

Geneticky modifikované organizace?

Twinning jako případ transnacionální interakce

LUCIE KÖNIGOVÁ

Následující stať se zabývá fenoménem *twinningu*, jemuž se zatím v odborné literatuře z oboru evropských studií a mezinárodních vztahů věnovala minimální pozornost.¹ Problematika *twinningu* je zde nahlížena z hlediska institucionální změny, k níž dochází na základě *neinstrumentální změny preferencí institucionálních aktérů*.

Twinning je dočasné vyslání odborníků z veřejné správy členských států Evropské unie (EU) do kandidátských zemí. Jeho cílem je pomáhat žadatelským státům v budování a posilování jejich domácích institucí, aby pak byly schopny úspěšně a efektivně implementovat *acquis communautaire*. V nedávné době byl dokonce označen za nejefektivnější transfer „evropského“ *know-how* (*European Commission, 2001 b*). Teoreticky by pak mohl být učebnicovým příkladem socializace, která (v reakci na evropskou integraci) může výrazně přispívat k *adaptaci domácích institucí na režim implementace acquis*.

Neinstrumentální změna je změna, k níž nedochází na základě maximalizace vlastního prospěchu, materiálních stimulů z protějšku sledovaného aktéra či z donucení, nýbrž na základě jeho svobodného rozhodnutí zpravidla poté, co je sledovaný aktér přesvědčen o nové alternativě. Neinstrumentální změna je na rozdíl od instrumentální cílem dané interakce sama o sobě, není pouze prostředkem k zajištění vlastního prospěchu (např. změna akčního plánu, která aktérovi sice zkomplikuje a ztíží jeho činnost, ale bude ku prospěchu zvoleného cíle). V obou případech hrají významnou roli externí vlivy, ovšem zatímco pro instrumentální změnu jsou určující (jde o změnu z vnějšího popudu), v procesu neinstrumentální změny hrají pouze inspirační roli (jde o změnu z vnitřního popudu). Tato stať se snaží identifikovat *procesy a mechanismy institucionálních změn ve veřejné správě kandidátské země v kontextu twinningových projektů*.

K institucionálním změnám dochází dvojím způsobem. Za prvé podmíněně, tj. institucionální aktéři musejí měnit své *institucionální prostředí* (normy, pravidla, strukturu, pracovní procesy, způsob komunikace, financování, vztahy s okolím, historické dědictví, priority, politiky atd.) z toho důvodu, že touto změnou je podmíněna realizace něčeho, co má pro danou instituci, respektive větší celek (stát, společenství) vyšší prioritu (např. přijetí do EU). Podmíněná změna není však předmětem této stať, ačkoli je jedním z typů změn, zaznamenaných v mých zjištěních. K adaptaci institucí dochází totiž i nepodmíněně, což považuji za důležitější a pro posunutí výzkumu dynamiky změny za přínosnější. Mým cílem je zjistit, jak ke změně dochází, když instrumentální logika neplatí, když schází materiální stimul a nedochází k racionální kalkulaci nákladů a přínosů. Cílem této stať je tedy *právě formulace rámcových podmínek, za nichž k nepodmíněné institucionální změně dochází, a otestování těchto hypotéz na sebraných datech*.

Vzhledem k tomu, jak významné místo ve studiu rozšíření hraje kondicionalita (podmíněnost vstupu i předvstupní pomoci plněním určitých kritérií), by se *twinning*, jeden

z klíčových prvků programů předvstupní pomoci PHARE, mohl na první pohled jevit jako příklad nedobrovolného, respektive vynuceného institucionálního exportu administrativních modelů členských států do veřejné správy kandidátských zemí. (*Argumentace v tomto smyslu se objevuje v Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 a, s. 7.*) Otázka by pak mohla znít, jaké instituce či administrativní modely a způsoby fungování jsou importovány. Institucionální modely členských států? Či modely „evropské“?

Jak jsem již naznačila, snaha vysvětlit a pochopit tuto změnu pouze ve smyslu „tlaku shora“ (a materiální stimulace) není podle mého názoru příliš uspokojivá. Při hledání odpovědi na otázku po vlivu EU na rozvoj domácích institucionálních struktur, respektive koncepčního a rozhodovacího zázemí by se větší pozornost měla zaměřit na *mikroprocesy* a na diferenciaci, tj. na vnitřní odlišnosti (srov. Conzelmann, 1998; Johnston, 2001). Twinning s sebou přináší daleko subtilnější (inspirační) proces strukturální změny. Ta je přímo závislá na přítomnosti/absenci a relativní síle *administrativní identity* dotčených aktérů z kandidátských zemí, definované jako národní institucionální identita, odrážející způsob a míru ztotožňování českých úředníků státní správy s jejich domovskou institucí. Odvíjí se také samozřejmě od celé řady externalit a vnitřních institucionálních tlaků, umožňujících aktérům pouze omezenou kontrolu. Navzdory „tvrdé“, *ex ante* kondicionalitě (podmínečnosti) při přejímání a implementaci *acquis* už se *procesuální* aspekty této implementace nevyznačují takovou striktností a relativní jednotností. Je tedy možné, aby adaptace na nové úkoly, stejně jako u dnešních členů probíhala v rámci stávajících institucionálních struktur (Sverdrup, 2000, s. 3; Radaelli, 1997, s. 553). Dosavadní výzkum mne vedl k předběžnému závěru, že *twinning je dobrovolná selektivní domestikace zkušeností, odborných znalostí, postupů a struktur členských států administrativami přistupujících zemí.*

Tento závěr je však pouze „vedlejším produktem“ mého výzkumu, soustředěného na mechanismus, kterým dochází ke změně, když racionalistická logika selhává, nebo je zatlačena do pozadí něčím silnějším. Svůj výzkum se snažím zasadit do širšího teoretického rámce, čerpajícího z několika proudů současných teorií mezinárodních vztahů a evropské integrace. Všechny v následující kapitole uvedené teoretické směry utvářely širší plán formulace rámcových podmínek *neinstrumentální* změny v procesu interakce na mezinárodní úrovni v určitém institucionálním kontextu, jak je zkoumal Jeffrey T. Checkel (Checkel, 2000; Checkel, 2001 a; Checkel, 2001 b; Checkel, 2001 c).² Při studiu chování aktérů v určitém institucionálním prostředí a jeho závislosti na sociálním učení konstruktivista Checkel stavěl na teorii komunikace a na sociální psychologii. Na základě svého empirického výzkumu se pokusil formulovat rámcové podmínky změny preferencí a chování aktérů v důsledku sociálního učení a argumentativní logiky.

Inspirována Checkelovým výzkumem, pokouším se tedy na twinning pohlédnout z hlediska *šesti rámcových podmínek* neinstrumentální změny preferencí (způsobené změnou administrativní identity) v důsledku deliberace (rozvažování alternativ), argumentativního přesvědčování a sociálního učení jako alternativ k instrumentálním mechanismům změny.³

V empirické části svého textu nejprve krátce představím fenomén twinningu jako takového a posléze se soustředím na testování a diskuzi výše uvedených hypotéz na základě zkoumání několika twinningových projektů, které proběhly v České republice. Pokusím se identifikovat určité společné rysy a na základě (prozatímních) zjištění operacionalizovat již zmíněné hypotézy.

V logice výzkumu, zaměřeného v prvé řadě nikoli na metodu, nýbrž na předmět zkoumání, volím abduktivní přístup ke studiu twinningu. Prvotní hypotézy, zformulované na základě počátečních postřehů a studia twinningu, jsem ve „světle“ zjištění z další fáze empirického zkoumání upravila a tento postup opakovala ještě několikrát. Výsledkem je nikoli lineární, nýbrž v zásadě spirálovitý postup při zkoumání předmětného jevu. Často jsem se musela potýkat s nedostatkem důkazů *prima facie*, které by dosvědčily vztah kauzality. Robustnější testování výše uvedených hypotéz si bezpochyby žádá další empirický výzkum. V této souvislosti považuji za nutné zdůraznit, že tento text je prvním pokusem

o teoretizaci twinningu a procesů/mechanismů socializace, v jejímž důsledku dochází k institucionální změně v kontextu administrativní transformace, která předchází rozšíření EU. V závěru stati se proto pokouším navrhnout směr, jímž by se výzkum i za daných (a nemalých) omezení mohl ubírat (viz *Doporučení pro další výzkum*).

TEORETICKÝ RÁMEC

V této kapitole stručně nastíním jednotlivé teoretické předpoklady, na jejichž základě jsou následně formulovány výzkumné hypotézy, *rámcové podmínky neinstrumentální změny*. Vzhledem k tomu, že cílem této práce je *studium dynamiky neinstrumentální institucionální změny v kontextu twinningu*, v centru pozornosti se ocitají instituce/jednotliví aktéři a jejich vzájemné interakce.

Nejprve krátce pojednám o dominantních přístupech ke studiu změny – o teorii racionální volby a o sociálním konstruktivismu. Můj výzkumný projekt je součástí širšího úsilí konstruktivistů, kteří se v rámci evropských studií pokoušejí identifikovat podmínky a mechanismy, díky nimž evropské instituce podněcují socializaci států a „zaškoluji“ nové členy do způsobů chování, jímž evropská pospolitost obecně dává přednost (*Checkel, 2001 a; Checkel, 2001 b; Checkel, 2001 c*).⁴

Na základě těchto přístupů identifikuji hlavní mechanismy institucionální změny a zaměřím se na jednu konkrétní logiku adaptace a na jeden spouštěcí mechanismus – na *sociální učení* a na *argumentativní přesvědčování*. Na rozšíření EU lze totiž koncepčně pohlízet jako na *proces socializace* v širším kontextu europeizace. Socializaci lze definovat jako „*iniciaci nových členů určité společnosti do způsobů chování, které daná společnost preferuje*“ (*Risse, Thomas – Ropp, Stephen – Sikkink, Kathryn: The Power of Human Rights /1999/, cit. dle Flockhart, 2003, s. 5*). Europeizace je pak nejčastěji definována jako „*proces a) tvorby, b) šíření a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, postupů, koncepčních paradigmat, stylů, způsobů řešení, sdílených názorů a norem, které jsou nejprve definovány a upevněny v procesu rozhodování EU a posléze začleněny do logiky domácího diskurzu, identit, politických struktur a koncepcí*“ (*Radaelli, 2000 b, s. 4*).⁵

V protikladu k mechanismu změny z vnitřního popudu představím mechanismus podmíněně změny, tzv. kondicionalitu, která je v kontextu studia rozšíření EU často zmiňována a momentálně dominuje výzkumu. Jelikož mým cílem je zkoumat, zda a do jaké míry je pro proces institucionální změny v rámci přistupování k EU určující nikoli materiální podmíněnost, ale sociální učení, představím ve stručnosti *sociologický neoinstitutionalismus* a jeho chápání kontinuity i změny stavějící právě na koncepci již zmíněného sociálního učení.

