

Dobré regionálne spravovanie

**GOVERNANCE
OD**



Dobré spravovanie rozvoja regiónov výzva pre Slovensko

Karpatský rozvojový inštitút

2010



Dobré spravovanie rozvoja regiónov výzva pre Slovensko

© Karpatský rozvojový inštitút, Košice
2010

ISBN 978-80-970368-0-5

GRAFICKÉ SPRACOVANIE

Mgr. Svetozár Šomšák

Publikácia je vydaná v rámci projektu Dobré spravovanie na regionálnej úrovni v oblasti regionálneho rozvoja na Slovensku – GOVERNANCE, SK0024 schváleného v rámci výzvy 0405 EHP a Nórskeho finančného mechanizmu.

**GOVERNANCE
OD**



ODBORNÝ GARANT PROJEKTU

Karpatský rozvojový inštitút, o. z.



PARTNERI PROJEKTU

Výkonný výbor pre Severné Nórsko

Nitriansky samosprávny kraj

Prešovský samosprávny kraj

**norway
grants**



TENTO PROJEKT BOL SPOLUFINANCOVANÝ Z NORSKEHO FINANČNÉHO
MECHANIZMU A ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY.

ZOSTAVILI

RNDr. Andrej Šteiner, CSc.

Ing. Alena Kozlayová

HLAVNÍ AUTORI

RNDr. Rudolf Bauer

PhDr. Jana Knežová

Ing. Alena Kozlayová

RNDr. Andrej Šteiner, CSc.

Ing. Zuzana Záborská

VSTUPMI PRISPELI

Ing. Eva Balážová, PhD., Mgr. Jana Bracíniková, Ing. Vladimír Brieda, Prof. Ing. Milan Buček, DrSc., Ing. Martin Čaja, RNDr. Viera Čepčíková, PhDr. Laura Dittel, Doc. Ing. Mária Fáziková, CSc., Eirik Fiva, GARANT PARTNER legal s. r. o., Bratislava, Bc. Janka Havierníková, Ladislav Hegyi, Prof. Ing. Oto Hudec, PhD., Greta Johansen, Ing. Mária Karpátyová, PhDr. Daniel Klimovský, PhD., Mgr. Barbara Kollárová, PhDr. Rastislav Král, Ing. Jozef Lanák, Ing. Erika Lepeňová, Ing. Jan Malinovský, Ph.D., Maxima, prieskumy a analýzy trhu, s. r. o., Ing. Helena Miščíková, Ing. Mária Molnárová, Leif-Kristian Monsen, Regional Development Agency of Northern Hungary (NORDA), Mgr. Daniela Orlovská, Ing. Jarmila Paršová, Björn Sagdahl, Hans-Petter Saxi, Mgr. Michal Schvalb, Ing. Miriam Skácelová, Doc. Ing. Jan Sucháček, PhD., Marit Sundet, Ing. Július Takáč, Ing. Juraj Tej, PhD., Doc. Ing. Jozef Tvrdoň, CSc., Doc. Ing. Nataša Urbančíková, PhD., Mgr. Martin Valentovič, Ing. Eduard Vokál

RECENZENTI

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.

Ing. Peter Ťapák

POĎAKOVANIE

Na vzniku tejto publikácie sa podieľalo viac ako 30 expertov z rôznych inštitúcií a Karpatský rozvojový inštitút ďakuje všetkým spolupracujúcim subjektom a jednotlivcom za odborné príspevnie k riešeniu celého projektu a tvorbe tejto publikácie. Osobitné poďakovanie patrí spolupracujúcim pilotným krajom – Nitrianskemu a Prešovskému samosprávnemu kraju a nórskeho partnerovi – Výkonnému výboru pre Severné Nórsko za ich podporu a prínos. V neposlednom rade ďakujeme donorom za poskytnutú finančnú podporu z Nórskeho finančného mechanizmu a Štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

KARPATSKÝ ROZVOJOVÝ INŠTITÚT je odborná nezávislá, nezisková mimovládna organizácia s medzinárodnou pôsobnosťou, zameraná na podporu integrovaného regionálneho rozvoja. Založený bolv roku 2004 ako reakcia na nedostatok think-tank inštitúcií na Slovensku, poskytujúcich politicky a administratívne nezávislé rozvojové scenáre, analýzy a štúdie v oblasti aplikovaného regionálneho rozvoja. Poslaním Karpatského rozvojového inštitútu je prispievať k sociálnemu a ekonomickému rozvoju s dôrazom na rozvoj periférnych, marginalizovaných oblastí. Problematika rozvoja je pritom chápaná komplexne vrátane rozvoja občianskej spoločnosti, rozvoja ľudských zdrojov, ako aj technologického, environmentálneho a kultúrneho rozvoja. Za dôležitý impulz rozvoja a zdroj poučenia Karpatský rozvojový inštitút považuje spoluprácu na všetkých úrovniach od medzinárodnej až po miestnu, a tiež spoluprácu medzi verejným, súkromným a mimovládny sektorom. Inštitút adresuje svojou činnosťou aj budovanie ľudských a inštitucionálnych kapacít pre prípravu a implementáciu rozvojových plánov na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Aktivity Karpatského rozvojového inštitútu majú celoslovenský dopad, s presahom aj do zahraničia, najmä na prihraničné oblasti Slovensko – Poľsko, Slovensko – Maďarsko, Slovensko – Ukrajina, ako aj na územie Východného Srbska.



„Vedieť viac – Urobiť viac – Znamenáť viac“



KRI

Obsah

	Zoznam obrázkov a tabuliek	7
	Predslov	8
*)	Úvod	11
1)	Teoretické východiská problematiky spravovania rozvoja regiónu ...	17
2)	Súčasný stav ako výzva pre zlepšenie spravovania rozvoja regiónov	29
2.1)	Vonkajší rámec regionálnej samosprávy	29
2.2)	Vnútorné prostredie a interné procesy manažmentu regionálneho rozvoja na úrovni regionálnych samospráv	40
3)	Model dobrého spravovania rozvoja regiónu	51
3.1)	Úvod do modelu dobrého spravovania regionálneho rozvoja	51
3.2)	Procesy rozvoja regiónu	55
3.2.1)	Úvod do manažmentu procesov rozvoja regiónu	55
3.2.2)	Proces vytvorenia rozvojového plánu	60
3.2.3)	Proces implementácie rozvojového plánu	77
3.3)	Determinujúce faktory	80
3.3.1)	Organizačné prostredie regionálnej samosprávy	80
3.3.2)	Kompetencie a dobré spravovanie rozvoja regiónu	92
3.3.3)	Mechanizmy spolupráce na regionálnej úrovni s dôrazom na rozvoj regiónu	99
3.4)	Hodnotenie kvality spravovania rozvoja regiónu	106
3.4.1)	Hodnotenie spravovania zo širšej perspektívy	109
3.4.2)	Hodnotenie spravovania v rámci rozvojových procesov	112
4)	Závery a odporúčania pre zlepšenie spravovania rozvoja regiónov	117
	English Summary	135
	Oponentské posudky	155
	Zoznam použitých zdrojov	160
	O autoroch	163

Zoznam obrázkov a tabuliek

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obr. č. 1: Pozície regionálnej samosprávy v regióne	24
Obr. č. 2: Spravovanie a rovnica efektívneho rozvoja	25
Obr. č. 3: Reťaz manažmentu rozvoja	41
Obr. č. 4: Identifikovaný problém, jeho príčiny a dopady	47
Obr. č. 5: Grafické znázornenie elementov modelu dobrého spravovania rozvoja regiónu	54
Obr. č. 6: Základné členenie procesov	57
Obr. č. 7: Strom príčin a dopadov	64
Obr. č. 8: Strom príčin verzus stratégia	64
Obr. č. 9: Postup implementácie PHSR VÚC	72
Obr. č. 10: Strategická pyramída verzus Strategická flexibilita	73
Obr. č. 11: Mechanizmus aktualizácie RP	74
Obr. č. 12: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy	82
Obr. č. 13: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy – alternatíva a)	84
Obr. č. 14: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy – alternatíva b)	85
Obr. č. 15: Maticovo-projektová štruktúra	86
Obr. č. 16: Kompetencie	93
Obr. č. 17: Integrácia PHSR VÚC a ÚP VÚC	125

ZOZNAM TABULIEK

Tab. č. 1: Princípy dobrého spravovania	23
Tab. č. 2: Kritériá tvorby indikátorov	59
Tab. č. 3: Typy indikátorov	59
Tab. č. 4: Manažérsko-vodcovská matrica	88

Predslov

Vznik a pôsobenie nového fenoménu na „trhu“ verejnej správy na Slovensku – regionálnej samosprávy, sprevádzali a sprevádzajú rozpaky z jej poslania, postavenia aj fungovania. Tí, ktorí boli pri zrode myšlienky vytvorenia tejto administratívno-správnej úrovne jej dali do vienka významnú úlohu vyplniť priestor v rozvoji územia lepšie ako by to dokázala miestna alebo centrálna úroveň. Tí, ktorí túto myšlienku pretvorili do jej súčasnej podoby nevytvorili pre ňu dostatočne umožňujúce prostredie a nedali jej účinné nástroje, aby mohla túto úlohu dostatočne naplniť.

Po prvom volebnom období fungovania vyšších územných celkov sa na pôde Karpatského rozvojové inštitútu zrodila idea, vyplývajúca z autentického poznania a dlhoročného pôsobenia v oblasti samospráv, pomôcť regionálnej samospráve identifikovať sa s jej úlohou a posilniť jej postavenie v oblasti rozvoja regiónu. Autori určitým spôsobom „kládli svoju hlavu na klát“, pretože každá zmena, či už len návrh zmeny, vo verejnej správe vyvoláva často nechť k jej realizácii. Príčinou je nevedomosť o tom, čo a akým spôsobom by bolo treba zmeniť, a tiež nedostatočná motivácia u tých, ktorí by k zmene mali výrazným spôsobom prispieť. Idea pretavená do konkrétnej podoby si však získala počiatočnú podporu samotných regionálnych samospráv a odborných inštitúcií, a tiež sa podarilo získať pre ňu finančné zdroje, aby sa ňou bolo možné začať zaoberať. Časom, a predovšetkým intenzívnou odbornou prácou širokého tímu odborníkov, idea dozrievala. Aj napriek určitým prekážkam nadobudla po troch rokoch výskumného projektu jasné kontúry a podobu vo forme konkrétnych výstupov. Ich súhrnom je publikácia, ktorú práve držíte v rukách.

Publikácia adresuje pomerne špecifickú výzvu a to prepojenie dvoch, doteraz oddelene stojacich a riešených tém, regionálneho rozvoja a spravovania. Svojou témou a spôsobom spracovania je ojedinelá svojho druhu v podmienkach Slovenska, ale aj v okolitých krajinách. Sme radi, že práve na pôde Karpatského rozvojového inštitútu, organizácie, ktorá sa dlhodobo snaží prepájať teóriu a prax v oblasti integrovaného regionálneho rozvoja, vzniklo dielo, ktorého ambíciou je vytvoriť predpoklady pre presadenie zlepšenia spravovania v oblasti regionálneho rozvoja. Parafrazujúc Viktora Huga – „Sila samotnej myšlienky sa prejaví až v čase, keď je možné ju reálne naplniť“, si uvedomujeme, že je potrebné, aby dozrel čas aj na jej presadenie. Napriek občasnému pocitu, že ako „ľudia, ktorí predbehli svoju dobu, musia na ňu čakať v neútulných prístreškoch“, sme presvedčení, že sa to podarí.

Za všetkých, ktorí sa spolupodieľali na tvorbe publikácie

RNDr. Andrej Šteiner, CSc.

Ing. Alena Kozlayová

*„... systém sa zmene bráni a je potrebná silná vízia,
odvaha a politická vôľa na presadenie akejkoľvek
systémovej zmeny.“*

—
I. Mikloš

*) Úvod

Počas procesu decentralizácie na Slovensku bolo etablovaných osem samosprávnych krajov (vyšších územných celkov), ktoré začali svoju činnosť v roku 2002. Ako prvú a najdôležitejšiu originálnu kompetenciu tieto územné celky získali zodpovednosť „starat sa o všestranný rozvoj svojho územia“ [45]. Verejná správa tak získala ďalšieho hráča v oblasti regionálneho rozvoja, ktorý mal čeliť prehlbujúcim sa regionálnym disparitám v rámci krajiny cez identifikovanie a mobilizáciu vnútorného prírodného, sociálneho a ľudského kapitálu v regióne. Po viac ako ôsmich rokoch existencie samosprávnych krajov možno konštatovať, že pôvodná myšlienka vytvorenia fungujúcej odbornej, koordinačnej, iniciačnej a kooperačnej platformy pre zlepšenie spravovania v regionálnom rozvoji sa nenaplnila dostatočne.

Je potrebné uvedomiť si špecifický charakter „regionálneho samospravovania“ na Slovensku. Vyššie územné celky v podstate nemajú svojho „výhradne vlastného“ občana či „výhradne vlastné“ územie. Partnermi regionálnej samosprávy sú centrálné orgány, mestá a obce, subjekty regionálnej štátnej správy, odborné inštitúcie, tretí sektor a privátny sektor. Občania sa zúčastňujú procesu regionálneho spravovania rozvoja regiónu buď prostredníctvom týchto subjektov alebo prostredníctvom zvolených poslancov a predsedu VÚC. Celé územie samosprávneho kraja je súčasne katastrálnym územím obcí v kraji. Daný stav, množstvo subjektov a komplikovanosť vzťahov na regionálnej úrovni, „odsudzuje“ regionálnu samosprávu do úlohy správcu regiónu s uvedenými obmedzeniami. Toto jedinečné postavenie VÚC vo verejnej správe spočíva v tom, že musí nastaviť procesy a štruktúry tak, aby mohol plniť svoje regionálne úlohy v bezprostrednej kooperácii a konsenze so všetkými subjektmi na centrálnej aj miestnej úrovni. Navyiac, regionálne spravovanie nemá na Slovensku dostatočnú históriu, aby sa z nej bolo možné poučiť. Preberanie modelov spravovania z miestnej samosprávy alebo centrálnej štátnej správy, bez akejkoľvek modifikácie vzhľadom na špecifické postavenie VÚC, nie je korektné.

Regionálna samospráva nie je v súčasnosti, v takej miere ako by bolo potrebné, kľúčovým hráčom rozvoja svojho územia. Je to spôsobené viacerými faktormi. Predovšetkým nevyhovujúcim územno-administratívnym členením regiónov (krajov), z hľadiska manažmentu regionálneho rozvoja, a vysokou fragmentáciou sídelnej štruktúry; nedostatkom nástrojov pre VÚC na podporu regionálneho rozvoja; nepostačujúcim a nedostatočne kvalitným legislatívnym rámcom pre výkon regionálnej samosprávy; a tiež nízkou kvalitou spravovania rozvoja regiónu. Faktor kvality

spravovania regionálneho rozvoja, ktorého význam výrazne stúpol aj vstupom Slovenska do Európskej únie v roku 2004¹, je ovplyvnený jednak nevhodne nastavenými mechanizmami a procesmi pre vytváranie a realizáciu regionálnej politiky; nedostatočným využívaním existujúcich nástrojov na realizáciu regionálnej politiky z úrovne vyšších územných celkov; chýbajúcimi autentickými partnerstvami; ako aj nepostačujúcimi vedomosťami, zručnosťami a uvedením v oblasti regionálneho rozvoja a to tak u volených ako aj výkonných reprezentantov regionálnej samosprávy. Táto nepriaznivá situácia sa podpisuje, spolu s ďalšími faktormi, na nedostatočnej dynamike rozvoja, hlavne menej rozvinutých krajov, na nedostatku dôvery voči orgánom regionálnej samosprávy tak zo strany miest a obcí, centrálnych orgánov ako aj samotných občanov², ako aj na zvyšovaní disparít medzi rozvinutými a menej rozvinutými regiónmi.

Doteraz sa neobjavila spoločenská objednávka (zo strany verejnej správy) na analýzu tohto stavu a následne hľadania ciest na jeho zlepšovanie. Skupina odborníkov sústredená okolo Karpatského rozvojového inštitútu, ktorá sa systémovo venuje otázkam samosprávy na regionálnej a miestnej úrovni na Slovensku i v zahraničí, vytvorila projekt „Dobré spravovanie na regionálnej úrovni v oblasti regionálneho rozvoja na Slovensku“. Jeho cieľom bolo navrhnúť systematický a špecifický postup a metódy na zlepšenie spravovania rozvoja regiónu založené na princípoch dobrého spravovania. Vzhľadom k tomu, že samotné spojenie „spravovanie regionálneho rozvoja“ nie je doteraz veľmi frekventovaný a plne porozumený pojem, bolo potrebné na začiatku výskumu objasniť jeho význam a samozrejme aj jeho obsah. Existuje pomerne veľké množstvo definícií pojmu „spravovanie“ ako aj pojmu „regionálny rozvoj“³. Pre účely porozumenia predmetu výskumu, bolo **spravovanie regionálneho rozvoja** zjednodušene zadefinované ako *proces prípravy rozvojového plánu* (teda dokumentu, ktorý je kľúčovým dokumentom pre rozhodovací proces v oblasti rozvoja regiónu) *a proces jeho implementácie*. Do oboch procesov vstupujú ich determinujúce faktory ako je vonkajší strategický, legislatívny, inštitucionálny a finančný rámec, organizačné prostredie regionálnej samosprávy, mechanizmy spolupráce, a tiež kompetencie (vedomosti, zručnosti, postoje) výkonných a volených predstaviteľov regionálnej samosprávy. V ponímaní autorov **dobré spravovanie rozvoja regiónu zaručuje, že rozvojové ciele regiónu sú optimálne stanovené a štruktúra (systémy, procesy, ľudia), ktorá má zaručiť ich dosiahnutie, je efektívne a účinne nastavená**. Súčasne, táto štruktúra má mať autoritu a zodpovednosť voči rôznym subjektom v regióne, aby sa udržovala integrita regiónu.

1 Vstup Slovenska do EÚ priniesol významné požiadavky a kritériá na kvalitu spravovania rozvoja na regionálnej úrovni. V programovacom období 2007 – 2013 sú vyššie územné celky zapojené do systému programovania, implementácie, monitorovania a hodnotenia operačných programov a regionálneho operačného programu v širšej miere ako v programovacom období 2004 – 2006. Vyššie územné celky majú svoj úlohu vo Výbore regiónov EÚ a majú svoje stále zastúpenia v Bruseli.

2 V roku 2005 dosiahla volebná účasť do VÚC len 18% a v roku 2009 necelých 23%.

3 Podrobnejšie viď kapitola 1 Úvod do problematiky spravovania rozvoja regiónu.

V tomto zmysle bola zrealizovaná analýza súčasného stavu spravovania rozvoja regiónu po jednotlivých komponentoch – procesoch a determinujúcich faktoroch. Niektoré elementy (proces prípravy a implementácie rozvojového plánu, mechanizmy spolupráce) boli skúmané u dvoch pilotných regionálnych samospráv. Ostatné boli analyzované u všetkých ôsmich vyšších územných celkov. Samotný prieskum bol vykonaný tak sekundárnym (na základe analýzy a expertného posúdenia existujúcich dokumentov) ako aj primárnym spôsobom (dotazníkmi, hĺbkovými rozhovormi, skupinovými diskusiami so zástupcami rôznych relevantných cieľových skupín v pilotných krajoch). Aktuálnosť analytických údajov v tejto časti zodpovedá obdobiu, kedy boli zhromažďované. Jedná sa teda o obdobie 2007 až 2009, i keď v niektorých prípadoch boli vybrané údaje doplňované a aktualizované až do zostavenia a odovzdania tohto textu do tlače, čiže ešte aj začiatkom roku 2010. Po vyhodnotení prieskumu nasledoval návrh optimalizácie spravovania regionálneho rozvoja vo forme modelu, ktorý vychádza zo súčasného strategického, legislatívneho, inštitucionálneho a finančného rámca pre regionálne samosprávy na európskej a národnej úrovni a zdôrazňuje princípy dobrého spravovania. Ako súčasť vytvárania podmienok pre zavedenie modelu bol vyvinutý a pilotne otestovaný (v spolupráci s Prešovským a Nitrianskym samosprávnym krajom) program budovania kapacít volených a výkonných pracovníkov regionálnej samosprávy. Na základe analýzy súčasného stavu na Slovensku a vo vybraných krajinách Európy, a tiež vychádzajúc z návrhu tzv. modelu dobrého spravovania boli vo finálnej fáze formulované odporúčania na zmenu. Tieto sa dotýkajú vonkajšieho strategického, legislatívneho, inštitucionálneho a finančného rámca tak, aby sa nastavením vonkajšieho prostredia umožnilo, resp. uľahčilo regionálnej samospráve na Slovensku plniť úlohu kľúčového hráča rozvoja na svojom území. Súčasne sú navrhované potrebné zmeny vo vnútri samotných regionálnych samospráv, ale aj vo vzťahu regionálnej samosprávy k rôznym subjektom v regióne. Vzhľadom k tomu, že sa jedná o novú a veľmi komplexnú tému, v rámci výskumu boli všetky výstupy intenzívne komunikované navzájom medzi expertným tímom, s predstaviteľmi regionálnych a miestnych samospráv, s mimovládnyimi a ďalšími odbornými organizáciami zo Slovenska aj zahraničia. Komunikácia prebiehala formou expertných stretnutí, seminárov, osobných konzultácií ako aj formou celoštátnych konferencií s medzinárodnou účasťou. Získaná spätná väzba bola v mnohých prípadoch zapracovaná do metodiky a výstupov výskumu.

Samotný výskum a spracovanie jeho výstupov boli ovplyvnené viacerými bariérami. Ich prekonávanie bolo dosť náročné a malo vplyv na zložitosť procesu. V prvom rade je potrebné spomenúť, že riešená téma, teda spravovanie rozvoja na úrovni regiónov je novou nielen na Slovensku, ale aj v mnohých ďalších krajinách Európy. Z uvedeného vyplýva jednak nedostatok vedomostí, skúseností ako aj príkladov riešenia danej témy, ale aj určitá „nedôvera“ decíznej a výkonnej sféry regionálnej samosprávy voči potrebe veci zmeniť. K všeobecnej nedôvere voči novým veciam, ktoré nie sú úplne porozumené, sa niekedy pridáva aj určitá apatia či rigidita k zme-

nám na úrovni verejnej správy všeobecne. Pomerne veľkou bariérou bola ťažká dostupnosť, resp. neaktuálnosť niektorých informácií, ktoré bolo potrebné získavať z prostredia regionálnych samospráv. A to hlavne preto, že mnohé informácie súvisiace s rozvojovými procesmi nie sú náležite, resp. v niektorých prípadoch vôbec zdokumentované. Jednou z výrazných bariér v procese výskumu a dizajnu jeho výstupov bola ich nedostatočná previazanosť na obdobné iniciatívy, programy a jednotlivé projekty realizované alebo podporované zo strany centrálnych orgánov zodpovedných za regionálny rozvoj⁴.

Napriek existujúcim bariéram sa odborný tím s témou „popasoval“ a publikácia ponúka určitú filozofiu prístupu, resp. rámec pre budúce potrebné reformné kroky v tejto oblasti. Nejedná sa o návod pre regionálne samosprávy ako presne nastaviť procesy a faktory spravovania regionálneho rozvoja. Optimalizáciu procesov a ich determinujúcich faktorov (model dobrého spravovania) je možné flexibilne nastaviť a modifikovať v závislosti na špecifických podmienkach každej regionálnej samosprávy bez toho, aby museli mať zviazané ruky jediným univerzálnym riešením.

Táto publikácia je určená predovšetkým tým, ktorí môžu priamo zmenu v tejto oblasti ovplyvniť a to sú volení a výkonní reprezentanti regionálnych samospráv. Súčasne by táto publikácia mala prispieť k zvýšenému uvedomeniu tých, ktorí s regionálnou samosprávou, v oblasti rozvoja, spolupracujú, resp. budú spolupracovať – či už je to štátna správa a miestna samospráva, odborné organizácie, ako aj ďalší aktéri rozvoja v regióne. V neposlednej miere by sa táto publikácia mohla stať zdrojom pre relevantné vysoké školy, aby využili nazhromaždené poznatky pri výchove tých, ktorí by v budúcnosti dobré spravovanie v oblasti regionálneho rozvoja mali pokladať za štandardné, resp. by mali presadzovať jeho zlepšovanie. Štýl publikácie, jej jazyk ako aj terminológia je prispôsobená tým, ktorým je hlavne určená a samotná publikácia je akýmsi premostením medzi teoretickými a praktickými vedomosťami. Obsah publikácie je síce pripravený pre Slovensko, ale ako bolo zistené počas výskumu, mnohé výstupy je možné aplikovať aj v iných, hlavne V-4 krajinách.

Publikácia má štyri hlavné časti. Až na kapitolu venovanú objasneniu používanej terminológie, všetky ostatné korešpondujú s hlavnými tematickými blokmi aktivít výskumného projektu. V kapitole „Súčasný stav ako výzva pre zlepšenie spravovania rozvoja regiónov“ sú zhrnuté hlavné zistenia prieskumu. Tieto predstavujú hlavné problémy, ktoré je potrebné pre zlepšenie kvality procesu spravovania rozvoja na úrovni regiónu adresovať. Kapitola „Model dobrého spravovania v oblasti rozvoja regiónu“ je jadrom publikácie a zaoberá sa návrhom procesov, činností,

4 Aj napriek tomu, že súčasne s projektom GOVERNANCE bola v rámci spoločného projektu OECD (Program miestneho rozvoja a zamestnanosti, LEED) a MVRR SR s názvom „Rámec ekonomického a sociálneho plánovania pre vyššie územné celky SR“ spracovávaná metodika pre vypracovanie rozvojových dokumentov na regionálnej úrovni, neboli zistenia a výstupy z tohto dlhoročného výskumu využité pri jej zostavení.

štruktúr, profilov ľudských zdrojov a hodnotenia spravovania tak, aby boli naplňané princípy dobrého spravovania so zameraním na rozvoj regiónu. Kapitola „Záver a odporúčania“ zdôrazňuje potrebu a navrhuje realizáciu zmien pre zlepšenie vnútorného a vonkajšieho prostredia regionálnej samosprávy tak, aby sa táto stala, resp. mohla stať skutočným lídrom rozvoja na svojom území. Odporúčame, aby sa táto publikácia čítala ako jeden celok, vzhľadom k tomu, že jednotlivé časti na seba obsahovo nadväzujú.

*„Veriť v progres neznamená myslieť si,
že už nejaký bol dosiahnutý.“*

—
F. Kafka

Uvedomujeme si, že téma dobré spravovanie rozvoja regiónu je touto publikáciou len otvorená. Zhrnuté sú v nej mnohé doterajšie poznatky a skúsenosti, avšak nie všetky oblasti a problémy sú pokryté dostatočne vyčerpávajúco. Tak ako vo všetkých sférach aj v oblasti spravovania rozvoja regiónu sa neustále objavujú nové, súvisiace skutočnosti a väzby, na ktoré bude potrebné aj v ďalšom období reagovať. Z hľadiska kontinuity je potrebné, aby sa odborné vedomosti v tejto oblasti nielen prehlbovali, ale aby sa aj premietali do bežnej praxe regionálnych samospráv.

„Informácie sú kyslíkom demokracie.“

—
(rôzni autori)

1) Teoretické východiská problematiky spravovania rozvoja regiónu

Prepojenie tém regionálny rozvoj a spravovanie, ako aj definovanie novo zavádzaného pojmu spravovanie regionálneho rozvoja, resp. spravovanie rozvoja regiónu⁵, si vyžaduje jednoznačné porozumenie súvisiacej terminológie. Na tomto mieste sú jednotlivé základné termíny špecifikované tak, ako ich definujú rôzne zdroje, ale aj ako ich pre potreby nielen tejto publikácie chápú a vysvetľujú jej autori.

Pojem **región** je podobne ako mnoho ďalších termínov bežne používaný, ale na jeho definíciu je toľko názorov, z ktorých pohľadov je skúmaný a hodnotený. Autori sa stotožňujú s konštatovaním, kedy je región popísaný ako *územie (časť krajinnej sféry), ktoré sa súborom vlastností, stavov, javov, podmienok a históriou odlišuje od susedných, prípadne ďalších oblastí, pričom jeho určitá jednota je objektívnou podmienkou a zákonitým výsledkom vývoja daného územia*. Súčasne jeho obyvateľstvo spájajú určité spoločné črty a pranie udržať a ďalej rozvíjať svoju identitu s cieľom podnecovať kultúrny, sociálny a hospodársky rozvoj. Inými slovami povedané, región možno vo všeobecnej rovine vnímať ako zložitý dynamický priestorový systém, ktorý vznikol na zemskom povrchu na základe interakcie prírodných a socio-ekonomických javov [4]. Voči okoliu je takýto prirodzený región otvorený, ale zároveň je aj vnútorne spätý a integrujúci. Zákon o podpore regionálneho rozvoja 539/2008 Z. z. definuje región veľmi zjednodušene ako *územný celok vymedzený v súlade s klasifikáciou štatistických územných jednotiek* [46]. Keď obe uvedené definície aplikujeme a porovnáme so súčasným územným členením regiónov Slovenska, prípadne aj iných krajín, zistíme výrazný nesúlad medzi prirodzenou a administratívnou hranicou regiónov. Mnohé hranice regionálnych územných celkov (VÚC) sledujú len okrajovo kritériá, ktoré sú charakteristické pre vyčlenenie regiónu s vhodnými podmienkami na rozvoj a prirodzenú spoluprácu. Naopak, takéto formálne členenie, spolu s jeho častokrát striktným a neflexibilným dodržiavaním hraníc regiónov verejnou správou v oblasti realizácie svojich činností, je výraznou rozvojovou bariérou.

Aj pri objasňovaní pojmu **regionálny rozvoj** resp. **rozvoj regiónu** narazíme na podobné problémy, ktoré sa vyskytli pri definovaní pojmu región. Oba tieto pojmy

5 Tieto pojmy chápeme a v ďalšom texte používame ako totožné.

pokladáme za pomerne „ťažkopádne“ – pripomínajúce významom améby⁶, pretože ich obsah sa mení v závislosti od situácie a ich kontúry sa rozplývajú. Tí, ktorí ich používajú často nič nepomenujú, ale sú presvedčení, že pomenovali všetko, pričom toto „všetko“ nevedia jasnejšie zdefinovať. Takto sa oba pojmy stávajú občas prázdny a mäťúcimi. Napriek tomu radikálne odmietnutie týchto pojmov nemá zmysel, lebo žiadna lepšia alternatíva na pomenovanie takéhoto procesu neexistuje, len je potrebné ich bližšie špecifikovať. Pojem rozvoj regiónu, resp. regionálny rozvoj býva často chápaný len ako ekonomický rozvoj regiónu⁷. Podľa nás a mnohých ďalších autorov je potrebné termíny ako „hospodársky/ekonomický rozvoj regiónu“ a „rozvoj regiónu“ odlišovať. Rozvoj regiónu je širší pojem, ktorý zahŕňa tak ekonomický rozvoj ako aj rozvoj v ďalších spoločenských oblastiach (sociálnej, kultúrnej, zdravotnej, apod.) a to pri zlepšení, resp. neohrození súčasnej úrovne kvality životného prostredia. Všeobecne možno povedať, že regionálny rozvoj je *súbor hospodárskych, sociálnych, environmentálnych a kultúrnych procesov a vzťahov prebiehajúcich v prírodno-spoločenskom prostredí regiónu, ktoré prinášajú pozitívnu zmenu a mali by využívať, ale i rešpektovať podmienky a zvláštnosti tohto prostredia*. Tieto procesy a vzťahy majú vplyv na jednotlivé zložky regiónu, i keď možno nie na všetky naraz v danom čase a intenzite, ale formou postupnej reťazovej reakcie. Zároveň jednotlivé zložky regiónu ako aj ich priestorové rozmiestnenie majú vplyv na kvalitu priebehu regionálneho rozvoja.

Rozvoj regiónu môže prebiehať buď ako prirodzený proces v danom území (mimovoľne, bez potreby zásahov) alebo je potrebné jeho priebeh určitým spôsobom usmerňovať/korigovať a teda istým spôsobom „rozvoju napomáhať“. V prvom prípade sa jedná, v súčasných podmienkach veľmi ojedinelý, takmer idealistický jav. Práve z dôvodu, že rôzne regióny disponujú rôznym potenciálom pre rozvoj, vstupujú do procesu rozvoja regiónu subjekty, ktorých úlohou je rozvoj regiónu podporovať. Týmito subjektmi sú tak nadnárodné spoločenstvá (napr. EÚ), jednotlivé štáty (vlády a orgány štátnej správy), ale aj regióny (regionálne samosprávy), ktoré priamo realizujú aktivity zamerané na podporu rozvoja regiónov. Samotné mestá a obce nemajú priamu zodpovednosť za regionálny rozvoj, ale rozvojom svojho územia, prípadne podporou rozvoja svojej spádovej oblasti či ďalšími aktivitami,

6 Améba je jednobunkový organizmus, ktorý mení svoju veľkosť a tvar a prispôsobuje svoje správanie prostrediu. V prostredí nadbytku potravy sa améby rozptyľujú, „podnikajú“ samostatne, konkurujú si, správajú sa ako individuálne organizmy. Pri vyčerpaní potravy sa zhromažďujú do útvaru s definovanou hlavou a telom, ktorý sa pohybuje v prostredí a hľadá si novú potravu. Pri vhodných podmienkach sa hlava stáva základom, na ktorý sa ostatné améby „nakopia“ a neskôr sa rozptýlia do okolitého, úrodnejšieho prostredia, v ktorom súťažia o potravu.

7 Často sa dokonca zamieňa termín ekonomický rast a ekonomický rozvoj, pričom v prípade prvom sa jedná o kvantitatívny ukazovateľ (kedy rastú výstupy, ale kvalita vstupov a determinujúcich faktorov sa nemení) a v druhom o kvalitatívny (kedy dochádza k rastu výstupov, ale mení sa aj kvalita vstupov aj kvalita determinujúcich faktorov – napr. štrukturálnymi zmenami v hospodárstve v dôsledku rozvoja technológií a inovácií alebo spoločenskými zmenami). Podstatným je aj fakt, že ekonomický/hospodársky rozvoj má vplyv na odstraňovanie chudoby.

k regionálnemu rozvoju významne prispievajú. Každá z uvedených úrovní má svoje úlohy a zodpovednosti v regionálnom rozvoji, ako aj svoju regionálnu politiku, či nástroje na jej presadzovanie.

Rozdiely v stupni socio-ekonomického rozvoja regiónov predstavujú **regionálne disparity**. Spôsobené je to tak rôznou úrovňou disponibilného potenciálu a jedinečnými podmienkami regiónov, ako aj ich schopnosťou a pripravenosťou na samotný rozvoj.⁸ Názory sa rôznia v tom, či sa jedná o prirodzený stav alebo je potrebné usilovať sa o dosiahnutie ich utlmenia a rovnováhy. Je potrebné si uvedomiť, že príliš veľké rozdiely môžu ohroziť stabilitu krajiny. Na druhej strane však riziká nadmerného úsilia o stieranie regionálnych rozdielov môžu spôsobiť spomalenie či stagnáciu celkového rozvoja štátu.

Regionálna rozvojová politika je verejnou politikou, ktorá by mala využitím svojich nástrojov výrazne ovplyvňovať rozvoj regiónu a to pôsobením na rozmiestnenie a využívanie socio-ekonomických a prírodných zdrojov tak, aby bol tento rozvoj čo najviac dynamický a harmonizovaný.⁹ Regionálna rozvojová politika, môže byť zjednodušene ponímaná v dvoch základných dimenziách. Tzv. *tradičná regionálna rozvojová politika* uplatňuje plošné prerozdelenie a v zásade vychádza z filozofie „pomôcť tým, ktorí sú na tom horšie ako iní“ (vychádzajúc z kritérií ako je HDP/bytov., nezamestnanosť a pod.). Očakávaný výsledok je, že socio-ekonomická úroveň zaostávajúcich regiónov (akokoľvek sú definované a vymedzené) sa bude približovať k rozvinutejším a takto prispievať k celkovému rozvoju väčšieho územného celku, ku ktorému obe skupiny patria. Tento koncept vychádza tiež z predpokladu, že tempo rozvoja v zaostávajúcich regiónoch bude vyššie ako v rozvinutých (aby mohla nastať konvergencia). Existujú riziká, ktoré sa už mnohokrát potvrdili, že rozvoj zaostávajúcich regiónov ide na úkor rozvinutejších, a že podpora zaostávajúcich regiónov bez ohľadu na ich potenciál, resp. pripravenosť na rozvoj, nevedie k očakávanému rozvoju územne nadradeného celku. Tzv. *polarizačná rozvojová regionálna politika* je založená na podpore tých regiónov, ktoré nielenže majú potenciál zvyšovania svojej konkurencieschopnosti, ale sú pripravené aj na zvyšovanie dynamiky rozvoja. Takéto regióny majú zvyčajne prístup učiacich sa regiónov a zvyšovanie ich konkurencieschopnosti je založené na inováciách a na vysokej kvalite produktov a služieb. Ak berieme do úvahy vzájomné interakcie systému regiónov, dajú sa v rámci tohto typu regionálnej politiky rozoznať dva protichodné efekty: rozširujúce a sťahujúce. Rozširujúce, resp. presakujúce efekty vedú k rozširovaniu pozitívneho rozvojového impulzu do susedných regiónov. Sťahujúce, resp. polarizačné efekty môžu viesť k negatívnemu prejavu rozvojového impulzu na iné

8 Viac viď napríklad v publikáciách Podoby regionálnych odlišností na Slovensku [19] a Regionálny rozvoj pre geografov [27].

9 Viac viď napríklad v publikácii Regionálny rozvoj [42].

regióny, a teda k divergencii. Pokiaľ pozitívne efekty takéhoto prístupu, v rámci väčšieho územného celku prevyšujú, nastáva jeho rozvoj.

Je zrejmé, že oba popísané smery nemožno uplatňovať v regionálnom rozvoji v ich výlučnosti. Je potrebné zvoliť ich kombináciu, ktorá bude brať do úvahy súčasné socio-ekonomické a environmentálne podmienky a limity, a tiež optimalizovať proces zvyšovania dynamiky rozvoja. Aj keď je to zložitý a nejednoznačný proces, nemali by o regionálnej rozvojovej politike rozhodovať politické (stranícke, resp. ideologické) kritéria, ale kritériá odborné.

Jedným z hlavných nástrojov regionálnej rozvojovej politiky je rozvojový plán, ktorý je výsledkom procesu plánovania regionálneho rozvoja. **Plánovanie regionálneho rozvoja** je činnosť smerujúca k *cielenému ovplyvňovaniu budúcich dejov tak, aby sme dosiahli požadovanú zmenu v regióne*. I keď plánovanie rozvoja regiónu má mnoho spoločných charakteristík so všeobecným plánovacím procesom, predsa jeho jednotlivé kroky sú špecifické. Plánovanie rozvoja postupuje od zadefinovania súčasného stavu a prioritných oblastí rozvoja, cez ich analýzu a identifikáciu existujúceho či možného potenciálu ako budúcnosť ovplyvniť, až po stanovenie cieľov pre celý región, prípadne jeho územné časti. Zaoberá sa prípravou koncepcie/programu vlastného aktívneho chovania, ktoré by malo za daných podmienok viesť k dosiahnutiu cieľov a plánovaných zmien v regióne. Plánovanie by malo v sebe taktiež obsahovať zabudovaný systém spätných väzieb, ktoré korigujú celý proces tak, aby zodpovedal stále sa meniacim podmienkam prostredia, v ktorom sa plánovanie odohráva, a ktorý zabezpečí vyhodnotenie úrovne dosiahnutia cieľov. Plánovanie rozvoja regiónu predstavuje systematický spôsob ako organizovať zmeny a vytvárať v celej spoločnosti široký konsenzus smerovania a spoločnej vízie pre rozvoj regiónu. Ide teda o tvorivý proces, ktorý určí problémové oblasti a nájde zhodu ohľadom cieľov a opatrení, ktoré, ak budú naplnené, pomôžu riešiť situáciu v problémových oblastiach.

V poslednom období sa kladie silný dôraz na zvyšovanie kvality **spravovania** územia a na budovanie novej kultúry verejnej zodpovednosti aj z úrovne EÚ. Kvalita spravovania nielen na národnej, ale aj na regionálnej a miestnej úrovni je jedným z rozhodujúcich faktorov, ktorý ovplyvňuje rozvoj a tvorbu pracovných príležitostí a celkovú konkurencieschopnosť regiónov [33]. Koncept „spravovanie“ (angl. governance), ktorý sa začal zdôrazňovať a viac používať v deväťdesiatych rokoch 20. storočia, je v súčasnosti stále moderným a používa sa v rôznych oblastiach spoločnosti a vedy a v rôznych inštitúciách. Z hľadiska témy je dôležité jednoznačne formulovať rozdiel medzi **vládou, resp. vládnutím** (angl. government) a **správou, resp. spravovaním** (angl. governance). Na rozdiel od termínu vláda, ktorý je užší a vzťahuje sa hlavne k politickému rozhodovaciemu procesu, sa pod pojmom *spravovanie myslí skôr širší spoločenský systém vládnutia*. Koncept spravovania obsahuje navyše procesy koordinovania činností medzi rôznymi subjektmi pôsobiacimi

na danom území pri uplatňovaní ich socio-ekonomických právomocí a pri rozvojových procesoch s cieľom dosiahnuť vyššiu dynamiku rozvoja a synergické efekty. Vláda či vládnutie sa vzťahuje k verejným inštitúciám majúcim formálnu autoritu robiť rozhodnutia v mene celej komunity. Správa či spravovanie sa vzťahuje k nespočetnému množstvu iných subjektov, navyiac k tým, ktorí sú zahrnutí do vládnutia, ktorých rozhodnutia vlády (centrálnej, regionálnej alebo miestnej) ovplyvňujú. *Spravovanie zahŕňa kolektívny proces rozhodovania verejného, privátneho, ako aj občianskeho sektora.* To znamená, že je nevyhnutná potreba ich autentickej medzisektorovej spolupráce, aby sa mohli efektívne a účinne riešiť širšie celospoločenské problémy spojené s rozvojom územia. Samotné spravovanie si vyžaduje v porovnaní s vládnutím viac času, ale výsledky procesu rozhodovania sú kvalitnejšie, dôvera v rozhodovanie či akceptácia rozhodnutí je väčšia, a hlavne efekty (dopady) rozhodnutí sú neporovnateľne účinnejšie. Spravovanie predstavuje koncept, ktorý nám umožňuje diskutovať úlohu vlády, resp. vládnutia v zastrešení verejných záležitostí, v zahrnutí a koordinácii ďalších rozvojových hráčov. Meniaca sa úloha vlád na všetkých úrovniach (teda i miestnej a regionálnej), a tiež meniace sa prostredie, v ktorom tieto vlády musia plniť svoje úlohy, priniesli spoločnú potrebu používania termínu spravovanie na pomenovanie procesu, pre ktorý výraz vládnutie už nie je dostatočný.

Rozliční autori a inštitúcie, ktoré sa spravovaním zaoberajú, definujú koncept spravovania rôzne. V politickej teórii je spravovanie často prezentované ako teória politickej participácie [42]. Politická participácia pozostáva z organizácií a ľudí podieľajúcich sa na rozhodovacích procesoch výmenou informácií a názorov s orgánmi verejného sektora. Takýmto spôsobom môže byť spravovanie popísané ako *štruktúra procesov a inštitúcií spoločnosti a pravidiel pre kolektívne rozhodovanie, kde výsledkom procesov spravovania je konkrétna politika.*

Podľa Institute on Governance (IOG) v Ottawe zaoberajúceho sa spravovaním „zahŕňa spravovanie inštitúcie, procesy a dohody v spoločnosti, ktoré determinujú ako je moc vykonávaná, ako sa robia dôležité rozhodnutia ovplyvňujúce spoločnosť a ako sa rôzne záujmy zosúladi v takomto rozhodovaní“. Spravovanie je tak „proces, v ktorom spoločnosti alebo organizácie robia svoje dôležité rozhodnutia, určujú koho zahrnú do tohto procesu a ako sa budú zodpovedať“ [13]. Je to priebežný proces, počas ktorého sa môžu konfliktné a rozdielne záujmy zladiť a je možné začať postup spolupráce. To zahŕňa formálne zriadené inštitúcie a režimy (dohody) podporujúce spoluprácu a rovnako aj neformálne dohody, na ktorých sa ľudia a inštitúcie dohodli a uzniesli, že sú v ich spoločnom záujme.

UNDP (United Nations Development Programme) spravovanie vníma ako „uplatňovanie ekonomickej, politickej a administratívnej autority na správu verejných záležitostí na všetkých úrovniach“. To zahŕňa mechanizmy, procesy a inštitúcie, pro-

stredníctvom ktorých občania a skupiny vyjadrujú svoje záujmy, uplatňujú svoje práva, plnia svoje povinnosti a zladujú svoje rozdielne záujmy [25].

Európska komisia v Bielej knihe o európskom spravovaní [9] definuje spravovanie ako správanie, ktoré ovplyvňuje spôsoby, ktorými sú právomoci vykonávané, špeciálne čo sa týka otvorenosti, participatívnosti, verejnej zodpovednosti, efektívnosti a súdržnosti.

Termín „**dobré spravovanie**“ (angl. good governance) začala používať Svetová banka začiatkom deväťdesiatych rokov pre hodnotenie rozvojových krajín a hľadanie kritérií, na základe ktorých by im mala byť udeľovaná finančná pomoc [8]. Ide o to, že akonáhle do spravovania vnesieme prvok hodnotenia, môžeme pridávať adjektíva ako dobré spravovanie, či zlé spravovanie, resp. čokoľvek medzitym. Termín dobré spravovanie tak vlastne referuje o spôsobe, akým krajina, región alebo obec boli, alebo majú byť, spravované. Samotný význam slova „dobrý/-é“ (good) je veľmi široký, elastický pojem. Vzniká tak prirodzene otázka, čo to znamená dostatočne dobré spravovanie. Mnohí autori sa zhodujú v tom, že hoci spravovanie samotné nemá jednoznačne normatívne ohraničený svoj význam, je možné rozlíšiť lepšie a horšie formy či príklady spravovania. Kvalitu spravovania je možné hodnotiť na základe stupňa napĺňania princípov dobrého spravovania.

Pod **princípmi dobrého spravovania** rozumieme základné charakteristiky a zásady, prostredníctvom ktorých môžeme vysvetliť fungovanie komplexného systému spravovania a označiť ho prívlastkom dobré. Mechanické uplatňovanie princípov dobrého spravovania v praktických situáciách však môže viesť ku kontroverzným výstupom, keďže niekedy si tieto princípy protirečia alebo sa kladie prehnaný dôraz na niektorý z nich, čo môže viesť k nežiaducim výsledkom. Napríklad účasť verejnosti je „atraktívny“ princíp, ale prehnaný dôraz na neho môže viesť k tzv. vytváraniu politiky masami, tzn. že rozhodovanie výrazne ovplyvňujú tí, ktorí majú nedostatok vedomostí v danej oblasti a žiadnu verejnú zodpovednosť. V rámci uplatňovania princípov dobrého spravovania tiež platí, že rôzne spoločenstvá uznávajú a preferujú rôzne princípy. Napríklad niekde môže byť uprednostnená efektívnosť a inde môže tento princíp byť podradený takým hodnotám ako je konsenzus. Ďalším prvkom spojeným s konceptom dobrého spravovania je existencia rôznych prístupov ich uplatnenia v rôznych fázach rozvoja. V rôznych krajinách či regiónoch s rozdielnym stupňom rozvoja je teda potrebné použiť iné prístupy k dobrému spravovaniu. Diskusia o dobrom spravovaní tiež otvára otázku, či je prostriedkom alebo cieľom (podobne ako otázka: Je demokracia prostriedok či cieľ?).

Napriek uvedenému, nie je všetko relatívne. Je preukázané, že existuje silná korelácia medzi dobrým spravovaním a rozvojom¹⁰ [21] a súčasne, že existuje korelácia medzi kvalitou spravovania a dôverou voličov k fungovaniu daného systému. Zároveň je preukázané, že koreluje aj kvalita spravovania so zmenou myslenia a konania subjektov, ktoré sa majú podieľať, či podieľajú na synergickom efekte rozvoja územia. Teda, že *kvalita spravovania má priamy vplyv na dynamiku regionálneho rozvoja*.

„Vládnúť je ľahké, spravovať ťažké.“

—
J. W. von Goethe

Súčasne sa javí, že existujú princípy a hodnoty, ktoré sú spoločné a dôležité bez ohľadu na kultúrne rozdiely či úroveň rozvoja. Svedčí o tom nasledujúca tabuľka (Tab. č. 1), v ktorej sú uvedené princípy dobrého spravovania tak, ako ich uplatňujú rôzne inštitúcie. Najviac frekventovanými princípmi sú transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť, účinnosť a verejná zodpovednosť.

Tab. č. 1: Princípy dobrého spravovania

Európska komisia	United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	UNDP	Svetová banka
Otvorenosť	Transparentnosť	Transparentnosť	Priama participácia občanov a verejná zodpovednosť
Verejná zodpovednosť	Verejná zodpovednosť	Verejná zodpovednosť	Efektívnosť vlády
Participatívnosť	Participatívnosť	Zapojenie	Vláda zákona
Efektívnosť	Zapojenie	Efektívnosť	Politická stabilita a absencia násillia
Subsidiarita	Efektívnosť	Účinnosť	Kvalita regulácie
Proporcionalita	Účinnosť	Vláda zákona	Kontrola korupcie
Súdržnosť	Vláda zákona	Subsidiarita	
	Orientácia na konsenzus	Rovnosť	
	Komunikácia	Udržateľnosť	
	Uprednostňovanie verejného záujmu		

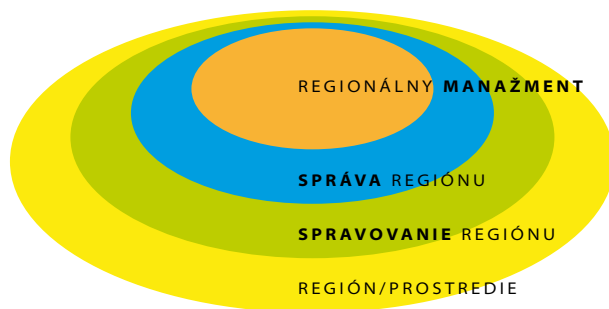
Zdroj: KRI

¹⁰ Touto problematikou sa zaoberajú predovšetkým niektoré štúdie Svetovej banky; www.worldbank.org/wbi/governance.

Je potrebné si uvedomiť, že autori zavádzajú nový pojem **spravovanie rozvoja regiónu**. Tento je podstatne užší ako už používaný pojem regionálne spravovanie (angl. regional governance). **Regionálne spravovanie**, resp. dobré regionálne spravovanie (angl. regional good governance) je orientované na charakteristiku činnosti regionálnej samosprávy ako celku – bez ohľadu na to, že by bol špecificky kladený dôraz na plnenie jej základnej a najhlavnejšej rozvojovej úlohy, tak ako je to zdôrazňované v druhom spomínanom prípade.

Regionálnu samosprávu, resp. vyšší územný celok možno chápať v troch rovinách. Ako **správca**, ktorý územie a jeho rozvoj spravuje, ako administratívnu **správu** regiónu, a ako **regionálneho manažéra**, ktorý je zodpovedný za prípravu a implementáciu rozvojových plánov. Vid' Obr. č. 1.

