

2.1

**REGIONÁLNOGEOGRAFICKÉ
ŠPECIFIKÁ VÝVOJA
ADMINISTRATÍVNEHO ČLENENIA
ÚZEMIA SLOVENSKA**

Daniel Gurňák

Vnútorne členenie štátu predstavuje v regionálnej geografii jednu z ústredných výskumných otázok, pretože je jednoznačne súčasťou rozsiahleho komplexu metód regionalizácie. Nie je našou úlohou ani zámerom venovať sa na tomto mieste všeobecne otázkam regionalizácie, či regionálnej taxonómie (Lauko in. Gurňák, Blažík, Lauko 2007). Obmedzíme sa len na konštatovanie, že najmä v humánnogeografickej sfére sa väčšina regionalizácií, resp. regionálnych taxonómií opiera o administratívne jednotky, pretože iba tie je spravidla možné vnímať ako reálne (zväčša aj v teréne) striktné vymedzené regióny, resp. priestorové jednotky. Samozrejme, ďalšou otázkou je, na akej hierarchickej úrovni administratívnych jednotiek pracujeme. Vzhľadom na organizáciu spoločnosti, čiastočne i systém osídlenia a pod. sa za základnú priestorovú jednotku v tomto zmysle vníma v geografii obec - resp. jej kataster. Systém priestorových jednotiek je zadefinovaný v registri priestorových jednotiek (REGPJ), ktorý je v správe odboru súbornej metodiky Štatistického úradu Slovenskej republiky ako samostatný register, pričom zohľadňuje vzájomné väzby územných kódov krajov, okresov, obcí, katastrálnych území a sídelných jednotiek Slovenskej republiky. Priestorovými jednotkami v REGPJ sú: základná územná jednotka, územno-technická jednotka a základná sídelná jednotka¹. Z praktických dôvodov vzhľadom na svoje priestorové dimenzie, či značnú početnosť sa však obce ako základné priestorové jednotky nedajú využívať v geografických výskumoch univer-

1 Základná územná jednotka (ZUJ) je prvkom správnej štruktúry územia viazaná na osídlenie. Tvorí ju obec, mestská časť (v prípade Bratislavy a Košíc) alebo vojenský obvod (gestorom týchto jednotiek je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky). Územno-technická jednotka (UTJ) je prvkom plošnej štruktúry územia, ktorá nie je viazaná na osídlenie, tvorí ju katastrálne územie (gestorom týchto jednotiek je Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky). Základná sídelná jednotka (ZSJ) je prvkom sídelnej štruktúry územia viazaná na osídlenie, tvorí ju sídelná lokalita alebo (vo vybraných mestách) urbanistický obvod (gestorom týchto jednotiek je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky) [1].

zálne. Je nutné aj ich grupovanie do väčších celkov, čo je vo práve náplňou regionálnej taxonómie a regionalizácie. To je vedecký, geografický prístup, v praxi však je nutné rešpektovať stav, ktorý je daný a tým je administratívne členenie štátu, ktoré je spravidla viacstupňové. Pre geografické analýzy majú nezastupiteľný význam všetky hierarchické úrovne administratívneho členenia, pretože na ne sú viazané špecifické funkcie a priestorová organizácia štátu, spoločnosti a hospodárstva.

O význame administratívneho členenia štátu pre geografický výskum aj na základe už uvedeného nemôžu byť pochybnosti. Problémom, a v prípade Slovenska je to problém naozaj nepriehliadnuteľný, je však časová dimenzia administratívneho členenia. Podobne ako štátne hranice, aj vnútroštátne hranice sú istým spôsobom odrazom politických pomerov, v tomto prípade však najmä vnútropolitických, hoci niekedy čiastočne aj medzinárodnopolitických. Hoci Slovensko ako samostatný územno-politický útvar bolo vyčlenené až v roku 1918 a patrí tak k najmladším politicko-teritoriálnym celkom v Strednej Európe, počiatok vývoja administratívneho členenia jeho územia siaha oveľa ďalej do minulosti. Zložitý vývoj vnútorného, teda administratívneho členenia územia Slovenska je v stredoeurópskom priestore svojím spôsobom unikátny. Kým do roku 1918, teda do vzniku Slovenska sa členenie jeho územia vyznačovalo dlhodobou kontinuitou, od tohto roku, teda v súvislosti s jeho vznikom, resp. teritoriálnym vymedzením, nastáva dynamické obdobie neustálych premen jeho vnútorného členenia. Táto premenlivosť a nestabilita administratívneho členenia Slovenska má samozrejme viaceré dôsledky a preto výskum a analýza vývoja administratívneho členenia má v slovenskej geografii nezastupiteľnú úlohu.

2.1.1 Vývoj administratívneho členenia územia Slovenska - základné rysy

Ako sme už naznačili, vývoj administratívneho členenia územia Slovenska môžeme rozdeliť na dve základné fázy. Prvou je časovo veľmi rozsiahle obdobie pred samotným vznikom Slovenska ako územnej jednotky, teda obdobie do roku 1918. Jeho špecifikom je skutočnosť, že toto členenie vzhľadom na nekorešponduje s územným vymedzením Slovenska, pretože Slovensko tvorilo integrálnu súčasť Uhorska. Druhou vývojovou etapou je prirodzene obdobie od roku 1919, od kedy Slovensko existovalo ako striktné vymedzená územná jednotka a neskôr i samostatný štát. Až v tomto období môžeme hovoriť o administratívnom členení Slovenska, pretože až v tomto

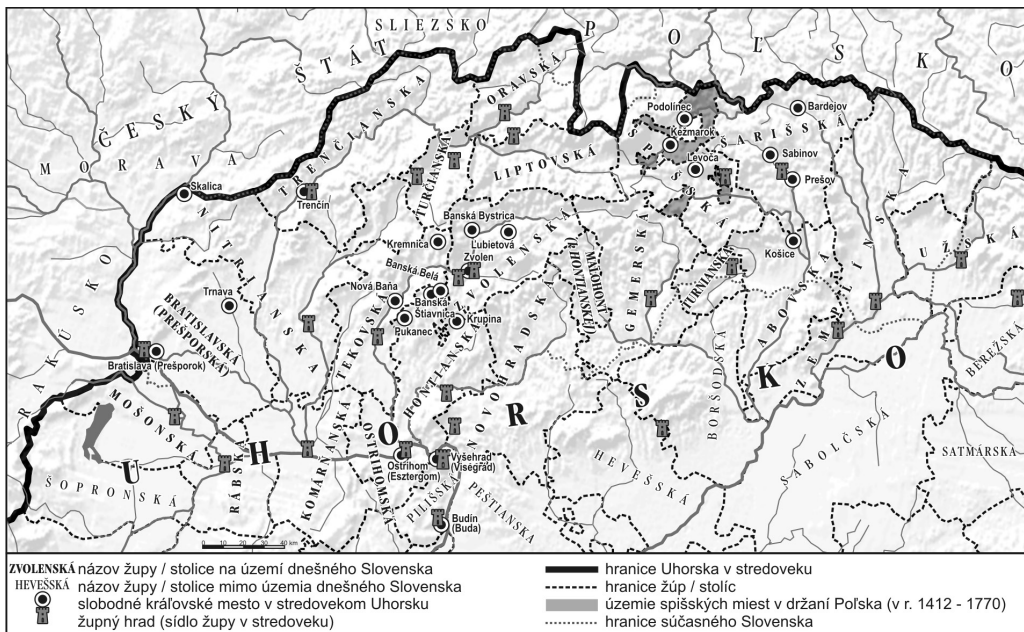
období mohlo a vlastne aj muselo zohľadňovať jeho potreby z hľadiska efektívnej priestorovej organizácie štátu.

2.1.1.1 Obdobie vývoja do roku 1918

Prvú vývojovú etapu územného členenia dnešného Slovenska vzhľadom na už uvedené súvislosti charakterizujeme len veľmi stručne pre zachovanie komplexného obrazu danej problematiky. Počiatky administratívneho členenia dnešného územia Slovenska siahajú podľa historikov zrejme až do čias Veľkej Moravy (Steinhübel 2004). Prostredníctvom včlenenia Nitrianska, pôvodne súčasť Veľkomoravskej ríše, do Uhorska v 10. až 11. storočí došlo i k prenosu istých základných princípov územnej (župnej) organizácie do novo sa formujúceho Uhorska. V rámci neho boli už v 11. storočí vymedzené územné celky – hradske komitáty. Ich počet a rozsah bol spočiatku premenlivý, pretože popri veľkých komitátoch (Bratislavský, Komárňanský, Ostrihomský, Nitriansky, Tekovský, Trenčiansky, Hontiansky, Novohradský a Boršodský), boli zriadené aj špeciálne pohraničné španstvá (tzv. rozptýlené župy), ktorých úlohou bolo posilniť správu a kontrolu strategických pohraničných lokalít (Beckov, Banka, Šintava, Šaštín a i.). Postupom času z rôznych dôvodov dochádzalo k deleniu rozsiahlych komitátov na menšie celky, pričom naopak španstvá postupne zanikli.

K dotvoreniu stredovekého historického územno-správneho členenia dnešného Slovenska došlo v priebehu 14. storočia kedy sa popri kráľovských komitátoch začali formovať šľachtické župy – stolice. Na ich čele stáli kráľom menovaní stoliční župan, no po ich boku stáli podžupan so súdnymi právomocami. Pomocníkmi podžupanov boli slúžni, ktorých si vyberala spomedzi seba stoličná šľachta. Podľa veľkosti stolice sa členila na 2, ale väčšinou na 4 slúžnovské okresy. Šľachtické stolice sa tak stali orgánmi šľachtickej samosprávy, územne sa však zhodovali s pôvodnými župami – komitátmi. V priebehu 14. storočia sa však ešte dokončoval proces rozpadu pôvodných veľkých žúp/komitátov, takže až v druhej polovici 14. storočia dosiahol počet – žúp/stolíc zasahujúcich na územie dnešného Slovenska „klasický“ počet 21. Špecifická bola Hontianska župa, ku ktorej patrila exkláva Malohontu (de facto išlo o 22. územný celok na území dnešného Slovenska). Toto územné členenie vydržalo bez významnejších zmien až do 18. storočia a s istými korekciami až do zániku Uhorska v roku 1918. Mimo rámec právomocí stolíc však boli slobodné kráľovské mestá a niektoré územia so špecifickým postavením, z ktorých najznámejšie boli provincie spišských miest (Žudel 1984) (obr. 56). Kontinuálnu existenciu župného/stoličného členenia územia Slovenska narušili dve zásadnejšie, ale krátkodobé a dočasné reformy. Pr-

vou bola jozefínska reforma územnosprávneho členenia Uhorska v rokoch 1785 - 1790. Išlo o aplikáciu centralizmu v duchu dobového osvietenského absolutizmu. Stolice ako orgány samosprávy boli zrušené, súdnictvo oddelené od politickej správy. Bývalé stolice ako územné jednotky boli čiastočne zlúčené (Orava a Liptov, Turiec a Zvolen, Gemer a Malohont, Abov a Turňa, Komárno a Ostrihom) a spojené do väčších celkov - dištriktov. Z celkovo desiatich dištriktov Uhorska na územie Slovenska zasahovali svojou väčšinou tri (Nitriansky, Banskobystrický a Košický) a okrajovo ďalšie tri (Rábsky, Peštiansky a Mukačevský). Táto reforma bola onedlho odvolaná a jej nepriamym dôsledkom bolo iba zrušenie exklávy Malohontu a jeho pripojenie ku Gemeru v r. 1802 (Gemersko-malohontská župa/stolica).



Obr. 56. Stredoveké územné členenie Slovenska - župy/stolice v 15. - 18. storočí

Druhým pokusom o centralizáciu územnosprávneho členenia Uhorska bolo obdobie po porážke uhorskej revolúcie v roku 1849. V roku 1850 bolo Uhorsko opäť rozdelené na dištrikty, ktorých však už bolo len päť, pričom územie Slovenska spadalo len do dvoch - Bratislavského a Košického (s výnimkou dnešnej pravobrežnej Bratislavy, ktorá spadala do Šopronského dištriktu). Výraznejšie sa zmenili aj hranice žúp ako nižších územných celkov - evidentná bola snaha o vytvorenie kompaktných a porovnateľne veľkých územných celkov - pôvodné hranice žúp boli preto často ignorované, najmä v oblasti západného Slovenska. Na územie Slovenska tak zasahovalo 17 žúp

a dve ďalšie len veľmi malou časťou územia. Určitou raritou z vývojového hľadiska bolo rozdelenie Nitrianskej župy na dve: Hornonitriansku s centrom v Trnave (oblasť pôvodnej župy západne od Váhu) a Dolnonitriansku s centrom v Nitre (Ponitrie). Trnava sa tak (okrem súčasnosti) stala nakrátko sídlom župy. Aj toto zriadenie bolo po páde Bachovho absolutizmu v roku 1860 zrušené. Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní, došlo do istej miery k obnove stavu z pred roku 1848, územné jednotky tvorili župy, ktoré mali prvky samosprávy. V iných ohľadoch došlo ale k centralizácii, najmä pokiaľ išlo o postavenie slobodných kráľovských miest, ktoré mali kompetencie na úrovni žúp, ich počet na území dnešného Slovenska sa v rokoch 1867 – 1876 zredukoval z 24 na 4 (Bratislava, Košice, Komárno a Banská Štiavnica a Banská Belá), ostatné mestá boli podriadené župnej správe. V roku 1882 bola tiež zrušená neveľká Turnianska župa a rozdelená medzi susednú Gemersko-malohontskú a Abovskú župu, tá bola premenovaná na Abovsko-turniansku župu. Došlo tiež k drobným hraničným úpravám žúp, ktoré následne v tejto podobe existovali do roku 1918 (Kršák a kol. 2009).

2.1.1.2 Obdobie vývoja počas prvého Československa 1918-1938

Nasledujúce obdobia vývoja administratívneho členenia Slovenska od roku 1918 popíšeme trochu podrobnejšie, pretože boli predmetom našich ďalších analýz. Rozdelenie bývalého Uhorska, ktoré nekorešpondovalo s jeho administratívnym členením, si vyžiadalo po prevzatí moci čs. orgánmi na slovenskom území okamžité zmeny, avšak vzhľadom na hektické pomery v rokoch 1918 – 1919 bolo územné členenie Slovenska po vzniku Československa takmer totožné s pôvodným členením z čias Uhorska. Zostali zachované župy v pôvodnom rozsahu, len malé časti prevažne maďarských žúp okrajovo zasahujúcich na slovenské územie cez novú štátnu hranicu (resp. dočasnú demarkačnú líniu) boli pričlenené k susedným župám: časť Rábskej (Győrskej) a Ostrihomskej župy ku Komárňanskej župe a slovenská časť Uzskej župy k Zemplínskej župe. Územie Slovenska sa tak delilo na 16 žúp: Abovsko-turnianska, Bratislavská, Gemersko-malohontská, Hontianska, Komárňanská, Liptovská, Nitrianska, Novohradská, Oravská, Spišská, Šarišská, Tekovská, Trenčianska, Turčianska, Zemplínska, Zvolenská. Toto členenie však bolo chápané ako dočasné provizorium, pričom samospráva žúp bola výrazne obmedzená. V rámci žúp zostali zachované i služnovské okresy (obr. 57).

