

OLGA VIDLÁKOVÁ, PAVEL ZÁŘECKÝ

ADMINISTRATIVNÍ REFORMY V NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH A JEJICH GEOGRAFICKÉ PERSPEKTIVY

O. Vidláková, P. Zářecký: *Administrative Reforms in Some European Countries and Their Geographical Prospects*. — Sborník ČSGS, 94, 1, p. 37—46 (1989). — The paper deals with the problems of public administration reforms in European countries. This phenomenon is complex in its very nature and asks for an integrated approach of more disciplines. In this process an important role rests with the geography, especially what is called administrative geography. The relationship between territory and administration is argued on the example of administrative reforms in several European countries, such as the Netherlands, Finland, Belgium, Bulgaria, Hungary and Poland.

Úvod

Územní státní (veřejná) správa je důležitou součástí politického, ekonomického, sociálního a kulturního života. Nicméně v posledních desetiletích se setkává s četnými problémy, a to jak pokud jde o územní správu na lokální, tak na regionální úrovni. Administrativisté i politologové proto považují za nezbytné zejména změnit strukturu správy, která již neodpovídá změněným ekologickým, technickým, sociálním a dalším podmínkám rychle se vyvíjejících moderních industriálních společností.

Příčin tohoto stavu je samozřejmě více. Především je to rostoucí vliv centrální státní správy, která omezuje rozsah autonomie místní správy. Nevýhodou místní správy je dále její měřítko; moderní společnost vyžaduje převážně rozměrově rozsáhlá řešení, zatímco místní správa operuje v poměrně malých rozměrech daných hranicemi obcí a měst, s nedostatečnými finančními, materiálovými i kádrovými zdroji.

Jiný důvod lze vidět i v dichotomii geografického a funkčního principu v místních organizacích. Tato dichotomie, která je reflektována nahrazením společnosti obce společnostmi různých organizací, může mít své kořeny nejen mimo člověka, ale i přímo v něm. Dezintegrace člověka a jeho postavení ve společnosti způsobuje, že jeho zájmy se přesouvají do sféry profesní činnosti; současně lze pozorovat silný integrační rozvoj profesních skupin a organizací. To vede k tomu, že na jedné straně je člověk integrován v organizacích a na druhé straně se cítí desintegrovan v místní správě.

K dalším příčinám obtíží územní státní správy patří i vysoký stupeň

mobility populace, která dosahuje dříve nevídaných rozměrů, a nové možnosti komunikace mezi lidmi i mezi lidmi a institucemi.

Přes značné obtíže, které se vrší před územní státní správou a jejími orgány, převažuje názor o nezbytnosti jejího dalšího rozvoje. Hledají se však cesty nejhodnějších modifikací a přizpůsobení územní správy změněným a dále se měnícím podmínkám ekonomického a sociálního rozvoje společnosti. Otázkami administrativních reform se zabývají nejenom administrativisté, právníci a politologové. Rostoucí měrou se na jejich výzkumu i řešení účastní i zástupci dalších vědních disciplín, mezi nimi též geografie, v jejímž rámci vzniká jako zvláštní specializace geografie institucí.

Dokladem tohoto vývoje může být i jednání mezinárodního vědeckého symposia o administrativních reformách v Evropě a jejich geografických perspektivách, které se konalo v září 1987 v Pécsi (MLR). Organizátorem symposia byl Ústav pro výzkum regionálního rozvoje Maďarské akademie věd spolu se studijní skupinou Geografie a veřejná správa Mezinárodní geografické unie (IGU). Těžiště jednání spočívalo právě v nově utvářené administrativní geografii, zabývající se studiem otázek organizace a struktury veřejné (státní) správy ve vzájemných vztazích s prostorovou organizací.