Obr. č. 1: Pozície regionálnej samosprávy v regióne



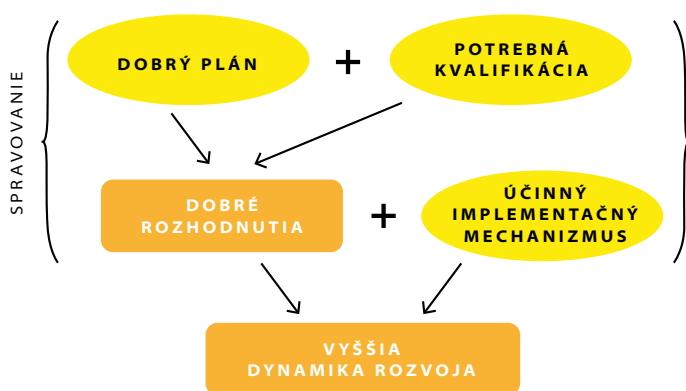
Zdroj: KRI

Správa regiónu (prostredníctvom regionálnej samosprávy ako verejnej inštitúcie) predstavuje *inštitucionálny dizajn a štruktúry, cez ktoré sa zverená moc regionálnej samosprávy aplikuje v podobe spravovania*. Toto sa deje cez interakciu štruktúr, procesov a tradícií, ktoré determinujú, ako sú právomoci uplatňované, ako sú prijímané a vykonávané rozhodnutia a ako jednotlivé dotknuté subjekty majú príležitosť ovplyvňovať veci verejné. **Spravovanie rozvoja regiónu**, za ktoré je priamo zodpovedná regionálna samospráva, možno definovať ako *akumuláciu sociálneho a ľudského kapitálu za účelom dynamického a synergického socio-ekonomického rozvoja regiónu*. Jedná sa o iniciáciu, koordináciu aktivít a využívanie potenciálu veľkého množstva subjektov (inštitúcií a jednotlivcov) pôsobiach v území cez existujúce nástroje a mechanizmy. Inak povedané, spravovanie v oblasti rozvoja regiónu je zhrnutie/skoordinovanie rôznych činností a záujmov verejných a súkromných inštitúcií pre čo najefektívnejšie a najúčinnejšie riešenie spoločných záležitostí rozvoja

regiónu. **Regionálny manažment** predstavuje *procesy plánovania, organizovania, vedenia a kontroly*, ktoré umožňujú realizáciu rozvojových, spoločne vytvorených koncepcií, projektových myšlienok a vytvára úspešnú pozíciu regiónu v konkurencii s inými regiónmi.

Spravovanie rozvoja regiónu v ponímaní autorov tejto publikácie predstavuje taký *komplexný proces, ktorý si vyžaduje mať spoločnú víziu rozvoja, vhodné štruktúry a nástroje pre „integrované“ rozhodovanie, primerané procesy a manažment založené na kultúre spravovania, ako aj lídrov, ktorí sú schopní dávať dokopy regionálnych aktérov a motivovať k spoločnému úsiliu*. Graficky je možné to ilustrovať na nasledujúcom obrázku – tzv. rovnici efektívneho rozvoja [38] (Obr. č. 2).

Obr. č. 2: Spravovanie a rovnica efektívneho rozvoja



Zdroj: KRI

Rovnica efektívneho rozvoja predstavuje základnú filozofiu prístupu k pochopeniu obsahu spravovania rozvoja regiónu. Ak sa proces spravovania v regionálnom rozvoji zjednodušené definuje ako proces prípravy a implementácie rozhodnutí, tak potom adekvátne kompetencie (vedomosti, zručnosti a postoje) a dobrý rozvojový plán sú základnými prvkami pre dobré rozhodovanie. Samotné rozhodnutia (akokoľvek sú dobré) sú len predpokladom, a teda samé o sebe neprinášajú dynamický a efektívny rozvoj územia. Potrebné je zaviesť na ich realizáciu účinný mechanizmus implementácie. Aby táto rovnica platila, je nevyhnutné, aby boli splnené aj ďalšie určujúce faktory rozvoja. Jedná sa o faktory: účinné mechanizmy spolupráce, vhodné organizačné prostredie vrátane motivačného vodcovstva a princípy dob-

rého spravovania¹¹. Tieto síce nie sú integrovanou súčasťou grafického znázornenia samotnej rovnice efektívneho rozvoja, ale sú kľúčové z hľadiska správneho nastavenia a fungovania všetkých aspektov spravovania rozvoja regiónu.

Na základe kontextu témy, ktorá je riešená, boli pre zavedenie prvku hodnotenia kvality spravovania v rámci modelu vybrané štyri **klúčové princípy dobrého spravovania regionálneho rozvoja**:

- **Princíp transparentnosti** alebo otvorenosti je postavený na slobodnom toku a dostupnosti informácií.
- **Participatívnosť** znamená účasť tých, ktorí majú priamy vplyv na celý proces rozhodovania či implementácie rozhodnutia, resp. tých, ktorí sú dôsledkami rozhodnutia ovplyvnení. Cieľená participatívnosť znamená viac dôvery v konečný výsledok a v inštitúciu, ktorá zabezpečuje príslušnú politiku.
- **Efektívnosť** vyjadruje dosahovanie či schopnosť dosahovať plánované výsledky s optimálnym využitím zdrojov a času.
- **Účinnosť** vyjadruje ako blízko k očakávanému, plánovanému výsledku je výsledok dosiahnutý, tzn. ako sú potreby skutočne uspokojené, problémy vyriešené, resp. príležitosti využité.

V celom nasledujúcom texte chápeme **dobré spravovanie regionálneho rozvoja** ako proces lepšieho využívania a zvyšovania rozvojového potenciálu daného, systematicky vymedzeného, priestoru (územia regiónu), ktorý vzniká optimalizáciou socio-ekonomických aktivít a efektívnym synergickým využitím všetkých disponibilných regionálnych zdrojov a existujúcich príležitostí, a ktorý vo všetkých krokoch dodržiava princípy ako sú transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť, čo sa potom odráža v zvýšenej konkurencieschopnosti regiónu, lepšej životnej úrovni a kvalite života obyvateľov.

11 Detailne sú obsiahnuté v kapitole 3 Model dobrého spravovania rozvoja regiónu.

„Nebojte sa vidieť to, čo vidíte.“

—
R. Reagan

2) Súčasný stav ako výzva pre zlepšenie spravovania rozvoja regiónov

Aj napriek tomu, že medzi dynamikou rozvoja regiónu a kvalitou jeho spravovania existuje vysoká miera vzájomnej závislosti, situácia v spravovaní regionálneho rozvoja na Slovensku nie je zďaleka uspokojujúca. Je to dané jednak tým, že vonkajší rámec pre fungovanie regionálnych samospráv je nastavený v súčasnosti tak, že nevytvára dostatočné predpoklady pre posilnenie ich úlohy v spravovaní rozvoja regiónu. Ani samotné regionálne samosprávy nemajú vytvorené najvhodnejšie interné prostredie, resp. nevyužívajú dostatočne svoje možnosti na to, aby naplnili očakávania v súvislosti s ich kľúčovou úlohou v manažovaní procesov regionálneho rozvoja na svojom území. Tieto skutočnosti vyplynuli z analýzy súčasného stavu v oblasti spravovania rozvoja regiónu, ktorej hlavné zistenia sú obsahom tejto kapitoly.

2.1) Vonkajší rámec regionálnej samosprávy

Vonkajšie prostredie pre regionálny rozvoj a fungovanie regionálnych samospráv v oblasti spravovania rozvoja je dané existujúcimi strategickými dokumentmi na úrovni EÚ a Slovenska, súvisiacou legislatívou, inštitucionálnym usporiadaním na Slovensku a finančnými podmienkami VÚC v súvislosti s podporou regionálneho rozvoja.

STRATEGICKÝ RÁMEC V EÚ

Rámec existujúcich stratégií a politík v oblasti regionálneho rozvoja na európskej úrovni ovplyvňuje spravovanie rozvoja na regionálnej úrovni v zmysle filozofie, smerovania a cieľov základných strategických dokumentov. Tými hlavnými sú v súčasnosti tzv. Európa 2020, čo je hospodárska stratégia Európskej únie na nasledujúce desaťročie, a tiež dokumenty vo väzbe na kohéznu politiku EÚ.

Samotný dokument **Európa 2020**, ktorý vytyčuje ciele v oblasti zamestnanosti, klimatických zmien a energetiky, vzdelávania, výskumu a obmedzovania chudoby, nezáskal plnú podporu mnohých členských štátov či odbornej verejnosti. Niektoré ciele sú, podľa nich, stanovené príliš ambiciózne (až nedosiahnuteľne) a ukazujú sa, že existuje obava o nepriaznivom zasahovaní európskych cieľov do národných kompetencií, ktoré by ich nútili financovať niečo, na čo sa ešte necítia pripravení.

Zaujímavosťou je, že v tejto stratégii akoby Európska komisia nezobrala do úvahy poučenie z Lisabonskej stratégie (predchodcu Európa 2020), kedy vytýčené ciele neboli ani zďaleka naplnené. V podstate štáty EÚ ako aj odborníci nemajú problém s vybranými prioritnými oblasťami rozvoja, ale hlavne s rozsahom očakávanej zmeny a jej cieľovým stavom.

Kohézna politika EÚ – tzv. politika súdržnosti, resp. solidarity, ako dôležitý nástroj ekonomického a sociálneho rozvoja, je jeden z pilierov regionálnej politiky EÚ. Na roky 2007 – 2013 si vytýčila štyri výzvy a to: dosahovanie vyššieho stupňa súdržnosti v rozšírenej únii; posilnenie priorít Únie; zvyšovanie kvality na podporu trvalo udržateľného a vyváženého rozvoja; vytvorenie nových partnerstiev pre súdržnosť. Prioritné ciele novej politiky súdržnosti sú: Konvergencia, Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť a Európska územná spolupráca. Prvý cieľ sa uplatňuje v tzv. konvergujúcich regiónoch (dosahujúcich menej ako 75% priemeru HDP EÚ). Mimo konvergujúcich regiónov sa uplatňuje druhý cieľ Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť a tretí cieľ sa dotýka najmä Európanov žijúcich v prihraničných regiónoch. V roku 2009 bola publikovaná tzv. Barcova správa o programe reforiem kohéznej politiky [3]. Správa je súčasťou procesu dôsledného zamyslenia sa nad budúcnosťou kohéznej politiky po roku 2013, ktorý v roku 2007 odštartovala 4. správa o hospodárskej a sociálnej kohézii [15]. Barcova správa, ktorá bola vypracovaná na žiadosť Európskej komisie, vysvetľuje princíp európskej politiky súdržnosti a ponúka odporúčania na jej komplexnú reformu založené na desiatich „pilieroch“. Z tejto správy vyplýva, že Únia potrebuje politiku hospodárskeho a sociálneho rozvoja šitú na mieru osobitných potrieb veľmi odlišných regiónov. Politiku, ktorá vie ponúknuť lepšie príležitosti a zvládnuť výzvy, ktoré pre občanov EÚ prinášajú zjednotené trhy. Reformovaná politika súdržnosti je takou politikou preto, že má vyspelé metodológie a je výrazne zameraná na výsledky a modernú správu na viacerých úrovniach. Kohézna politika EÚ (KP) a Európa 2020 (hlavne v oblasti cieľa rastu a zamestnanosti) sú subjektom konfliktných pohľadov na všetkých úrovniach debaty – politickej, ekonomickej aj inštitucionálnej. Niektorí vidia kohéznu politiku ako moderný a efektívny viacúrovňový nástroj spravovania na podporu inovácií a posilnenie adaptabilnej kapacity európskych regiónov. Iní tvrdia, že dosiahnuť ciele európskej hospodárskej stratégie, ktorými sú ekonomický rast EÚ ako celku a vznik nových a lepších pracovných príležitostí a zároveň aj ciele KP, ktorými sú znižovanie disparít medzi krajinami a regiónmi, sa dosť dobre naraz nedá, pretože existuje určitá nerovnováha medzi týmito cieľmi. Ťažisko kohéznej politiky EÚ sa od jej počiatkov prelieva zo strany na stranu v zmysle buď dôrazu na konvergenciu alebo dôrazu na výraznejší hospodársky rast EÚ ako celku. V diskusii o budúcnosti kohéznej politiky sa uznáva, že musí existovať jasné a explicitné rozlíšenie medzi intervenciami zameranými na zvýšenie príjmov a rastu a tými, ktoré sú zacielené na redukciu sociálnych nerovností.

Positívny vplyv na zlepšovanie kvality spravovania z úrovne EÚ je daný najmä zdôrazňovaním monitoringu a evaluácie, budovaním tzv. novej evaluačnej kultúry. Vidno to najmä v poslednej správe o hospodárskej a sociálnej kohézii a potvrdzuje to aj tzv. **Biela kniha o spravovaní Európskej komisie** [9].

STRATEGICKÝ RÁMEC SR

Na Slovensku zatiaľ stále neexistuje oficiálne prijatý základný rámec stratégie a politiky regionálneho rozvoja. Za základný strategický dokument na úrovni Slovenska je doteraz mnohými považovaný **Národný strategický a referenčný rámec SR na roky 2007 – 2013**, hoci jeho hlavnou úlohou je definovať len priority podpory, ktoré budú financované z doplnkových zdrojov EÚ. Takéto jeho vnímanie nahrádza absenciu skutočnej stratégie, ktorá by bola priemetom existujúcej Dlhodobej vízie rozvoja slovenskej spoločnosti a ukázala všeobecnejšie strategické strednodobé rozvojové línie smerovania Slovenska, a na ktoré by mohli nadväzovať rozvojové zámery regiónov¹².

Druhým základným rozvojovým dokumentom na národnej úrovni je **Národný program reforiem na 2008 – 2010** [28]. Program nadväzuje na Lisabonskú stratégiu a je fakticky národným priemetom jej priorít do prostredia Slovenska, s ktorými sa Slovenská republika stotožnila už v roku 2005, keď prijala Národný program reforiem na roky 2006 – 2008. Nosným programom trojročného obdobia 2008 – 2010 sú všetky štyri prioritné oblasti pôvodnej Národnej lisabonskej stratégie

1. informačná spoločnosť,
 2. veda, výskum a inovácie,
 3. podnikateľské prostredie,
 4. vzdelávanie a zamestnanosť,
- ku ktorým bola pridaná piata oblasť
5. klimatické zmeny a energetika.

Tieto priority sú považované za základný predpoklad pre zvýšenie konkurencieschopnosti ekonomiky, akceleráciu rozvoja vedomostnej spoločnosti, zabezpečenie zamestnanosti obyvateľov a efektívnejšie využívanie podnikateľského potenciálu.

Tretím dokumentom je **Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti**. V oblasti regionálneho rozvoja Vízia (Vízia regionálneho rozvoja do roku 2030) uvažuje s budovaním takého ekonomického a sociálneho systému, ktorý podporí schopnosti regiónov prilákať a udržať úspešné firmy, pri súčasnom udržaní stabilnej alebo rastúcej miery kvality života obyvateľov regiónu. Predpokladá dosiahnuť takú sociálno-ekonomickú úroveň regiónov, aby po roku 2030 ani jeden región nebol

12 V súčasnosti (marec 2010) sú len v štádiu rozpracovanosti základné strategické rozvojové dokumenty SR: Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti (v pripomienkovacom konaní) a Národná stratégia regionálneho rozvoja SR.

zaradený do cieľa 1 európskej kohéznej politiky (teda dosahoval HDP viac ako 75% priemeru HDP EÚ). Podľa Vízie budú ťahúňom tvorby nových poznatkov a inovácií v regiónoch veľké mestá a kľúčová bude výskumná excelencia a budovanie interaktívnych systémov. Bude potrebné posilňovanie vnútro regionálnych väzieb, odstraňovanie hrozby „duálnej“ ekonomiky a ustrnutia prostredníctvom tvorby sietí a budovaním inštitúcií. Regionálny rozvoj bude vychádzať z endogénneho princípu, bude participatívny, založený na strategickom usmerňovaní, hľadaní a podpore nových smerov rozvoja. Forma a do veľkej miery aj obsah regionálnej podpory budú determinované kohéznou politikou EÚ. Sociálna súdržnosť a riešenie regionálnych disparít bude zamerané na zabezpečenie zamestnanosti a na inklúziu marginalizovaných skupín. Vízia predpokladá uskutočnenie municipalizácie (amalgamizácie) obcí s cieľom zvýšiť ekonomickú výkonnosť, ako aj na kvalitu a rozmanitosť poskytovaných služieb a posilniť váhu územnej samosprávy v systéme verejnej správy [7].

LEGISLATÍVNY RÁMEC

Základnými zákonmi formujúcimi legislatívne prostredie regionálnej samosprávy sú Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch, Zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a Zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR.

Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch je základným zákonom, na základe ktorého boli samosprávne kraje kreované, a na základe ktorého aj pôsobia. Kraje majú podľa tohto zákona zabezpečovať tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja svojho územia, vykonávať plánovacie činnosti, vykonávať vlastnú investičnú a podnikateľskú činnosť, a utvárať podmienky pre rozvoj zdravotníctva, stredného školstva, kultúry, cestovného ruchu, telesnej kultúry a športu. Taktiež majú spolupracovať s obcami pri tvorbe programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí. Nie všetky kompetencie vymedzené zákonom sú originálneho charakteru. Niektoré, napr. časť úloh v strednom školstve, sú len preneseným výkonom štátnej správy. Samosprávny kraj sa na základe tohto zákona stal hlavným subjektom na regionálnej úrovni zodpovedným za rozvoj svojho územia. Výrazne sa tým mal posilniť princíp subsidiarity, ktorého implementácia je aj v malých krajinách predpokladom pre maximálne využívanie endogénneho potenciálu a dosahovanie vysokej dynamiky rozvoja. Subsidiárne rozloženie úloh a pôsobností medzi centrálnu, regionálnu a lokálnu úroveň je predpokladom zavedenia systému viac-úrovňového spravovania ako aspektu novej paradigmy regionálnej politiky.¹³ VÚC sa tak na základe obsahu zákona stali subjektmi, ktoré by mali významne ovplyvňovať kvalitu a dynamiku procesov regionálneho rozvoja na svojom území. V oblasti rozvoja ukladá tento zákon samosprávnym krajom

¹³ Pre viac info o viac-úrovňovom spravovaní (multi-level governance) viď napríklad diela: Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance [17] a Multilevel governance [2].

„stará sa o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojich obyvateľov“, ale túto úlohu ďalej nedefinuje a viac hovorí o konkrétnych kompetenciách VÚC. Či už je to napr. oblasť školstva (kde VÚC viac-menej slúžia ako „prerozdeľovateľ“ štátnych finančných zdrojov, bez systematického vplyvu na kvalitu vyučovacieho procesu), zdravotníctva (v rámci ktorého VÚC najmä vydáva povolenia pre súkromné lekárske praxe alebo prevádzkovanie lekární), či dopravy (kde VÚC disponujú kompetenciami pre spravovanie len určitej kategórie ciest, čo im sťažuje riešiť dopravu vo svojom regióne komplexne). Navyiac formulácia „všestranne sa starať...“ predpokladá, že VÚC majú k dispozícii nástroje (či finančné, legislatívne, strategické), ktoré im toto umožnia. Keďže tomu tak nie je, regionálne samosprávy sa „starajú“ prevažne len o veci, ktoré majú explicitne vo svojej kompetencii a tým, s miernou nadsádzkou povedané, nepriamo „porušujú tento zákon“.

Druhým základným zákonom týkajúcim sa rozvoja je **Zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja**. V zákone sú definované hlavné ciele podpory regionálneho rozvoja, ktorými sú odstraňovanie nežiaducich disparít v úrovni hospodárskeho, sociálneho a územného rozvoja regiónov, zvyšovanie ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti regiónov, zvyšovanie zamestnanosti a životnej úrovne obyvateľov v regiónoch a trvalo udržateľný rast a rozvoj. Možno konštatovať, že tento zákon je, z hľadiska posilnenia regionálnej samosprávy ako kľúčového hráča v oblasti regionálneho rozvoja na svojom území, nepostačujúci. V prvom rade je nekonzistentný z hľadiska koordinácie rozvoja na všetkých úrovniach (národnej, regionálnej a lokálnej). V zmysle zákona 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. Zdôraznenie rozdielu medzi „prísnosťou“ väzby kraja na štát (súlady) a obce na kraj (zohľadnenie) potláča dôležitosť regionálnej rozvojovej politiky na úrovni krajov. Navyiac zákon si vyžaduje existenciu plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na úrovni každej obce, pokiaľ sa táto chce uchádzať o poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a doplnkových zdrojov. Týmto spôsobom nevyvíja žiaden tlak na medziobecnú spoluprácu, ale naopak podporuje už aj tak rozvojovo kontraproduktívny model existencie takmer 2900 samosprávnych nezávislých subjektov – obcí¹⁴, a určitým spôsobom sťažuje regionálno-miestnu komunikáciu. Zákon vychádza z úrovne NUTS III (krajov) a nerieši koordináciu rozvoja medzi krajinami navzájom. „Netlačí“ na formovanie väčších celkov pre tvorbu a realizáciu regionálnych stratégií s väčším potenciálom pre dosiahnutie pozitívnej zmeny (na rozdiel napr. od Českej republiky, kde existujú tzv. regióny súdržnosti). Vzťah VÚC k štátnym orgánom je zúžený len na „poskytovanie potrebných údajov“ a „podporu spolupráce s územnými a správnymi celkami, s orgánmi alebo úradmi iných štátov“. Z vyššie uvedeného vyplýva, že princíp „viacúrovňového spravovania“ (angl. „multi-level governance“), teda organické prepojenie troch úrovní verejnej správy – štátnej správy, regionál-

14 K 31.12.2008 bol počet obcí (úroveň LAU 2) 2891. Z toho 138 malo štatút mesta.

nej a miestnej samosprávy v oblasti rozvojových procesov, zatiaľ nie je na Slovensku dostatočne naplnený.

Zákon definuje základné dokumenty podpory regionálneho rozvoja, ktorým pre regionálnu úroveň je Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja (PHSR VÚC) a stanovuje podmienky pre podporu regionálneho rozvoja. Zákon definuje, čo má PHSR VÚC obsahovať a akú má mať štruktúru, no venuje sa len fáze programovania, ale pomerne slabo fáze implementácie a hlavne fáze monitorovania a hodnotenia dopadov (čo je jednoznačne najväčšia slabina v rozvojovom procese na Slovensku, a to nielen na úrovni krajov). Chýba metodika tvorby PHSR VÚC, ktorá by mohla byť obsiahnutá tak v zákone (niektoré princípy, napr. koho prizývať k tvorbe, ako zabezpečiť informovanosť, ako realizovať „pripomienkové konanie“ a pod.) ako aj vo forme podrobnejšieho metodického usmernenia. Implementačná fáza PHSR VÚC je zároveň výrazne oslabená tým, že zákon neobsahuje klasické nástroje regionálnej politiky v oblasti finančnej, daňovej alebo odpisovej politiky ako i ďalšie nástroje, regionálne diferencované podľa stupňa rozvinutosti regiónov.

Na druhej strane tento zákon, na rozdiel od predchádzajúceho, lepšie formuluje úlohy samosprávnych krajov. Zakladá povinnosť pravidelného monitoringu a každoročného vyhodnocovania realizácie PHSR VÚC na posilnenie evaluačnej kultúry prostredia regionálnej samosprávy, a tiež vytvára tlak na užšie prepojenie programových dokumentov a územnoplánovacej dokumentácie. V oblasti zabezpečenia súladu PHSR VÚC s územnoplánovacou dokumentáciou však zákon nelogicky predpisuje, že „PHSR VÚC je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie“. Tým, de facto, stanovuje určitým spôsobom nadriadenosť ÚP VÚC a nerieši systematicky previazanosť týchto dvoch strategických dokumentov, ktoré by mali byť komplementárne.

Súčasne platné územno-správne členenie Slovenska vzniklo na základe **Zákona NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR** [46]. Prijatie tohto členenia bolo rozhodnutím, ktoré neprihliadalo na pripravené návrhy na zriadenie 12 (resp. 16 krajov) na báze „prirodzených“ regiónov, pričom práve tieto boli vytvorené na základe multikriteriálneho prístupu, s využitím historických, geomorfologických, etnokultúrnych, nodálnych, urbánnych a ďalších kritérií. Rozdelenie územia na osem „umelých“ krajov v roku 2001 málo rešpektuje tieto kritéria a ani vývoj územnosprávneho členenia na území Slovenska v minulosti. Platná „osmička“ vo svojich hraniciach rozdeľuje prirodzené historické regióny napríklad v prípade Zemplína, Spiša, Gemeru, Hornej Nitry alebo Záhoria. Ich veľkosť (či už územná alebo počtom obyvateľov) je vo väčšine príliš veľká na to, aby sa posilňovala sociálna súdržnosť a obyvatelia sa identifikovali so svojim regiónom, a príliš malá, aby kraje mali skutočne dostatočný potenciál a „silu“ na svoj vlastný rozvoj. K tomu zisteniu sa pridáva ďalší negatívny prvok z hľadiska účinného regionálneho

rozvoja a to je neukončenie procesu municipalizácie (integrácie) obcí, ktorý zrejme mal predchádzať vytvoreniu regionálnych celkov. Samosprávne kraje majú, podľa zákona, spolupracovať s obcami, ale je potrebné povedať, že pri vysokom počte obcí na Slovensku (takmer 2900), s výrazným zastúpením malých obcí do 500 obyvateľov, je takáto spolupráca komplikovaná.

Z hľadiska platnej legislatívy upravujúcej pôsobenie VÚC v oblasti spravovania rozvoja regiónu je dôležité, kvôli komplexnosti obrazu, na záver tejto časti uviesť, že:

- Regionálna samospráva podobne ako obec je organizačnou formou verejnej správy, zabezpečujúcou úlohy so zameraním na vlastné potreby miestneho spoločenstva pričom je pri výkone svojich právomoci viazaná Ústavou SR a zákonmi ako každý iný orgán verejnej moci (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR). Na rozdiel od štátnej správy územná samospráva nemusí konať len podľa postupov definovaných v zákonoch, môže si vytvárať vlastné postupy, ale samozrejme nemôže konať v rozpore so zákonom. Má svoje originálne právomoci a vykonáva aj úlohy preneseného výkonu štátnej správy. Právo samosprávneho kraja na územnú samosprávu sa garantuje aj tým, že povinnosti a obmedzenia vo veciach samosprávy možno samosprávne kraju ukladať len na základe zákona a medzinárodnej zmluvy (čl. 67 ods. 2 s čl. 7 ods. 5 Ústavy SR spolu a s §1 ods. 7 Zákona o samosprávnych krajoch). Vláda SR ani centrálné orgány štátnej správy nemôžu tak priamo vstupovať do rozhodovania orgánov samosprávnych krajov.
- Vo vzťahu k obciam nie je samosprávny kraj ich nadriadeným orgánom. Pôsobnosti oboch úrovní územnej samosprávy sa navzájom dopĺňajú. Tak ako obec má právo vydávať všeobecne záväzné nariadenia v oblasti svojej pôsobnosti a na svojom území, tak aj samosprávny kraj môže vydaním všeobecne záväzného nariadenia vo svojej pôsobnosti ovplyvňovať podmienky života obyvateľov obcí, nachádzajúcich sa na jeho území. V oblasti tvorby a implementácie rozvojových programov, kde by mala existovať kompatibilita a súlad cieľov a priorít koncepčných dokumentov nielen medzi centrálnou úrovňou a nižšími úrovňami, ale aj medzi regionálnou a lokálnou úrovňou, Zákon o podpore regionálneho rozvoja túto kompatibilitu dostatočne nezabezpečuje.
- Pri tvorbe a implementácii PHSR VÚC je vzťah regionálnej samosprávy a iných subjektov štátnej správy, sídliacich na území kraja, postavený na báze partnerstva. Subjekty štátnej správy pôsobiace v regióne majú síce povinnosť poskytovať údaje zo svojich databáz samosprávnym krajom, nemajú však povinnosť zúčastňovať sa na rozvojových procesoch. V súčasnosti záleží na samosprávnych krajoch, či sa rozhodnú k tvorbe rozvojových stratégií prizvať relevantné subjekty štátnej správy, prípadne iné kompetentné subjekty (napr. SAV, univerzity a pod.). Samosprávny kraj môže vytvárať rôzne formy spolupráce aj s inými samosprávnymi kraji, obcami a právnickými osobami prakticky bez obmedzenia. Môže spolupracovať aj so zahraničnými subjektmi, v súlade s existujúcimi medzinárodnými zmluvami a práve cezhraničnej a územnej spolupráci európskych regiónov sa v EÚ pripisuje stále väčšia dôležitosť.

- Štátne orgány sú oprávnené v rámci zákona a podľa zákona vykonávať dozor a kontrolu nad činnosťou samosprávnych krajov. Okrem Najvyššieho kontrolného úradu môžu aj centrálné orgány a orgány finančnej správy vstupovať do účtovníctva VÚC, vyžadovať vysvetlenia, požadovať nápravu a prípadne aj ukladať sankcie.

„Zákony sú ako klobásy, je lepšie nevidieť ich vyrábať.“

—
O. von Bismarck

INŠTITUCIONÁLNY RÁMEC

Úroveň dynamiky regionálneho rozvoja a rovnako aj kvalita spravovania regionálneho rozvoja na regionálnej úrovni je popri platnej legislatíve vo významnej miere určovaná inštitucionálnym usporiadaním. Inštitucionálny rámec pre podporu regionálneho rozvoja je tvorený subjektmi tak na národnej, regionálnej ako aj lokálnej úrovni. Od inštitucionálneho usporiadania sa vzhľadom na existujúce právomoci, vzťahy vzájomnej závislosti a nadriadenosti či podriadenosti odvíjajú predpoklady pre zlepšenie spravovania. V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že inštitucionálne usporiadanie na Slovensku a existujúce vzťahy medzi jednotlivými subjektmi, ktoré ho tvoria, nie je, pre spravovanie regionálneho rozvoja z úrovne VÚC, príliš priaznivé.

Duálny systém, a teda existencia a oddelené pôsobenie štátnych a samosprávnych inštitúcií, ktoré sú navzájom prepojené len v zmysle plnenia zákonov bez vytvorených dostatočne silných koordinačných väzieb, spôsobuje určitým spôsobom nekoordinovanosť v oblasti regionálneho rozvoja a jeho spravovania. Na úrovni štátu **sektorové ministerstvá** realizujú viac-menej „svoju“ osobitnú politiku (tak na národnej ako regionálnej úrovni) a súčasne **Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja**, ktoré by malo plniť koordinačnú medzi-sektorovú úlohu, si túto úlohu neplní. Určitým spôsobom sa to snaží suplovať **Rada vlády SR pre regionálnu politiku a dohľad nad štrukturálnymi operáciami**. Rada pôsobí na úrovni vlády ako jej koordinačný, poradný a iniciatívny orgán v oblasti regionálnej politiky a má prejednávať návrhy zamerané na podporu tvorby legislatívnych a inštitucionálnych podmienok na realizáciu regionálnej politiky SR. **Orgány štátnej správy** (úrad životného prostredia, lesný úrad, pozemkový úrad, úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, správa katastra atď.) sa zaoberajú záležitosťami v regióne v oblasti svojej pôsobnosti, no viac-menej sledujú len politiku svojich sektorových ministerstiev. Často nie sú braní ako regionálni rozvojoví hráči a nemajú dostatočné prepojenie s regionálnou samosprávou. **Regionálne samosprávy** sú, resp.

majú byť tvorcami a realizátormi regionálnej rozvojovej politiky na svojom území a majú, resp. majú mať tak špecifické postavenie medzi centrálnou vládou a miestnou samosprávou. Nástroje a právomoci, ktoré majú k dispozícii im túto úlohu ani de jure a ani de facto neulahčujú. Prebieha neustála diskusia a spory o prerozdelení právomocí medzi regionálnou samosprávou a miestnou samosprávou na jednej strane a národnou úrovňou na strane druhej. K synergickému efektu neprispieva ani už spomínané jestvujúce administratívne členenie regiónov a veľká fragmentovanosť miestnej samosprávy ako dôležitých hráčov v rozvoji. Vo vzťahu k obciam a ich združeniam (mikroregióny, ZMOS) nie je regionálna samospráva nadriadeným orgánom. Ich pôsobnosti sa síce dopĺňajú, ale pre spoločné riešenie otázok rozvoja neexistujú medzi nimi, rovnako ako ani vo vzťahu k subjektom štátnej správy vhodne nastavené platformy. Medzi **ďalšie inštitúcie**, ktoré majú priamy, či nepriamy vplyv na regionálny rozvoj a spravovanie rozvoja možno zaradiť napr. univerzity, výskumné ústavy, rozvojové regionálne agentúry, štátne agentúry, profesné a iné záujmové združenia, ďalšie poradenské (napr. BIC, RPIC, CPK) a odborné inštitúcie. Často sa stáva, že tieto subjekty buď nemajú kapacitu výrazne ovplyvňovať rozvoj na úrovni regiónu alebo ich kapacita nie je dostatočne využitá. Špecifické je postavenie **Najvyššieho kontrolného úradu** v zmysle oprávnenosti vykonávať dozor a kontrolu nad fungovaním a činnosťou regionálnych samospráv v medziach neporušovania platnej legislatívy, ale nie v otázkach zabezpečovania kvalitného spravovania rozvoja regiónu.

Mimo inštitúcií vo vonkajšom prostredí VÚC, na ktoré však regionálna samospráva nemá priamy dosah, je potrebné do inštitucionálneho prostredia zahrnúť aj subjekty, prostredníctvom ktorých môže regionálny rozvoj priamo ovplyvňovať. Sú to hlavne **inštitúcie v oblastiach pôsobnosti samosprávneho kraja** (inštitúcie v oblasti dopravy, kultúry, školstva, sociálnej a zdravotnej starostlivosti a pod.). Okrem toho VÚC môžu zriaďovať aj špecializované inštitúcie na podporu regionálneho rozvoja, či už samostatne, alebo spolu s inými subjektmi. Príkladom sú tzv. krajské **agentúry regionálneho rozvoja**. Agentúry by mali byť hlavne odborne nápomocné subjektom v regióne, ktoré chcú riešiť otázky regionálneho, resp. nadobecného charakteru. Túto svoju úlohu plnia len čiastočne a viac sa venujú (často nesyistémovo) „vlastným“ projektom, ktoré im „ekonomicky“ pomáhajú. Mnohokrát slúžia ako ďalšie oddelenie/odbor VÚC, ktorý ich založil.

Priamy význam pre podporu regionálneho rozvoja majú aj **zastúpenia VÚC v Bruseli**. Ich hlavnou úlohou je zber informácií a lobing spojený s regionálnou politikou EÚ, ale aj priamy marketing svojich regiónov.

Pri hodnotení inštitucionálneho rámca podpory regionálneho rozvoja je potrebné uviesť, že budovanie inštitúcií v oblasti regionálneho rozvoja bolo ovplyvnené predovšetkým prístupovým procesom Slovenska do Európskej únie. Preto je rozhodujúca časť inštitúcií podpory regionálneho rozvoja na centrálnej i na regionál-

nej úrovni zameraná na využívanie pomoci zo štrukturálnych fondov, čo spôsobuje ich nedostatočnú orientáciu na autentickú tvorbu a realizáciu regionálnych politík v komplexnom zmysle.

FINANČNÝ RÁMEC

Finančný rámec VÚC v súvislosti s podporou regionálneho rozvoja určuje prostriedky, ktorými VÚC môže ovplyvňovať a naplňovať rozvojové smerovanie regiónu. O finančnom zabezpečení VÚC možno hovoriť vo vzťahu k ich zákonným „originálnym a preneseným kompetenciám“, a tiež s ohľadom na zabezpečenie rozvojových činností.

Všeobecne možno konštatovať, že po realizácii **fiškálnej decentralizácie** na Slovensku v roku 2005 sa finančná nezávislosť VÚC výrazne posilnila.¹⁵ VÚC získali omnoho vyššiu voľnosť pri rozhodovaní o štruktúre svojich výdavkov a o zabezpečení poskytovania povinných služieb, vyplývajúcich z ich kompetencií. Navyše získali vlastný daňový nástroj – daň z motorových vozidiel, ktorým môžu čiastočne nepriamo ovplyvňovať podnikateľské prostredie vo svojom kraji. Výška sadzby dane z motorových vozidiel, určená každoročne poslancami VÚC je jedným z faktorov pri rozhodovaní podnikateľských subjektov o usídlení sa na území VÚC. Jedná sa však o zanedbateľný vplyv. Hlavným zdrojom daňových príjmov VÚC je daň z príjmu fyzických osôb. Výnos dane z príjmov fyzických osôb samosprávnym krajom sa rozdeľuje podľa 6 známych kritérií s pridelenými váhami.¹⁶ Pri realizácii fiškálnej decentralizácie na Slovensku boli na prechodné 4-ročné obdobie definované tzv. „vyrovnávacie koeficienty“, na korekciu prerozdelenia príjmov medzi jednotlivé VÚC na základe predpokladanej náročnosti financovania originálnych kompetencií VÚC. Toto obdobie uplynulo v roku 2008 a tieto koeficienty zatiaľ neboli vyhodnotené z pohľadu spravodlivého rozdelenia finančných prostriedkov.

Pri realizácii regionálnej politiky by mala byť vo všeobecnosti preferovaná zásada, že ústredné orgány vytvárajú ekonomickými nástrojmi predpoklady k tomu, aby rozvoj regiónov bol v maximálne možnej miere zabezpečovaný ich vlastnými hmotnými a finančnými zdrojmi. Keďže v súčasnosti VÚC majú minimálne finančné zdroje na rozvoj, financovanie rozvojových zámerov jednotlivých VÚC je prakticky zabezpečované takmer výlučne **z prostriedkov štrukturálnych fondov EÚ**.

Zavedenie **programového rozpočtu pre územnú samosprávu** od roku 2009 bolo najsilnejším opatrením, vytvárajúcim tlak na zvyšovanie efektívnosti a účinnosti využívania finančných prostriedkov VÚC a podporujúcim postupné zvyšovanie

¹⁵ Vlastné príjmy VÚC, o ktorých môžu nezávisle rozhodovať, tvoria takmer 50% z celkových príjmov.

¹⁶ Počet obyvateľov: 15%; Počet obyvateľov vo veku 15 až 18 rokov: 15%; Počet obyvateľov, ktorí dovŕšili vek 62 rokov: 32%; Obrátená hodnota hustoty obyvateľstva kraja: 9%; Dĺžka ciest II. a II. triedy v kraji: 20%; Rozloha kraja: 9%.

evaluačnej kultúry vo verejnom sektore. Nová štruktúra rozpočtu – zoskupenie výdavkových položiek okolo jednotlivých „programov“, povinné definovanie ukazovateľov a pravidelné monitorovanie a vyhodnocovanie pomáhajú voleným predstaviteľom regionálnej samosprávy uľahčiť rozhodovanie o finančných alokáciách pre zabezpečovanie jednotlivých kompetencií VÚC a pre financovanie rozvojových zámerov. Orientácia na výsledky, ktorú programový rozpočet prináša, pomáha zvýšiť adresnosť, efektívnosť a účinnosť využívania verejných finančných zdrojov a lepšie porozumieť doposiaľ zložitej štruktúre rozpočtu. Pôvodná prírastková metóda zostavovania rozpočtu nebrala do úvahy rozvojové zámery, a tak mnoho kvalitných koncepčných materiálov VÚC zostávalo bez finančného krytia. Programová štruktúra rozpočtu napomáha lepšiemu porozumeniu finančných tokov a môže postupne zvýšiť efektívnosť využívania finančných zdrojov a „uvoľniť“ finančné prostriedky aj na systémové financovanie aspoň niektorých pripravených rozvojových zámerov. Pokiaľ je programový rozpočet VÚC dobre zostavený, je nástrojom na zabezpečenie postupného plnenia základného rozvojového programu – PHSR a ďalších odvetvových stratégií a politík VÚC. Existencia rozpočtu tohto typu predpokladá pravidelné monitorovanie a hodnotenie splnenia cieľov, efektívnosti dosiahnutých výsledkov a jednotlivých dopadov podľa vopred nastavených indikátorov akčného plánu a indikátorov programového rozpočtu. Prepojenie PHSR VÚC a programového rozpočtu VÚC má byť preto čo najtesnejšie a indikátory sa majú vzájomne dopĺňať. Zatiaľ je evaluačná kultúra VÚC stále veľmi nízka. Vyhodnocovanie existujúcich stratégií je zväčša len formálne a kompatibilita indikátorov PHSR VÚC a programového rozpočtu je nedostačujúca.

2.2) Vnútorné prostredie a interné procesy manažmentu regionálneho rozvoja na úrovni regionálnych samospráv

Spravovanie rozvoja regiónu, okrem vonkajších rámcov, ovplyvňuje kvalita a vzájomné prepojenie vnútorných prvkov regionálnej samosprávy. Interné prostredie na úrovni VÚC je tak predpokladom pre vytvorenie umožňujúceho prostredia na priebeh kľúčových procesov a činností v rámci spravovania rozvoja regiónu. Ak hovoríme o vnútornom prostredí regionálnej samosprávy máme, vo väzbe na spravovanie rozvoja, na mysli predovšetkým kľúčové rozvojové procesy (proces prípravy a implementácie rozvojového dokumentu); samotný rozvojový plán (PHSR VÚC); organizačné prostredie regionálnej samosprávy (tak jej organizačnú štruktúru, ako aj prvky organizačnej kultúry a líderstva v organizácii); jestvujúce mechanizmy spolupráce medzi regionálnou samosprávou a aktérmi rozvoja na úrovni regiónu; a kvalitu kompetencií (vedomostí, zručností a postojov) pre zabezpečenie spravovania regionálneho rozvoja.

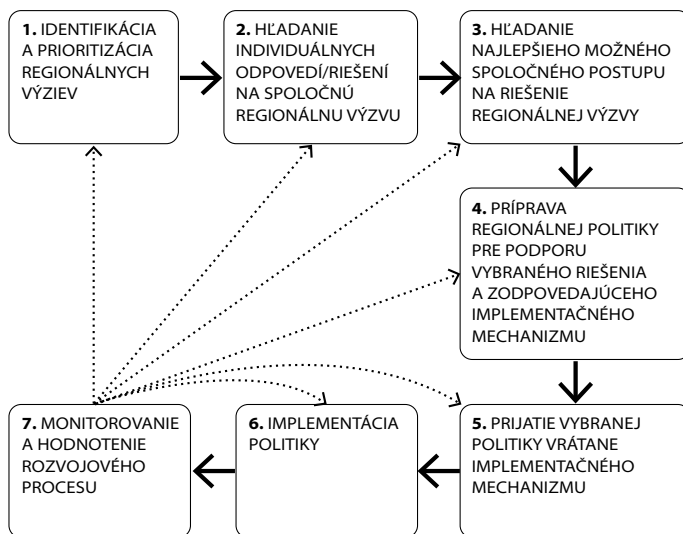
INTERNÉ PROCESY MANAŽMENTU SPRAVOVANIA ROZVOJA REGIÓNU

Dobré spravovanie rozvoja regiónu by malo byť charakteristické zavedenými a fungujúcimi **manažérskymi systémami spravovania rozvoja** na úrovni regionálnej samosprávy, v ktorých by mali byť všetky relevantné procesy a činnosti formálne zachytené a popísané. V rozvojových procesoch možno identifikovať spoločné kroky (tzv. podprocesy manažmentu rozvoja regiónu) vyplývajúce z potreby adresovania regionálnych rozvojových výziev (problémov, príležitostí a potrieb).¹⁷ Tieto kroky formujú tzv. „**reťaz manažmentu rozvoja**“ (viď Obr. č. 3).

Dodržiavanie siedmich základných krokov v „reťazi“ určitým spôsobom zaručuje, že všetky relevantné regionálne rozvojové výzvy budú nielen identifikované, ale aj budú kritériálne prioritizované. Súčasne, v nasledujúcich krokoch, sa vytvorí platforma na oslovenie všetkých subjektov, ktoré sa k danej výzve musia, mali by alebo budú chcieť vyjadriť a navrhnúť svoje riešenia danej výzvy. Až na základe individuálnych návrhov je možné pripraviť najlepšie možné spoločné riešenie a vytvoriť pre jeho podporu adekvátnu regionálnu politiku. Táto sa, po jej schválení, stáva záväznou pre všetkých, ktorí danú regionálnu výzvu rôznym spôsobom adresujú, príp. chcú adresovať. Nevyhnutným krokom pre efektívnosť tohto postupu je monitorovanie a hodnotenie celého rozvojového procesu.

¹⁷ Pod regionálnymi rozvojovými výzvami rozumieme problémy, príležitosti a potreby, ktorými sa je potrebné pre dosiahnutie rozvoja na úrovni regiónu zaoberať, využívať či naplňovať ich.

Obr. č. 3: Reťaz manažmentu rozvoja



Zdroj: KRI

Práve **formalizácia a zdokumentovanosť** postupov v rámci procesu spravovania (vychádzajúc z reťaze manažmentu rozvoja) by mala byť prvým krokom k zlepšeniu jeho efektívnosti, účinnosti a transparentnosti. Na základe analýzy súčasného stavu, ktorej boli podrobené vybrané rozhodnutia regionálnych samospráv však možno konštatovať, že práve toto je pomerne veľkou bariérou systémového a synergického rozvoja. Mnoho rozhodnutí regionálneho zastupiteľstva nie je logickým výstupom hore uvedenej reťaze, ale má charakter konkrétneho jedného možného riešenia. Až na výnimky, nie je možné jednoznačne určiť, na adresovanie akej regionálnej výzvy v PHSR VÚC dané riešenie nadväzuje. Formálne sú navrhované riešenia zdokumentované len od zápisu z komisií zastupiteľstva po ich schválenie v zastupiteľstve, pričom vysoké percento prijímaných rozhodnutí sa týka bežných (operatívnych a opakujúcich sa) činností. Spôsob **priebežnej identifikácie, zberu a prioritizácie regionálnych rozvojových výziev**, mimo vypracovania rozvojového plánu, nie je dostatočne formálne popísaný, nie je systematicky organizovaný a nejestvuje ani fungujúci mechanizmus na jeho uplatňovanie. Často sa stáva, že impulzom pre to, čo je potrebné riešiť a ako sa to bude riešiť, nie je výstup odborných diskusií a argumentácií. Súčasťou navrhovaného a schvaľovaného riešenia často nie je ani **konkrétny mechanizmus ako bude prebiehať realizácia, monitoring alebo hodnotenie**. Málokedy na to existujú **vnútorné smernice, reprezentatívne indikátory, či určená úroveň rozhodovania**, tzn. o čom sa kde rozhoduje v súvislosti s manažmentom rozvoja.

Z analýzy súčasného stavu v podobe primárneho výskumu ďalej vyplynulo, že predstavitelia odborných inštitúcií a miestnej samosprávy sa cítia byť málo zapojení do procesu spravovania rozvoja regiónu. **Etapy procesu spravovania** (príprava, prijatie a implementácia rozhodnutí) nie sú vnímané (výkonnými a volenými predstaviteľmi samospráv, ani odbornými inštitúciami) ako celok, ale ako parciálne kroky bez ich zviazanosti. **Hľadanie a návrh možných riešení** na rozvojové výzvy je obecne vnímaný ako úloha pracovníkov úradu VÚC. **Prioritizácia riešení a výber** najvhodnejšieho riešenia v procese spravovania nie sú spontánne vnímané ako dôležité, často je to chápané ako právomoc regionálneho zastupiteľstva. **Evaluácia dopadu riešenia** danej regionálnej výzvy je systémovo chýbajúca etapa spravovania. Zo strany pracovníkov úradu VÚC sa to často chápe ako pravidelná kontrola uznesení v zastupiteľstve a vymenovanie uskutočnených aktivít s absenciou vyhodnotenia toho, aká zmena sa danými aktivitami dosiahla. Zaujímavým poznatkom výskumu je, že málokto z respondentov spontánne deklaroval potrebu zásadným spôsobom meniť spôsob spravovania regionálneho rozvoja.

PROGRAM HOSPODÁRSKEHO A SOCIÁLNEHO ROZVOJA VÚC

Základným dokumentom, ktorý tvorí obsahové rámce spravovania na regionálnej úrovni a súčasne je výstupom procesu zostavenia rozvojového plánu a vstupom do procesu jeho implementácie, je program hospodárskeho a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku.

PHSR VÚC sú rôznej kvality, avšak vo väčšine nedosahujú zodpovedajúcu kvalitu „dobrého plánu“. Všetky skúmané dokumenty sa držia základnej filozofie rozdelenia PHSR na analytickú časť, strategickú a programovú časť. V mnohých prípadoch chýba konkrétne, alebo je len nedostatočné, napojenie strategickú časť na výsledky a závery z analytickej časti. Znamená to, že v strategickú časť sú prítomné témy a ciele, o ktorých analytická časť nepojednáva, resp. ich neidentifikuje ako prioritné alebo, že identifikované priority v analytickej časti nie sú reflektované v stratégii. Dokonca si niekedy zistenia a závery analytickej časti a nastavenie smerovania stratégie odporujú. Deklaratívna forma prepojenia analýzy a stratégie, tak ako je vyjadrená v niektorých PHSR, je nepostačujúca. Pri definovaní vybraných úrovni stratégie tak chýba dostatočne jasné prepojenie na špecifické podmienky daného regiónu, na jeho potenciál, či problémy, potreby a príležitosti. Tým pádom majú rozvojové programy jednotlivých krajov vysokú mieru vzájomného prekryvania sa ich priorit a cieľov. Popri nízkej špecifickosti plánov je to dané predovšetkým tým, že sú väčšinou oportunisticky nastavené na smerovanie EÚ finančnej pomoci. Vzhľadom na vysoký objem finančných prostriedkov z EÚ v tomto programovacom období je to zrejme, nie však odborne zdôvodniteľné a pochopiteľné. Funguje tu tzv. slnečnicový efekt otáčania smerovania rozvoja regiónu priamo na disponibilné doplnkové zdroje EÚ a mnohé formulácie PHSR a Národného strategického a referenčného rámca 2007 – 2013 sú obsahovo, a v niektorých prípadoch dokonca aj formulačne, totožné.

Podmienka logickosti usporiadania a vnútornej konzistentnosti stratégie (tak vertikálnej – medzi cieľmi, opatreniami až aktivitami na ich naplnenie, ako aj horizontálnej – medzi cieľmi navzájom) nie je v mnohých prípadoch dodržaná. Pozitívom je, že v mnohých PHSR VÚC ciele a opatrenia nie sú viazané priamo na právomoci (originálne či prenesené kompetencie) VÚC. Regionálna samospráva tak v mnohých aktivitách vystupuje aj v pozícii partnera či iniciátora, nie len realizátora. Z hľadiska vonkajšej konzistentnosti PHSR VÚC možno konštatovať, že tieto nie sú v dostatočnej miere previazané a nie je zabezpečená ich komplementarita predovšetkým s územným plánom vyššieho územného celku. Značné rezervy sú aj vo sfére zabezpečenia previazanosti medzi PHSR VÚC a ďalšími existujúcimi politikami/koncepciami na regionálnej úrovni. Kompatibilita a súlad cieľov a priorít koncepčných dokumentov medzi regionálnou a centrálnou úrovňou, ale ani medzi regionálnou a lokálnou úrovňou nie je de jure a ani de facto zabezpečená.

Veľkou slabinou PHSR VÚC je absencia mechanizmu a indikátorov hodnotenia dosahovania definovaných cieľov. Indikátory buď vôbec nie sú k dispozícii alebo sú samoúčelné a majú viac kvantitatívnu ako kvalitatívnu vypovedaciu hodnotu, a tak je potom obtiažne alebo nemožné merať dosiahnutú zmenu.

