

STANISLAV KONEČNÝ¹

K TYPOLOGII SYSTÉMOV VEREJNEJ SPRÁVY V ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE

Abstrakt

Na základe aplikácie troch hlavných a rovnocenných kritérií – kritéria stupňov verejnej správy, kritéria vzťahu medzi týmito stupňami a kritéria pomeru medzi týmito stupňami (fakticky vyjadrujúce mieru centralizácie resp. decentralizácie verejnej správy v danej krajine) – prináša štúdiá návrh klasifikácie modelov a typov verejnej správy v štátoch Európskej únie, ktorá rozlišuje

- decentralizované modely verejnej správy v zložených štátoch (Belgicko, Nemecko, Rakúsko);
- decentralizované modely verejnej správy v unitárnych štátoch škandinávského typu (Švédsko, Dánsko, Fínsko), baltického typu (Lotyšsko, Estónsko, Poľsko a Litva) a stredoeurópskeho typu (Česká republika, Maďarsko, Chorvátsko a s určitými výhradami aj Slovinsko a Slovensko);
- centralizované modely verejnej správy v zložených (silne regionalizovaných) štátoch: (Španielsko, Taliansko, v budúcnosti možno Veľká Británia).
- centralizované modely verejnej správy v unitárnych štátoch ostrovného typu (Veľká Británia, Írsko, Malta a Cyprus), typu Beneluxu (kam však inak nespadá Belgicko ako federácia, ale len Holandsko a Luxembursko) a mediteránneho typu (Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko).

Kľúčové slová: Európska únia, štáty Európskej únie, typológia verejnej správy, modely verejnej správy

Abstract

Based on the application of the three main and equal criteria - criteria of levels of public administration, the criteria of the relationship between these levels and the criteria ratio between these levels (in fact measures the degree of centralization respectively decentralization of public administration in the country) - delivers the study a proposed

¹ Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, Popradská 66, P.O. BOX C-2, 041 32 Košice, Slovenská republika. e-mail stanislav.konecny@upjs.sk

classification of models and types of public administration in states of the European Union, which distinguishes

- decentralized model of public administration in composite States (Belgium, Germany, Austria);
- decentralized model of public administration in unitary states Scandinavian type (Sweden, Denmark, Finland), Baltic type (Latvia, Estonia, Poland and Lithuania) and Central European type (Czech Republic, Hungary, Croatia and with certain reservations Slovenia and Slovakia),
- centralized model of public administration in composite (strongly regionalised) states (Spain, Italy, in future probably also United Kingdom),
- centralized model of public administration in unitary states of island type (United Kingdom, Ireland, Malta and Cyprus), Benelux type (contains only Netherlands and Luxembourg, Belgium as a federation is excluded) and Mediterranean type (France, Romania, Bulgaria, Greece and Portugal).

Key words: European Union, European Union countries, typology of public administration, models of public administration

ÚVOD

Pestrosť podôb verejnej správy v európskych krajinách, ako výsledok historického vývoja a objektívnych i subjektívnych podmienok, ktoré na tento vývoj pôsobili, sa stáva opakovane objektom záujmu teórie verejnej správy a v jej rámci predmetom rôznych pokusov o ich prehľadné prezentovanie v jednotnej štruktúre údajov (napr. Weidenfeld 2004; Rýznar – Šimonová 2006) a niekedy aj pokusov o jej typologizáciu.

Východiskom týchto typológií sa stávajú napríklad rôzne formy vlády, ktorú možno ich rozlišovať napríklad podľa toho, kto je hlavou štátu alebo ako je delená moc medzi najvyššie orgány štátu (monarchie, republiky), podľa toho, či je funkcia hlavy štátu obsadená legitímne alebo nelegitímne, podľa delby moci medzi najvyššie štátne orgány na modely parlamentné a prezidentské atď. Takéto typológie – najčastejšie z produkcie politológov (napr. Lidák 2002) – väčšinou koncentrujú svoju pozornosť na rozdiely v celkovej štruktúre orgánov štátu najmä na centrálnej úrovni – v postavení hlavy štátu (panovník, prezident) a vzťahov medzi ňou, parlamentom a vládou (Konečný 2012a).

Celý rad iných typológií si zase všíma iba niektorú z ďalších rovín verejnej správy – napríklad regionálnu (napr. Petrovič 2002) alebo miestnu (napr. Klimovský 2009) alebo si všíma len niektorý vybraný prierez cez viaceré roviny verejnej správy – napríklad formu postavenia zamestnancov vo verejnej správe (napr. Vidláková 2002). Nie vždy pritom tieto pokusy vyúsťujú do tvorby modelov verejnej správy, líšiacich sa diferencovanými parametrami, niekedy ide len o jednoduchšie klasifikácie, usporiadanie existujúcich foriem do určitého poriadku.

Napokon existuje i niekoľko všeobecných typológií, ktoré sú považované za tradičné.

Jedna z nich vymedzuje model napoleonský, do ktorého je zahŕňaná verejná správa vo Francúzsku, Taliansku a Španielsku; model stredoeurópsky, kam je zaradovaná verejná správa v Nemecku a Rakúsku; model Veľkej Británie a Írska a model severoeurópsky, kam patria škandinávske krajiny (Čechák 2009). Iná klasifikácia, ktorú tiež môžeme považovať za tradičnú, vyskytujúcu sa vo viacerých prameňoch, rozlišuje dokonca šesť modelov: stredoeurópske krajiny s tradíciou správneho práva – Francúzsko, Nemecko, Rakúsko; krajiny anglosaskkej správnej kultúry – Veľká Británie a Írsko; škandinávske krajiny – Dánsko, Fínsko a Švédsko; skupina krajín Beneluxu – Belgicko, Holandsko, Luxembursko; juhoeurópske krajiny s rôznou právnou kultúrou – Taliansko, Portugalsko, Grécko a Španielsko a nové členské krajiny Európskej únie – Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Cyprus, Malta, Litva, Lotyšsko, Estónsko (Jasaňová 2007). Podobných klasifikácií je celý rad.

Problémom týchto prístupov je však chýbajúca alebo aspoň explicitne nevymedzená kritériálna základňa, ktorá k tomuto usporiadaniu viedla. Každá z týchto typológií ako súčasť metód porovnávacej administratívnej vedy má pritom niekoľko funkcií:

- predstavuje verejnú správu v medzinárodnom aspekte: jej základné princípy, organizačné schémy a inštitúcie verejnej správy v rôznych krajinách;
- identifikuje základné princípy, koncepciu, vnútornú logiku a tendencie rozvoja verejnej správy ako objektu porovnávania, poskytuje kritériá pre analýzu organizačnej a funkčnej štruktúry verejnej správy v jednotlivých krajinách, skúma výhody a nedostatky jednotlivých administratívnych foriem a inštitúcií;
- vytvorí predpoklady pre kritickú analýzu inštitúcií a funkcií verejnej správy vo vlastnej krajine (Къндева – Спиридонова-Хект 2009, s. 18).

Ak však nemá byť takáto typologizácia iba akademickým cvičením, ale má byť inštrumentom napríklad pre analýzu distribúcie výkonu verejných služieb z hľadiska ich zriaďovateľa, žiada sa analyzovať modely verejnej správy z hľadiska jej štruktúry na všetkých úrovniach.

KRITÉRIÁ KLASIFIKÁCIE MODELOV

Treba zrejme začať konštatovaním, že viaceré klasifikácie modelov verejnej správy sa vyznačujú pomerne nejasnými klasifikačnými kritériami. Jerzy Kolarzowski (2008) napríklad medzi vtedajšími 27 členskými krajinami Európskej únie rozlišoval tie, ktoré predstavujú modelové riešenia, reprezentujúce vzor pre ďalšie krajiny (kam zaradil Veľkú Britániu, Holandsko a Francúzsko) a tie, ktoré vo svojom rozvoji za nimi zaostávali až o storočia, ktoré nazýva meškajúcimi a „krívajúcimi“ demokraciami (kam zaraduje Španielsko či Taliansko).

Prístupy, s ktorými sa stretávame, sú najčastejšie jednodimenzionálne – používajú len jedno kritérium a aj to najčastejšie kritérium kvantitatívne. Takto možno nájsť klasifikácie jednotiek na jednotlivých stupňoch či úrovniach verejnej správy podľa počtu obyvateľov alebo podľa plochy, ktorú zaberajú a pod. (Maes 1997).

Na druhej strane existujú klasifikácie a typologizácie, ktorých kritériá sú metodologicky vysoko sofistikované, reprezentujúce kombináciu viacerých kvantitatívnych i kvalitatívnych aspektov, ako napríklad koncept vertikálnych a horizontálnych interakcií medzi orgánmi verejnej správy na rôznych úrovniach, ako ho predstavili autori z potsdamskej univerzity (Werner – Döhler – Fleischer – Hustedt – Tiessen 2005). Výpovedná hodnota týchto typológií je však limitovaná dostupnosťou metodicky zhodne získaných dát, vypovedajúcich o relevantných charakteristikách verejnej správy vo všetkých komparovaných krajinách, čo býva spravidla problematické. Pre náš prístup sme zvolili relatívne jednoduchú kombináciu troch hlavných a (čo je dôležité) rovnocenných kritérií – kritéria stupňov verejnej správy, kritéria vzťahu medzi týmito stupňami a kritéria pomeru medzi týmito stupňami (fakticky vyjadrujúce mieru centralizácie resp. decentralizácie verejnej správy v danej krajine).

