

Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu

Dušan Sloboda¹

Slovensko stále patrí medzi menej urbanizované krajiny Európy, podiel obyvateľstva bývajúceho v mestách dosahuje len 56 percent. Sídelnú štruktúru Slovenska možno charakterizovať ako výrazne rozdrobenú s veľkým podielom malých obcí. Z 2 891 obcí Slovenska tvoria obce s menej než 1 000 obyvateľmi až 67 percent, pričom ich obýva len 16 percent celkovej populácie krajiny² (Tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1: Veľkostná štruktúra obcí Slovenska v roku 2004

Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce				Obyvatelia		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Z toho počet miest	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	380	13,1	13,1	0	47 363	0,9	0,9
200-499	794	27,5	40,6	0	273 080	5,1	6,0
500-999	775	26,8	67,4	0	547 161	10,2	16,1
1 000-1 999	555	19,2	86,6	2	774 448	14,4	30,5
2 000-4 999	259	9,0	95,6	19	753 922	14,0	44,5
5 000-9 999	56	1,9	97,5	45	386 411	7,2	51,7
10 000-19 999	32	1,1	98,6	31	452 325	8,4	60,1
20 000-49 999	29	1,0	99,6	30	844 944	15,7	75,8
50 000-99 999	9	0,3	99,9	9	639 585	11,9	87,7
100 000 a viac	2	0,1	100,0	2	660 814	12,3	100,0
Slovenská republika	2 891	100,0		138	5 380 053	100,0	

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004), prepočty autor

Ak chceme hodnotiť aktuálny stav sídelnej štruktúry či prognózovať jej vývoj, je nevyhnutné pozrieť sa na doterajší vývoj, snažiť sa pochopiť, aké procesy a trendy prebiehali v tejto sfére v minulosti, a ako vplývali na dnešnú štruktúru.

I. Vývoj sídelnej štruktúry Slovenska v období 1950 – 2004

Proces integrácie obcí (1950 – 1989)

Štyri desaťročia komunistického režimu, kedy všeobecne v spoločnosti prevládali procesy centralizácie, koncentrácie a direktívneho riadenia, našli svoj odraz i v zmene štruktúry obcí Slovenska, najmä pokiaľ ide o počet administratívnych celkov. Počas tohto obdobia dominovali procesy integrácie obcí ako súčasť „socialistickej prestavby“ sídelnej štruktúry krajiny. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku spolu 3 344 obcí, na sklonku predchádzajúceho režimu v roku 1989 ich už bolo len 2 694, čo bol najnižší stav počtu obcí na Slovensku v novodobej histórii (Tabuľka č. 2). Za celé obdobie 1950 – 1989 sa tak zredukoval počet obcí takmer o 20 percent. Direktívne a často násilné procesy zlučovania obcí boli najintenzívnejšie v 70. rokoch 20. storočia, kedy sa počet obcí znížil o 366 (SLAVÍK 1994, SWIANIEWICZ 2003).

Z jednotlivých typov integrácie prevládali najmä procesy pričleňovania obcí v subur-
bánných zónach k mestám a zlučovania dvoch vidieckych obcí. Priestorovo tieto procesy prebiehali najmä na strednom a západnom Slovensku. Len 31 z celkových takmer 800 administratívnych zmien uskutočnených v tomto období znamenalo

¹ Autor je regionálny geograf a analytik Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika (<http://www.konzervativizmus.sk>).

² Obce s počtom obyvateľom menším než 1 000 budeme pre potreby tejto analýzy zjednodušene nazývať tiež „malé obce“.

zánik obce – išlo zväčša o záber katastrálneho územia pre účel výstavby vodných diel či iných priestorovo rozľahlých stavieb. Väčšina zlúčených obcí nikdy nestratila svoju identitu a existovala v podobe časti obce, čo sa potvrdilo hneď po páde komunizmu (SLAVÍK 1994).

Proces dezintegrácie obcí (1990 – 2004)

Po celospoločenskej zmene, ktorú odštartoval November 1989, sa opätovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 po prijatí zákona o obecnom zriadení³, začali naprávať tiež krivdy spôsobené v minulosti a dochádzalo k „navráteniu do pôvodnému stavu“ i v sídelnej štruktúre. Začiatkom 90. rokov boli procesy dezintegrácie obcí najvýraznejšie. Počet obcí sa v období 1989 – 1991 zvýšil o 131 na 2 825. V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol na súčasných 2 891, čo predstavuje nárast o vyše 7 percent oproti stavu v roku 1989 (SLAVÍK 1994).

Z jednotlivých typov dezintegrácie prevládali procesy vzniku obcí rozčlenením vidieckej obce či odčlenením aglomerovanej obce od mesta. Tieto prejavy treba chápať ako súčasť celkovej demokratizácie spoločnosti a najmä ako reakciu na často neodôvodnené prípady integrácie obcí (najmä k mestským sídlam). Väčšina dezintegračných zmien sa uskutočnila hneď v roku 1990, priestorovo sa odohrali najmä na strednom, ale i západnom Slovensku. Z takmer 300 administratívnych zmien, ktoré prebehli v 90. rokoch, bolo najviac prípadov odčlenenia vidieckych obcí od iných vidieckych obcí či od miest (SLAVÍK 1994, SWIANIEWICZ 2003).

