

Series on Advanced Economic Issues
Faculty of Economics, VŠB-TU Ostrava

Martina Halásková

VEŘEJNÁ SPRÁVA A VEŘEJNÉ SLUŽBY V ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE

Ostrava, 2012

Martina Halásková
Department of Public Economics
Faculty of Economics
VSB-Technical University Ostrava
Sokolská 33
701 21 Ostrava, CZ
martina.halaskova@vsb.cz

Recenze

Alena Maatyová, Vysoká škola ekonomická v Praze
Erika Neubauerová, Ekonomická univerzita v Bratislavě
Jaroslav Rektořík, Masarykova univerzita

The text should be cited as follows: Halásková, M. (2012). *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*, SAEI, vol. 13. Ostrava: VŠB-TU Ostrava.

© VŠB-TU Ostrava 2012
Printed in MORAVAPRESS, s.r.o.
Cover design by MD communications, s.r.o.

ISBN 978-80-248-2808-4

Předmluva

Evropská unie je nejenom hospodářským a politickým, ale také právním a správním společenstvím, a v tomto smyslu se vymezuje i prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných politik členských států. Proces globalizace a mezinárodní integrace přináší nový pohled na úlohu jednotlivých států, jejich pozici ve světovém ekonomickém prostoru a také na zodpovědnost za rozvoj území, které spravují, s čímž souvisí i zajištění a kvalita veřejných služeb. To, že jde o velmi složitý proces, dokumentuje skutečnost, že mnohé země se neustále snaží hledat nové cesty optimálního řízení a správy veřejných záležitostí se zohledněním současných geopolitických a ekonomických trendů, přičemž jednotný postup zemí EU zatím neexistuje.

Systémy veřejné správy v Evropě jsou tradičními strukturami, které v posledních desetiletích procházely postupně procesem modernizace, v němž se přizpůsobovaly novým podmínkám včetně členství v Evropské unii. Decentralizace veřejné správy a přibližování se standardům Evropské unie přinesla celou řadu postupných změn do oblasti veřejných financí, které jsou významným parametrem makroekonomického vývoje každé země a důležitou podmínkou uspokojování veřejných potřeb. Smyslem každé reformy veřejné správy v moderních demokraciích je uspořádání vztahů státu, obce a občana v zájmu dosažení odpovídající kvality poskytovaných veřejných služeb.

Mezi základní makroekonomické ukazatele vyjadřující postavení služeb v národní ekonomice lze zařadit objem a podíl služeb na tvorbě HDP, objem a podíl služeb na zaměstnanosti a objem a podíl služeb na investicích. Při zpracování monografie byl aplikován ukazatel objemu a podílu služeb na tvorbě HDP. Při klasifikaci služeb se obvykle rozlišují dva základní aspekty, tj. aspekt ekonomické teorie služeb a aspekt národohospodářské praxe. V publikaci se vychází zejména z hlediska odvětvové příslušnosti služeb a institucionální formy služeb, kde důraz je kladen na veřejné služby.

Předmětem předložené vědecké monografie je oblast veřejné správy a veřejných služeb v zemích Evropské unie. Shrnuje vybrané souvislosti a vytváří ucelený pohled na zkoumanou problematiku. Veřejná správa a veřejné služby v Evropské unii představují velmi širokou oblast a jejich problematika poskytuje řadu možných přístupů k výkladu a studiu. Předkládaná monografie vychází z uceleného přehledu veřejné správy v zemích EU (27) včetně jednotlivých správních úrovní a její úlohy při organizaci, zabezpečování a poskytování veřejných služeb

v evropské dimenzi, navazující na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu.

Cílem monografie je vytvoření přehledů a charakteristik hlavních rysů systémů veřejné správy a veřejných služeb v zemích EU podle šesti systémů tradiční veřejné správy (anglosaské, kontinentální, skandinávské, středomořské, východoevropské a jihovýchodní evropské tradice). Zdůrazněna je úloha veřejné správy při zabezpečování a organizaci veřejných služeb na všech správních úrovních. Dále jsou zhodnoceny a srovnány vybrané složky veřejných služeb včetně jejich vzájemného vztahu a zdrojů veřejného financování.

Při zpracování dominují metody analýzy, které jsou použity např. při zkoumání odborné literatury, statistických dat a dokumentace EU zaměřené na strukturu veřejné správy a rozsah veřejných služeb v EU. Využita je metoda komparativní analýzy při srovnání tradičních šesti systémů veřejné správy zemí EU a při srovnání rozsahu a zabezpečení veřejných služeb. Pro hodnocení veřejných výdajů a výdajů územních samospráv v zemích EU je aplikována metoda seskupovací analýzy a hierarchického seskupování formou krabicového grafu. Metodou korelační analýzy je zjišťován vzájemný vztah mezi vybranými veřejnými službami a veřejnými výdaji. Z obecných vědních metod je použita metoda indukce a metoda dedukce zejména při vyvozování závěrů.

Rozsah veřejných služeb se vztahuje na širokou škálu činností, od velkých síťových odvětví (elektrická energie, poštovní služby, doprava a telekomunikace) až po odvětví zajišťující převážně služby v oblasti zdravotnictví, sociálního zabezpečení a veřejné správy, kterým je v monografii věnována větší pozornost. Zkoumány jsou dále vztahy mezi veřejnými službami, tj. vzděláním, všeobecnými veřejnými službami a ostatními veřejnými službami, zejména bydlením a komunálním rozvojem, veřejným pořádkem, obranou, rekreací, kulturou a ochranou životního prostředí. Sledované činnosti se liší rozměrem, od evropského, resp. Národního, až k rozměru čistě lokálnímu. Organizace uvedených služeb se odlišují podle kulturních tradic, historických a zeměpisných podmínek každého členského státu a podle charakteristických znaků příslušné činnosti, zejména z hlediska technického rozvoje.

Využívání poznatků vědy a techniky tvoří základnu pro rozsáhlou modernizaci veřejné správy a inovaci v poskytování veřejných služeb. Vytváří předpoklady pro transparentnější systém vládnutí a umožňuje celkové zlepšení kvality a dostupnosti služeb poskytovaných občanům. Jedním z hlavních cílů veřejné správy je poskytování více a kvalitnějších služeb metodami dobré praxe. V této souvislosti se hlavním tématem od počátku osmdesátých let stalo uplatňování zdokonaleného řízení veřejné správy a uplatňování nových moderních metod pro zvýšení kvality veřejných služeb: zejména New Public Management (NPM), Common Assessment Framework – společný hodnoticí rámec (CAF), benchmarking, Model excellence (EFQM) nebo normy jakosti ISO.

Evropská unie tuto rozmanitost respektuje a respektuje i úlohu vnitrostátních, regionálních a místních samospráv v otázce zajišťování blahobytu občanů a poskytování záruk demokratického rozhodování, mimo jiné i v otázce úrovně kvality služeb.

Text vědecké monografie je rozdělen do čtyř hlavních obsahových částí (kapitol). V první kapitole je pozornost zaměřena na problematiku veřejné správy v evropském správním prostoru. Podrobněji charakterizuje jeho specifické rysy, principy a vztah členských států a EU. V další části kapitoly je věnována pozornost vybraným komparativním přístupům v evropském správním prostoru, zejména tradičnímu modelu veřejné správy, typům státního zřízení, systémům veřejné služby a komparativním přístupům v místním uspořádání a územně statistickém členění dle NUTS.

Druhá kapitola je obsahově věnována struktuře a hlavním rysům veřejné správy v zemích EU. Podrobněji jsou analyzovány hlavní znaky evropské veřejné správy a struktura orgánů veřejné moci v zemích EU podle šesti skupin správních systémů (anglosaské, kontinentální, skandinávské, středomořské, východoevropské a jihovýchodní evropské tradice) včetně vývoje veřejných výdajů.

Třetí kapitola zdůrazňuje pojetí, význam, organizaci a postavení veřejných služeb v EU a úlohu veřejné správy při jejich zajišťování na všech správních úrovních. Hluběji je provedena analýza veřejných výdajů vybraných složek (veřejné správy, vzdělávání, zdravotnictví) v zemích EU dle šesti skupin správních systémů. Následně jsou provedeny i jiné způsoby hodnocení veřejných výdajů při zabezpečení veřejných služeb metodami seskupovací a korelační analýzy.

Čtvrtá kapitola monografie vystihuje význam a strukturu místní správy v zemích EU včetně specifik a forem spolupráce. Pozornost je věnována také roli místních správ při zabezpečování veřejných služeb v jednotlivých zemích Evropské unie a jejich možnostem financování veřejných služeb na místní dimenzi. Dále jsou zhodnoceny na místní úrovni vzájemné vztahy mezi výdaji územních samospráv a vybranými veřejnými službami zejména u zdravotnictví, sociálního zabezpečení, vzdělání, všeobecných veřejných služeb a u ostatních veřejných služeb (bydlení, služeb komunálního rozvoje, veřejného pořádku, bezpečnosti, rekreace, kultury, životní prostředí a obrany).

Publikace je určena pro zájemce z řad širší veřejnosti a odborníků pracujících v oblasti veřejné správy a veřejných služeb v České republice. Může být i cenným informačním zdrojem vysokoškolským studentům magisterského a doktorského stupně studia, zejména pro obory zabývající se veřejnou ekonomikou, veřejnými službami, regionálním rozvojem a veřejnou správou. Publikace byla zpracována s podporou ekonomické fakulty, VŠB – Technické univerzity Ostrava.