1 Kritérium stupňov verejnej správy

Toto kritérium je vlastne východiskovým a hovorí o tom, koľko (a akých) stupňov verejnej správy budeme v jednotlivých modeloch usporiadania verejnej správy rozlišovať.

Klasifikácia kritérií, odvodzovaných od štruktúry stupňov verejnej správy, nie je ani v našich pomeroch neznáma – stretávame sa s ňou už v ranných obdobiach formovania súčasného modelu verejnej správy u nás (Rozdelenie 1991), keď tu boli publikované analýzy, založenej na rozlišovaní federálnych krajín, krajín s regiónmi a ostatných krajín.

Z nášho hľadiska delíme verejnú správu najmä podľa vertikálnej del'by moci, čím máme na mysli najmä jej distribúciu medzi úroveň centrálnu, regionálnu a miestnu. Niekedy je dosť zložité presne vymedziť najmä regionálnu úroveň, lebo nie každá nadmiestna, nadobecná štruktúra môže byť považovaná hneď za regionálnu. Z druhej strany zase pri federáciách a iných formách zloženého štátu je to, čo sa vykazuje ako regionálna správa, vlastne centrálnou správou na úrovni spolkových krajín (napr. v Nemecku).

Na jednej strane je faktom, že pri horizontálnom porovnávaní „stredného“ stupňa verejnej správy, sa nám na jednej úrovni ocitnú švajčiarske kantóny, nemecké spolkové krajiny či španielske Katalánsko a zároveň vo viacerých krajinách (napr. vo Fínsku) plánovacie (administratívne) regióny alebo aj naše VÚC s relatívne malou mierou zvrchovanosti. Z hľadiska vertikálneho vnímania verejnej správy v jednotlivých krajinách je tento prístup v zásade bezproblémový: každá krajina má taký „stredný“ stupeň verejnej správy, aký sa tam historicky sformoval a má ho naplnený takým obsahom, aká je miera diferenciácie verejných záujmov v danej krajine z hľadiska ich teritoriality.

Obdobne to platí aj pre miestnu úroveň. Tým, že všetky európske krajiny ešte neprešli procesom konsolidácie svojej sídelnej štruktúry, v niektorých ešte naďalej existuje veľký počet malých obcí, pričom ako jedna z prirodzených reakcií na tento stav pri raste úloh, ktoré musia riešiť, je vytváranie nadobecného stupňa orgánov miestnej správy či už z iniciatívy samotných obcí alebo z iniciatívy centrálnych orgánov štátu. Opäť sa tu horizontálne stretávame z nemeckými *Landkreismi*, španielskymi *provincias*, bulharskými

obštinami atď., ale z hľadiska vertikály verejnej správy v danej krajine môžeme ich napriek tomu zaradiť do širšie koncipovaného „najnižšieho“ stupňa verejnej správy. Na druhej strane aj tam, kde už konsolidácia sídelnej štruktúry v systéme miestnej správy prebehla, ostali v rámci konsolidovaných základných jednotiek niekedy aj naďalej funkčne ešte nižšie správne jednotky so zriadenou samosprávou (napr. *kmetstvá* v rámci bulharských *obštín*), alebo len s niektorými jej zachovanými orgánmi (šoltýs v poľskom *solectwie*) či len ako jednotku pre výkon niektorých administratívnych funkcií (matriky, kataster), pre zachovanie kontinuity v štatistickom výkazníctve či pre lepšiu porovnateľnosť databáz s krajinami, kde konsolidácia neprebehla (dánske *sogne*).

Za dostatočný počet rozlišovaných rovín verejnej správy v tomto zmysle teda možno považovať rozlišovanie roviny centrálnej (reprezentovanej najvyššou hierarchickou úrovňou orgánov daného štátu aj v prípade federácie či iného typu zloženého štátu), roviny regionálnej (v prípade zložených štátov aj jednotiek s vlastnými zákonodarnými a výkonnými orgánmi, v prípade unitárnych štátov jednotiek medzi centrálnou a miestnou úrovňou, niekedy usporiadanými aj do dvoch stupňov – ako napr. poľské *województwa* a *powiaty*) a roviny miestnej (vrátane nadmiestnych jednotiek, spoločne vykonávajúcich niektoré úlohy, inak zverené miestnym orgánom).

2 Kritérium vzťahu rovín verejnej správy

Už predchádzajúce riadky naznačili, že samotný počet stupňov verejnej správy ako jediné kritérium nie je dostačujúce: nepôsobí dostatočne jednoznačne, ak ho nedáme do súvislosti usporiadania vzťahov medzi nimi. Profesor Kenneth Davey (2001) v úvodnej štúdii publikácie, komparujúcej územnú samosprávu v desiatich európskych krajinách napísal: „Porovnanie medzi desiatimi krajinami môže byť máťuce, ak si uvedomíme skutočnosť, že štyri z nich – Rakúsko, Belgicko, Nemecko a Švajčiarsko – sú federácie a zvyšok sú unitárne štáty“.

Unitárne štáty sa vyznačujú predovšetkým jednotným systémom práva a jedliotou organizáciou verejnej správy, hierarchicky usporiadanej na viacerých rovinách. Postavenie jednotlivých úrovní verejnej správy (regiónov, obcí) je na celom území štátu rovnaké. Jednotný právny systém platí jednotne (rovnako) a bezo zvyšku na celom území štátu a je vytváraný jediným plnoprávnym centrálnym parlamentom. Pre ďalšie z kritérií nášho prístupu – pre decentralizáciu – sa tak vytvára spravidla len limitovaný priestor dekoncentrácie výkonu, definovaného spravidla pre celé územie štátu rovnako.

Určitú odchýlku tvoria autonómie, ktoré sú niekedy poskytované niektorým jednotkám regionálnej alebo miestnej úrovne. Ak ju definujeme ako právo na vytvorenie špecifického vlastného subsystému verejnej správy, odlišného napríklad na úrovni mesta alebo napríklad u prímorských krajín na úrovni ostrova či ostrovov (Varšava v Poľsku, Azorské ostrovy v Portugalsku a pod.), spravidla sa tým významne nenarušuje unitárny charakter štátu – ak však ide o odlišné postavenie viacerých regiónov, môže to znamenať, že ide o usporiadanie, ktoré sa niekedy nazýva aj kvázifederáciou či (silne) regionalizovaným

štátom (Katalánsko a niektoré ďalšie *comunidades autónomas* v Španielsku, päť regiónov so zvláštnym štatútom v Taliansku, ale v budúcnosti možno aj Škótsko v Spojenom kráľovstve). Silne regionalizované štáty sú síce formálne unitárne, ale z hľadiska našej klasifikácie ich priradíme už skôr k zloženým štátom.

Zložené štáty majú z hľadiska pevnosti väzieb medzi centrálnou mocou a mocou regiónov charakter konfederácie (s najvoľnejšími väzbami, keď spravidla išlo o útvary, sformované „zdola“ – napr. Švajčiarsko), federácie (Nemecko) či únie (Spojené štáty) – a tu už by bol pokračovaním práve silne regionalizovaný štát. Federálna ústava obsahuje vymedzenie kompetencií federácie a útvarov z ktorých sa skladá – tie majú často blízko k postaveniu samostatných štátnych útvarov (majú vlastné ústavy, zákonodarné zbory, vlády, štátnu symboliku) a vlastné právomoci vykonávajú zvrchovane, s obmedzenými možnosťami alebo aj bez možnosti zásahu zo strany federácie.

Z hľadiska tohto kritériá má niekedy význam aj poznanie, v akom rozsahu ústava unitárneho štátu resp. federálna ústava upravuje postavenie obcí: či ich reglementuje detailne alebo im dáva priestor pre voľnejšie vymedzenie vlastných kompetencií (viď široká daňová samospráva obcí v unitárnom Švédsku), čo vytvára diferencovaný priestor pre ich kompetencie, a teda aj pre ich silnejšiu alebo slabšiu pozíciu v celom systéme verejnej správy.

3 Kritérium centralizácie a decentralizácie

Obe predchádzajúce kritériá takto vytvárajú rámec pre širšie alebo slabšie presadzovanie sa procesov decentralizácie vo verejnej správe jednotlivých krajín. Mainstream decentralizácie verejnej správy v Európe však pritom okrem iného spôsobil, že reálny dopad tohto procesu sa preceňuje – a tak sa stretávame aj s takými „klasifikáciami“, podľa ktorých je miestna štátna správa a miestna samospráva vo všetkých krajinách Európskej únie „decentralizovaná“ (Beechey 1998) V skutočnosti práve takáto „klasifikácia“ ukazuje na to, aké relatívne je práve toto kritérium.

