

Verejná správa v štátoch Európskej únie

Erika NEUBAUEROVÁ – Kornélia BELIČKOVÁ – Alena ZUBALOVÁ*

Úvod

V spoločenskom živote sa pojem *správa* vyvíjal v spojení s mocou a právom štátu. Latinský pôvod slova „správa“ je odvodený od slova „ministrare“, čo znamená slúžiť, spravovať, kým napríklad oxfordský slovník definuje správu ako „akt administrovania“ – čiže riadenie alebo dozeranie nad vykonávaním záležitostí. Vo všeobecnosti správu chápeme ako činnosť vykonávanú štátnymi, prípadne inými orgánmi.

Verejná správa (riadiaca činnosť štátnych a iných správnych orgánov), ktorá vo vzťahu k občanom – fyzickým a právnickým osobám vystupuje ako určitý druh služby, je neodmysliteľnou súčasťou právneho štátu a umožňuje, aby v demokratickom štáte bolo zabezpečené plnenie sociálnych, ekonomických, politických a iných úloh.

Okrem chápania verejnej správy ako určitého druhu služby v prospech občana, verejnú správu môžeme ponímať aj ako *sústavu orgánov*, ktoré túto činnosť vykonávajú. Verejná správa je teda vyššou formou organizácie spravovania vecí spoločného záujmu. Riadi záležitosti všeobecného prospechu, vykonáva a zabezpečuje služby pre obyvateľov obcí, miest, regiónov, štátu. Podľa toho, na akej úrovni sa tieto služby vykonávajú a kto ich vykonáva, verejnú správu rozdelíme na štátnu správu a na samosprávu.

Štátna správa sa vykonáva bezprostredne po vytvorení štátu a na celom jeho území. Jej úlohou je zabezpečovať a usmerňovať všetky oblasti života, ktoré sú rozhodujúce pre riadne fungovanie a existenciu štátu. Charakter štátnej správy a jej organizácie odzrkadľuje typ spoločenského zriadenia, stupeň hospodárskeho a spoločenského rozvoja, miestne podmienky, tradície. Štátna správa spravídla zriaďuje menšie územné jednotky – *miestnu štátnu správu*. Jej charakteristickým znakom je hierarchické usporiadanie, čo znamená podriadenosť nižšieho stupňa voči vyššiemu stupňu štátnej správy.

Samospráva je správa vecí verejných vykonávaná spravidla na konkrétnom území (hovoríme o územnej samospráve), prípadne môže nadobúdať formu samosprávy profesných, resp. záujmových združení (záujmová samospráva).

* Ing. Erika NEUBAUEROVÁ, PhD – Ing. Kornélia BELIČKOVÁ, PhD – Ing. Alena ZUBALOVÁ, CSc., Ekonomická univerzita Bratislava, Národohospodárska fakulta, Katedra financií, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5; e-mail: erin@stonline.sk

Územná samospráva, ako rozhodujúci prvok v decentralizačnom procese, riadi a vykonáva svoje úlohy sama, bez zasahovania zvonku a má charakter kolektívneho rozhodovania – *miestnej parlamentnej demokracie* [3].

Verejná vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci politicky vedie verejnú správu a organizuje jej činnosť.

Formu vlády v inštitucionálnom zmysle slova charakterizuje horizontálna a vertikálna del'ba moci. *Horizontálna* del'ba moci vyjadruje delenie právomocí medzi parlament, vládu a prezidenta. *Vertikálna* štruktúra stanovuje vzťah medzi štátom ako celkom a jeho územnými časťami. Každá úroveň verejnej vlády má istú pôsobnosť (oblasť, v ktorej realizuje svoje zámery) a právomoci s tým spojené. Pôsobnosť a právomoc príslušnej vládnej úrovne označujeme súhrnným pojmom – *kompetencie*.

Na štruktúru verejnej vlády a jej činnosť vplyvajú faktory:

- *vnútorné* (forma štátu, resp. vlády, územné a správne usporiadanie štátu),
- *vonkajšie*, ako napríklad postavenie štátu v medzinárodnom ekonomickom priestore,
- *politika centrálnej vlády*, ktorá je odrazom vplyvu vonkajších aj vnútorných faktorov.

Z hľadiska formy vlády rozoznávame monarchie (absolutistické a konštitučné) a republiky (parlamentné a prezidentské) s režimom demokratickým či nedemokratickým. Z hľadiska konštitučného usporiadania (systému vlády, resp. spôsobu rozdelenia zákonodarnej moci medzi ústredný zákonodarný orgán a zákonodarné zbory štátu či v obmedzenej miere moci nariad'ovacej pri územných jednotkách) môžeme hovoriť o unitárnom a federálnom (federatívnom) usporiadaní štátu (systému vlády) [4].

Na formu štátu nadväzuje územné a správne členenie vnútri štátu (závislé od historického vývoja, tradícií) a v neposlednom rade od miery centralizácie, resp. decentralizácie, ktorá sa v príslušnom štáte uplatňuje.