Obsah

Předmluva	V
Obsah.....	IX
Podrobný obsah	XI
Kapitola 1 Evropský správní prostor	1
1.1 Charakteristika evropského správního prostoru	1
1.2 Postavení veřejné správy v evropském správním prostoru.....	3
1.3 Principy pro fungování veřejné správy v EU	5
1.4 Vztah EU a členských států v evropském správním prostoru	10
1.5 Komparativní přístupy v evropském správním prostoru.....	12
Kapitola 2 Veřejná správa v zemích EU	25
2.1 Hlavní znaky evropské veřejné správy.....	25
2.2 Státy anglosaské tradice.....	27
2.3 Státy kontinentální tradice	32
2.4 Státy skandinávské tradice.....	38
2.5 Státy středomořské tradice.....	43
2.6 Státy východoevropské tradice	48
2.7 Státy jihovýchodní evropské tradice.....	54
Kapitola 3 Veřejné služby v zemích EU	59
3.1 Pojetí veřejných služeb v zemích EU	59
3.2 Rozsah veřejných služeb v zemích EU podle systémů veřejné správy.....	64
3.3 Úloha veřejné správy při zajišťování veřejných služeb.....	75
3.4 Analýza veřejných výdajů na vybrané veřejné služby v zemích EU dle šesti skupin systémů veřejné správy.....	85

3.5	Jiný přístup k hodnocení veřejných výdajů v zemích EU metodou seskupovací analýzy	93
Kapitola 4 Veřejné služby a role místních správ v zemích EU.....		
4.1	Význam a struktura místní správy v EU.....	101
4.2	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích anglosaské tradice	110
4.3	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích kontinentální tradice.....	114
4.4	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích skandinávské tradice.....	120
4.5	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích středomořské tradice.....	124
4.6	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích východoevropské tradice	129
4.7	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích jihovýchodní evropské tradice	134
4.8	Aplikace korelační analýzy pro místní úroveň veřejných služeb v zemích EU.....	137
Kapitola 5 Závěr		145
Literatura		149
Seznam tabulek.....		157
Seznam obrázků.....		161
Přílohy		163
Rejstřík		177
Summary		181

Podrobný obsah

Předmluva	V
Obsah.....	IX
Podrobný obsah	XI
Kapitola 1 Evropský správní prostor	1
1.1 Charakteristika evropského správního prostoru.....	1
1.2 Postavení veřejné správy v evropském správním prostoru	3
1.3 Principy pro fungování veřejné správy v EU.....	5
1.3.1 Principy evropského správního prostoru	6
1.4 Vztah EU a členských států v evropském správním prostoru.....	10
1.5 Komparativní přístupy v evropském správním prostoru.....	12
1.5.1 Tradiční model veřejné správy	14
1.5.2 Model podle státního zřízení a správních úrovní	15
1.5.3 Model podle systémů veřejné služby	16
1.5.4 Model podle geografického pojetí	19
1.5.5 Model místního uspořádání veřejné správy	21
1.5.6 Územně správní členění dle NUTS	22
Kapitola 2 Veřejná správa v zemích EU	25
2.1 Hlavní znaky evropské veřejné správy	25
2.2 Státy anglosaské tradice.....	27
2.2.1 Irská republika	28
2.2.2 Spojené království	29
2.2.3 Malta.....	30
2.2.4 Dílčí shrnutí	31
2.3 Státy kontinentální tradice	32
2.3.1 Francie	32
2.3.2 Německo.....	34
2.3.3 Rakousko	34
2.3.4 Belgie.....	35
2.3.5 Lucembursko	36
2.3.6 Nizozemsko	36
2.3.7 Slovinsko	37
2.3.8 Dílčí shrnutí	37
2.4 Státy skandinávské tradice.....	38
2.4.1 Dánsko	38
2.4.2 Finsko	40

2.4.3	Švédsko.....	41
2.4.4	Estonsko	41
2.4.5	Dílčí shrnutí	42
2.5	Státy středomořské tradice.....	43
2.5.1	Itálie	43
2.5.2	Portugalsko	45
2.5.3	Řecko.....	45
2.5.4	Španělsko.....	46
2.5.5	Kypr.....	46
2.5.6	Dílčí shrnutí	47
2.6	Státy východoevropské tradice	48
2.6.1	Česká republika	48
2.6.2	Slovensko	50
2.6.3	Maďarsko.....	51
2.6.4	Polsko	52
2.6.5	Litva.....	52
2.6.6	Lotyšsko	53
2.6.7	Dílčí shrnutí	53
2.7	Státy jihovýchodní evropské tradice.....	54
2.7.1	Rumunsko.....	55
2.7.2	Bulharsko.....	56
2.7.3	Dílčí shrnutí	57
Kapitola 3 Veřejné služby v zemích EU		59
3.1	Pojetí veřejných služeb v zemích EU	59
3.1.1	Charakteristika veřejných služeb v EU.....	61
3.1.2	Principy veřejných služeb v EU.....	63
3.2	Rozsah veřejných služeb v zemích EU podle systémů veřejné správy.....	64
3.2.1	Rozsah veřejných služeb v zemích anglosaské tradice	64
3.2.2	Rozsah veřejných služeb v zemích kontinentální tradice	65
3.2.3	Rozsah veřejných služeb v zemích skandinávské tradice	67
3.2.4	Rozsah veřejných služeb v zemích středomořské tradice	70
3.2.5	Rozsah veřejných služeb v zemích východoevropské tradice	72
3.2.6	Rozsah veřejných služeb v zemích jihovýchodní evropské tradice	74
3.3	Úloha veřejné správy při zajišťování veřejných služeb	75
3.3.1	Organizace veřejných služeb	76
3.3.2	Kvalita poskytovaných služeb	77
3.3.3	Veřejné výdaje v zemích EU	79
3.3.4	Hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb metodou korelační analýzy	81
3.4	Analýza veřejných výdajů na vybrané veřejné služby v zemích EU dle šesti skupin systémů veřejné správy	85
3.4.1	Veřejné výdaje na veřejnou správu v zemích EU podle systémů zemí.....	86
3.4.2	Veřejné výdaje na vzdělávání v zemích EU podle systémů zemí....	88
3.4.3	Veřejné výdaje na zdravotnictví v zemích EU podle systémů zemí.....	90

3.4.4	Dílčí shrnutí	92
3.5	Jiný přístup k hodnocení veřejných výdajů v zemích EU metodou seskupovací analýzy	93
3.5.1	Aplikace metody seskupovací analýzy obecně	93
3.5.2	Aplikace metody seskupovací analýzy pro porovnání veřejných výdajů zemí EU	93
3.5.3	Aplikace hierarchického seskupování formou krabicového grafu ...	96
3.5.4	Aplikace metody seskupovací analýzy pro porovnání výdajů územních samospráv na vybrané veřejné služby	98
Kapitola 4 Veřejné služby a role místních správ v zemích EU.....		101
4.1	Význam a struktura místní správy v EU	101
4.1.1	Formy samospráv a vedoucích pracovníků v místních samo- správách	102
4.1.2	Specifika územních celků v EU	106
4.1.3	Formy spolupráce samospráv v EU	108
4.2	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích anglosaské tradice	110
4.2.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	112
4.2.2	Dílčí shrnutí	114
4.3	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích kontinentální tradice	114
4.3.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	118
4.3.2	Dílčí shrnutí	120
4.4	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích skandinávské tradice	120
4.4.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	122
4.4.2	Dílčí shrnutí	124
4.5	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích středomořské tradice	124
4.5.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	127
4.5.2	Dílčí shrnutí	129
4.6	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích východoevropské tradice	129
4.6.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	132
4.6.2	Dílčí shrnutí	134
4.7	Systémy místního uspořádání a veřejných služeb v zemích jihovýchodní evropské tradice	134
4.7.1	Výdaje územních samospráv a financování veřejných služeb	135
4.7.2	Dílčí shrnutí	137
4.8	Aplikace korelační analýzy pro místní úroveň veřejných služeb v zemích EU	137
4.8.1	Vztah a závislosti výdajů územních samospráv	137
4.8.2	Vztah a závislosti výdajů územních samospráv a vybraných veřejných služeb	138
4.8.3	Dílčí shrnutí	142

Kapitola 5 Závěr	145
Literatura	149
Seznam tabulek	157
Seznam obrázků.....	161
Přílohy	163
Rejstřík.....	177
Summary	181

Kapitola 1

Evropský správní prostor

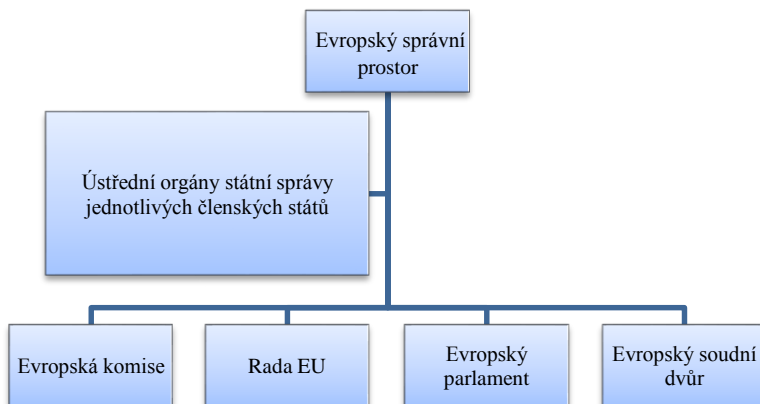
Evropský správní prostor, dále *ESP*, zahrnuje soubor obecných standardů pro činnost veřejné právy, které jsou obsaženy v právu a v praxi prosazovány stanovenými postupy a mechanismy opírajícími se o odpovědnost. Souboru principů, který vytváří ESP, se říká neformalizované *acquis communautaire*. Předpokládá se, že jednotliví aktéři v tomto prostoru přijímají tyto principy, které jsou pouze zřídka formalizovány v písemné právní podobě, a nejsou ani předmětem kodifikací, nicméně jsou eticky a legálně závazné. Obsahem této kapitoly je postavení veřejné správy v ESP, charakterizovat jeho principy a zdůraznit vztah a postavení členských států, včetně aplikace jednotlivých komparativních přístupů.

1.1 Charakteristika evropského správního prostoru

V institucích Evropské unie se odráží vyjádření vůle zakladatelů Evropských společenství vytvářet *stále pevnější unii lidu Evropy*, jejímž výchozím bodem a zároveň cílem má být sdílení politické odpovědnosti. Proto hraje hlavní roli v institucionální struktuře Evropské unie trojúhelník tvořený Evropskou komisí, Radou EU a Evropským parlamentem, doplněný další významnou institucí, Evropským soudním dvorem. V rozdělení zodpovědností ve věci unijního práva platí, že Komise navrhuje, Evropský parlament doporučuje, Rada Evropské unie rozhoduje a Evropský soudní dvůr řeší spory. V roce 1974 byla ustavena Evropská rada, která je dnes vrcholným politickým orgánem určujícím strategii dalšího vývoje Unie a jakýmsi neformálním arbitrem případných institucionálních sporů.