Klasickým príkladom takejto relatívnosti je Holandsko, ktoré je všeobecne považované za krajinu s decentralizovanou verejnou správou, pričom však obce i provincie sú financované predovšetkým z centrálného štátneho rozpočtu (u provincií je to až 90%), *comissaris der konningin* na čele provincie i *burgemeester* na čele obce sú do svojich funkcií menovaní vládou (Klimovský 2010) atď., čo nie sú práve atribúty vysokej miery zvrchovanosti, čiže sily regionálnej či miestnej samosprávy, a teda ani decentralizácie.

Pritom ani samotný fakt centralizácie či decentralizácie nemožno vnímať ako hodnotiace kritérium, rozlišujúce „dobrú“ či „zlú“ verejnú správu (Maes 1999; Peková 1997).

Rizikom je tu opäť najmä jednokritériálne porovnávanie, pokiaľ by sme z neho chceli usudzovať na mieru decentralizácie. Napríklad z údajov Eurostatu (Konečný 1995) o počte zamestnancov na jednotlivých stupňoch verejnej správy by sme pri určitom agregovaní údajov za centrálnu správu, regionálnu správu a miestnu (mestskú + vidiecku)

správu dospeli napríklad v prípade Nemecka k pomeru (zaokrúhlene) 7% : 44% : 49%, čo by potvrdzovalo decentralizovaný charakter verejnej správy v tejto krajine podobne ako v prípade Dánska či Fínska, a zase naopak v prípade Portugalska a ďalších krajín centralizovaný charakter, v prípade iných krajín tento jediný údaj nemá takúto výpovednú charakteristiku. Samotný počet zamestnancov pritom môžeme považovať len za jeden z indikátorov miery centralizácie či decentralizácie verejnej moci, ktorá je realizovaná na jednotlivých úrovniach verejnej správy. Určité skreslenie spôsobuje aj to, na ktorej úrovni je spravodajská jednotka: napríklad vo Francúzsku podiel zamestnancov na úrovni miest je ovplyvnený započítaním učiteľov, národného policajného zboru a vojenského personálu, pôsobiaceho na miestnej úrovni, hoci všetci sú zamestnancami centrálnych rezortov. Opačne zase v Grécku sú pod centrálnu správu zahrnutí aj zamestnanci tzv. periférií, ktoré sú skôr štruktúrami, obsluhujúcimi vidiek. V tejto klasifikácii je len ťažko možné zachytiť aj existenciu odvetví, riadených paralelnou samostatnou verejnou správou, akou je napríklad samostatný systém verejnej správy zdravotníctva vo Francúzsku či samostatné vodné správy (*waterschaap*) v Holandsku.

Ukazuje sa, že pre vyjadrenie miery centralizácie či decentralizácie je potrebné použiť hneď niekoľko vzájomne sa dopĺňajúcich kritérií, ku ktorým môže patriť počet zamestnancov, pôsobiacich na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni verejnej správy; objem prostriedkov vo verejných rozpočtoch orgánov verejnej správy na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni; objem kompetencií, vykonávaných orgánmi centrálnej správy (vrátane ich dekoncentrátov), regionálnej a miestnej správy atď.

Pri aplikácii kritéria centralizácie/decentralizácie treba pritom veľmi citlivo brať do úvahy aj to, či v danej krajine existuje spojený alebo rozdelený (duálny) model verejnej správy. Toto doplnkové kritérium sa najčastejšie spomína v súvislosti s miestnou správou na základnom stupni (a nadväzne na to sa rozlišujú originálne kompetencie a prenesený výkon štátnej správy, vykonávaný obcami), ale z nášho pohľadu je dôležité už rozlišovanie na stupni regionálnom. Samotná existencia regionálneho stupňa ešte nemusí znamenať, že tento stupeň zabezpečuje realizáciu regionálnych záujmov – možno zabezpečuje len celoštátne záujmy na regionálnom stupni. Tu nejde o decentralizáciu ale len dekoncentráciu výkonu verejnej moci. Preto je aj pri identifikácii duálneho či spojeného výkonu verejnej správy už na regionálnom stupni vnímať, či ide o výsledok decentralizačných alebo dekoncentračných procesov, alebo (znovu) o určitú obdobu kreovania regionálneho stupňa v divergentných procesoch (zhora nadol) alebo v procesoch konvergentných (zdola nahor).

Takisto je dôležité identifikovať – najmä pri hodnotení decentralizácie smerom k miestnej úrovni – aká je štruktúra verejnej správy resp. samosprávy na miestnej úrovni osobitne vo vzťahu k sídelnej štruktúre. Pôvodná fragmentarizovaná sídelnej štruktúra ako dedičstvo feudalizmu sa začala stávať prekážkou budovania modernej verejnej správy na miestnej úrovni. V niektorých prípadoch sa riešenie hľadalo už v dôsledku dopadov urbanizačných procesov, ktoré priniesla priemyselná revolúcia (britský *The Local Government Act* z roku 1835), ale najmä v kontexte hľadania mechanizmov pre plnenie narastajúcich úloh sociálneho štátu na miestnej úrovni (komunálne reformy od počiatku

povojnového obdobia v Holandsku, Švédsku, Dánsku atď.). Aj keď samotné tieto procesy nemuseli viesť automaticky k posilneniu decentralizačných tendencií, jednako ich treba v tomto kontexte analyzovať.

MODELY VEREJNEJ SPRÁVY

Oľga Vidláková (2002), ktorá využila pre klasifikáciu verejnej správy v „starých“ členských krajinách Európskej únie práve nami navrhované kritériá federatívneho (federálneho) resp. unitárneho usporiadania štátu a doplnkovo aj kritérium decentralizácie, dospela k takémuto rozdeleniu:

- federálne štáty: Belgicko, Nemecko, Rakúsko
- decentralizované unitárne štáty: Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Švédsko
- „regionalizované“ štáty: Taliansko, Španielsko
- unitárne štáty: Írsko, Luxembursko, Portugalsko, Grécko, Veľká Británia

Vo väčšine prípadov vyznieva táto klasifikácia veľmi presvedčivo – o to viac však pôsobí rušivo a problematicky zaradenie Francúzska (ale aj Holandska – ako sme upozornili vyššie) na jednej strane a Švédska či Dánska (ale i Fínska) do rovnakého modelu. Na prvý pohľad je zrejmé, že medzi týmito dvoma podskupinami je citeľný rozdiel, ak už nie v ich centralizácii alebo decentralizácii, tak aspoň v miere ich centralizácie resp. decentralizácie. A na druhej strane je – pri všetkých rozdieloch – možné vystopovať veľmi príbuznú mieru centralizmu napríklad vo Veľkej Británii a vo Francúzsku.

Ukazuje sa teda, že obidvom týmto kritériám (federatívnosť/unitárnosť a centralizovanosť/decentralizovanosť) treba prisúdiť rovnakú váhu a aj pri samotnom ich posudzovaní pristupovať viackriteriálne (napr. vnímať „silne regionalizované štáty“ ako typovo bližšie štátom federatívnym než štátom unitárnym).

Výsledkom je nami navrhovaná klasifikácia, rozlišujúca

- decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch: (Švajčiarsko), Belgicko, Nemecko, Rakúsko;
- decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch škandinávskych (Švédsko, Dánsko, Fínsko), baltických (Lotyšsko, Estónsko, Poľsko a Litva) a stredoeurópskych (Česká republika, Maďarsko, Chorvátsko a s určitými výhradami aj Slovinsko a Slovensko), pričom tieto skupiny by sme mohli označiť za typy;
- centralizovaný model verejnej správy v zložených (silne regionalizovaných) štátoch: Španielsko, Taliansko (v budúcnosti možno aj Veľká Británia).
- centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch ostrovného typu (Veľká Británia, Írsko, Malta a Cyprus), typu Beneluxu (kam však inak nespadá Belgicko ako federácia, ale len Holandsko a Luxembursko) a mediteránneho typu (Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko).

Aj keď sa nami navrhované členenie vo veľkej miere zhoduje s klasifikáciami,

uvedenými v úvode a aj s klasifikáciou O. Vidlákovskej, máme za to, že spresnenie na základe exaktnejšie vymedzených klasifikačných kritérií robí aj celú túto typológiu trochu jednoznačnejšou.

1 Decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch

Spadajú sem spolu so Švajčiarskou konfederáciou (ktorá však nepatrí medzi štáty Európskej únie) aj Spolková republika **Nemecko**, **Rakúsko** a **Belgicko** – čiže všetky federácie medzi členmi EÚ. Mohli by sme povedať, že federácia je formou, ktorá sama osebe vytvára najlepšie predpoklady pre **decentralizovaný model federalizovanej verejnej správy** - ale nie je tomu tak automaticky. Dôkazom toho sú už aj rozdiely medzi uvedenými krajinami.