Dobry plán musí, ako svoju integrovanú súčasť, obsahovať popis mechanizmu aktualizácie, ktorý v meniacom sa prostredí umožní reagovať na nové rozvojové výzvy. PHSR VÚC vo väčšine prípadov nemajú mechanizmus aktualizácie dostatočne prepracovaný, resp. nemajú ho vôbec. V niektorých prípadoch PHSR VÚC, opäť len deklaratívne, uvádzajú otvorenosť dokumentu pre prípadné aktualizácie. Rovnako vo väčšine PHSR VÚC absentujú informácie o spôsobe ich implementácie, alebo sú len vo veľmi všeobecnej rovine. Otázka implementovateľnosti PHSR VÚC je podmienená aj existenciou dobre zostaveného akčného plánu. Súčasné akčné plány regionálnych PHSR možno charakterizovať buď ako súhrn neprioritizovaných aktivít, ktoré treba vykonať na realizáciu cieľov (v horšom prípade aktivity nesúvisia s cieľmi) alebo sú postavené výlučne na priamych právomociach regionálnej samosprávy. Dosiahnutie cieľov v oblastiach, kde nenesie „zodpovednosť“ samosprávny kraj sa tak stáva otáznym. Z týchto a ďalších dôvodov nie sú často PHSR VÚC aplikovateľné a aplikované – a teda nie sú v súčasnosti reálnym nástrojom implementácie regionálnej politiky rozvoja kraja.

ORGANIZAČNÉ PROSTREDIE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Organizačná štruktúra na úrovni regionálnej samosprávy je kľúčová pre efektívny manažment rozvojových procesov na úrovni regiónu. V súčasnosti mnohé regionálne samosprávy majú postavenú organizačnú štruktúru podobne ako miestne samosprávy, resp. štátna správa, teda odvetvovo. V tejto štruktúre sa neodráža hlavné poslanie VÚC (ktorým sa líši od inej, predtým spomenutej verejnej správy), teda že regionálna samospráva by mala byť iniciátorom, koordinátorom a platformou pre subjekty v regióne, aby sa prierezovo riešili otázky rozvoja na nadobecnej,

resp. subnacionálnej úrovni. Táto nedostatočnosť organizačnej štruktúry sa nahrádza existenciou odboru regionálneho rozvoja (ORR). Aby mohol plniť svoju úlohu, mal by mať v rámci regionálnej samosprávy priame právomoci metodického, koordinačného a integračného charakteru. Na základe analýz organizačných štruktúr a organizačných poriadkov všetkých ôsmich VÚC však jeho pozícia v štruktúre úradu nie je vo väčšine prípadov taká, aby mohol naplňať tento predpoklad. V najväčšej miere je ORR len dizajnérom či implementátorom projektov. Oproti úlohe riadiacej, konzultačnej, iniciačnej plní v najväčšej miere úlohu implementačnú. Vo väčšine prípadov má ORR hierarchicky pozíciu rovnakú ako ostatné sektorové odbory. Navyše takmer všetky samosprávne kraje majú pod odborom regionálneho rozvoja nesystémovo zaradené aj odvetvové/sektorové oddelenia (napr. životné prostredie, cestovný ruch, dopravu a pod.). A naopak, pod odborom regionálneho rozvoja v niektorých prípadoch chýba oddelenie územného plánovania, ktoré by malo byť jeho súčasťou. Takáto pozícia ORR sťažuje informačné a komunikačné toky pri zabezpečovaní kľúčových aktivít rozvoja regiónu nielen medzi jednotlivými jednotkami štruktúry úradu VÚC, ale aj navonok regionálnej samosprávy. Organizačná štruktúra a jej zmeny sú vytvárané veľmi často len na základe straníckych kritérií, väčšinou bez odborných konzultácií a spätnej väzby z praxe.

MECHANIZMY SPOLUPRÁCE

Regionálna samospráva ako koordinátor rozvojových procesov na úrovni regiónu je zodpovedná za **nastavenie a využívanie mechanizmov spolupráce** s ďalšími aktérmi rozvoja regiónu. Mechanizmy spolupráce tak vlastne v procese spravovania určujú formu a charakter kooperačných vzťahov. Ich význam si v súčasných



podmienkach „nedokonalého spravovania“ regionálne samosprávy stále nie dostatočne uvedomujú. Spolupráca založená na partnerstve je ešte stále chápaná viac ako vyžadovaná, a nie ako potrebná a samozrejmá. Partnerstvá medzi regionálnou a miestnou samosprávou sú vo viacerých samosprávnych krajoch síce formalizované, ale väčšinou majú deklaračný charakter bez toho, aby boli skutočne silným nástrojom napĺňania princípu participácie pri spravovaní rozvoja územia.

Partnerstvá s inými aktérmi rozvoja regiónu sú vytvárané viac-menej len pri tvorbe či aktualizácii PHSR VÚC a odvetvových stratégií a politík v ad hoc tematických pracovných komisiách. Tento fakt súvisí s tým, že u volených i výkonných reprezentantov VÚC stále existuje nízke uvedomenie a nedocenenie dôležitej úlohy VÚC – prepájať ako aj vytvárať podmienky pre prepájanie subjektov či ich ideí v regióne. Ťažko možno polemizovať s názorom, že po dvoch funkčných obdobiach existencie by už VÚC mali mať dostatok skúseností a zručností s budovaním systémových nástrojov pre rozvoj partnerstiev. Nezriedka je v regionálnej samospráve iniciácia, tvorba a udržiavanie partnerstiev chápaná ako „práca navyše“, a tento proces nie je implicitnou súčasťou manažmentu samosprávnych krajov. Aj tie partnerstvá, ktoré existujú, majú v mnohých prípadoch len neurčito definované ciele partnerstva, úlohy zúčastnených strán sú nejasné, sporadický je objektivizovaný systém plánovania a systémové nástroje riadenia partnerstiev. Jednou z častých foriem spolupráce VÚC s obcami a mimovládnyimi organizáciami je priama, resp. nepriama finančná podpora ich aktivít. Táto oblasť je politicky veľmi citlivá, pretože ak nie je zavedený transparentný systém podpory, rastie k nim nedôvera a postupne zlyhávajú aj pokusy o širšie a rozvinutejšie formy spolupráce. Preferovaný je jednostranný model podpory samospráva regionálna → samospráva miestna.

Regionálna samospráva sa nevenuje dostatočne skúmaniu predpokladov a možností rozvoja partnerstiev – chýbajú analýzy, dobré príklady, vzdelávanie v tejto oblasti. Viac-menej zabehnuté sú formy implementované a podporované zvonka (medziregionálna a cezhraničná spolupráca dlhodobo podporovaná z prostriedkov EÚ), čo má za následok preberanie cudzích modelov spolupráce – chýba vlastná reflexia problému.

KOMPETENCIE

Na všetky prvky prostredia regionálnej samosprávy, a teda aj na samotnú podobu spravovania rozvoja, má vplyv disponibilný ľudský kapitál a jeho kvalita. Hovoríme teda o **kvalite kompetencií pre zabezpečenie spravovania regionálneho rozvoja**, a máme na mysli vedomosti, zručnosti a motiváciu tých, ktorí na regionálnej úrovni robia rozhodnutia týkajúce sa smerovania rozvoja regiónu, ktorí prípravu a implementáciu rozvojových programov manažujú a tých, ktorí sa na príprave a implementácii rozvojového smerovania odborne podieľajú.

Volení zástupcovia regionálnej samosprávy väčšinou prichádzajú do zastupiteľstva s minimálnymi vedomosťami o regionálnom rozvoji a spôsobe jeho spravovania. Napriek tomu, že prechádzajú rôznymi školeniami, budovanie kapacít volených predstaviteľov v tejto oblasti, ktorá má byť prioritnou pre VÚC, absentuje. Často sa to odráža v parlamentných diskusiách či rozhodovaní. Určitým odborným poradným orgánom regionálneho zastupiteľstva by mali byť na to cielene vytvorené komisie. Zakladajú ich zastupiteľstvá samosprávnych krajov ako poradné odborné orgány. Realita je však taká, že zaraďovanie poslancov do komisií alebo ich doplnenie neposlancami je málokedy uskutočňované na základe odborných kritérií, ale prevažujú kritériá stranícke. V mnohých prípadoch sa ich požadovaná špecifická odbornosť neodráža na ich zložení a aj napriek ich existencii je lepšia odbornosť prijímaných rozhodnutí v oblasti regionálneho rozvoja otázna.

Zákon 302/2001 Z. z. (§21, ods. 1) definuje úrad VÚC ako subjekt, ktorý zabezpečuje administratívne a organizačné záležitosti zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom. Nemožno však zanedbať úlohu úradu ako zabezpečovateľa odborných podkladov v otázkach rozvoja regiónu. Túto úlohu vo väčšine prípadov úradu VÚC chápu tak, že sa pokúšajú prekryť celý diapazón potrebných odborných kompetencií vlastnými pracovníkmi (tzv. „in-house capacity“), pričom málo je využívaná externá expertíza. Odborné kompetencie vlastných pracovníkov sú pritom viac menej sektorové (orientované na špecifické odvetvia), a chýbajú kompetencie v oblasti komplexného integrovaného rozvoja, napr. kompetencie pre tvorbu rozvojových scenárov, integrovaného plánovania, efektívnych spôsobov hodnotenia dosahovania zmien či, ako bolo predtým spomenuté, využívanie mechanizmov spolupráce pre dosahovanie cieľov. Navyše na úrovni VÚC chýbajú pre jednotlivé výkonné pozície vypracované tzv. kompetenčné profily a je ťažké stanoviť, aký typ pracovníka z hľadiska jeho kompetencií je pre danú pozíciu vhodný. Následne je len ťažko možné kompetencie dopĺňať, ale aj akýmkoľvek systematickým spôsobom budovať. Tieto skutočnosti majú za následok to, že mnohé materiály a rozhodnutia nemajú potrebnú kvalitu.

Aj napriek tomu, že kompetencie tých, ktorí rozhodujú, resp. manažujú rozvojový proces na úrovni samosprávneho kraja, sa od vzniku regionálnej samosprávy zvyšujú, stále existujú v tejto oblasti veľké rezervy. Z výskumu vyplynulo, že pracovníci úradov VÚC si uvedomujú potrebu získavania vedomostí a zručností v oblasti manažmentu rozvoja regiónu, avšak zvyšovanie kompetencií nie je v tejto oblasti systémovo vyžadované a zabezpečované.

Na základe všetkých hore uvedených zistení, ktoré vyplynuli z analýzy súčasného stavu v oblasti spravovania rozvoja regiónu, možno konštatovať, že regionálna samospráva nie je zatiaľ kľúčovým hráčom rozvoja regiónu.

Pre názornosť je hlavný problém, jeho dopady, príčiny a podpríčiny znázornené na nasledujúcom obrázku (Obr. č. 4).

Obr. č. 4: Identifikovaný problém, jeho príčiny a dopady



Zdroj: KRI

Všetky uvedené príčiny ako charakteristiky súčasného stavu predstavujú aktuálne hlavné výzvy na zlepšenie kvality spravovania rozvoja regiónov v podmienkach Slovenska. Dosiahnutie zlepšenia, či v konečnom dôsledku odstránenia hlavného problému, je komplexná úloha, pretože je potrebné ju realizovať v prostredí, ktoré je charakterizované:

- vertikálnou vzájomnou závislosťou medzi rôznymi úrovňami verejnej správy, s nie vždy jasne vymedzenými vzťahmi v oblasti úloh a zodpovedností za rozvoj regiónov;
- nedostatočne rozvinutými horizontálnymi vzťahmi v regióne medzi aktérmi z rôznych sektorov;
- nie vždy jednoznačne identifikovateľnými procesmi a činnosťami v spravovaní regionálneho rozvoja.

V takomto prostredí musí existovať **systemový prístup** k rozvojovej politike, aby bola transparentne, participatívne, efektívne a účinne pripravená a realizovaná. Zlepšené spravovanie v oblasti regionálneho rozvoja by malo adresovať hlavne dve dôležité výzvy. **Prvá má silnú vertikálnu dimenziu** a to redukciu rozdielov v názoroch na rôznych úrovniach verejnej správy na rozvojové smerovanie daného regiónu, teda zaistenia súladu rozvojových politík na rôznych úrovniach a spolupráce pri ich uplatňovaní. **Druhá výzva má horizontálny charakter** a zahrňuje želaný synergický efekt medzi aktérmi v rámci daného regiónu a to tak pri stanovení cieľov rozvoja, ako aj pri zvyšovaní efektívnosti a účinnosti procesu ich dosahovania. Adresovanie oboch výziev na úrovni regiónu je síce delenou zodpovednosťou (medzi národnou, regionálnou a lokálnou úrovňou), ale týka sa hlavne regionálnych aktérov – a predovšetkým regionálnej samosprávy. Tvorba a realizácia kvalitnej regionálnej rozvojovej politiky by sa tak mala dostať na vrchol politickej agendy tých, ktorí región spravujú. Viaceré z uvedených súčasných problémov a ich príčin v oblasti spravovania rozvoja sú odstrániteľné na úrovni regiónov aj v krátkodobom horizonte. Iné si budú vyžadovať aktivity a politickú vôľu na národnej úrovni.

Popísaný súčasný stav sa stal východiskom k návrhu modelu dobrého spravovania v oblasti regionálneho rozvoja.

*„Človek má tri cesty ako múdro konať.
Najskôr premýšľaním: To je tá najušľachtilejšia.
Druhá napodobovaním: To je tá najľahšia.
Tretia skúsenosťou: To je tá najtvrdšia.“*

—
Konfucius

3) Model dobrého spravovania rozvoja regiónu

3.1) Úvod do modelu dobrého spravovania regionálneho rozvoja

Vychádzajúc z definície spravovania možno **dobré spravovanie rozvoja regiónu** charakterizovať ako taký proces, kedy regionálna samospráva je skutočným a aktérmi rozvoja uznávaným lídrom, koordinátorom a mediátorom rozvoja regiónu. Kľúčovými faktormi pre činnosť regionálnej samosprávy v tejto oblasti sú **systematickosť, odbornosť a partnerstvo, podporované dodržiavaním princípov ako sú transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť**. Regionálna samospráva je zodpovedná nielen za dobré spravovanie rozvoja regiónu, ale musí súčasne využívať, vytvárať a stimulovať vhodné nástroje a mechanizmy na jeho manažment. Zlepšovanie spravovania na úroveň „dobrého“, resp. lepšieho spravovania, je jedným zo základných predpokladov pre dynamickejší rozvoj regiónu, založený na synergickom využití všetkých disponibilných zdrojov (odborných, materiálnych, finančných a informačných), existujúcich príležitostí a endogénneho potenciálu.

Namodelovať ideálny stav dobrého spravovania rozvoja regiónu je pomerne ťažká úloha. Je to spôsobené predovšetkým tým, že jeho kvalitatívny rozmer závisí vo veľkej miere na súčasnom stave a podmienkach. Ak sa tieto, aj v dôsledku zvýšenia kvality spravovania zmenia/zlepšia, je potrebné definovať novú podobu modelu dobrého spravovania, ktorá bude prezentovať novú, vyššiu úroveň kvality než je tá, ktorú sa už podarilo dosiahnuť. Z tohto dôvodu, ak autori hovoria o „dobrom spravovaní“ a „modeli dobrého spravovania“, neprezentujú ideálny konečný stav, ale optimalizáciu spravovania. Tento stav kvality spravovania sa však neustále so zmenou podmienok a vyššími nárokmi kvalitatívne mení a zdokonaľuje.

Model dobrého spravovania rozvoja regiónu predstavuje popis *procesov a vstupujúcich determinantov (usporiadaných vzájomnými väzbami), ktoré spolu s princípmi dobrého spravovania vytvárajú umožňujúce prostredie pre vysokú dynamiku rozvoja a efektívne využívanie zdrojov a potenciálu regiónu*. Ak pod spravovaním rozumieme predovšetkým proces zosúladovania rôznych činností a záujmov verejných a súkromných inštitúcií pre čo najefektívnejšie a najúčinnnejšie riešenie spoločných záležitostí rozvoja regiónu, potom model dobrého spravovania popisuje to, ako by mal tento proces prebiehať.

Návrh modelu dobrého spravovania vychádza z nasledujúcich **predpokladov**:

- regionálna samospráva je nielen de jure, ale aj de facto zodpovedná za rozvoj svojho územia,
- regionálna samospráva má záujem využívať všetky nástroje na rozvoj územia,
- na regionálnej rozhodovacej úrovni je vôľa zavádzať zmeny v prospech vyššej efektívnosti, účinnosti, transparentnosti, participatívnej v oblasti spravovania regionálneho rozvoja a nakoniec v prospech celej spoločnosti,
- rozsah právomocí a nástrojov regionálnej samosprávy v oblasti regionálneho rozvoja, definovaných v legislatívnych normách sa nebude zužovať, ale zostane minimálne na úrovni roku 2009,
- kvalita ľudských zdrojov (vedomosti, zručnosti, postoje) v regionálnej samospráve (tak v exekatívnej ako aj v decíznej sfére) sa bude zlepšovať,
- v regionálnej samospráve ako aj medzi kľúčovými aktérmi rozvoja existuje uvedomenie, že spoločné problémy môžu byť riešené iba spoločne (v kooperácii) a rozhodovanie na úrovni sietí alebo partnerstiev je pri určitých okolnostiach vhodnejšie pre rozvoj, ako rozhodnutie na základe autority moci,
- progres v rozvoji nie je argumentovaný len získanými, prípadne investovanými zdrojmi a čiastkovými výsledkami, ale hodnoty ako sú verejná zodpovednosť, transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť rozvojových procesov sú uznávané ako rovnako dôležité z hľadiska dopadov na dynamiku rozvoja,
- regionálna samospráva sa v rozvoji zaoberá aj záležitosťami, ktoré priamo nemôže riadiť, a preto sa musí podeliť so zodpovednosťou s inými subjektmi verejného, privátneho a tretieho sektora,
- regionálny rozvoj je politický proces, kedy sa jedná o vzájomné pôsobenie rôznych aktérov snažiacich sa o presadenie svojich záujmov, a to vyžaduje demokratické rozhodovanie na základe jasných, dopredu daných, kritérií a pravidiel,
- dobrá kvalita jednotlivých zložiek – tzv. elementov modelu, spolu s rastom dôvery voči VÚC v danej oblasti, zvyšuje predpoklad pre rýchlejší a dynamickejší rozvoj regiónu.

Cieľom modelu je navrhnuť optimalizáciu procesov, činností, štruktúr, profilov ľudských zdrojov a hodnotenia tak, aby boli napĺňané princípy dobrého spravovania so zameraním na rozvoj regiónu. Filozofia modelu je založená na rovnici efektívneho rozvoja (viď kapitola 1 Teoretické východiská problematiky spravovania rozvoja regiónu).

Elementy modelu dobrého spravovania rozvoja regiónu možno rozdeliť podľa ich charakteru do nasledujúcich skupín:

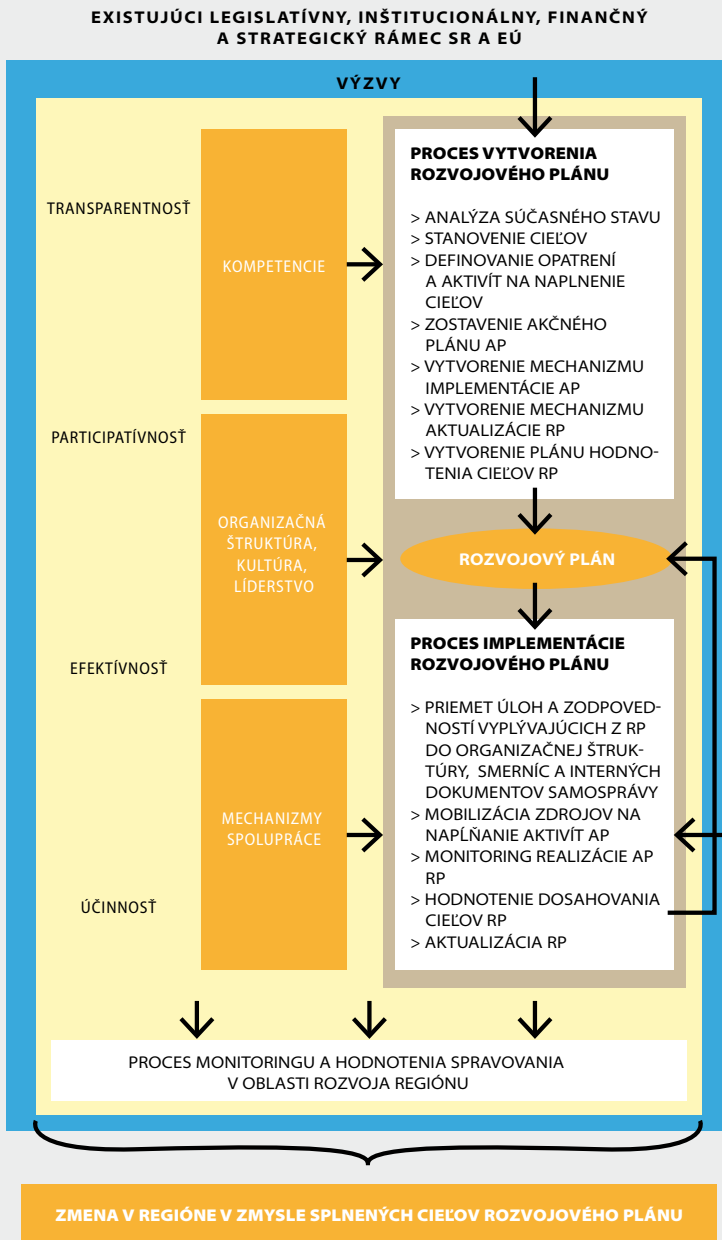
1. procesy – proces prípravy rozvojového plánu, proces implementácie rozvojového plánu, proces monitoringu a hodnotenia spravovania
2. determinujúce faktory – rozvojový plán, organizačné prostredie regionálnej samosprávy, kompetencie, mechanizmy spolupráce;
3. princípy – participatívnosť, transparentnosť, efektívnosť a účinnosť.

Ich vzájomné usporiadanie a väzby sú naznačené aj v nasledujúcom obrázku (viď Obr. č. 5). Model je zasadený do prostredia tvoreného súčasnými strategickými, legislatívnymi, inštitucionálnymi, finančnými podmienkami pre regionálne samosprávy na Slovensku, rovnako aj strategickým smerovaním z národnej ako aj európskej úrovne (ilustrovaný na obrázku plochou označenou ako existujúci legislatívny, inštitucionálny, finančný a strategický rámec SR a EÚ). Tento rámec je na jednej strane limitujúcim pre rozpracovanie a aplikáciu modelu a na strane druhej je potrebné, aby na jeho zmeny zodpovedajúce prvky modelu reagovali. V samotnom regióne existujú, vznikajú alebo prichádzajú tzv. rozvojové výzvy, teda problémy, príležitosti a potreby, ktorými sa je potrebné pre rozvoj na úrovni regiónu zaoberať, využívať či naplňovať ich, a ktorých optimálne riešenia sú predmetom procesov modelu. Stupeň dodržiavania princípov ako transparentnosť, participácia, efektívnosť a účinnosť je v modeli činiteľ, ktorý odlišuje dobré spravovanie od nedostatočného spravovania a hovoria o kvalite spravovania. Ich priemet treba sledovať tak priamo v procesoch, ako aj nepriamo v determinujúcich faktoroch. Rozvojové procesy – proces prípravy a implementácie rozvojového plánu, chápeme ako koordinované činnosti prebiehajúce v prostredí regiónu, ktoré by mali využívať, ale i rešpektovať jeho podmienky a zvláštnosti. Procesy rozvoja regiónu tvoria kľúčovú os celého návrhu modelu dobrého spravovania a v obrázku formujú tzv. procesnú reťaz. Rozvojové výzvy predstavujú impulz, ktorý má procesy naštartovať a dynamizovať celý model. Kompetencie a organizačné prostredie regionálnej samosprávy, ako aj mechanizmy spolupráce sú faktory, ktoré určujú podmienky a priebeh rozvojových procesov. Rozvojový plán je v špecifickom postavení. Je jednak výstupom procesu prípravy, ale aj vstupom do procesu implementácie a jeho kvalita je závislá od kvality procesu prípravy a zároveň kvalita rozvojového plánu ovplyvňuje kvalitu procesu jeho implementácie. Proces monitoringu a hodnotenia spravovania v oblasti rozvoja regiónu je nevyhnutnou doplňujúcou časťou procesov modelu, keďže na jeho základe je možné jednotlivé elementy modelu pre potreby zabezpečenia dobrého spravovania korigovať či doplňovať.

Dopadom procesov prebiehajúcich v podmienkach dobrého spravovania je zmena v regióne v zmysle dosahovania cieľov rozvojového plánu. Dlhodobejším dopadom je, že dobré spravovanie výrazným spôsobom ovplyvní rast konkurencieschopnosti regiónu, čo sa odrazí v náraste pracovných príležitostí, a teda vo vyššej úrovni zamestnanosti; vo vytváraní kvalitných sociálnych, zdravotných, vzdelávacích, kultúrnych, športových a ďalších podmienok pre svojich obyvateľov, v zabezpečení zdravého životného prostredia ako aj zvýšení atraktivity svojho územia pre iných (návštevníkov, investorov a pod.).

Pre fungujúci model dobrého spravovania je nevyhnutné kvalitatívne vybalancovanie všetkých jeho jednotlivých elementov. Spolu s optimalizáciou procesov je nevyhnutné sa zamerať aj na optimalizáciu determinujúcich faktorov. Detailná charakteristika jednotlivých elementov modelu dobrého spravovania je predmetom nasledujúcich kapitol.

Obr. č. 5: Grafické znázornenie elementov modelu dobrého spravovania rozvoja regiónu



Zdroj: KRI

3.2) Procesy rozvoja regiónu

3.2.1 ÚVOD DO MANAŽMENTU PROCESOV ROZVOJA REGIÓNU

Uvažovať o modeli dobrého spravovania v celej jeho komplexnosti predpokladá porozumieť základným východiskám a súvislostiam riadenia procesov. Kým v súkromnej sfére si procesné riadenie drží svoju silnú pozíciu z hľadiska teoretického rozpracovania i praktických skúseností, v oblasti verejnej správy ide skôr o nový moderný prístup, ktorý by mal viesť k vyššej efektívnosti a profesionalite činností jej zložiek. Vzhľadom k reálnej využiteľnosti procesného prístupu v prezentovanom modeli, je potrebné vybrať z množstva koncepcií procesného manažmentu niekoľko základných postulátov špecifických pre prostredie regionálnej samosprávy. Všeobecným východiskom pre objektívne zasadenie procesného riadenia do organizácií samosprávy sú nasledovné skutočnosti:

- samospráva produkuje svoje výstupy s určitým cieľom a pre určité špecifické segmenty trhu, ktoré je možné relatívne presne vymedziť (interní klienti – zamestnanci, externí klienti – napr. mestá, obce, mikroregióny, privátna sféra, organizácie tretieho sektora, obyvatelia regiónu a pod.);
- k produkcii statkov a služieb vedú určité aktivity, činnosti, ktoré vo svojej podstate predstavujú **procesy**.

3.2.1.1 VYMEDZENIE POJMU PROCES

Parafrázujúc M. Grasseovú sa prikláňame k názoru, že filozofia procesného prístupu vychádza z predpokladu, že základným objektom záujmu je **popísaný, definovaný, štruktúrovaný, zdrojmi a vstupmi zabezpečený proces**, ktorý je uskutočňovaný pre konkrétneho odberateľa, resp. za určitým cieľom, a má jednoznačne stanoveného vlastníka (osobu zodpovednú za priebeh procesu) [14].

Z množstva rôznych definícií pojmu proces prezentujeme nasledujúcu: Proces je súbor vzájomne súvisiacich alebo vzájomne pôsobiacich činností, ktoré dávajú pridanú hodnotu vstupom (pri využití a pôsobením zdrojov) a premieňajú ich na výstupy, ktoré majú svojho odberateľa a sledujú dosiahnutie určitého cieľa.¹⁸

V prípade regionálnej samosprávy, ako je spomenuté vyššie, **odberateľom/zákazníkom** môže byť tak interný ako aj externý subjekt. Vstup, resp. výstup má vždy formu statku – hmotného produktu (napr. 10 km cesty II. triedy, Domov sociálnych služieb – v zmysle výstavby objektu, regionálna stratégia cestovného ruchu a pod.) alebo služby (napr. poradenstvo, vydanie rozhodnutia o umiestnení v Domove so-

¹⁸ Keďže manažment procesov je jedným zo základných východísk zavádzania manažérstva kvality, len pre úplnosť uvádzame aj definíciu podľa ISO 9001 (Systém manažérstva kvality): procesom možno rozumieť súbor dielčích činností meniacich vstupy na výstupy za spotreby určitých zdrojov v regulovaných podmienkach.

ciálnych služieb a pod.). Samotné príklady naznačujú, že nie vždy je možné oddeliť a presne vyšpecifikovať, či ide o hmotný statok alebo službu, nakoľko sa prostredie verejnej správy spája prevažne s poskytovaním služieb, ktorých súčasťou je aj produkcia a obnova určitých hmotných statkov. Vyšpecifikovanie služby ako výstupu procesu je však nesmierne dôležité najmä z pohľadu problematiky merateľných ukazovateľov efektívnosti ich poskytovania. Pojem výstup je tiež dôležité odlíšiť od pojmu výsledok. Kým **výstup** predstavuje konečný produkt prebiehajúceho procesu vo forme hmotného statku či služby, **výsledok** je efekt – **zmena**, ktorú daný výstup spôsobí (napr. výstupom je vypracovaná stratégia cestovného ruchu pre región, výsledkom je synergický efekt poskytovania kvalitnejších a lepších produktov cestovného ruchu). Ostatné veličiny (kompetencie pracovníkov a rozhodovačov, organizačná štruktúra a kultúra, mechanizmy spolupráce, rôzne materiálo-technické veličiny a pod.), ktoré vstupujú do procesov, sú **zdroje** a v modeli dobrého spravovania sú to **determinujúce faktory** procesov.

Každý proces by mal spĺňať minimálne tieto nevyhnutné charakteristiky:

- proces musí byť **popísaný, zdokumentovaný**, štruktúrovaný príp. vizualizovaný v podobe procesnej mapy a to jednak v zmysle samotného priebehu procesu (stanovenia vstupov, výstupov, priebehu podprocesov a činností, vrátane indikátorov hodnotenia a pod.), aj ako súčasť spravovania ako celku (stanovenie predchádzajúcich i nasledujúcich procesov, určenie postupnosti a interakcií). Ako príklad popísaného procesu môže slúžiť v modeli vizualizovaná procesná reťaz.
- musí byť jasne **vymedzený tzv. „vlastník procesu“** – t. j. subjekt zodpovedný za priebeh procesu, (príp. stanovenie tzv. operátorov procesu, t. j. tých, ktorí dané činnosti v procese vykonávajú).
- proces musí byť **merateľný**, čo obsahuje jeho monitorovanie, hodnotenie a zlepšovanie procesov, t. j. spôsob sledovania procesu, hodnotenie jeho funkčnosti, vrátane stanovovania zodpovednosti za jeho zlepšovanie.

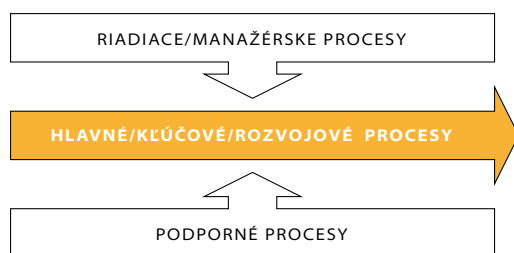
3.2.1.2 TYPY PROCESOV

Veľký rozsah procesov a rozdielnosť požiadaviek na ich priebeh vedie k hľadaniu princípov ich logického usporiadania, čo v praxi znamená, že príbuzné procesy sa zlučujú a vykonávajú v samostatných útvaroch organizácie. Najznámejšie je členenie podľa dôležitosti a účelov procesov (viď aj Obr. č. 6):

- **Manažérske procesy** vytvárajú podmienky pre fungovanie ostatných procesov tým, že zaisťujú integritu a fungovanie organizácie. V modeli dobrého spravovania by práve túto úlohu malo plniť *koordináčn*e centrum či tzv. *útv*ar rozvoja regiónu, príp. *in*ak „redefinovaný“ odbor regionálneho rozvoja s príslušnými právomocami, ktoré by umožňovali reálne ovplyvňovať aj iné zložky v organizačnej štruktúre zodpovedné za jednotlivé sektorové oblasti regionálneho rozvoja (napr. odbor školstva, odbor životného prostredia a pod.)

- **Hlavné/kľúčové procesy** vytvárajú hodnotu v podobe produktu alebo služby pre zákazníka/odberateľa, priamo prispievajú k naplneniu poslania organizácie a v súlade s tým aj k naplneniu vytýčených cieľov. V modeli dobrého spravovania ide o tzv. *rozvojové procesy (proces prípravy a implementácie rozvojového plánu)*, ktorých dobré fungovanie je zabezpečené tým, že ich koordináčne centrum vykonáva, manažuje (cez svoje manažérske procesy) a zároveň tým, že je zabezpečená plynulosť podporných procesov.
- **Pomocné – obslužné, podporné procesy** slúžia k podpore ostatných procesov tým, že im zabezpečujú podmienky pre ich fungovanie (napr. informačná podpora, účtovníctvo a pod.) [14] a [24].

Obr. č. 6: Základné členenie procesov



Zdroj: [14]

3.2.1.3 MANAŽMENT PROCESOV ROZVOJA REGIÓNU

Jedným z cieľov modelu je zaviesť systémové prvky do manažmentu procesov rozvoja regiónu. V návrhu modelu dobrého spravovania regionálneho rozvoja bol preto aplikovaný tzv. procesný prístup. Procesy rozvoja regiónu tvoria hlavnú os celého návrhu modelu dobrého spravovania a tieto procesy je nevyhnutné manažovať.

Manažment procesov rozvoja regiónu môžeme definovať **ako systematickú identifikáciu/vizualizáciu, meranie a hodnotenie a neustále zlepšovanie rozvojových procesov**. Cieľom identifikácie/vizualizácie procesov je popísať procesy, analyzovať ich priebeh a vzájomné väzby, teda ich štruktúru, a korektne tieto toky znázorniť v podobe procesných máp, čo súhrnne možno označiť aj ako modelovanie procesov.

Popisom kľúčových rozvojových procesov ponúka model dobrý príklad aplikácie procesnej koncepcie v praktických podmienkach. V ďalšom popise jednotlivých podprocesov, ktorý je predmetom nasledujúcich kapitol, je zámerom, aby jednotlivé kroky procesov boli popísané len zhrňujúcim spôsobom s dôrazom na skutoč-

nosti, ktoré sú ich doterajšími najväčšími slabunami z hľadiska spravovania rozvoja regiónu. Osobitná pozornosť je venovaná meraniu a hodnoteniu rozvojových procesov.

3.2.1.4 MONITORING A HODNOTENIE

V rámci modelovania procesov rozvoja regiónu a definovania ich charakteristík sa niekoľkokrát opakovane vyskytnú procesy monitoring a hodnotenie. Procesy monitoring a hodnotenie jednak tvoria neoddeliteľnú súčasť rozvojových procesov, ale kľúčové sú aj z pohľadu merania úrovne/kvality spravovania v oblasti rozvoja regiónu. Všeobecne je porozumenie obsahu procesov monitoringu a hodnotenia rôzne. Častokrát dochádza k synonymickému používaniu týchto pojmov. Hoci je tendencia používať termín „monitoring a hodnotenie“ spolu, ako keby to bola len jedna činnosť, monitoring a hodnotenie sú v skutočnosti dva odlišné súbory aktivít, ktoré však čiastočne spolu súvisia.

Monitoring možno charakterizovať ako systematický zber a analýzu informácií o tom, ako dané procesy postupujú v porovnaní s tým, ako boli naplánované. Slúži na zlepšenie efektívnosti a účinnosti procesov a pomáha udržať prácu v plánovanom rozsahu, čase a kvalite. Jeho výsledky slúžia manažmentu na prípadnú korekciu procesov, ktoré vedú k naplneniu vytýčených cieľov. Charakteristikou monitoringu je, že sa vykonáva priebežne.

Hodnotenie (evaluácia) je porovnanie skutočne dosiahnutých cieľov (výsledkov) v porovnaní s tými, čo boli naplánované. Evaluácia môže byť formatívna, teda taká, ktorá vyhodnocuje plnenie cieľov v rôznych fázach ich dosahovania a slúži ako spätná väzba pre tých, ktorí sú za dosiahnutie cieľov zodpovední. Formatívna evaluácia im pomôže zlepšiť/korigovať postupy smerujúce k dosiahnutiu celkového cieľa. Sumatívna evaluácia slúži na vyhodnotenie dosiahnutia celkového cieľa a jej výstupy majú, okrem hodnotiaceho charakteru, aj prvok poučenia sa do budúcnosti – teda nie sú použiteľné v rámci aktuálneho procesu dosahovania konečného cieľa, ale majú dopad na budúce procesy. Rozdiel medzi oboma prístupmi k evaluácii možno ľudovo prirovnať ako rozdiel medzi „vyšetrením a pitvou“.

Čo majú monitoring a hodnotenie spoločné je, že obe činnosti sú nasmerované tak, bolo možné poučiť sa z toho, čo bolo urobené, resp. ako to bolo urobené s dôrazom na efektívnosť, účinnosť a dopady. Obe môžu priniesť efekt, keď sú dopredu dobre naplánované v zmysle kto má hodnotiť, čo, ako a kedy má byť hodnotené.

Na účinné monitorovanie a hodnotenie potrebujeme **ukazovatele, resp. indikátory**, ktoré predstavujú merateľné veličiny v kvantitatívnom alebo kvalitatívnom vyjadrení, poskytujúce jednak informácie o vývoji a trendoch javov a procesov, ako aj umožňujú ohodnotiť či očakávané výstupy, výsledky alebo ciele boli dosiahnuté. Pri tvorbe indikátorov je potrebné brať do úvahy nasledujúce kritériá (viď Tab. č. 2).

Tab. č. 2: Kritériá tvorby indikátorov

Kritérium	Popis
Merateľnosť	Kvantitatívny aj kvalitatívny ukazovateľ musí byť merateľný. Hodnota ukazovateľa je konkrétne a jednoznačne stanoviteľná.
Porovnatelnosť	Ukazovateľ musí byť porovnateľný v čase, aby bolo možné vyhodnotiť zmenu
Primeranosť	Ukazovateľ nesmie byť príliš zložitý, ale mal by primerane odrážať dosiahnuté zmeny
Reprezentatívnosť	Ukazovateľ by mal čo najlepšie reprezentovať merané skutočnosti alebo javy
Ľahká dostupnosť dát	Údaje pre vyhodnotenie musia byť ľahko získateľné
Citlivosť na zmeny	Ukazovateľ by mal byť čo najviac „elastický“, t. j. mal by pružne reagovať na hodnotenú zmenu stavu
Odborná zdôvodniteľnosť	Existujú odborné argumenty na „obhájenie“ ukazovateľa z hľadiska jeho použiteľnosti
Ľahká interpretovateľnosť	Ukazovateľ by mal byť jednoducho a jednoznačne interpretovateľný, v súvislosti so zmenou, ktorú meria

Zdroj: KRI

Podľa toho, čo je špecificky obsahom hodnotiaceho procesu vo väzbe na spravovanie rozvoja regiónu môžeme indikátory rozdeliť do štyroch skupín (viď Tab. č. 3).

Tab. č. 3: Typy indikátorov

Skupina	INDIKÁTORY
1.	na meranie naplnenia cieľov a dosahovania výsledkov definovaných v Programe hospodárskeho a sociálneho rozvoja a v Programovom rozpočte VÚC;
2.	na hodnotenie ekonomických, sociálnych, kultúrnych, environmentálnych a príp. iných dopadov v regióne (dopadov dosiahnutých cieľov);
3.	pre hodnotenie dodržiavania princípov dobrého spravovania (verejná zodpovednosť, transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť) na úrovni regionálnej samosprávy ako celku;
4.	pre hodnotenie dodržiavania princípov dobrého spravovania (transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť) v rámci jednotlivých prvkov systému manažmentu procesov rozvoja regiónu (tak procesov ako aj determinujúcich faktorov);

Zdroj: KRI

3.2.2 PROCES VYTVORENIA ROZVOJOVÉHO PLÁNU

Slovo plánovať pochádza z latinského slova planta – náčrt budovy, teda znamená načrtnúť schému – plán, ako treba niečo vykonať. Protikladom plánovania je improvizovať, pracovať bez plánu náhodne či intuitívne. Vytvorenie plánu je prvá a jedna z najdôležitejších úloh manažmentu územia, ak sa má región rozvíjať. Plánovanie prebieha v súčasnosti a týka sa budúcich udalostí, ktoré sa musia v predstihu pripraviť. Je to bezprostredný výdaj reflexie a času ako investícia do budúcnosti. Niektorí autori uvádzajú, že plánovanie spočíva na odkrytí vecí dnes, aby sa umožnilo mať budúcnosť zajtra.

Rozvojový plán, ako jeden z elementov modelu dobrého spravovania rozvoja regiónu, je výstupom procesu plánovania, ale súčasne vstupom do procesu jeho implementácie. Prakticky každé rozhodnutie v rámci regionálnej samosprávy, musí byť zvažované vo vzťahu k rozvojovému plánu, pretože dynamický a udržateľný rozvoj regiónu možno dosiahnuť len v prípade, že rozvojové aktivity koordinujeme na základe rozvojového dokumentu.

Na úrovni regionálnej samosprávy sú v zásade dva základné rozvojové dokumenty – nástroje riadenia regionálneho rozvoja. Je to Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónu (PHSR VÚC) a Územný plán vyššieho územného celku (ÚP VÚC). Oba dokumenty sú výstupom dvoch rovnocenných plánovacích procesov, ktoré prebiehajú na základe dvoch základných zákonov¹⁹ a viac-menej nezávisle od seba. PHSR VÚC ako výstup procesu strategického plánovania a ÚP VÚC ako výstup územného plánovania rozvoja regiónu. V kapitole 1 v rovnici efektívneho rozvoja bol zavedený pojem „dobrý plán“. Pod dobrým rozvojovým plánom teda rozumieme taký PHSR, ktorý nielenže spĺňa predpísanú formu a obsah, je v súlade so všetkými relevantnými stratégiami/koncepciami/politikami na vyššej a nižšej úrovni, vychádza z potenciálu a potrieb územia, je harmonizovaný s územným plánom, a proces jeho vytvárania rešpektuje nižšie uvedené zásady. Harmonizácia PHSR a ÚP VÚC a ich plánovacích procesov vedie k vzniku realizovateľného rozvojového plánu, ako systémového, uceleného a komplexného riadiaceho nástroja rozvojových aktivít v regióne.

Pre určenie dĺžky doby platnosti rozvojového plánu je nevyhnutné zvažovať jednak podmienku presahu platnosti rozvojového plánu cez viac ako jedno volebné obdobie, ale aj rýchlosť očakávaných socio-ekonomických a environmentálnych zmien

¹⁹ Plánovanie/programovanie ekonomického a sociálneho rozvoja, v zmysle zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, je proces organizovania, rozhodovania a finančného zabezpečenia rozvoja územia s cieľom dosiahnuť vyvážený hospodársky a sociálny rozvoj územia v určenom období. Územné plánovanie, v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, je charakterizované ako sústavná činnosť, ktorá komplexne rieši funkčné využitie územia, určuje zásady jeho organizácie a vecne i časove koordinuje výstavbu a iné činnosti ovplyvňujúce rozvoj územia.

na globálnej, národnej a regionálnej úrovni, ako aj dosiahnuteľnosť strednodobých cieľov. Vychádzajúc z uvedeného, doba platnosti rozvojového dokumentu by sa teda mala pohybovať na hranici 5 – 6 rokov, s tým, že vízia rozvoja/rozvojové smerovanie by mala byť definovaná na dlhšie obdobie.

Proces vytvorenia dobrého rozvojového plánu je jedným z hlavných procesov v rámci spravovania rozvoja regiónu. Vychádzajúc z toho, že rozvoj regiónu predstavuje súbor hospodárskych, sociálnych, environmentálnych a kultúrnych procesov a vzťahov v regióne, ktoré prinášajú pozitívnu zmenu, predstavuje rozvojový plán – a plánovanie ako také, základný nástroj na dosiahnutie tejto zmeny. Samotná potreba pozitívnej zmeny (napr. v podobe zvýšenia konkurencieschopnosti regiónu, dosiahnutia lepšej kvality života obyvateľov a pod.) je prvotným impulzom pre začatie procesu prípravy rozvojového plánu. Impulzom pre začatie nového procesu prípravy rozvojového plánu je aj uplynutie doby platnosti, na ktorú bol pôvodný rozvojový plán vypracovaný, resp. jeho neaktuálnosť. Vstupy do procesu prípravy rozvojového plánu predstavujú regionálne rozvojové výzvy (problémy, príležitosti, potreby). Výstupom celého procesu je rozvojový plán ako základný strategický dokument na regionálnej úrovni. Mimo determinujúcich faktorov uvedených v modeli je potrebné medzi zdroje, ktoré vstupujú do procesu prípravy rozvojového plánu zaradiť aj potenciál daného územia. Nositeľom procesu prípravy regionálneho rozvojového plánu je regionálna samospráva ako celok. Proces je iniciovaný rozhodnutím regionálneho zastupiteľstva. Formálnu zodpovednosť za prípravu rozvojového plánu by mal mať výkonný orgán samosprávy – úrad VÚC, pričom priamu zodpovednosť za manažment, koordináciu a odborné vedenie samotnej realizácie má mať odbor/útvár regionálneho rozvoja a územného plánovania – ORR. Na procese sa mimo ORR podieľajú sektorové/odvetvové oddelenia úradu VÚC, ktoré sú zodpovedné za odbornú stránku definovaného smerovania, stratégie a akčného plánu v ich špecifických oblastiach. Mimo Úradu VÚC by mali byť do procesu prípravy rozvojového plánu zapojené aj externé subjekty alebo jednotlivci.

Proces vytvorenia rozvojového plánu (RP) v zásade spočíva v nasledujúcich podprocesochoch:

- analýza súčasného stavu
- zostavenie strategicko-programovej časti
- vypracovanie implementačnej časti

3.2.2.1 ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU

Účelom analýzy je popísať súčasný stav a zanalyzovať problémy a potreby daného územia, ako aj príležitosti pre územie v rôznych oblastiach rozvoja. **Popis súčasného stavu** musí vychádzať z čo najaktuálnejších dostupných dát a informácií. Ideálne je, ak sú v rámci popisu súčasného stavu popísané trendy vývoja (minimálne za 3 posledné roky). Jedným z analytických podkladov by mali byť podrobne spracované prieskumy a rozbor pre spracovanie územného plánu na regionálnej

úrovni, ktorých obsahom je popis územia, jeho potenciálu i problémov, ale aj nanačenie trendov a prognózy rozvoja územia. Dôležitá je vyváženosť jednotlivých podkapitol/popisovaných oblastí, systémová integrácia a jednotná vnútorná štruktúra textov a rukopisu. Táto časť by sa mala vyznačovať prehľadnosťou a umožňovať rýchlu orientáciu v kľúčových informáciách o stave územia v jeho jednotlivých oblastiach rozvoja. Preto je prínosom, ak neobsahuje v hlavnom texte množstvo údajov, ktoré svojou podrobnosťou nie sú relevantné účelu analýzy (podrobnejšie údaje možno riešiť buď prílohami alebo referenciou na zdroj), a tiež je dobré ak je popis súčasného stavu doplnený po kapitolách o zhrnutia.

Výstupom je „fotka“, resp. charakteristika stavu daného územia v rôznych oblastiach rozvoja.

Najčastejšie využívaným analytickým nástrojom pri **identifikácii problémov, potrieb a príležitostí je SWOT analýza**. SWOT analýza sa používa na hodnotenie silných a slabých stránok, príležitostí a hrozieb predmetného územia. Silné stránky predstavujú interné/vnútorné atribúty/vlastnosti územia, ktoré mu môžu napomôcť k efektívnejšiemu rozvoju – tieto je potrebné využiť a stavať na nich. Slabé stránky predstavujú interné/vnútorné atribúty/vlastnosti územia, ktoré sťažujú dosiahnutie cieľa (efektívnejšieho rozvoja) – predstavujú bariéry, ktoré je nevyhnutné prekonať. Príležitosti a ohrozenia sú prvky, resp. podmienky pochádzajúce z externého prostredia – mimo predmetného územia, ktoré môžu dopomôcť (príležitosti – vhodné podmienky) alebo sťažiť (ohrozenia) dosiahnutie efektívnejšieho rozvoja územia. Popis podmienok externého prostredia musí byť založený na očakávanom globálnom vývoji teda prognóze vývoja na európskej, národnej a regionálnej úrovni, čím sa zvyšuje miera realizovateľnosti rozvojovej stratégie. SWOT má byť zostavená tak, aby jednotlivé konštatovania v nej boli dostatočne konkrétne a zrozumiteľné, a aby sa tieto konštatovania neprekrývali. Odporúča sa nevyklúčať vopred žiadnu položku, ktorá by mohla vstúpiť do SWOT. Nesmie dôjsť k zámene externých príležitostí a ohrození a vnútorných silných a slabých stránok, teda jasná musí byť línia medzi vnútorným a externým prostredím. SWOT analýza však nemôže vyústiť do nekritickeho zoznamu položiek bez prioritizácie, z ktorých sa môže zdať, že precenené príležitosti či silné stránky vyvažujú podcenené ohrozenia či slabé stránky. Keďže SWOT analýza je základom k úspešnému plánovaniu a hlavným podkladom pre výber prioritných problémov a príležitostí pre definovanie rozvojovej stratégie v jednotlivých oblastiach rozvoja, mala by byť systematická, logicky zoskupená, čo najkonkrétnejšia a odborne zdôvodniteľná. Pre zvýšenie efektívnosti procesu zostavenia SWOT analýz jednotlivých socio-ekonomických oblastí rozvoja územia, môže byť, na základe stanovených kritérií, uskutočnený výber prioritných oblastí pre rozvoj územia, a podrobnú SWOT analýzu je možné realizovať už len v týchto oblastiach.

Výstupom zo SWOT analýzy sú identifikované problémy, potreby, ako aj príležitosti pre rozvoj územia.

Vzhľadom k tomu, že je nemožné (tak z hľadiska disponibilných zdrojov ako aj z hľadiska komplexnosti a súslednosti) riešiť všetky rozvojové výzvy okamžite, resp. v tom istom čase, v ďalšom kroku sú identifikované rozvojové výzvy **prioritizované** na základe kritérií dôležitosti a naliehavosti. Kritériá pre prioritizáciu, ktoré ďalej uvádzame, môžu byť doplnené, rozšírené podľa špecifik danej oblasti/témy:

1. Kritériá dôležitosti

- vyriešením rozvojovej výzvy (problému, príležitosti, potreby) sa vytvára nevyhnutný predpoklad k riešeniu/využitiu ďalších dôležitých rozvojových výziev
- rozsah rizík, resp. negatívnych dopadov, ak by sa daná rozvojová výzva neriešila či nevyužila
- množstvo ľudí, ktorí budú mať z vyriešenia rozvojovej výzvy osob
- územný priemet riešenej rozvojovej výzvy (veľkosť, rozsah, využitie, záber, ochrana územia v súlade s územným plánom)
- dôležitosť potreby
- a pod.

2. Kritériá naliehavosti

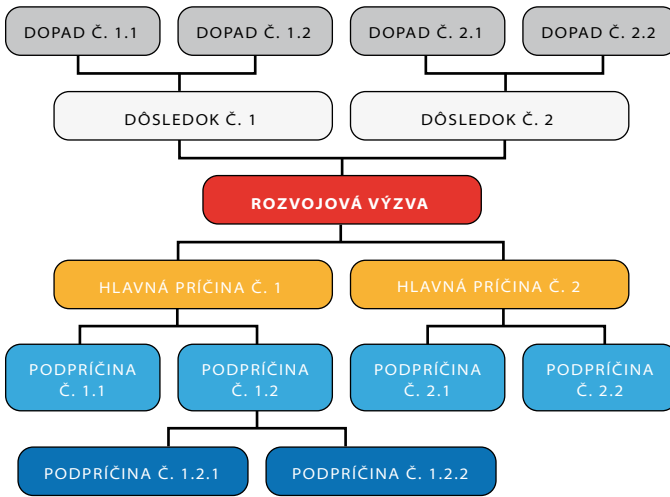
- lehoty vyplývajúce zo zákonov alebo záväzkov
- havarijný či ohrozujúci stav
- potreba riešenia rozvojovej výzvy v danom čase (možnosť získania zdrojov, možnosť získania investora a pod.)
- tlak verejnosti na riešenie rozvojovej výzvy (sťažnosti, medializácia, miera nespokojnosti)
- a pod.

