

MARTIN HAMPL

HIERARCHIE SYSTÉMU OSÍDLENÍ A ADMINISTRATIVNÍ ČLENĚNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

M. Hampl: *Hierarchy of the settlement system and administrative division of the Czech Republic*. – Geografie-Sborník ČGS, 101, 3, pp. 201 – 210 (1996). – The article deals with geographical aspects of territorial administration. The relationship between the continual form of hierarchization of real geographical systems and the discontinual form of hierarchization of normative systems, such as territorial administration, is stressed. The general results are applied to the specific transformational problems of territorial administration in the Czech Republic.

KEY WORDS: hierarchy – real and normative systems – territorial administration.

Vybrané otázky tohoto sledování byly prezentovány formou referátu na konferenci komise IGU „Geography and Public Administration“ v srpnu 1994 na Hrubé Skále. Dopracování tohoto sledování do předložené podoby bylo uskutečněno v rámci projektu GA ČR č. 30258.

Úvod

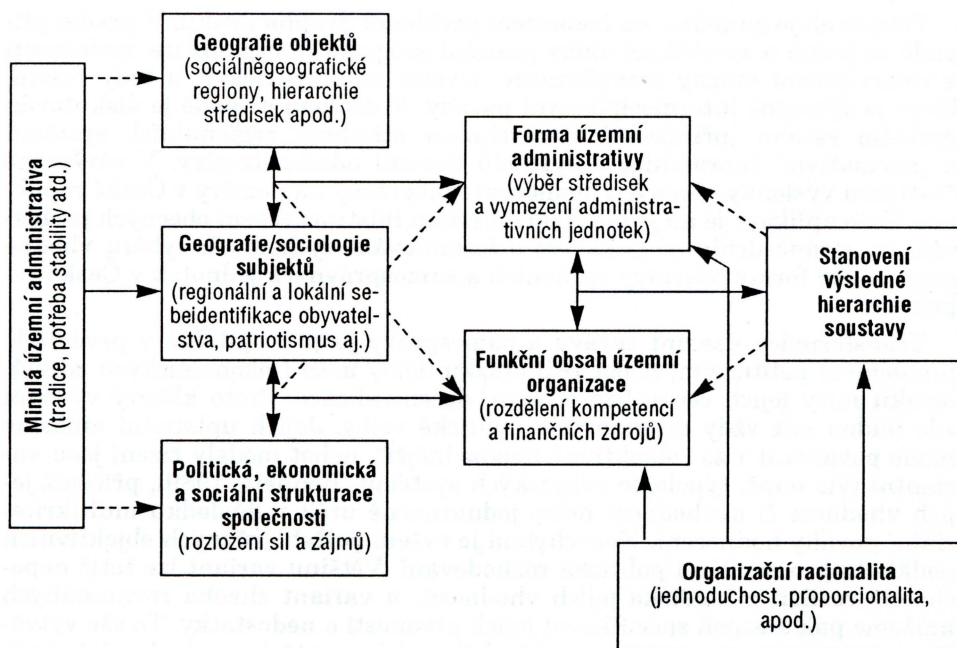
Příspěvek je zaměřen na hodnocení problémů dvojího druhu. V prvním případě se jedná o specifikaci úlohy poznání geografické organizace společnosti v rámci řešení otázky transformace územní administrativy, a tedy řešení, které je výsostně interdisciplinární povahy. V druhém případě je diskutován problém vztahu „přirozené“ hierarchizace středisek regionálních systémů a „normativní“ hierarchizace systémů územní administrativy. V závěrečné části jsou výsledky obecných hodnocení aplikovány na poměry v České republice. Tato aplikace je na jedné straně určitou ilustrací řešení obecných problémů, na straně druhé je pokusem o formulování východisek výběru vhodné geografické formy soustavy správních a samosprávných jednotek v České republice.

Transformace územní správy a samosprávy je pochopitelně v prvé řadě problémem politickým, neboť řeší otázku dělby moci i ekonomických zdrojů, otázku míry jejich centralizace, resp. decentralizace. Proto klíčový význam zde budou mít vždy mechanismy politické volby. Jejich uplatnění můžeme navíc považovat i za „objektivně nejvhodnější“, neboť modely řízení jsou variantní (viz např. typologie evropských systémů, Bennett, 1989), přičemž jejich vhodnost či nevhodnost nelze jednoznačně určit v důsledku multikriteriální povahy hodnocení. Nepochybná je ovšem potřeba různých objektivních podkladů pro zmíněná politická rozhodování. Většinu variant lze totiž nepochybně rozlišit z hlediska jejich vhodnosti, u variant zhruba rovnocenných můžeme pak alespoň specifikovat jejich přednosti a nedostatky. To vše vytváří značný prostor pro uplatnění vědeckého výzkumu těchto otázek, včetně výzkumu geografického.

