

FIALA, Vlastimil: Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky

Olomouc, Periplum, družstvo nakladatelů, 2013, 189 s.
ISBN 978- 80-86624-58-7

Doc. PhDr. Vlastimil Fiala, CSc. je autorom monografie s názvom „Vplyv politických aktérov na fungovanie verejnej správy a verejnej politiky“, ktorá vznikla ako výsledok realizácie projektu „Modernizácia postupov verejnej politiky a správy v Českej republike a v krajinách Európskej únie“. Uvedený projekt podporilo svojimi finančnými prostriedkami Ministerstvo školstva, telovýchovy a športu Českej republiky a dielo samotné vydala Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, ktorá spolupracovala s nakladateľstvom Periplum.

Autor monografie V. Fiala správne vníma premeny politického systému v Českej republike, ku ktorým došlo od roku 1989 až do súčasnosti. Nový politický režim, ktorý nahradil pôvodné komunistické zriadenie, opustil inštitucionálne zabezpečovanie starého režimu a vydal sa na cestu rozsiahlej transformácie. Základom premeny sa stala tvorba novej verejnej správy, ktorá predstavuje jednu z najrelevantnejších oblastí pre správne a efektívne fungovanie nielen samostatnej Českej republiky, ale aj štátov na celom svete. Počas modernizácie systému verejnej správy dochádzalo už počas minulosti k jej ovplyvňovaniu zo strany rozličných politických, ale aj nepolitických aktérov. Najčastejšími aktérmi sú politické strany, ktoré sa snažia dosiahnuť čo možno najväčší možný vplyv na tvorbu a fungovanie verejnej správy a verejnej politiky. Politické sily, ktoré sa aktuálne nachádzajú pri výkone moci, predstavujú rozhodujúcich aktérov disponujúcich najdôležitejšími právomocami a kompetenciami v štáte, čo im v konečnom dôsledku umožňuje neustále zasahovať do procesov premeny a modernizácie verejnej správy.

Autor sa v monografii zaoberá práve problematikou vplyvu a úlohami politických aktérov v procesoch premien verejnej správy a verejnej politiky. pozoruje posilňovanie pozícií predovšetkým miestnych politických síl, ktoré zohrávajú najdôležitejšiu úlohu v procesoch riešenia konkrétnych problémov. V. Fiala ako svoju základnú záujmovú oblasť v monografii definuje práve úlohu rôznych politických aktérov na tvorbu a modernizáciu verejnej správy a verejnej politiky od miestnej až po celoštátnu úroveň.

Autor považoval za potrebné v samotnom úvode odlišiť dva základné pojmy, ktoré sa najčastejšie spájajú s témou verejnej správy a verejnej politiky. Prvým pojmom je anglický výraz „public administration“ a druhým výrazom, taktiež využitým z angličtiny je „public management“. Po uvedení a ujasnení charakteristík týchto dvoch, pre autora základných pojmov, nasledujú teórie

z rozličných spoločenských vied, ktoré sú užitočné pri samotnom skúmaní verejnej správy predovšetkým v spojitosti s „public administration“.