Nie je správne zaradiť medzi kľúčové kritériá na prioritizáciu regionálnych rozvojových výziev iba originálne či prenesené kompetencie regionálnej samosprávy, pretože takto sa môžu vybrať len tie výzvy, ktoré samospráva potrebuje riešiť a nie tie, ktoré je potrebné riešiť pre rozvoj regiónu ako celku.

Výstupom prioritizácie sú identifikované prioritné rozvojové výzvy, ktorými sa treba v danom časopriestore zaoberať.

Analýza prioritných výziev je jedným zo základných a nevyhnutných krokov k stanoveniu správnej a komplexnej stratégie riešenia danej výzvy. Bez vyčerpávajúcej analýzy výziev sa často stáva, že príčiny rozvojovej výzvy sú zamieňané s dôsledkami. Platí, že príčina je jav alebo skutočnosť, ktorá má vplyv na vznik či pretrvávajúce výzvy, avšak dôsledok je dopad/stav, ktorý by vznikol tým, že by sa daná výzva riešila alebo neriešila. Bez podrobného zisťovania príčin danej výzvy sa môže vybrať riešenie, ktoré danú výzvy nerieši, resp. rieši len nedostatočne. Potom všetky „lacné“ či „drahé“ riešenia, nepodložené analýzou príčin výzvy sú málo účinné. Jeden zo spôsobov analýzy prioritnej rozvojovej výzvy je tzv. problémová analýza metodikou stromu príčin (ilustrovaný na Obr. č. 7).

Obr. č. 7: Strom príčin a dopadov

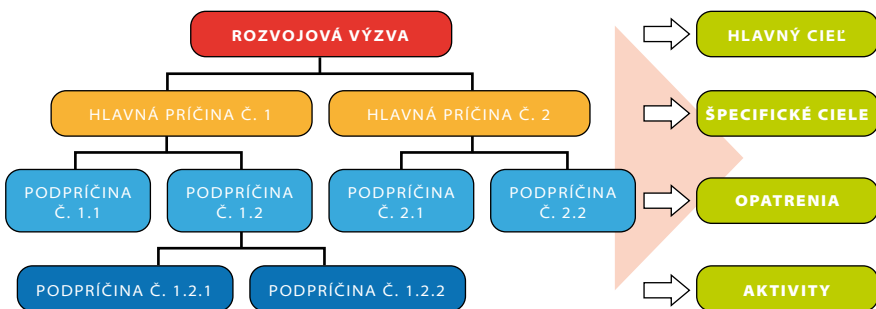


Zdroj: KRI

Výstupom tejto analýzy je súbor príčin a podpríčin danej prioritnej výzvy systematicky a logicky usporiadaných v hierarchickej štruktúre.

Takto detailne rozanalyzovaná výzva vytvára základ pre definovanie stratégie riešenia (viď ilustračný Obr. č. 8):

Obr. č. 8: Strom príčin verzus stratégia



Zdroj: KRI

Aby sa rozvojový plán mohol venovať rozvojovým prioritám daného územia a byť postavený na jeho unikátnom charakteristickom potenciáli rozvoja a potrebách, musí byť aj jeho analytická časť dostatočne špecifická. Popísané majú byť špecifiká územia (ako komparatívne výhody alebo nevýhody), identifikované špecifické výzvy (problémy, príležitosti, potenciál) daného územia, ako aj špecifické limity a obmedzenia v danom území.

3.2.2.2 ZOSTAVENIE STRATEGICKEJ A PROGRAMOVEJ ČASTI

Zostavenie strategickej a programovej časti musí vychádzať z analytickej časti rozvojového dokumentu. Je nutné dbať na obsahovú prepojenosť analytických výstupov/zistení na jednej strane a rozvojových cieľov, opatrení a aktivít na strane druhej. Pri definovaní stratégie je potrebné vychádzať z potenciálu územia, z regulatívov jeho rozvoja v zmysle územného plánu a z prognózy vývoja, resp. scenárov vývoja územia, teda očakávaného budúceho stavu v kľúčových faktoroch jeho rozvoja. Systémová **prognóza vývoja**, okrem štatistických údajov, využíva na predpovede rôzne úsudkové expertné metódy, názory vedúcich pracovníkov, rozhodovacie stromy a rozhodovacie tabuľky, prognostickú extrapoláciu trendov, metódu nákladov a výnosov, hodnotenie efektívnosti, štúdie vzájomných súvislostí, metódy analýzy okolia a pod. **Stratégia rozvoja územia regiónu** je následne definovaná na základe konfrontácie analyzovaného, želaného a reálne očakávaného stavu.

Optimálna štruktúra strategickej a programovej časti:

- vízia
- rozvojové ciele (hlavné/globálne, prípadne špecifické/čiasťkové)
- opatrenia
- aktivity

Vytvorenie vízie, ako realistického želaného stavu v budúcnosti, musí prebiehať tak, aby nevznikla vízia všeobecne platná pre akékoľvek územie. Naopak pre dané územie by mala byť unikátna a mala by skutočne naznačiť hlavné smery/oblasti rozvoja. Samotný proces tvorby vízie sa môže uskutočniť na začiatku prípravy rozvojového dokumentu (ešte pred analýzou súčasného stavu), ako motivujúci prvok pre celý proces prípravy plánu rozvoja a vtedy zvykne vízia stáť osobitne na začiatku dokumentu (ako jeho „preambula“). V inom prípade, ktorý je tiež úplne legítimný, sa k tvorbe vízie pristupuje až po analýze súčasného stavu, vtedy môže byť formálne zaradená na začiatok strategickej časti dokumentu.

Výstupom je definovaná vízia regiónu – opis realistického želaného stavu k určitému dátumu v budúcnosti.

Definovanie rozvojových cieľov môže prebiehať na niekoľkých úrovniach – napr. ako definovanie tzv. strategických alebo globálnych cieľov a ako cieľov špecifických/čiasťkových. Ak je potreba definovať aj ciele špecifické/čiasťkové, potom pre

jeden strategický/globálny cieľ by malo byť definovaných niekoľko (nie jeden) špecifických/čiastkových cieľov. Ciele musia byť stanovené jednoznačne, zrozumiteľne, konkrétne, realisticky, akceptovateľne, merateľne a termínovane. Definované ciele musia byť v súlade s limitmi a regulatívmi Územného plánu VÚC, najmä s jeho záväznou časťou schválenou všeobecne záväzným nariadením samosprávneho kraja. Z formulácie či už strategického alebo špecifického cieľa musí byť jasné: čo sa zmení, kde sa to zmení, aká veľká zmena nastane a dokedy sa to zmení.

Pri definovaní rozvojových cieľov rozlišujeme dva základné typy cieľov (väčšinou na seba účelovo nadväzujúcich):

- produktívny – jeho výsledkom je hmatateľný produkt; takýto cieľ je všeobecne štatisticky overiteľný (napr. zaviesť informačný systém);
- kapacitný – vyjadruje rozvoj nehmotných (duševných) kapacít, ktoré sú nevyhnutné pre efektívne fungovanie produktívneho cieľa (napr. vyškoliť personál pre používanie a administráciu informačného systému). Dosiachnutie takéhoto cieľa je overiteľné kvalitatívne (napr. pozorovaním, prieskumom) alebo kvantitatívne (v merných jednotkách, napr. počet vyškolených osôb, ktorý používajú získané vedomosti).

Vysoký počet definovaných cieľov, môže byť často známkou toho, že ciele (podobne ako problémy, príležitosti či potreby ešte v analytickej časti) neboli prioritizované, napr. z hľadiska potenciálu na ich realizáciu, možnosti financovania, času i kompetencií potrebných na realizáciu cieľov stratégie a pod.



Prioritizácia a zúženie počtu cieľov na základe vopred stanovených a dohodnutých kritérií, je potrebné tak z hľadiska systematického naplňovania rozvojového plánu ako aj z hľadiska zdrojového a časového. Má prebiehať v zmysle nasledovnej kategorizácie:

- ciele v I. kategórii: dôležité a naliehavé
- ciele v II. kategórii: naliehavé a menej dôležité
- ciele v III. kategórii: dôležité a menej naliehavé
- ciele v IV. Kategórii: menej dôležité a menej naliehavé

Výstupom je súbor rozvojových strategických a špecifických cieľov, rozdelených do kategorizačných skupín, ktoré by mali byť v danom čase a priestore naplnené.

Pri **definovaní opatrení** sú vytvárané súbory/balíky vecne súvisiacich aktivít. Súbory aktivít môžu byť realizované/manažované viac-menej samostatne a čiastočne nezávisle od iných opatrení. Pre jeden cieľ je obvyčajne definovaných niekoľko opatrení. Opatrenia na dosiahnutie cieľov sú súčasťou programovej časti. Zaradenie opatrení ako úrovne v štruktúre rozvojového dokumentu závisí (podobne ako u špecifických/čiastkových cieľov) od toho, či si to vyžaduje zložitost' strategickej aj samotnej programovej časti. V jednoduchších prípadoch nie je potrebné definovať opatrenia a dosiahnutie cieľa môže byť priamo podoporené aktivitami.

Formuláciou aktivít sú definované konkrétne činnosti/kroky, ktoré je potrebné vykonať na dosiahnutie cieľa. Pre jedno opatrenie, alebo priamo cieľ, je určených niekoľko aktivít. Tieto musia byť previazané, ak si vyžadujú územný priemet, so záväznou časťou ÚP VÚC.

Výstupom týchto krokov je súbor rámcových a konkretizovaných činností na dosiahnutie naplnenia v stratégii definovaných cieľov.

Celý proces zostavovania strategickej a programovej časti PHSR VÚC musí prebiehať tak, aby štruktúra cieľov, opatrení a aktivít bola *horizontálne a vertikálne konzistentná* – a to tak vo vnútri stratégie ako aj navonok. Za *vnútornú horizontálnu konzistentnosť* pokladáme rovnocennú úroveň postavenia cieľov medzi jednotlivými tematickými oblasťami. Za *vnútornú vertikálnu konzistentnosť* pokladáme súlad medzi tým, čo chceme cez stanovené ciele dosiahnuť a opatreniami a aktivitami, ako tento cieľ dosiahnuť. Vnútna horizontálna a vertikálna konzistentnosť v každej úrovni štruktúry, a tiež komplexne v celej strategickej a programovej časti, je predpokladom pre ich logiku, systémovosť a zrozumiteľnosť. Zároveň umožňuje jednoduchšiu realizovateľnosť rozvojovej stratégie, vrátane opatrení a aktivít na jej dosiahnutie, jej monitorovanie a vyhodnocovanie. *V navonok horizontálne konzistentnej rozvojovej stratégii* sú harmonizované a rešpektované ekonomické, sociálne a environmentálne ciele – v rámci existujúcich sektorových koncepcií a stratégií na danom území. O *vertikálnej konzistentnosti* rozvojovej stratégie navonok hovorí-

me v prípade, že v stratégii definované ciele sú v súlade s miestnymi, regionálnymi, resp. národnými cieľmi – teda cieľmi stratégií na nižšej i vyššej úrovni, ale zároveň rešpektujú identifikované a prioritizované rozvojové výzvy v území.

*„Ludia bez cieľov, bez vízie, sú ako jazdci bez hlavy.
Motajú sa krajinou a ich osud závisí
od rozhodnutia ich koňa.“*

—
neznámy autor

Špecifickou podoblasťou vertikálnej rozvojovej konzistencie rozvojovej stratégie navonok je *súlada v stratégii definovaných cieľov s Národným strategickým referenčným rámcom SR* na roky 2007 – 2013 (ďalej len NSRR). Treba si uvedomiť, že NSRR nenahrádza Národnú stratégiu regionálneho rozvoja SR, ale je základným strategickým dokumentom SR pre programovanie využívania fondov EÚ v rokoch 2007 – 2013 a stanovuje národné priority, ktoré budú spolufinancované zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu. Súlad, prípadne až prekrytie daného rozvojového plánu VÚC s NSRR (rovnaké definovanie priorít na národnej úrovni a na úrovni daného územia) môže svedčiť o dvoch skutočnostiach:

- V prípade, že je väzba medzi analytickou časťou na jednej strane a strategickou a programovou časťou rozvojového plánu na strane druhej veľmi úzka (zistenia z analytickej časti sú nielen pre ne podkladom, ale sa aj v nich odrážajú) a zároveň je úzke aj prepojenie medzi rozvojovou stratégiou a NSRR, resp. jeho jednotlivými operačnými programami, je možné konštatovať, že realizácia aktivít a dosiahnutie cieľov stratégie je čiastočne zdrojovo kryté aj finančnými prostriedkami, ktoré je možné získať z EÚ fondov.
- V prípade, že prepojenie medzi analytickou časťou na jednej strane a strategickou a programovou časťou rozvojového plánu na strane druhej je len veľmi slabé alebo vôbec neexistuje a zároveň je rozvojová stratégia veľmi úzko naviazaná na NSRR, resp. jeho jednotlivé operačné programy, je možné konštatovať, že rozvojová stratégia je účelovo orientovaná na disponibilné zdroje spolufinancovania z EÚ fondov. V podobe takejto rozvojovej stratégie a rozvojového plánu sa prejavuje oportunistické plánovanie, ktoré nevychádza z reálneho potenciálu a potrieb územia, a funguje tu tzv. slnečnicový efekt otáčania sa/smerovania rozvojových priorít na existujúce (externé) zdroje financovania.

3.2.2.3 VYPRACOVANIE IMPLEMENTAČNEJ ČASTI

Zostavenie implementačnej časti rozvojového plánu (RP) pozostáva z nasledujúcich podkrokov:

- zostavenie akčného plánu (AP)
- vytvorenie implementačného mechanizmu
- vytvorenie mechanizmu aktualizácie RP
- vytvorenie plánu hodnotenia naplňania cieľov RP

ZOSTAVENIE AKČNÉHO PLÁNU vychádza z jeho funkcie hlavného nástroja na dosiahnutie cieľov stratégie. Spravidla je akčný plán vymedzený na konkrétne kratšie časové obdobie (1 – 3 roky), čo súvisí aj s väzbou na tvorbu programového rozpočtu. Akčný plán by mal mať jasný územný priemet a priemet na cieľovú skupinu.

Pri zostavení akčného plánu by mala byť rešpektovaná postupnosť krokov:

- výber/definovanie zoznamu aktivít, ktoré budú realizované v danom časovom období
- priradenie časových rámcov realizácie jednotlivým aktivitám – zostavenie časového plánu/harmonogramu realizácie aktivít
- analýza a priradenie typov potrebných zdrojov jednotlivým aktivitám – finančné, materiálne, inštitucionálne a organizačné zdroje
- zdefinovanie subjektov participujúcich na realizácii danej aktivity
- zdefinovanie a priradenie zodpovedností a úloh konkrétnym subjektom
- určenie výšky plánovaných (potrebných) financií na realizáciu aktivít
- zostavenie plánu monitoringu akčného plánu

Výber/definovanie zoznamu aktivít, ktoré budú realizované v danom časovom období je dôležitý proces, ktorý zabezpečí, aby sa z akčného plánu nestal tzv. zoznam prianí, ale aby AP naozaj slúžil postupnému a systematickému naplňaniu cieľov RP. Hlavnými výberovými kritériami sú:

- potreba, dôležitosť, časový horizont naplňania cieľa, pre ktorý je aktivita určená,
- realizácia danej aktivity je predpokladom pre realizáciu následných aktivít,
- existencia (resp. vysoká pravdepodobnosť získania) zdrojov (ľudských, materiálnych finančných) na realizáciu aktivity.

Všetky uvedené kritériá sú odborne viac-menej rovnocenné a mali by byť aplikované komplexne.

Priradenie časových rámcov realizácie jednotlivým aktivitám, teda zostavenie časového plánu/harmonogramu akčného plánu je jedným z manažérskych nástrojov na realizáciu AP. Kľúčovými faktormi, ktoré je potrebné kvalifikovane odhadnúť a zohľadniť sú:

- predpokladaná realistická dĺžka aktivity,
- nadväznosť aktivít,
- tok príjmov a výdajov (cash-flow) potrebný pre realizáciu jednotlivých aktivít,
- disponibilita potrebných partnerov pre danú aktivitu.

Keďže táto časť AP je jednou zo základných indikácií pre monitoring napĺňania AP, jej nesprávne nastavenie môže mať vážne následky pre realizáciu samotného rozvojového plánu.

Zadefinovanie subjektov participujúcich na realizácii danej aktivity môže byť buď výsledkom predbežných dohôd už počas prípravy RP alebo môže vyjadrovať zoznam subjektov, ktorí musia byť nevyhnutne (pre úspešnú realizáciu aktivity) do spolupráce prizvaní. Jedná sa predovšetkým o subjekty v regióne zodpovedné za spravovanie konkrétnych špecifických oblastí (tzv. „správcovia zo zákona“), viac v časti 3.3.3.1. Pri zostavovaní AP musí existovať odborné zdôvodnenie výberu participujúcich subjektov.

Priradenie zodpovednosti za aktivitu v AP konkrétnemu subjektu (odboru/útvaru/oddeleniu samosprávy, organizácii v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy, resp. inej organizácii) znamená, že tento subjekt zodpovedá za danú aktivitu z hľadiska zabezpečenia jej optimálnej realizácie. Akčný plán nie je chápaný tak, že je to dokument, ktorý má plne realizovať a financovať regionálna samospráva. Dosiahnutie cieľov PHSR VÚC je zodpovednosť regionálnej samosprávy. Splnenie aktivít v akčnom pláne PHSR VÚC by však malo byť delenou zodpovednosťou subjektov, ktoré danú aktivitu vedia realizovať (tak odborne, ako aj získaním zdrojov). V tejto súvislosti je dôležitá koordinačná a komunikačná úloha VÚC smerom k ostatným subjektom v regióne. Tieto subjekty by mali byť identifikované a zapojené už v procese tvorby PHSR VÚC. Čo najkonkrétnejšie určenie zodpovednosti (neskôr aj s jej priemetom až na personálnu úroveň) robí z AP živý a nie formálny dokument.

Určenie výšky plánovaných (potrebných) financií na realizáciu aktivít AP musí vychádzať z reálnej potreby, ktorá sa stanoví na základe kvalifikovaného odhadu potrebných zdrojov. Náročnosť určenia a presnosť odhadu môže závisieť od typu aktivity, ale nemôže byť uvedená suma, ktorá nie je zdôvodniteľná a realistická a vychádza z konceptu „nadsadzovania hodnoty z dôvodu očakávaného dodatočného zníženia“. V prípade, že aktivita potrebuje toľko a takých zdrojov, ktoré nie sú, resp. nebudú realisticky v čase jej plánovanej realizácie k dispozícii, je potrebné buď šírku/rozsah aktivity prehodnotiť alebo ju z AP vypustiť.

Zostavenie plánu monitoringu je nevyhnutnou súčasťou akčného plánu. Určenie parametrov/indikátorov, ktoré budú monitorované, ako aj časových intervalov a zodpovednosti za monitoring ešte v štádiu prípravy RP, vytvára rámec pre jeho implementáciu. Schválením tohto plánu ako súčasť AP získava tento dokument „vážnosť“ z hľadiska kontrolovateľnosti nielen manažérmi, ktorí sú zaň zodpovední, ale aj rozhodovacou sférou a verejnosťou.

Ako už bolo spomenuté, kvalita akčného plánu závisí od reálnosti naplánovania konkrétnych aktivít a získania možných zdrojov na plánované aktivity. Až v akčnom

pláne sa ukáže, či naplánované aktivity sú kapacitne, časovo a zdrojovo uskutočniteľné. Akčný plán predstavuje spojovací prvok medzi rozvojovým plánom a rozpočtom samosprávy, či ďalších subjektov, do ktorých sa musí plán premietnuť. Zároveň však musí platiť, že akčný plán je spracovaný pre daný rozvojový dokument (stratégiu), nie pre kompetencie (úlohy/činnosti) organizácie/úradu.

Výstupom je akčný plán naplňania cieľov rozvojového plánu ako podrobný a záväzný dokument pre implementáciu jednotlivých aktivít. Súčasne tento slúži ako podklad pre premietnutie realizácie plánu do programového rozpočtu samosprávy, prípadne do rozpočtu ďalších subjektov.

VYTVORENIE MECHANIZMU IMPLEMENTÁCIE akčného plánu vyplýva z potreby nastavenia systému na koordinovanú a integrovanú realizáciu rozvojového plánu v rámci obdobia, na ktoré je akčný plán zostavený. Vychádza sa z toho, že aktivity v rámci AP rozvojového plánu sú popísané rámcovo a je potrebné vytvoriť postup, ktorý by umožňoval

- zber projektových zámerov na realizáciu danej aktivity (aktivít),
- výber prioritných projektových zámerov na schválenie,
- rozpracovanie prioritných schválených projektových zámerov do projektov,
- mobilizáciu zdrojov na projekty,
- monitoring a hodnotenie účinnosti a efektívnosti mechanizmu.

Pod **zberom projektových zámerov (PZ)** na realizáciu danej aktivity (aktivít) rozumíme zber ideí v podobe stručného popísania toho, čo sa bude riešiť, ako sa to bude riešiť, očakávané výstupy, výsledky a rámcový rozpočet. Zber zámerov musí byť založený na otvorenosti a proaktívnosti celého systému tzn., že zodpovedný subjekt za danú aktivitu v akčnom pláne musí zabezpečiť, aby sa do tohto procesu zapojili (boli prizvaní) aktéri, ktorí sú buď identifikovaní v AP alebo sú relevantní pre danú aktivitu. Zoznam tých, ktorí boli oslovení musí byť zverejnený. Súčasťou tohto kroku je aj príprava a zabezpečenie dostupnosti kvalifikovaných informácií potrebných pre prípravu projektových zámerov.

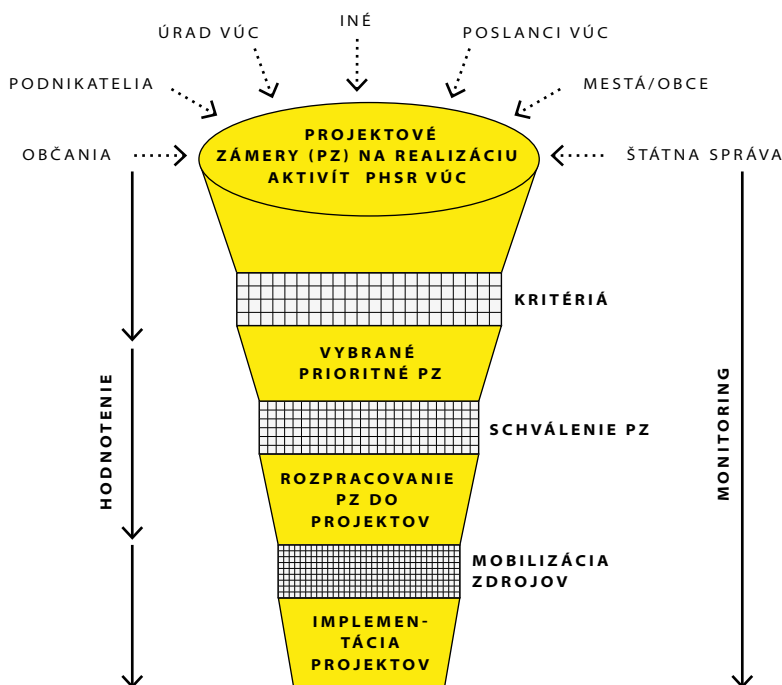
Výber prioritných projektových zámerov na schválenie si vyžaduje dopredu vypracované a zverejnené kritéria, ktorých naplnenie je podmienkou, aby sa projektový zámer stal prioritným. Je nevyhnutné, aby samotný kriteriálny výber PZ bol zabezpečený objektívnym odborným posúdením, s jasnou argumentáciou, prečo daný projektový zámer bol, resp. nebol vybraný ako prioritný.

Pre rozpracovanie prioritných schválených projektových zámerov do projektov je potrebné vytvoriť odbornú kapacitu na úrovni regionálnej samosprávy. Tá nielen rozpracováva vlastné schválené prioritné projektové zámery, ale poskytuje poradenstvo a asistenciu tým subjektom, ktorých projektové zámery boli schválené, ale nemajú dostatočné vedomosti a zručnosti na ich rozpracovanie do projektov.

Mobilizácia zdrojov na projekty zahŕňa nielen získavanie zdrojov finančných, ale aj ľudských (odborných) a materiálnych. Hlavne ak sa jedná o projekty väčšieho rozsahu alebo obsahovo komplikované, implementačný mechanizmus vytvára podmienky a umožňuje, aby sa kombinovali a koordinovali rôzne disponibilné zdroje pre daný projekt (získavanie financií z rôznych zdrojov, vytváranie projektových odborných tímov, doplnkové využívanie techniky a materiálov a pod.).

Monitoring a hodnotenie implementačného mechanizmu sú založené na súbore stanovených indikátorov, ktoré charakterizujú efektívnosť implementačného mechanizmu (či tento, tak ako je zostavený, má kvalifikovanú, technicky a finančne čo najvýhodnejšiu podobu pre daný proces) a tiež jeho účinnosť (či produkuje, resp. je schopný produkovať požadované výstupy a výsledky).

Obr. č. 9: Postup implementácie PHSR VÚC



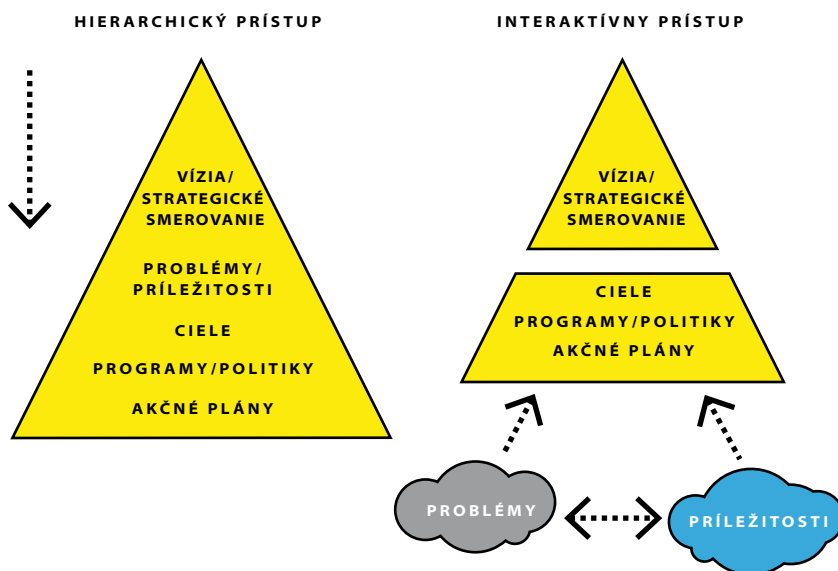
Zdroj: KRI

Výstupom je mechanizmus implementácie. Od kvality jeho nastavenia závisí efektívnosť plnenia akčného plánu, minimalizácia rizík vyplývajúcich zo subjektivity ľudského faktora a optimalizácia súvisiacich procesov.

VYTVORENIE MECHANIZMU AKTUALIZÁCIE RP je jedným z najkľúčovejších prvkov v rámci procesu prípravy RP. Umožňuje reagovať v meniacom sa prostredí na nové výzvy a tiež prehodnocovať existujúce ciele, opatrenia, aktivity či mechanizmus implementácie akčného plánu. Od nastavenia a kvality (efektívnosti a účinnosti) mechanizmu aktualizácie závisí zabezpečenie pružnosti dokumentu. V tejto súvislosti by mal byť kladený dôraz na kvalitu aktualizáčného mechanizmu obzvlášť v prípade rozvojových plánov s dlhšou dobou platnosti. Vytvorený mechanizmus aktualizácie musí konkrétne vymedziť v akých prípadoch, kedy a akým spôsobom (vo väzbe na aké okolnosti, v akých časových intervaloch, cez aké procesy) bude aktualizácia plánu prebiehať a tiež rozdelenie úloh a zodpovedností.

Potreba vytvorenia a zabezpečenia fungujúceho aktualizáčného mechanizmu vychádza z tzv. logiky rozvojovej stratégie, ktorá v rýchlo meniacom sa prostredí ustupuje od modelu tzv. Strategickkej pyramídy k modelu tzv. Strategickkej flexibility (viď nasledujúci obrázok – Obr. č. 10).

Obr. č. 10: Strategická pyramída verzus Strategická flexibilita



Zdroj: Prispôsobené KRI podľa www.1000ventures.com

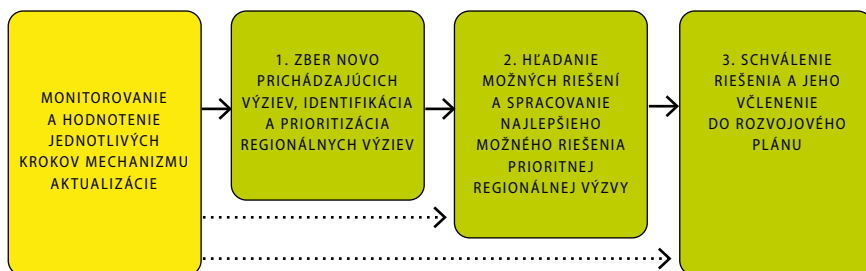
Prvý model „Strategická pyramída“ je založený na hierarchickom prístupe, ktorý vychádza z postupného procesu vytvorenia vízie územia, identifikovania a prioritizácie problémov, stanovenia cieľov, programov a politik a vytvorenie akčného plánu. Tento proces je založený na konzervatívnom/tradičnom prístupe k rozvojovej stratégii a je efektívny hlavne v dobre poznanom, málo sa meniacom, teda stabil-

nom prostredí. Základnou charakteristikou takéhoto modelu je, že buduje hlavne na existujúcich právomociach a disponibilných ľudských, finančných a materiálnych zdrojoch. Druhý model „Strategická flexibilita“ využíva interaktívny prístup a je charakterizovaný tromi, navzájom reagujúcimi doménami: vízia/strategické smerovanie územia – problémy v území – príležitosti pre územie. Tento model je založený na pružnej reakcii na vznikajúce príležitosti či problémy, ktoré sú premietané cieľov, programov a akčných plánov na naplnenie vízie či strategického smerovania. Je efektívny v novom a meniacom sa prostredí a buduje na presadzovaní nových potrebných právomocí pre rozvoj svojho územia, a tiež na dobudovaní potrebnej kvalifikácie ľudských, či získavaní potrebných finančných a materiálnych zdrojov.

Vytvorenie mechanizmu aktualizácie RP (Obr. č. 11) vychádza z toho, že je potrebné navrhnúť a vytvoriť postup, ktorý by umožňoval:

- zber výziev, identifikáciu a prioritizáciu regionálnych výziev,
- hľadanie možných riešení a spracovanie najlepšieho možného riešenia prioritynej regionálnej výzvy,
- schválenie riešenia a jeho včlenenie do rozvojového plánu,
- monitoring a hodnotenie fungovania mechanizmu aktualizácie.

Obr. č. 11: Mechanizmus aktualizácie RP



Zdroj: KRI

Pod novoprichádzajúcimi výzvami rozumieme všetky iniciatívy, stimuly, návrhy, zlepšenia objavujúce sa na úrovni regiónu v rôznych podobách a z rôznych zdrojov, ktoré nie sú doteraz zahrnuté v rozvojovom pláne, ale ich riešenie môže viesť k odstráneniu akútnych problémov, resp. využitiu vzniknutých príležitostí a takto prispieť k rozvoju regiónu. Rozoznávame 3 typy regionálnych výziev, resp. 3 „úrovne“ aktualizácie rozvojového plánu (PHSR):

1. objaví sa nová rozvojová oblasť, ktorá ešte nie je obsiahnutá v rozvojovom pláne – tzn. že je potrebná **zmena/doplnenie na úrovni cieľov** (napr. nedostatočné využívanie potenciálu CR v kraji alebo nedostatočná podpora inovačných procesov v kraji a pod.)
2. objaví sa nové geografické, resp. tematické zameranie oblasti – potreba **zmeny/doplnenia na úrovni opatrení** (napr. využitie oblasti Slánskych vrchov na CR alebo inštitucionálna podpora inovácií pre MSP a pod.)
3. objavia sa nové nápady na naplnenie nejakého opatrenia – potreba **zmeny/doplnenia na úrovni akčného plánu** (napr. vybudovanie bike-parku v Slánskych vrchoch alebo vytvorenie agentúry na podporu inovácií pre MSP a pod.)

Zber, identifikácia a prioritizácia regionálnych výziev musí prebiehať priebežne a tento proces musí byť sprevádzaný proaktívnou politikou VÚC pre získavanie podnetov. Proces musí byť formalizovaný s jasným spôsobom evidencie, komunikácie s predkladateľmi ako aj kritériami pre zaradenie daného podnetu medzi prioritné regionálne výzvy. **Hľadanie možných riešení a spracovanie najlepšieho možného riešenia prioritnej regionálnej výzvy** je proces, ktorý si vyžaduje identifikáciu subjektov, ktoré treba osloviť v súvislosti s danou výzvou s dôrazom na tých, od ktorých je nevyhnutné dostať odborný názor na riešenie danej výzvy. Je dôležité, aby výber a spracovanie najlepšieho možného riešenia bol predmetom zdôvodniteľného odborného konsenzu a nie politickým rozhodnutím. Súčasne je nevyhnutné, aby toto riešenie bolo v súlade či harmonizované s inými rozvojovými prioritami v rozvojovom pláne. **Schválenie riešenia a jeho včlenenie do rozvojového plánu** (vo forme cieľa, opatrenia či aktivity) je zvyčajne predmetom formalizovaného procesu schvaľovania na úrovni regionálneho zastupiteľstva. Schvaľovací proces musí vychádzať zo zásady, že ak prejde návrh v orgánoch zastupiteľstva – komisiách a rade bez pripomienok, resp. všetky relevantné pripomienky sú zapracované, potom by pozmeňovacie návrhy k obsahu riešenia nemali byť predkladané na rokovaní zastupiteľstva a malo by sa len jednať o proces schválenia, resp. neschválenia, príp. vrátenia na prepracovanie. **Monitoring a hodnotenie fungovania mechanizmu aktualizácie** je súčasťou systému manažmentu procesu aktualizácie rozvojového plánu. Pre tento účel je nevyhnutné vytvoriť súbor indikátorov, cez ktoré bude možné sledovať dodržiavanie schválených postupov v jednotlivých krokoch procesu.

Okrem reakcie na prichádzajúce regionálne výzvy musí byť mechanizmus aktualizácie RP nastavený tak, aby umožňoval reakciu na zmeny vonkajšieho – legislatívneho, inštitucionálneho, finančného a strategického rámca, ako aj na zmeny ÚP VÚC.

Výstupom tohto procesu je taký mechanizmus, ktorý v rámci implementácie RP zabezpečuje priebežnú aktualizáciu rozvojového plánu v závislosti na meniacich sa podmienkach či prichádzajúcich nových rozvojových výzvach.

PLÁN HODNOTENIA CIEĽOV RP je potrebné vypracovať pre posúdenie naplnenia v rozvojovom pláne definovaných cieľov – a teda celého rozvojového plánu. Tento plán musí vytvoriť rámec na objektívne posúdenie plnenia (či splnenia) vytýčených cieľov. V prípade, že sa počas implementácie plánu ukáže, že ciele neboli stanovené ako dosiahnuteľné v danom časovom horizonte alebo za daných podmienok, musí dôjsť k ich prehodnoteniu a úprave na nasledujúce obdobie dopredu v rámci aktualizácie rozvojového plánu.

Je pochopiteľné, že vyhodnotiteľnosť plánu závisí od správneho nastavenia/definovania cieľov podporených merateľnými a reálne zistiteľnými indikátormi, pričom interval na vyhodnocovanie závisí od časového rámca na splnenie daného cieľa. Vyhodnocovanie plnenia rozvojového plánu môže byť realizované na konci platnosti celého rozvojového dokumentu alebo v stanovených intervaloch ešte počas jeho implementácie. Nastavenie spôsobu hodnotenia cieľov závisí od typu cieľa, náročnosti jeho vyhodnotenia, a tiež od jeho rozsahu (cieľové územie, počet subjektov, predmet cieľa a pod.). Za nevyhovujúci spôsob hodnotenie dosiahnutia (dosahovania) cieľov rozvojového plánu sa považuje, ak hodnotenie prebieha len v rámci „manažéra procesu rozvoja“ – teda len vo vnútri predmetnej samosprávy. Do procesu hodnotenia je nevyhnutne zapojiť „externý pohľad“ a to buď vo forme odbornej externej expertízy alebo názoru tých, na ktorých bol cieľ zameraný, resp. oboch. Proces hodnotenia sa môže realizovať ako vypracovanie odborného posudku nezávislej odbornej inštitúcie, v podobe odborného hodnotiaceho workshopu, seminára či konferencie, verejnými diskusiami a pod.

Výstupom je konkrétny a záväzný plán evaluácie/hodnotenia úspešnosti dosahovania cieľov rozvojového plánu.

3.2.3 PROCES IMPLEMENTÁCIE ROZVOJOVÉHO PLÁNU

Vyčlenenie procesu implementácie rozvojového plánu, ako jedného zo základných elementov modelu dobrého spravovania regionálneho rozvoja, vychádza z poznania, že tento je často veľkou slabinou manažmentu procesov rozvoja regiónu. Proces implementácie RP často nenadväzuje na realizáciu bežnej rutinej agendy regionálnej samosprávy (vyplývajúcej z jej priamych kompetencií) a nie je ani dostatočne premietnutý do jej úloh a zodpovedností.

Proces implementácie musí vychádzať z nasledujúcich zásad uplatňovania rozvojového plánu:

- rozvojový plán je základným rozvojovým dokumentom, na ktorý sa musí prihliadať pri profilovaní všetkých rozvojových a rozvoj podporujúcich aktivít;
- aktivity rozvojového plánu sú premietnuté v rozpočte;
- rozvojový plán je základným podkladom pre tvorbu odvetvových koncepcií/stratégií, resp. existujúce koncepcie/stratégie sú jeho súčasťou;
- rozvojový plán je rozvojový usmerňujúci dokument pre všetky subjekty existujúce či majúce aktivity na danom území, ktoré chcú realizovať činnosti regionálneho charakteru;
- rozvojový plán musí byť previazaný s územným plánom kraja;
- rozvojový plán je otvorený, verejne dostupný dokument, priebežne aktualizovaný, reagujúci na prichádzajúce podnety, príležitosti či zmeny vonkajšieho prostredia;
- za implementáciu, aktualizáciu a komunikáciu rozvojového plánu sú zodpovedné volené a výkonné orgány samosprávy daného územia;
- v každej činnosti rozvojového procesu sa zaistiť účasť tých, ktorí „musia“ byť zainteresovaní a umožní účasť tých, ktorí „chcú“ byť zainteresovaní;
- každé rozhodnutie v ktorejkoľvek činnosti je urobené na základe dopredu známych kritérií. Pravidlá celého procesu sú stanovené a verejne známe a celý proces je formálne dokumentovaný. V prípade, že v ktoromkoľvek kroku nie sú dodržané pravidlá alebo kritériá, je potrebné to verejne vyargumentovať. Každá zmena v pravidlách, resp. kritériách musí prejsť rovnakým procesom ako bolo schvaľovanie pôvodných pravidiel či kritérií.
- manažment rozvojového procesu je nanajvýš efektívny tzn., že počet úkonov v jednotlivých činnostiach je optimálny. Počet inštitucionálnych jednotiek (odborov, oddelení, komisií a pod.) zapojených do jednotlivých činností musí byť logický a činnosti, ktoré je nie je možné kvalitne a efektívne zaistiť vlastnými odbornými kapacitami, sú pokryté externými subjektmi.

Vstupom do procesu implementácie rozvojového plánu je vypracovaný rozvojový plán VÚC (RP). Schválenie rozvojového plánu a začiatok jeho platnosti je impulzom pre jeho implementáciu. Výstupom celého procesu je dosiahnutie zmeny definovanej v rozvojovom pláne. Podkladom pre proces implementácie RP je vytvorený akčný plán a mechanizmus jeho implementácie. Celý proces implementácie spočí-

va v realizácii akčného plánu, sledovaní jeho dodržiavania (monitoringu), prípadne zavedenie potrebných korekcií. Zodpovednosť za realizáciu jednotlivých aktivít/činností v rámci procesu implementácie majú subjekty zadané v akčnom pláne. Proces implementácie RP možno rozdeliť do nasledujúcich čiastkových procesov:

- priemet úloh a zodpovedností vyplývajúcich z RP do organizačnej štruktúry, organizačného poriadku, smerníc a ďalších interných dokumentov regionálnej samosprávy
- mobilizácia ľudských, materiálnych a finančných zdrojov na napĺňanie aktivít AP
- monitoring realizácie akčného plánu RP
- hodnotenie dosahovania cieľov RP
- aktualizácia RP

Aby rozvojový plán mohol byť implementovaný je nevyhnutné **premietnuť všetky úlohy a zodpovednosti** z neho vyplývajúce v organizačnej štruktúre, v organizačnom poriadku a platných smerniciach a v interných dokumentoch samosprávy (v náplniach oddelení, pracovných pozíciách, činnostiach úradu a pod.). Musí tiež existovať koordinátor implementácie rozvojového plánu, ktorým by mal byť odbor/oddelenie/útvar rozvoja, resp. iný subjekt, ktorý má špecifické postavenie na zodpovedajúcej koordinačnej/riadiacej úrovni. Súčasťou tejto jednotky má byť organizačná zložka spravujúca územný plán a nemali byť iné sektorové organizačné zložky.

Mobilizácia ľudských, materiálnych a finančných zdrojov na napĺňanie akčného plánu RP je proces, ktorý vychádza z princípu koncentrácie a doplnkovosti existujúcich zdrojov v regióne pre danú aktivitu. Je založený na predpoklade, že „spoločne je viac ako individuálne“, tzn. že odborné, finančné a materiálne spájanie sa (či v rámci samosprávy alebo s jej externými partnermi) za jedným účelom, prinesie vždy výraznejšiu pozitívnu zmenu. Proces mobilizácie zdrojov je prevažne iniciovaný a koordinovaný subjektom, ktorý má určenú zodpovednosť za danú aktivitu v akčnom pláne.

*„Skúsenosť je jednoducho meno, ktorým
označujeme svoje chyby.“*

—
Oscar Wilde

Monitoring realizácie akčného plánu RP je rutinným manažérskym nástrojom na sledovanie skutočnej realizácie aktivít (vrátane časového plánu, zdrojového krytia či kvality) v porovnaní s plánom. V prípade významného odchýlenia sa od plánu, je potrebné robiť také okamžité korekčné opatrenia, ktoré zaručia, že akčný plán bude stále aktuálny a manažovateľný. V prípade, ak sa počas implementácie AP zis-

tí, že tento je v niektorých jeho častiach zdôvodniteľne nerealizovateľný, je možné korigovať aj samotný akčný plán.

Hodnotenie dosahovania cieľov RP je proces, ktorý nielen hodnotí úroveň naplnenia rozvojovej stratégie, teda jej cieľov, ale slúži tiež na komunikáciu výsledkov smerom dovnútra samosprávy (hlavne k rozhodovacej sfére) ako aj navonok ku jej sociálno-ekonomickým partnerom. Z tohto dôvodu musí byť tento proces verejný, formalizovaný (nie formálny) a dokumentovaný. Súčasne jeho výsledky je nevyhnutné využiť buď na zmeny v nasledujúcom období naplňania rozvojového plánu alebo ako poučenie pri zostavovaní nového plánu. Je nevyhnutné prípadné nedostatočnosti analyzovať a vyvodiť z nich nielen metodické, ale aj organizačno-personálne dôsledky.

Periodicita aktualizácie plánu by mala byť minimálne jedenkrát ročne, v prípade potreby aj častejšie (pod potrebou sa nemyslí len oportunistické prispôsobenie plánu v súvislosti s možnosťou získania externých zdrojov). V ideálnom prípade by proces zberu nápadov, podnetov, príležitostí v zmysle vyššie popísaného mechanizmu aktualizácie (v časti 3.2.2.3) mal prebiehať priebežne a následne by v stanovených časových intervaloch (minimálne 1-krát za 6 mesiacov) mal prebiehať schvaľovací proces začlenenia vybraných cieľov/opatrení/aktivít do rozvojového plánu. Zodpovedným orgánom za organizáciu procesu aktualizácie by mal byť príslušný odbor/oddelenie/útvár rozvoja úradu samosprávneho kraja resp. iný subjekt špeciálne na to určený.

3.3) Determinujúce faktory

Kľúčový element modelu rozvoja regiónu – tzn. rozvojové procesy na regionálnej úrovni, ako aj celý proces spravovania rozvoja regiónu ovplyvňujú tzv. determinujúce faktory. Týmito determinujúcimi faktormi sú rozvojový plán organizačné prostredie (organizačná štruktúra, organizačná kultúra a líderstvo) v rámci regionálnej samosprávy, kompetencie (vedomosti, zručnosti, postoje) a mechanizmy spolupráce.

3.3.1 ORGANIZAČNÉ PROSTREDIE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Pojem **organizácia** sa v praxi chápe vo viacerých významoch a to ako

- organizácia vo vecnom význame, ako označenie objektu – podnikov, rozpočtových, príspevkových, neziskových organizácií, ako aj subjektov verejnej správy a samosprávy;
- organizácia v aktívnom význame – ako činnosť (organizovanie);
- organizácia ako usporiadanie a štruktúra objektu, vnútorné usporiadanie – zloženie objektu a usporiadanie vnútorných organizačných jednotiek.

Regionálna samospráva vyšších územných celkov ako právny subjekt a organizácia zahŕňa volené samosprávne orgány (predseda a zastupiteľstvo samosprávneho kraja) a nimi zriadené poradné orgány (napr. rada, či komisie zastupiteľstva), ako aj výkonný aparát – úrad samosprávneho kraja zabezpečujúci výkon zákonom stanovených právomocí a rozhodnutí orgánov regionálnej samosprávy. V takto postavennej štruktúre, ako aj vzhľadom na rozsah povinností a zodpovedností a na procesy rozhodovania vyplývajúce zo samotnej podstaty samosprávy, je regionálna samospráva jednou z najzložitejších foriem organizácie. Efektívne a účinné fungovanie regionálnej „samosprávnej organizácie“ je priamo úmerné efektívnosti a účinnosti hlavných a vzájomne sa prelínajúcich nástrojov riadenia každej organizácie – a to organizačnej štruktúre a organizačnému poriadku, ďalej kvalite líderstva (vodcovstva/vedenia), ako aj typu organizačnej kultúry. Vzhľadom k tomu, že vplyvu týchto faktorov na činnosti a procesy spravovania regionálneho rozvoja bola vo všeobecnosti doteraz kladená malá pozornosť, budeme sa im venovať podrobnejšie v nasledujúcich kapitolách.

3.4.1.1 ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

ZÁKLADNÉ ORGANIZAČNÉ DOKUMENTY

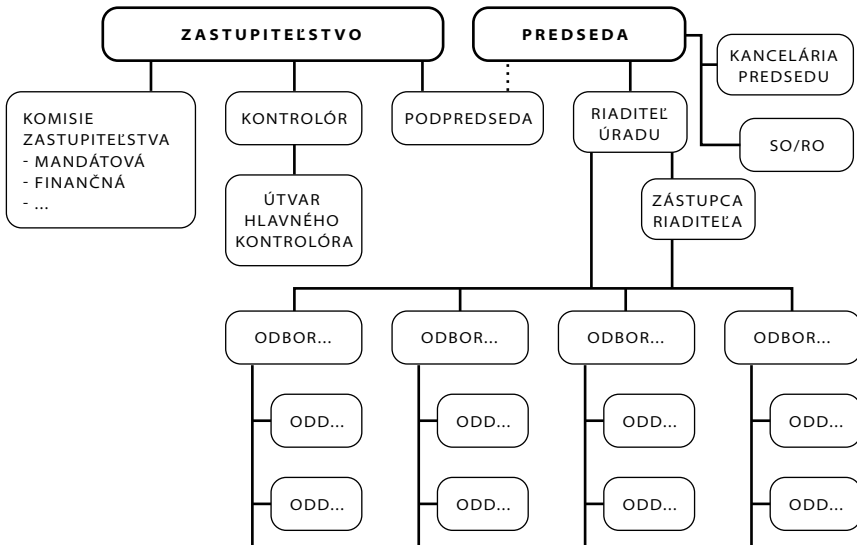
To, čo organizácia robí a aké sú jej povinnosti a zodpovednosti, je obsahom základných organizačných dokumentov a to najmä štatútu regionálnej samosprávy a organizačného poriadku. Organizačný poriadok podrobnejšie popisuje procesy a činnosti, ktoré by mali byť priradené (v komplexnosti alebo v logických častiach, toho ktorého popísaného procesu/procesov) konkrétnym zodpovedným vnútorným organizačným jednotkám (odborom, oddeleniam,...) až konkrétnym pozíci-

ám a zamestnancom v ich pracovných náplniach. Najzaužívavejším zhmotnením toho, ako je organizácia organizovaná, aby robila to, čo robiť má, je jej organizačná štruktúra. Je to štruktúra prvkov organizácie – t. j. útvarov, odborov, oddelení, divízií, pracovísk a pod. a vzťahov medzi nimi. V manažmente každej organizácie by malo existovať pravidlo, že „forma štruktúry sleduje obsah“. To znamená, že forma organizačnej štruktúry by mala odrážať, čo chce a má konkrétna organizácia dosahovať. Je potrebné vyhnúť sa nedostatkom a nepresnostiam v usporiadaní organizačných jednotiek podľa zamerania ich činností, rozsahu vplyvu a zodpovedností, a tiež nesúladu v nadväznosti prebiehajúcich činností či duplicity v kompetenciách.

Laurie Mullins [32] opisuje organizačnú štruktúru ako systém vzťahov medzi jednotlivými zložkami organizácie a medzi jej členmi. Účelom štruktúry je rozdelenie práce medzi členov organizácie a koordinovanie ich činností tak, aby smerovali k dosahovaniu cieľov organizácie. Štruktúra vo všeobecnosti definuje úlohy a zodpovednosť, pracovné povinnosti, vzťahy a komunikačné kanály. Štruktúra umožňuje aplikovanie manažmentu a vytvára rámec usporiadania vzťahov podriadenosti, prostredníctvom ktorého možno činnosť organizácie plánovať, organizovať, usmerňovať a kontrolovať. Väčšinou organizačnú štruktúru vyjadrujeme známou obdĺžnikovou schémou pospájanou čiarami vyjadrujúcimi vzťahy medzi jednotlivými obdĺžnikmi – jednotlivými organizačnými jednotkami/prvkami, ktorých činnosti, povinnosti a zodpovednosti popisuje organizačný poriadok organizácie. Nedostatkom schémy organizačnej štruktúry jelen statickým zobrazením koordinačno-sociálnych systémov.

