

Strategické plánovanie – väzby s územným plánovaním

Jaroslav Coplák

Strategické plánovanie sa od začiatku deväťdesiatych rokov 20. storočia vo vyspelých krajinách etablovalo aj v neziskovom sektore a v komunálnej praxi. S istým časovým odstupom, v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, sa stalo súčasťou aj nášho plánovacieho systému – zavedením programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, popri tradičnom územnom plánovaní. V súčasnosti už má väčšina obcí spracované takéto dokumenty, často sú však považované za formalitu a chýba im pochopenie samotných princípov a procesu strategického plánovania.

Meniac sa spoločensko-ekonomicke podmienky kladú nové nároky na podobu priestorovo-relevantného plánovania¹ a sú sústruňne sumarizované v nasledujúcom texte. V zásade sú globálneho rázu, hoci niektoré majú v našich podmienkach osobitnú naliehavosť.

Riešenie problémov územia by sa malo riadiť nejakou dlhodobejšou rámcovou víziou. Na druhej strane je potrebná istá flexibilita, ktorá znamená možnosť prispôsobovania plánov a uskutočňovania zmien v nich, ak sa zmenia podmienky ich realizácie alebo okolnosti, za akých boli vytvorené. To je nevyhnutné zvlášť vzhľadom na aktuálny a budúci vývoj, ktorý sa vyznačuje vysokou mierou neistoty, preto dlhodobý plán môže byť len rámcem – sústavou cieľov, priorit a podmienok, a nie podrobňím návrhom riešenia, ku ktorému v minulosti inklinovali územné plány, najmä pokial ide o technické stránky riešenia. Územné plánovanie túto požiadavku reflektovalo presunom ťažiska na regulačnú dimenziu, ktorá umožňuje flexibilitu v rozhodovaní v rámci „mantinelov“ stanovených regulačími.

Pri realizácii zámerov nemôže byť plánovanie úspešné bez operatívneho aspektu. Jeho princíp spočíva jednak v napĺňaní podmienky flexibility plánovacích postupov a tiež v posilnení implementačnej úrovne plánovania výraznejšou orientáciou na prax

a konkrétné projekty. Približovanie plánovania praxi a realizácii robí rozhodujúcim proces plánovania, nie jeho výstup. Až tak plánovanie nadobúda ráz kontinuálnej činnosti.

Plánovanie sa stáva čoraz komplexnejšou činnosťou. Dôraz na kvalitatívne aspekty plánovania a potreba zaoberať sa okrem riešení územno-technických otázok aj sociálnymi, ekonomickými a ekologickými otázkami vyúsťuje do požiadaviek na väčšiu integráciu plánovacích aktivít, čo je náročné na koordináciu. Treba si uvedomiť, že nie všetky problémy v území možno riešiť umiestnením stavby alebo vyčlenením plochy. Dnešné mesto do značnej miery determinujú nefyzické fenomény – procesy, silové polia, dostredivé a odstredivé sily, preto pri plánovaní sa dnes už nemožno zameriavať na expanziu, extenzívny plošný rozvoj a nevenovať pozornosť existujúcej štruktúre, vzťahom a javom.²

Prax ukazuje, že plány koncipované zhora nie sú efektívne, lebo sa s nimi nemá kto stotožniť. Participácia je jedinou cestou, ako dosiahnuť, aby sa plán stal čo najširším konsenzom. Predpokladá zainteresovanie súčasných aj potenciálnych užívateľov územia na princípoch demokratickej spolupráce, vo vzájomnom partnerstve, a to v procese plánovania aj pri dosahovaní spoločne dohodnutých cieľov.

Od deväťdesiatych rokov 20. storočia sa u nás územné plánovanie profiluje primárne cez svoju regulačnú funkciu spočívajúcu v stanovovaní rámcov rozvoja. Investície v trhovom hospodárstve neprichádzajú samy od seba a územný plán sám, len prostredníctvom svojej regulačnej funkcie nedokáže priamo podporovať rozvoj územia. V konkurenčnom prostredí je potrebné aj aktívne podporovať žiaduci rozvoj a mobilizovať vnútorné potenciály územia. Čoraz väčší význam sa prikladá komunikácii s užívateľmi územia, aj tými potenciálnymi, hľadajúc diferencované spôsoby, ako ich osloviť.

2. Strategické plánovanie – vývoj, princípy a jeho význam pre obce a mestá

2.1 Vývoj strategického plánovania

Počiatky strategického plánovania, rovnako ako pojmy stratégia a taktika, sú spojené s vojenskou oblasťou. Myšlienky strategického plánovania boli známe už antickým vojvodcom, použil ich Napoleon a boli aplikované aj v druhej svetovej vojne. Neskôr, od päťdesiatych rokov 20. storočia, sa etablovali v komerčnom sektore a strategické plánovanie sa stalo jedným z hlavných pilierov teoretických koncepcíí a praxe manažmentu a marketingu.

V sedemdesiatych rokoch 20. storočia sa začína uvažovať o možnostiach rozšírenia manažérskych metód na nevýrobné služby a neziskový sektor. Do tohto obdobia sa datuje aj jeden z priekopníckych počinov, ktorý podnikol Ústav medzinárodného výskumu Stanford – realizácia programu manažmentu amerických metropol. Koncepcným východiskom sa stali postupy strategického plánovania.³ V priebehu osemdesiatych rokov sa strategické plánovanie stalo stabilným základom plánovacích aktivít na lokálnej úrovni a štandardným postupom pri koncipovaní rozvoja miest, najmä v USA a vo Veľkej Británii. Ako uvádzá Tostics, počiatky využitia strategického prístupu sa spájajú s rastúcou potrebou integrovaného plánovania a ďalšími globálnymi spoločensko-ekonomickými zmenami.⁴ Koncom 20. storočia sa strategickému plánovaniu dostalo ďalšej podpory v súvislosti s koncepciou udržateľného rozvoje pri implementácii Miestnej Agendy 21.

Oproti fyzickému (územnému) plánovaniu, ktorého moderné dejiny siahajú na začiatok 20. storočia a po druhej svetovej vojne sa stalo celosvetovo používaným systémom plánovania, je teda strategické plánovanie v urbánom priestore podstatne mladšie.