Správa a území

Každá správa je determinována svým územím. V multidisciplinárním přístupu hraje teritoriální prvek roli katalyzátoru nebo syntetizátoru. Tuto úlohu ve vědeckém výzkumu začala hrát geografie v šedesátých letech. T. Hägerstrand začal svůj velký výzkum zpracováním nové mapy městských sídel (municipalities) ve Švédsku (10, 11). Návrh předložený vládě obsahoval geografická kritéria. Po odsouhlasení těchto kritérií parlamentem byla mapa předložena a přijata. V četných jiných zemích (Dánsko, NSR, Belgie) byly také nejdříve schváleny územní celky a pak teprve politicky deklarovány a legalizovány.

V sedmdesátých letech dva trendy ovlivnily politické úvahy o správních reformách: demokratizace a integrace. Ne pouze funkčnost geografických celků, ale také požadavky demokratické účasti na tvorbě politiky, veřejných službách a administrativním řízení musejí být respektovány.

Působení vlády a její administrativy je vázáno teritoriálními hranicemi územních jednotek. Územní společenství díky motorizaci a technickému rozvoji vůbec, včetně rozvoje komunikačních prostředků, má tendenci rozšiřovat se za hranice dosavadních územních celků. V důsledku toho vzniká napětí mezi působením vlády a expanzivními tendencemi územních společenství. Cílem administrativních reform je odstranit toto napětí. Velikost územního obvodu se stává klíčovým pojmem reformem. Územní jednotka by měla být tak velká, aby své úkoly plnila účinným a demokratickým způsobem. Velikost jednotky bývá vyjádřena buď počtem obyvatel nebo velikostí území. V geografii počet obyvatel reprezentuje velikost moci, v tomto případě administrativní nebo byrokratické moci. Počet obyvatel bývá proto rozhodujícím faktorem pro přísun finančních prostředků místním a regionálním orgánům a jejich administrativě.

Profesor Bours z univerzity v Amsterdamu (3) rozlišuje, pokud jde o velikost územní jednotky, dva pojmy: *measure* a *scale*. „*Measure*“ administrativní jednotky vyjadřuje kvantitu a kvalitu vybavení správy, determinovanou počtem obyvatel. Nejde pouze o počet úředníků, ale také o stupeň jejich specializace, a dokonce i o počet poslanců. Pojem „*scale*“ je definován jako velikost vyjádřená obyvatelstvem a územím. Ta může být příliš malá, a v tomto případě musí být zvětšena, aby umožňovala dostatečně kvalitní správu. V případě, že je administrativní jednotka příliš velká, musí být naopak zmenšena.

Mezi počtem obyvatel a počtem úředníků existuje vztah. Počtu obyvatel může být použito pro měření administrativní geografické distance mezi dvěma jednotkami správy na stejné nebo odlišné úrovni.

Administrativně relevantní prostor je prostor, v němž působí na pracovní nebo životní podmínky lidí důsledky rozhodnutí přijatých administrativou. Příkladem takového administrativního prostoru může být třeba obvod poskytování lékařských služeb, obvody nemocnic a poliklinik apod. Lidé v těchto prostorech by měli ovlivňovat rozhodování příslušných orgánů.

V definování těchto administrativně relevantních prostorů mají hrát důležitou úlohu právě geografové. Za optimální lze považovat situaci, kdy velikost administrativní jednotky bude totožná s administrativně relevantním prostorem.

Územní členění může být chápáno jako územní struktura země nebo jako územní organizace země. Jednotky územního členění nejsou pouze základem působení státní správy, ale také základem pro působení místních orgánů společenských a politických organizací, stejně jako technických a ekonomických institucí.

V institucionálně orientované geografii je pozornost soustředěna na kompetence, správu a ekonomické řízení. V antropologicky orientované geografii je středem zájmu uspokojování základních potřeb veřejnou správou. Výzkumným problémem jsou společensko-politické a ekonomické mechanismy, utvářející prostorově ekonomický rámeček pro komunikační vztahy lidí. K zhodnocení těchto vztahů používá geografie mimo jiné časoprostorového kritéria účinnosti. Administrativní reforma by měla zlepšit územní organizaci země tím, že by ji učinila výkonnější a modernější.