Podľa definície MMF a OECD je verejná vláda kombináciou všetkých vládnych jednotiek na úrovni [5]: • nadnárodnej vládnej autority • ústrednej vlády v unitárnom štáte alebo federálnej vlády vo federácii • štátnej, republikovej, provinčnej alebo regionálnej vlády vo federácii • miestnej (municipálnej) vlády.¹

¹ Pojem *municipalita* je odvodený z latinského výrazu *municipium*. Pôvodne označoval sídelné jednotky (mestá), ktoré mali výsadné práva (ťažiť soľ, vyberať mýto, raziť mince a pod.), čím získavali vlastné zdroje a postupne sa stávali nezávislými od finančných zdrojov panovníka (zárodok samosprávy). Ako vyplynie z nasledujúcej analýzy, tento pojem sa všeobecne zaužíval pre rôzne veľkostné štruktúry jednotiek na najnižšej vládnej úrovni národných ekonomík, v súčasnosti sa vyskytuje aj v súvislosti s tzv. *procesom municipalizácie*, čo znamená spájanie, zlučovanie menších sídelných jednotiek do väčších celkov z dôvodu zvýšenia efektívnosti v oblasti poskytovania verejných statkov a služieb občanom. Tento proces môže byť výsledkom prirodzeného vývoja, ale aj cieľavedomého pôsobenia centrálnej vlády.

1. Európska únia – nadnárodná vládna autorita

Vznik Európskej únie ako multinárodného integračného zoskupenia je po-
znamenaný postupným rozširovaním o jednotlivé štáty. Od roku 1951 až po sú-
časnosť prijalo pätnásť štátov s rôznou východiskovou pozíciou v európskom
ekonomickom priestore všeobecné zásady Únie a nastúpilo cestu do zjednotenej
Európy.

Pojem *Európska únia* sa začal používať od 1. 11. 1993, keď vstúpila do plat-
nosti Zmluva o Európskej únii (Maastrichtská zmluva). Nahradil dovtedy použí-
vané označenie *Európske spoločenstvá* (ES), teda tri integračné organizácie
s rovnakou členskou základňou a so spoločnými ekonomickými a politickými
cieľmi [6].

T a b u ľ k a 1

Postupnosť formovania Európskej únie

| Názov | Rok vzniku | Členská základňa |
|---|---|--|
| Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ (ESUO) | 1951 Parížska zmluva | Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko, Taliansko 1973 Dánsko, Írsko, Veľká Británia |
| Európske spoločenstvo (pôvodný názov: Európske hospodárske spoločenstvo – EHS) | 1957 Rímska zmluva | 1981 Grécko 1986 Portugalsko a Španielsko |
| Európske spoločenstvo pre jadrovú energiu (EURATOM) | 1957 Rímska zmluva | 1990 súčasťou Nemecka a tým aj EÚ sa stáva územie vtedajšej Nemeckej demokratickej republiky 1995 Fínsko, Rakúsko, Švédsko |
| Európska únia (EÚ) | 7. 2. 1992 – podpis 1. 11. 1993 – platnosť Maastrichtskej zmluvy | 15 členských štátov |

Prameň: [6; 8].

Európska únia má vybudovaný vlastný inštitucionálny rámec, ktorý okrem
inéno umožňuje vytvárať legislatívu, ktorá sa v najdôležitejších otázkach uplat-
ňuje vo všetkých členských štátoch spoločne. Základom jej fungovania je rozde-
lenie kompetencií medzi národné úrovne a nadnárodnú úroveň. Veľký význam
má rozdelenie právomocí medzi *Európsku radu*, ktorá má vo svojej kompetencii
ochranu národných záujmov, a *Európsku komisiu*, ktorá háji nadnárodné záujmy
a záujmy Únie.

Vzťahy medzi Úniou ako celkom a jej členskými štátmi sa prejavujú okrem
inéno širokou škálou politik, kde podľa [7] možno zahrnúť: hospodársku a me-
novú politiku, rozpočtovú politiku, energetickú politiku, priemyselnú politiku,

konkurenčnú politiku, poľnohospodársku politiku, rybolovnú politiku, obchodnú politiku, rozvojovú politiku, dopravnú politiku, regionálnu politiku, sociálnu politiku, politiku zameranú na ochranu spotrebiteľa, politiku v oblasti životného prostredia, politiku v oblasti výskumu a vývoja, kultúrnu politiku, mediálnu politiku, politiku v oblasti justície a vnútorných záležitostí, spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku.²

2. Verejná správa národných ekonomík členských štátov Európskej únie

Priestorová dimenzia verejných úloh (rozdelenie úloh v prospech občanov medzi vládne úrovne na jednotlivých stupňoch vnútri národných ekonomík) je determinovaná niekoľkými faktormi.

Sú to predovšetkým: historický vývoj, tradície, ekonomická sila a pozícia v rámci Únie, postoj súčasných verejných vlád členských štátov k vnútornému usporiadaniu verejnej moci. Tieto faktory rôznou mierou ovplyvňujú chápanie a priebeh procesu decentralizácie, ktorým sa posilňuje úloha miestnych vlád na nižších úrovniach vnútri týchto štátov. Kým vo federatívnych štátoch je vnútorná organizácia miestnej vlády spravidla definovaná federáciou, ktorá zodpovedá aj za administratívnu a rozpočtovú kontrolu, unitárne štáty pristupujú k procesu decentralizácie rozdielne.