Proces dezintegrácie obcí treba chápať v historických súvislostiach ako prejav lokálnej demokracie bezprostredne nadväzujúci na predchádzajúce obdobie neslobody. Zároveň je potvrdením faktu, že napriek zlúčeniu obce nestratili svoju identitu, teda *de facto* nezanikli. Tento proces je však len prechodnou fázou, i riadenie obcí sa totiž z ekonomického hľadiska musí prispôbiť zmeneným podmienkam prebiehajúcej transformácie spoločnosti.

Tabuľka č. 2: Vývoj počtu obcí Slovenska v období 1950 - 2004

Rok	Počet obcí	Rozdiel (Integrácia (-) resp. dezintegrácia (+))
1950	3344	-
1961	3237	-107
1970	3091	-146
1980	2725	-366
1989	2694	-31
1991	2825	131
2004	2891	66

Zdroj: Slavík (1994), prepočty autor

Súčasný legislatívny rámec pre zlučovanie a rozdelenie obcí

Určuje ho § 2a zákona o obecnom zriadení (v úplnom znení zákon č. 612/2002 Z. z.), podľa ktorého: „Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce; obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec; rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. ... Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlú-

³ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

čení obcí a údaje o výsledkoch hlasovania obyvateľov zlučovanych obcí.“ Možnosť zlučovania obcí teda majú v rukách občania, ktorí takúto zmenu musia odobriť v miestnom referende.

Od roku 2002 však tiež podľa citovaného paragrafu zákona platí, že „obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.“ Zákonom sú teda vymedzené podmienky, ktoré musia byť pri prípadnom rozdelení obce splnené, čím sa ďalšia fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska výrazne zabrzдила.

II. Priestorové aspekty sídelnej štruktúry Slovenska

Ak sa bližšie pozrieme na priestorové rozmiestnenie malých obcí na Slovensku, zistíme, že sa koncentrujú najmä v dvoch oblastiach, a to na juhu Stredného Slovenska (Juhoslovenská a Rožňavská kotlina) a v oblasti severovýchodu krajiny (Tabuľka č. 3).

Tabuľka č. 3: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí vo vybraných oblastiach Slovenska v roku 1996

Oblasť	Juh Stredného Slovenska			Severovýchodné Slovensko			Slovensko		
	Obce			Obce			Obce*		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	81	24,5	24,5	109	30,4	30,4	382	13,3	13,3
200-499	126	38,2	62,7	159	44,3	74,7	824	28,7	42,0
500-999	86	26,1	88,8	64	17,8	92,5	765	26,7	68,7
1 000-1 999	32	9,7	98,5	21	5,8	98,3	534	18,6	87,3
2 000 a viac	5	1,5	100,0	6	1,7	100,0	366	12,7	100,0
Oblasť spolu	330	100,0		359	100,0		2871	100,0	

* vrátane miest

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), Úrad vlády SR (2004), prepočty autor

Oblasť juhu Stredného Slovenska

V prípade prvej oblasti koncentrácie ide o súvislé územie obcí okresu Veľký Krtíš cez Lučenec, Rimavskú Sobotu, Revúcu až po Rožňavu (Tabuľka č. 4). Jadro týchto okresov leží v Juhoslovenskej resp. Rožňavskej kotline a na rozdiel od oblasti severovýchodu Slovenska má lepší lokačný potenciál, ktorý však dlhodobo nebol a nie je využívaný a rozvíjaný, čo sa odráža i v demografickom úpadku územia.

Vidiecke obce s počtom obyvateľov menej než 1 000 tvoria v tejto oblasti až 88,8 percent všetkých sídiel.

Tabuľka č. 4: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí v okresoch juhu Stredného Slovenska v roku 1996

Okres	Veľký Krtíš			Lučenec			Rimavská Sobota		
	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)
do 199	16	23,2	23,2	5	9,1	9,1	40	37,7	37,7
200-499	30	43,5	66,7	21	38,2	47,3	38	35,8	73,6
500-999	17	24,6	91,3	18	32,7	80,0	19	17,9	91,5
1 000-1 999	6	8,7	100,0	9	16,4	96,4	7	6,6	98,1
2 000 a viac	0	0,0		2	3,6	100,0	2	1,9	100,0
Okres spolu	69	100		55	100,0		106	100,0	

Okres	Revúca			Rožňava		
	Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)
do 199	12	30,8	30,8	8	13,1	13,1
200-499	17	43,6	74,4	20	32,8	45,9
500-999	8	20,5	94,9	24	39,3	85,2
1 000-1 999	2	5,1	100,0	8	13,1	98,4
2 000 a viac	0	0,0		1	1,6	100,0
Okres spolu	39	100,0		61	100,0	

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), prepočty autor

Oblasť severovýchodného Slovenska

Ide tiež o súvislý pás územia, ktorý sa tiahne sa od okresu Bardejov cez Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Humenné, Snina až po Sobrance (Tabuľka č. 5). Toto prihraničné územie je dlhodobo ovplyvnené prevažujúcou marginalitou a pôsobením štátnych hraníc ako bariéry, je mimo dosahu a vplyvu metropolitných aglomerácií celoeurópskeho významu, čo sa odráža i v celkovom demografickom potenciáli.