Při zkoumání twinningu jsem se tedy rozhodla nezaměřovat se na *výsledky* politické socializace ve smyslu žádoucí, nikoli však automatické internalizace hodnot a norem, byt jsou výsledky důležité a symptomatizují či dosvědčují změnu. Soustředila jsem se naopak na *procesy* sociální interakce (donucení, sankce, zvažování nákladů a přínosů, přesvědčování atd.), kterými aktéři k těmto výsledkům docházejí, a na *motivy a spouštěče* změny jejich preferencí a chování. Zaměřila jsem se tedy na *dynamiku změny* v důsledku posunů v interpretaci relativního významu norem (*Sverdrup, 2000, s. 15*).

Teoretizace změny

V závislosti na dvou odlišných souborech proměnných vznikly v evropských studiích dva hlavní přístupy ke studiu institucionální a koncepční změny: *přístup založený na konfliktu preferencí* a *přístup založený na komplexním učení* (podrobněji viz *Conzelmann, 1998, s. 6–14*). Oba přístupy jsou pro můj výzkum důležité, přičemž primárně se zaměřím na druhý z nich.

Pro první, *racionalistický* přístup jsou klíčovými proměnnými moc a preference, pro druhý, *sociálně konstruktivistický*, respektive *institucionalistický* přístup potom normy a identity. Pro informaci krátce představím racionalistický přístup, abych na jeho kritice ukázala důvody, proč se pro zkoumání neinstrumentální změny hodí lépe sociálně kon-

struktivistický přístup, jakkoli i ten má samozřejmě své nedostatky, o nichž rovněž stručně pojednám.

Teorie *racionální volby* staví na individualistické ontologii a metodologii, na konsekvenci, neutilitaristické logice a na mechanismu analýzy nákladů a přínosů. Ke změně dochází pomalu a v důsledku vzniku nové motivační situace. Jakákoli „racionální“ změna je změnou v preferencích jednotlivých aktérů či v důsledku nových koalic aktérů (*Conzelmann, 1998, s. 7*). Důraz je na donucení, kalkulace a materiální motivaci – na *logiku výhodnosti (logic of consequences)*.⁶ Zájmy aktérů jsou v průběhu strategických interakcí s dalšími aktéry dané, jejich identity fixované.

Teorii racionální volby se však musí vytknout, že v kontextu domácích administrativních institucí zapojených do mezinárodních interakcí někteří teoretici (např. Herbert A. Simon⁷ a v mezinárodních vztazích Graham Allison /Allison, 1999/) na základě rozsáhlého výzkumu organizací a národních administrativ tvrdí, že (institucionální) aktéři vykazují pouze omezenou míru racionality. Uvědomíme-li si složitost, malou koherenci a neimpepativnost prostředí, v němž operují, s málo jasným rozdělením kompetencí, s jednoznačnými pravidly, cíli a motivačními stimuly, je to logické a předvídatelné. Na základě tohoto starého poznatku byly formulovány operacionalizovatelné modely neracionálního chování (např. *March – Olsen, 1995; Mouritzen – Waever – Wiberg /eds./, 1996; Olsen – Peters, 1996; Olsen, 2002; Allison, 1999*).

Konstruktivistické směry, konkrétně ty kombinující kritiku individualistické metodologie a ontologie (existenční povahu jevů) s neortodoxně kauzální epistemologií, tj. se způsobem poznávání (např. J. T. Checkel, J. Trondal či M. Egeberg), naopak akcentují sociální učení, socializaci a sociální normy.⁸ Staví na *logice vhodnosti (logic of appropriateness)* odvíjející se od normativního úsudku a hodnocení a současně vnímání a poznání v podmínkách omezené racionality (*Sverdrup, 2000, s. 15*). Konstruktivistická ontologie předpokládá vzájemnou konstituci aktérů a struktur, tedy i větší teoretickou rovnováhu mezi těmito dvěma prvky. Jinými slovy řečeno, sociální realita je reprodukována skrze interakce aktérů a struktur neboli aktér je formován strukturou (stávajícím uspořádáním a normami) a ta je současně jím přetvářena. Hlavním konstruktivistickým argumentem je, že kalkulace aktérů ve strategických situacích ovlivňuje změna jejich *identity* v důsledku vzájemných interakcí. Velký význam v jejich koncepcích hraje *argumentativní přesvědčování*.⁹ Hlavní závislou proměnnou mého výzkumu byla tedy *administrativní identita* klíčových institucionálních aktérů zapojených do twinningu, kterou jsem pro účely tohoto výzkumného projektu definovala jako domácí/národní institucionální identitu, odrážející způsob a míru ztotožňování českých úředníků státní správy s jejich domovskou institucí, jako výsledek socializačního procesu ve formě pravidel a hodnot, přesahujících bezprostřední funkční úkoly institucí (*Drulák, 2003, s. 3; blíže též Drulák, 2002*).

Dosavadní konstruktivistický výzkum čelil však oprávněné kritice neschopnosti pojednat (teoretizovat) *proces* změny a přesvědčivě jej doložit na empirických výzkumných projektech.

Na základě racionalistických a konstruktivistických přístupů ke strukturální změně jsem identifikovala *mechanismy změny*, fungující na základě určité konkrétní logiky a v důsledku určitých konkrétních tlaků (viz tabulka na s. 11).

Proces socializace obsahuje jak upřímnou argumentaci a přesvědčování, tak i strategicky využívané normy a argumenty (*Schimmelfennig, 2000; Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 a; Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 b; Fierke – Wiener, 1999*), respektive manipulativní užití přesvědčovacích apelů (*Payne, Rodger A.: Persuasion, Frames and Norm Construction /2001/, cit. dle Checkel, 2001 a, s. 9*). Aktéři jednají racionálně, ovšem jejich racionalita je vázána na vytvoření a udržování pozitivního obrazu sebe sama členstvím ve skupině ztotožňované s kladnými hodnotami.

V souboru nasbíraných dat jsem se pokoušela identifikovat přítomnost či převahu některého/některých z těchto mechanismů a na základě toho jsem se snažila testovat níže

	Charakter procesu změny / adaptace	
	Změna způsobená ULOŽENÝMI PODMÍNKAMI	Změna způsobená PŘITAŽLIVOSTÍ MODELU
Logika adaptace*	ADAPTACE Z VNĚJŠÍHO POPUDU (<i>logika výhodnosti</i>), způsobená funkční (skutečnou) závislostí	ADAPTACE Z VNITŘNÍHO POPUDU (<i>logika vhodnosti</i>), způsobená subjektivně vnímanou funkčností, užitečností či legitimitou (podle trvanlivosti norem)
Spouštěcí mechanismus adaptace	<p>1) <i>instrumentální adaptace</i> (racionální volba, kondicionalita, včetně materiální stimulace), (Moravcsik, 1998; Schimmelfennig, 2000)</p> <p>2) <i>donucení</i> (v předvstupním kontextu chybí)</p>	<p>3) <i>imitace/napodobování</i>:</p> <p>a) <i>kopírování chování</i> (Jacoby, 2002)</p> <p>b) <i>studium určitého modelu/chování</i> (Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 a)</p> <p>4) <i>sociální interakce s otevřeným koncem</i>:</p> <p>a) <i>deliberace/argumentativní diskurz/přesvědčování</i> (Habermasovská argumentativní racionalita), (Risse, 2000; Checkel, 2001 a; Checkel, 2001 b; Checkel, 2001 c) – převážně v soukromém kontextu</p> <p>b) <i>sociální vliv</i> (Johnston, 2001; Flockhart, 2003)** – převážně ve veřejném kontextu</p>

* Logikou adaptace se rozumí logika jednání politických aktérů, kteří jsou iniciátory, respektive nositeli institucionální změny (zde adaptace na zavádění a realizaci evropského *acquis*).

** Chování podle dané normy iniciované sociálními odměnami (např. vyšší status, pocit sounáležitosti, blízký vztah s kladně hodnocenou skupinou) a tresty (veřejné zostuzení, potupa, vyloučení, pokoření, odepření slibných odměn).

uvedené hypotézy, tedy rozhodovat, zda platí rámcové podmínky neinstrumentální změny preferencí aktérů *twinningu*. Jelikož sleduji mechanismy neinstrumentální změny, zajímala mne především adaptace institucí z vnitřního popudu v důsledku sociálního učení a argumentativního přesvědčování.

Sociální učení a argumentativní přesvědčování

Konstruktivisté i sociologičtí institucionalisté zdůrazňují význam *socializace*.¹⁰ Základním předpokladem socializace je status „nováčka“ a jeho nerovný vztah se zprostředkovateli norem (se „zkušenými mistry“), kteří vědí „*co v dané sociální skupině platí za přijatelné chování*“ (Checkel, 2001 a, s. 5). Žádoucím (tedy nikoli nutným a jediným) důsledkem socializace je internalizace zprostředkovaných norem (Siegel, R.: *Assumptions about the Learning of Political Values /1965/, cit. dle Checkel, 2001 a, s. 22*). K socializaci dochází řadou různých mechanismů a v různém prostředí, obecně pak na makro (veřejné) a mikro (soukromé) rovině (Checkel, 2001 a, s. 10) za přítomnosti i jiných osob než jen účastníků interakce, anebo v prostředí, kde jsou jedinými přítomnými právě tito účastníci.

Teorie racionální volby operuje s konceptem *jednoduchého učení*; po každé interakci aktéři na základě nových informací nabytých v jejím průběhu aktualizují svůj pohled na ostatní aktéry. Na komunikaci a jazyk racionalisté pohlíží instrumentálně, identity i zájmy jsou pro ně zafixované a nepočítají s tím, že v sociálním kontextu interakce se mohou měnit základní vlastnosti aktérů (Checkel, 2001 c, s. 561; Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 a).

Konstruktivisté naopak sahají po modelu *komplexního učení*. Ten čerpá z poznatků kognitivní a sociální psychologie a částečně i z organizační teorie (Checkel, 2001 a; Checkel, 2001 b). Zájmy a identity aktérů jsou formovány prostřednictvím a v průběhu interakcí, aktéři se vyznačují omezenou racionalitou a učí se praktickou činností.¹¹

V institucionálním kontextu veřejné správy je určující intenzita (či absence) administrativní identity a s tím související otevřenost aktérů vůči alternativám, o nichž mohou být přesvědčeni, respektive k nimž mohou být donuceni, popřípadě si je zvolit z kalkulu. Mechanismus sociálního učení je v institucionálním prostředí tedy jedním, ale nikoli jediným mechanismem změny institucionálních, respektive administrativních identit, která se odehrává na základě změny preferencí a následné redefinice zájmů. Jako klíčový mechanismus politické a institucionální přeměny se v evropských studiích prezentuje tzv. kondicionalita neboli podmínění určitého pro obě strany žádoucího výsledku tím, že jedna (v daném kontextu slabší) strana plní konkrétní kritéria stanovená druhou (v daném kontextu silnější) stranou.

