepším podmienkam pre socio – demografický rast.

Náklady roztriešteného regiónu

Jednotlivé obce v regióne orientujú svoju ponuku služieb a štruktúru správy podľa vlastných, špecifických, podmienok. To však často vedie k duplicitám. Pri nekoordinovanom prístupe, najmä v prípade infraštruktúry a investícií do nej, to často vedie k viac nákladom.

Synergické efekty je ťažko dosiahnuť iba spoluprácou

Je zrejmé, že určité synergické efekty je možné dosiahnuť aj zlepšenou medziobecnou spoluprácou. Je možné zvýšiť efektívnosť a účelnosť združení, ako ukazuje skutočnosť na Slovensku aj v zahraničí, je záväzná spolupráca ťažko dosiahnuteľná mimo zabezpečovania

technicko-administratívnej oblasti, najmä aj je viazaná na finančné výdavky obcí. K tomu je potrebné pripočítať aj rastúce náklady na koordináciu, či už vecné alebo osobné.

Nie je možné vopred presne kvantifikovať výhody a nevýhody

Presné vyčíslenie nákladov a prínosov nie je vopred možné, pretože niektoré náklady je možné v stredno – a dlhodobom horizonte kryť vyššou efektívnosťou.

Finančné efekty záležia od politických rozhodnutí

V rámci projektov spájania sa počíta väčšinou s komplexnou revíziou súčasného stavu, vytvorením nových štruktúr a nastavenie poskytovania služieb s cieľom dosiahnuť úspory. Konečné efekty sú však závislé od politického rozhodnutia. Na jednej strane je záujem o znižovanie výdavkov za poskytované služby, na druhej strane je záujem o vytvorenie čo najlepšieho prostredia, kvality služieb, čo očakávajú občania a podnikatelia. Definovanie týchto rámcových podmienok je politickým rozhodnutím.

Spájanie je krátkodobo spojené z dodatočnými nákladmi. V strednodobej perspektíve je možné tie to náklady zvýšenou efektívnosťou, rastom a synergickými efektmi minimálne kompenzovať. Nové usporiadanie v mestskom regióne je preto najmä investíciou do budúcnosti.

Dopady na rozpočet závisia najmä od politických rozhodnutí, ako je napríklad sadzba daní, organizačné usporiadanie, ponuka služieb. Dôsledná kontrola financií a výkonov je nevyhnutná.

Iba niekoľko percentná úspora nákladov popri s procesom spojenými neistotami nestačí na zdôvodnenie významu synergických a rastových efektov. Možné efekty je potrebné vidieť vo väzbe na iné šance spojené so spájaním

Demokracia a identifikácia

Protiargumenty na emocionálnej a idealistickej úrovni

Príklady zo zahraničia ukazujú, že odpor voči spájania vychádza skôr z pocitov ako z rácia. Nakoľko konečné efekty spájania nie je možné vzhľadom na komplexnosť procesu vopred odhadnúť, argumentuje sa často emocionálne. Je to možné pochopiť, nakoľko spájanie obcí sa krátko – resp. dlhodobo dotýka každého občana.

Veľká väzba občanov na obec

Veľmi záleží na tom aký je rozdiel medzi veľkosťou jadrového mesta a okolitými obcami. Čím väčšie obce sú tým viac sa chovajú a cítia autonómne, často majú svoje historické jadro, centrum a identitu. V minulosti sa stali prípady, keď boli umelo posilňované centrálnou vládou iné obce ako prirodzené centrá regiónov. V posledných desaťročiach sa mnohé obce zapodievali svojou budúcnosťou, vytvárali dokumenty,....čo ešte zvýraznilo väzbu obyvateľov s obcou.

Strach zo straty

Úvahy o spájaní sú spojené so obavou zo straty identity a „blízkosťou“ občana a obce. To sa vzťahuje aj na jadrové mestá, ktoré sa obávajú straty svojej „mestskej“ charakteristiky. Tieto obavy je možné vylúčiť tým, že vzťah obyvateľa k pôvodnej obce sa nezmení a už v súčasnosti nik nevníma (najmä v regióne Trnava a Trenčín) hranice obcí. Odlišná situácia je v regióne Gelnica. Región je už dnes vnímaný ako jeden funkčný priestor, kde človek býva, chodí do školy, za nákupmi, do práce. S rastúcou mobilitou obyvateľstva a migráciou obyvateľov klesá väzba na miesto bývania.

Neprehľadné vzťahy v roztrieštenom regióne

Súčasný, ale aj predpokladaný a navrhovaný rast medziobecnej spolupráce vytvára neprehľadnú sieť vzťahov, ktorých riadenie a demokratická legitimita je pre občana neprehľadná. V roztrieštenom regióne sa stále viac od seba odlišuje priestor konania, činnosti od priestoru rozhodovania. Politické rozhodnutia v jednotlivých obciach majú často dopad na celý región bez toho aby sa k tomu mohlo dotknuté obyvateľstvo vyjadriť.

Už dnes existuje stopy spoločnej regionálnej identifikácie

Sú to napríklad rôzne atraktivity, tradície, často podniky, na ktoré sú hrdí všetci obyvatelia regiónu bez ohľadu na to v ktorej obci sa nachádzajú.

Vytvorenie regionálnej identity si vyžaduje čas, identita pôvodných obcí môže byť zachovaná

Dôležité je spôsob usporiadania štruktúry regiónu a jednotlivých zariadení. Príklady zo zahraničia (ale napríklad aj z Bratislavy, Košíc, Tatier) ukazujú, že je možné aj v rámci jedného celku zachovať identitu jeho časti.

Spájanie prináša veľké šance

- v opätovnom prepojení priestoru kde sa poskytujú služby, kde sa investuje s priestorom kde sa rozhoduje
- prehľadnosť rozhodovania

Dnešná identifikácia sa obyvateľov s obcami spôsobuje strach z jej straty. Je to potrebné brať vážne. Na druhej strane, ale nie je možné tento vzťah považovať za šancu do budúcnosti. Je možné vytvárať na báze dnešných obcí budúce fungujúce mestské časti bez straty ich identity a pritom umožniť vznik výhod zo spájania sa. Dôležité je nájsť v tomto zmysle konsenzus.

Vzhľad regiónu

Nebezpečenstvo znižovania atraktivity oproti súčasnému stavu

Ak nebude mestský región spolupracovať hrozí nebezpečenie nekoordinovaného zastavovania ďalších plôch so znižovaním kvality života a úrovne hospodárstva. Zároveň takýto vývoj má negatívny dopad na vyššie náklady na infraštruktúru (doprava, odpad). Vzhľadom na finančnú a plánovaciu autonómiu v roztrieštenom regióne nie je možné ani úzkou medziobecnou spoluprácou spoločne riadený rozvoj územia. Vzhľadom na to môže nastať zhoršenie situácie regiónu najmä voči iným silnejším regiónom

Regionálne plánovanie a ani územné plánovanie na vyššej úrovni nemá vplyv na rozvoj sídiel

Napriek hocikakým strategickým úvahám a plánom (PHSR) na úrovni regiónu sa nedá zabezpečiť nástrojmi regionálneho plánovania, ale ani územným plánom na úrovni kraja, ochranu voľných priestorov, krajinných priestorov, to je možné len územnoplánovacou dokumentáciou obcí. Tu však hrozí, že v prípade roztriešteného regiónu si každá obec bude riešiť svoje zámery bez ohľadu na dopady na susedné obce, resp. iné obce v regióne.

Spojenie je šancou pre rozvoj a osídlenie v mestskom regióne

Spojenie ponúka šancu ochrany výnimočností, zvláštností, jedinečností v celom regióne a tým umožní aby sa región do budúcnosti vyvíjal s vysokou kvalitou života, pretože v rámci regióne je možná efektívna a zároveň „ochraňujúca“ delba úloh, rolí obcí v regióne. Nové požiadavky na bývanie, šport, zdravotníctvo, školstvo,...ale aj výrobu je možné lokalizovať do najvhodnejších polôh v regióne.

Medziobecné, spoločné, plánovanie

Legislatíva umožňuje spoločné PHSR, spoločné ÚPD pre viacero obcí, ale napriek tomu tento prístup nedokáže využiť celkový potenciál územia, pretože veľmi ťažko príde v mnohých prípadoch k dohode (napr. usídlenie investora), pretože aj pri spoločnom postupe je potrebný súhlas každej obce a rovnako zmeny a doplnky dokumentov je potrebné odsúhlasiť v každej obci. S tým je takýto prístup vždy vystavený neistotám a investori budú zdržanlivejší a proces prípravy môže naraziť na odporu v hociktovej obci a bude sa musieť začať od znova.

Cieľovo orientované plánovanie v spojenom regióne

Prebieha v spojenom regióne pod taktovkou jedinej obce. Mestský región, ako jeden celok, cieľavedome rozmiestňuje investície a požiadavky do jednotlivých lokalít vo väzbe na vybudovanú, resp. pripravovanú infraštruktúru.