Podiel vidieckych obcí s počtom obyvateľov nižším než 1 000 predstavuje súhrnne v tejto oblasti až 92,5 percent, v okresoch Stropkov a Medzilaborce dokonca až 100 percent.

Tabuľka č. 5: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí v okresoch severovýchodného Slovenska v roku 1996

Okres	Bardejov			Svidník			Stropkov		
	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)
do 199	18	20,7	20,7	32	48,5	48,5	22	52,4	52,4
200-499	40	46,0	66,7	25	37,9	86,4	17	40,5	92,9
500-999	20	23,0	89,7	8	12,1	98,5	3	7,1	100,0
1 000-1 999	7	8,0	97,7	1	1,5	100,0	0	0,0	
2 000 a viac	2	2,3	100,0	0	0,0		0	0,0	
Okres spolu	87	100,0		66	100,0		42	100,0	

Okres	Medzilaborce			Humenné			Snina		
	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)
do 199	8	36,4	36,4	12	20,0	20,0	12	33,3	33,3
200-499	12	54,5	90,9	24	40,0	60,0	9	25,0	58,3
500-999	2	9,1	100,0	17	28,3	88,3	7	19,4	77,8
1 000-1 999	0	0,0		6	10,0	98,3	5	13,9	91,7
2 000 a viac	0	0,0		1	1,7	100,0	3	8,3	100,0
Okres spolu	22	100,0		60	100,0		36	100,0	

Okres	Sobrance		
	Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumulatívne (%)
do 199	5	10,9	10,9
200-499	32	69,6	80,4
500-999	7	15,2	95,7
1 000-1 999	2	4,3	100,0
2 000 a viac	0	0,0	
Okres spolu	46	100,0	

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), prepočty autor

III. Vybrané geografické charakteristiky „malých obcí“ na Slovensku

V malých obciach zväčša takmer vymizli akékoľvek ekonomické aktivity, tradičné možnosti zamestnať sa v primárnom sektore, v poľnohospodárstve či lesnom hospodárstve sa oproti dobám socializmu výrazne zredukovali a dominantnou funkciou obcí sa stáva obytná. V neutešených pomeroch ľudia často podliehajú skepse, hrozí pokles ich participácie na správe a riadení obce.

Konzervuje sa v nich aktuálny stav, čo je tiež cesta, ktorá vyúsťuje do zvýšeného odchodu najmä mladých ľudí z týchto obcí, znižuje sa pôrodnosť a narastá podiel starších obyvateľov. Z takýchto obcí sa stávajú pomaly, ale isto vymierajúce skanzeny (a to doslova, hovoria o tom i údaje o priemernom veku domov a o úrovni a kvalite bývania).

Vzťah sídelnej štruktúry a úrovne (kvality) bývania vo vybraných obciach

Ak sa bližšie pozrieme na dvadsať obcí (Tabuľka č. 6), ktoré mali v roku 1991 najhoršiu priemernú kategóriu bytov⁴, zistíme, že úroveň bývania bola v týchto obciach neporovnateľne nižšia (3,71), než je celoslovenský priemer⁵ pre vidiecke obce (2,11) (ZUBRICZKÝ 2002). Údaje z ostatného cenzu v roku 2001 poukazujú na trend ďalšieho prehĺbenia tohto rozdielu (3,51 vs. 1,75), pričom len v jedinej obci sa zlepšila úroveň bývania v priemere aspoň o jednu kategóriu (obec Pavľany⁶). Ak si všimneme príslušnosť týchto obcí k veľkostným kategóriám obcí (podľa počtu obyvateľov), tak zistíme, že v roku 2004 mala len jedna z daných obcí viac než 1 000 obyvateľov (obec Lomnička⁷), až 14 z nich nemalo ani 100 obyvateľov a jedna obec už nie je samostatnou územnou a samosprávnou jednotkou (obec Lačnov⁸). Analyzujúc priestorové rozmiestnenie týchto obcí zisťujeme, že až 15 z nich sa nachádza v už spomínaných oblastiach juhu Stredného Slovenska (7 obcí) či severovýchodu krajiny (8 obcí), kde sa koncentrujú „malé obce“.

⁴ Počas cenzov sa byty v obci radia do 4 základných kategórií:

- 1.) byty I. kategórie sú byty s ústredným (diaľkovým) vykurovaním a s úplným alebo čiastočným základným príslušenstvom (najvyššia kvalita bývania),
- 2.) do II. kategórie sú zahrnuté byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania s úplným základným príslušenstvom alebo byty s ústredným vykurovaním bez základného príslušenstva,
- 3.) do III. kategórie patria byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania, ale len s kúpeľňou alebo len so splachovacím WC a
- 4.) v IV. kategórii sú byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania a bez základného príslušenstva (najnižšia kvalita bývania).