Pri zložených štátoch treba z tohto hľadiska navyše evidentne rozlišovať, či vznikli divergentne alebo konvergentne. Konvergentne čiže spájaním zdola nahor vzniklo nielen Švajčiarsko procesom začínajúcim rütlíšskym sprisaháním (1291) až po prijatie ústavy federácie (1848) ale aj Nemecko (1871), kde všetky kantóny i spolkové krajiny mali pôvodne vlastnú štátnosť, zatiaľčo divergentne čiže zhora nadol vzniklo ako federácia prevažne Rakúsko (väčšina spolkových krajín svoju vlastnú štátnosť historicky nemala) a evidentne v procesoch po roku 1970 (stanovenie jazykových hraníc) ako federácia aj Belgicko. Tieto dve subkaterórie federácií sa premietajú najmä do vzťahu roviny centrálnej a regionálnej: od slabučkej centrálnej úrovne s úplne odvodenou pôsobnosťou, založenej na pokračujúcej zvrchovanosti kantónov vo Švajčiarsku cez *Gesamtstaat*, tvorený vyváženou pozíciou spolku a spolkových krajín v Nemecku, cez až po podstatne slabšiu, odvodenú pozíciu spolkových krajín vo vzťahu k spolkovej úrovni v Rakúsku (ktorá niekedy vyvoláva pochybnosti či v prípade Rakúska ide o skutočne decentralizovanú federáciu). Túto škálu vyjadrujú aj rozdiely v zložení druhej komory federálnych parlamentov: od švajčiarskeho, kde má každý kantón bez hľadu na svoju veľkosť rovnaké zastúpenie (len dvojičky tzv. polokantónov sa „skladajú“ na paritné zastúpenie s ostatnými), cez nemeckú Spolkovú radu, kde v realite sa v závislosti od počtu obyvateľov sa počet zástupcov za jednotlivé spolkové krajiny pohybuje od troch do šiestich, belgický senát kreovaný zložitou kombináciou volených, nominovaných a kooptovaných senátorov, reprezentujúcich tak regióny (presnejšie provincie) ako aj spoločenstvá, zatiaľčo v Rakúsku v Spolovej rade zasadá od troch do dvanástich členov za jednotlivé spolkové krajiny (čo je oproti predchádzajúcim spôsobom kreovania druhej komory decentralizovanej federácii najmenej zodpovedajúci spôsob).

O silnej pozícii obcí však ani v tomto decentralizovanom modeli nie je možné hovoriť jednoznačne a generálne: švajčiarske obce dosiahli zaradenie stručného článku 50 do textu konfederálnej ústavy až pri jej novele v roku 1999, no hoci dovtedy boli ich pozície vymedzené len v kantonálnych ústavách, ich silná autonómia bola v kontexte švajčiarskeho federalizmu dosť významná. V nemeckej spolkovej ústave sú o obciach síce len dve zmienky, ale v článku 28 zakotvená dvojstupňovosť miestnej samosprávy

(obce a zväzky obcí ako verejnoprávne subjekty komunálnej politiky) im dáva pomerne silnú pozíciu, neporovnateľne silnejšiu oproti pozícii rakúskych obcí, hoci (alebo možno práve preto, že) ich pozícia v rakúskej spolkovej ústave je veľmi detailne (oproti Nemecku na úkor legislatívy spolkových krajín) vymedzená v článkoch 115 až 120. V Rakúsku pritom pozíciu obcí oslabuje ich (po málo úspešnej refome z polovice 60. rokov, ktorá konsolidovala sídelnú štruktúru len v Burganlandsku, Korutánsku, Dolnom Rakúsku a Štajersku) pretrvávajúca fragmentarizácia, len čiastočne kompenzovaná povinným združovaním obcí (*Akt der Vollziehung* v zmysle čl. 116a rakúskej spolkovej ústavy). Oproti tomu v Belgicku konsolidácia štruktúr na miestnej úrovni v 70. rokoch (doplňovaná medziobecnou spoluprácou) viedla aj k tomu, že dnes obce v tejto krajine disponujú až 40% verejných zdrojov (na druhej strane centralizovaná daňová sústava robí obce závislými na centralizovanom daňovom systéme, čo robí decentralizovanosť na úrovni obcí takisto otáznou).

Napriek tomu však model verejnej správy v podmienkach decentralizovaného federalizovaného štátu v týchto krajinách vykazuje početné prvky príbuznosti, dané predovšetkým federalistickým odčlenením pôsobnosti jednotlivých stupňov verejnej správy od seba navzájom, spravidla výlučnou pôsobnosťou počnúc legislatívnou právomocou pri stanovovaní záväzných právnych predpisov s vymedzenou regionálnou a miestnou účinnosťou, menším rozsahom prenosu výkonu kompetencií medzi rovinami verejnej správy na centrálnom, regionálnom a miestnom stupni a väčšinou zreteľnejšie decentralizovanými financiami (v porovnaní napr. s decentralizovanými unitárnymi štátmi) atď. Ide pritom o krajiny, ktoré (spolu so Švajčiarskom) vytvárajú na mape Európy zreteľný priestor, v ktorom sa už v stredoveku sformovali silné a historicky stabilné autentické štátne útvary, čo sa stalo základom ich neskoršej federatívnej štátnosti.

2 Centralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch

Sensu stricto takých štátov v Európskej únii ani niet aj keď vo svete by sa príklady našli (USA, Ruská federácia a pod.). V Európskej únii však sem môžeme skôr priradiť ako zaradiť dve kvázifederácie, nazývané tiež presnejšie z hľadiska verejnej správy **silne regionalizované centralizované štáty**, ktorými sú **Španielsko a Taliansko**.

Obidva tieto štáty sú v zmysle svojich ústav síce štátmi unitárnymi, ale postavenie prinajmenšom niektorých regiónov v ich rámci sa skôr blíži postaveniu švajčiarskych kantónov (s vlastnými parlamentmi a vládami, ale napr. Katalánsko aj s vlastným úradným jazykom, vlastnou políciou a daňovou zvrchovanosťou, podobne aj Baskicko) či prinajmenšom nemeckých spolkových krajín (španielska Galícia, Andalúzia, Navara, ale i Astúria či Valencia) alebo aspoň samosprávnosti rakúskych spolkových krajín (päť regiónov *so statuto speciale* v Taliansku – Sicília, Sardínia, Horná Adiža – Južné Tirolsko, Údolie Aosty a Furlansko – Julské Benátky s výkonom celého radu kompetencií v rámci vlastnej, originálnej pôsobnosti). Aj pôvodná autonómnosť najmä španielskych *comunidades autónomas* je u týchto jednotiek celkom evidentná (a u niektorých dokonca

identifikovateľná aj v určitých úsekoch 20. storočia, podobne ako dnešných talianskych provincií pred zjednotením krajiny r. 1861), takže tu skôr môžeme hovoriť o konvergentnom charaktere vzniku oboch unitárnych kvázifederácií než o procese divergentnom.

Práve tento paradox spôsobuje, že napriek existencii teritoriálnych jednotiek s vysokou mierou autonómnosti ide (v prípade Španielska zatiaľ) o unitárne štáty. V Taliansku je rozdiel medzi týmito piatimi regiónmi a ostatnými pritom pomene jednoduchý a rovnaký (v princípe to čo päť špeciálnych regiónov vykonáva ako svoje originálne kompetencie, vykonáva ostatných 15 v režime preneseného výkonu), v Španielsku sú rozdiely odstupňované v podstate podľa toho, v ktorom roku (1979, 1981 či neskôr) uzavrela s príslušným autonómnym spoločenstvom centrálna vláda *estatuto de autonomia*. Väčšine teritoriálnych jednotiek (v Španielsku minimálne desiatim plus dvom autonómnym mestám, v Taliansku 15 so *statuto ordinario*) boli priznané len právomoci zodpovedajúce skôr pozíciám územných celkov v unitárnom štáte a aj to so značnou mierou centralizácie.

Aj postavenie obcí v oboch týchto štátoch sa dá charakterizovať skôr ako slabšie. V Španielsku celý rad úloh môžu plniť len obce (*municipios*) s väčším počtom obyvateľov. Obce do 5000 obyvateľov nielenže nevykonávajú prenesený výkon štátnej správy ale nemôžu zriaďovať ani verejné parky, verejné knižnice, tržnice a pod. Tieto úlohy plnia buď väčšie obce alebo druhý stupeň miestnej samosprávy – provincie (*provincias*), ktoré síce majú zastupiteľstvo (*pleno*), volené zastupiteľstvami obcí, ktoré do provincie patria, ale vzhľadom k svojej pôsobnosti vykonávajú minimálne spojený výkon štátnej správy a samosprávy na komunálnej úrovni. Podobne v Taliansku, kde sa pokus o konsolidáciu komunálnej štruktúry skončil neúspešne, štátom vytvorené *kompensória* (ktoré mali tvoriť druhý stupeň miestnej samosprávy a majú stále radu, delegovanú zástupcami obcí) tvoria spolu s *konzorciami* (ako subjektami medziobecnej spolupráce na ktorých sa ale zúčastňujú aj regióny) rozhodujúcu rovinu pre výkon samosprávnych funkcií, významnejšiu ako samotné obce. Ak k tomu pripočítame v oboch krajinách veľmi silnú závislosť obcí od centrálnych daní, prerozdeľovaných z centrálnej úrovne, máme pred očami zreteľné kontúry postavenia miestnej správy v centralizovanom štáte, aj keď má – vďaka postaveniu niektorých regiónov – prvky federatívnosti.

