

---

# Slovensko. Kraje alebo župy?

---

Dušan Sloboda

---

Komunálne výskumné  
a poradenské centrum, n. o.  
Piešťany

---

**Piešťany, 2014**

# Obsah

Predslov

Zhrnutie

- | 1 | Pár poznámok k regiónom a regionalizácii /namiesto úvodu/
  
- | 2 | Regionalizácia Slovenska včera, dnes a zajtra
  - 2.1 Rešpektovanie doterajšieho vývoja
  - 2.2 Väzba na prírodné pomery
  - 2.3 Nodalita regiónov a mestské regióny
  - 2.4 Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu
  - 2.5 Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie
  - 2.6 Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie
  
- | 3 | Komparácia a zhodnotenie vhodnosti členenia pre účely samosprávnych regiónov
  - 3.1 Súčasné členenie na osem krajov ako dedičstvo mečiarizmu
  - 3.2 Nostalgia za normalizačným členením na tri veľké kraje
  - 3.3 Budúcnosť župného variantu s municipalizáciou
  - 3.4 Porovnanie troch modelov (8, 3 a 16)
  
- | 4 | Regionálne rozdiely a regionálna politika na Slovensku
  - 4.1 Nezamestnanosť a jej interpretácia v rôznych regionálnych sústavách
  - 4.2 Smerovanie eurofondov do regiónov (2004-2013)
  - 4.3 Smerovanie investičných stimulov do regiónov (2002-2010)
  - 4.4 Index regionálneho podnikateľského prostredia
  
- | 5 | Závěry a odporúčania

Použitá zdroje

O autoroch

## Predslov

„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.

Politici, média, odborníci sa zapodieajú otázkou nízkej legitimacy zvolených predstaviteľov samosprávnych krajov spôsobenej nízkou účasťou občanov na voľbách. Určite, že dôvodov je viac, ale jedným z nich je nezmyselnosť povýšenia administratívnych štátnych jednotiek na samosprávne celky. Rozhodnutie parlamentu v roku 2001 sa len zaradilo medzi viaceré zlé územné reformy po roku 1900, ktoré sa udiali na území dnešného Slovenska. Presadenie modelu, ktorý vyhovuje mocenským, straníckym, záujmom a nie potrebám a požiadavkám obyvateľov, spôsobuje v demokracii destabilizáciu, prirodzenú nespokojnosť občanov.

Povýšením administratívnych celkov na samosprávne sa namiesto podpory a využitia ich potenciálu, likviduje ich *genius loci*, *genius regionis*, súdržnosť a homogénnosť územia, ktoré sú nevyhnutné pre úspešné zvládnutie problémov, najmä v krízových obdobiach. Ak na západnom Slovensku existuje päť silných regionálnych centier, na strednom Slovensku iba jedno a na východnom dve blízko seba, rozsiahle časti územia Spiša, Gemera, Novohradu, Zemplína, takéto centrum postrádajú. Dôsledkom je emigrácia obyvateľstva, nezamestnanosť, upadajúce podmienky pre podnikanie, rast chudoby.

Slovenská republika potrebuje scelenie, upevňovanie štátnej integrity, potrebuje na báze rozmanitosti spoločenskú a územnú jednotu. V decentralizovanom štáte nie je rozhodujúca jednota politického a ekonomického riadenia a dominancia štátnej správy. Naopak je potrebné uplatňovať princíp subsidiarity, posilňovať význam centier osídlenia, ich dostupnosť a prirodzené hranice.

Zahájenie diskusie o budúcnosti „regionálnej samosprávy“ prinesie samozrejme celý rad námietok. Asi každý je potrebné zvážiť a posúdiť, tak ako sem to robili v rokoch 1991-2001. Rozhodujúca je však komplexnosť posúdenia. Pri návrhu územnosprávneho členenia na župnom princípe sa vychádzalo zo 16 kritérií (geografických, urbanistických, ekonomických, historických, ale aj politických). Preferovanie iba niektorého z nich problém nerieši. 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 tri je menej ako osem a preto je to lepšie, neveštia pre budúcnosť demokracie na Slovensku nič pozitívne.

Touto štúdiou chce Komunálne výskumné a poradenské centrum prispieť k avizovanej diskusii o opätovnej zmene územnosprávneho usporiadania. Nejde nám o presadenie nášho videnia, ale chceme upozorniť na dôležitosť aplikácie niektorých, aj v minulosti uplatnených, kritérií regionalizácie a porovnanie dôsledkov možných variantov.

Viktor Nižňanský

riaditeľ

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., Piešťany

## Zhrnutie

Regionálna samospráva bola na Slovensku uvedená do života v roku 2001, kedy boli schválené príslušné zákony a odohrali sa i prvé voľby do orgánov samosprávnych krajov. Spomedzi dôvodov, ktoré stáli vtedy za vznikom druhej úrovne samosprávy u nás, treba spomenúť dva hlavné. Jednak to bol proces prístúpenia k Európskej únii, jednak potreba realizovať decentralizáciu.

Kým členmi únie by sme sa, tak ako mnoho iných krajín, stali i bez toho, aby sme zaviedli regionálny stupeň samosprávy, ťažko si možno predstaviť, ako by bolo na Slovensku možné zrealizovať proces decentralizácie bez konštituovania samosprávnych krajov. Úroveň fragmentovanej miestnej samosprávy, ktorá u nás neprešla procesom municipalizácie, totiž nebola vhodná pre úspešné uskutočnenie tak potrebnej decentralizačnej vlny.

Ako poukážeme i v tejto štúdii, existuje viacero členských krajín EÚ, ktoré nemajú regionálny stupeň samosprávy. Väčšina z nich si to však môže dovoliť vďaka tomu, že ich miestna samospráva (úroveň obcí a miest) je dostatočne silná na to, aby zvládla i viaceré kompetencie regiónov. Je to tak často preto, že v týchto krajinách došlo ku konsolidácii samosprávnych celkov či už prostredníctvom kontinuálnych alebo ráznych komunálnych reforiem, procesov municipalizácie (amalgamizácie), v rámci ktorých došlo k zlučovaniu obcí a združovaniu ich samosprávnych funkcií do väčších a silnejších celkov (municipalít).

Nielen z uvedeného je zrejmé, že aby sa na Slovensku mohol naštartovať proces decentralizácie, sprievodným javom jednej z najdôležitejších ponovembrových reforiem bol i nevyhnutný vznik (akéhokoľvek) regionálneho stupňa samosprávy. Kým štátna správa bola v roku 1996 postavená na základoch normatívneho členenia na 8 krajov a 79 okresov, na úrovni samosprávy sa uvažovalo o členení na prirodzenejšie regióny, ktoré by nadväzovali na historický vývoj a rešpektovali i prírodné bariéry. Nakoniec sa tak nestalo, a namiesto 12 až 16 žúp bola samosprávna úroveň v roku 2001 navlečená do umelínou páchnuceho členenia na osem krajov zdedených z mečiarizmu.

O tom, že osem samosprávnych krajov nie je vhodným modelom pre regionálnu samosprávu u nás, svedčí tak záujem občanov, ktorý im prejavujú (nielen) vo voľbách, ako i postoj odborníkov na verejnú správu, ale i hlasy z prostredia politických strán. Kým v komunálnych voľbách u nás dlhodobo volí približne polovica z oprávnených voličov, voľby do orgánov samosprávnych krajov k urnám pritiahnu ledva štvrtinu z nich. Vždy, keď sa blížila ďalšie voľby, ktorým aj politici hovorovo radi vravia „župné“, hoci ich tak oficiálne odmietajú pomenovať v zákone, v médiách sa šíria ich návrhy na zmenu aktuálneho členenia krajiny na samosprávne regióny. Diapazón tej ponuky je široký, od župného modelu ctiaceho si históriu i súčasné regionalizačné kritériá, až po návrhy na tri veľké kraje nasiaknuté nostalgiou za normalizačným členením zo socializmu, ktoré však so samosprávou nikdy nič spoločné nemalo.

Verejná správa na Slovensku dnes pôsobí v rámci územného a správneho členenia, ktoré nenadväzuje na žiadne z minulých administratívnych rozdelení známych z histórie. V krajine, kde sa politici vo svojich prejavoch tak často a radi odvolávajú na bohatú históriu národa, to vyznieva ako paradox. V skutočnosti je to však naopak, keďže romantizujúce predstavy a mytologizácia dejín v pokrútenej interpretácii našej minulosti sa s odmietaním župného usporiadania samosprávy dokonale snúbia.

Cieľom tejto štúdie je porovnať vhodnosť niektorých z ponúkaných modelov územného členenia pre regionálnu samosprávu. Dôraz kladieme i na vnímanie previazania regionálnej samosprávy a jej členenia na miestnu úroveň samosprávy, ktorá na svoju reformu stále ešte len čaká.

## | 1 | Pár poznámok k regiónom a regionalizácii /namiesto úvodu/

Pojem **región** má svoje miesto v rôznych vedných disciplínach, no podľa názoru mnohých regionalistov je východiskom pre definovanie regiónu ako objektu regionálnej politiky jeho geografický význam. Za najvýstižnejšiu definíciu regiónu pokladáme definíciu V. Lauka, ktorá znie: „*Región je zložitý dynamický priestorový systém, ktorý vznikol na zemskom povrchu na základe interakcie prírodných a socioekonomických javov*“ (Bašovský – Lauko 1990).

**Sídlo** (ako tradičné jadro regiónu) definujeme ako základnú jednotku osídlenia, ktorú tvorí akékoľvek obývané a priestorovo oddelené zoskupenie bytových a nebytových objektov, prípadne i jednotlivito priestorovo oddelené obydliá. Osídlenie definujeme ako súbor sídel na území, v ktorom prebiehajú základné aktivity obyvateľstva. Samostatný samosprávny územný celok, tvorený jedným alebo viacerými sídlami nazývame obec. Základná kategorizácia člení obce na vidiecke obce a mestá (Slavík 1994). Obec je základnou jednotkou územného členenia štátu a zároveň základnou jednotkou hierarchie v rámci NUTS klasifikácie, čo predstavuje na Slovensku úroveň LAU 2 (alebo tiež NUTS V).

Podľa § 2, písm. a) zákona č. 503/2001 Z. z. NR SR o podpore regionálneho rozvoja (v znení neskorších predpisov) je región „*územne vymedzený priestor na tvorbu a uskutočňovanie regionálnej a štrukturálnej politiky na úrovni druhého alebo tretieho stupňa klasifikácie štatistických územných jednotiek.*“

Regionálni ekonómovia definujú región ako „*územno-priestorový útvar, v ktorom je možné definovať základný socio-ekonomický systém a v priestore ho možno pomocou jedného či viacerých znakov presne vymedziť. Región môžeme vymedziť na základe vzťahov, a to tak, že zlučíme územia, ktoré majú silné vzájomné priestorové väzby, alebo na základe homogenity tak, že zlučíme homogénne územie podľa vybraných znakov alebo na základe funkčnosti. Socio-ekonomický systém sa nenachádza v žiadnom abstraktnom priestore, ale je vymedzený v konkrétnom environmentálnom prostredí, s ktorým je vo vzájomnej interakcii*“ (Hančlová – Tvrď 2004).

Okrem základného pojmu región sa veľmi často stretávame s regiónmi „s prívlastkom“, a aj s ich definíciami. Podľa štruktúry (a jej homogenity) možno (ako základné druhy regiónov) vyčleniť regióny homogénne a nodálne (nehomogénne, heterogénne).

**Homogénny región.** Regionalizačné kritérium (znak, na základe ktorého sa región vyčleňuje) v nich platí rovnomerne na celom území. V podstate ide o relatívne homogénne regióny (homogénne len podľa daného kritéria), keďže sú inak, z hľadiska iných kritérií, priestorovo diferencované. Prevládajú v nich vertikálne väzby (Bašovský – Lauko 1990). Keďže bývajú vymedzené na základe kritérií rovnorodosti (homogenity), vyznačujú sa maximálnou vnútornou homogenitou a maximálnou vonkajšou heterogenitou. Hranice homogénnych regiónov prebiehajú tam, kde sú charakteristické rysy jadier susedných regiónov najmenej výrazné a kde narastajú vlastnosti susedných regiónov a ich jadier.

**Nodálny región.**<sup>1</sup> Zakladá sa na väzbách medzi nodálnym centrom (uzlom – *nodusom*, strediskom) a jeho zázemím (perifériou). Prevládajú v ňom horizontálne väzby, ktoré spájajú prvky v priestore do jedného celku (systému). Kritériom na vymedzenie nodálnych regiónov je práve intenzita väzieb medzi prvkami, najmä medzi uzlom a zázemím. Je pre ne typické hierarchické usporiadanie. Priekopníkom v oblasti výskumu nodálnych regiónov bol J. H. von Thünen v 19. storočí, na práce ktorého nadviazali v prvej polovici 20. storočia A. Weber, W. Christaller, A. Lösch a následne tiež W. Isard. Hranice nodálnych regiónov sú v oblastiach, kde slabne „gravitačné“ pôsobenie susedných centier (Bašovský – Lauko 1990).

<sup>1</sup> Nazývaný tiež ako nehomogénny, heterogénny, spádový, uzlový či funkčný región.

**Prirodzený región.** Výsledkom snáh definovať prirodzený región v regionálnej ekonomii je názor, že ide o „*región charakterizovaný ako kultúrne sociálnymi prvkami (historickým vývojom lokálnych spoločností), tak i prvkami geografickými (napr. úrodnosť pôdy, nadmorská výška, klimatické podmienky).* Pre tieto regióny sú charakteristické silné vnútorné ekonomické, sociálne a kultúrne väzby. Ďalej je pre nich charakteristická existencia jedného či viacerých centier a spádových území. Spádové územia sú vymedzené predovšetkým mierou dochádzky do zamestnania, ale obyčajne sa pre komplexnejšie vymedzenie prirodzených regiónov pracuje i s mierou dochádzky za službami“ (Hančlová – Tvrдый 2004).

**Administratívny región.** Jednoduchá definícia administratívneho regiónu hovorí, že ide o „*účelovo vymedzenú oblasť pre systém riadenia verejnej správy, ktorá sa ale často líši od prirodzených socio-geografických regiónov*“ (Hančlová – Tvrдый 2004).

**Regionalizácia.** V zmysle vyčleňovania regiónov ide o jednu z hlavných a tradičných metód regionálnej geografie. Podľa V. Lauka (1990) možno vo viacerých definíciách regionalizácie nájsť zhodu v tom, že ide o „*proces vydelenia územných jednotiek, ktoré majú určitý znak (znaky) a ich oddelenie na území, ktoré tento znak (znaky) nemajú*“ (Bašovský – Lauko 1990).

Za základné sa všeobecne považuje rozlišovanie medzi individuálnou a typologickou regionalizáciou. Pri individuálnej regionalizácii (alebo tiež vlastnej regionalizácii) sa vyčleňujú individuálne (osobité, originálne, neopakovateľné) regióny, pri typologickej regionalizácii (alebo tiež typizácii) zas typy regiónov. Pre potreby regionálneho výskumu je vhodné využiť obe metódy. V prvom rade je potrebné vyčleniť individuálne regióny (ak už nie sú k dispozícii, ak neboli vytvorené, teda ak nie sú totožné s existujúcimi administratívnymi regiónmi). Následne pri sledovaní rozdielov (či podobností) medzi regiónmi je možné vyčleňovať ich typy podľa príbuzných znakov (regionalizačných kritérií) a ďalej ich spoločne charakterizovať.

Pri regionalizácii je nevyhnutné pridržať sa logických pravidiel. Skupiny (množiny) regiónov vydelené podľa rozdielov sa musia navzájom vylučovať (disjunktnosť) tak, aby „*ani jeden klasifikovaný objekt (región) nebolo možné priradiť k viacerým skupinám*“.

Základným logickým pravidlám regionalizácie sa podrobnejšie u nás venuje napr. V. Lauko (Bašovský – Lauko 1990). Analýze podstaty a metódam riešenia regionalizačných problémov sa venuje regionálna taxonómia s cieľom „*poskytnúť kvantitatívne kritériá, ktoré by umožnili porovnať jednotlivé metódy a zhodnotiť úspešnosť získaných výsledkov*“ (Bezák 1993).

**Regionalizácia Slovenska.** Z hľadiska regionálnej geografie sa za ťažiskovú pokladá komplexná (totálna) regionalizácia, v rámci ktorej sa pri vyčleňovaní regiónov prihliada na viacero (regionalizačných) kritérií, kvalitatívne definujúcich rôzne (vybrané) komponenty (napr. historický vývoj, prírodné pomery, spádovosť, dostupnosť a iné) viacerých sfér (napr. fyzickogeografická a socio-ekonomická), ktoré spolu vytvárajú región ako celok. Napriek tomu, že v rámci Slovenska je možné v mnohých prípadoch pomerne jednoznačne vyčleniť regióny, ktoré by sa približovali komplexným (totálnym) regiónom, pre potreby územno-správneho členenia štátu a verejnej správy sa v súčasnosti presadili administratívne (politické) regióny, často popierajúce regionalizačné kritériá.

Podobne, pri vymedzovaní regiónov v zmysle „*plánovacích jednotiek*“ regionálnej politiky v EÚ a jej jednotlivých členských krajinách, teda i Slovenska, sa uprednostňuje inštitucionálne členenie – tzv. NUTS (z francúzskeho Nomenclature des Unités Territoriales Statistique) klasifikácia regiónov. Na nižšej úrovni sa územné jednotky vymedzujú na základe funkčných (spádových, prirodzených) regiónov, často v podobe samosprávnych celkov, a na vyššej úrovni sa tieto celky spájajú do tzv. normatívnych (administratívnych) regiónov,

vyhraničených podľa počtu obyvateľov so zohľadnením historických, socio-ekonomických, politických a iných faktorov<sup>2</sup> (Sloboda 2006).

---

<sup>2</sup> O NUTS klasifikácii sa bližšie zmienime v predkladanej štúdii ďalej.

## | 2 | Regionalizácia Slovenska včera, dnes a zajtra

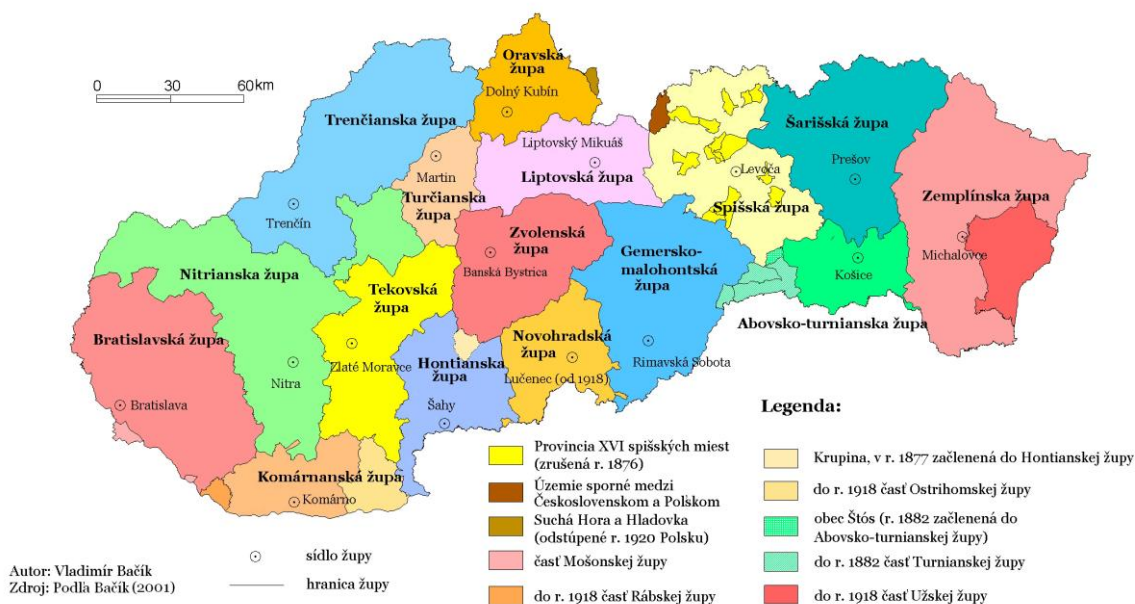
V roku 1996 na Slovensku do platnosti vstúpilo členenie krajiny na osem krajov, nerešpektujúce hranice prirodzených regiónov. Z hľadiska metodológie sa podľa A. Bezáka (1993) „každá reforma územno-správneho členenia redukuje na riešenie problému, ktorý je v regionálnej taxonómii známy ako problém hierarchickej nodálnej regionalizácie s disjunktnými regiónmi.“ Nevhodnosť aktuálneho územného členenia pre regionálny výskum, najmä kvôli vnútornej nesúrodosti vymedzených celkov, vplýva i na následné skreslenie celkových charakteristík regiónov.

Pri hodnotení vhodnosti či nevhodnosti územného členenia krajiny a regionálnom usporiadaní, teda vymedzení územných celkov je potrebné zohľadňovať regionalizačné kritériá. Vybraným kritériám, podľa ktorých je možné posudzovať územné členenie, sa budeme v tejto štúdii venovať pri hodnotení troch modelov regionálneho usporiadania, a to konkrétne: 1. aktuálneho územného členenia na osem krajov, 2. návrhom na návrat do normalizačnej éry k trom veľkým krajom a 3. návrhom nadväzujúcim na prirodzené regióny na báze župného modelu.

### 2.1 Rešpektovanie doterajšieho vývoja<sup>3</sup>

V priebehu 20. storočia prebehlo na území Slovenska až desať reforiem územného členenia a správneho usporiadania krajiny. Tieto zmeny uskutočňovali režimy centralistické, resp. totalitárne s cieľom podriaďiť si verejnú správu. Pri týchto zmenách boli porušené regionalizačné kritériá a neboli rešpektované dlhodobo sa formujúce prirodzené regióny. Potvrdzovala to i výrazná nestabilita realizovaných modelov členenia územia, etapou veľžúp počas prvej ČSR v 20. rokoch počnúc cez krajské usporiadania za socializmu až po aktuálne platnú „osmičku“ zdedenú z obdobia mečiarizmu. Treba podotknúť, že v prípade územných celkov po roku 1922 nešlo o samosprávne regióny, ale o územno-správne celky štátu. Ako posledné členenie, ktoré rešpektovalo historický vývoj Slovenska a jeho regiónov, možno preto označiť župné usporiadanie z obdobia rokov 1867-1922 (mapa č. 1.).

Mapa č. 1: Územné členenie Slovenska na župnom princípe (1867-1922)



<sup>3</sup> Doterajší vývoj v zmysle kritérií historických a etnokultúrnych faktorov a identifikácie obyvateľstva s regiónom.



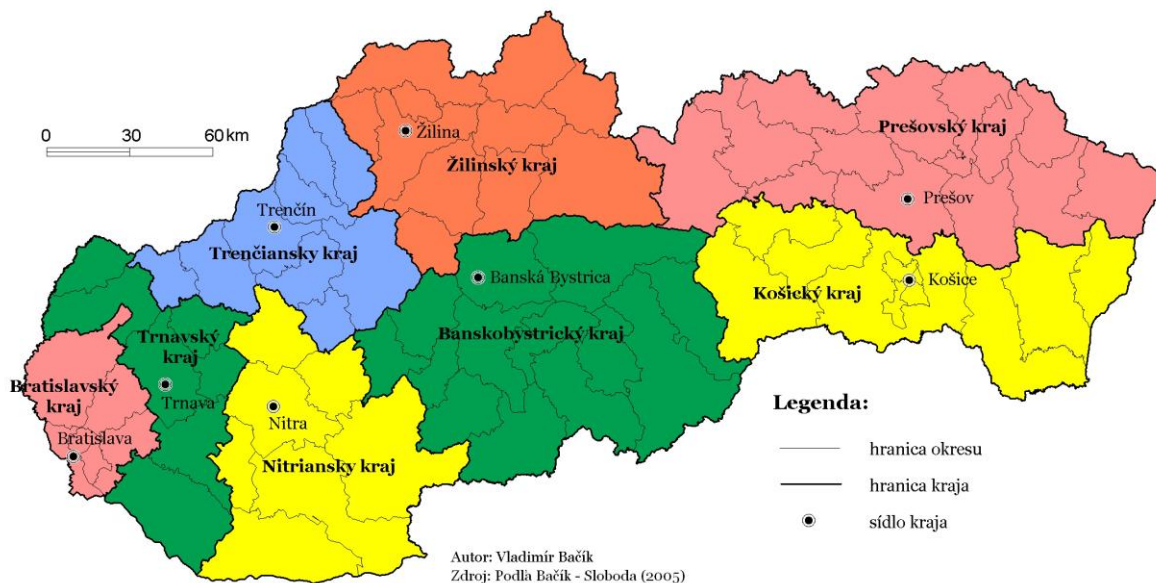
Uplatňovanie modelov vyhraničovania regiónov na základe dlhodobu utváraných sociálno-ekonomických vzťahov, rešpektujúc prírodné bariéry a sformovanú identifikáciu obyvateľstva s takýmito celkami v histórii Slovenska znamenalo, že v období od 11. storočia do 20. storočia sa územia Slovenska dotklo len 5 reforiem či zmien územného a správneho členenia krajiny. Dlhodobu sa uplatňoval systém hradských španstiev (komitátov), stolíc či žúp v počte 17 až 21 regiónov (Bačík 2001, Slavík 1997, 2003).

### 2.1.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Aktuálne platné územné a správne členenie Slovenska bolo schválené v roku 1996 pre potreby vymedzenia územnej štátnej správy na úrovni krajov zákonom č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR (mapa č. 2). V roku 2001 bolo to isté vymedzenie regiónov na úrovni krajov použité i pre potreby územnej samosprávy, a to napriek všeobecnému nesúhlasu odbornej i širokej laickej verejnosti.

Platná „osmička“ však nerešpektuje, ba flagrantne porušuje kritérium doterajšieho vývoja, keďže samosprávne kraje vo svojich hraniciach rozdeľujú prirodzené historické regióny, či už v prípade Zemplína, Spiša, Gemera či Hornej Nitry (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 2). Z platného členenia taktiež cítiť, že nielen Maďarsko, ale i Slovensko má svoj „Trianonský komplex“. Regióny historických žúp južného Slovenska sa tak v dnešných pomerne veľkých krajoch „rozpúšťajú“ a cielene „premiešavajú“ s inými severnejšími regiónmi. Výsledkom tohto mixu je „rozriedenie“ silnejšej koncentrácie občanov maďarskej národnosti do veľkých regiónov so slovenskou majoritou (najmä v prípade Trnavského a Nitrianskeho kraja) a členenie popierajúce regionalizačné kritériá.

Mapa č. 2: Aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov



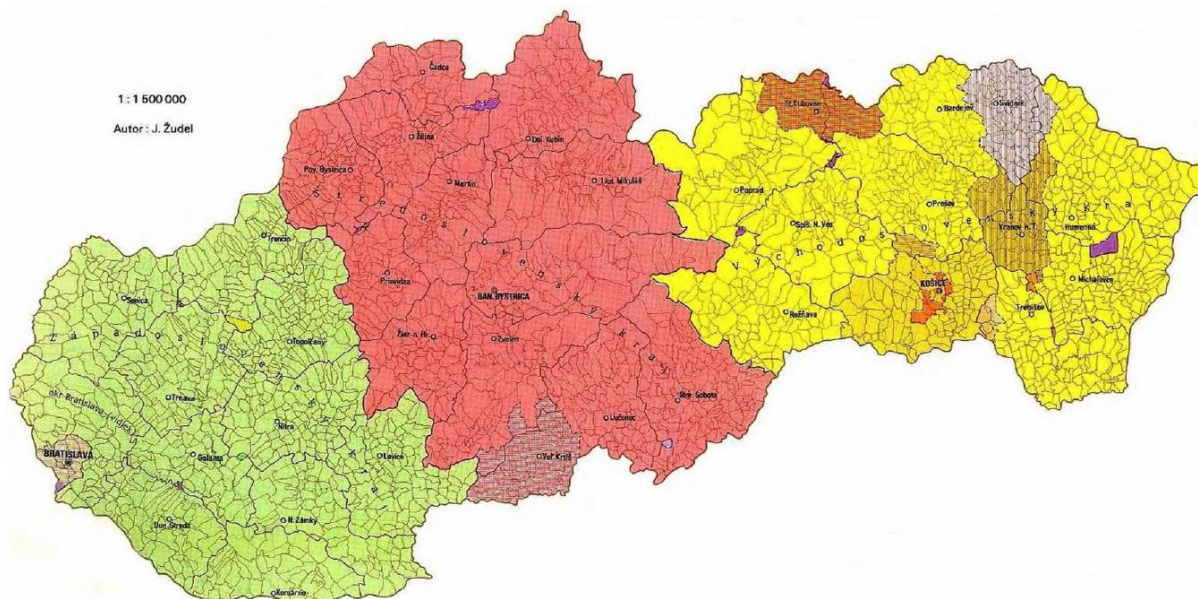
### 2.1.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

V ponovembrovom období počuť z času na čas (najmä) z prostredia strán ľavicového spektra, ktoré ideologicky nadväzujú na jednu (komunistickú) stranu riadený totalitný štát, požiadavku na návrat k členeniu na tri kraje z obdobia 1960-1990. Nostalgiu za tromi kraji môžu pociťovať len tí, ktorým sa cnie 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.