Zjednodušene povedané, hlavný vplyv na zaradenie bytu do bytových kategórií má jeho vybavenie a pripojenie na siete miestnej infraštruktúry.

⁵ Priemerná hodnota kategórie bytového fondu bola vypočítaná tak, že percentuálnu hodnotu zastúpenia I. kategórie sme vynásobili číslom jeden, podiel II. kategórie číslom dva, podiel III. kategórie číslom tri a podiel IV. kategórie číslom štyri, pričom sa ich súčet vydělil číslom sto (ZUBRICZKÝ 2002).

⁶ Obec Pavľany sa nachádza v okrese Levoča, teda mimo identifikovaných dvoch oblastí koncentrácie malých obcí na Slovensku.

⁷ Obec Lomnička predstavuje špecifický príklad, keďže ide o jednu z najväčších obcí dominantne obývaných obyvateľmi rómskej národnosti – teda etnika s osobitým životným štýlom.

⁸ Obec Lačnov (24 obyvateľov v roku 1991) sa 1.7.1991 zlúčila so susednou obcou Lipovce (okres Prešov).

Tabuľka č. 6: Obce Slovenska s najhoršou priemernou kategóriou bytov

P. č.	Obec	Okres	Počet obyvateľov (2004)	1991				2001				Priemer (1991)	Priemer (2001)	Zmena 2001/1991
				I. kat. (%)	II. kat. (%)	III. kat. (%)	IV. kat. (%)	I. kat. (%)	II. kat. (%)	III. kat. (%)	IV. kat. (%)			
1	Príkra	Svidník	10	0	0	0	100	0	0	0	100	4,00	4,00	0,00
2	Lačnov*	Prešov	-	0	0	0	100	-	-	-	-	4,00	-	-
3	Belejovce	Svidník	16	0	0	7,1	92,9	12,5	12,5	0	75	3,93	3,38	0,55
4	Pavľany	Levoča	82	2,6	2,6	2,6	92,3	6,7	36,7	26,7	30	3,85	2,80	1,05
5	Lentvora	Lučenec	93	0	10	0	90	0	5,6	11,1	83,3	3,80	3,78	0,02
6	Vyšná Jablonka	Humenné	77	4,7	4,7	0	90,6	2,4	12,2	2,4	82,9	3,77	3,66	0,11
7	Trebichava	Bánovce nad Bebravou	39	4,8	4,8	2,4	88,1	7,4	11,1	14,8	66,7	3,74	3,41	0,33
8	Krokava	Rimavská Sobota	32	0	0	28,6	71,4	12,5	6,3	0	81,3	3,71	3,50	0,21
9	Kesovce	Rimavská Sobota	130	0	3	21,2	75,8	0	0	15	85	3,73	3,85	-0,12
10	Sarbov	Svidník	11	0	0	28,6	71,4	0	16,7	16,7	66,6	3,71	3,50	0,22
11	Lipovec	Rimavská Sobota	76	3,7	0	22,2	74,1	0	6,2	18,8	75	3,67	3,69	-0,02
12	Muránska Zdychava	Revúca	293	5,1	4,1	11,2	79,6	9,4	9,4	18,8	62,5	3,65	3,35	0,31
13	Vladiča	Stropkov	77	4,3	10	4,3	81,4	5,3	7,9	10,5	76,3	3,63	3,58	0,05
14	Regetovka	Bardejov	18	0	7,7	23,1	69,2	0	14,3	28,6	57,1	3,62	3,43	0,19
15	Cerveňany	Veľký Krtíš	39	13,3	0	0	86,7	0	0	0	100	3,60	4,00	-0,40
16	Sudince	Krupina	68	3	12,1	9,1	75,8	7,7	11,5	15,4	65,4	3,58	3,39	0,19
17	Topoľa	Snina	204	4,8	3,8	20	71,4	7,9	14,6	19,1	58,6	3,58	3,29	0,29
18	Lívov	Bardejov	107	4,7	9,3	9,3	76,7	9,4	12,5	12,5	65,6	3,58	3,34	0,24
19	Ratkovská Suchá	Rimavská Sobota	64	0	10	23,3	66,7	0	27,8	27,8	44,4	3,57	3,17	0,40
20	Lomnička	Stará Ľubovňa	1 731	0,9	19,3	3,5	76,3	0	21,9	5,3	72,8	3,55	3,51	0,04
	Spolu		3 167	2,6	5,1	10,8	81,5	4,3	12,0	12,8	71,0	3,71	3,51	0,21
	Vidiecke obce Slovenskej republiky spolu		2 369 003	50,3	12,4	13,7	23,6	60,6	18,4	6,4	14,6	2,11	1,75	0,36

*Lačnov zlúčený s Lipovcami 1.7.1991 (24 obyvateľov v roku 1991)