V rámci regionálnych samospráv na Slovensku je v zásade využívaná nasledovná organizačná štruktúra, v ktorej sú zohľadnené vzťahy nadriadenosti a podriadenosti a kreovania samosprávnych orgánov (Obr. č. 12):

Obr. č. 12: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy



Zdroj: KRI

FORMY ORGANIZAČNÝCH ŠTRUKTÚR A ICH ALTERNATÍVY PRE EFEKTÍVNE SPRÁVOVANIE ROZVOJA REGIÓNU

Jedným z kľúčových subjektov spravovania regionálneho rozvoja je v rámci regionálnej samosprávy organizačná jednotka zabezpečujúca tieto koordinačné a manažérske činnosti v regionálnom rozvoji. Spravidla Odbor regionálneho rozvoja – ORR (alebo podobne sa nazývajúci organizačný útvar) veľmi často zaradený v organizačnej štruktúre regionálnej samosprávy na rovnakej úrovni s ostatnými špecificky (odvetvovo) zameranými odbormi (napr. odbor kultúry, odbor dopravy atď.). Tento fakt neberie do úvahy prierezový charakter ORR ako ani to, že rozsah jeho činností, povinností a zodpovedností má v regionálnom rozvoji priamy vplyv na činnosti, povinnosti a zodpovednosti ostatných odborov. Podobný prierezový charakter a vplyv na činnosti ostatných odvetvovo zameraných odborov má aj odbor/oddelenie územného plánovania (OÚP). Naviac činnosti ORR a OÚP majú veľmi úzke prepojenie, pretože mnohé rozvojové aktivity sú, resp. by mali byť, konkrétne premietnuté do územia a sú podporené alebo naopak limitované potenciálom územia regiónu. Pre zavedenie dobrého spravovania rozvoja regiónu by mali byť činnosti (ORR a OÚP) v regionálnej samospráve vykonávané a riadené spolu, v rámci jedného organizačného útvaru s postavením (resp. právomocami) v organizačnej štruktúre umožňujúcej efektívne a účinné riadenie činností a procesov rozvoja regiónu.

Pre účely tvorby, či reformy organizačnej štruktúry je potrebné poznať jej základné formy. Sú nimi funkčná štruktúra, štruktúra podľa produktov a služieb, maticová štruktúra, štruktúra projektových tímov a hybridná štruktúra. **Funkčné štruktúry** sú založené na funkciách v každej úrovni organizačnej štruktúry (predseda VÚC, podpredseda VÚC, riaditeľ úradu, vedúci odboru, atď.). Jedná sa o tradičnú hierarchickú štruktúru, ktorá organizuje ľudí podľa funkcií.²⁰ **Štruktúra podľa produktov a služieb** je zoskupená podľa toho, akú službu zabezpečujú, aký produkt ponúkajú. Jedná sa napr. o odbory, či oddelenia úradu – odbor školstva, odbor zdravotníctva, odbor dopravy a pod. Táto štruktúra je síce bližšia či zrozumiteľnejšia klientovi samosprávy, ale je tu riziko vzniku tzv. „autonómnych jednotiek“, ktoré zabezpečujú „len svoju agendu“ s pocitom, že nepotrebujú komunikovať a spolupracovať. **Hybridné štruktúry** sú výsledkom vývoja organizácie práce tak, že kombinujú výhody funkčnej štruktúry a štruktúry založenej na produkte či službe a vyhovujú konkrétnym a momentálnym potrebám organizácie. **Štruktúra vo forme projektových tímov** je založená na tom, že pre určitý projekt sú vyberaní odborníci z rozličných odborov/oddelení organizácie, relevantných pre implementáciu projektu, a títo sú v tíme zvyčajne ad hoc. Výhodou takejto štruktúry je, že pre daný projekt sa vytvára „na mieru šitý“ odborný tím a tým sa efektívnejšie dosahujú požadované výsledky. Nevýhodou je, že členovia projektového tímu dočasne podliehajú súčasne dvom nadriadeným. Funkčnému vedúcemu v otázkach činnosti oddelenia, kde musí riešiť iné, s projektom nesúvisiace, úlohy a projektovému manažérovi v otázkach realizácie projektu. Keďže sa jedná len o krátkodobý úväzok, nie je niekedy možné časovo zosúladiť obe „zaradenia“ a vtedy môže nastať stav nedostatočného plnenia nejakých úloh. **Maticové štruktúry** sú založené na zásade, že niektorí pracovníci sú dlhodobo zaradovaní do projektových tímov (napr. ako odborník na rozvoj ľudských zdrojov, energetiku, či projektový alebo finančný manažment), a súčasne sú aj členovia svojho odvetvového útvaru (napr. oddelenia školstva, regionálneho rozvoja a pod.). Maticová štruktúra predstavuje trvalú štruktúru založenú na dvoch vedúcich a „dvoch“ pracovných náplniach, kde majú upravené „pracovné úväzky“ tak, aby obe pozície boli časove a odborne komplementárne. Maticové štruktúry vytvárajú vhodné podmienky pre využívanie kvalitných kvalifikovaných ľudských zdrojov a prerozdelenie zodpovedností spojené s ich „dvojím“ riadením sa stáva rutinným. Maticová štruktúra sa považuje za štruktúru umožňujúcu rýchlejšie reagovať na potreby organizácie, na potreby klientov a využíva sa v súčasnosti viac v súkromnom sektore.

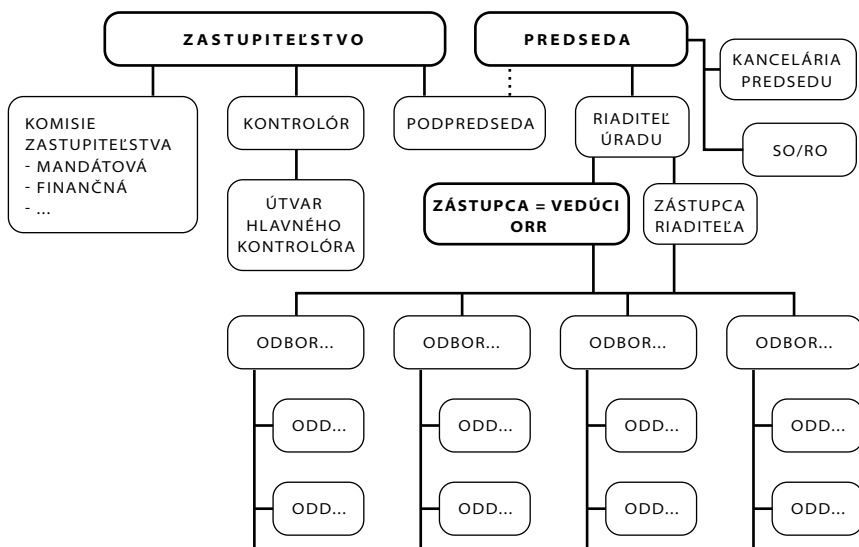
Vo všeobecnosti organizačná štruktúra regionálnych samospráv (viď [Obr. č. 12](#)) je v súčasnosti založená na tzv. hybridnej organizačnej štruktúre. Jedná sa o kome-

20 Toto chápanie funkčných štruktúr je len jedno z mnohých. Mnoho slovenských a českých autorov z oblasti manažmentu označuje ako funkčnú, resp. funkcionálnu štruktúru tú, ktorá je v tomto prípade popisovaná ako štruktúra podľa produktov a služieb. V mnohých zdrojoch je funkčnou označovaná organizačná štruktúra podľa funkčnej špecializácie oddelení.

bináciu štruktúry založenej na funkciách a štruktúry založenej na službách a produktoch. Kľúčový organizačný útvar pre koordináciu a manažment regionálneho rozvoja – odbor regionálneho rozvoja, ako už bolo spomenuté, nemá postavenie, ktoré by mu túto činnosť jednoznačne umožňovalo. Z teoretického i praktického pohľadu, na zlepšenie súčasnej situácie, sa javí ako efektívne realizovať v organizačnej štruktúre samosprávneho kraja nasledujúce dve alternatívy:

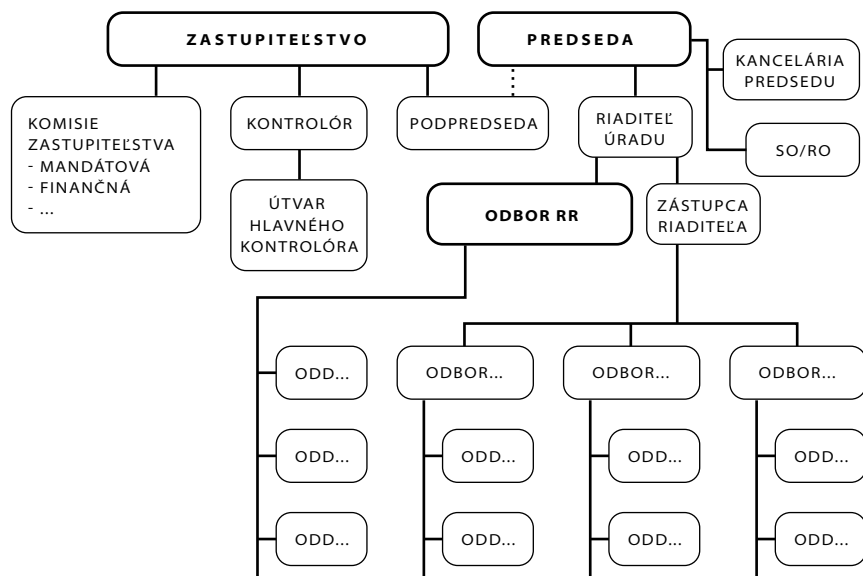
- a. zaradiť vedúceho odboru regionálneho rozvoja súčasne aj do pozície zástupcu riaditeľa úradu pre rozvoj regiónu (v tej istej horizontálnej úrovni ako ostatní zástupcovia riaditeľa úradu) s priamym riadením vedúcich odborov vo veciach rozvoja regiónu (Obr. č. 13);
- b. postaviť celý odbor/útvar rozvoja regiónu pod priame riadenie riaditeľom úradu, pričom ostatné odvetvové odbory by boli riadené zástupcom riaditeľa. Vtedy by mohol odbor/útvar rozvoja (v prepojení ORR a OÚP), vo veciach rozvoja, priamo koordinovať ostatné odbory úradu (Obr. č. 14).

Obr. č. 13: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy – alternatíva a)



Zdroj: KRI

Obr. č. 14: Organizačná štruktúra regionálnej samosprávy – alternatíva b)



Zdroj: KRI

Do súčasnej štruktúry, ako aj do oboch navrhovaných efektívnejších a účinnejších alternatív, by práve pre zabezpečenie rozvojových procesov mali vstupovať **prvky štruktúry založenej na projektových tímoch i maticovej štruktúry**. Znáznornenie maticovo-projektovej štruktúry je na nasledujúcom obrázku (Obr. č. 15).

Treba si samozrejme uvedomiť, že takáto štruktúra nie je doteraz na Slovensku pre organizačné štruktúry regionálnej samosprávy štandardná (skôr je typická pre väčšie podnikateľské subjekty). S prichádzajúcimi novými námetmi na spravovanie je potrebné prekonávanie zaužívaných postupov, zavádzanie flexibilných prístupov a zmien a proaktívne „biznis“ správanie sa samosprávy aj v oblasti tvorby a modifikácie organizačných štruktúr. Zároveň, citujúc Garetha Morgana²¹ [6], že „rekonštrukcia organizačnej štruktúry sa často pokladá za všeliek na problémy organizácie v zmysle hesla: zmeňte štruktúru a všetko sa vyrieši“, je potrebné si uvedomiť, že zmena organizačnej štruktúry je dôležitá len vtedy, keď problémy v organizácii skutočne vyvoláva nevhodná štruktúra.

21 Gareth Morgan je profesorom na York University v Toronte.

Obr. č. 15: Maticovo-projektová štruktúra

ÚSK			Zástupca riaditeľa 1							Zástupca riaditeľa 2		...	Externí experti	
Zástupca riaditeľa pre rozvoj regiónu/ ORR			Vedúci Oo 1	Vedúci Oo 2	Vedúci Oo 3	Vedúci Oo 4	Vedúci Oo 5	Vedúci Oo 6	Vedúci Oo 7					
Projekt 1–	PT 1	Vedúci PT 1	☺ ☺		☺ ☺			☺ ☺	☺ ☺	☺ ☺	☺ ☺		☺ ☺	☺ ☺
Projekt 2–	PT 2	Vedúci PT 2	☺	☺ ☺		☺ ☺		☺ ☺			☺ ☺		☺ ☺	☺ ☺
Projekt 3 –	PT 3	Vedúci PT 3	☺ ☺		☺ ☺	☺	☺	☺	☺	☺			☺	☺

Legenda:

ÚSK = Úrad samosprávneho kraja

ORR = Odbor regionálneho rozvoja

Oo = Odvetvový odbor

PT = projektový tím

☺ = odborníci zúčastňujúci sa realizácie projektov

Zdroj: KRI

Maticová štruktúra v regionálnej samospráve, napriek jej niektorým úskaliam, umožňuje najlepšie reagovať na podnety z vonkajšieho a vnútorného prostredia a prináša lepšie výsledky.



3.3.1.2 LÍDERSTVO

Líderstvo možno charakterizovať ako schopnosť osoby (osôb) viesť a usmerňovať snahu ľudí dosiahnuť vytýčené rozvojové méty. Tento cieľ sa dosahuje cez vštepovanie vysokej motivácie a oddanosti tých, ktorí sa na príslušných úlohách podieľajú. Toto môže realizovať osoba (osoby), ktorá má určité personálne kvality na to, aby bola líder. Tieto spočívajú hlavne v odvahe, osobnej čestnosti, inteligencii, empatii a schopnosti efektívne komunikovať. Prínosom pre motivačné líderstvo je, ak spomenuté vlastnosti lídra sú doplnené relevantnou odbornou zdatnosťou, schopnosťou veci delegovať a dôverovať svojim spolupracovníkom. Teórie, ktoré skúmajú vlastnosti lídrov sa vo všeobecnosti považujú za charakterové a sústreďujú sa na kvality (vlastnosti) ako

- inteligentnosť pre riešenie zložitých problémov,
- iniciatívnosť – vykonať, čo je potrebné,
- sebaistota a sebadôvera, tzn. že líder verí v správnosť svojich činov,
- nadhľad ako schopnosť vidieť situáciu v širších súvislostiach.

John Hunt [10] uvádza pre lídrov najvyššie hodnotené kvality akými sú:

- schopnosť pracovať s rôznymi ľuďmi, schopnosť mobilizovať ľudí a zdroje na plnenie cieľov,
- pocit komplexnej zodpovednosti za dôležité úlohy,
- pevne vytýčené ciele,
- skúsenosti s vedením skupiny,
- bohaté skúsenosti vo viacerých funkciách (už v prvej polovici profesionálnej dráhy).

Ďalšie charakteristiky viažuce sa na lídra sú jeho komunikatívnosť a schopnosť vychádzať s ľuďmi, odvaha a odhodlanosť, predstavivosť, rozhodnosť. Rozhodujúce je však to, ako sa tieto vlastnosti kombinujú, aby vytvorili efektívne líderstvo.

Teóriu o líderstve a lídroch, v prípade regionálnej samosprávy, vedome, resp. skôr nevedome – viac na základe subjektívneho názoru, svojich skúseností a najmä dôvery, využíva verejnosť pri voľbách svojich zástupcov do regionálnych samosprávnych orgánov. Lídrami regionálnej samosprávy sa tak formálne stáva občanmi regiónu zvolený predseda samosprávneho kraja, ako aj poslanci VÚC. Títo sú v podstate politickí lídri prezentujúci a presadzujúci „svoj“ volebný program, ktorý verejnosť podporí, alebo nepodporí práve vo voľbách do regionálnej samosprávy. Pomerne málo sa posudzujú ich osobné líderské charakteristiky a pri opakujúcej sa veľmi nízkej účasti občanov vo voľbách do regionálnej samosprávy ostáva otvorenou otázkou kvalita zvolených predstaviteľov/zástupcov z hľadiska požiadaviek, schopností a skúseností na lídrov z hľadiska rozvoja. Volení predstavitelia by mali charakteristiky líderstva uplatňovať ďalej a to pri zriaďovaní poradných orgánov zastupiteľstva a výkonného aparátu zastupiteľstva – úradu samosprávneho kraja, a do pozícií/funkcií, ktoré si vyžadujú líderské vlastnosti uvádzať ľudí spĺňajúcich takéto kritériá. Inšpiráciou pre

výber kvalitných lídrov a manažérov v samospráve by sa mohla stať teória „manažérske myslenie verzus vodcovský talent“, v ktorej Hickman [16] bližšie definuje roly a rozdielnosti v činnostiach a zodpovednostiach lídrov a manažérov, a ktorá je aplikovateľná aj na organizácie regionálnej samosprávy. Hickman vychádza zo zásady, že „**Lídri robia správne veci a manažéri robia veci správne**“ a tvrdí, že **nájdenie rovnováhy v tejto kombinácii je kľúčom k úspešnosti organizácií**.

V prostredí regionálnej samosprávy je však definovanie líderských a manažérskych pozícií náročné, a nie vždy je jasná delba medzi potrebnými líderskými a manažérskymi schopnosťami. Pretože takmer na každej vedúcej pozícii, podľa štandardnej organizačnej štruktúry, sa líderské a manažérske roly veľmi úzko prelínajú a v podstate každá z vedúcich pozícií si vyžaduje plniť rolu lídra aj rolu manažéra. Možno to demonštrovať na úlohe vedúceho odboru regionálneho rozvoja (v zodpovedajúcom zaradení v organizačnej štruktúre, tak ako je to konštatované v predchádzajúcom texte), ktorý by mal byť jedným z lídrov v oblasti smerovania rozvoja regiónu a súčasne byť manažérom činností v rozvojových procesoch. Podobnú úlohu by mali zohrávať aj ďalší vedúci odborov. Títo sú viac lídrami vo vzťahu k rozvoju či napredovaniu toho-ktorého odvetvia (školsťvo, zdravotníctvo, doprava a pod.) na úrovni regiónu a súčasne sú manažermi vo vzťahu k úlohám a výkonnému aparátu v rámci svojho odboru. I keď niektoré pozície sú viac manažérske ako líderské možno konštatovať, že ak nie sú lídri na pozíciách v regionálnej samospráve, kde sú potrebné líderské schopnosti, má to výrazný vplyv na dynamiku rozvoja regiónu.

Ako pomôcku pre určenie viac líderskej alebo viac manažérskej orientácie pre danú pozíciu v samospráve môžeme využiť nasledovnú manažérsko-vodcovskú maticu (Tab. č. 4).

Tab. č. 4: Manažérsko-vodcovská maticia

		Faktory úspechu				
		Konkurenčná stratégia a zvýhodnenie	Organizačná kultúra a schopnosti	Vonkajšia a vnútorná zmena	Individuálna efektívnosť a štýl	Hodnotenie výkonnosti a výsledky
Typy manažérskeho a vodcovského prostredia	Tendencia k vodcovstvu	Formuluje nové stratégie	Tvorí kultúru	Využíva príležitosti pre rozvoj organizácie	Uprednostňuje neštruktúrovaný prístup	Snaží sa o dlhodobé a viac nemateriálne výsledky
	Dominancia manažmentu	Sleduje plnenie stratégie	Konzervuje, udržuje kultúru	Snaží sa o riešenie problémov a stabilitu organizácie	Uprednostňuje štruktúrovaný prístup	Sústreďuje sa na krátkodobé a viac materiálne výsledky

Zdroj: [16]

Tak ako bolo spomenuté, špecifické líderské postavenie v oblasti spravovania regionálneho rozvoja by podľa matrice mal mať voči ostatným zložkám v štruktúre organizácie odbor/útvár rozvoja regiónu, ako aj jeho vedúci, a to najmä vzhľadom na svoju prierezovosť, koordinačné a komunikačné činnosti a procesy. Lídrovské charakteristiky vedúceho ORR a celého odboru regionálneho rozvoja by sa mali predovšetkým uplatňovať v takých oblastiach ako sú:

- definovanie a aktualizáciu stratégie vo všetkých oblastiach rozvoja,
- spracovanie a komunikácia politik/plánov/programov rozvoja územia,
- reakcia na výzvy prichádzajúce z vnútorného a vonkajšieho prostredia samosprávy,
- vytváranie prostredia a podmienok pre hľadanie alternatívnych riešení, spoluprácu a partnerstvá,
- smerovanie k novej kvalite regiónu.

*„Kto chce vládnuť, nesmie hnať ľudí pred sebou,
ale kráčať pred nimi.“*

—
Ch. L. S. de Montesquieu

3.3.1.3 ORGANIZAČNÁ KULTÚRA

V definícii kultúry organizácie neexistuje zhoda. Najčastejšie je organizačná kultúra definovaná jednoducho ako „**spôsob, akým konáme**“. Táto jednoduchá definícia však nesie v sebe značnú zložitosť, pretože vyjadruje modely správania sa ľudí. Roger Harrison [11] uvádza, že *organizačná kultúra je príznačný súbor hodnôt, štýlov práce a vzťahov, ktorým sa jedna organizácia líši od druhej*. Detailnejšia definícia McLeana a Marshallovej [23] hovorí, že *organizačná kultúra je súbor tradícií, hodnôt, taktík, presvedčení a postojov, ktoré tvoria kontext všetkého, čo a ako robíme, ako aj čo chceme v organizácii robiť*. Krefting a Frost [11] tvrdia, že *kultúra vytvára hranice, v rámci ktorých prebieha každodenná vzájomná interakcia medzi jednotlivcami a limituje spracúvanie informácií v rámci ľudských schopností*. Handy [11] prijíma názor, že *silná kultúra robí silnú organizáciu a to tak, že silná kultúra môže tvarovať vzory správania v organizácii, čo môže priniesť organizácii konkurenčnú výhodu*. Nech teoretici a experti prijímú akékoľvek stanovisko o organizačnej kultúre a jej riadení, jasné je, že všetci súhlasia s tým, že organizačná kultúra môže mať prenikavý účinok na výsledky organizácie, teda aj na výsledky regionálnej samosprávy v oblasti rozvoja.

Roger Harrison [11] vypracoval pomôcku pre manažérov ako pochopiť a diagnostikovať kultúru ich vlastnej organizácie. Vo svojom prístupe definuje **4 dominujúce typy kultúry organizácií**, ktoré sú blízke aj regionálnej samospráve, a to so zameraním na a) **moc**, b) **roly**, c) **dosahovanie výsledkov** a d) **podporu**. Každá regio-

nálna samospráva má v sebe prvky z nasledovných orientácií, ktoré odhaľujú, ako regionálne samosprávy fungujú a ako sa v rámci týchto štyroch orientácií správajú.

Kultúra orientovaná na moc sa zakladá na nespravodlivom prístupe k zdrojom (zdroj ako čokoľvek, čo má jeden človek pod kontrolou a čo iný človek chce). Držitelia moci v takejto organizácii užívajú rôzne zdroje na odmeňovanie a trestanie iných a na ovládanie ich správania. Hoci táto orientácia znie negatívne vo vzťahu „pána a jeho sluhu“, vo svojom kladnom slova zmysle predstavuje silné vedenie a je to orientácia (štýl), ktorá sa dobre osvedčila v začínajúcich organizáciách. Prvky moci sú v regionálnej samospráve na Slovensku zrejme, čo v podstate vyplýva zo samotnej podstaty samosprávy, v ktorej moc získavajú jej volení predstavitelia. Zastupiteľstvo a predseda určujú smerovanie a na úrad (výkonný aparát) sú kladené náročné úlohy. Pri tomto prevládajúcom type kultúry regionálnej samosprávy je často komunikačné ovzdušie viac uzavreté a podnety a diskusia nie sú veľmi vítané, takže iniciatíva smerom k zlepšovaniu z výkonného aparátu je malá. Navyše ľudia „pri moci“ často porušujú pravidlá, systémy práce a spôsob rozhodovania. **Kultúra orientovaná na roly (funkcie)** funguje v systéme organizačných štruktúr a postupov, ktoré prinášajú organizácii stabilitu, racionalitu, efektívnosť a predvídateľnosť a podriadeným prinášajú ochranu. Na druhej strane takáto organizácia predstavuje často pomerne veľkú byrokráciu, ktorá sa viac zaujíma o kontrolu a pravidlá, ako o inovácie a pokrok. Kultúra orientovaná na roly sa spája najmä so samotným úradom samosprávneho kraja, v ktorom sú zamestnanci presne zaradení v schéme nadriadených a podriadených v organizačnej štruktúre a ich povinnosti a zodpovednosti sú popísané v ďalších organizačných dokumentoch. Často sú tieto popisy práce urobené veľmi nedokonale a v úlohách pracovníkov či útvarov chýbajú požiadavky na vykonávanie úloh spojených s koncepciou rozvojovou činnosťou na úkor požiadaviek operačných rutinných činností. Výkonnosť jednotlivca sa potom posudzuje porovnaním s popisom pracovnej náplne a podľa zásady „robte to, čo máte a budete v bezpečí“. Pri prevládaní tohto typu kultúry sú šikovní iniciatívni jednotlivci demotivovaní a v krátkom čase sa vzdávajú snahy o vylepšovanie a zdokonaľovanie. Pre organizácie, kde je **kultúra orientovaná na dosahovanie výsledkov** je typické zameranie sa na plnenie cieľov, vysoká interná motivácia, rýchle učenie sa a riešenie problémov, adaptácia na zmeny. V takýchto organizáciách vládne vysoká morálka, tímová práca, každý pozná poslanie organizácie, ktoré je jednoznačne vyjadrené a známe v celej organizácii. Komunikácia je otvorená a zamestnanci dostávajú právomoci podľa svojich schopností prispieť k poslaniu organizácie. Chyby sa vnímajú skôr ako príležitosť naučiť sa, než ako prejav osobnej neschopnosti. Takýto typ kultúry je v regionálnej samospráve (podobne ako v mnohých iných samosprávach) veľmi vzácny a je možné ho badať len v rámci činností niektorých organizačných zložiek úradu – odborov, či oddelení. Možno konštatovať, že organizačnú kultúru orientovanú na výsledky je čiastočne možné pozorovať hlavne u odborov regionálneho rozvoja, v ktorých viac ako v iných odboroch/oddeleniach už existujú prvky tímovej práce, projektového riadenia až

maticovej štruktúry pri zapájaní rôznych odborníkov aj z iných oddelení do plnenia cieľov PHSR či projektových cieľov. **Kultúra orientovaná na podporu** sa zakladá na vzájomnej dôvere medzi pracovníkmi a ich organizáciou. Zamestnanci chodia radi do práce, pretože im záleží na organizácii a ľuďoch, s ktorými pracujú. Sú to organizácie, kde ľudia robia aj to, čo je nad rámec ich povinnosti, aby sa navzájom podporili, čo je veľmi dôležité hlavne v rozvojovej úlohe regionálnej samosprávy. Kultúra orientovaná na podporu je v regionálnej samospráve na tom podobne, ako predchádzajúca kultúra orientovaná na výsledky. Ak ju vôbec vieme identifikovať, potom je typickejšia pre samotné odbory, či oddelenia, kde je v malých kolektívoch/tímoch bližšia kolegiálnosť a poznanie vzájomných očakávaní od správania sa toho druhého, väčšia tolerantnosť voči chybám a ochota pomáhať. Avšak pri prevládaní tohto typu organizačnej kultúry hrozí v regionálnej samospráve väčšia izolovanosť oddelenia od oddelenia, hrozí uzavretá komunikácia a nezdravá konkurencia medzi organizačnými jednotkami, ktoré by mali spolupracovať.

Zrejme neexistuje organizácia, v ktorej by sme identifikovali len jednu organizačnú kultúru. Každá regionálna samospráva má **svoju vlastnú organizačnú kultúru**, ktorá je v rôznej miere kombináciou všetkých vyššie krátko charakterizovaných kultúr. Z vyššie popísaného je zrejme, že pre účely zlepšenia spravovania v regionálnom rozvoji by mali prevyšovať prvky kultúry orientovanej na výsledky a podporu. Ak vychádzame z predpokladu, že voči zmenám zaznamenávame všeobecný odpor a neochotu, potom je dôležité si uvedomiť, že úspešnosť zmeny kultúry závisí od vplyvu a ochoty lídrov osobne sa angažovať zaviesť nové hodnoty a normy, od uvedomenia potreby zmeny od členov organizácie a od dostatku zdrojov, ktoré môže organizácia venovať na zmenu starých návykov a učenie sa nových prístupov.

Organizačné prostredie, teda organizačnú štruktúru, líderstvo v spojitosti s organizačnou kultúrou považujeme nielen za nevyhnutné predpoklady dobre fungujúcej regionálnej samosprávy, ale najmä za jeden z hlavných determinujúcich faktorov dobrého spravovania rozvoja regiónu. Väčšina dostupných teórií vychádza z predpokladu, že vhodné organizačné prostredie má pre organizáciu prvoradý význam, lebo umožňuje pracovníkom pracovať efektívne a účinne, pomáha ich aktivovať a motivovať. Platí to však aj naopak – nevhodné prostredie nevedie k dobrému výkonu celej organizácie. Organizačné prostredie musí byť flexibilné tak, aby vyhovovalo meniacemu sa vonkajšiemu a vnútornému prostrediu pre plnenie úloh regionálnej samosprávy. Nová rovnováha, ktorú regionálne samosprávy pri ich úlohách v rozvoji regiónu potrebujú, si vyžaduje plné využitie tak manažérov, ako aj lídrov, ich špecifické prístupy a prednosti a zároveň zásadné rešpektovanie prístupov a predností jedných druhými. Manažéri a lídri musia zosúladiť svoje dosť výrazné a odlišné orientácie, aby vytvorili fungujúcu organizáciu. Obraz regionálnej samosprávy nevyjadruje len jej organizačná štruktúra, organizačný poriadok, popísané činnosti a procesy. Skutočný obraz vyjadruje organizačná kultúra, ktorá má výrazný vplyv na dôležité prvky v rámci spravovania ako je komunikácia,

jednanie, spôsoby správania sa, myslenia, vystupovania, a rozhodovania volených i výkonných členov samosprávy. Od lídrov a manažérov regionálnej samosprávy sa očakáva, že budú schopní organizačnú kultúru tvoriť, budovať spoločne so všetkými jej členmi (zamestnancami, spolupracujúcimi subjektmi, partnermi) tak, aby regionálna samospráva v oblasti rozvoja bola efektívna, účinná, transparentná a participatívna, a aby prispela k lepším výsledkom.

3.3.2 KOMPETENCIE A DOBRÉ SPRÁVOVANIE ROZVOJA REGIÓNU

Kompetencie vo všeobecnosti sú výsledkom formálneho, neformálneho a informálneho (neinštitucionálneho) vzdelávania formujúcom sa na základe osobnej praktickej skúsenosti a činnosti a zároveň sú predpokladom pre výkon v určitej oblasti činností. Ak na Slovensku hovoríme o kompetenciách v rámci samosprávy, tieto sú často chápané ako súhrn právomocí, práv a povinností, ktoré sa viažu na konkrétnu pracovnú alebo výkonnú pozíciu a sú tomuto funkčnému miestu zverené v súlade s platnými zákonnými normami, súvisiacimi predpismi a nariadeniami. Z odborného hľadiska definujeme **kompetencie** ľudských zdrojov (v súlade s väčšinou expertných názorov) **ako merateľné vedomosti (znanosti)²², zručnosti (schopnosti)²³ a formy správania (postoje), ktoré podmieňujú pracovný výkon.** Kompetencie tak vlastne predstavujú spôsobilosť, vyplývajúcu zo zodpovednosti a samostatnosti, aplikovať a použiť vedomosti a zručnosti v pracovných situáciách, odbornom a osobnom rozvoji. Pri nerozlišovaní či zamieňaní porozumenia obsahu slova kompetentnosť sa môže zdať, že „kompetentní rozhodujú nekompetentne, resp. nekompetentní rozhodujú kompetentne“.

Existuje niekoľko delení kompetencií na základe rôznych kritérií. Jedno zo základných delení rozlišuje kompetencie

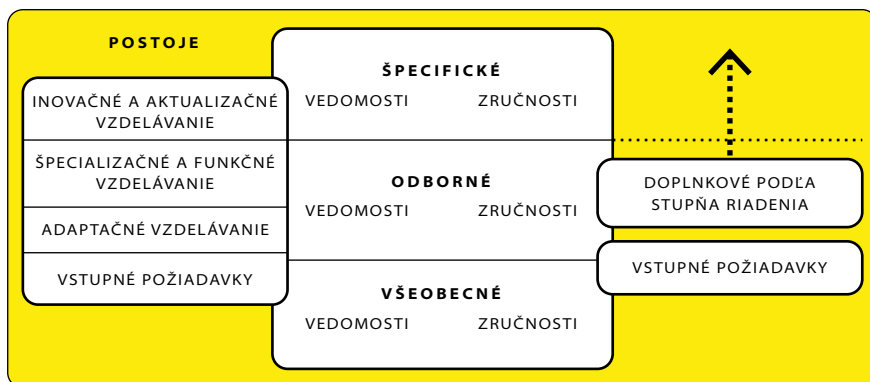
- všeobecné
- odborné
- špecifické

Vzájomný vzťah jednotlivých zložiek kompetencií (vedomostí, zručností a postojov), ako aj jednotlivé úrovne vedomostí a zručností vyjadruje nasledujúci obrázok (Obr. č. 16).

²² Ako výsledok osvojenia si informácií prostredníctvom učenia. Sú súborom faktov, zásad, teórií a postupov vzťahujúcich sa na danú oblasť.

²³ Zručnosť je spôsobilosť uplatňovať vedomosti a využívať ich na splnenie úloh a riešenie problémov.

Obr. č. 16: Kompetencie



Zdroj: prispôsobené KRI podľa Borošová, L., Ing.: Vzdelávanie profesijných skupín v samospráve. Príspevok prezentovaný na konferencii „Vzdelávanie v samospráve“, 23. – 24. 4. 2009, Podbanské.

Všeobecné kompetencie sú také, kedy daný subjekt vie, čo je treba riešiť (či sa tým zaoberať) a má základné vedomosti (všeobecný prehľad) o danej problematike, ktoré dokáže aplikovať. **Odborné kompetencie** charakterizujú subjekt, ktorý vie, prečo treba danú záležitosť riešiť (či sa ňou zaoberať), má znalosti, ktoré mu dovoľujú vidieť danú záležitosť v širších súvislostiach. Rovnako danú problematiku veľmi detailne pozná a vie, ako danú záležitosť riešiť. **Špecifické kompetencie** predstavujú „nadstavbový“ stupeň. Rozširujú škálu poznania a zručností „čo“, „prečo“ a „ako“, pričom vyplývajú z emočnej inteligencie a osobitých osobnostných a interpersonálnych vedomostí a zručností subjektu. Požadované sú na riešenie špecifických problémov, príp. aj na riešenie komplexných a nepredvídaných problémov v pracovnej oblasti, pri ktorých je preukazovaný zmysel pre inováciu.²⁴

Postoje, ako súčasť kompetencií, definujeme ako komplex presvedčenia, názorov, pocitov a hodnôt, ktoré vedú k určitému spôsobu konania. Predstavujú teda relatívne ustálené tendencie (relatívne ustálené systémy pozitívnych alebo negatívnych hodnotení podnetov, javov, situácií, atď.) charakteristickým spôsobom reagovať na určité podnety, ktoré sa utvárajú počas života na základe učenia a skúseností. Postoje by mali byť v danej organizácii spoločne vytvárané a na všetkých úrovniach riadenia a rozhodovania v organizácii zdieľané. Pod **vedomosťami** chápeme ex-

²⁴ V oblasti kategorizácie vzdelávacích výstupov existujú rôzne prístupy, ktoré sa líšia aj podľa jednotlivých krajín. Napríklad vo Francúzsku sa všeobecne rozlišuje medzi savoir, savoir-faire a savoir-être; v nemecky hovoriacich krajinách sa bežne rozlišuje medzi Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Personalkompetenz a Sozialkompetenz; zatiaľ čo v anglicky hovoriacich krajinách je zaužívaná kategorizácia cognitive competence (kognitívne kompetencie), functional competence (funkčné kompetencie) a social competence (sociálne kompetencie).

pertízu získanú cez vzdelávanie či skúsenosti, teda teoretické či praktické porozumenie toho čo je známe v danej oblasti. Pod **zručnosťou** rozumieme schopnosť uplatnenia vedomostí v praxi.

Z uvedených charakteristík kompetencií je zrejme, že rôzne úrovne riadenia či rozhodovania, vyžadujú a mali by mať rôzny stupeň kompetencií v jednotlivých oblastiach, aby boli schopné a reagovať na podnety adekvátnym spôsobom. To znamená, aby neriešili danú záležitosť (či navrhovali riešenia) tí, ktorí nemajú potrebné kompetencie, resp. aby riešenie bolo zverené tým, ktorí potrebné kompetencie majú. Na každú pozíciu v každej organizácii, teda aj v regionálnej samospráve, sú potrebné tzv. vstupné kompetencie (vedomosti, zručnosti, postoje), ktoré by mali byť podmienkou obsadenia danej pozície. Je pochopiteľné, že všetci reprezentanti regionálnej samosprávy (tzn. výkonní aj volení) by mali nadobudnúť ďalšie kompetencie cez tzv. adaptačné, špecializačné, funkčné alebo inovačné či aktualizčné vzdelávanie. Mnohé potrebné odborné či špecifické kompetencie, ktoré je neefektívne vytvárať vo vlastnej organizácii, je možné nahradiť externou expertízou.

3.3.2.1 KOMPETENCIE A EFEKTÍVNOSŤ ORGANIZÁCIÍ

V riadení organizácií sú čoraz častejšie využívané tzv. kompetenčné modely. **Kompetenčný model** predstavuje určitým spôsobom usporiadané kompetencie zamestnancov danej organizácie, ktoré sa následne premietajú do tzv. kompetenčných profilov. Keďže kompetencie zásadným spôsobom ovplyvňujú výkon a kvalitu zamestnanca na danej pozícii, sú kompetenčné profily používané tak pri výbere zamestnancov, pri audite ľudských zdrojov v organizácii a ich rozvoji, ako aj pri hodnotení a odmeňovaní zamestnancov.

Narastajúci záujem o kompetenčný prístup k rozvoju ľudských zdrojov ovplyvňujú jednak veľké organizačné zmeny, ktoré kladú nároky aj na zmeny na úrovni správania sa jednotlivcov, a jednak skutočnosť, že úspešnosť organizácie je priamo úmerná schopnostiam predovšetkým manažmentu, ale aj všetkých ostatných zamestnancov, a tie sa dajú presne vyjadriť práve kompetenciami.

Kompetenčný prístup zefektívňuje viaceré dôležité oblasti riadenia ľudských zdrojov. Výber, založený na identifikovaní kľúčových kompetencií zvyšuje šance prijatia vhodnejších kandidátov v porovnaní so štandardnými postupmi. To ďalej znamená, že novoprijatí pracovníci budú potrebovať menej školení, rýchlejšie sa adaptujú na organizačnú kultúru a budú potrebovať kratší čas na poskytovanie vysokého výkonu.

Princípy uplatňovania kompetenčného prístupu:

- *Identifikácia kľúčových kompetencií*

Existuje množstvo vedomostí, zručností a schopností, preto vedieť, čo je pre ktorú pozíciu v rámci organizácie dôležitejšie a čo menej dôležité, je pri kompetenciách kritické. Nesprávne identifikovaný kompetenčný model je „brzdou“

celého rozvoja organizácie. Rešpektované musia byť rozdiely a predovšetkým prostredie, v ktorom jednotlivé organizácie fungujú, inak sa prínos kompetenčného modelu a na ňom založeného rozvoja zbytočne znižuje.

- *Posúdenie úrovne kompetencií*

Na posúdenie úrovne kompetencií je potrebné vytvoriť systém ich hodnotenia. Ten, ako už bolo vyššie spomenuté, vytvára predpoklad pre odmeňovanie pracovníkov, avšak aj pre ich ďalší rozvoj. Pri hodnotení sa najčastejšie posudzuje výkon a spôsobilosti pracovníka. Keďže kompetencie slúžia predovšetkým na to, aby pracovník vďaka nim odovzdával lepšie výkony – ďalším oddeleniam v organizácii aj zákazníkom, najväčší efekt a spoľahlivosť hodnotenia prinášajú nástroje viacnásobného hodnotenia (teda nie len z úrovne ich priameho nadriadeného, pričom k najpoužívanejším patrí tzv. 360-stupňová spätná väzba²⁵)

- *Rozvoj kompetencií*

Kompetenčný model je zároveň usmernením, v ktorých oblastiach treba pracovníkov rozvíjať napríklad tréningami, koučovaním, stážami, delegovaním nových zodpovedností. Pravidelné hodnotenie pracovníkov na báze kompetencií usmerňuje veľmi konkrétne ich ďalší rozvoj.

Kompetenčný prístup, vychádzajúci zo strategického významu ľudských zdrojov pre organizácie, sa stále rozvíja, vytvára sa množstvo podporných nástrojov na jeho efektívnu aplikáciu a množia sa aj dôkazy o jeho ekonomickom prínose. Aplikáciu kompetenčného prístupu v regionálnej samospráve je vnímaná ako jeden z kľúčových aspektov prenosu a zavádzania prvkov podnikateľského sektora do fungovania týchto organizácií, s dôrazom na princíp efektívnosti činností organizácie VÚC. Význam má predovšetkým pri uplatňovaní vo vnútri úradu samosprávneho kraja. Jedným z jeho prínosov v podmienkach regionálnych samospráv by bolo zníženie fluktuácie ľudských zdrojov podmienenej politizáciou, resp. volebnými cyklami, kedy dochádza (resp. môže intenzívnejšie dochádzať) k zmenám v personálnej štruktúre. S cieľom doplniť potrebné kompetencie môže byť kompetenčný prístup v zodpovedajúcej podobe aplikovaný nielen v rámci úradu, no aj v rámci regionálneho zastupiteľstva. Požadované kompetencie u pracovníkov, volených zástupcov či členov komisií regionálneho zastupiteľstva je potrebné zmerať, aby sa zistilo nakoľko sú rozvinuté. Výsledok auditu kompetencií v rámci VÚC by mal teda primárne slúžiť na posúdenie úrovne kompetencií s cieľom rozvoja ľudských zdrojov cez dopĺňanie potrebných odborných a špecifických vedomostí a zručností a nie ako podklad pre ich hodnotenie. Významnú úlohu tak audit zohráva pri budovaní kompetencií pracovníkov regionálnej samosprávy v rámci cyklu celoživotného vzdelávania.

25 360-stupňová spätná väzba je systém hodnotenia úrovne spôsobilostí/kompetencií ľudských zdrojov. Kompetencie ako aj pracovné správanie sa pracovníka/manažéra sú hodnotené spolupracovníkmi, medzi ktorými sú jeho podriadení, jeho bezprostredný nadriadený, kolegovia na rovnakej úrovni, a podľa potreby aj niektorí zákazníci. Takto získaná informácia je porovnaná so sebahodnotením a slúži na vytýčenie individuálneho rozvojového plánu.

3.3.2.2 POTREBNÉ KOMPETENCIE PRE DOBRÉ SPRAVOVANIE ROZVOJA REGIÓNU

Kompetencie pre dobré spravovanie rozvoja regiónu, teda pre celý proces prípravy rozhodnutí, samotné rozhodovanie a implementáciu rozhodnutí, sú súborom vedomostí, zručností a postojov/motivácie tých, ktorí na regionálnej úrovni rozhodujú o smerovaní rozvoja regiónu, ktorí prípravu a implementáciu smerovania/rozvojových programov manažujú a tých, ktorí sa na príprave a implementácii rozvojového smerovania odborne podieľajú. Ako už bolo spomenuté, každá skupina (decízna sféra, manažéri a experti) potrebuje rôzne kompetencie (resp. rôznu úroveň kompetencií), ale je nevyhnutné, aby mali spolu všetky **potrebné** kompetencie vrátane spoločného a rovnakého porozumenia danej problematiky.

Dôležitým prvkom v rámci potrebných kompetencií pre dobré spravovanie rozvoja regiónu sú **pozitívne postoje** ku komplexnému rozvoju regiónu ako celku – teda spoločné porozumenie potreby kvalitných rozvojových procesov na regionálnej úrovni, motivácia ich uskutočňovať a zdieľanie spoločných hodnôt dôležitých pre rozvoj regiónu, na všetkých úrovniach regionálnej samosprávy. Pre dobré spravovanie rozvoja regiónu je nevyhnutné, tak vo vnútri regionálneho zastupiteľstva ako aj výkonného aparátu regionálnej samosprávy, zaujať takýto postoj predovšetkým k inovovaniu procesnej stránky fungovania regionálnej samosprávy s cieľom, aby sa zlepšenou kvalitou spravovania dosiahol dynamickejší rozvoj regiónu. Predpokladom pre to je rovnaké spoločné porozumenie v kľúčových oblastiach ako:

- vymedzenie a obsah kľúčových termínov ako regionálny rozvoj, regionálna politika, manažment rozvojových procesov,
- poslanie, úlohy a zodpovednosti regionálnej samosprávy v rozvoji regiónu,
- problematika dobrého spravovania regionálneho rozvoja,
- kontext prepojenia dobrého spravovania a dynamického rozvoja.

Tým, že postoje sa neustále utvárajú a menia, je možné ich formovanie a fixovanie ovplyvňovať práve v procese budovania kapacít, prostredníctvom vzdelávania – doručovania a nadobúdania nových informácií.

Kľúčovými potrebnými vedomosťami a zručnosťami pre zabezpečenie dobrého spravovania rozvoja regiónu sú vedomosti a zručnosti z oblasti rozvojových procesov a ich determinujúcich faktorov. Ich úroveň v rámci regionálnej samosprávy je potrebné rozlišovať *podľa jednotlivých skupín/nositeľov kompetencií*, ktorými sú:

- volení zástupcovia,
- pracovníci odvetvových aj všeobecných prierezových odborov/oddelení úradu VÚC (finančný, majetkový odbor a pod.),
- pracovníci odborov regionálneho rozvoja a vedúci pracovníci jednotlivých odvetvových odborov v rámci úradov.

Ďalším rozlišovacím kritériom, od ktorého závisí požadovaná úroveň vedomostí a zručností, je *stupeň riadenia v organizácii a pozícia/funkčné zaradenie* nositeľa kompetencií. Priradenie potrebných kompetencií vychádza z predpokladu, že v prípade volených zástupcov sa jedná o úroveň jednotlivcov. Aj keď zastupiteľstvo rozhoduje ako kolektívny orgán, pre kvalifikované rozhodovanie sú potrebné zodpovedajúce kompetencie každého poslanca). V prípade úradu VÚC už hovoríme sú určujúcimi kolektívne vedomosti a zručnosti – teda nie na úrovni jednotlivcov, ale na úrovni oddelení/odborov, resp. na úrovni úradu samosprávneho kraja. Kľúčové kompetencie pre aplikáciu a fungovanie modelu dobrého spravovania v oblasti rozvoja regiónu, ktoré by mali byť k dispozícii regionálnej samospráve, boli identifikované a rozdelené do nasledujúcich piatich kategórií/tematických oblastí:

1. **klúčové termíny, ich obsah a kontext**

- zmena, proces zmeny a manažment zmeny
- rozvojová terminológia: rozvoj regiónu, regionálny rozvoj, regionálna politika, ...
- spravovanie rozvoja: spravovanie, dobré spravovanie, princípy dobrého spravovania, ...

2. **plánovanie a programovanie**

- tvorba metodík a metodické vedenie
- spracovanie analýzy súčasného stavu v rôznych oblastiach rozvoja regiónu
- znalosť a využitie analytických metód a nástrojov na identifikáciu problémov, potrieb a príležitostí (rozvojových výziev) regiónu a na analýzu prioritných rozvojových výziev
- zostavenie a využitie kritérií pre výber/ prioritizáciu rozvojových výziev
- filozofia tvorby stratégie
- tvorba/definovanie vízie, vrátane aplikácie úsudkových expertných a prognostických výstupov
- tvorba/zostavenie stratégie
- tvorba nástrojov na dosiahnutie cieľov stratégie (akčný plán, mechanizmus implementácie akčného plánu)
- tvorba mechanizmu aktualizácie rozvojového plánu
- tvorba mechanizmu hodnotenia rozvojového plánu

3. **implementácia plánov/programov/rozhodnutí**

- sledovanie a korekcie nástrojov na dosiahnutie cieľov stratégie
- aplikácia mechanizmu aktualizácie rozvojového plánu
- aplikácia mechanizmu hodnotenia rozvojového plánu

4. **manažment rozvojových procesov**

- rola manažéra a rola lídra v rozvoji regiónu
- organizačná štruktúra ako nástroj optimalizácie rozvojových procesov
- organizačná kultúra

- efektívna komunikácia/komunikačné zručnosti; manažment času; vedenie a príprava stretnutí; riešenie konfliktov; manažment zmien; koučing
- spôsoby riadenia
- zostavovanie kritérií pre identifikáciu kľúčových subjektov pre participáciu v rozvojových procesoch
- mechanizmy spolupráce
- audit pripravenosti na rozvoj
- spôsoby kritériálneho rozhodovania
- tvorba expertných skupín/tímov

5. **hodnotenie kvality spravovania**

- spôsoby hodnotenia kvality spravovania
- zásady transparentnosti, participatívnosti, efektívnosti a účinnosti procesov plánovania a programovania na regionálnej úrovni
- tvorba, sledovanie a vyhodnocovanie kritérií pre hodnotenie kvality spravovania
- benchmarking a bench-learning

Hore uvedené kompetencie potrebuje decízna ako aj exekutívna sféra regionálnej, samosprávy v rôznom stupni vedomostí a zručností podľa toho, v ktorej časti a v akej forme vstupujú do procesov spravovania. Napr. poslanci, či členovia poslanceckých komisií vstupujú do spravovania rozvoja regiónu vo fáze vytvorenia rozvojového plánu – (posúdenie predkladaných návrhov komisiách zastupiteľstva), vo fáze prijatia/schválenia RP v regionálnom zastupiteľstve, a aj vo fáze hodnotenia dosiahnutia a dopadov cieľov RP. V rámci úradu samosprávneho kraja väčšiu zainteresovanosť a zodpovednosť za aplikáciu modelu dobrého spravovania v regionálnom rozvoji majú pracovníci odborov regionálneho rozvoja a územného plánu v porovnaní s ostatnými pracovníkmi.

Je potrebné si uvedomiť, že kľúčové odborné a špecifické vedomosti a zručnosti pre spravovanie rozvoja regiónu môžu byť zabezpečené tak v rámci regionálnej samosprávy – z vlastných interných ľudských zdrojov a ich rozvojom, ako aj mimo nej – z disponibilných externých zdrojov.

3.3.3 MECHANIZMY SPOLUPRÁCE NA REGIONÁLNEJ ÚROVNI S DÔRAZOM NA ROZVOJ REGIÓNU

Regionálna samospráva ako nositeľ, koordinátor a iniciátor regionálnych rozvojových procesov by mala popri uplatňovaní administratívnych metód riadenia hospodárskych a sociálnych procesov vo zvýšenej miere uplatňovať metódy, ktoré integrujú záujmy, ciele a zdroje potenciálnych subjektov, tzv. rozvojových aktérov, a to na báze interaktivity a partnerstva.

Mechanizmy spolupráce sú jedným z faktorov, ktorý určuje podmienky a priebeh rozvojových procesov. **Predstavujú nástroje na prepojenie relevantných subjektov a vytvorenie tzv. „dobrých spojenectiev“ za účelom stanovenia a naplnenia spoločných cieľov v rozvoji regiónu.** Pri zaradení spolupráce ako kľúčového elementu modelu dobrého spravovania bol rozhodujúci fakt, že spoločné problémy môžu byť riešené iba spoločne a rozhodovanie na úrovni sietí alebo partnerstiev je pre rozvoj, pri určitých okolnostiach, oveľa vhodnejšie. Princíp partnerstva a vzájomnej spolupráce za účelom dosiahnutia efektívnejšieho rozvoja regiónov je tiež v súlade s nariadeniami Európskej komisie a patrí k základným princípom európskej politiky súdržnosti. Mechanizmy spolupráce na úrovni regiónu by mali zahŕňať všetkých aktérov, ktorí sa podieľajú na rozvoji regiónu (centrálne orgány, mestá a obce, odborné inštitúcie, tretí sektor a privátny sektor), a podmienky pre ich vznik (vrátane iniciácie) a fungovanie – tzv. kooperatívne prostredie, by mali byť vytvárané zo strany regionálnej samosprávy.