Důležité problémy pro místní správu představuje financování, otázky dotací, odvodů, daní. I těmto otázkám věnují geografové pozornost. Prof. Bennett z London School of Economics and Political Science se zabývá ve svých pracích otázkou distribuce odpovědnosti mezi centrální vládou a místní správou z hlediska dotací a daňového systému (2). Upozorňuje na skutečnost, že v současné době je značná pozornost věnována daním a dělbě odpovědnosti za veřejné služby mezi ústřední vládou a místní správou. Jsou navrhovány různé daňové reformy, nové daně, restrukturalizace odpovědnosti, reorganizace místní správy, změny v dotační politice. Nejrelevantnější změny se projeví ve formulaci kritérií pro centrální dotace. Zvýšily se nároky na místní daně a byly stanoveny daně nové.

Ukazuje se, že existují důvody jak pro centralismus, tak také pro lokalismus. Lokalismus je ekonomicky výkonnější a posiluje solidaritu s místní komunitou. Převedení daní na místní úroveň by mělo být prove-

deno na principu zisku. Ale pro velký počet služeb, které mají redistributivní charakter, je to nemožné. Daně musí předpokládat solventnost plátce daně. Protiargumenty proti místním daním, odvozené z normativní teorie, jsou podporovány nutností centrálních převodů.

Postoupení funkcí, jakož i postoupení daní místním orgánům vyžaduje koordinaci mezi jednotlivými stupni správy, přijetí účinných řešení s výsledky, které posílí soudržnost komunity a odhalí preferenční struktury. Jakmile se nerovnováha stává příliš velkou, lokalismus vyvíjí značný tlak na dotační a převodní systémy. Široká škála kritérií může být zabudována do dotačních a daňových systémů, ale lokalistický důraz vede k převaze dělených důchodů nad dotacemi s využitím místních poplatků tam, kde je to možné. Konzervativní názor zdůrazňuje individualismus stejně jako lokalitu a lokální úvahu. Pouze rostoucí odpovědnost veřejného sektoru na všech úrovních může vytvořit dostatečně adaptovaný systém, schopný vyrovnat se s měnícími se potřebami a požadavky budoucnosti.

Administrativní reformy v některých evropských zemích

System *nizozemské* státní správy je třístupňový a zahrnuje úroveň centrální, regionální, sestávající z 12 provincií, a místní, sestávající ze 791 obcí (municipalities).

V roce 1978 bylo formulováno deset hledisek na provádění územních reforem místní správy v Nizozemí:

1. Pokud se provádí územně administrativní změna, je ji třeba provést ve všech regionech.
2. Reforma by měla platit nejméně 25 let.
3. Souhlas územního společenství není vyžadován.
4. Rozhodující je nikoli ulpívání na historických hranicích, ale očekávaný rozvoj.
5. Nová obec musí mít svoji vlastní identitu.
6. Musí být sociálně funkční jednotkou.
7. Musí být schopna plnit svoje povinnosti.
8. Musí poskytovat moderní služby občanům.
9. Musí vytvářet mocenskou protiváhu proti jiným autoritám.
10. Musí mít minimálně 10 000 obyvatel.

Výzkumy ukázaly, že podle názoru veřejnosti se správa obce kriticky vzdaluje občanům, jestliže nová administrativní obec je složena z pěti či více dříve samostatných obcí anebo jestliže počet obyvatel integrované obce je sedmkrát nebo vícekrát vyšší. Z tohoto hlediska je tedy hodnota „scale“ rozhodující. Proto se k hledisku počtu obyvatel staví politikové rezervovaně.

Proces integrace obcí klade značné nároky na čas, protože přípravná procedura je velice složitá. Reformy se zahajují na úrovni provincií, na základě zákonného zmocnění. Poslanci provincie vypracují návrh ve spolupráci se státním výborem pro územní plánování a s ministerstvem vnitra; vláda tuto iniciativu schvaluje. Místní správa má právo trojího slyšení, její vliv je však velmi omezen a nikoli rozhodující.