Zdroj: Zubriczký (2002), Štatistický úrad SR (2003), prepočty autor

Vzťah sídelnej štruktúry a priemerného veku obyvateľstva vybraných obcí

Podobne, sledujúc dvadsať obcí (Tabuľka č. 7), ktoré mali v roku 1991 najvyšší priemerný vek (58,8 roka, opäť výrazný rozdiel oproti celoslovenskému priemeru, ktorý je 37,7 roka), porovnaním údajov z roku 2001 zisťujeme, že síce nedošlo k trendu prehĺbenia tohto rozdielu (55,0 vs. 36,6 roka), i keď v siedmich z nich sa priemerný vek ešte zvýšil. Žiadna z týchto obcí nemá viac než 200 obyvateľov (podľa údajov z roku 2004), pričom 14 z nich možno geograficky zaradiť k už spomínaným koncentráciám malých obcí na juhu Stredného Slovenska (3 obce) či severovýchodného Slovenska (11 obcí). Až 7 zo sledovaných obcí sa zároveň nachádza i medzi obcami s najnižšou úrovňou kvality bývania (Tabuľka č. 6), čo svedčí o multiplifikácii problémov v daných malých obciach (ZUBRICZKÝ 2002).

Tabuľka č. 7: Obce Slovenska s najvyšším priemerným vekom obyvateľstva

P. č.	Obec	Okres	Počet obyvateľov (2004)	Priemerný vek (1991)	Priemerný vek (2001)	Zmena 2001/1991
1	Príkra	Svidník	10	71,6	64,8	-6,8
2	Lačnov*	Prešov	-	67,2	-	-
3	Havranec	Svidník	10	64,8	67,2	2,4
4	Polerieka**	Turčianske Teplice	-	64,2	-	-
5	Belejovce	Svidník	16	61,7	46,7	-15
6	Regetovka	Bardejov	18	61,3	52,4	-8,9
7	Parížovce	Snina	28	61,1	60	-1,1
8	Závada	Humenné	84	59,1	45,4	-13,7
9	Vladiča	Stropkov	77	57,6	57,7	0,1
10	Trebichava	Bánovce nad Bebravou	39	57,5	54,9	-2,6
11	Poproč	Rimavská Sobota	24	57,3	58,9	1,6
12	Michalková	Zvolen	44	56,7	53,5	-3,2
13	Špania Dolina	Banská Bystrica	192	56,6	45,5	-11,1
14	Vyšná Jablonka	Humenné	77	56,1	52,8	-3,3
15	Polichno	Lučenec	148	54,2	44,6	-9,6
16	Valentovce	Medzilaborce	35	54,1	59	4,9
17	Budikovany	Rimavská Sobota	62	53,9	48,5	-5,4
18	Bystrá	Brezno	36	53,6	60,4	6,8
19	Ondavka	Bardejov	34	53,4	57,4	4
20	Oľšínkov	Medzilaborce	38	53,4	60,1	6,7
	Spolu		972	58,8	55,0	-3,8
	Vidiecke obce Slovenskej republiky spolu		2 369 003	37,7	36,6	-1,1

*Lačnov zlúčený s Lipovcami 1.7.1991 (24 obyvateľov v roku 1991)

**Polerieka zlúčená s Abramovou (13 obyvateľov v roku 1991)

Zdroj: Zubriczký (2002), Štatistický úrad SR (2003), prepočty autor

Vybrané demografické ukazovatele štruktúry obyvateľstva Slovenska podľa veľkostných kategórií obcí

Ak si všimneme vzťah medzi živorodenosťou⁹ a veľkostnou kategóriou obcí, zistujeme, že najvyšší počet živonarodených detí v pomere k počtu obyvateľov je v obciach kategórie 2 000-4 999 obyvateľov (Tabuľka č. 8). V obciach, ktoré patria do vyšších veľkostných kategórií, kde dominujú mestské sídla (len 11 vidieckych obcí v SR má viac než 5 000 obyvateľov), v priemere dochádza k postupnému znižovaniu úrovně ukazovateľa živorodenosti, najnižšia je vo veľkomestách (nad 100 000 obyvateľov – Košice a Bratislava). Zároveň však dochádza k znižovaniu živorodenosti i opačným smerom, teda v menších vidieckych obciach (s počtom obyvateľov nižším než 2 000), ktoré majú odlišné charakteristiky spôsobu života než veľkomestá, napriek tomu tam úroveň živorodenosti dosahuje podobné hodnoty, teda hodnoty blízke priemeru (MARENČÁKOVÁ 2001).

Tabuľka č.8: Vybrané ukazovatele pôrodnosti a vekovej štruktúry obyvateľstva Slovenska podľa veľkostných kategórií obcí

Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Živorodenosť*		Predproduktívny vek (0-14)	
	Priemer 1991-1995	2002	1991	2001
do 199	13,11	9,76	18,43	17,3
200-499	13,66	9,32	21,64	19,1
500-999	14,07	10,38	23,16	20,0
1 000-1 999	14,03	10,39	23,82	20,2
2 000-4 999	14,66	10,88	25,01	21,3
5 000-9 999	13,75	9,51	27,45	20,4
10 000-19 999	13,42	8,96	28,67	20,1
20 000-49 999	13,28	8,80	27,33	19,5
50 000-99 999	12,48	8,39	27,79	20,9
100 000 a viac	10,93	8,20	24,82	17,7
Slovenská republika	13,31	9,45	25,73	19,7