Transformace územní administrativy: systém hodnotících hledisek

Při vytváření nového územního administrativního systému, stejně jako při restrukturalizaci či pouhém „vylepšování“ systému současného, můžeme uplatňovat rozmanitá hodnotící hlediska jak vědecká, tak i politická. Právě různorodost těchto hledisek, spojená navíc s jejich častou protichůdností, vede k nekonečným sporům a k záměnám podstaty věci v politických diskusích. Příkladem je zdůrazňování nutnosti přiblížení administrativy k občanům proti zdůrazňování ekonomických výhod centralizace nebo větší či menší zohledňování regionálního a lokálního patriotismu, jakožto faktoru ovlivňujícího výsledky voleb. Je zřejmé, že v tak složité a hybridní problematice se bez její vnitřní struktury nedokážeme orientovat. Teprve při stanovení relativně autonomních problémů, významové hierarchie hledisek a způsobů nalézání kompromisů je tato problematika – alespoň z hlediska výzkumných záměrů – řešitelná. Pokusem o základní strukturaci sledované problematiky má proto být následující diskuse, založená na popisu připojeného schématu (obráz. 1).

Prvotní soubor hledisek je možné spojovat s minulostí i s dosaženým stavem územní administrativy. Obecně lze zdůrazňovat velmi silnou inercií územních organizací umocněnou dále ekonomickou i politickou náročností změn. V zásadě přitom platí, že „snadnější“ je realizace změn ve funkční náplni správních a samosprávních jednotek (přesuny kompetencí, modifikace daňových soustav) než ve formě těchto jednotek (vymezení, změna středisek, zrušení hierarchické úrovně apod.). To vše souvisí s vlivem teritoriální administrativy na formování systému osídlení (viz posilování střediskových funkcí administrativních center) a zejména na vytváření povědomí regionální a lokální sounáležitosti občanů.



Obr. 1 – Přeměna územní administrativy jako výzkumný problém

V případě nevhodnosti administrativních jednotek pro řízení územního rozvoje proto často dochází spíše k vytváření nových územních soustav – např. plánovacích regionů – než k administrativní reformě.

Zásadní restrukturalizace územní administrativy je tedy výjimečným úkolem vyvolaným obvykle velkými společenskými změnami – viz i situace v post-totalitní České republice. Obecné zásady tvorby návrhů nových územních organizací jsou ovšem obdobné jako zásady hodnocení vhodnosti těchto soustav vůbec (při zdůvodňování jejich dílčích modifikací, při event. zavádění systému plánovacích regionů atd.). Zmíněné zásady a jim odpovídající hlediska hodnocení můžeme rozlišit do tří typů:

1) Geografickému přístupu je nejvlastnější požadavek organické integrity územních jednotek založené především na vnější sounáležitosti obyvatel, jejich aktivit a komplexu podmiňujících složek prostředí. Tomuto požadavku odpovídá koncepce funkčního sociálněgeografického regionu, a to speciálně regionu nodálního, integrovaného v první řadě prostřednictvím polarizace a dělby funkcí mezi střediskem a jeho zázemím. V tomto případě je možno vycházet z poznání těch podmínek, které mají z hlediska občanů povahu „objektivních“ vnějších faktorů. Proto lze pro takto orientovaný výzkum použít termín „Geografie objektů“.

2) Poněkud jiné výsledky můžeme získat při hodnocení subjektivních postojů obyvatelstva, tj. povědomí sounáležitosti občanů s lokální nebo regionální komunitou. Pro toto studium lze použít označení „geografie subjektů“. Zřejmá je zde podobnost se sociologií, zvláště pak se sociální ekologií. Klíčový význam mají tato hlediska zejména v případě etnicky nebo nábožensky smíšených území. Většinou ovšem územní diferenciace tohoto druhu vykazuje výraznou podobnost s uspořádáním vnějších podmínek a vztahů. V těchto hodnoceních je tedy pouze poněkud snížen důraz na ekonomickou racionalitu a naopak zvýšen důraz na kulturní a historické souvislosti.