Hoci skutočnosť, že v tomto modele sú identifikovateľné v Európskej únii len dva členské štáty, do istej miery limituje možnosti zovšeobecňovania, predsa len je tu určitý náznak (ktorý sa nám potvrdí aj ďalej pri centralizovanom modeli verejnej správy v unitárnych štátoch ešte výraznejšie), že samotný fakt centralizovanosti štátu nevyplýva priaznivo na formovanie dostatočne funkčnej lokálnej správy (verejnej správy na miestnej úrovni) (Konečný 2012b). V oboch vyššie uvedených krajinách to súvisí s tendenciami o posilňovanie nadobecnej spolupráce či už medziobecnej resp. nadobecnej (v Španielsku) alebo nadobecnej a obecno-regionálnej (v Taliansku) – oboje je pritom len súčasťou všeobecnej centralizačnej tendencie, presadzujúca sa všade tam, kde sa historicky nepresadila opačná tendencia, ktorá dala vzniknúť autonómiám na úrovni regiónov.

3 Decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch

Tento model má niekoľko podôb, pričom jeho hlavnými reprezentantmi sú **Švédsko, Fínsko a Dánsko**, reprezentujúce **tzv. škandinávsky typ decentralizovaného modelu verejnej správy v unitárnych štátoch**. Všetky tieto tri štáty sa aj historicky vyznačovali veľkou vnútornou homogenitou, absenciou alebo len veľmi slabým zastúpením akýchkoľvek (národnostných, náboženských, stavovských a pod.) minorít (snáď len s výnimkou kočovných Saamov – Laponcov na severe prvých dvoch z týchto krajín a malou nemecky hovoriacou menšinou v Dánsku či Švédov vo Fínsku), čo malo prejav v historicky nevýraznom profilovaní regionálnych rozdielov ale aj v nižšej intenzite lokálnej identity, čo bolo zase vyvažované (najmä od zániku Kalmarskej únie) posilňovaním identity národnej (napríklad v podobe idey *folkhemmet* vo Švédsku a pod.).

Tieto procesy celkom prirodzene viedli predovšetkým k formovaniu veľmi silnej ale nad úroveň pôvodných obcí (*socken*) sa formujúcej miestnej správy. Vo Švédsku takto už v roku 1862 došlo k vyčleneniu civilných obcí (*landskommun*) z obcí cirkevných (*församling*) a v amalgamačných procesoch, ktoré začali už v roku 1951 (keď švédsky sociálny štát potreboval preniesť celý rad kompetencií na miestnu úroveň) k vytváraniu stále väčších administratívnych obcí (*kommuner*), ktoré dnes dosahujú priemernú veľkosť vyše 30 tisíc obyvateľov a v krajných prípadoch až plochu cez 20 tisíc km² (Kiruna), kde je už veľmi problematické hovoriť o lokálnej identite v stredoeurópskom chápaní. Z hľadiska plnenia širokej škály úloh plne zverovaných týmto administratívnym jednotkám sa takto netreba obávať zlyhaní v dôsledku nedostatočnej kapacity ekonomickej, odbornej čo personálnej. Pri rovnako veľmi slabej regionálnej identite sa aj švédske regióny (*län*) vytvorili skôr ako výsledok ekonomických optimalizačných procesov: keďže aj veľké švédske *kommuner* boli primalé na to, aby mohli jednotlivito spravovať napríklad nemocnice či regionálne cesty, vznikli pre tento účel kraje s pôsobnosťou predovšetkým pre tieto dve oblasti úloh, pričom však v podmienkach unitárneho štátu (bez cleavages medzi stupňami verejnej správy) v prípade potreby ľahko komunikujú tak s (inak veľmi štíhrou) centrálnou správou, ale aj s obcami (napríklad na celej ploche prieniku zdravotno-sociálnych služieb).

Obdobný proces sa uskutočnil v Dánsku v obdobných podmienkach aj keď s určitou odlišnosťou v použitej metóde konsolidácie (kde švédsku amalgamáciu s faktickým zánikom pôvodných *socken* nahradila šetrnejšia municipalizácia pôvodných dánskych *sogn*) umožnenej predsa len rovnomernejšou sieťou mestských sídiel vhodných za centrálnymi ako tomu bolo vo Švédsku. Po dvoch etapách municipalizácie dnešná dánska municipalita (*kommune*) pripomína skôr náš okres výmerou aj počtom obyvateľov (v priemere vyše 60 tisíc), aj keď matriky a katastre sú naďalej vedené podľa pôvodných *socken*.

Verejná správa vo Fínsku mala v novších časoch trochu inú históriu, ale v konečnom dôsledku sa aj tu vyvinula forma, blízka forme verejnej správy v oboch predchádzajúcich škandinávskych krajinách. Na jednej strane v dôsledku historicky významných pohybov obyvateľstva v rámci krajiny (najmä v zápasoch o územie Karélie s Ruskom

a neskôr Sovietskym zväzom) sa vyvinula obdobná homogenita obyvateľstva s malou významnosťou lokálnej identity a s veľkou mierou identity národnej. Pri veľmi nízkej miere špecificky regionálnych záujmov sa vo Fínsku ani nevyvinula zreteľná regionálna štruktúra pôvodne dvanástich, od r. 1997 len šiestich krajov (*lääni*), v ktorých sa vykonáva dekoncentrovaná štátna správa. Na druhej strane aktuálnych 416 obcí (*kunnat*) síce nedosahuje veľkosť obcí dánskych či švédskych (priemerná veľkosť finskej obce je „len“ cca 13 tisíc obyvateľov) a tam, kde ani táto veľkosť nevyhovuje, vytvorili si obce zdola nadobecné zväzy (*maakunnat*). Dnes sú legislatívne zakotvené ako povinné, je ich 20 a majú svoje delegované regionálne rady (v niektorých regiónoch dokonca volené) a plnia úlohu regionálnych rozvojových agentúr i subjektov, cez ktoré sa do územia dostávajú prostriedky zo štrukturálnych fondov. Decentralizovaný charakter finskej verejnej správy vyjadruje aj skutočnosť, že 60% verejných výdavkov je alokovaných práve na úrovni obcí a nadobecných zväzov a polovicu ich príjmov tvoria miestne dane.

Fínska verzia škandinávského typu modelu verejnej správy v decentralizovaných unitárnych štátoch je zase najbližšia **baltickému typu**, ktorým označujeme verejnú správu v **Lotyšsku, Estónsku, Poľsku a Litve**. Lotyšská forma pritom obsahuje aj prvky dánskej formy najmä na miestnej úrovni, kde sa uplatnila po roku 2009 metóda municipalizácie v jednostupňovej miestnej správe, založenej na fungovaní *novads*, vnútorne ešte sa členiacich na vidiecke *pagasts*, mestské *pilsēta* atď. Podobne ako Fínsko sa aj Lotyšsko člení na štyri historické regióny, na úrovni ktorých však nie sú zriadené žiadne orgány verejnej správy. Aj v Estónsku sa uplatnila na miestnej úrovni municipalizačná metóda, ktorej najčastejšou formou sú popri štatutárnych mestách (*linn*) municipality (*vald*), členiace sa vnútorne na vidiecke mestá (*alev*), mestečká (*alevik*), dediny (*küla*) a usadlosti (*talu*) – a aj na úrovni krajov (*maakond*) je štátna správa a samospráva vykonávaná v spojení modeli pri existencii tak volených krajských zastupiteľstiev (*maavalitsus*) ako aj vládou menovaného hajtmana (*maavanem*). Podobne v Poľsku na úrovni vojvodstiev pôsobia zároveň predsedom vlády menovaný *wojewoda* a *sejmikom województwa* volený *marszałek województwa*. Na nižšej regionálnej úrovni okresov (*powiaty*) ide už o spojený výkon verejnej správy, ktorý vykonáva priamo volená rada *powiatu* na čele so starostom. Podobne je vykonávaná verejná správa na úrovni administratívnych obcí (*gmina*) s volenou radou *gminy* (*miasta*) a s *wójtom* (v obciach), *burmistróm* (v mestách) alebo *prezydentom miasta* (vo veľkých mestách). Poľské *gminy* sú však už výsledkom amalgamizačno-municipalizačnej konsolidácie (švédsko-dánskeho typu) (Konečný 2014), pričom si v ich rámci zachovali zvyšky samosprávnosti tzv. pomocné jednotky (*jednostki pomocnicze*), akými sú na vidieku šoltýstva (*sołectwo*) alebo dediny (*osiedle*) a v mestách mestské štvrte (*dzielnica*). Napokon v Litve na regionálnej úrovni popri dekoncentrátoch ústrednej štátnej správy túto vykonáva aj orgány samosprávy v okresoch (*savivaldybė*). Spojený výkon štátnej správy je aj na miestnej úrovni municipalitných starostovstiev (*seniūnijas*), ktoré môžu byť tvorené mestom (*miestas*) alebo viacerými mestečkami (*miestelis*) a dedinami (*kaimas*).