Členenie na tri kraje je z hľadiska kritéria doterajšieho vývoja ťažké vôbec vyhodnotiť inak, než tak, že na minulé členenia nijako nenadväzuje. Nikdy predtým v histórii Slovenska nebola krajina členená na tak malý počet tak veľkých regiónov (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 2). Podstatné je taktiež to, že členenie na tri kraje neslúžilo nikdy, ani v spomínanom prednovembrovom období, na účel rozčlenenia Slovenska pre potreby pôsobenia samosprávnych regiónov a ich (slobodne volených) orgánov.

**Mapa č. 3: Územné členenie SSR na tri kraje z obdobia normalizácie**



### 2.1.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

Kým po celospoločenskej zmene, ktorú odštartoval November 1989, došlo už v roku 1990 k opätovnému ustanoveniu samosprávy na úrovni obcí, na regionálnej úrovni samospráva konštituovaná až do roku 2001 nebola.

Už v 90. rokoch 20. storočia však bol expertmi podrobne rozpracovaný a prezentovaný „župný“ návrh, ktorý rátať s členením krajiny na 16 žúp (Únia miest a obcí SR 1998). Vychádzal z neho i vládny návrh územného členenia na 12 regiónov, hoci už však predstavoval istý politický kompromis a čiastočný ústup od regionalizácie na župnom princípe (Úrad vlády SR 2001). Návrat k župným koreňom predstavuje návrh, ktorý v roku 2005 prezentoval Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, vychádzajúc pritom, s istými obmenami, z predchádzajúceho „župného“ návrhu únie miest (Sloboda – Dostál 2005). Tento návrh členenia na 16 žúp pod názvom „Župný variant 2005“ bude zástupcom župného modelu v tejto porovnávačej štúdii (mapa č. 4).

Ako vyplýva i z názvu, župný variant nadväzuje na historicky sa formujúce regióny (komitáty – stolice – župy) a kritérium rešpektovania doterajšieho vývoja do značnej miery spĺňa (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 4). Nejde však o „slepé“ kopírovanie členenia na župnom princípe z obdobia 1867-1922. Zohľadnený bol i novodobý vývoj, ktorý si na jednej strane vyžiadaval samostatne vyčleniť regióny s centrami vo väčších mestách (napr. Trnava, Žilina, Prievidza), a na strane druhej došlo k zlúčeniu v minulosti samostatných žúp do väčších celkov (napr. Liptovsko-oravsko-turčianska župa, Nitriansko-tekovská župa).

Mapa č. 4: Návrh územného členenia na šestnásť žúp (Župný variant 2005)



## 2.2 Väzba na prírodné pomery

Vzhľadom na fyzickogeografické pomery (územie Slovenska je súčasťou tzv. strechy Európy – územia, ktorým prechádzajú hlavné rozvodnice oddeľujúce jednotlivé úmoria – Baltského a Čierneho mora) možno na území Slovenska vytýčiť isté línie, ktoré predstavujú výrazné prírodné bariéry (hrebene pohorí, vodné toky). O tieto línie, pôsobiace tiež ako komunikačné bariéry, sa prirodzene opierajú od svojho vzniku i administratívne hranice jednotlivých regiónov – územno-správnych celkov. Tieto „prírodné“ hranice patria logicky medzi najstabilnejšie hranice administratívnych celkov. Dominujú najmä na strednom Slovensku (napr. Nízke Tatry) a v západnej časti východného Slovenska (napr. Levočské vrchy, Branisko, Volovské vrchy), oddeľujúc tak od seba v podstate uzavreté kotlinové regióny (napr. Popradská a Liptovská kotlina, Horehronské podolie, Hornádska kotlina) (Gurňák 2000).

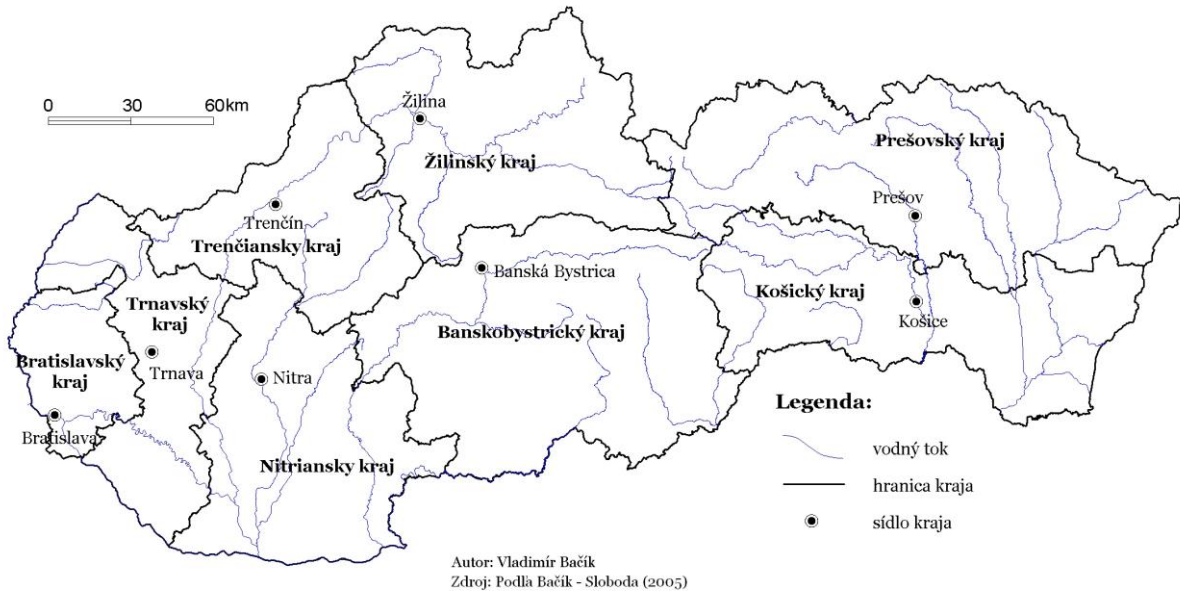
### 2.2.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Pri vytváraní súčasného členenia krajiny nebola z hľadiska prírodných pomerov (geomorfologického členenia) rešpektovaná kontinuita a administratívne línie tradične oddeľujúce jednotlivé prirodzené regióny neboli zväčša tvorcami „osmičky“ akceptované. Výnimku tvorí najmä najvýraznejšia bariéra v podobe horských chrbtov Nízkych Tatier – tzv. stredoslovenská komunikačná bariéra, o ktorú sa opierali takmer všetky územné členenia Slovenska i v z hľadiska stability „nepokojnom“ 20. storočí (Mazúr – Lukniš 1980, Lukniš 1985).

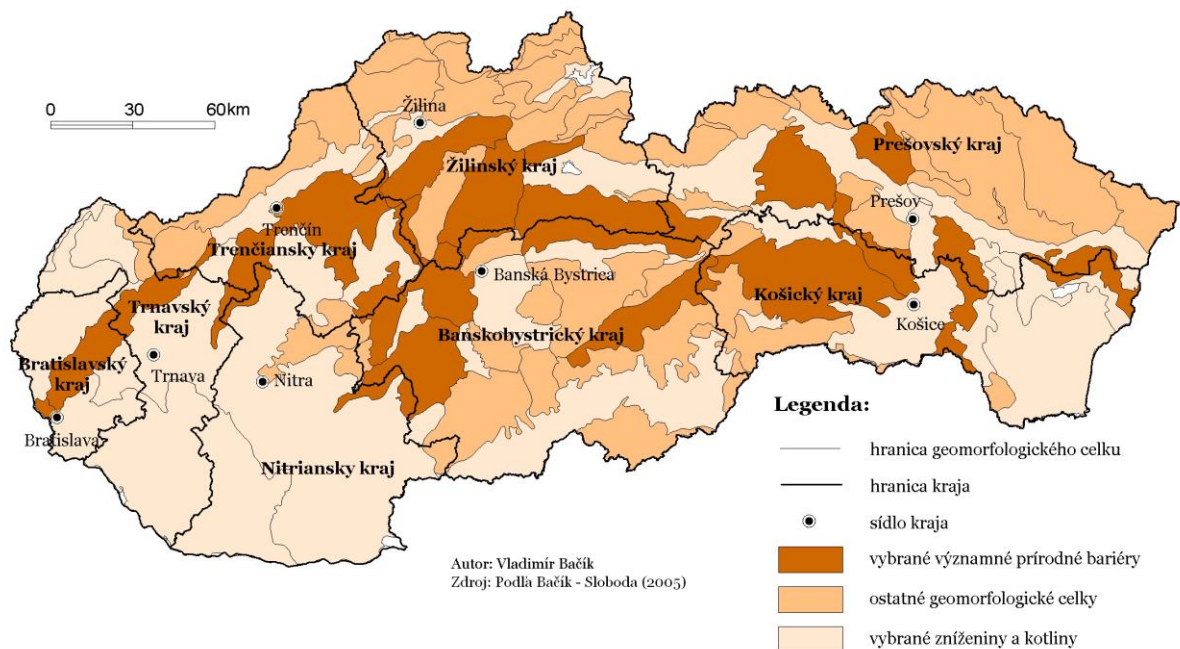
Medzi „problémové“ oblasti súčasného členenia patrí najmä východné Slovensko (zväčša umelá hranica medzi Prešovským a Košickým samosprávnym krajom) na jednej strane a nerešpektovanie prirodzených hraníc medzi Spišom a Šarišom (Branisko, Levočské vrchy), Abovom a Zemplínom (Slanské vrchy), Spišom a Abovom (Volovské vrchy). Rovnako nebola rešpektovaná prírodná hranica v Trenčianskom samosprávnom kraji medzi Hornonitrianskou a Trenčianskou župou (Strážovské vrchy), či v Banskobystrickom samosprávnom kraji medzi Zvolenskou župou na jednej strane (povodie Hrona) a Novohradom a Gemerom/Malohontom (s jadrom v Juhoslovenskej kotline) na strane druhej. Umelo bolo zas medzi Trnavský a

Bratislavský samosprávny kraj rozdelené Záhorie, pričom okresy Senica a Skalica (povodie Moravy) boli pričlenené k Trnave ako centru (povodie Váhu) (mapa č. 5 a mapa č. 6).

Mapa č. 5: Prírodné pomery (vodné toky) vs. aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov



Mapa č. 6: Prírodné pomery (geomorfologické členenie) vs. aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov

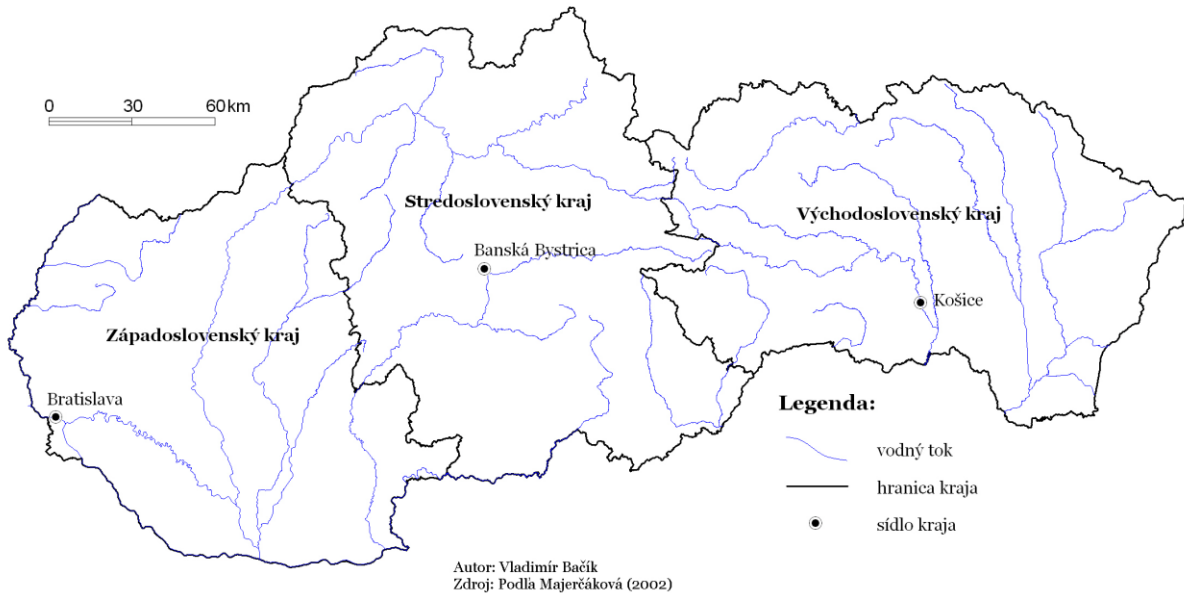


## 2.2.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

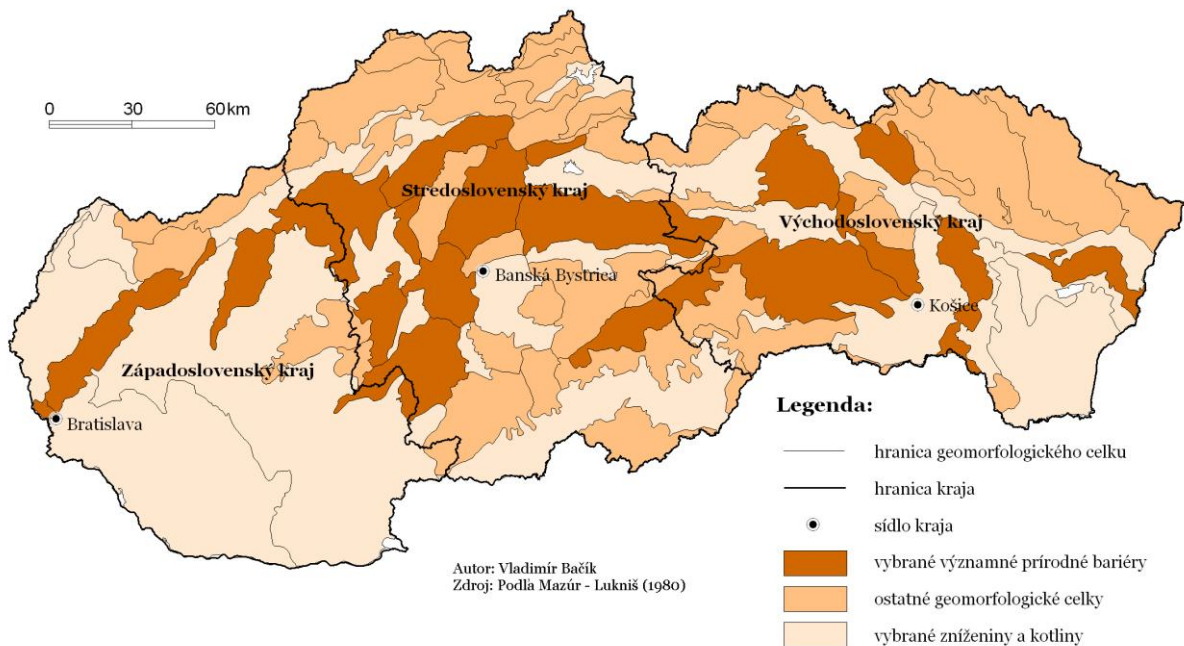
Aj ak sa na tri veľké kraje pozeráme z pohľadu rešpektovania existujúcich prírodných bariér, je zjavné, že idea normatívnych socialistických krajov sa o regionalizačné kritériá neopierala.

Cieľom bolo rozdeliť krajinu na tri približne rovnako veľké celky, čo do počtu obyvateľov i rozlohy (mapa č. 7 a mapa č. 8).

Mapa č. 7: Prírodné pomery (vodné toky) vs. územné členenie SSR na tri kraje



Mapa č. 8: Prírodné pomery (geomorfologické členenie) vs. územné členenie SSR na tri kraje



Východoslovenský kraj ignoruje vnútorné prírodné bariéry (Levočské vrchy, Volovské vrchy, Slanské vrchy), ktoré v jeho rámci oddeľujú samostatné regionálne entity s osobitou identitou. Snaha je podriaďiť dianie jednému centru – Košiciam ako „metropole Východu“ a pri nich budovanému „hutníckemu komplexu“.

V Stredoslovenskom kraji sa nerešpektuje ani najvýraznejšia bariéra v podobe horských chrbtov Nízkych Tatier – tzv. stredoslovenská komunikačná bariéra, o ktorú sa opierali takmer všetky územné členenia Slovenska i v z hľadiska stability „nepokojnom“ 20. storočí

(Mazúr – Lukniš 1980, Lukniš 1985). Centrum kraja sa budovalo v „povstaleckej“ Banskej Bystrici, „metropola stredoslovákov“ sa z nej však nikdy nestala.

Západoslovenský kraj tvoria najmä nížiny (Podunajská a Záhorská), vnútorné bariéry v nej predstavujú skôr vodné toky než pohoria a excentrické postavenia centra kraja v Bratislave.

### 2.2.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

Župné usporiadanie na rozdiel od súčasného členenia krajiny rešpektuje i existenciu mnohých prírodných bariér, nie je to však prekvapujúce. Súvisí to s tým, že župy nadväzujú na predošlé členenia krajiny (komitáty – stolice – župy), ktoré sa vyvinuli pred stáročiami tak, že rešpektovali mnohé prírodné bariéry ako prirodzené hranice regiónov.

Župné hranice prebiehajú často prirodzene chrbtami pohorí, ktoré jednotlivé regióny oddeľujú neraz tak, že jedinými prepojeniami sú komunikačné línie vedené úzkymi sedlami. Rešpektujú sa prirodzené hranice medzi Spišom a Šarišom (Branisko, Levočské vrchy), Abovom a Zemplínom (Slanské vrchy), Spišom a Abovom (Volovské vrchy).

Mapa č. 9: Prírodné pomery (vodné toky) vs. územné členenie na šestnásť žúp



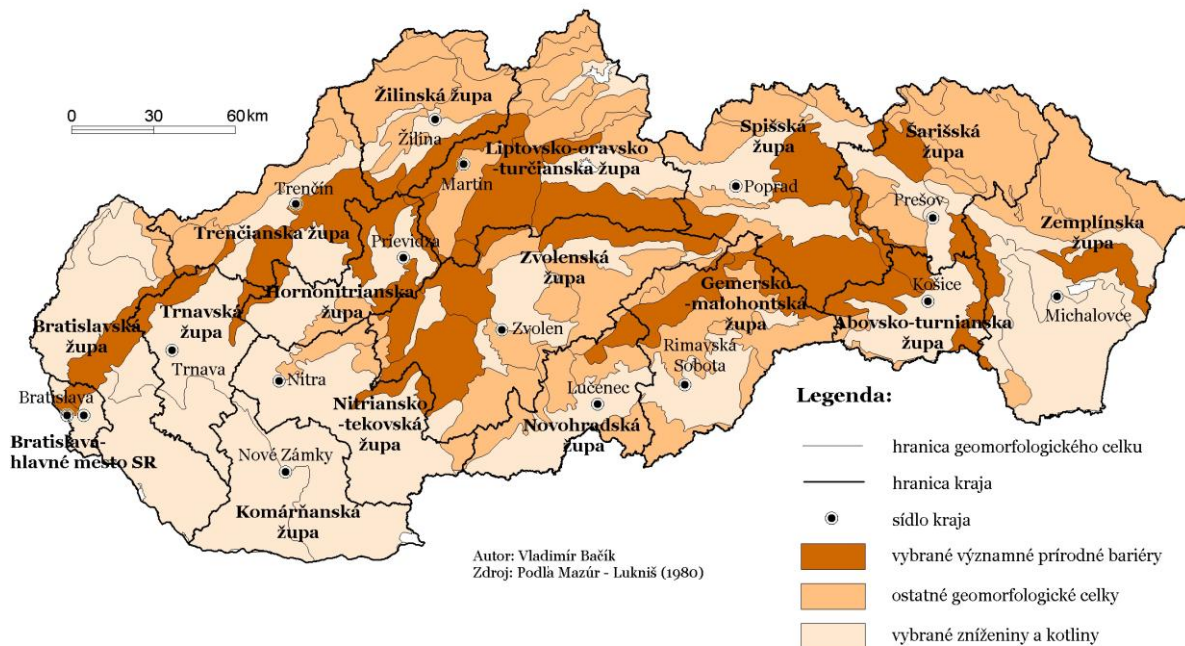
Rovnako sa rešpektuje prírodná hranica medzi Hornonitrianskou a Trenčianskou župou (Strážovské vrchy), či medzi Zvolenskou župou na jednej strane (povodie Hrona) a Novohradom a Gemerom/Malohontom (s jadrom v Juhoslovenskej kotline) na strane druhej<sup>4</sup>. Záhorie nie je umelo rozdelené medzi Trnavu (ležiacu za bariérou Malých Karpát) a Bratislavu. Rešpektuje sa hranica Žitného ostrova, ktorý od zázemia Trnavy prirodzene oddeľuje malý Dunaj (mapa č. 9 a mapa č. 10).

Neignoruje sa ani prirodzená hranica, ktorú medzi Žilinou a Martinom tvorí Malá Fatra.

Špecifická je „trojžupa“ Liptovsko-oravsko-turčianska, ktorú tvoria tri pôvodne samostatné menšie župy, ktoré majú svoje jadrá v troch kotlinách (Turčianskej kotline, Liptovskej kotline a v Oravskej kotline).

<sup>4</sup> Ak zídeme o úroveň nižšie, treba povedať, že čisto z hľadiska kritéria prírodných bariér hranica medzi Novohradskou a Gemersko-malohontskou župou neexistuje a tieto dve župy by mohli tvoriť jednu, ak by sa regionálne autority a obyvatelia na niečom takom dokázali zhodnúť.

Mapa č. 10: Prírodné pomery (geomorfologické členenie) vs. územné členenie na šesťnásť žúp



### 2.3 Nodalita regiónov a mestské regióny<sup>5</sup>

Nodalne regióny predstavujú typ homogénnych (vnútorne rovnorodých) regiónov, v ktorých dominujú horizontálne väzby (toky, vzťahy) medzi centrom (jadrom, uzlom (nodus) v podobe mesta) a zázemím (perifériou, okolím v podobe „vidieka“), pričom hranice sú stanovené slabnúcimi väzbami. Klasickým typom sú tzv. spádové regióny vyčlenené na základe odchádzkovo-dochádzkových vzťahov, teda dennej mobility obyvateľov do zamestnania či škôl.

Funkčný mestský región vymedzený na základe vyššie uvedených krokov môžeme podľa A. Bezáka (1990) chápať ako „priestorovo súvislé územie, ktoré je relatívne uzavreté vzhľadom na denný pohyb osôb za prácou medzi jadrom regiónu a jeho zázemím,“ pričom predstavujú „špecifický typ funkčného regiónu definovaného na základe kritérií týkajúcich sa priestorovej interakcie medzi mestom a jeho okolím. V každom mestskom regióne môžeme preto rozlíšiť jadro pozostávajúce z jedného alebo niekoľkých miest a zázemie spojené s jadrom sieťou väzieb rôzneho druhu, ktorých intenzita klesá s rastúcou vzdialenosťou od jadra“.

Regionalizácii na báze funkčných mestských regiónov či urbánnych denných systémov, ich analýze a aplikácii v regionálnom výskume sa u nás<sup>6</sup> venoval vo svojich prácach najmä A. Bezák (1990), ktorý na území Slovenska vymedzil 63 funkčných mestských regiónov na báze dát z cenzu v roku 1980. Tieto neskôr A. Bezák (2000) modifikoval na 66 regiónov podľa údajov z cenzu v roku 1991 (mapa č. 11).<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Nodalita regiónov v zmysle kritérií spádovosti a zohľadňovania väzieb medzi centrom a zázemím.

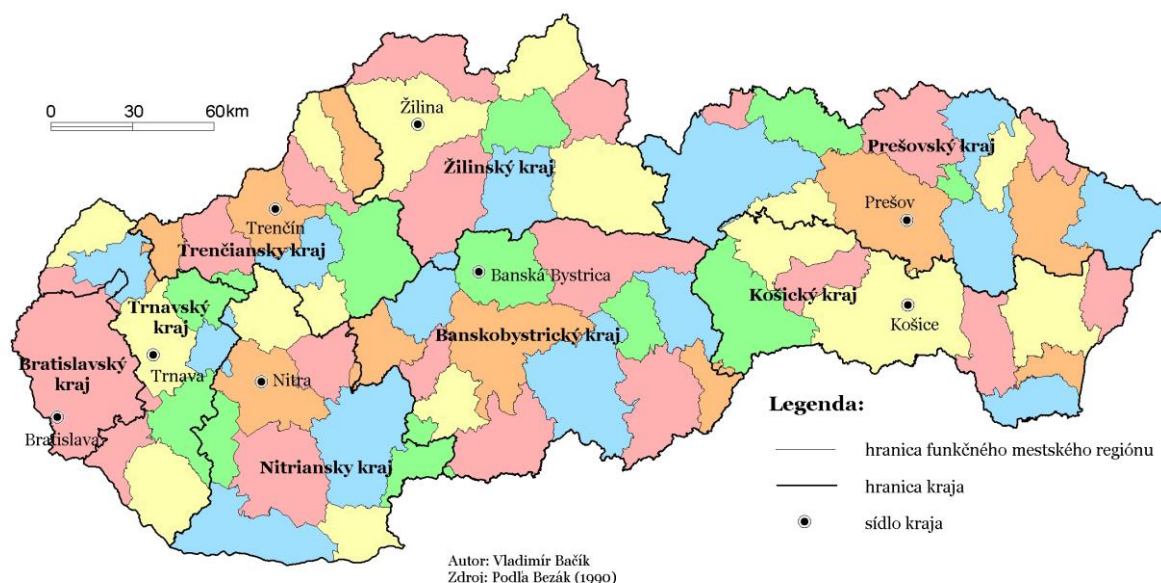
<sup>6</sup> Kým u nás sa konceptu mestských regiónov venuje len aká-taká pozornosť akademikov, v susednom Rakúsku je to inak. Tamojší štatistický úrad sa nimi zaoberá dlhodobo ([Statistics Austria 2012](#)). Záujem o tento koncept nedávno prejavila [Únia miest Slovenska \(2013\)](#).

<sup>7</sup> Proces vymedzovania funkčných mestských regiónov má svoje pravidlá (ako každá regionalizácia) a v podstate pozostáva podľa A. Bezáka (1990) z troch krokov: 1. prvý krok spočíva v identifikácii jadrových sídiel a zahŕňa klasifikáciu základných priestorových (sídelných) jednotiek podľa rôznych kritérií, ktoré odhalia ich diferenciáciu na ich základe funkčného významu (najmä počet obyvateľov či pracovných miest), 2. v druhom kroku sa na základe dát o pohybe obyvateľov za prácou pričlení k jadrovým sídlami ich zázemie tvorené základnými sídelnými jednotkami, ktoré môžeme považovať za hierarchicky nižšie v rámci urbánneho systému. Počet identifikovaných jadier závisí od voľby prahovej hodnoty zvolenej pri prvom kroku a zvolená intenzita interakcie určuje veľkosť

Pri reforme územno-správneho členenia, postaveného na báze celkov v zmysle nodálnych regiónov, treba podľa A. Bezáka (1996) brať do úvahy odpovede na nasledovné otázky: 1. stanovenie počtu hierarchických úrovní, 2. určenie počtu regiónov na každej úrovni, 3. výber uzlov (centier, jadier) jednotlivých regiónov a 4. vymedzenie hraníc každého regiónu<sup>8</sup>.