3) Pro obecný charakter územní správy a samosprávné soustavy má ovšem největší význam povaha státního systému a jeho vnitřní struktura a rozdělení jak politických, tak i ekonomických sil a zájmů. Ty převážně rozhodují o rozsahu kompetencí správy a samosprávy (viz rozdíl unitárního a federativního státu), o míře decentralizace moci, o rozsahu intervencí správy a samosprávy do ekonomiky, o daňové soustavě, a tedy i o míře ekonomické soběstačnosti samosprávných celků atd. Je potřebné zdůraznit, že v tomto případě ustupuje geografická dimenze struktura společnosti do pozadí.

Všechny uvedené typy hodnotících aspektů musí být ovšem kombinovány. Přitom je potřebné nejen jejich významové rozlišení (viz zdůraznění úlohy hledisek třetího typu), ale i hlubší určení jejich použitelnosti. To je možné spojovat s rozdělením celé problematiky do dvou relativně autonomních souborů problémů. Prvý odpovídá v první řadě funkčnímu obsahu územní organizace správy a samosprávy, stanovení jejich obecného modelu. Jádrem zde je rozdělení kompetencí mezi správou a samosprávou i mezi jejich jednotlivé hierarchické úrovně. Obdobně, resp. návazně se jedná o stanovení obecných pravidel financování těchto jednotek. Je nepochybné, že hlavní úlohu zde budou mít kritéria třetího typu, i když určité zohlednění geografických podmínek je rovněž nutné. Uvedme např. míru uzavřenosti vztahů v sociálněgeografických regionech různých řádů, která má bezprostřední vliv na vymezování obsahu řízení, a tedy i rozsahu a struktury kompetencí. Jiným problémem je kategorizace územních jednotek z hlediska jejich ekonomické, sociální i ekologické úrovně, která by měla být podkladem pro tvorbu přerozdělovacích mechanismů v rámci regionální politiky státu. Speciálním problémem je i „lo-

kalizace daní“ a určení jejich nositelů (občan, domácnost, pracovní místo atd.). Stále se zvyšující zprostředkovanost ekonomických efektů spojená s obtížemi při určování uživatelů zejména technické a sociální infrastruktury činí dnes otázku lokalizace faktorů určujících ekonomické výsledky velmi složitou. Nejpodstatnějším „geografickým“ hlediskem v této problematice je ovšem zdůraznění úlohy komplexního řízení (spravování) územních celků, které by mělo vyvažovat relativní jednostrannost řízení v rámci rezortů.

Druhý soubor otázek souvisí s geografickou formou územních organizací, a tedy i s jejich „individualizovanou“ podobou. Jedná se tak o výběr středisek a o vymezení administrativních jednotek, rozlišení hierarchických stupňů apod. Podstatná hlediska hodnocení je zde oprávněné odvozovat zejména od poznání geografického uspořádání „objektů“, byť zohledňujícího i geografické uspořádání „subjektů“. Přitom je zřejmé, že snaha o vymezení organických územních celků a snaha o výběr jejich přirozených středisek bude obdobná při vymezování správních i samosprávných celků, při vymezování celků s velkými i s malými kompetencemi apod. Všeobecně také platí, že v těchto případech mohou být více zohledňována „odborná“ hlediska, zatímco při rozdělování kompetencí budou politická rozhodnutí zcela dominantní. Výjimkou jsou ovšem případy politicky destabilizovaných a etnicky nebo nábožensky heterogenních zemí, jak je tomu např. v Bosně a Hercegovině. Zde se samotné rozdělení území stává předmětem primárního politického rozhodování.

Zdůraznění relativní autonomie řešení otázek formy a funkčního obsahu soustav územních jednotek nemůže být ovšem chápáno jako jejich zásadní oddělení. Nezbytnost jejich vzájemné kombinace se projevuje zejména v řešení hierarchického uspořádání celé soustavy, ve stanovení počtu stupňů, velikosti i počtu jednotek na jednotlivých měřítkových (hierarchických) úrovních. Rozdíly ve velikosti zvolených jednotek se nutně promítají jak do rozsahu, tak zejména do obsahu přiznaných kompetencí. V této problematice se dále uplatňují i další hodnotící kritéria, která můžeme označovat jako organizační racionalitu. Jedná se tudíž o požadavek jednoduchosti, proporcionality a průhlednosti celé soustavy. Tyto organizační, resp. normativní zásady je nutné uvažovat i v jednotlivých problémových blocích specifikovaných výše. Zvláště zajímavý a zároveň složitý je problém vztahu „přirozené“ a „normativní“ hierarchie územních celků, kterému je proto věnována další část příspěvku.