Napokon škandinávskemu typu modelu decentralizovanej verejnej správy v unitárnych

štátoch sa blíži aj typ, ktorý sme nazvali **stredoeurópsky**, aj keď sme do neho popri **Českej republike** a **Maďarsku** zaradili aj balkánske **Chorvátsko** a s určitými výhradami aj **Slovinsko** napokon aj **Slovensko**. V Českej republike sa verejná správa vykonáva v spojenom modeli na krajskej úrovni (*samosprávni kraje*) a diferencovane na úrovni obcí, usporiadaných taxatívne do hierarchických typov, pričom v prvom type obce vykonávajú len samosprávu, v obciach druhého typu vykonávajú ich poverené obecné úrady aj štátnu správu pre okolité obce prvého typu a v obciach treieho typu vykonávajú obecné úrady popri samsorávných úlohách aj úlohy štátnej správy v danom území v plnom rozsahu. V Maďarsku sa na miestnej úrovni uplatnila iná metóda typového rozlíšenia obcí a „veľkých obcí“ (*köszég, nagyköszég*), pri ktorej rozhodujúcim kritériom je veľkosť obce (čím vzdialene pripomína uplatnenie tohto kritéria v centralizovanom Španielsku, čo napovedá, že maďarské usporiadanie je menej decentralizované v porovnaní s inými krajinami tohto modelu). Najmenšie obce (do 1 tis. obyv.) musia povinne vytvárať spoločné úrady, u väčších (1-2 tis.) je to fakultatívne. Obce nad 50 tis.obyv. majú postavenie župy (*megye*), ktorá reprezentuje regionálny stupeň so spoločným výkonom štátnej správy aj samosprávy, kde preto pôsobí tak volené župné zhromaždenie ako aj vedúci menovaný predsedom vlády. Aj v Chorvátsku majú župy (*županje*) s volenou *županjskou skupštinou* a *županom*, ale štátna správa má v župách svoje vlastné prvostupňové úrady. Na miestnej úrovni su municipalitné *obštine*, ktorých súčasťou sú naďalej jednotlivé obce (*naselje*) – tie však majú už len funkciu štatistických jednotiek a nemajú zriadenú žiadnu formu samosprávy, takže ich môžeme z hľadiska verejnej správy považovať za amalgamizované.

Problematické je nielen do tejto kategórie ale všeobecne do našej klasifikácie zaradenie dvoch ďalších členských krajín Európskej únie: **Slovinska** a **Slovenska**. V prípade Slovinska ide o neukončené usporiadanie verejnej správy, ktorej (napriek existujúcemu legislatívnemu rámcu) chýba zriadenie jednotiek na regionálnom stupni. Problematické je ale aj usporiadanie na miestnom stupni, kde uvoľnenie mechanizmu dobrovoľného spájania a rozdeľovania obcí na základe miestnych referend nielenže nevedlo ku konsolidácii ale práve naopak k masívnej ďalšej fragmentácii *občine* (z počtu 60 v roku 1982 na súčasných 212), s čím súvisí aj rastúca závislosť týchto obcí na prerozdeľovaní zo štátneho rozpočtu. V prípade Slovenska vystupuje v medzinárodnom porovnaní zreteľnejšie do popredia otáznosť funkčnosti vytvorenia regiónov bez dostatočnej regionálnej identity a na miestnej úrovni zase otáznosť funkčnosti uskutočnenej decentralizácie bez uskutočnenia konsolidačnej komunálnej reformy, čo vedie k vnútornému rozporu medzi oficiálne deklarovaným duálnym modelom verejnej správy a reálnou premenou samosprávnych obcí na jednotky vykonávajúce prevažne úlohy z poverenia štátu a svojimi príjmami stále viac závislé na štátnom rozpočte (označenie podielovej dane z príjmu fyzických osôb ako hlavného zdroja príjmov obecných rozpočtov za „vlastný príjem obce“, ktorého výnos však obec nemôže reálne ovplyvniť, je len jedným z prejavov tejto hry na decentralizáciu). Budúcnosť ukáže, či nebude nutné preklasifikovať zaradenie oboch týchto krajín do modelu verejnej správy v unitárnych centralizovaných štátoch.

Namape Európy vytvárajú územia štátov s týmto typom verejnej správy pás od polárneho

kruhu až po Stredozemné more. Hoci ide o tri čiastočne rozdielne typy, majú spoločné nielen to, že ide o unitárne a relatívne (niekde viac, inde menej) decentralizované štáty. Ich unitárnosť je spôsobená ich určitou vnútornou homogenitou, ktorá sa kryštalizovala aj historicky a často aj práve v haniciach, ktoré vyjadrovali ich odlišnosť voči susedom – ide teda vo všetkých prípadoch o štáty, ktoré nesú známky tzv. národných štátov. No zatiaľ čo tradičné národné štáty sú pojmom 19. storočia, tu ide niekedy o podstatne novšiu históriu a unitárnosť týchto štátov vyjadruje domnanciu verejných záujmov na úrovni celoštátnej oproti hypotetickej dôležitosti verejných záujmov regionálnych. Preto aj regionálna úroveň v tomto modeli nie je až taká významná. Oproti tomu v týchto štátoch sa stretávame s veľmi silnou pozíciou obcí – či už ide o formovanie veľkých administratívnych obcí (Dánsko, Švédsko, Fínsko, Poľsko), alebo municipalít (Lotyšsko, Chorvátsko), prípadne municipalizácie s prvkami dvojstupňovej miestnej samosprávy (Estónsko, Litva), alebo s typovým rozlíšením obcí s určitým (priamym alebo nepriamym) zohľadnením ich veľkosti (Maďarsko, Česká republika).

4 Centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch

Aj tento model má viacero typových verzií, ktoré sa odvíjajú predovšetkým od podôb usporiadania verejnej správy vo Veľkej Británii, vo Francúzsku a v Holandsku.

Prvým je **ostrovny typ** tohto modelu, ktorý predstavuje verejná správa jednak na britských ostrovoch – vo **Veľkej Británii a Írsku** – ako aj na ďalších ostrovoch, ktorými sú **Malta a Cyprus**. Určite nejde o náhodu, že Spojené kráľovstvo, Malta a Cyprus sú jediné tri európske krajiny, ktoré sú (a do roku 1949 aj Írsko bolo) členmi Britského spoločenstva národov, takže by sme mohli hovoriť aj o britskom type centralizovaného modelu verejnej správy, v ktorom spoločné tradície sa premietli aj do blízkosti podôb verejnej správy v týchto krajinách (podobne ako tomu bolo aj v škandinávskom, baltickom a čiastočne aj stredoeurópskom type decentralizovaného modelu verejnej správy v unitárnych štátoch). Verejná správa vo všetkých korunných krajinách Spojeného kráľovstva charakterizuje postupná redukcia jej stupňov: v Škótsku a vo Walese už územná samospráva je len jednostupňová, v Anglicku v urbanizovaných oblastiach takisto (*metropolitan districts*, *London boroughs*) ale aj na vidieku sa dvojstupňová verejná správa (grófstva – *county*, okresy – *district*) spojila do unitárnych samospráv (*unitary authority*), takže dvojstupňová miestna samospráva už nepokrýva celé územie Anglicka. Ostala však zachovaná v Severnom Írsku. V celom Spojenom kráľovstve pritom dochádza k postupnému poklesu významu pôvodných obcí (*parish*), ktoré spravidla vykonávajú len elementárne samosprávne úlohy a len 2/3 má zriadené obecné zastupiteľstvá (*parish council*) a zväčša fungujú len na neprofesionalizovanom základe. Vplýva na to aj fakt, že liberálny koncept britského štátu nebazíruje natoľko na výkone veľkého objemu štátom spravovaných verejných služieb na miestnej úrovni, čo objektívne znižuje význam tejto úrovne verejnej správy. Rozhodujúcou úrovňou pre výkon verejnej správy je úroveň grófstiev ale táto úroveň má len menej ako štvrtinu príjmov z vlastných zdrojov a je nielen pod finančnou

kontrolou centrálnej moci.

Írsko zdedilo zo spoločnej britskej histórie členenie na grófstva a aj dnes má len túto vyššiu úroveň celoplošne. Dvojstupňová správa sa zriad'ovala iba tam, kde na základe miestnej petície, schválenej radou grófstva a vládnu komisiou bolo schválené vytvorenie obecného zastupiteľstva (*town council, Comhairlí Cathair*), čo sa však stalo len v niekoľkých desiatkach sídiel. V reforme, ktorá sa realizuje po vlnajších voľbách, sa však obmedzil aj počet týchto zastupiteľstiev a zároveň sa začali všetky grófstva členiť na municipálne okresy (*municipal district*).

Malta má (vzhl'adom k svojej veľkosti celkom prirodzene) len dve úrovne verejnej správy – centrálnu a miestnu, pričom miestne výbory (*kunsili lokali*) podliehajú pod Ministerstvo pre miestnu správu. Naproti tomu Cyprus (máme na mysli medzinárodné uznanú Cyperskú republiku) sa člení na regióny (*eparchias*) a obce (*demos*), pričom vo väčšine najmä vidieckych obcí (*koinotenes*) vykonáva aj základné administratívne a technické úlohy prostredníctvom dekoncentrátov ústredná štátna správa. Na druhej strane hlavným zdrojom príjmov obcí sú miestne dane, no zase miestne rozpočty schvaľuje vláda.

