

Jedním z klíčových aspektů, který bývá analyzován při výzkumu vládnutí v současných společnostech a politických systémech, je proces doplnění klasického státocentrického pohledu na vládu a vládnutí novou perspektivou zohledňující nárůst počtu úrovní, na nichž je vládnutí prováděno. Vládnutí se ze státní roviny rozšiřuje či přesouvá na rovinu subnárodní či supranacionální a před výzkumem vládnutí se tak otevírá víceúrovňová perspektiva. Právě těchto procesů si všimají autoři předkládané publikace, jejímž cílem je nabídnout na řadě vnitrostátních příkladů i příkladů z mezinárodního prostředí (zejména z Evropské unie) podněty a argumenty do odborné diskuse o tomto fenoménu. Ukazuje se, že koncept víceúrovňového vládnutí je natolik nosný, že je použitelný pro analýzu problémů, jimiž se zabývají politologie, evropská studia, ale i mezinárodní vztahy či právní věda.

Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy

BŘETISLAV DANČÁK, VÍT HLOUŠEK (EDS.)



Konrad
Adenauer
Stiftung

International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

ISBN 978-80-210-4458-6



Autorům této publikace se ani nejednalo o komplexní učebnicový výklad fenoménu víceúrovňového vládnutí v současných evropských zemích. Spíše se jednalo o to představit některé základní pojmy a problémové okruhy, které s fenoménem *multilevel governance* úzce souvisejí a to jak na úrovni (národních) států, tak na úrovni Evropské unie. Ukazuje se, že koncept víceúrovňového vládnutí je natolik nosný, že je použitelný pro analýzu problémů, jimiž se zabývá politologie, evropská studia, ale i mezinárodní vztahy či právní věda.

Použitá literatura

- Bache, Ian; Flinders, Matthew. Eds. 2005. *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Císař, Ondřej. 2005. „Sociální hnutí, nevládní organizace a zájmové skupiny ve víceúrovňové struktuře EU: přístup ke studiu.“ In: *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Eds. Petr Fiala a Maxmilián Strmiska. Brno: CDK a ISPO, 214–231.
- Fiala, Vlastimil; Říchová Blanka a kol. 2002. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Praha, Olomouc: Moneta-FM.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate. 2005. „Governance and Institutional Development.“ In: *European Integration Theory*. Eds. Antje Wiener and Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press, 97–115.
- Scholte, Jan Aart. 1997. „The Globalization of World Politics.“ In: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Eds. John Baylis and Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 13–30.
- Strmiska, Maxmilián. 2005. *Regionální strany, stranické systémy a teritoriálně-politický pluralismus. Pojetí a typologie evropských regionálních stran a regionálních stranických soustav*. Brno: Anton Pasienska.
- Vymětal, Petr. 2006. „Proměny teoretických koncepcí governance.“ In: *Kongres českých politologů, Olomouc, 8.–10. 9. 2006*. Eds. Jan Němec a Markéta Šuštková. Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, 534–547.

2.

VÍCEÚROVNĚVÉ VLÁDNUTÍ V EVROPĚ: KONCEPCE, MODEL, TYPY*

HANA VYKOUPILOVÁ

2.1 Úvod

Současné trendy mnoha evropských států dávají tušit na měnící se přístup k procesu vládnutí. Éra tzv. národních, unitárních, respektive centralizovaných států se zdá být od druhé poloviny minulého století ohrožována rozšiřujícími se formami tzv. víceúrovňového vládnutí, které samo o sobě může nabývat řadu podob, rysů a průvodních jevů vzájemně se překrývajících. Procesy regionalizace, devoluce, federalizace jsou vzájemně prostupné a stěží jednoznačně definovatelné vzhledem ke komplexním celoevropským – globálním – vztahům a vzhledem ke specifickým podobám, jichž nabývají v různých prostředích (státech).