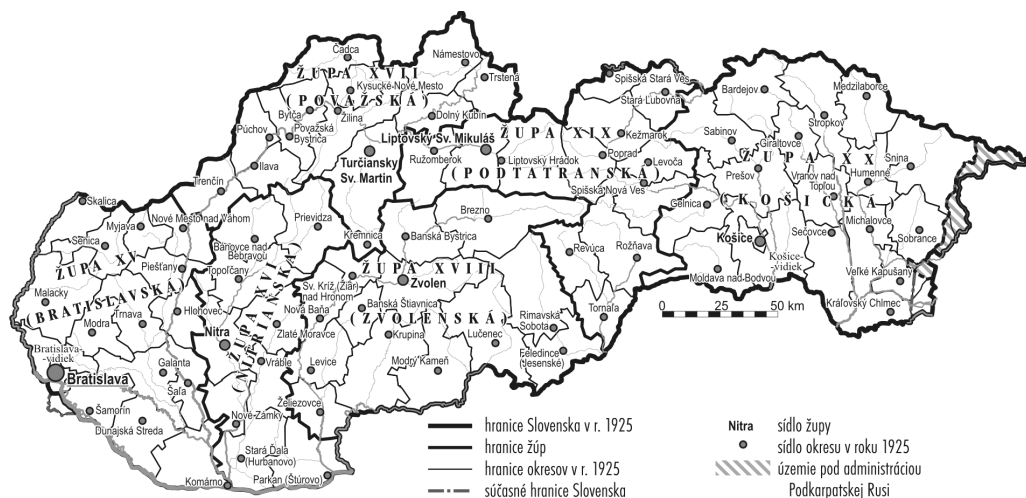
Pôvodné administratívne členenie prevzaté z čias Rakúsko-Uhorska malo byť v celom Československu nahradené novým administratívnym čle-



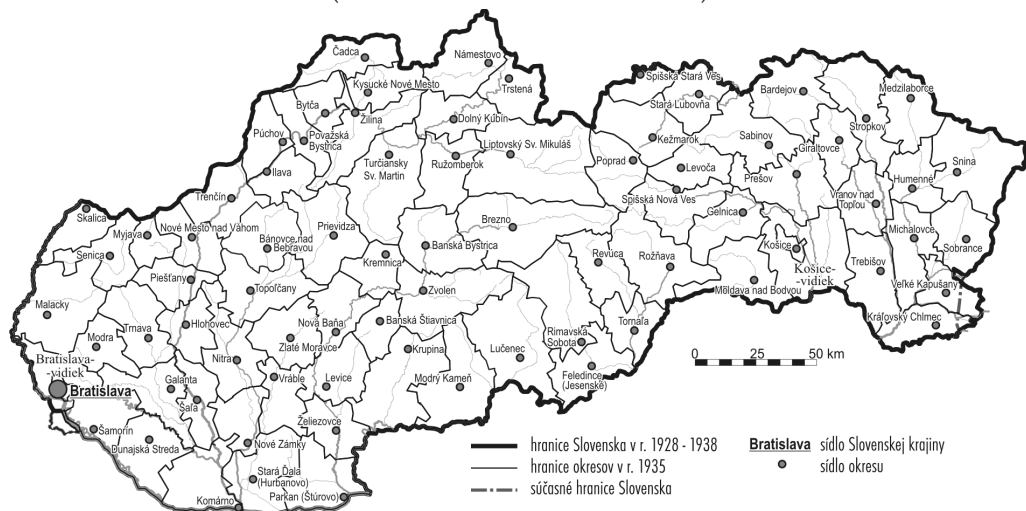
Obr. 57. Župné a okresné členenie Slovenska v rokoch 1919 - 1922
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

nením, ktoré by bolo pre celé územie Československa jednotné. Rozdielne a vzájomne nekompatibilné administratívne štruktúry v českých krajinách, na Slovensku a Podkarpatskej Rusi spôsobovali značné komplikácie. Preto už začiatkom roka 1920 bol prijatý zákon o unifikácii, ktorý mal vytvoriť predpoklady pre jednotné administratívne členenie Československa. Jeho príprava vyvolávala ostré politické spory, a tak bolo zavedené až od roku 1923, no iba na území Slovenska. V Čechách a na Morave bolo striktné odmietnuté a nebolo do praxe zavedené. Územie Slovenska bolo rozdelené na 6 tzv. veľžúp, ktoré boli oficiálne označené rímskymi číslami: Župa XV (Bratislavská), Župa XVI (Nitrianska), Župa XVII (Považská), Župa XVIII (Zvolenská), Župa XIX (Podtatranská), Župa XX (Košická). Nové hranice žúp úplne ignorovali predchádzajúce tradičné rozdelenie Slovenska. Na nižšej úrovni sa župy sa členili na 79 okresov a 2 samosprávne mestá Bratislavu a Košice (obr. 58).

Až v roku 1927 bolo konečne schválené nové administratívne členenie Československa, ktoré vstúpilo do platnosti od polovice roka 1928. Tzv. krajiniské zriadenie bolo prvým územným členením platným pre celé územie štátu. V rámci tzv. krajiniského zriadenia tvorilo Slovensko jeden územný



Obr. 58. Župné a okresné členenie Slovenska v rokoch 1923 - 1928
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)



Obr. 59. Okresné členenie Slovenska v rokoch 1928 - 1938
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

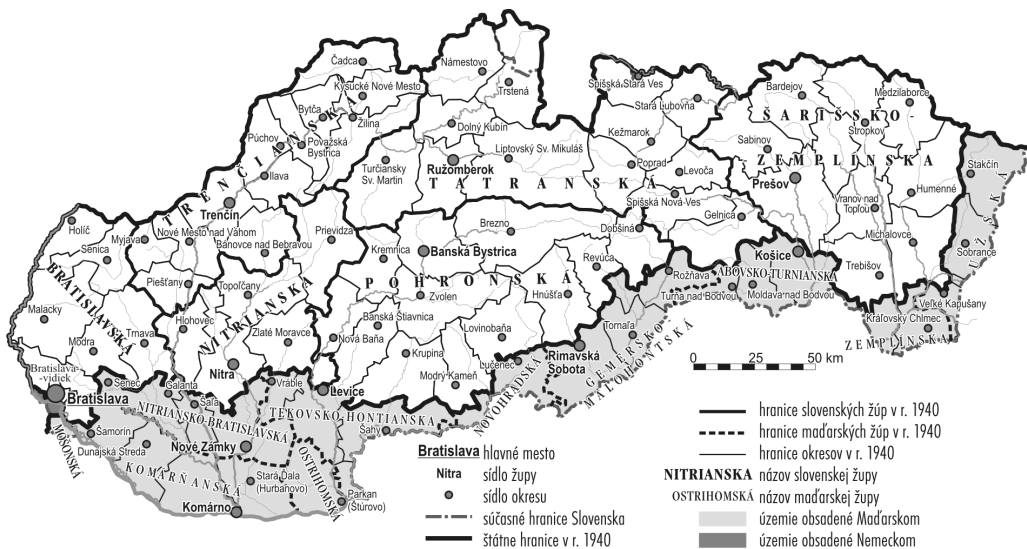
celok, ktorý sa na nižšej úrovni sa delil na 77 okresov a 2 samosprávne mestá Bratislava a Košice (obr. 59).

2.1.1.3 Obdobie vývoja počas vojnových rokov 1939-1945

Udalosti jesene 1938 mali zásadný vplyv na územné usporiadanie Slovenska, dôvodom boli závažné územné zmeny vyvolané najmä Viedenskou arbitrážou a neskôr Malou vojnou v marci 1939. Pri územných zmenách v rokoch 1938 - 1939 došlo k zániku viacerých okresov a zvyšky iných boli provizórne pričlenené k susedným. Na území zabratom Maďarskom bolo zave-

dené po krátkej vojenskej okupácii vlastné administratívne členenie. Nové administratívne členenie už samostatného Slovenska vstúpilo do platnosti od roku 1940. Územie štátu bolo rozdelené na 6 žúp: Bratislavská, Nitrianska, Trenčianska, Pohronská, Tatranská, Šariško-zemplínska (obr. 60). Hranice žúp čiastočne nadväzovali na administratívne členenie z rokov 1923 – 1928. Na nižšej úrovni sa župy sa členili na 59 okresov. Pod úrovňou okresov boli ešte notárske úrady.

Územia obsadené Maďarskom po 1. viedenskej arbitráži boli rozčlenené do 9 žúp (Rusovce, Jarovce a Čunovo boli už predtým súčasťou Gyórsko-mošonskej župy), z ktorých boli niektoré rozšírené (Abovsko-turnianska, Komárňanská, Novohradská, Zemplínska) alebo znovu obnovené (Gemersko-malohontská, Ostrihomská, Užská), prípadne novovytvorené (Nitriansko-bratislavská, Tekovsko-hontianska). Na nižšom stupni sa župy taktiež členili na okresy (Gurňák 2006). Celé administratívne usporiadanie Slovenskej republiky ako aj Maďarska sa stalo v roku 1944 v dôsledku vojnových udalostí prakticky nefunkčné.



Obr. 60. Župné a okresné členenie Slovenska v roku 1940
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

2.1.1.4 Vývoj v období komunistického centralizmu 1948-1989

Po oslobodení v roku 1945 bolo obnovené pôvodné krajské zriadenie z roku 1938, aj na úrovni okresov došlo k obnoveniu 77 okresov a dvoch

samosprávnych miest Bratislavy a Košíc. Po nástupe komunistickej diktatúry však prišlo čoskoro aj k zásadnej zmene v územnosprávnom členení štátu. Pôvodné krajské usporiadanie Československa bolo nahradené od roku 1949 novým krajským zriadením. Územie Slovenska bolo rozčlenené na 6 krajov (české krajiny na ďalších 13): Bratislavský, Banskobystrický, Košický, Nitriansky, Prešovský a Žilinský. Na nižšej úrovni sa kraje členili na 96 okresov (po menších úpravách od roku 1951 na 97 okresov). Všetky krajské mestá mali štatút tzv. mestských okresov (Bratislava – mesto, Nitra – mesto a pod.), k nim potom priliehali okresy zázemia krajských miest (Bratislava – okolie, Nitra – okolie a pod.) (obr. 61).

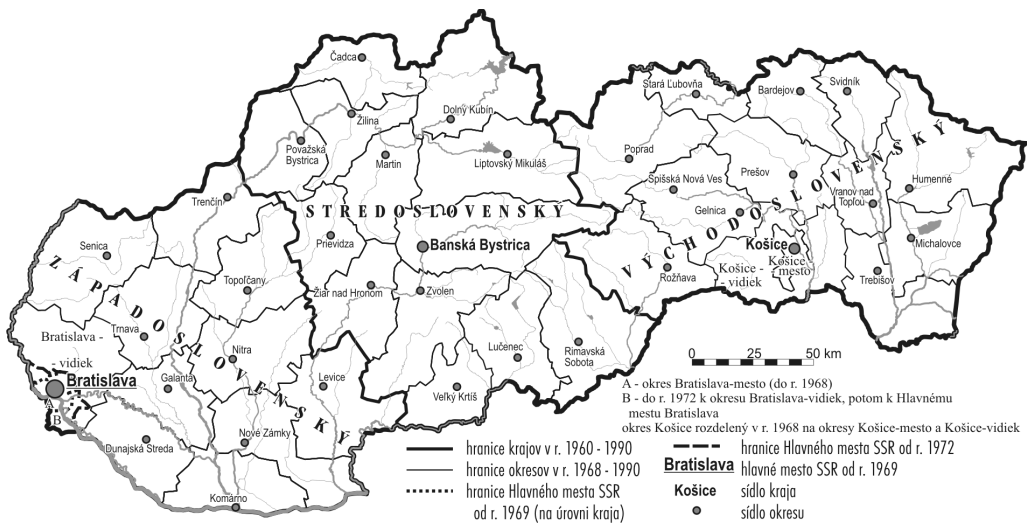


Obr. 61. Krajské a okresné členenie Slovenska v rokoch 1949-1960
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

Administratívne členenie Československa sa opäť menilo v roku 1960, v rámci reformy krajského zriadenia v roku 1960 bol počet krajov i okresov výrazne zredukovaný, čo zodpovedalo centralistickým snahám komunistického vedenia v Prahe. Slovensko sa naďalej členilo už len na tri kraje (Československo spolu na 10): Západoslovenský so sídlom v Bratislave, Stredoslovenský so sídlom v Banskej Bystrici a Východoslovenský so sídlom v Košiciach. Počet okresov sa znížil iba na 33 (existovali vtedy tzv. veľké okresy Lučenec, Humenné, Michalovce, Bardejov a Poprad). Jediným mestským okresom zostal okres Bratislava – mesto.

V roku 1968 sa počas reformného procesu Pražskej jari začala presadzovať väčšia decentralizácia. Zo niektorých spomenutých veľkých okresov boli odčlenené menšie nové okresy (Veľký Krtíš, Stará Ľubovňa, Svidník, Vranov

nad Topľou, okres Košice sa rozdelil na okresy Košice – mesto a Košice – vidiek), čím sa celkový počet okresov zvýšil na 38. Okres Bratislava – mesto bol premenený na Hlavné mesto Slovenska a povýšený na úroveň kraja. Dočasne dokonca v rámci pokračujúcich decentralizačných snáh bolo zároveň zrušené krajské členenie a zostalo členenie na okresy + Hlavné mesto SSR Bratislava. Postupujúca normalizácia však viedla v krátkom čase k opätovnému obnoveniu trojice krajov od počiatku roka 1971. Bratislava už definitívne nebola začlenená do Západoslovenského kraja, hoci sa stala jeho sídlom, ale zostala samostatnou územnou jednotkou na úrovni kraja. Po týchto turbulentných zmenách už zostalo administratívne členenie Slovenska na ďalšie dve desaťročia nemenné. Jedinou výnimkou bolo rozšírenie územia Bratislavy v roku 1972 o niektoré okolité obce patriace dovtedy k okresu Bratislava – vidiek (obr. 62) (Slavík 1997 b).

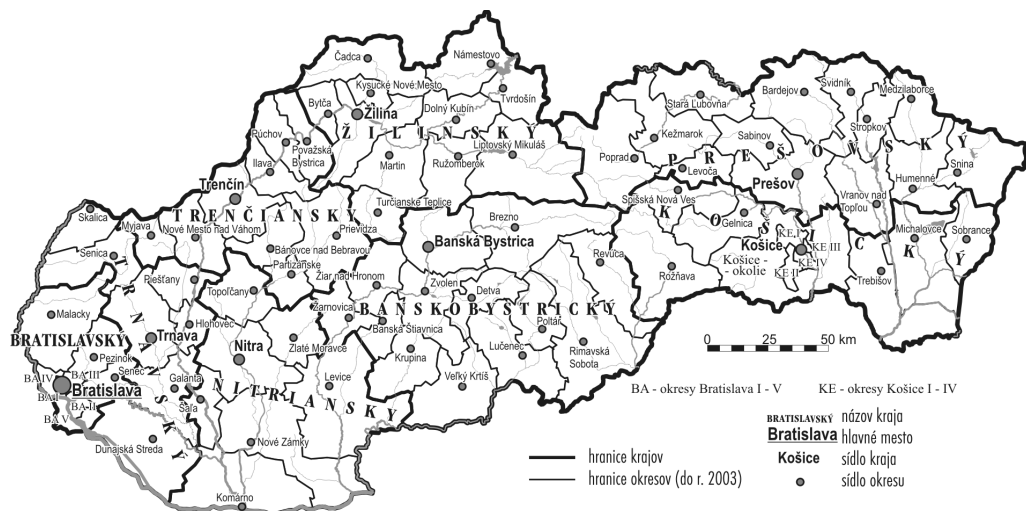


Obr. 62. Krajské a okresné členenie Slovenska v rokoch 1968-1990 (Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

2.1.1.5 Vývoj od pádu totality do súčasnosti

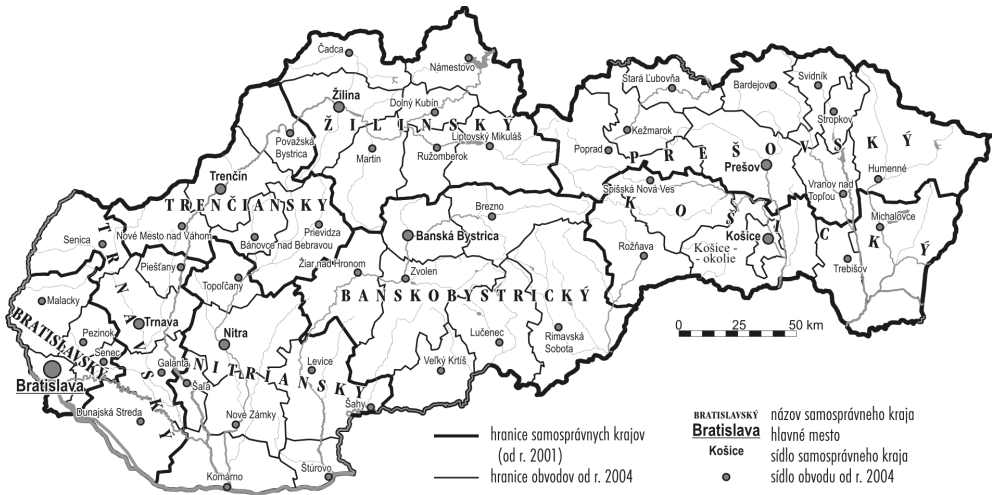
Ďalšiu zmenu v administratívnom členení Slovenska priniesol až pád komunistického režimu. Z hľadiska územného boli v roku 1990 zrušené kraje a ich právomoci prevedené na obce. Počet okresov zostal nezmenený 38, hoci niekde došlo k menším korektúram okresných hraníc (napr. okres Bratislava – vidiek). Novinkou však bolo zriadenie nižšej úrovne správy – obvo-

dov, ktorých bolo vyčlenených až 121. Postavenie miest Bratislava a Košice bolo ustanovené osobitnými zákonmi (Slavík 1997c).