Ďalšie krajiny – **Holandsko a Luxembursko** – sme pracovne označili (aj keď bez Belgicka) ako **typ Beneluxu**. Holandsko má štandardnú trojúrovňovú štruktúru verejnej správy, ktorú popri centrálnej správe reprezentujú *provincie* a *gemeenten*. Formálne by sme mohli – ako sa niekedy uvádza – považovať holandský model za decentralizovaný, ale keď vezmeme do úvahy, že centrálna vláda môže zrušiť rozhodnutie obce, že činnosť obcí je v rozhodujúcej miere financovaná z prerozdeľovaných zdrojov zo štátneho rozpočtu, že starosta (*burgemeester*) je menovaný vládou, že na čele provinčného zastupiteľstva (*provinciale staaten*) je kráľovský komisár (*commissaris van de Koning*) atď., tak aj historicky pozvoľne sa integrujúca územná samospráva s pomerne veľkými obcami sa už nejaví ako taká silná ani na regionálnej a toľž na miestnej úrovni. Keďže v Holandsku ide o spojený model verejnej správy (*medebewind bestuur*), je to celkom prirodzené, keďže holandské obce sú pri výkone úloh podriadené provinciám a spolu s provinciami podriadené vláde – takže by sme mohli hovoriť v Holandsku skôr o dekoncentrovanej ako o decentralizovanej verejnej správe. Luxembursko aj napriek malej rozlohe má síce regionálny stupeň verejnej správy ale keďže sa na takom malom území nevyvinuli dostatočne regionálne diferencované verejné záujmy, takže na regionálnom stupni nemalo zriadenie samosprávy opodstatnenie, funguje tu len štátna správa na úrovni *distrikt* a *kanton*. Obciam (*commune*) potom ostávajú vo výkone takmer výlučne originálne kompetencie a aj pre ich výkon sa často spájajú do tzv. syndikátov, príbuzných belgickým *interkommunalen*.

Napokon do modelu centralizovanej verejnej správy v unitárnych štátoch patria aj krajiny, ktoré sme (s určitou licenciou) zahrnuli do **mediteránneho typu: Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko**. Najcharakteristickejšie sa znaky tohto typu prejavujú v usporiadaní verejnej správy vo Francúzsku, ktorá je tradične považovaná za centralizovanú, a to aj napriek určitým administratívnym reformám, ktoré sa uskutočňujú v tejto krajine od 90. rokov minulého storočia, ale ktorým by sme (podobne ako v

Holansku) skôr pripísali charakteristiky dekoncentrácie ako decentralizácie. Francúzsko má spojený výkon verejnej správy na regionálnej úrovni, teda na stupni nadprefektúry, prefektúry i podprefektúry. *Regióny* (nadprefektúry) majú síce volený *conseil régional* i z jeho radov voleného prezidenta, ale najväčšími právomocami tu disponuje vládou menovaný regionálny prefekt. To isté platí na tradičnom základnom článku regionálnej správy vo Francúzsku: departmenty (prefektúry) majú volený *conseil général* i jeho prezidenta, ale nielen department no aj všetky orgány verejnej správy v departmente podliehajú prefektovi a departmenty sú tradične považované za predĺženú ruku ústrednej vlády. Napokon *arrondissementy* (podprefektúry) vykonávajú už len štátnu správu. Miestna správa, vykonávaná obcami (*commune*), je závislá na departmentoch dokonca aj v takých citlivých otázkach, k akým patrí personálna politika, zato obecné zastupiteľstvo (*conseil communal, conseil municipal*) je povinným orgánom len pre veľké obce. Nepriamo voleného starostu (*maire*) musí vo funkcii potvrdiť predseda vlády aj keď ide o funkciu neplatenú. V podmienkach fragmentarizovanej sídelnej štruktúry zohráva potom veľkú úlohu medziobecná spolupráca.

Tento model bol zrejme zdrojom inšpirácie pre profilovanie postkomunistického modelu verejnej správy v tradične frankofilnom Rumunsku, ktoré si takisto zvolilo spojený výkon verejnej správy. Na miestnej úrovni síce došlo v tejto krajine ku municipalizácii (*municipiu, comuna, oraș*) so samosprávnymi orgánmi (*consiliu, primar*), ale koordinácia a kontrola miestnej úrovne je v pôsobnosti župy (*județ*). Tá má síce aj priamo volené župné zastupiteľstvo (*consiliul județean*), ale na čele župy je ústrednou vládou na dobu neurčitú menovaný prefect s veľmi širokými právomocami. Ku konsolidácii miestnej správy došlo aj v Bulharsku – administratívne obce (*obština*) s minimálnym počtom 6 tisíc obyvateľov sú dostatočne veľké na to, aby mohli v spojenom modeli vykonávať samosprávu aj štátnu správu. Na jednej strane však v ich rámci môžu na základe petičnej iniciatívy zdola vzniknúť na úrovni jednotlivých sídiel kmetstvá so zriadenými samosprávnymi orgánmi: ich počet sa už blíži počtu identifikovateľných základných sídelných jednotiek v krajine. Na druhej strane na regionálnej úrovni fungujúce oblasti majú významnú koordinačnú a kontrolnú funkciu, pričom nemajú žiadny volený orgán a len ústrednou vládou menovaného riaditeľa (*oblastni upravitel*), takže sú výlučne orgánom územnej štátnej správy.

Do istej miery sa francúzskej podobe verejnej správy blíži aj podoba verejnej správy v Portugalsku, najmä na regionálnej úrovni, kde (a zase podobne ako v Bulharsku) sú *districtos* s guvernérom menovaným vládou len orgánmi štátnej správy: existuje tu síce orgán, zložený predovšetkým zo starostov z obcí a municípií z územia dištriktu, ale ten má len poradný charakter. Miestna správa je dvojurovňová a pripomína čiastočne podobu ktorú má v Španielsku: na základnej úrovni sú veľkostne rozlíšené obce (*freguesia*), mestečká (*villa*) a mestá (*cidade*), líšiac sa rozsahom plnených úloh. Ak obec nemá dostatočnú veľkosť aby mala právo nejakú úlohu plniť, vykonáva túto funkciu na jej území druhá úroveň miestnej samosprávy – zväzok obcí (*município*). Tieto municípiá majú zastupiteľstvo, zložené z 50% starostami obcí v municípiu a z 50%+1 poslancov priamo volených občanmi municípiá. O postavení miestnej samosprávy však v konečnom

dôsledku vypovedá lepšie skutočnosť, že táto disponuje len cca 13% verejných rozpočtov.

Zložitejšia je situácia v Grécku nielen preto, že dve reformy (Kapodistriov program pred rokom 1997 a Kallikratisov program od r. 2011) nevedli k jednoznačným výsledkom a súčasné úsporné opatrenia ešte len vstupujú do účinnosti. Na regionálnej úrovni takto dominuje (podobne ako vo Francúzsku, Rumunsku či Portugalsku) diecéza (*apokentromeni diokisi*) s ústrednou vládou menovaným guvernérom a jeho poradným zborom, tvoreným vybranými predstaviteľmi nižších stupňov verejnej správy. Územná správa je dvojúrovňová: základnú úroveň reprezentujú municipality (*demoi*), v rámci ktorých sa však zachovali ako miestne časti (*dimotikés enótites*) s volenými orgánmi poradného charakteru aj pôvodné koinitites spred Kallikratisovho programu, ba aj *dimotiki kinotita* a *topiki kinotita* spred Kapodistriovho programu, čiže vlastne celá pôvodná fragmentarizovaná komunálna štruktúra. Druhú úroveň územnej samosprávy (bez väzieb na prvú úroveň) reprezentujú periférie (*periphereia*) s vlastnými volenými zastupiteľstvami (*periferaikó symvoúlio*) a predsedami (*perifereiárchos*), ktoré vykonávajú niektoré úlohy v režime preneseného výkonu štátnej správy.

Aj krajiny, ktoré sme identifikovali ako príslušné do tohto modelu by bolo možné identifikovať z hľadiska ich teritoriálnej blízkosti, aj keď ostrovny typ má skôr blízkosť vo svojej historicite. Priame ovplyvňovanie sa či inšpiráciu susedmi ani tu nehladáme, aj keď určité blízkosti (Holandsko – Luxembursko, Veľká Británia – Írsko) sú tu zrejme. Regionálna úroveň v týchto štátoch je silná tam, kde je tesne previazaná s centrálnou úrovňou štátnej moci (Francúzsko, Veľká Británia a pod.), podobne ako sú obce silné tam, kde sú previazané s výkonom štátnej správy (Holandsko). Inak je v týchto krajinách charakteristický úpadok významu miestnej správy (Veľká Británia, Írsko) alebo tendencia k jej integrácii do nadobecných štruktúr, vykonávajúcich predovšetkým štátnu správu (Francúzsko, Grécko) a pod. V tomto modeli sa najviac prejavuje skutočnosť, že spoločný spôsob usporiadania štátnej správy a samosprávy v podobe jednej sústavy inštitúcií vykonávajúcej štátnu správu aj samosprávu (či už len na niektorej z rovín verejnej správy alebo súčasne na miestnej aj regionálnej rovine) skôr konvenuje centralizačnému modelu usporiadaniu verejnej správy (Konečný 2004).