V ostatných dvadsiatich rokoch niektoré z nich rozbehli reformné procesy v smere silnej decentralizácie. Vo Francúzsku, v Portugalsku, Taliansku a Španielsku sa uskutočnili významné presuny kompetencií v prospech miestnych vlád, v Grécku a vo Francúzsku sa stala prioritou optimalizácia systému kontroly, v Španielsku a Taliansku sa uskutočnili tiež významné zmeny v oblasti daňovej právomoci samospráv. Množstvo týchto reforiem sa dotklo „regionálnej“ úrovne miestnej samosprávy. Regionálne články v podobe tzv. *intermunicipálnych* štruktúr boli konštituované vo Veľkej Británii, v Írsku a vo Fínsku, pričom v Írsku a vo Fínsku zohral pri ich formovaní významnú úlohu fakt, že tieto štruktúry sa stali cieľovými subjektmi európskych regionálnych fondov. Na druhej strane, vo Švédsku je regionalizácia v štádiu úvah a v Portugalsku bol dokonca regionalizačný projekt zrušený vzhľadom na negatívny výsledok referenda občanov. Regionálne právomoci sa upevnili v Španielsku, vo Francúzsku a v Taliansku. Uvedené usporiadanie je prehľadne znázornené v tabuľke 2.

² V zásade by sme tieto politiky mohli rozdeliť na dve základné skupiny, a to na *spoločné politiky EÚ* (napr. poľnohospodárska, rybolovná, obchodná, dopravná, zahraničná, bezpečnostná politika) a *koordinované, resp. harmonizované politiky* (napr. regionálna, sociálna politika alebo politika ochrany spotrebiteľa).

Tabuľka 2

Štáty Európskej únie podľa formy usporiadania v kontexte decentralizačných procesov

| Federatívne štáty | Unitárne štáty | | | |
|--------------------------------|----------------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------|
| | s dôrazom na miestnu vládu | | | s dôrazom na regionálnu vládu |
| | s vysokou mierou decentralizácie | so strednou mierou decentralizácie | so systémom centralizovanej kontroly | |
| Rakúsko Belgicko Nemecko | Švédsko Dánsko Fínsko | Francúzsko Grécko Luxembursko Holandsko Portugalsko | Írsko Veľká Británia | Španielsko Taliansko |

Prameň: [2].

2.1. Federatívne štáty

V *Rakúsku* je vláda na úrovni federácie (*Bund*) reprezentovaná dvojkomorovým parlamentom. Deväť štátov – krajín (*Länder*) má vlastné administratívne štruktúry, právnu a legislatívnu právomoc. Federálne orgány v skutočnosti zabezpečujú iba prípravu legislatívy, plánovanie, koordináciu a kontrolu, zatiaľ čo vlastný výkon týchto federálnych kompetencií je zverený krajinským orgánom. Tento model sa niekedy nazýva *nepriama federálna správa*. Nižšia úroveň štátnej správy je reprezentovaná administratívnymi okresmi (*Bezirke*). Na ich čele stojí okresný hajtman (*Bezirkshauptmann*), ktorého menuje krajinská vláda a ktorý má za úlohu spolu so svojím úradom vykonávať v okrese úlohy v pôsobnosti spolkovéj a krajinskej vlády.

Samosprávnou úroveň tvoria municipality (*Gemeinden*), z ktorých špecifické postavenie má mesto Viedeň (zároveň aj federatívny štát). Vo všeobecnosti sú municipality v Rakúsku malé, priemerný počet obyvateľov je 3 400, pritom 90 % municipalít má menej ako 5 000 obyvateľov. Pravidlá fungovania samosprávy, ako aj volebný systém miestnej vlády zverila Ústava do rúk krajinám, ktoré tieto skutočnosti legislatívne upravujú.

V *Belgicku* prešiel federalizačný proces niekoľkými fázami. Najvýznamnejšie zmeny sa uskutočnili v rokoch 1980, 1988 – 1989 a vyústili do vytvorenia federatívneho štátu v roku 1993 tzv. *Saint Michaelskými dohodami*. Belgicko sa člení na šesť federatívnych jednotiek – tri regióny (Flámsky, Valónsky a Brusel – hlavné mesto) a tri komunity (flámsky, francúzsky a nemecky hovoriaca komunita). Osobitné postavenie má Brusel, vzhľadom na jeho bilingválnosť. Od júla 2001 sa úlohy týchto správnych jednotiek rozšírili o možnosť ovplyvňovať organizáciu provincií a municipalít na ich území, čo sa však deje rešpektovaním špecifických rozhodnutí samosprávnych jednotiek. Územná samospráva je reprezentovaná municipalitami (*communes*) a provinciami (*provinces*).

T a b u ľ k a 3

Štruktúra verejnej vlády v Rakúsku

| <i>Štátna správa</i> | | <i>Samospráva</i> |
|---|---|--|
| 9 krajín (<i>Länder</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Vorarlberg • Tirol • Salzburg • Oberosterreich • Niederosterreich • Steiermark • Kärnten • Burgenland • Wien | Administratívne okresy (<i>Bezirke</i>) | 2 359 municipalít (<i>Gemeinden</i>) |

Prameň: [2].

T a b u ľ k a 4

Štruktúra verejnej vlády v Belgicku

| <i>Štátna správa</i> | <i>Samospráva</i> | |
|---|-----------------------------------|------------------------|
| 6 regiónov a komunit <ul style="list-style-type: none"> • Flámsky (<i>Flemish</i>) región • Valónsky (<i>Walloon</i>) región • Región Brusel-hlavné mesto (<i>Brussels-capital</i>) • Flámska (<i>Flemish</i>) komunita • Francúzska (<i>French</i>) komunita • Nemecky hovoriaca (<i>German-speaking</i>) komunita | 10 provincií (<i>provinces</i>) | 589 obcí – municipalít |

Prameň: [2].