Obr. 63. Krajské a okresné členenie Slovenska v rokoch 1996-2003
(Žudel 1980, Kršák a kol. 2009)

Zásadnou zmenou v územnosprávnom členení už samostatnej Slovenskej republiky bolo až prijatie nového krajského zriadenia v roku 1996. Napriek pôvodne širokej politickej i odbornej diskusii o vymedzení vyšších územných celkov sa presadil vládny návrh, ktorý zakotvil vytvorenie 8 krajov: Banskobystrický, Bratislavský, Košický, Nitriansky, Prešovský, Trenčiansky, Trnavský a Žilinský, ktoré sa členili na 79 okresov. Takmer dvojnásobný nárast počtu okresov však nebol vzhľadom na územie Slovenska rovnomerný, kým v severných a stredných častiach Slovenska boli viaceré pôvodné okresy rozdelené na 3 (Dolný Kubín, Humenné, Zvolen, Považská Bystrica a i.), viaceré južné okresy zostali napriek svojej veľkosti nezmenené (Levice, Nové Zámky). Kontroverzie vyvolávalo i stanovenie sídel niektorých okresov (napr. Ilava, ktorá bola počtom obyvateľov v poradí až tretím mestom v okrese a i.) (Gurňák 2002). Po ďalšej reforme štátnej správy a samosprávy bolo v roku 2001 zriadených 8 samosprávnych krajov (vyšších územných celkov), ktoré boli územne identické s kraji v rámci štátnej správy, čo opäť vyvolalo polemiky, pretože obsiahla diskusia o novom vymedzení vyšších územných celkov vyznela znova naprázdno. K 31. 12. 2003 došlo k zrušeniu okresov ako jednotiek územnej štátnej správy. Okresy zostali zachované už len vo forme štatistických jednotiek.



Obr. 64. Krajské a obvodné členenie Slovenska v rokoch 2004-2013

Donedávna platný (do r. 2013) systém územnosprávneho členenia Slovenskej republiky bol výsledkom vyššie opísaného zložitého vývoja. Územné vymedzenie vyšších územných celkov (VÚC) vychádza z krajského zriadenia z roku 1996. Územne sú súčasťami VÚC okrem obcí na ich území aj vojenské obvody, no ich územia nespádajú pod kompetencie VÚC. Za súčasného stavu tak existujú na Slovensku dve úrovne samosprávy: obce a VÚC, ktoré predstavujú prvky územnej samosprávy. Po reformách štátnej správy na Slovensku prakticky zanikli územnosprávne jednotky „strednej“ veľkosti – tradičné okresy. V rokoch 2004-2013 ich nahradili čiastočne obvody všeobecnej štátnej správy (je ich spolu 50) (obr. 64). Pri vytvorení obvodov všeobecnej štátnej správy v roku 2004 došlo zväčša k zlúčeniu dvoch až troch pôvodných okresov do jedného obvodu, len v jedinom prípade bol pôvodný okres rozdelený na dva obvody (Nové Zámky, od ktorých bol oddelený obvod Štúrovo). Mimo všeobecnej štátnej správy existujú orgány špecializovanej štátnej správy (podľa jednotlivých rezortov), ktoré majú vlastné územné členenie na obvody – tento systém sa označuje ako asymetrický model štátnej správy.

Koncom roku 2013 boli okresy (resp. okresné úrady) ako jednotky miestnej štátnej správy opäť obnovené, no predstavujú už hybrid obvodného a pôvodného okresného členenia, pričom z hľadiska kompetencií nie sú si jednotlivé okresné úrady rovnocenné a v istej skupine kompetencií pokrývajú vybrané okresné úrady územie viacerých okresov, dokonca okresné úrady v krajských mestách predstavujú inštanciu 2. stupňa miestnej štátnej správy nad ostatnými okresnými úradmi v kraji. Najmä z dôvodov štatistického

sledovania sa však členenie na okresy zostalo platné v rámci územného členenia.

Ak odhliadneme od iných aspektov vývoja administratívneho členenia Slovenska od roku 1918 a sústredíme sa iba na jeho teritoriálny aspekt, musíme konštatovať, že je typický svojou nestabilitou, pri danom časovom úseku nám vychádza, že priemerná „trvanlivosť“ jedného územného členenia necelých 10 rokov, ak zarátame aj čiastkové zmeny tak dokonca iba zhruba 8 rokov.

2.1.2 Stabilita administratívneho členenia Slovenska

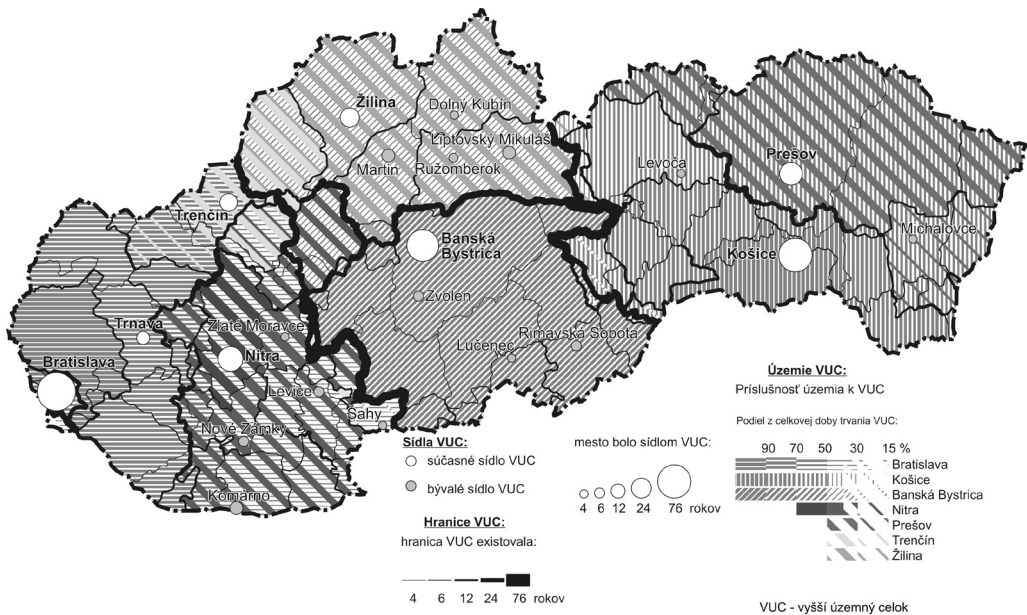
Predchádzajúci opis názorne vystihuje jedno špecifikum Slovenska, a to značnú nestabilitu jeho územného členenia. Dnes s istým odstupom času možno povedať, že v ostatnom desaťročí postupne utícha záujem o verejnú diskusiu na túto tému, hoci predchádzajúcom období bola problematika územného členenia Slovenska veľmi pertraktovanou témou. No treba povedať, že táto téma nie je uzavretá celkom ani dnes a sporadicky sa ešte otvára pri rôznych príležitostiach. Pohnuté osudy Slovenska od jeho vyčlenenia z rámca uhorského štátu v 20. storočí sa markantným spôsobom prejavili okrem iného práve na jeho administratívnom členení, či už na nižšej úrovni okresov, ale samozrejme i na vyššej úrovni žúp, krajov, či momentálne vyšších územných celkov. Motívy pri ich vyčleňovaní boli rôzne, jednak oficiálne deklarované, ale zjavne aj neoficiálne, no o to reálnejšie podmienené rôznymi politickými a možno i osobnými záujmami jednotlivcov, či skupín. Územné členenie Slovenska na nižšej okresnej i vyššej krajskej/župnej úrovni malo a má svoje rozličné špecifiká a preto je nutné ho sledovať na každej úrovni zvlášť.

2.1.2.1 Stabilita župného/krajského členenia Slovenska v období rokov 1919-2013

Ako sme už spomenuli, na Slovensku sa od jeho vyčlenenia v r. 1919 do súčasnosti vystriedalo 6 hlavných modelov územného usporiadania na vyššej úrovni žúp, resp. krajov. Už zo samotnej povahy administratívneho členenia vyplýva, že pri jeho tvorbe boli spravidla prvoradé politické záujmy, ktoré však museli do určitej, ale vždy rôznej, miery odrážať i realitu geografického prostredia, t. j. prirodzené bariéry, spádové oblasti centier a pod. Ak analyzujeme tieto jednotlivé administratívne členenia Slovenska z pohľadu ich územnej stability, môžeme vyčleniť na jednej strane územia pomerne stabilné a na strane druhej územia málo stabilné, ktoré v minulosti

často menili svoju príslušnosť k väčším územným celkom a ktoré sa zvyknú označovať ako vnútorné periférie (Havlíček, Chromý, Jančák, Marada 2008).

Analýzou existencie jednotlivých územných členení Slovenska na úrovni krajov a žúp a ich vzájomnou komparáciou pomocou metódy superpozície sme zmapovali jednak stabilitu a aktuálnosť administratívnych hraníc, jednak prevládajúcu územnú príslušnosť jednotlivých regiónov ku konkrétnym krajom/žúpám. Za určujúci prvok pri identifikácii týchto vyšších územných celkov sme považovali ich sídla a nie oficiálne názvy. Stabilitu hraníc sme vyjadrovali dĺžkou existencie daného hraničného úseku v rokoch. Prevládajúcu územnú príslušnosť jednotlivých regiónov ku konkrétnym celkom sme vyjadrovali relatívnym podielom na celkovej dobe existovania vyšších administratívnych celkov na Slovensku². Pre doplnenie celkového obrazu sme vyhodnotili i centrá týchto celkov, kde sme sledovali dobu existencie vo funkcii sídiel krajov/žúp v rokoch. Keďže všetky uvedené parametre utvárajú



Obr. 65. Stabilita administratívneho členenia Slovenska na úrovni žúp/krajov v rokoch 1919-2013

2 Ak berieme ako sledované obdobie roky 1919-2013 (vrátane), tak existovali tri obdobia, kedy vyšší stupeň územnej správy neexistoval. Išlo o obdobia rokov 1929-1938/39, 1945-1948 a 1991-1995. Z celkového sledovaného obdobia 95 rokov tak sledovaný jav existencie žúp/krajov existoval len 75 rokov.

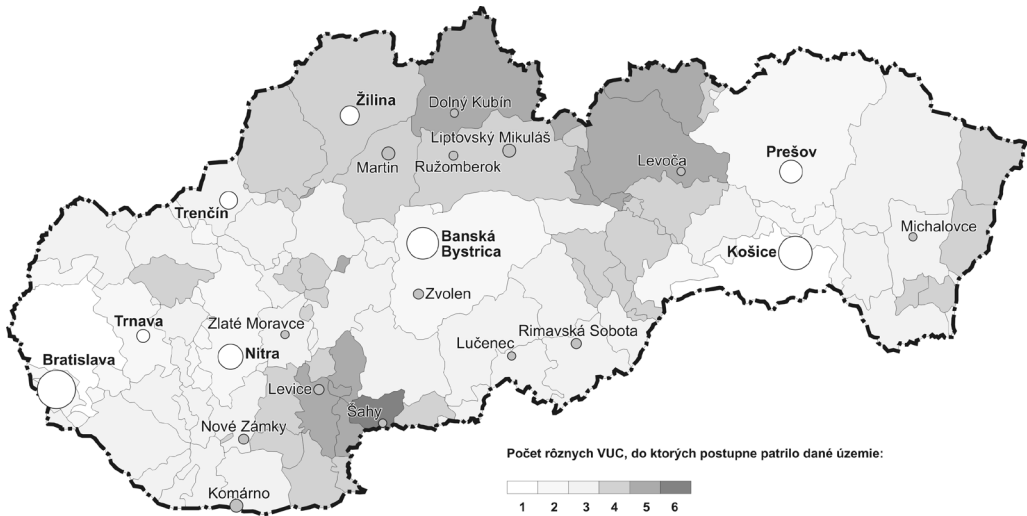
komplexnejší pohľad na problematiku stability administratívneho členenia, získané výsledky sme zhrnuli do mapy (obr. 65).

Z hľadiska hodnotenia stability administratívneho členenia je nutné sledovať aj dynamiku jeho vývoja. Z tohto aspektu sme sa zamerali na dva parametre – počet rôznych vyšších územných celkov, ktorý sa na konkrétnom území vystriedal (v intervale 1-6) (obr. 66) a počet presunov konkrétneho územia medzi jednotlivými rôznymi celkami (v intervale 0-5) (obr. 67). Hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že tieto dva parametre sú v podstate duplicitné, nie je tomu tak. Dosvedčili to napokon i naše výsledky výskumu. Hoci samozrejme platí, že v prípade vysokého počtu rôznych vyšších územných celkov musí zákonite dochádzať i vyššiemu počtu zmien medzi rôznymi celkami, naopak už tento vzťah neplatí. Napr. i len medzi dvoma rôznymi celkami môže opakovane dochádzať (a aj v konkrétnych prípadoch dochádzalo) k vyššiemu počtu opakovaných výmen území.