Intenzita dochádzky je jedným z najvýznamnejších indikátorov postavenia centra (v týchto prípadoch mestského sídla) v regióne.<sup>9</sup> Dochádzka sa ako forma premiestňovania obyvateľstva viaže na existujúce dopravné ťahy a s tým súvisiacu dostupnosť (v zmysle času či vzdialenosti). Vzájomné prepojenie sídla regiónu s hierarchicky nižšími sídlami je tiež jednou z dôležitých podmienok fungovania regiónu.

Mapa č. 11: Funkčné mestské regióny na Slovensku



Územno-správne jednotky možno pokladať za priestorovo efektívne vtedy, „keď v maximálnej miere odzrkadľuje existujúcu regionálnu štruktúru, t. j. keď územno-správne jednotky určitého stupňa v maximálnej miere koincidujú s funkčnými, resp. nodálnymi regiónmi, ktoré sa dajú identifikovať na korešpondujúcej úrovni priestorovej organizácie“ (Bezák 1997).

Na otázku, ako vybrané modely regionálnych sústav (8, 3 a 16) rešpektujú existenciu funkčných mestských regiónov a ako s nimi sú schopné koexistovať si zodpovieme nižšie.

### 2.3.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Dnešné členenie na úrovni okresov zväčša rešpektuje vymedzenie funkčných mestských regiónov (FMR). Ak z celkového počtu 79 okresov vyčleníme 9 mestských okresov na území Bratislavy a Košíc (tieto mestá majú špeciálne postavenie v rámci urbánnej a regionálnej

---

zázemia. Funkčné mestské regióny musia byť vymedzené ako disjunktné (vzájomne sa priestorovo neprekrývajúce), 3. v treťom kroku overujeme, či vymedzené funkčné mestské regióny spĺňajú (dodatočné) podmienky (teoreticky či podrobnou empirickou analýzou).

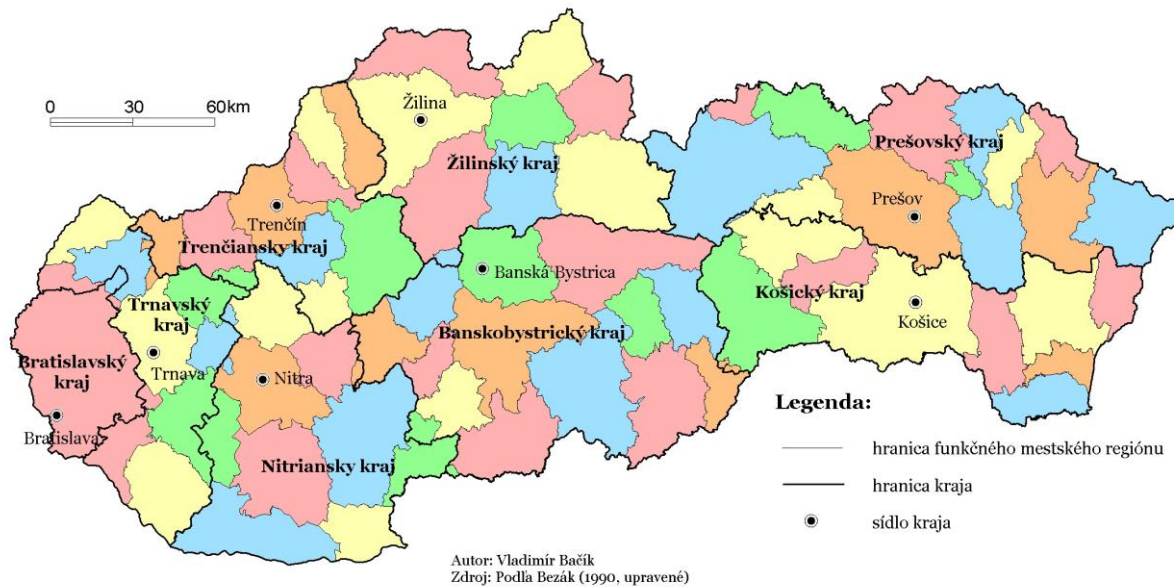
<sup>8</sup> Koncepciami hraníc v priestorovej analýze venuje pozornosť napr. A. Bezák (1995).

<sup>9</sup> Vzhľadom na nedostatok dát o rôznych formách vnútroregionálnych väzieb sa ako syntetický indikátor (metóda hlavného komponenta) využíva najmä (denná) mobilita obyvateľov za prácou. Funkčné mestské regióny sú teda vyčleňované najmä na báze odchádzkovo-dochádzkových vzťahoch medzi sídlami. Hierarchický sídelný systém predstavuje základnú kostru funkčných mestských regiónov. Sídla a dlhodobé formované väzby medzi nimi, prebiehajúce zväčša i v súlade s fyzickogeografickým prostredím, tvoria funkčné mestské regióny



sústavy SR), tak zo súčasných 70 okresov sa 41 z nich v istej miere blíži funkčným mestským regiónom (FMR) vymedzenými A. Bezákom (2000), ďalších 29 okresov je však vyčlenených problematicky. Najvypuklejšie sa prejavuje nesprávne rozdelenie FMR Spišská Nová Ves medzi Prešovský (Levoča) a Košický samosprávny kraj (Spišská Nová Ves), rozdelenie FMR Topoľčany medzi Trenčiansky (Partizánske) a Nitriansky samosprávny kraj (Topoľčany), rozdelenie FMR Bratislava na severozápade medzi Bratislavský a Trnavský samosprávny kraj a na juhovýchode medzi Bratislavský a Trnavský samosprávny kraj.

Mapa č. 12: Funkčné mestské regióny a aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov



Na vyššej hierarchickej úrovni, kde sú spádové regióny prirodzene vymedzené zväčša v súlade s historickými „politickými“ regiónmi (komitáty – stolice – župy), však aktuálne členenie opätovne nevyhovuje regionalizačnému kritériu a nerešpektuje sieť spádových centier (Slavík 2001).

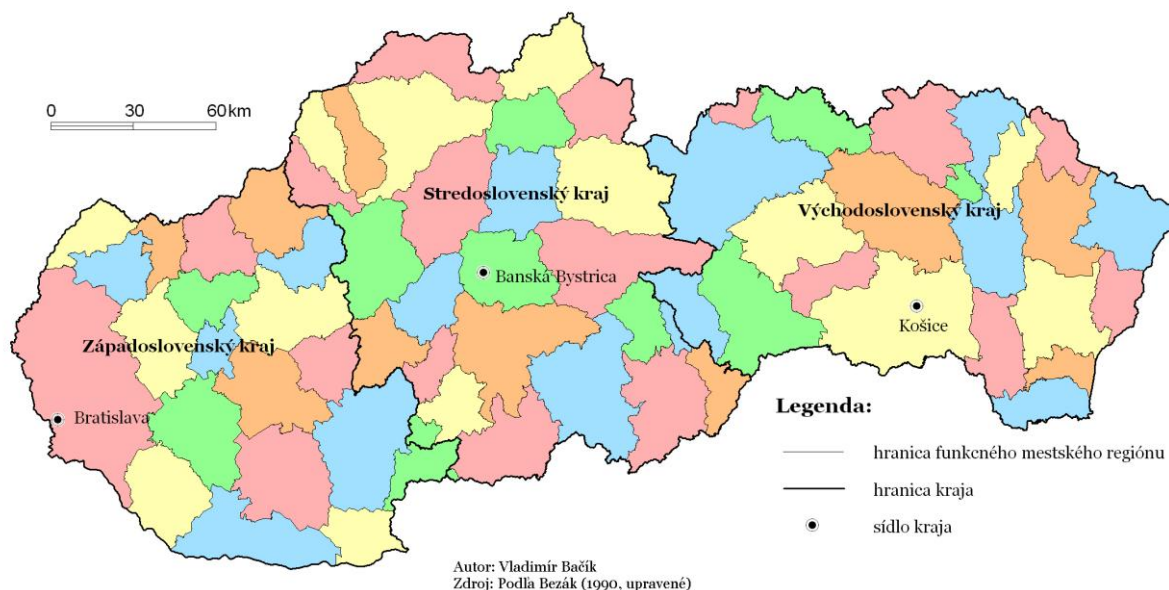
I napriek existencii dopravných línií v severo-južnom smere v oblasti Zemplína je jeho územie rozčlenené medzi Prešovský a Košický kraj priečne na tieto línie. Podobná je situácia na Hornej Nitre, kde vedú hlavné dopravné línie pozdĺž toku Nity od Prievidze smerom na Topoľčany a ďalej na do Nity a nie do Trenčína ako sídla samosprávneho kraja, v rámci ktorého sa Prievidza spolu so svojim zázemím v súčasnosti administratívne nachádza (mapa č. 12).

### 2.3.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

Hranice veľkých krajov sú zväčša totožné s hranicami medzi funkčnými mestskými regiónmi, platí to tak o hraniciach Stredoslovenského kraja s Východoslovenským krajom ako i so Západoslovenským krajom. Veľkým krajom však chýba akýkoľvek vnútorný tmel.

Desiatky funkčných mestských regiónov v rámci veľkých krajov navzájom nespája nič. Logické by preto bolo, aby nad úrovňou funkčných mestských regiónov buď bola vyššia hierarchická úroveň, do ktorej by sa združili na základe istých kritérií, alebo nebola žiadna. Tri kraje nedávajú žiadny zmysel (mapa č. 13).

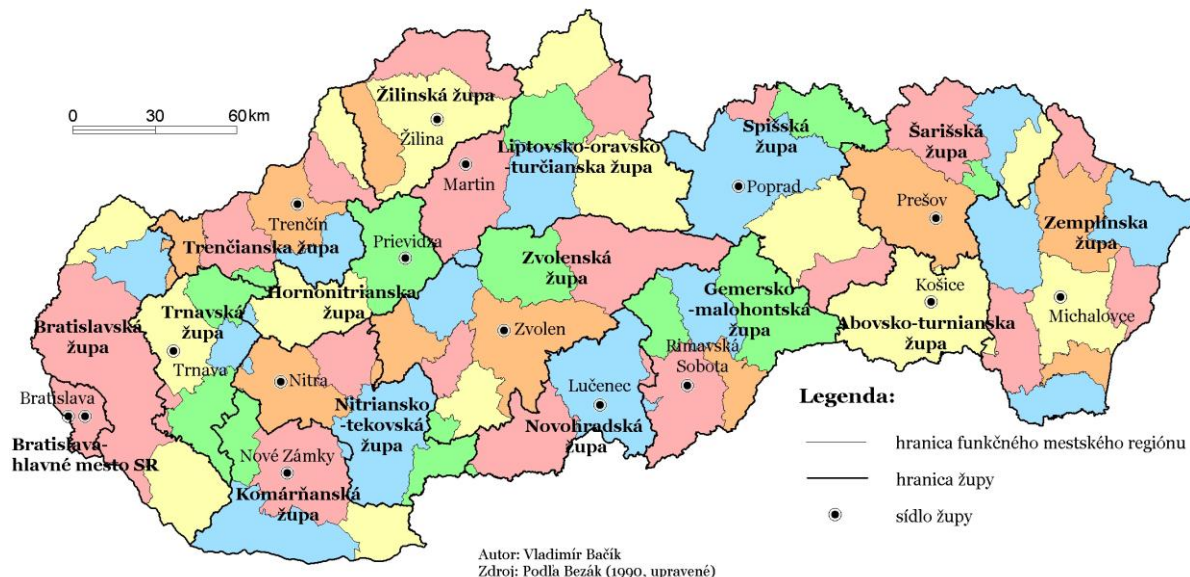
Mapa č. 13: Funkčné mestské regióny a územné členenie SSR na tri kraje



### 2.3.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

Podobne ako v prípade veľkých krajov, ani hranice žúp nevykazujú významné konflikty s vymedzením funkčných mestských regiónov. V niektorých prípadoch sa hranice žúp a funkčných mestských regiónov síce nekryjú úplne presne, čo by pred rozhodnutím o prijatí župného modelu bolo treba vziať do úvahy a na daných konkrétnych miestach nesúlady preskúmať (mapa č. 14).

Mapa č. 14: Funkčné mestské regióny a územné členenie na šesťnásť žúp



Rozdiel oproti veľkým krajom je v však tom, že v župnom modeli sa mestské regióny spájajú na vyššej hierarchickej úrovni do vnútorne súdržných žúp.

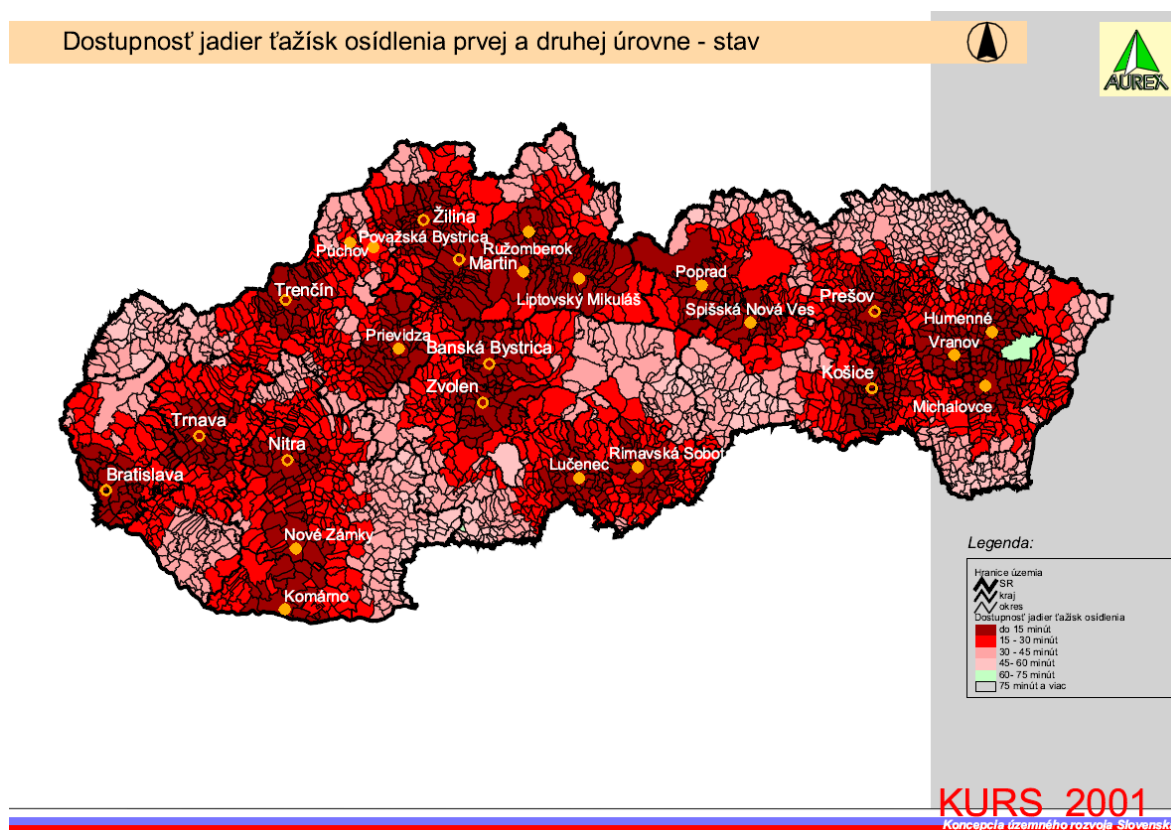
## 2.4 Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu

Hierarchizáciu centier osídlenia Slovenska a regionalizáciu na ich báze uskutočnilo v posledných troch viacerých odborných tímov geografov a urbanistov. Medzi základné ukazovatele, ktoré sa pri tomto kritériu sledujú, patrí úroveň občianskej vybavenosti (najmä služby) sídla, na ktorú sa prirodzene viaže i dochádzka obyvateľov (za službami, za prácou, do škôl) a význam sídla ako uzla v dopravnom systéme. Podľa rôznych metodík tak bolo na Slovensku vyčlenených 13 až 16 mezoregiónov s hierarchickou štruktúrou centier osídlenia (Slavík 2001).

Kvalita územno-správneho členenia je spojená i s úrovňou dostupnosti centier územno-správnych celkov. Je viacerých kritérií na posúdenie dostupnosti ako jednej z najvýznamnejších charakteristík polohy, ich spoločným znakom je *princíp priestorovej efektívnosti*, ktorý vyjadruje vzťah medzi polohou, priestorovým usporiadaním a ekonomickou efektívnosťou. Dá sa vyjadriť i ako „požiadavka nájsť také usporiadanie, ktoré prinesie maximálny úžitok pre najviac obyvateľov daného územia“ (Bezák 1997). Tento princíp však pri aktuálnom územno-správnom členení SR nebol systematicky uplatnený, ba dokonca často až ignorovaný (Bezák 1996, 1998).

Tento štát už roky aktualizuje Konceptiu územného rozvoja Slovenska 2001 (KÚRS 2001), ktorá bola schválená v roku 2001 a je v platnosti<sup>10</sup>. Hoci táto koncepcia rozdeľuje urbánne centrá do hierarchickej štruktúry (mapa č. 15), územné členenie krajiny túto koncepciu ignoruje. KÚRS 2001 rozdeľuje centrá osídlenia do piatich skupín.

Mapa č. 15: Hierarchizácia urbánnych centier krajiny na príklade KÚRS 2001



<sup>10</sup> Konceptiu územného rozvoja Slovenska 2001 schválila vláda SR uznesením č. 1033/2001. Nariadením vlády SR č. 528/2002 Z. z. sa vyhlásila jej záväzná časť. KÚRS 2001 je územnoplánovacia dokumentácia celoštátneho významu. Rieši otázky priestorového usporiadania a funkčného využitia územia SR a usmerňovania rozvoja jednotlivých regiónov Slovenska. KÚRS 2001 je územnoplánovacou dokumentáciou spracovávanou na dlhodobé výhľadové obdobie 15 až 20 rokov. Dosaď bola v osobitných správach navrhovaná jej aktualizovaná k roku 2006 a k roku 2011.

Z vládnej Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001, ktorá popisuje hierarchickú štruktúru sídiel a ich zázemí, pričom každej obci priraduje istý význam, vychádza i zoznam pólů rastu z roku 2007.<sup>11</sup> Zoznam pólů rastu takmer dvetisícdeväťsto obcí a miest Slovenska rozdelil do štyroch hierarchických kategórií. Na jednej strane sú póly rastu, zvlášť 1. *inovačné póly rastu* a 2. *kohézne póly rastu*, pričom mestá a obce zaradené do jednej z týchto dvoch kategórií sú v období 2007-2013 oprávnené čerpať z hlavného balíka eurofondov, a na strane druhej sú 3. *obce ležiace v záujmovom území* inovačných pólů rastu (obce v zázemí) a 4. *obce ležiace mimo záujmového územia* inovačných pólů rastu (vidiecke obce, zväčša s počtom obyvateľov nepresahujúcim 1 000), ktorým je určený oveľa menší balík peňazí prostredníctvom plánu rozvoja vidieka (mapa č. 16 a tab. č. 1).

Tab. č. 1: Póly rastu pre Národný strategický referenčný rámec SR (2007-2013) na báze KÚRS 2001

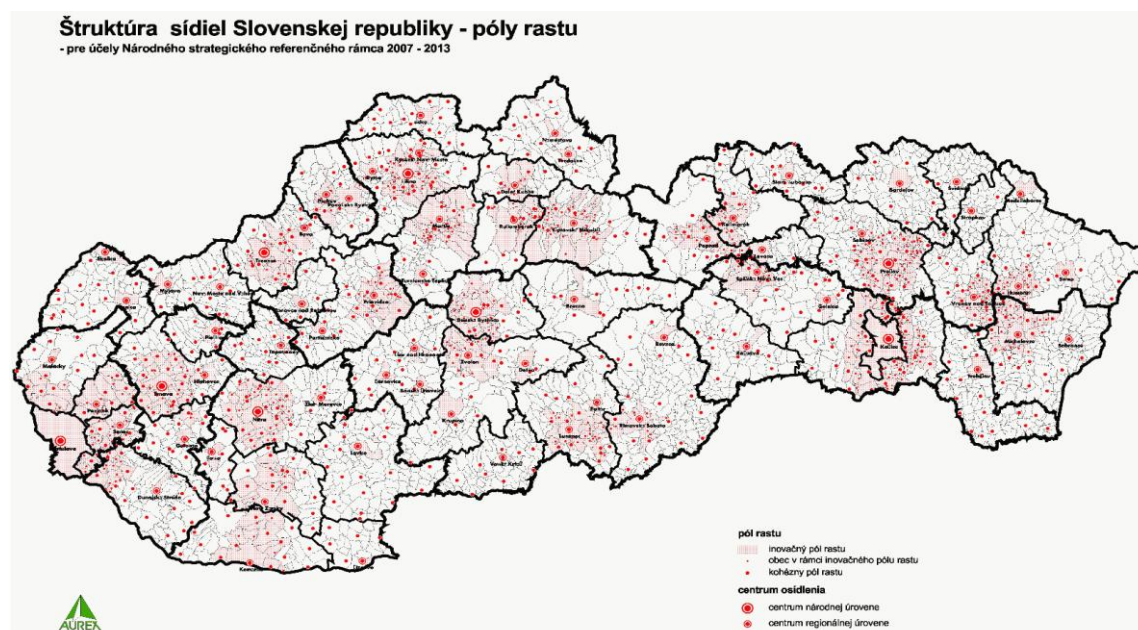
	<i>inovačné póly rastu</i>	<i>kohézne póly rastu</i>	<i>mimo pólů rastu</i>	<i>obce spolu</i>
SR spolu	82	891	1918	2891

Zdroj: MVRR SR (2007)

Vysvetlivky (definície pólů rastu):

- 1. inovačné póly rastu (krajské mestá, mestá so sídlom obvodu či okresu)** pozostávajú z centier osídlenia celoštátneho až medzinárodného významu, centier osídlenia regionálneho významu v rámci jadrového pásma ťažiska osídlenia 1. stupňa, centier osídlenia regionálneho významu v rámci prímestského pásma ťažiska osídlenia 1. stupňa, centier osídlenia regionálneho až nadregionálneho významu ako jadro ťažiska osídlenia 2. stupňa, centier osídlenia regionálneho významu,
- 2. kohézne póly rastu (obce, v ktorých sa súčasne nachádza matričný úrad, spoločný obecný úrad, ZŠ III. stupňa)** pozostávajú z mikroregionálnych centier ležiacich v záujmovom území inovačného pólu rastu vymedzeného jadrovým pásmom ťažiska osídlenia 1. stupňa, mikroregionálnych centier ležiacich v záujmovom území inovačného pólu rastu vymedzeného prímestským pásmom ťažiska osídlenia 1. stupňa, mikroregionálnych centier ležiacich v záujmovom území inovačného pólu rastu vymedzeného ťažiskom osídlenia 2. stupňa, mikroregionálnych centier mimo záujmového územia inovačných pólů rastu
- 3. obce, ktoré nie sú pólmi rastu, ležiace v záujmovom území inovačných pólů rastu (obce v zázemí)**, teda obce nachádzajúce sa na území jadrového a prímestského pásma ťažisk osídlenia prvej úrovne a obce nachádzajúce sa na území ťažisk osídlenia druhej úrovne
- 4. obce, ktoré nie sú pólmi rastu, ležiace mimo záujmového územia inovačných pólů rastu (vidiecke obce, zväčša s počtom obyvateľov nepresahujúcim 1 000)**

Mapa č. 16: Hierarchizácia urbánnych centier krajiny na príklade pólů rastu



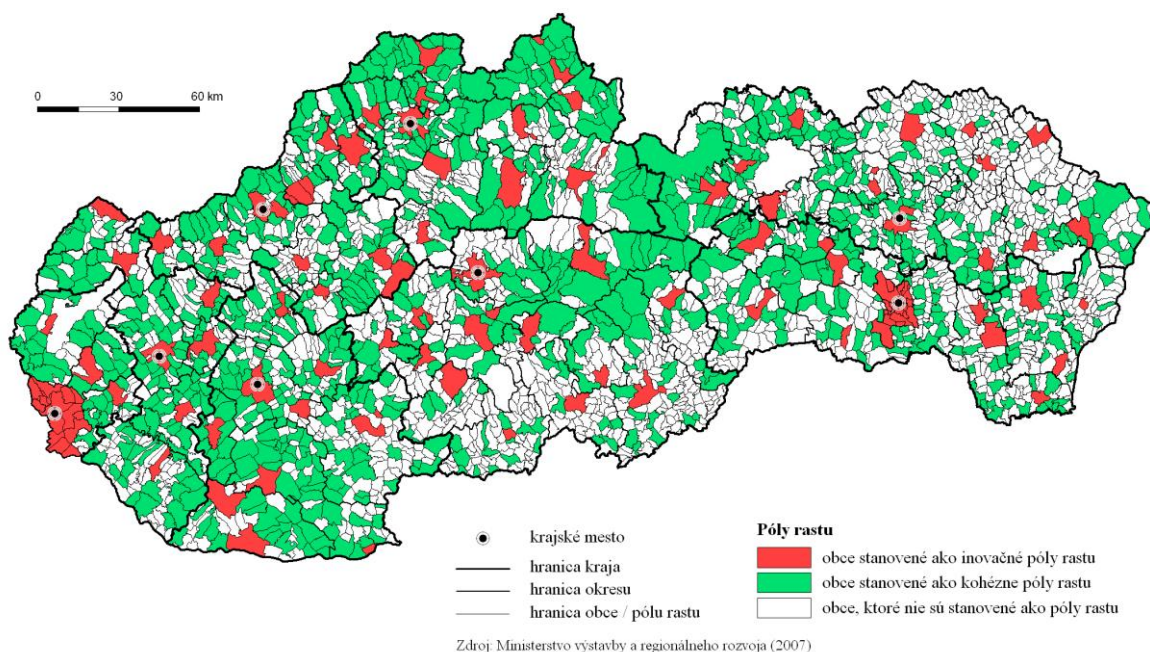
<sup>11</sup> Zoznam pólů rastu bol schválený rozhodnutím ministra výstavby a regionálneho rozvoja SR č. 3/2007 zo 6. júna 2007.

V nasledujúcej stati sa pozrieme na to, ako sú identifikované póly rastu lokalizované v jednotlivých celkoch troch porovnávaných regionálnych sústav.

#### 2.4.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Na základe platného územného členenia Slovenska bolo síce na úroveň krajských centier „povýšených“ tých osem miest, ktoré v urbánnych systémoch obsadzujú prvých osem miest celkového poradia hierarchie, no hoci ďalšie centrá ako Martin, Zvolen, Poprad a Nové Zámky, často významom vo svojom spádovom regióne nezaostávajú za Trenčínom či Trnavou (v menšej miere sa to dá povedať o Michalovciach, Prievidzi, Lučenci a Rimavskej Sobote), centrami samosprávnych regiónov sa nestali (mapa č. 17).

Mapa č. 17: Lokalizácia pólov rastu a aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov



Podľa súčasného členenia v rámci juhovýchodnej diagonálnej polovice územia Slovenska na úrovni krajských sídel len Banská Bystrica, Košice a Prešov. Posledne menované navyše tvoria na východe krajiny binodálny centrálny región so vzdialenosťou centier približne 30 km. Tieto centrá sú tak príliš vzdialené k okrajovým (marginálnym) regiónom pomerne veľkých krajov, a to príliš vzdialené nielen z hľadiska dostupnosti, ale i reálnej občianskej participácie obyvateľov na dianí v regióne.

Tab. č. 2: Póly rastu v rámci aktuálne platného územného členenia SR na osem krajov

kraj	inovačné póly rastu	kohézne póly rastu	mimo pólov rastu	obce spolu
Bratislavský	4	33	36	73
Trnavský	7	99	145	251
Trenčiansky	12	92	172	276
Nitriansky	10	146	198	354
Žilinský	11	128	176	315
Banskobystrický	13	112	391	516
Prešovský	13	163	490	666
Košický	12	118	310	440
Spolu	82	891	1918	2891

Zdroj: MVRR SR (2007), prepočty autori

Až v šiestich z ôsmich súčasných krajov je identifikovaná viac než desiatka inovačných pólov rastu a počet kohéznych pólov rastu vo väčšine krajov presahuje stovku (tab. č. 2). Nie je

prekvapujúce, že pri tak vysokom počte pólov rastu v rámci vyčlenených ôsmich krajov nedochádza ku koncentrácii záujmu na tie časti regiónov, ktoré to vyžadujú prioritne.

