

Plánovanie územnej samosprávy v kontexte reformných zmien

Jana Knežová

Úvod

Charakter územnej samosprávy reprezentovanej v SR obcami a vyššími územnými celkami (VÚC) bol dramaticky ovplyvnený mnohými reformnými zmenami, ktoré pred ňu zároveň postavili nové úlohy a ciele. Reforma verejnej správy založená predovšetkým na princípoch decentralizácie a modernizácie mala za cieľ vytvoriť z obecnej a regionálnej samosprávy významný a relatívne sebestačný článok verejnej správy¹, čo umožňuje predovšetkým charakter jej samosprávnej pôsobnosti.

Pri zabezpečovaní a riešení samosprávnych úloh rozhoduje územná samospráva o vymedzenom okruhu otázok samostatne, podľa svojho uváženia a svojimi orgánmi nesúcimi za svoje rozhodovanie zodpovednosť pred svojimi voličmi (Palúš, 2009, s. 204). V tomto kontexte predstavujú východisko pre definovanie základnej úlohy územnej samosprávy ustanovenia §1, ods.2 zák. SNR č. 369/1990Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov a § 4, zák. NR SR č. 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch v znení neskorších zmien a doplnkov, kde je uvedené, že „základnou úlohou obce/VÚC pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“.

Inými slovami by sme cieľ územnej samosprávy mohli definovať aj ako komplexný (integrovateľný) rozvoj územia obce/VUC pre subjekty v ňom pôsobiace v súlade s rozvojovou politikou Slovenskej republiky a Európskej únie.

Žárska (2007, s. 170) uvádza, že územná samospráva pri zabezpečovaní rozvojových procesov musí byť v súčasnosti spôsobilá riešiť nielen svoje vlastné vnútorné problémy, ale musí byť dostatočne flexibilná a schopná pružne reagovať na podnety neustále meniaceho sa vonkajšieho prostredia. To si však vyžaduje zmeny v plánovacích procesoch územnej samosprávy. Napriek tomu, že plánovanie je prirodzenou súčasťou fungovania každej organizácie (ziskovej, neziskovej, súkromnej, verejnej) plánovanie územnej samosprávy má svoje vlastné špecifiká a v súčasnosti sa jeho charakter výrazne zmenil.

Hlavným cieľom príspevku je analyzovať súčasné trendy v plánovacích procesoch rozvoja územnej samosprávy na príklade vybraných typov plánov.

Plánovanie – všeobecné vymedzenie

Plánovanie možno v najširšom slova zmysle vymedziť ako činnosť, ktorá obsahuje vytyčovanie cieľov a ciest na ich dosahovanie. Podstata spočíva v „cieľavedomej príprave budúcnosti“ a to jednak vo význame všeobecného sa zaoberania budúcnosťou a zároveň ako formulovanie alternatívnych možností postupu do budúcnosti. (Majtán a kol., 2005, s. 185).

Plánovanie rozvoja predstavuje v tomto kontexte činnosť smerujúcu k cieľovému ovplyvňovaniu budúcich dejov tak, aby sme dosiahli požadovanú zmenu v obci/regióne. (Šteiner a kol., 2010, s. 18). Starostlivosť o rozvoj v prípade územnej samosprávy je tak priamo spätá s ďalším vývojom spravovaného územia a kvality života v ňom.

Robbins- Coulterová (2004, s. 172) uvádzajú niekoľko dôvodov pre plánovanie:

¹ Napr. v Stratégii reformy verejnej správy v SR z roku 1999 sa explicitne konštatuje: „jednou z dlhodobých úloh reformy verejnej správy je doviest’ decentralizačný proces, v maximálne možnej miere do obcí a vytvoriť z obcí čo významnejší článok verejnej správy“.

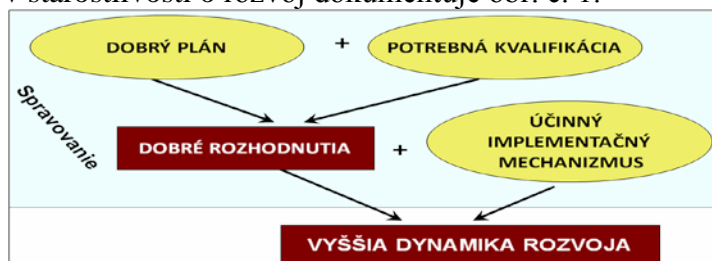
- Plánovanie redukuje neistotu tým, že núti pozerat' sa dopredu, reflektovat' zmeny, odhadovat' ich dopad a formulovat' prípadné reakcie.
- Plánovanie môže pomôcť minimalizovat' prekrývajúce sa činnosti. Ak sú činnosti koordinované prostredníctvom plánov, napomáha to optimalizácii v práci so zdrojmi, časom i priebehu procesov.
- Plánovanie umožňuje koordináciu aktivít, poskytuje smer pre činnosti, pre personál - vedenie, ostatných pracovníkov a iné zainteresované subjekty.
- Plánovanie predstavuje východisko pre kontrolu.