Strategické plánovanie mesta/obce sa líši od plánovania súkromných podnikov nielen cieľmi, ale aj predmetom záujmu, ktorý je podstatne zložitejší, mieša sa tu viac rôznych záujmov a prebieha v ním veľký počet procesov. Obce sú absolútne viazané na určitú lokalitu s danými prírodnými špecifickami, historiou a sociálno-demografickými charakteristikami – nemôžu sa preto presídiť za lepšími podmienkami tak ako podnik.⁵

2.2 Princípy strategického plánovania

Dodržanie základných princípov strategického plánovania je predpokladom, že výsledný plánovací výstup bude skutočným strategickým plánom s úžitkovou hodnotou pre obec. Strategický plán a proces smerujúci k jeho vytvoreniu by mal splňať nasledujúce princípy – voľne podľa:⁶

a. usilovať sa o komplexný prístup a ucelené pochopenie kontextu

Postupne sa ustaľuje podoba strategického plánu ako komplexného dokumentu, integrujúceho rozvoj fyzických štruktúr so sociálnymi, ekonomickými a ďalšími otázkami. Holistický pohľad poskytuje ucelené pochopenie kontextu, vďaka čomu možno lepšie postrehnúť súvislosti niektorých problémov, ako keby sme ich posudzovali len z jedného hľadiska.

b. dosiahnuť konsenzus miestnej komunity a expertov

K všeobecne prijímanému konsenzu možno dospieť len otvorením plánovacieho procesu verejnosti. Klúčovým faktorom úspechu je zaangažovanie miestnych aktérov, nositeľov miestnych znalostí. Od nich sa očakáva, že sa budú aktívne podieľať na rozhodovaní o budúcom rozvoji a jeho implementácii. Cieľom je získať podporu zo strany týchto aktérov, a tým aj zdroje, ktorími disponujú, a ktoré sú pre úspešnú implementáciu stratégie nevyhnutné. Ide vlastne o princíp partnerstva medzi miestnymi aktérmi (verejnosťou), politickou reprezentáciou (vedenie obce) a expertmi rozličných profesíí.

c. koncentrovať záujem na priority a prioritné oblasti

Aj keď je strategický plán komplexným dokumentom, nemôže sa pokúsať podrobne obsiahnuť všetky problémy. Podstatné je vybrať tie problémové okruhy, ktoré sú v danom prípade klúčové.⁷ Strategické plánovanie sa pokúša racionalizovať plánovací proces a jasne ho nasmerovať na konkrétné ciele.

d. prinášať dlhodobú víziu rozvoja

V aplikačnej rovine sídelných systémov sa ako dlhodobý plánovač horizont strategického plánovania uvádzá obdobie minimálne 10 rokov, podľa niektorých zdrojov je optimálnych 15 – 20 rokov. Len v tomto časovom úseku možno uvažovať koncepcne o budúcnosti obce. V každom prípade má presahovať dĺžku volebného obdobia (4 roky), ako aj cyklus šestročných programových období EÚ.

e. zaoberať sa možnosťami realizácie cieľov

Aby strategické plánovanie nebolo len nerealistickou fikciou, musí popri dlhodobej vízii rozvoja sledovať aj strednodobé ciele. Nemôže fungovať bez úzkeho prepojenia na mechanizmy a nástroje na jeho uskutočnenie v blízkej budúcnosti, ktoré spadajú do operatívnej úrovne plánovania.

f. cyklickosť a flexibilita

Dlhodobá povaha cieľov sledovaných strategickým plánovaním znamená veľkú mieru neurčnosti a rizík, ktoré nemožno všetky vopred predvídať. Strategické plánovanie môže plniť svoj účel

len vtedy, ak bude schopné reagovať na aktuálne zmeny východiskových podmienok. Je teda dôležité, aby systém zahrňal monitorovanie výsledkov a spätnú väzbu, prostredníctvom ktorej sa bude aktualizovať.

3. Prepojenie strategického plánovania s územným plánovaním

3.1 Vzájomné postavenie a odlišnosti územného plánovania a strategického plánovania

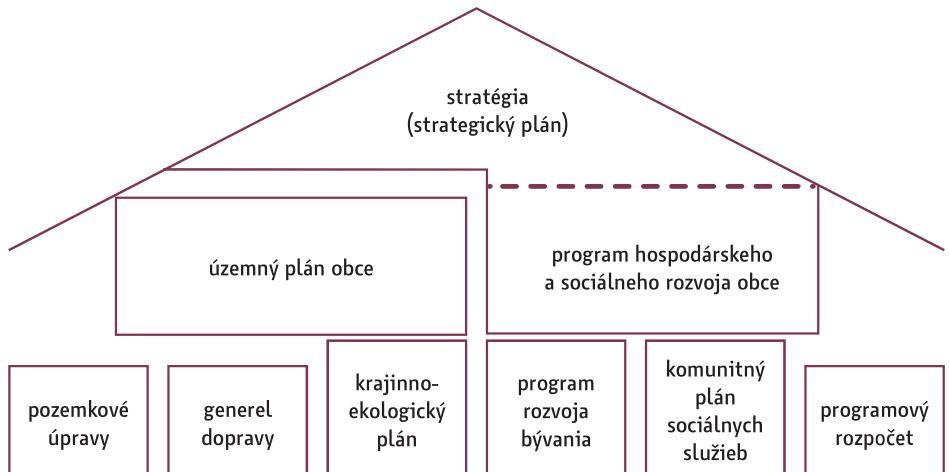
Význam a princípy strategického plánovania v podmienkach územných samospráv nemožno pochopiť bez jeho porovnania s územným plánovaním, bez uvedomenia si, čo nové toto plánovanie prináša a ktoré prvky sú už obsiahnuté v územnom plánovaní. V ďalšom porovnávaní sa sústreďujeme na miestnu úroveň, kde ekvivalentom strategickému plánu obce je územný plán obce.

Obidva druhy plánovania sa odlišujú v samotnej filozofii prístupu k riešeniu problémov, čo sa odráža v rôznych metódach a v zábere riešených problémov. Územné plány a programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí reprezentujú rôzne plánovacie systémy a v rámci nich plnia odlišné funkcie. Strategické plánovanie je súčasťou systému na podporu regionálneho rozvoja, zahŕňajúceho rôzne druhy nástrojov. Územnoplánovacia dokumentácia je podkladom pre rozhodovanie o činnostach a stavebných aktivitách v území. Svojimi odlišnosťami teda predstavujú navzájom komplementárne princípy. Odlišnosti územného plánovania a strategického plánovania ilustruje obrázok 2 a podrobnejšie o nich pojednávame v ďalšom teste.