T a b u ľ k a 5

Štruktúra verejnej vlády v Nemecku

| <i>Štátna správa</i> | <i>Štátna správa / Samospráva</i> | <i>Štátna správa / Samospráva</i> |
|--|-----------------------------------|--|
| 16 krajín (<i>Länder</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Schleswig-Holstein • Hamburg • Mecklenburg-Vorpommern • Bremen • Niedersachsen • Berlin • Brandenburg • Sachsen-Anhalt • Nordrhein-Westfalen • Hessen • Thuringen • Sachsen • Rheinland-Pfalz • Bayern • Saarland • Baden-Wurttemberg | 323 okresov (<i>Kreise</i>) | 16 068 obcí (<i>Gemeinden</i>) 118 veľkých (okresných) miest (<i>Kreisfreie Städte</i>) |

Prameň: [2].

Nemecko je federatívny štát pozostávajúci zo 16 krajín, ktoré majú vlastné ústavy, parlament, vládu a zákonodarnú moc. Rozdelenie právomocí medzi federáciou, krajinami a miestnou samosprávou je založené na princípoch subsidiarity. Okresy zabezpečujú úlohy, ktoré nie sú schopné zabezpečiť municipality, zároveň fungujú aj ako krajinské administratívne štruktúry; 118 veľkých miest plní funkciu municipalít aj okresov. Dalo by sa povedať, že tak na prvej, ako aj na druhej úrovni miestnej správy funguje spolupôsobenie štátnej správy aj samosprávy.

2.2. Unitárne štáty s vysokou mierou decentralizácie

Švédsko patrí spolu s Dánskom a Fínskom k štátom so silnou decentralizáciou verejnej moci, čo v sa v praxi prejavuje širokým rozpätím právomocí s významnou váhou vlastných príjmov na úrovni dvoch stupňov samosprávy – municipalít a krajov. Rozsiahla správna reforma sa uskutočnila vo Švédsku v roku 1952, keď sa počet vtedajších municipalít znížil z 2 500 o viac ako polovicu. Ďalšie zlučovania (1962 – 1984) znížili počet municipalít na dnešných 289. Významnými zmenami ostatných rokov boli strata samosprávneho štatútu farností (k 1. 1. 2000) a začatie experimentálneho regionalizačného procesu v roku 1997 (vybraným „experimentálnym“ regiónom boli zverené niektoré pôvodne štátne kompetencie, napr. v oblasti regionálneho rozvoja, testuje sa aj nový systém organizácie).

V *Dánsku* – tradične extrémne decentralizovanom štáte – garantuje autonómiu miestnej vlády už Ústava z roku 1849. Racionalizácia systému sa začala v 70. rokoch dvadsiateho storočia, reformnými procesmi sa postupne znížil počet municipalít z 1 387 na 275 a krajov z 25 na 14. Za najvýznamnejšie možno považovať upevnenie pozície samospráv sprevádzané adekvátnym prispôbením finančného systému. Kodaň (Copenhagen) a Frederiksberg majú duálny štatút, teda vystupujú zároveň ako municipality aj ako kraje. Teritóriami so špecifickým štatútom (autonómne regióny) sú Faerské ostrovy a Grónsko.

Princípy miestnej demokracie vo *Fínsku* sú garantované taktiež Ústavou, potvrdené boli v roku 1995 tzv. *Aktom miestnej vlády (Local Government Act)*. Miestnu vládu tvorí len jedna úroveň – municipality, špeciálny štatút má provincia Aaland s vlastnou administratívou. Zvláštnosťou Fínska je existencia tzv. inter-municipálnych štruktúr, ktorých je v súčasnosti 19 (vznikli v roku 1994), nazývajú sa aj *regionálne rady (regional councils)*. Ich hlavnými úlohami je regionálny rozvoj, regionálne plánovanie a implementácia európskych štruktúrnych fondov. Postupne sa ich úloha rozširuje aj o podporu turistického ruchu, ekonomický rozvoj, vzdelanie a kultúrne aktivity. Nižším stupňom štátnej správy sú provincie.

Tabuľka 6

Štruktúra verejnej vlády v unitárnych štátoch s vysokou mierou decentralizácie

| Štát | Samospráva | |
|---------|---|-------------------------------------|
| Švédsko | 21 krajov (<i>counties, landsting</i>) | 289 municipalít (<i>kommun</i>) |
| Dánsko | 14 krajov (<i>amter</i>) | 275 municipalít (<i>kommuner</i>) |
| Fínsko | 19 Intermunicipálnych štruktúr (<i>regional councils</i>) | 448 municipalít (<i>kunta</i>) |

Prameň: [2].

2.3. Unitárne štáty so strednou mierou decentralizácie

Francúzsko – tradične vysoko centralizovaná krajina – nastúpilo cestu k decentralizácii sériou aktov v rokoch 1982 – 1984. Postupná modifikácia štruktúry miestnej vlády, jej kompetencií, finančných zdrojov a kontrolných mechanizmov, vyústila začiatkom roka 2002 do *Aktu miestnej demokracie*, ktorý výrazne posilnil postavenie najmä regiónov. Samospráva je reprezentovaná troma úrovňami – municipalitami, departmentmi a regiónmi. Špecifický štatút má Korzický región.³ Pod správu Francúzska patrí aj rozsiahle množstvo kolónií a závislých území.