Kondicionalita v procesu europeizace

Ve stále rozsáhlejší a diferencovanější odborné literatuře zabývající se europeizací v souvislosti s rozšířením EU¹² se klíčový význam přikládá *kondicionalitě*. Kondicionalita (podmíněnost) je základní strategií mezinárodních institucí, které si plnění určitých podmínek či chování podle určitých norem zajišťují tím, že národním vládám nabízejí motivační pobídky. Skrze kondicionalitu externí aktéři stále častěji ovlivňují základní sociopolitické atributy národních států (Checkel, 2000, s. 2; podrobněji viz Schimmelfennig, 2000; Schweltnus, 2002; Grabbe, 2001; Fierke – Wiener, 1999). *Plnění podmínek je „míra, do jaké aktéři jednají v souladu s požadavky a plní podmínky stanovené mezinárodními institucemi“* (Checkel, 2000, s. 2).

K adaptačním tlakům specifickým pro kandidátské, nikoli současné členské státy patří tlak na vybudování dostačující a dlouhodobě udržitelné administrativní kapacity, a tedy ovlivňování domácích institucí veřejné správy (European Commission, 1997). Evropská unie se však rozhodla pro neintervenci, „reaktivní posilování institucí“ (Schimmelfennig, 2000; Schimmelfennig, 2001; Schimmelfennig – Sedelmeier, 2002 a), nikoli pro přímé a aktivní zásahy do domácích struktur uchazečů.

Jakmile nejde o transpozici *acquis communautaire*, ale o *způsob a procedury implementace* (a o související *strukturální/institucionální změny*), chybí pro všechny kandidáty jednotný, předepsaný (normativní) způsob adaptace. Svým způsobem jde o proces blízký „negativnímu“ integračnímu paradigmatu; když EU nepředepisuje žádný konkrétní model, europeizace změnu domácích institucí (nikoli však nutně) ovlivňuje novým uspořádáním struktur příležitostí. I když se tedy přijímání norem řídí logikou kondicionality, změna (normativního) prostředí nemusí nutně znamenat stejně silnou změnu (adaptaci) národních institucí veřejné správy (Sverdrup, 2000; Olsen – Peters /eds./, 1996; Olsen, 2002; Rometch – Wessels /eds./, 1996; Knill, 2001; Cowles – Caporaso – Risse /eds./, 2001; Grabbe, 2001; Fierke – Wiener, 1999).

Míra adaptace domácích institucí tedy v kontextu rozšíření závisí jak na vnější poptávce po změně, tak i na míře, do jaké tento vnější (formální i neformální) tlak odpovídá zájmům/strukturu ovlivňovaných institucí a jejich určujícím aktérům (klíčovou roli hrají „*norm entrepreneurs*“ – zprostředkovatelé/nositelé změn¹³ /viz Sverdrup, 2000, s. 25; Checkel, 2001 c/). Pro objasnění konstruktivistického chápání institucí je třeba představit směr, kterým se konstruktivisté v oblasti organizační analýzy inspirovali, tedy sociologický neoinstitucionalismus.

Neoinstitucionalismus

Institucionalismus vznikl v kontrastu k teoretickým proudům soustředícím se na aktéra (Jepperson, 2001, s. 26–34).¹⁴ Předchozímu výzkumu dominoval realismus, funkcion

nalismus a racionalismus. Převládajícím (sociálně-kulturním) modelem byl pak i mimo organizační analýzu model racionálního aktéra s exogenně (zvnějšku) danými zájmy, které se mění jen zřídka a pomalu.

Tzv. nový institucionalismus tento racionalistický koncept jednotlivců provádějících autonomní volby a institucí jako neutrálních platforem, na nichž dochází k interakci aktérů, zpochybňuje. Institucionalisté zdůrazňují, že daleko častěji lidé jednají podle scénářů, které svým vznikem, přetvářením i dosahem zahrnují mnohem širší sociální (kolektivní) kontext (Jepperson, 2001; March – Olsen, 1984).¹⁵ Instituce jsou tak přirozeně náchylnější k závislosti na zvolené cestě (*path-dependency*), respektive nakloněné takovým řešením, která jsou co nejbližší k těm současným (Sverdrup, 2000, s. 16).

Sociologický institucionalismus vidí jednotlivce ve veřejném prostoru především jako zástupce určité kolektivní identity (zástupce určité profese, státní elity apod.), jako tvůrce či nositele kolektivních projektů (Jepperson, 2001). Institucionalismus staví na kolektivním vytváření scénářů chování, které jsou realizovány individuálně. Instituce mají na rozhodování a jednání dvojí vliv. Jednak mění chování jednotlivců zaváděním formálních pravidel a vytvářením motivačních faktorů a současně přetvářejí identitu těchto jednotlivců a způsob, jakým interpretují a vytvářejí významy a argumentují o nich prostřednictvím socializačních procesů a vzájemného (zkušenostního) učení (Sverdrup, 2000, s. 15).

Největším přínosem neoinstitucionalismu ke studiu dynamiky administrativní změny je tedy to, že nepřehlídí význam, jež má na klíčové proměnné procesu změny stávající institucionální kontext (viz druhá kapitola statí).

Pracovní hypotézy – rámcové podmínky neinstrumentální změny

Výše uvedené teoretické předpoklady tvořily rámec Checkelova empirického výzkumu změny preferencí aktérů v prostředí Rady Evropy (Checkel, 2000; Checkel, 2001 a; Checkel, 2001 b; Checkel, 2001 c). Na jeho základě zkoumám twinning z hlediska šesti rámcových podmínek neinstrumentální změny preferencí, způsobené změnou administrativní identity. Mechanismy takto definované změny jsou deliberace, argumentativní přesvědčování a sociální učení.

První čtyři rámcové podmínky jsou převzaty přímo od Checkela a uváděny jsou současně i Alastaiem I. Johnstonem (Johnston, 2001). Checkelovu pátou hypotézu (*argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět tehdy, je-li přesvědčující autoritativním členem interní skupiny, jíž je přesvědčovaný členem nebo jejímž členem by se chtěl stát*) jsem vynechala. Kromě jisté tautologičnosti je navíc pro výzkum twinningu irelevantní.¹⁶ Na základě informací z první fáze sběru dat a výzkumů Marche a Olsena (March – Olsen, 1976), Conzelmana (Conzelmann, 1998), Sverdrupa (Sverdrup, 2000) a Trondala (Trondal, 2001) jsem naopak přidala hypotézu č. 5 a 6.

- 1) **HYPOTÉZA č. 1:** *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, ocitá-li se přesvědčovaný v novém a nejistém prostředí (z důvodu nově nastoleného problému, krize či vážného selhání určité koncepce), a proto je kognitivně motivován analyzovat novou informaci.*
- 2) **HYPOTÉZA č. 2:** *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, má-li přesvědčovaný méně předchozích hluboko zakořeněných názorů a přesvědčení, které jsou v rozporu s hlavním argumentem přesvědčovatele. Jinak řečeno, „nováči“ s menším množstvím předchozích kognitivních determinantů jsou relativně otevřenější, tedy snáze přesvědčitelní.*
- 3) **HYPOTÉZA č. 3:** *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, zdrží-li se přesvědčovatel poučování a nevyžaduje-li určité chování, ale „jedná přesně podle zásad solidní výměny názorů“.*
- 4) **HYPOTÉZA č. 4:** *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, dochází-li k interakci mezi přesvědčovatelem a přesvědčovaným v izolovanějším, nepřiliš politizovaném a spíše soukromém prostředí.*

- 5) *HYPOTÉZA č. 5: Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, potýkají-li se přesvědčování v institucích státní správy s nejednoznačností v procesu adaptace (nejasné cíle, problematická interpretace institucionálních tradic a zkušeností, nejasné organizační rozhraničení a forma angažovanosti, nejasná technologie změny).*
- 6) *HYPOTÉZA č. 6: Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v určitém konkrétním časovém rozpětí za předpokladu, že: a) vystavení přesvědčovateli trvá náležitě dlouho a k interakcím dochází náležitě často, což umožňuje postupnou akumulaci zkušeností spolupráce; b) je zapotřebí koncipovat a realizovat víceleté programy vyžadující průběžnou diskusi postavenou na rovnocenné argumentaci.*

Po stručném představení původu, účelu a způsobu fungování twinningu se v následující kapitole své stati zaměřím na testování výše uvedených hypotéz. V metodologické pasáži druhé kapitoly současně naznačím, v jakých ohledech byla testovatelnost těchto hypotéz omezena a v doporučení pro další výzkum na závěr této stati uvedu možné cesty nápravy těchto nedostatků.

TWINNING V PRAXI

V roce 1997 Evropská komise (EK) zveřejnila *Agendu 2000*, v níž navrhla pomáhat v rámci Partnerství pro vstup kandidátským zemím s přípravou na vstup do Evropské unie (EU) prostřednictvím cíleného *posilování institucí a budování nových struktur veřejné správy (institution building)*, (*European Commission, 1997*). V rámci předvstupní pomoci se rozhodla kandidátským zemím usnadnit přebírání *acquis communautaire* a jeho aplikace na stejné úrovni jako v členských státech. K tomuto účelu vytvořila zcela nový nástroj, tzv. *twinning* (z anglického *twin* = dvojče; zde projektový protějšek či spíše souputník). Jeho podstatou je bezprostřední předávání zkušeností z fungování veřejného sektoru v členských státech EU zástupcům státní správy kandidátských zemí. Tímto krokem Komise prokázala, že respektuje odlišné institucionální modely státní správy kandidátských zemí vzniklé v důsledku jejich historického vývoje a vnějšího i vnitřního prostředí.¹⁷ I když se EU angažovala při organizování řady diskuzí o reformě veřejné správy v Evropě, Olsen (*Olsen, 2002, s. 5*) správně připomíná, že se vždy soustředila spíše na principy, nikoli na konkrétní administrativní změny.¹⁸ Na bruselském seznamu priorit figurovaly na prvním místě politické koncepce a „hmatatelné“ výsledky. Příčin to mělo několik, v neposlední řadě omezenou legitimitu Komise a její skromnou administrativní kapacitu pro takový úkol (*srov. Olsen, 2002; Sverdrup, 2000*). I když tedy Komise nebyla konkrétní co do žádoucí podoby a fungování implementačních struktur, její tlak na obecné zvyšování administrativní kapacity a na modernizaci veřejné správy uchazečů o členství byl velký (*Grabbe, 2001; Lippert – Umbach – Wessels, 2001*).

Agenda 2000 byla obecně velmi užitečná. Z hlediska zemí střední a východní Evropy napomohla odstranit řadu nejasností ohledně kondicionality jejich budoucího členství. Z hlediska Bruselu naopak řešila poněkud frustrující a zvětšující se propast mezi slovy a činy uchazečů (*Grabbe, 2001*).¹⁹ Zatímco ve věci přejímání evropských norem a *acquis* existuje jasný adaptační tlak (*podrobněji o specifické povaze, vlivu a implikacích acquis pojednává Joergensen, 1999*), Komise projevuje dostatek politické vnímavosti a nevyvíjí žádný tlak na konkrétní procedurální změnu. Národním institucím a jejich tradicí a charakteru je tedy ponechán velký prostor, aby na jejich základě vznikala jedinečná řešení téhož problému (rozdílnou reakcí na tentýž tlak). Na evropské úrovni neexistuje žádný propracovaný model veřejné správy, žádný „institucionální plán“ určený národním administrativám jako vzor, žádné společné/jednotné chápání „nejlepší praxe“ ve smyslu *struktur a procedur* (*Sverdrup, 2000, s. 18*), i když Bílá kniha o správě věcí veřejných v Evropské unii usiluje o definici standardů *výkonu a fungování* institucí veřejné správy. Absence společného modelu veřejné správy a relativně slabý mandát Bruselu požadovat konkrétní změny domácích administrativ však zároveň evropskou integraci v mnohém usnadnily

a usnadňují dodnes. V tomto ohledu se jednotlivé europeizační procesy spíše volně sdružují a doplňují, než aby byly pečlivě plánovány (Sverdrup, 2000, s. 44–45).