Celá procedura trvá v průměru 85 měsíců, tj. cca 7 let. V období 1960—1985 bylo dosaženo maximální délky v přípravě územně admi-

nistrativní reformy 165 měsíců, tj. více než 13 let a minimální délky 38 měsíců, tedy něco přes tři roky. Tato situace je geograficky sice kritizována, ale změna se zatím neočekává.

V období 1960—1985 klesl počet obcí z 994 na 713 (stav k 1. 1. 1986). Pokles je konstantní a týká se kategorie nejmenších obcí. Roste kategorie poloměstských oblastí; s rozšiřováním průmyslu se počet jejich obyvatel až zdvojnásobuje. Počet metropolitních a městských obcí se v tomto období nezměnil.

V roce 1985 byl novelizován tzv. kooperační zákon; tato novelizace však byla víceméně návratem k původnímu řešení; tzn. že země byla rozdělena z iniciativy provincií a se souhlasem centra do 62 oblastí (districts), v jejichž rámci jsou obce povinny spolupracovat.

Z výsledků geografie provedených výzkumů vyplývá, že nové územně správní členění může být realizováno pouze ve spojení s administrativně institucionální reorganizací. Navzdory komplexnosti řešeného problému je nevyhnutelně nutné věnovat pozornost horizontální i vertikální koordinaci, decentralizaci, regulaci a deregulaci, privatizaci a pozici dekoncentrovaných státních úřadů v systému státní správy. Meziobecní kooperace utrpěla v minulosti mnoho neúspěchů, existují vážné nedostatky v oblasti finančních zdrojů.

Přestože bylo pro rozdělení země do oblastí formulováno několik kritérií, výsledek správního členění i za předpokladu fungování meziobecní kooperace bude vždy sloužit omezenému počtu cílů. Meziobecní kooperaci se vytváří čtvrtá vrstva správy. Řídící, koordinující a plánující orgány meziobecní kooperace ve vztahu k participujícím obcím budou nevyhnutelně tendovat k nezávislému rozhodování na nadobecní úrovni.

Aglomerací problém v Nizozemí podle názorů holandských geografů nemůže být řešen reformou z roku 1985. Lze proto očekávat, že obce po určité době budou požadovat nové územně správní členění, stejně tak jako budou sílit tendence k centralizaci, zdůvodňované potřebou řešit konflikty mezi obcemi i mezi obcemi a provinciemi.

Obce v Nizozemí jsou sice samosprávné, ale více než 50 % jejich finančních prostředků tvoří státní dotace, určené na konkrétní úkoly stanovené vládou. Další 40 % jsou též prostředky státu vyčleněné ve Fondu pro místní správu. Obce mohou používat těchto prostředků relativně svobodně, pouze rozpočet musí být schválen provincií. Vlastní příjmové zdroje obcí však činí méně než 10 %.

Problémy decentralizace státní (veřejné) správy jsou aktuální také ve Finsku. Výbor pro decentralizaci správy ve Finsku definoval tyto formy decentralizace:

- přesun povinností a rozhodování v administrativním mechanismu směrem dolů;
- převedení správy na regionální úroveň;
- modernizace a realizace povinností správy;
- zlepšení služeb, které jsou důležité z hlediska přiblížení státní správy lidem;
- redukce norem vydávaných na centrální úrovni;
- vytvoření nových kritérií pro hodnocení administrativy.

Základní regionální jednotkou ve Finsku je obec (kunta). Ve Finsku je 461 obcí, z toho 94 městských a 367 venkovských. Funkce a pravomoc obcí jsou omezeny jejich hranicemi; to však nebrání meziobecní

kooperaci. Obce jsou samosprávnými jednotkami a rozdíl mezi městskými a venkovskými obcemi není dán velikostí ani hustotou osídlení. Mnohé venkovské obce mají větší počet obyvatel než malé městské obce. Příčiny začlenění do té nebo oné skupiny jsou historické.