Prvá kapitola monografie je teoretickým vymedzením problematiky verejnej politiky a verejnej správy, a z pohľadu svojej štruktúry obsahuje rozpracovanie teórie inštitucionalizmu s hlavným zameraním na nový inštitucionalizmus. Autor ponúka historický vývoj nového inštitucionalizmu a jeho základné typy, ktoré predstavujú racionalistický, historický a sociologický inštitucionalizmus. Pokračovanie kapitoly objasňuje viacúrovňové vládnutie a sociálny konštruktivizmus, ktorý nadväzuje na základný typ sociologického inštitucionalizmu. Nový inštitucionalizmus bližšie rozpracovaný predovšetkým americkými politológmi zaujíma miesto najmä z významu inštitúcií v procesoch prijímania rozhodnutí. V. Fiala využíva predovšetkým definície a charakteristiky autorov, ktorí vo svojich prácach zvýrazňovali miesto inštitúcií ako B. Rosamond, W. W. Powel alebo P. DiMaggio. Na presadzovanie pojmu nový inštitucionalizmus majú podľa autora najväčšiu zásluhu J. March a J. Olsen, ktorí sa už na začiatku 80. rokov 20. storočia vyjadrili kriticky k odmietaniu výskumu inštitúcií ako jedného z hlavných smerov politologického bádania. Problematika nového inštitucionalizmu otvára dve základné otázky, prostredníctvom ktorých ho je možné odlišiť od inštitucionalizmu starého. Autor nachádza rozdiel medzi prístupmi E. B. Haasa a britskej odborníčky na nový inštitucionalizmus Vivien Lowndesovou, v prípade stanovenia presných hraníc medzi starým a novým inštitucionalizmom. Na skúmanie základných typov nového inštitucionalizmu autor využíva teoretický prístup P. A. Halla a R. C. R. Taylorovej. Jeho výber je zdôvodnený flexibilitou, prehľadnosťou, logickosťou ich konceptu a využívanie uvedenej teórie ako najviac citovanú. Ostaté teoretické prístupy sú reprezentované predstaviteľmi K. Armstrongom a S. Bulmerovou, G. Petersom a Junkom Kataom. Zvláštna pozornosť autor venuje hlbšiemu analyzovaniu sociologického konštruktivizmu v samostatnej podkapitole. Zdôvodnenie tohto rozhodnutia je podľa autora fakt prekrývania sa sociálneho inštitucionalizmu a sociálneho konštruktivizmu. Pri jednotlivých základných typoch inštitucionalizmu V. Fiala uvádza základné charakteristiky prostredníctvom, ktorých následne reflektuje na vzájomné odlišnosti. Z pohľadu historického inštitucionalizmu, autor definuje základné metodologické nedostatky v podobe prevládajúcej naratívности, neschopnosti vysvetliť nakoľko sú dané inštitúcie významnejšie ako iné alebo prečo sa inštitúcie menia v priebehu času. Sociologický inštitucionalizmus je tematicky zaradený skôr k sociálnemu konštruktivizmu a preto mu je venovaná 1 samostatná kapitola. V. Fiala ako hlavný význam nového inštitucionalizmu určuje predovšetkým interakciu medzi inštitúciami a jednotlivcami.

Viacúrovňové vládnutie a jeho koncepcie z pohľadu historického vývoja autor nachádza v rámci výskumu európskeho integračného procesu. Ako prvých predstaviteľov, ktorí sa zaoberali uvedenou problematikou určil L. Lindberga, S. Scheingolda a D. Puchala. Niektoré myšlienky spojené s viacúrovňoví vládnutím V. Fiala nachádza aj u E. Haasa. Terminologické vyjadrenie viacúrovňového vládnutia je najviac spojené s pojmi ako viacvrstvové vládnutie, viacúrovňové vládnutie, vládnutie na základe sietí, konzorcium alebo kondomínium. Teória

federalizmu podľa autora zavádza ďalšie pojmy spojené s viacúrovňovým vládnutím ako mnohopočetné kompetencie, viacúrovňové vlády alebo vládnutie, viackoncentrované vládnutie, decentralizácia, súťažiacie kompetencie, prípadne funkčné a prekrývajúce sa kompetencie. Základnou charakteristikou, ktorú nachádza V. Fiala je spoločné využívanie všetkých teoretických prístupov termínu viacúrovňové vládnutie. Významnou kategóriou je pre neho prístup tzv. viacúrovňového vládnutia, ktorú považuje za základ pri ďalšom skúmaní z pohľadu inštitúcií a vzťahu s verejnou správou a verejnou politikou. Charakteristika viacúrovňového vládnutia je zastúpená definíciami významných predstaviteľov G. Marksom, L. Hooghsom a K. Blankom. Pri každom z autorov sú určené základné charakteristické rysy. Typológie viacúrovňového vládnutia sú reprezentované v monografii G. Marksom a L. Hooghsom, ktorí ako základné kritérium určili kompetencie. Obaja predstavitelia spoločne vytvorili tri verzie typológie viacúrovňového vládnutia, ktoré V. Fiala vo svojej práci využíva a objasňuje základné rozdiely v priebehu ich vývoja od roku 2001, kedy bol prezentovaný prvý typ až po rok 2004, keď prezentovali poslednú verziu. Po odlíšení jednotlivých rozdielov autor zaujíma kritický postoj najmä z pohľadu využiteľnosti uvedenej typológie viacúrovňového vládnutia na charakter vládnutia v priestore EU. Podľa názoru V. Fialu by typológia mala obsahovať pôvodné štyri kritériá a k dvom základným typom, by bolo potrebné priradiť ešte jeden, ktorý by bol symbiózou medzi prvým a druhým typom.