Grécko bolo vysokocentralizovaným štátom, avšak v nedávnej minulosti uskutočnilo významné zmeny, predovšetkým v oblasti územného členenia samosprávnych úrovní – konštituovaním 50 departmentov (v roku 1994) a znížením počtu municipalít z 5 618 na 1 033 a v oblasti zvýšenia daňovej právomoci týchto správnych jednotiek. Špecifikom je členenie municipálnej úrovne na dve veľkostné kategórie – dediny (*koinotita*) s menej ako 10 000 obyvateľmi a mestá (*dimos*) s viac ako 10 000 obyvateľmi.

Za začatie decentralizačného procesu v **Luxembursku** môžeme považovať rok 1972, keď vláda vzhľadom na malý počet obyvateľov v municipalitách začala kampaň na ich zlučovanie. Táto snaha vyvrcholila *Aktom* v roku 1981, ktorý definoval vytvorenie intermunicipálnych štruktúr. V súčasnosti je samosprávna úroveň v Luxembursku reprezentovaná municipalitami (*communes*), ktorých je 118. Dvanásť municipalít má podľa zákona mestský štatút. Priemerný počet obyvateľov v municipalitách je 3 740.

Miestna vláda v **Holandsku** má špeciálne postavenie spôsobené vzájomne prepojenými vzťahmi s centrálnou vládou. Územne je reprezentovaná municipalitami a provinciami, pričom Ústava určuje, že obidve tieto úrovne zriaďuje aj ruší zákon. To predurčuje štruktúru a rozsah dohliadacej právomoci, ktorú vykonávajú vyššie správne orgány nad ich činnosťou. Ústavné zásady a normy sú zapracované do provinčného a municipálneho zákonodarstva.

³ Napriek dlhej a súdržnej národnej histórii sa rôznorodosť krajiny odráža v aktivite separatistických hnutí najmä Korzičanov, Bretóncov a Baskov. Od roku 1982 sa Francúzsko usiluje vyhovieť niektorým požiadavkám týchto skupín posilňovaním právomocí miestnej správy vrátane zriadenia korzického regionálneho zákonodarného zhromaždenia [1].

Záujem o miestnu úroveň vlády v *Portugalsku* oficiálne zaznamenal nový politický režim v roku 1974, následne boli princípy miestnej autonómie detailne zakotvené v Ústave v roku 1976. Významné zmeny sa uskutočňujú od roku 1998, osobitne v oblasti postavenia samosprávy, ako aj v reorganizácii finančných transferov súvisiacich s jej činnosťou. Samospráva je reprezentovaná municipalitami, ktoré sa ďalej vnútorne rozdeľujú na farnosti. Každá municipalita má priemerne pätnásť farností. Teritóriami so špeciálnym štatútom sú Azorské ostrovy a súostrovie Madeira, ktoré sú autonómnymi regiónmi.

T a b u ľ k a 7

Štruktúra verejnej vlády v unitárnych štátoch so strednou mierou decentralizácie

| Štát | Samospráva | | | Závislé územia a kolónie |
|-------------|-----------------------------------|---|---|---|
| Francúzsko | 22 regiónov (<i>régions</i>) | 96 departmentov (<i>départments</i>) | 36 565 obcí (<i>communes</i>) | Guadeloupe, Martinik, Francúzska Guyana, Mayotte, Francúzska Polynézia, Nová Kaledónia, Wallis a Futuna, Saint Pierre a Miquelon, Réunion |
| Grécko | | 50 departmentov (<i>normachiaki autodeikisi</i>) | 133 obcí – (<i>koitinoiti</i>) 900 miest (<i>dimos</i>) | |
| Luxembursko | | | 118 obcí (<i>communes</i>) | |
| Holandsko | | 12 provincií (<i>provincies</i>) | 504 municipalít (<i>gemeenten</i>) | Aruba, Holandské Antily |
| Portugalsko | | | 278 municipalít (<i>municípios</i>) 4 220 farností (<i>freguesias</i>) | Macao |

Prameň: [1; 2].

2.4. Unitárne štáty so systémom centralizovanej kontroly

Írsko je charakteristické pestrou štruktúrou verejnej správy. Pomerne dlhé obdobie boli kompetencie miestnej vlády limitované, podstatné zmeny nastali predovšetkým vstupom Írska do Únie v roku 1973. Od roku 2001 trojstupňová samosprávu tvoria regióny, krajské rady a na najnižšej úrovni samospráva piatich veľkých miest a osemdesiatich menších mestských autorít. V júli 1999 sa konštituovali aj dve regionálne zhromaždenia, založené na existujúcich regionálnych štruktúrach, pričom ich úlohou okrem rozvoja regionálnych služieb je monitorovanie využitia európskych regionálnych fondov a manažment európskych regionálnych programov. Aj napriek existencii troch úrovní samosprávy, Írsko je štátom s vysokou mierou kontroly zo strany centrálnej vlády tak v oblasti príjmov, ako aj výdavkov všetkých samosprávnych jednotiek.