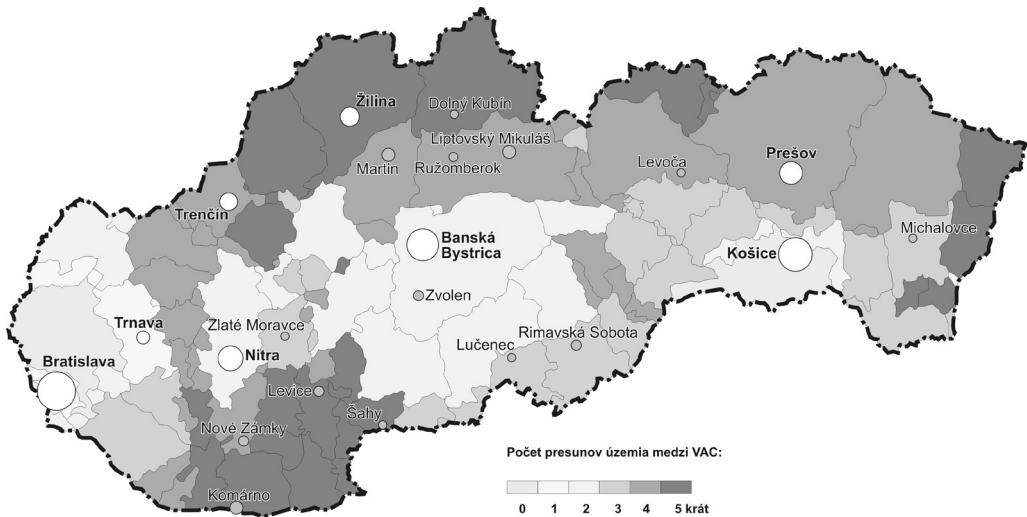
Vychádzajúc z uvedenej analýzy prezentovanej vo forme máp, je na prvý pohľad zrejmé, že územno-správne členenie Slovenska po jeho teritoriálnom vymedzení v rámci Československa bolo v 20. storočí značne nestabilné, čo je napokon zrejmé i z jednoduchého opisu jeho vývoja. Ak sa však neobmedzíme iba na toto všeobecné skonštatovanie a pozrieme sa na priestorové diferenciacie tejto nestability, zistíme značné disproporcie. Predovšetkým možno v rámci Slovenska identifikovať tri územia s najväčšou stabilitou, ktoré vykazujú príslušnosť k jednému vyššiemu administratívne celku väčšiu ako 90 % (obr. 65). Sú to územia v zázemí Bratislavy, Košíc a Banskej Bystrice. Tieto tri stabilné územia možno považovať v určitom zmysle za jadrové územia vyšších administratívnych celkov.

Okolo zmienených jadrových území sa vo všetkých troch prípadoch vyskytujú ešte územia s pomerne veľkou stabilitou – viac ako 70 %. Aj mestské centrá týchto území vykazujú najväčšiu stabilitu na Slovensku, sídlami žúp/krajov boli v sledovanom období zväčša až 76 rokov. Územia v okolí Bratislavy a Košíc patrili v sledovanom období iba k jednému vyššiemu administratívne celku (obr. 66) a teda v ich prípade nedošlo k žiadnemu presunu medzi župami či kraji (obr. 67). Pokiaľ ide o Banskú Bystricu, v staršom období (1923-1928) bola súčasťou Zvolenskej župy, preto vyказuje o málo nižšiu mieru stability voči Košiciam, či Bratislave.

Oproti relatívne stabilným územiám Slovenska z hľadiska administratívno-územného členenia možno identifikovať aj územia relatívne nestabilné. Ak za také považujeme tie územia, ktoré majú príslušnosť k danému



Obr. 66. Striedanie rôznych vyšších územných celkov na Slovensku 1919-2013



Obr. 67. Presuny územia medzi vyššími územnými celkami na Slovensku 1919-2013

vyššiemu administratívne celku menšiu ako 50 %, v hrubom obraze zaberajú viac ako polovicu Slovenska, mimo vyššie uvedení území (obr. 65). V prípade, že do úvahy budeme brať ďalšie parametre, ako počet rôznych vyšších administratívnych celkov, ktorý sa na konkrétnom území vystriedal (obr. 66) a počet presunov konkrétneho územia medzi jednotlivými rôznymi celkami (obr. 67), dostaneme nový pohľad. Za najmenej stabilné územia z hľadiska územného vývoja na úrovni žúp/krajov môžeme vo všeobecnosti považovať pohraničné regióny na severe, juhu a východe Slovenska, kým stabilita západu Slovenska je daná stabilitou bratislavskej župy/kraja. Ďal-

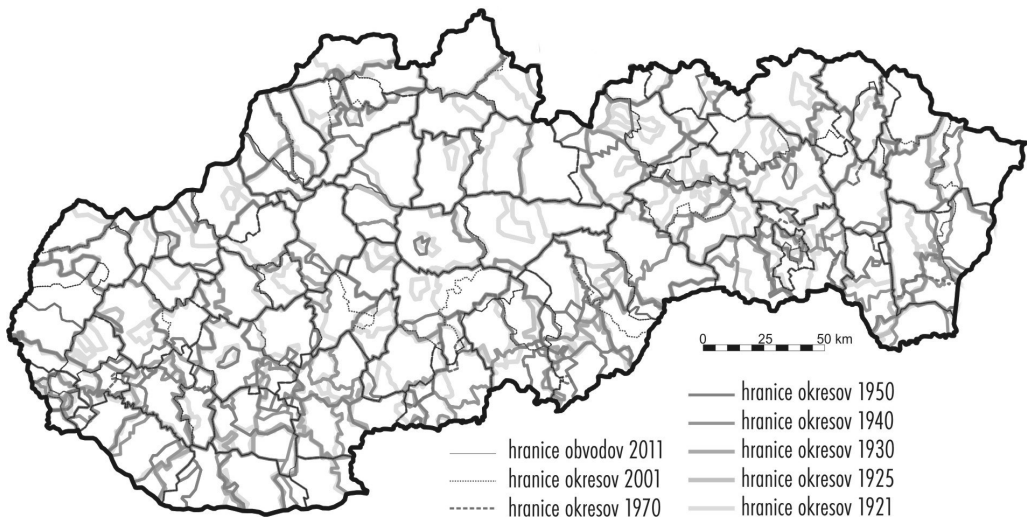
šie nestabilné pásy území sa tiahnu najmä pozdĺž dolného Váhu, východnejšie v priestore Strážovské vrchy – Hornonitrianska kotlina – Vtáčnik a na východe Slovenska v oblasti bývalej Spišskej a Gemersko-malohontskej župy.

Napriek zjavnému faktu, že na Slovensku je možné identifikovať územia, ktoré sa častejšie ako iné stávali objektom presúvania z jednej župy/kraja do druhej, je pomerne problematické hovoriť o vnútorných perifériách. Najmä v porovnaní s českými krajinami (Burda 2014) je totiž situácia na Slovensku napriek pomerne dlhému vývoju v spoločnom štáte (2/3 z predmetného sledovaného obdobia) dosť odlišná. Špecifiká Slovenska sú podmienené najmä tvarom a členitosťou jeho územia. Predĺžený tvar územia Slovenska spôsobuje, že podstatnú časť jeho územia môžeme vnímať ako prihraničnú. Na úrovni krajov/žúp existovalo iba jediné členenie (župné v r. 1919-1922) v ktorom existovali celky (iba 2 zo 16) nedotýkajúce sa hraníc Slovenska. Okrem toho ostrá modelácia reliéfu väčšiny územia Slovenska v kombinácii s výrazným bariérovým efektom viacerých pohorí výrazne redukovali variabilitu vedenia administratívnych hraníc tak na úrovni nižších celkov - okresov, ako aj na úrovni žúp a krajov. Práve to je jeden z rozdielov oproti situácii napr. v Čechách s ich pomerne rozsiahlym vnútrozemím väčšinou bez výrazných prírodných bariér. Z uvedených dôvodov je preto v prípade Slovenska pomerne problematické používanie pojmu vnútorná periféria. Najmä ak tento pojem chápeme ako vyjadrenie súvzťažnosti zmien administratívnych členení s celkovou podrozvinutosťou týchto území. Aj na Slovensku existujú nepochybne isté územia na rozhraní centralizačných vplyvov centier žúp/krajov, ktoré sa z rôznych dôvodov stávali častejšie objektom územných presunov, no to neznamená, že tieto územia musia nutne vykazovať znaky vnútorných periférií, či lepšie povedané marginálnych regiónov v rôznych iných aspektoch (oblasť Dolného Váhu, Stredné Považie a pod.). Zásadným problémom stability územného členenia Slovenska na úrovni žúp/krajov tak zostáva najmä otázka počtu krajských centier (modely 3, 6, 8 centier), ktorá do značnej miery determinovala aj ich výber a následné vymedzenie ich zázemí t.j. žúp/krajov. Samozrejme i pri tomto mechanizme dochádzalo práve k vzniku jednak daných jadrových území krajov ale najmä k vzniku spomínaných „prechodných“ zón. Tie slúžili, nazvime to na „vyvažovanie“ vzájomnej veľkosti a proporcionality žúp/krajov predovšetkým z hľadiska veľkosti územia, či počtu obyvateľov, ale aj z hľadiska iných v danej dobe relevantných parametrov (národnostného, či sociálneho zloženia obyvateľov a pod.)

2.1.2.2 Stabilita okresného/obvodného členenia Slovenska v období rokov 1919-2013

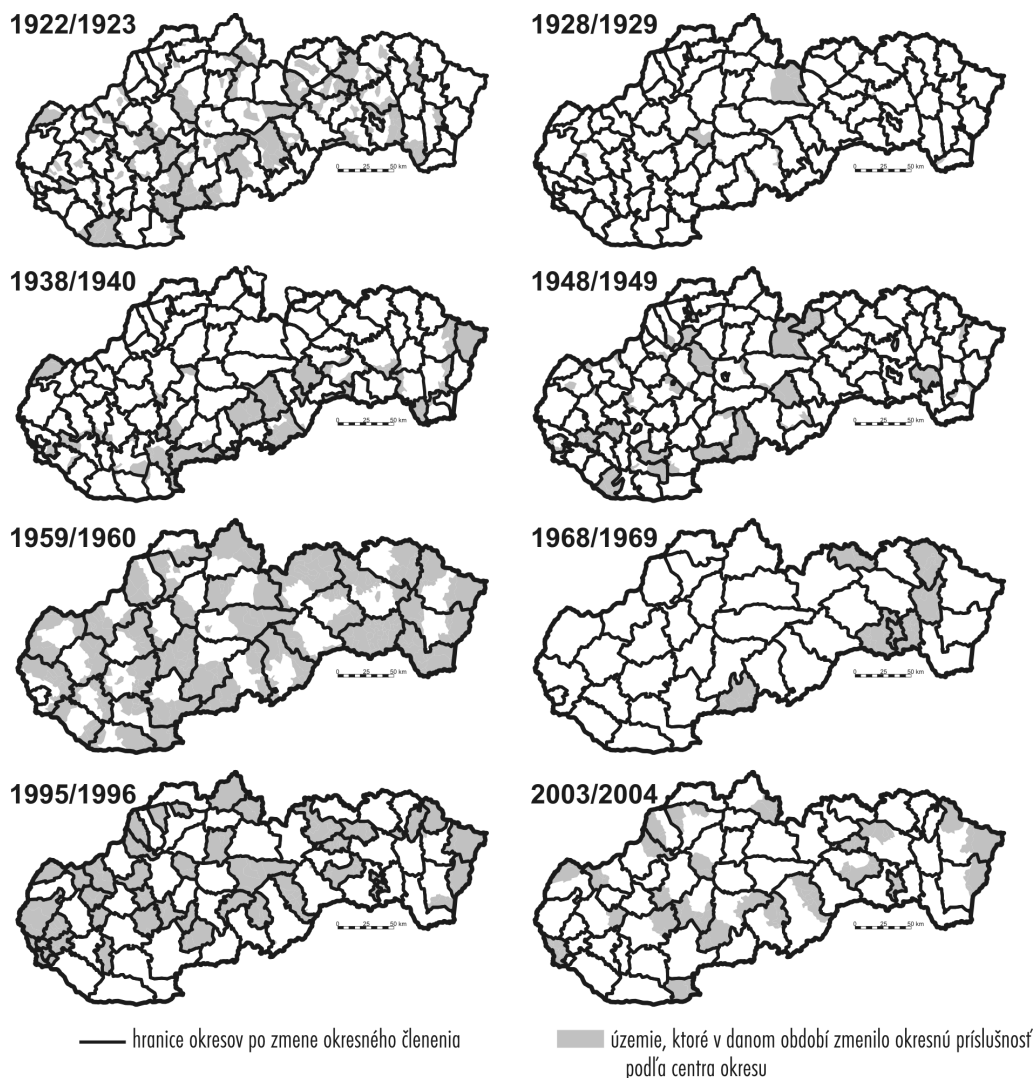
Na rozdiel od vyššej úrovne krajov/žúp je situácia v stabilite vývoja okresného členenia Slovenska odlišná. Dôvody sú zrejme viaceré, no jedným z najpodstatnejších je početnosť okresov, ktorá bola spravila 10 a viacnásobne väčšia ako v prípade žúp, či krajov. Ak k tomu vezmeme do úvahy skutočnosť, že pri danej rozlohe a vnútornej členitosti (najmä geomorfologickej) územia Slovenska v kombinácii s rozmiestnením a počtom potenciálnych okresných sídiel je samozrejme do značnej miery limitovaná variabilita členení, tak je do istej miery možné predpokladať istú mieru kontinuity týchto členení. Naozaj, pri bližšom pohľade na vývoj okresného členenia Slovenska zistíme, že hoci existovalo v rokoch 1919 – 2013 v zásade 8 členení (vrátane vojnového štátu), tak viaceré z nich na seba pozoruhodným spôsobom nadväzovali.

Na prvý pohľad sa možno zdá (obr. 68), že vo vývoji okresného členenia Slovenska bol značný „chaos“ a diskontinuita, no skutočnosť taká nie je. Dá



Obr. 68. Hranice okresov/obvodov na Slovensku v rokoch 1919-2013

sa povedať, že minimálne v prvej polovici 20. storočia možno badať pomerne silné príznaky kontinuity. To sa samozrejme netýka celkom prechodu z prvého okresného členenia z rokov 1919-1922 na nové okresné členenie. Dôvod bol podobný ako na úrovni žúp, aj úroveň slúžnovských okresov z roku 1919-1922 bola rezíduom z predchádzajúceho obdobia Uhorska a svojím charakterom už bola úplným prežitkom nezodpovedajúcim svojej dobe.



Obr. 69. Územné zmeny pri vybraných zmenách okresných členení Slovenska

Napriek tomu rozsah územných zmien na úrovni okresov v roku 1922/1923 nebol zďaleka najväčší vo vývoji okresného členenia Slovenska (obr. 69). Po tejto zmene však už môžeme pozorovať pozoruhodnú kontinuitu okresného členenia, ktoré napriek značným zmenám na úrovni žúp zostávalo pomerne stabilné až do roku 1960. Dokonca ani v podstate vynútené zmeny v dôsledku I. Viedenskej arbitráže a ďalších územných strát územia Slovenska v rokoch 1938/1940 neboli na okresnej úrovni tak dramatické ako by sa dalo predpokladať. Často fakticky nešlo ani o zmeny hraníc okresov, skôr o ich rozdelenie novou hranicou a následnou nutnosťou stanoviť nové sídlo zvyš-

kového okresu, ktoré však v našej metodike chápeme ako zmenu okresu (Lučenec – Lovinobaňa, Rimavská Sobota – Hnúšťa, Rožňava – Dobšiná a pod.).

Paradoxne už v členení z roku 1940 sme aj svedkami účelovej, zrejme politickými tlakmi vynútenej zmeny sídla okresu bez toho, aby boli zmenené hranice okresu. Ide o prenesenie sídla okresu zo Skalice do Holíča (a v r. 1945 zasa späť). Tento prípad však nebol na Slovensku nový, už v roku 1925 bol takto nahradený Svidník Stropkovom (vrátane menších územných zmien). Pomerne početné boli takéto zmeny centier okresov pri zavedení nového okresného členenia v roku 1949, no tieto zmeny boli už odôvodnené aj zmenou sídelných a hospodárskych pomerov, kedy nové centrá už reálne predstihli v rozvoji pôvodné okresné centrá (Modrý Kameň – Veľký Krtíš, Modra – Pezínok). Mimochodom už z vývoja administratívneho členenia Slovenska je zrejmé, že k územnej zmene, aká nastala v rokoch 1938/1940 došlo vo vývoji Slovenska de facto dvakrát, zopakovala sa (v obrátenom slede) v rokoch 1944/45, kedy bolo obnovené pôvodné usporiadanie z roku 1938.

