

SLOBODA, D.: SLOVENSKO. KRAJE ALEBO ŽUPY?

Piešťany, Komunálne výskumné a poradenské centrum, 2014, 56 s.

Recenzovaná publikácia „Slovensko. Kraje alebo Župy?“ vznikla v rámci súkromného výskumného a poradenského centra *komunal*. Jej autorom je Dušan Sloboda. Pôsobí ako analytik pre oblasť verejnej správy a regionálneho rozvoja v Konzervatívnom inštitúte a spolu s Viktorom Nižňanským sú súčasťou už spomenutého výskumného a poradenského centra *komunal*. V rámci svojho profesijného zamerania sa venuje problematike regionálnych disparít, municipalizácii či geografii verejnej správy. Vo svojej doterajšej odbornej praxi vydal viacero publikácií. K najvýznamnejším patria: „Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie regióny, indikátory, metódy (2006)“ či „Eurofondy a regionálne rozdiely v Európskej únii (2012)“. Publikácia, ktorá má 56 strán bola vydaná v roku 2014 a orientuje sa na problematiku, ktorá je vďačnou témou pre veľký počet autorov v oblasti verejnej správy. Na publikácii sa spolupodieľal aj Vladimír Bačík, ktorý ju doplnil o početné mapové výstupy. Pôsobí na Katedre humánnej geografie a demogeografie Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

Téma vhodného územno-správneho usporiadania na úrovni regionálnej samosprávy je defacto aktuálnou od vzniku samosprávnych krajov v roku 2002. Nakoľko sa pri kreovaní týchto celkov nerespektovali názory väčšiny odborníkov, od počiatku tu existuje argumentačná polemika o opodstatnenosti druhej úrovne samosprávy v takomto modeli. Práca sa začína predslovom Viktora Nižňanského, pokračuje úvodom (autori ho nazvali ako „Pár poznámok k regiónom a regionalizácii“) a prechádza dosamotného jadra práce. To je rozdelené na tri hlavné časti. Prvá sa venuje vymedzeniu pojmov akými sú napríklad región, regionalizácia či nodalita. V druhej časti sa čitateľ stretne s porovnaním jednotlivých navrhovaných modelov usporiadania druhej úrovne územnej samosprávy na Slovensku. Posledná kapitola premost'uje verejnú správu s verejnou politikou. Autor v nej poukazuje na dôležitosť vhodného územno-správneho usporiadania v súvislosti s regionálnymi disparitami. Záver poskytuje jednotlivé postrehy a odporúčania k aplikácii do praxe.

Už v samotnom predslove Viktora Nižňanského je cítiť pomerne jasný postoj autorov k vytvoreniu druhej úrovne samosprávy pri ignorácii prirodzených regiónov. Obaja autori sa vo svojich dielach razantne vymedzujú voči modelu ôsmich samosprávnych

krajov resp. modelu 8+8 (8 VÚC na realizáciu samosprávy + 8 správnych celkov pre potreby výkonu štátnej správy). V texte badať osobné sklamanie tohto autora, nakoľko to bol práve on, ktorý bol v čase prvej vlády Mikuláša Dzurindu splnomocnencom pre reformu verejnej správy. Toto tvrdenie si je možné verifikovať už na prvých riadkoch predslovu, kde sa uvádza: „*územnosprávne členenie je možné pokladať za efektívne vtedy, ak v maximálnej miere odráža existujúcu priestorovú štruktúru spoločnosti. Táto definícia bola základom pre vypracovanie tzv. župného variantu (v roku 1992 ako najvhodnejší celým spektrom relevantných politických strán), ktorý bol východiskom pre vypracovanie stratégie reformy verejnej správy a následné politické rozhodovanie. Jeho popretie, výsledok prác desiatok renomovaných odborníkov zo Slovenska, ale aj zahraničia prispelo k stavu, ktorý zažívame od roku 2001. Presne tak, ako sme to predpovedali.*“ Pomerne ostro a vtípne sa Nižňanský vyjadruje k úvahám o zrušení regionálnej úrovne či prinavrátení sa k modelu troch krajov. Dokazuje to aj nasledujúca citácia z textu: „*Preto aj rôzne zjednodušené argumenty o zbytočnosti samosprávy na úrovni kraja na základe mzdových výdavkov a podobné excelovské vízie, alebo argumenty na základe vysoko sofistikovanej úvahy, že 3 je menej ako je 8 a preto je to lepšie, neveštia pre budúcnosť demokracie na Slovensku nič pozitívne.*“

V úvode sa autor snaží položiť teoretický základ pre lepšie pochopenie zvyšku publikácie. Definuje tu pojmy ako región či sídlo. Regióny podrobnejšie vymedzuje na homogénne, nodálne, prirodzené a administratívne. V závere úvodnej časti autor objasňuje pojem regionalizácia. Nasledujúca časť práce sa venuje historickému vývoju regionalizácie na území dnešnej Slovenskej republiky. Tento úsek je vhodne doplnený mapami pre lepšiu ilustráciu usporiadania územno-správnych celkov. Autor poukazuje na fakt, že počas 20. storočia sa v rámci územno-správneho usporiadania uskutočnilo až desať zmien, čo dokumentuje nestabilitu týchto celkov. Vo väčšine prípadov reorganizácia vertikálneho usporiadania moci súvisela s centralizačnými snahami. Autor korektno upozorňuje na fakt, že vytvorenie ôsmich krajov z roku 1996 flagratne porušilo princípy vytvárania politických celkov na základe prirodzených hraníc regiónov. Absencia dôstojného zastúpenia historických regiónov akými sú Zemplín, Spiš, Novohrad či Gemer je prinajmenšom neopodstatnená.

Autor popisuje jednotlivé navrhované modely usporiadania regionálnej samosprávy vo vzťahu k rešpektovaniu prirodzených hraníc regiónov.¹ V tejto časti by sa žiadala podrobnejšia analýza nevhodnosti rozdelenia územia SR na 8 častí z historických, geografických či kultúrnych rozdielov. Rovnako tak by bolo možno vhodné výraznejšie argumentovať v prípade návrhu návratu k trom veľkým krajom, nakoľko je táto téma stále aktuálnou u istej časti politického spektra. Sám autor vypracoval návrh župného usporiadania so šesťnástimi samosprávnymi celkami. Ako dodáva, „*nejde v tomto prípade o slepé kopírovanie historického župného modelu, ale zohľadňuje aj novodobý vývoj.*“ Je potrebné dodať, že by hranice autorom navrhovanej „šestnástky“ boli

1 Ide o nasledujúce alternatívy usporiadania: model troch, ôsmich, dvanástich a šesťnástich krajov

minimálne diskutabilné a to najmä z historického a konfesného hľadiska. V tejto časti takisto nájdeme konkrétne geografické a geomorfologické „bariéry“, ktoré pri vytváraní „osmičky“ krajov neboli rešpektované a tak hranice týchto krajov možno z odborného hľadiska nazývať ako „len administratívne.“²

Následne sa publikácia venuje problematike funkčných mestských regiónov, ktorým venovalo pozornosť už viacero domácich autorov. Medzi inými napríklad aj A. Bezák, ktorý na začiatku 90. rokov minulého storočia vyčlenil 63 funkčných mestských regiónov na základe viacerých stanovených kritérií. Autor podobne ako v predchádzajúcej podkapitole skúma umiestnenie týchto jednotiek v jednotlivých alternatívach regionálnej úrovne samosprávy. Upozorňuje na fakt, že niektoré funkčné mestské regióny ako napríklad Martin, Zvolen, Prievidza, či v menšej miere Michalovce, Rimavská Sobota alebo Lučenec, sa centrami samosprávnych krajov nestali, hoci vo význame za „osmičkou samosprávnych miest“ často výraznejšie nezaostávajú.

Postupne sa v práci stretáme s odbornejším textom, keď sa autor zaoberá inováčnymi a kohéznymi pólmi rastu a klasifikácii NUTS³. Tak ako v celej práci tak aj na tomto mieste autor aplikuje prekrytie NUTS regiónov s jednotlivými alternatívami územno-správneho usporiadania. Táto pasáž je rovnako obohatená o mapy, ktorých je tak celkovo v práci niekoľko desiatok. Autor upozorňuje na fakt, že NUTS klasifikácia má svojich (oprávnených) kritikov, nakoľko v sebe zastrešuje v rámci členských štátov rôzne typy regiónov. Tieto sa výrazne líšia z pohľadu viacerých kritérií, akými sú napríklad rozloha, početnosť obyvateľstva, či hustota zaľudnenia. Pridanou hodnotou tohto úseku je vypracovanie prípadnej NUTS klasifikácie v prípade aplikovania modelu šesťnástich vyšších územných celkov navrhnutých autorom.

Nasledujúca časť spája regionálne aspekty práce s lokálnymi. Koniec druhej časti jadra sa venuje potrebe reformy aj na lokálnej úrovni. Je tu načrtnutá problematika zlučovania obcí, konkrétne jednou z jej foriem –municipalizáciou. Autor v tabuľke demonštruje vysokú fragmentáciu sídelnej štruktúry na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami Európskej únie. Krajiny, v ktorých absentuje volená regionálna samospráva sa vyznačujú vysokým stupňom konsolidácie najnižších jednotiek. Preto akékoľvek úvahy o zrušení samosprávnych krajov by mali byť podmienené defragmentačným procesom. Väčšina západoeurópskych krajín takýto proces absolvovala v minulých desaťročiach. Podobnou rozdrobenosťou sa vyznačuje v rámci členských štátov únie už len Česká republika a Francúzsko. Kým v Českej republike je tento „deficit“ korigovaný kompetenčným kategorizovaním obcí, vo Francúzsku je to sila medziobecnej spolupráce, ktorá umožňuje ponechanie tak roztrieštenej sídelnej štruktúry.

Za optimálny príklad municipálnej reformy je vybraný model z dokumentu „Analýza

2 Autor v tejto časti popisuje napríklad popretie prírodných bariér na východe Slovenska. Poukazuje na to, že z oboch strán hrebeňov týchto pohorí (Volonské či Slanské vrchy) sa vykryštalizovali odlišné entity obyvateľov.

3 Ide o systém klasifikácie územno-štatistických jednotiek známy pod týmto akronymom. Používa sa na identifikáciu týchto jednotiek v členských štátoch Európskej únie od počiatku 70.rokov 20. storočia.

mikroregiónov“, ktorý počíta s vytvorením municipalít resp. mikroregiónov v počte 160. Ide teda približne o 6%-ný podiel z celkového súčasného počtu obcí. V tomto prípade je minimálne diskutabilné hovoriť o optimálnom modeli, nakoľko ide len o jeden z viacerých municipalizačných návrhov a hranice týchto mikroregiónov sú vo viacerých prípadoch „hraničné“. Autor tento zlučovaci prospekt znovu implementuje do všetkých spomínaných modelov regionálneho usporiadania. Následne súhrnne hodnotí tieto modely z hľadiska nasledujúcich atribútov: rešpektovanie doterajšieho vývoja, väzba na prírodné pomery, nodalita regiónov a mestské regióny, rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a pólu rastu, vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie, previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie.

Vtipné oživenie textu prichádza v podkapitole 3. (Nostalgia za normalizačným členením na 3 veľké kraje) kde sa uvádza, že: „*Nostalgiu za tromi kraji môžu pociťovať len tí, ktorým sa chnie za normalizačným Slovenskom. Slovenskom, ktoré riadila z centra jedna strana prostredníctvom siete národných výborov. Tie vtedajší zákon definoval ako štátne orgány samosprávneho charakteru, no so samosprávou mali spoločné asi toľko, koľko majú voľby za komunizmu spoločné s tými slobodnými.*“

V záverečnej kapitole sa čitateľ stretá s problematikou regionálnych rozdielov a stagnácie ich znižovania (aj) zásluhou zle nastaveného územno-správneho usporiadania. Pri ôsmich samosprávnych krajoch je takisto sťažená aj identifikácia najmenej rozvinutých častí Slovenska, nakoľko tieto rozdiely sa stierajú v pomerne veľkých krajoch. Podrobne analyzovaná je tu miera nezamestnanosti (a to najmä dlhodobá) v rámci jednotlivých samosprávnych krajov a ich jednotlivých alternatívnych variácií. Záverečná kapitola je podporená aj tabuľkami a mapami. Následne sa problematika prelína do oblasti smerovania eurofondov a investičných stimulov. Autor aj na tomto príklade demonštruje, že vo všeobecnosti platí rovnica - čím je väčší kraj, tým sú väčšie problémy v identifikácii rozdielov a naopak, viac žúp by teda predstavovalo presnejší obraz o (ne)funkčnosti regionálnej politiky na Slovensku. Jedným z posledných ukazovateľov z tejto časti je index regionálneho a podnikateľského prostredia, ktorý rovnako ukazuje diferencie medzi jednotlivými regiónmi na Slovensku.

V závere sa konštatuje že od samého vzniku ôsmich krajov je regionálna politika nastavená tak, že nie je schopná dostatočne riešiť problém regionálnych rozdielov. Poukazuje sa tu na potrebu previazanosti komunálnej a regionálnej reformy. Autor navrhuje zmeniť aj spôsob obsadenia regionálnych zastupiteľstiev z priamej voľby občanmi na delegovanie zástupcov z pozície obcí. Rovnako je potrebné prehodnotiť kompetenčnú vybavenosť jednotlivých úrovní správy.

RICHARD BRIX