Sociálny konštruktivizmus je v práci objasnený prostredníctvom svojej základnej podstaty, ktorou je presvedčenie miesta ľudskej interakcie v procese tvorby sociálno-politického sveta. Autor vo všeobecnosti konštatuje, že konštruktivizmus predstavuje spôsob akým je vytváraný materiálny svet. V odbornej literatúre nachádza a rozlišuje dve základné filozofické roviny objasňovania sociálneho konštruktivizmu, realizmus a idealizmus. V. Fiala zdôrazňuje význam smeru v teórii medzinárodných vzťahov a aj európskych integračných procesov. Autor túto teóriu odmieta ako základnú teóriu európskej integrácie. Historický vývoj konštruktivizmu začína na konci 80tych rokov minulého storočia a prechádza niekoľkými etapami vývoja. Jednotlivé generácie vychádzali z prác autorov, ktorí pôsobili v určených obdobiach. Základné typy sociálneho konštruktivizmu sú podľa V. Fialu charakteristické svojou teoretickou roztrieštenosťou. Na jednej strane slabý konštruktivizmus vychádza z teórie racionálnej voľby, na druhej strane reflektivistický konštruktivizmus zdôrazňuje objektívnu realitu. Autor uvádza štyri základné charakteristiky konštruktivizmu predstaviteľa E. Adlera, ktoré rozširuje o koncepty J. T. Checkela alebo J. G. Ruggieho. Záver kapitoly predstavuje E. B. Haas a jeho komparácia neofunkcionalizmu a troch základných typov konštruktivizmu. Druhá kapitola, problematika politických aktérov vo verejnej správe, vo svojom úvode objasňuje pojem a kľúčových politických aktérov. Autor objasňuje rozdiel v chápaní pojmu politického aktéra v politických a právnych vedách. Zdôrazňuje skúmanie súčasnej politickej vedy a jej zameranie predovšetkým na verejných politických aktérov, súkromní politickí aktéri sa do popredia záujmu dostávajú len zriedkavo. Štruktúra kapitoly postupne podrobnejšie rozvádza základné typológie, vymedzenie verejných a súkromných aktérov a ukončenie predstavovala prípadová

štúdiá z Holandska o úlohe politických aktérov v procese decentralizácie. Vymedzenie verejných politických aktérov V. Fialom predstavuje predovšetkým chápanie cez politické strany. Politické strany ponúkajú svojich volených zástupcov. V tejto časti autor poukazuje na rozdielnosť v moderných západoeurópskych demokraciách a krajinách s nižšou politickou kultúrou pri obsadzovaní profesionálnych pracovných pozícií vo verejnej správe, kde dochádza po každých voľbách k zásadným zmenám. Súkromný politický aktéri sú podľa V. Fialu reprezentovaní najmä záujmovými skupinami. Narastajúci úlohu zdôrazňuje v prípade nových fenoménov vo verejnej správe ako sú internet a sociálne siete. Ďalším súkromnými aktérmi sú správne chápaní z radov cirkví, rôznych náboženských siekt, odborov, zväzov a mnohých iných. Ako zvláštnu kategóriu označuje kriminálne skupiny, ktorých úloha spočíva najmä v ovplyvňovaní verejných politických aktérov. Uvedený prehľad verejných a súkromných aktérov dopĺňa o veľké množstvo rôznych faktorov, ktoré vstupujú do rozhodovania u oboch skupín. Zostávajúci obsah druhej kapitoly predstavuje prípadová štúdiá z prostredia Holandska a jeho procesu decentralizácie. Autor časť rozčlenil okrem úvodu do ďalších troch častí, v ktorých popisuje a skúma politické strany na úrovni provincií a obcí, lobbying politických aktérov pri menovaní starostov a proces decentralizácie, a úlohu politických aktérov v podmienkach Holandska. Hlavné zameranie sa, predstavuje predovšetkým analýza vývoja rozdelenia voličov v obecných zhromaždeniach a zdôraznenie dôležitej témy holandských politológov pri potvrdzovaní alebo vyvracaní hypotézy, ktorá hovorí, že ministri vnútra podporujú pri menovaní starostov viac kandidátov vlastných politických strán ako ostatných. Uvedená hypotéza našla uplatnenie len pre liberálnu stranu v Holandsku. Autor v závere kapitoly zdôraznil úlohy dvoch významných zákonov v histórii Holandska, provinčného aktu z roku 1850, municipálneho aktu z roku 1851 a fakt, že na lokálnej úrovni v Holandsku bežne pôsobia odlišní politickí aktéri ako na celonárodnej úrovni. Tento aspekt prirovnáva aj ku Českej republike.