### 2.4.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

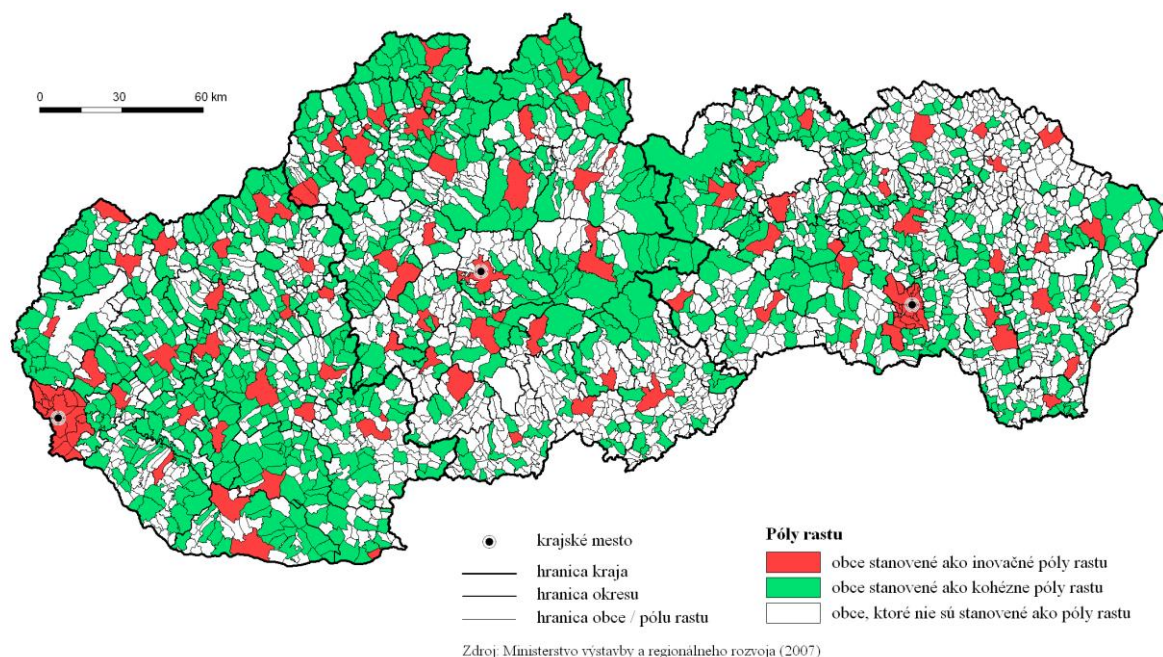
Je otázne, akoby model troch veľkých krajov, ktorý je silne centralizačný, mohol pomôcť naplňať cieľ „polycentrického rozvoja Slovenska“, na báze ktorého je koncipovaná platná Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001. Je zrejmé, že to, čo platí o ôsmich krajoch a bolo naznačené vyššie – teda vysoký počet pólov rastu v jednotlivých krajoch – je v prípade troch veľkých krajov ešte znásobené. Príliš vysoký počet pólov rastu v každom z krajov (tab. č. 2 a mapa č. 18) znamená vysoký počet priorit, a vysoký počet priorit v prípade realizácie verejných politík zväčša predznamenáva ich neúspech.

Tab. č. 2: Póly rastu v rámci územného členenia SSR na tri kraje

kraj	inovačné póly rastu	kohézne póly rastu	mimo pólov rastu	obce spolu
Západoslovenský	26	323	482	831
Stredoslovenský	30	282	621	933
Východoslovenský	26	286	815	1127
Spolu	82	891	1918	2891

Zdroj: MVRR SR (2007), prepočty autori

Mapa č. 18: Lokalizácia pólov rastu a územné členenie SSR na tri kraje



Zdroj: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (2007)

### 2.4.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

V kontraste s predošlými dvomi sústavami, v žiadnej zo šesnástich žúp nie je počet lokalizovaných inovačných pólov vyšší ako desať. Počet kohéznych pólov rastu nielenže v žiadnej zo žúp nepresahuje stovku, vo väčšine je nižší než sedemdesiat (tab. č. 3). Takáto sústava dáva viac predpokladov pre úspešnejšie naplňanie cieľa polycentrického rozvoja krajiny.

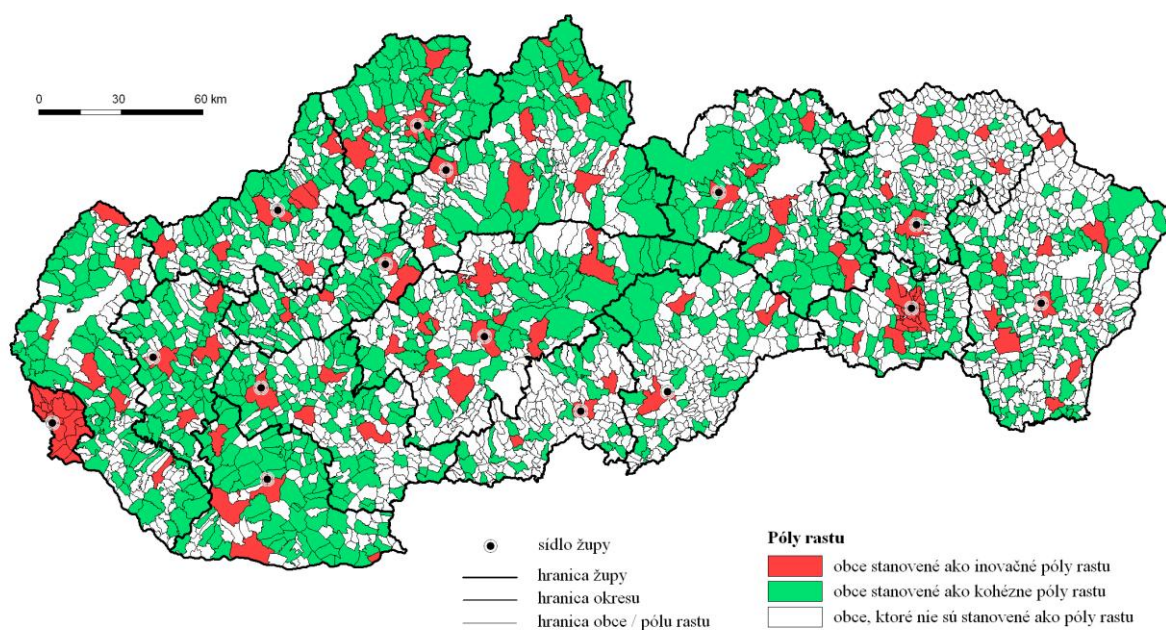
Nové centrá verejnej správy ako prirodzené centrá osídlenia, hospodárstva a služieb by najmä v rámci juhovýchodnej diagonálnej polovice územia Slovenska (Lučenec, Rimavská Sobota, Poprad, Michalovce) mohli pôsobiť i ako póly rastu a iniciovali by rozvoj svojich spádových území (mapa č. 19). Pozitívny vplyv administratívnej funkcie ako jedného z impulzov pre rozvoj regiónov už potvrdili viaceré výskumy (Bačík 2001).

Tab. č. 3: Póly rastu v rámci územného členenia na šestnásť žúp

kraje	inovačné póly rastu	kohézne póly rastu	mimo pólov rastu	obce spolu
Bratislava - hlavné mesto SR	1	0	0	1
Bratislavská	6	71	114	191
Trnavská	4	61	67	132
Trenčianska	8	54	111	173
Žilinská	5	68	57	130
Liptovsko-oravsko-turčianska	7	69	137	213
Hornonitrianska	4	46	79	129
Nitriansko-tekovská	4	67	113	184
Komárňanská	5	62	49	116
Zvolenská	8	61	148	217
Novohradská	3	26	121	150
Gemersko-malohontská	3	37	171	211
Spišská	7	83	114	204
Šarišská	5	66	260	331
Abovsko-turnianska	2	32	81	115
Zemplínska	10	88	296	394
Spolu	82	891	1918	2891

Zdroj: MVRR SR (2007), prepočty autori

Mapa č. 19: Lokalizácia pólov rastu a územné členenie na šestnásť žúp



Zdroj: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (2007)

## 2.5 Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie

Od začiatku 70. rokov 20. storočia sa v členských krajinách Európskej únie používa systém klasifikácie územno-štatistických jednotiek známy pod akronymom NUTS (z fr. Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), vypracovaný Eurostatom, ktorý vznikol s cieľom rozčleniť územie krajín EÚ na územné jednotky nižšieho hierarchického rangu než predstavujú národné štáty, a to pre potreby teritoriálneho rámca regionálnej štatistiky.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Približne tri desaťročia sa NUTS klasifikácia používala, menila a obnovovala v prostredí európskeho spoločenstva len na základe gentlemen's agreements medzi členskými krajinami a Eurostatom – teda bez toho, aby bolo nevyhnutné prijímať nariadenie. Napriek tomu, v roku 2000 začala Európska komisia pripravovať

Na Slovensku sa v diskusiách o územnom členení neraz stretávame s argumentáciou smerujúcou k tomu, že niektoré regionálne sústavy sú z hľadiska ich súladu s NUTS klasifikáciou vhodnejšie než iné. Z tohto dôvodu sme sa rozhodli podrobiť tri regionálne sústavy (8, 3 a 16) ich „testovaniu“ z pohľadu vhodnosti ich zapojenia do NUTS klasifikácie.

NUTS klasifikácia je založená na päťstupňovom hierarchickom triedení regiónov, pričom tri úrovne sa vzťahujú na regionálnu úroveň – NUTS I až NUTS III (tab. č. 4) – a dve na lokálnu úroveň – NUTS IV (LAU 1) a NUTS V (LAU 2).<sup>13</sup>

Tab. č. 4: Kritériá pre zaradenie regiónu do NUTS klasifikácie a existujúce administratívne jednotky

úroveň	rozmedzie počtu obyvateľov (min - max)	existujúce administratívne jednotky
NUTS I	3 mil. - 7 mil.	pre Belgicko ‚Gewesten/Régions‘, pre Nemecko ‚Länder‘, pre Portugalsko ‚Continente‘, ‚Região dos Açores‘ a ‚Região da Madeira‘ a pre Spojené kráľovstvo ‚Scotland, Wales, Northern Ireland‘ a ‚Government Office Regions of England‘
NUTS II	0,8 mil. - 3 mil.	pre Belgicko ‚Provincies/Provinces‘, pre Dánsko ‚Regioner‘, pre Nemecko ‚Regierungsbezirke‘, pre Grécko ‚periferies‘, pre Španielsko ‚comunidades y ciudades autónomas‘, pre Francúzsko ‚régions‘, pre Taliansko ‚regioni‘, pre Holandsko ‚provincies‘, pre Rakúsko ‚Länder‘ a pre Poľsko ‚Wojewodztwa‘
NUTS III	0,15 mil. - 0,8 mil.	pre Belgicko ‚arrondissementen/arrondissements‘, pre Bulharsko ‚Области (Oblasti)‘, pre Českú republiku ‚Kraje‘, pre Nemecko ‚Kreise/kreisfreie Städte‘, pre Grécko ‚nomoi‘, pre Španielsko ‚provincias, consejos insulares, cabildos‘, pre Francúzsko ‚départements‘, pre Taliansko ‚provincie‘, pre Litvu ‚Apskritis‘, pre Maďarsko ‚Megyék‘, pre Rumunsko ‚Județe‘, pre Slovenskú republiku ‚kraje‘, pre Fínsko ‚maakunnat/landskap‘ a pre Švédsko ‚län‘

Zdroj: [Eurostat](#)

Pri vymedzovaní územných jednotiek v rámci systému NUTS sa uprednostňuje „umelé“ inštitucionálne členenie, ktoré slúži i pre potreby prerozdelenia štrukturálnych fondov, ktoré sú základným finančným nástrojom regionálnej politiky v EÚ<sup>14</sup>. Celky sa na úrovni NUTS II spájajú do tzv. normatívnych regiónov, vymedzených najmä podľa počtu obyvateľov<sup>15</sup>, až druhoradá je zohľadnenie historických, socioekonomických, politických a iných faktorov. Až na nižšej úrovni sa potom územné jednotky vymedzujú na základe funkčných (prirodzených) regiónov, často v podobe samosprávnych celkov.

Z hľadiska hodnotenia teritoriálnej organizácie administratívnych systémov dominujú dva prístupy, prvý z nich zdôrazňuje *mierku*, resp. *veľkosť* celkov, druhý zas priestorovú *formu* a *usporiadanie*. Prívrženci veľkostného prístupu, kam radíme i výslednú NUTS klasifikáciu

nariadenie, ktoré bolo prijaté v máji 2003 a vstúpilo do platnosti v júli 2003. Dôvody, ktoré sa spomínali v súvislosti s potrebou prejsť od dohôd k nariadeniu, spočívali v potrebe stabilizovať NUTS klasifikáciu tak, aby sa zmeny regionálnych sústav jednotlivých členských krajín nediali častejšie než raz za tri roky. Pre možnosť štatisticky porovnávať regióny je totiž kľúčové mať k dispozícii pokiaľ možno čo najdlhší časový rad dát v prostredí totožnej regionálnej sústavy. Treba však podotknúť, že tento deklarovaný cieľ pre potrebu mať nariadenie týkajúce sa NUTS sa absolútne minul účinku, keďže častým zmenám v regionálnej sústave sa tým v skutočnosti nijako nezabránilo. Hlavným dôsledkom prijatého nariadenia je, že každé tri roky ho je nutné dopĺňať („novelizovať“), čo sa i deje (Sloboda 2012).

<sup>13</sup> Názvy menších administratívnych jednotiek (Local Administrative Units) v členských krajinách EÚ: pre Belgicko ‚Gemeenten/Communes‘, pre Bulharsko ‚Населени места (Naseleni mesta)‘, pre Českú republiku ‚Obce‘, pre Dánsko ‚Kommuner‘, pre Nemecko ‚Gemeinden‘, pre Estónsko ‚Vald, Linn‘, pre Grécko ‚Dimoi/Koinotites‘, pre Španielsko ‚Municipios‘, pre Francúzsko ‚Communes‘, pre Írsko ‚counties or county boroughs‘, pre Taliansko ‚Comuni‘, pre Cyprus ‚Δήμοι/κοινότητες (Dimoi/koinotites)‘, pre Lotyšsko ‚Republikas pilsētas, novadi‘, pre Litvu ‚Seniūnija‘, pre Luxembursko ‚Communes‘, pre Maďarsko ‚Települések‘, pre Maltu ‚Localities‘, pre Holandsko ‚Gemeenten‘, pre Rakúsko ‚Gemeinden‘, pre Poľsko ‚Gminy, miasta‘, pre Portugalsko ‚Freguesias‘, pre Rumunsko ‚Municipii, Orașe, Comune‘, pre Slovinsko ‚Občine‘, pre Slovenskú republiku ‚obce‘, pre Fínsko ‚Kunnat/Kommuner‘, pre Švédsko ‚Kommuner‘ a pre Spojené kráľovstvo ‚Wards‘.

<sup>14</sup> Intenzita „podpory“ jednotlivým regiónom z fondov EÚ závisí najmä od „úrovne rozvoja“ regiónov, pričom základným kritériom je ukazovateľ hrubého domáceho produktu (HDP) na obyvateľa v parite kúpnej sily.

<sup>15</sup> Napr. v roku 2004 z celkového počtu 254 regiónov EÚ vyčlenených na úrovni NUTS II nespĺňalo kritérium počtu obyvateľov stanovené Eurostatom v rozmedzí 800 000 až 3 000 000 spolu až 99 regiónov, z toho 60 malo populáciu nižšiu než daný interval a 39 daný interval počtom obyvateľov prekračovalo (Sloboda 2012).



(najmä jej stupeň NUTS II), sa snažia stanoviť optimálnu veľkosť územno-správnych celkov určitého rádu, zväčša vyjadrenú na základe kritéria počtu obyvateľov. Požiadavka približne rovnakej veľkosti (najmä v zmysle počtu obyvateľov) územno-správnych celkov toho istého rádu vyplýva z *princípu priestorovej spravodlivosti (rovnosti)*, ktorého podstatou je aplikácia ideí sociálnej spravodlivosti na teritoriálne jednotky (Bezák 1997, Goodall 1987).

**Popieranie kritérií NUTS klasifikácie.** Napriek tomu, že pri vytvorení systému bolo základným cieľom zabezpečenie porovnateľnosti na jednotlivých úrovniach NUTS, existujú i mnohé výnimky. Na jednej a tej istej úrovni NUTS II sa v EÚ nachádza 273 regiónov (mapa č. 20), medzi nimi malé ostrovčeky (Azory), veľkomestá svetového významu (Londýn), rozľahlé riedko zaľudnené vidiecke oblasti (Kalábria) či celé krajiny (Litva). Hoc ide o model, ktorý sa aplikuje v EÚ už štyri desaťročia, vo viacerých krajinách (napr. Belgicko, Dánsko, Fínsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Nemecko, Švédsko, Taliansko či Veľká Británia) už prešiel mnohými zmenami, či už v súvislosti s celospoločenskými zmenami (zjednotenie Nemecka), so zmenami územno-správneho členenia krajín (Belgicko), s decentralizačnými procesmi (Veľká Británia) či prebiehajúcou municipalizáciou (Holandsko, Švédsko) (Casellas – Galley 1999).

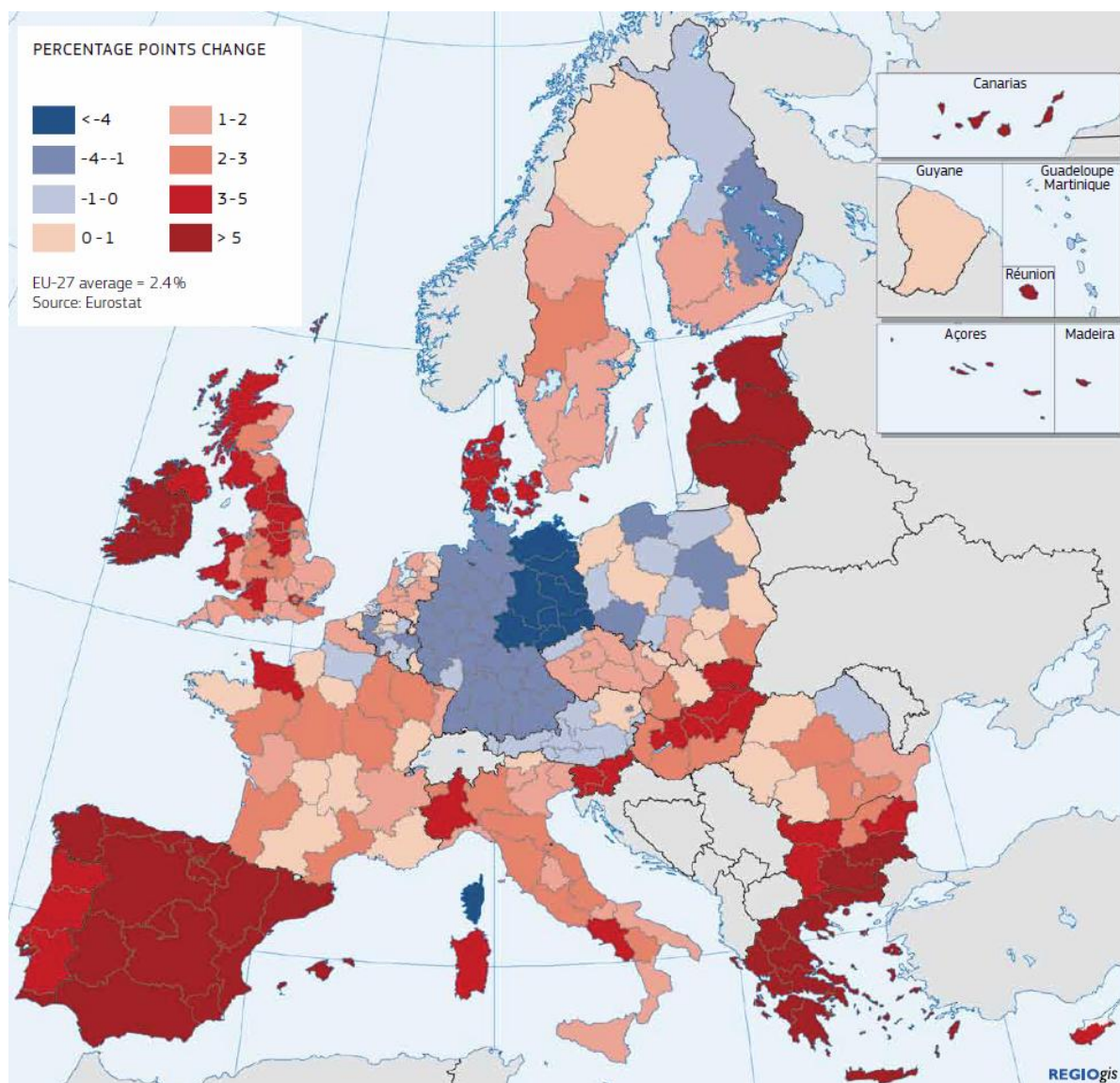
**Kritika NUTS klasifikácie.** Na tomto mieste sa treba zmieniť, že NUTS klasifikácia má v odbornom prostredí svojich (oprávnených) kritikov. V súvislosti s kritickým zhodnotením vo vzťahu k územnému usporiadaniu regiónov podľa klasifikácie NUTS sa spomínajú nasledovné argumenty:

1. NUTS klasifikácia nezohľadňuje dostatočne klasické delenie regiónov na homogénne a nodálne, územné jednotky v jej rámci vymedzené nesú prvky kombinácie rôznych regionalizačných kritérií a porušovania logických pravidiel regionalizácie. Výsledkom je administratívne (inštitucionálne) členenie krajín EÚ na sústavu regiónov, ktorá nie je vhodná pre vzájomné porovnávanie – spomeňme len výrazne heterogénne charakteristiky početnosti populácie, hustoty zaľudnenia či rozlohy území. Logicky, výsledné regionálne disparity sú tak často výrazné, avšak štatisticky nadhodnotené (Casellas – Galley 1999),
2. najmä regióny na úrovni NUTS II (resp. NUTS III) sú príliš heterogénne a neporovnateľné, a to nielen z hľadiska porovnávania úrovne konvergencie, ale i regionálnych disparít ako takých všeobecne. Očakávať v takomto heterogénnom prostredí niečo iné ako výrazné priestorové rozdiely by bolo nielen v protiklade s ekonomickou teóriou, ale i s elementárnou logikou (Boldrin – Canova 2001),<sup>16</sup>
3. pre potreby štatistických pozorovaní sa v EÚ často vymedzujú regióny nevhodne tak, že sa rozdeľujú tzv. funkčné mestské regióny tvorené mestom a jeho zázemím, čo pri sledovaní regionálnych rozdielov v rámci jednotlivých krajín posilňuje „efekt hlavného mesta“<sup>17</sup>. To je často najväčším sústredením kapitálu a sídli v ňom firmy, ktoré síce pôsobia celoštátne, ale štatisticky vykazujú výsledky hospodárenia centrálné v hlavnom meste. Úroveň rozvoja regiónu hlavného mesta (metropolitné územie) je ovplyvnená i pracovnou silou dochádzajúcou z iných častí krajiny. Umelo (štatisticky) sa tak dvíha úroveň produkcie v regióne sídla zamestnávateľa, čo je i prípad nadhodnotenia sledovaného ukazovateľa pre hlavné mesto SR Bratislavu. Logickým štatistickým prejavom v takých prípadoch sú pozorované výrazné regionálne disparity (ISP 2004).

<sup>16</sup> Okrem toho, konvergencia by sa podľa menovaných autorov mala skúmať na úrovni krajín, resp. regiónov s populáciou približne 10 miliónov. Ďalej, na nižšej úrovni nemá zmysel porovnávať regióny, ktoré nedisponujú možnosťami uskutočňovania vlastnej fiškálnej politiky (Boldrin – Canova 2003).

<sup>17</sup> Podobne to platí i o ďalších významných centrách, ktoré plnia iné ekonomicky významné (obslužné) funkcie, než hlavné mesto – napr. v prípade Hamburgu (významný prístav a dlhodobou históriou centra obchodu).

**Mapa č. 20: Regióny NUTS II v členských krajinách EÚ na príklade zmeny miery nezamestnanosti (obdobie 2007-2013)**



Európska únia sa podľa aktuálne platného členenia (tzv. NUTS 2010 platné od 1. januára 2012)<sup>18</sup> člení na 98 regiónov na úrovni NUTS I, 273 regiónov na úrovni NUTS II a 1315 regiónov na úrovni NUTS III. V prezentovaných počtoch regiónov vyčlenených na úrovniach NUTS I až III je už zahrnuté i Chorvátsko, ktoré sa stalo 28. členskou krajinou EÚ od 1. júla 2013. Z celkového počtu 28 členských krajín EÚ sa šestnásť z nich člení na regióny na všetkých troch úrovniach NUTS I až NUTS III. Ďalších šesť krajín sa na úrovni NUTS I na regióny nečlení (Chorvátsko, Česká republika, Slovinsko, Slovensko, Dánsko a Írsko), štyri krajiny sa nečlenia ani na úrovni NUTS I, ani na úrovni NUTS II (Estónsko, Lotyšsko, Litva, Malta) a dve krajiny sa nečlenia na regióny ani na jednej z troch úrovni NUTS (Cyprus a Luxembursko).

Treba uviesť, že v takmer všetkých krajinách, na jednej či viacerých úrovniach, prevládajú regionálne sústavy, ktoré nekorešponujú so samosprávnymi regiónmi (tab. č. 5). Inak povedané, nie je namieste stotožňovať NUTS klasifikáciu a územno-správne členenie a nie

<sup>18</sup> Nariadenie Komisie (EÚ) č. 31/2011 zo 17. januára 2011.

je obvyklé, aby sa územno-správne členenie krajiny menilo kvôli tomu, aby vyhovovalo zaradeniu do toho či onoho hierarchického stupňa NUTS klasifikácie.

Tab. č. 5: Členské krajiny EÚ a NUTS klasifikácia<sup>19</sup>

<i>krajina</i>	<i>NUTS 1</i>	<i>NUTS 2</i>	<i>NUTS 3</i>	<i>poznámky</i>
 Belgicko	3	11	44	44 štatistických regiónov na úrovni NUTS III
 Bulharsko	2	6	28	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Chorvátsko	1	3	21	3 štatistické regióny na úrovni NUTS II
 Česká republika	1	8	14	8 štatistických regiónov na úrovni NUTS II
 Dánsko	1	5	11	11 štatistických regiónov na úrovni NUTS III
 Nemecko	16	38	412	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Estónsko	1	1	5	Štatistické regióny na úrovni NUTS III
 Írsko	1	2	8	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Grécko	4	13	51	Štatistické regióny na úrovni NUTS I a na úrovni NUTS III
 Španielsko	7	19	59	Štatistické regióny na úrovni NUTS III
 Francúzsko	9	26	100	Štatistické regióny na úrovni NUTS I
 Taliansko	5	21	110	Štatistické regióny na úrovni NUTS I
 Cyprus	1	1	1	Krajina delí až na úrovni LAU 1 na 6 regiónov
 Lotyšsko	1	1	6	6 štatistických regiónov na úrovni NUTS III
 Litva	1	1	10	10 štatistických regiónov na úrovni NUTS III
 Luxembursko	1	1	1	Krajina delí až na úrovni LAU 1 na 13 kantónov
 Maďarsko	3	7	20	Štatistické regióny na úrovni NUTS I a na úrovni NUTS II
 Malta	1	1	2	Len jeden z dvoch regiónov NUTS III spĺňa podmienky NUTS
 Holandsko	4	12	40	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Rakúsko	3	9	35	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS I, ako i na úrovni NUTS III
 Poľsko	6	16	66	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS I, ako i na úrovni NUTS III
 Portugalsko	3	7	30	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Rumunsko	4	8	42	Štatistické regióny na úrovni NUTS I a na úrovni NUTS II
 Slovinsko	1	2	12	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Slovensko	1	4	8	4 štatistické regióny na úrovni NUTS II
 Fínsko	2	5	19	Štatistické regióny tak na úrovni NUTS II, ako i na úrovni NUTS III
 Švédsko	3	8	21	Štatistické regióny na úrovni NUTS I a na úrovni NUTS II
 Spojené kráľovstvo	12	37	139	Štatistické regióny na všetkých úrovniach
 EÚ 28 spolu	98	273	1315	

Zdroj: [Eurostat](#) | [Sloboda \(2012\)](#)

### 2.5.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Na úrovni NUTS I sa Slovensko, podobne ako ďalšie členské krajiny EÚ podobnej veľkosti (podľa rozlohy či počtu obyvateľov) na regióny nečlení. Na úrovni NUTS II sú na účely štatistiky vyčlenené štyri umelo vytvorené administratívne regióny a úroveň NUTS III tvorí osem samosprávnych krajov. Nižšie úrovne NUTS (dnes označované ako LAU) tvoria okresy a obce (tab. č. 6 a mapa č. 21).

<sup>19</sup> Pri krajinách, ktoré sa na danej úrovni NUTS nečlenia na regióny, je uvedená číslica 1 (ak sa krajina nečlení, je samotná krajina ako celok považovaná za región daného rádu). V prípadoch, kedy členenie NUTS na niektorej z úrovní nie je založené na báze samosprávnych regiónov, ale je tvorené štatistickými (normatívnymi) regiónmi, táto skutočnosť je spomenutá v poznámkach pri tej-ktorej krajine.

Rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovni NUTS I až NUTS III s výnimkou Bratislavského kraja na úrovni NUTS II (počet obyvateľov kraja je nižší).

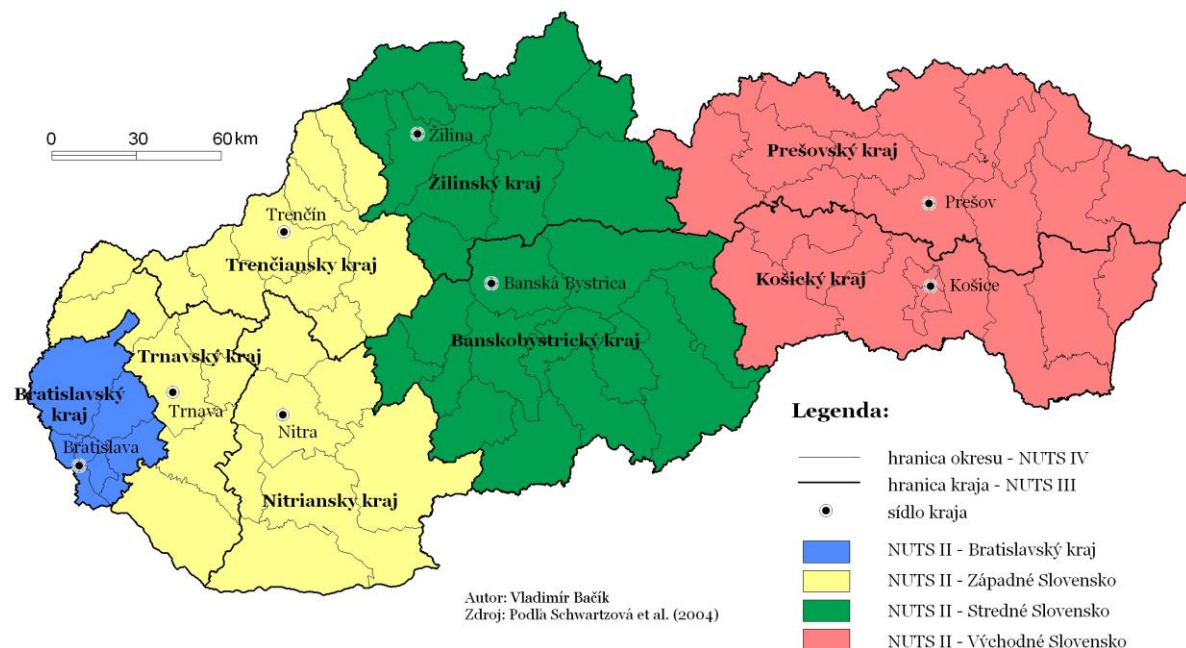
Tab. č. 6: Aktuálne platná NUTS klasifikácia územno-štatistických jednotiek na Slovensku

NUTS I	NUTS II	NUTS III (kraje)	LAU 1 (okresy)	LAU 2 (obce)
Slovenská republika	Bratislavský kraj	Bratislavský	8	73
	Západné Slovensko	Trnavský	7	251
		Trenčiansky	9	276
		Nitriansky	7	354
	Stredné Slovensko	Žilinský	11	315
		Banskobystrický	13	516
	Východné Slovensko	Prešovský	13	666
		Košický	11	440
SR spolu	4	8	79	2891

Zdroj: Schwartzová et al. (2004) | Sloboda (2006)

Pokiaľ ide o aplikáciu klasifikácie NUTS na čerpanie eurofondov, z príslušných európskych nariadení vyplýva, že riadiace orgány operačných programov môžu byť konštituované na úrovni NUTS II. Naše samosprávne kraje na úrovni NUTS III sú dnes len sprostredkovateľskými orgánmi, nič (okrem doterajšej nevôle našich vlád) im však nebránilo, aby sa na úrovni NUTS II združili do príslušných spoločných riadiacich orgánov tak, ako je to napr. v Českej republike.

Mapa č. 21: NUTS klasifikácia a aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov



### 2.5.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

V prípade, že by došlo k zmene územného členenia na tri veľké kraje, tieto by mali tvoriť úroveň NUTS II. Nie je známe, čo by v takej klasifikácii tvorilo úroveň NUTS III. Predpokladáme však, že nižšie úrovne NUTS (dnes označované ako LAU) by boli tvorené okresmi a obcami (tab. č. 7 a mapa č. 22).

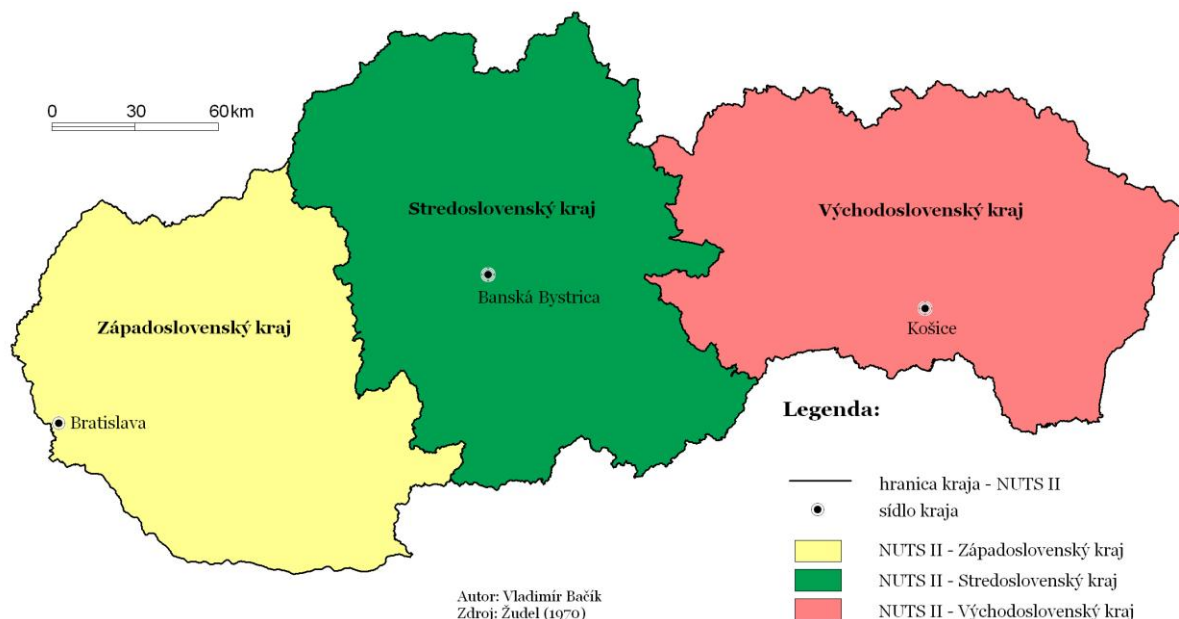
Rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovne NUTS II. Pokiaľ ide o aplikáciu klasifikácie NUTS na čerpanie eurofondov, kraje na úrovni NUTS II by sa logicky mali stať riadiacimi orgánmi operačných programov. Problém by tiež nastal pri začlenení Bratislavy do Západoslovenského kraja, keďže ten by vďaka efektu hlavného mesta štatisticky vykazoval vyššiu úroveň HDP, čím by sa skôr zaradil k viac rozvinutým regiónom s okliešťovanými možnosťami čerpania eurofondov a vyšším podielom spolufinancovania z vlastných zdrojov.

Tab. č. 7: Predpokladaná NUTS klasifikácia územno-štatistických jednotiek v prípade členenia na tri veľké kraje

NUTS I	NUTS II (kraje)	NUTS III (?)	LAU 1 (okresy)	LAU 2 (obce)
Slovenská republika	Západoslovenský kraj	?	8	73
			7	251
			9	276
			7	354
	Stredoslovenský kraj		11	315
			13	516
			13	666
	Východoslovenský kraj		11	440
			79	2891
	SR spolu		4	

Zdroj: autori na základe dostupných informácií

Mapa č. 22: NUTS klasifikácia a územné členenie SSR na tri kraje



Na dlhoročnej praxi pridelovania eurofondov v dnešných pomerne veľkých samosprávnych krajoch je zrejmé, že eurofondy v ich rámci nejdú prioritne najmä do tých regiónov, ktoré v príslušných indikátoroch zaostávajú najviac (Kuhn – Sloboda – Kazda 2012), je preto odôvodnené predpokladať, že v prípade troch veľkých krajov by sa tieto intraregionálne disparity a disproportčné prerozdelenie fondov len a len zvýraznilo.

### 2.5.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

V prípade, že by došlo k zmene územného členenia na šesťnásť žúp, tieto by mali tvoriť úroveň NUTS III. Pokiaľ ide o združovanie žúp (NUTS III) do štatistických regiónov NUTS II, vzhľadom na počet žúp sa nám ponúka viacero alternatív, z nich ponúkame dve (možné sú

však i ďalšie). Nižšie úrovne NUTS (dnes označované ako LAU) by boli tvorené okresmi a obcami, resp. municipalitami v prípade realizácie komunálnej reformy na Slovensku (tab. č. 8 a mapa č. 23).

Rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovne NUTS II. Pokiaľ ide o župy na úrovni NUTS III, všetky župy s výnimkou Novohradskej (počet obyvateľov je o pár tisíc nižší, než dolné rozmedzie na úrovni 150 000) podmienky spĺňajú.<sup>20</sup>

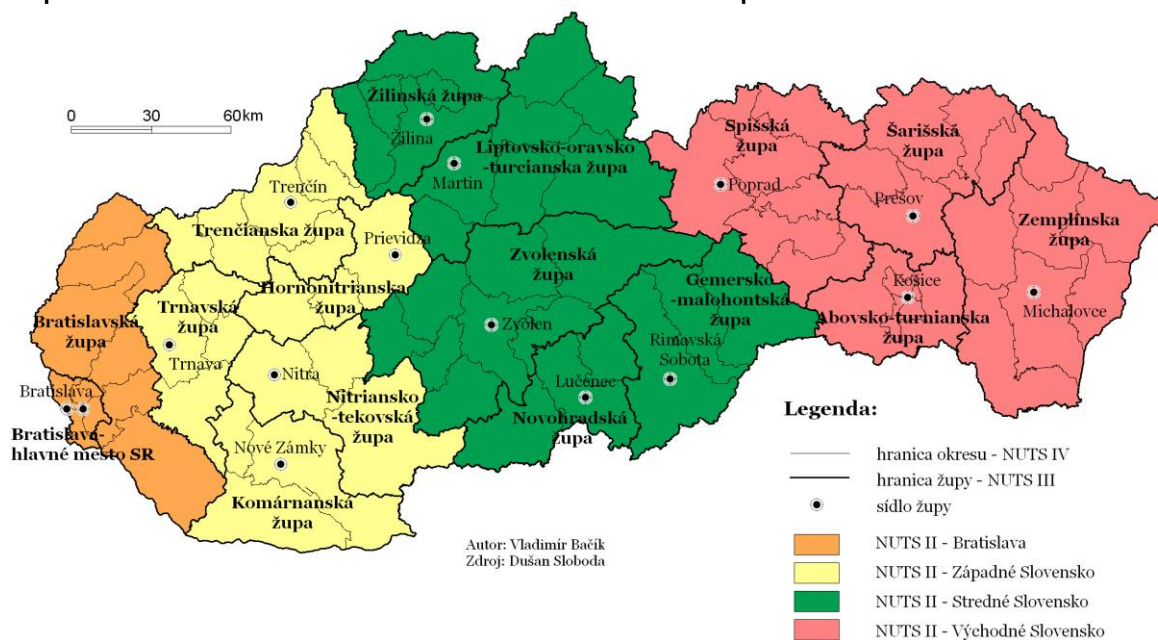
**Tab. č. 8: NUTS klasifikácia územno-štatistických jednotiek v prípade členenia na šestnásť žúp – alternatíva 1**

NUTS I	NUTS II	NUTS III (župy)	LAU 1	LAU 1	LAU 2	
Slovenská republika	Bratislava	Bratislava	1	5	1	
		Bratislavská župa	16	6	191	
	Západné Slovensko	Hornonitrianska župa	7	3	129	
		Komárňanská župa	7	3	116	
		Nitriansko-tekovská župa	8	3	184	
		Trenčianska župa	11	6	173	
		Trnavská župa	8	4	132	
		Stredné Slovensko	Gemersko-malohontská	11	3	211
	Liptovsko-oravsko-		11	7	213	
	Novohradská		7	3	150	
	Zvolenská		16	8	217	
	Žilinská župa		7	5	130	
	Východné Slovensko	Abovsko-turnianska župa	10	5	115	
		Spišská župa	12	6	204	
		Šarišská župa	9	5	331	
		Zemplínska župa	19	7	394	
	SR spolu	4	16	160	79	2891

Zdroj: Sloboda – Dostál (2005) | Slavík a kol. (2005)

<sup>20</sup> Ako sme už konštatovali pri kritériu rešpektovania prírodných bariér, hranica medzi Novohradskou a Gemersko-malohontskou župou neexistuje a tieto dve župy by mohli tvoriť jednu, ak by sa na tom regionálne authority a obyvatelia zhodli. V tom prípade by taký celok dosahoval približne 330 000 obyvateľov, spĺňajúc tak i kritérium pre NUTS III. Ako sme však poukázali vyššie pri kritike klasifikácie NUTS, existuje mnoho (oveľa „krikľavejších“) výnimiek, než je chýbajúcich pár tisíc obyvateľov.

Mapa č. 23: NUTS klasifikácia a územné členenie na šesťnásť žúp – alternatíva 1



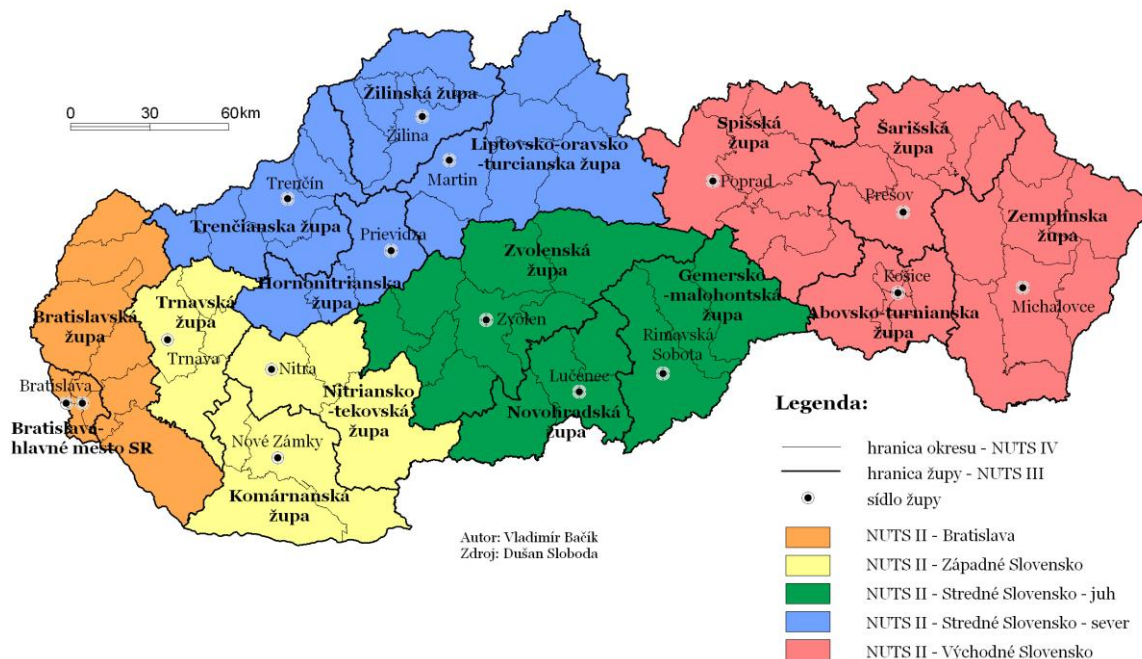
Ako sme už vyššie spomenuli, župné usporiadanie umožňuje neporovnateľne vyššiu variabilitu pri vytváraní regiónov NUTS II, než je to v prípade členenia na osem krajov či členenia na tri veľké kraje, ktoré žiadnu variabilitu neprípúšťa (tab. č. 9 a mapa č. 24).

Tab. č. 9: NUTS klasifikácia územno-štatistických jednotiek v prípade členenia na šesťnásť žúp – alternatíva 2

NUTS I	NUTS II	NUTS III (župy)	LAU 1 (municipality)	LAU 1 (okresy)	LAU 2 (obce)
Slovenská republika	Bratislava	Bratislava	1	5	1
		Bratislavská župa	16	6	191
	Západné Slovensko	Komárňanská župa	7	3	116
		Nitriansko-tekovská župa	8	3	184
		Trnavská župa	8	4	132
	Stredné Slovensko - sever	Hornonitrianska župa	7	3	129
		Liptovsko-oravsko-turčianska župa	11	7	213
		Trenčianska župa	11	6	173
		Žilinská župa	7	5	130
	Stredné Slovensko - juh	Gemersko-malohontská župa	11	3	211
		Novohradská	7	3	150
		Zvolenská	16	8	217
	Východné Slovensko	Abovsko-turnianska župa	10	5	115
		Spišská župa	12	6	204
		Šarišská župa	9	5	331
		Zemplínska župa	19	7	394
SR spolu	5	16	160	79	2891

Zdroj: Sloboda – Dostál (2005) | Slavík a kol. (2005)

Mapa č. 24: NUTS klasifikácia a územné členenie na šesťnásť žúp – alternatíva 2



Pri druhej načrtnutej alternatíve rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovne NUTS II okrem regiónu Stredné Slovensko – juh (počet obyvateľov je o necelých osemdesiat tisíc nižší, než dolné rozmedzie na úrovni 800 000).





























Oveľa podstatnejšie však je, že pri župnom členení (a akejkoľvek alternatíve ich združenia do regiónov NUTS II) by jednak regióny dostali možnosť viac sa starať samé o seba a svoj rozvoj, jednak by bolo zreteľne vidieť, ktoré vlády prerozdeľujú eurofondy ozaj do tých regiónov NUTS II a NUTS III, v ktorých verejné investície desaťročia najviac chýbajú, alebo sa naďalej pokračuje len v nekonečných a bezduchých rétorických cvičeniach o tom, ako „znižujeme regionálne rozdiely,“ hoci to v skutočnosti nie je pravda a verejné politiky centrálnej vlády tak zamerané ani nie sú.



## 2.6 Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie

Väčšina európskych krajín, na rozdiel od Slovenska, už má za sebou uskutočnenú municipalizáciu. Časť krajín k defragmentačným procesom pristúpila už pred desiatkami rokov, iné spájanie obcí realizovali len nedávno (Klobučník 2013). Pohľad na členské krajiny EÚ potvrdzuje, že okrem Slovenska je vysoká rozdrobenosť miestnych samospráv typická už len pre Českú republiku a Francúzsko (tab. č. 10).

Tab. č. 10: Územné členenie a samosprávne úrovne v členských krajinách EÚ

krajina	úroveň samosprávy			poznámky
	prvá	druhá	tretia	
 Belgicko	589	11	3+3	M
 Bulharsko	264	-	-	M
 Chorvátsko	535	21	-	429 municipalít a 106 miest
 Česká republika	6249	14	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
 Dánsko	98	5	-	M   Viacero fáz municipalizácie, posun počtu obcí od 1386 k 98
 Nemecko	11553	301	16	M prebehla vo viacerých spolkových krajinách
 Estónsko	226	-	-	M
 Írsko	(34) 114	-	-	5 rád obvodov + 29 grófstiev a 75 mestských rád + 5 veľkomestských
 Grécko	325	13	-	M   Posun počtu obcí od 5825 k 1033 a následne k 325
 Španielsko	8116	52	17	17+2 autonómne enklávy Ceuta a Mellila
 Francúzsko	36697	101	27	96 + 5 zámorských území, 22+5 zámorských území
 Taliansko	8094	110	20	Decentralizačné procesy začali až v roku 1990
 Cyprus	379	-	-	
 Lotyšsko	119	-	-	M
 Litva	60	-	-	M
 Luxembursko	106	-	-	M
 Maďarsko	3177	20	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
 Malta	68	-	-	
 Holandsko	418	12	-	M   Do roku 2020 sa predpokladá redukcia na 150 + 5 regiónov
 Rakúsko	2357	9	-	M   Ďalšia redukcia obcí sa aktuálne pripravuje napr. v Štajersku
 Poľsko	2479	379	16	M
 Portugalsko	308	-	-	2 autonómne regióny (Madeira a Azory), 4259 sublokálnych okrskov
 Rumunsko	3181	41	-	
 Slovinsko	210	-	-	M
 Slovensko	2926	8	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
 Fínsko	336	-	-	M   1 autonómny región Alandy a 1 pilotný región Kainuu
 Švédsko	290	21	-	M   Z 21 regiónov majú 4 osobitný štatút
 Spojené kráľovstvo	406	28	4	M
 EÚ 28 spolu	89680	1146	106	M znamená, že v krajine prebehla municipalizácia

Zdroj: CEMR (2012, 2013) a autori

To, že na miestnej úrovni u nás spôsobuje problémy a neefektívnosť správy vecí verejných rozdrobená štruktúra miestnej samosprávy, výsledkom ktorej je približne 2 900 samosprávnych celkov (obcí a miest), je už neprehliadnuteľné. Občania v menších obciach nedostávajú za svoje dane adekvátne služby. Malé obce nemajú zdroje na vlastný rozvoj a postupne sa vyľudňujú, vymierajú a zanikajú (Sloboda 2004, Ďurian 2011).

Akákoľvek zmena územného členenia na úrovni regiónov by sa preto nemala realizovať oddelene od komunálnej reformy, teda zlučovania obcí a združovania výkonu ich kompetencií. V roku 2005 na objednávku úradu vlády vznikla *Analýza mikroregiónov SR*, ktorá priniesla návrh rozdelenia Slovenska na 160 municipalít. V spomínanej analýze (Slavík

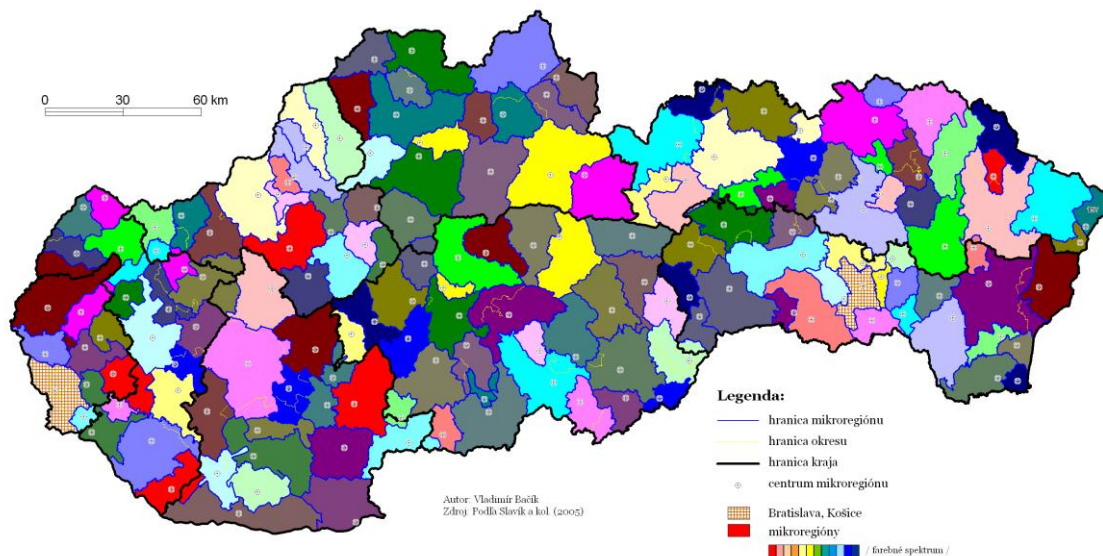
a kol. 2005) boli identifikované mikroregióny<sup>21</sup> na základe identifikácie centier osídlenia a ich spádovosti podľa dochádzky za prácou a do škôl. Pre potreby určenia centier mikroregiónov autori použili viacero ukazovateľov<sup>22</sup>, pričom „pre každý vybraný ukazovateľ boli zvolené kvantitatívne hodnoty, ktoré umožnili diferenciaciu centier osídlenia. Diferenciácia sa vždy vykonala použitím ballovej škály,“ a výsledná „sumárna hodnota ballových hodnôt umožnila identifikáciu komplexných centier SR ako potenciálnych centier mikroregiónov“.

Autormi bolo identifikovaných 160 komplexných mikroregiónov SR, ktoré možno považovať za návrh optimálneho územno-správneho usporiadania pre potreby realizácie komunálnej reformy, na Slovensku tak potrebnej. Rozhodli sme sa preto testovať, ako možno tri porovnávané regionálne systavy previazať práve s navrhovanou municipálnou štruktúrou (160).<sup>23</sup>

### 2.6.1 Vzťah medzi kritériom a platným územným členením SR na osem krajov

Previazať navrhovanú municipálnu štruktúru na miestnej úrovni samosprávy a osem krajov na regionálnej úrovni samosprávy je možné, hoci ako demonštruje i mapa č. 25, bolo by nevyhnutné upraviť hranice krajov alebo hranice mikroregiónov tak, aby došlo k ich úplnému prekryvu. V jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 8 až 31 municipalít (tab. č. 11). Problém nedostatočnej vnútornej súdržnosti a chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov by však pretrvával i naďalej. Nové pnutia by mohol spôsobovať i fakt, že municipality by boli podstatne silnejšími samosprávnymi entitami, než dnešné obce a mestá, pričom by odôvodnene mohli požadovať prevzatie ďalších kompetencií od samosprávnych krajov. Vystala by otázka nevyhnutnosti ďalšej existencie krajov.

Mapa č. 25: Aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov a municipalizácia



<sup>21</sup> Mikroregióny možno definovať ako „územné celky, v ktorých sú najviac uzatvorené regionálne procesy, najmä dochádzka za prácou a službami. Dosahujú najvyšší stupeň integrity“ (Bašovský – Lauko 1990).

<sup>22</sup> Použité boli nasledovné ukazovatele: centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov, centrá osídlenia – historická kontinuita, administratívne centrá – historická kontinuita, školské centrá, zdravotnícke centrá, centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, matričné centrá, finančné centrá.

<sup>23</sup> Treba uviesť, že nejde o jediný komplexný návrh municipalizácie SR, do pozornosti dávame tiež prácu R. Gráca (2011).