Twinningové projekty se začaly rozbíhat ve všech sektorech, v nichž se zahájila transpozice *acquis* a příprava „půdy“ pro jeho prosazování v právním řádu uchazečů o členství. Účelem je, aby se po určité době kandidátské země v této oblasti zcela osamostatnily a aby si jejich úředníci po úvodní fázi pomoci ze strany svých „zkušenějších“ kolegů ze stejných rezortů a v ekvivalentních funkcích vybudovali dostatečné institucionální zázemí a procedurální předpoklady (dostatečné administrativní kapacity, struktury, systémy, procedury, lidské zdroje a řídicí schopnosti), které jim prosazování legislativy Společenství umožní (European Commission, 2001, s. 11).²⁰ Tento aspekt twinningu domácí aktéři zpočátku vnímali jako příležitost i hrozbu.

Dá se říci, že na tomto novém nástroji EU osvědčuje, že je schopna flexibility a manažerského přístupu. Twinning funguje na základě konkrétních projektů, postavených na rigorózním výběrovém řízení a na specifické twinningové úmluvě (tzv. *twinning covenant*). Do té jsou zabudovány zcela konkrétní cíle, kterých má být dosaženo tzv. *dohodnutými a zaručenými výsledky*, a to pomocí přesně stanovených *postupů a kroků*, v *dohodnutém termínu* (zpravidla 12 měsíců), s *podrobným rozpočtem* (respektujícím roční příděl financí Komise na tyto účely). Je však zajímavé, že chybí jakákoli penalizační klauzule; staví se na zásadě dobrovolnosti a skutečného úsilí kandidátské země plnit své předvstupní závazky, a tak moci do EU vstoupit co nejdříve. „Neplnění“ ze strany poskytovatele (tj. členského státu) rovněž není právně nijak ošetřeno.

Členský stát EU se zavazuje dosáhnout výše zmíněného dohodnutého výsledku (jsou-li splněny základní předpoklady jako např. včasná změna legislativy v dané oblasti či dostatečně početný personál tzv. *přijímající instituce*). Kandidátská země se zase zavazuje poskytnout hlavnímu vyslanému „dvojčeti“, *předvstupnímu poradci* (PAA), maximální podporu a vyčlenit na projekt odpovídající a smluvně požadované zdroje, finanční a především lidské.²¹

Rozhodující je přitom politická vůle nejen ze strany přijímající instituce, ale i celé exekutivy a parlamentu (odpovídající legislativní prostředí). Twinning staví na tom, že si kandidátská země podle svých krátkodobých a střednědobých priorit, stanovených v rámci Partnerství pro vstup (soustředících se na konkrétní části přejímaného *acquis*), vybere typ administrativního modelu či systému, kterým by se ráda *inspirovala*, nikoli jej „transplantovala“.²² Na základě zkušeností z počátečních fází pomoci EU uchazečům o vstup totiž Komise prostřednictvím svých delegací všem přijímajícím institucím zdůrazňuje, že na rozdíl od tzv. *technické asistence* jde o důsledně *dvoustranný koncept*, stavějící na principu partnerství.

Twinning má na rozdíl od přejímání *acquis* přímo zabudované mechanismy zpětné vazby (v letech 1999–2000 byl na základě zkušeností a reakcí účastníků v prvním kole projektů částečně rekoncipován). Tento participativnější a konzultativnější přístup navíc nezahrnuje přímé materiální stimuly a donucování, které by evokovaly ekonomický model chování aktérů, a tedy nepřetržitě kalkulace nákladů a přínosů (logika výhodnosti) ze strany egoistických aktérů s fixními identitami, zájmy a preferencemi. Komise zde kandidáty neúkoluje, ale prezentuje členské státy jako „banky odbornosti“ (Thomas, 2003). Transfer implementačního *know-how* pojala skrze mechanismy sociálního učení. Cílem je domestikace, maximální soulad s domácím kontextem, nikoli transplantace modelu z cizího prostředí s jinými tradicemi a strukturálním zázemím. Jde o převážně inspirační proces.

Záměrem twinningu je, aby dotčená organizace čekatela na členství byla po skončení projektu plně funkční, efektivní, s dlouhodobým potenciálem, s patřičnou dynamikou a s vlastním financováním. Kromě toho jde u twinningu o skutečný posun v koncepci a realizaci pomoci ze strany EU. Nejde již o přímou a bezprostřední „dodávku“ bez poptávky, nýbrž o „projekt šitý na míru“ a hlavně „přímo na klientovi“.²³ Zcela nově se pak objevuje myšlenka trvalé spolupráce partnerských administrativ. Je účelem, aby i po skončení

twinningového projektu zůstával zavedený a oboustranně vyhovující vztah mezi jednotlivými ministerstvy, agenturami, profesními organizacemi a regionálními/místními orgány v členských státech a jejich protějšky v zemích prozatím kandidátských. Jde o to, navázat spolupráci nejen ve věcech implementace *acquis*, ale i na bilaterální úrovni (což se již v řadě případů začíná dařit). Opět znak dialogu namísto kondicionality, znak reflexe spíše sociologického modelu interakce. Cílem není změnit kalkulace domácích aktérů, ale způsob jejich myšlení (je-li to jejich volba, jsou-li o tom přesvědčeni v deliberativní výměně argumentů). Účelem je usilovat o „*proměnu zdráhavých reformátorů v entuziastické nositele adaptace*“ (Sverdrup, 2000, s. 75).

Jakým způsobem se daří tento záměr naplňovat a do jaké míry je v twinningových projektech určující neinstrumentální změna preferencí, respektive institucionální adaptace z vnitřního popudu v důsledku socializace, se pokusím pojednat na řádcích, které následují.

Testování hypotéz

Následující odstavce přináší přehled počátečních zjištění z první fáze empirického zkoumání twinningových projektů v České republice. Po krátkém metodologickém úvodu následuje obecné shrnutí zjištění z první fáze sběru dat. Ta jsou pak zasazena do matice mých šesti hypotéz. Sebranými daty je oněch šest rámcových podmínek testováno.

• Rozvržení a metodologie empirického výzkumu

Empirická část mého výzkumu staví především na kvalitativních metodách, a to:

- 1) na řízených rozhovorech: a) s předstupními poradci, b) s českými úředníky – přímými účastníky twinningu, c) s českými twinningovými koordinátory, d) se zástupci Delegace Evropské komise v Praze²⁴ (viz *přímé zdroje*);
- 2) na kvalitativní obsahové analýze otevřených zdrojů a interních/polooficiálních materiálů (viz *přímé zdroje*): a) koncepčních materiálů Komise, b) hodnocení vypracovaném Ministerstvem zahraničních věcí, c) Hodnotící zprávy o twinningu vypracované Komisí, d) čtvrtletních zpráv o průběhu pěti twinningových projektů adresovaných Delegaci Evropské komise v Praze, e) zápisů ze setkání a jednání účastníků twinningů, interních materiálů a korespondence (nikoli u všech projektů);²⁵
- 3) na odposleších z tlumočení pracovních schůzek, jednání, zahajovacích a závěrečných projektových konferencí, vyjednávání a diskuzí klíčových koncepčních změn.

U každého ze dvanácti analyzovaných twinningových projektů jsem se pokusila stanovit výchozí situaci: institucionální uspořádání a organizační strukturu, modus fungování (procedury a procesy) a preference aktérů zkoumaných twinningových projektů. Vedle toho jsem identifikovala reálné i potenciální překážky či omezení institucionálních a procedurálních změn. Ty jsem kategorizovala jako: a) právní (absence potřebné legislativy), b) institucionální (např. historicky dané a institucionálně zakořeněné normy blokující změnu), c) osobní (neznalost jazyka, předsudky, absence ducha „*pacta sunt servanda*“, předchozí (ne)informovanost).

Za klíčové socializační/persuasivně-komunikační proměnné jsem pro tento účel zvolila historický kontext a institucionální prostředí, neboť twinning má co do činění s hlubokou institucionální změnou; změna strategií a procedur realizace určitých politik zpravidla totiž zahrnuje i změnu hluboce zakořeněných názorů.

Jako ukazatele domestikace/internalizace twinnery nabízených procedur (a tedy přesvědčení na základě argumentativní výměny) jsem si na: a) *kolektivní úrovni* stanovila zavedení těchto procedur do programových (rezortních i celorepublikových) dokumentů a interních metodických/organizačních předpisů; b) na *individuální úrovni* pak jejich reflexi v zápisech z jednání, v interních zprávách, v korespondenci a v řízených rozhovorech.

Tento výzkum samozřejmě trpí několika nedostatky. Za prvé, často jsem si musela poradit s absencí přesného otestování důkazů *prima facie*. Za druhé, (prozatím) omezený počet zkoumaných twinningových projektů (dvanáct) mi brání přicházet s autoritativními závěry. Za třetí, zkoumání toliko českých twinningů nenabízí skutečně reprezentativní obrat

mechanismů socializace a administrativní adaptace v kontextu zemí střední a východní Evropy (typický nedostatek jednopřípadové studie). Za čtvrté, omezený časový rámec si ce umožňuje podrobnější a obsáhlejší výzkum a kontrolu nad ním, nicméně snižuje možnost sledovat zásadnější a konzistentnější změny preferencí a institucí (např. omezená testovatelnost hypotézy č. 6). Institucionální změny jsou vždy snáze zjištělné a prokazatelné v delších časových úsecích. Otazník tedy nadále zůstává u trvalosti institucionálních změn a jejich oddělení od krátkodobých trendů. A konečně, k jednomu a témuž závěru mohou vést různé nezávislé proměnné, ovlivňující proměnnou závislou (administrativní identitu a posléze i preference institucionálních aktérů). V tomto smyslu je i při zodpovědném a pečlivém sledování procesů obtížné izolovat dopady twinningu od ostatních externalit a interní dynamiky. I proto hypotézy nejsou a ani nemají být vzájemně se vylučující, pokoušejí se naopak odhalit kombinaci různých dynamik změny.

Tyto nedostatky jsou otevřeně přiznány a krátce se k nim vrátím v závěru.