Veľká Británia (Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska) sa skladá zo štyroch krajín (Anglicko, Wales, Škótsko, Severné Írsko) s vlastnou tradíciou aj štýlom verejnej vlády. Niektoré časti Anglicka majú len jednu úroveň samosprávy – samosprávne jednotky vo vidieckych oblastiach a okresy v metropolitách, v ostatných častiach Veľkej Británie existuje dvojúrovňová samospráva – miestne samosprávne jednotky a regióny v Škótsku a vo Walese, okresy a regióny v Severnom Írsku, okresy a kraje v ostatných oblastiach Anglicka. Najväčšia reorganizácia sa uskutočnila parlamentnou reformou v rokoch 1984 – 1985, od roku 1998 sa rozbehol reformný proces okrem iného v smere kreovania regionálneho stupňa samosprávy vo Walese, v Škótsku a Severnom Írsku, posilnenia samosprávnych princípov miestnej vlády v Anglicku a vo Walese a podobne. Aj napriek tomu však, podobne ako v Írsku, ťažisko kontroly finančného hospodárenia samospráv zostáva v kompetencii centrálnej vládnej úrovne.

T a b u ľ k a 8

Štruktúra verejnej vlády v unitárnych štátoch s centralizovaným systémom kontroly

| Štát | Samospráva | Kolónie a závislé územia | | |
|----------------|--|---|---|--|
| Írsko | 8 regiónov – (<i>regional authorities</i>) | 29 krajov založených na systéme krajskej rady (<i>county councils</i>) | 5 veľkomiest (<i>cities</i>) 80 menších miest (<i>town authorities</i>), z toho: <ul style="list-style-type: none"> • 26 miest so systémom starostu (<i>town commissioners</i>) • 49 okresov so systémom rady (<i>district councils</i>) • samosprávnych miest s charakterom právnickej osoby (<i>borough corporations</i>) | |
| Veľká Británia | <p>Anglicko</p> <p>34 krajov založených na systéme krajskej rady (<i>county councils</i>)</p> <p>Wales Regionálne zhromaždenie</p> <p>Škótsko Škótsky parlament</p> <p>Severné Írsko Regionálne zhromaždenie</p> | <p>Anglicko</p> <p>36 metropolitných okresov (<i>metropolitan district councils</i>)</p> <p>238 vidieckych okresov (<i>rural district councils</i>)</p> <p>46 jednostupňových samospráv (<i>unitary authorities</i>)</p> <p>33 mestských samosprávnych obvodov v Londýne (<i>London boroughs</i>)</p> <p>Wales</p> <p>22 jednostupňových – unitárnych jednotiek (<i>unitary authorities</i>)</p> <p>Škótsko</p> <p>32 jednostupňových – unitárnych jednotiek (<i>unitary authorities</i>)</p> <p>Severné Írsko</p> <p>26 okresov (<i>districts</i>)</p> | Anguilla, Britské Panenské ostrovy, Kajmanie ostrovy, Montserrat, Turks a Caicos, Južná Georgia a Južné Sandwichove ostrovy, Britské Indickooceánske územie, Gyersney, Man, Jersey, Gibraltar, Bermudy, Svätá Helena | |

2.5. „Regionalizované“ štáty

Španielsko – unitárny štát s vysoko decentralizovaným systémom územnej organizácie – sa vyznačuje kultúrnymi, jazykovými a historickými rozdielmi svojich území. Ústava z roku 1978 definovala právomoci troch úrovní samosprávy – autonómnych regiónov, provincií a municipalít. Regióny s vlastnou legislatívou a právnou silou sú jednotkami, ktorých postavenie sa vzhľadom na rozsah právomocí približuje postaveniu krajín vo federatívnych štátoch. Proces decentralizácie kompetencií v Španielsku možno označiť za „dvojrýchlostný“, keďže niektoré územia, ako napríklad Andalúzia, Kanárske ostrovy, Navarra a iné, už systém usporiadania miestnej vlády optimalizovali, v iných – „pomalších“ oblastiach by sa mal tento proces ukončiť v roku 2003. Provincie a municipality sú v akomsi „závese“ za regiónmi, ich postavenie by sa však malo upraviť v nasledujúcich rokoch. Územiami so špeciálnym štatútom sú Baleárske a Kanárske ostrovy.

V ostatných desiatich rokoch sa decentralizačný proces v *Taliansku* zamerlal na posilnenie tretieho stupňa samosprávy – regiónov, ktoré podobne ako v Španielsku disponujú významnými právomocami. Z dvadsiatich regiónov má päť – Valle d’Aoste, Trentino-Upper-Adige, Friuli-Venetia-Guilia, Sardínia a Sicília – špeciálny autonómny štatút. Formovali sa v rokoch 1946 – 1948 a sú založené na jazykových, geografických a historických podmienkach. Ostatných pätnásť regiónov sa kreovalo na základe územného členenia v roku 1970. Aj napriek tomu, že reformný proces, založený na princípe subsidiarity, zaznamenal niektoré čiastkové úspechy, ktoré sa okrem iného prejavili aj novelizáciou Ústavy v roku 2001, nedosiahla sa ešte želaná optimalizácia vzťahov medzi jednotlivými stupňami verejnej vlády a v najbližšom období sa plánujú transfery kompetencií provinciám a municipalitám. Významným dokumentom je *Ústavný akt (Constitutional Act)* z 18. 10. 2001, schválený referendum a garantujúci finančnú autonómiu regiónom, provinciám, municipalitám a metropolitným oblastiam (od roku 2000 sa municipality nachádzajúce sa v okolí Milána, Benátok, Ríma, Neapolu a iných veľkomiest začali zlučovať a vytvárať metropolitné oblasti, čo im predurčilo duálny štatút – charakter municipalít aj provincií).

