

Barbara Lippert – Gaby Umbach:
The Pressure of Europeanisation: From post-communist state administrations to normal players in the EU system.

1. Aufl. Institut für Europäische Politik, Europäische Schriften 82. Baden-Baden: Nomos, 2005, 203 stran, ISBN 3-8329-1230-4 (signatura knihovny ÚMV 51 960).

Studium procesu europeizace v rámci vývoje Evropské unie (EU) se dostalo do popředí zájmu řady politologů a odborníků, především v oblasti studia mezinárodních vztahů a evropských studií. Na mnoha platformách se diskutuje o definici, obsahu a procedurálních otázkách pojmu *europeizace*. Jeden z předních odborníků v této oblasti – C. M. Radaelli – chápe *europeizaci* jako posun ve vztahu teorií evropské integrace, teorií vládnutí a klasických témat komparativní politologie. Europeizace je podle jeho názoru¹ proces konstrukce, difuze a institucionalizace formálních i neformálních pravidel, procedur, paradigmat, způsobů, „jak se věci dělají“, sdílených myšlenek a norem, které jsou nejprve definovány v rámci politického procesu v EU a teprve posléze inkorporovány do diskuzí, struktur a politických rozhodnutí na národní (domácí) úrovni. T. Risse definuje europeizaci jako vývoj odlišných struktur vládnutí na úrovni EU. Jiní autoři – například Ch. Knill a D. Lehmkuhl – se zaměřují na skutečnost, že postupně stále více politických rozhodnutí je činěno na nadnárodní (tedy evropské) úrovni, přičemž logika těchto rozhodnutí je velmi specifická a liší se v závislosti na dané oblasti politiky.

Barbara Lippertová a Gaby Umbachová rozumí ve své knize termínu *europeizace* jako posunu v pozornosti všech národních institucí a politických aktérů z národní oblasti k aréne evropské. Tento posun jde ruku v ruce s jejich následným začleňováním do dění na úrovni EU. Z pracovního hlediska tak lze výše uvedené změny rozdělit do dvou základních kategorií. První z nich se soustřeďuje na institucionální změny, to znamená na institucionální zázemí v rámci národních států, na způsoby vytváření politických rozhodnutí, respektive na institucionální zázemí evropské integrace. Druhou kategorií je vliv evropské integrace (respektive europeizace) na daný sektor politiky, to znamená analýza změn v rámci dané oblasti politiky, jež byly způsobeny vývojem evropské integrace, otázka přibližování národních standardů členských států EU, analýza vytváření společných cílů a podobně. Autorky recenzované knihy se soustředily právě na prvně zmíněný proces, tedy na institucionální zázemí pro další procesy, které je výchozí bází pro následné změny v politických rozhodnutích v rámci vybraných politických oblastí. Přesněji řečeno, zaměřily svou pozornost na změny v institucionálním zázemí nových členských států EU, které byly poznamenány komunistickou minulostí, a proto i změny ve státní správě těchto zemí byly komplexní transformací od zdeformovaných administrativ k demokraticky fungujícím institucím, připraveným na plné začlenění do Unie.

Podle úvodní části je kniha výsledkem práce mezinárodního týmu řešitelů výzkumného projektu, zabývajícího se vlivem přípravy na vstup do EU na veřejnou správu a centrální exekutivu v pěti nových členských státech – v Maďarsku, v Polsku, v Estonsku, ve Slovinsku a v České republice. Na kvalitě výstupu tohoto projektu se odráží účast odborníků na otázky evropské integrace ze všech uvedených zemí pod vedením výzkumníků z *Institut für Europäische Politik* v Berlíně a z *Jean Monet Chair* pro politické vědy na univerzitě v Kolíně nad Rýnem (za Českou republiku se projektu účastnil pražský *Ústav mezinárodních vztahů*). Východiskem pro uspořádání tohoto výzkumného projektu je skutečnost, že začlenění uvedených zemí do procesu evropské integrace má zásadní vliv na podobu státní správy v těchto zemích, na její strukturu a koordinaci z vertikálního i horizontálního hlediska, na ustavení klíčových aktérů a podobně. Tento výzkum je o to zajímavější, že jde o země s komunistickou minulostí, které byly po dobu zhruba čtyř desetiletí pod

vlivem Sovětského svazu,² proto i podoba jejich státní správy přímo reflektovala tuto skutečnost. Totální změna struktury vlády a správy všech uvedených zemí byla tudíž jedním z rozhodujících aspektů přípravy na vstup do Evropské unie.