• **Přehled výsledků a zjištění**

V roce svého zahájení přinesl twinning České republice celkem osm projektů ve zmíněných pěti prioritních oblastech. V roce 1999 bylo zahájeno čtrnáct projektů, které již navíc významně zasahovaly do oblasti sociální a do rozvoje podnikání (*European Commission, 2001 b; European Commission, 2000 c; Thomas, 2003*). V následujících letech se oblasti působení twinningových poradců ještě dále rozšířily a postupně začaly zahrnovat i neministerské orgány a instituce pověřené určitými aspekty implementace *acquis*.²⁶

Z analýzy zmíněných dokumentů, rozhovorů i odposlechů při tlumočení vyplývá, že zpočátku se tento nástroj většinou setkával s určitou nedůvěrou a s malým zájmem obou stran. První výběrová řízení²⁷ nebyla ani v České republice, ani v ostatních kandidátských zemích bez chyby.²⁸ Stejně tak neměly země střední a východní Evropy realistická očekávání ohledně reálných a realistických výsledků.²⁹ Až do dneška přetrvávají občasně problémy s opožděnými platbami z Bruselu. Od prvotních poněkud vágních (spíše pilotních), málo realistických a nepříliš vážně braných projektů se twinning vyvinul v respektovaný nástroj pomoci.

• **Empirická zjištění versus studijní hypotézy?**

Následující řádky zkoumají, do jaké míry moje předběžná zjištění potvrzují šest hypotéz – rámcových podmínek neinstrumentální změny preferencí – inspirovaných prací J. T. Checkela v oblasti sociálního učení a argumentativního přesvědčování. Na základě studia výše uvedených primárních i sekundárních zdrojů dat jsem se snažila pomocí zmíněných diskurzivních a behaviorálních indikátorů zjistit, do jaké míry došlo ke změně oproti výchozímu stavu zachycené ve formě výstupů, přiznané změny i zjevné (koncepční) změny institucionálního chování aktérů.

HYPOTÉZA č. 1: *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, ocitá-li se přesvědčovaný v novém a nejistém prostředí (z důvodu nově nastoleného problému, krize či vážného selhání určité koncepce), a proto je kognitivně motivován analyzovat novou informaci.*

První fáze empirického výzkumu odhalila významnou míru kognitivní nejistoty. Aktéři (úředníci členských i kandidátských zemí) se ocitli v neznámé situaci a v nejistém prostředí a většinou postrádali jakoukoli předchozí zkušenost spolupráce. Českým úředníkům někdy chyběl pocit hlubšího zakořenění v národním institucionálním kontextu, což však nebylo pravidlem.³⁰ Čeští úředníci veřejné správy mnohdy nebyli schopni uvést pozitivní definice své institucionální identity a někteří dotazovaní si nebyli jisti svými preferencemi. Hlavně zpočátku mnozí přiznávali, že operují pod velkým tlakem externích (politických) vlivů, což umožňovalo některé poměrně radikální a zásadnější institucionální adaptace.³¹ Zároveň polistopadové transformační překryvy kompetencí ohrožovaly některé dříve vybudované postkomunistické struktury. To někdy působilo jako překážka argumentativního přesvědčování a otevřené názorové výměny.

Počáteční nedůvěra ze strany českých státních úředníků často pramenila z pocitu ohrožení ve vlastním administrativním prostředí. Zahraniční experti byli někdy pojmáni jako „administrativní konkurenti“ a „narušitelé stávající hierarchie“.³² Příliš nepomohlo ani to, že s twinningem přišla Komise, protože kandidátské i členské státy na ni zpočátku měly tendenci pohlížet jako na „iniciativu shora“.³³ Proto byli experti ze začátku někdy ignorováni. Nelze opomenout ani nepříznivou finanční situaci přijímajících institucí.

Celkově se však na základě zjištění z první fáze mého výzkumu dá říci, že tato rámcová podmínka neinstrumentální změny preferencí platí. V prostředí kognitivní nejistoty, překryvů kompetencí, relativně velkého počtu nových úředníků (v neposlední řadě z důvodů přetrvávající politizace veřejné správy na úrovni řízení) se výzkumem potvrdilo, že argumentativní přesvědčování je spouštěcím mechanismem změny. Jakmile ovšem byly překryvy kompetencí příliš výrazné či kompetence byly příliš nejasné, mechanismus změny byl naopak zablokovan. Někteří déle působící úředníci si také stačili vybudovat poměrně silnou institucionální identitu a měli jasné koncepční představy, které chtěli uplatnit právě v důsledku selhání předchozích koncepcí.

HYPOTÉZA č. 2: *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, má-li přesvědčovaný méně předchozích hluboko zakořeněných názorů a přesvědčení, které jsou v rozporu s hlavním argumentem přesvědčovatele. Jinak řečeno, „nováčci“ s menším množstvím předchozích kognitivních determinantů jsou relativně otevření, tedy snáze přesvědčitelní.*

Twinneři i domácí institucionální aktéři se někdy přímo (*viz řízené rozhovory*), jindy nepřímou označili za „nováčky“ s nemnoha pevně zakořeněnými koncepčními představami ohledně své práce. Proto byli otevřenější vůči změnám jak svých preferencí, tak i procedur a širšího institucionálního rámce.

Úvodní etapa výzkumu naznačuje, že v projektech, jejichž hlavními protagonisty byli nově přichozí, popřípadě (nikoli však nutně) mladí úředníci³⁴ a kde navíc chyběla jasná dlouhodobější strategie, zatímco každodenní agenda byla přetížena, nechávali se úředníci nejen přesvědčit, ale v některých případech rovnou přepnuli na „režim přijímače“ (*srov. Checkel, 2001 b, s. 13*) a zkopírovali či napodobili to, co pokládali za „nejlepší praxi“.³⁵

Zejména v těch případech, kdy si úředníci nebyli jisti objektivními zájmy své domovské instituce, většinou jako silný přesvědčovací argument fungovaly panevropské hodnoty.³⁶ Ty často sloužily za preludium argumentační interakce a usnadňovaly sociální učení. Vcelku logická byla pak otevřenost úředníků Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které se stalo propagátorem celoživotního vzdělávání a pro jehož pracovníky bylo sociální učení povětšinou přirozeným konceptem.

Tato hypotéza navazuje na první rámcovou podmínku a v případě „nováčků“, tj. nově přichozích pracovníků, kterých především na odborech či odděleních evropské integrace působí mnoho, se potvrzovala téměř beze zbytku. Minimální délka předchozí praxe a krátká doba působení v dané instituci ale naopak v některých případech spouštěly procesy kopírování, k němuž již argumentativní přesvědčování nebylo zapotřebí.

HYPOTÉZA č. 3: *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, zdrží-li se přesvědčovatel poučování a nevyžaduje-li určité chování, ale „jedná přesně podle zásad solidní výměny názorů“.*

Především v odposleších z tlumočení a v individuálních rozhovorech s twinnery i s českými úředníky se jasně ukázalo, že kde se o určité variantě prosazované twinnery vedla rovnocenná argumentace, kde experti své protějšky nepoučovali a netlačili na ně (formou sociálních či materiálních sankcí), často se tato varianta promítla do původně jinak koncipovaných programových dokumentů.³⁷ Velmi užitečné bylo navození partnerských a rovnocenných vztahů tím, že twinneři přiznali, že i oni měli s implementací dané politiky ve svém domácím kontextu problémy (na zahajovacích konferencích i při pracovních setká-

ních). Sdílením úspěchů i neúspěchů tak vytvářeli pocit „jsme všichni na jedné lodi“,³⁸ což jim dávalo silný argumentační potenciál. Dominantním modem interakce se v českých twinningových projektech nestala kritika a ukazování prstem, ale argumentace a deliberace. (Pouze) to postupně dodávalo twinningu jako konceptu na legitimitě.³⁹

Tato hypotéza se v konfrontaci se zjištěními prvotní fáze výzkumu prokázala velmi spolehlivě. Zároveň však cca 40 % účastníků přiznalo, že takto argumentovaná stanoviska se do praxe promítla v několika případech za současného či následného zveřejnění pravidelné hodnotící zprávy Komise. Velmi také záleželo na manažerských schopnostech a odborné způsobilosti konkrétních twinnerů (98 % českých účastníků twinningu).

HYPOTÉZA č. 4: *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, dochází-li k interakci mezi přesvědčovatelem a přesvědčovaným v izolovanějším, nepříteli politizovaném a spíše soukromém prostředí.*

Tato hypotéza byla poměrně snadno otestovatelná, neboť k interakci mezi aktéry zkoumaných twinningových projektů většinou docházelo v omezenějším počtu účastníků, s vyloučením veřejnosti a v rámci pracovních, neformálních výměn názorů (i když nechyběla formální jednání a oficiální komunikace). Tyto formáty interakcí se v několika zkoumaných případech osvědčily jako velmi příhodné pro argumentativní přesvědčování, přičemž přesvědčit se nechaly obě strany.⁴⁰

Významnou a často rozhodující roli sehrávaly protějšky představných poradců (vyšší úředníci institucí české státní správy), většinou úředníci či vedoucí odborů/oddělení evropské integrace. Ti často fungovali jako „norm entrepreneurs“ neboli jedinci otevření procesům sociálního učení, přijímání norem a jejich dalšímu šíření (srov. Checkel, 2001 c, s. 574).⁴¹ Kdykoli však prostředí interakcí nabývalo na formálnosti a byli přítomni vysokí či nejvyšší státní úředníci, setkání se zpravidla politizovala a častěji se vzájemné interakce odehrávaly v rovině strategického vyjednávání.⁴²

Jak vyplynulo z vyjádření většiny dotazovaných, katalyzátorem či naopak inhibitorem socializace byla (ne)znalost jazyka respektive (ne)snadnost komunikace v něm. Hypotézu pak rovněž částečně zneplatňovalo nesplnění některých či všech předchozích rámcových podmínek (což se potvrzovalo i u hypotézy č. 3 a 5).

HYPOTÉZA č. 5: *Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v tom případě, potýkají-li se přesvědčování v institucích státní správy s nejednoznačností v procesu adaptace (nejasné cíle, problematická interpretace institucionálních tradic a zkušeností, nejasné organizační rozhraničení a forma angažovanosti, nejasná technologie změny).*

Nejednoznačnost byla typická především pro první fázi twinnigů (*Twinning, 1998 a 1999*).⁴³ Ani z pozdějších fází však v důsledku generační obměny v orgánech veřejné správy mnohdy nezmizela relativně velká míra nejasnosti a prolínání politické a úřednické sféry (a poměrně významných obměn úřednického aparátu v důsledku politických změn).

O snadnější adaptaci a argumentativní přesvědčování se v mnoha případech zasloužila skutečnost, že Česká republika má blízko k evropské kontinentální tradici veřejné správy, k etatistickým, veřejnoprávním a legalistickým režimům, odkud řada twinnerů přicházela. To však zároveň ztěžovalo chápání a přijímání určitých aspektů strukturálních a procedurálních doporučení expertů ze Spojeného království či z Irska (stavějících na anglosaských modelech a tradicích).⁴⁴

Kde měly naopak přijímající instituce jasno či relativně jasno v zamýšlených výsledcích administrativní adaptace, musely se zpravidla potýkat s absencí nástrojů a s nedostatkem zdrojů. A právě fakt, že jim alternativní „technologie změny“ nabídli twinneri, byl v několika zkoumaných případech oním bodem zlomu, kde nad defenzivními postoji převážilo kooperativní chování.⁴⁵

Tato hypotéza rozšiřuje a posiluje rámcové podmínky hypotézy č. 1 a 2, a proto musejí tyto tři hypotézy platit současně.