Za příčiny jevu, který stojí za postupným opouštěním unitárního, národně-státního principu, tedy centralizované formy státního uspořádání, lze obecně považovat skutečnosti spojené s principy globalizace. Podle Wattse se tak například jedná o rozvoj komunikace, technologií, transportu a globální ekonomiky (Watts podle Horgan 1999: 15). Lze se domnívat, že především globální ekonomika a jevy s ní spojené (propojené obranné systémy, prostupnost hranic, atd.) začala způsobovat jistou erozi národně-státního principu poukazováním na skutečnost, že národní stát již není schopen plnit funkce, které stály u zrodu jeho existence. V takové situaci se menší útvary spravované – do různé míry – „vlastními“ orgány mohou jevit jako více efektivní. Další vysvětlení zahrnují důraz na procesy urbanizace a s ní související nároky na efektivitu veřejné správy, ideologické motivy demokratizace či vlivy spojené s existencí Evropské unie (Schrijver 2005).

Cílem tohoto příspěvku je popsat jednotlivé formy víceúrovňového vládnutí v Evropě, představit federalismus jako princip, který může být obsažen

* Tento příspěvek byl vypracován v rámci výzkumného záměru MŠMT Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód 0021622407).

v různých formách a podobách státních uspořádání (tedy ne nutně ve federacích), ukázat spolu s Brunettou Baldi, že dichotomie unitární-federální již nemůže být považována za efektivní rozlišení státních uspořádání a na závěr představit Hooghe a Marksovu klasifikaci organizace víceúrovňového vládnutí.

2.2 Existence národního státu

K vytváření národních států docházelo postupně od patnáctého století, do jasné podoby se začaly formovat v následujících stoletích, především od století sedmáctého dál. Atributy takto vytvářených státních útvarů byla centralizace moci, území a vytyčené hranice, suverenita a efektivní vojenský potenciál (Horsman and Marshall 2000). Za důležité mezníky v budování takto pojímaných státních útvarů je třeba považovat podpis tzv. Vestfálského míru ukončujícího třicetiletou válku v roce 1648 a pochopitelně Velkou francouzskou revoluci, která „vytvořila“ francouzský národ s jeho podstatnými atributy. Za klíčové období je nicméně třeba považovat 19. století, které bylo svědkem vlny „národotvorných“ revolucí. Budování národních států bylo doprovázeno, či lépe řečeno podmíněno, masovým vzděláváním, jistou demokratizací a zaváděním řady různých práv. Především masovému, avšak kontrolovanému vzdělávání a zavádění jednotného jazyka je třeba přičíst zvláště velký význam. Procesy změn v pojmání a samotné existenci národního státu je třeba vidět jako proces kontinuální, zahájený meziválečnou érou, pokračující druhou světovou válkou, následným obdobím míru a především pak penetrující globalizací a jejími projevy zejména v 70. letech minulého století (Barša 1999).

Budoucnost národního státu začala být zpochybňována z mnoha různých aspektů. Nutnost nového nahlížení na dlouhodobě existující státní útvary byla v mnoha ohledech posílena skutečností, že národní státy, tak jak byly původně „konstruovány“, přestávají plnit svoji funkci – oblast obrany (obránná funkce) se stává doménou větších celků, do nichž se státy sdružují, ekonomické funkce státu jsou do značné míry paralyzovány nadnárodními korporacemi, které přebírají vedoucí úlohu v tomto smyslu, teritorium a jeho změny sice zůstávají ve výlučné pravomoci jednotlivých států, nicméně snadná dostupnost a vytváření příhraničních regionů znamená finalizaci „neprostupnosti“ jednotlivých teritorií, migrační vlny zasahující Evropu pak navíc volají po společném postupu původních národních států. Na druhou stranu identifikace s národně-státním celkem znamená stále jisté „ukotvení“, které není možné přehlížet.

Jestliže klíčovým heslem procesu vytváření národních států byla centralizace, pak reakci na nové podmínky je možné označit obecným termínem decentralizace (regionalizace, devoluce) případně ne-centralizace (federalizace) s potřebným vědomím toho, že tyto procesy nabývají řady odlišných podob a to především na základě důvodů, které k nim vedou, avšak také na základě obsahu, kterými jsou naplněny (Řichová, Fiala 2002).