Pravomoci a úkoly institucí EU, stejně tak jako pravidla a postupy, kterými se musí řídit, jsou stanoveny v základních smlouvách Unie. Existence institucí EU je přímo odvozena ze smluv o ESUO, EHS a Euratom, v nichž členské státy vyjádřily souhlas s přenesením části svých pravomocí na orgány Společenství.

Evropský správní prostor je vytvářen ústředními institucemi Evropské unie a ústředními orgány veřejné správy jednotlivých států. Vztahy vznikající mezi subjekty evropské veřejné správy mohou být *vertikální*, jedná se o vztah mezi ústředními orgány členských států a ústředními orgány Evropské unie, a *horizon-*



Obrázek 1–1 Vztahy mezi aktéry evropského správního prostoru


tální (mezi ústředními orgány veřejné správy jednotlivých států navzájem). Podstata uspořádání evropského správního prostoru vyplývá z principů subsidiarity a proporcionality. Podrobněji viz obrázek 1–1, znázorňující vztahy aktérů evropského správního prostoru.

V současné době (rok 2012) tvoří strukturu EU celkem 27 států. *Zakládajícími členy* dnešní EU byly v roce 1952 Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Spolková republika Německo (SRN) a Nizozemsko – takzvaná *šestka*. K *prvnímu rozšíření* tehdejších Evropských společenství (EHS, ESUO a Euratom) došlo až o 21 let později, v roce 1973. V tomto roce byly za členy přijaty Dánsko, Irsko a Spojené království.

V roce 1981 se Evropské společenství rozšířila o Řecko, které bylo v roce 1986 následováno Portugalskem a Španělskem – *rozšíření druhé a třetí*, takzvané jižní. *Čtvrté rozšíření* – zvané severní – v roce 1995 přidalo k EU další tři země (Finsko, Rakousko a Švédsko). Společně s těmito zeměmi vyjednávalo o členství v EU také Norsko, jehož obyvatelé ale nakonec vstup odmítli v referendu. Šlo již o jeho druhé odmítnutí členství v Unii – poprvé norští voliči zamítli členství v roce 1973. Norsko ale zůstává členem Evropské sdružení volného obchodu (ESVO). Znovusjednocení Německa 3. října 1990 zvětšilo Unii o pět zemí bývalé Německé demokratické republiky (NDR). Oficiálně nešlo o rozšíření EU, nové země Spolkové republiky Německo převzaly její právní řád i mezinárodní status.

Předposlední, *páté rozšíření* EU – zvané východní – proběhlo 1. května 2004, kdy se Unie rozšířila o 10 zemí (Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko). Zatím poslední, *šesté rozšíření* bylo 1. ledna 2007, kdy se členy EU staly Rumunsko a Bulharsko. Přehled zemí v evropském prostoru dokumentuje tabulka 1–1.

Tabulka 1–1 Přehled zemí EU v evropském prostoru

Členské země EU 	Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Spojené království
Harmonogram vstupu zemí do EU	1952 – Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, SRN a Nizozemsko 1973 – Dánsko, Irsko a Spojené království 1981 – Řecko 1986 – Portugalsko a Španělsko 1995 – Finsko, Rakousko a Švédsko 2004 – Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko. 2007 – Rumunsko a Bulharsko
Kandidátské země EU	Černá Hora, Chorvatsko, Island, Makedonie, Srbsko, Turecko
Země, které odmítly vstoupit do EU v referendu	Norsko, Švýcarsko
Potenciální kandidátské země EU	Albánie, Bosna a Hercegovina, Kosovo

Zdroj: Halásková (2009), Euroskop (2012a), vlastní zpracování

1.2 Postavení veřejné správy v evropském správním prostoru

Evropská unie jako integrační seskupení prosazující principy soudržnosti, solidarity a spolupráce determinuje vývoj členských států mnohými nástroji a větší nebo menší mírou závaznosti. Na druhé straně ponechává vládám i jistou dávku autonomie, která vyplývá ze skutečnosti, že respektuje národní specifika vyplývající z historického vývoje, tradic a politického zázemí.

Dle Vidlákové a Pomahače (2002) je postavení veřejné správy v EU založeno na předpokladech nezbytných pro fungování systémů veřejné správy. Prvním předpokladem je přitom spolehlivost jednotlivých systémů veřejné správy, schopnost těchto systémů vhodně a včas reagovat na požadavky implementace legislativních a správních opatření. Toto neformalizované evropské správní právo tak přispívá k europeizaci národních veřejných správ a správního práva členských zemí EU. Principy jsou uváděny v život tím, že jsou obsaženy v denní činnosti veřejné správy prostřednictvím zákonů, vhodných a vyhovujících správních institucí a v neposlední řadě v souboru právních a dalších hodnot zakotvených ve státní službě.

Druhým, neméně významným předpokladem je *souladnost a konvergence* národních a evropských správních politik, a to nejenom v momentě, kdy jsou určitá opatření poprvé implementována, ale i v delším časovém horizontu. Povinností jednotlivých států je respektování a dodržování jistých společných správních a právních principů, tzv. čtyř hodnotových pilířů *evropského správního prostoru*.

Jedná se o spolehlivost a předvídatelnost, otevřenost a transparentnost, odpovědnost, účinnost a efektivitu. (Podrobněji kapitola 1.3.)

Každá země ví, které právní normy je třeba harmonizovat s evropským právem, a sleduje, jaký je postup na jednotlivých úsecích právního řádu, jaký objem ještě k harmonizaci zbývá a kde již je právo kompatibilní. Složitější je situace v oblasti vlastní správy a administrativy. Tady totiž neexistuje striktní nařízení či zákon, že musí být vytvořeny ty a ony systémy, struktury či jednotlivé orgány. Toto vše je v působnosti jednotlivých členských zemí vytvářejících EU.

Evropská unie však nedisponuje legislativní pravomocí pro úpravu společných základů nebo obecného právního rámce správního řízení či jednotlivých administrativních procedur, pokud výkon této veřejnoprávní činnosti není svěřen do výlučné působnosti orgánů EU. Protokol ke Smlouvě o založení Evropského společenství o použití zásad subsidiarity a proporcionality zdůrazňuje, že principy subsidiarity a proporcionality je třeba aplikovat tak, aby byla zachována institucionální rovnováha (Vidláková, 2000).

Členské země EU nemají zdaleka jednotnou organizaci veřejné správy, což vychází z historického vývoje každé z nich. Vzhledem k tomu, že žádný základní právní dokument EU nepředepisuje model veřejné správy a územně správního členění, který by měl být přijat členskými státy EU, rozhodují si o charakteru moci výkonné, o struktuře, rozsahu, funkcích a činnostech veřejné správy členské státy samy. Každý stát však musí respektovat své vnitřní (ekonomické, kulturní, sociální, územní i jiné) podmínky a v návaznosti na to vytvářet svůj vlastní systém uspořádání těchto vztahů. Značné rozdílnosti lze nalézt mezi jednotlivými členskými státy, pokud jde o politicko-administrativní vztahy, na všech správních úrovních. Kromě rozdílů v typu státního zřízení a v charakteru územněsprávního členění jednotlivých členských států existují i rozdíly v charakteru správních struktur, jak v územní správě, tak v ústřední státní správě. Pro srovnání počty ministerstev ve vybraných zemích EU uvádí tabulka 1–2.

I když v každém státě existuje ústřední vláda, rozdílnosti se vyskytují v počtu a skladbě ministerstev, v počtu ministrů v relaci k počtu ministerstev, v charakteru a počtu různých poradních orgánů vlád a zejména v existenci jiných ústředních orgánů státní správy vedle ministerstev a v jejich vzájemných vztazích.

Dle Vidlákové (2000) lze však nalézt některé společné prvky, které byla snaha v rámci správních reforem v evropských zemích v různé míře naplnit. Těmito prvky jsou např.:

- zlepšení poskytování služeb,
- finanční řízení a řízení výkonu prostřednictvím zvyšování odpovědnosti, ekonomické efektivity a transparentnosti,
- institucionální restrukturalizace s cílem zdokonalit poskytování služeb a jejich kvality,
- řízení etiky ve veřejné službě jako důsledek vlny New Public Management,
- decentralizace, demokratizace, dekoncentrace, debyrokratizace a subsidiarita.

Tabulka 1–2 Počty ministerstev ve vybraných zemích EU

<i>Státy EU</i>	<i>Počet ministerstev (údaje za rok 2010)</i>
Itálie	23
Dánsko	19
Polsko	18
Spojené království	17
Francie	16
Irsko, Lucembursko, Španělsko, Slovinsko	15
Portugalsko, ČR, Německo, Belgie	14
Slovensko, Rakousko	13
Finsko	12
Švédsko, Nizozemí, Estonsko	11
Maďarsko	8

Zdroj: OECD (2011), vlastní zpracování

Jedním z hlavních cílů veřejné správy je poskytování více a kvalitnějších služeb za méně peněz, v této souvislosti se hlavním tématem od počátku osmdesátých let stalo uplatňování zdokonaleného řízení veřejné správy pod heslem *New Public Management*. Jedná se v podstatě o soubory manažerských přístupů a dovedností osvědčených v podnikatelských subjektech soukromého sektoru, které jsou v rostoucí míře zaváděny i do veřejné správy. Jejich podstatu tvoří orientace na zvýšení hospodárnosti v činnosti úřadů a zároveň účinnosti a efektivity správní činnosti, na přeměnu organizačních útvarů větších úřadů na poměrně autonomní a tím i flexibilnější jednotky. Klade se zároveň větší důraz na ovládnutí zásad operativního a strategického plánování, na monitoring na důsledné vyhodnocování efektivity práce jednotlivých úředníků, organizačních útvarů a úřadů jako celku (Lacina, 2004).

1.3 Principy pro fungování veřejné správy v EU

Mezi demokratickými státy vznikl konsensus ohledně klíčových vlastností dobrého správního systému. Tyto vlastnosti zahrnují jak atributy právního státu, tak i určité technické a manažerské kompetence, organizační kapacity a účast občanů na rozhodování. Principy, na kterých se shodly země s odlišnými správními systémy a odlišnou správní tradicí, byly postupně definovány a upravovány (Vidláková, 2000).

V průběhu doby sjednocování došlo k všeobecnému konsensu o klíčových komponentech *dobrého vládnutí* a dobré správy demokratických států. Bílá kniha o evropském vládnutí z roku 2001 zdůrazňuje 5 základních principů dobré správy věcí veřejných. Na půdě institucí Evropské unie byla vypracována řada doporučujících principů moderní evropské veřejné správy. Jedná se zejména o tyto:

- *Princip otevřenosti* reaguje na normativní požadavky utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji.

- *Princip participace* vyzdvihuje účast zainteresovaných subjektů včetně regionálních a místních správ, jejichž role v evropském správním prostoru vzrůstá, na tvorbě a implementaci evropských správních politik.
- *Princip odpovědnosti* je vymezen jako klíčový předpoklad transparentnosti nejenom evropské správy, ale i správ jednotlivých členských států.
- *Princip efektivity* spojuje vlastní činnost správních politik, tedy schopnost vyvolávat očekávané výsledky, s požadavkem včasné, pružné a přiměřené reakce.
- *Princip souladnosti* hovoří o potřebě věcné a logické spojitosti jednotlivých opatření národních správních politik ve stále složitěji strukturovaném správním prostoru (Neubauerová a kol., 2010).

1.3.1 Principy evropského správního prostoru

Principy správního práva tvoří zejména princip správy prostřednictvím práva, principy proporcionality, princip právní jistoty, princip legitimního očekávání, princip nediskriminace, princip práva na slyšení v procesu správního rozhodování, princip předběžného opatření, princip spravedlivých podmínek přístupu k správním soudům a princip nesmluvní odpovědnosti orgánů veřejné správy. V této souvislosti se obvykle uvažuje o čtyřech hodnotových pilířích evropského správního prostoru, jimiž jsou spolehlivost a předvídatelnost, otevřenost a transparentnost, odpovědnost, účinnost a efektivita.

Podle Vidlákové a Pomahače (2002) lze rozdělit tyto hodnotové pilíře (principy) správního práva, které jsou společně západoevropským zemím a následně byly přijímány i dalšími státy, do čtyř skupin.

A. Spolehlivost a předvídatelnost

Část principů a mechanismů správního práva slouží k zajištění spolehlivosti a předvídatelnosti, nazývaných též právní jistota či právní ochrana. Jedním z mechanismů zaručujících spolehlivost a předvídatelnost je právní stát. Předpokládá dodržování principu *správy prostřednictvím práva*. Veřejná správa by se měla zhostit své zodpovědnosti prostřednictvím zákonů, přičemž důraz je kladen na neutralitu a obecnou platnost (princip nediskriminace). S principem právního státu souvisí rovněž zásada právní příslušnosti, kdy platí, že orgány veřejné správy mohou rozhodovat pouze v otázkách právně spadajících do jejich jurisdikce.

Dalším principem zajišťujícím spolehlivost a předvídatelnost je princip přiměřenosti. Ten znamená, že administrativní činnost by měla přiměřeně odpovídat cíli sledovanému zákonem, aniž by obtěžovala občany více než je nutné. Princip podporující *správu prostřednictvím práva* je princip procesní spravedlnosti (zajišťuje přesnou a nestrannou aplikaci práva s přihlédnutím k společenským hodnotám). K zajištění spolehlivosti a předvídatelnosti přispívá i včasnost činností prováděných ve veřejné správě. V neposlední řadě je třeba zmínit profesionalitu a profesní integritu ve státní službě. Profesní integrita rovněž souvisí s chápáním nestrannosti a profesní nezávislosti.

B. Odpovědnost

Odpovědnost obecně znamená, že určitá osoba či orgán musí vysvětlovat a obhajovat své konání před jinou osobou či orgánem. Ve veřejné správě to znamená, že jakýkoli správní orgán se musí zodpovídat ze své činnosti jinému správnímu zákonodárnému nebo soudnímu orgánu. Princip odpovědnosti rovněž značí, že žádný orgán nemůže být vyloučen z možnosti být kontrolován a dohlížen ostatními. Pro zajištění odpovědnosti veřejné správy je potřebný dohled. Instituce a mechanismy dohledu mohou mít podobu např. soudů, státního zastupitelství, ombudsmana, interního a externího auditu, inspekce, orgánů stanovujících standardy nebo parlamentních výborů.

C. Účinnost a efektivnost

Princip *účinnosti* představuje kritérium vztahující se ke kvalitě řízení a lze ho zjednodušeně vyjádřit jako udržování přijatelného poměru mezi použitými zdroji a dosaženými výsledky. Souvisejícím kritériem je efektivita, která v podstatě spočívá v zajištění toho, aby veřejná správa byla úspěšná v dosahování cílů a řešení problémů stanovených jí zákonem a vládou. Ve většině členských zemí je účinný a efektivní výkon veřejné správy při poskytování veřejných služeb společnosti v současnosti velmi podrobně zkoumán. Jedním z hlavních elementů ovlivňujících kvalitu veřejné správy je také systém státní služby.

D. Otevřenost a transparentnost

Otevřenost zajišťuje možnost vnějšího dohledu na činnosti veřejné správy. Transparentnost umožňuje *vidět skrz* v případě bližšího zkoumání veřejné správy pro účely kontroly a dohledu. Jsou to základní nástroje právního státu pro zajištění odpovědnosti a rovnosti před zákonem. Velmi důležitá pro zajištění transparentnosti je povinnost správních orgánů poskytovat důvody pro svá rozhodnutí, proto by každý právní akt či rozhodnutí mělo provázet jeho odůvodnění.

Důležitost otevřené a transparentní správy věcí veřejných je univerzálně přijímána a považována za nezbytnou součást demokracie. Právo na informace je v tomto smyslu považováno za natolik důležité, že je v mnoha zemích zakotveno přímo v ústavě. Otevřenost veřejné správy je také regulována dalšími právními úpravami, které podrobněji určují pravidla poskytování informací (druhy informací, lhůty na vyřízení žádosti, zodpovědné instituce, důvody pro odmítnutí žádosti a další).

Zásada otevřenosti, resp. veřejnosti v oblasti veřejného práva v podstatě znamená možnost kohokoli získat informace o tom, jak fungují státní orgány. Zásada se může uplatňovat zpřístupněním konečných informací, které má k dispozici stát. Zde hrají důležitou roli nové informační a komunikační techno-

Tabulka 1–3a Otevřenost veřejné správy ve vybraných zemích EU (legislativa)

Země	Ústava	Právo na informace	Informace podléhající utajení	Ochrana osobních údajů
------	--------	--------------------	-------------------------------	------------------------

Švédsko	ano	Freedom of the Press Act 1976	Secrecy Act 1980	Personal Data Act 1998
Dánsko	ne	Access to Public Administration; Files Act 1985	–	Act on Processing of Personal Data
Francie	–	Law on Access to Administrative Documents 1978	Loi du 8 juillet 1998 instituant une Commission; Consultative du secret de la défense nationale	1978 Data Protection Act
Nizozemí	ano	Government Information (Public Access) Act 1991	–	Personal Data Protection Act of 2000
Rakousko	ano	Federal Law on the Duty to Furnish Information 1987	–	Data Protection Act 2000
Itálie	ne	Law n°241 of 7 August 1990	–	Data Protection Act of 1996
Maďarsko	ano	1992 Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest	Secrecy Act of 1995	1992 Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest

Zdroj: MVČR (2010)

logie nebo možnosti kohokoli účastnit se jako pozorovatel jednání, které je podkladem pro rozhodnutí, jímž se dané jednání končí a pro něž je charakteristické, že během něj může docházet k výslovně nebo skrytě výměně názorů a argumentů.

Možnost osobní účasti jedinců pozorovatelů na takovém jednání nebo možnost následného seznámení se s jeho výsledkem do určité míry zaručuje, že rozhodování bude probíhat podle stanovených pravidel a že přítomnost na jednání nezúčastněných a jednajícím neznámých osob bude mít pozitivní vliv na kvalitu činnosti jednajících a na jejich zodpovědný přístup k projednávané věci. Smart administration (MVČR, 2010).

Následující tabulky 1–3a a 1–3b srovnávají míru otevřenosti veřejné správy ve vybraných zemích EU. Jedná se však pouze o srovnání existence právní úpravy této oblasti (zakotvenost v ústavě a další právní úprava, existence zákonů na ochranu osobních údajů a státního tajemství), nikoliv však míru naplňování tohoto práva.

Zákony o svobodném přístupu k informacím jsou základním pilířem otevřené státní správy a pomáhají posilovat transparentnost, zvyšovat odpovědnost státní správy a podporovat informovanou účast na politickém rozhodování. Jak vyplývá z hodnotící zprávy OECD (2011), téměř všechny země, které se v roce 2010

Tabulka 1–3b Otevřenost veřejné správy ve vybraných zemích EU (legislativa)

<i>Země</i>	<i>Ústava</i>	<i>Právo na informace</i>	<i>Informace podléhající utajení</i>	<i>Ochrana osobních údajů</i>
-------------	---------------	---------------------------	--------------------------------------	-------------------------------

Španělsko	ano	Law on Rules for Public Administration 1992	–	Personal Data Protection Act 1999
Portugalsko	ano	Law of Access to Administrative Documents 1993	Law of State Secrecy 1994	Act on the Protection of Personal Data 1998
Belgie	ano	Wet van 11 april 1994 op de	Law on the Security of Information 1998	Law on the Protection of Personal Data 1992
Litva	ano	Law on the Provision of Information to the Public 1996	Law on State Secrets and Official Secrets 1999	Law on Legal Protection of Personal Data 2003
Irsko	ne	Freedom of Information (Amendment) Act 2003	Official Secrets Act 963	Data Protection Act 1988 as amended by the Data Protection (Amendment) Act of 2003
Lotyšsko	ano	Law on the Freedom of Information 1998	State Secrets Act 1996 as amended in 2001	Law on Personal Data Protection
Finsko	ano	Act on the Openness of Government Activities 1999	–	Personal Data Act 1999
ČR	ano	Law on Free Access to Information 1999	Protection of Classified Information Act 1998	2000 Data Protection Act
Řecko	ano	Code of Administrative Procedure 1999	–	Law on the Protection of Individuals with regard to the processing of personal data
Estonsko	ano	Public Information Act 2000	State Secrets Act 1999	Data Protection Act
Slovensko	ano	Act on Free Access to Information 2000	Act on Protecting Classified Information 2001	Act on Protection of Personal Data
Spojené království	ne	Freedom of Information Act 2000	Official Secrets Act 1989	Data Protection Act 1998
Polsko	ano	Law on Access of Public Information 2001	Classified Information Protection Act 1999	Act on Protection of Personal Data 1997
Slovinško	ano	Act on Access to Information of Public Character 2003	Classified Information Act 2001	Personal Data Protection Act

Zdroj: MVČR (2010)

zúčastnily průzkumu OECD ohledně otevřenosti státní správy, mají zákon či předpis zaručující svobodný přístup k informacím. Ve většině zemí OECD platí tento zákon vertikálně pro všechny úrovně státní správy a asi v polovině zemí také horizontálně pro všechny oblasti centrální státní správy (legislativní, soudní i výkonnou). Všechny země OECD také ze své iniciativy zpřístupňují veřejné informace, i když se druh zveřejňovaných informací výrazně liší: ve většině zemí se automaticky zpřístupňují rozpočtové dokumenty, výroční zprávy ministerstev a zprávy z auditu, méně zemí však již zveřejňuje seznam státních úředníků a jejich platy. Země OECD stále častěji publikují informace o své správní činnosti v otevřených datových formátech. Díky tomu mohou veřejné informace dále používat jiné strany, což podporuje inovace.

1.4 Vztah EU a členských států v evropském správním prostoru

Velké množství rozhodnutí v EU se přijímá na nadnárodní úrovni – znamená to, že je činí orgány EU, na něž členské státy přenesly některé ze svých rozhodovacích pravomocí. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu zejména důsledky rozdělení odpovědnosti za výkon exekutivních a administrativních funkcí mezi Unii a členské státy podle principů subsidiarity a proporcionality. V duchu těchto principů ponechávají opatření orgánů EU co nejvíce prostoru pro rozhodování orgánů členských států. Jestliže však vede použití zásady subsidiarity k nečinnosti orgánů EU, vyžaduje se na členských státech, aby iniciativně přijímaly a uskutečňovaly veškerá vhodná opatření k plnění svých závazků (Vidláková a Pomahač, 2002).

Při dělbě pravomocí mezi Evropskou unií a členské státy je stále větší důraz kladen na princip subsidiarity. Subsidiarita je charakterizována jako dynamický pojem, dovolující Společenství jemu svěřenou kompetenci uplatňovat v širším nebo restriktivním rozsahu tak, jak to okolnosti vyžadují. Platí ovšem, že Společenství může být činné jen ve věcech, které mají rozměr přesahující hranice národního státu. Podle principu subsidiarity mají být rozhodnutí přijímána na co nejnižší úrovni státní správy/samosprávy.

Lisabonská smlouva (v platnosti od 1. prosince 2009) rozděluje pravomoci do tří úrovní: na výlučné, sdílené a takové, které zahrnují činnosti, jimiž Unie pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by je nahrazovala.

Výlučné kompetence EU má Evropská unie v oblastech s tzv. výlučnými kompetencemi, ve kterých má v podstatě monopol na tvorbu pravidel. Členské země zde mohou přijímat rozhodnutí jen s povolením EU. Jedná se o společnou obchodní politiku a společný celní sazebník (vůči třetím zemím), měnovou politiku pro 15 zemí eurozóny a do velké míry vnitřní trh.

Sdílené kompetence EU a členských zemí jsou v oblastech s tzv. sdílenými kompetencemi. Členské země mohou vydávat vlastní legislativu jen tehdy, pokud zde již neexistuje společná evropská úprava, případně jako doplněk k ní. Jedná se o občanství, hospodářskou a měnovou unii, zemědělství a rybolov, vízová, přistěhovalecká a azylová politika, doprava, hospodářská soutěž, daně, sociální politika,

životní prostředí, ochrana spotřebitele, regionální politika, hospodářská a sociální soudržnost.

Doplňující kompetence má Evropská unie v oblastech, kde svou činností podporuje politiku jednotlivých členských zemí. I když EU v některých oblastech s doplňujícími kompetencemi působí velmi aktivně, jádro pravomocí zde zůstává v rukou národních vlád. Doplňující kompetence má EU v politice zaměstnanosti a hospodářské politice, ve vzdělávání, ve školství, v kultuře, v oblasti veřejného zdraví, ve vědě a výzkumu nebo v mnohojazyčnosti a jiných oblastech.

Kromě tří zmíněných kompetencí, kdy jde především v podmínkách EU o tzv. *vertikální rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy*, existují i oblasti, které jsou zcela v kompetenci členských zemí. *Kompetence členských zemí* jsou v ostatních oblastech, kde Evropská unie nemá právo přijímat rozhodnutí. V kompetenci členských zemí zcela zůstávají např. vnitřní organizace států, národní identita, organizace ozbrojených sil, veřejná správa, vnitřní organizace a systémy veřejné správy, veřejný pořádek a bezpečnost, organizace justice, mzdy, organizace zdravotnických služeb, lékařská péče, apod.

Orgány Evropské unie nemohou přijmout libovolné rozhodnutí jen na základě svého uvážení. Unie působí pouze v oblastech, které vymezuje Smlouva. Tyto oblasti označujeme jako politiky EU. Klíčovou oblastí jsou takzvané *společné politiky*. To jsou oblasti, ve kterých členské státy zcela delegovaly své pravomoci na orgány Evropské unie, resp. Evropských společenství (Radu, Parlament a Komisi). Mezi společné politiky dnes patří společná obchodní politika, společná zemědělská politika, společná dopravní politika a pro 17 členských zemí eurozóny i měnová politika. Oblasti, kde členské státy přenesly svou působnost na orgány EU/ES jen částečně, jsou nazývány *komunitární neboli koordinované politiky*. Mezi ně patří především jednotný vnitřní trh, regionální (strukturální) politika, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, energetická politika a podpora výzkumu a technologického rozvoje apod. Dělbou kompetencí mezi EU a členskými státy včetně aplikace politik EU uvádí tabulka 1–4.

Evropská unie je nejenom hospodářským a politickým, ale také právním a správním společenstvím, a v tomto smyslu se vymezuje i prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných správních politik členských států. Proces globalizace a mezinárodní integrace přináší nový pohled na úlohu jednotlivých států, jejich pozici ve světovém ekonomickém prostoru a také na zodpovědnost za rozvoj území, které spravují. Jde o velmi složitý proces a mnohé země se neustále snaží hledat nové cesty optimálního řízení a správy veřejných záležitostí se zohledněním současných geopolitických a ekonomických trendů.

V souvislosti s formováním evropského správního prostoru a s postupující a prohlubující se integrací se však zvyšuje objektivní nutnost koordinace a harmonizace veřejné správy v jednotlivých členských zemích. Zvyšuje se také

Tabulka 1–4 Dělbna kompetencí mezi EU a členskými státy

<i>Společné politiky</i> (výlučná působnost EU)	<i>Komunitární politiky</i> (smíšená působnost EU + členské státy)	<i>Oblasti výlučné národní působnosti</i> (členské státy)
Zemědělská politika Dopravní politika Hospodářská soutěž Měnová politika Obchodní politika Celní spolupráce	Jednotný vnitřní trh – volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu Vízová, azylová a přistě- hovalecká politika Zaměstnanost Sociální politika a vzdělá- vání Kultura Zdravotnictví Ochrana spotřebitele Regionální politika Výzkum a technologický rozvoj Životní prostředí Rozvojová spolupráce	Veřejná správa Vnitřní organizace států Národní identita Organizace ozbrojených sil Veřejný pořádek a bezpeč- nost Organizace justice Mzdy Organizace zdravotnic- kých služeb Lékařská péče Zamezení dvojího zdanění Cestovní ruch Sport

Zdroj: MFČR (2012), Euroskop (2012c)

potřeba vzájemné komunikace mezi správními orgány i objektivní potřeba hlubšího poznání systémů jednotlivých zemí včetně srovnání a hodnocení socioekonomických ukazatelů, které jsou využívány např. Eurostatem, pro účely EU a OECD, Evropským institutem veřejné správy (EIPA) nebo Radou evropských obcí a regionů (CEMR). Pro následný výklad charakteristik veřejné správy v zemích EU a jejich srovnání je (v tabulce 1–5) dokumentován přehled základních socioekonomických ukazatelů zemí EU.

1.5 Komparativní přístupy v evropském správním prostoru

Obtížnost třídění a klasifikace veřejné správy nejen v evropském kontextu spočívá v rozdílech, které existují mezi různými vědními obory. Správní vědu lze pokládat za interdisciplinární vědní obor v tom smyslu, že využívá poznatků jiných vědních oborů, které aplikuje na předmět svého zkoumání. Správní věda pak klade důraz zejména na efektivnost správních struktur (Hendrych, 2009).

Srovnávací správní věda má obvykle dvě větve, z nich jedna se opírá o historicko-srovnávací metody a druhá, prostorová využívá geograficko-srovnávací metody. Tyto metody je možné aplikovat i na komparativní modely veřejné správy. Použití historicko-srovnávacích metod a geograficko-srovnávacích metod představuje zkoumání vývojových souvislostí na základě zjišťování empirických dat, která vedou k úvahám o velkých systémech veřejné správy a správního práva, což je tradiční úloha srovnávací správní vědy (Vidláková a Pomahač, 2002).

Tabulka 1–5 Přehled socioekonomických ukazatelů zemí EU

	<i>Rozloha</i> (v km ²)	<i>Počet obyvatel</i> (v tis.)	<i>HDP</i> (v mld. Eur)	<i>HDP/obyv.</i> (v Eur)	<i>Změna HDP</i> <i>2010/2009</i> (v %)
<i>Federální státy</i>					
Rakousko	83 871	8 388	286,2	34 121	2,3
Německo	357 027	81 757	2 476,8	30 295	3,7
Belgie	30 528	10 883	354,4	32 563	2,3
<i>Unitární státy</i>					
Bulharsko	111 002	7 534	36,0	4 783	0,2
Kypr	5 695	804	17,3	21 565	1,1
ČR	78 868	10 517	149,3	14 197	2,7
Dánsko	43 098	5 546	234,0	42 194	1,3
Estonsko	45 227	1 340	14,3	10 675	2,3
Finsko	338 145	5 363	180,3	33 608	3,6
Francie	633 210	64 848	1 932,8	29 805	1,5
Řecko	131 957	11 305	227,3	20 108	-3,5
Maďarsko	93 029	10 000	97,1	9 709	1,3
Irsko	69 797	4 476	156,0	34 853	-0,4
Itálie	301 336	60 468	1 556,0	25 733	1,5
Litva	65 300	3 287	27,5	8 378	1,4
Lotyšsko	64 589	2 239	18,0	8 028	-0,3
Lucembursko	2 586	506	40,3	79 516	2,7
Malta	316	416	6,2	14 817	2,7
Nizozemí	41 528	16 612	588,4	35 421	1,7
Polsko	312 685	38 187	354,3	9 278	3,9
Portugalsko	92 152	10 637	172,8	16 245	1,4
Rumunsko	238 391	21 431	121,9	5 690	-1,9
Slovensko	49 034	5 430	65,9	12 134	4,2
Slovinsko	20 273	2 049	35,4	17 286	1,4
Španělsko	505 997	46 073	1 051,3	22 819	-0,1
Švédsko	449 964	9 378	346,9	36 986	5,6
Spojené království	243 820	61 990	1 700,1	27 426	1,8
EU celkem	4 409 423	501 465	12 246,9	24 422	1,9

Zdroj: CCRE, CEMR, DEXIA (2011)

V literatuře lze vysledovat tyto komparativní modely:

- tradiční,
- podle typu státního zřízení,
- podle systému veřejné služby,
- podle geografického a geokulturního hlediska,
- místního uspořádání,
- podle územně statistického členění NUTS.

1.5.1 Tradiční model veřejné správy

V evropském právním prostoru se obvykle uvažuje o třech až čtyřech velkých systémech veřejné správy, úzce spojených s tradicí vývoje v mateřských státech, které lze s úspěchem studovat jak vzhledem k institucionálním a organizačním strukturám vládnutí a spravování, tak s ohledem na rozdílnou politickou a organizační kulturu a administrativní styl.

Nejčastěji se lze setkat s rozlišením ostrovní a kontinentální tradice, kde lze rozlišit francouzskou a německou (středoevropskou) větev kontinentální tradice. K těmto velkým systémům je možné připojit i tradici nordickou nebo skandinávskou. Na základě těchto tradic lze podle Vidlákové a Pomahače (2002) rozlišit již ustálené systémy:

- anglosaský, těžící z kdysi skvělé britské ostrovní izolace,
- francouzský, resp. napoleonský, těžící z kontinentální tradice unitarismu a centralismu,
- německý (středoevropský), těžící z kontinentální tradice federalismu a decentralizace, a skandinávský, v němž se propojují prvky anglosaské a německé větve.

Zemím EU (současné sedmadvacítky) je možné přiřadit rozdílné modely tradic veřejné správy, které dokumentuje tabulka 1–6.

Význam různých veřejných správních tradic, jako je například klasický kontrast mezi kontinentálními systémy veřejného práva na jedné straně a systémy anglosaského zvykového práva na straně druhé, se často zdůrazňuje ve srovnávacích administrativních výzkumech např. srovnávací studie EIPA (2008). Těchto šest kategorií rozdělení států EU, které budou dále autorkou používány, má i své nedostatky a problémy, které je třeba při diferenciaci rozdílů brát v úvahu. Například přiřazení Nizozemska a Slovinska k systému kontinentální evropské tradice a Irsku a Malty k anglosaské tradici veřejné správy. Stejně jako zařazení pobaltských států na různé kategorie tradiční veřejné správy vytváří odlišný pohled na tyto státy (Estonsko přiřazeno ke skandinávské tradici a Litva a Lotyšsko k východoevropské tradici veřejné správy). Kromě toho existují značné rozdílnosti mezi zeměmi východní Evropy a také mezi členskými státy vstupujícími do EU v poslední vlně, reprezentované Rumunskem a Bulharskem.

Již dřívější průzkumy v zemích EU poskytly důkazy, že existují různé historické a tradiční kultury, stejně jako systémy řízení lidských zdrojů, které měly značný dopad na nový systém řízení veřejné správy ve smyslu reformy a moder-

Tabulka 1–6 Tradice veřejné správy zemí EU

<i>Tradice veřejné správy</i>	<i>Zástupci zemí</i>
Anglosaská tradice	Irsko, Malta, Spojené království
Kontinentální evropská tradice	Rakousko, Francie, Německo, Belgie, Lucembursko, Nizozemí, Slovinsko
Středomořská/jihoevropská tradice	Řecko, Itálie, Portugalsko, Španělsko,
Skandinávská tradice	Dánsko, Finsko, Švédsko, Estonsko
Východoevropská tradice	Česká republika, Maďarsko, Slovensko, Polsko, Litva, Lotyšsko
Jihovýchodní tradice	Bulharsko, Rumunsko

Zdroj: EIPA (2008)

nizace. Rozmanitosti evropské veřejné správy mají významné důsledky pro vzájemné učení se a dobrou praxi. Řešit všechny otázky a rozmanitosti zemí EU je nad rámec zpracování této publikace. Pozornost je věnována vybraným srovnávacím kategoriím, zejména charakteristice jednotlivých zemí podle rozměru tradiční veřejné správy a systému veřejné služby.

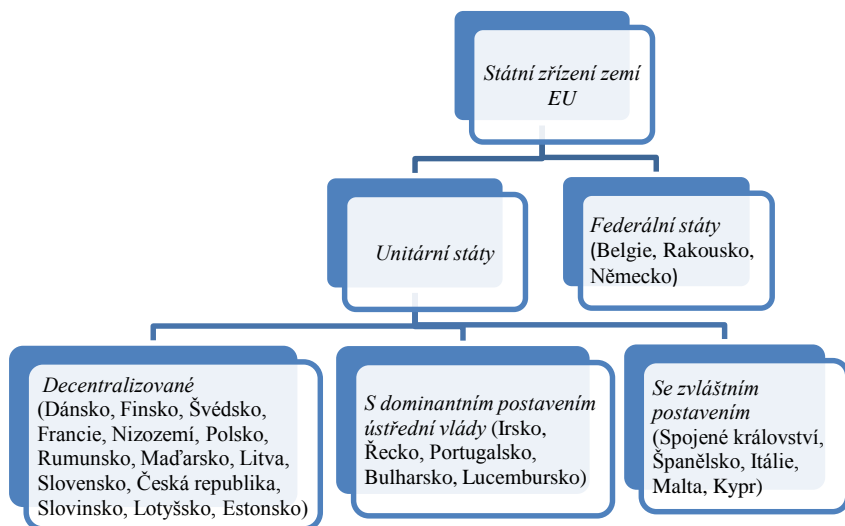
1.5.2 Model podle státního zřízení a správních úrovní

Státy EU lze charakterizovat a srovnávat také podle typu *státního zřízení*. Pokud jde o typ státního zřízení, je možno členské státy rozdělit na dvě velké skupiny, státy *federální* (Německo, Rakousko, Belgie) a *unitární* státy. Velká skupina unitárních států však bývá vnitřně dále členěna na unitární státy decentralizované a na unitární státy s dominantním postavením ústřední vlády. Podrobněji přehled unitárních a federálních států uvádí obrázek 1–2.

V EU rozlišujeme *unitární státy*:

- *decentralizované* (např. Dánsko, Finsko, Francie, Nizozemí, Švédsko, Polsko, Maďarsko, Slovensko, Česká republika, Rumunsko),
- *s dominantním postavením ústřední vlády* (Irsko, Portugalsko, Řecko, Lucembursko, Bulharsko) a
- *mající zvláštní postavení* (Španělsko, Itálie, Spojené království, Malta, Kypr).

Značné rozdílnosti lze nalézt mezi jednotlivými členskými státy EU, pokud jde o politicko-administrativní vztahy, na všech správních úrovních. Projevuje se to zejména v rozdílné struktuře územně správních celků. Na základě toho lze v Evropské unii najít unitární státy se třemi úrovněmi územní samosprávy (Francie, Itálie, Španělsko, Polsko, Spojené království), dvěma úrovněmi územní samosprávy (Dánsko, Švédsko, Nizozemí, Řecko, Portugalsko, Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Rumunsko). Státy s jednou úrovní územní samosprávy jsou typické pro Kypr, Estonsko, Finsko, Irsko, Litvu, Lotyšsko, Lucembursko, Maltu, Slovinsko a Bulharsko.



Obrázek 1–2 Státní zřízení v zemích EU

Ve federálních zemích (v Rakousku 9 spolkových zemí, v Belgii 3 regiony a 3 společenství a v Německu 16 spolkových zemí) je nepřítomnost regionální úrovně nahrazena existencí federálních zemí. Tyto státy mají jednostupňovou územní samosprávu po úroveň federativních jednotek.

V některých zemích Evropské unie existují vyšší úrovně územních samospráv, nazývané nejčastěji regiony. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně např. ve Španělsku, Francii, Itálii, Polsku a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, ve Velké Británii a na Slovensku. Tabulka 1–7 uvádí přehled správních úrovní v unitárních a federálních státech v EU.

1.5.3 Model podle systémů veřejné služby

Významnou oblastí evropských správních systémů je *institut veřejné služby*, jenž vykazuje v jednotlivých evropských zemích řadu odlišností, daných historickým vývojem, tradicemi a politickými a sociálními poměry. Země EU nemají jednotný systém veřejné služby, neboť ten náleží do suverenity jednotlivých států a není upraven právem EU. Systém veřejné služby v zemích Evropské unie je založen na profesionalitě, na prokázané odborné kvalifikaci. Při přijímání do státněslužebního poměru, hodnocení a povyšování rozhodují odborná kvalifikace a pracovní výkon. Požadavky týkající se politické nestrannosti se zahrnují pod dva pojmy:

- neutralita, tj. nestrannost při výkonu úřední činnosti, a
- rezervovanost, tj. zdržení se výrazné politické aktivity.

V evropském i celosvětovém měřítku se obvykle rozlišují podle Vidlákové a Pomahače (2002), Laciny (2004) nebo Rýznara a Šimonové (2006) dva základní systémy

Tabulka 1–7 Přehled správních úrovní v zemích EU

<i>Země EU</i>	<i>Typ systému veřejné správy</i>	<i>1. správní úroveň</i>	<i>2. správní úroveň</i>	<i>3. správní úroveň</i>
<i>Federální státy</i>				
Rakousko	Kontinentální tradice	2 357	9	
Německo	Kontinentální tradice	11 553	301	16
Belgie	Kontinentální tradice	589	10	6
<i>Unitární státy</i>				
Bulharsko	Jihovýchodní tradice	264		
Kypr	Středomořská tradice	379		
Česká republika	Východoevropská tra-	6 249	14	
Dánsko	Skandinávská tradice	98	5	
Estonsko	Skandinávská tradice	226		
Finsko	Skandinávská tradice	336	2	
Francie	Kontinentální tradice	36 697	101	27
Řecko	Středomořská tradice	325	13	
Maďarsko	Východoevropská tra-	3 177	19	
Irsko	Anglosaská tradice	114		
Itálie	Středomořská tradice	8 094	110	20
Litva	Východoevropská tra-	119		
Lotyšsko	Východoevropská tra-	60		
Lucembursko	Kontinentální tradice	106		
Malta	Anglosaská tradice	68		
Nizozemí	Kontinentální tradice	418	12	
Polsko	Východoevropská tra-	2 479	379	16
Rumunsko	Jihovýchodní tradice	3 181	41	
Portugalsko	Středomořská tradice	308	2	
Slovensko	Východoevropská tra-	2 930	8	
Slovinsko	Kontinentální tradice	210		
Španělsko	Středomořská tradice	8 116	52	17
Švédsko	Skandinávská tradice	290	20	
Spojené krá- lovství	Anglosaská tradice	406	28	3
<i>Celkem EU 27</i>		<i>89 149</i>	<i>1 126</i>	<i>105</i>

Zdroj: EIPA (2008), CCRE, CEMR, DEXIA (2011)

veřejné služby s řadou vymezujících charakteristických prvků, aplikované pro rozvoj lidských zdrojů a při řízení zaměstnanců veřejné správy. Jedná se o:

- A. *Kariérní systém*, který je založen na myšlence celoživotní profesionální dráhy ve státních (veřejných) službách. Základním systémem *career* je právně zaručený služební poměr. Služební postup je na základě služebních let, přičemž zejména postup do vyšších služebních tříd se podmiňuje pracovním hodnocením, atestacemi nebo jinými kvalifikačními ukazateli. Tento systém je typický např. pro Belgie, Francii, Irsko, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Rumunsko, Polsko nebo Maďarsko.
- B. *Systém poziční merit* pak zdůrazňuje odborné předpoklady pro zastávání funkčního místa, přičemž tato místa nejsou vyhrazena pouze pro profesionální státní úředníky. Systém *merit* je založen na klasifikaci míst ve státní službě a základem tohoto systému je katalog služebních míst. Poziční systém je v současné době praktikován v severovýchodních zemích (v Dánsku, Finsku, Norsku, ale především ve Švédsku). Podrobněji aplikaci systémů v zemích EU dokumentuje tabulka 1–8.

Tabulka 1–8 Systém řízení veřejné služby zemí EU

<i>Systém řízení veřejné služby</i>	<i>Země</i>
Kariérový systém	Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Malta, Irsko, Lucembursko, Španělsko, Rumunsko, Polsko, Portugalsko, Lotyšsko, Slovensko
Poziční systém	Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Itálie, Litva, Nizozemí, Švédsko, Slovinsko, Spojené království

Zdroj: EIPA (2008)

V čisté podobě však tyto systémy neexistují a určité prvky obou systémů se přitom vzájemně prolínají. Lze je charakterizovat spíše jako *systémy smíšené*, resp. se strukturálními prvky. Do jisté míry se k nim blíží systém aplikovaný ve Spojeném království, Nizozemí nebo Itálii.

U systémů veřejné služby i přes jejich rozdílnosti lze však vysledovat jisté obdobné trendy například k větší flexibilitě, k modernizaci přijímacího řízení, ke zdůrazňování výkonnosti služby, zvyšování nároků na kvalifikaci a s tím spojenému systému hodnocení státních zaměstnanců. Tyto požadavky jsou ovlivněny zejména novým systémem řízení lidských zdrojů, směřujícím k zajištění kvality veřejných služeb.

Vzhledem k tomu, že seskupení systémů veřejné služby (tabulka 1–8) je stále ještě velmi široké a vždy neumožňuje dobrou komparaci (např. při porovnávání různých kariérových systémů v Německu a Rumunsku nebo u rozdílných pozičních systémů např. v Litvě a ve Švédsku), je třeba ještě více zúžit rozsah těchto klasifikací tradiční veřejné správy a postavení různých skupin kariérových a pozičních systémů při řízení lidských zdrojů. Tento pohled je pak možné využít i pro všeobecné komparace a závěry v zemích EU. Podrobnější klasifikaci systému řízení a tradiční veřejné správy znázorňuje tabulka 1–9.

Tabulka 1–9 Tradice veřejné správy a systém řízení lidských zdrojů

<i>Tradiční veřejná správa a systém řízení lidských zdrojů</i>	<i>Země</i>
Kontinentální kariérový systém	Rakousko, Belgie, Německo, Francie, Lucembursko
Kontinentální poziční systém	Nizozemí, Slovinsko
Jihoevropský/Středomořský kariérový sys-	Kypr, Řecko, Španělsko, Portugalsko
Jihoevropský/Středomořský poziční systém	Itálie
Skandinávský poziční systém	Dánsko, Estonsko, Finsko, Švédsko
Východoevropský kariérový systém	Maďarsko, Slovensko, Lotyšsko, Pol-
Východoevropský poziční systém	Česká republika, Litva
Anglosaský poziční systém	Spojené království
Anglosaský kariérový systém	Irsko, Malta
Jihovýchodní kariérový systém	Bulharsko, Rumunsko

Zdroj: EIPA (2008)

V posledním období se prosazuje idea a koncept tzv. *nové veřejné služby* jako důsledek kritiky nového managementu a tradiční veřejné správy s důrazem na význam veřejné správy jako služby občanovi. Veřejná správa by měla více sloužit občanům než je řídit, to znamená orientovat se více na službu veřejnosti. Tyto prvky se promítají i do reforem veřejné správy a systému řízení v personální oblasti, kde se klade důraz na manažerské schopnosti, profesionalitu a etiku zaměstnanců veřejné správy.

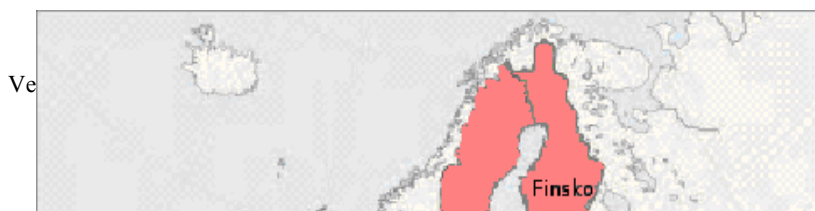
1.5.4 Model podle geografického pojetí

Z pohledu geografických metod je možné srovnávat státy EU z různých hledisek. Tomuto pojetí se věnuje celá řada autorů a výzkumných studií. Jednotlivé státy měly blízký historický a politický vývoj a vzájemně se často bezprostředně ovlivňovaly. Přes řadu specifik však mají i mnoho společných kulturních, sociálních a hospodářských rysů.

Lze uvést např. *Geografické hledisko* dle Vidlákové (2000) a Vidlákové a Pomahače (2002), které rozděluje státy EU do různých skupin:

- na *středoevropské země* s různou právní kulturou (Francie, Německo, Rakousko),
- země *anglosaské správní kultury* (Irsko, Spojené království),
- *skandinávské země* (Dánsko, Finsko, Švédsko),
- státy *Beneluxu* (Belgie, Lucembursko, Nizozemí),
- *jihoevropské země* (Itálie, Portugalsko, Řecko, Španělsko).

V souvislosti s rozšiřováním EU lze k jihoevropským státům přiřadit také Maltu a Kypr. Z dalších kategorií států z geografického hlediska je možné rozlišit také východoevropskou oblast tzv. *Pobaltí* (Estonsko, Litva Lotyšsko) nebo země *střední Evropy*, reprezentované zeměmi Visegradské skupiny (Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko). Další kategorií států dle geografické-





Obrázek 1–3 Geografické hledisko zemí EU

ho hlediska je oblast *jihovýchodní Evropy*, kam je možné zařadit Slovinsko, Bulharsko a Rumunsko. Přehled států dle geografického hlediska dokumentuje obrázek 1–3.

Ve smyslu formování evropského správního prostoru je třeba zmínit i širší pohled geografického členění zemí podle *oblastí Evropy*. Z tohoto pohledu je možné charakterizovat členské i nečlenské státy EU. Rozdělení států podle oblastí Evropy je podobné již zmíněnému geografickému pojetí, např. dle Vidlákové a Pomahače (2002) na střední, západní, jižní, severní, východní, jihovýchodní Evropu. Nabývá širšího rozměru a lze zde najít odlišnosti v zařazení některých států EU do dané skupiny. Podrobněji je přehled všech států podle kritéria oblastí Evropy uveden v tabulce 1–10.