Systém místní správy operuje s pojmem „členství v obci“. Členství v obci mají nejenom osoby zde žijící, ale také společnosti, asociace a jiné organizace umístěné na jejím teritoriu. Členství v obci je založeno na: a) domicilu, b) majetku nebo vlastnění nemovitosti v obci, c) profesionální praxi v obci provozované nebo zaměstnání v ní realizovaném. Práva a povinnosti člena obce závisí na podmínkách, za kterých bylo členství získáno. Finský systém samosprávy je odlišný od srovnatelných systémů v mnoha jiných zemích v tom, že územní samospráva je realizována pouze na území obce.

Středními regionálními správními jednotkami jsou provincie a distrikty. Distrikty jsou dvojí: jednak státní (tj. vzniklé na základě územně správního členění), jednak vzniklé dohodou obcí. V současné době je Finsko rozděleno na 12 provincií. V čele provinciálního orgánu je úředník jmenovaný prezidentem republiky. Státní distrikty, které vždy zahrnují celé obce, jsou organizovány podle jednotlivých úseků státní správy, například daňové distrikty, zemědělské, vodní, poštovní a telefonní, průmyslové, vojenské, pracovní atd. Nejsou podřízeny provinciálním orgánům, ale přímo ministrům nebo národním radám. Aby garantovaly stejné služby pro všechny občany, je většina distriktů rozdělena do menších jednotek, které mají společný úřad pro všechny začleněné obce (od 2 do 5 obcí).

Důležitým typem distriktů jsou distrikty vzniklé na základě dohody. V současné době je jich více než 460. Do jejich kompetence patří zejména: regionální nemocnice, regionální plánování, odborné školství, péče o invalidní a mentálně postižené osoby, zdravotní střediska první pomoci. Ve většině případů je vytváření distriktů požadováno zákonem, v některých případech se ponechává na rozhodnutí obcí.

Decentralizační trendy jsou charakteristické pro všechny úrovně státní správy ve Finsku, ale na každé mají svá specifika. Na centrální úrovni jde o reformu struktury státní správy mající výraz v reorganizaci, slučování a rušení státních výborů, včetně příslušných právních úprav, a o přesun pravomoci a působnosti na střední a místní úroveň. Na střední úrovni státní správy jde o posílení koordinačních funkcí, úpravu územně správních hranic a přenesení některých rozhodovacích a kontrolních pravomocí na místní úroveň za účelem zjednodušení správy. Na místní úrovni jde o úplnou přestavbu systému státních dotací a příspěvků a úpravu členění výdajů a současně o zastavení růstu veřejných služeb.

Reformu státní správy připravují s ohledem na zvýšení její účinnosti, zdokonalení demokratické kontroly a právních záruk a přiblížení správy občanům.

Decentralizace je rovněž charakteristickým rysem vývoje místní správy v *Belgii*. Při revizi ústavy (1967—1971) bylo provedeno rozdělení Belgie do tří kulturních společenství (francouzského, nizozemského a německého). Pro věci neosobní povahy jsou vyčleněny tři oblasti: valonská, vlámská, mající vlastní shromáždění a vládu, a bruselská, tvořená bruselskými ministry centrální vlády.

Země je rozdělena do devíti provincií, z nichž každá má provinciál-

ní radu, tvořenou přímo volenými zástupci, jejichž stálý výbor má v čele provinciálního guvernéra. Provincie se člení na okresy (arrondissements), které jsou správními články bez zastupitelského charakteru; okresy řídí obce s počtem obyvatel menším než 5 000, které nemají samosprávný orgán.

V roce 1977 došlo k územní reformě, týkající se základního správního článku. Při této reformě, prováděné na základě zákona z roku 1975, došlo k radikálnímu snížení počtu obcí, a to z 2 359 (v roce 1971) na 589 obcí. Slučování nebylo prováděno podle jednotného schématu; v některých případech se sloučily pouze dvě, jindy až třicet obcí. Nejrozsáhlejší obcí v Belgii je Tournai, která má 21 000 ha. Vedle úrovně obecní existuje ještě úroveň suprakomunální (aglomerační), zakotvená v zákoně z 25. července 1971. Speciální zákonná úprava platí pro Brusel: bruselská aglomerace je tvořena 19 obcemi okresu Brusel — hlavní město a pětí okrajovými čtvrtěmi (Hal, Ase, Vilverde, Zaventem a Tervuren), jejichž hranice byly změněny po sloučení obcí.

Sloučení proběhlo po stránce administrativní bez problémů a jeho výsledkem je zlepšení některých služeb, například pokud jde o sběr pevného domovního odpadu. V některých obcích však dosud přetrvávají problémy z hlediska politicko-psychologického dopadu sloučení především na obyvatelstvo dříve samostatných obcí. Z celkového počtu 580 obcí může 125 obcí používat názvu město, což však nemá žádné politicko-správní důsledky. Výběr těchto městských obcí však neodpovídá geografickým hlediskům.

Zkušenosti z administrativních reforem v letech 1975—1985 v *PLR* vedou M. Ciechocińskou z Ústavu geografie a prostorové organizace PAN k zjištění (4), že geografie se stále ještě v dostatečné míře nepodílí na správních reformách. Zčásti je to způsobeno i nedostatkem komplexní geografické teorie.

Na polské administrativní reformě z první poloviny 80. let jsou z hlediska geografického zajímavé zejména tyto tři aspekty:

1. Setrvačná přitažlivost center a funkčních vojvodství zrušených novým územně správním členěním a přechodná disfunkčnost státní správy.
2. Zrychlený růst nově ustavených vojvodských sídel ve srovnání s jinými městy téže velikosti, event. většími.
3. Změny v gravitačním vzorci přitažlivosti malých průmyslových měst přičleněných do varšavského městského regionu.

Výzkum výsledků správní reformy v Polsku ukazuje, že proces teritoriální reorganizace byl dokončen po 12 letech a teprve poté se vytvořily nové integrační vzorce. Mnohá stará střediska osídlení ztratila na významu, nová získala, ale některá z nových nejsou ještě tak silná, aby využila všech šancí, které jim tím byly poskytnuty.

Polská správní reforma by mohla být nahlížena jako strategický krok sledující zmenšení prostorových nerovností. Její realizace byla však spojena s relativně vysokými náklady a společensko-politickým napětím.

Územní změny administrativních struktur, tak jak byly v posledních letech provedeny v Polsku, ale i v Bulharsku a Maďarsku, byly prováděny i s ohledem na ekonomický systém s perspektivou vytvořit podmínky pro efektivní správu prostředků a plánované územní řízení.

Zásadním principem je, aby územní správní struktury napomáhaly realizovat státní ekonomickou a sociální politiku.

Proto územně správní reformy, ke kterým došlo v posledních letech v těchto zemích, si kladly za cíl zjednodušit správní hierarchii tím, že zredukovaly třístupňový systém na dvoustupňový. Podle oficiálního zdůvodnění jde o zjednodušení, přiblížení správy základnímu stupni a současně o její demokratizaci. Územní reformy sledovaly především funkční kritéria a přes jednotlivé rozdíly šlo při nich o posílení základního článku územně správní hierarchie. Základní správní jednotky se co do územního rozsahu podstatně zvětšily; například v BLR činí průměrná rozloha obce 279 km² a průměrný počet obyvatelstva 30 000. V PLR představují srovnatelné údaje hodnoty 120 až 130 km² a 10 000 obyvatel.

Rovněž v Maďarsku je nejcharakterističtějším rysem územních reforem z let 1949—1984 růst velikosti měst a jejich vzájemné přibližování. V roce 1950 bylo v Maďarsku 54 měst, zatímco v roce 1984 již 109. Počet venkovských obcí, které mají vlastní orgány státní moci a správy, klesá. Venkovské obce jsou připojovány k městům. Struktura maďarské administrativy je charakterizována změnami od roku 1950, ale tento pokles se často zastavoval. Hlavním předmětem vědeckých diskusí je nyní územní organizace státní správy (Hajdú, 8).

E. Pergerová z Geografického ústavu Maďarské akademie věd se zabývá v některých svých pracích regionálními aspekty vztahů mezi ekonomickými reformami a státní správou. Vztah mezi ekonomikou a státní správou je určován hlavně vývojem vztahu mezi ekonomikou a politikou. Pokrok v ekonomických formách i ve státní správě lze měřit vzdáleností politiky od ekonomie. Čím méně zasahuje politika do ekonomického řízení, tím lépe, říká E. Pergerová. Podstata spočívá v politické demokratizaci, v růstu úlohy zastupitelských orgánů, v reformě politického systému. Změny uvnitř státní správy, takové otázky jako regionální struktura státní správy, struktura organizací, technologie správy atd., jsou jenom formálně technickými problémy. Podstata však spočívá v zásadní politické reformě.

Za nejdůležitější změnu ve vztazích mezi ekonomikou a státní správou považuje E. Pergerová deklaraci nezávislosti existence ekonomie a samostatnost podniků. Ekonomická reforma provedená v roce 1968 nebyla doprovázena v plné míře reformou státní správy. V roce 1971 se opět prosazovaly tendence k centralizaci. Ekonomická reforma nebyla podporována politickou reformou. Rozvoj regionů byl dále určován ústředními orgány státní správy; regionální aspekty v systému centralizované správy mohly být uplatňovány pouze neformálními kanály. V této konfrontaci byla regionální správa slabší než ekonomicky silné podniky. To ještě posilovalo oddělení ekonomie od regionální státní správy. Navzdory jistému zlepšení, spočívajícímu v posílení samosprávnosti místních orgánů a samostatnosti a nezávislosti podniků, je regionální rozvoj brzděn vážnými problémy, které jsou důsledkem rozporů mezi ekonomickou a správní reformou.

Závěr

Problematika administrativních reforem je ve své podstatě velmi rozsáhlá a bezpochyby vyžaduje dostatečně komplexně pojaté výzkumy, má-li řešení být úspěšné. Potřeba komplexnějšího přístupu k administrativním reformám je charakterizována určitou expanzí geografie do politologie, správovědy, práva, ekonomie, teorie řízení atd. Tyto geografické přesahy, někde ústící v konstituování nových vědních disciplín (geografie institucí), jsou velice užitečné a potřebné.

Současně se však ukazuje, že geografové nemohou substituovat spolupráci s jinými vědními disciplínami. Spolupráce politologů, právníků, správovědců, sociologů, teoretiků řízení a představitelů dalších disciplín je naprosto nezbytná. Na druhé straně by se tyto vědní disciplíny měly ve větším rozsahu než dosud zabývat prostorovými důsledky administrativních reforem. Jedině vzájemná spolupráce může přispět ke zkvalitnění výkonu státní správy, což by koneckonců mělo být cílem všech administrativních reforem.

Ze studia této problematiky vyplývá i další poznatek, který nebývá vždy plně doceňován. Srovnávání zkušeností v této oblasti, a to i v rámci zemí s rozdílným společenským zřízením, je pro obě strany velice užitečné a plodné. Je zajímavé, že přes všechny vyskytující se rozdíly objevují se zde mnohé společné problémy, jejichž způsoby řešení mohou být pro jednotlivé země jak inspirujícím podnětem, tak i signalizujícím upozorněním.

Literatura:

1. ALEXANDER, A.: *The Politics of Local Government in the United Kingdom*. London—New York, Longman, 1982, 143 s.
2. BENNETT, R. J.: *Local Business Taxes: theory and practice*. *Oxford Review of Economic Policy*, 1987, č. 3, s. 60—80.
3. BOURS, A.: *Dynamics in local and regional government*. In: *Planning and Development in the Netherlands* (vol. VI-2-1972), Assen, 1973, s. 162—180.
4. CIECHOCIŃSKA, M.: *Variations of the allocation of time according to size of settlement and macroregion: a case of Poland*. Separát, XXVII th Europ. Congress of the Regional Sci. Assoc., 1987, Ahtens, 26 s.
5. DOSTAL, P. F.: *Regional policy and corporate organisation forms: some questions in interregional social justice*. In: de Smidt, M., Wever, E. (eds.): *A profile of Dutch economic geography*. Assen, 1984, s. 12—38.
6. ENGELSDORP GASTELAARS van, R., HEINEMEIJER, W. H.: *Stedelijk beleid en de ruimtelijke organisatie van stadsgewesten: het geval Amsterdam*. *Geografisch Tijdschrift*, 19, 1985, č. 2, s. 95—104.
7. FUKS, T.: *Rady narodowe. Samorząd terytorialny*. Warszawa, Książka i Wiedza, 1985, 269 s.
8. HAJDÚ, Z.: *Administrative Division and Administrative Geography in Hungary*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 1987, 58 s. + příl.
9. HARLOFF, E. M.: *The structure of local government in Europe*. The Hague, IULA, 1987, 170 s.
10. HÄGERSTRAND, T.: *Statistiska Primäruppgifter, flygkartering och „data processing“ — maskiner. Ett kombinerings-projekt*. *Svensk geograf. Årsbok* 1955.
11. HÄGERSTRAND, T.: *The geographer and the computer*. *Trans. Inst. Brit. geog.* 42, 1967, s. 1—19.
12. CHOREV, B. S.: *Territorialnaja organizacija obščestva*. Moskva, Mysl, 1981, 319 s.
13. LEEMANS, A. F.: *Changing Patterns of Local Government*. The Hague, IULA, 1970, 224 s.

14. VIDLÁKOVÁ, O.: K otázce řízení aglomerací v ČSSR. (Úvahy de lege lata a de lege ferenda). Státní správa, Bulletin ÚSS, 1983, č. 2, s. 48—64.
15. WALTER, R. (ed.): Probleme der Gemeindeverwaltung in Österreich und Polen. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1982, 147 s.
16. WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung. Berlin, Duncker und Humblot, 1969, 580 s.
17. ZÁRECKÝ, P.: National Committees and the Comprehensive Development of Territorial Administrative Units. Planning and Administration, 1983, č. 1, str. 63—68.
18. ZÁRECKÝ, P.: Úloha potřeb v řízení ekonomického a sociálního rozvoje územně správních celků národními výbory. Sociologický časopis, 1983, č. 6, str. 623—633.

Summary

ADMINISTRATIVE REFORMS IN SOME EUROPEAN COUNTRIES AND THEIR GEOGRAPHICAL PROSPECTS

Territorial state administration has actually come to the forefront of interest not only for political and administrative scientists, lawyers, sociologists but also for geographers. All those specialists are seeking ways of adopting territorial administration to the changing conditions of economic and social development. In the multidisciplinary approach, it is the element of the territory that plays the role of a catalyzer or synthesizer. The size of the territory has become the key element of the reforms. The territorial administrative units are the basis for the activities of both state administration and local social and political organizations as well as economic institutions. Attention is focussed on competence, administration and economic management.

In several European countries the requirements for the realization of territorial reforms have been formulated (the Netherlands, Finland). For all countries without exception two basic political trends may be actually seen which substantially influence reflections on territorial state administration reforms. It is the process of democratization and decentralization. It is not only the functioning of geographic units but also the widening of democratic participation in government, public services and administrative process.

The experience of several socialist countries (Hungary, Poland) has shown the importance of the relationship between the administrative and the economic reform. Both must be in harmony. Democratization and decentralization should be adequately anchored in the economic reform as well.

From the study of the actual problems of administrative reforms it may be concluded that the comparison of experience in countries with different social orders may be stimulating for all interested parties.

(Pracoviště autorů: Ústav státní správy, Jungmannova 29, 110 00 Praha 1.)

Došlo do redakce 21. 12. 1987.