2.3 Od regionalizace k federalizaci

Procesy regionalizace, respektive obecně procesy de-centralizace lze v Evropě vysledovat od 70. let minulého století a jejich příčiny tkví v ekonomických, ideologických či obecně kulturních faktorech. Z ekonomického hlediska je lze dát do souvislosti s hospodářskou krizí přítomnou v té době v Evropě. Původní, poválečné snahy jednotlivých národních států o vyrovnání ekonomických nerovností jednotlivých regionů začaly být stále více komplikované, což vedlo k přenechání určitého dílu odpovědnosti právě na regiony či jinak nazývané jednotky daných států (Ansell 2000).¹ Z ideologického hlediska se jedná především o důraz na demokratizaci jednotlivých sektoriálních zájmů politických aktérů centra a periferie (Scharpe 1993, citováno podle Schrijver 2005), případně obecně kulturní příčiny lze dát do souvislosti s trendy globalizace a z nich vyplývající nutností ztotožnění s menší, „uchopitelnou“ politickou jednotkou.

Procesy de-centralizace zaujaly svoje místo v různých evropských zemích. Byly pro ně užity rozdílné termíny, ačkoli společným jmenovatelem bylo vždy jisté „rozvolnění“ státního centralismu: ve Francii se tak vžil pojem *decentralizace*, ve Španělsku po pádu Francova režimu se jednalo o *regionalizaci*, ve Spojeném království byla řeč o *devoluci*, v Itálii se vžil termín *devoluce* respektive *federalizace*, v Belgii byl tento proces završen faktickou *federalizací* země v roce 1993. Projevy akcentu na regiony se ve všech těchto zemích začaly projevovat přibližně ve stejném časovém období, tj. koncem 70. let, respektive začátkem 80. let. Příčiny těchto procesů a míra jejich rozsahu či naplnění však byla rozdílná (administrativní počínaje a politickou konče). Obecně je však možné konstatovat, že instalace administrativních a politických regionů, v různé míře a různém formátu, byla vlastní všem evropským zemím (Schrijver 2005).

¹ Paralelně s procesy regionalizace byl nastartován také proces evropeizace (Ansell 2000).

Podněty k procesům de-centralizace (v obecném významu slova) mohou jít v zásadě dvojím směrem: zdola nahoru a shora dolů. V prvním případě je za klíčový prvek možno považovat regionální identitu, která je mobilizačním faktorem snah volajících po de-centralizaci (Schrijver 2005). Vyjádření je potom tím „důraznější“, čím jsou tyto požadavky více zastupovány počínaje vládními agenturami pro daný region, přes společné výbory regionu a „centra“, po teritoriální zastoupení na „centrální“ úrovni, případně skrze vlastní, regionální politické strany tvořící kanál pro reprezentaci v rámci celo-národního legislativního tělesa. V druhém případě se jedná spíše o efektivitu fungování dané politické jednotky (viz Horgan 1999), která vede centrální vládu k předání jistého množství různě definovaných kompetencí. Oba případy je pak nutno vidět jako vzájemně prostupné, kdy hranice jejich odlišení nemusí být vždy zřetelná; jejich společným jmenovatelem je existence ne-homogenní společnosti, tj. existence různých, především však historicky daných kultur či společenství, která hledají svoje vyjádření různými kanály a prostředky.

Termíny související s procesy regionalizace, decentralizace, dekoncentrace a devoluce v sobě skrývají pojmovou nejednoznačnost umocněnou tím, že jsou do určité míry vázány na kontext těchto procesů.

2.4 Regionalizace a regionalismus

Ačkoli by se mohlo zdát, že regionalizace je jednoduše proces vedoucí k vytvoření, respektive uznání regionů jako určitým způsobem vymezených „celků“, v odborné literatuře někteří autoři odlišují regionalizaci a regionalismus na základě toho, kterým směrem je proces veden. Regionalizace je chápána jako proces vedený ve směru shora-dolů, tedy „pravidla hry“ jsou určena centrem, zatímco regionalismus je chápán jako proces opačný, kořenící v samotném regionu, tedy jako proces zdola-nahoru (Laughlin podle Painter 1998).