3.3.3.1 KĽÚČOVÍ AKTÉRI ROZVOJA REGIÓNU

Pre zabezpečenie efektívneho rozvoja daného regiónu je dôležitá spolupráca regionálnej samosprávy s inštitúciami tak na centrálnej a európskej úrovni, ako aj spolupráca medziregionálna (tak na národnej ako aj medzinárodnej úrovni), ale predovšetkým spolupráca s kľúčovými aktérmi pôsobiacimi na území daného regiónu, ktorí sú nositeľmi dôležitých informácií vyplývajúcich zo znalosti prostredia a charakteru ich činností.

Rozvojoví aktéri²⁶ predstavujú subjekty, ktoré *priamo* či *nepriamo ovplyvňujú* alebo *sú priamo* či *nepriamo ovplyvňované* politikou rozvoja kraja. Hovoríme tak jednak o **správcoch územia regiónu, jeho častí a jeho objektov** (teda o subjektoch štátnej správy – na centrálnej a miestnej úrovni, a územnej samosprávy – miestnej

26 V terminológii zákona o podpore regionálneho rozvoja (539/2008 Z. z.) je používané označenie **sociálno-ekonomickí partneri**, ktorí predstavujú ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, vyššie územné celky, obce, mikroregionálne združenia a iné fyzické osoby a právnické osoby pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Tento zákon zároveň ukladá VÚC uplatňovať všetky potenciálne možné formy internej a externej spolupráce pri spracúvaní a realizácii programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Partnerstvo je zákonom vymedzené ako spolupráca sociálno-ekonomických partnerov na príprave, uskutočňovaní, financovaní, monitorovaní a hodnotení realizácie priorít a cieľový podpory regionálneho rozvoja.

a regionálnej), ktorí majú povinnosť tvorby, resp. ovplyvňovania politik, prípadne s nimi súvisiaci výkon špecifických činností daný zo zákona, a tiež o ostatných **dotknutých rozvojových aktéroch** (predovšetkým spomedzi podnikateľských subjektov, mimovládnych organizácií a pod.). Pre každú zo špecifických oblastí rozvoja regiónu je možné vymedziť osobitnú skupinu rozvojových aktérov – teda správcov a tzv. dotknutých subjektov. Napríklad špecificky pre oblasť životného prostredia je správcom subjekt verejnej správy, teda štátnej správy alebo územnej samosprávy (regionálnej alebo miestnej) s konkrétnymi vymedzenými právomocami rozhodovania v oblasti životného prostredia. Pozícia správcu pri spravovaní oblasti životného prostredia môže byť ako:

- a. príslušný orgán verejnej správy (štátnej správy alebo samosprávy), teda ten, ktorý rozhoduje;
- b. dotknutý orgán verejnej správy (štátnej správy alebo samosprávy) vo veci rozhodovania iného správcu;
- c. odborná organizácia.

Vymedzenie relevantných správcov je dôležitou súčasťou spravovania rozvoja regiónu a malo by vychádzať z tzv. komplexnej mapy správcov v danej oblasti. Napríklad v oblasti životného prostredia (ŽP) by mala vyzerať nasledovne:



Správcovia ŽP štátnej správy

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a orgány a organizácie v jeho pôsobnosti

- Krajský úrad životného prostredia
- Obvodné úrady životného prostredia
- Slovenská inšpekcia životného prostredia
- Odborné organizácie MŽP SR
 - Slovenská agentúra ŽP
 - Štátna ochrana prírody
 - Slovenský vodohospodársky podnik š.p.
 - Vodohospodárska výstavba š.p.
 - Slovenský hydrometeorologický ústav
 - Výskumný ústav vodného hospodárstva
 - Hydroconsult š.p.
 - Štátny geologický ústav D. Štúra

Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky (MP SR) a orgány a organizácie v jeho pôsobnosti

- Krajský pozemkový úrad
- Obvodný pozemkový úrad
- Krajský lesný úrad
- Obvodný lesný úrad
 - Odborné organizácie MP SR vo vzťahu k ŽP
 - Výskumný ústav pôdoznanectva a ochrany pôdy
 - Štátne lesy TANAP
 - Lesy SR, š. p.

Ministerstvo hospodárstva SR a orgány a organizácie v jeho pôsobnosti

- Hlavný banský úrad
- Obvodný banský úrad
- Centrum pre chemické látky a prípravky

Správcovia ŽP územnej samosprávy

- VÚC
 - Mestá a obce
-

V rámci pojednania o rozvojových aktéroch sa môže zdať, že bola opomenutá jednu významná skupina – obyvatelia regiónu. Títo predstavujú osobitnú skupinu. I keď ich považujeme za aktérov rozvoja regiónu a sú politikou rozvoja kraja priamo alebo nepriamo ovplyvňovaní, rozvojových procesov na úrovni samospráv sa zúčastňujú len prostredníctvom správcov (predovšetkým volených predstaviteľov samospráv) a dotknutých subjektov (v ktorých buď priamo pôsobia, alebo ktoré ich záujmy zastupujú), a tak procesy sprostredkovane, nepriamo ovplyvňujú.

3.3.3.2 MOŽNÉ TYPY MECHANIZMOV SPOLUPRÁCE V SPRAVOVANÍ ROZVOJA REGIÓNU

Proces aktivizácie participačného potenciálu v regióne môže prebiehať jednak cez formalizované/inštitucionalizované mechanizmy ako aj cez neformalizované štruktúry, kedy v rámci stimulujúceho a umožňujúceho prostredia sa subjekty dohodnú a uvedomia si výhodnosť prepájania záujmov a aktivít.

Spolupráca medzi rozvojovými aktérmi môže mať rôzne formy. Význam má však len v prípade, ak sa ňou dosiahne viac ako by sa dosiahlo bez nej. Funguje len za predpokladu, že spolupracujúce subjekty si od začiatku uvedomujú, že „zisky“ zo „spoločného“ si vyžadujú vzdania sa časti „svojho“. Spolupráca funguje, ak existuje jej prirodzený (nie administratívny, resp. hierarchický) líder (lídri), a ak má definované základné východiská a mechanizmy pre napĺňanie spoločných cieľov a všetky spolupracujúce subjekty im rovnako rozumejú. Zásadou je, že spolupráca musí prebiehať na báze obojstrannej, resp. všestrannej výhodnosti. Z dosiahnutých cieľov má každý spolupracujúci subjekt, ktorý do spolupráce niečo vloží, osôh – i keď nemusí byť vždy rovnaký. Rozhodujúca je idea spoluvlastníctva a spolurozhodovania.

Keďže hovoríme o spolupráci na regionálnej úrovni a špecificky v oblasti rozvoja regiónu, uvažovať budeme o možných formách spolupráce, kde na jednej strane vystupuje regionálna samospráva a na strane druhej ostatní rozvojoví aktéri. Dosiachnutie spoločných cieľov prostredníctvom spolupráce je výsledkom intenzity a kvality vzťahov. Vzťahy medzi VÚC a ostatnými aktérmi rozvoja regiónu môžu byť jednosmerné alebo obojsmerné, priame alebo nepriame, formalizované alebo neformalizované.

Jeden zo základných vzťahov medzi VÚC a ostatnými subjektmi v regióne má podobu **podpory** vo forme jednosmerného vzťahu. Z hľadiska zhmotnenia predmetu a špecifikácie subjektu, ktorému je podpora poskytovaná rozlišujeme podporu priamu a nepriamu. **Priama podpora** VÚC je orientovaná na určitú oblasť a konkrétneho rozvojového partnera. Môže byť finančná alebo nefinančná. *Finančná podpora* má buď charakter *sponzorstva*, resp. charitatívnej činnosti a je poskytovaná predovšetkým organizáciám neziskového sektora a obciam, ale aj podnikateľským subjektom – napr. ako *nenávratná*, alebo *návratná* finančná pomoc pri spolufinancovaní projektov financovaných z fondov EÚ, finančná podpora rozvojových zámerov podnikateľskej sféry, ktoré majú strategický význam pre rozvoj VÚC a pod. *Nefinančná podpora* môže mať podobu poskytovania priestorov či nehnuteľností – teda majetku, ktorý je vo vlastníctve VÚC na uskutočňovanie a rozvoj aktivít rozvojových partnerov (*nefinančná podpora majetková*) alebo sa môže jednať o podporu *nemajetkovú* – t. j. napr. o záštitu podujatí, poradenstvo, poskytovanie informácií a know-how, alebo o podporné vyjadrenia zo strany VÚC (tzv. podporné listy konkrétnym projektom). Spomedzi jednotlivých foriem spolupráce je na úrovni VÚC

najviac rozvinutá najmä **nepriama podpora**. Vyplyva to priamo z kompetencií a úloh, ktoré samosprávne kraje plnia. Patrí sem iniciácia rozvoja – tvorba strategicko-plánovacích dokumentov v spolupráci s rozvojovými partnermi, budovanie a údržba regionálnej dopravnej infraštruktúry, budovanie a prevádzka vzdelávacieho systému, budovanie a prevádzka zdravotníckych zariadení, budovanie podnikateľských inkubátorov, technologických parkov, transfer centier, propagácia územia, legislatívne iniciatívy, lobing a pod.

Obojsmerná väzba/vzťah, v ktorom si subjekty v snahe dosiahnuť spoločný cieľ zdefinujú zodpovednosti a právomoci a spolupracujú, predstavuje **partnerstvo**. Partnerstvo na úrovni regiónu – teda tzv. horizontálne partnerstvo²⁷, umožňuje zvyšovať kvalitu poskytovaných verejných služieb a efektívnosť využitia verejných aj súkromných zdrojov. Je nástrojom pre dosiahnutie synergického efektu zo spoločných akcií a rozvoja regiónu. Prináša väčšie rozvojové možnosti a účinnejšiu identifikáciu rozvojových príležitostí, a je aj nástrojom posilňovania odborných kapacít. Partnerstvo je potrebné budovať na základných a dôležitých hodnotách (princípoch) všetkých členov, berúc do úvahy poslanie a „limity“ partnerov, pričom by nemalo mať člena, ktorý v ňom nemá žiadnu úlohu. V opačnom prípade, ako aj v prípade dominancie jedného z partnerov, ktorá nebola dopredu dohodnutá, či v prípade uprednostňovania vlastných záujmov pred záujmami partnerstva a netolerancie, je existencia partnerstva ohrozená. Na úrovni regiónu by fungujúce tematické partnerstvá mali zahŕňať jednak **partnerstvá sektorové** (napr. rada starostov miest a obcí regiónu, podnikateľská rada, rada pre neziskový sektor), **medzisektorové partnerstvá**. Majú významné prínosy pre všetky zainteresované strany a využívajú rôzne charakteristické vlastnosti jednotlivých aktérov rozvoja v priestore ako aj úlohy, ktoré naplňajú. Partnerstvo môže mať tak nerozvinuté (neinštitucionalizované/neformalizované) ako aj rozvinuté (inštitucionalizované/formalizované) podoby. **Neinštitucionalizované** formy partnerstiev nie sú podporené konkrétnymi zmluvami, rozvíjajú sa predovšetkým na základe osobných kontaktov medzi zástupcami predmetných inštitúcií a majú rôznorodé podoby, napr. pri organizovaní kultúrnych aktivít, športových aktivít; výmena skúseností a informácií, fóra, a pod. **Inštitucionalizované** partnerstvo znamená formu spolupráce opierajúcu sa o rámcové resp. podrobné dohody o spolupráci. **Rámcová spolupráca** je založená na všeobecnejšie formulovanej zmluve, ktorá vymedzuje spoločný obecný cieľ a zásady/princípy spolupráce. Vo forme rámcovej spolupráce môže VÚC vytvárať:

- *Rámcové dohody o spolupráci v rôznych oblastiach* (napr. zmluva o spolupráci a partnerstve medzi VÚC a univerzitami, obchodnými komorami a pod.)

27 Partnerstvo vo všeobecnosti má dve dimenzie: vertikálnu a horizontálnu. Vertikálna dimenzia hovorí, že zapojené musia byť všetky dotknuté hierarchické štruktúry (európski, národní, regionálni a lokálni rozvojoví aktéri/partneri). Horizontálna dimenzia kladie dôraz na spoluprácu všetkých zainteresovaných subjektov v regióne, t.j. aktérov z verejného, súkromného a tretieho sektora.

- *Poradné orgány VÚC* (napr. poradný orgán pre daňovú politiku, poradný orgán pre kultúru a pod.)
- *Dohody o sieťovaní/networkingu* (napr. medzi zamestnávateľmi, strednými odbornými školami a Úradom práce o hľadani ciest na zvýšenie zamestnanosti, medzi odbornými inštitúciami o nadväzovaní kontaktov, vzťahov a vzájomne výhodnej výmene informácií)
- *Memorandum o vytvorení strategickej platformy* (napr. medzisektorová platforma pre podporu informačnej spoločnosti, platforma pre uchádzanie sa o titul „Európske hlavné mesto kultúry“)

Rozvinutá spolupráca je založená na zmluvách, ktoré definujú konkrétne postavenie a úlohy rozvojových partnerov, deklarujú spoločné ciele, ako aj nástroje, kapacity a prostriedky na dosiahnutie cieľov. Rozvinutá spolupráca môže mať podobu:

- *Čiastkových projektov – spoločné projekty vo vybraných oblastiach* (napr. spoločné projekty v ochrane životného prostredia, v rozvoji cestovného ruchu)
- *Spoločných komplexných rozvojových projektov* zameraných na spoločný usmerňovaný rozvoj všetkých oblastí sociálno-ekonomického a fyzického rozvoja územia (napr. vytváranie spoločných podnikov; prihraničná spolupráca; medzi-regionálna spolupráca)
- *Pracovných skupín/rád/stálych konferencií iniciovaných VÚC – ako systematické platformy – sektorové* (napr. rada pre spoluprácu s mestami; rada pre spoluprácu s mimovládnyimi organizáciami; a pod.) alebo tematické (napr. rada pre inovácie; rada pre zníženie kriminality; rada pre mládež; rada pre RR a pod.)
- *Záujmových združení právnických osôb na úrovni kraja*
- *Strategických spojenectiev* zahŕňajúcich širokú škálu spolupráce, pri ktorej partneri kombinujú vlastné kapacity s cieľom dosiahnuť spoločenskú zmenu a naplniť rozvojové ciele; býva dlhodobé, veľmi dynamické mnohotvárne a zároveň kľúčové k úspechu; partneri majú častokrát spoločnú stratégiu a pri naplňaní svojich rozvojových cieľov sa na seba veľmi spoliehajú.

„Ak všetci uvažujú rovnako, potom niekto neuvažuje.“

—
George S. Patton

Vychádzajúc z definovaných rozvojových procesov, cieľom využitia mechanizmov spolupráce v rámci spravovania rozvoja je:

- **formulovať rozvojové smerovanie regiónu,**
- **aktualizovať** ho v súlade s meniacimi sa podmienkami,
- spoločne **dosahovať vopred definované rozvojové ciele** vzájomnými, koordinovanými aktivitami vyplývajúcimi z delby úloh a harmonického fungovania jednotlivých subjektov.

Využitie rôznych mechanizmov spolupráce a ich adekvátnej formy pri spravovaní regionálneho rozvoja závisí od viacerých faktorov, ktoré je potrebné zvažovať. Predovšetkým autentická formalizovaná spolupráca je sprevádzaná aj nárokmi na náklady a čas, preto má byť uplatňovaná len tam, kde dokáže priniesť významne viac, ako keby neexistovala. Formalizovaná spolupráca prináša prospech len tým, ktorí to potrebujú deklarovať – v opačnom prípade je možné užitočnejšie využiť neformálne varianty spolupráce. Forma mechanizmu spolupráce musí byť špecifická a závisí od toho, v ktorej časti rozvojových procesov či ich determinujúcich faktorov má priniesť benefity. Súčasne, využitie mechanizmov spolupráce závisí od typológie aktérov rozvoja, pričom vytváranie tzv. trojsektorových foriem spolupráce (verejná správa, súkromné a neziskové organizácie) prináša prospech len v určitých prípadoch. Mechanizmy spolupráce, ktoré regionálna samospráva nakoniec využije v danom konkrétnom kroku spravovania rozvoja svojho územia musia reflektovať rozvojové záujmy z pohľadu regiónu, a nie čiastkové záujmy jednotlivých subjektov bez regionálneho dopadu.

3.4) Hodnotenie kvality spravovania rozvoja regiónu

Európska komisia kladie v poslednom období silný dôraz na dobré spravovanie a na budovanie novej kultúry verejnej zodpovednosti na národnej ako aj regionálnej úrovni ako na jeden z rozhodujúcich faktorov, ktorý ovplyvňuje konkurencieschopnosť štátu či regiónu [9]. V debata o budúcnosti kohéznej politiky EÚ sa silne zdôrazňuje budovanie kapacít spolu s posilňovaním princípov dobrého riadenia, spravovania, partnerstva a zavedenie hodnotiacej (evaluačnej) kultúry [15].

Na Slovensku je **evaluačná kultúra spravovania** zatiaľ nedostatočne rozvinutá. Hodnotenie dynamiky rozvoja špeciálne na úrovni regiónov sa zvyčajne zužuje len na finančné aspekty, tzn. na množstvo získaných mimorozpočtových (hlavne EÚ) zdrojov, ale tvorbe a využívaníu primeraných a reprezentatívnych indikátorov ich dopadov na rozvoj sa nevenuje dostatočná pozornosť. Evaluácia sa často nepokladá za súčasť verejnej zodpovednosti a na regionálnej úrovni sa zatiaľ takmer vôbec nevyhodnocuje dodržiavanie princípov dobrého spravovania.

Základnou charakteristikou modelu dobrého spravovania je, že kvalita rozvojových procesov a ich determinujúcich faktorov je určovaná v súlade s princípmi dobrého spravovania. Keď sa vychádza z toho, že spravovanie je „dobré“, ak rešpektuje princípy dobrého spravovania a zdroje (nielen finančné) sú alokované a manažované tak, aby sa riešili prioritné spoločné regionálne výzvy, potom je nevyhnutné, aby sa proces spravovania hodnotil. Samotné hodnotenie spravovania v regionálnej samospráve môže byť vykonávané na rôznych úrovniach a v rámci rôznych procesov. Je prirodzené, že od výberu úrovne hodnotenia a typu procesov závisí aj výber indikátorov. Definovanie vhodných indikátorov je zas podmienené vybranými charakteristikami. Pre sledovanie kvality spravovania rozvoja regiónu boli vybrané nasledovné princípy/zásady dobrého spravovania s charakteristikami, ako sú chápané v tomto kontexte:

- **Participatívnosť** je založená na premise, že verejné rozhodovanie je rozhodovanie s verejnými dôsledkami. Ak majú subjekty či občania nieť následky týchto rozhodnutí, potom je legitímnou požiadavka, aby mohli vplyvať na verejné rozhodovanie alebo sa na ňom spolupodieľať. Participácia nie je chápaná len ako formálna možnosť byť informovaný či pripomienkovať verejné materiály a aktivity, ale úlohou samosprávy je vytvárať čo najlepšie podmienky pre proaktívne zapájanie relevantných subjektov do procesov prípravy a implementácie rozhodnutí, brať do úvahy ich impulzy a idey a adekvátne ich zapracovať.
- **Transparentnosť** znamená prehľadnú, zrozumiteľnú a na verejne známych kritériách rozhodovania založenú samosprávu, ktorá bráni klientelizmu a korupcii. Transparentnosť alebo otvorenosť je postavená na slobodnom toku informácií,

priamo prístupných tým, ktorých sa to týka. Poskytovaný je dostatok zrozumiteľných, jasných, aktuálnych a overiteľných informácií.

- **Efektívnosť** porovnáva vstupy (čas, počet ľudí, financie a pod.) vzhľadom k dosiahnutým výstupom. Je to posúdenie toho, či za rovnaké vstupy bolo možné získať lepšie, kvalitnejšie výstupy alebo, či bolo možné za nižšie vstupy dosiahnuť rovnaké výstupy.
- **Účinnosť** je hodnotenie miery dosiahnutia cieľov rozvojového plánu, jeho plánovaných aj neplánovaných prínosov, ako aj pozitívnych a negatívnych vplyvov realizácie.

Výber, resp. vypracovanie indikátorov pre sledovanie úrovne kvality spravovania rozvoja regiónu na základe vybraných zásad/princípov dobrého spravovania je veľmi zložitý a komplexný proces. Prvý prístup pri tvorbe súboru ukazovateľov kvality spravovania regionálneho rozvoja je zameraný na hodnotenie **prostredníctvom posudzovania konečných dopadov dobrého spravovania na región a jeho obyvateľov**. Jeho hlavnou výhodou je schopnosť merania kvality bez znalosti podrobností v spravovaní. Nevýhodou, napriek tomu, že je všeobecne dokázaná pozitívna kauzálna súvislosť medzi kvalitou spravovania a dynamikou regionálneho rozvoja, je nemožnosť priameho vymedzenia veľkosti jeho príspevku k hodnote indikátorov ekonomického rastu (ako sú napr. HDP, zamestnanosť, príjem na obyvateľa a pod.). Existujú totiž ďalšie faktory, ktoré môžu pozitívne či negatívne ovplyvniť hodnoty týchto indikátorov. Druhý prístup – **priame hodnotenia kvality spravovania**, predpokladá existenciu podrobného popisu a znalosť rozvojových procesov a ich determinujúcich faktorov v regionálnej samospráve tak, aby bolo možné posúdiť zásady dobrého spravovania, o ktorých je zrejmé, že prispievajú k zvýšeniu kvality prípravy rozhodnutí, ku kvalite samotného rozhodnutia, ako aj ku kvalite jeho implementácie.

Z uvedeného vyplýva, že v podstate je potrebné využívať obidva prístupy. Tak ako bolo spomenuté v prvom prípade, vzniká síce neistota z podielu dobrého spravovania na výsledkoch, ktorými je možné hodnotiť rozvoj regiónu, ale indikátory sú jednoduchšie sledovateľné a majú ekonomickú vypovedateľnosť. Uplatňovať by sa tu mal predovšetkým prístup expertného posúdenia miery vplyvu spravovania v rámci celého komplexu faktorov a to vo vzájomných súvislostiach. V druhom prístupe optimalizácia procesov spravovania síce zaručí v krátkodobom časovom priestore zlepšenie spravovania, ale výsledok dobrého spravovania sa dá odsledovať len v dlhodobejšom horizonte.

V súvislosti s tým, že v tejto práci sa zaoberáme priamo procesom spravovania v oblasti regionálneho rozvoja, v ďalších častiach sa sústreďujeme na druhý prístup, teda na návrh možných indikátorov kvality spravovania v oblasti rozvojových procesov a ich determinujúcich faktorov. Ďalej uvedené indikátory nie sú v žiadnom prípade vyčerpávajúcim súborom, ale indikatívne naznačujú, čo a ako by sa mohlo

a malo merať. Nie je účelom sa nimi zaoberať do väčšej hĺbky, ale len poukázať na dôležitosť ich stanovenia a vyhodnocovania. Je vždy na konkrétnej regionálnej samospráve, aby si spolu s ďalšími dôležitými aktérmi regionálneho rozvoja vybrala, formulovala, sledovala a vyhodnocovala indikátory, ktoré poskytnú jasný a konkrétny obraz o kvalite spravovania regionálneho rozvoja.

Návrh niektorých indikátorov využiteľných v nasledujúcom období (od roku 2010), ich formulácia ako aj merateľná jednotka, vychádza z troch predpokladov:

- jedná sa o oblasť, kde je potrebné významné zlepšenie;
- ich hodnota sa dá už v súčasnosti sledovať, resp. zavedenie indikátora si nevyžaduje zložitú procedúru;
- dotýkajú sa minimálne jedného princípu dobrého spravovania, ale pritom ich vyhodnotenie môže charakterizovať dodržiavanie aj viacerých princípov súčasne.

Predpokladá sa, že jedným z nástrojov na zlepšovanie spravovania v oblasti regionálneho rozvoja bude v blízkej budúcnosti proces individuálneho či vzájomného porovnávania sa (benchmarking) regionálnych samospráv a vtedy bude nevyhnutné vybrať spoločné indikátory a podrobne ich rozpracovať.

Hore uvedené princípy dobrého spravovania, ako už bolo spomenuté, možno hodnotiť na rôznych úrovniach, ale je zrejmé, že jednotlivé úrovne navzájom súvisia a ťažko ich možno pri hodnotení rigorózne rozdeliť. Napriek tomu možno stanoviť dve navzájom súvisiace úrovne hodnotenia, spravovania v oblasti regionálneho rozvoja:

- **Hodnotenie spravovania zo širšej perspektívy** – teda regionálnej samosprávy, z hľadiska dobrého spravovania, ako celku vo všetkých svojich úlohách, činnostiach a zodpovednostiach;
- **Hodnotenie spravovania v rámci rozvojových procesov** – tzn. procesov prípravy a implementácie strategických rozvojových dokumentov a ich determinujúcich faktorov.

*„Život môže byť pochopený len spätne;
avšak žiť sa musí vpred.“*

—
Soren Kirkegaard

3.4.1 HODNOTENIE SPRAVOVANIA ZO ŠIRŠEJ PERSPEKTÍVY

Do tejto skupiny sú zaradené indikátory vzťahujúce sa k celkovej činnosti VÚC v oblasti spravovania regiónu, teda ku všetkým procesom prípravy a rozhodovania v regionálnej samospráve ako aj k úrovni a kvalite jej manažmentu. Tieto nastavujú určitú kvalitatívnu úroveň správania sa decíznych a výkonných predstaviteľov regionálnej samosprávy a jej vnímania zvonku samosprávy. Stanovenie indikátorov v tejto oblasti je zložitý proces, pretože niektoré z nich sa dynamicky vyvíjajú a je potreba ich aktualizácie, príp. doplnenia. Pokiaľ požadovaná úroveň/hodnota indikátorov je všeobecne dosiahnutá či splnená u prakticky všetkých porovnateľných subjektov, indikátory sa stávajú „zastarané“, a buď už ďalej nemusia byť sledované alebo je možné definovať nové indikátory, ktoré posunú úroveň kvality zase o niečo vyššie. Napr. indikátor „existencia etického kódexu“, vzťahujúci sa k verejnej zodpovednosti sa stane zbytočným akonáhle všetky VÚC majú kódex zavedený a jeho dodržiavanie je vyžadované a spoľahlivo sledované. Alebo indikátor „podiel priamych TV/INTERNET prenosov z rokovania zastupiteľstva VÚC k počtu všetkých rokovaní“, vzťahujúci sa k princípu transparentnosti sa stane zbytočným, ak všetky VÚC budú automaticky zabezpečovať priame TV prenosy zo všetkých svojich rokovaní, a pod.

U niektorých indikátorov možno priamo vyhodnotiť ich úroveň/hodnotu. Iné sú takej povahy, že ich možno vyhodnocovať/interpretovať len porovnávaním medzi sebou na základe priemernej hodnoty, určenej zo všetkých VÚC (napr. indikátor „počet zamestnancov úradu VÚC vo vzťahu k celkovému ročnému rozpočtu VÚC“) alebo medziročným porovnávaním v rámci jedného VÚC.

Návrh niektorých možných indikátorov:

P. č.	Indikátor	Jednotka	Komentár
1	Výsledok prieskumu vnímania činnosti VÚC medzi subjektmi kraja	Percentuálna spokojnosť	Každoročný cielený prieskum spokojnosti občanov regionálnej samosprávy. Hodnota poukazuje na vnímanie transparentnosti, participatívneho, efektívneho a účinného tímu, ktorým regionálna samospráva má slúžiť.
2	Výsledok prieskumu medzi návštevníkmi informačných web portálov VÚC ohľadom ich spokojnosti s kvalitou zverejnených informácií	Percentuálna spokojnosť	Priebežné elektronické hodnotenie návštevníkmi všetkých portálov, ktoré VÚC spravuje (mimo organizácií, v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC). Hodnota vyjadruje spokojnosť s obsahom a rozsahom zverejnených informácií a ich dostupnosťou a vypovedá o otvorenej regionálnej samospráve s transparentným a účinným poskytovaním informácií.

3	Podiel kladne a včas vybavených žiadostí o poskytnutie informácií podľa Zákona o slobodnom prístupe k informáciám k celkovému počtu žiadostí za kalendárny rok	Percento	Berú sa do úvahy len tie žiadosti, ktoré podľa Zákona nemôže VÚC odmietnuť. Hodnota hovorí o dodržovaní transparentnosti a o efektívnosti nastavených informačných a komunikačných mechanizmov.
4	Počet mediálnych aktivít (tlačové správy, tlačové konferencie, vystúpenia v lokálnych médiách, vlastné tlačoviny, správy na iných mediálnych portáloch apod.) za kalendárny rok	Celé číslo	Môže byť spracovaný váhový mechanizmus na priradenie váh jednotlivým aktivitám podľa dôležitosti udalosti, počtu príjemcov, nezávislosti podanej informácie a pod. Hodnota hovorí o trende nárastu či poklese informácií (teda transparentnosti).
5	Podiel priamych TV/ INTERNET prenosov z rokovania zastupiteľstva VÚC k počtu všetkých rokovaní	Percento	Priamym TV prenosom sa myslí prenos celého rokovania on-line buď na lokálnej TV stanici alebo na web TV. Hodnota sa priamo vzťahuje k transparentnosti procesu rozhodovania.
6	Existencia zverejnenej komunikačnej (informačnej) politiky VÚC	Áno/nie	Komunikačná politika musí byť schválená zastupiteľstvom a obsahovať pravidlá pre včasné, zrozumiteľné, úplné a dostupné poskytovanie informácií obyvateľom a právnickým osobám v kraji. Hodnota vyjadruje formálnu pripravenosť VÚC na komunikáciu a indikuje záujem VÚC o transparentnosť.
7	Počet formalizovaných mechanizmov, ktoré zapájajú relevantných aktérov do procesov prípravy a implementácie rozhodnutí regionálnej samosprávy za kalendárny rok	Celé číslo	Pod mechanizmom sa myslí formálna (inštitucionalizovaná) platforma pre pravidelné prerokovávanie záležitostí, ktoré sa týkajú záležitostí rozvoja regiónu. Tieto mechanizmy môžu byť sektorové (napr. rada/pracovná komisia starostov pri VÚC, rada/pracovná komisia pre mimovládne organizácie pri VÚC, rada/pracovná komisia pre podnikateľov, rada/pracovná komisia pre mládež a pod.) alebo tematicky prierezové (rada/pracovná komisia pre inovácie, rada/pracovná komisia pre rozvoj vidieka, rada/pracovná komisia pre prevenciu kriminality a pod.). Toto číslo vyjadruje (nie absolútne) schopnosť a záujem regionálnej samosprávy správať sa participatívne.

8	<p>Počet zapojených regionálnych aktérov (inštitúcií či organizácií), v danom roku, do formalizovaných mechanizmov celkom a v členení:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subjekty verejného sektora (z toho subjekty miestnej samosprávy – mestá, obce, mikroregióny, združenia miest a obcí) • Subjekty súkromného sektora 	Celé čísla	<p>Myslia sa tí aktéri, ktorí sú súčasťou formalizovaných mechanizmov a zúčastňujú sa ich rokovaní. MVO sú súčasťou súkromného sektora. Tieto čísla dokresľujú predchádzajúci indikátor o reprezentatívnosti formalizovaných mechanizmov participácie.</p>
9	<p>Podiel rozhodnutí krajského zastupiteľstva, ktoré prešli cez formalizované mechanizmy k celkovému počtu rozhodnutí zastupiteľstva</p>	Percento	<p>Jedná sa o tie rozhodnutia, ktoré sa týkajú rozvoja regiónu, napr. výber projektov na kofinancovanie, optimalizácia siete škôl a školských zariadení; výstavba podnikateľského inkubátora; výstavba nových ciest a pod. Hodnota vyjadruje účinnosť formalizovaných mechanizmov spolupráce.</p>
10	<p>Existencia pravidelného ročného (dokumentovaného) vyhodnocovania dopadov jednotlivých rozvojových cieľov</p>	áno/nie	<p>Myslí sa pravidelné vyhodnocovanie socio-ekonomických, kultúrnych, a environmentálnych dopadov v kraji (napr. po implementácii stratégie rozvoja turizmu je potrebné vyhodnotiť dopady na kvalitu poskytovaných služieb, na podiel turizmu na regionálnom HDP, či sa zvýšil počet prenocovaní a pod.). Údaj hovorí o vyhodnocovaní efektívnosti a účinnosti fungovania VÚC v procese rozvoja.</p>
11	<p>Existencia a zverejnenie smerníc vyžadujúcich si kritériálne rozhodovanie</p>	áno/nie	<p>Jedná sa o predpis, ktorý si vyžaduje, aby rozhodnutia na všetkých úrovniach samosprávy neboli robené na základe subjektívneho posúdenia, ale aby boli podložené formalizovanými kritériami a postupmi. Hodnota indikuje transparentnosť VÚC.</p>
12	<p>Existencia manažérskeho systému kvality riadenia (CAF, TQM, ISO a pod.) na úrade VÚC</p>	áno/nie	<p>Vychádza sa z premisy, že certifikovaný systém kvality riadenia a jeho hodnotenie zvyšuje efektívnosť a účinnosť jednotlivých zložiek samosprávy.</p>
13	<p>Počet zamestnancov úradu VÚC vo vzťahu k celkovému ročnému rozpočtu VÚC v danom roku</p>	Podiel	<p>Ukazovateľ čiastočne vypovedá o efektívnosti práce úradu, a môže byť vyhodnocovaný vo vzťahu k priemernej hodnote všetkých VÚC, resp. medziročne v rámci daného VÚC.</p>
14	<p>Podiel výdavkov VÚC na plnenie PHSR ku výdavkom spolu v danom roku</p>	Percento	<p>Vychádza sa z toho, že čím vyššie je toto percento v rozpočte VÚC v danom roku, tým bude viac zdrojov venovaných na rozvojové aktivity a súčasne bude efektívnejšie a účinnejšie využívanie rozpočtových prostriedkov v súvislosti s rozvojom</p>

15	Podiel výdavkov na externé zabezpečenie verejných služieb a rozvojových aktivít VÚC na výdavkoch rozpočtu v danom roku	Percento	Myslia sa všetky výdavky firmám, organizáciám či inštitúciám, ktorým VÚC poskytuje zdroje na zvýšenie kvality verejných služieb, napr. výdavky na činnosť a služby mimovládnych organizácií, dotácie na autobusovú dopravu na krytie verejného záujmu, kapitálové výdavky, resp. rozvojové projekty, ktoré realizujú súkromné firmy a pod. Predpokladá sa, že hodnota vyjadruje efektívnosť a účinnosť využívania verejných prostriedkov.
16	Počet verejno-súkromných partnerstiev, v ktorých je VÚC zúčastnená	Celé číslo	Myslia sa projekty typu PPP, aj investičné aj neinvestičné. Číslo hovorí o efektívnosti využívania verejných prostriedkov (mobilizácii externých zdrojov). Pozn.: implicitne predpokladá, že PPP sú realizované v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.
17	Počet človeko-dní účasti na vzdelávacích aktivitách v danom roku	Celé číslo	Myslia sa všetky vzdelávacie aktivity – školenia, tréningy, neformálne vzdelávanie poslancov aj zamestnancov úradu za rok prepočítané na človeko-dni. Jedná sa o indikátor charakterizujúci kvalitu, resp. zvyšovanie kvality kompetencií pracovníkov VÚC.
18	Počet ľudí zvyšujúcich si kvalifikáciu popri zamestnaní na I./ II./ III. stupni vysokoškolského štúdia za kalendárny rok	Celé číslo	Týka sa zamestnancov úradu Jedná sa tiež o indikátor charakterizujúci kvalitu, resp. zvyšovanie kvality kompetencií pracovníkov VÚC.
19	Existencia auditu kvality ľudských zdrojov nie staršia ako 3 roky	Áno/nie	Predpokladá sa pravidelné hodnotenie kvality ľudských zdrojov teda ich kompetencií. Jedná sa o indikátor charakterizujúci kvalitu, kompetencií pracovníkov VÚC.

3.4.2 HODNOTENIE SPRÁVOVANIA V RÁMCI ROZVOJOVÝCH PROCESOV

Hodnotenie spravovania v rámci rozvojových procesov sa vzťahuje priamo na elementy modelu dobrého spravovania, tak ako je vyššie popísaný, s dôrazom na manažment rozvojových procesov. Proces vytvorenia regionálneho rozvojového dokumentu ako aj proces jeho priebežnej aktualizácie (v rámci procesu implementácie) pozostáva v podstate zo série piatich, na seba nadväzujúcich krokov:

1. Zhromažďovanie výziev (problémov, príležitostí, potrieb), identifikácia tých, ktoré majú atribúty regionálnej výzvy, ako aj ich prioritizácia
2. Hľadanie možných riešení na prioritnú regionálnu výzvu
3. Spracovanie najlepšieho možného riešenia pre prioritnú výzvu
4. Schválenie navrhnutého riešenia a jeho včlenenie do rozvojového plánu
5. Implementácia riešenia

Je potrebné, aby všetky tieto kroky boli transparentné, participatívne, efektívne a účinné. Znamená to, že rozvojové procesy musia byť manažované regionálnou samosprávou tak, aby

- bola nielen umožnená, ale aj proaktívne iniciovaná aktívna účasť tých, ktorí by mali alebo chcú do rozvojových procesov vstúpiť;
- sa zvažovali všetky iniciatívy, stimuly, návrhy, zlepšenia objavujúce sa na úrovni regiónu v rôznych podobách a z rôznych zdrojov, ktorých riešenie môže viesť k odstráneniu problémov, resp. využitiu príležitostí a tým môžu prispieť k rozvoju regiónu;
- proces spracovania podnetov (od ich prijatia, cez komunikáciu s predkladateľmi, ich schválenie na ďalšie spracovanie či ich zamietnutie) netrval dlhšie ako je nevyhnutné, a aby bol verejne prístupný;
- boli vybrané tie výzvy, ktoré naozaj spĺňajú kritériá regionálneho významu;
- boli vybrané tie regionálne výzvy ako prioritné, ktoré spĺňajú odborné kritériá na dosiahnutie potrebnej zmeny v regióne;
- bolo posudzovanie výziev realizované tými, ktorí majú na to zodpovedajúcu kvalifikáciu a súčasne, aby proces bol verejný;
- komunikácia s odbornými či záujmovými externými subjektmi nebola formálna, ale aby bola v procese pripomienkovania zaistená účasť kľúčových aktérov a ich spätná väzba bola braná do úvahy;
- odborné materiály predkladané na schválenie regionálnemu zastupiteľstvu, po prejení všetkými vyžadovanými formálnymi postupmi, nemohli byť priamo pri procese hlasovania zmenené bez opätovného posúdenia odbornými zložkami (teda buď len prijaté alebo zamietnuté, prípadne odporúčené na ďalšie dopracovanie);
- všetky procesy boli monitorované a ich výstupy hodnotené.

Návrh niektorých možných indikátorov:

P. č.	Indikátor	Jednotka	Komentár
1	Počet zozbieraných výziev za kalendárny rok	Celé číslo	Výzvy sú všetky problémy, príležitosti či potreby, ktoré podľa ich prekladateľov treba riešiť na regionálnej úrovni. Výzvy musia byť formálne (písomne) dokumentované/ zaznamenané. Hodnota poukazuje na participáciu subjektov v rozvojových procesoch.
2	Počet dokumentovaných konzultácií (elektronicky, listom, osobne, telefonicky) v súvislosti so zberom výziev	Celé číslo	Hodnota poukazuje na efektívnosť a účinnosť prístupu regionálnej samosprávy k získavaniu podnetov a súčasne na aktívnu participáciu subjektov.

3	Podiel výziev s regionálnym významom ku všetkým zozbieraným výzvam	Percento	Pod výzvou regionálneho charakteru je myslený problém či príležitosť nadiindividuálneho, nadobecného významu. Hodnota poukazuje na účinnosť informačno osvetovej kampane regionálnej samosprávy.
4	Dodržený stanovený čas trvania procesu od zberu podnetov po prioritizáciu regionálnych výziev	Áno/nie	Myslí sa tým čas od získania akéhokoľvek podnetu do jeho formálneho zaradenia medzi podnet s regionálnym významom. Hodnota poukazuje na efektívnosť regionálnej samosprávy k získaniu podnetov a efektívnosť manažmentu procesov spracovávania podnetov.
5	Existencia, zverejnenie a používanie kritérií pre identifikáciu regionálnych výziev a ich prioritizáciu	Áno/nie	Hodnota „áno“ môže byť použitá, len pri úplnom dosiahnutí indikátora a svedčí o transparentnosti procesu a odbornej zdôvodniteľnosti procesu identifikácie a prioritizácie výziev.
6	Zverejnenie zoznamu subjektov, ktoré sú oslovené v súvislosti s riešením danej prioritnej regionálnej výzvy	Áno/nie	Oslovené subjekty sú tie subjekty, ktoré musia alebo by sa mali zúčastniť procesu riešenia danej prioritnej regionálnej výzvy. Hodnota hovorí o transparentnosti procesu.
7	Podiel individuálnych odpovedí na riešenie danej regionálnej výzvy k počtu oslovených subjektov	Percento	Pod individuálnou odpoveďou sa myslí odborné písomné vyjadrenie oslovených. Hodnota vyjadruje participatívnosť odborných subjektov.



8	Zverejnenie zloženia odbornej expertnej skupiny, ktorá rozpracováva spoločné riešenie pre danú regionálnu výzvu	Áno/Nie	Na riešenie každej prioritnej regionálnej výzvy je založená odborná expertná skupina, ktorá je zodpovedná za odbornú kvalitu riešenia. Hodnota poukazuje na transparentnosť procesu vypracovania riešenia.
9	Vyhotovenie a zverejnenie všetkých zápisov zo zasadnutí odbornej expertnej skupiny	Áno/Nie	Hodnota poukazuje na transparentnosť procesu vypracovania riešenia.
10	Zverejnenie navrhovaného riešenia expertnej skupiny pre danú výzvu na pripomienkovanie	Áno/Nie	Zverejnenie vytvára priestor pre participáciu externých subjektov na vypracovaní riešenia. Hodnota poukazuje na transparentnosť procesu vypracovania riešenia.
11	Počet subjektov pripomienkujúcich navrhované riešenie	Celé číslo	Hodnota hovorí o participatívnosti subjektov.
12	Počet nesúhlasných vyjadrení s navrhovaným riešením k celkovému počtu pripomienok	Percento	Hodnota poukazuje na vnímanie účinnosti zvoleného riešenia
13	Počet odborne zdôvodnených pripomienok k navrhovanému riešeniu z komisií krajského zastupiteľstva	Celé číslo	Hodnota hovorí o participácii poslancov a ďalších členov komisií na hľadani optimálneho riešenia regionálnej výzvy. Vysoký počet relevantných odborných pripomienok vypovedá o nízkej kvalite riešenia.
14	Počet korekcií v pláne implementácie daného riešenia za stanovené obdobie (rok, doba platnosti a pod.)	Celé číslo	Údaj hovorí o efektívnosti a účinnosti procesu prípravy plánu implementácie (kvalite plánu implementácie) pre dané riešenie.

Zvyšovanie kvality spravovania budujúce na princípoch transparentnosti a participatívnosti vedie rovnako k zužovaniu priestoru na korupčné správanie a k efektívnejšiemu využívaniu verejných zdrojov. Zavedením postupov monitorovania a evaluácie pri rozvojových procesoch sa zvyšuje evaluačná a monitorovacia kultúra v prostredí regionálnej samosprávy na Slovensku, ktorá by sa mala postupne stať integrálnou súčasťou verejnej zodpovednosti zvolených predstaviteľov vyšších územných celkov.

*„Nie je múdry ten, kto veľa vie, ale ten,
ktorý vie čo je potrebné vedieť.“*

—
Ezop

4) Závery a odporúčania pre zlepšenie spravovania rozvoja regiónov

Prezentované výsledky výskumu naznačujú viaceré závažné skutočnosti. Tou najzávažnejšou, ktorá bola zároveň kľúčovým východiskovým predpokladom výskumu, je fakt, že v oblasti tvorby a realizácie regionálnej politiky nie je dostatočne naplnená hlavná úloha regionálnej samosprávy – výraznou mierou prispievať k rozvoju svojho územia. V priebehu posledných 8 rokov síce došlo k určitému nárastu všeobecnej spoločenskej akceptácie VÚC (hlavne v oblastiach ich niektorých priamych právomocí), no stále pretrváva určitá „stratenosť“ regionálnych samospráv samotných v tom, čo je ich hlavné poslanie v rozvoji územia, a ako by ho mali napĺňať. Tento stav vytvára atmosféru nedôvery a nedostatočného uznania regionálnej samosprávy ako kľúčového hráča v regionálnom rozvoji tak medzi jej „prirodzenými“ partnermi, teda ostatnými inštitúciami verejnej správy, ako aj medzi ostatnými aktérmi regionálneho rozvoja a občanmi. Niektoré zahraničné skúsenosti ukazujú, že akceptácia nových politicko-administratívnych jednotiek a oboznámenie sa s ich postavením a pôsobením môže trvať aj viac než desať rokov. Aj napriek tomu je potrebné sa nad danou situáciou odborne zamýšľať a na základe dôkladnej analýzy navrhovať zmeny na jej zlepšenie. Obzvlášť dôležité je to z hľadiska lepšieho využitia pomerne veľkého množstva verejných zdrojov alokovaných vyšším územným celkom. Účinnosť vynakladania rozpočtových výdavkov VÚC z hľadiska dopadov ich činností na rozvoj regiónu zostáva už viac rokov nepovšimnutá.

Zámerom publikácie, ktorá vznikla v rámci výskumného projektu „GOVERNANCE“ bolo prispieť k podpore ďalšieho hospodárskeho a sociálneho rozvoja a zlepšovaniu kvality života občanov v regiónoch prostredníctvom zvýšenia kvality spravovania rozvoja regiónov. Predmetom výskumu bolo externé (umožňujúce) aj interné prostredie regionálnej samosprávy a to tak z hľadiska diagnostického (poznania najproblematickejších oblastí a faktorov) ako aj vypracovania kľúčových odporúčaní na účinnú (či už krátko, stredno alebo dlhodobú) terapiu súčasného stavu. Navrhované odporúčania ponúkajú odpoveď, resp. súbor čiastkových odpovedí, na otázku, **„Čo by sa malo zmeniť, aby sa regionálna samospráva stala skutočne kľúčovým aktérom spravovania rozvoja regiónu?“**. Okrem zmien vo vnútornom prostredí VÚC, ktoré regionálna samospráva dokáže sama a v pomerne krátkom čase aplikovať, je potrebné „terapeutickú“ pozornosť sústrediť aj na rámcové podmienky, v ktorých regionálne samosprávy pôsobia.

„Lahšie je pripravovať lepší zajtrajšok,
ako dobrý dnešok.“

—
Daniel Hevier

A) POSILNENIE A ŠPECIFIKÁCIA POSTAVENIA, NÁSTROJOV, MECHANIZMOV A VZŤAHOV REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV

Základné právne normy, ktoré majú primárny vplyv na spravovanie regionálneho rozvoja sú Zákon 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov a Zákon 539/2008 o podpore regionálneho rozvoja. Zákon o samosprávnych krajoch síce ukladá krajom „starat' sa o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojich obyvateľov“, ale túto úlohu ďalej nedefinuje, a viac hovorí o konkrétnych právomociach VÚC, ktoré mu len čiastočne umožňujú plniť jeho hlavné poslanie. Ako príklad možno uviesť, že zákon kladie na rovnakú úroveň dôležitosti, pre naplnenie hore spomenutej komplexnej úlohy, *zabezpečenie tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja samosprávneho kraja spolu s utváraním podmienok na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a staranie sa o ochranu pamiatkového fondu či koordináciu rozvoja cestovného ruchu a telesnej kultúry, ale tiež starostlivosť o deti a mládež* – teda úlohy a činnosti, ktoré jednoznačne patria, resp. sú súčasťou danej komplexnej úlohy VÚC. Rovnako je na diskusiu, či je alebo nie je v zákone systémové, že rozvojové činnosti sú uvedené na rovnakej úrovni ako *právo zakladať, zriaďovať, zrušovať a kontrolovať svoje rozpočtové a príspěvkové organizácie a iné právnické osoby podľa osobitných predpisov*.

Aby sa tieto nedostatky aspoň čiastočne eliminovali, bolo by nevyhnutné **prehodnotiť kompetencie VÚC** nielen v zmysle ich ekvivalentnej hierarchie a jednoznačnejšej formulácie, ale aj v zmysle prehodnotenia celej pôsobnosti VÚC. Hlavne by bolo potrebné **doplniť tie pôsobnosti VÚC, ktoré nevyhnutne potrebuje** (napr. výraznejší podiel na rozhodovaní o prerozdeľovaní doplnkových zdrojov EÚ, posilnenie koordinačnej úlohy VÚC pri rozvoji územia vzhľadom k obciam, spolurozhodovanie o cestách 1. triedy a diaľniciach a pod.), aby mohol naplniť svoje kľúčové poslanie lídra a manažéra rozvoja regiónu. Na druhej strane by bol potrebný zásah v rámci prenosu niektorých pôsobností regionálnej samosprávy, ktoré nie sú nevyhnutne potrebné k podpore rozvoja regiónu (a skôr jej odberajú kapacitu a zdroje potrebné na hlavnú úlohu), na iné subjekty, ktoré by ich mohli vykonávať s minimálne rovnakou efektívnosťou ako VÚC (napr. povoľovacie konania v poskytovaní zdravotnej starostlivosti, manažment kultúrnych zariadení na územiach miest, prerozdeľovanie štátnych zdrojov do stredného školstva a pod.). **Novelizácia zákona o samosprávnych krajoch** v tomto zmysle by prispela nielen k legislatívne-
mu vyjasneniu priorít vyšších územných celkov smerom k regionálnemu rozvoju,

ale aj zvýšila porozumenie všetkých zainteresovaných o tom, ako majú byť činnosti VÚC zamerané.

Zákon NR SR č. 539/2008 o podpore regionálneho rozvoja definuje hlavné ciele podpory regionálneho rozvoja, ktorými sú *odstraňovanie nežiaducich disparít v úrovni hospodárskeho, sociálneho a územného rozvoja regiónov, zvyšovanie ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti regiónov, zvyšovanie zamestnanosti a životnej úrovne obyvateľov v regiónoch a trvalo udržateľný rast a rozvoj*. Od začiatku prípravy, a aj po jeho schválení je tento zákon predmetom kontroverznej diskusie. Najviac spokojnosti s jeho obsahom prejavujú reprezentanti ústredných orgánov, najmä Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktoré je garantom zákona. Podobne s týmto zákonom „nemá problém“ miestna samospráva, pretože pre nich tento zákon viac-menej nič nemení, a tak si môžu zachovať rovnaké práva a povinnosti, aké mali pred jeho uvedením do účinnosti (1. 1. 2009). Na druhej strane existuje veľa výhrad voči zákonu zo strany odborníkov a regionálnych samospráv, ktorým tento zákon veľmi „neulahčuje“ ich úlohy definované v predtým spomenutom zákone 302/2001. Na zvýšenie kvality zákona o podpore regionálneho rozvoja z hľadiska účinnejšieho pôsobenia regionálnych samospráv v oblasti rozvoja svojho územia odporúčame, aby sa **zvýšila previazanosť medzi programami rozvoja (PHSR) obcí a programom rozvoja VÚC**. Je nevyhnutné, aby obce nachádzajúce sa v území daného kraja mali svoje rozvojové plány (v relevantných častiach) v súlade s rozvojovým plánom regiónu, a nielen zohľadňovali jeho priority, tak ako je to uvedené v zákone, čím by sa zvýšila dôležitosť regionálnej politiky na úrovni VÚC. Odporúčame, aby sa pre zvýšenie tlaku na medziobecnú spoluprácu, ale tiež pre jednoduchšiu komunikáciu VÚC s miestnou úrovňou, nevyžadovala v zákone existencia plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na úrovni každej obce (pokiaľ sa táto chce uchádzať o poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a doplnkových zdrojov), ale aby sa **vytvorili zákonné podmienky pre predkladanie PHSR na úrovni viacerých obcí**.