* počet živonarodených detí v prepočte na 1 000 obyvateľov

Zdroj: Marenčáková (2001), Štatistický úrad SR (2003, 2004)

Dlhodobou nižšou úrovňou pôrodnosti sa následne v malých obciach odráža i tak, že podiel predproduktívnej zložky obyvateľstva (menej než 15 rokov) sa neustále znižuje, čo bude mať v budúcnosti vplyv na reprodukčný potenciál v týchto obciach. Tento trend je síce pozorovaný i v ostatných veľkostných kategóriách (pokles ukazovateľa za SR z 25,73 percenta v roku 1991 na 19,7 percenta v roku 2001 je evidentný), avšak v malých obciach je pod priemerom či na úrovni priemeru (Tabuľka č. 8). Správanie populácií malých obcí sa tak podobá viac na vzorce typické pre mestské obyvateľstvo, súc to nevyplýva z podobnosti životného štýlu, ale práve z rozdielnosti životných podmienok. Malé obce nie sú schopné zabezpečiť pre svojich občanov potrebný štandard. Pomocou kvantitatívnych štatistických metód sa teda potvrdzuje, že od veľkosti obce sú závislé viaceré demografické javy (MARENČÁKOVÁ 2001).

Sústredenie takýchto obcí do doslova depopulačných zón s prirodzeným úbytkom, pasívnym migračným saldóm či globálnym poklesom počtu obyvateľov sa nachádza naj-

⁹ Živorodenosť charakterizujeme ako počet živonarodených detí na 1 000 obyvateľov skúmanej priestorovej jednotky.

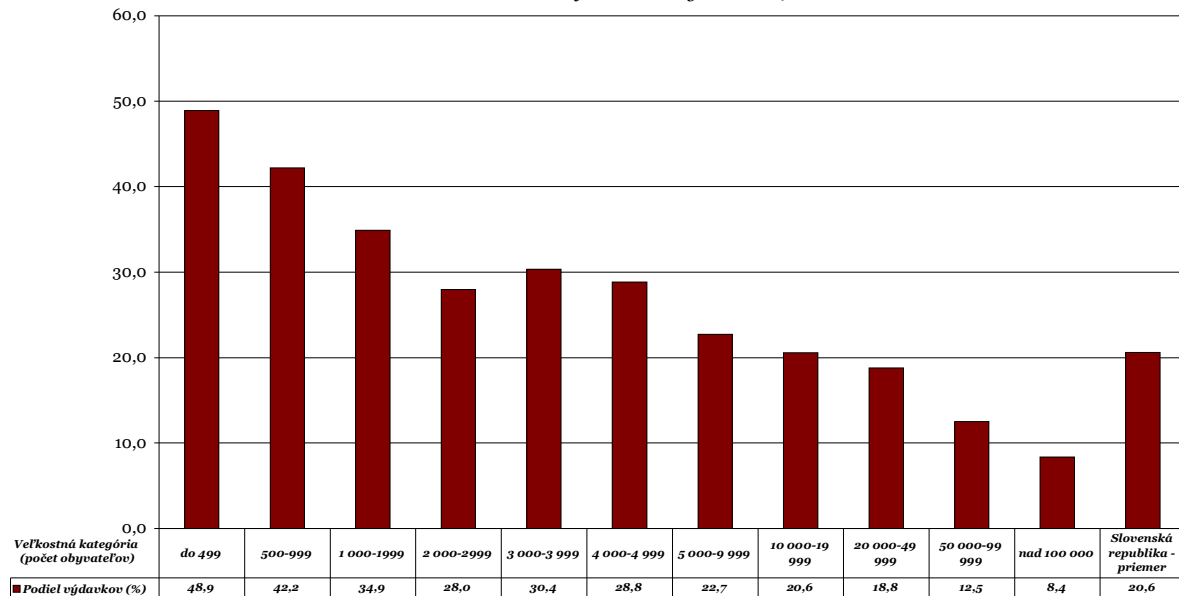
mä na severovýchode, ale i juhu Stredného Slovenska. Populácie týchto obcí sú málo početné, starnú a postupne vymierajú.

Vzťah sídelnej štruktúry a schopnosti poskytovať verejné služby samosprávou

Ako sme už vyššie poukázali, pre optimálne a efektívne fungovanie samosprávy a pre životaschopnosť obcí je dôležitá ich veľkosť v zmysle počtu obyvateľov, ale i štruktúra obyvateľstva. Veľkostne optimálne územnosprávne celky sú schopné plniť viacero úloh a funkcií. Podľa teórie viac funkcií samosprávy stimuluje väčší záujem verejnosti o participáciu na spravovaní vecí verejných, z čoho taktiež vyplýva motivácia obyvateľov byť volení či voliť kvalitnejších predstaviteľov miestnej samosprávy (DAHL, TUFTE 1973 in SWIANIEWICZ 2003).