HYPOTÉZA č. 6: Argumentativní přesvědčování má větší šanci uspět v určitém konkrétním časovém rozpětí za předpokladu, že: a) vystavení přesvědčovateli trvá náležitě dlouho a k interakcím dochází náležitě často, což umožňuje postupnou akumulaci zkušenosti spolupráce; b) je zapotřebí koncipovat a realizovat víceleté programy vyžadující průběžnou diskuzi postavenou na rovnocenné argumentaci.

Twinningové projekty trvají v průměru rok až dva. Mezi twinnery a zástupci přijímající instituce po tuto dobu dochází k relativně častému přímému (osobnímu) či nepřímému (elektronickému, telefonickému, korespondenčnímu) kontaktu. Podle vyjádření 86 % dotazovaných účastníků⁴⁶ se mezi členy tzv. *řídících výborů* a pracovních skupin zpravidla budují relativně sevřené (zájmové) skupiny, v nichž převládalo kooperativní chování. To bylo poměrně logické, jelikož cíle a zaručené výsledky většiny twinningových smluv byly v činnosti státních úřadů prioritní. To souvisí s důležitostí tvorby a zahájení implementace víceletých programů, jež mají zásadní význam pro budoucí fungování domácích institucí veřejné správy (a samozřejmě konečných příjemců pomoci). Většina dotazovaných i studovaných čtvrtletních zpráv poukazovala na to, že tento prvek fungoval jako tlumič konfliktů a faktor postupné eliminace nekooperativního chování.⁴⁷ Diskuze nad programovými a koncepčními dokumenty často sloužily k pročištění komunikačních kanálů. Časový tlak navíc pro aktéry na obou stranách znamenal potřebu „upozadit“ vzájemné animozity (víceleté programy je třeba pravidelně aktualizovat, aktéři si tedy uvědomí, že v daném prostředí a na daném úkolu budou muset spolupracovat v delší časové perspektivě a pod stejným termínovým tlakem) a přehodnotit předchozí názory. Musejí se naopak snažit dosáhnout konsenzu ohledně co možná nejlépe fungujícího modelu a procesů implementace *acquis*.⁴⁸

Rovněž poslední hypotéza se v mém počátečním výzkumu potvrdila, i když platí omezení testovatelnosti uvedená v metodologické pasáži této kapitoly. Přestože vystavení přesvědčovateli zpravidla nepřesáhlo v průměru jeden rok, četnost interakcí (přímých i nepřímých, tj. osobních i korespondenčních/telefonických) toto omezené vystavení přesvědčovateli výrazně kompenzovala.

* * *

První fáze empirického výzkumu twinningu v České republice mj. ukázala, že poté, kdy byl v průběhu prvních dvou let na základě počátečních zkušeností tento nástroj vyladěn, stal se twinning obecně velmi efektivním transferem „evropského“ *know-how*. Výzkum potvrdil, že jakkoli rozhodování i nadále probíhá v prostoru a strukturách národních států, jejich koncepce a instituce jsou zásadně ovlivněny kontextem EU (*srov. Conzelmann, 1998, s. 6*).⁴⁹

Ve většině případů tento způsob transnacionální interakce přinesl *dobrovolnou selektivní domestikaci některých aspektů* zkušeností, procedur a struktur zprostředkovaných úředníky veřejné správy členských států (viz např. koncept partnerství vládního a nevládního sektoru v sociálních službách, spoluinvestice soukromého a státního sektoru do strategické dopravní a ekonomické infrastruktury, formy a způsoby environmentální osvěty či zpracování žádostí o dávky sociálního zabezpečení a zdravotní péče cizích státních příslušníků), a to jak racionálním vyjednáváním (na což se tento výzkum primárně nezaměřoval ani to nezpochybňoval), a tak současně (a mnohem častěji) sociálním učením a argumentativním přesvědčováním, při nichž dochází k významným přenosům hodnot a norem. Právě tímto twinning dokládá a zvýrazňuje roli, kterou při vytváření praktik/postupů hraje intersubjektivní význam (*Kratochvíl, 1989; Ruggie, 1998*).

První zjištění plynoucí z výzkumu twinningu dosvědčila, že na národní aktéry lze nahlízet jako na sociální bytosti schopné vedle racionálních kalkulací i učení a změny hodnot (*Checkel, 2000, s. 10*). Twinning zahrnuje jak instrumentální změnu, tak i mechanismy sociálního učení. Zjištění prokázala, že institucionální vývoj a administrativní změna jsou závislé nejen na efektivní funkční adaptaci na aktuální politické tlaky a na měnící se operační prostředí, ale i na původu, historii a interní dynamice konkrétních institucí

(March – Olsen, 1995) a následně i jejich představitelů, tvůrců a nositelů institucionálních identit. Navzdory kondicionalitě při transpozici *acquis* a při přejímání dalších norem, nemusí změna (normativního) prostředí nutně znamenat stejně intenzivní změnu administrativních institucí národních států. Europeizace domácích institucí veřejné správy je tedy v zásadě výsledkem vyjednávání a argumentace. I když europeizace přináší do institucí a praktik stávajících i budoucích členských států jistou podobnost, změny „genetického kódu“ těchto institucí závisejí především na stupni a intenzitě socializace a internalizace norem, bez nichž zásadnější změny nejsou možné.

Na počátku definované rámcové podmínky (hypotézy) neinstrumentální změny preferencí jako mechanismu institucionální adaptace se potvrdily, i když nikoli beze zbytku. Redukce původně pěti Checkelových hypotéz/rámcových podmínek změny na čtyři a přidání dalších dvou na základě prvního sběru dat svědčí nejen o tom, že operacionalizace těchto hypotéz je problematická, ale i o obtížné doložitelnosti fungování zmíněných rámcových podmínek.⁵⁰

Testování hypotéz/rámcových podmínek neinstrumentální změny současně ztěžovala přítomnost řady externalit a mnohdy bylo nesnadné stanovit, kdy je rámcová podmínka neplatná a kdy je pouze „kontaminována“ souběžně působícími externalitami. Jako jednu z největších „přidaných hodnot“ svého výzkumu ve smyslu konstruktivistického a institucionalistického výzkumného programu vidím možnost sledování a pokus o teoretizaci neinstrumentální změny preferencí na obou, respektive všech (počítáme-li Komisi) stranách, tj. změnu (administrativních) identit, zájmů a chování přesvědčovaných, ale i přesvědčovatelů (viz např. hypotéza č. 4). A zde spatřuji možná největší prostor pro další zlepšování výzkumu a současně nedostatek jinak užitečného výzkumu J. T. Checkela.

Doporučení pro další výzkum

Kromě toho, že předmětný výzkum téměř zcela opomíjí makrohistorickou stránku sociálně-institucionální analýzy (hlavně na straně České republiky), několik oprávněných námitek ke stávajícímu nastavení projektu napovídá, jak tento výzkum zkvalitnit.

Za prvé, výzkum by bylo zapotřebí rozšířit tak, aby obsáhl jak větší počet projektů v České republice, tak i twinningy v minimálně jedné další zemi. Vedle logicky se nabízejícího Slovenska připadá v úvahu Bulharsko či Rumunsko, které do EU vstoupí ve druhé vlně rozšíření a kde by bylo zajímavé sledovat vývoj této metody. Bylo by poučné srovnat průběh twinningů a dynamiku změny ve zbývajícím období posledních zahájených či dobíhajících twinningových projektů (do roku 2005, respektive do roku 2006).

Za druhé, pokud by se zvětšilo časové rozpětí výzkumu, přineslo by to robustnější data a lepší vhled do problematiky.

Za třetí, na základě výše naznačeného rozšíření a prohloubení výzkumu by bylo vhodné (a je nanejvýš pravděpodobné) další propracování a rozšíření rámcových podmínek neinstrumentální změny preferencí v rámci twinningu.

Posledním, ale neméně důležitým zlepšením výzkumu by byla hlubší analýza role, kterou při interakcích stimulujících „překlady institucionálních a koncepčních řešení“ hraje jazyk, konkrétně překlad a tlumočení.

¹ Jedinou mně známou monotematickou studii twinningu je zatím Papadimitriou, 2002.

² Checkelův empirický výzkum se soustředil na Radu Evropy.

³ Tento text se podrobně nezabývá výhradami k Checkelovu výzkumu, k nimž patří omezená aplikovatelnost či sledování změn preferencí pouze na straně přesvědčovaných, byť je tato druhá námitka v textu explicitně zmíněna (viz závěr stati).

⁴ K hlavním představitelům tohoto typu konstruktivismu v evropských studiích patří Jeffery T. Checkel, Trine Flockhart, Thomas Risse, Antje Wiener, Karin Fierke, Thomas Christiansen či K. E. Joergensen.

⁵ Tato Radaelliho definice je podle mého názoru nejobsažnější a bývá často citována. Tato stať se nezabývá specifickými rysy evropských struktur a politik, nýbrž oním druhým aspektem europeizace, tj. dopadem na domácí strukturu a politiku.