Tab. č. 11: Previazanosť municipálnej a regionálnej úrovne – prepočty na osem krajov

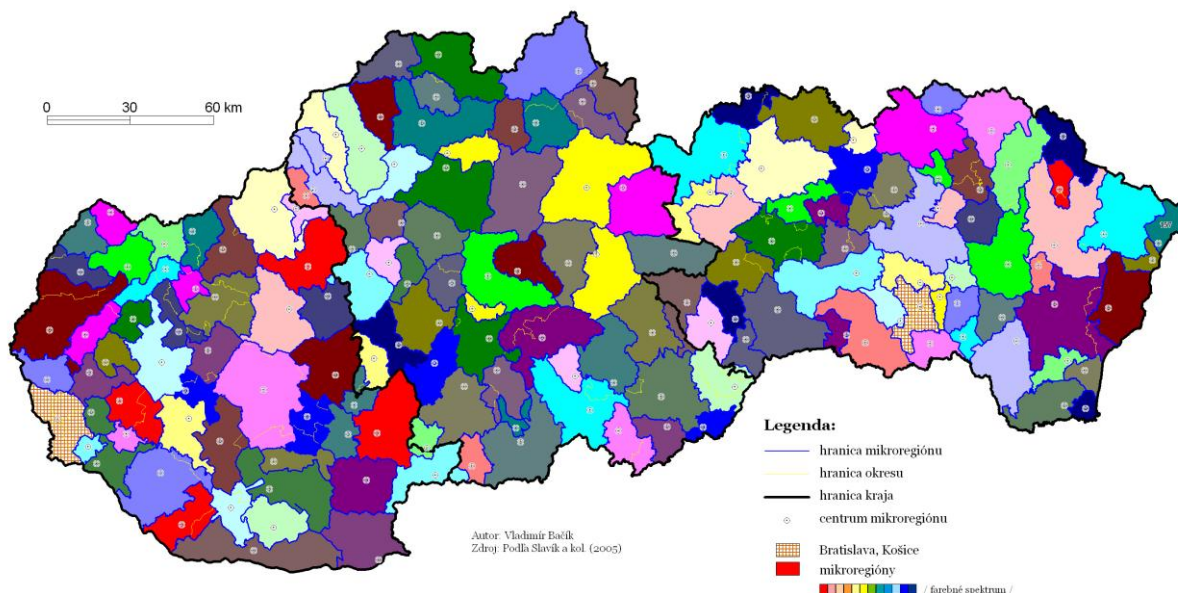
kraj	počet municipalít	počet obcí
Bratislavský	9	73
Trnavský	17	251
Trenčiansky	17	276
Nitriansky	15	354
Žilinský	17	315
Banskobystrický	31	516
Prešovský	28	666
Košický	26	440
Spolu	160	2891

Zdroj: autori podľa Slavík a kol. (2005)

## 2.6.2 Vzťah medzi kritériom a územným členením SSR na tri kraje

Aj v prípade troch krajov platí o potrebe úpravy hraníc krajov či mikroregiónov (municipalít) to, čo bolo spomenuté pri ôsmich krajoch (mapa č. 26). V jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 48 až 57 municipalít (tab. č. 12).

Mapa č. 26: Územné členenie SSR na tri kraje a municipalizácia



Ťažko si však predstaviť ako by dokázalo efektívne koexistovať päť desiatok municipálnych samospráv v jednom kraji, a to jednak navzájom, a taktiež s krajskou samosprávou. Je skôr logické očakávať, že spájanie spoločných tém, záujmov, problémov a hľadanie riešení sa bude odohrávať v prostredí niekoľkých susedných municipalít, než v prostredí mamutích krajov. Veľké kraje sa preto javia skôr ako brzda rozvoja. Netreba zabúdať, že tri kraje dosiaľ nikdy neslúžili ako samosprávne celky.

Tab. č. 12: Previazanosť municipálnej a regionálnej úrovne – prepočty na tri kraje

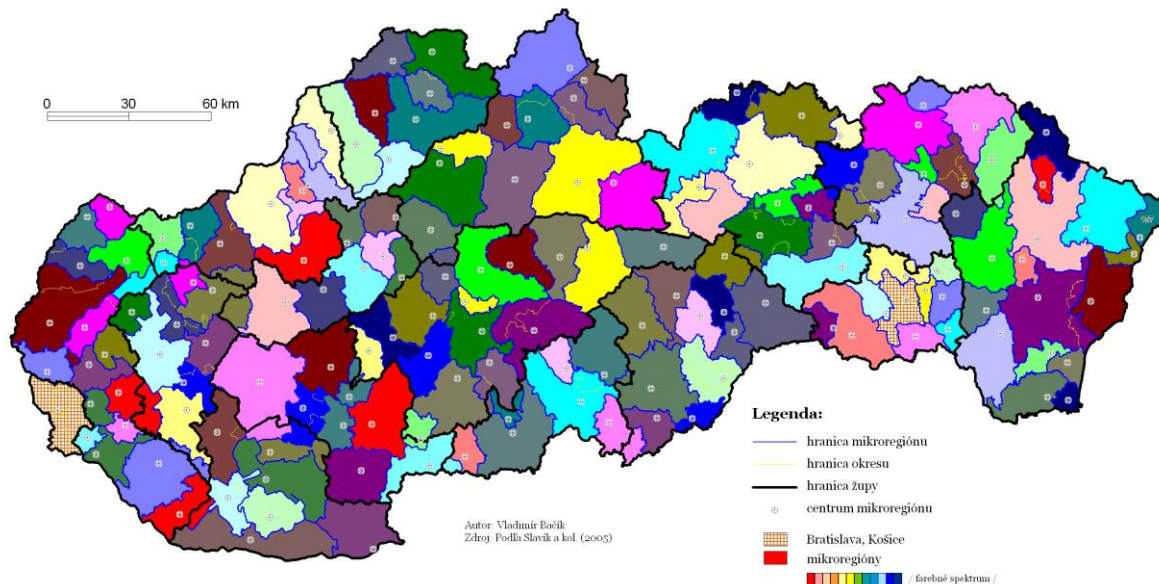
kraj	počet municipalít	počet obcí
Západoslovenský	48	831
Stredoslovenský	57	933
Východoslovenský	55	1127
Spolu	160	2891

Zdroj: autori podľa Slavík a kol. (2005)

### 2.6.3 Vzťah medzi kritériom a navrhovaným župným územným členením

Podobne ako v prípade predošlých dvoch sústav platí, že aby došlo k úplnému prekryvu hraníc žúp a municipalít, bolo by nevyhnutné ďalšie úpravy v niekoľkých hraničných častiach (mapa č. 26). V jednotlivých župách by sa nachádzala 1 až 19 municipalít (tab. č. 12).

Mapa č. 27: Územné členenie na šestnásť žúp a municipalizácia



Menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva predpoklady na to, aby sa jednoduchšie vytvorili mechanizmy spolupráce municipalít v jednotlivých celkoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na regionálnu (župnú) samosprávu. Predpoklad synergického pôsobenia municipalnej a župnej samosprávy vyplýva i z faktu, že obe tieto sústavy sú nadizajnované na základe rešpektovania regionalizačných kritérií.

Tab. č. 13: Previazanosť municipalnej a regionálnej úrovne – prepočty na 16 žúp

župa	počet municipalít	počet obcí
Bratislava - hlavné mesto SR	1	1
Bratislavská	16	191
Trnavská	8	132
Trenčianska	11	173
Žilinská	7	130
Liptovsko-oravsko-turčianska	11	213
Hornonitrianska	7	129
Nitriansko-tekovská	8	184
Komárňanská	7	116
Zvolenská	16	217
Novohradská	7	150
Gemersko-malohontská	11	211
Spišská	12	204
Šarišská	9	331
Abovsko-turnianska	10	115
Zemplínska	19	394
Spolu	160	2891

Zdroj: autori podľa Slavík a kol. (2005)

### | 3 | Komparácia a zhodnotenie vhodnosti členenia pre účely samosprávnych regiónov

V tejto časti zhrnieme, ako jednotlivé regionálne sústavy rešpektujú vybrané kritériá, ktorým sme sa venovali v predošlej časti. V závere ponúkneme jednoduchú komparáciu.

#### 3.1 Súčasné členenie na osem krajov ako dedičstvo mečiarizmu

Hoci všeobecná nespokojnosť s regionálnym členením Slovenska, ktoré bolo za Mečiarovej vlády v roku 1996 uzákonené, pričom sa týkalo len štátnej správy, pretrvávala, bola za prvej Dzurindovej vlády v júli 2001 i územná samospráva na úrovni krajov uzákonená v hraniciach identických práve s „osmičkou“ zdedenou z mečiarizmu.

**Rešpektovanie doterajšieho vývoja.** Platná „osmička“ však nerešpektuje, ba flagrantne porušuje kritérium doterajšieho vývoja, keďže samosprávne kraje vo svojich hraniciach rozdeľujú prirodzené historické regióny, či už v prípade Zemplína, Spiša, Gemera či Hornej Nitry (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 2). Z platného členenia taktiež cítiť, že nielen Maďarsko, ale i Slovensko má svoj „Trianonský komplex“. Regióny historických žúp južného Slovenska sa tak v dnešných pomerne veľkých krajoch „rozpúšťajú“ a cielene „premiešavajú“ s inými severnejšími regiónmi. Výsledkom tohto mixu je „rozriedenie“ silnejšej koncentrácie občanov maďarskej národnosti do veľkých regiónov so slovenskou majoritou (najmä v prípade Trnavského a Nitrianskeho kraja) a členenie popierajúce regionalizačné kritériá (časť 2.1.1).

**Väzba na prírodné pomery.** Pri vytváraní súčasného členenia krajiny nebola z hľadiska prírodných pomerov (geomorfologického členenia) rešpektovaná kontinuita a administratívne línie tradične oddelujúce jednotlivé prirodzené regióny neboli zväčša tvorcami „osmičky“ akceptované. Medzi „problémové“ oblasti súčasného členenia patrí najmä východné Slovensko (zväčša umelá hranica medzi Prešovským a Košickým samosprávnym krajom) na jednej strane a nerešpektovanie prirodzených hraníc medzi Spišom a Šarišom (Branisko, Levočské vrchy), Abovom a Zemplínom (Slanské vrchy), Spišom a Abovom (Volovské vrchy) (časť 2.2.1).

**Nodalita regiónov a mestské regióny.** Dnešné členenie na úrovni okresov zväčša rešpektuje vymedzenie funkčných mestských regiónov (FMR). Ak z celkového počtu 79 okresov vyčleníme 9 mestských okresov na území Bratislavy a Košíc, tak zo súčasných 70 okresov sa 41 z nich v istej miere blíži funkčným mestským regiónom (FMR) vymedzenými A. Bezák (2000), ďalších 29 okresov je však vyčlenených problematicky (časť 2.3.1).

**Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu.** Na základe platného územného členenia Slovenska bolo síce na úroveň krajských centier „povýšených“ tých osem miest, ktoré v urbánnych systémoch obsadzujú prvých osem miest celkového poradia hierarchie, no hoci ďalšie centrá ako Martin, Zvolen, Poprad a Nové Zámky, často významom vo svojom spádovom regióne nezaostávajú za Trenčínom či Trnavou (v menšej miere sa to dá povedať o Michalovciach, Prievidzi, Lučenci a Rimavskej Sobote), centrami samosprávnych regiónov sa nestali (mapa č. 17). Centrá ôsmich krajov sú príliš vzdialené k okrajovým (marginálnym) regiónom pomerne veľkých krajov a nedochádza ku koncentrácii záujmu na tie časti regiónov, ktoré to vyžadujú prioritne (časť 2.4.1).

**Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie.** Na úrovni NUTS I sa Slovensko, podobne ako ďalšie členské krajiny EÚ podobnej veľkosti (podľa rozlohy či počtu obyvateľov) na regióny nečlení. Na úrovni NUTS II sú na účely štatistiky vyčlenené štyri umelo vytvorené administratívne regióny a úroveň NUTS III tvorí osem samosprávnych krajov. Nižšie úrovne NUTS (dnes označované ako LAU) tvoria okresy a obce (tab. č. 6 a mapa č. 21). Rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovni NUTS I až NUTS III s výnimkou Bratislavského kraja na úrovni NUTS II (počet

obyvateľov kraja je nižší). Pokiaľ ide o aplikáciu klasifikácie NUTS na čerpanie eurofondov, z príslušných európskych nariadení vyplýva, že riadiace orgány operačných programov môžu byť konštituované na úrovni NUTS II. Naše samosprávne kraje na úrovni NUTS III sú dnes len sprostredkovateľskými orgánmi, nič (okrem doterajšej nevôle našich vlád) im však nebránilo, aby sa na úrovni NUTS II združili do príslušných spoločných riadiacich orgánov tak, ako je to napr. v Českej republike (časť 2.5.1).

**Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie.** Previazať navrhovanú municipálnu štruktúru na miestnej úrovni samosprávy a osem krajov na regionálnej úrovni samosprávy je možné, hoci ako demonštruje i mapa č. 25, bolo by nevyhnutné upraviť hranice krajov alebo hranice mikroregiónov tak, aby došlo k ich úplnému prekryvu. V jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 8 až 31 municipalít (tab. č. 11). Problém nedostatočnej vnútornej súdržnosti a chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov by však pretrvával i naďalej (časť 2.6.1).

### 3.2 Nostalgia za normalizačným členením na tri veľké kraje

Nostalgiu za tromi kraji môžu pociťovať len tí, ktorým sa čnie 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.

**Rešpektovanie doterajšieho vývoja.** Členenie na tri kraje je z hľadiska kritéria doterajšieho vývoja ťažké vôbec vyhodnotiť inak, než tak, že na minulé členenia nijako nenadväzuje. Nikdy predtým v histórii Slovenska nebola krajina členená na tak malý počet tak veľkých regiónov (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 2). Podstatné je taktiež to, že členenie na tri kraje neslúžilo nikdy, ani v spomínanom prednovembrovom období, na účel rozčlenenia Slovenska pre potreby pôsobenia samosprávnych regiónov a ich (slobodne volených) orgánov (časť 2.1.2).

**Väzba na prírodné pomery.** Aj ak sa na tri veľké kraje pozeráme z pohľadu rešpektovania existujúcich prírodných bariér, je zjavné, že idea normatívnych socialistických krajov sa o regionalizačné kritériá neopierala. Cieľom bolo rozdeliť krajinu na tri približne rovnako veľké celky, čo do počtu obyvateľov i rozlohy (mapa č. 7 a mapa č. 8). Východoslovenský kraj ignoruje vnútorné prírodné bariéry (Levočské vrchy, Volovské vrchy, Slanské vrchy). V Stredoslovenskom kraji sa nerešpektuje ani najvýraznejšia bariéra v podobe horských chrbtov Nízkych Tatier – tzv. stredoslovenská komunikačná bariéra. Západoslovenský kraj tvoria najmä nížiny (Podunajská a Záhorská), vnútorné bariéry v nej predstavujú skôr vodné toky než pohoria a excentrické postavenia centra kraja v Bratislave (časť 2.2.2).

**Nodalita regiónov a mestské regióny.** Hranice veľkých krajov sú zväčša totožné s hranicami medzi funkčnými mestskými regiónmi, platí to tak o hraniciach Stredoslovenského kraja s Východoslovenským krajom ako i so Západoslovenským krajom. Veľkým krajom však chýba akýkoľvek vnútorný tmel. Desiatky funkčných mestských regiónov v rámci veľkých krajov navzájom nespája nič (časť 2.3.2).

**Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu.** Je otázne, akoby model troch veľkých krajov, ktorý je silne centralizačný, mohol pomôcť naplňať cieľ „polycentrického rozvoja Slovenska“, na báze ktorého je koncipovaná platná Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001. Je zrejmé, že to, čo platí o ôsmich krajoch a bolo naznačené vyššie – teda vysoký počet pólov rastu v jednotlivých krajoch – je v prípade troch veľkých krajov ešte znásobené. Príliš vysoký počet pólov rastu v každom z krajov (tab. č. 2 a mapa č. 18) znamená vysoký počet priorít, a vysoký počet priorít v prípade realizácie verejných politík zväčša predznamenáva ich neúspech (časť 2.4.2).

**Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie.** V prípade, že by došlo k zmene územného členenia na tri veľké kraje, tieto by mali tvoriť úroveň NUTS II. Nie je známe, čo

by v takej klasifikácii tvorilo úroveň NUTS III. Predpokladáme však, že nižšie úrovne NUTS (dnes označované ako LAU) by boli tvorené okresmi a obcami (tab. č. 7 a mapa č. 22). Rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS (tab. č. 4) spĺňajú všetky regióny úrovne NUTS II. Pokiaľ ide o aplikáciu klasifikácie NUTS na čerpanie eurofondov, kraje na úrovni NUTS II by sa logicky mali stať riadiacimi orgánmi operačných programov. Problém by tiež nastal pri začlenení Bratislavy do Západoslovenského kraja, keďže ten by vďaka efektu hlavného mesta štatisticky vykazoval vyššiu úroveň HDP, čím by sa skôr zaradil k viac rozvinutým regiónom s okliešťovanými možnosťami čerpania eurofondov a vyšším podielom spolufinancovania z vlastných zdrojov. Je tiež odôvodnené predpokladať, že v prípade troch veľkých krajov by sa intraregionálne disparity a disproporčné prerozdeľovanie fondov len a len zvýraznilo (časť 2.5.2).

**Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie.** Aj v prípade troch krajov platí o potrebe úpravy hraníc krajov či mikroregiónov (municipalít) to, čo bolo spomenuté pri ôsmich krajoch (mapa č. 26). V jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 48 až 57 municipalít (tab. č. 12). Ťažko si však predstaviť ako by dokázalo efektívne koexistovať päť desiatok municipálnych samospráv v jednom kraji, a to jednak navzájom, a taktiež s krajskou samosprávou. Veľké kraje sa preto javia skôr ako brzda rozvoja. Netreba zabúdať, že tri kraje dosiaľ nikdy neslúžili ako samosprávne celky (časť 2.6.2).

### 3.3 Budúcnosť župného variantu s municipalizáciou

Na tom, že členenie Slovenska na báze prirodzených regiónov by bolo lepším riešením než dnešná umelá osmička, sa zhodovala väčšina odborníkov i väčšina občanov. Napriek tomu politici v roku 2001 rozhodli inak a dosiaľ svoje rozhodnutie nerevidovali.

**Rešpektovanie doterajšieho vývoja.** Župný variant nadväzuje na historicky sa formujúce regióny (komitáty – stolice – župy) a kritérium rešpektovania doterajšieho vývoja do značnej miery spĺňa (na porovnanie mapa č. 1 a mapa č. 4). Nejde však o „slepé“ kopírovanie členenia na župnom princípe z obdobia 1867-1922. Zohľadnený bol i novodobý vývoj, ktorý si na jednej strane vyžiadal samostatne vyčleniť regióny s centrami vo väčších mestách (napr. Trnava, Žilina, Prievidza), a na strane druhej došlo k zlúčeniu v minulosti samostatných žúp do väčších celkov (napr. Liptovsko-oravsko-turčianska župa, Nitriansko-tekovská župa) (časť 2.1.3).

**Väzba na prírodné pomery.** Župné usporiadanie na rozdiel od súčasného členenia krajiny rešpektuje i existenciu mnohých prírodných bariér, nie je to však prekvapujúce. Súvisí to s tým, že župy nadväzujú na predošlé členenia krajiny (komitáty – stolice – župy), ktoré sa vyvinuli pred stáročiami tak, že rešpektovali mnohé prírodné bariéry ako prirodzené hranice regiónov (časť 2.2.3).

**Nodalita regiónov a mestské regióny.** Podobne ako v prípade veľkých krajov, ani hranice žúp nevykazujú významné konflikty s vymedzením funkčných mestských regiónov. V niektorých prípadoch sa hranice žúp a funkčných mestských regiónov síce nekryjú úplne presne, čo by pred rozhodnutím o prijatí župného modelu bolo treba vziať do úvahy a na daných konkrétnych miestach nesúlady preskúmať (časť 2.3.3).

**Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu.** V žiadnej zo šesťnástich žúp nie je počet lokalizovaných inovačných pólov vyšší ako desať. Počet kohéznych pólov rastu nielenže v žiadnej zo žúp nepresahuje stovku, vo väčšine je nižší než sedemdesiat. Takáto sústava dáva viac predpokladov pre úspešnejšie napĺňanie cieľa polycentrického rozvoja krajiny. Nové centrá verejnej správy ako prirodzené centrá osídlenia, hospodárstva a služieb by najmä v rámci juhovýchodnej diagonálnej polovice územia Slovenska (Lučenec, Rimavská Sobota, Poprad, Michalovce) mohli pôsobiť i ako póly rastu a iniciovali by rozvoj svojich spádových území (mapa č. 19, časť 2.4.3).

**Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie.** V prípade, že by došlo k zmene územného členenia na šesťnásť žúp, tieto by mali tvoriť úroveň NUTS III. Pokiaľ ide o

združovanie žúp (NUTS III) do štatistických regiónov NUTS II, vzhľadom na počet žúp sa nám ponúka viacero alternatív (dve z nich ponúkame v časti 2.5.3). Župné usporiadanie umožňuje neporovnateľne vyššiu variabilitu pri vytváraní regiónov NUTS II, než je to v prípade členenia na osem krajov či členenia na tri veľké kraje, ktoré žiadnu variabilitu nepripúšťa. Oveľa podstatnejšie však je, že pri župnom členení (a akejkolvek alternatíve ich združenia do regiónov NUTS II) by regióny dostali možnosť viac sa starať samé o seba a svoj rozvoj, a taktiež by bolo zreteľne vidieť, ktoré vlády prerozdeľujú eurofondy ozaj do tých regiónov NUTS II a NUTS III, v ktorých verejné investície desaťročia najviac chýbajú.

**Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie.** Podobne ako v prípade predošlých dvoch sústav (8 a 3 kraje) platí, že aby došlo k úplnému prekryvu hraníc žúp a municipalít, bolo by nevyhnutné ďalšie úpravy v niekoľkých hraničných častiach (mapa č. 26). V jednotlivých župách by sa nachádzala 1 až 19 municipalít (tab. č. 12). Menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva predpoklady na to, aby sa jednoduchšie vytvorili mechanizmy spolupráce municipalít v jednotlivých celkoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na regionálnu (župnú) samosprávu. Predpoklad synergického pôsobenia municipálnej a župnej samosprávy vyplýva i z faktu, že obe tieto sústavy sú nadizajnované na základe rešpektovania regionalizačných kritérií (časť 2.6.3).

### 3.4 Porovnanie troch modelov (8, 3 a 16)

Predchádzajúce zhrnutie „testovania“ vhodnosti regionálnych sústav ôsmich krajov, troch veľkých krajov a šestnástich žúp sumarizujeme a porovnáваме i v súhrnnej podobe (tab. č. 14).

**Rešpektovanie doterajšieho vývoja.** Regionálna štruktúra sa na Slovensku formovala dlhé stáročia v rámci vyššieho počtu pomerne stabilných a prirodzených administratívnych celkov. Až v turbulentnom 20. storočí sme boli svedkami mnohých zmien (nielen) v územnom členení krajiny, ktoré dovtedajší vývoj regiónov nerešpektovali. Reprezentantmi tohto prúdu je nielen súčasné členenie na osem krajov, ale i členenie na tri veľké kraje z obdobia socializmu. Naopak, župný model predstavuje kontinuitu a nadväzuje na minulosť, v ktorej sa územie našich regiónov formovalo (subkapitola 2.1).

**Väzba na prírodné pomery.** Jedným z faktorov, ktorý vplýva na podobu (a vyhraničenie) regiónov, sú i prírodné pomery v zmysle fyzickogeografických bariér, ktoré predstavujú najmä pohoria a vodné toky. Ako sme poukázali i v tejto štúdií (subkapitola 2.2), prírodné pomery nie sú plne rešpektované v prípade sústavy ôsmich krajov a ani v prípade troch krajov (napr. ignorovanie stredoslovenskej komunikačnej bariéry v podobe Nízkych Tatier). Regióny sa prirodzene formujú v hraniciach (istom území), ktoré vznikajú nielen pod vplyvom šírky záberu ľudských aktivít, ale i pod vplyvom prírodných bariér. Tomuto kritériu preto logicky najviac zodpovedá župný model.

**Nodalita regiónov a mestské regióny.** Ako sme vysvetlili na inom mieste vyššie (subkapitola 2.3), klasickým typom nodálnych regiónov sú tzv. spádové regióny – alebo tiež (funkčné) mestské regióny – vyčlenené na základe odchádzkovo-dochádzkových vzťahov, teda dennej mobility obyvateľov do zamestnania či škôl. Rešpektovanie vyčleňovania týchto regiónov nie je samoučelné. Ich ignorovanie totiž v praxi zodpovedá za mnohé problémy, ktorým naše mestá čelia v čase silnejúcich suburbanizačných procesov.

Nejde len o dopravné problémy späté s dennou mobilitou či ťažkopádnym nastavovaním integrovanej dopravy. Ide i o problém realizácie výkonu jednotlivých verejných politík a poskytovaní služieb v samosprávach, ktoré čelia „dochádzajúcim čiernym pasažierom“ v suburbanných zónach. Väčšina z okresov, ktoré boli v rámci aktuálne platného členenia na osem krajov vytvorené, je v súlade s konceptom mestských regiónov. Neplatí to najmä na Spiši a v okolí Bratislavy, kde boli funkčné mestské regióny roztrhnuté medzi dva kraje. Hranice veľkých krajov a hranice žúp nevykazujú významné konflikty s mestskými regiónmi.



Tab. č. 14: Porovnanie troch modelov regionálnych sústav (8, 3 a 16) z hľadiska rešpektovania vybraných kritérií

kritérium	členenie na 8 krajov	členenie na 3 kraje	členenie na 16 žúp
Rešpektovanie doterajšieho vývoja	kritérium doterajšieho vývoja <b>nie je rešpektované</b> , keďže samosprávne kraje vo svojich hraniciach rozdeľujú prirodzené historické regióny	členenie na tri kraje na minulé členenia nijako nenadväzuje, kritérium <b>nie je rešpektované</b> , nikdy predtým nebolo Slovensko členené na tak malý počet tak veľkých regiónov	župný variant nadväzuje na historicky sa formujúce regióny (komitáty – stolice – župy) a <b>kritérium rešpektovania doterajšieho vývoja do značnej miery spĺňa</b>
Väzba na prírodné pomery	administratívne línie tradične oddeľujúce jednotlivé prirodzené regióny neboli zväčša akceptované a kritérium prírodných pomerov (geomorfologického členenia) <b>nie je plne rešpektované</b>	kritérium <b>nie je rešpektované</b> , pričom je zjavné, že idea normatívnych socialistických krajov sa o regionalizačné kritériá neopierala a cieľom bolo rozdeliť krajinu na tri približne rovnako veľké celky	župné usporiadanie <b>rešpektuje</b> i existenciu mnohých prírodných bariér, keďže župy nadväzujú na predošlé členenia krajiny, ktoré sa vyvinuli pred stáročiami tak, že rešpektovali mnohé prírodné bariéry ako prirodzené hranice
Nodalita regiónov a mestské regióny	členenie na úrovni okresov <b>zväčša rešpektuje</b> vymedzenie funkčných mestských regiónov (FMR), pričom 41 okresov sa v istej miere blíži funkčným mestským regiónom	hranice veľkých krajov <b>sú zväčša totožné</b> s hranicami medzi funkčnými mestskými regiónmi, platí to tak o hraniciach Stredoslovenského kraja s Východoslovenským krajom ako i so Západoslovenským krajom; veľkým krajom však chýba akýkoľvek vnútorný tmel	hranice žúp <b>nevykazujú významné konflikty</b> s vymedzením funkčných mestských regiónov, v niektorých prípadoch sa hranice žúp a funkčných mestských regiónov nekryjú úplne presne, čo by pred rozhodnutím o prijatí župného modelu bolo treba vziať do úvahy a nesúlady preskúmať
Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu	centrá ôsmich krajov sú príliš vzdialené k okrajovým (marginálnym) regiónom pomerne veľkých krajov a <b>nedochádza ku koncentrácii záujmu</b> na tie časti regiónov, ktoré to vyžadujú prioritne; až v šiestich z ôsmich krajov je viac než 10 inovačných pólov rastu a počet kohéznych pólov rastu vo väčšine krajov presahuje 100	model troch veľkých krajov je <b>silne centralizačný</b> a nepomáha naplniť cieľ „polycentrického rozvoja Slovenska“ (KÚRS 2001); v každom z krajov je príliš vysoký počet pólov rastu (26 až 30 inovačných resp. 282 až 323 kohéznych pólov rastu)	v žiadnej zo šiestich žúp nie je počet lokalizovaných inovačných pólov vyšší ako 10 a počet kohéznych pólov rastu je vo väčšine žúp nižší než 70, čím táto sústava dáva <b>viac predpokladov pre úspešnejšie napĺňanie cieľa polycentrického rozvoja krajiny</b>
Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie	rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS klasifikácii <b>spĺňajú všetky regióny úrovni NUTS I až NUTS III s výnimkou Bratislavského kraja na úrovni NUTS II</b> (počet obyvateľov kraja je nižší)	rozmedzie počtu obyvateľov stanovené v príslušnom nariadení o NUTS klasifikácii <b>spĺňajú všetky regióny úrovne NUTS II</b> ; v prípade troch veľkých krajov však hrozí, že intraregionálne disparity a disproporčné prerozdelenie fondov EÚ by sa len zvýraznilo	pokiaľ ide o združovanie žúp (NUTS III) do štatistických regiónov NUTS II, vzhľadom na počet žúp sa ponúka viacero alternatív; župné usporiadanie <b>umožňuje neporovnateľne vyššiu variabilitu pri vytváraní regiónov NUTS II</b> , než je to v prípade členenia na osem krajov alebo tri veľké kraje
Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie	previazať navrhovanú municipálnu štruktúru na miestnej úrovni samosprávy a osem krajov na regionálnej úrovni samosprávy je <b>možné</b> (8 až 31 municipalít v krajoch), <b>problém</b> nedostatočnej vnútornej súdržnosti a <b>chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov však pretrváva</b>	v jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 48 až 57 municipalít, je však ťažko predstaviteľné, <b>ako by dokázalo efektívne koexistovať</b> päť desiatok municipálnych samospráv v jednom kraji (jednak navzájom ako i s krajskou samosprávou); tri kraje <b>nikdy neboli samosprávnymi celkami</b>	v jednotlivých župách by sa nachádzala 1 až 19 municipalít; <b>menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva dobré predpoklady na spoluprácu municipalít</b> v jednotlivých regiónoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na župnú samosprávu; <b>predpoklad synergického pôsobenia municipálnej a župnej samosprávy</b> vyplýva i z faktu, že obe tieto sústavy rešpektujú regionalizačné kritériá

Zdroj: autori

**Rešpektovanie hierarchizácie urbánnych centier krajiny a póly rastu.** Nielen podľa platnej Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001 by realizácia verejných politík mala mať za cieľ polycentrický rozvoj Slovenska. Tento cieľ nie je možné nasledovať, ak regionálnu sústavu krajiny tvorí osem krajov, pričom v rámci juhovýchodnej diagonálnej polovice územia Slovenska sú na úrovni krajských sídel len Banská Bystrica, Košice a Prešov (posledne menované navyše tvoria na východe krajiny binodálny centrálny región so vzdialenosťou centier približne 30 km). O centralizačnom modeli troch veľkých krajov ani nehovoriac. Na strane druhej, župné usporiadanie by prinieslo v juhovýchodnej diagonále štyri nové regionálne centrá (subkapitola 2.4) a väčší dôraz na menší počet pólov rastu vo väčšom počte žúp.