3.2 Komplementárne vlastnosti územného plánovania a strategického plánovania

3.2.1 Regulácia a proaktívne prístupy

Územné plánovanie sa vyznačuje zdôrazňovaním regulačnej dimenzie, čo deklaruje aj doterajší stavebný zákon v § 2: „Územné plánovanie ... určuje regulatívny priestorového usporiadania územia a funkčného využívania územia...“ Kedže územné plánovanie pôsobí v podmienkach trhového hospodárstva, kde väčšina investícií v rozvoji územia je súkromných, namiesto ideálneho cieľového stavu môže len vymedziť isté rámce a pravidlá.⁸ Oproti pôvodnej alokačnej funkcií územného plánovania, spočívajúcej v rozmiestňovaní investícií a konkrétnych stavieb, ide o zreteľný posun. V súčasnosti je aktuálnou otázkou miery regulácie – aby pravidlá, čiže regulatívny, boli dostatočne otvorené a umožňovali potrebnú flexibilitu (toleranciu) a na druhej strane, aby plnili svoju primárnu reguláčnu funkciu. Príliš tvrdý a prerregulovaný plán odráža investorov, brzdí aj užitočné rozvojové zámery.



1 | Postavenie strategického plánovania v kontexte plánovacích činností na miestnej úrovni. Autor: Jaroslav Coplák, 2014

a následnými zmenami územného plánu vzniká riziko narušenia konsistentnosti koncepcie. Príliš veľa a podrobnejších pravidiel je niekedy prejavom odbornej neschopnosti abstrahovať a redukovať koncepciu na jej základné princípy, ako tvrdí Bohumil Kováč.⁹

Pri tvorbe územného plánu by sa mali vopred premyslieť všetky možné dôsledky jednotlivých regulačných prvkov a zrieť sa tých, ktoré nemôžu významou mierou prispieť k uskutočneniu rozvojových cieľov alebo ich naplnenie dokonca stážujú, najmä vyhýbať sa nadmerne obmedzujúcim požiadavkám, hmlistým a neúplným regulatívom a ich náhodnému stanovovaniu „zo zvyku“ aj tam, kde to nie je nevyhnutné. Hlavné poslanie a umenie plánovania spočíva v hľadaní ciest, ako presadiť vyvážený, spravodlivý a udržateľný rozvoj bez nadmerných zásahov.

Ak majú všetky aktivity uskutočňované v súvislosti s usmerňovaním rozvoja územia výlučne regulatívny charakter a odohrávajú sa len v medziach najnutnejšieho minima vyžadovaného príslušnými legislatívnymi normami, výsledný efekt nebyva uspokojivý. Podľa Karla Maiera¹⁰ sa tak úloha územného plánovania posúva od žiaducej – čo sa pomocou plánov podarilo zmeniť, zlepšiť, do polohy, čomu (akým negatívnym) sa vďaka regulatívom podarilo zabrániť. Na obranu samotného územného plánovania treba povedať, že ako legislatívny nástroj sotva môže mať inú ako regulačnú funkciu. Plány by teda nemali ponechať trhovým silám voľné pole pôsobnosti, ale vedome a cieleno zužitkovať ich potenciál v procese rozvoja územia.

Urbánne systémy sa vyznačujú istými špecifickými črtami, ktoré vylučujú plné uplatnenie trhových princípov. Nemožno na ne aplikovať teórie o neobmedzenej autoregulačnej moci trhu – istá miera regulácie zo strany verejného sektora ostáva opodstatnená a nevyhnutná. Napríklad len skutočnosť, že trh nehnuteľností sa veľmi odlišuje od modelu „dokonalého trhu“ a pozemkový fond je v podstate

fixný, predstavujú legitímne dôvody na uplatňovanie regulácie.

Úlohu hlavného nástroja regulácie v území musí aj ďalej plniť územné plánovanie, aby bolo možné garantovať udržateľný a vyvážený rozvoj územia a kompenzovať nedokonalosti trhového mechanizmu. Je v záujme väčšiny brániť takému využívaniu územia, ktoré by prinášalo zisk len úzkemu okruhu ľudí a pritom by poškodzovalo iných občanov alebo celú spoločnosť. To je aj základný pilier etiky urbanizmu a plánovania.

Strategické plánovanie úlohu územného plánovania nespochybne, počíta s ňou aj ďalej s tým, že sa snaží doplniť ju o jemu vlastný aspekt motivácie a trhových vzťahov. Tým pomáha mobilizovať vnútorný potenciál územia, a tak môže vyvážiť regulačnú funkciu územného plánovania. Problém teda nestojí v polohe „regulácia verus stimulácia“, ale ide o to, viac sa zamýšľať nad otázkou, ako tieto dva základné princípy uviesť do rovnováhy. Ideálom je učiniť pre súkromný sektor atraktívnym taký rozvoj územia, ktorý je v súlade so všeobecne uznanými princípmi udržateľného rozvoja.

3.2.2 Tvrde a mäkké plánovacie nástroje

Proces územného plánovania, kompetencie, obsah a ďalšie náležitosti územných plánov sú legislatívne presne určené. V doterajšom stavebnom zákone sa územného plánovania týkajú § 1 – § 31. Podrobnejšie je obsah jednotlivých stupňov územnoplánovacej dokumentácie, územnoplánovacích podkladov a ich etapu vymedzený vo vyhláške č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii.

Vymedzenie strategického plánovania je v zákone č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja veľmi stručné a umožňuje značnú variabilitu a individualizáciu postupu. Na rozdiel od územného plánu, ktorý po schválení nadobúda ráz miestne a účelovo



2 | Hlavné odlišnosti územného plánovania a strategického plánovania. Autor: Jaroslav Coplák, 2014

vymedzeného zákona v území, nemá strategický plán v podobe programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja právnu vynútiteľnosť, aj keď ho tiež schvaľuje miestne zastupiteľstvo.