Keating (1998) rozlišil dvojí typ regionalismu: „starý“ a „nový“. „Starý“ regionalismus dává do souvislosti s objevením se moderního státu v průběhu 17. až 19. století. Dvacáté století pak s sebou přineslo jistý úpadek důrazu na region, ačkoli poválečná decentralizace provedená v Německu a Itálii byla spojena s „demokratizací, pluralismem a stabilitou“ (Keating 1998: 39, Painter 1998) Nadšení pro sociální stát a jeho implementace s sebou přinesla regionalizaci spíše ve směru shora-dolů. Regionalistická hnutí, která se stala alternativou, respektive výzvou tomuto typu regionalizace se sice objevila v průběhu 70. let (Keating 1998, Painter 1998), avšak nová forma regionalismu (spojená s regionální politikou) se podle Keatinga objevila až v 80. letech

20. století, a to v souvislosti s globalizací, Evropskou integrací a s jistou dávkou eroze státu² (Keating 1998: 73). „Nový“ regionalismus je podle Keatinga označen dvěma rysy:

1. není obsažen v rámci národního státu;
2. staví regiony jeden vůči druhému soutěživým způsobem.

Termín region není snadné jednoduše vymezit, záleží na úhlu pohledu, z něhož je na tuto entitu pohlíženo. Keating (1998) nabízí minimální definici regionu jako „zprostředkujícího teritoriálního stupně mezi státem a lokalitou-obcí.“ (Keating 1998: 9). S vědomím, že takto definovaný „region“ je pojmem velmi těžko uchopitelným, specifikuje vymezení „regionu“ na základě několika kritérií. Rozpoznána tak mohou být jednak geografická kritéria, pak region znamená nějaký fyzický prostor. Stejně tak lze použít kritéria ekonomická, na jejichž základě lze region vymezit jako prostor společných ekonomických vzorců, vzájemných závislostí a propojení trhu. Region však může být definován také na základě kulturních kritérií, tedy jazykem, dialektem či vzorci sociální komunikace, či na základě smyslu pro identitu sdíleného občany a politickými aktéry (Keating 1998: 9). Smyslem regionalismu není převzít funkce státu, a proto vznik a existence regionů není chápána jako alternativa státu (Keating 1998: 11).

2.5 Decentralizace

Obtíže spojené s definováním regionalizace, respektive regionalismu provázejí také termín *decentralizace*. Decentralizace je v obecném významu procesem, v jehož rámci dochází k rozbití centralizovaného modelu vlády a na různě definované jednotky státního celku jsou přeneseny různě definované kompetence, respektive tyto jednotky jsou danými kompetencemi nadány. Jde o to, že stále existující centrální vláda (centrum) disponuje konečnou mocí vzhledem k daným jednotkám; proces de-centralizace či opačné re-centralizace je v moci centra (Elazar 1987).

Index takto přenesených pravomocí může být velmi široký, jak ukázaly příklady jednotlivých zemí, v nichž se decentralizace odehrála. Velmi zjednodušeně lze hovořit o přenosu jistých administrativních kompetencí,

² K erozi státu podle Keatinga docházelo z trojího směru: 1. shora – internacionalizací, 2. zespolu – regionálními a lokálními požadavky, 3. z boku – postupem tržní a občanské společnosti, která „erodovala jeho kapacity v ekonomickém řízení, v sociální solidaritě, v formaci kultury a identity, stejně jako institucionálním uspořádání.“ (Keating 1998: 73)

v takovém případě je používán termín administrativní *dekoncentrace* (Říchová, Fiala 2002), dále je možné hovořit o přenosu jistých politických kompetencí (ve smyslu policy-making a decision-making), v takovém případě bývá řeč o samotné decentralizaci (Říchová, Fiala 2002). Konečně je tu termín *devoluce*, který v obecném významu může znamenat přenesení jistých legislativních kompetencí (law-making), respektive vytvoření vlastního legislativního orgánu (Říchová 2002). Je možné konstatovat, že termín devoluce bývá často používán ve smyslu obecného procesu decentralizace v reáliích Spojeného království.