Pre podporu logickej, ale málokedy uplatňovanej úzkej spolupráce medzi krajinami navzájom, bolo by žiaduce vytvoriť v zákone **priestor na formovanie väčších celkov ako sú súčasné kraje** pre tvorbu a realizáciu regionálnych stratégií s väčším potenciálom pre dosiahnutie pozitívnej zmeny (napr. ako v Českej republike, kde existujú už spomínané regióny súdržnosti).²⁸ Je potrebné v zákone **vzťah VÚC k štátnym orgánom povýšiť nad „poskytovanie potrebných údajov“**, aby sa princíp viac-úrovňového spravovania (angl. pojem multi-level governance), teda

²⁸ Pred začiatkom nového programovacieho obdobia EÚ (2007 – 2013) bolo snahou niektorých VÚC definovať spoločné smerovanie na úrovni NUTS II. Jedným z úspešných príkladov je napríklad spolupráca Prešovského a Košického samosprávneho kraja v rámci projektu „POKER – komunikácia, partnerstvá, spoločné východiská a zámery pre NUTS II (POKER – Prešov - Košice Región)“, ktorého hlavným výstupom je Rozvojový plán Slovensko – Východ. <http://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/vyzvy-granty/projekty-psk/projekt-poker.html>

organické prepojenie troch úrovní verejnej správy – štátnej, regionálnej a miestnej v oblasti rozvojových procesov, na Slovensku skutočne vytvorilo. Súčasný systém spolupráce medzi regionálnou, lokálnou samosprávou a úradmi miestnej štátnej správy nie je dostatočne efektívny a jednotlivé zámery nie sú dobre koordinované. Navrhujeme preto v zákone **zaviesť konzultatívny regionálny orgán** (platformu/konferenciu), zložený zo zástupcov regionálnej samosprávy, miest a obcí, zástupcov regionálnej štátnej správy, inštitúcií akademického, súkromného a tretieho sektora na pravidelné diskutovanie a zladovanie rozvojových zámerov a programov na území regiónu. Platforma by plnila aj koordinačnú funkciu regionálnej politiky (takéto partnerské rady s patričnými právomocami fungujú úspešne napr. v Nórsku, ale aj iných krajinách).

V oblasti programových dokumentov odporúčame v Zákone o podpore regionálneho rozvoja **spresniť programovú fázu tvorby** doplnením podrobnejších pravidiel ich tvorby a aktualizácie. V Zákone by tak bol premietnutý rámec metodického postupu pri tvorbe a úprave PHSR VÚC, podobne ako je presne určený postup pri príprave a zmene územno-plánovacej dokumentácie v stavebnom zákone. To by znamenalo napr. povinnosť prizvať relevantných socio-ekonomických partnerov k tvorbe a implementácii rozvojových plánov a koncepcií regionálnej samosprávy (princíp participatívnosti). Na základe kriteriálneho výberu (s vopred známymi a zverejnenými kritériami) by bolo zo zákona jasné, ktoré subjekty do rozvojových procesov v danej fáze musia, resp. môžu byť prizvané, a tiež povinnosť vytvorenia dostatočného časového priestoru v rámci „pripomienkového“ konania a pod. Precíznejšie rozpracovanie princípu partnerstva v Zákone by pomohlo prekonať nízke uvedomenie volených či výkonných reprezentantov regionálnej samosprávy o výhodnosti a nutnosti autentického partnerstva. Dôsledkom takéhoto „predpísaného“ postupu tvorby a aktualizácie PHSR by bola vyššia kvalita hlavných programových dokumentov regionálnej samosprávy.

V neposlednom rade by bolo rovnako veľkým prínosom **zhodnotiť efektívnosť pôsobenia doteraz platného zákona o podpore regionálneho rozvoja**, poukázať na stav v rozvoji regiónov, zhodnotiť čo sa dosiahlo, kde sú problémy a aká bola efektívnosť realizovanej regionálnej politiky. Závety z tohto hodnotenia potom môžu tiež slúžiť ako námety pri novelizovaní tohto zákona.

B) OPTIMALIZÁCIA PRIESTOROVO-ADMINISTRATÍVNYCH PODMIENOK PRE ROZVOJ REGIÓNOV

Rozvoj regiónov ovplyvňuje aj existujúce územno-správne členenie. Optimálna veľkosť regiónu je z pohľadu rozvoja určovaná regionálnou identitou obyvateľov, veľkosťou priestoru vhodného na výmenu poznatkov či na pôsobenie vedľajších efektov (spillovers) pri umiestnení väčších investícií, na sieťovanie relevantných partnerov zúčastňujúcich sa na rozvojových procesoch, a tiež veľkosťou optimálnej fiškálnej jednotky. Pri splnení týchto kritérií môže byť región aj dostatočne kompe-

tenčne vybavený a môže sa stať skutočným lídrom rozvoja svojho teritória, čo je zase predpokladom pre zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti. Súčasné členenie slovenských regiónov neakceptuje v plnej miere takéto kritériá a je jednou z bariér rozvoja regiónov, pretože nevytvára optimálnu klímu pre participatívnu a endogénny rozvoj. Odporúčame preto **prehodnotiť existujúce priestorovo-administratívne členenie krajov Slovenska** a pripraviť nový návrh na báze exaktných odborne zdôvodniteľných regionalistických kritérií.

Pre manažment rozvoja z regionálnej úrovne je značnou bariérou existencia veľkého množstva obcí, ako samostatných plnohodnotných právnych subjektov, s ktorými je potrebné a nevyhnutné komunikovať individuálne, keďže každá má, resp. môže mať, vlastný rozvojový plán. V súlade s mnohými ďalšími odbornými inštitúciami odporúčame, aby sa v záujme efektívneho a účinného rozvoja územia **uskutočnil proces municipalizácie/amalgamizácie** obcí (lokálnej sídelnej štruktúry) na Slovensku. Tento môže mať viaceré foriem. Od plošného zlučovania malých obcí a odobratia politicko-právnej zodpovednosti pôvodným obciam (príklady možno nájsť v krajinách ako sú Švédsko či Dánsko), až po zlučovanie bez zániku pôvodných obcí a ponechanie im niektorých kompetencií a zastúpenie v zastupiteľstve novej municipality. Vyžadovať si to bude obrovské úsilie v podobe postupných malých krokov, diskusií a vysvetľovania najmä neopodstatnenosti obáv z prípadnej straty identity jednotlivých obcí. Malo by sa jednať o spoločný postup centrálnej vlády, regionálnej samosprávy, ako aj existujúcich združení miestnych samospráv (ZMOS, Únia miest Slovenska).

C) PRIEMET NADREGIONÁLNEHO STRATEGICKÉHO RÁMCA NA ÚROVEŇ REGIÓNOV

Rámec existujúcich stratégií v oblasti rozvoja regiónov na súčasné a nasledujúce obdobie tvorí najmä návrh reformovanej kohéznej politiky EÚ postavený na 10 odporúčaníach pre zmenu súčasnej kohéznej politiky EÚ s dôrazom na špecifický prístup k rozvoju územia (place-based development policy) podporený viacúrovňovým spravovaním [3]. Mimo iné predpokladá implementáciu a reportovanie orientované na výsledky, koncentráciu na kľúčové priority, vyšší dôraz na výkonnosť, zvyšovanie evaluačnej kultúry a posilnenie kvality spravovania. Tieto **odporúčania je dôležité premietnuť aj do strategických dokumentov na národnej a následne na regionálnej úrovni.**

Na celoštátnej úrovni dlhodobo chýba národná stratégia regionálneho rozvoja (v súčasnosti pred dokončením), ktorá by súčasne reflektovala požiadavku zákona o podpore regionálneho rozvoja, aby rozvojové dokumenty na regionálnej či miestnej úrovni boli s ňou v súlade. Tento dokument by mal určiť jasné smerovanie Slovenska v zmysle politiky rozvoja regiónov a tiež v zmysle regionálnych rozvojových priorít. Navyiac by mal zohľadniť najnovšie poznatky v oblasti spravovania regionálneho rozvoja a stanoviť rozvojové priority pre jednotlivé regióny tak, že

nebudú odrážať len históriu a súčasnosť, ale že budú postavené na očakávaných trendoch a stanú sa podnetmi pre regióny na nové inovatívne postupy. Stratégia rozvoja regiónov by mala byť postavená na **diferencovanom prístupe, posilnení koordinácie a koncentracie systému regionálnej podpory, zvýšení regionálnej konkurencieschopnosti, všetko založené na dobre spravovanej regionálnej verejnej správe.**

D) POSILNENIE FINANČNEJ SILY A PRÁVOMOCI VÚC V OTÁZKACH REGIONÁLNEHO ROZVOJA

Aj po fiškálnej decentralizácii, ktorá výrazne zvýšila finančnú autonómnosť regionálnej samosprávy, nie je systém financovania regionálnej samosprávy stále dostatočne dobre nastavený a jej finančná sila (cca 5% na celkových verejných výdavkoch²⁹) je na realizáciu rozvojových zámerov schválených v regionálnych strategických dokumentoch nepostačujúca. Regionálna samospráva v súčasnosti z týchto zdrojov takmer výlučne zabezpečuje len financovanie svojich právomocí zo zákona v oblasti stredného školstva, sociálnych služieb, dopravy, kultúry, zdravotníctva a prioritou je ešte stále vysporiadanie sa s modernizačným dlhom na jej majetku. Na to, aby mohla plniť úlohu hlavného hráča v oblasti regionálneho rozvoja na svojom území a byť zodpovedná nielen za tvorbu, ale aj za realizáciu regionálneho rozvojového plánu, je potrebné buď **zvýšiť jej finančnú silu a/alebo umožniť VÚC podieľať sa na spolurozhodovaní o použití centrálnych rezortných finančných zdrojov**, ktoré smerujú do regiónov Slovenska. Zvýšenie finančnej sily je možné riešiť **zvýšením daňových príjmov cez širšie portfólio priamych daní** (napr. stanovením jej podielu na dani z príjmu aj právnických osôb) alebo **zavedením nových finančných nástrojov**, ktoré prinesú dodatočné prostriedky na rozvojové projekty. Ukazuje sa, že ani súčasné rozdelenie dane z motorových vozidiel nie je proporčne nastavené a je potrebné v ňom urobiť korekcie (napr. rozdeľovanie prostredníctvom vzorca ako pri dani z príjmov fyzických osôb). Takisto by mali byť **vyhodnotenú aj kritériá v tzv. vzorci objektívnych kritérií a prediskutované ich prípadné „zjemnenie“**. Vzorec objektívnych kritérií by mal vychádzať z takých kritérií, ktoré by zabezpečovali finančné prostriedky na rovnakú kvalitu a požadované množstvo poskytovaných verejných služieb jednotlivými VÚC, vyplývajúcich z ich kompetencií. Kritériá by mali zohľadňovať aj princíp odstraňovania, resp. zmierňovania rozdielov v úrovni rozvoja, zvyšovanie ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti a nárast zamestnanosti a životnej úrovne obyvateľov jednotlivých regiónov. Jedným z riešení posilnenia zdrojov VÚC na rozvojové aktivity sa ukazuje napr. **vytvorenie regionálneho rozvojového fondu** na úrovni NUTS II, resp. NUTS III, do ktorého by, na základe dohody o rozvojových prioritách a cieľoch, okrem samosprávnych krajov prispieval aj štát (podobné modely fungujú napr. v Nórsku). Tento fond by mal prioritne za úlohu horizontálne vyrovnávať neodôvodnené dis-

²⁹ Tento údaj predstavuje podiel samosprávnych krajov na celkových verejných výdavkoch v záverečnom účte štátneho rozpočtu SR.

proporcie medzi kraji ako aj vo vnútri krajov. Podporoval by subjekty lokalizované v kraji prostredníctvom pôžičiek a taktiež grantov, ako aj nízkych úrokových sadzieb na úvery z regionálneho rozvojového fondu. Súčasne by tento mechanizmus sledoval a posudzoval efektívnosť a synergiu rozvojových zámerov/projektov realizovaných na úrovni kraja.

Zároveň by bolo potrebné posilniť úroveň decentralizácie a autonómie v súlade s princípom subsidiarity v oblasti regionálneho rozvoja, najmä **v prípade dizajnu, rozhodovacieho procesu a riadenia regionálnych operačných programov EÚ** na úrovni samosprávnych krajov, resp. na úrovni NUTS II (v súčasnosti je na Slovensku len jeden, s rozhodovaním na centrálnej úrovni), čo umožňuje aj existujúca legislatíva EÚ. Rovnako by boli na regionálnej úrovni vytvorené regionálne monitorovacie výbory pre sledovanie plnenia cieľov regionálnych operačných programov a ostatných projektov podporovaných z fondov EÚ. Tým by sa celkovo posilnil aj decentralizovano-koordinovaný model regionálnej politiky, ktorý sa v súčasnosti uplatňuje v mnohých vyspelých štátoch.

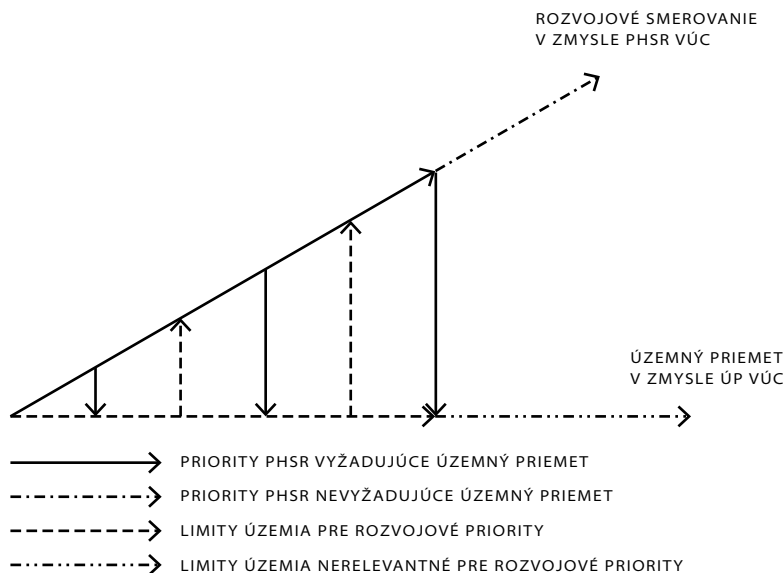
E) PRÍPRAVA DOBRÉHO ROZVOJOVÉHO PLÁNU

Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja VÚC (PHSR VÚC) je kľúčovým rozvojovým dokumentom na úrovni regiónu, na ktorý sa musí prihliadať pri profilovaní všetkých rozvojových a rozvoj podporujúcich aktivít. Zároveň je základným podkladom pre tvorbu odvetvových koncepcií/stratégií, resp. existujúce koncepcie/stratégie sú jeho súčasťou. PHSR VÚC je usmerňujúci dokument pre všetky subjekty existujúce či majúce aktivity na danom území, ktoré chcú realizovať činnosti regionálneho charakteru. Aj keď regionálna samospráva (tak volené ako aj výkonné orgány) je bezvýhradne zodpovedná za prípravu, implementáciu, aktualizáciu a komunikáciu rozvojového plánu, v rámci jeho implementácie je nevyhnutné **zdieľanie zodpovedností** aj s inými subjektmi verejnej či súkromnej sféry, ktoré pôsobia v regióne. Na základe poznania súčasných PHSR na úrovni VÚC možno konštatovať, že formálna metodológia je skoro identická, a že prístup k tvorbe PHSR VÚC je veľmi často oportunistický a založený na súčasnom stave a možnostiach (tak z hľadiska právomocí VÚC, finančných zdrojov, skúseností z minulosti a doterajšieho vývoja a pod.), s minimálnou snahou sa dívať viac dopredu a pokúsiť sa veci meniť. PHSR VÚC je nevyhnutné **prípravovať s dôkladnou znalosťou územia, poznania základných globálnych, európskych a národných rozvojových trendov, poznania záujmov a problémov väčších aglomerácií vo vnútri regiónu**. Bolo by potrebné, ako organickou súčasťou regionálneho PHSR, sa zaoberať **tvorbou a analýzou variantných rozvojových scenárov a na ich základe postaviť rozvojovú politiku regiónu**. Je nevyhnutné intenzívnym spôsobom **budovať kapacity a povedomie tých, ktorí sú v procese prípravy a implementácie PHSR zainteresovaní** smerom k inovatívnejšej a progresívnejšej filozofii plánovania rozvoja, aby sa prekonal zaužívaný úzus „krátkozrakého“ sledovania okamžitých (najlepšie hneď viditeľných) výsledkov a ziskov. Zjednodušené návody vo forme „praktických“

postupných krokov na vypracovanie PHSR nepomôžu, resp. pomôžu málo na výrazné zvýšenie kvality a „hodnoty“ PHSR. Navyiac v podmienkach Slovenska, kedy (ako už bolo spomenuté) je územno-správne členenie regiónov viac bariérou ako prínosom k rozvoju, je potrebné **plánovať rozvoj kraja zameraný na prirodzené subregióny** a zároveň **hľadať a nachádzať prepojenia aj so susednými krajinami**.

F) APLIKÁCIA INTEGROVANÉHO PLÁNOVANIA ROZVOJA REGIÓNOV

Na úrovni regionálnej samosprávy sú v zásade dva hlavné dokumenty pre manažment regionálneho rozvoja a to Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR VÚC) a Územný plán vyššieho územného celku (ÚP VÚC). Oba dokumenty determinujú a vytvárajú podmienky a predpoklady pre rozvoj regiónu. Preto je dôležitá ich vecná i časová previazanosť a súlad s cieľom integrovane plánovať rozvoja územia. PHSR VÚC a ÚP VÚC sú produktom/výstupom dvoch samostatne prebiehajúcich plánovacích procesov prebiehajúcich v zmysle dvoch základných zákonov. Podľa platnej legislatívy sú oba procesy rovnocenné a uskutočňujú sa nezávisle od seba, i keď zákon o podpore regionálneho rozvoja hovorí, že „PHSR je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie regiónu“. Táto samotná formulácia navodzuje situáciu, že aj ak obsahovo záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie nie je adekvátna novým rozvojovým smerovaniam PHSR, musí byť do tohto dokumentu zapracovaná. Bolo by ju **v zákone potrebné zmeniť v zmysle, že „PHSR musí pri svojej tvorbe zobrať do úvahy (zohľadniť) záväznú časť ÚP“**, ale aj tak sa týmto (podobne ako žiadnou inou právnou normou) nerieši systémovo prepojenie oboch procesov a ich produktov. I keď z hľadiska časového horizontu sa oba dokumenty líšia (územný plán je dlhodobjším dokumentom, s prognózou využívania územia na 20 i viac rokov a PHSR je strednodobým plánovacím dokumentom na 5 – 8 rokov, s definovaním krátkodobých akčných plánov na 1 – 3 roky), z hľadiska podmienok ich využívania ako aj z hľadiska ich obsahu a štruktúry sú to dokumenty veľmi podobné a **mali by byť komplementárne**. Územný plán dlhodobo slúžil (tak na úrovni regionálnej ako aj miestnej) ako jediný rozvojový dokument. Preto sa tí, ktorí ho pripravovali snažili zahrnúť do neho aj rozvojové priority, i keď len tie, ktoré si vyžadovali územný priemet. So zavedením PHSR ako ďalšieho oficiálneho rozvojového dokumentu (predpokladá sa, že súčasťou tohto dokumentu sú aj všetky koncepcie a sektorové politiky na úrovni regiónu), sa postavenie ÚP čiastočne mení. **Územný plán by mal jednak odrážať tie priority, ktoré sú identifikované v PHSR a vyžadujú si územný priemet, ako aj ďalšie oblasti, ktoré si vyžadujú záber či využitie územia, ale nie sú predmetom PHSR. Naopak pri tvorbe PHSR by mal byť braný do úvahy potenciál územia (v prípade rozvojových priorít, ktoré si vyžadujú územný záber), ale súčasne stanovovať rozvojové priority, ktoré si záber či využitie územia nevyžadujú** (pre názornosť vid' ilustračný Obr. č. 17).



Zdroj: KRI

Je dôležité, aby v konečnom dôsledku (v strednodobom horizonte) **vytvorili oba dokumenty jeden realizovateľný (uskutočniteľný) integrovaný plán rozvoja ako systémový, ucelený a komplexný riadiaci nástroj** s cieľom zvýšenia efektivity rozvojových činností a rozvojových procesov v regióne. V tejto súvislosti by bolo vhodné **zvážiť a zaviesť obsahové, časové a procesné zosúladenie PHSR VÚC a ÚP VÚC** a následne aj **zosúladenie období ich monitoringu, hodnotenia a aktualizácie**.

Integrácia rozvojových dokumentov a ich plánovacích procesov je dôležitá z viacerých dôvodov:

1. integráciou sa dosiahne podrobnejšia a konkrétnejšia znalosť potrieb, problémov a príležitostí rozvoja a tým aj dynamickejšie reagovanie na vonkajšie podnety a aktualizáciu rozvojových dokumentov;
2. integrácia rozvojových dokumentov zvyšuje realizovateľnosť plánov s nasmerovaním činnosti rozhodovacích a výkonných subjektov regiónu tak, aby sa sústredili na jasne formulované priority a s nimi spojené aktivity na stanovené plánovacie obdobie (aj v súvislosti s nárokmi na využívanie územia);
3. integrácia znamená zefektívnenie využívania zdrojov (spájanie/sieťovanie zdrojov ľudských, materiálnych, finančných, informačných a pod.) a financovanie strategicky dôležitých priorít s vyššou pridanou hodnotou, synergickým a multiplikačným efektom;

4. integrácia plánovacích procesov, procesov implementácie, monitoringu, vyhodnocovania a aktualizácie dokumentov znamená proaktívnejšie správanie sa regionálnej samosprávy, čo je predpokladom zvýšenia dynamiky rozvoja.

G) ZAVÁDZANIE POTREBNÝCH ZMIEN V ORGANIZAČNOM PROSTREDÍ VÚC

Vhodné organizačné prostredie (organizačná štruktúra, kultúra a líderstvo) má pre akúkoľvek organizáciu veľký význam, pretože je predpokladom pre efektívnu prácu a pomáha ľuďom motivovať a aktivovať. Skúsenosti ukazujú, že to môže platiť i naopak – nevhodné prostredie je bariérou k dobrému výkonu celej organizácie. Organizačné prostredie veľmi výrazne ovplyvňuje aj kvalitu spravovania regionálnej samosprávy, a preto musí byť vhodne nastavené a dostatočne flexibilné tak, aby vyhovovalo meniacemu sa vonkajšiemu a vnútornému prostrediu. S prichádzajúcimi novými podnetmi na zlepšenie spravovania regionálneho rozvoja je potrebné prekonávať a prekonať zaužívané postupy flexibilným zavádzaním prospešných zmien v organizačnom prostredí, aby vyhovovala efektívnemu a účinnému plneniu úloh regionálnej samosprávy v regionálnom rozvoji.

Organizačná štruktúra by mala odrážať čo chce a má regionálna samospráva dosahovať. Teda ak jej prvoradou úlohou je spravovať regionálny rozvoj, je potrebné mať takú organizačnú štruktúru, kde táto prioritná úloha VÚC je jasne zohľadnená. Existuje viacero modelov, ktoré ukazujú, ako by to bolo možné riešiť a niektoré regionálne samosprávy sa ich už v súčasnosti pokúšajú (s väčším či menším úspechom) zaviesť. Do súčasných organizačných štruktúr regionálnej samosprávy, založených na mnohoúrovňovej (pričom moderné trendy hovoria o potrebe splošťovania organizačných štruktúr), tzv. hybridnej organizačnej štruktúre, ktorá je kombináciou štruktúry založenej na funkciách a štruktúry založenej na službách a produktoch, by mali pre zabezpečenie efektívnejších a účinnejších rozvojových činností a procesov **viac vstupovať prvky organizačnej štruktúry založenej na projektových tímoch a maticovej štruktúre**. Tieto umožňujú rýchlejšie reagovať na vonkajšie prostredie a podnety a prinášajú lepšie výsledky. Aj v kontexte toho, že regionálna samospráva má pomerne veľkú voľnosť v zostavovaní svojej organizačnej štruktúry a na ňu nadväzujúcom organizačnom poriadku, a rovnako v súvislosti so svojím špecifickým postavením v spravovaní rozvoja na svojom území, mala by adaptovať niektoré modely organizačných štruktúr, ktoré sa osvedčili v podnikateľskom prostredí.

Pojem **organizačná kultúra**, či kultúra organizácie sa skôr spája s podnikateľským sektorom a veľmi málo, resp. vôbec nie s prostredím verejnej správy/samosprávy. Pritom sú to práve regionálne samosprávy, ktoré predstavujú organizačne veľmi zložitú „organizmu“, čo vyplýva najmä z ich vzťahov medzi volenými a výkonnými orgánmi samosprávy, ako aj vzťahmi medzi jednotlivými ich organizačnými zložkami. Skutočný obraz organizácie vyjadruje jej organizačná kultúra. Tá má výraz-

ný vplyv na dôležité procesy a prvky v „organizme“, ako je komunikácia, jednanie, spôsoby správania sa, myslenia, vystupovania a rozhodovania volených i výkonných členov samosprávy. Silná kultúra robí silnú organizáciu a to tak, že takáto kultúra môže tvarovať vzory správania v organizácii, čo môže priniesť organizácii konkurenčnú výhodu. Organizačná kultúra má teda priamy vplyv na dosahovanie výsledkov organizácie, preto **je potrebné ju poznať**. Pre identifikovanie vlastnej organizačnej kultúry existuje niekoľko teórií a príkladov, ktoré by mala regionálna samospráva využiť pre lepšie pochopenie „samej seba“/“seba ako organizácie“, svojho poslania a spôsobov, akým toto poslanie naplňa, svojich hodnôt pre rozvoj regiónu, svojich spôsobov ako koná a rozhoduje, kvality svojej internej i externej komunikácie, vzťahov vo vnútri i navonok, kvality partnerstiev a spolupráce, a mnohé ďalšie, ktoré spoločne kultúru organizácie ako takú tvoria. Je zrejmé, že každá regionálna samospráva má svoju vlastnú organizačnú kultúru a je potrebné ju nielen **vytvárať**, ale aj **meniť tak, aby prispela k lepším výsledkom**. Práve od lídrov a manažérov regionálnej samosprávy sa očakáva, že budú schopní organizačnú kultúru tvoriť, budovať ju spoločne so všetkými jej zamestnancami, spolupracujúcimi subjektmi a partnermi tak, aby regionálna samospráva v oblasti rozvoja chápala širokú verejnosť ako klienta, služby ako produkt uspokojujúci rozvojové potreby subjektov, a aby bola orientovaná na výsledky. Ak vychádzame z predpokladu, že voči zmenám zaznamenávame všeobecný odpor a nechotu, potom je dôležité si uvedomiť, že úspešnosť zmeny organizačnej kultúry závisí od vplyvu a ochoty lídrov osobne sa angažovať zaviesť nové hodnoty a normy, od uvedomenia potreby zmeny členov organizácie a od dostatku zdrojov, ktoré môže organizácia venovať na zmenu starých návykov a učenie sa a zavádzanie nových prístupov. Pre pozitívnu zmenu v organizačnej kultúre regionálnej samosprávy je potrebné venovať viac pozornosti **dosahovaniu stanovených cieľov; menej kopírovať historické modely** organizačnej kultúry vo verejnej správe; **neprepadnúť sebauspokojeniu** na fungovanie samosprávy; **menej proklamovať dobrú organizačnú kultúru**, ale rešpektovať zistenia; **motivovať** pracovníkov k záujmu o zlepšovanie ich výkonu, či výkonu celej samosprávy nielen finančne, ale aj poslaním samosprávy, a **neoddeľovať „vedenie“** od ostatných pracovníkov.

Súčasná teória i prax manažmentu organizácií pomerne presne rozoznáva a popisuje úlohu **líderstva/vodcovstva** a potrebné vlastnosti a úlohy lídra/vodcu, ktoré sa odlišujú od úlohy manažéra v organizácii. Regionálne samosprávy pri ich úlohách v rozvoji regiónu nevyhnutne potrebujú plné využitie tak lídrov ako aj manažérov, ich špecifické prístupy a prednosti, a zároveň zásadné rešpektovanie prístupov a predností jedných druhými. Definovanie líderských a manažérskych pozícií v prostredí VÚC je však náročné, a nie vždy je jasná delba medzi potrebou lídra či manažéra pre danú pozíciu. Takmer na každej vedúcej pozícii sa líderské a manažérske roly veľmi úzko prelínajú a v podstate každá z vedúcich pozícií si vyžaduje plniť rolu lídra aj rolu manažéra. Podľa princípu, že „lídri robia správne veci a manažéri ich robia správne“, by mali byť v regionálnej samospráve lídrovské a manažérske

úlohy, so svojimi rôznymi orientáciami, odlíšené, aby obe mohli plniť svoje poslanie a vytvárať dobre fungujúcu organizáciu. Predpokladom dosiahnutia tohto stavu v regionálnej samospráve, ktorá má byť iniciátorom, koordinátorom a administrátorom rozvoja na svojom území je, aby regionálna samospráva v personálnej politike a obsadzovaní určitých pozícií zaviedla a uplatňovala **kritériá a požiadavky nielen na vedomosti a zručnosti** potenciálnych pracovníkov, **ale aj na ich schopnosti i vlastnosti lídra či manažéra**. Bolo by prínosom, keby regionálna samospráva **prehodnotila súčasný stav a potrebu** líderských a manažérskych pozícií podľa organizačnej štruktúry a aj následne **preorganizovala, či doplnila obsadenie funkcií/pozícií** tak, aby zabezpečila efektívnejšie fungovanie regionálnej samosprávy v regionálnom rozvoji. Charakteristiky líderstva, by mali byť požadované nielen v rámci výkonného aparátu – úradu samosprávneho kraja, ale aj pri zriaďovaní poradných orgánov zastupiteľstva (napr. u predsedov komisií) a do pozícií/funkcií, ktoré si vyžadujú líderské vlastnosti uvádzať ľudí spĺňajúcich takéto kritériá. Prirodzeným očakávaním voličov je, že lídri prichádzajú do samosprávy voľbami. To znamená, že voliči od nich očakávajú, že budú ukazovať rozvojové smerovanie a motivovať subjekty v regióne k jeho napĺňaniu. Tento želaný stav nie je dostatočne uspokojený a mnohokrát sa stáva, že zvolení zástupcovia v regionálnom parlamente sa venujú viac „mikromanažmentu“ rutinných záležitostí. Dôvodom je nielen nedostatočný výber ľudí, ktorý by mali charakteristiky a schopnosti lídrov, ale tiež to, že kultúra prirodzeného líderstva je často potláčaná kultúrou straníckych a lokálnych záujmov. Zlepšenie stavu je možné dosiahnuť **širokou osvetou medzi voličmi**, ktorí by mali vedieť, aká je jedna z hlavných úloh poslancov v regionálnom parlamente a súčasne **intenzívnym vzdelávaním už zvolených poslancov**, aby jednak rozumeli svojmu líderskému poslaniu ako aj, aby čo najviac porozumeli hlavnému predmetu činnosti regionálnej samosprávy – teda spravovaniu regionálneho rozvoja.

H) PREPOJENIE ROZVOJOVÝCH AKTIVÍT REGIONÁLNEJ A MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Vzájomne užitočné prepojenie rozvojových aktivít VÚC a obcí je limitované jednak tým, že súčasný legislatívny rámec nedáva nejaké jasné impulzy či stimuly na „spoločný rozvoj“ (i keď umožňuje spájanie sa a spoluprácu), a jednak tým, že obce ako také, ale aj regionálne samosprávy, sa obávajú, že na spoluprácu alebo bližšie prepojenie doplatia. Veľmi často chýba uvedomenie (platné nielen pre partnerstvo samospráv), že ak chcem dosiahnuť viac prostredníctvom spolupráce, musím sa čiastočne „vzdať“ svojej plnej nezávislosti a harmonizovať svoje priority s prioritami partnera. Podľa princípu subsidiarity, ale aj podľa Ústavy SR, je základom územnej samosprávy obec a je v poriadku, že samosprávne kraje nemôžu zasahovať do kompetencií obcí. Na druhej strane to, čo nedokážu obce zabezpečiť samostatne, alebo v rámci medziobecnej spolupráce, patrí na vyššiu úroveň a vyžaduje si to prepojenie rozvojových zámerov. Pre rozvoj spolupráce odporúčame, aby vznikla **široká odborná diskusia o súčasných a budúcich samosprávnych úlohách či**

témach, ktoré si nevyhnutne vyžadujú úzke prepojenie regionálnej a miestnej samosprávy. Súčasne je potrebné **hľadať a vytvárať formalizované i neformalizované štruktúry na manažment efektívnej spolupráce a komunikácie.**

Tieto štruktúry by nemali plniť len informačnú úlohu, ale mali by sa zamerať na spoločné „mozgovanie“ a dohody o rozvojových cieľoch regiónu (či jeho jednotlivých časti), na združovanie zdrojov (nielen finančných, ale aj odborných a materiálnych), na spoločné znášanie rizík, ako aj na zvyšovanie dôvery a rešpektu medzi partnermi. Regionálna samospráva by mala byť hlavným iniciátorom a koordinátorom regionálnych či nadobecných aktivít, a tým nielen zvýšiť svoju efektívnosť v rozvoji regiónu, ale aj uľahčiť spoluprácu obcí navzájom jej určitým moderovaním a odbornou podporou.

Určitým posilnením prepojenia regionálnej a miestnej samosprávy by mohlo byť (podobne ako v niektorých ďalších štátoch Európy) **vytvorenie spoločného združenia samosprávnych území** (určité rozšírenie súčasného ZMOS). Vznikla by tak platforma na prerokovávanie a dohadovanie v oblastiach, kde sa obe úrovne prekrývajú, resp. majú spoločný záujem.

I) ROZVOJ KOMPETENCIÍ REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV

Regionálna samospráva čelí významným výzvam ako inovovať a zlepšiť spravovanie rozvoja svojho regiónu. Modernizácia manažmentu rozvojových procesov nevyžaduje len zmeny v stratégiách a štruktúre, ale tiež v kompetenciách (vedomostiach, zručnostiach a postojoch) tak volených a výkonných reprezentantov VÚC, ako aj ďalších aktérov regionálneho rozvoja. Transformácia od byrokratického na výsledky orientovaný manažment rozvoja je proces vzdelávania sa a adaptácie regionálnej samosprávy na nové požiadavky. Podobne ako prakticky všetky inštitúcie verejnej správy, regionálna samospráva, resp. tí, ktorí sú jej súčasťou, nemajú veľkú motiváciu na zmenu. Napriek tomu sa koncept spravovania rozvoja regiónov na Slovensku bude musieť zmeniť. To si vyžaduje nový spôsob myslenia reprezentantov verejnej správy na všetkých úrovniach, najmä však v regionálnej samospráve, vytváranie dôvery a kooperáciu medzi aktérmi regionálneho rozvoja a hlavne získavanie špecifickej odbornosti.

Doteraz neexistoval program vzdelávania verejnej správy v oblasti spravovania regionálneho rozvoja, šitý na mieru hlavne VÚC, ale transferovateľný aj na centrálnu či obecnú úroveň. V rámci výskumného projektu bol takýto program vyvinutý a úspešne otestovaný v dvoch pilotných krajoch (tak pre volených ako aj výkonných predstaviteľov regionálnej samosprávy). Program vychádza z charakteristiky a analýzy súčasného stavu manažmentu v oblasti regionálneho rozvoja na Slovensku a je zameraný na budovanie kapacít pre moderný manažment rozvojových procesov. Obsahom pokrýva kľúčové témy v oblasti spravovania ako je napr. tvorba a implementácia regionálneho rozvojového plánu, nastavenie organizačného prostredia a mechanizmov spolupráce na efektívne a účinné spravovanie rozvoja

regiónu a pod. Súčasťou programu sú aj spôsoby hodnotenia a používanie indikátorov pre sledovanie princípov dobrého spravovania rozvoja regiónu. Vzhľadom k tomu, že regionálna samospráva má byť kľúčovým hráčom v regionálnom rozvoji, odporúčame, aby sa takýto, resp. obdobný **vzdelávací program zaviedol a stal neoddeliteľnou súčasťou budovania kapacít VÚC reprezentantov**. Rovnako odporúčame, aby sa potrebná kvalifikácia pre spravovanie regionálneho rozvoja **premietla do vyžadovaných odborných profilov jednotlivých relevantných pozícií** na úrade samosprávneho kraja, a aby sa **vytvorili podmienky pre doplnenie tejto kvalifikácie** pracovníkom, ktorí ju potrebujú k vykonávaniu svojich úloh.

J) ZDÔRAZNENIE EVALUÁCIE SPRAVOVANIA ROZVOJA REGIÓNU

Na Slovensku, všeobecne vo verejnej správe, je evaluačná kultúra spravovania rozvoja zatiaľ nedostatočne rozvinutá. Hodnotenie dynamiky rozvoja na úrovni regiónov sa zvyčajne zužuje len na finančné aspekty – tzn. na množstvo preinvestovaných či získaných mimorozpočtových (hlavne EÚ) zdrojov. Evaluácia sa často nepokladá za súčasť verejnej zodpovednosti a na regionálnej úrovni sa zatiaľ takmer vôbec nevyhodnocuje dodržiavanie princípov dobrého spravovania (verejná zodpovednosť, transparentnosť, participatívnosť, efektívnosť a účinnosť). Je to dané nielen neexistenciou reprezentatívnych a vyhodnotiteľných indikátorov v tejto oblasti, ale často aj „nechuťou“ reprezentantov regionálnej samosprávy demonštrovať efektívnosť svojej činnosti skutočnými zmenami v rozvoji regiónov. Odporúčame, aby sa v najbližšej budúcnosti venovala pozornosť **využitiu existujúcich a vytvoreniu nových indikátorov** jednak na **meranie naplnenia cieľov a dosahovania výsledkov** definovaných v programe hospodárskeho a sociálneho rozvoja a v programovom rozpočte VÚC, **na hodnotenie regionálnych socio-ekonomických dopadov** dosiahnutých cieľov ekonomických, sociálnych, kultúrnych a environmentálnych, **na hodnotenie dodržiavania princípov dobrého spravovania** na úrovni regionálnej samosprávy ako celku, a tiež **na hodnotenie dodržiavania princípov dobrého spravovania v rámci jednotlivých prvkov systému manažmentu procesov rozvoja regiónu**. Vzhľadom k tomu, že horeuvedené činnosti je pomerne ťažko vyhodnocovať na základe kvantitatívnych ukazovateľov, je potrebné v tejto oblasti **pripraviť a realizovať aj metodiku kvalitatívneho hodnotenia, založenú na odbornom posúdení výstupov a výsledkov**.

K) UČENIE SA POROVNÁVANÍM

Existuje viacero ciest ako napomáhať regionálnej samospráve, aby zlepšila spravovanie v oblasti regionálneho rozvoja. Jednou z nich je zlepšovanie sa učením od druhých alebo poučením sa z vlastných chýb a to na princípe porovnávaní sa navzájom alebo porovnávaním sa so štandardom – obe s cieľom dosiahnuť lepší výkon vo vlastnej organizácii. Takúto metódu nazývame benchmarking (voľne preložené do slovenčiny ako porovnávanie), kedy na základe dopredu stanovených

indikátorov, môžeme hodnotiť efektívnosť a kvalitu spravovania rozvoja regiónu.³⁰ Výskum ukázal, že prakticky všetky regionálne samosprávy majú nejaké časti rozvojových procesov či determinujúcich faktorov, v rámci spravovania rozvoja regiónu, rozpracované a realizované na takej úrovni, že ostatní by sa mohli z nich poučiť alebo ich prevziať.

Karpatský rozvojový inštitút vyvinul a úspešne použil metodiku tzv. Auditu pripravenosti na rozvoj [38], ktorá je postavená na hodnotení spravovania rozvoja regiónu v zmysle rovnice efektívneho rozvoja (vid' Obr. č. 2). Táto metodika spočíva v kvalitatívnom posudzovaní rozvojového plánu, potrebnej kvalifikácie na rozvoj a vhodnosti implementačného mechanizmu PHSR. V jednotlivých oblastiach sa pritom posudzujú predovšetkým nasledujúce skutočnosti:

V oblasti kvality rozvojového plánu:

- konkrétnosť a zrozumiteľnosť priemetu identifikovaných a analyzovaných regionálnych rozvojových výziev do strategicko-programovej časti;
- uskutočniteľnosť a konzistentnosť stanovených cieľov;
- relevantnosť opatrení a aktivít k stanoveným cieľom;
- nadväznosť a koherentnosť s dokumentmi na európskej a národnej úrovni;
- prepojenosť PHSR s územným plánom regiónu;
- priemet rozvojového plánu do programového rozpočtu;

V oblasti potrebnej kvalifikácie:

- úroveň vedomostí volených predstaviteľov VÚC potrebných k prijímaniu rozhodnutí týkajúcich sa rozvoja regiónu;
- úroveň vedomostí a zručností výkonných predstaviteľov VÚC potrebných k vypracovaniu a implementácii PHSR;
- spôsob výberu a úroveň zapojenia externej odbornej expertízy do vypracovania a implementácie PHSR;

V oblasti vhodnosti implementačného mechanizmu PHSR:

- primeranosť organizačnej štruktúry a organizačnému poriadku k ťažiskovej úlohe VÚC v spravovaní rozvoja regiónu;
- stupeň priemetu činností spojených s implementáciou PHSR do pracovných náplní odborov, oddelení a individuálnych pozícií;
- kvalita monitorovacieho a evaluačného plánu PHSR vrátane reprezentatívnosti, dostupnosti, zrozumiteľnosti a spoľahlivosti ukazovateľov;
- aktualizčný mechanizmus PHSR;
- úroveň dokumentovanosti procesov vedúcich k prijatiu rozhodnutí, týkajúcich sa rozvoja regiónu v regionálnom zastupiteľstve;

³⁰ Benchmarking zahŕňa viaceré techniky. Vo všeobecnosti môžeme hovoriť o benchmarkingu štandardov, výsledkovom benchmarkingu alebo procesnom benchmarkingu [17].

Okrem uvedených oblastí je možné kvantitatívne, ale ja kvalitatívne posudzovať, ako doplnujúce informácie:

- množstvo finančných zdrojov alokovaných na rozvojové aktivity (z vlastného rozpočtu, z mimorozpočtových zdrojov, úverov a pod.);
- kompatibilitu /synergiu rozvojových projektov s účasťou VÚC;
- porovnanie úžitkov a nákladov z vlastných či získaných finančných prostriedkov VÚC.

Vzhľadom ku charakteru posudzovaných skutočností odporúčame aplikovať nasledovný proces pre prípravu benchmarkingu v oblasti spravovania rozvoja regiónu:

1. **Etablovať inštitucionálnu nezávislú rešpektovanú odbornú kapacitu pre manažment procesu benchmarkingu;**
2. **Dopracovať horeuvedenú metodiku Auditu pripravenosti na rozvoj pre potreby benchmarkingu, vrátane kritérií pre kvalitatívne ako aj kvantitatívne expertné posudzovanie;**
3. **Identifikovať expertov do posudzovacieho panelu pre benchmarking;**
4. **Získať podporu regionálnych samospráv pre ich zapojenie sa do benchmarkingu;**
5. **Zaistiť organizačné personálne a finančné zdroje pre proces benchmarkingu;**
6. **Nájsť spôsob ako výsledky z benchmarkingu adekvátnym spôsobom, vyhovujúcim regionálnym samosprávam, pravidelne vyhodnocovať a komunikovať;**
7. **Poskytovať VÚC, na základe ich záujmu, odborné poradenstvo v oblastiach a činnostiach, kde chcú dosiahnuť pozitívnu zmenu.**

Treba si uvedomiť, že aj keď benchmarking je vhodnou manažérsku metódou pre meranie a hodnotenie kvality spravovania rozvoja regiónu, uplatnenie benchmarkingu však samé o sebe k zmene kvality nevedie. Zmena však vychádza z informácií poskytnutých zúčastnenej samospráve. **Benchmarking musí byť súčasťou celkovej snahy o zlepšenie.** Volený a výkonný manažment by mal byť pripravený na zmeny vyplývajúce z benchmarkingu a adekvátne k tomu zmeniť štýl a metódy manažmentu rozvoja. Navyše úspešná aplikácia výsledkov benchmarkingového procesu si vyžaduje podporu nielen volených zástupcov a vrcholového manažmentu úradu samosprávneho kraja, ale aj bežných pracovníkov regionálnej samosprávy, pretože zohrávajú v implementácii zmien dôležitú úlohu. Ďalej je dôležité manažovať implementáciu zmien tak, aby boli prínosy zmien identifikovateľné tak pre VÚC, ako aj pre všetky subjekty, ktorým regionálna samospráva slúži.

Regionálny rozvoj je veľmi významný a zložitý proces. Nastavenie **spravovania rozvoja regiónov je multidimenzionálna výzva** a na Slovensku by mala byť jeho kľúčovým a zodpovedným hráčom regionálna samospráva (VÚC). Očakávame, že táto publikácia prispeje, v strednodobej perspektíve, k zvýšeniu kvality spravovania rozvoja regiónov, čo sa odrazí na zvýšení efektivity pri tvorbe a implementácii regionálnej politiky a vyššej úrovni dôvery subjektov v regionálnu samosprávu.

*„Ak obrátíme pohľad k spoločným veciam,
odlišnosti stratia význam a príležitosti dostávajú porozumenie.“*

—
neznámy autor

Ťažko však možno polemizovať s názorom, že aj keď regionálne samosprávy u seba zlepšia kvalitu spravovania rozvoja, a nedôjde k zmene relevantného vonkajšieho rámca na úrovni Slovenska, budú schopné naplňať svoju vyhradenú úlohu v rozvoji územia. Rovnako nemožno zabrániť polemike, či pre rozvoj regiónov sú vôbec potrebné regionálne samosprávy alebo je potrebné len regionálne spravovanie rozvoja. **Možno konštatovať, že chýbajúce systémové riešenia a prístup k „regionálnemu samospravovaniu“ na Slovensku sú veľkou bariérou pre dynamický rozvoj regiónu.** Aj z tohto dôvodu je potrebné venovať dostatok odbornej, ale aj politickej pozornosti kľúčovým otázkam rozvoja regiónov a regionálnym samosprávam.





Good Governance of Regional Development— Challenge for the Slovak Republic

ENGLISH SUMMARY

Carpathian Development Institute, Kosice, Slovakia
2010

© Carpathian Development Institute, Kosice, Slovakia
2010

ISBN 978-80-970368-0-5

GRAPHIC DESIGN

Svetozar Somsak

Publication has been issued within the project Good Governance at the regional level in the area of regional development in Slovakia – GOVERNANCE, SK0024 approved under the call for proposals 0405 EEA and the Norwegian Financial Mechanism.

GOVERNANCE
OD



PROJECT LEAD PARTNER

Carpathian Development Institute, Kosice, Slovakia

PROJECT PARTNERS

The Executive Committee of the Northern Norway, Bodo, Norway

Nitra regional self-government, Slovakia

Presov regional self-government, Slovakia



THIS PROJECT HAS BEEN FINANCED BY THE NORWEGIAN FINANCIAL MECHANISM AND CO-FINANCED BY THE STATE BUDGET OF THE SLOVAK REPUBLIC.

*) Introduction

In 2002, for the first time in the modern Slovak history, eight self-governing regions (RSGs) on the NUTS III level were established. After coming into existence, regional self-government gained from the state powers and responsibilities with priority to take care on all-round development of its territory. Thus, the country gained a new “player” to contribute to the process of fighting deepening regional disparities across the country and promote a search for endogenous regional resources. Inception and acting of this new phenomenon on the public administration “market” in Slovakia has been and still is accompanied by embarrassments from its mission, positioning and functioning. Those who were at the beginning of the idea to create this new administrative level had entrusted it by significant role to fill the room in development of region better than the local or central level. Those who transformed this idea into the contemporary form have not established for regional self-government sufficient enabling environment and have not given it efficient instruments, to fill this role satisfactory.

After the first eight years, when the new government level already should have been integrated into major development players we can observe that the regional government suffers, inter alia, from the following:

- inadequately elaborated, applied and evaluated regional development policies on the NUTS III level;
- insufficient effectiveness and efficiency of existing mechanisms, procedures and methodologies for the process of governance, particularly in the field of regional development;
- lack of cooperation among regional self-governments entities vested with co-responsibility in regional policy and regional development by virtue of law (central government, towns and municipalities) and with other socio-economic partners;
- limited knowledge and skills for managing regional development process on an adequate quality level;

Due to the foregoing, development activities in Slovak regions are on an insufficient level. There is a continuous lack of transparency and low quality of decision-making processes, as well as insufficient EU funding absorption capacity of the self-governing regions. These circumstances further entail low rate of the socio-economic development, primarily in under-developed regions and, at the same time, an increase in regional disparities.

Awareness of the role and competencies of regional self-governments (RSGs) among citizens continues to be very low. It was proved by the low turnout for the RSG elections in November 2005 and November 2009 (18.00% or 23%) and according to a public survey at the beginning of 2008, over 50% of people can imagine life without self-governing regions as the intermediary between central and local government level.

With the accession of Slovakia to the European Union in 2004 regional governments were confronted with significant quality requirements. In the 2007-2013 programming period, involvement of regional self-governments in the process of programming, implementing, monitoring and reviewing of the operational development programs has been, in comparison to the 2004-2006 programming period slightly enlarged. Recognition and extension of RSG powers will, to a major extent, depend on their comprehensive readiness for management of development processes.

Research in the field of governing regional development which has been carried out by the Carpathian Development Institute in Slovakia, from 2007 until 2010, has been financially supported by the Norwegian Financial Mechanism and co-financed by the Slovak state budget. More than 30 experts (representatives of regional self-government, universities, and professional institutions) from Slovakia and Norway actively participated in preparation of this publication.

The publication addresses relatively specific challenge what is interconnection of two, so far frequently separately standing and dealt with topics – regional development and governance. The major goal of this publication, apart from analysis of the current state in governing regional policy in Slovakia – primarily on the level of regional self-government, is to offer theoretical and practical starting points to tackle existing gaps in this area. Although this publication is not a manual for regional self-governments and other regional development players how to precisely set up development processes and elements, the research team succeeded in suggesting the philosophy or framework for, in the near future needed, corrective steps in this area.

The publication is channeled preferably to those, who can most influence necessary changes as are elected and executive representatives of regional self-government. At the same time the publication should contribute to the raising awareness of those who cooperate with RSGs in development issues such as central and local government, professional organizations and other regional development actors. Last but not least the publication can be a source for relevant universities to bridge theoretical knowledge and practical experience in education process. Despite the fact that the publication content is focused on Slovakia, during research appeared that many outputs can be applied also in other, mainly Visegrad four, countries.

1) Theoretical starting points

Concept of governance was created recently in 90-ties and in presence is still a fashionable concept which is broadly used in many different areas of society and science and by different institutions. In the western world, it has been used as political rhetoric to promote a minimal state. In private sector the term (corporate) governance refers to accountability and transparency of corporate management to shareholders. In political theory governance is often presented as a theory of political participation.

In general the term governance describes the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Hereby, public institutions conduct public affairs, manage public resources, and guarantee the realization of human rights. Good governance accomplishes this in a manner essentially free of abuse, favoritism and corruption, and with due regard for the law.

Focusing on regional-level public authorities and in this context we understand governance as performance of power and implementation of policies through tools, mechanisms and institutions regional. Controlling, managing, administering and enabling are included in the concept of governance. For this research mainly four good governance principles have been taken into account:

Participation ensuring wide participation throughout the policy chain from conception to implementation. Improved participation is likely creating not only more trust in decisions taken, policies creation and in the institutions which take decisions and deliver policies, but also brings (as it was many times proven), higher quality of the development process and thus direct impact on citizens' well being.