Takzvané formálne (obligatórne) nástroje plánovania, ktoré u nás reprezentuje systém územného plánovania, sú detailne upravené v legislatívnych normách. Vďaka svojej záväznosti sú územné plány nadálej najúčinnejším nástrojom kontroly a usmerňovania využitia územia, ktoré majú obce k dispozícii. Takáto podoba územného plánovania je, samozrejme, opodstatnená – jej nevyhnutnosť vyplýva z úlohy územného plánovania chrániť tie záujmy, ktoré by inak mali len malú šancu samy sa presadiť, ako aj zabrániť nežiaducemu a živelnému rozvoju. Obce tiež potrebujú záväzné plány, aby vymedzili priestor na jednoznačné rozhodovanie o využití územia a podmienkach uskutočnenia stavebných aktivít. Schválený územný plán poskytuje právnu istotu, akým spôsobom sa má využívať územie a má ráz lokálne platného zákona.¹¹ Územné plánovanie má u nás v otázkach rozvoja územia tradične silné postavenie a nie pochýb o opodstatnenosti jeho funkcie.

Výhodou strategických plánov je schopnosť pochávať priestor inovácií – samozdokonalovaniu a prispôsobovaniu meniacim sa podmienkam, čo zvyčajne neplatí o systéme vytvorenom zhora, ktorý na nové potreby reaguje až po dlhšom čase. Vďaka tomu sa vyznačujú (aspoň v porovnaní s územným plánovaním) istou „neuchopiteľnosťou“.

Všeobecne tendenciou najmä v zahraničí je konkultúra neformálnych prístupov v plánovaní a hnutí vznikajúcich „zdola“. Aj keď po vytvorenií legislatívneho rámca pre strategické sociálno-ekonomicke plánovanie už nemožno programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja zaradiť medzi neformálne plánovacie nástroje, predovšetkým pri riešení špecifických úloh zohrávajú tieto nástroje nezastupiteľnú úlohu tým, že umožňujú prispôsobenie a doplnenie

formálnych a príliš univerzalisticky koncipovaných plánovacích postupov.

V našich podmienkach bez dlhzej tradície strategického plánovania stručná legislatívna definícia programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja prináša aj problémy – môže ním byť akýkoľvek dokument, ktorý obsahuje akékoľvek návrhy nazvané cieľmi a opatreniami. Názory, že strategické plánovanie by malo byť podrobnejšie legislatívne regulované, sú čiastočne odrazom problémov pri jeho implementácii v domácej praxi, ale takýto krok by mohol byť na úkor ich pružnosti a inovatívneho potenciálu.

Najmä v posledných desaťročiach ide o celosvetový trend oslabovania technických prístupov k plánovaniu v zmysle štandardizovaných procedúr. Plánovanie skôr než riadiaci mechanizmus sa chápe ako nástroj inovácie v území.

3.2.3 Podrobné riešenie územia a orientácia na priority

Územný plán obce rieši všetky problémy a plochy v rámci riešeného územia (teda príslušného katastrálneho územia) rovnako, či ide o otázky prioritné, alebo menej dôležité. Z dôvodu jeho primárne regulačnej funkcie je to, samozrejme, nevyhnutné, lebo je potrebné jednoznačne určiť podmienky pre výstavbu a spôsob využitia na akejkoľvek parcele.

Princípom strategického plánu je sústredenie sa na priority. Z množstva problémových okruhov identifikuje tie, ktoré sú podľa dostupných informácií v danom prostredí kritické. Pre územné plánovanie strategický plán môže vyznačiť preferované smery politickej a finančnej podpory.

3.2.4 Fyzické a sociálno-ekonomicke plánovanie

Územné plánovanie vymedzuje fyzický priestor na činnosti. Je teda orientované na hmotné zložky územia, ktoré majú evidentný územný priemet a možno

ich graficky prezentovať „zakreslením do mapy“. V rámci tohto územno-technického zamerania je komplexné – zaoberá sa otázkami rozvoja bytovej výstavby, občianskej vybavenosti, technickou a dopravnou infraštruktúrou, otázkami životného prostredia. Nie všetky problémy v území sa však dajú riešiť umiestnením stavby, vyčlenením rozvojovej plochy alebo stanovením regulatívov.

Strategické plánovanie kvôli svojmu dominantnému uplatneniu v komerčnom sektore má väčšiu afinitu k ekonomickým a sociálnym otázkam rozvoja. Často sa preto používa pojem strategické sociálno-ekonomicke plánovanie a vyjadruje to aj názov „program hospodárskeho a sociálneho rozvoja“, ktorý bol zavedený v našej legislatíve. Tieto dokumenty sa zaoberajú aj kultúrnymi otázkami a organizačnými aspektmi verejnej správy, ktoré nie sú pokryté v územných plánoch. Existujú však aj oblasti, kde sa sféry záujmu prekrývajú a vzhľadom na rôzne prístupy k plánovaniu sa môžu vhodne dopĺňať, napríklad v oblasti investičných projektov.

3.2.5 Orientácia na plán a na proces plánovania

Územné plány regulujú využitie územia, navrhujú umiestnenie stavieb a nové funkčné plochy, ale nezaoberajú sa otázkami ich praktickej realizácie. V praxi je konečným produkтом územnoplánovacej činnosti dokument, ktorý sa jednorazovo vypracuje a schváli, nemožno teda hovoriť o sústavnej činnosti v právom zmysle slova. Aktualizácia územného plánu formou zmien a doplnkov je súčasťou, no ide o dlhší a administratívne pomerne náročný proces. Je poistikou, aby sa predišlo pozemkovej špekulácii, neudržateľnému rozvoju a nežiaducim environmentálnym vplyvom.

Strategické plánovanie reprezentuje odlišný, tzv. projektovo-orientovaný prístup. Vychádza z rámcovej vízie implementovanej postupne prostredníctvom

čiastkových projektov. Pokiaľ územný plán vymedzuje plochy, kde sa daný zámer (investičný projekt) má realizovať, strategický plán vo svojej implementačnej časti ho môže viac priblížiť praktickému uskutočneniu stanovením organizačného a finančného zabezpečenia realizácie, časového harmonogramu.

Strategický plán môže pomerne rýchlo reagovať na aktuálne zmeny východiskových podmienok. V procese jeho spracovania má výlučné kompetencie miestna samospráva, vďaka čomu je aktualizácia plánu jednoduchá a môže prispievať k požiadavke permanentnosti a cyklickosti plánovania.