Výstupom plánovacích procesov sú plány ako základné nástroje riadenia budúceho vývoja. Americký autor R.H. Waterman píše, že niekedy možno proces plánovania považovať za dôležitejší ako samotné plány. Je to z toho dôvodu, že v procese plánovania vznikajú nové informácie, odhaľujú sa problémy, formuje organizačná kultúra a identifikujú sa nové možnosti (Majtán a kol., 2005, s. 187). Tieto efekty však možno dosahovať najmä vtedy, ak sa preferuje tzv. participatívne plánovanie, ktoré umožňuje zapojenie viacerých dotknutých subjektov do tvorby plánov.

Plány možno klasifikovať z rôznych hľadísk:

- z hľadiska času rozlišujeme plány na *dlhodobé* (nad 5 rokov), *strednodobé* (3-5 rokov), *krátkodobé* (do 1 roka),
- z hľadiska hierarchie a obšírnosti informácii ich členíme na *strategické* (zároveň dlhodobé), ktoré definujú miesto organizácie v prostredí a na základe toho vytyčujú dlhodobejšie a všeobecnejšie zámery a ciele, *taktické*, ktoré konkretizujú dosiahnutie vytýčených cieľov a *operatívne (akčné)* plány, ktoré určujú detailný postup v jednotlivých krokoch,
- z hľadiska účelu/oblasti, ktorú pokrývajú možno plány rozdeliť na *finančné, marketingové, personálne, investičné* a pod.,
- z hľadiska organizačnej jednotky ich môžeme členiť na plány *komplexné* alebo *čiastkové* pokrývajúce činnosť odboru, oddelenie, úseku a pod.

V rámci tohto vymedzenia si každá organizácia vytvára tzv. sústavu plánov ako súbor nástrojov k efektívnejšiemu zvládnutiu meniacich sa vnútorných i vonkajších podmienok pre udržanie svojej pozície v konkurenčnom prostredí do budúca. Postavenie plánu v starostlivosti o rozvoj dokumentuje obr. č. 1.



Obr.č.1. Spravovanie a rovnica efektívneho rozvoja

Zdroj: KRI, In: Šteiner a kol, 2010, s.25.

Špecifiká a tendencie plánovania v územnej samospráve

V rámci analýzy reformných zmien, ktoré ovplyvnili plánovacie procesy v územnej samospráve možno súčasné tendencie zhrnúť do niekoľkých kľúčových bodov:

- **zmeny v tradičných plánoch a nové druhy plánov,**
- **zdôraznenie potreby strategického plánovania** (PHSR, viacročný rozpočet a pod.),
- **nové prístupy k procesu plánovania** - inšpirácia podnikovým plánovaním (participatívne plánovanie, orientácia na napĺňanie cieľov, zavádzanie merateľných ukazovateľov a pod.),

- **potreba integrovaného plánovania** (napr. prepojenie územného plánu, Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) a programového rozpočtu.

V nasledujúcom texte bude poukázané na najdôležitejšie súvislosti týkajúce sa vyššie prezentovaných myšlienok.

Zmeny v tradičných plánoch a nové druhy plánov

V súvislosti s prechodom kompetencií na územnú samosprávu sa značne rozšírilo portfólio pôsobnosti územnej samosprávy nielen na úseku preneseného výkonu štátnej správy, ale predovšetkým na úseku výkonu samosprávy. Palúš (2009, s. 204) uvádza, že s určitou dávkou vedeckej nepresnosti možno obsah vecí patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce (v paralele možno použiť aj na VÚC) rozdeliť na ekonomické, sociálne, kreačné, právne, ekologické, prognostické (plánovacie) a iné – (napr. slúžiace k uspokojovaniu potrieb obyvateľov obce a rozvoju jej územia).