Záverečná kapitola popisuje vo svojom obsahu vývoj českej verejnej správy s krátkym ohľadom pred rokom 1989 až po súčasnosť, miesto politických aktérov v procese modernizácie českej verejnej správy, viacúrovňovú verejnú správu, procesom tvorby verejnej správy, klientskú a účelovú verejnú správu. Historický vývoj českej verejnej správy zahŕňa predovšetkým deskripciu relevantných udalostí, resp. uskutočnených reforiem s uvedením hlavných riešených problémov. Skutočnou reformou autor nazýva až obdobie po roku 1997 s rozdelením do troch fáz modernizácie verejnej správy. Politickí aktéri, ktorí vstupujú do procesu modernizácie verejnej správy majú charakter byrokracie ako hybnej sily. Štúdiá sa zamerala predovšetkým na základné organizačné modely výstavy verejnej správy, kde sa ako kľúčové kritérium uvádza spôsob riadenia daného systému. Spôsob rozhodovania v štáte predstavuje základný princíp pre tvorbu viacúrovňovej verejnej správy. Autor sa snaží poukázať na hlavné rozdiely medzi centralizovaným a decentralizovaným typom riadenia v štáte. Hlavným problémom v rámci viacúrovňovej štátnej správy V. Fiala uvádza proces prenášania kompetencií na nižšie úrovne, spôsob ich rozdelenia a ich finančné zabezpečenie. V procese tvorby verejnej správy predstavujú zvláštnu kategóriu organizácie vo forme odborov alebo špecializovaných jednotiek. Využíva príklad Veľkej Británie ako formu

profesionálnej britskej administratívy. Švédsko a jej základné funkcie verejnej správy slúžia ku komparácií s ďalšími krajinami EÚ. Tvorba špecifickej politiky pre určité skupiny klientov využívajú príklad pomoci rómskej vrstve obyvateľstva. Riziko pri tomto type organizácií verejnej správy autor vidí v ich čiastočnom alebo úplnom stotožnení sa s potrebami klientských skupín. Predposledná časť kapitoly vymedzuje samotnú podstatu vzniku inštitúcií, aké príčiny alebo ciele sleduje tvorba určitých inštitúcií. V tomto zmysle V. Fiala kladie základnú otázku odkiaľ sa inštitúcie vôbec berú a či sú výsledkom politického rozhodnutia alebo nie. Záver kapitoly uvádza hlavné typy politických aktérov na obecnej, mikroregionálnej a regionálnej úrovni. Autor zdôrazňuje záujem politických vied, ktorý pri výskume verejnej správy by mal byť zameraný na správanie inštitúcií pôsobiacich v tomto prostredí, čo by mohlo posunúť skúmanie na novú úroveň.

Pri celkovom spätnom pohľade na monografiu V. Fialu je možné vymedziť niekoľko pozitívnych prínosov, ale aj nedostatkov. Teoretický výklad poskytuje vhodný rámec pred praktickým aplikovaním na územie Českej republiky. Pri otázke typov nového inštitucionalizmu sa autor rozhodol uviesť len tie základné, bez komparácie s ostatnými uvedenými autormi, čím by ich bolo možné odlišiť a následne uviesť špecifické rozdiely v chápaní jednotlivých základných typov nových inštitúcií. Je možné súhlasiť s tvrdením o modernizácií verejnej správy ako o globálnej problematike, ktorú zasahuje každú spoločnosť. Podobne pri aktívnom vstupovaní na všetkých úrovniach vládnutia sú práve politickí aktéri, ktorí disponujú kompetenciami a právomocami hlavnou hybnou silou. Ako nedostatok v práci, resp. priestor pre ďalší výskum je možnosť rozšírenia výskumu vplyvu politických aktérov na fungovanie verejnej správy a verejnej politiky aj mimo Českej republiky. Predovšetkým z dôvodu spoločného historického vývoja a podobného politického systému pred rokom 1989 s krajinami V4, resp. bývalých postsovietskych krajín. Vhodným predmetom záujmu by mohol byť predovšetkým výskum krajín v regióne V4, popr. rozšírenia aj o ďalšie krajiny.

MICHAL GARAJ