3.3 Možnosti vzájomného prepojenia územného plánovania a strategického plánovania

Po zavedení strategického sociálno-ekonomickejho plánovania sa aktuálnou stáva otázka vzájomných vzťahov a väzieb oboch plánovacích systémov. Komplementárnosť, ako aj ich spoločné stýčné body poskytujú dôvody, aby sme sa zaoberali možnosťami ich vzájomnej koordinácie v jednotlivých procesných etapách. Tým možno eliminovať duplicitu, vyhnúť sa nedorozumeniam, znížiť obstarávacie náklady a zlepšiť celkovú efektívnosť plánovania.

Možné polohy vzájomného previazania územného plánovania so sústavou strategického plánovania názorne naznačuje obrázok 3. Podobné názory na túto otázkou prinášajú napríklad aj Karel Maier a Tomáš Sklenář.¹² Možnosti prepojenia ilustrujeme na miestnej úrovni, t. j. medzi územným plánom obce a programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce. Analogicky je možné aj prepojenie medzi územným plánom regiónu a programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja.

Prepojenie je najpotrebnejšie v etape formulácie cieľov. Ciele celkovej rozvojovej stratégie obce, najmä tie, ktoré sa týkajú rozvoja fyzického prostredia, by sa mali premietnuť do zadania územného plánu. Územný plán obce, podobne ako strategický plán, sa orientuje na dlhší časový horizont, je komplexný, aspoň v rámci svojho územno-technického zamerania. Aj v územnom pláne obce môže byť stratégia prítomná, no zväčša implicitne vyjadrená – ako myšlienka, vizia alebo koncepcia autora.

Územné plánovanie už v súčasnej podobe poskytuje istú mieru otvorenosti prostredníctvom nástroja ostatných podkladov (§ 7a stavebného zákona), ktoré môžu fungovať ako komunikačné rozhranie

umožňujúce prijímať myšlienky externých koncepcii.¹³ Touto cestou sa do územného plánu môžu premetať stratégie a rôzne odvetvové koncepcie.

Ďalšie potenciálne prepojenie sa črtá v rovine analýz. Územný plán môže zužitkovať analýzy uskutočnené počas prípravy strategického plánu, predovšetkým ekonomickej, trhové, sociálno-vedné a iné analýzy, ležiace mimo domény klasických urbanistických prieskumov. Analýzy fyzického prostredia, demografické a ekologické prieskumy zasa môžu poskytnúť dôležité informácie pre tvorbu stratégie.

Pre územné plánovanie môže byť veľmi užitočný operatívny aspekt strategického plánovania. Podľa zákona č. 528/2009 Z. z. program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce obsahuje aj programovú časť, v ktorej sú konkretizované postupy na dosahovanie cieľov stratégie. Vybrané kľúčové návrhy z územného plánu by sa rozpracovali v rámci plánu implementácie do podoby konkrétnych projektov, určili sa ich investičné náklady, zodpovedné subjekty, etapa realizácie, prípadne by sa preskúmala realizovateľnosť projektov.

V súčasnosti sa pripravuje nový stavebný zákon (zákon o územnom plánovaní a výstavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Niektoré z uvedených návrhov sú v ňom do istej miery zakomponované. Z hľadiska previazania stratégie a územného plánu bude mať potenciálne najväčší význam ustanovenie § 44, podľa ktorého Zadanie na spracovanie územného plánu obce má oproti doterajšej právnej úprave obsah rozšírený o strategický zámer rozvoja obce, o územné dosahy programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja.

V súvislosti s novým zákonom pripravovaná metodika územného plánu obce¹⁴ objasňuje rozsah zadania, ktoré bude pozostávať zo štyroch časťí: identifikačnej, strategickej, hodnotiacej a zadávacej. Strategická časť by mala obsahovať:

- a. výstup zo záväznej časti nadradenej územnoplánovacej dokumentácie
- b. výstup z nadradených rozvojových dokumentov a stratégii
- c. zhodnotenie priestorového priemetu odvetvových koncepcii, stratégii a známych zámerov na rozvoj územia
- d. stanovenie základnej vízie rozvoja a lokálnych špecifických cieľov pre rozvoj územia

Do územných plánov sa má ďalej zaviesť princíp strategického regulatívu (v koncepte a návrhu), ktorý má vychádzať priamo zo stratégie rozvoja a sledovať konkrétny špecifický cieľ (špecifickým cieľom sa v PHSR podľa oficiálnej metodiky rozumejú ciele druhého rádu).

Permanentnosť územnoplánovacej činnosti môže pripravovaný návrh stavebného zákona podporiť zavedením sústavnej aktualizácie informácií o stave územia (povinnosť obstarávať územnotechnické podklady). Budú trvalo získavané a bude priebežne udržiavaná ich aktuálnosť bez ohľadu na to, či sa práve pripravuje územný plán, alebo jeho zmeny a doplnky alebo nie. Zavedie sa aj informačný systém o územnom plánovaní a výstavbe, ktorý bude prístupný na internete vrátane samotných územnoplánovacích dokumentácií. Tým by sa zlepšila dostupnosť informácií nielen pre územnoplánovaciú činnosť, ale aj pre ďalšie plánovacie aktivity.

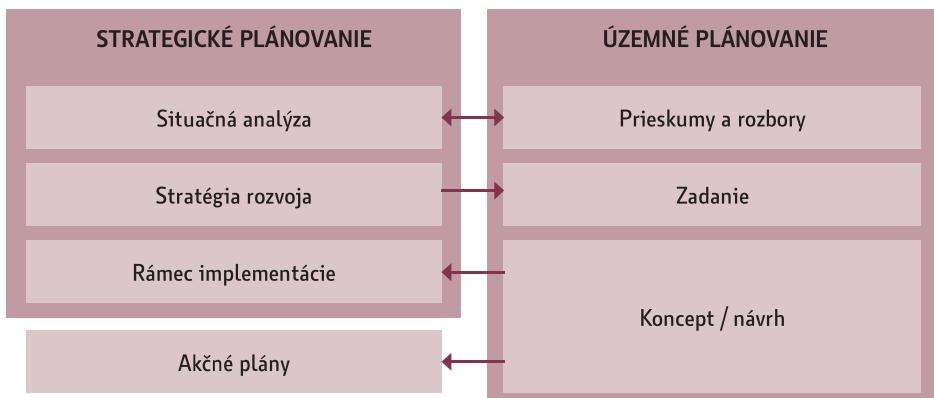
3.4 Koordinácia strategického plánu a územného plánu

Pre konzistentný rozvoj obce v dlhodobom časovom horizonte je nevyhnutné zabezpečiť nadväznosť oboch najvýznamnejších plánovacích dokumentov – strategického plánu i územného plánu obce. Ak na seba jednotlivé rozvojové dokumenty nenadväzujú, pôvodné myšlienky sa strácajú a následné praktické aktivity môžu byť náhodné a neúplné.