Táto rôznorodosť úloh predstavuje široký priestor, ktorý je potrebné pokryť vecne odlišnými plánmi a zároveň potvrdzuje potrebnosť plánovania v jednotlivých oblastiach. Vytváranie finančných plánov (rozpočtov), územných plánov, programov rozvoja bývania v obci, personálnych plánov, koncepcií rozvoja školstva a pod. je pre územnú samosprávu absolútne prirodzené a nevyhnutné. To však možno dedukovať nielen z ich poslania, ale napr. priamo v § 4, písm. b. zák. NR SR č. 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch v znení neskorších zmien a doplnkov je uvedené že VÚC vykonáva *plánovacie* činnosti týkajúce sa územia samosprávneho kraja a pod. Ďalšie osobitné právne predpisy konkretizujú povinnosti územnej samosprávy pri plánovaní a formovaní koncepcií v ostatných špecifických oblastiach života obce/regiónu.

V súčasnosti môžeme v prípade územnej samosprávy hovoriť skôr o zmene charakteru niektorých tradičných plánov a pribúdaní nových typov plánov. Vzhľadom na obšírnosť problematiky, preukážeme toto tvrdenie len na príklade vybraných plánov (Programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, programových rozpočtov, marketingových plánov a komunitných plánov sociálnych služieb).

Zákon NR SR č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja ustanovuje povinnosť vypracovania Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na úrovni obcí aj VÚC. Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku je strednodobý rozvojový dokument, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii, pri PHSR obce je okrem toho navyše uvedené, že musí zohľadňovať ciele a priority ustanovené v PHSR VÚC, na území ktorého sa obec nachádza. (§ 7, 8., ods. 1. zák. NR SR 539/2008 Z.z.). PHSR pozostáva spravidla z úvodnej časti (stanovenie použitej metodiky a štruktúra dokumentu), analytickej časti (situačná analýza, profil, SWOT analýza, formulácia priorít), strategickej-programovej časti (vízia, strategické oblasti a ciele, opatrenia, aktivity) a implementačnej časti (akčné plány pre jednotlivé oblasti s časovým harmonogramom a návrhom organizačného i finančného zabezpečenia, mechanizmu aktualizácie). Základným poslaním PHSR je poskytnúť komplexný pohľad na rozvoj obce/regiónu i jeho jednotlivých oblastí. Umožňuje určiť, kde sa obec/región nachádza a naplánovať, kam sa chce vzhľadom na vonkajšie prostredie i vnútorné zdroje rozvíjať a aké opatrenia a kroky je preto potrebné uskutočniť (Žárska, 2007, s. 171). Zároveň je podmienkou pri uchádzaní sa a čerpaní finančných prostriedkov z fondov Európskej únie a iných verejných zdrojov. Otázka prínosov PHSR je často diskutovaná v prípade malých obcí. Rozvojový potenciál ako aj schopnosť poskytovať verejné služby samosprávou je určovaná aj výškou a skladbou ich rozpočtu. V malých obciach však tvoria takmer polovicu rozpočtu

výdavky na správu (na chod obecného úradu, platy starostu, miestnych poslancov), z čoho vyplýva, že tieto obce majú obmedzené kapitálové výdavky, teda nie sú schopné investovať do svojho rozvoja (Kazda - Sloboda, 2006), ktorý by mal byť navyše všestranný. Mnohé obce tak využívajú možnosť spolupracovať napr. vo forme mikroregionálnych združení obcí (napr. Združenie obcí Hornej Torusy a pod.), kde integrujú procesy prípravy aj implementácie PHSR s cieľom zohľadňovať širšie aspekty a voliť spoločnú stratégiu rozvoja pre väčšie územie.

Výrazné zmeny nastali aj v podobe finančného plánu - rozpočtu a to najmä v súvislosti so zavedením povinného programového rozpočtu od 1.1.2009 pre všetky subjekty územnej samosprávy v SR. Programové rozpočtovanie je systém založený na plánovaní úloh a aktivít v nadväznosti na priority (pričom priority transformuje do konkrétnych úloh) a alokovanie disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. (Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy, 2008). Programovým rozpočtom sa jednoznačne vyzdvihuje úloha rozpočtu ako nástroja finančného plánovania a reálneho ovplyvňovania fungovania a rozvoja obce. Programový rozpočet člení výdavky do jednotlivých programov, ktoré odrážajú kompetenčné oblasti, ktoré obec zabezpečuje. V rámci programov sú potom jednotlivé aktivity, činnosti, hmotné produkty i služby samosprávy prezentované vo forme podprogramov, projektov alebo prvkov. Pre každý program sú naformulované zámery, ktoré samospráva chce dosiahnuť tým, že plní výstupové a výsledkové ciele. Výstupmi, ktoré obec produkuje (t.j. hmotné produkty a služby) sleduje dosahovanie rôznych spoločensko-ekonomických výsledkov, kumuláciou ktorých je možné plniť programové zámery v súvislosti s rozvojom. K cieľom sú tiež naformulované merateľné ukazovatele, monitorovaním a hodnotením ktorých, sa merajú pokroky pri naplňaní jednotlivých cieľov. Pre ilustráciu je uvedený aj príklad logického rámca programu.