**Vhodnosť sústavy z pohľadu NUTS klasifikácie.** Na Slovensku sa v diskusiách o územnom členení neraz stretávame s argumentáciou, že niektoré regionálne sústavy sú z hľadiska ich súladu s NUTS klasifikáciou vhodnejšie než iné. Žiadna z porovnávaných sústav (8, 3 a 16) nevykazuje významný konflikt s pravidlami NUTS klasifikácie. Ako sme uviedli i na alternatívnych príkladoch, najväčšiu variabilitu pri združovaní celkov NUTS III do normatívnych regiónov NUTS II prináša župné usporiadanie (subkapitola 2.5).

Treba uviesť, že v takmer všetkých krajinách EÚ prevládajú regionálne sústavy, ktoré nekorešponujú so samosprávnymi regiónmi. Nie je teda namieste stotožňovať NUTS klasifikáciu a územno-správne členenie a nie je obvyklé, aby sa územno-správne členenie krajiny menilo kvôli tomu, aby vyhovovalo zaradeniu do toho či onoho hierarchického stupňa NUTS klasifikácie.

**Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie.** Keďže debata o tom, k akej podobe municipalizácie má Slovensko smerovať, sa vedie viac v odborných, než politických kruhoch, vybrali sme pre tento účel model 160 mikroregiónov (subkapitola 2.6), ktorý vznikol v roku 2005 v prostredí Univerzity Komenského (Slavík a kol. 2005). V členení na osem krajov by ich tvorilo 8 až 31 municipalít, problém nedostatočnej vnútornej súdržnosti a chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov však pretrváva. Členenie na tri kraje by znamenalo, že by sa v ich rámci nachádzalo 48 až 57 municipalít. Je však ťažko predstaviteľné, ako by dokázalo efektívne koexistovať päť desiatok municipálnych samospráv v jednom kraji (jednak navzájom ako i s krajskou samosprávou) a netreba zabúdať, že o funkčnosti tohto modelu nemáme ani empirickú skúsenosť, keďže tri kraje nikdy neboli samosprávnymi celkami.

Pri aplikácii župného usporiadania by sa v žiadnej župe nebolo viac než 19 municipalít. Menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva dobré predpoklady na spoluprácu municipalít v jednotlivých regiónoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na župnú samosprávu. Predpoklad synergického pôsobenia municipálnej a župnej samosprávy posilňuje i fakt, že obe tieto sústavy rešpektujú regionalizačné kritériá a sú tak vnútorne viac koherentné. Previazanosť regionálneho a municipálneho členenia nie je samoučelná. Vhodné členenie oboch úrovní samospráv ide ruka v ruke s rozhodovaním o tom, aké kompetencie majú jednotlivé úrovne samosprávy plniť, ako majú byť financované ako majú byť formované a volené ich orgány.

## | 4 | Regionálne rozdiely a regionálna politika na Slovensku

Hoci programové vyhlásenia všetkých vlád od roku 2002 hovorili o potrebe znižovania regionálnych rozdielov, a to najmä za asistencie masívnej a neustále rastúcej podpory z eurofondov, ani jedna z nich nesmerovala domáce zdroje ba ani európske peniaze, ktoré mali byť všeliekom na vládou diagnostikovanú chorobu, prioritne do tých problémových regiónov.

Investície do verejnej infraštruktúry a verejných služieb sú realizované nerovnomerne, prioritne do aglomerácií väčších miest a do regiónov Považia. Do regiónov juhu stredného Slovenska či našich východných prihraničných regiónov, kam nevedie kvalitné cestné ani železničné spojenie a takmer všetci kvalifikovaní ľudia už odtiaľ odišli za prácou inam, sa budú investori i naďalej lákať márne. **Vlády svojou politikou prispievajú k rastu medziregionálnych, ako i vnútroregionálnych rozdielov.**

Svoj diel za tento stav nesie i zvolené územné členenie krajiny a stvorenie takých samosprávnych krajov, ktoré z centier neraz nedovedia na rozvojové potreby svojich okrajových regiónov. Ako ďalej poukážeme v tejto časti, platí, že **čím sú regionálne jednotky väčšie** (v zmysle rozlohy a počtu obyvateľov), **tým viac sú v priemerných ukazovateľoch skreslené hodnoty regionálnych rozdielov**. Stráca sa jednak informácia o existujúcich rozdieloch v rámci daných krajov (vnútroregionálne rozdiely), a taktiež sa znižujú rozdiely medzi jednotlivými kraji (medziregionálne rozdiely).

### 4.1 Nezamestnanosť a jej interpretácia v rôznych regionálnych sústavách

Nezamestnanosť patrí medzi hlavné dlhodobé problémy slovenských regiónov, pričom práve jej úroveň je jedným z ukazovateľov, podľa ktorých sa nielen u nás, ale i v EÚ sleduje, či dochádza k znižovaniu regionálnych rozdielov (Sloboda 2012). Za pomoci dát o miere evidovanej nezamestnanosti (uvádzané údaje sú za disponibilný počet evidovaných nezamestnaných) sa preto pozrieme na vývoj daného ukazovateľa v troch porovnávaných regionálnych sústavách (3, 8 a 16).

Tab. č. 15: Regionálne rozdiely podľa miery nezamestnanosti v rámci platného územného členenia SR na osem krajov

kraj	Miera nezamestnanosti v regiónoch SR v % (za disponibilný počet evidovaných nezamestnaných)				Zmena za obdobie 2012-2001
	2001	2004	2008	2012	
Bratislavský	5,79	3,39	2,27	5,72	-0,07
Trnavský	15,51	8,83	4,29	9,43	-6,08
Trenčiansky	12,70	8,09	4,95	10,89	-1,82
Nitriansky	23,12	14,80	7,41	14,08	-9,04
Žilinský	16,38	11,12	6,20	12,79	-3,59
Banskobystrický	23,59	19,50	14,25	20,81	-2,78
Prešovský	23,96	17,50	12,86	20,66	-3,29
Košický	25,55	18,89	13,50	19,58	-5,98
Slovenská republika	18,63	13,07	8,39	14,44	-4,19

max-min (v p. b.)	19,77	16,12	11,99	15,09	-4,67
max-priemer (v p. b.)	5,33	6,43	5,86	6,37	1,05
priemer-min (v p. b.)	12,84	9,68	6,13	8,72	-4,12

Zdroj: [Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny](#) | prepočty autori

Ako ukazujú dáta (tab. č. 15), miera evidovanej nezamestnanosti v období 2001 až 2012 klesla vo všetkých našich krajoch. Tento pokles bol významný tak v predstupovom období (2001-2004), ako i po našom pristúpení k EÚ až do obdobia nástupu dlhovej a finančnej krízy v roku 2008, odkedy je zreteľný všeobecný nárast nezamestnanosti. Tento trend kopíroval i pokles a následný opätovný nárast regionálnych rozdielov. Kým v roku 2001 bol na úrovni 19,77 percentuálnych bodov (p. b.), v roku 2008 to bolo 11,99 p. b. s následným rastom na úroveň 15,09 p. b. v roku 2012.

Tab. č. 16: Regionálne rozdiely podľa miery nezamestnanosti optikou územného členenia SSR na tri kraje

kraj	Miera nezamestnanosti v regiónoch SR v % (za disponibilný počet evidovaných nezamestnaných)				Zmena za obdobie 2012-2001
	2001	2004	2008	2012	
Západoslovenský	14,33	8,85	4,76	10,03	-4,30
Stredoslovenský	19,92	15,30	10,18	16,74	-3,17
Východoslovenský	24,74	18,19	13,17	20,14	-4,60
Slovenská republika	18,63	13,07	8,39	14,44	-4,19

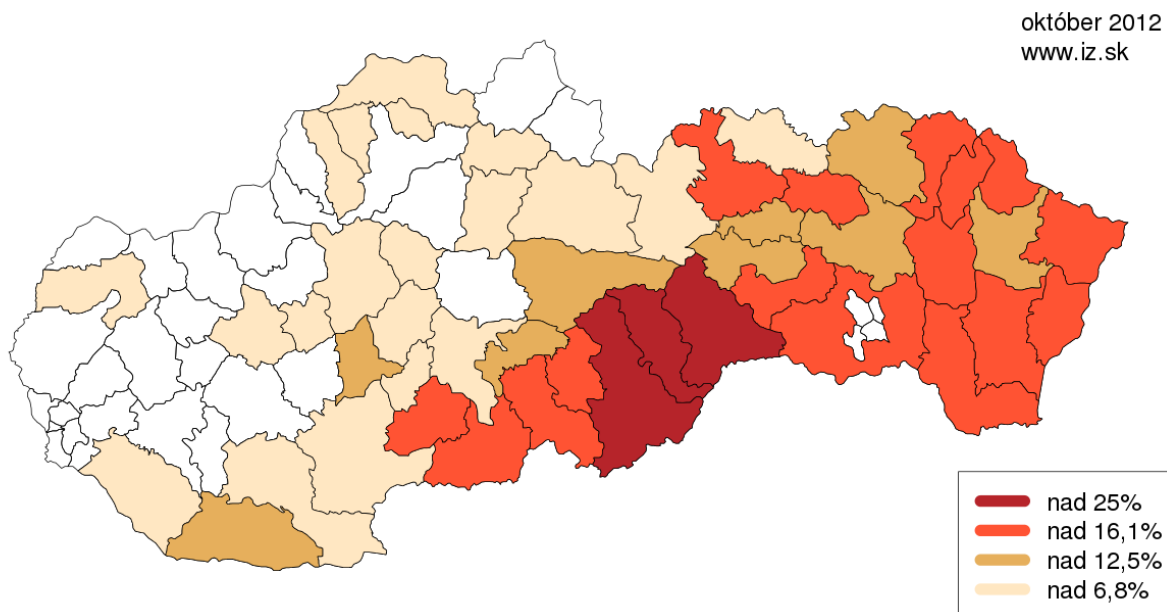
max-min (v p. b.)	10,40	9,34	8,41	10,11	-0,29
max-priemer (v p. b.)	6,11	5,12	4,78	5,70	-0,40
priemer-min (v p. b.)	4,30	4,22	3,63	4,41	0,11

Zdroj: [Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny](#) | prepočty autori

Aj ak sa na vývoj miery evidovanej nezamestnanosti v regiónoch pozrieme optikou členenia na tri veľké kraje (tab. č. 16), platí, že nezamestnanosť klesla za obdobie 2001-2012 vo všetkých krajoch. Odlišný je však pohľad na regionálne rozdiely, ktoré podľa dát za veľké kraje neboli a nie sú tak výrazné, ako v prípade ôsmich krajov. Nevýznamné sú teda i ich zmeny (10,40 p. b. vs. 10,11 p. b.).

Kým v prípade ôsmich krajov je nezamestnanosť v troch z nich (Banskobystrický, Prešovský a Košický) nad priemerom za SR, vo veľkých krajoch je nadpriemerná v dvoch. Porovnanie v sústave dvoch či troch celkov nielen v tomto prípade stráca význam.

Mapa č. 28: Dlhodobá nezamestnanosť v okresoch SR



Zdroj: [Inštitút zamestnanosti](#)

Tab. č. 17: Regionálne rozdiely podľa miery nezamestnanosti v rámci územného členenia na šestnásť žúp

župa	Miera nezamestnanosti v regiónoch SR v % (za disponibilný počet evidovaných nezamestnaných)				Zmena za obdobie 2012-2001
	2001	2004	2008	2012	
Bratislavská	13,83	7,45	4,52	9,85	-3,99
Bratislava - hlavné mesto SR	5,37	3,29	2,26	5,59	0,21
Trnavská	14,61	8,34	3,53	7,86	-6,75
Trenčianska	10,88	6,92	3,77	9,30	-1,58
Hornonitrianska	16,01	10,72	6,72	13,12	-2,88
Žilinská	14,94	9,75	5,61	12,27	-2,67
Zvolenská	17,90	14,85	9,06	14,84	-3,06
Nitriansko-tekovská	22,05	15,17	7,23	12,64	-9,41
Komárňanská	25,44	14,91	7,70	15,89	-9,55
Liptovsko-oravsko-turčianska	17,58	12,07	6,86	13,27	-4,31
Novohradská	29,43	23,52	18,27	26,00	-3,43
Gemersko-malohontská	34,19	27,59	24,86	32,67	-1,52
Šarišská	23,64	17,96	13,35	21,57	-2,07
Spišská	23,82	17,75	11,74	19,32	-4,51
Zemplínska	28,93	20,38	15,75	22,62	-6,32
Abovsko-turnianska	20,38	14,66	9,83	14,88	-5,50
Slovenská republika	18,63	13,07	8,39	14,44	-4,19

max-min (v p. b.)	28,82	24,30	22,60	27,08	-1,73
max-priemer (v p. b.)	15,56	14,52	16,47	18,23	2,67
priemer-min (v p. b.)	13,25	9,78	6,13	8,85	-4,40

Zdroj: [Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny](#) | prepočty autori

**Veľké kraje nám umelo nasadzujú ružové okuliare, cez ktoré nevnímame skrývané vnútroregionálne rozdiely.** Tie tu však existujú, a v plnej nahote ich odkrýva župné členenie (tab. č. 17). Kým v roku 2001 by bol rozdiel medzi župami, ak by boli konštituované, na úrovni 28,82 p. b., v roku 2012 je tento rozdiel len nepatrne menší (27,08 p. b.).

Ešte vážnejší je fakt, že Slovensko patrí v EÚ medzi „lídrov“ v štatistikách dlhodobej nezamestnanosti (nezamestnaní viac ako rok). A, ako uvádza Inštitút zamestnanosti, pokiaľ ide o regionálny aspekt tohto ukazovateľa, tak „*dlhodobá nezamestnanosť na Slovensku je koncentrovaná, najvyššia je v južných okresoch stredného Slovenska a na východe východného Slovenska.*“

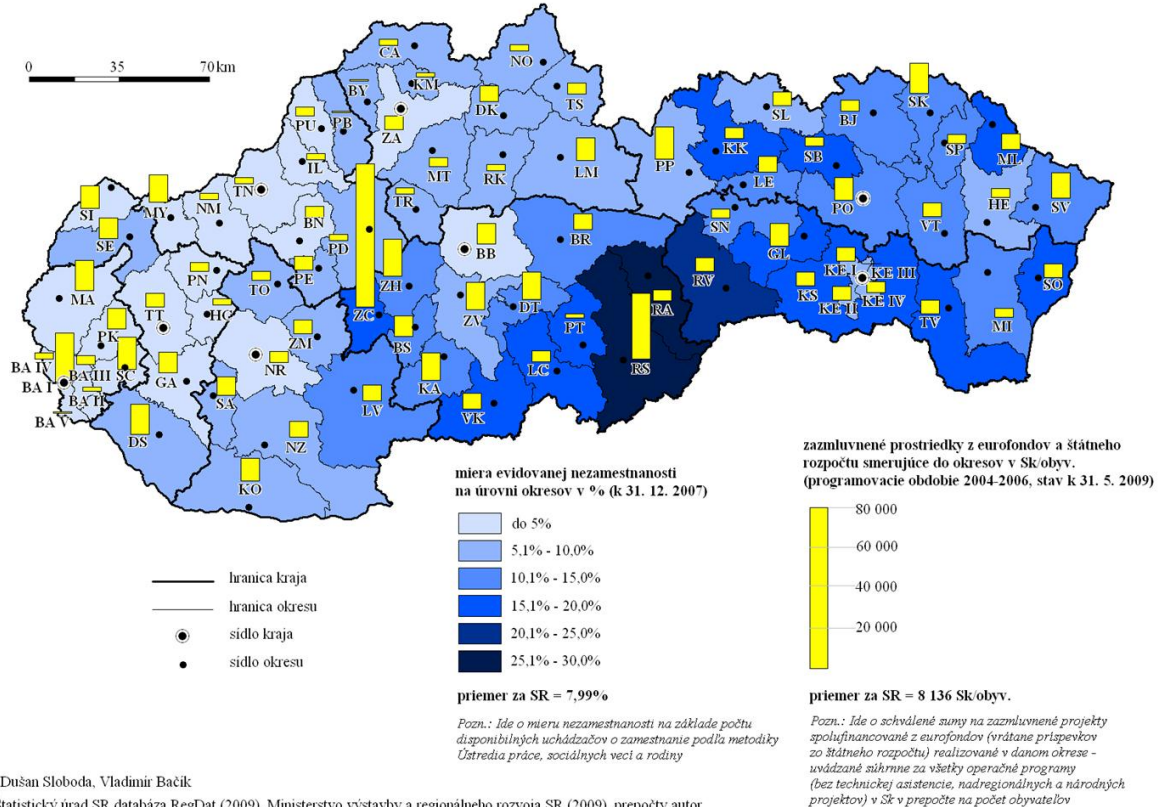
Je zjavné, že regionálna politika postavená na ôsmich krajoch nie je nastavená tak, aby riešila regionálne rozdiely. Skreslenie vnútroregionálnych rozdielov by v prípade troch veľkých krajov bolo ešte významnejšie. **Skutočnú hĺbku regionálnych rozdielov nám ukazuje až župné členenie. Naliehavosť riešenia týchto disparít by bola pre politikov pod tlakom občanov nutne väčšia, ak by boli tieto dramatické rozdiely neustále i štatisticky na očiach.** Čo by v prípade župného členenia nepochybne boli.

#### 4.2 Smerovanie eurofondov do regiónov (2004-2013)

To, že v rámci ôsmich krajov nedochádza k riešeniu príčin regionálnych rozdielov, potvrdzujú nielen štatistiky o nezamestnanosti, ale i smerovanie eurofondov. Ani napriek deklaráciám vlády nenastavili systém prerozdeľovania eurofondov tak, aby tieto verejné zdroje putovali najmä do regiónov s najvyššou nezamestnanosťou. Z dvadsiatich okresov, ktoré v máji 2004

dosahovali nezamestnanosť vyššiu než 20%, sa len päť dostalo do prvej dvadsiatky tých, ktoré boli v prepočte na obyvateľa najväčšími podporené z eurofondov v prvom programovacom období 2004-2006 (mapa č. 29).

Mapa č. 29: Prerozdeľovanie eurofondov do regiónov SR v programovacom období 2004-2006<sup>24</sup>



Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Tak ako v skrátenom programovom období 2004-2006 nesmerovali eurofondy primárne do regiónov s najvyššou mierou nezamestnanosti, ktoré sú zväčša zároveň i tými regiónmi, ktoré pociťujú najväčší deficit pokiaľ ide o štátom investované verejné zdroje do verejnej infraštruktúry, tak i v aktuálnom programovom období 2007-2013 platí, že k zmene nastavenia systému eurofondov nedošlo.

Do Banskobystrického, Košického a Prešovského kraja, teda do troch krajov, ktoré dlhodobo obsadzujú nelichotivé prvé tri priečky v miere nezamestnanosti, vlády nenasmerovali ani polovicu (40,33%) z celkového balíka dosiaľ zazmluvnených zdrojov (stav k 30.6.2013)<sup>25</sup>. Do týchto troch krajov šlo spolu len 1451 eur v prepočte na obyvateľa, čo je dokonca menej, než je celoslovenský priemer, ktorý dosahuje 1484 eur na obyvateľa. Pre porovnanie, do Trenčianskeho kraja, ktorý dosahuje dlhodobo podpriemernú mieru nezamestnanosti, vlády nasmerovali 17,56% z celkového balíka eurofondov, čo v prepočte na obyvateľa predstavuje 2367 eur (tab. č. 18).

Ak sa pozrieme na vývoj miery evidovanej nezamestnanosti na Slovensku, zistíme, že kým v máji 2004 dosahovala miera evidovanej nezamestnanosti až v dvadsiatich okresoch (z

<sup>24</sup> Mapa je k dispozícii vo väčšom rozlíšení na adrese:

[http://www.monitoringfondov.eu/upload/maps/Eurofondy\\_2004-2006\\_smerovanie\\_do\\_regionov.jpg](http://www.monitoringfondov.eu/upload/maps/Eurofondy_2004-2006_smerovanie_do_regionov.jpg)

<sup>25</sup> Keďže zodpovedné ministerstvá v pozícii centrálného koordinačného orgánu v aktuálnom programovacom období 2007-2013 nezverejňujú dáta na úrovni okresov, je možné porovnať smerovanie eurofondov len na úrovni krajov. Pravidelné správy o „implementácii NSRR SR“ prerokované vládou SR sledujú čerpanie, plnenie sektorových priorit, informujú o nezrovnalostiach, kontrolách, no nie je v nich ani zmienka o vyhodnotení plnenia či neplnenia cieľa znižovania regionálnych rozdielov.

celkového počtu 79 okresov) viac než 20%, v septembri 2013 je to stále tak v šestnástich. Od vstupu Slovenska do EÚ teda nedošlo k žiadnemu badateľnému zníženiu regionálnych rozdielov napriek takmer dekáde trvajúcejmu prílevu eurofondov.

**Tab. č. 18: Regionálny aspekt prerozdelenia eurofondov v programovacom období 2007-2013 (stav k 30.6.2013)**

kraj	počet uzatvorených zmlúv	zazmluvnené zdroje (fondy EÚ + spolufinancovanie SR)					poradie krajov podľa miery nezamestnanosti (2001)	poradie krajov podľa miery nezamestnanosti (2012)
		v eur	v %	poradie krajov	v eur na obyvateľa	poradie krajov		
Bratislavský kraj	832	887 825 806	11,00	6.	1412	5.	8.	8.
Banskobystrický kraj	966	978 867 273	12,13	4.	1501	4.	3.	1.
Žilinský kraj	864	1 256 662 742	15,58	3.	1800	2.	5.	5.
Košický kraj	950	906 623 268	11,24	5.	1162	6.	1.	3.
Prešovský kraj	1399	1 368 155 947	16,96	2.	1690	3.	2.	2.
Nitriansky kraj	755	660 991 126	8,19	7.	938	8.	4.	4.
Trenčiansky kraj	557	1 417 191 000	17,57	1.	2367	1.	6.	6.
Trnavský kraj	540	591 599 399	7,33	8.	1051	7.	7.	7.
<b>Slovenská republika</b>	<b>6 863</b>	<b>8 067 916 561</b>	<b>100,00</b>	-	<b>1484</b>	-	-	-

Zdroj: ITMS (bez projektov technickej pomoci, národných a nadregionálnych projektov), [www.rokovania.sk](http://www.rokovania.sk), prepočty autori

### 4.3 Smerovanie investičných stimulov do regiónov (2002-2010)

Ďalšie spochybnenie vládami deklarovaných cieľov ohľadom znižovania regionálnych rozdielov ponúka i zhodnotenie smerovania vládou poskytovaných investičných stimulov do jednotlivých regiónov.

Hoci podľa zákona o investičnej pomoci platí, že podmienky a limity na poskytovanie jednotlivých foriem stimulov závisia nielen od typu projektu, ale i od miery nezamestnanosti v regióne, pričom prioritná by mala byť podpora projektov s vyššou mierou pridanej hodnoty v menej rozvinutých regiónoch, ani táto „pomoc“ nešla najmä do tých tzv. prioritných regiónov.<sup>26</sup>

Ako je zrejmé z oficiálnych dát (tab. č. 19), viac než polovicu stimulov vlády nasmerovali v období 2002-2010 do Trnavského a Žilinského kraja, ktoré mali a majú podpriemernú nezamestnanosť. Ako uvádzajú R. Matlovič – K. Matlovičová (2011), „v prípade troch najproblémovejších krajov (Prešovský, Košický a Banskobystrický kraj) dosiahol súhrnný podiel 22,26% (čiže menej ako získali samostatne Trnavský a Žilinský kraj), hoci ich súhrnný podiel na celkovom počte obyvateľov krajiny bol 41,4%.“ Zmienení autori vytvorili i index preferencie pre regionálnu štátnu pomoc, v rámci ktorého preferované územné jednotky identifikovali na základe pomeru medzi ich podielom na získanej pomoci z príslušnej schémy a ich podielom na celkovom počte obyvateľov (tab. č. 19).

Ak sa na štatistiky pozrieme prizmou poskytnutých stimulov v prepočte na obyvateľa, tak priam zúfalo podpriemerne boli podporené Banskobystrický a Prešovský kraj, teda kraje, ktoré sú dlhé roky „lídrami“ v štatistikách regionálnej nezamestnanosti. Ako ďalej vyššie spomínaní autori konštatujú, „z uvedenej analýzy jednoznačne vyplýva záver, že alokácia

<sup>26</sup> Ako uvádzajú R. Matlovič a K. Matlovičová (2011) vo svojej štúdii, „stimuly mali formu finančných dotácií na obstaranie hrubého investičného majetku a nehmotného investičného majetku potrebného na začatie výroby, daňových úľav, príspevku na rekvalifikáciu, príspevku na tvorbu nových pracovných miest a prevodu alebo zámeny nehnuteľného majetku za cenu nižšiu ako je všeobecná hodnota majetku. Popri nich sa poskytovali ďalšie dotácie obciam na výstavbu verejnej infraštruktúry súvisiacej s výstavbou priemyselných areálov a parkov.“

financií z regionálnej štátnej pomoci vykazuje značnú regionálnu nerovnomernosť, pričom bola viac orientovaná na podporu ekonomicky vyspelejších krajov. Rozsah disparít (pomer medzi najlepším a najhorším krajom) v alokácii štátnej pomoci na jedného obyvateľa dosiahol v sledovanom období 2002-2010 2211,9%, čiže viac ako 22-násobok“ (Matlovič – Matlovičová 2011).