Istú nadväznosť oboch plánovacích sústav zaručuje už znenie zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja. V § 8 odsek 1 uvedeného zákona sa uvádzá, že PHSR má byť „vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce“.

Z uvedeného akoby vyplývalo, že ÚPN by mal byť nadradeným dokumentom. Predurčuje ho k tomu jeho záväznosť – územný plán obce, konkrétnie jeho záväzná časť, má ráz miestneho zákona. Strategickej ciele sa musia opierať o reálny rozvojový potenciál územia, ktorý je pomerne exaktne definovaný v územnom pláne. Na druhej strane, strategický plán, reprezentovaný programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja, kvôli svojmu komplexnému záberu má potenciál byť hlavným koordinujúcim dokumentom, zastrejujúcim plánovacie aktivity na komunálnej úrovni, ako ukazuje obrázok 1.

Ako sme už naznačili, ciele celkovej rozvojovej stratégie obce, najmä tie, ktoré sa týkajú rozvoja fyzického prostredia, by sa mali premietnuť do zadania



3 | Roviny žiaduceho prepojenia strategického plánovania a územného plánovania. Autor: Jaroslav Coplák, 2014

územného plánu, kde sú stanovené ciele a požiadavky na riešenie. To je, samozrejme, reálne v situácii, ak sa strategický plán spracúva v miernom predstihu pred územným plánom. V praxi tieto odporúčania môžu naraziť na skutočnosť, že mälokedy dôjde k takejto optimálnej časovej postupnosti. Keďže sa podľa platného stavebného zákona územné plány musia pravidelne, minimálne v štvorročných intervaloch aktualizovať, dodatočný „priemet“ stratégie do zmien a doplnkov územného plánu je uskutočniteľný.

V obciach, kde plánujú spracovať nový územnoplánovaciu dokumentáciu jednoznačne odporúčame, aby sa súčasne s procesom jej spracovania začali práce aj na novom programe hospodárskeho a sociálneho rozvoja alebo jeho aktualizácii. V ideálnom prípade sa v územnom pláne potvrdí existujúca stratégia a potrebné je len aktualizovať a spresniť implementačnú časť, zaradiť do nej nové projekty a aktivity, navrhnúť v územnom pláne. To nie je v zásade problém, lebo administratívna náročnosť zmien v PHSR je minimálna. Dôležité je, aby fungoval princíp permanentnej spätnej väzby.

Iná situácia nastane v prípade, ak samospráva pripravuje novú stratégiu (program hospodárskeho a sociálneho rozvoja) a má platnú územnoplánovaciu dokumentáciu. Ak načrtnuté ciele a opatrenia stratégie budú mať priestorový priemet, ktorý nie je v územnoplánovacej dokumentácii obsiahnutý, bude nevyhnutné pristúpiť k naslednej aktualizácii územnoplánovacej dokumentácie.

najrôznejšieho zamerania, ak bude mu chýbať scelujúca myšlienka – stratégia.

Zmenu by mohol priniesť pripravovaný nový stavebný zákon, ktorý má zaviesť tzv. strategický regulatív. Strategický regulatív má byť nositeľom základnej myšlienky územného plánu, na ktorý budú nadväzoať ostatné regulatívy. Podľa komentára k pripravovanému stavebnému zákonom by strategický regulatív mal vyjadrovať základný urbanistický koncept obce ako dlhodobý zámer v obci niečo ochraňovať alebo novovybudovať. Ako rôzne príklady strategického regulatívu sa tu uvádzajú: prednostne rozvíjať priemysel, poľnohospodárstvo, dopravnú infraštruktúru (napr. vybudovanie alebo rekonštrukcia cest, chodníkov), inžinierske siete (napr. vybudovanie obecného vodovodu alebo verejnej kanalizácie s čistiarnou odpadových vôd), cestovný ruch (napr. rozvoj lyžiarskeho strediska, využitie geotermálnej vody) alebo inú zásadnú prioritu, ktorej by podriadil plánovanie, organizáciu a financovanie v obci a činnosť obecných orgánov. Strategický regulatív má vychádzať priamo zo stratégie rozvoja (programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce) a sledovať konkrétny špecifický cieľ. Potenciálne teda ide o nástroj na účinnejšie previazanie strategického plánu a územného plánu.

Podľa pripravovaného stavebného zákona pri zmenene strategického regulatívu bude potrebné obstaráť územný plán nanovo. Strategický regulatív nemusí byť definovaný (t. j. bude nepovinný), čo znamená riziko, že obce sa mu budú vyhýbať, aby v prípade zmien nemuseli obstarávať nový územný plán. Zámer, aby sa zavedením strategického regulatívu zvýšila konzistentnosť koncepcii v územných plánoch, sa tým môže minúť účinku.