Co tedy čtenáři tato publikace nabízí? Především vyčerpávající přehled nástrojů, opatření a nejrůznějších akcí ze strany EU (zejména Evropské komise), směřujících na transformaci administrativ kandidátských zemí střední a východní Evropy tak, aby byly schopny plně se zapojit do procesu evropské integrace a adekvátně reflektovat všechny požadavky, vyplývající z členství v Unii. Vzhledem ke skutečnosti, že šlo o postkomunistické státy, disponující státní správou nastavenou podle požadavků sovětského systému řízení společnosti a ekonomiky, musely tyto země transformovat svou státní administrativu v rámci procesu demokratizace a současně ji i připravovat na zapojení do procesu evropské integrace a na převzetí *acquis communautaire*. Není tedy možné jednoznačně identifikovat, které změny ve státním aparátu byly důsledkem tlaku EU a které byly přirozeným důsledkem procesu demokratizace. Autoři rezignovali proto na snahu o analýzu toho, která opatření ze strany EU vedla k určitým změnám ve státní správě daného státu, ale omezili se na straně jedné na podrobný výčet opatření připravených ES/EU, na straně druhé pak na výčet změn/reorganizací v rámci státní správy jednotlivých kandidátských zemí.

Přínosná je přehledná charakteristika politických kroků (například představení kodaňských kritérií či publikování hodnotících zpráv Evropské komise) a dílčích nástrojů i opatření (například *twinningu*), která kandidátským zemím napomáhala v procesu transformace jejich státního aparátu. Právě této problematice je věnována druhá kapitola, která představuje pět fází europeizace, kdy ES/EU různými způsoby „tlačila“ na kandidátské země tak, aby došlo k dostatečné transformaci jejich správních úřadů v souvislosti s blížícím se členstvím v Unii. První fáze je ohraničena lety 1988–1991, kdy docházelo k prvním kontaktům mezi „osvobozujícími“ se zeměmi a Brusel. V té době hlavní roli sehrál program PHARE, jenž jednoznačně napomohl středoevropským a východoevropským zemím na jejich cestě do EU. V případě programu PHARE byl zásadní rovněž nepřímý vliv na reorganizaci státní správy, neboť možnost čerpání finančních prostředků byla výrazně omezena podmínkou jejich řádného administrování na národní úrovni, což vyžadovalo vytvoření adekvátních institucí, fungujících podle pravidel ES/EU. Poslední etapa je pak vymezena lety 2003–2004, kdy již docházelo především k ověřování funkčnosti a flexibility nastavených institucionálních struktur.

Nejobsáhlejší část recenzované knihy se věnuje podrobnému popisu změn v rámci ústředních orgánů státní správy v pěti uvedených nových členských státech EU. Zde si již čtenář zřejmě položí následující otázku: Proč byly vybrány právě tyto země? Proč bylo vybráno Estonsko, nikoli Litva? Proč nejsou uvedeny středomořské ostrovní státy? Na tyto otázky recenzovaná publikace spíše nepřináší odpověď, ale pouze zdůrazňuje rozdílnost vybraných zemí, ať z hlediska jejich geografické velikosti a ekonomické síly, či z hlediska historického vývoje.

Díky zapojení národních expertů pěti výše uvedených zemí do projektu bylo zřejmě možné zpracovat skutečně podrobný popis transformace a reorganizace státní administrativy. Často až příliš velká detailnost je podpořena nesystematičností, kdy se jednotlivé zajímavé postřehy ztrácejí v množství textu. Tato popisná část začíná krátkou charakteristikou stranickopolitického systému a politického vývoje, která naopak svou stručností občas vede k příliš velké simplifikaci některých skutečností. Následuje představení čtyř modelů uspořádání státní administrativy (prusko-německý, anglosaský, francouzský a skandinávský, jenž je na pomezí mezi germánským a anglosaským), vycházející z textu Guyho B. Peterse s názvem *Administrative Traditions* (2000). Z analýzy vyplývá, že uspořádání státní správy pěti uvedených zemí nejvíce reflektuje germánský model s určitými prvky francouzského; vliv Ruska je považován za mírný.