2.6 Federalizace

Pod pojmem *federalizace* se skrývá proces vedoucí k naplnění federálních principů vlády, to znamená, že daná jednotka se stává skutečnou *polity* charakterizovanou vlastními orgány kopírujícími dělbu moci (legislativní, exekutivní, soudní), zároveň tato jednotka není v podřízeném postavení vzhledem k federálnímu celku. O plné federalizaci můžeme hovořit tam, kde všechny jednotky daného celku se stávají *polities*, nikoli pouze některé části (regiony), v opačném případě je řeč o asymetrickém systému (asymetrickém federalismu). Příkladem země, která byla federalizována, je Belgie, o asymetrickém federalismu můžeme hovořit ve Španělsku. Federalizace je obousměrným procesem, který může probíhat jak ve směru rozpojení celku (celek → části), tak ve směru spojujícím existující *polities* (části → celek).

2.7 Federalismus jako princip ne-centralizovaného vládnutí

Termín *federalismus* vychází z latinského *foedus* – smlouva (Adamová 1997, srov. Burgess 2006: 3). V průběhu staletí se jeho obsah proměňoval, avšak vždy odkazoval ke spojení – různě definovaných – jednotek do celku.³ *Moderní* federalismus odkazuje k době počínaje 18. stoletím. Za referenční bod jeho počátku lze označit období změn, které vedly k vytvoření federace Spojených států amerických (Burgess 2006). Problematickými aspekty, které se vynořují při snaze pojem definovat, je, že federalismus je pojem *multidimenzionální*. Může v sobě zahrnovat teorii i praxi vlády, respektive

³ K historickému obsahu termínu a jeho proměnám blíže viz Adamová 1997 nebo Burgess 2006: 9–49.

strukturu uspořádání i proces jeho nastolení (srv. Elazar 1976, 1987). Ačkoli pole badatelů, kteří federalismu v různých jeho rovinách věnovali nebo věnují pozornost, je široké, za stěžejní je možné označit příspěvky Williama Rikera, Ivo D. Duchaceka a Daniela Elazara.

Problémy spojené s definováním pojmu bývají často umocněny skutečností zaměňování pojmů *federalismus* a *federace*. Federalismus je třeba chápat jako princip, zatímco federace je institucionálním vyjádřením tohoto principu (Baldí 1999). Federalismus je pojmem, který je spojen s normativním aspektem jeho významu, totiž spojením zachovaných rozdílností do jednoty celku. V institucionálním „překladu“ se jedná o předpoklad více-úrovňového, ne-centralizovaného vládnutí za užití „vlastní“ a „sdílené“ vlády, tedy o teritoriální distribuci moci. Obecně se jedná o myšlenkový princip upřednostnění vlády v rámci určité jednotky či okruhu za využití znalostí, potenciálu a tradic spojených s danou jednotkou. Federalismus tak může být přítomen i tam, kde nebyly explicitně vytvořeny federální instituce, respektive tam, kde není přítomen federální politický systém (Horgan 1999: 2), stejně jako federální uspořádání ještě nezaručuje přítomnost federálního principu. Federalismus tedy charakterizuje „smluvní ne-centralizace, strukturované rozptýlení moci mezi mnoho center, jejichž zákonná autorita je garantována ústavou“ (Elazar 1987: 34). Prvek ne-centralizace, nikoliv de-centralizace (viz níže) je pak pro federalismus klíčový v tom smyslu, že odkazuje k faktu neexistence jediného centra, centrální autority, v jejíž pravomoci by bylo zahájit proces de- či naopak re-centralizace (Elazar 1987).⁴