Tabulka 1–10 Rozdělení zemí podle oblasti Evropy

Oblast Evropy	Zástupci států
Střední Evropa	Členské státy: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko Německo, Rakousko Nečlenské státy: Lichtenštejnsko, Švýcarsko
Západní Evropa	Členské státy: Spojené království, Irsko, Francie, Nizozemí, Belgie, Lucembursko
Jižní Evropa	Členské státy: Portugalsko, Španělsko, Itálie, Malta, Řecko Nečlenské státy: Andorra, Monako, San Marino, Vatikán, Gibraltar
Severní Evropa	Členské státy: Dánsko, Švédsko, Finsko Nečlenské státy: Norsko, Island
Východní Evropa	Členské státy: Estonsko, Litva, Lotyšsko Nečlenské: Bělorusko, Ukrajina, Moldavsko, Rusko
Jihovýchodní Evropa	Členské státy: Slovinsko, Rumunsko, Bulharsko Nečlenské státy: Albánie, Bosna a Hercegovina, Srbsko, Černá Hora, Chorvatsko, Makedonie
Částečně na území Evropy	Členský stát: Kypr Nečlenský stát: Turecko

Zdroj: Evropa (2011), vlastní zpracování

1.5.5 Model místního uspořádání veřejné správy

Dalším srovnávacím kritériem z pohledu tradiční veřejné správy v zemích EU je hledisko *místního uspořádání* a stupňů územně správního členění. *Podle výkonu státní správy a samosprávy* a působnosti orgánů na místní úrovni lze v praxi rozlišit podle Pekové (2004) nebo Pekové a kol. (2008) tři základní formy uspořádání místní správy v EU. Jedná se o:

- *Anglosaský systém*, ve kterém je místní správa chápána výlučně jako samospráva (self-government), tím, že nedochází k rozlišování samosprávy a státní správy. Anglosaský systém je charakteristický zejména pro Spojené království a Irsko.
- *Systém francouzský* je typický pro Francii, kde na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy (volené obecní a regionální rady na straně jedné a prefekti na straně druhé).
- *Ve smíšeném (středoevropském) systému místního uspořádání* je samospráva i státní správa na místní úrovni vykonávána společně, tzn. stejnými orgány. Zpravidla se hovoří o samostatné a přenesené působnosti. Tento model místního uspořádání je využíván např. v České republice, Německu nebo Rakousku.

Z jiného pohledu lze v členských státech Evropské unie rozlišit 4 typy *správního uspořádání místní správy* podle *úrovni místního správního uspořádání, velikosti jednotek, jejich pravomocí, závislosti na centrální správě nebo systému kontroly ústředními orgány*. Jedná se o:

- *Severoevropský systém*, který je typický pro Švédsko, Dánsko a Finsko. V tomto systému mají místní správy velký stupeň samostatnosti, který je navíc spojený s příjmem z místních daní. Severoevropský systém vychází

z historických tradic, kde v těchto zemích vždy hráli důležitou roli venkovští vlastníci pozemků.

- *Britský systém* reprezentuje zejména Spojené království a Irsko. Základní správní jednotky jsou v tomto systému poněkud větší. Postrádají však nezávislou finanční základnu, a proto jsou také více závislé na centrální správě. Přesun pravomocí na místní úroveň je menší než v severském systému.
- *Středoevropský systém* se nachází v Německu a Rakousku. Spolkové uspořádání rozděluje pravomoci do tří stupňů. Místní správy jsou poněkud menší, jejich velikost a pravomoci se v jednotlivých spolkových zemích od sebe liší (například úřad starosty v jižním Německu disponuje většími pravomocemi než v severních spolkových zemích). Na základě historické tradice mají místní správy velkou samostatnost, ale vždy v určitém přesně stanoveném rámci.
- *Napoleonský systém* se vyznačuje relativně vysokým stupněm kontroly ústředními státními orgány. Je charakteristický pro Francii, Španělsko, Itálii a Nizozemí. Místní správy jsou více či méně kontrolovány starostou, který je jmenován ústředními úřady. Základní správní jednotky mohou být docela malé, na druhé straně najdeme i dosti velké místní správy (zejména v Itálii a Francii). Často existují až čtyři správní stupně, kde střední stupeň (departamenty, provincie nebo regiony) mají důležitou koordinační úlohu (Francie) a v některých případech i stále narůstající stupeň pravomocí (Španělsko) (Místní Agenda 21, 1998–1999 a Halásková 2004).

1.5.6 Územně správní členění dle NUTS

NUTS neboli *Nomenklatura územních statistických jednotek* z anglického (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Eurostatu. Pro porovnání a analýzu ekonomických ukazatelů, statistické monitorování, přípravu, realizaci a hodnocení regionální politiky zemí EU klasifikaci NUTS zavedl Eurostat v roce 1988.

Pro celou Evropskou unii je dosaženo srovnatelnosti jednotlivých statistických celků tím, že byly stanoveny meze počtu obyvatel pro jednotlivé úrovně soustavy NUTS. Je-li počet obyvatel celého členského státu menší než minimální hranice pro danou úroveň NUTS, tvoří celý stát jedinou územní jednotku NUTS pro tuto úroveň (tabulka 1–11).

NUTS se používá pro potřeby statistiky, posuzování a hodnocení potřebnosti regionů, popřípadě vhodnosti podpory konkrétního regionu z prostředků EU. Z hlediska přísunu financí je určující rozdělení do tzv. regionů (NUTS II), z jejich vzájemného porovnání vyplyne výše celkové finanční dotace proudící přímo do konkrétních regionů. Regiony, které jsou způsobilé pro podporu ze strukturálních fondů (cíl 1), byly klasifikovány na úrovni NUTS 2. Oblasti, které jsou způsobilé pro podporu ze strukturálních fondů v rámci prioritních cílů, byly klasifikovány především na úrovni NUTS 3.

Tabulka 1–11 Počet obyvatel dle NUTS v EU

<i>Statistická jednotka</i>	<i>Nejvyšší počet obyvatel</i>	<i>Nejnižší počet obyvatel</i>
NUTS 1	7 000 000	3 000 000
NUTS 2	3 000 000	800 000
NUTS 3	800 000	150 000

Zdroj: Eurostat regional yearbook (2011)

Klasifikace NUTS byla vytvořena a vyvinuta podle následujících zásad:

- A. NUTS upřednostňuje ústavní uspořádání. Jiná kritéria mohou být použita v členění národního území do regionů, které jsou obvykle rozděleny do normativních a analytických kritérií:
- *normativní regiony* jsou vyjádřením politické vůle,
 - *analytické (funkční) regiony* jsou definovány v souladu s analytickými požadavky, které seskupují zóny pomocí geografických nebo socioekonomických kritérií.
- B. NUTS upřednostňuje regionální jednotky obecného charakteru. Mohou být ale používány i specifické územní jednotky v některých členských státech.
- C. V zemích EU existuje třístupňová hierarchická klasifikace NUTS, která rozděluje jednotlivé členské státy na celou řadu regionů na úrovni NUTS 1. Každý z nich se pak dále dělí na regiony na úrovni NUTS 2 a tyto následně na regiony na úrovni NUTS 3 (Eurostat, 2011).

Rozdílný počet a velikost územních celků, na které se člení jednotlivé národní ekonomiky, vytvořil prvotní předpoklad formování tzv. statistických (umělých) regionů Evropské unie. Cílem tohoto systému územně statistických jednotek NUTS bylo zabezpečit porovnatelnost územních celků v rámci celého seskupení. Systém NUTS pracuje s pětistupňovým hierarchickým tříděním. Kromě tří úrovní NUTS, které se vztahují na regionální úroveň, existují ještě dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů EU. Jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU).

Na místní úrovni je interní správní struktura členských států obecně založena na dvou z těchto tří hlavních regionálních úrovní. Tato vnitrostátní správní struktura může být například na úrovni NUTS 1 a NUTS 3 (spolkové země a okresy v Německu) nebo na úrovni NUTS 2 a NUTS 3 (kraje a departementy ve Francii nebo autonomní oblasti a provincie ve Španělsku). Vzhledem k tomu např. Francie má funkční správní jednotky na úrovni NUTS 2 a 3 a další úroveň je zavedena na úrovni NUTS 1. Tyto případy lze nalézt také v Itálii, Řecku a Španělsku.

Evropská unie jako spolek 27 členských států je v současnosti rozdělena na přibližně 1 303 krajů (regionů NUTS III), které tvoří 271 oblastí (NUTS II), resp. 97 území (NUTS I). Většinou z důvodu územních změn však údaje za některé

Tabulka 1–12 Přehled úrovní NUTS v zemích EU

<i>Členský stát</i>	<i>Regionální úroveň</i>	<i>Lokální úroveň</i>
---------------------	--------------------------	-----------------------

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	LAU 1	LAU 2
Belgie	3	11	44	–	589
Bulharsko	2	6	28	264	5 329
Česká republika	1	8	14	77	6 249
Dánsko	1	5	11	99	2 148
Německo	16	39	429	1 457	12 379
Řecko	4	13	51	1 034	6 130
Španělsko	7	19	59	–	8 111
Francie	9	26	100	3 787	36 683
Irsko	1	2	8	34	3 441
Itálie	5	21	107	–	8 101
Estonsko	1	1	5	15	227
Kypr	1	1	1	6	613
Lucembursko	1	1	1	13	116
Litva	1	1	10	60	518
Lotyšsko	1	1	6	33	527
Maďarsko	3	7	20	168	3 152
Malta	1	1	2	6	68
Nizozemí	4	12	40	–	443
Rakousko	3	9	35	–	2 357
Polsko	6	16	66	379	2 478
Portugalsko	3	7	30	308	4 260
Slovinsko	1	2	12	58	210
Slovensko	1	4	8	79	2 928
Finsko	2	5	20	77	416
Švédsko	3	8	21	–	290
Spojené království	12	37	133	443	10 664
Rumunsko	4	8	42	–	3 174
EU 27	97	271	1 303	8 197	12 601

Zdroj: Eurostat (2011)

regiony (úrovně NUTS, resp. LAU) nejsou dostupné hlavně na nejnižší úrovni. Tabulka 1–12 blíže dokumentuje jednotlivé regionální úrovně NUTS a lokální úrovně LAU v zemích EU.