3.5 Integrácia stratégie a územného plánu

3.5.1 Stratégia v územnom pláne

V poslednom čase sa aktuálnou stáva diskusia, do akej mieri má aj územný plán obsahovať, respektívne sledovať istú konzistentnú stratégiju rozvoja. Bez tejto stratégie, môžeme ju nazvať aj koncepciou či víziou, bude územný plán len súborom jednotlivých čiastkových zámerov. To neznamená, že žiadne z doterajších územných plánov obcí alebo miest takúto koncepciu či stratégiu nemali implicitne zakódovanú v návrhu. Absencia koncepcie však v praxi spôsobuje chaotický rozvoj, a to aj napriek existencii platného územného plánu obce. Časté sú prípady, že v územných plánoch sa za každú cenu presadzujú konkrétné záujmy investorov alebo sa existujúca koncepcia neigue následným režazením zmien a doplnkov. Podobne tak aj program hospodárskeho a sociálneho rozvoja bude len zväzkom opatrení, aktivít a projektov

3.5.2 Hybirdné plány

V niektorých krajinách, najmä v USA, je trendom vytváranie tzv. hybridných plánov, kde plány využitia územia obsahujú niektoré formálne prvky stratégie. Umožnili to zmeny plánovacej legislatívy – obmedzovanie direktív, respektívne „zužovanie“ záväzných plánov, pri súčasnom rozširovaní nepovinnej a nekodifikovanej „nadstavby“, použiteľnej podľa konkrénej potreby.¹⁵

Výhody plánu funkčného využitia s integrovanou stratégiou (hybridného plánu) pomenúvajú Schwab a Herrlein¹⁶:

- sústreďuje sa na kritické/kľúčové oblasti
- berie do úvahy ekonomické obmedzenia

- určuje časový rámec
- rozširuje možnosti participácie
- kombináciou oboch plánov sa zabezpečuje žiaduca synergia
- ciele sú realistickejšie a dosiahnuteľnejšie v rámci definovaného času
- potenciálna úspora nákladov

Azda najvýznamnejším potenciálom prínosom hybridného plánu je, že eliminuje nevyhnutnosť koordinácie stratégie s fyzickým plánovaním, pri ktorom často dochádza k posunom v interpretácii cieľov a zámerov.

Takéto integrované (hybridné) plány by mohli mať zmysel pre malé obce, ktoré budú podľa pripravovaného stavebného zákona tiež povinne spracúvať územný plán. Podmienkou by bolo redukovať povinny rozsah územného plánu v malých obciach, čím by sa priestor uvoľnil pre strategickú nadstavbu.

V súvislosti so zámerom legislatívne zakotviť povinnosť spracovania územného plánu pre všetky obce prebieha diskusia o vhodnosti premietnutia zložitosti obsahu, miery regulácie a procesných nárokov do viacerých „tryed zložitosti“ územnoplánovacej dokumentácie – podľa Kováča¹⁷ napríklad na:

- základný plán s minimálnym rozsahom, nenáročnými podmienkami na územnú koordináciu, so zjednodušenými procesnoprávnymi formami, vhodný pre malé obce
- štandardný plán so základným rozsahom, kompletne procesnoprávne formy, náročnejšia územná koordinácia
- rozšírený plán s rozšíreným rozsahom, kompletnémi procesnoprávnymi formami.

Metodika územného plánu obce k pripravovanému stavebnému zákonom¹⁸ uvažuje len s rozdelením regulatív na dve skupiny – obligatórne regulatívy, ktoré by boli povinné vo všetkých územných plánoch a fakultatívne (nepovinné) regulatívy.

Dôvody na redukciu obsahu územných plánov najnižšej „tryedy zložitosti“, relevantných pre menšie obce do 2 000 obyvateľov, predstavujú aj obmedzené odborné kapacity v malých obciach. Okrem používania jednoduchšej regulácie by bolo vhodné znížiť aj rozsah grafickej časti – napríklad ponechaním ako povinného len komplexného výkresu so záväznými regulatívmi a verejnoprospešnými stavbami, pričom vyjadrenie iných prvkov návrhu by bolo len vo forme schém v textovej časti. Takýto princíp sa uplatňuje aj v niektorých zahraničných modeloch (napr. plán využitia územia – *Flächennutzungsplan/Flächenwidmungsplan* v Rakúsku a v Nemecku, ktoré však majú trochu odlišné funkcie a legislatívne postavenie ako naše územné plány).

3.6 Implementačné plány ako koncovka územných plánov

Po roku 1989 došlo v územnom plánovaní k zásadným zmenám podmienok, v ktorých územné plánovanie pôsobí. Zánikom centrálneho plánovania a riadenia ekonomiky sa územné plánovanie zbavilo tejto závislosti, zároveň však zostalo bez mechanizmov, ktoré predtým zabezpečovali realizáciu schválených územných plánov.

Problém absencie účinného nástroja alebo „koncovky“ pre implementáciu územných plánov je teda už dlhší čas všeobecne známy. Všetky jej funkcie nemôže plniť nástroj územného rozhodovania, ktoré má iné účely. Územným plánom možno vyčítať, že sa nezaoberajú postupom vlastnej implementácie, nemeniejú sa o prioritách v území, o klúčových bodoch a krokoch, ktoré sú pre ďalšie fungovanie mesta primárne dôležité.¹⁹

Ďalšiu rovinu potenciálnej integrácie, respektívne koordinácie územného plánovania a strategického plánovania preto možno vidieť na operatívnej úrovni. Aj keď implementačné či akčné plány v prísnom ponímaní strategického plánovania nie sú jeho integrálou súčasťou, v praxi na strategické plány takéto krátkodobé plány priamo nadväzujú a ešte častejšie sa rámcové akčné plány spracúvajú spolu so strategiou v rámci programových dokumentov (PHSR).

Podobný princíp by bolo možné aplikovať aj v prípade územného plánovania. Na územné plány obcí a predovšetkým na územné plány zón by mali nadväzovať implementačné programy. Tie by mali samostatné postavenie, prípadne by sa spracúvali ako súčasť implementačného plánu k strategickému plánu. Možno zvážiť zakomponovanie rámcových implementačných programov priamo v územnoplánovacej dokumentácii, napríklad podľa vzoru nemeckých (resp. dolnosaských) miest, ktoré vypracúvajú integrovanú urbanistickú koncepciu rozvoja (*Stadtentwicklungskonzept*, respektívne *Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept*, ktorého súčasťou sú aj opatrenia na realizáciu).

V implementačnom pláne by boli ohrazené kľúčové projekty, opatrenia alebo akcie, stanovila by sa odporúčaná etapa realizácie, zodpovednosť subjektu projektu, zdroje financovania (napr. podiel verejných a súkromných prostriedkov). Rámcový implementačný plán, ak by bol súčasťou dlhodobého plánu, ktorým územný plán je, nemôže, samozrejme, byť veľmi podrobny. Slúžil by ako podklad na vypracovanie detailnejšieho krátkodobého plánu.