Začátkem sedmdesátých let Ivo D. Duchacek pojmenoval obecně vnímaný problém, když tvrdil, že nejenže neexistuje žádná všeobecně akceptovaná teorie federalismu, ale že navíc nepadá ani shoda v tom, co to federalismus vlastně je. Podle Duchaceka se jedná o termín „*nejasný*“ a „*sporný*“, který je užíván na jedné straně pro popis procesu *koncentrace* ve smyslu „*slučování územních společenství, která dříve nebyla přímo spojena do nové jednotky společného zájmu, politiky (policy) a jednání*“ (Duchacek 1970: 189). Na druhé straně bylo tohoto termínu užíváno také pro opačný proces *dekoncentrace* moci ve smyslu „*propůjčení*“ vlastního zdroje autority územním jednotkám, které tak nabývají určitou míru autonomie. Co víc, federalismus podle Duchaceka představuje také termín užívaný pro *výsledky* nebo *nástroje* procesu

⁴ Klíčový pojem ne-centralizace je pak v Elazarově pojetí znázorněn jako *The Matrix Model*, v němž neexistují níže či výše postavená centra, ale spíše jednotlivé arény rozhodování a akce (Elazar 1997: 37). Potenciál federalismu, v jeho principu, pak spočívá především v jeho flexibilitě (adaptabilitě) (Elazar 1997: 38).

federalizace, tj. ústavní federální systém a jeho instituce. Termínu federalismus je pak nadto užíváno také v *ne-politickém* nebo *ne-územním* kontextu. Duchacek, s vědomím obtížnosti nalezení vhodné definice, používá ve svém klasickém díle *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics* (1970) vymezení, které, oproti Elazarovu pojetí rozpracovanému níže, limituje federalismus na *teritoriální* společenství.⁵ Duchacek předpokládá naplnění dvou podmínek: politická autorita je rozdělena na teritoriálním principu mezi dvě autonomní úrovně oddělených soudních mocí, z nichž jedna je národní (ve smyslu celostátní) a ostatní provinciální (ve smyslu konstituujících jednotek); obě instituce soudní moci vykonávají svoji autoritu nad občany přímo. Druhou podmínkou je simultánní prosazování existence jediného, nedělitelného, složeného federálního státu. Duchacek chápal federalismus spíše jako prostředek k dosažení cíle, kterým mohla být ochrana proti vnějšímu tlaku především ve formě vojenského nebezpečí (srv. Filippov, Ordeshook, Shvetsova 2004, Filippov 2004, McKay 2001), obecný prospěch pro všechny zúčastněné ve smyslu větší vnitřní bezpečnosti, rozvoj, eventuelně vnější expanze, dále ekonomické výhody plynoucí z rozšířeného trhu a větší arény produkce, nebo jako prostředek k zachování státní jednoty (Duchacek 1970: 201).

O systematické zpracování dvojznačností spojených s *federalismem* se v sedmdesátých a osmdesátých letech pokusil Daniel J. Elazar. Pojem podle něj zahrnuje za prvé, jak *strukturu* tak *proces* vlády; za druhé, federalismus je namířen na dosažení a udržení jak *jednoty* tak *různorodosti* (*diversity*); za třetí, federalismus je *politickým* stejně jako *sociálním* jevem; za čtvrté, pojem zahrnuje jak *prostředky* tak *cíle*; a za páté, je určen jak pro *omezené* tak *všeobecné* záměry. Elazar pojem relativizoval a v souvislosti s prvním z uvedených rozporů odmítl některá z dřívějších tvrzení, že federalismus zahrnuje pouze strukturu, eventuelně strukturu *nebo* proces. Tvrdil, že jsou v něm obsaženy obě dimenze, a neupřednostňoval strukturální dimenzi jako klíčový faktor užitečnosti federálního principu.⁶ Jeho tvrzení se opíralo o limity strukturálního přístupu, které se vyjevily v průběhu studia moderního federalismu.⁷ Druhou ambivalencí – jednoty a rozdílnosti – Elazar upozornil

⁵ Zároveň se orientuje spíše na „politickou“ dimenzi termínu nežli na dimenzi „sociální“, když z definice vytěsňuje společenství typu církví, odborů nebo politických stran.