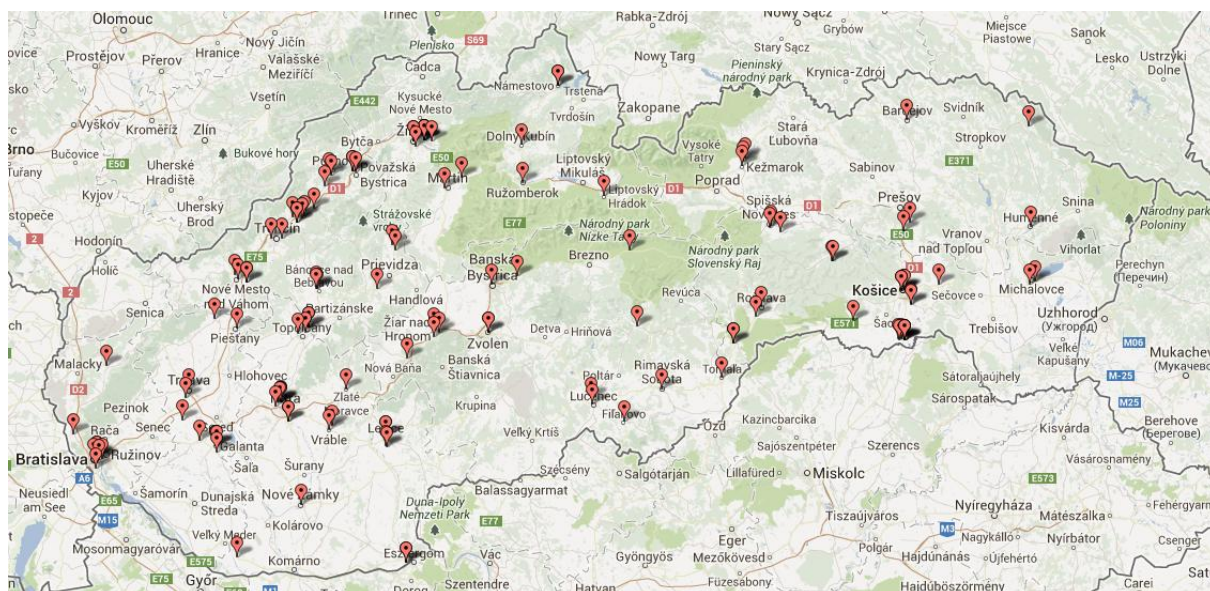
Tab. č. 19: Regionálny aspekt vládou poskytnutých investičných stimulov za obdobie 2002-2010

kraj	počet projektov	celková výška štátnej pomoci (investičné stimuly)					index preferencie pre regionálnu štátnu pomoc
		v eur	v %	poradie krajov	v eur na obyvateľa	poradie krajov	
Bratislavský kraj	6	38 301 092	3,25	7.	62,88	6.	0,288
Banskobystrický kraj	12	72 985 322	6,19	6.	11,41	8.	0,510
Žilinský kraj	11	296 805 646	25,18	2.	426,71	2.	1,953
Košický kraj	24	169 508 918	14,38	3.	219,06	4.	1,003
Prešovský kraj	5	19 974 373	1,69	8.	24,93	7.	0,114
Nitriansky kraj	20	138 516 530	11,75	4.	195,95	5.	0,897
Trenčiansky kraj	21	136 156 115	11,55	5.	226,88	3.	1,039
Trnavský kraj	9	306 548 768	26,01	1.	551,42	1.	2,525
<b>Slovenská republika</b>	<b>108</b>	<b>1 178 796 764</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>218,39</b>	<b>-</b>	<b>1,000</b>

Zdroj: R. Matlovič – K. Matlovičová (2011) na základe [Správy o čerpaní štátnej pomoci](#)

Aj v prípade smerovania investičných stimulov do našich regiónov platí, že čím väčšia je priestorová štatistická jednotka (kraj), tým menšie rozdiely sú identifikované a naopak, čím viac regiónov (napr. žúp), tým presnejší obraz o (dys)funkčnosti našej regionálnej politiky získavame.

Mapa č. 30: Umiestnenie investičných stimulov na Slovensku v rokoch 2002-2012<sup>27</sup>



Zdroj: [INESS](#)

<sup>27</sup> Mapa je k dispozícii vo väčšom rozlíšení a s aktívnymi odkazmi s dodatočnými informáciami o jednotlivých stimuloch v regiónoch na adrese: <http://batchgeo.com/map/b05dc664274c5116629dbc31f5f62ef0>



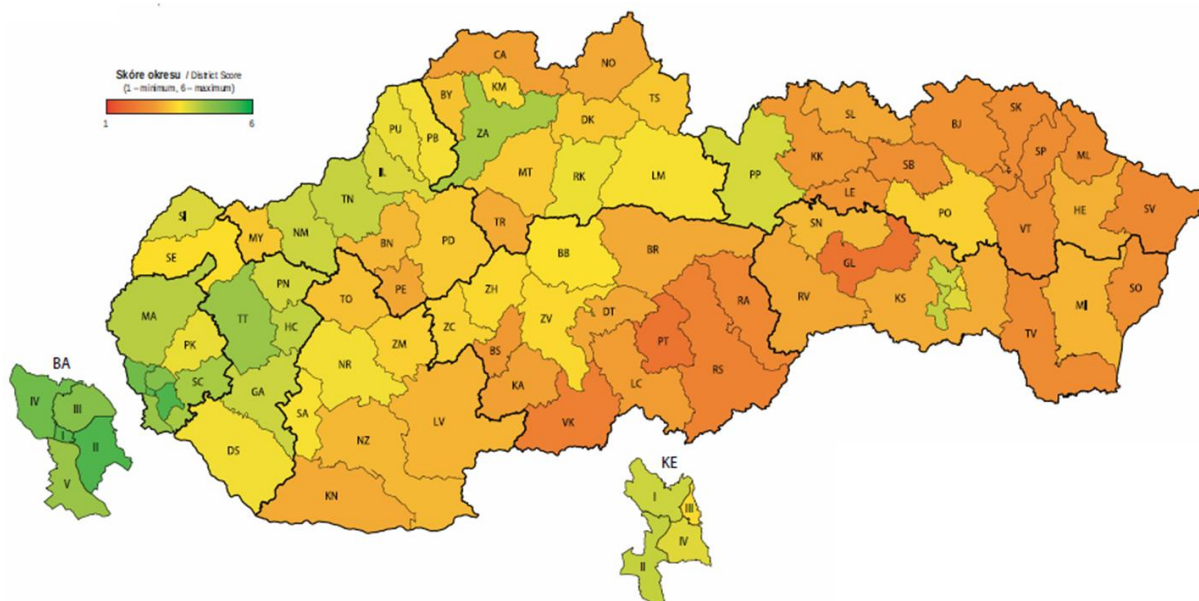
Obraz o smerovaní investičných stimulov dokresľuje i štúdia analytika INESS M. Vlachynského (2013). Pohľad na mapu č. 30 s lokalizáciou stimulov možno na prvý pohľad napovedá, že geografické rozmiestnenie je viac menej rovnomerné. Detailnejší pohľad získame, ak sa pozrieme i na mieru evidovanej nezamestnanosti v okrese, kde bol udelený stimul, pričom potreba poskytovania stimulov býva vládami odôvodňovaná ich sociálnym charakterom. Tam už, ako uvádza M. Vlachynský, „dostáva ‚sociálnosť‘ stimulov tvrdú ranu“.

Do okresov, ktoré mali podpriemernú nezamestnanosť, smerovalo podľa M. Vlachynského (2013) za obdobie 2002-2012 cez investičné stimuly poskytované vládou o 120% viac prostriedkov ako do okresov s nadpriemernou nezamestnanosťou a naplánovalo sa tam vytvoriť o 83% viac pracovných miest. **O čo krutejšiu informáciu o aktuálnom stave a doterajších prioritách regionálnej politiky ovplyvňovanej stále najmä centrálnou vládou by sme získali, ak by sa Slovensko nedelilo na osem (alebo nebudaj tri) kraje, ale na prirodzené regióny (napr. šesťnásť žúp)?**

#### 4.4 Index regionálneho podnikateľského prostredia

To, že medzi našimi regiónmi existujú rozdiely, nepotvrzuje len miera nezamestnanosti alebo príklady smerovania eurofondov či investičných stimulov. Na pestrosť poukazuje i Index regionálneho podnikateľského prostredia, ktorý podrobne analyticky publikovala Podnikateľská aliancia Slovenska (2011) v rámci svojho projektu Konkurencieschopné regióny 21.<sup>28</sup> Zmienovaný index vypovedá o kvalite podmienok na podnikanie v okresoch Slovenska (mapa č. 31).

Mapa č. 31: Index regionálneho podnikateľského prostredia 2010<sup>29</sup>



Zdroj: [PAS](#)

Ako uvádza PAS, podľa indexu „majú najlepšie podmienky na rozvoj podnikateľských aktivít okresy Bratislavy, nasledované Trnavou, Sencom, Žilinou, Malackami a Hlohovcom. Pásmo vyspelosti pokračuje stredným a horným Považím. Takmer všetky okresy v tejto oblasti sa umiestnili v prvej tretine 79-miestneho rebríčka.“

<sup>28</sup> Na zhodnotenie konkurencieschopnosti okresov SR vypracovala analytická jednotka PAS vlastnú metodológiu inšpirovanú indexom a rebríčkami Svetového ekonomického fóra. Hodnotiaci model má 106 indikátorov, z ktorých 47 pochádza z celoslovenského prieskumu o podnikaní v regiónoch, do ktorého sa zapojilo viac ako 5000 podnikateľov zo všetkých okresov Slovenska. Ostatné indikátory pochádzajú zo štatistických databáz a viaceré majú kompozitný charakter.

<sup>29</sup> Mapa je k dispozícii vo väčšom rozlíšení spolu s poradím okresov a súvisiacou legendou na adrese: [http://alianciapas.sk/wp-content/uploads/2013/03/KR21\\_mapa\\_velka.pdf](http://alianciapas.sk/wp-content/uploads/2013/03/KR21_mapa_velka.pdf)

*Druhý pás vyspelosti na sa nachádza na osi juhozápad – severovýchod a tiahne sa od Dunajskej Stredy po Vysoké Tatry. Najvyššie sa v rebríčku umiestnila Galanta (13. miesto) a Poprad (17.). Prirodzenými ekonomickými centrami v tomto páse sú Nitra (24.), Zvolen (32.), Banská Bystrica (29.) a Ružomberok (23). Regióny Horná Nitra a Turiec sa v rebríčku nachádzajú okolo priemeru SR. Najlepšie sa umiestnil okres Martin (38.) a Prievidza (39.). Problémom je geografická uzavretosť týchto regiónov.*

*Pás južných okresov sa v rebríčku umiestnil pod celoslovenským priemerom. Ide o okresy ležiace od Komárna, cez Tekov a Poiplie po dolný Spiš. Na rozdiel od vyspelých severnejších pásov v nich hrá dôležitejšiu úlohu poľnohospodárstvo. Najlepšie v hodnotení obstál okres Nové Zámky (46.), najhoršie sa umiestnil okres Poltár (78.). Spoločným znakom týchto okresov je nekvalitná infraštruktúra a podľa vyjadrení miestnych podnikateľov aj nízka aktivita samosprávy.*

*Podpriemerné výsledky dosiahli tiež okresy na Kysuciach a Orave. Veľké priemyselné kapacity vybudované v minulom režime nezvládli ekonomickú transformáciu a buď zanikli alebo dodnes zápasia s problémami. Samosprávam sa nedarí dotiahnuť významnejšie investície, ktoré by rozvíjajú sekundárne aktivity v nadväznosti na veľké investície v okolí Žiliny.*

*Východ SR zväčša trpí odľahlosťou od západných ekonomických centier. V prvej polovici rebríčka sa okrem Košíc (11.) a Popradu (17.) umiestnil už len Prešov (36.). V rámci východného Slovenska sa nadpriemerne darí košickému okoliu a Zemplínu. Spolu s okresmi Košice a Prešov sa práve tu nachádzajú centrá priemyslu prepojené relatívne dobrou regionálnou infraštruktúrou.*

*Odľahlosťou trpia okresy krajného severovýchodu a nachádzajú sú na chvoste rebríčka. Okresy sa sťažujú na nedostatočnú pozornosť centrálnej vlády, od ktorej očakávajú budovanie komunikácií, pritiahnutie investorov, a vytváranie vhodných podmienok pre domácich podnikateľov. Spoliehanie sa na samosprávu na pomoc centrálnej vlády je tu najvyššie v SR.“*

**Aj tento index potvrdzuje, že naše regióny sú natoľko rôznorodé, že namiesto centralizácie ich správy do ôsmich krajov by si zaslúžili skôr rôznorodejší prístup šitý viac na mieru. Teda presný opak toho, čo by ponúkali tri veľké kraje.**

## | 5 | Závěry a odporúčania

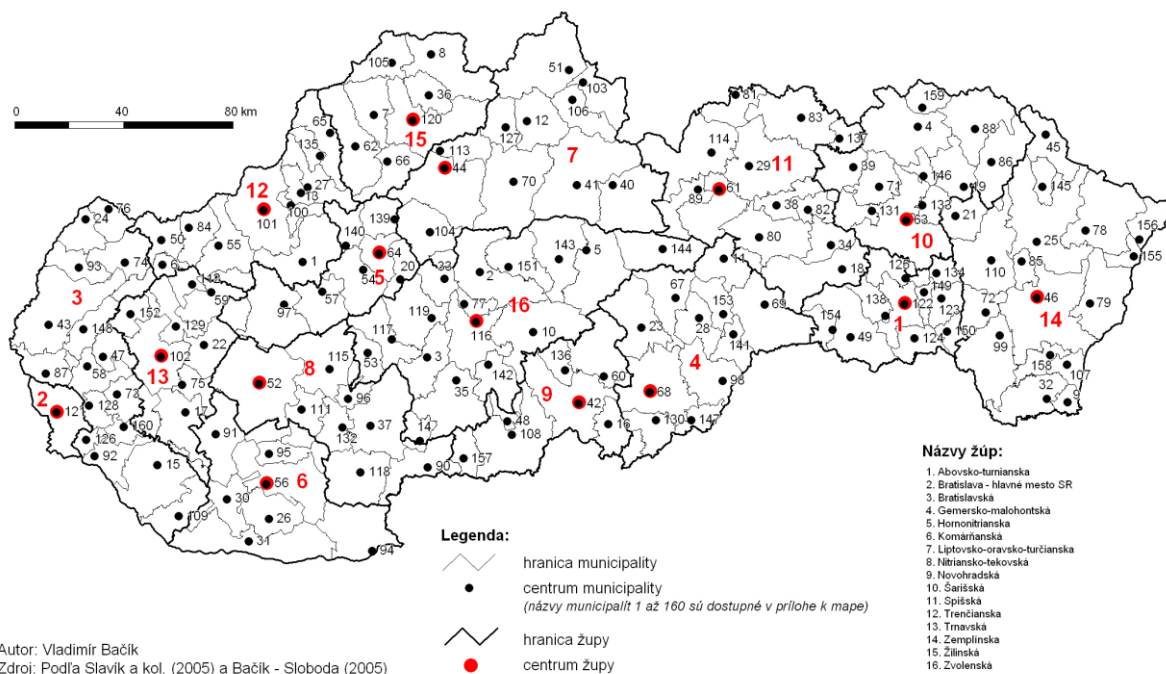
Za dosiaľ pomerne krátku existenciu samosprávnych krajov sa ešte nestalo, že by v ktoromkoľvek z ich troch doterajších volebných období nebola opätovne povstala (a následne upadla) debata o ich počte (a v poslednej dobe i o ich zmysle). Nie je to prekvapujúce, keďže osem krajov, ktoré takmer nikto nechcel (s výnimkou tých politických strán, ktoré sa pre ne hlasovaním v parlamente v roku 2001 rozhodli), majú neistú budúcnosť zapísanú už vo vienku.

Je zjavné, že regionálna politika postavená na ôsmich krajoch nie je nastavená tak, aby riešila regionálne rozdiely. Skreslenie vnútroregionálnych rozdielov by v prípade troch veľkých krajov bolo ešte významnejšie. Skutočnú hĺbku regionálnych rozdielov nám ukazujú až župné členenie. Naliehavosť riešenia týchto disparít by bola pre politikov pod tlakom občanov nutne väčšia, ak by boli tieto dramatické rozdiely neustále i štatisticky na očiach. Čo by v prípade župného členenia nepochybne boli.

Ako sme poukázali i v tejto štúdii, revízia chybného výberu členenia na osem krajov iným chybným výberom v podobe troch krajov nie je riešením. Sme presvedčení, že akákoľvek zmena členenia na jednej z úrovní samosprávy na Slovensku by sa nemala diať oddelene od zmien na ďalšej úrovni. Preto považujeme za vhodné, aby do rozhodovania o tom, aký model regionálnej samosprávy zvolíť, prehovorila i previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie, ktorá našu miestnu samosprávu ešte len čaká.

Ak by sa 160 až 300 samosprávnych celkov, ktoré by na Slovensku vznikli po realizácii komunálnej reformy<sup>30</sup>, rozdelilo na základe odborných kritérií do približne 16 žúp (mapa č. 32) v rámci prirodzených regiónov (ako sú Šariš, Spiš, Zemplín a ďalšie), vytvorili by sa tak predpoklady pre synergické pôsobenie municipálnej a župnej samosprávy.

Mapa č. 32: Návrh územného členenia SR na 16 žúp a 160 municipalít



<sup>30</sup> Počet municipalít závisí od toho, aký model by sa na Slovensku aplikoval. Okrem uvádzaného príkladu 160 mikroregiónov SR (Slavík a kol. 2005) dávame do pozornosti i model R. Gráca (2011), ktorý (na báze inej metodiky) ráta s vylúčením takmer 300 municipalít.

Bolo by logické viac previazať obe úrovne samosprávy i zmenou spôsobu delegovania našich volených zástupcov na župnej úrovni. Regionálne voľby s nízkou účasťou občanov v nich by sme mohli pokojne opustiť<sup>31</sup> a našimi zástupcami v župných zastupiteľstvách by sa mohli stať starostovia a primátori budúcich municipalít (združených obcí) a miest. Hlavné mesto Bratislava by malo mať i kompetencie župy. Bolo by taktiež potrebné prehodnotiť rozdelenie kompetencií medzi (silnejšie) municipality a župy, ktoré by mohli plniť len tie kompetencie, ktoré môžu plniť efektívnejšie, než municipality samotné (či už ide o starostlivosť o regionálnu cestnú sieť, odpadové hospodárstvo, protipovodňovú ochranu alebo iné). Je pochopiteľné, že kompetenčné zmeny musia byť realizované v spojitosti so zmenami financovania samospráv.

Debata a rozhodovanie o zmenách v konfigurácii našich samosprávnych regiónov nemôže byť len o počte. Výsledkom zmien – reforiem – by malo byť také rozhodnutie, ktoré bude znamenať posilnenie samospráv a bude vhodným realizačným priestorom pre municipalizáciu, pokračovanie decentralizácie, rozvoj regiónov a zvyšovanie kvality služieb poskytovaných občanom za ich dane.

---

<sup>31</sup> Nie je dôvod predpokladať, že by škoda na volebnom správaní občanov, ktorú osem krajov spôsobilo, bola reverzibilná.

## Použité zdroje

- Bačík, V. (2001): Vplyv administratívnej funkcie na dynamiku vývoja miest Slovenskej republiky. Diplomová práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava.
- Bačík, V. – Sloboda, D. (2005): Župný variant 2005. Návrh na zmenu územného členenia SR. Mapová príloha. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 7 s.
- Bašovský, O. – Lauko, V. (1990): Úvod do regionálnej geografie. SPN Bratislava, 86 s.
- Bezák, A. (1990): Funkčné mestské regióny v sídelnom systéme Slovenska. Geografický časopis, 42, s. 57-73.
- Bezák, A. (1993): Problémy a metódy regionálnej taxonómie. Geographia Slovaca, 3, GÚ SAV, Bratislava, 96 s.
- Bezák, A. (1995): O dvoch koncepciách hraníc v priestorovej analýze. In: Trizna, M. (ed.): Vybrané problémy súčasnej geografie a príbuzných disciplín. Prírodovedecká fakulta UK, Kartprint, Bratislava, s. 225-232.
- Bezák, A. (1996): Reflexie nad novým administratívnym členením Slovenskej republiky. Geografické informácie, 4, Univerzita Konštantína Filozofa, Fakulta prírodných vied, Nitra, s. 7-9.
- Bezák, A. (1997): Priestorová organizácia spoločnosti a územno-správne členenie štátu. In: Baran, V. (ed.): Geografické štúdie 3: Teritoriálna organizácia administratívnych systémov štátu, Fakulta prírodných vied, UMB, Banská Bystrica, s. 6-13.
- Bezák, A. (1998): Regionálna štruktúra a nové kraje na Slovensku. In: Borecký, D. – Hofmann, E. (eds.): Geografie X. Katedra geografie Pedagogické fakulty Masarykovy Univerzity v Brně, s. 4-8.
- Bezák, A. (2000): Funkčné mestské regióny na Slovensku. Geographia Slovaca, 15, GÚ SAV, Bratislava, 89 s.
- Boldrin, M. – Canova F. (2001): Inequalities and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies. Economic Policy, 32, s. 205-253.
- Boldrin, M. – Canova F. (2003): Regional Policies and EU Enlargement. CEPR Discussion Papers, No. 3744. Centre for Economic Policy Research, London, s. 65.
- CEMR (2012): Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brusel. 58 s.
- CEMR (2013): Factsheets. A figure-based portrait of local and regional Europe. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brusel. 15 s.
- Casellas, A. – Galley, C. (1999): Regional Definitions in the European Union: A Question of Disparities? Regional Studies, Vol. 33.6, s. 551-558.
- Eurostat (2013): NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. [Dostupné na epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu).
- Ďurian, M. (2011): Geografické aspekty vymierajúcich obcí na Slovensku. Bakalárska práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava.
- Goodall, B. (1987): Dictionary of Human Geography. Penguin Group, London, 509 s.
- Grác, R. (2011): Geografické aspekty komunálnej reformy: návrh optimalizácie priestorovej organizácie verejnej správy v Slovenskej republike. Dizertačná práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 215 s.

- Gurňák, D. (2000): Fenomén stability hraníc vo vývoji administratívneho členenia Slovenska. In: Drgoňa, V. (ed.): Geographical Studies, No 7, Fakulta prírodných vied Univerzity Konštantína Filozofa, Nitra.
- Hančlová, J. – Tvrдый, L. (2004): Classification of the Regions. In: Ramík, J. et al.: Multiregional and Regional Models. Faculty of Economics, Technical University of Ostrava, Ostrava, 66 s.
- ISP (2004): Regionálne rozdiely – ich rozsah a možné riešenia. Bulletin ISP č. 2/04, Inštitút pre sociálnu politiku, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava, 9 s.
- Klobučník, M. (2013): Metodologické prístupy k štúdiu teritoriálnych štruktúr územnej samosprávy v štátoch Európskej únie a ich typizácia. Dizertačná práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 204 s.
- Kuhn, I. – Sloboda, D. – Kazda, R. (2012): Využívanie eurofondov na Slovensku – príležitosť pre rast alebo korupciu a klientelizmus? Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava.
- Lukniš, M. (1985): Regionálne členenie Slovenskej socialistickej republiky z hľadiska jej racionálneho rozvoja. Geografický časopis, 37, s. 51-64.
- Majerčáková, O. (2002): Povodia hlavných tokov. In: Atlas krajiny SR. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava a Slovenská agentúra životného prostredia, Banská Bystrica. 344 s.
- Matlovič, R. – Matlovičová, K. (2011): Regionálne disparity a ich riešenie na Slovensku v rozličných kontextoch. In Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešoviensis, Prírodné vedy, ISSN: 1336-6149, Folia Geographica, ISSN 1336-6157, roč. LIII, č.18, PU Prešov, s. 8-87
- Mazúr, E. – Lukniš, M. (1980): Geomorfologické jednotky. Mapa č. 16 (1 : 500 000). In: Kol. autorov: Atlas SSR. Kap. IV. Povrch. SAV, SÚGK, Bratislava, s. 54-55.
- MVRR SR (2007): Zoznam pólov rastu. Rozhodnutie ministra výstavby a regionálneho rozvoja SR č. 3/2007 zo 6. júna 2007. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, Bratislava.
- Schwartzová et al. (2004 ): Regióny Slovenska. Regions of Slovakia. Štatistický úrad Slovenskej republiky a VEDA, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, Bratislava, 107 s.
- Slavík, V. (1997): Vývoj územno-správneho usporiadania Slovenska do roku 1990. Geografia, 5, č. 2.
- Slavík, V. (2001): Najvýznamnejšie vedecké práce z oblasti hierarchizácie centier osídlenia, regionalizácie a analýzy medzisídelných väzieb. In: Alternatívny návrh usporiadania samosprávy vyšších územných celkov. M.E.S.A. 10, Bratislava, s. 34-44.
- Slavík, V. (2003): Reforma verejnej správy v SR. Priestorové aspekty. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava.
- Slavík, V. a kol. (2005): Analýza mikroregiónov SR. Katedra humánnej geografie a demogeografie pre Úrad vlády SR. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 38 s.
- Sloboda, D. (2004): Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 11 s.
- Sloboda, D. – Dostál, O. (2005): Župný variant 2005. Návrh na zmenu územného členenia SR. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 19 s.
- Sloboda, D. (2006): Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie, regióny, indikátory, metódy. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 46 s.

Sloboda, D. (2012): Eurofondy a regionálne rozdiely v Európskej únii. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 204 s.

Statistics Austria (2012): Urban regions of Austria. [Dostupné na statistik.at.](#)

Únia miest a obcí SR (1998): Alternatívny návrh územného členenia SR. Únia miest a obcí SR, Bratislava.

Únia miest Slovenska (2013): Mestské regióny. Materiál na zasadnutie Prezídia ÚMS, 25. 1. 2013, Komunálne výskumné a poradenské centrum, Piešťany pre ÚMS. 31 s.

Úrad vlády SR (2001): Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Úrad vlády SR, Bratislava.

Úrad vlády SR (2002): Konceptia územného rozvoja Slovenska 2001 – záväzná časť. Úrad vlády SR, Bratislava.

Vlachynský, M. (2013): Investičné stimuly. Tvorba nových hodnôt alebo prerozdelenie existujúcich? INESS Policy Note 1/2013. [Dostupné na iness.sk.](#)

Žudel, J. (1970): Mapa č. 40 (1 : 500 000). In: Kol. autorov: Atlas SSR. SAV, SÚGK, Bratislava, s. 124.

## O autoroch

### RNDr. Dušan Sloboda

**analytik pre oblasť verejnej správy a regionálnej politiky**  
**Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika**

Vyštudoval regionálnu geografiu na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2001-2004 pracoval na odbore európskej integrácie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR. V roku 2004 pôsobil ako stážista na DG Regional Policy v rámci Európskej komisie v Bruseli.



V Konzervatívnom inštitúte M. R. Štefánika (KI) pracuje od roku 2004 ako analytik, pričom sa špecializuje na oblasť regionálneho rozvoja (regionálna politika SR a EÚ), verejnej správy (fiškálna decentralizácia a komunálna reforma, regionalizácia Slovenska) a niektorým aspektom vzťahu Slovensko – Európska únia. Je spoluautorom publikácie *Poznámky k návrhu Ústavy Európskej únie* (2003) a kapitoly o regionálnej politike v publikácii *Slovensko na ceste do EÚ: Kapitoly a súvislosti* (2003). Je spoluautorom štúdií *Fiškálna decentralizácia a obce* (2005) a *Župný variant 2005* (2005). Je autorom analýzy *Slovensko v EÚ - vplyv eurofondov a environmentálnych regulácií* (2005), štúdie *Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie, regióny, indikátory, metódy* (2006), štúdie *Slovensko - krajina poslancov* (2006) a analýz *Smerovanie investičných stimulov do regiónov SR* (2007), *Eurofondy a regionálne rozdiely na Slovensku. Prípady priority Lokálna infraštruktúra (2004-2006)* (2007), *Kam smerujú eurofondy na Slovensku?* (2007) a spoluautorom štúdie *Využívanie eurofondov na Slovensku – príležitosť pre rast alebo korupciu a klientelizmus?* (2012), ako i autorom štúdie *Eurofondy a regionálne rozdiely* (2012), ktorá je dostupná i vo forme samostatnej webstránky na [regio.institute.sk](http://regio.institute.sk). Od septembra 2006 je tiež jedným z hodnotiteľov opatrení samospráv v rámci projektu INEKO: HESO-regióny resp. v rámci projektu CPHR: HSO-regióny. Je editorom webstránok KI a od roku 2007 i newslettera KI - Konzervatívne listy.

### Vladimír Bačík, PhD. | autor mapových výstupov výskumný pracovník na Katedre humánnej geografie a demogeografie Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Vyštudoval humánnu geografiu na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, kde profesionálne pôsobí od roku 2006.

Špecializuje sa na problematiku využitia geoinformačných technológií v oblasti vizualizácie demografických dát v prostredí internetu, využitie vektorových formátov SVG a KML v oblasti tvorby aplikácií typu web mapping, databázové systémy a ich využitie v internetových aplikáciách, globálne procesy informatizácie spoločnosti a obcí Slovenskej republiky.