Po této úvodní části následuje velmi podrobná charakteristika vývoje státní správy v jednotlivých zemích, přičemž vždy je první kapitola věnována centrálnímu řízení sprá-

vy záležitostí spojených s EU, druhá strukturám, vytvářejícím politická rozhodnutí, a poslední se zaměřuje na strukturu a fungování delegací národních zemí v Bruselu. Zde je možné klasifikovat země podle toho, který subjekt státní správy je rozhodující při vyjednávání přístupu a strategie vůči EU. V případě Maďarska a České republiky je nejdůležitějším hráčem ministerstvo zahraničních věcí; v Estonsku je to premiér, ve Slovinsku premiér spolu s vládním úřadem pro evropské záležitosti, který byl vytvořen v roce 1997 jako nejvýznamnější struktura pro vyjednávání s EU. V Polsku se hlavní role přesouvala mezi trojúhelníkem subjektů, tedy mezi premiérem, ministrem zahraničních věcí a úřadem pro evropskou integraci, přičemž parlamentní volby v roce 2001 posílily roli ministerstva zahraničních věcí. V rámci této charakteristiky lze konstatovat, že čeští a polští autoři byli schopnější celkový vývoj zhodnotit a vedle popisu vývoje státní správy i identifikovat překážky a obecné trendy v dané zemi. Pouze v případě Maďarska je pak upozorněno na důležitou roli tamějšího *think-tanku* – Rady pro evropskou integraci (*European Integration Council*), která ovlivňovala vládní rozhodnutí, a tím i podobu přístupového procesu.

To, co čtenář v této publikaci bohužel nenalezne, je komparace vývoje veřejné správy jednotlivých zemí. K takové komparaci by bylo nutné uvést příklad alespoň jednoho ze starších členů EU, aby tak čtenář mohl srovnat základní atributy fungování veřejné správy ve starém členském státě a v nových, postkomunistických zemích. Ačkoli je zřejmé, že není možné nalézt a specifikovat přesné indikátory „řádné“ (tedy efektivně fungující) státní správy ve věcech evropské integrace, jistě by bylo velmi přínosné, kdyby se autoři pokusili o zhodnocení celkového vývoje z hlediska přiblížení se nových členů ke starým v rámci sledované problematiky a rovněž z hlediska schopnosti adekvátně se zapojit do procesu evropské integrace a reagovat na aktuální vývoj.

Závěr knihy konstatuje spíše skutečnost, že se veřejná správa ve všech pěti sledovaných zemích skutečně transformovala po vzoru fungujících demokracií a nevykazuje možnost návratu zpět, avšak také že systém vytváření politických rozhodnutí není dosud konsolidovaný. Právě zde by bylo vhodné lépe identifikovat oblasti, které dosud nejsou konsolidovány, respektive na základě jakých indikátorů je možné považovat rozhodovací systém za konsolidovaný. Rovněž pak v knize není uvedena souhrnná komparace pěti uvedených nových členských států tak, aby bylo možné zhodnotit výsledky patnáctiletého předvstupního procesu europeizace, popřípadě jak historicko-kulturní predispozice dané země ovlivnily průběh a výsledek sledovaného procesu.

Jednoznačně lze i přes některé nedostatky tuto publikaci doporučit všem, kteří se zajímají o proces europeizace v nových členských státech EU, především pak z hlediska jeho institucionální roviny. Kniha je výborným výchozím materiálem pro další výzkumné projekty, které by vycházely z takto podrobně zpracované charakteristiky státní správy pěti nových členů EU a využily by je pro komparaci vývoje v rámci EU-25 či v rámci dalšího rozšíření Unie. Realizace obdobných výzkumných studií je zásadní především z hlediska budoucího vstupu dalších zemí do EU, neboť všechny země, o nichž se uvažuje jako o případných budoucích členských státech, nedisponují strukturou veřejné správy, jaká je víceméně typická pro současné členy EU. A tak právě na základě obdobných výzkumů, zaměřených na europeizaci státní administrativy, by bylo možné v budoucnu lépe nastavit nástroje pro provedení institucionálních změn v administrativách kandidátských zemí.

Leona Šteigrová

¹ Podrobněji viz Radaelli, Claudio M.: *Europeanisation: Solution or Problem?* European Integration online Papers, Vol. 8 (2004), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

² S výjimkou Slovinska, kde byl uplatňován jugoslávský systém tzv. samosprávného socialismu.