T a b u ľ k a 9

Štruktúra verejnej vlády v regionalizovaných štátoch

| Štát | Samospráva | | |
|------------|---|------------------------------------|---|
| Španielsko | 17 autonómnych regiónov (<i>comunidades autonomas</i>) | 50 provincií (<i>provincias</i>) | 8 106 municipalít (<i>municipios</i>) |
| Taliansko | 20 regiónov (<i>regioni</i>) | 103 provincií (<i>province</i>) | 8 100 municipalít (<i>comuni</i>) |

Prameň: [2].

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že každý členský štát Európskej únie má svoje špecifické vnútorné usporiadanie s väčším alebo menším stupňom decentralizácie. Ďalším kritériom, ktoré by sme mohli použiť pri členení týchto štátov, by bol počet samosprávnych úrovní.

Územné jednotky najnižšej vládnej úrovne, známe pod všeobecným pojmom *municipality*, zabezpečujú základné miestne služby, ktoré závisia od rozsahu kompetencií, ktoré sú tejto úrovni zverené. Ide napríklad o zásobovanie vodou, kultúru, základné stupne školstva, vybrané sociálne záležitosti, sieť miestnych komunikácií. Celkovo je v štátoch Európskej únie približne 73 000 municipalít, najvyšší priemerný počet obyvateľov majú municipality vo Veľkej Británii (viac ako 130 000), v Írsku (47 200), v Portugalsku (36 000), v Holandsku (31 500) a vo Švédsku (30 700). Priemerný počet obyvateľov municipalít Európskej únie ako celku je 5 200. Rozdiely sú determinované nielen históriou, ale aj viac alebo menej intenzívnym procesom zlučovania územných jednotiek niektorých členských štátov v ostatných rokoch.

Vo väčšine štátov Únie sa uplatňuje dvojúrovňový model samosprávy. Náplňou činnosti druhej vládnej úrovne sú spravidla oblasti ako cestná sieť, vzdelanie vyššieho stupňa, istý okruh sociálnej starostlivosti, starostlivosť o životné prostredie.

V krajinách s trojstupňovou miestnou vládou je pozícia druhej vládnej úrovne závislá aj od toho, aké postavenie má a aké úlohy plní tretí stupeň miestnej vlády. Napríklad francúzske departmenty majú rozsiahlejší okruh pôsobnosti ako španielske provincie, ktorých limitované kompetencie sú dôsledkom regionalizácie v prospech tretej vládnej úrovne – autonómnych regiónov.

Tretia úroveň samosprávy má pôsobnosti spravidla v oblasti regionálneho plánovania, ekonomického rozvoja, dopravy, vzdelania, zdravotnej starostlivosti. Výnimkou je napríklad Írsko, kde táto úroveň nemá až také široké právomoci, v podstate len koordinuje činnosť nižších samosprávnych úrovní v oblasti poskytovania verejných statkov a služieb a funguje ako manažér využívania európskych regionálnych fondov. Naopak španielske a talianske regióny disponujú rozsiahlymi právomocami vrátane legislatívnej a daňovej právomoci.

Slovo na záver

Prebiehajúca reforma verejnej správy v Slovenskej republike reflektuje na jednu z podmienok vstupu asociovaného štátu do Európskej únie, ktorou je efektívne fungujúca verejná správa.

Niekoľkoročné skúsenosti (1993 – 2001) Slovenska s uplatňovaním neúplného modelu verejnej správy (absencia regionálnej samosprávnej úrovne) a prebiehajúci proces decentralizácie verejnej správy nás vedú k zamysleniu sa nad tým,

či je možné aplikovať zaužívané systémy usporiadania vzťahov medzi jednotlivými vládnymi úrovňami štátov Európskej únie v našich podmienkach.

Rozhodne by nebolo možné porovnávať Slovenskú republiku so štátmi Únie ako celkom. Vylúčili by sme: federatívne štáty (Belgicko, Nemecko, Rakúsko), regionalizované unitárne štáty (Taliansko, Španielsko), unitárne štáty inklinujúce k centralizácii (Spojené kráľovstvo a Írsko), štáty s jednou úrovňou miestnej samosprávy (Luxembursko, Fínsko, Portugalsko), štát s tromi úrovňami miestnej samosprávy (Francúzsko).

Naša analýza by sa zúžila na Dánsko, Grécko, Holandsko a Švédsko, kde by sme tiež mohli nájsť isté obmedzenia – napríklad že ide o ostrovny štát (Grécko), alebo štát, pod ktorého správu patrí teritórium so špeciálnym štatútom (Holandsko – Holandské Antily, provincia pozostávajúca zo skupín ostrovov), a silne decentralizované štáty (Dánsko, Švédsko).