6. Program: Kultúra

Zámer: Obec podporujúca kultúrne aktivity pre všetky generácie.

6.1. Podprogram: Kultúrne podujatia a aktivity.

Výstupovo orientovaný cieľ: Podporiť kultúrne podujatia a aktivity organizované v obci.

Zodpovednosť	Referent kultúry a športu (Odbor kultúry a športu)			
Merateľný ukazovateľ výstupu	Počet mestom podporených kultúrnych podujatí a aktivít za rok			
Rok	R-1 2008	R 2009	R+ 1 2010	R+2 2011
Plánovaná hodnota		5	6	6
Skutočná hodnota	5	4		
Rozpočet - vstup		400 EUR	450 EUR	450 EUR

V súvislosti s využiteľnosťou programového rozpočtu možno identifikovať niekoľko prínosov (dôraz na výsledky, vyššia transparentnosť a zrozumiteľnosť rozpočtu a pod.), ktoré majú prispieť k vyššej kvalite plánovania finančných prostriedkov, no i pár obmedzení (riziko formalizmu, administratívna náročnosť a pod.)², ktoré naplnenie tohto cieľa sťažujú

² Podrobnejšie napr. KNEŽOVÁ, J.2008. *Prínosy a obmedzenia programového rozpočtovania v územnej samospráve na Slovensku*. [on line] In: XII.mezinárodní kolokvium o regionálnych viedach : zborník príspevků z kolokvia, Bořetice 17.-19. června 2009. - Brno : Masarykova univerzita, 2009. ISBN 9788021048836. - S. 129-138. Dostupné na internete:

<http://is.muni.cz/do/1456/soubory/katedry/kres/4884317/Sbornik_2009.pdf>

Každopádne možno skonštatovať, že zavedenie programového rozpočtu zmenilo spôsob zobrazovania finančného plánu a je veľmi dôležité, aby napriek mnohým nedostatkom tohto spôsobu rozpočtovania využívalo vedenie samosprávy jeho pozitívne efekty pre zabezpečenie dynamickejšieho rozvoja územia.

V rámci príkladov nových plánov možno uviesť napr. tvorbu marketingových plánov. Tie súvisia so zmeneným konkurenčným prostredím samosprávy a predstavujú nový priestor pre využitie ich kreatívneho potenciálu. Marketing územnej samosprávy je spätý aj s pojmom marketing územia. Marketing územia je podľa Vaňovej (2004) nástrojom plánovania, riadenia a rozhodovania. Predstavuje súvislý, spoločenský, riadiaci a na zmeny sa orientujúci proces, ktorý poskytuje možnosť účelnejšie vplyvať na rozvoj územia vytváraním súladu medzi dopytom na trhu a ponukou územia na základe využitia špecifických marketingových metód a nástrojov, ktoré vychádzajú z komerčne orientovaného marketingu, ale zohľadňujú špecifiká rozvoja a riadenia územných celkov.

Základným nástrojom je marketingový plán obce/VÚC. Charakteristickou črtou marketingu je predovšetkým jeho orientácia na klienta a uspokojenie jeho potrieb. V prípade marketingových plánov územia sa však skôr využíva pojem „cieľová skupina“, ktorou môžu byť obyvatelia (jednotlivci, domácnosti, podnikatelia) iné osoby (turisti, investori) alebo inštitúcie (banky, firmy, školy) a pod. Úlohou marketingu je skúmať a analyzovať ich potreby, predvídať zmeny v ich preferenciách, zvyšovať úžitok ponuky služieb, tvoriť a posilňovať pozitívny imidž územia a jeho častí, zvyšovať atraktivnosť a konkurencieschopnosť obcí a regiónu v kontexte celkových zmien. (Balážová – Papcunová, 2008. s. 38). Marketingové plánovanie ako kreatívny proces tak môže ponúknuť iný, no užitočný pohľad na postavenie a činnosti samosprávy pri starostlivosti o všestranný rozvoj spravovaného územia.