Graf č. 1: Podiel výdavkov na správu z celkových výdavkov obcí v roku 2000

Zdroj: Úrad vlády SR (2004)



Schopnosť poskytovať verejné služby samosprávou je určená i výškou a skladbou ich rozpočtu. V malých obciach tvoria však takmer polovicu rozpočtu (Graf č. 1) výdavky na správu (na chod obecného úradu, platy starostu, miestnych poslancov), z čoho vyplýva, že tieto obce majú obmedzené kapitálové výdavky, teda nie sú schopné investovať do svojho rozvoja¹⁰ a majú problém financovať ostatné samosprávne funkcie. Výraznú položku výdavkov obcí v súčasnosti tvoria personálne výdavky – priemerne takmer 21 percent z celkových výdavkov. Malé obce majú logicky značne vyššie jednotkové náklady na administratívu (v prepočte na obyvateľa), než populačne početnejšie obce (uplatňuje sa tu ekonomika z rozsahu).

IV. Prečo teda komunálna reforma?

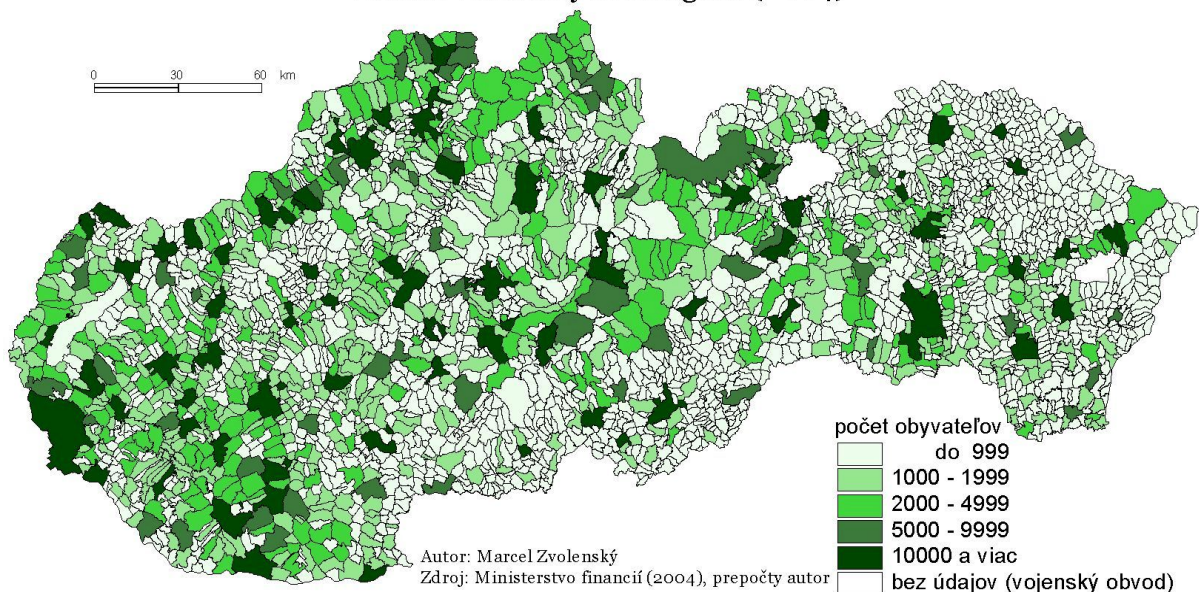
Ako už bolo vyššie načrtnuté, jedným z faktorov úspešného dokončenia reformy verejnej správy, či už z hľadiska priestorového alebo ekonomického, je optimálna orga-

¹⁰ Neberúc pritom do úvahy neschopnosť obcí spolufinancovať projekty z eurofondov či iné verejné investície a možnosť získať tak navýšenie prostriedkov z externých zdrojov. Tento spôsob rozvoja obcí nepovažujeme za vhodný, udržateľný a efektívny.

nizácia územno-správnych jednotiek¹¹, a to nielen na úrovni samosprávnych krajov (zmeny v tejto oblasti ešte nemožno považovať za konečné), ale i obcí (Mapa č. 1). Podobné problémy riešili v nedávnej minulosti viaceré krajiny Západu (škandinávské krajiny, Veľká Británia), kde sa procesom municipalizácie (amalgamizácie), čiže zlučovania obcí, výrazne znížil počet základných územno-správnych jednotiek, teda obcí (SWIANIEWICZ 2003).

Názor, že komunálna reforma – teda zjednodušené povedané zlučovanie obcí – nebola v programovom vyhlásení vlády a jej uskutočnenie by teda nebolo „korektné“ voči voličom je rovnako zavádzajúci. V programe vlády totiž nachádzame nasledovnú tézu: „V záujme dokončenia reformy verejnej správy bude vláda pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy.“ Zároveň na inom mieste vyhlásenia vláda deklaruje nasledovné: „Chceme byť efektívnou a realistickou vládou a náš program je plánom na riešenie problémov Slovenska, je programom nevyhnutných reforiem a úsilia o lepšie fungovanie štátu.“ Skutočné uskutočňovanie zmien zmiernených cieľov a princípov musí logicky vplyvať i na zmeny na lokálnej úrovni samosprávy.