⁶ Podle některých obhájců federalismu bylo strukturální hledisko zásadní z toho důvodu, že utvářelo „pevný institucionální rámec pro dosažení cílů, pro které byl federalismus zaveden na prvním místě.“ (Elazar 1976: 3).

⁷ Ukázalo se, že řada „federací“ takto hodnocených na základě struktury reálné známky federativního uspořádání nejevila.

na časté zaměňování a nepřesné užívání pojmů spojených s problematikou (srv. Beyme 2005). Zdůraznil, že se nejedná o škálu centralizace-decentralizace, ale možná spíše centralizace a ne-centralizace.⁸ Jednota a rozdílnost nejsou dva póly jedné škály; opakem jednoty je ne-jednota, zatímco opozitem různosti je stejnorodost. Třetím z uvedených rozporů reagoval Elazar na fakt, že federalismus byl dlouhodobě považován spíše za fenomén politický, když byl limitován pouze na vztahy mezi vládami nebo *polities* (Elazar 1976). V průběhu let začalo být na termín nahlíženo také z pozic obecně sociálních, čímž byl myšlen jak vztah mezi lidmi jako individui kooperujícími na federální bázi, tj. jako *partneři*,⁹ ale také existence různých – etnických, náboženských aj. – skupin, které v dané politice existují a na bázi partnerské spolupracují. Pro Elazara je dále federalismus účelem stejně jako prostředkem k dosažení požadovaného stavu, a je v něm spojena jak neomezenost tak limity.

Skutečnost, že „*existuje tolik federalismů, kolik je federálních států*“ (Auer 2005: 421), znesnadňuje nalezení vhodné, obecně platné definice moderního federalismu. S vědomím jistého, zároveň však nezbytného zjednodušení je uplatnění federálního principu charakterizováno existencí oddělených *polities* s vlastními vládnoucími institucemi, které zajišťují princip „vlastního vládnutí“ (*self rule*) v rámci organizované struktury „sdíleného vládnutí“ (*shared rule*) (Baldi 1999); moc je tedy vykonávána nejméně na dvou úrovních a pravomoci každé z úrovní vlády jsou ústavně zakotveny, přičemž žádná z úrovní není nadřazena či podřazena jiné, jejich postavení je rovné. Jednotlivé *polities* jsou na federální úrovni reprezentovány v některém, k tomu účelu vytvořeném orgánu, zpravidla v jedné komoře dvoukomořového parlamentu. Federální stát (federace) coby institucionální vyjádření federálního principu je z teritoriálního, obranného a monetárního hlediska

⁸ Pojem ne-centralizace (*non-centralization*) není totožný s termínem decentralizace (*decentralization*). Zatímco decentralizace značí existenci centrální autority, centrální vlády, která „může decentralizovat nebo recentralizovat jak se jí zlíbí“, v necentralizovaných politických systémech se jedná o to, že „moc je tak rozptýlena, že nemůže být legitimně centralizována nebo koncentrována bez toho, že by byla porušena struktura a duch ústavy.“ (Elazar 1987: 34).

⁹ Základními parametry federálního procesu je podle Elazara smysl pro partnerství vzhledem k federálnímu celku ze strany zúčastněných stran. Toto partnerství je „manifestováno skrze vyjednanou spolupráci o tématech a programech, založenou na závazku otevřeného vyjednávání mezi všemi stranami o daném tématu způsobem, který usiluje o shodu nebo... o kompromis, který chrání základní integritu všech partnerů.“ (Elazar 1972: 4–5) Samotná federální struktura tedy nemůže být považována za dostatečné kritérium pro (fungující) federaci.

integrováným celkem a občané konstituujících *polities*, respektive federálního celku jsou nositeli dvojí identity (sub-státní a federální)¹⁰ (srv. