

Christos J. Paraskevopoulos – Panagiotis Getimis – Nicholas Rees (eds.): Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries.

1st ed. Hampshire: Ashgate, 2006, 301 stran, ISBN 0 7546 4533 9 (signatura knihovny ÚMV 52 886).

Svým vstupem do Evropské unie (EU) se jednotlivé země stávají součástí komplexního a vnitřně skloubeného systému víceúrovňového výkonu veřejné moci a správy, tedy vládnutí (*multi-level governance*). Vzhledem k některým supranacionálním zmocněním, které EU opravňují k relativně svébytnému výkonu určitých politik, přestávají totiž *de facto* členské státy mít na svém území konečnou a úplnou svrchovanost.¹ EU, respektive její orgány (především Evropská komise) vstupují při realizaci svých politik do přímých kontaktů s nižšími územně-(samo)správními celky jednotlivých členských států a vykonávají vůči nim v určitém rozsahu i své správní zmocnění (v největší míře to platí pravděpodobně v případech politiky hospodářské a sociální soudržnosti). Unie se tak stává jedním z bezprostředních aktérů složitě strukturovaného systému vztahů a interakcí při výkonu veřejné správy: „*Koncept »víceúrovňového vládnutí« v EU tak znamená, že subregionální, regionální, národní a supranacionální správní orgány [authorities – poznámka autora] vstupují mezi sebou navzájem do interakcí, a to ve dvojím smyslu: za prvé mezi různými úrovněmi vládnutí (vertikální dimenze) a za druhé s dalšími relevantními aktéry v rámci stejné úrovně vládnutí (horizontální dimenze).*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 6.*) S takto pojatým víceúrovňovým vládnutím úzce souvisí rovněž proces europeizace, který podle názoru autorů recenzované knihy znamená (byť zároveň uznávají i některé jeho další významy): „... *otevření struktur tradičního národního státu vůči supranacionální rovině a následně jeho adaptaci na unijní systém víceúrovňového vládnutí.*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 6.*)

Základem analýzy provedené v rámci recenzované knihy² je aplikace tzv. metody analýzy sociální sítě (*social network analysis – SNA*), a to na vnitrostátní úrovni. Použití uvedené metody „*umožňuje srovnání mezi komplikovanými systémy interakcí, zaměřené jak na interakce mezi aktéry, tak i na interakce mezi strukturálními a kulturními rysy*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 19.*) Při analýze sociálních sítí si výzkum všiml zejména těchto jejich vlastností: *hustoty, centralizace a strukturální ekvivalence*. Hustota sítě vyjadřuje „*stupeň propojenosti celé sítě, přičemž nula znamená neexistenci jakékoli propojenosti mezi kterýmkoli aktérem a jednička značí propojenost všech aktérů se všemi ostatními*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 20.*) Naproti tomu centralizace sítě ukazuje, do jaké míry je „*organizována okolo specifických aktérů, těch s největším počtem vazeb... Centralizace odhaluje zapojení aktérů do síťových vztahů a ukazuje strukturu sítí – horizontální nebo vertikální – a představuje též ukazatel rozdělení moci mezi aktéry.*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 20.*) Konečně „*strukturální ekvivalence ukazuje strukturu sítě kategorizací aktérů podle jejich relačních vazeb a podle jejich společných strukturálních pozic*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 20.*) Na základě intenzity těchto vlastností jsou v recenzované knize mimo jiné vyvozovány závěry ohledně stupně adaptace na standardní podmínky obvykle panující v Evropské unii (europeizace).

Podklady pro výše uvedenou analýzu sítí byly získány na základě *dotazníkových šetření* mezi aktéry sítí ve vybraných oblastech veřejné politiky, přičemž i toto šetření v některých případech naráželo na obvyklý problém uvedených akcí: na nedostatečnou ochotu

oslovených aktérů vrátit vyplněné dotazníky (*srovnej například Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 67*). Data byla poté zpracována pomocí matematických metod (s využitím maticové analýzy), aby mohly být zjištěny hodnoty výše uvedených ukazatelů. Analýza provedená v recenzované knize se však nespolehala pouze na data získaná na základě matematického zpracování výsledků dotazníkového šetření, ale v některých oblastech (měření sociálního kapitálu, kooperativní kultury a kapacity pro učení) se „*spolehala rovněž na data ze sekundární literatury a na kvalitativní analýzu odvětvového výzkumu*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 20*). Přihlíženo ovšem bylo rovněž k celé řadě dalších ukazatelů, jako je existence fór pro dialog mezi různými aktéry, vytváření nových institucí, role nezávislých expertů působících vně státní správy, úloha občanské společnosti při formulování cílů veřejné politiky, role soukromého sektoru při zajišťování plnění některých úkolů veřejné správy (včetně stupně rozšíření používání institutu *Public-Private Partnership*) a další (*srovnej Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 21*). Určitou pomocnou proměnnou pro sledování procesu europeizace představuje přítom tzv. *sociální kapitál*, který je v recenzované knize chápán jako veličina, vyjadřující jistotu „*masu vztahů, založených na normách a sítích spolupráce a důvěry, které se šíří do trhu a státního aparátu, posilují kolektivní akce mezi formálními aktéry a vedou ke zlepšení sociální efektivity a růstu*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 47*).³

Z hlediska formální struktury textu se recenzovaná publikace skládá z pěti hlavních částí, které se dále dělí na kapitoly (celkem deset). Poměrně podrobným popisem výše zmíněné metodologie, aplikované při rozboru určitých oblastí veřejné politiky ve vybraných zemích, se zabývá první díl, obsahující jedinou kapitolu. Zdaleka nejdelší část textu recenzované publikace představuje její druhý díl, který zahrnuje pět kapitol. Jejich obsah tvoří jednotlivé případové studie o vybraných zemích. Jde o tři tzv. kohezní země (tedy o země, které se – alespoň v určitém období svého vývoje – nacházely pod úrovní 90 % průměrné ekonomické úrovně EU, čímž se „kvalifikovaly“ pro čerpání prostředků z *Kohezního fondu EU*) a o dva středoevropské státy, které do Unie vstoupily dne 1. 5. 2004. V případě tzv. kohezních zemí jde o státy, které se k ES/EU postupně připojovaly během jednotlivých předcházejících kol rozšiřování, konkrétně jde o Irsko (vstoupilo v roce 1973), o Řecko (1981) a o Portugalsko (1986). Za reprezentanty středoevropského regionu byly vybrány dva státy, které s určitými ekonomickými i politickými reformami započaly ještě před definitivním zhroucením komunistického režimu a jež na počátku transformačního období měly tedy určitý předstih před ostatními zeměmi regionu nacházejícími se v obdobné situaci, tedy Maďarsko a Polsko. Celkem tři (Řecko, Portugalsko a Maďarsko) z pěti výše uvedených zemí mají přitom velmi podobný počet obyvatel (okolo 10 milionů), zatímco dvě zbývající se v tomto směru značně liší, a to Irsko směrem dolů (zhruba 4 miliony obyvatel) a Polsko směrem nahoru (více než 38 milionů obyvatel).

Výše uvedený metodologický aparát – metoda *analýzy sociální sítě* – byl v případě všech uvedených zemí aplikován na dvě stejné oblasti veřejné politiky, a to na regionální politiku a na odpadové hospodářství, jež představuje jednu z dílčích sfér environmentální politiky. Uvedená metoda přitom nebyla použita pro analýzu daných oblastí z hlediska fungování příslušných veřejných politik v celostátním rámci, ale vždy jen v rámci určitého regionu na úrovni teritoriálního členění NUTS II či NUTS III, které představují relevantní teritoriální entity z hlediska strukturální politiky EU.⁴ Ve třech případech šlo o jeden region (v Irsku je to region *Středozápad*, v Portugalsku *Region Lisabon a údolí Tagus* a v Polsku *Lodžská oblast*), zatímco ve dvou případech byly vybrány regiony dva (v Řecku byly pro účely případové studie vybrány regiony *Attica* a *Jihoegejský region* a v Maďarsku to bylo *Jižní Zadunají* a *Střední Maďarsko*, zahrnující též hlavní město Budapešť). Při závěrečném shrnutí v dalších částech knihy bylo však vždy pracováno pouze s jedním vybraným regionem.

Kromě vlastního seznámení s výsledky aplikace metody analýzy sociální sítě na zvolené regiony a s dalšími závěry ohledně stupně a charakteru europeizace, učiněnými na zá-

kladě ostatních pramenů, tvoří součást každé případové studie i stručné nastínění obecného politického vývoje dané země v posledních desetiletích s důrazem na období zhruba posledních deseti let. Poněkud podrobněji si pak tato úvodní část všímá vývoje veřejné správy a územně-správního členění v souvislosti s obecným směřováním dané země. Celkově lze říci, že všech pět zvolených zemí na počátku svého procesu adaptace na podmínky členství v ES/EU vycházelo z tradice silné centralizace výkonu veřejné správy na centrálně-státní úrovni. Ve čtyřech z nich přitom tato tradice v té či oné míře souvisí s tím, že zde v minulosti po delší či kratší období byly u moci autoritářské, respektive totalitní režimy. Uvedené zátěže a neblahé historické zkušenosti bylo z analyzovaných zemí ušetřeno pouze Irsko, kde je ovšem silná centralistická tradice výkonu veřejné moci dána určitými specifiky malé a až do 70. let 20. století dost izolované země, jejíž instituce a veřejný život byly po celá dlouhá desetiletí v mimořádně silné míře ovlivněny konzervativní katolickou morálkou a sociální naukou s jejich patriarchalismem a autoritativností (*srovnej Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 55*).

S výše uvedenou centralistickou tradicí pak souvisí celkově značná, byť případ od případu různě intenzivní rezistence – daná mimo jiné neexistencí výraznějších regionálních identit – vůči decentralizačním procesům, spojeným se zřizováním středních článků veřejné správy a s předáváním určitých reálných kompetencí, do této doby pevně spočívajících v rukou centrální vlády, na tuto úroveň. Decentralizace veřejné správy na základě zřizování určitých vyšších územně-samosprávních jednotek sice není oficiálně pokládána za nutnou podmínku členství v EU, avšak z pohledu institucí Unie přesto představuje velmi významný prvek adaptace na evropské podmínky a navíc faktor výrazně přispívající k adekvátnímu provádění strukturální politiky, jež je zase mimo jiné podmínkou úspěšného čerpání prostředků z evropských fondů.

Třetí část recenzované knihy, složená ze dvou kapitol, přináší komparativní a shrnující pohled na problematiku europeizace obou vybraných sfér veřejné politiky, tedy regionální politiky a odpadového hospodářství v rámci politiky ochrany životního prostředí ve všech pěti výše uvedených členských státech EU. Obě sféry ve vybraných zemích přitom posuzuje a porovnává na základě stejné sady kritérií.

Čtvrtou část publikace tvoří jediná (devátá) kapitola. Jejím cílem je zasadit závěry učiněné na základě podrobné analýzy dvou výše zmíněných oblastí do širších souvislostí a na jejich základě vyslovit určité obecné závěry ohledně fungování veřejné správy jako celku v rámci unijního systému víceúrovňového vládnutí aplikovaného v pěti vybraných zemích. K naplnění tohoto cíle přitom přistupuje na základě určitých shrnutí za jednotlivé analyzované země. Lze tedy říci, že výklad o jednotlivých zemích, který začíná obecnou charakteristikou některých aspektů vývoje jejich systémů veřejné správy a jenž poté pokračuje analýzou dvou konkrétních, specifických oblastí, se nakonec opět vrací do obecnější roviny vyvozování závěrů ohledně stupně europeizace a celkového fungování jejich veřejné správy.

Určité definitivní shrnutí analýzy provedené v rámci recenzované knihy přináší poslední (desátá) kapitola, plnící zároveň funkci závěru, která je opět chápána jako samostatná část s názvem *Závěry*. Autoři se zde snaží vytvořit určité pořadí, pokud jde o stupeň europeizace a o celkovou kvalitu fungování veřejných institucí v pěti sledovaných zemích. Značně kriticky toto hodnocení vyznívá vůči Řecku. Tato kritika navazuje na případovou studii o této zemi (viz kapitola 2), která identifikuje některé vlastnosti řecké veřejné správy, které se zastáncům koncepce europeizace, prezentované v knize, rozhodně líbit nemohou.⁵ Helénská republika (člen ES/EU již od roku 1981) je zde stavěna jednoznačně po bok dvou ještě donedávna transformačních zemí, jež do EU vstoupily v roce 2004: „*Řecko, Maďarsko a Polsko vykazují relativně podobné charakteristiky ve všech ukazatelích sociálního kapitálu, korupce a klientelismu, zatímco situace – ačkoli vzdálená od ideálu – je mnohem lepší v Irsku a v Portugalsku.*“ (*Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 265.*) Pokud jde o porovnání situace ve dvou analyzovaných zemích střední a východní

Evropy, z formulací uvedených na jiných místech knihy je patrné, že autoři lépe hodnotí Maďarsko než Polsko: „... problémy, vztahující se k nedostatku kooperativní kultury a k ostatním relevantním mechanismům pro usnadňování procesu učení (to jest fóra pro dialog a experti pro rozšiřování znalostí a/nebo nových norem), jsou akutnější v Polsku než v Maďarsku.“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 171.)⁶ Maďarsko je tak dokonce „v lepší situaci než většina ostatních zemí střední a východní Evropy, především pokud jde o úroveň korupce“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 130).⁷

Tato (z celé knihy jednoznačně nejkratší) kapitola přináší rovněž určitá obecnější hodnocení a doporučení, týkající se dalšího vývoje nejen pěti analyzovaných zemí, ale rovněž dalších států EU, nacházejících se v té či oné míře v podobné situaci, tedy především nových členských států ze střední a východní Evropy, samozřejmě včetně České republiky. Podle názoru autorů „[e]uropeizace vedla k významné právní harmonizaci, avšak nebyla úspěšně následována nezbytnou výstavbou institucí a zakládáním nutných mechanismů pro implementaci a vynucování“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 265). Podle názoru autorů „[m]usí mít vytváření institucí statut absolutní priority v modernizační agendě“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 266).

Recenzovaná kniha, za níž se skrývá obrovské množství velmi sofistikované vědecké práce, rozhodně nepředstavuje snadnou četbu a málokdo ji asi přečte od první do poslední strany. Přesto v ní leckdo může najít poučení a potřebné informace, což se týká především výzkumníků v oblasti evropské integrace a veřejné správy, kteří by se například chtěli nechat inspirovat postupy a metodami použitými autory publikace. Cenné informace v ní ovšem mohou najít rovněž úředníci veřejné správy či zaměstnanci různých rozvojových agentur, jakož i profesních zájmových svazů a další, a to především ti, kteří přicházejí bezprostředně do styku s problematikou evropské integrace a do kontaktu s evropskými institucemi. Poměrně čtivý charakter a dobrou informační hodnotu mají úvodní části případových studií o jednotlivých zemích, jež popisují všeobecně politický a především administrativní a územně-správní vývoj těchto států v posledních desetiletích. Zde by mohli čerpat informace rovněž studenti společenských věd všech úrovní a další zájemci o uvedenou problematiku. Cennou součástí knihy je též velmi rozsáhlá bibliografie, zabírající osmnáct stránek a obsahující více než tři sta položek.

Za určitý nedostatek recenzované publikace je podle mého názoru možné považovat snad až příliš rozsáhlou a poněkud rozvleklou část textu, přinášející závěry celého výzkumu. Tato část totiž zabírá čtyři kapitoly (seskupené do tří dílů) knihy. Dochází zde přitom namnoze k opakování toho, což již bylo jednou řečeno (například v závěrech jednotlivých případových studií). Zobecnující závěry jsou však poněkud málo zřetelné a rozptýlené v textu. Praktická doporučení, vyplývající z těchto závěrů, jsou pak jen poměrně stručná a obecná. Za formální nedostatek je možné považovat poněkud nepřehledný charakter některých tabulek, přinášejících výsledky analýzy sociální sítě. Týká se to například tabulek 3.5 a 3.6, respektive grafů 3.2 a 3.3 v případě Irska (viz Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 60–64) či tabulek 4.1 a 4.2, respektive grafů 4.2 a 4.3 v případě Portugalska (viz Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 86–88).

Jan Hřích

¹ Na faktu plné suverenity nic nemění ani skutečnost, že stát samozřejmě může prostřednictvím zákonů určité oblasti výkonu veřejné moci a správy delegovat na různé nižší správní a samosprávní celky (obce, kraje a podobně).

² Kniha vznikla na základě výsledků výzkumného projektu ADAPT, financovaného Evropskou komisí v rámci Pátého rámcového programu pro podporu výzkumu a vývoje, jehož hlavním cílem bylo analyzovat výsledky adaptačního procesu na podmínky víceúrovňového systému vládnutí ve dvou – v té době – budoucích členských státech EU a srovnat je s výsledky, jichž v této oblasti dosáhly tři členské státy Evropské unie, které se k ní postupně připojovaly během různých vln jejího rozšiřování. Na řešení projektu se podílel tým výzkumných pracovníků z oblasti společenských věd z Řecka, z Portugalska, z Irska, z Maďarska a z Polska.

- ³ Citováno dle Christoforou, Asimina: Social capital and economic growth: The Case of Greece. Paper prepared for the 1st PhD Symposium on Social Science Research in Greece of the Hellenic Observatory, European Institute, London School of Economics, 21 June 2003, http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/symposiumPapersonline/Paper_A.Christoforou.pdf
- ⁴ NUTS je zkratkou pro francouzský výraz Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Celé území EU je pro účely statistické a strukturálně politické rozděleno na pět úrovní členění NUTS.
- ⁵ Pro řeckou veřejnou správu jsou podle názoru autorů typické následující rysy: „1) centralizovaná povaha řeckého státu..., 2) existence slabé občanské společnosti a omezeného sociálního kapitálu a nedostatek kooperativní kultury, 3) omezené zapojení expertů, odborníků a NGO do realizace politiky a nedostatek efektivních participativních mechanismů, 4) nezkušenost při formování partnerství a sítí“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, s. 50).
- ⁶ Citováno dle Czernielewska, Malgorzata et al.: Social Network Analysis Report: Poland ADAPT Project. Lodz: European Institute, 2003.
- ⁷ Toto pořadí potvrzuje i hodnocení uvedené v tabulce 10.1, vztahující se k učební kapacitě domácích institucionálních struktur. Podle této tabulky má Řecko uvedenou kapacitu „velmi slabou“, Irsko „střední“, Portugalsko „střední až slabou“, Maďarsko „slabou až střední“ a Polsko „slabou“ (Paraskevopoulos – Getimis – Rees /eds./, 2006, srovnej s. 264).