Hierarchie sociálněgeografických a administrativních regionů

U geografických systémů, stejně jako u systémů územní administrativy nacházíme též obecný princip uspořádání, tj. princip hierarchický. Při hlubší specifikaci však zjistíme, že formy této hierarchizace jsou odlišné. Zatímco u reálných (přirozených, objektivních, organických) systémů je převládajícím znakem relativně kontinuální snižování četnosti středisek v závislosti na zvyšování jejich velikosti nebo významnosti, u systémů „umělých“, resp. normativních je dominantním znakem skokovitě (diskontinuálně) odlišení center jednotlivých hierarchických úrovní. Jedná se o obdobný rozdíl jako mezi induktivně stanoveným pravidlem velikostního pořadí měst a deduktivně konstruovanou teorií centrálních míst (vycházející ovšem z chybných předpokladů – viz především předpoklad homogenity prostředí a odpovídající výlučná úloha faktoru vzdálenosti v územní diferenciaci). Tato rozpornost si vynucuje hlubší rozbor, který může mít značný význam pro rozvoj geografického poznání jak v úrovni teoretické, tak i v úrovni aplikační.

Pokud jde o teoretický význam studia této problematiky, lze bezprostředně odkazovat na diskuse v pozitivistickém období geografie v padesátých a šedesátých letech (např. Beckmann, 1958, Parr, 1969). Ty byly ovšem naneštěstí poznamenány přílišnou snahou o nalézání „jednoduchých a přesných“ pravidelností prostorové struktury a odhlížely od kvalitativní složitosti geografické reality. Rozpornost pravidla velikostního pořadí a teorie centrálních míst byla proto nejčastěji vysvětlována jako vliv náhodných činitelů (např. Berry, Garrison, 1958). Důsledné řešení tohoto problému nebylo ovšem uskutečněno a názorové rozdíly nebyly překonány. S nástupem post-pozitivistických směrů byl pak zájem o tuto problematiku minimalizován. Přitom je oprávněné tvrdit, že tyto otázky mají obecnější smysl a že nabízejí i řešení opakovaně se vynořujícího problému nomotetické nebo idiografické povahy geografie, resp. geografické reality. Výrazně asymetrické a relativně plynulé rozrušení prvků geografických systémů je totiž obecným zákonem jejich uspořádání. Týká se nejen měst, nýbrž i jezer, hor či podniků, stejně jako celých regionů (viz zvláště Korčák, 1941). Zároveň platí, že povaha této pravidelnosti má „rámcový“ charakter poskytující prostor pro významově sekundární odchylky, pro variabilitu ve významově méně podstatných znacích (podrobněji viz např. Hampl, 1994). Nejlépe to lze ilustrovat právě na příkladě relativně vysoké individuálnosti forem diskontinuit ve velikostním pořadí největších prvků (u těchto prvků totiž „musí“ docházet k diskontinuitám ve velikostním rozrušení v důsledku jejich malé četnosti – viz i Bunge, 1962). Tyto diskontinuity jsou zároveň výrazem relativní individuálnosti celých systémů: např. systémy měst s extrémní dominantností města prvního, s dominantností dvojice největších měst, s nedostatečnou dominantností prvního města atd.

V úrovni aplikační, tj. v našem případě při řešení otázky rozdílnosti přirozené a administrativní hierarchie středisek, vystupuje celý problém ve formě hledání „kompromisu“ mezi požadavky organičnosti a přirozené integrity celků na jedné straně a velikostní homogenity správních jednotek téže úrovně a jednoduchosti i proporcionality jejich hierarchické soustavy na straně druhé. Je zřejmé, že toto kompromisní řešení může být realizováno s velmi rozdílnou citlivostí. Vzájemné „přibližování“ obou soustav je možné uskutečnit v několika krocích. Prvým je specifikace reálně existujících hierarchických úrovní v konkrétně studovaném systému. Tyto úrovně totiž odpovídají síle, resp. velikosti středisek jen přibližně, neboť tato síla je relativizována individuální polohou středisek. Je třeba zdůraznit, že převládající kontinuální forma velikostní diferenciace středisek nevylučuje diskontinuity (skoky) ve významových rozdílech u individuálních dvojic středisek. Stejně tak nepopírá existenci skokovitých (výrazných) rozdílů mezi středisky, jakožto podmínky pro vytvoření hierarchických vztahů. Zároveň platí, že reálně vyvinutý počet hierarchických vztahů mezi středisky je v celém jejich systému nutně omezený. Vztah mezi velikostí a stupněm regionální (hierarchické) autonomie středisek je ovšem opět stochastického typu. Řada silnějších, ale exponovaně položených středisek dosahuje nižší úrovně autonomie než některá slabší, ale periferně položená centra. To vše pak znamená, že hierarchické vztahy mezi středisky vykazují značnou individuální variabilitu, že střediska téže úrovně regionální autonomie jsou velikostně diferencovaná. Tyto zdánlivě rozporné skutečnosti lze tudíž obecně vyjádřit jako relativně plynulou velikostní (významovou) diferenciaci středisek z hlediska jejich celého souboru a současně jako skokovitou velikostní (významovou) diferenciaci středisek z hlediska jejich individuálně posuzovaného postavení. Integrovaný pohled na systém stře-