- ⁶ Identifikaci dvou logik jednání politických aktérů přispěli ke studiu mezinárodních vztahů i evropské integrace James March a Johan Olsen (March – Olsen, 1998). Logika výhodnosti předpokládá, že preference politických aktérů jsou stabilní a na jejich základě tito aktéři racionálně zvažují možné důsledky různých alternativ jednání, přičemž si pak zvolí tu, která jim přinese maximální užitek. Logika vhodnosti naopak politické aktéry vidí v určitém institucionálním rámci, který působí na jejich identity a tím je svazuje určitými normami a pravidly určujícími, jaké jednání je v určité situaci vhodné a jaké nikoli. Aktéři pak jednají ve shodě s těmito (svými) normami.
- ⁷ Herbert A. Simon svůj výzkum v roce 1947 publikoval v knize *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (4th ed., Simon and Schuster Inc., 1997). Za toto upozornění vděčím Petru Drulákovi.
- ⁸ Na rozdíl od Checkelova výzkumu vykazujícího určitou teoretickou ambici a zdatnost jsou studie J. Trondala a M. Egeberga primárně empirické a konstruktivistickou teorii pouze reflektují.
- ⁹ Je třeba odlišovat argumentativní přesvědčování od manipulativního (viz např. Andrew Moravcsik). Podrobně je rozlišuje např. Checkel (Checkel, 2001 c, s. 262).
- ¹⁰ Pro konstruktivisty hraje socializace ústřední roli.
- ¹¹ Ne každé přesvědčování a sociální učení je hodnoceno kladně. Za nežádoucí se považuje např. „groupthink“.
- ¹² Tanja Börzel evropeizaci poměrně výstižně definovala jako „proces, kterým se prostory domácí politiky stále více stávají předmětem evropského politického rozhodování“ (Börzel, 1999, s. 574). Původně byl koncept evropeizace omezen pouze na stávající členy, avšak spolu s posledními rozšířeními se začal uplatňovat i na kandidátské země.
- ¹³ Tatáž informace je interpretována odlišně podle toho, zda s ní přicházejí „lidé jako my“ nebo „oni/ti druzí“ (Johnston, 2001, s. 491). Velkou roli v kandidátských institucích hraje rovněž generační obměna v průběhu 90. let.
- ¹⁴ Většina teoretických pojednání o institucionalismu rozeznává tři typy: sociologický, historický a racionální institucionalismus (viz např. Hall – Taylor, 1996; March – Olsen, 1984; March – Olsen, 1995; Powel – Di Maggio /eds./, 1993; Schneider – Aspinwall, 2001; Sverdrup, 2000). Např. Guy Peters (Peters, 1999) ovšem uvádí sedm institucionalistických škol: sociologickou, normativní, racionalistickou, historickou, empirickou, mezinárodní režimy a zájmové skupiny.
- ¹⁵ Instituce lze definovat jako relativně stabilní soubory pravidel, praktik a významů, zasazených do zdrojových struktur a definujících vhodné chování skupin aktérů v konkrétních situacích. Tím jednotlivcům umožňují jednat určitým způsobem a kolektivu pak trestat chování odporující očekávanému (Sverdrup, 2000). Ulf Sverdrup identifikoval dva výrazné soubory institucionálních faktorů: a) „mělké“, k nimž patří pravidla, motivační prvky a formální uspořádání; b) „hluboké“ jako např. významy, normy a identity.
- ¹⁶ Za poukázání na tautologičnost a relevanci této hypotézy bych chtěla poděkovat Petru Drulákovi.
- ¹⁷ Twinning „kandidátským zemím zprostředkovává větší kontakt s diverzitou praktik v rámci EU“ (European Commission, 2000 b, s. 5). Touto rozrůzněností se v kontextu evropeizace zabývá i Grabbe (Grabbe, 2001) či Olsen a Peters (Olsen – Peters /eds./, 1996).
- ¹⁸ K těmto principům patří především spolehlivost a předvídatelnost (reliability and predictability); otevřenost a průhlednost (openness and transparency); odpovědnost (accountability) a efektivita (efficiency and effectiveness). Za tuto poznámku děkuji anonymní oponentce.
- ¹⁹ Otázka implementačního deficitu se však stala nejen předmětem akademických diskuzí, ale i důvodem k vážnému znepokojení Komise již v souvislosti s neschopností stávajících členských států implementovat, k čemu se zavázaly.
- ²⁰ Úkolem představných poradců (PAA) je spíše pomáhat v kandidátských institucích se standardy a s relativně technickými otázkami než se přímo angažovat v celkovém nastavení institucí či v rezortním a koncepčním směřování. V této své činnosti nejsou Unii nijak centrálně řízení ani kontrolováni, pouze do jisté míry monitorováni, a jejich vliv je tedy poněkud rozptýlený a tlumený (viz Grabbe, 2001, s. 1024).
- ²¹ Představní poradce v jejich zemi řídí a podporují vedoucí projektu, zajišťující kontinuitu a výběr krátkodobých a dlouhodobých expertů.
- ²² Pro účely tohoto výzkumného projektu jsem inspiraci definovala jako podnět/návrh z vlivného zdroje, který si přijímající instituce zvolí za počáteční bod budování základu/části svého implementačního řešení uzpůsobeného místním podmínkám. Transplantaci jsem naopak definovala jako nekritické přejímání (kopírování) koncepcí bez ohledu na jejich původní kontext a potenciální nesoulad s cílovým (domácím) kontextem. Jako příklad inspirace lze uvést myšlenku státní sociální pojišťovny a transplantace naopak model PPP (partnerství soukromého a veřejného sektoru).
- ²³ Projekty lze v průběhu realizace uzpůsobovat vývoji a nepředpokládaným změnám.
- ²⁴ Hlavní část sběru dat v terénu proběhla v září 2001 až květnu 2003.
- ²⁵ Ve stejném časovém rámci.
- ²⁶ Nejnověji naplánované twinningy (projekty PHARE Twinning 2003) by měly skončit v letech 2005/2006 (viz rozhovor s úřednicí Národního kontaktního místa ze dne 4. 6. 2003).
- ²⁷ Přijímající instituce kandidátských zemí identifikují své potřeby, požadavky a očekávání v projektových fiších, které jsou zozeslané všem členským státům současně. Členské státy pak v případě zájmu mohou předložit své návrhy a ucházet se o realizaci konkrétních projektů. Vítaná jsou konsorcia sdružující několik členských států.

- ²⁸ Několikrát se např. stalo, že zástupci přijímající instituce nebyli pozváni k pohovorům s uchazeči ve výběrovém řízení. Opačně nebyly přijímající instituce zpočátku schopné formulovat své požadavky na obsah twinningové smlouvy (viz rozhovor s úředníkem Komise v červnu 2002 v Praze, s britským twinnerem v březnu 2002 a s irským twinnerem v květnu 2003 v Praze).
- ²⁹ Např. jedním ze zaručených výsledků jednoho z úvodních twinningů v oblasti zemědělství měla být první fáze restrukturalizace celého ministerstva, umožňující budoucí realizaci opatření Společné zemědělské politiky (viz rozhovor s úředníkem Komise dne 8. 3. 2002 a s úřednicí Centra zahraniční pomoci dne 7. 3. 2002). Výběrová řízení se časem zlepšila. Všechny tři strany už vědí, co očekávat a co žádat. Čím menší mají projekty ambice, tím více pozornosti je věnováno jejich konceptualizaci a pečlivější formulaci.
- ³⁰ Viz rozhovor s úředníkem Ministerstva práce a sociálních věcí v červenci 2003 a interview s francouzskou twinnerkou dne 12. 3. 2003.
- ³¹ Téměř všichni dotazovaní představní poradci v řízených rozhovorech (a ve svých čtvrtletních i závěrečných zprávách) průběžně poukazovali na nejasné a často neefektivní rozdělení práce v institucích a především na silnou politizaci veřejné správy. (Typickou ukázkou je vyjádření finského představního poradce ze dne 19. 6. 2003 na závěrečné konferenci jím vedeného projektu: „Z pěti osob, které mi při zahájení projektu před rokem byly představeny jako hlavní partneři na ministerstvu, čtyři zmizely.“)
- ³² Viz pracovní setkání skotského twinnera s pracovníky Ministerstva průmyslu a obchodu v květnu 2002.
- ³³ Zatímco členské státy nebyly zpočátku nijak nadšeny vysíláním svých expertů do zahraničí (potřebovaly je doma), čeští státní úředníci na tyto experty pro změnu pohlíželi jako na „vyslance Bruselu“. Některá ministerstva byla pak ochotna poskytnout pouze nezbytně nutnou součinnost.
- ³⁴ To se týkalo především Ministerstva financí, Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví.
- ³⁵ Viz rozhovor s nizozemským expertem v únoru 2002 a se švédskou představní poradkyní dne 26. 3. 2003.
- ³⁶ Viz rozhovor se skotskou twinnerkou dne 17. 1. 2003, s francouzskou twinnerkou dne 26. 3. 2003 a s německým twinnerem dne 6. 2. 2003. Za panevropské hodnoty dotazovaní označili např. sociálně-tržní ekonomiku, humánní přístup k sociálně slabým, odpovědnost státu za své občany, šetrný přístup k životnímu prostředí a významnou roli státu ve vzdělávání.
- ³⁷ Viz např. role zvláštních škol v Sektorovém operačním programu Rozvoj lidských zdrojů, individuální plány registrovaných nezaměstnaných v programu aktivní politiky zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí či zvýšení a rozšíření finanční i koncepční podpory malých a středních podniků v Sektorovém operačním programu průmyslu a podnikání.
- ³⁸ Viz rozhovor s náměstkem ministra práce a sociálních věcí dne 19. 6. 2003 a s francouzskou twinnerkou v prosinci 2002.
- ³⁹ Viz záznamy z průběžného hodnocení twinningu v Bruselu, 30. 1. 2003.
- ⁴⁰ Jako příklad by se dalo uvést nastavení toků finančních prostředků z fondů EU či volba implementačních orgánů, kde experti po vzájemné výměně názorů přistoupili na argumentaci svých českých kolegů a naopak některé netypické organizační aspekty tlumočili a prosazovali u Evropské komise, ať už přes delegaci, či přímo v Bruselu.
- ⁴¹ Vyjádření 82 % dotázaných.
- ⁴² Tři britští, dva finští, jeden nizozemský a dva němečtí experti se s francouzskou twinnerkou shodli na tom, že v prvním kole twinningů někteří vysoce postavení úředníci české státní správy „nebyli adekvátně informováni o unijní agendě“.
- ⁴³ Viz interview s francouzskou a skotskou twinnerkou dne 12. 3. 2002, rozhovor se zástupkyní Delegace EK v Praze v září 2002; European Commission, 2000 c; Thomas, 2003.
- ⁴⁴ To se týkalo především decentralizace implementace regionální rozvojové politiky a spolupráce s nevládními a dokonce i místními organizacemi/institucemi.
- ⁴⁵ Dobře např. fungovalo, pokud twinneri nabídli vítané a efektivní řešení nějakého technického problému, což čeští úředníci ocenili a což vytvořilo atmosféru větší důvěry. Pak byli otevřenější a ochotnější přijímat další změny (viz odposlechy z tlumočení finského a nizozemského twinningu na České správě sociálního zabezpečení a rozhovor s německým twinnerem působícím na Ministerstvu vnitra a na Ministerstvu spravedlnosti dne 26. 3. 2003).
- ⁴⁶ Viz řízené rozhovory s twinnery a s českými partnery v twinningových projektech.
- ⁴⁷ V tomto smyslu se vyjádřilo necelých 70 % dotazovaných z řad českých úředníků veřejné správy a téměř 90 % twinnerů. Nekooperativní chování většinou pramenilo z rivalit mezi různými institucemi, které jednotliví členové skupin zastupovali (např. mezi různými ministerstvy nebo mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Národním vzdělávacím fondem, popřípadě mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a zástupci krajských úřadů).
- ⁴⁸ S tím souhlasilo 100 % twinnerů, ale pouze 65 % dotazovaných úředníků české veřejné správy. Jako příklad interinstitucionální rivality lze uvést někdy problematickou spolupráci pracovníků Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního vzdělávacího fondu nebo Ministerstva práce a sociálních věcí a České správy sociálního zabezpečení, respektive Ministerstva financí a Fondu národního majetku.
- ⁴⁹ Rozdílem a pnutím mezi domácí a evropskou institucionální identitou v českém kontextu se zabývá Drulák, 2003.
- ⁵⁰ Řada studovaných dokumentů má totiž důvěrný či minimálně interní charakter a já jsem respektovala přání či požadavek necitovat je přímo, abych tyto jinak velmi cenné zdroje mohla vytěžit a citovat v budoucnu, až ztratí na bezprostřední (politické) citlivosti.