Spojenie prináša veľké šance, nakoľko:

- Umožňuje kvalitatívny rozvoj krajiny a stavebných aktivít, koordináciu
- Znižuje náklady na infraštruktúru
- Cieľavedome rozmiestňuje aktivity podľa priorít jednotlivých obcí

Aby bolo možné využiť šancu je potrebné k tomu prispôbiť dopravné, krajinné plánovanie a plánovanie osídlenia.

9. Odporúčania

Odporúčania sú subjektívnym výstupom spracovateľa. Mohli by sa spolu s úvodnou štúdiou stať základom pre diskusiu so zástupcami mesta a obcí mestského regiónu v rámci individuálnych, ale aj spoločných stretnutí

Vychádzajúc zo súčasného stavu, v obmedzenej miere spolupracujúceho, roztriešteného a na autonómnosti rozhodovania založených obcí, prichádzajú do úvahy tri scenáre :

1. Zachovanie súčasného stavu
 2. Spojený / zlúčený región
1. Z analýzy súčasného stavu a očakávaných trendov sa ukazuje, že roztrieštený región nie je veľmi vhodný pre budúci rozvoj regiónu. Napriek novej dobrovoľnej spolupráci obcí a centrálnemu mestu.
 2. spojený región sa ukazuje z pohľadu synergických efektov ako aj z hľadiska možnosti reakcie na nové trendy lepším riešením. V princípe nie je rozhodujúce, či sa jeho súčasťou stanú na začiatku všetky obce v hraniciach mestského regiónu (ktoré sa dá deliť na jadrové územie, prímestská oblasť, vonkajšie územie). S tými, ktoré nebudú v prvej fáze súhlasí je možné uzatvoriť dohodu o spolupráci a vždy existuje šanca, že po zistení výhod pristúpia k spojeniu. Možný postup k zjednoteniu regiónu:
 - vytvorenie pracovnej skupiny v rámci uvažovaného regiónu,
 - vypracovanie základného návrhu o spojení vrátane klauzuly o nevystúpení v najbližších 20 rokoch,
 - prvé čítanie v obciach,
 - vypracovanie stratégie a definovanie systému fungovania služieb,
 - odsúhlasenie v obciach,
 - vypracovanie zmluvy/dohody,
 - odsúhlasenie v každej obci,
 - pokračovanie v zmysle zákona.

V texte sme spomínali aj možné kompromisné riešenie : vytvorenie ďalšej úrovne samosprávy. Takáto silnejšia inštitucionalizácia medziobecnej spolupráce môže byť pre rozvoj regiónu lepšou z možností, akou je roztrieštený región. Druhá úroveň miestnej samosprávy prevezme viaceré kompetencie, napr. v oblasti dopravy, priestorového rozvoja, územného plánovania. Na to aby mal takáto zmena zmysel musia byť na novú úroveň prenesené právomoci aj financie. V niektorých regiónoch môže mať tento prístup viaceré nevýhody:

- napriek spoločnému plánovaniu budú v regióne obce, ktoré „prehrajú“ a obce, ktoré „vyhrajú“, napríklad zvýšením ich daňovej sily na základe spoločne pripraveného územného plánu. Obce budú naďalej zodpovedné za príjmy/rozpočet, ale práve spoločnou politikou môže prísť k obmedzeniu výstavby na ich území, čo môže ovplyvniť ich rozpočet. Je síce možné vyššou úrovňou zaviesť v rámci mestského regiónu mechanizmus finančného vyrovnávania. Čo však neodstráni negatívne dopady na autonómiu obcí. Uvedené obmedzenie, ale zároveň ostávajúca zodpovednosť za viaceré úlohy (sociálne vec, kultúra, šport,...) môže byť pôvodnými obcami vnímaná kriticky ,

- vznik novej úrovne bude znamenať vznik nových orgánov, inštitúcie a ďalšie náklady na koordináciu. Samotné kreovanie ďalšej úrovne bude komplikovaný a dlhšie trvajúci proces, kým príde k dohode medzi politickými aktérmi. Presun kompetencií a následné rozhodovanie, napríklad v oblasti rozvoja osídlenia alebo miestnej ekonomiky bude vyžadovať komplexné a neľahké vyjednávanie
- vytvorenie ďalšej úrovne miestnej samosprávy na Slovensku, pri zachovaní vyšších územných celkov je neprijateľným riešením a pri násilnom vytvorení tejto úrovne je otázna jeho pridaná hodnota, pretože bez akceptácie aktérov to nebude funkčné. Preto sa takýto scenár nezaobíde bez komplexného riešenia štruktúry územnej samosprávy, jej miestnej aj regionálnej úrovne.