Už v jednej súvislosti spomenutá územná zmena okresného členenia z rokov 1948/49 taktiež napriek istým čiastkovým úpravám neprinesla zásadnú radikálnu zmenu územného členenia Slovenska (obr. 69). Došlo v vytvorení niektorých nových okresov, okrem mestských okresov krajských miest to bol napr. svojím spôsobom pomerne „exotický“ okres Vysoké Tatry, ale boli vyčlenené aj ďalšie okresy (Sečovce, Turčianske Teplice, Rajec, Liptovský Hrádok a i.). V zásade však môžeme konštatovať istú kontinuitu s predchádzajúcim obdobím.

Najradikálnejšou zmenou v územnom členení Slovenska na úrovni okresov zrejme v celom jeho doterajšom vývoji bola reforma administratívneho členenia z roku 1960. Výrazný pokles počtu okresov na polovicu znamenal fatálne zmeny, ktoré postihli väčšinu územia Slovenska. Lepšie povedané, väčšina územia Slovenska spadala do kategórie zmenenej okresnej príslušnosti. Napriek tomu, že centralizované nové okresné členenie malo znaky proporcionality (pozri ďalej kap. 2. 1. 3. 2), bolo obyvateľstvom najmä práve väčšiny „preradeného“ územia a predovšetkým zrušených okresných centier vnímané značne negatívne, hoci otvorený súhlas samozrejme nemohol byť v daných politických podmienkach prejavovaný. Faktom je, že isté extrémny najmä v zriadení niektorých „superveľkých“ okresov boli pri úprave členenia v rokoch 1968/1969 odstránené vznikom menších okresov, no opäť je pozoruhodné, že sa tak udialo najmä na východe Slovenska, čo by mohlo mať

aj isté politické, resp. až osobné súvislosti (napr. pôvod a regionálne väzby niektorých čelných komunistických funkcionárov).

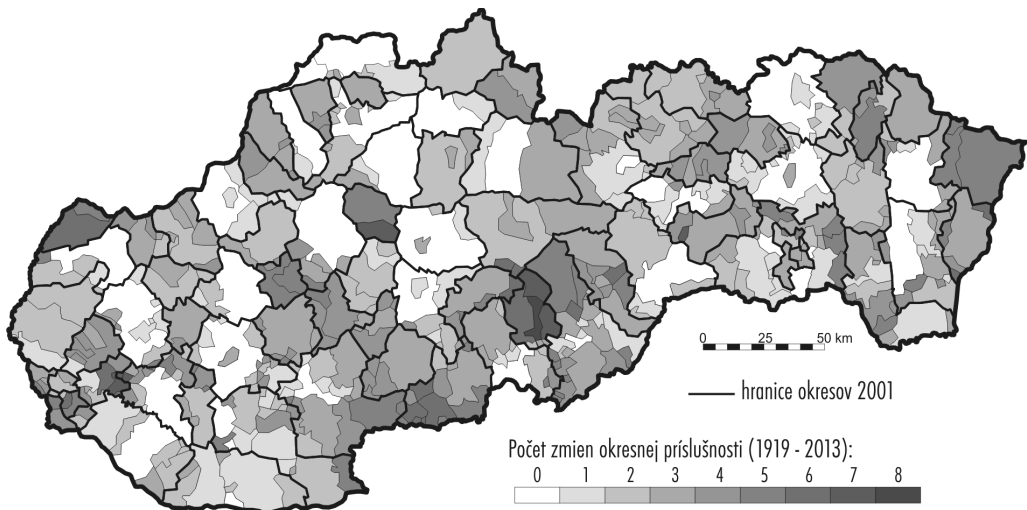
Jednu radikálnu zmenu z roku 1960 v zásade vystriedala reakcia spočívajúca v „demontáži“ veľkých okresov, ktorá sa však udiala za osobitných spoločenských a politických podmienok polovice 90-tych rokov. Výsledkom bolo opäť radikálne, takmer dvojnásobné zväčšenie počtu okresov, no o návrate k stavu z pred roka 1960 a tým k nadviazaniu na istú kontinuitu okresného členenia Slovenska z prvej polovice 20. storočia sa rozhodne nedalo hovoriť. Je síce faktom, že za dané obdobie 1960-1996 došlo k viacerým významným demografickým zmenám i zmenám sídelných pomerov, či preskupeniu hospodárskych a sociálnych väzieb, no nie vždy zohrali tieto faktory prvoradú úlohu pri zmene územného členenia. Vo viacerých prípadoch opäť zrejme rozhodovali politické tlaky, záujmy a lobing miestnych politických a straníckych elít o tom, ktoré mesto sa stane okresným, pričom niekedy zvíťazilo nové centrum nad tradičným (Žarnovica nad Novou Baňou, Tvrdošín nad Trstenou) alebo naopak si tradičné centrum svoju pozíciu „ubránilo“ i napriek výrazne zmeneným sídelným pomerom (Ilava – Dubnica nad Váhom). Čo ale priam „bije do očí“ je skutočnosť, že s výnimkou okresu Revúca (ktorého územný rozsah by bol kapitolou samou o sebe) sa ani jedno z území so zmenou okresnej príslušnosti (teda s novozriadeným okresom) nevyskytlo pri južnej hranici Slovenska (ak nerátame mestské okresy Bratislavy) (obr. 69). Teda na základe tejto skutočnosti môžeme konštatovať, že z územného hľadiska predstavuje okresné členenie z roku 1996 veľmi nevyvážený hybrid medzi veľkými okresmi z rokov 1960-1995 a malými okresmi z pred roku 1960.

Posledná zmena z roku 2003/2004, teda faktické zrušenie okresov ako jednotiek štátnej správy a zriadenie obvodov všeobecnej štátnej správy predstavovalo do istej miery opäť závažné zmeny z hľadiska územného členenia Slovenska, hoci vďaka decentralizácii štátnej správy neboli na prvý pohľad tak zásadné, resp. tak radikálne pre každodenný život obyvateľov ako v niektorých predchádzajúcich prípadoch.

Ak teda hodnotíme vývoj územného členenia Slovenska na okresnej úrovni, môžeme konštatovať, že mal tendencie javiť sa ako kontinuálnejší než na vyššej župnej, resp. krajskej úrovni. Zásadná a radikálna zmena v roku 1960 bola najvýraznejším narušením, resp. skôr prerušením tejto kontinuity. Našej pozornosti však nemôže ujsť jedna podstatná skutočnosť, že napriek istej čiastkovej korektúre v rokoch 1968/69 existovalo toto členenie najdlhšie v doterajšom vývoji územného členenia Slovenska, takže sa mu

obyvateľstvo, ale i vtedy centrálne plánovaná ekonomika do istej miery prispôsobili. Zrejme i to zohralo nezanedbateľnú úlohu v skutočnosti, že úplný rozchod s týmto členením už nebol z viacerých dôvodov žiaduci. A práve najnovšie obvodné členenie predstavuje opäť do istej miery priblíženie sa (opäť polovičaté) modelu územného členenia z rokov 1960-1995.

Nech však hodnotíme kontinuitu územného členenia Slovenska na úrovni okresov/obvodov z akejkolvek stránky, isté je, že veľká časť územia Slovenska zažila za pomerne krátke sledované obdobie až príliš veľa zmien okresnej príslušnosti (obr. 70). Môžeme dokonca pozorovať isté oblasti, ktoré akoby plnili funkciu istej periférnej zóny, ktorá sa buď presúvala z okresu do okresu, ale v slovenských reáliách išlo často aj o oblasti, ktoré menili svoje okresné centrum alebo išlo dokonca o kombináciu oboch prípadov. Každopádne takáto nestabilita administratívneho členenia štátu má hlboké dôsledky v rôznych sférach, mimo iné aj pre geografický výskum, pretože veľmi sťažuje, ba v istých prípadoch až znemožňuje sledovať dlhšie časové rady v regionálnych štatistikách.

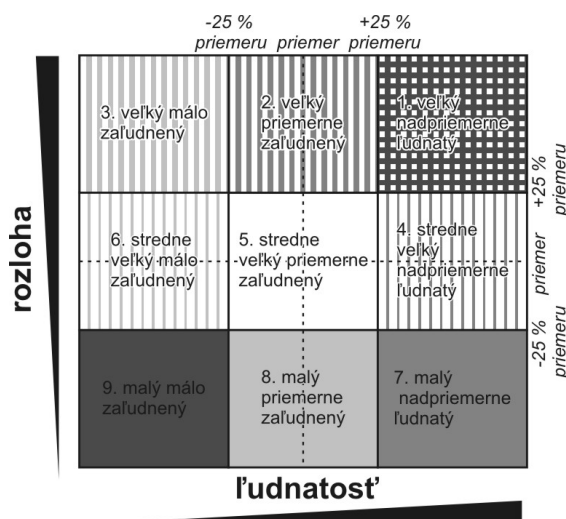


Obr. 70. Celkový počet územných zmien okresnej príslušnosti na Slovensku v rokoch 1919-2013

2.1.3 Proporcionalita administratívnych členení Slovenska v rokoch 1921-2011

Stabilita, resp. premenlivosť administratívneho členenia Slovenska je jeden z jeho kľúčových parametrov viazaných na časovú dimenziu, no okrem nej je dôležitá i dimenzia priestoru. Samozrejme, že pri sledovaní stability

administratívneho členenia sme sa pohybovali i v určitých priestorových rámcoch, no iný priestorový prístup predstavuje vnímanie proporcionality administratívnych členení. Pritom však priestorová dimenzia (rozloha) je len jedným parametrom, ktorý možno sledovať. Druhým, nemenej podstatným parametrom je počet obyvateľov jednotlivých územných celkov. Ani tým by sa však výpočet možných priestorových parametrov pri komparácii územných celkov nemusel končiť. Uvažovať by sa dalo o časovej dostupnosti do centier územných celkov, dennej dochádzky za prácou, či vzdelaním atď. Je zrejmé, že pri snahe o komparáciu viacerých administratívnych členení v dlhšom časovom slede by širší výber parametrov bol výrazne náročnejší na zber dobových dát. Z týchto dôvodov sme sa obmedzili len na hodnotenie dvoch základných parametrov - analýzu proporcionality administratívnych členení Slovenska z pohľadu rozlohy a ľudnatosti územných celkov. Tak ako pri analýze stability administratívneho členenia, musíme aj v tomto prípade rozlišovať hierarchické úrovne členenia, teda župnú/krajskú úroveň a okresnú/obvodnú úroveň administratívneho členenia. Pokiaľ ide o modely jednotlivých územných členení Slovenska, z viacerých technických a praktických dôvodov sme neanalyzovali priebežne všetky zmeny, ale iba prierezovo nasledovné členenia: župné členenie z roku 1921, župné členenie z roku 1924 (s údajmi o obyvateľstve z r. 1921), krajské členenie z roku 1930, krajské členenie z roku 1950, krajské členenie z roku 1970, krajské členenie z roku 2001 a samosprávne krajské a štátne obvodné členenie z roku 2011. Ako vidno, vynechali sme najmä územné členenie vojnového Slovenského štátu z roku 1940, najmä preto, že rozdelenie dnešného územia Slovenska medzi dva štáty (Slovensko a Maďarsko) vytváralo neštandardnú



Obr. 71. Kategórie územných celkov z hľadiska proporcionality ich rozlohy a počtu obyvateľov

situáciu, ktorú by bolo problematické porovnávať s ostatnými administratívnymi členeniami.

Pri analýze proporcionality administratívneho členenia sme vychádzali z predpokladu, že územné členenie štátu by optimálne malo byť vyvážené či už z hľadiska veľkosti, ako aj ľudnatosti čiastkových územných celkov. Je pochopiteľné, že v praxi takéto usporiadanie je ťažko realizovateľné, preto je nutné akceptovať istú mieru variability. Vzhľadom na to, aby bola možná vzájomná komparácia jednotlivých administratívnych členení, sme si zvolili členenie odvodené od aritmetických priemerov rozlohy a počtu obyvateľov územných jednotiek. Za stredne veľké, resp. priemerne ľudnaté sme považovali všetky územné jednotky, ktorých daný parameter sa neodchyľoval o viac alebo menej ako 25 % od priemernej hodnoty v danom územnom členení. Keďže sme analyzovali kombináciu rozlohy a ľudnatosti územných celkov, zadeľovali sme ich do 9 kategórií (obr. 71).

Dané rozdelenie nás môže upozorniť najmä na výrazné disproporcie vo veľkosti a ľudnatosti územných celkov. Vzhľadom na nerovnomerné osídlenie územia Slovenska a existenciu „špeciálnych“ administratívnych celkov – napr. mestských okresov môžeme vnímať ako logický aj výskyt kategórie malých a nadpriemerne ľudnatých celkov, ako aj rozlohou veľkých ale málo zaľudnených celkov, ktoré sú naopak podmienené zachovaním istej miery funkčnosti a dostupnosti štátnej správy aj v riedko osídlených územiach. No v prípade zvýšeného výskytu veľkých a nadpriemerne ľudnatých celkov alebo naopak malých a málo zaľudnených územných celkov je už zaujímavé sledovať, na ktoré konkrétne priestory sa ich výskyt viaže a z akých dôvodov. Naopak čím je vyšší podiel a rovnomernejšie priestorové rozmiestnenie stredne veľkých a priemerne zaľudnených územných celkov, tým skôr možno považovať dané členenie za vyvážené, hoci to nevylučuje, že i takéto členenie nemusí byť považované za územne spravodlivé. V takýchto prípadoch však treba analyzovať už vyššie uvedené ďalšie parametre.

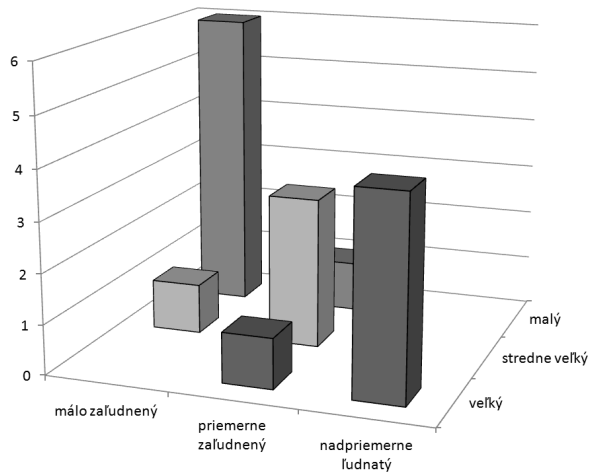
2.1.3.1 Proporcionalita župného/krajského členenia Slovenska v období rokov 1919-2013

Kým premenlivosť administratívneho členenia Slovenska najmä v 20. storočí by mohla byť vnímaná ako prejav politickej nestability, proporcionality resp. disproporcionalita by mohla byť prejavom istých politických pnutí. Významným fenoménom, ktorý mal dopad na politické dianie v prioritne sledovanom 20. storočí bol jednak nacionalizmus, jednak centralizmus. Nacionalizmus možno vnímať v rôznych rovinách a významoch, isté však je, že

širšom zmysle slova s ním môžeme spájať v politickej rovine všetky procesy súvisiace s etnicitou obyvateľstva, resp. sa na túto etnicitu obyvateľstva priamo alebo nepriamo vzťahujúce. Napr. samotný vznik Československa a v rámci neho vymedzenie Slovenska v roku 1918 a jeho medzinárodné uznanie sa opieralo o základnú tézu práva národov na sebaurčenie. Práve na základe neho bolo územie Slovenska vymedzené na národnostnom princípe z rámca Uhorska. Lenže základný problém veľkej časti stredovýchodnej Európy po roku 1918 spočíval v tom, že nebolo možné vyčleniť nové štátne hranice bez vzniku početných národnostných menšín. To bol aj prípad Slovenska na území ktorého sa ocitla početná maďarská, ale i rusínska a nemecká menšina. Vzhľadom na politické okolnosti vzniku Československa bola v prípade Slovenska najmä maďarská menšina vnímaná ako voči novej republike nespoľahlivý element. Bol to jeden, no nie jediný faktor, ktorý vládne kruhy museli brať do úvahy pri vytváraní administratívneho členenia Slovenska. Pokiaľ ide o župnú úroveň, problémom Slovenska bolo, že pôvodné župné členenie jeho územia absolútne nevyhovovalo novodobým požiadavkám modernej štátnej správy nielen z naznačených politických, ale i praktických príčin.