Literatura

- Allison, Graham (1999): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman, 1999.
- Börzel, Tanja (1999): *Towards Convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (December 1999), s. 573–596.
- Börzel, Tanja – Risse, Thomas (2000): *When Europeanisation Hits Home: Europeanisation and Domestic Change*. *European Integration Online Papers*, Vol. 4, No. 15 (2000).
- Carlsnaes, Walter – Risse, Thomas – Simmons, Beth A. (eds., 2002): *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.
- Conzelmann, Thomas (1998): *Europeanisation of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach With Theories of Policy Learning and Policy Change*. EIoP Working Paper, No. 4 (1998).
- Cowles, M. G. – Caporaso, J. – Risse, T. (eds., 2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca – London: Cornell University Press, 2001.
- Crouch, Collin – Farrell, Henry (2002): *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*. MPIfG Discussion Paper, 02/5.
- Drulák, Petr (2002): *Česká administrativa v procesu přípravy na vstup do EU*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2002.
- Drulák, Petr (2003): *Interactions and Identities of Czech Civil Servants on Their Way to the EU*. *Journal of European Public Policy* (připraveno k vydání).
- Egeberg, Morten (1999): *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3 (1999), s. 456–474.
- European Commission (1997): *Agenda 2000, the Challenge of Enlargement*, Vol. II., COM (97) 2000, 15. 7. 1997.
- European Commission (2000 a): *Communication Concerning the Development of the External Service*, COM (2000) 456 final, 18. 7. 2000.
- European Commission (2001 a): *Enlargement Strategy Paper*, COM (2001) 700, 13. 11. 2001.
- European Commission (1998 a): *Guidelines for Phare Programme Implementation in the Candidate Countries: 2000–2006*, http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/2000_2006_phare_guidelines_en.pdf
- European Commission (2000 b): *Phare Review 2000: Strengthening Preparations for Membership*, C(2000)3103/2, 27. 10. 2000.
- European Commission (2000 c): *Report on an Assessment of the Twinning Instrument under Phare, July 2000*, phare.mfcr.cz/dokumenty.htm
- European Commission (1998 b): *Twinning: an Instrument for Institution Building – A Reference Manual on Twinning Projects*, May 1998.
- European Commission (2002): *Twinning: an Instrument for Institution Building – A Reference Manual on Twinning Projects, revised version*, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/manual/pdf>
- European Commission (2001 b): *Twinning in Action*, http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/twinning_en.pdf
- European Commission (1995): *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM (95) 163 final, 3. 5. 1995.
- Fierke, K. M. – Wiener, Antje (1999): *Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5 (1999), s. 721–742.
- Flockhart, Trine (2003): *Complex Socialisation: A framework for Understanding Social Learning*. Pracovní verze kapitoly chystané publikace *Socialising Democratic Norms: The role of International Organisations for the Construction of Europe* (nepublikovaný manuskript).
- Goetz, K. (2001): *Making Sense of Post-Communist Central Administration. Modernisation, Europeanisation or Latinisation?* *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6 (2001), s. 1032–1051.
- Goetz, K. – Wollmann, H. (2001): *Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: a Four Country Comparison*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6 (2001), s. 864–887.
- Grabbe, H. (2001): *How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6 (2001), s. 1013–1031.
- Hall, Peter A. – Taylor, Rosemary C. R. (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms. A review essay*. *Political Studies*, XLIV (1996), s. 936–957.
- Checkel, J. T. (2000): *Bridging the Rational-Choice / Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions*. Oslo: ARENA Working Paper, No. 11 (2000).
- Checkel, J. T. (2001 a): *International Institutions and Socialisation in the New Europe. Chapter I: Introduction*. Oslo: ARENA Working Paper, No. 11 (2001).
- Checkel, J. T. (2001 b): *Going Native' in Europe? Theorizing Social Interaction in European Institutions*. Oslo: ARENA Working Paper, No. 23 (2001).
- Checkel, J. T. (1999): *Social construction and integration*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4 (1999), s. 545–560.
- Checkel, J. T. (1998): *The Constructivist Turn in International Relations Theory. A Review Essay*. *World Politics*, 50, s. 324–348.

- Checkel, J. T. (2001 c): Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, Vol. 55, No. 3 (2001), s. 553–588.
- Christiansen, T. – Jorgensen, K. E. – Wiener, A. (1999): The Social Construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 22 (1999), s. 97–119.
- Jacoby, Wade (2002): Ordering from the Menu: How Central and East European States Cope with EU European Demands for Institutional Reform. Paper presented at the ECPR workshop Enlargement and European Governance, Turin, 22.–27. 3. 2002.
- Jepperson, Ronald (2001): The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism. EUI Working Paper, RSC 2001/5.
- Joergensen, Knud Erik (1999): The Social Construction of the *Acquis Communautaire*: A Cornerstone of the European Edifice. *European Integration Online Papers*, Vol. 3, No. 5 (1999).
- Johnston, A. I. (2001): Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 3 (2001), s. 487–515.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: CUP, 2001.
- Kohler-Koch, B. – Eising, R. (eds., 1999): *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 1999.
- Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: CUP, 1989.
- Lippert, B. – Umbach, G. – Wessels, W. (2001): Europeanisation of the CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6 (2001), s. 980–1012.
- March, J. – Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen Universitetsforlaget, 1976.
- March, J. G. – Olsen, J. P. (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.
- March, J. G. – Olsen, J. P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, No. 78 (1984), s. 734–749.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Mouritzen, Hans – Waver, O. – Wiberg, H. (eds., 1996): *European Integration and National Adaptations: A Theoretical Inquiry*. Commack: Nova Science Publishers, 1996.
- Národní akční plán zaměstnanosti (upravená verze, 2003).
- Olsen, Johan P. (2002): *Towards a European Administrative Space?* Oslo: ARENA Working Paper, No. 26 (2002).
- Olsen, Johan P. – Peters, B. Guy (eds., 1996): *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scainavian University Press, 1996.
- Operační program rozvoje lidských zdrojů (2003).
- Papadimitriou, Dimitris G. (2002): Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the Twinning Exercise and Administrative Reform in Eastern Europe. Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22.–27. 3. 2002.
- Paraskevopoulos, Christos J. (2001): *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanisation*. Hampshire: Palgrave, 2001.
- Partnerství pro vstup České republiky do Evropské unie (1999).
- Peters, Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter, 1999.
- Pollack, M. A. (2000): *International Relations Theory and European Integration*. EUI Working Paper, No. 55 (2000).
- Pollack, M. A. (1996): The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, No. 9 (1996), s. 429–458.
- Powel, Walter W. – Di Maggio, Paul (eds., 1993): *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- Radaelli, Claudio M. (1997): How Does Europeanization Produce Domestic Policy Change? *Comparative political studies*, Vol. 30, No. 5 (1997), s. 553–575.
- Radaelli, C. (2000 a): Policy Transfer in the European Union. *Governance*, Vol. 13, No. 1 (2000), s. 25–43.
- Radaelli, C. (2000 b): Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change. *EioP, European Integration on line Papers*, Vol. 4, No. 8 (2000).
- Risse, Thomas (2000): Let's Argue! Communicative Action in World Politics. *International Organization*, Vol. 54, No. 1 (2000), s. 1–39.
- Risse, Thomas (2002): Nationalism and Collective Identities: Europe versus the Nation-State? In: Heywood, Paul – Jones, Eric – Rhodes, Martin (eds.): *Developments in West European Politics II*. London: Palgrave, 2002, s. 77–91.
- Rometsch, R. – Wessels, W. (eds., 1996): *The European Union and Member States: towards institutional fusion?* Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Ruggie, J. G. (1998): What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), s. 855–885.
- Scott, Richard W. – Christensen, S. (eds., 1995): *The Institutional Construction of Organisations*. London: Sage, 1995.

TWINNING

- Sedelmeier, Ulrich (2000): Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance. In: Cowles, Maria Green – Smith, Michael (eds.): The State of the European Union. Vol. 5: Risks, Reform, Resistance and Revival. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 164–185.
- Schimmelfennig, Frank (2000): International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment. European Journal of International Relations, Vol. 6, No. 1 (2000), s. 109–139.
- Schimmelfennig, Frank (2002): Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues. In: Linden, Ronald (ed.): Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2002.
- Schimmelfennig, Frank (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. International Organization, Vol. 55, No. 1 (2001), s. 47–80.
- Schimmelfennig, Frank – Sedelmeier, Ulrich (2002 a): The Europeanisation of Eastern Europe. Evaluating the Conditionality Model. Draft paper for the 2002 Bordeaux conference.
- Schimmelfennig, Frank – Sedelmeier, Ulrich (2002 b): Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses a the State of Research. Journal of European Public Policy, Vol. 9, No. 4 (2002), s. 500–528.
- Schneider, Gerald – Aspinwall, Mark (2001): The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- Schwellnus, Guido (2002): Explaining the EU's Impact in Central a Eastern Europe: Comparing the Merits of Europeanisation a Norm Compliance Literature. Paper prepared for the EIRSS Summer School, Jena – Prague, 15.–27. 7. 2002.
- Společný regionální rozvojový plán pro Českou republiku (2003).
- Sverdrup, Ulf (2000): Ambiguity and Adaptation – Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes. Oslo: ARENA report, No. 8 (2000).
- Thomas, R. (2003): Taking Stock of Twinning. An EMS Consortium report presented at the Meeting of National Contact Points for Twinning – Institution Building of Member States and Candidate Countries in Brussels, 30. 1. 2003.
- Trondal, Jarle (2001): The 'Parallel Administration' of the European Commission: National Officials in European Clothes? ARENA Working Papers, WP 01/25, http://www.arena.uio.no/publications/wp01_25.htm
- Wendt, Alexae (1999): Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge, 1999.

Přímé zdroje

- Řízené rozhovory s předstupními poradci a s českými účastníky dvanácti twinningových projektů, vybraných z 31 skončených, 41 probíhajících a 20 připravovaných projektů (stav ke 4. 6. 2003, kdy skončila druhá fáze sběru dat).
- Rozhovory a odposlechy z tlumočení (za osobní účasti autorky tohoto textu) proběhly na následujících institucích, které byly do procesu budování institucí a předstupní přípravy obecně nejvíce zapojeny: Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstvo životního prostředí (MŽP), Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), Ministerstvo zdravotnictví (MZ), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), Ministerstvo zemědělství (MZe), Ministerstvo dopravy (MD), Ministerstvo financí (MF), Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), Centrum mezinárodních úhrad (CMÚ), Národní vzdělávací fond (NVF), Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), CzechInvest.
- Čtvrtletní a závěrečné zprávy pěti twinningů (na žádost Delegace EK v Praze a Centra zahraniční pomoci při MF ČR blíže nespecifikované).

Poznámka

Stať představuje výšeč širšího výzkumného (disertačního) projektu. Část teoretického rámce této práce vznikla v roce 2002 díky knihovnickému grantu EUSSIRF na Evropském univerzitním institutu ve Florencii. Za cenné připomínky bych chtěla poděkovat především kolegovi Petru Drulákovi a dále pak účastníkům 2003 CEEISA Convention v Budapešti a dvěma anonymním oponentům. Odpovědnost za konečné znění textu padá plně na mou osobu.