ZÁVER

Limitovaný rozsah a široký obsah tejto štúdie viedol k určitej nevyhnutnej redukcii argumentov, objasňujúcich prejavy charakteristík vymedzených modelov v praxi jednotlivých krajín, čo môže v jednotlivostiach a možno i v celku vyvolať určité polemiky. Popri samotnom rozdelení štátov do nejakých modelov a v rámci tohto do určitých typov bolo však našim úmyslom overiť si aj nosnosť klasifikačných kritérií, ktoré sme použili, inak povedané, dať si odpoveď na otázku, čím sa vlastne líši verejná správa v jednotlivých členských štátoch Európskej únie navzájom.

Môžeme takto konštatovať, že

- identifikácia rovín verejnej správy, teda to, či v danej krajine vieme rozlíšiť dvoj-

troj- či viacstupňovú verejnú správu, je síce dôležitá ale nie rozhodujúca;

- dôležitejšie je rozlišovanie vzťahu medzi rovinami verejnej správy, teda predovšetkým či ide o štát unitárny alebo federatívny a pri federáciách (a zložených štátoch všeobecne, vrátane kvázifederácií) je dôležité aj zistenie, či daný zložený štát vznikol v procesoch konvergentných alebo divergentných a o aký stupeň federovanosti ide (čo možno sledovať napríklad na reprezentatívnosti zastúpenia jednotlivých súčastí zloženého štátu v jednej z komôr parlamentu);

- pri aplikácii kritéria centralizovanosti a decentralizovanosti sa ukazuje byť vhodné popri vecných ukazovateľoch (podielu na verejných rozpočtoch – v ich príjmovej a/alebo výdavkovej štruktúre; počtu zamestnancov a pod.) analyzovať aj dopad usporiadania verejnej správy. Ako sme uviedli vyššie, spoločný spôsob usporiadania štátnej správy a samosprávy v podobe jednej sústavy inštitúcií vykonávajúcej štátnu správu aj samosprávu (či už len na niektorej z rovin verejnej správy alebo súčasne na miestnej aj regionálnej rovine) skôr konvenuje centralizačnému modelu usporiadaniu verejnej správy, zatiaľ čo duálny spôsob usporiadania štátnej správy a samosprávy do podoby dvoch sústav inštitúcií skôr konvenuje decentralizačnému modelu verejnej správy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BARAŇSKI M. (red.), Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. ISBN 978-83-7611-221-3.
- BEECHEY, R. M.: Verejná správa. Úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách Európskej únie a na Slovensku. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 1998 [bez ISBN]
- BICHTA T. - PODOLAK, M. (red.): Systemy polityczne państw bałkańskich, Lublin: UMCS 2012. ISBN 978-83-7784-245-4.
- CABADA, L. a kol.: Nové demokracie střední a východní Evropy, Praha: Oeconomica 2008, ISBN 978-80-245-1388-1.
- ČECHÁK, V.: Metodologické problémy srovnání modelů veřejné správy. In Modely výkonu soudobé veřejné správy. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009. ISBN 978-80-7408-024-1.
- DAVEY, K.: Súčasnosc' a vývojové trendy územných samospráv v Európe. In Paliková, D. (ed.): Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001, s. 8 – 19. ISBN 80-88947-07-3.
- DVOŘÁKOVÁ, V. a kol., Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica 2008, ISBN 978-80-245-1357-7.
- HALÁSKOVÁ, M., Veřejná správa v Evropské unii. Opava: Optys 2009, ISBN 978-80-858/19-77-9.
- CHANDLER, J. A.: Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: Doplněk, 1998. ISBN 80-7239-023-6.
- CHRABAŚCZCZ, R. - HAUSNER J. - MAZUR, S.: Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, 2003. ISBN 978-

83-7252-167-5.

- JASAŇOVÁ, K.: Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie. In : Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007, s. 56 – 60. ISBN 978-80-7194-936-7.
- JEŻEWSKI, J. (red.), Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999. ISBN 978-83-2291-876-0.
- KACZMAREK, T.: Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. ISBN 978-83-2321-501-1.
- KLIMOVSKÝ, D.: Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. Acta Politologica 1, 2009, No. 3, s. 241 – 267. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D.: Samosprávy v EÚ – Holandsko. In Územná samospráva, 6, 2010, č. 3, s. 44 – 49. ISSN 1336-6475
- KOLARZOWSKI, J.: Rozwój systemów demokratycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Warszawa: Fundacja Wolnej Myśli, 2008 (dostupné na [www.racjonalista.pl / kk.php/t.5766](http://www.racjonalista.pl/kk.php/t.5766); 5. 11. 2015)
- KONEČNÝ, S.: Das öffentliche Verwaltungssystem und die organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Slowakischen Republik. In.: Goller, J., Thoma, H., Lober, E. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Forschung und Lehre. Strukturwandel der staetlichen und kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Bulgarien, der Slowakischen Republik und der Republik Ungarn. Seminar mit der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 30. 11. - 3. 12. 1994 in Ludwigsburg. Ludwigsburger Hochschulforum Band 3. Fachhochschule Ludwigsburg: Hochschule für öffentliche Verwaltung, 1995, S. 24-34.[bez ISBN]
- KONEČNÝ, S.: Vzájomné prieniky: originálne a prenesené kompetencie – duálny a spoločný model. In: LOVAŠ, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2004. s. 17 – 30. ISBN 80-7097-595-4
- KONEČNÝ, S.: Modely usporiadania ústredných orgánov štátnej správy v krajinách Európskej únie – inšpirácia pre reformu verejnej správy v Slovenskej republike. In: ONDROVÁ, D. (zost.): Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 21. novembra 2012 v Košiciach. Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2012a, s. 7 – 20. ISBN 978-80-8129-021-3
- KONEČNÝ, S.: Spôsoby riešenia postavenia najmenších sídelných jednotiek v systémoch verejnej správy Európskej únie. In: Verejná správa a spoločnosť XIII, 2012b, č. 1, s. 18 – 31. ISSN 1335-7182
- KONEČNÝ, S.: Etapy a metódy komunálnych reforiem v krajinách Európskej únie. In: Verejná správa a spoločnosť, 2014, č. 1, s. 18 – 28. ISSN 1335-7182
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa v štátoch Európskej únie. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ 2015 [rukopis]
- LACINA, K. - ČECHÁK, V.: Evropské systémy veřejné správy. Praha: VŠFS, 2005. ISBN 80-86754-37-5.
- LACINA, K.: Evropská veřejná správa. Praha: VŠFS, 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.
- LIĐÁK, J. a kol.: Politické systémy. Bratislava: Ekonóm, 2002. ISBN 80-225-1510-8.
- MAES, R.: Miestna samospráva a územné členenie. In: Nové podoby verejnej správy. Bratislava:

- Sociologický ústav SAV, 1997, s. 34 – 62, ISBN 80-85544-17-2.
- PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných krajinách Európskej únie. Košice: UPJŠ, 2005. ISBN 80-89089-30-5.
- PEKOVÁ, J.: Unifikovaný model neexistuje. In Veřejná správa 1999, č. 25. ISSN 0027-8009.
- PETROVIĆ, M.: Regions (form of territorial autonomy) in the theory of law and history of law. Facta Universitatis Niš, Series: Law and Politics, 1, 2002, pp. 683 – 710. ISSN 1450-5517.
- PIASECKI A. K. (red.): Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej. Zielona Góra: [s. n.], 2001. ISBN 978-83-9109-775-5
- REYNAERT, H. et alli (red.), Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe. Brugge: Vanden Broele, 2005. ISBN 978-90-5946-983-9.
- ROZDELENIE právomocí na miestnom a regionálnom stupni v členských krajinách Rady Európy. In Miestna správa – časopis Inštitútu pre verejnú správu. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 1991, č. 5, s. 30 – 32 [bez ISSN]
- RYDLEWSKI, G.: Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa: Elipsa 2006. ISBN 978-83-7151-729-7.
- RÝZNAR, L. – ŠIMONOVÁ, A.: Evropská veřejná správa. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. ISBN 80-7314-102-7.
- VIDLÁKOVÁ, O.: Aktuální přehled veřejné správy a veřejné služby v členských zemích EU. In Veřejná správa 2002, č. 18. ISSN 0027-8009.
- WAGNEROVÁ, E. – KLOKOČKA, V. (eds.): Ústavy států Evropské unie. 1. díl, Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-466-8, 2. díl. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-556-7
- WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Die Staatenwelt Europas. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004. ISBN 3-89331-546-2
- WERNER, J. – DÖHLER, M. – FLEISCHER, J. – HUSTEDT, T. – TIESSEN, J.: Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich. Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“, Heft 01/2005. Potsdam: Universitätsverlag, 2005. ISBN 3-937786-30-9.
- WISZNIEWSKI, R. (red.), Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005. ISBN 83-229-2608-1
- ZLOKAPA, Z. - DAMJANOVIĆ, D. (red.): Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina. Makedonija i Srbija. Beograd : Palgo centar, 2007. ISBN 978-86-84865-03-0
- КЪНДЕВА (KÄNDEVA), E. – СПИРИДОНОВА-ХЕКТ (SPIRIDONOVA-HECHT), И.: Сравнителна публична администрация. София: Сиела, 2009. ISBN 978-954-28-0592-2.