Pôvodné župné členenie Uhorska (aspoň na území Slovenska) síce z časopriestorového hľadiska vykazovalo stáročnú kontinuitu a stabilitu, na zároveň zakonzervovalo archaické usporiadanie. Prvé župné členenie Slovenska v r. 1919-1922 bolo len provizóriom, ktoré reagovalo najnutnejšími korekciami na existenciu nových „trianonských“ štátnych hraníc. Z hľadiska proporcionality išlo o z vyššie uvedených 6 župných/krajských členení nielen o najkratšie trvajúce členenie, ale aj o členenie s najväčšími disproporciami tak z hľadiska rozlohy, ako i ľudnatosti žúp. Okrem toho išlo o členenie s najväčším počtom žúp (16), ktorý bol 2-krát vyšší ako v prípade druhého najväčšieho počtu (súčasných krajov), ale zasa bol o polovicu menší ako najmenší počet okresov vo vývoji Slovenska (v rokoch 1960-1968), preto predstavuje istú anomáliu, resp. skôr rezíduum predchádzajúceho stavu vo vývoji administratívneho členenia Slovenska od jeho teritoriálneho vymedzenia v r. 1919. Z hľadiska proporcionality vykazuje toto župné členenie značnú nesúmernosť. Priemerná rozloha župy bola 3073 km² a priemerný počet obyvateľov 184 910, no rozpätie rozlohy žúp sa pohybovalo v intervale od 1 123 km² (Turčianska župa) do 6 129 km² (Zemplínska župa) a počet obyvateľov od 55 552 (opäť Turčianska župa) do 480 218 (Nitrianska župa). Z hľadiska rozloženia žúp podľa vyššie uvedených proporčných kategórií (obr. 71) je zrejmé, že počet žúp v rámci priemerných parametrov bol v porovnaní s počtom žúp vykazujúcich extrémne parametre nízky (obr. 72). Až 6 žúp (teda 37,5 %) bolo malých a málo zaľudnených, kým ďalšie 4 župy

(25 %) boli naopak veľké a nadpriemerne ľudnaté, spolu sa teda jednalo takmer o 2/3 žúp. Keďže išlo o provizorium prevzaté z minulých pomerov, nebudeme ho detailnejšie analyzovať, len skonštatujeme, že toto župné rozdelenie bolo extrémne disproporčné, či už z hľadiska veľkosti alebo ľudnatosti jednotlivých žúp a v kontexte zavádzanej koncepcie centralizovaného unitárneho štátu. Rovnako z hľadiska národnostného zloženia nie je možné vypočítavať zrejmu súvzťažnosť s proporcionalitou žúp. Len jediná (Košická) mala výrazne „neslovenský“ charakter (iba 8 % (Čecho-)Slovákov v r. 1921) a až v 8 župách dosahoval podiel Slovákov 50 - 75 %, kým nad 90 % Slovákov bolo iba štyroch župách, vždy sa pritom jednalo o rôzne veľkostné kategórie tak z hľadiska ľudnatosti ako aj rozlohy.



Obr. 72. Proporcionalita župného členenia Slovenska v r. 1919-1922

Ostatné župné, resp. krajské členenia aplikované na území Slovenska zhrnieme stručnejšie, najmä z toho dôvodu, že išlo o málopočetné súbory, pretože počet žúp/krajov sa pohyboval v intervale 3 - 8. V zásade môžeme konštatovať, že ak pominieme Bratislavu ako hlavné mesto SSR v r. 1969 - 1990, v parametroch žúp a krajov sa už extrémne hodnoty malá a málo zaľudnená župa/kraj alebo veľká a nadpriemerne zaľudnená župa/kraj nevyskytli. Viac menej teda bola pri všetkých členeniach na župnej/krajskej úrovni zohľadňovaná proporcionalita.

Pokiaľ ide o „veľké“ župy z rokov 1923-1928 (6 žúp), z hľadiska rozlohy bola priemerná hodnota 8 156 km² a počet obyvateľov 493 093. Rozpätie rozlohy žúp sa pohybovalo v intervale od 5 876 km² (župa XVI. Nitra) do

11 458 km² (XX. Košice) a počet obyvateľov od 313 820 (XIX. Liptovský Mikuláš) do 706 633 (XV. Bratislava). Variabilita žúp z hľadiska počtu obyvateľov, ale i rozlohy bola značná, no vo vzájomnej kombinácii nie extrémna. Z hľadiska územnej spravodlivosti však už sú badateľné isté disproporcie, veľmi pravdepodobne podmienené i národnostnou štruktúrou obyvateľstva. Z tohto ohľadu je extrémny prípad župy XIX. Liptovský Mikuláš, ku ktorej bola dosť nelogicky pripojená i oblasť Gemera, napriek jeho odľahlej polohe vzhľadom na centrálnu časť župy. Napriek tomu však táto župa bola najmenej ľudnatá ale národnostne s výraznou väčšinou Slovákov (71 %). Podstatné však bolo, že nepričlenením Gemera s početnou maďarskou menšinou k susednej Košickej alebo Zvolenskej župe podiel Slovákov aj v týchto výrazne národnostne premiešaných župách zostal nad hranicou 60 %.

Nové krajské usporiadanie platné v rokoch 1949-1960, bolo vyčleňované aj na záčasti expertov, mimo iné aj geografov (Burda 2014). Slovensko bolo rozdelené opäť na 6 krajov, ktoré sa vyznačovali vysokou mierou proporcionality, až 4 kraje sa pohybovali z hľadiska rozlohy i ľudnatosti v kategórii stredne veľký priemerne zaľudnený kraj, teda ani rozlohou, ani počtom obyvateľov sa neodchýlili o viac ako 25 % oproti priemeru, dokonca v prípade rozlohy sa ani jeden kraj neodchýlil o viac ako 14 %. Z hľadiska rozlohy bola priemerná rozloha kraja 8 166 km² a počet obyvateľov 573 720. Rozpätie rozlohy krajov sa pohybovalo v intervale od 7 523 km² (Košický kraj) do 9 281 km² (Banskobystrický kraj). Z hľadiska variability ľudnatosti krajov boli disproporcie výraznejšie (rok 1950), počet obyvateľov sa pohyboval od 425 494 (Prešovský kraj) do 849 282 (Bratislavský kraj). Z hľadiska priestorového rozčlenenia územia Slovenska na daný počet 6 celkov sa pristúpilo k „modelu 3 x 2“ teda v západo-východnom smere rozdelenie Slovenska na tri časti (západ, stred a východ) a každú z nich na dve časti, s tým, že v prípade západného Slovenska išlo o delenie západ/východ (Bratislava/Nitra), kým pre východné Slovensko sa prijal model severovýchod/juhozápad (Prešov/Košice). Aj z hľadiska národnostného išlo o veľmi homogénne členenie, najmenší podiel Slovákov bol v Nitrianskom kraji, kde dosahoval v r. 1950 78 %, avšak v rámci špecifických podmienok nedávno vrcholiacej kampane reslovakizácie (Gurňák 2008).

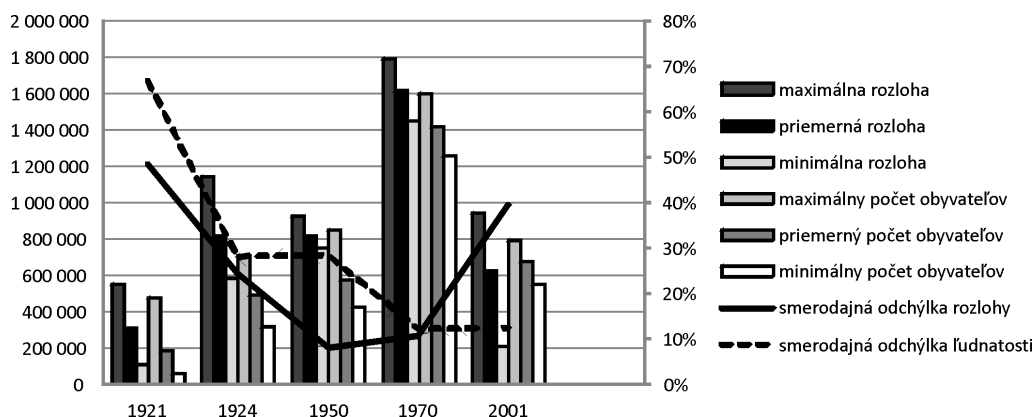
Krajské členenie z rokov 1960-1990 predstavovalo vrchol centralizácie, kedy počet krajov klesol iba na 3 a neskôr došlo k vyčleneniu Hlavného mesta Bratislavy. Pri tak malom počte už samozrejme stráca zmysel diskusia o proporcionality členenia. Len pre úplnosť uvádzame priemerné parametre

(bez Bratislavy): priemerná rozloha kraja bola 16 215 km² a priemerná ľudnosť 1 419 517 obyvateľov (1970).

Aktuálne krajské členenie, ktoré z územného hľadiska vzniklo v r. 1996 a platí napriek reforme verejnej správy a samosprávy dodnes, prinieslo nový model rozdelenia Slovenska na 8 krajov. Ich disproportionálnosť je už zreteľnejšia tak pokiaľ ide o rozlohu, ale i ľudnosť krajov, hoci treba povedať, že najextrémnejšie prípady kumulovaných disproporcií (rozloha i ľudnosť) tu absentujú. Pri porovnaní parametrov krajov z r. 2001 dochádzame k záveru, že viac bola zohľadnená proporcionálnosť v ľudnosti krajov, kde odchýlky od priemeru nepresahujú 20 % ako v rozlohe, kde naopak dosahujú až 68 %. Priemerná rozloha súčasných krajov je 6 290 km² a počet obyvateľov 680 256 (2001). Rozpätie rozlohy krajov sa pohybuje v intervale od 2 053 km² (Bratislavský kraj) do 9 455 km² (Banskobystrický kraj), kým ľudnosť krajov (2001) sa pohybuje od 551 003 (Trnavský kraj) do 789 968 (Prešovský kraj). Podobne ako pri župnom členení z rokov 1923-1928 i tu ide o istú proporcionálnosť, no pri posúdení iných parametrov (najmä tvaru územia), dopravného prepojenia a pod. je zjavné, že došlo opätovne k vytvoreniu istých anomálií. Len stručne vymenujeme, napr. polovičaté „riešenie“ postavenia metropolitného územia Bratislavy a jej širšieho zázemia (Trnavský kraj), ktoré tvorí pomerne nesúrodý pás územia, evokujúci okrem toho z hľadiska národnostného snahu o rozdelenie územia osídleného maďarskou menšinou do čo najväčšieho počtu krajov. Podobne bola svojho času diskutovaná politická účelovosť vyčlenenia Trenčianskeho kraja, hoci z hľadiska základných parametrov sa neodchyľuje veľmi výrazne od celkového priemeru. Podstatné je, že pri tomto krajskom členení (a pravdepodobne i pri predchádzajúcich) bola zamietnutá snaha o jeho prispôbenie národnostnému zloženiu evidentne aj v snahe nevytvárať prípadnú teritoriálno-administratívnu bázu pre národnostné menšiny, ktoré by teoreticky mohli viesť v konečnom dôsledku až k hrozbe separatizmu. Celkovo teda môžeme hodnotiť územné členenie Slovenska ako (aspoň z formálneho štatistického hľadiska) pomerne proporčne vyvážené, hoci v niektorých konkrétnych prípadoch bola táto proporcionálnosť dosiahnutá dosť násilne spájaním území s relatívne slabými vzájomnými väzbami alebo naopak rozdeľovaním území, kde takéto silné väzby existovali.

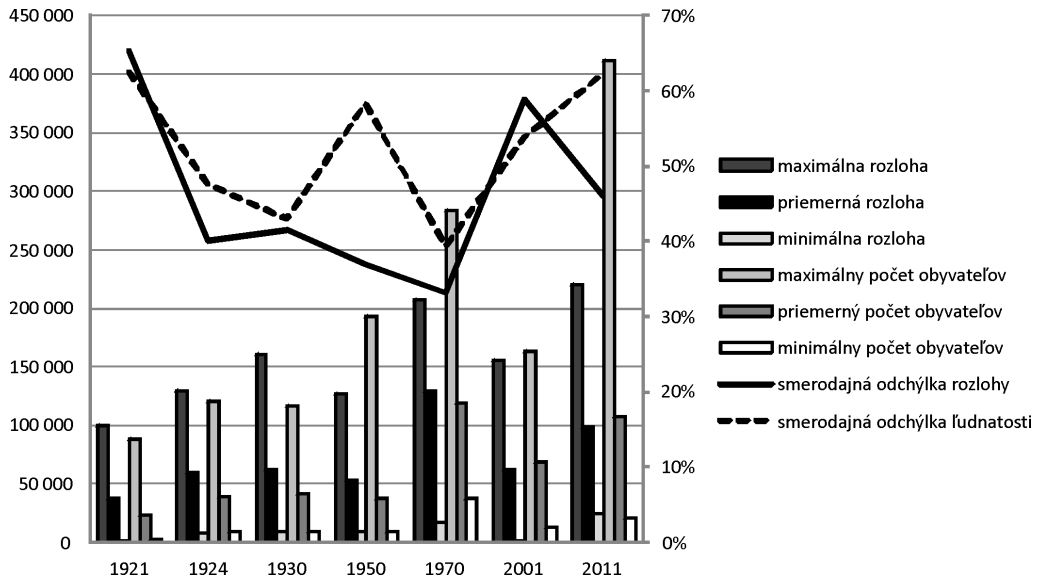
2.1.3.2 Proporcionalita okresného/obvodného členenia Slovenska v období rokov 1919-2013

Už sme zmienili, že vývoj územného členenia Slovenska na nižšej okresnej/obvodnej úrovni sa do istej miery líšil od vývoja na župnej/krajskej



Obr. 73. Proporcionalita župných/krajských členení Slovenska v r. 1921-2001. Na zvislej ľavej osi uvedené hodnoty zodpovedajú počtu obyvateľov a rozlohe v ha k danému roku

úrovni. Súviselo to s viacerými okolnosťami, no podstatnou bola diametrálne odlišná početnosť územných jednotiek. Samozrejme nemáme dostatok priestoru, aby sme detailne opisovali každé okresné členenie uplatnené na Slovensku v danom období, no môžeme skonštatovať, že jednou z príčin zvýšenej disproporcionality na okresnej úrovni boli predovšetkým sídelné pomery a v niektorých prípadoch iné polohové, či bariérové faktory. Podobne ako v prípade žúp/krajov sme analyzovali okresné členenie prierezo vo rokoch 1921, 1924, 1930, 1950, 1970, 2001 a 2011. Typickou disproporcionalitou vo vývoji okresného členenia Slovenska boli mestské okresy, prípadne okres Bratislava-mesto. Jednalo sa spravidla o rozlohou malé a v prípade veľkých miest nadpriemerne ľudnaté okresy. V niektorých obdobiach zasa z praktických dôvodov, napr. dopravnej odľahlosti boli udržiavané niektoré malé okresy, v rokoch 1923-1960 bol napr. výrazne najmenej ľudnatým (približne cca 20 % priemernej ľudnatosti okresu) a (s výnimkou mestských okresov) i jedným z najmenších okresov (približne cca 40 % priemernej veľkosti okresu) okres Spišská Stará Ves, pričom dôvodom jeho existencie bola evidentne jeho odľahlosť za horskou bariérou Spišskej Magury. Ako vidno z grafu, ktorý sumarizuje základné parametre proporcionality okresných členení (obr. 74), vo vývoji proporcionality okresného členenia možno pozorovať len málo výrazné trendy ktoré naznačujú, že čím bol počet okresov nižší, tým bola miera ich proporcionality vyššia, resp. smerodajné odchýlky rozlohy a ľudnatosti okresov nižšie (najmä pri okresnom členení v r. 1970). Reformou územného členenia v r. 1996 došlo opäť k výrazne vyššej miere disproporcionality, ktorú len čiastočne (najmä pokiaľ

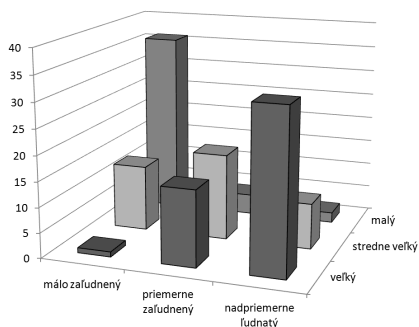


Obr. 74. Proporcionalita okresných/obvodných členení Slovenska v r. 1921-2001. Na zvislej ľavej osi uvedené hodnoty zodpovedajú počtu obyvateľov a rozlohe v ha k danému roku

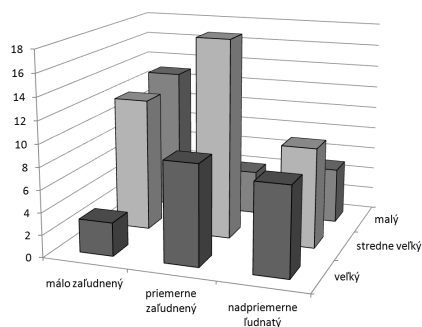
ide o rozlohy obvodov) odstránilo zrušenie okresov a zriadenie obvodov všeobecnej štátnej správy v roku 2003.