Transparency or openness is built on the free flow of information from processes and institutions and should be accessible to those who are directly concerned or are interested. It is not only question of information provision but also its timeliness and form to understand and monitor them. **Effectiveness and efficiency** means that processes and institutions produce results that meet needs while making the best use of resources.

In spatial development the assumption prevails that regional development and good governance are interconnected vessels, hence achievement of development goals depends on degree and logic of their interlacing. **Regional development** could be characterized as a process, which does not only result from regional poli-

cies but also from complex processes including exploitation of endogenous social capital, historical and natural resources, as well as innovation and creativity leading to a higher level of the region's competitiveness and after all, it has a positive impact on quality of life. The implications and scope of regional development may vary in accordance with the definition of a region, and how the region and its boundaries are perceived or administratively demarcated. Usually we talk about regional development only in reference to an administrative area which possesses competencies and policy instruments enabling it effectively and efficiently influence and coordinate processes leading to increase of the region's competitiveness. Apart from the national level, territorial units on the level of NUTS II (eventually NUTS III) are within the EU usually recognized as the basic cells for regional policy. **Good governance**, as the key factor of sustainable development, is the guiding principle in demanding adherence to proper administrative processes in handling public resources. Adjective "good" gives the concept a dimension of evaluation, i.e. how the region is governed. It enables us to evaluate how proper the procedures used actually were, what the level of transparency is, what is the quality of decision-making. It covers voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control of clientelism and corruption. **Governing regional development** can be defined as accumulation of social and human capital, in order to increase dynamism and synergy of socio-economic development of the region. It rests in initiation and coordination of activities, and, at the same time, exploitation of public and private regional subjects' potential for effective and efficient development of the region.

2) Analysis of the current state

Analysis of the current state was the first part in the carried out research. Main challenges for regional self-governments in Slovakia were the primary source for the analysis, as they were already mentioned. The aim of the analysis was to identify their principal reasons and subreasons in order to define and apply the most effective approach for their elimination. The analysis was focused on five key areas which play an important role in the process of the regional development governance.

Within a survey of the **legislative, institutional, policy and financial framework** we analyzed the space for functioning of a regional self-government (RSG), as for the subject responsible for regional development on the concerned territory. Position and power of policies in the public sector, its financing and budget, instruments and position in the area of regional development and relations of a RSG to the EU and national regional policy were studied and assessed in details. As one of the basic factors for good governance of the regional development is **quality of development processes** (process of the regional development plan preparation and implementation and a process of evaluation of governing regional development quality). Objective of the survey in this field was to assess quality and applicability of the up to date development plans on the regional level. It was targeted on structure of the documents, level of specificity and explicitness of the strategy and its linkage to the identified region's specific challenges, quality of the implementation and updating mechanisms, relations to development documents on the national and local levels, as well as existence and relevance of indicators for evaluation of development processes and development plans objectives. A properly set up of **RSG organizational environment** is crucial for an effective preparation, implementation and updating of development policies. We focused specifically on a RSG organizational structure (particularly on positioning of departments charged with competencies in coordination and management of regional development), organizational culture and leadership. We assessed to what extent these factors contribute to an effective, efficient, participatory and transparent governance of development processes. Research on **participation of relevant socio-economic partners in the development processes** was done and existence and operability of regional self-government cooperation mechanisms have been reviewed. **Needed competencies** (knowledge, skills and attitudes) of elected and executive representatives of the RSG in the field of regional development governance were identified.

Research findings were based on the *secondary and primary survey*. Outcomes of the surveys have been subject to a thorough *expert appraisal* by specialists deeply involved in this field (both academicians and practitioners). In the so called formal secondary survey we explored only formal, publicly accessible documentation – legal acts, existing documents relevant for national and regional levels, written guidelines, instructions, criteria, minutes, etc. Within the primary survey, forty respondents from two pilot regions (out of eight RSGs in Slovakia) were interviewed in order to complement the results of the formal survey. Respondents came from regional self-governments' internal environment (executive and elected representatives), as well as from the side of socio-economic partners of the regional self-governments (local governments, central government, business associations, agencies and NGOs). Results of the survey have a qualitative character. They refer to the interviewees' individual perceptions of the quality of governance and its implications in the regional development processes.

Main research findings identified during analysis of the current state

The existing *legal environment is not favourable* for regional self-government to act as the key player in regional development on the respective territory. The act on Support of Regional Development does not cover properly coordination of development activities on the side regional self-governments (RSGs) towards towns and cities and thus does not enforce any inter-governmental cooperation on the regional and local level. On the contrary, by some its legal requirements, the act supports the already existing, contra productive model of more than 2800 independent, self-governing subjects – cities and towns. The act is more focused on the stage of programming of development documents but very superficially refers to the stage of the programmes' implementation and assessment of the impacts. Vague legislative description of the role and responsibilities of regional self-governments in regional development leads regional politicians and executive staff to underestimation of their task in initiation, coordination and evaluation of development processes.

Regional self-government operates *insufficient policy* tools to influence integrated development more significantly and many RSGs even do not use the existing tools efficiently. Traditional, legitimate financial tools (tax, fund contribution allowances, etc.) are almost missing at the regional level in Slovakia.

Territorial subdivision and administrative boundaries of self-governing regions is *subject of political compromises* instead of adherence to development principles.

Regional self-governments are financially relatively strong but *only approx. 10–20% of their budgets go directly to development activities*. The rest is consumed by operational expenses.

Quality of development documents is low and majority of decisions made by regional parliaments is more of operational than strategy character.

Decision-making process in the area of regional development is *not sufficiently documented and provable*. Decisions are dragged by political trade-offs and local concerns rather than by objective prioritization.

Development indicators are oriented mostly on measuring *quantitative outputs instead of qualitative outcomes* for evaluation of change.

Organizational charts of regional self-government offices in majority of cases *do not fulfill regional development needs* and thus do not enable the subjects in charge to play their coordinating, initiatory and advisory roles in the development of the region. The concept of *partnership* in regional development is *perceived as more required than needed*. Formalized mechanisms of cooperation are often missing at the regional level.

All three levels of government (central, regional and local) act in the area of development more or less separately. There is practically no relation between regional self-governments and network of development agencies established by the central government in the region.

There is *a lack of regional development competencies* (knowledge, skills and attitudes) and missing awareness of the concept of a balanced regional development among executive as well as elected representatives of the region.

The above mentioned findings indicate that **regional self-government** in Slovakia **is not**, at the time being, as **significant player** in the field of regional development on the concerned territory as it should be.

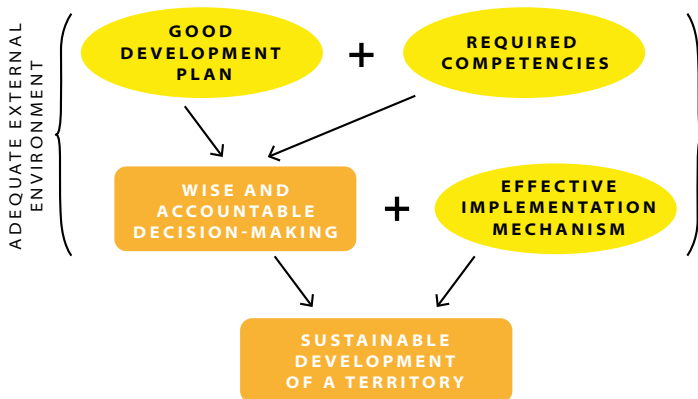
3) Model of good governance

The Good Governance Model in the area of regional development is in fact a description of an optimal state of governance (coordination of various activities and interests of public and private institutions in order to reach the most effective and efficient solution of common regional development issues) by means of the model's individual elements creating an enabling environment for good governance.

The model derives on the current legislative, institutional, financial and policy framework for regional self-governments in Slovakia and aims at proposing an optimization of the processes, activities, structures, human resources profiles and evaluation in such a manner that the principles of good governance in regional development would be met.

Philosophy of the Model for governing regional development is based on the following chart (Figure 1).

Figure 1: Factors of sustainable development



Source: CDI

There are three input factors (good development plan, adequate competencies and an effective mechanism for development plan implementation), which may be

directly affected by the regional government and one cross-sectional factor (legal, policy, financial and institutional framework) which does not depend on regional self-government itself and it is in hands of national or EU administration. All are vital for reaching sequential effects (wise and accountable decision-making and for sustainable development of a given territory).

It is definitely proved by practice that if any of the factors is missing or is of low quality desired effects will not be achieved. Due to these facts, it makes sense to deal with/improve all the development input factors at once and not with a time shift. As the concept is multidimensional and very extensive we focus in our research on processes which are underlying actual operation of the system.

Deriving from the definition of governance a good governance of the regional development can be characterized as a process in which the regional self government is a real and respected leader, coordinator and mediator of the regional development. Shift from the governance towards “good governance” is an assumption for a more dynamic regional development based on synergic exploitation of all available resources (expert, material, financial and informational), existing opportunities and endogenous regional potential.

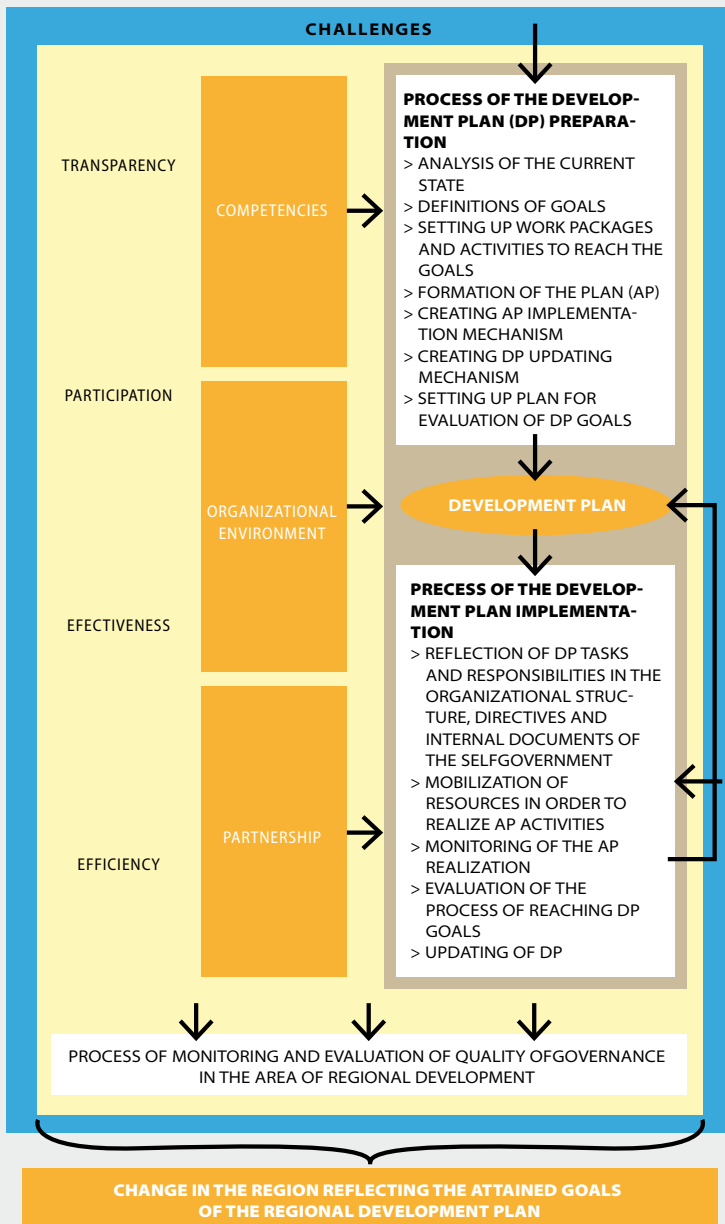
The “Good Governance Model” is based on the following assumptions:

- regional self-government is responsible for development of its territory
- regional self-government is interested in using all instruments for development of the territory
- there is a will within regional self-government to implement changes in favor of a higher effectiveness, efficiency, transparency, participation in the field of governance of the regional development, hence in favor of a common welfare,
- the basic legislative, institutional and financial framework for the regional self-government activities will not substantially change,
- quality of human resources (knowledge, skills, attitudes) in regional self-government (on the executive as well as decision-making level) will improve above the current level,
- common problems are solved better in cooperation and decision-making on the level of networks or partnerships is under certain circumstances more apt for development than decisions made on the principle of higher authority,
- development success is not only argued by mobilized, eventually invested financial resources but achieved results and observing values such as public responsibility, transparency, honesty, effectiveness and efficiency are more important in terms of their impact on the development dynamics,
- regional self-government deals, in the development process, also with issues which are not under its direct control and thus it has to share the responsibility with other subjects of public, private and non governmental sector,

- since regional development is by nature a political process in which various actors interact and pursue their own interests, a democratic decision-making upon in advance set clear criteria and rules is followed,
- increase of trust towards regional self-government results in a faster and more dynamic growth of the region.

Elements of the Good Governance Model can be according to their character divided into groups: **processes** – process of the development plan preparation, process of the development plan implementation, process of monitoring and evaluation of the governance; **determining factors** – competencies (knowledge, skills, attitudes), organizational environment of the regional self-government, partnerships, development plan; **principles** – participation, transparency, effectiveness and efficiency.

Figure 2: Visualization of elements of the regional development good governance model



Source: CDI

The Model of Good Governance in regional development on the regional level is using so called procedural approach. In the Model visualization processes create a system (series of succeeding steps) – the **development process chain**. It refers to the process of preparation and the process of implementation of the development plan. Their functioning is provided by appropriately set managerial (systematic identification/visualization, measurement/evaluation and ongoing improvement) and supporting (standard regional self-government operations) processes.

Development plan of the region is the basic development document on the regional level. The development plan by itself is the output of the process of the development plan preparation and all at once the input of the process of implementation. Dynamic and sustainable regional development can be pursued only on the basis of the good quality development plan. Such a plan is vertically consistent (regional goals are compliant with local or national goals, reflect identified and prioritized problems of the territory, and refer to resourceful and feasible activities); horizontally consistent (economic, social and environmental goals are harmonized.); updated (reflecting coming challenges and being in compliance with legislative, institutional, strategic and financial frameworks); feasible (secured by financial and other resources, interrelated with the territorial plan, and manageable).

Development plan be based on the following principles:

- it is the basic document which has to be considered while profiling all development and development supporting activities;
- its activities are reflected in the budget;
- it is the basic background for creating of sectoral conceptions/ strategies.
- it is a development guiding document for all subjects existing or realizing activities on the given territory which plan to launch activities of the regional character;
- it must be interrelated with territorial plan of the area;
- it is open, publicly accessible document, updated periodically and it reacts to incoming incentives, opportunities or changes of the external environment;
- elected and executive authorities of regional self-government are responsible for implementation, updating and communication of it;
- each activity involves those who “must” be involved and enables involvement of those who are interested to be involved in its preparation and implementation

Process of the development plan (DP) preparation consists of analysis of the current state; setting up the strategic and programmatic part; formation of the action plan; creating an implementation mechanism including updating and setting up the evaluation plan of attaining the DP goals. The process has to be set in such

a manner that all development challenges¹ were not just identified, but also prioritized and their solutions should be effective, in compliance with the principles of relevant to address the respective challenge, but also actively support it.

Assignment of the process of the **development plan (DP) implementation**, as one of fundamental elements of the Good Governance Model, is based on the fact that it tends to be often the weak spot of the management of regional development processes. The DP implementation process often does not relate to the common routine agenda of regional self-government (implied by their direct competencies) and it is not even sufficiently reflected in its tasks and responsibilities.

Process of the development plan implementation must be reflected in tasks and responsibilities within organizational structure, directives and internal documents of regional self-government. In order to realize activities mobilization of human, material and financial resources should be a part of an action plan. Monitoring and evaluation of the development plan, as well as its up-dating are basic preconditions for attaining development goals. Each decision on whichever activity is made according to in advance set and recognized criteria. Rules of the overall process are set and publicly known and entire process is formally documented. Management of the development process is as effective as possible.

A functioning model of good governance assumes a good quality of its **determining factors** (competencies, partnerships, organizational environment).

Competencies for good governance in the area of regional development, hence for the process of preparation and implementation of the regional development plan, sum up a set of knowledge, skills and attitudes of those who take decisions, those who manage development processes and those who participate in these processes on the basis of their professional background. Each group (decisive sphere, managers and experts) needs distinct competencies on the different level. However, it is necessary for successful processes to bring together and synchronize all needed competencies including common understanding of the subject.

Partnership is an alliance of relevant subjects with a common intention to define and reach common goals in development of the region. The genuine partnership is relevant only if it helps to achieve more than without it and it functions only if the partners realize that benefits out of the “common” assume a giving up a part of “mine”. Making partnership, as a key element of the model of good governance, is built on the assumption that common problems can be satisfactory resolved only

1 Development challenges refer to all initiatives, stimuli, proposals, improvements coming up from various sources and their resolutions may lead to elimination of problems, exploitation existing and coming opportunities or meeting needs, and so contribute to development of the region.

together. On the regional level partnerships should include sectoral partnerships (e.g. council of mayors of towns and villages of the region, council of entrepreneurs, council of nonprofit organizations etc.) as well as thematic partnerships (e.g. for the sphere of culture, innovations, environment etc.). Their initiation, formalization and functioning should be provided by regional self-government.

Organizational environment of regional self-government refers to such institutional arrangement (organizational structure of an executive office, job descriptions of office staff, professional relationships in the office and between the office and regional parliament) which would enable and facilitate effective and efficient processes in terms of good governance in regional development. Inevitable assumption of a well functioning organizational structure is motivating leadership on all levels. It can be characterized as an ability of individuals (leaders) to lead and guide endeavor of people with the aim to reach desired development milestones. This is to be achieved by means of instilling strong motivation and devotion of those who participate in the given assignments. It can be fulfilled by a person bearing personal qualities to become a leader. These include mainly courage, personal honesty, intelligence, empathy and ability to communicate effectively. Organizational environment comes along with organizational culture. It refers to a typical behavior/negotiation, thinking and presentation of elected and executive representatives of self governments. It creates a unity of common values, norms, models of behavior in common sustained rituals and unwritten rules. It has an internal (form of social contacts among members of self governments) as well as external (form of negotiation with partners or clients of regional self government) expression. Organizational culture is often a product of activities in the past and at the same time a limiting factor to the present or future activities.

The **key principles of good governance** which are reflected in Good Governance Model are participation, transparency, effectiveness and efficiency.

Participation is based on the premise that public decision-making has public consequences. Supposing that subjects or citizens are to face consequences of these decisions, the requirement to participate in and influence decision-making is legitimate. Participation is not perceived as a purely formal opportunity to be informed or comment on public materials and activities. It is a role of self-government to build favorable conditions for participation, and involve proactively subjects into the processes of preparation and implementation of decisions as well as consider their ideas and incorporate them into public documents.

Transparency can be characterized as a lack of hidden agenda and conditions, accompanied by the availability of full information required for collaboration, cooperation, and collective decision-making in development issues.

Effectiveness evaluates inputs (time, number of people, finances, qualification etc.) vs. achieved outputs. It evaluates whether with the same inputs we could achieve better and of higher quality outputs, or with lower inputs we could achieve the same outputs.

Efficiency is evaluation of the degree of the strategy goals attainment, planned or unplanned benefits and positive or negative impacts of the strategy realization.

Identification and elaboration of indicators for observation of **governance quality in management of regional development** is a difficult and complex process. There are two approaches to follow. First one is based on evaluation of final impacts of good governance on the region and its citizens (quality of life). Despite there is proved positive causality between quality of governance and dynamism of development it is very difficult to determine proportional contribution of good governance to the indicators such as GDP, income per capita, unemployment etc. On the other hand those indicators are unambiguous and relatively easy measurable. The second approach – direct evaluation of governance quality assumes detail knowledge and description of development processes and their determining factors in regional self-government. Then a comparison with the optimized model of governance in the area of regional development with the real performance can provide us the picture how functioning of regional self-government supports quality of decisions and their implementation in development processes.

It stands to sense that both approaches should be applied to examine as short-term as long-term effects of improved governance in the area of regional development. Not only quantitative but also qualitative indicators should be pursued.

4) Conclusions and recommendations

Introduction of the Good Governance Model will bring in the development processes an increase of transparency (what is happening, why is it happening, what are the tasks and responsibilities etc.), effective participation (active mobilization of all who have to be or should be involved in the particular phase of the process), and also higher effectiveness and efficiency of the development processes. It should result in strengthening public trust in regional self-governments, in more effective use of public resources, in limiting space for clientelism, in increased acceptability of decisions in the field of regional policy and, in medium and long term perspective, in increase in socio-economic level of the region.

Following recommendations suggest answer, or more precisely set of partial answers, on the question "What should be changed in order the regional self-governments in Slovakia become really key actors in governing regional development?"

- Strengthen and specify position, tools and mechanisms of regional self-government in design and implementation of the regional policy. This should be done mainly through amending of the Law on regional self-governments.
- Evaluate effectiveness of the existing Law on the support of the regional development and based on results revised it.
- Optimize spatial-administrative conditions for regional development, including amalgamation on the local level
- Set up clear direction of Slovakia in terms of regional development policy
- Increase financial power and authority of regional governments in the area of regional development
- Establish one integrative planning process leading to feasible and manageable regional development document consisted of the Programme of economic-social development and the Territorial plan
- Prepare and introduce the tailor-made programme of building awareness and capacity of those who are involved in preparation and implementation of the regional development plan
- Focus development strategy within the administrative region on natural sub-regions
- Adapt the organizational environment of regional self-governments in order to fit more their development mission and tasks
- Enhance linkages between development activities of regional and local public authorities

- Evaluate process of governing regional development based not only on the quantitative (measuring outputs) but also qualitative criteria (measuring change)
- Put into practice benchmarking of regional self-governments' performance in the field of governance of regional development on their territory

This research represents the first attempt of a comprehensive view on governance of the Slovak self-governing regions with respect to the regional development. Results of the analysis were communicated and compared with situation in countries with similar historical as well as current legal, institutional and policy frameworks such as the Czech Republic, Hungary and Poland. It is astonishing how many parallels among the four countries did we find. They do not concern only factual findings but also personal perceptions of the situation. This knowledge justifies our belief that the outlined model will be applicable not only to Slovakia but also to other countries with corresponding approximation.

The concept of good governance in the area of sustainable regional development is rather new in this part of Europe. A legitimate question is: How are we going to promote this concept among those who are supposed to implement it? We are fully aware that any process of change requires firstly, a change of thinking followed by the desired carry-over effect – a change of acting. That is why the whole process was accompanied by an explanatory campaign including a series of workshops, seminars and conferences as well as an active participation of RSGs' representatives in research working groups. Despite of all described effort, we are aware that successful operation of the model is conditioned (besides the above mentioned issues) by other factors such as a proper set up of the legal and financial frameworks, distinctive leadership, a tuned up organizational culture of the self-governing region's authority, continuing capacity building of the appointed and elected representatives, as well as functional partnerships.

Another relevant question is "What will follow once the governance processes are improved?" Despite all conflicts and dilemmas questioning the concept of good governance we are convinced, referring also to extensive econometric studies, that there is a strong correlation between long-term economic performance and good governance. In other words, the quality of governance fundamentally determines developmental outcomes in the long run. Obviously, there are also other determinants of sustainable growth involved so to define long-term governance indicators demonstrating positive impact on socio-economic development might be impugnable.

The research of the Carpathian Development Institute will continue with the goal to assist regional governments in Slovakia in defining their role of a sustainable development coordinating entity on the regional level also in the future. At the same

time results of the research will be disseminated among other countries where applicable.

We know that a perfect governance model in this particular field is difficult to achieve in its totality. Very few countries and regions have come close enough to construct a model of the desired quality. However, to ensure sustainable development, attempts must be made and actions must be taken in order to make models work.

„To rule is easy, to govern difficult.“

J. W. von Goethe

Oponentské posudky

OBČANIA SLOVENSKA mali v roku 2009 možnosť po tretí raz voliť svojich zástupcov do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Bohužiaľ toto svoje právo opäť využila iba pätina oprávnených voličov. Mnohí si kladú otázku prečo. Odpovede profesionálov, ale aj občanov sú rôzne, od vážnych až po humorné. V každom prípade sú minimálne tri, ktoré, podľa mňa, ovplyvňujú záujem voličov o tieto voľby.

Tou prvou sú hranice územia vyšších územných celkov. Ak sa občania nestotožnia s územím, ktoré majú spravovať, v rámci ktorého dávajú mandát svojim poslancov je zle. A práve nezmyselné územné členenie Slovenska, ktoré môže vyhovovať najvyšš štátnym úradníkom, ale nie občanom, je toho príkladom.

Tou druhou je rozsah právomocí a zodpovednosti regionálnej samosprávy. Treba priznať, že vyššie územné celky nemajú v súčasnosti toľko nástrojov ako obce a štátna správa, pomocou ktorých by mohli riešiť, či už priamo alebo nepriamo, problémy občanov. Princípy decentralizácie, princípy efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti, definované v pôvodnej vládnej koncepcii decentralizácie (r. 2000), neboli do dnes naplnené. Týka sa to najmä rozsahu právomocí, možnosti riadenia a rozhodovania v rámci regionálneho rozvoja, vytvárania podmienok pre usídľovanie podnikateľských subjektov, vytvárania komplexných podmienok pre rozvoj územia, pre rast zamestnanosti a samozrejme adekvátne nastaveného systému financovania vyšších územných celkov a mechanizmu finančného vyrovnávania medzi -, ale aj vnútro regionálnych sociálno-ekonomických rozdielov.

Tretou je spôsob komunikácie s občanmi. Bolo to možné „ospravedlniť“ počas prvého obdobia ich existencie, keď preberali úlohy, ale je najvyšší čas aby sa orgány vyšších územných celkov sami snažili zlepšiť svoj imidž, či už v rámci komunikácie s občanmi a obcami, ale aj v kvalite správy.

Publikácia, ktorú držíte v rukách: „adresuje pomerne špecifickú výzvu a to prepojenie dvoch, doteraz oddelene stojacich a riešených tém, regionálneho rozvoja a spravovania. Svojou témou a spôsobom spracovania je ojedinelá svojho druhu v podmienkach Slovenska, ale aj v okolitých krajinách.“ Bude sprístupnená laickej aj odbornej verejnosti prakticky v čase nástupu novej centrálnej vlády, v prvom polroku „vlády“ novo zvolených orgánov samosprávy vyšších územných celkov a niekoľko mesiacov pred komunálnymi voľbami. Myslím si, že autori odhadli vhodný

čas pre vydanie publikácie a predvolebné zámery relevantných politických subjektov sú dôkazom aktuálnosti témy.

„Dobré spravovanie rozvoja regiónov – výzva pre Slovensko“, je výzvou pre všetkých. Určite si v nej nájdete svoje odborníci z viacerých profesií, pedagógovia, študenti, ale aj zástupcovia občanov zvolených do miestnych, regionálnych, ale najmä centrálnych orgánov. Môže slúžiť ako jeden z podkladov pre formovanie nového postavenia regionálnej samosprávy, pre jej finančné, ale aj rozhodovacie a riadiace posilnenie. Môže slúžiť predstaviteľom regionálnej a miestnej samosprávy pri presadzovaní naplnenia princípu subsidiarity, spravodlivého financovania.

Volebné tézy politických subjektov, ktoré mali možnosť vytvoriť vládu sa týkajú aj posilňovania vlastných príjmov územnej samosprávy, vyššieho vplyvu na eurofondy, najmä na regionálny operačný program a program rozvoja vidieka. Viaceré strany uvažujú s kompetenčným posilnením samosprávy vyššieho územného celku. Ostáva veriť, že tí, ktorí budú zodpovední za naplnenie uvedených tém využijú túto ojedinelú publikáciu nielen pri príprave strategických dokumentov, ale, že sa jej myšlienky prejavia aj v príslušných zákonoch.

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.

splnomocnenec vlády SR

pre decentralizáciu verejnej správy v rokoch 1999 – 2006

EXPERTNÁ PUBLIKÁCIA výskumného projektu splnila základný cieľ, ktorý sa dala a to pomôcť samospráve lepšie identifikovať jej rolu, posilniť jej postavenie v oblasti rozvoja regiónu, kde kľúčovou otázkou je nájsť odpovede na otázku, čo a s akým spôsobom je potrebné to zmeniť a tiež ako motivovať tých „kľúčových rozhodovateľov“ ktorý by k zmene mali výrazným spôsobom prispieť. V expertnej práci je riešiteľmi veľmi dobre uchopené prepojenie dvoch doteraz samostatne stojacích tém regionálneho rozvoja a dobrého spravovania regiónov

Expertná publikácia vo svojej štruktúre akceptuje metodický postup pre spravovanie expertnej práce. Prejavuje sa to v jej dobrej logickej štruktúre. Expertná publikácia vo svojej prvej kapitole definuje teoretické východiska, pojmový aparát k téme regionálneho rozvoja, regionálneho manažmentu a dobre spravovania regiónu. V druhej kapitole autori detailne a zrozumiteľne rozpracovali model dobrého spravovania regiónu vhodne ho doplnili organogramami, podloženými názornými príkladmi z dobrej praxe samosprávnych krajov, s cieľom lepšie ho priblížiť užívateľom, tak aby sa dali použiť v samosprávnej riadiacej praxe. Teoretická časť expertnej publikácie je v proporcii s praktickou - analytickou časťou práce. Výsledky analýzy a modelového prístupu dobre spravovaného regiónu v zhode a logicky vyúsťujú do záverov a odporúčení obsiahnutých v štvrtej kapitole.

Obsah expertnej publikácie výskumného projektu je v súlade so zadanou témou expertnej práce, ktorú autorský odborníkov kolektív riešil a je na veľmi dobrej odbornej úrovni. V úvodnej kapitole sa venuje používanej základnej terminológii regionálneho rozvoja a vládnutia a dobrého spravovania a regionálneho manažmentu. V druhej kapitole sú analyzované v logickej postupnosti kľúčové externé právne a inštitucionálne faktory (európske a národné) ovplyvňujúce regionálny rozvoj, následne sú predstavené vnútorne a interné procesy manažmentu regionálneho rozvoja na úrovni regionálnych samospráv s dôrazom na reťazec manažmentu rozvoja, ktorý je rozfázovaný do siedmych krokov. Špecifický sa autorský tím v tejto kapitole venoval zásadám zostavenia kvalitného programu hospodárskeho sociálneho rozvoja kraja a potrebe zavedenia mechanizmu indikátorov hodnotenia dosahovania definovania cieľov, vrátane mechanizmu jeho aktualizácie. V závere tejto kapitoly je venovaný problematike organizačného prostredia a organizačnej štruktúre regionálnej samosprávy, ktorá je kľúčovou pre efektívny manažment rozvojových procesov na úrovni regiónu. Autori sa dotkli mechanizmov spolupráce pomocou partnerstiev a otázkam potrebných kompetencií, ktoré odborný aparát musí mať pre zvládnutie úloh komplexného integrovaného rozvoja a tvorbu rozvojových scenárov. V závere tejto nosnej kapitoly správne sa zdôrazňuje potreba systémového prístupu na celej vertikálnej ose, štát, región, lokálna samospráva, najmä v oblasti zaistenia súladu rozvojových politik pri ich uplatňovaní. Obdobný prístup uchopenia problému, správne autori volajú aj pri horizontálnej koordinácii a spolupráci na úrovni regiónu, za účelom dosiahnutia synergie medzi aktérmi na úrovni cieľov, tak pri zvyšovaní účinnosti ich dosahovania. V kapitole Model dobrého

spravovania v oblasti rozvoja expertný tím s dostatočnou podrobnosťou rozpracoval elementy dobrého spravovania. Špecificky sa venoval jednotlivým typom procesov riadiacim/ manažérskym, kľúčovým-rozvojovým a podporným procesom ktoré zaisťujú integritu fungovania organizácie v modely dobrého spravovania regionálneho rozvoja. Experti správne zdôrazňujú potrebu venovať sa problematike indikátorov a ich hodnotenia. Následne sa venovali detailnému popisu manažmentu procesu, vypracovania programu hospodárskej a sociálnej rozvoja v analytickej, strategickej programovej a implementačnej časti, vrátane kritérií dôležitosti a naliehavosti i návrhu mechanizmu prioritizácie. V ďalšej časti sa venovali podrobne problematike organizačnej kultúry v regionálnych samosprávach, jednotlivým formám organizačných kultúr, akou je kultúra orientovaná na moc, kultúra orientovaná na dosahovanie výsledkov, funkčná, hybridná maticová, projektová a ich alternatívam a posudzujú ich vhodnosť a použiteľnosť pre efektívne spravovanie regiónov. Zvláštnu pozornosť venovali problematike líderstva a manažmentu ako aj potrebným kompetenciám nutným pre kvalitné spravovanie regiónu. V podrobne štruktúrovanej podobe sú rozobraté mechanizmy a typy spolupráce ktoré môžu byť dobre použité v reálnej praxi. V záverečnej časti autori venovali náležitú pozornosť venované problematike rozpracovania hodnotenia kvality spravovania v oblasti regiónov pomocou sústavy indikátorov vrátane uvedenia príkladov zavedenia metriky hodnotenia spravovania regiónov. Posledná kapitola je venovaná záverom zlepšenia spravovania rozvoja regiónov v oblasti inštitucionálnej, právnej, finančnej, metodologickej vrátane návrhov na zavedenie potrebných zmien v organizačnom prostredí VUC.

Riešená problematika regionálneho rozvoja a dobrého spravovania je výsostne aktuálna. Na európskej národnej ale najmä na regionálnej úrovni sa analyzujú medziregionálne, ale aj vnútroregionálne disparity, a hľadajú sa stratégie a cesty ako transparentne, participatívne, efektívne a účinne prispieť k ich vyrovnaniu. Autori expertnej publikácie správne poukazujú na silnú koreláciu medzi dobrým spravovaním a rozvojom, ako aj koreláciu medzi kvalitou spravovania a dôverou spravovania k fungovaniu daného systému. Tento silne preukázaný vzťah by mal hybnou silou pre inštitúcie na národnej úrovni a na regionálnej úrovni, viesť a motivovať ich k systematickému zlepšovaniu regionálneho manažmentu, spravovaniu regiónu, k vytváraniu kvalitného prostredia. K tomu je však potrebné realizovať úpravy nielen legislatívy v zákone o podpore regionálneho rozvoja, ale aj nastaviť adekvátne, reálne a aplikovateľné nástroje regionálnej politiky na národnej i regionálnej úrovni, vrátane rozsiahlejšieho delegovania kompetencií z národnej na regionálnu úroveň. To by malo byť spojené aj s dolimitovaním finančných prostriedkov na realizáciu rozvojových aktivít a projektov v súlade s rozvojovými zámermi regiónu tak ako sú navrhnuté v záveroch a odporúčaniach pre zlepšovanie spravovania regiónov.

Expertná publikácia je konkrétnym prínosom pre teóriu najmä prax z hľadiska kvalitne vypracovaného výkladu súvisiacich pojmov a použitých postupov procesu

vytvorenia rozvojového plánu, jeho implementácie ako aj v podmienkach samosprávy kde precízne vymenúva determinujúce faktory zamerané na organizačné prostredie samosprávy, potrebných kompetencií pre dobré spravovanie. Za inovatívny prínos do regionálneho manažmentu považujem dobré a zrozumiteľné ozrejmienie potreby zavedenia hodnotenia spravovania zo širšej perspektívy a v rámci rozvojových procesov. Pre prax je prínosom ľahkosť a zrozumiteľnosť ako sa autori zhostili v tejto nesporne odborne náročnej témy. Táto expertné publikácia má dobré predpoklady sa stať manuálom regionálnej samosprávy a určite pomôže moderným vrcholovým a regionálnym politikom lepšie pochopiť a uchopiť problematiku dobre spravovanej spoločnosti, odborníkom a regionálnym manažérom získať nové zručnosti a kompetencie pri vypracovaní PHSR.

Ing. Peter Ťapák,

vedúci odboru regionálneho rozvoja a plánovania
Úradu Košického samosprávneho kraja

„Radu človek dať môže, ale už nie múdrosť a silu ju počúvať.“

—
F. de la Rochefoucauld

Zoznam použitých zdrojov

- [1] A Decade of measuring the quality of governance, worldwide governance indicators, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006.
- [2] Bache, J., Flinders, M.: Multilevel governance. Oxford University Press, 2004.
- [3] Barca, F.: An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.
- [4] Bašovský, O., Lauko, V.: Úvod do regionálnej geografie. SPN, Bratislava, 1990.
- [5] Bauer, R., Steiner, A., Zaborska, Z., Schvalb, M., Good governance on the regional level in the area of regional development in Slovakia, 2nd Central European Conference in Regional Science – CERS, Novy Smokovec, 2007.
- [6] Billsberry, J.: Efektívny manažér. Open University, 1996.
- [7] Dlhodobá vízia rozvoja Slovenskej spoločnosti. Ekonomický ústav SAV, 2008.
- [8] Doornbos, M.: „Good governance“: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? In: Public Governance, edited by Bevir, M. SAGE Publications, 2007.
- [9] European Governance – a White Paper. European Commission, 2001.
- [10] Fischer, F.: Manažér ako vizionár a stratég. ICMA a LSGAC, Bratislava, 1999.
- [11] Fischer, F.: Manažér a organizačná kultúra. ICMA a LSGAC, Bratislava, 1999.
- [12] Gajdoš, P., Pašiak, J.: Regionálny rozvoj Slovenska z pohľadu priestorovej sociológie. Sociologický ústav SAV, NK UNESCO MOST, Bratislava, 2006.
- [13] Graham, J., Amos, B., Plumptre, T.: Principles for Good Governance in the 21st Century, Policy Brief No.15, Institute on Governance, Ottawa, 2003.
- [14] Grasseová, M. a kol.: Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru. Brno: Computer Press, 2008.
- [15] Growing Regions, Growing Europe. Fifth progress report on economic and social cohesion. European Commission, 2008.
- [16] Hickman, C. R.: Manažéri a lídri, Open Windows, Bratislava, 1995.
- [17] Hooghe, L., Marks, G.: Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003.
- [18] Hudec, O., Urbančíková, N., Džupka, P., Šebová, M., Klimovský, D., Suhányi, L., Želinský, T.: Podoby regionálneho a miestneho rozvoja. Ekonomická fakulta, TU Košice, 2009.
- [19] Ira, V., Pašiak, J., Falčan, L., Gajdoš, P.: Podoby regionálnych odlišností na Slovensku. Príklady vybraných okresov. Sociologický ústav SAV, Bratislava, 2005.

- [20] Kaufmann, D., Kraay, A.: Governance Redux: The Empirical Challenge, Global Competitiveness Report. World Economic Forum, Geneva, 2003.
- [21] Kaufmann, D.: Transparency, Incentives and Prevention for Corruption Control and Good Governance, Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience. The World Bank, 2002.
- [22] Knežová, J.: Aplikácia procesného prístupu v riadení verejnej správy – očakávania a obmedzenia. In: Identifikácia stavu a potreby zavádzania manažmentu znalostí vo verejnej správe Slovenskej republiky v kontexte spoločných cieľov a výziev Európskej únie, recenzovaný zborník vedeckých príspevkov účastníkov vedeckej konferencie konanej dňa 27. novembra 2008 v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009.
- [23] Kultúra a kvalita (preložené z anglického originálu ako študijný manuál). City University, Bratislava, 1996.
- [24] Liberko, I., Šutaj-Eštok, A., Mihok, J.: Vybrané kapitoly z manažmentu. TU Košice, 2005.
- [25] McCawley, P.: Governance in Indonesia: some comments. Discussion paper, Asian Development Bank Institute, Tokyo, 2005.
- [26] Melichard, D. – Závadský, J.: Procesný manažment v praxi manažéra. Trnava: Synergia SP, 1. vydanie, 2004.
- [27] Michaeli, E., Matlovič, R., Ištók, R., Klamár, R., Hofierka, J., Mintálová, K., Mitříková, J.: Regionálny rozvoj pre geografov. Prešovská univerzita v Prešove, 2010.
- [28] Národný program reforiem na roky 2008-2010. Vláda SR, 2008.
- [29] Nezli, R.: Úloha BPM v prostredí verejnej správy. eFocus 4/2007. Dostupné on line: http://www.manager.sk/files/1055/21_24.pdf
- [30] Nižňanský, V.: Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nedokončeného príbehu (1995 – 2005). Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, Bratislava, 2005.
- [31] Ocampo, R. B.: Models of Public Administration Reform: „New Public Management (NPM)“ Dostupné on line: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/Eropa/UNPAN001431.pdf>
- [32] Pugh, D. S. a Hickson, D.J.: Napísali o organizáciách. City University, Bratislava, 1992.
- [33] Rastúce regióny, rastúca Európa. Štvrtá správa o hospodárskej a sociálnej kohézii. Európska Komisia, 2007.
- [34] Rhodes, R.A.W.: The new Governance: Governing without Government. Political Studies 44 (3). 1996
- [35] Ručinská, S. – Mitaľová, J.: Manažérske prístupy vo verejnej správe. In: „Manažment 2006 teória, prax, trendy“, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Prešov: FM PU Fakulta manažmentu, Prešovská univerzita v Prešove, 2006.
- [36] Řepa, V.: Podnikové procesy. Procesní řízení a modelování. Praha: Grada publishing, 2006.

- [37] Staroňová, K., Sičáková-Beblavá, E.: Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania. Ústav verejnej politiky FSEV UK, Bratislav, 2006.
- [38] Steiner, A. et al: Assessment of Cities Preparedness for Development – Development Audit. In: Conference Proceedings, 2nd Central European Conference in Regional Science – CERS, 2007.
- [39] Steiner, A., Kozlayova, A., Bauer, R.: Good governance and regional development: challenges not only for the Slovak republic. In: Sustainable Development and Planning IV. 4th International Conference on Sustainable Development and Planning, 2009.
- [40] Steiner, A., Kozlayova, A., Lepenova, E., Schvalb, M.: Model of good governance in the field of regional development. In: Thematic Conference Proceedings. Regional Development. Spatial Planning and Strategic Governance, IAUS, Belgrade, 2009.
- [41] Šteiner, A., Bauer, R., Záborská, Z., Kozlayová, A., Schvalb, M.: Prečo nie je v súčasnosti regionálna samospráva na Slovensku kľúčovým hráčom v regionálnom rozvoji?, In: <http://www.euractiv.sk/regionalny-rozvoj/analyza/preco-nie-je-v-sucasnosti-regionalna-samosprava-na-slovensku-klucovym-hracom-v-regionalnom-rozvoji-011714>, 2008.
- [42] Toikka, A.: Governance as collective decision-making, Paper prepared for the Conference held at University of Helsinki under the Research project Helsinki University Environmental Research Center HERC, 2005.
- [43] Vlček, P.: Some aspects of process analysis in public administration. Dostupné online: <http://casopisy.euke.sk/mtp/clanky/2-2006/vlcek.pdf>
- [44] Wokoun, R., Malinovský, J. a kol.: Regionální rozvoj (Východiská regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování). Linde Praha, a. s., 2008.
- [45] Zákon NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch
- [46] Zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja

O autoroch

RNDr. Rudolf Bauer

Má za sebou 20 rokov pôsobenia vo verejnom sektore. Vďaka skúsenostiam z vrcholových pozícií v miestnej a regionálnej samospráve a takisto z vrcholových funkcií na národnej a európskej úrovni nadobudol unikátne manažérske zručnosti a nadhľad. Pôsobením v Slovenskom parlamente získal bohaté skúsenosti z legislatívnej činnosti. Má tiež skúsenosti z účasti na medzinárodných a regionálnych rozvojových projektoch a z tvorby plánovacích rozvojových dokumentov. Posledné roky sa venuje výskumným analytickým prácam v oblasti regionálneho rozvoja, kvality spravovania a v oblasti financovania rozvoja. Počas celého pôsobenia vo verejnom sektore aktívne participuje na rôznych konferenciách a poskytuje školenia a vzdelávanie najmä pre predstaviteľov miestnej a regionálnej samosprávy. Je autorom a spoluautorom prezentácií, článkov, publikácií v oblasti verejných financií a regionálneho rozvoja.

PhDr. Jana Knežová

Od roku 2004, kedy ukončila štúdium na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, pôsobí na nej ako odborná asistentka. Zároveň pokračuje v externom doktorandskom štúdiu na Fakulte manažmentu PU v Prešove. V rámci svojej pedagogickej činnosti na fakulte nadobudla hlavnú profiláciu a profesijné zručnosti v témach týkajúcich sa verejných financií a verejného manažmentu s dôrazom na oblasť územnej samosprávy, čomu zodpovedá aj jej publikačná činnosť. Je autorkou a spoluautorkou viacerých odborných článkov a vzdelávacích materiálov, zúčastňuje sa vedeckých konferencií doma i v zahraničí. V rámci participácie na rôznych národných i medzinárodných projektoch a grantoch (VEGA, Leonardo da Vinci, ESF, Erasmus a pod.) získala skúsenosti v oblasti projektového manažmentu a tútorovania e-learningových kurzov a absolvovala niekoľko zahraničných študijných pobytov (Universität Bayreuth, Nemecko, Panteion University, Atény, firma Falch Landeck, Rakúsko a pod.) Kompetencie v oblasti lektorskej činnosti si rozvíja prostredníctvom vzdelávacích aktivít v rámci spolupráce s rôznymi organizáciami verejného i tretieho sektora (Inštitút verejnej správy, OZ Capacitas, Regionálne vzdelávanie centrál samosprávy v SR, ASTRA, n. o. a pod.).

Ing. Alena Kozlayová

Po absolvovaní gymnázia v Prešove ukončila s vyznamenaním štúdium na Ekonomickej fakulte Technickej univerzity v Košiciach v odbore Financie, bankovníctvo a investovanie. Od júla 2006 pôsobí v Karpatskom rozvojovom inštitúte Košice. Svoje teoretické a praktické vedomosti z oblasti financií uplatňuje v súvislosti s regionálnym rozvojom a to predovšetkým pri príprave rozvojových plánov pre regióny a mestá a pri projektovom manažmente rozvojových projektov. Je spoluautorom vzdelávacích materiálov pre regionálnu a miestnu samosprávu, pre manažment škôl v oblasti finančného plánovania a podnikania, ako aj rozvojového auditu. Je tiež spoluautorom viacerých článkov a prezentácií, týkajúcich sa dobrého spravovania v oblasti regionálneho rozvoja, rozvojových scenárov pre stredné odborné školstvo, ako aj rozvojových plánov na regionálnej a miestnej úrovni.

RNDr. Andrej Šteiner, PhD.

Má rozsiahle dlhoročné skúsenosti v oblasti tvorby rozvojových stratégií, koncepcií a politík, ako aj vo sfére prípravy a manažmentu programov a projektov na medzinárodnej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni. V rámci svojej profesionálnej kariéry v oblasti udržateľného rozvoja území pracoval, okrem iného, ako programový riaditeľ Amerických mierových zborov na Slovensku, hlavný konzultant pre environmentálne spravovanie v rámci Rozvojového programu Organizácie spojených národov – UNDP (27 krajín Európy a bývalého Sovietskeho zväzu), riaditeľ Agentúry na podporu regionálneho rozvoja pri Košickom samosprávnom kraji a v súčasnosti zastáva pozíciu riaditeľa a odborného lídra Karpatského rozvojového inštitútu v Košiciach. Ako konzultant a poradca pre integrovaný rozvoj pôsobil v Turkmenistane, Chorvátsku a Srbsku. Má hlboké znalosti a skúsenosti pri vedení multi-profesionálnych odborných tímov, pri kreovaní medzisektorových partnerstiev a tiež v tvorbe inovatívnych modelov v rozvojových procesoch. Dlhodobu sa venuje príprave a doručovaniu vzdelávania v oblasti programovania, plánovania, projektovania a manažmentu projektov, a to tak na Slovensku ako aj v zahraničí. Je autorom či spoluautorom desiatok odborných publikácií a tréningových manuálov a to tak pre verejnú správu, podnikateľov, medzinárodné inštitúcie neziskové organizácie a študentov.

Ing. Zuzana Záborská

Je skúsenou odborníčkou (viac ako 20 rokov) v oblasti samosprávy – rozvoji obcí, miest, mikroregiónov a regiónov Slovenska (NUTS V – NUTS II), najmä na Východnom Slovensku. V tejto oblasti sa venovala a venuje hlavne príprave, tvorbe rozvojových dokumentov a je autorkou a spoluautorkou mnohých programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja miest, obcí, mikroregiónov, regiónov, územných plánov miest a obcí, sektorových rozvojových stratégií, koncepcií, analýz, štúdií. Je projektovou manažérkou so skúsenosťami v príprave a realizácii investičných i neinvestičných projektov z rôznych finančných zdrojov, najmä zo zdrojov EÚ a to na všetkých úrovniach samosprávy, ako aj pre neziskový sektor. Aktívne sa venuje

príprave kapacít a vzdelávaní ľudských zdrojov pre rozvoj. Je dlhoročnou skúsenou trénerkou a konzultantkou zavádzania a manažmentu zmeny, strategického plánovania a projektového manažmentu (aktívne od roku 1998). Má výborné trénerské a facilitačné zručnosti a je spoluautorkou viacerých tréningových manuálov a materiálov. Má bohaté praktické skúsenosti so zostavovaním a vedením širokospektrálnych tímov pri príprave a v realizácii programov/plánov a projektov, ako aj v sieťovaní a budovaní partnerstiev.

Dobré spravovanie rozvoja regiónov – výzva pre Slovensko

Zostavili: RNDr. Andrej Šteiner, Ing. Alena Kozlayová

Hlavní autori: RNDr. Rudolf Bauer, PhDr. Jana Knežová, Ing. Alena Kozlayová, RNDr. Andrej Šteiner, CSc., Ing. Zuzana Záborská

Náklad: 200 ks

Vydavateľ: Karpatský rozvojový inštitút,

Letná 27, 040 01 Košice

tel.: 055 799 49 20-21, *tel./fax:* 055 799 49 22

e-mail: kri@kri.sk

web: www.kri.sk

Vydanie: prvé

Formát: 16 cm x 23,5 cm

Počet strán: 166

Grafické spracovanie: Mgr. Svetozár Šomšák

ISBN 978-80-970368-0-5

Publikácia, ktorú držíte v rukách: „adresuje pomerne špecifickú výzvu a to prepojenie dvoch, doteraz oddelene stojacich a riešených tém, regionálneho rozvoja a spravovania. Svojou témou a spôsobom spracovania je ojedinelá svojho druhu v podmienkach Slovenska, ale aj v okolitých krajinách.“ Bude sprístupnená laickej aj odbornej verejnosti prakticky v čase nástupu novej centrálnej vlády, v prvom polroku „vlády“ novo zvolených orgánov samosprávy vyšších územných celkov a niekoľko mesiacov pred komunálnymi voľbami. Myslím si, že autori odhadli vhodný čas pre vydanie publikácie a predvolebné zámery relevantných politických subjektov sú dôkazom aktuálnosti témy. Viktor Nižňanský

Expertná publikácia je konkrétnym prínosom pre teóriu a pre prax. Za inovatívny prínos do regionálneho manažmentu považujem dobré a zrozumiteľné ozrejmienie potreby zavedenia hodnotenia spravovania zo širšej perspektívy v rámci rozvojových procesov. Pre prax je prínosom ľahkosť a zrozumiteľnosť akou sa autori zhostili tejto nesporne odborne náročnej témy. Táto publikácia má dobré predpoklady sa stať manuálom regionálnej samosprávy a určite pomôže moderným vrcholovým a regionálnym politikom lepšie pochopiť a uchopiť problematiku dobre spravovanej spoločnosti a odborníkom a regionálnym manažérom získať nové vedomosti a zručnosti pri spravovaní rozvoja regiónu. Peter Ťapák



Karpatský rozvojový inštitút
Letná 27, 040 01 Košice, tel.: 055 799 49 20-21,
tel./fax: 055 799 49 22, e-mail: kri@kri.sk, web: www.kri.sk

© Karpatský rozvojový inštitút, Košice
2010

ISBN 978-80-970368-0-5