Mapa č. 1: Priestorové rozmiestnenie obcí Slovenska podľa počtu obyvateľov v rámci veľkostných kategórií (2004)



Vzhľadom na minulosť, najmä na nedemokratických princípoch postavenú snahu bývalého režimu plánovane, centrálné a direktívne pristúpiť k sústave tzv. strediskových obcí, k tomuto procesu treba pristupovať opatrne. Na druhej strane, skrývať nehospodárne dotovanie samosprávy malých obcí na úkor rozpočtov väčších obcí a miest za

¹¹ Optimálna veľkosť samosprávneho spoločenstva (podľa viacerých analýz sa tým myslí 3 000 – 5 000 obyvateľov) pomáha tiež vyhnúť sa rodinkárstvu, typickému pre malé komunity, ale tiež formám korupcie a klientelizmu, prítomným vo veľkých celkoch, kde sa vplyvom vyššej miery anonymity kontrola verejnosťou stráca.

solidaritu, nie je na mieste. Tak, ako prebieha liberalizácia cien či deregulácia cestovného, rovnako by zmeny v systéme a prechod k vyššej efektivite a hospodárnosti mali nastať i v správaní sa verejného sektora, teda i v rámci obecnej samosprávy. Demokracia neznamená len viac práv a vyššiu mieru slobody, ale i povinnosti a potrebu správať sa zodpovedne. Z vývoja v posledných rokoch je evidentné, že i keď by susediace samosprávy spoločným výkonom svojich funkcií ušetrili a kvalita poskytovaných služieb občanovi by sa zvýšila, obce možnosť dobrovoľnej spolupráce v oblasti administrácie a vzniku spoločných úradovní veľmi nevyužívajú (SWIANIEWICZ 2003).

Očakávanú averziu zo zlučovania možno prekonať nielen vysvetľovaním, ale tiež realizáciou fiškálnej decentralizácie tak, aby pôsobila tiež ako motivačný faktor – dobrovoľným zlučovaním menších obcí a výkonu ich funkcií by zlúčené obce získali svojim preradením do vyššej veľkostnej kategórie i vyšší objem prostriedkov z výnosu dane. Takúto motiváciu sa však na základe nedávno schváleného nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy zatiaľ nepodarí v dostatočnej miere aplikovať. Cieľom komunálnej reformy ako jednej z posledných fáz reformy verejnej správy by teda malo byť vytvorenie takej samosprávy na úrovni obcí, ktorá by bola reálne schopná plniť si svoje funkcie – teda spoluvytvárať na území svojej pôsobnosti podmienky pre rozvoj obce v súlade so zverenými kompetenciami a príslušnými verejnými financiami.

Keďže zlúčené obce musia rešpektovať hranice samosprávnych krajov, v špecifických prípadoch by v súčasnosti nebolo možné zlúčenie obcí, ktoré síce patria do toho istého tradičného regiónu (napr. Spiš, Zemplín), ale napriek tomu ich od seba oddeľujú často krátko absurdne neprirodzene vedené hranice súčasného regionálneho členenia krajiny.

V. Záver

Slovensko sa zmenám v sídelnej štruktúre nevyhne, či už formou zlučovania (bez zániku identity obce) alebo voľnejšou formou združovania. Odsúvanie tohto problému nie je riešením a malé obce nechráni, naopak predlžuje ich agóniu a paradoxne ich približuje k faktickému zániku a vymiznutiu z mapy Slovenska. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na dôraznú fiškálnu decentralizáciu a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.

VI. Literatúra

KOREC, P. – LAUKO, V. – TOLMÁČI, L. – ZUBRICZKÝ, G. (1997): Kraje a okresy Slovenska. Nové administratívne členenie. Bratislava, Q111, 392 s.

MARENČÁKOVÁ, J. (2001): Veľkosť obcí Slovenska ako diferenciačný faktor vybraných populačných javov. Referáty 8. demografickej konferencie v Rajeckých Tepliciach. Bratislava, Katedra humánnej geografie a demogeografie, Prírodovedecká fakulta UK, <http://www.infostat.sk/vdc/sk/referaty.htm>, 7 s.

Ministerstvo financií SR (2004): Fiškálna decentralizácia. Východiskové štatistické údaje, Bratislava, <http://www.finance.gov.sk>

SLAVÍK, V. (1994): Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994. Nitra, VŠP, s. 67 – 70.

SWIANIEWICZ, P. (ed.) (2003): Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe. Bratislava, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, 78 s.

Štatistický úrad SR (2003): Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2001. Bratislava.

Štatistický úrad SR (2004): Prehľad pohybu obyvateľstva. In: Pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike v roku 2002, Bratislava, (Tab. A1).

Úrad vlády SR (2004): Komunálna reforma. Materiál na verejnú diskusiu., Bratislava, <http://www.rokovania.sk>, 19 s.

ZUBRICZKÝ, G. (2002): Analýza rurálneho priestoru Slovenska z hľadiska rozvojových perspektív jeho osídlenia. In: Regionálnogeografické štúdie 1. Bratislava, MAPA Slovakia, s. 67 – 120.