Podstatne zaujímavejšie výsledky, ktoré môžu poukazovať na hlbšie súvislosti, odhalí až priestorová analýza proporcionality okresov. Keďže vychádzame z predpokladu, že pri veľkom množstve okresov sa pri nerovnomernej osídlenosti a rôznorodo členenom území nedá celkom vyhnúť istej disproporcionalite, dôležité bude sledovať jednak početnosť okresov, ktoré vykazujú extrémne parametre najmä vo vzájomnej kombinácii (rozloha a ľudnosť) a ich rozmiestnenie v rámci Slovenska. Tak je možné získať lepší prehľad a naznačiť práve možnú existenciu iných faktorov, ktoré mohli ovplyvniť (de-)formovanie územného členenia. Ako sme už v úvode tejto state naznačili, i v prípade okresov sme pristúpili k ich kategorizácii do 9 kategórií proporcionality, pričom i tu platí, že z hľadiska disproporcionality sú pre nás významné najmä kombinácie extrémnych hodnôt, teda veľkých a nadpriemerne ľudnatých okresov alebo naopak malých a málo zaľudnených okresov.

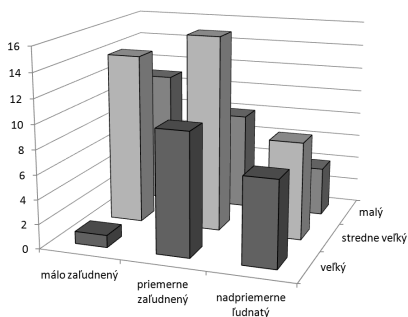
Pokiaľ stručne opíšeme proporcionality jednotlivých okresných členení Slovenska, jednak na základe rozdelenia do 9 kategórií proporcionality (obr. 71), jednak z hľadiska priestorových dimenzií a súvislostí (obr. 82) tak si môžeme všimnúť niektoré zaujímavé súvislosti. Okresné členenie z roku 1921 sa vyznačovalo značnou disproporcionalitou. Na jednej strane



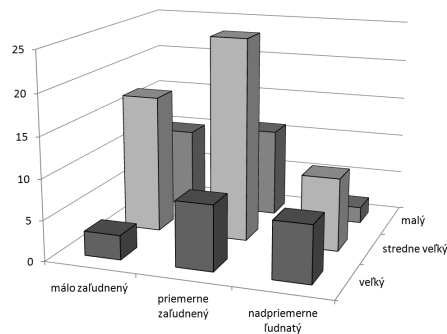
Obr. 75. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 1921



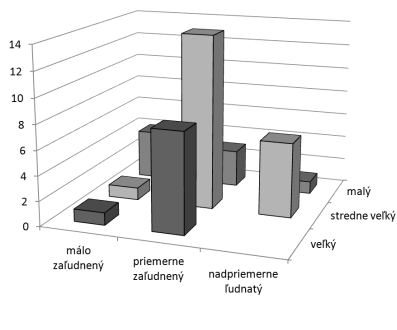
Obr. 76. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 1924



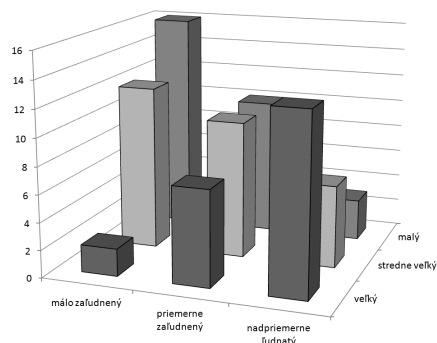
Obr. 77. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 1930



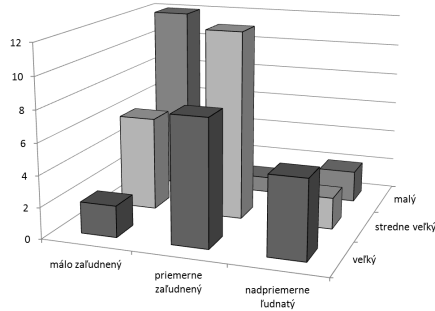
Obr. 78. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 1950



Obr. 79. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 1970



Obr. 80. Proporcionalita okresného členenia Slovenska v r. 2001



Obr. 81. Proporcionalita obvodného členenia Slovenska v r. 2011

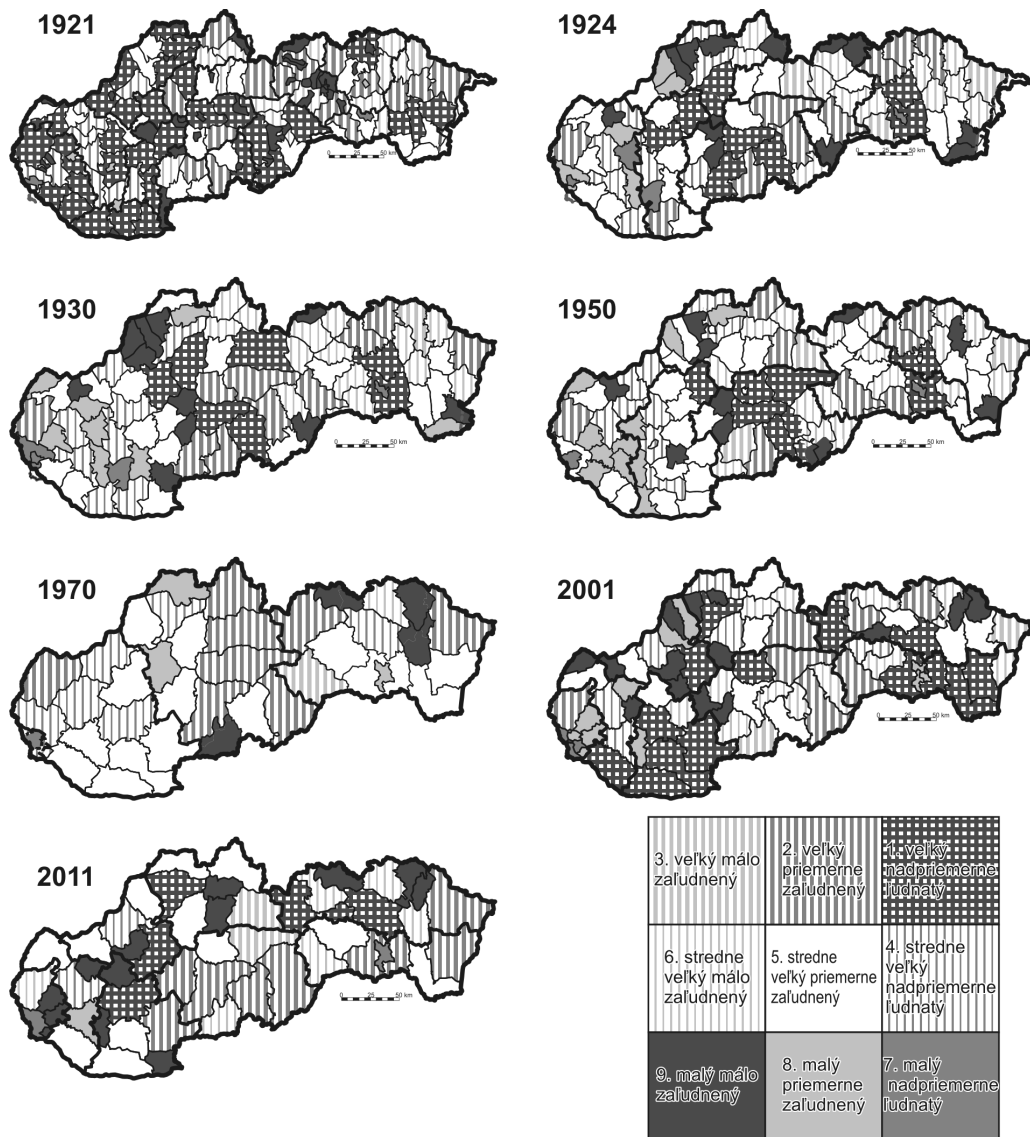
existovali okresy relatívne veľké a ľudnaté, na druhej strane početná skupina malých a málo zaľudnených okresov - často išlo o mestá so zriadeným magistrátom, teda jednotky na úrovni okresov, hoci často s malým počtom obyvateľov (napr. Spišské Vlachy s 2414 obyv.), na druhej strane tu boli „štandardné“ okresy, často pomerne ľudnaté (30 a viac tis. obyv.) ktoré sa vďaka početnej skupine malých okresov javia v priemere ako nadpriemerne veľké. Typicky priemerné okresy (obr. 74, obr. 75) boli veľmi nepočtetné. Z hľadiska priestorového rozmiestnenia (obr. 82) nemožno sledovať nejaké iné významné zákonitosti rozmiestnenia jednotlivých typov okresov než tie, ktoré sme uviedli napr. v súvislosti s národnostnou štruktúrou. Z tohto pohľadu bolo až 26 % okresov s prevahou neslovenského obyvateľstva, pričom z hľadiska veľkostnej štruktúry, či ľudnatosti týchto okresov nebadať výraznejšie odlišnosti od celoslovenského priemeru, či okresov s prevahou Slovákov.

Okresné členenie z roku 1924 prinieslo výraznejšie zmeny, ktoré z hľadiska proporcionality možno hodnotiť ako pozitívne, pretože aj relatívna početnosť okresov s kombináciou extrémnych hodnôt (obr. 76) sa výrazne znížila z 52 % v roku 1921 na 27 %, naopak stúpol počet „priemerných“ okresov teda stredne veľkých a priemerne zaľudnených (23 %). Z hľadiska priestorového rozmiestnenia (obr. 82) opäť vidno značné premiešanie jednotlivých kategórií okresov, pričom veľké a nadpriemerne ľudnaté okresy sa sústreďovali viac na strednom Slovensku, malé a málo zaľudnené na severe Slovenska, ale aj v južnej časti východného a čiastočne i stredného Slovenska. Spravidla išlo o odľahlejšie a z iných centier ťažšie dostupnejšie regióny. Opäť z hľadiska národnostnej problematiky, 26 % okresov zostávalo s prevahou neslovenských národností, pričom opäť tak „malé“, ako aj

„veľké“, ale i „priemerné“ okresy nájdeme i v oblastiach s prevahou národnostných menšín ako aj v prevažne slovenských regiónoch. Môžeme teda konštatovať, že daný model okresného členenia sa javí ako proporčne pomerne vyvážený a z hľadiska územnej spravodlivosti (napr. voči zastúpeniu menšín) nebadáť výrazné anomálie.

Okresné členenie z roku 1930 sa od predchádzajúceho líšilo len minimálne (v podstate ubudli iba dva okresy), preto sa ani parametre jeho proporcionality výrazne nezmenili (vplyv mal i miestami dynamický rast počtu obyvateľov). Drobné zmeny smerovali všeobecne ešte skôr k miernemu zlepšeniu proporcionality (obr. 77). Z hľadiska priestorového rozmiestnenia (obr. 82) bola istou anomáliou koncentrácia 4 „malých okresov“ na strednom Považí. „Veľké“ okresy sa opäť vyskytovali na strednom a čiastočne východnom Slovensku. Z hľadiska proporcionality podľa národnostného kľúča klesol podiel okresov s prevahou neslovenského obyvateľstva na 22 %, čo však pri absencii zásadných zmien v územnom usporiadaní Slovenska podľa okresov súviselo s demografickými procesmi a nie s územným členením.

Nové povojnové okresné členenie z r. 1949, resp. v rámci nášho výskumu z r. 1950 už prinieslo isté zmeny aj pokiaľ ide o jeho proporcionality. Súviselo to čiastočne i s tzv. mestskými okresmi, ktoré boli zriadené pre všetkých 6 krajských miest, ale i s viacerými inými faktormi. Podľa sumárnych údajov došlo k zvýšeniu disproporcií najmä pri ľudnatosti okresov (obr. 74), no ak sa pozrieme na rozdelenie okresov do kategórií z hľadiska proporcionality (obr. 78), vidíme značný úbytok okresov s kombináciou extrémnych hodnôt (iba 20 %), kým podiel „priemerných“ okresov dosiahol až 27 %. Celkovo však ani z priestorového hľadiska (obr. 82) nebadáť zásadné zmeny v rozmiestnení jednotlivých kategórií okresov. Stále sa „veľké“ okresy koncentrovali na strednom Slovensku a v okolí východoslovenských metropol Košíc a Prešova, kým „malé“ okresy boli rozptýlené v rôznych častiach Slovenska, podobne ako „priemerné“ okresy. Formovanie istej proporčnej anomálie je však badať už v tomto členení, hoci sa prejavila výraznejšie až neskôr. Bolo to rozdelenie pôvodného okresu Stropkov a vznik nového okresu Svidník, a to v podmienkach, kedy bol síce pôvodný okres nadpriemerne veľký ale podpriemerne ľudnatý. Dôvody tohto rozdelenia by bolo nutné doložiť historickým výskumom, ale možno stáli v pozadí aj politické záujmy a konexie v podmienkach upevňujúceho sa komunistického režimu. Z hľadiska územnej spravodlivosti však opäť nemožno badať zásadné anomálie. Koniec koncov v podmienkach totality a potlačenia menšín, najmä praktickej likvidácie nemeckej, čiastočne maďarskej (reslovakizácia) ale i rusínskej (násilná ukrajinizácia, prípadne v obavách pred ňou slovakizácia), sa podiel národností



Obr. 82. Vývoj priestorových aspektov proporcionality okresného/obvodného členenia Slovenska v rokoch 1921-2011

na Slovensku oficiálne výrazne znížil (1950), takže i počet okresov s prevahou neslovenských národností výrazne klesol na 11 %. Tieto zmeny ale opäť nesúviseli priamo s územným členením.