Iného charakteru je posledný plán, na ktorý v rámci tejto skupiny poukážeme, a to konkrétne Komunitný plán sociálnych služieb. Ten je jasným dôkazom toho, ako decentralizácia kompetencií kladie priamo vyššie nároky na plánovacie procesy v samospráve. V oblasti sociálnych vecí, priniesol v roku 2009 najvýznamnejšie zmeny zák. NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Jeho prijatím bola posilnená zodpovednosť obcí, miest a VÚC za poskytovanie sociálnych služieb. Zákon okrem vymedzenia novej terminológie, postupov a procesov pri poskytovaní sociálnych služieb zaviedol povinnosť vypracovávať tzv. záväzné komunitné plány sociálnych služieb (KPSS) vo svojich územných obvodoch tak, aby pokrývali celú škálu potrebných služieb a kapacitne postačovali pokryť potreby. Napriek tomu, že sa očakáva, že táto legislatívna úprava prejde ešte určitými zmenami, plánovacej povinnosti by sa dotknúť nemala. Vytvorenie týchto plánov v praxi však postupne odkrýva veľkú poddimenzovanosť služieb v tejto oblasti, nedostatočné kapacity a formuluje naliehavé výzvy do budúcnosti.

Zdôraznenie potreby strategického plánovania

PHSR obce a VÚC sú v zákone definované jednoznačne ako *strednodobé* rozvojové dokumenty. Podobne zák. NR SR č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších zmien a doplnkov v § 9. ods. 1 definuje viacročný rozpočet ako *strednodobý* ekonomický nástroj finančnej politiky obce alebo vyššieho územného celku, v ktorom sú v rámci ich pôsobnosti vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov najmenej na tri rozpočtové roky. Celkovo možno skonštatovať, že sa v procese plánovania územnej samosprávy čoraz intenzívnejšie zdôrazňuje strednodobá až dlhodobá rozpočtová

prognóza. Posilnenie plánovania v týchto horizontoch má okrem iného za cieľ aspoň do určitej miery nastaviť kontinuitu vývoja samosprávy, ktorý je po zmenách vo voľbách každé štyri roky prehodnocovaný. Zmyslom je, aby sa nadväzovalo na pozitívne trendy, a aby rozvojové procesy netrpeli príliš dramatickými zmenami častokrát skôr politického ako odborného či účelového charakteru.

V súlade s posilňovaním strategického horizontu v plánovaní sa v územnej samospráve začína v súčasnosti udomáčať pojem „rozvojové dokumenty“, kde sa okrem tých najhlavnejších, ktorými sú územný plán a PHSR (príp. aj viacročný programový rozpočet) začínajú zahŕňať aj ďalšie strategicky orientované plány ako napr. koncepcia rozvoja školstva, koncepcia rozvoja cestovného ruchu a pod. Tie síce majú svoje východisko v PHSR, ale často sú pre potreby lepšej prognózy konkretizované rozvojové aktivity aj v týchto osobitných dokumentoch.

Nové prístupy k procesu plánovania

Celkové riadenie samosprávy, plánovanie nevynímajúc, je v súčasnosti veľmi silne konfrontované s koncepciou New Public Managementu, ktorá sa zaoberá možnosťou využitia postupov a metód zo súkromného sektora do verejnej správy v závislosti na rešpektovaní jej špecifik. Ide predovšetkým o nový štýl uvažovania, obsahujúci aj mnohé praktické nástroje, ktoré sú adaptované na podmienky verejnej správy (Total Quality Management, Common Assessment Framework, Balanced Scorecard, benchmarking, outsourcing a pod.). Existuje mnoho dimenzií riadenia, ktoré boli donedávna spájané skôr s podnikateľským prostredím, avšak dnes sú otázky spojené s konkurencieschopnosťou, vyššou kvalitou služieb, klientským prístupom, nárokmi na profesionálny výkon či intenzívnym tlakom na vyššiu efektívnosť v hospodárení so zdrojmi aktuálnymi otázkami aj pre verejnú správu. Koncepcie New Public Managementu je podľa väčšiny autorov založená na niekoľkých kľúčových tézach. Ide predovšetkým o orientáciu na

- dôsledky, výsledky a výstupy činnosti verejnej správy a ich hodnotenie,
- klientov a ich spokojnosť, čo súvisí s procesmi profesionalizácie a modernizácie a
- náklady spojené s výkonom služieb, aby sa zabezpečila vyššia efektívnosť a transparentnosť vo verejnej správe.

Prenášanie prvkov zo súkromného sektora môžeme v prvom rade pozorovať v meniacej sa terminológii vo verejnej správe. Občanov nazývame klientmi, orgány obce manažmentom obce, E-biznis je nasledovaný zavádzaním E-government a pod. Tieto prístupy veľmi silne ovplyvnili aj charakter plánovacích procesov v územnej samospráve.