disek vede tedy k jakoby jinému závěru než množina pohledů parciálních. Je to však jen důsledek různého stupně abstrakce. V prvním případě totiž postihujeme pouze tzv. vertikální formu diferenciacce osídlení, kdežto v případě druhém již kombinaci vertikální i horizontální diferenciacce.

V případě popsané hlubší specifikace hierarchického uspořádání systému osídlení získáme tedy potřebné diskontinuální rozlišení středisek a odpovídajících regionů. I v tomto případě je ovšem počet hierarchických úrovní poměrně značný – např. v podmínkách České republiky je možné na základě sociálněgeografické regionalizace určit celkem 8 úrovní (od jednotlivých sídel až po celý stát). Proti tomu při konstrukci jednoduchého a proporcionálního administrativního systému docházíme při přijetí „obvyklého poměru“ v počtu vyšších a nižších jednotek 1:10 až 1:30 k vytvoření pouze 4 hierarchických úrovní: obec – okres – kraj – republika (uvedené poměry lze odvozovat z existujících administrativních soustav v evropských zemích, přičemž na úrovni dělení státu do velkých celků se tento poměr většinou blíží hodnotě 1:10). Nabízí se zde ovšem i varianta redukce jedné regionální úrovně v případě utváření velkých, a tedy i ekonomicky životaschopných obcí (takové obce nacházíme ve většině západoevropských zemí). Výsledná hierarchie by v tomto případě rozlišovala pouze úroveň lokální, regionální a národní.

Dalším krokem v popisovaném řešení je výběr nejvhodnějších „přirozených“ hierarchických úrovní pro potřeby administrativního uspořádání. Opět se jedná o nalézání citlivého kompromisu mezi „přirozeným“ a „normativ-

Tab. 1 - Hierarchické úrovně v územním uspořádání České republiky

„PŘIROZENÉ“ SOCIÁLNĚ - GEOGRAFICKÉ JEDNOTKY		NORMATIVNÍ/ADMINISTRATIVNÍ JEDNOTKY				
		a) Teoretické		b) Aktuální		
Úroveň	Počet jednotek	Úroveň	Počet jednotek	Úroveň	Počet jednotek	
					správních	samosprávních
Republika (Makroregion)	1	Republika	1	Republika	1	1
Mezoregionální 2.stupeň 1.stupeň	2 - 3 11 - 12	Kraje	10 - 30	Kraje	–	(jsou pouze předpokládány v počtu kolem 10)
Mikroregionální 2.stupeň 1.stupeň	60 - 70 150 - 200	Okresy	100 - 900	Okresy	77	–
Subregionální 2.stupeň 1.stupeň	300 - 400 okolo 1 000	Obce	1 000 - 27 000	Obvody tzv. pověřených obecních úřadů	skoro 400	–
Sídla	5 000 - 15 000			Obce	–	přes 6 200

Poznámky: Charakteristiky přirozených jednotek vycházejí z výsledků sociálněgeografických regionalizací a navazujících hodnocení k r. 1980 a 1991 (Haml, Gardavský, Kühnl, 1987, Haml et. al. 1996). V případě sídel uvedené rozpětí v četnosti případů odráží možnou variantnost při použití kritéria minimální velikosti sídla. Samosprávné obce jsou pověřeny i výkonem určitých funkcí státní správy.

