

Mikroregióny ako podklad ku komunálnej reforme v SR

Vladimír SLAVÍK, Vladimír BAČÍK

Abstract: *Municipal reform is a part of public administration reform. This period of reforms took place after 10 years of public administration reforms. Its aim is the process of municipalization, i.e. establishing the network of local self-governing units that are supposed to replace existing network of communes unable to maintain this agenda. Merged municipal authorities perform these competences partly. The aim of this paper is to summarize information about local self-governing level concepts, and to present key results of micro-region analysis, which is the first option of geographical units, possibly to be the basis for municipality network establishing.*

Key words: *microregion, community, municipality, municipal reform*

Úvod

Komunálna reforma je súčasťou reformy verejnej správy. Je to etapa, ktorá začala v SR po vyše 10 rokoch reformy verejnej správy. Jej cieľom je proces municipalizácie – vytvorenie siete lokálnych samosprávnych jednotiek, ktoré by mali nahradiť doterajšiu sieť obcí po presune kompetencií neschopných vykonávať túto agendu. Spoločné obecné úrady vykonávajú doteraz tieto kompetencie len čiastočne. Cieľom tohto príspevku je sumarizácia poznatkov o koncepciách lokálnej úrovne samosprávy doteraz a predstavenie podstatných výsledkov z analýzy mikroregiónov – prvom variante geografických jednotiek, ktoré by mohli byť základom pre tvorbu siete municipalít.

Lokálne samosprávne jednotky v doterajších koncepciách reformy verejnej správy SR

Reforma verejnej správy v Slovenskej republike začala znovuobnovením samosprávy v roku 1990. Od začiatku sa plánovala dvojstupňová samospráva, prvých 10 rokov reformy však reálne existovala len lokálna úroveň. Pre lokálnu úroveň samosprávy bola prevzatá sieť existujúcich obcí. Ich počet sa prvé roky reformy ešte zvyšoval vďaka prebiehajúcej dezintegrácii obcí ako reakcie na predchádzajúcu integračnú etapu v ére socializmu.

V nasledujúcich rokoch reformy sa riešili zásadné koncepčné otázky týkajúce sa dominantne regionálnej úrovne a okresnej úrovne. Preferovala sa jednoznačne téma nového územno-správneho členenia. Len sporadicky sa v koncepčných reformných návrhoch zakomponovali aj lokálne jednotky. V I. etape reformy (1991–1992), kedy boli predložené tri varianty nového územného a správneho členenia SR, sa vo variante 1 (pod vedením Ing. Slimáka) navrhovali miestne správne jednotky v počte 698 – 250. Vo všetkých ďalších dokumentoch týkajúcich sa reformy verejnej správy až do roku 1999 sa úroveň lokálnych jednotiek vynechávala a zanedbávala. Sporadicky sa objavovali analýzy a poznatky o lokálnej úrovni a možné varianty riešení na vedeckých konferenciách (Volko, V., 1995, atď.) resp. upozornenia na špecifika sídelnej štruktúry SR a extrémnu rozdrobenosť lokálnej úrovne samosprávy (Slavík, V., 1997, atď.). Podnetnými boli hlavne bilaterálne konferencie zamerané na výmenu skúseností v samospráve: slovensko-česká (Malíková, L., Miháliková, S., eds., 1995), slovensko-švajčiarska (Vybrané problémy reformy verejnej správy, 1995), slovensko-flámska (Delmartino, F., Versmessen, E., Miháliková, S., Faltan, L., eds., 1997), atď. resp. aj medzinárodné konferencie so širšou účasťou.

Po parlamentných voľbách v roku 1998 nová vláda zásadne zmenila prístup k transformácii verejnej správy. Súčasťou reformných dokumentov sa stala pravidelne aj lokálna úroveň. Prvýkrát v dovtedajšej histórii reformy verejnej správy bol vymenovaný Splnomocnenec vlády SR pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský. Ten v prvej fáze zostavil pracovné skupiny pre prípravu návrhu reformy. Veľmi podnetnými sa ukázali diskusné fóra o reforme verejnej správy (február – máj 1999) organizované tak pre odborníkov (v Primaciálnom paláci v Bratislave) ako aj v jednotlivých regiónoch Slovenska. Z jednotlivých diskutovaných tém sa lokálnej úrovni týkala hlavne téma: decentralizácia a rozvoj miest, obcí a regiónov a bývanie, ale samozrejme lokálna samospráva bola predmetom diskusií aj v ďalších diskusných fórach. Z každého podujatia boli vypracované odporúčania. Po realizovaní dis-

kusných fór sa spracovala súhrnná správa ako podklad pre ďalší postup reformy v SR. Pre ďalšie obdobie si splnomocnenec vybral pracovnú skupinu ako poradcov pre tvorbu strategických dokumentov (vrátane geografov). Výsledkom boli dva dokumenty:

- *Stratégia reformy verejnej správy SR prijatá vládou v roku 1999,*
- *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy SR prijatá vládou v júni 2000.*

Podľa uvedenej koncepcie decentralizácia priniesie prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční vo všetkých oblastiach súčasne, t.j. v oblasti hospodárskej, právnej, verejných financií a sociálnej. Hlavný cieľ decentralizácie bol stanovený ako ukončenie modelu organizácie verejnej správy a decentralizácie kompetencií na územnú samosprávu, dekoncentrácia kompetencií z ústrednej úrovne na územné orgány štátnej správy a zo štátnej správy na orgány samosprávy (prenesený výkon štátnej správy) a zásadné zníženie výdavkov na verejnú správu. Zdôrazňované boli pritom dve rozhodujúce kritériá EÚ, a to subsidiarita a konkurenčné prostredie.

Podmienkou pre prenos kompetencií na lokálnu úroveň samosprávy bolo vytvoriť sieť spoločných obecných úradov (s kompletnou agendou), koncepcia obsahovala už aj návrh konkrétnych vytypovaných miest a obcí pre tento účel (169 centier). Oproti všetkým dovtedajším dokumentom týkajúcich sa reformy verejnej správy od roku 1990, bola popisovaná koncepcia najkomplexnejšia.

V roku 2002 bola opäť zriadená funkcia Splnomocnenca vlády SR s trocha pozmeneným názvom – pre decentralizáciu verejnej správy. Stal sa ním opäť Viktor Nižňanský. Hlavnou úlohou splnomocnenca bolo dokončenie začatého procesu decentralizácie. Presun kompetencií, ktorý začal v roku 2002 si vyžadoval reorganizáciu siete úradov, k tomu bolo treba pripraviť ďalšie koncepčné materiály. Rovnako sa očakávalo od splnomocnenca presadzovanie zaostávajúcej fiškálnej decentralizácie. Všetky plánované úlohy boli sumarizované a etapizované v ďalšom strategickom materiáli:

- *Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006.*

Podľa tohto dokumentu decentralizácia verejnej správy mala dva hlavné ciele a jedným z nich bolo posilnenie postavenie územnej samosprávy.

Posledným dokumentom pripraveným splnomocnencom bol materiál predložený na verejnú diskusiu s názvom **Komunálna reforma**. „Dlhodobým cieľom, presahujúcim rok 2010, je vytvoriť z obcí rozhodujúci článok verejnej správy na Slovensku“ (s. 6). Dokument si vytýčil aj čiastkové ciele pre roky 2005 – 2010:

- zlepšenie podmienok pre plnenie samosprávnej zodpovednosti (spájanie malých obcí, atď.),
- zvýšenie efektivity preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy obcami,
- posilnenie fiškálnej autonómie a úprava systému finančného vyrovnávania rodielnej daňovej sily obcí,
- zabezpečenie elektronických služieb vo verejnej správe,
- posilnenie mzdovej autonómie obcí,
- rozdielna forma organizácie samosprávy obcí a zníženie počtu poslancov obecných zastupiteľstiev,
- možnosť presunu niektorých právnych úkonov primátora, starostu na zamestnancov obce,
- posilnenie dohľadu nad dodržiavaním zákonnosti v obciach.

Po nastúpení novej vlády od roku 2006 je problematika komunálnej reformy zatiaľ v úzadí, riešili sa prednostne niektoré zmeny v štátnej správe (zrušenie krajských úradov, atď.). Doterajší vývoj spoločných obecných úradov, ktoré nespĺňajú kritériá plnoorganizovaných úradov (z prenesených kompetencií sa vo väčšine prípadov vykonáva len stavebné konanie), priam nabáda k nutnému pokračovaniu v začatej komunálnej reforme.

Mikroregióny Slovenskej republiky

Spoločné obecné úrady (SOÚ) nie sú jedinou možnou formou medziobecnou spolupráce. Potrebu hľadania optimálneho modelu pre túto úroveň samosprávy si uvedomoval aj splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy V. Nižňanský a obrátil sa s požiadavkou na odborníkov. Na základe Zmluvy o dielo medzi Úradom vlády Slovenskej republiky a Prírodovedeckou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave bol riešiteľský kolektív pod vedením V. Slavíka poverený spracovaním projektu.

Prioritnou úlohou projektu *Analýza mikroregiónov Slovenska* (Slavík, V. a kol., 2005) bolo navrhnúť sieť prirodzených mikroregiónov ako podklad pre budúce lokálne integrované samosprávne jednotky – municipality.

Úvodom treba poznamenať, že práce takéhoto charakteru úplne absentujú v našej odbornej literatúre a vlastne nebolo možné ich použiť ako vzorové v tomto projekte. Mikroregióny vytvárané na základe aktivít Vidieckeho parlamentu na Slovensku (www.vipa.sk) neboli použiteľné pre tento projekt, pretože sú tvorené účelovo len pre vybrané aktivity a nepokrývajú ani zďaleka územie celej SR. Analýzou resp. výskumom vybraných rurálnych mikroregiónov sa zaberajú aj viacerí geografi (Spišiak, P., 1999, Spišiak, P., Klamár, R., Michaeli, E., 2004, atď.).

Analýza mikroregiónov pozostávala z dvoch základných etáp:

- identifikácie centier osídlenia,
- identifikácie mikroregiónov.

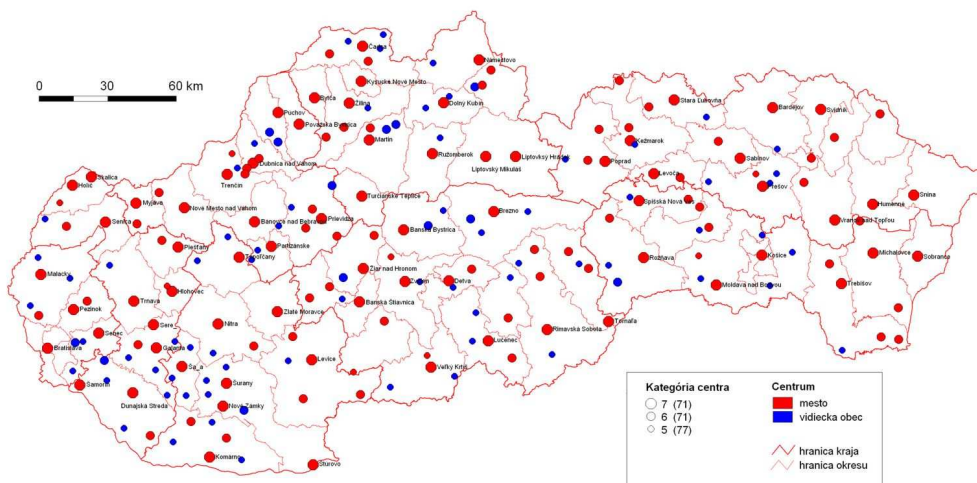
Výsledkom prvej etapy bola hierarchizácia lokálnych centier osídlenia podľa 10 ukazovateľov. Možno povedať, že sme zvolili osvedčené ukazovatele, ktoré boli overené viacerými autormi v predchádzajúcich prácach. Vzhľadom na dostupnosť vtedajších databáz, časové obmedzenie pri riešení projektu nebolo možné použiť v tejto etape ďalšie uvažované ukazovatele. Napokon boli vybrané nasledovné ukazovatele (*Tab.1*):

Tab. 1: *Prehľad použitých ukazovateľov pri tvorbe mikroregiónov:*

1.	Centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov
2.	Centrá osídlenia – historická kontinuita
3.	Administratívne centrá – historická kontinuita
4.	Školské centrá
5.	Zdravotnícke centrá
6.	Centrá dochádzky za prácou
7.	Centrá dochádzky do škôl
8.	Dopravné centrá
9.	Matričné centrá
10.	Finančné centrá

Pre každý vybraný ukazovateľ boli zvolené kvantitatívne hodnoty, ktoré umožnili diferenciaciu centier osídlenia. Diferenciácia sa vždy vykonala použitím ballovej metódy. Sumárna hodnota ballových hodnôt umožnila identifikáciu komplexných centier SR ako potenciálnych centier mikroregiónov. Rozpätie hodnôt pre centrá bolo od 66 (maximálna ballova hodnota 6 vo všetkých ukazovateľoch) po 1 v prípade zaradenia centra len v jednom ukazovateli s najnižšou ballovou hodnotou.

Centrá sme zoradili do siedmych základných kategórií, pričom pri kartografickej interpretácii sme zobrazili len centrá patriace do kategórií 5, 6 a 7. Spolu to bolo 219 centier, ktoré vo všetkých predchádzajúcich hodnoteniach dosahovali najvyššie ballové hodnoty (*Obr.1*).



Obr.1: *Komplexné centrá SR (2005). Zdroj: Slavík, V., Bačík, V., Kožuch, M., Ragačová, M., 2005*

V druhej etape sme pokračovali analýzou spádovosti lokálnych centier podľa viacerých ukazovateľov. Analýza vyústila do identifikácie 160 mikroregiónov SR. Tieto mikroregióny SR by mali slúžiť ako podklad pri ďalšej realizácii reformy verejnej správy na lokálnej úrovni.

Výhodiskom pri identifikácii mikroregiónov boli mikroregióny podľa dochádzky za prácou (158). V ďalšom kroku sa robili korekcie podľa dochádzky do škôl. Tento variant mikroregiónov sa ďalej porovnával s dopravnými líniami – sieťou autobusových liniek a železničných spojov. Významným faktorom pre úpravy a korekcie mikroregiónov boli prírodné pomery – morfológia terénu, riečna sieť, prepojenie kotlín a dolín, atď. Touto metodikou sme napokon vyčlenili 122 mikroregiónov s centrami – mestami a 38 mikroregiónov s centrami – vidieckymi obcami (*Mapa*). V tomto počte sú síce zarátané aj najväčšie mestá Bratislava a Košice, ale ich detailnú analýzu sme do tohto projektu nezahrnuli. Ako počet ukazuje, nie všetky súčasné mestá sa stali centrami vyčlenených mikroregiónov. Do zoznamu centier mikroregiónov sa nedostali malé mestá v zázemí veľkých a väčších miest bez výraznejšej ekonomickej aktivity (Svätý Jur, Leopoldov, Bojnice, Nová Dubnica, atď.) a malé mestá izolované v sieti osídlenia s excentrickou polohou (Medzev, Tisovec, atď.).

V súčasnosti realizujeme 2. etapu výskumu Mikroregióny SR 2, ktorá by mala vyústiť v roku 2008 do vydania monografie. Hlavným cieľom je inovácia databáz a doplnenie ďalších ukazovateľov, ktoré by umožnili ešte detailnejšiu (hlavne v zázemí miest) a precíznejšiu diferenciaciu územia na mikroregióny a pomohli by zmenšiť rozdiely medzi mikroregiónmi podľa kvantitatívnych ukazovateľov. Súčasťou analýzy bude aj zhodnotenie doterajšieho vývoja a formovania siete spoločných obecných úradov a porovnanie s novšou verziou mikroregiónov.

Porovnanie mikroregiónov SR so sieťou spoločných obecných úradov

Doterajší proces formovania spoločných obecných úradov a ani súčasná sieť týchto jednotiek nie je optimálna. Veľmi podnetným bolo porovnanie mikroregiónov SR so sieťou dovtedajších spoločných obecných úradov. Cieľom tohto porovnania bolo zistiť rozdiely medzi týmito jednotkami a hľadať optimálny model pre túto úroveň samosprávy. Potešiteľným zistením bolo, že väčšina mikroregiónov má totožné centrum so spoločným obecným úradom. Celkove to bolo v 103 prípadoch. To však vonkoncom neznamenal, že sa zhodoval aj zoznam obcí prislúchajúcich do daného celku. Aj keď mali rovnaké centrum, počet zaradených obcí sa v mnohých prípadoch zásadne líšil. 57 ďalších centier neboli v dovtedajšom procese formovania spoločných obecných úradov (2005) vybraných za centrá. Naopak, obce si síce demokraticky, ale nie optimálne a častokrát aj nelogicky vybrali za centrá spoločných obecných úradov 82 obcí. Mnohé z nich vôbec nespĺňajú kritériá prirodzených centier a nemajú spádové územie.

Záver

Komunálna reforma je v súčasnosti nedokončenou etapou dlhodobej reformy verejnej správy v Slovenskej republike. Je to ideálna šanca pre odborníkov, geografov nevynímajúc, v tejto sfére prispieť vlastným dielom k vyriešeniu a dokončeniu tejto etapy. O to naliehavejšou je táto úloha v súvislosti so súčasným stavom siete spoločných obecných úradov. Ich počet a pokrytie celej SR v súčasnosti (2007) by mohlo zvädzať ku spokojnosti, faktická výkonnosť väčšiny z nich, neracionálnosť a neoptimálnosť ich vyčlenenia, nestabilita a nekompatibilita svedčia o potrebe pokračovania v začatej komunálnej reforme. Začiatočnú etapu s maximálnym stupňom demokracie pri vytváraní siete SOÚ treba po precíznej analýze nahradiť definitívnou sieťou stabilných municipalít s plnoorganizovanými samosprávnymi úradmi. Jednou z takýchto možností sú aj mikroregióny SR.

Literatúra

- DELMARTINO, F., VERSMESSEN, E., MIHÁLIKOVÁ, S., FALŤAN, L., eds., 1997: Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť). Bratislava : Sociologický ústav SAV.
- MALÍKOVÁ, L., MIHÁLIKOVÁ, S., 1995: Lokálna moc v transformačnom procese. Slovenské a české skúsenosti. Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta, Slovenskí združenie pre politické vedy, 168s.
- SLAVÍK, V., 1997: Priestorová organizácia verejnej správy v Slovenskej republike 1990 – 1996. Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť), Bratislava, Sociologický ústav SAV, 91–110.

- SLAVÍK, V., BAČÍK, V., KOŽUCH, M., RAGAČOVÁ, M., 2005: Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky. Projekt riešený pre Splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 40s., 15 mapových príloh, 15 tabuľkových príloh.
- SPIŠIAK, P., 1999: Rozvoj vidieka vo vybraných mikroregiónoch Slovenska. Geografia, 7, č. 1, 17–19.
- SPIŠIAK, P., KLAMÁR, R., MICHAELI, E., 2004: Udržateľnosť vybraného vidieckeho mikroregiónu (Prípadová štúdia Mikroregiónu PTAVA – južná časť okresu Humenné). Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, roč. XLII, Folia geographica 7. Prešov, Prešovská univerzita, 104–126.
- VOLKO, V., 1995: Faktory určujúce veľkosť územných jednotiek základného stupňa verejnej správy. In: Vybrané problémy reformy verejnej správy. Zborník zo seminára. Banská Bystrica, UMB Banská Bystrica, 2005, 131–135.
- Komunálna reforma. Materiál na verejnú diskusiu. Bratislava, Úrad vlády SR, 2004.
- Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava, január 2000. 85s. + 1 mapa.
- Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006. Bratislava, Úrad vlády SR, 2003.
- Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej republike. Bratislava, jún 1999, 79s.
- Vybrané problémy reformy verejnej správy. Zborník zo seminára. Banská Bystrica, Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica, IROMAR, Katedra verejnej ekonomiky v spolupráci so Švajčiarskym inštitútom pre verejnú správu, 1995, 150s.
- www.vipa.sk

Príspevok bol pripravený v rámci grantového projektu VEGA 1/3048/06: Suburbanizácia najväčších miest SR ako súčasť suburbanizačného procesu v strednej Európe.

Microregions as a Basis for Municipal Reform in the Slovak Republic

Vladimír SLAVÍK, Vladimír BAČÍK

Summary: *Presently, municipal reform is unaccomplished period of long-lasting public administration reforms. There is opportunity for scholars, including geographers, to contribute and bring this reform to the end.*

Contemporary network of joined municipal authorities makes this issue more insistent. Although the number of them nowadays may evoke illusion of satisfaction, real performance of most of them is rather irrational. Non-optimal delimitation and instability indicates demand continuing in the municipal reform. Initial period with highest democracy level at the joined communal authorities network establishing should be thoroughly reviewed and replaced by final network of stable municipalities with fully organized self-governing bureaus. One of the options is micro-regions. The first results are an attempt to identify these micro-regions in form of hierarchization of local inhabited centers according to 10 values followed by analysis of inclination to these local settlement centers according to several indicators. This analysis has identified 160 micro-regions. More indices allowing us to identify more micro-regions which will be amended in the second period of research, as well as more detailed identification of areas mainly in suburban areas of largest cities.

Adresa autorov:

doc. RNDr. Vladimír Slavík, CSc.
Katedra humánnej geografie a demogeografie
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava
slavik@fns.uniba.sk

Mgr. Vladimír Bačík, PhD.
Katedra humánnej geografie a demogeografie
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava
bacik@fns.uniba.sk

MIKROREGIÓNY SR [2005]

Autori: Vladimír SLAVÍK, Michal KOŽUCH, Vladimír BAČÍK