Okresné členenie z roku 1960, nami sledované v stave z roku 1970, znamenalo zásadný posun smerom k centralizmu, najmä formou radikálneho zníženia počtu okresov a tým k ich výraznému rastu čo do rozlohy či počtu obyvateľov (tab. 11). Vznikli tak celky, ktoré na území Slovenska doposiaľ neexistovali, teda príliš veľké vzhľadom na dovtedajšie okresy a príliš malé

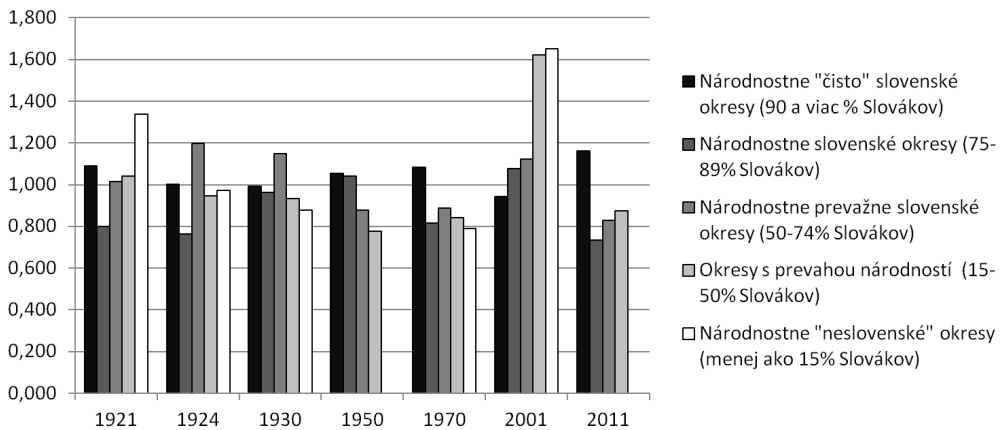
(až na výnimky) vzhľadom na bývalé župy. Pôvodné členenie z r. 1960 bolo dokonca ešte centralizovanejšie, až od r. 1968 došlo k rozdeleniu niekoľkých rozľahlých okresov na východnom a strednom Slovensku a k vyčleneniu 4 nových okresov a rozdeleniu okresu Košice na mestský a vidiecky okres. Pre nami sledovaný stav proporcionality z r. 1970 to malo istý dopad v tom, že práve tieto 4 okresy (Veľký Krtíš, Stará Ľubovňa, Vranov nad Topľou a Svidník) ako jediné „spadli“ do kategórie malých a málo zaľudnených okresov. Napriek rôznym výhradám k tomuto členeniu však z hľadiska jeho proporcionality (obr. 78) treba konštatovať, že išlo v zásade o jedno z najproporčnejších okresných členení Slovenska. Okrem skupinky už uvedených „malých“ okresov tu žiadne iné („veľké“ okresy) s extrémnymi parametrami neboli, takže podiel počtu okresov s kombináciou extrémnych hodnôt klesol na necelých 11 %, kým naopak podiel „priemerných“ okresov dosiahol až 32 %, čo predstavuje historické maximum. Z hľadiska územnej spravodlivosti, ak pripustíme, že toto členenie bolo rovnako spravodlivé resp. nespravodlivé, vidíme ďalší zaujímavý jav (obr. 82) a sice, že väčšina „priemerných“ okresov sa koncentrovala v južnej časti Slovenska, kým severnú časť vyplňali zväčša rozlohou veľké ale priemerne alebo málo ľudnaté okresy. Z hľadiska národnostného len 2 okresy mali prevahu neslovenských národností, ale o cielenej deformácii administratívneho členenia je ťažké vzhľadom na už uvedené skutočnosti uvažovať.

Tab. 11. Priemerné rozlohy a počty obyvateľov pre okresy/obvody Slovenska

Rok	1921	1924	1930	1950	1970	2001	2011
priemerná rozloha (km ²)	381	598	618	532	1 289	620	980
priemerný počet obyvateľov	22 935	39 086	41 470	37 416	119 529	68 094	107 644

Ďalší zásadný zlom v okresnom členení nastal už v zmenenom politickom prostredí v roku 1996. Nové členenie malo predstavovať návrat k pôvodným „malým“ okresom pred rokom 1960, no výsledok bol oproti tomuto stavu výrazne odlišný. V určitých ohľadoch do istej miery dodnes platné okresné členenie (aspoň v štatistickej rovine) totiž vo výsledku predstavovalo akúsi kombináciu okresných členení z pred roku 1960 s tým z rokov 1960-1995. Pozoruhodné je, že 8 okresov z pred roka 1995 (teda 21 % z doterajšieho počtu) prešlo do nového okresného členenia bez územných zmien, pričom z nich až 6 leží pri južnej hranici Slovenska. Z hľadiska proporciona-

lity došlo k výraznému nárastu disproportionality okresov (obr. 80), kedy na jednej strane boli zachované viaceré veľké nadpriemerne ľudnaté okresy, na druhej strane bolo zriadených viacero malých a málo zaľudnených okresov. Z hľadiska variability táto stúpila aj rozdelením Bratislavy a Košíc na 9 mestských okresov. Z hľadiska počtu okresov s kombináciou extrémnych hodnôt stúpol ich podiel na celkovom počte až na 37 %, čo je po členení z r. 1921 druhá najvyššia hodnota, naopak podiel počtu „priemerných“ okresov klesol iba na 14 %, čo je historicky najnižšia hodnota vôbec. Tieto fakty poukazujú na to, že proporcionalita okresného členenia z roku 1996 (resp. v našom výskume z roku 2001) je povážlivo nízka. Značné disproportcie je možné sledovať i v priestorovom rozmiestnení anomálií proporcionality. „Malé“ okresy sa zväčša (81 %) nachádzajú v priestore severozápadnej časti Slovenska, teda v Trenčianskom, na severe Trnavského, v západnej časti Žilinského a Banskobystrického kraja. Zvyšné 3 „malé“ okresy sa nachádzajú v Prešovskom kraji. Napr. v Trenčianskom kraji až 44 % okresov (teda 4 z 9 okresov) boli malé a málo zaľudnené z hľadiska celoslovenského priemeru. Naopak takmer polovica „veľkých“ okresov sa dotýka južnej hranice Slovenska. Už tento výpočet priestorových aspektov disproportionality naznačuje (obr. 82), že je tu badateľná istá súvislosť s národnostným zložením obyvateľstva, resp. aj s politickou podporou v r. 1996 dominantných politických elít (pozri kapitolu 1. 3). Z hľadiska národnostného opäť zostali zachované iba 2 okresy s prevahou neslovenských národností, pričom aj v kategórii okresov s početnými národnostnými menšinami (obr. 83), teda v našom chápaní okresy s 50 - 75 % zastúpením Slovákov mierne prevládali „väčšie“ okresy,



Obr. 83. Vývoj proporcionality rozdelenia ľudnatosti okresov/obvodov z hľadiska ich etnickej homogenity v porovnaní s celoslovenským priemerom. Os y - index ľudnatosti voči celoslovenskému priemeru

a to najmä v južných častiach Slovenska, jediným „malým“ okresom v tejto kategórii národnostného zloženia obyvateľstva boli Medzilaborce.

Posledným administratívnym členením, ktoré sme analyzovali, bolo členenie na obvody k roku 2011. Z hľadiska proporcionality predstavuje toto členenie opäť akýsi hybrid, v rámci ktorého boli odstránené niektoré disproporcie z predošlého okresného členenia, ale zďaleka nie všetky. Celkovo na základe nami sledovaných parametrov (obr. 74) sa v istom ohľade znížila miera disproporcionality pôvodného okresného členenia, tým, že viaceré anomálie najmä v podobe existencie „malých“ okresov boli zrušené ich zlúčením do väčších obvodov, ale niektoré boli zachované, v extrémnych prípadoch dokonca novo vytvorené. Z hľadiska kombinácie extrémnych hodnôt rozlohy a počtu obyvateľov sa podiel takýchto obvodov nijako výrazne neznižil (36 %), pričom ale v rámci tejto kategórie počtom viac ako dvojnásobne prevládali „malé“ obvody nad „veľkými“. Stúpol však podiel priemerne veľkých obvodov na 25 %, pričom viacerými priemernými obvodmi sa stali i obvody na južnej hranici Slovenska (obr. 82). Rozmiestnenie malých a málo zaľudnených obvodov sa stalo rovnomernejšie (vyskytujú sa vo všetkých krajoch okrem Košického a Banskobystrického) no i tu si možno všimnúť isté zvláštnosti a položiť otázku, prečo zostali zachované práve tieto malé obvody. Napr. susediace obvody Pezinok a Senec, ktoré by i spoločne tvorili obvod v stanovenej tolerancii priemerne veľký i ľudnatý (76 % priemernej rozlohy a 115 % priemernej ľudnatosti). Dokonca v prípade zachovania dvoch obvodov Stropkov a Svidník je situácia ešte výraznejšia, pretože i prípadný spoločný zlúčený obvod by dosahoval len 95 % priemernej rozlohy obvodu a dokonca iba 50 % priemernej ľudnatosti. Je veľmi pravdepodobné, že týmito anomáliami v proporcionality stoja aj rôzne predovšetkým politické záujmy v čase konštituovania reformy štátnej správy, podobne ako to bolo pri vyčlenení vtedy už v rámci nového členenia rozlohou malého a málo zaľudneného obvodu Štúrovo.

2.1.4 Záverečné zhodnotenie vývoja a územnej podoby administratívneho členenia Slovenska

Na predchádzajúcich stránkach sme sa pokúsili predstaviť rôzne aspekty územných podôb administratívnych členení Slovenska. Význam analýz a poznania týchto aspektov vývoja administratívneho členenia pre geografický výskum sme načrtli už v samotnom úvode tejto kapitoly. Viac krát sme na základe rôznych zistení opakovali základný fakt, že administratívne členenie Slovenska je, dalo by sa povedať až extrémne (aj v porovnaní s viacerými okolitými štátmi) nestabilné (Gurňák 2006). Nielen z čisto geografické-

ho hľadiska prináša tento fakt viaceré komplikácie v dlhodobom sledovaní, či štatistickom zisťovaní alebo vzájomnej komparácii dát, ktoré sú spravidla viazané na jednotky administratívneho členenia. Treba povedať, že hoci základné priestorové jednotky, v tomto prípade obce, možno považovať za relatívne stabilné základné stavebné častice administratívnych členení, problémom je, že mnohé socioekonomické dáta nie sú za tak malé jednotky zisťované a keď sú, tak zväčša iba v rámci sčítaní obyvateľov. Aj preto nie je možné všetky dáta jednoducho prepočítať ich preskupením do iných celkov. To je jeden z faktorov, s ktorým treba v slovenských pomeroch pri snahe o analýzy s dlhším časovým záberom rátať. Samozrejme ak odhliadneme od výskumných problémov ktoré nestabilita vnútorného členenia štátu prináša, je tu i celý rad ďalších reálnych súvislostí, ktoré táto nestabilita prináša. Tie siahajú od praktických problémov efektivity a funkčnosti takejto nestabilnej správy. Ak sme sa dopracovali v závere kapitoly 2. 1. 1 k priemernej hodnote cca 8-10 ročnej „životnosti“ jednotlivých administratívnych členení na Slovensku, tak logicky vyvstáva otázka ich finančnej efektivity (koľko stálo zriaďovanie a opätovné rušenie krajských, župných, okresných, obvodných členení?), funkčnosti (ako dlhé je „adaptačné“ obdobie, aby novovytvorená administratíva začala skutočne efektívne fungovať a nie len preberať svoju agendu od zrušených predchodcov a následne ju odovzdávať svojim nástupcom?, aké sú „straty“ pri takýchto presunoch a reorganizáciách na kvalifikovanom personáli, „stratenej“ agende, narušených väzbách a pod.), či jednoduchej občianskej „dôvery“ alebo „istoty“ v takéto „dočasné“ inštitúcie. Samozrejme toto všetko sú ťažko kvantifikovateľné dôsledky, no jedno je isté, nestabilita ako taká je (nielen) v územnej organizácii štátu veľmi rušivým elementom. Samozrejme na druhej strane ani tvrdošijná nemennosť nie je riešením, príkladom je prvé župné členenie na Slovensku z r. 1919-1922, ktoré sme vyhodnotili z viacerých strán ako prekonané a nezodpovedajúce moderným požiadavkám na efektívne a účelné riadenie štátu, napriek tomu, že bolo výsledkom vyše 500-ročného kontinuálneho vývoja. No každá prípadná zmena administratívneho členenia štátu by mala byť výsledkom širokého politického a spoločenského konsenzu, aby sa našlo optimálne usporiadanie, ktoré by malo predpoklady vydržať čo možno najdlhšiu dobu. Naopak, ak je podoba územného členenia výsledkom, resp. prejavom momentálnej jednostrannej politickej výhody, či účelovej kalkulácie, je to predpoklad jeho konca pri najbližšej zmene politických pomerov. Samozrejme onen nutný široký konsenzus predpokladá aj isté stabilné politické pro-

stredie, ktoré žiaľ (inokedy zasa našťastie) nebolo Slovensku v 20. storočí dopriate.

Ak máme celkovo hodnotiť vývoj župného, krajského, ale i okresného, resp. obvodného členenia Slovenska z hľadiska jeho proporcionality, tak musíme konštatovať, že tento vývoj mal viacero zlomov. Pokiaľ ide o župné/krajské členenia, v nich sa už od počiatku prejavovali isté politické kalkulácie, ktorých cieľom bolo upevniť územnú integritu Slovenska, ktorá bola objektívne priamo i nepriamo spochybňovaná. Vyvrcholením tohto vývoja bolo v podstate krajinské usporiadanie, ktoré prípadný regionalizmus v rámci Slovenska rozdrobilo na úroveň početných malých okresov. Vytvorenie krajského zriadenia bolo do značnej miery opodstatnené aktuálnymi požiadavkami, no bolo vzápätí deformované opäť pre účely komunistickým režimom riadenej centralizácie. Obnovená politická pluralita a s ňou spojený politický zápas, podfarbený mimo iné aj roky potláčanou národnostnou otázkou, vrátil situáciu psychologicky opäť niekde do prvej polovice 20. storočia, kedy sa do diskusií o vnútornom územnom usporiadaní štátu opäť priamo alebo v náznakoch vrátili obavy a argumenty o udržaní územnej integrity Slovenska. Tento „veľký“ politický zápas sa však (aspoň spočiatku) na nižšej úrovni okresov neprejavil zďaleka tak intenzívne.

V zásade platí, že okresné členenia územia Slovenska od roku 1923 do roku 1960 boli relatívne vyvážené a okresy vyznačujúce sa rôznou mierou disproporcií voči priemerným hodnotám boli viac-menej rovnomerne rozmiestnené po celom území Slovenska v závislosti od sídelných pomerov, vzájomnej vzdialenosti a spádových regiónov dovedy pomerne tradičných okresných centier. Istá proporčná vyváženosť zostala zachovaná i pri výrazne centralizovanom usporiadaní veľkých okresov v rokoch 1960-1995. Paradoxne nové politické pomery v rámci politickej plurality zrejme otázku územného členenia Slovenska aj na úrovni okresov výrazne spolitizovali, čo sa prejavilo vo výraznom náraste vzájomných disproporcií jednotlivých okresov z r. 1996 a zostali v istej podobe zachované i pri zavedení obvodov z r. 2004. Z geografického hľadiska pritom považujeme za nutné zdôrazniť, že aktuálne okresné členenie z roku 1996, ktoré po roku 2004 zostalo zachované vo forme štatistických územných jednotiek (NUTS 4), napriek tomu, že sa javí na tento účel zo všetkých doposiaľ existujúcich členení ako pravdepodobne najmenej vhodné minimálne z hľadiska jeho proporcionality.

Podakovanie

Vydanie tejto kapitoly bolo finančne podporené grantom VEGA č. 1/1143/12 s názvom „Regióny: vývoj, transformácia a regionálna diferenciácia“.