Na druhej strane, ak by sme chceli „vybrať“ v európskom ekonomickom priestore štát, ktorého systém by sme chceli implantovať do našich podmienok, mohli by sme k tomu pristupovať z rôznych pohľadov. Mohli by sme vybrať napríklad štát, ktorý má približne rovnakú rozlohu a počet obyvateľov – Dánsko (43 100 km² a 5,3 mil. obyvateľov), štát, ktorý má rovnaký problém ako Slovensko – veľké množstvo malých obcí – Rakúsko (90 % obcí má menej ako 5 000 obyvateľov), a napokon štát, ktorý má približne rovnaký počet samosprávnych celkov – napríklad Rakúsko má 2 359 obcí, Belgicko 10 provincií; analýzu by, pravda, podmienili zvolené kritériá.

Rôznorodé chápanie systému usporiadania vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou vo vyspelých trhových ekonomikách, závislé od rozdielnych východiskových podmienok a uplatňovaného stupňa centralizácie či decentralizácie, nás vedie k poznaniu, že *nie je možné vytvoriť taký systém verejnej správy, ktorý by bolo možné aplikovať vo všeobecnosti*. Každý štát musí rešpektovať svoje vlastné, vnútorné (historické, ekonomické, kultúrne, sociálne, územné a iné) podmienky a v nadväznosti na to kreovať svoj vlastný systém usporiadania týchto vzťahov.

Aj keď sa Slovenská republika konštituovaním regionálneho stupňa samosprávy – ôsmich samosprávnych krajov – zaradila medzi „väčšinu“ štátov Únie v zmysle formovania dvojúrovňovej miestnej vlády, v procese reformy verejnej správy zostáva ešte otvorenou otázka nadväzujúcich finančných tokov. Na rozdiel od územného a správneho usporiadania, ktoré zostáva doménou národných ekonomik, Európska únia ako nadnárodná vládna autorita už dnes zohráva významnú úlohu v prístupovom procese nielen Slovenska, ale aj ostatných asociovaných štátov finančnou pomocou z predvstupových fondov. Význam obojstranných finančných vzťahov ešte vzrastie predpokladaným rozšírením Únie.

Literatúra

- [1] Ilustrovaný atlas sveta pre budúce storočie. Bratislava: Reader's Digest Výber 1999.
- [2] Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. 2. vyd. Dexia 2002.
- [3] NEUBAUEROVÁ, E. a kol.: Financie územnosprávnych celkov. II. vydanie. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2002.
- [4] PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J.: Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, s. r. o. 2002.
- [5] PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing 1995.
- [6] ŠÍBL, D.: Európska únia – naša brána do 3. tisícročia. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 1998.
- [7] ŠÍBL, D.: Európska únia a budúcnosť európskeho kontinentu. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2003.
- [8] WEIDENFELD, W. – WESSELS, W.: Európa od A do Z. Sprievodca európskou integráciou. Viedeň: Institut für Europäische Politik 1997.
- [9] www.europa.sk

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Erika NEUBAUEROVÁ – Kornélia BELIČKOVÁ – Alena ZUBALOVÁ

In the last twenty years, different countries of the European Union have implemented reforms in favour of a greater decentralisation for local governments: increasing their responsibilities, a priori controls removed, tax autonomy consolidated, decreasing in the level of earmarked financial transfers in favour of general transfers, creation of new local government tiers.

A number of these reforms concerned the regional level. This general move towards a consolidation of regions was undertaken with several goals in mind, such as the improvement of country planning or better living standards for local inhabitants. The scope, the conditions and the degree of achievement of these reforms vary from one country to another.

There are three main „local governments models“, depending on the State organisation (unitary, federal or „regionalized“). However, the specific characteristics of some countries sometimes make it difficult to classify them in one of the three „models“.

The local government territorial organisation in the EU countries varies a lot, with each country finding its own balance between the need to manage local matters at local level and the necessity of having local governments large enough to be able to provide and manage local public services.

In some countries, local governments of a same level are homogenous, while in others, as the federated States and some unitary States such as Spain, Italy, Ireland or the United Kingdom, they are diverse. There are currently 74 000 local governments in

The first local government tier, known as „municipalities“, is responsible for the management of local community based services: water supply and sewerage, collection and household waste treatment, culture, urbanism, local road network, social welfare, school upkeep, etc. The countries with the highest average number of inhabitants per municipality are the United Kingdom (more than 130 000), Ireland (47 200), Portugal (36 000), the Netherlands (31 500) and Sweden (30 700). In the European Union, there is an average of 5 200 inhabitants per municipality.

In most countries the second local government tier is generally responsible for road network, education, social welfare (the disabled, child care, etc.) and for environmental protection. In countries with two-tier local government system the second local government tier is generally responsible for sectors such as local development and country planning, generally the responsibility of regional local governments in countries with a three-tier local government system. In countries with a three-tier local government system, the position of the second local government tier varies from one country to another. French departments have more extensive responsibilities than Spanish provinces, which only have a limited number of responsibilities and which continue to lose ground to the increasingly powerful third local government tier. The third local government tiers generally have responsibilities in country planning, economic development, vocation training, transport, education and health. In Ireland, the regional local government responsibilities are less extensive than in other countries with a three-tier local government system; Irish regional authorities are mainly responsible for the coordination of local public services and the management of the European Union structural funds. Italian and Spanish regions differ from the third-tier local governments in other countries by both having legislative powers and by being responsible for more or less extensive responsibilities, depending on the region geographical, cultural or historical particularities [2].