Jedným z najmarkantnejších príkladov je metodika programového rozpočtovania, ktorej základ je spätý s rozpočtovaním, ktoré sa štandardne využíva v súkromnom sektore. Patrí medzi typy rozpočtovania, ktoré označujeme ako rozpočtovanie orientované na výsledky.³ Ako už bolo spomenuté, programový rozpočet kladie hlavný dôraz na prezentovanie výsledkov a výstupov samosprávy, k čomu sa využívajú tzv. merateľné ukazovatele. Merateľné ukazovatele sú nástroje prostredníctvom ktorých meriame pokrok pri plnení cieľa a mali by slúžiť ako objektivizované indikátory kvality finančného hospodárenia. Vzhľadom však na fakt, že v prípade územnej samosprávy je výstupy a výsledky veľmi ťažko kvantifikovať (na rozdiel od podnikateľskej sféry), predstavuje formulácia merateľných ukazovateľov (príp. ich formalizácia) jeden z najvýznamnejších problémov v tomto spôsobe plánovania financií v samospráve.

³ Podrobnejšie napr. v KNEŽOVÁ, J. – VÝROSTOVÁ, E. (2008). *Moderné metódy rozpočtovania vo verejnej správe ako súčasť reformy riadenia verejných financií v SR*. In: Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. Prešov: KM-System, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-85357-06-6. s.283-318.

Inými príkladmi môže byť zmena komunikácie plánov prostredníctvom informačno-komunikačných technológií. Býva dobrým pravidlom, že obce aj VÚC zverejňujú v súčasnosti svoje plány (napr. PHSR, rozpočty a pod.) na web stránkach, dokonca vznikajú aj špeciálne orientované web stránky ako napr. <<http://www.uzemneplany.sk>> a pod, dobrovoľné vytváranie marketingových plánov je zas príkladom plánov typických pre podnikateľskú sféru.

V rámci procesu zostavovania plánu sa čoraz intenzívnejšie využíva participatívny prístup k plánovaniu, kedy sa do procesu plánovania zapája čoraz väčšie množstvo relevantných socio-ekonomických partnerov (občania, podnikatelia, odborníci, experti a pod.) a stáva sa taj štandardom pre tvorbu rozvojových dokumentov. Typickým príkladom je tvorba PHSR, kedy napr. v meste Bardejov sa na tvorbe PHSR podieľalo cca 40 reprezentantov bardejovských podnikov, škôl, úradov, inštitúcií a zástupcov samosprávy, aby spoločne vytvorili Komisiu pre strategický rozvoj. Táto komisia bolo špecificky vytvorená za účelom spracovania Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Bardejov a jej úlohou bolo vytvoriť taký plán, ktorý by bol založený hlavne na aktivovaní vnútorných zdrojov a viedol podpore ďalšieho rastu miestnej ekonomiky. (PHSR mesta Bardejov, 2004).

Potreba integrovaného plánovania

Plánovanie prinesie žiadané efekty iba za podmienky, že všetky plány budú vzájomne zladené a nebudú si odporovať. Konečným poslaním tvorby takej zladenej sústavy plánov je, aby plány vo svojom harmonickom celku vytvárali integrovaný plánovací systém pre dosiahnutie základného cieľu. V súčasnosti je územná samospráva konfrontovaná s množstvom nových druhov plánov, s novými metodikami ich tvorby a tak je na mieste obava, nakoľko je priestor v praxi na ich vzájomné zosúladovanie.

Integrované plánovanie znamená, že pri tvorbe sústavy plánov uplatňujeme tzv. systémové hľadisko. Jednotlivé plány musia byť harmonizované v týchto dimenziách:

- *vertikálna dimenzia*, ktorá pomáha zladovať plány z hľadiska hierarchickej úrovne, kedy akčné operatívne plány by mali vychádzať s taktických a tie zo strategických plánov,
- *horizontálna dimenzia* zdôrazňuje, že zvolené stratégie v jednotlivých funkčných špecializovaných oblastiach by si nemali odporovať a negovať sa navzájom,
- *časová dimenzia* upriamuje pozornosť na zosúladenie z hľadiska času (Vodáček-Vodáčková, 2008).

Praktickú aplikáciu integrovaného plánovania možno vidieť pri analýze rozvojových dokumentov obcí a VÚC. Za základné rozvojové dokumenty územnej samosprávy možno považovať územný plán a PHSR vo veľmi úzkej spojitosti s viacročným programovým rozpočtom.

Z hľadiska rozvoja územia (priestoru) sa v podmienkach SR prelínajú dva relatívne samostatné systémy plánovania.

- plánovanie podpory regionálneho rozvoja, ktoré je zamerané na plánovanie hospodárskeho a sociálneho rozvoja (na obecnej/komunálnej i regionálnej úrovni) – jeho výsledkom je PHSR obce/VÚC,
- územné plánovanie, ktoré je zamerané na priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia a je teda základným nástrojom územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie - je výsledkom je územný plán (Výrostová, 2010, s. 260).

Prepojenosť územných plánov s PHSR predpokladá samotná legislatíva, keď v § 7, 8, ods. 1 zák. č. NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja uvádza, že PHSR obce/VÚC musí byť vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie

obce/regiónu. Z uvedeného je zrejmé, že zosúladienie týchto dvoch dokumentov je v súlade s logikou horizontálnej dimenzie nevyhnutné. Podobnú paralelu môžeme nájsť medzi PHSR a viacročným programovým rozpočtom. Ak strategický plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja formuluje a vytyčuje priority, rozpočet je nástroj, prostredníctvom ktorého by sa mali tieto priority naplňať. V procese implementácie programového rozpočtovania je dôležité zdôrazniť fakt, že nemožno mať nadefinované a prijaté strategické plány niekedy aj v podobe všeobecne záväzných nariadení a výdavkovú politiku smerovať do oblastí odlišných od týchto strategických plánov. Tento stav môže nastávať hlavne pri častých úpravách rozpočtu v priebehu jeho realizácie. Ciele definované v programovom rozpočte by nemali byť v rozpore s cieľmi definovanými v strategickom pláne, napriek tomu, že koncepcie v PHSR môžu byť definované širšie. Programový rozpočet splní očakávania, ktoré sú naň kladené iba vtedy, ak bude zasadený do reálnej pozície obce v súlade už s existujúcimi prijatými východiskami rozvoja.

Napriek tomu, možno pri integráciu týchto rozvojových dokumentov formulovať niekoľko bariér (Šteiner a kol, 2010)

- plány podliehajúce inej legislatíve,
- častokrát sú v praxi spracovávané nezávisle od seba,
- zároveň bývajú rôzne časovo ohraničené (môže dochádzať k narúšaniu časovej dimenzie) a sú
- nerovnakou formou i právnou silou schvaľované.

Zaujímavý postreh uvádzajú (Šteiner a kol, 2010) aj ohľadne uplatnenia vertikálnej dimenzie, keď napr. v zmysle programy rozvoja obcí len „zohľadňujú“ priority a ciele programu rozvoja kraja, ale musia byť, tak ako aj program kraja, v súlade s rozvojovou stratégiou štátu.

Dôležitosť tvorby rozvojových dokumentov v integrovanom prístupe dokumentujú aj prípady, kedy dochádza k zmenám organizačnej štruktúry na úradoch samosprávy v tom zmysle, aby dochádzalo k harmonizácii rozvojových plánov. Príkladom toho môže byť vznik Útvaru rozvoja mesta, ktorý spadá priamo pod prednostu mestského úradu v Spišskej Novej Vsi, ktorého jednou z hlavných úloh je zabezpečenie činností zameraných na rozvoj mesta v oblastiach plánovania a zároveň integrácia týchto rozvojových činností a pod. (Organizačný poriadok mestského úradu v Spišskej novej Vsi, 2008).

Záver

Decentralizácia širokého portfólia kompetencií, dynamické zmeny vo vonkajšom i vnútornom prostredí územnej samosprávy, no najmä jej úloha starať sa o všestranný rozvoj spravovaného územia vplývajú na charakter plánovacích procesov v obciach aj vyšších územných celkoch. V príspevku boli analyzované súčasné trendy a špecifiká plánovania v územnej samospráve prostredníctvom príkladov z vybraných druhov plánov. Pozornosť bola zameraná na vznik nových typov plánov, zdôraznenie potreby strategického plánovania, prezentovanie nových prístupov k procesu plánovania a zvýrazneniu potreby integrovaného systému plánov. Samotný proces plánovania možno označiť za kreatívny proces, v rámci ktorého dochádza k vytyčovaniu budúcich smerov rozvoja a cieľov a formovania alternatív na dosiahnutie týchto cieľov. Obecná a regionálna samospráva je v súčasnosti konfrontovaná s novými úlohami v prípade skvalitňovania svojich plánovacích procesov. V tejto súvislosti by mala byť schopná využiť svoj potenciál k tvorbe efektívneho (reálneho, priebežne aktualizovaného a harmonizovaného) systému plánovania, ktorý by sa spolu s inými nástrojmi stal prostriedkom slúžiacim k naplneniu jej poslania. Využiť tieto pozitívne efekty však možno iba vtedy, ak nie sú plány iba formálne dokumenty, ktorými sme splnili zákonnú povinnosť.

Príspevok je súčasťou riešenia VEGA grantu č. 1/0833/10.

Resumé

The paper deals with the planning processes in local and regional self-government in the context of reform changes. Decentralization of competences and finances, new challenges from external and internal environment and the main role of municipalities and regions to care for complex (all-embracing) development of their territory and demands of habitants have a big influence on planning characteristic. In this paper we discuss some selected trends and specifics of planning processes that are typical in local and regional self-government nowadays. We focus on new types of plans (program of economic and social development, program budget, marketing plan, plan of social services etc.), strategic and long term planning, new approaches in planning processes and the necessity of integrated planning system.

Použité zdroje:

- BALÁŽOVÁ, E. – PAPCUNOVÁ, V. 2008. *Manažment samospráv*. Nitra: Municipalia, a.s., ISBN 978-80-552-0045-3
- KAZDA, R.- SLOBODA, D. 2006. *Perspektívy slovenského vidieka*. [on line] In: Revue politika , č. 6-7, Brno: Centra pro studium demokracie a kultury, ISSN 1803-8468 [cit. 23.10.2010] Dostupné na internete: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/450/perspektivy-slovenskeho-vidieka>>
- KNEŽOVÁ, J.2008. *Prínosy a obmedzenia programového rozpočtovania v územnej samospráve na Slovensku*. [on line] In: XII.mezinárodní kolokvium o regionálních vědách : sborník příspěvků z kolokvia, Bořetice 17.-19. června 2009. - Brno : Masarykova univerzita, 2009. ISBN 9788021048836. - S. 129-138. Dostupné na internete: <http://is.muni.cz/do/1456/soubory/katedry/kres/4884317/Sbornik_2009.pdf>
- KRUNKOVÁ, A. 2009. Účast' občanov na územnej samospráve. In: Územná samospráva : spravodajca. - ISSN 1336-6475. - Roč. 5, č. 3 (2009), s. 12-14.
- MAJTÁN, M a kol. 2005. *Manažment*. Bratislava: Sprint vfra, ISBN 80-89085-17
- NIŽŇANSKÝ, V. A KOL. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí*. [on line] [cit. 22.10.2010] Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/subory/Model_komun__lnej_reformy_na_Slovensku.pdf>
- Organizačný poriadok mestského úradu v Spišskej novej Vsi. 2008.*[online] [cit. 16.10.2010] Dostupné na internete: <http://www.spiskanovaves.eu/fileadmin/snv/user_upload/editor/editor1/dokumenty/Organizacny_poriadok_2008_Zaborska.pdf>
- Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy. 2008.* [online] MF SR [cit. 16.04.2009] Dostupné na internete:<http://www.finance.gov.sk/Documents/1_Adresar_redaktorov/Mrazikova_J/prog_r_ozpocetovanie_us/informacne_mat/manual.rtf>
- Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Bardejov. 2004.* [online] [cit. 16.10.2010] Dostupné na internete: <http://www.mubj.sk/html/ur_tabul/rozvoj_dokumenty/koncepcie/koncepcie.html>
- ROBBINS, P.S. – COULTER, M. 2004. *Management*. Praha: Grada Publishing.s.r.o., 2004. 600 s. ISBN 80-247-0495-1
- ŠTEINER, A. a KOL. 2009. *Dobré spravovanie rozvoja regiónov – výzva pre Slovensko*. Košice: Karpatský rozvojový inštitút, ISBN 978-80-970368-0-5

VAŇOVÁ, A. 2004. *Marketing územia ako dôležitý nástroj plánovania a rozhodovania. Významným faktorom rozvoja je človek.* [on line] In: Verejná správa, č. 19 [cit. 22.10.2010] Dostupné na internete: <<http://www.civil.gov.sk/archiv/CASOPIS/2004/19/1922ma.htm>>

VODÁČEK, L.- VODÁČKOVÁ, O. 2006. *Moderní management v teorii a praxi.* Praha: Management Press, 2006.293 s. ISBN 80-7261-143-7

VÝROSTOVÁ, E. 2010. *Regionálna ekonomika a rozvoj.* Bratislava: Iura Edition. ISBN 978-80-8078-361-7

ŽÁRSKA, E. 2007. *Komunálna ekonomika a politika.* Bratislava: Ekonóm, ISBN 978 – 80 – 225 – 2293 – 9

Zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch v znení neskorších zmien a doplnkov

Zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja

Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších zmien a doplnkov

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov

Adresa autorky:

PhDr. Jana Knežová

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66
P.O.Box C-2
041 32 Košice
tel.: 00421-55-788 36 41
e-mail: jana.knezova@upjs.sk