ním“. V tab. 1 jsou uvedeny některé základní charakteristiky hierarchického rozrůznění reálného systému osídlení v České republice a zároveň jeho potenciálního normativního/administrativního rozčlenění. Již z této zjednodušené „kvantifikace“ vyplývá značná variantnost řešení. Současně údaje o aktuálním stavu uspořádání správních i samosprávních celků jasně dokládají neúplnost a disproportionálnost obou těchto soustav. V tab. 2 jsou pak porovnávány rozdíly ve velikostní variabilitě přirozených sociálněgeografických regionů a měřítkově odpovídajících regionů administrativních k r. 1980. Toto srovnání je připojeno pro ilustraci „kompromisního výsledku“ i v případě posledního kroku řešení celé problematiky, tj. při vymezování individuálních jednotek v rámci určité hierarchické úrovně. Přirozená velikostní nerovnocennost středisek a jejich regionů je opět v důsledku požadavku relativní rovnocennosti administrativních jednotek značně omezována. I v tomto případě jde primárně o důsledek nesouladu převážně kontinuální formy velikostní diferenciace přirozených jednotek geografického systému na jedné straně a normativně požadované homogenity ve formování jednotek administrativních na straně druhé.

K výše popsanému procesu transformace systému přirozených regionálních celků na soustavu „umělých“ celků administrativních je vhodné připojit ještě poznámku o omezeném významu územní administrativy pro komplexní regionální rozvoj. Je sice nepochybné, že administrativní funkce mají pozitivní vliv na rozvoj center, že zejména samosprávné celky posilují povědomí soudržnosti regionálních a lokálních občanských komunit, že podporují formování komplexních subjektů regionálního a lokálního vývoje atd. Důležitost všech těchto vlivů však nelze přeceňovat, neboť jejich uplatnění se projevuje v kombinaci s řadou faktorů dalších, jejichž územní uspořádání je od administrativního odlišné. O komplexním územním rozvoji rozhodují převážně jiné faktory (kvalita obyvatelstva, poloha, progresivita ekonomických činností atd.) – a to v první řadě faktory „přirozeného“ (živelního) typu. V určitých případech sice můžeme zjistit rychlejší růst administrativních středisek než středisek ostatních, nikoliv však přeměnu relativně plynulé velikostní diferenciace středisek v diferenciaci s pravidelnými doskontinuitami. To také dokazuje pouze účelovou a parciální povahu administrativní hierarchie středisek a její sekundární význam vůči komplexní hierarchii „přirozené“. Zároveň

Tab. 2 - Velikostní variabilita přirozených a administrativních regionů v ČR (r. 1980)

Jednotka	Počet	Průměrný počet obyv. v tis.	Počet velikostně extrémních jednotek		
			pod 1/2 průměru	nad dvojnásobkem průměru	Celkové zastoupení v %
Sociálněgeografické mezoregiony 1.stupně	11	936	3	1	36
Kraje	8	1 286	0	0	0
Sociálněgeografické mikroregiony 2.stupně	64	161	14	4	28
Okresy	85	121	8	4	14

Poznámky: Praha byla uvažována jako samostatný kraj a v úrovni okresů jako 10 jednotek.
Prameny: Hampl, Gardavský, Kühnl, 1987; údaje ze sčítání obyvatelstva 1980.

to ovšem zdůvodňuje oprávněnost požadavku omezení rozdílnosti administrativní hierarchie od hierarchie přirozené.

Přeměna nebo modifikace územní administrativy v České republice: závěrečné poznámky

V poslední části tohoto sledování se pokusíme, alespoň zjednodušeným způsobem o aplikaci závěrů předchozích hodnocení na hlavní aktuální problémy reformy územní správy v České republice. Přestože současný stav, charakterizovaný i údaji v tab. 1, je oprávněně označován jako deformovaný, jsou již možnosti ucelené transformace soustavy administrativních i samosprávných celků patrně minimální. Celá problematika se totiž stala předmětem několikaletého politického boje, což mělo za následek její „rozbití“ do parciálních otázek řešených postupně a izolovaně: např. zrušení administrativních krajů, zavedení samosprávy pouze na úrovni obcí, ustanovení vybraných obcí pověřených výkonem státní správy pro celé územní obvody, vytvoření nového okresu Jeseník apod. V nejbližších letech by však měly být vytvořeny velké samosprávné celky (kraje, resp. země), jejichž existence je již ústavně zakotvena. Předmětem diskusí je i nesouhlasnost formy správních a samosprávných jednotek a budoucí existence či neexistence okresů. S vysokou pravděpodobností se vynoří i otázka potřeby integrace dnešních malých a ekonomicky problematických samosprávných obcí do větších celků. Všechny tyto otázky je navíc nezbytné vnímat v širším politickém a ekonomickém rámci post-totalitního vývoje, a tedy v situaci vyžadující minimalizaci destabilizačních procesů. Bezprostředně se to promítá v požadavku zachování dnešních okresů v nejbližší perspektivě, neboť ty představují jedinou existující soustavu na regionální úrovni.