Záver

Strategické plánovanie v slovenských obciach v podobe programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja počas relatívne krátkeho času ukázalo svoju života-schopnosť. Implementáciou systému strategického sociálno-ekonomického plánovania sa kľúčovou stáva otázka vzájomných vzťahov a väzieb voči územnému plánovaniu. Ukázali sme odlišnosti oboch plánovacích sústav, ktoré sú zdrojom viacerých nedorozumení, no oba systémy majú súčasne množstvo paralel, ktoré predstavujú potenciál na vzájomnú koordináciu.

Miestne strategické plánovanie v obciach je preto potrebné chápať v širšom kontexte. Územné plánovanie vďaka strategickému plánu získava možnosť oprieť koncepciu priestorového rozvoja o celkovú rozvojovú stratégiu a v nej vyznačené rozvojové priority, ktoré reprezentujú preferované smery politickej a finančnej podpory. Súčasne dostáva vhodnú konkavku na realizáciu niektorých zámerov týkajúcich sa fyzického prostredia, osobitne investičných projektov. Systém strategického plánovania prostredníctvom nadväzujúcich krátkodobých plánov má potenciál prispieť k úspešnej implementácii územného plánu. Smerom k územnému plánovaniu má strategické plánovanie inovačný potenciál v zmysle jeho rozšírenia o ekonomické aspekty, pochopenie trhových princípov, fenoménu konkurencie, chápania rozvojového potenciálu aj prostredníctvom teritoriálneho kapitálu. Môže tiež vyvážiť primárnu regulačnú funkciu plánovania komplementárnym prístupom podporovania žiaduceho rozvoja a mobilizácie vnútorného potenciálu územia.

Skutočné naplnenie tohto potenciálu v praxi bude závisieť od posilnenia možností interakcie a definovania styčných bodov medzi obidvoma plánovacími sústavami v legislatíve a metodickej podpore. Istý pokrok môže priniesť aj pripravovaná novela stavebného zákona. Úvahy o stanovení povinného minima obsahu územného plánu a rozdelenia územných plánov na triedy náročnosti by mohli vytvoriť priestor na rozširovanie nepovinnej nadstavby územného plánu v podobe stratégie, ako aj v rovine implementácie.

¹ Možno ich identifikovať vo väčšine teoretických prác k danej téme, napríklad: GARVIN, Alexander: A Realistic Approach to City and Suburban Planning. In: *The City Reader*. New York, Routledge 2000, s. 396 – 340 alebo MAIER, Karel: Proměny urbanismu. In: *Město, venkovský prostor a krajina*. Praha, ČVUT 2001, s. 7 – 20.

² HRBÁŇ, Boris: Mesto nad mestom. ARCH 2/2001, s. 12.

³ MAIER, Karel: Strategické plánování a programové rozvojové dokumenty obcí a regionů. In: *Urbanismus a územní rozvoj* 1, 1997, 4, s. 7.

⁴ TOSICS, Iván: A New Tool for Consultants to Influence Policy-making? Strategic Planning in European Cities. Príspevok z konferencie Eura-Eurocities-MRI Conference. Budapest 28. – 30. 8. 2003, s. 5.

⁵ DOBRUCKÁ, Lucia – COPLÁK, Jaroslav: Tvorba strategického rozvojového plánu obce. Bratislava, Univerzita Komenského 2007, s. 53.

⁶ MAIER, Karel: Souvislosti a vazby strategického a územního plánování. In: *Strategie rozvoje v území – promítnutí do zadání ÚPD*. Praha, ČVUT 1999.

⁷ MAIER, Karel: Strategické plánování a programové rozvojové dokumenty obcí a regionů. In: *Urbanismus a územní rozvoj* 1, 1997, 4, s. 8.

⁸ MAIER, Karel: Plánování v post-plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty? In: *Urbanismus a územní rozvoj* 4, 2001, 1, s. 5 – 10.

⁹ KOVÁČ, Bohumil: Miera regulácie v územných plánoch obcí. In: Míra regulace v územních plánech ve středoevropském prostoru. Mimoriadna príloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj* 2/2013. Brno, Ústav územního rozvoje, Praha, MMR ČR 2013, s. 63.

¹⁰ MAIER, Karel: Plánování v post-plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty? In: *Urbanismus a územní rozvoj* 1/2001, s. 6.

¹¹ KOVÁČ, Bohumil: Miera regulácie v územných plánoch obcí. In: Míra regulace v územních plánech ve středoevropském prostoru. Mimoriadna príloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj* 2/2013. Brno, Ústav územního rozvoje, Praha, MMR ČR 2013, s. 64.

¹² MAIER, Karel: Strategické plánování a programové rozvojové dokumenty obcí a regionů. In: *Urbanismus a územní rozvoj* 4/1997, s. 4 – 7 a SKLENAŘ, Tomáš: Vztahy mezi strategickými plány, programy rozvoje a územně plánovací dokumentací. In: *Strategie rozvoje v území – promítnutí do zadání ÚPD*. Praha, ČVUT 1999.

¹³ KOMRSKA, Jan – KOVÁČ, Bohumil: Metódy, techniky a nástroje územného plánovania na lokálnej úrovni. In: *Nástroje priestorového plánovania v kontexte transformácie a európskej integrácie*. Bratislava, Road 2000, s. 149.

¹⁴ Metodika územného plánu obce. Verzia 3.3. Bratislava, Urbion 2012, s. 5.

¹⁵ KAISER, Edward. J. – GODSCHALK, David. R: Twentieth Century Land Use Planning: A Stalwart Family Tree. In: *LeGates*, R. T. – Stout, F.: *The City Reader*. New York, Routledge 2000, s. 388.

¹⁶ SCHWAB, Brad – HERRLEIN, Mike: The New Hybrid Plan [online]. Schwab Planning Group, LLC. [cit 2013-15-08]. Dostupné na: http://www.kccma.org/docs/The_New_Hybrid_Plan.pdf

¹⁷ KOVÁČ, Bohumil: Miera regulácie v územných plánoch obcí. In: Míra regulace v územních plánech ve středoevropském prostoru. Mimoriadna príloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj* 2/2013. Brno, Ústav územního rozvoje, Praha, MMR ČR 2013, s. 64.

¹⁸ Metodika územného plánu obce. Verzia 3.3. Bratislava, Urbion 2012, s. 12.

¹⁹ HRBÁŇ, Boris. Mesto nad mestom. In: ARCH 2/2001, s. 12.