Z uvedených skutečností vyplývá, že možnosti radikálních a systematických změn zejména ve formě soustav správních a samosprávných jednotek jsou velmi omezené. Koncepční řešení je proto nutné zaměřovat na dotváření hierarchických soustav těchto jednotek (viz i Barlow et al., 1994, Hampl et al., 1996 aj.). V tomto smyslu lze specifikovat dva základní typy řešení. V prvním případě by byl akcentován požadavek stabilizace situace a byly by pouze doplněny chybějící hierarchické úrovně. Zjednodušeně lze tuto variantu označovat jako modifikující. V druhém případě by byly více zohledněny perspektivní potřeby (relativní přirozenost celků, dostatečná velikost obcí, omezení a sjednocení hierarchických úrovní), byť při přijetí některých omezujících zásad (např. nedělitelnost dnešních okresů). Změny by tedy byly zásadnější, takže můžeme hovořit o variantě restrukturalizační. V obou případech by ovšem mělo docházet k obsahové transformaci správy vyjádřené především decentralizací ve směru centrum → region a správa → samospráva.

Prvá varianta v zásadě představuje návrat k územně správní organizaci v letech 1960 – 1990. Jedinou významnou změnou ve formě této organizace, kterou lze jednoznačně doporučovat, by bylo zřízení jednoho nového kraje ve středomoravském prostoru s centrem v Olomouci. Nevýhodou této varianty by byla především fixace 4úrovňové hierarchie obec – okres – kraj – republika a nesoulad soustavy správních a samosprávných jednotek. Dále by bylo zachováno neorganické vymezení řady dnešních okresů i některých bývalých krajů (zejména Severočeského, v němž leží dvě rovnocenná a autonomní centra vyššího řádu – Ústí n. L. a Liberec). Jinou možností pouze modifikované úpravy současných soustav by ovšem mohlo být i vyloučení krajské úrovně

a realizace regionální samosprávy na okresní úrovni. Toto řešení může být lákavé z hlediska zdánlivé jednoduchosti, avšak z dlouhodobého perspektivního pohledu je vzhledem k četnosti okresů přinejmenším problematické.

Druhá varianta by v řadě ohledů znamenala návrat k administrativnímu členění z let 1949 – 1960. V úrovni krajů by bylo z geografických hledisek nejvhodnější vytvoření 12 jednotek odpovídajících alespoň zhruba regionální působnosti 12 nejvýznamnějších center v republice (právě z hlediska regionální působnosti je v tomto případě výrazná diskontinuita ve významu 12. a 13. střediska České republiky). Variantně lze ovšem zvažovat ještě vytvoření jihlavského kraje vzhledem k potřebě zrovnoměrnění rozmístění krajských center. Při vymezování těchto krajů by mohla být zachována zásada skladebnosti dnešních okresů (resp. event. změny okresů by mohly být minimální). Okresy by však mohly být v dalším období zrušeny prostřednictvím rozčlenění do malých okresů (odpovídajících přibližně obvodům dnešních vybraných obcí s pověřenou správní působností). Toto rozčlenění administrativních okresů „shora“ by mohlo být současně doprovázeno podporou integrace samosprávných obcí „zdola“. Cílovým stavem by tedy bylo ztotožnění malých okresů i velkých a dostatečně ekonomicky zabezpečených samosprávných obcí. Současně by ovšem musela být část výkonu státní správy přenesena z okresů i z některých existujících tzv. dekoncentrátů jednotlivých ministerstev na krajskou úroveň. Vedle samosprávných krajských útvarů by tedy vznikly i útvary správní. Výsledkem celé restrukturalizace by byla zjednodušená a proporcionální hierarchie: republika – 12 až 14 celků regionální úrovně (s variantním řešením v případě Jihlavska a samostatného statutu Prahy) – 350 až 500 celků lokální úrovně. Zároveň by došlo k sjednocení územní formy a hierarchie správních a samosprávných jednotek.

Literatura:

- BARLOW, M., DOSTÁL, P., HAMPL, M. eds. (1994): *Territory, Society and Administration. The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec*. University of Amsterdam, Amsterdam, 230 s.
- BECKMANN, M. (1958): City hierarchies and the distribution of city size. *Economic Development and Cultural Change* 6, s. 243-248.
- BENNETT, R. (1989): European economy, society, politics and administration: symmetry and disjuncture. In: Bennett R. ed.: *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, London and New York, s. 8-30.
- BERRY, B. J. L., Garrison, W. L. (1958): Alternative explanations of urban rank-size relationships. *Ann. Ass. American Geographers*, 48, s. 83-91.
- BUNGE, W. (1962): *Theoretical Geography*. Lund Studies in Geography, Ser. C., The Royal University of Lund, Lund, 210 s.
- DOSTÁL, P., HAMPL, M. (1993): Territorial organisation of society: Czechoslovak developments. In: Bennett, R. ed.: *Local Government in the New Europe*. Belhaven, London, s. 259-277.
- HAMPL, M. (1994): Environment, Society and Geographical Organization: The Problem of Integral Knowledge, *GeoJournal*, vol. 32, no. 3, s. 191-198.
- HAMPL, M. a kol. (1996): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Univerzita Karlova, Praha (v tisku).
- HAMPL, M., GARDAVSKÝ, V., KÜHNEL, K. (1987): *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Univerzita Karlova, Praha, 255 s.
- KORČÁK, J. (1941): Přírodní dualita statistického rozložení. *Statistický obzor*, 22, Praha, s. 171-222.
- PARR, J. B. (1969): City hierarchies and the distribution of city size: a reconsideration of Beckmann's contribution. *Journal of Regional Science* 9.

HIERARCHY OF THE SETTLEMENT SYSTEM AND ADMINISTRATIVE DIVISION OF THE CZECH REPUBLIC

The aim of this contribution is an assessment of two kinds of problems. The first is a specification of the role of knowledge in understanding the geographic organization of society, when trying to solve questions of the transformation of territorial administration. The second is an analysis of the problem of the relation between the hierarchy of real settlement systems and the hierarchy of normative systems, such as the system of territorial administration. Finally, the results of general assessments are applied to the situation of the Czech Republic.

Questions connected with the transformation of the territorial administration are of a primarily political character and their solution is thus necessarily a matter of political choice. Political decisions should, however, be based on a professional assessment. Even such an assessment is not easy, though, because the problem is of an extremely interdisciplinary character. That is why it is necessary to establish a systematic arrangement of both individual problems and the corresponding assessment criteria. Main features of such an arrangement and a specification of the role of geographic aspect of assessment are expressed in Table 1. It emphasizes first the importance of a geographical view for the selection of suitable territorial forms of administrative and self-governing units: selection of centres and delimitation of administrative units, determination of suitable hierarchical level, etc. The main importance of this aspect lies in the elaboration of a socio-geographic regionalization proceeding from analyses of relations in the settlement system (hinterlands of centres from the point of view of commuting to work and to services, migration of the population, etc.). The assessment of subjective attitudes of the population in the sense of its self-identification with individual local and regional communities is, due to the ethnic and cultural homogeneity of the Czech Republic, only of secondary importance.

An elaboration of socio-geographic regionalization cannot, of course, be used directly for the determination of system of administrative units. The main differences lie between the relatively continuous character of the size differentiation of the real settlement system, and the normatively needed discontinuities in a hierarchization of the administrative system. This is a generally the same type of contradiction as between the rank-size rule and central place theory. Necessary compromises can be realized in both types of arrangement with different degrees of sensitivity. Due to the justified demand of relative organicity and the natural integrity of administrative regions (and especially self-governing regions), it is desirable to take into consideration peculiarities in the centre position and individually created discontinuities in their importance differentiation; for example, in the situation of the Czech Republic, there is a notable gap between the 12th and 13th centres.

At the level of a solution to the present problems of transformation of geographic „forms“ of territorial administration in the Czech Republic, there are two basic variants, which can be labelled as the modifying variant and the restructuring variant. The former would bring limited changes (especially the creation of self-governing regions assumed by the Constitution), and would thus be simpler. However, from a long-term point of view, real reconstruction of the present system would be desirable; especially needed are the integration of municipalities (there are more than 6200 of them) and the bringing into harmony of hierarchical levels and corresponding units of the state administration and the self-government.

Fig. 1 – Change of territorial administration as a research problem

(Pracoviště autora: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, Albertov 6, 128 43 Praha 2.)

Do redakce došlo 1. 6. 1996

Lektorovali Václav Gardavský a Radim Perlín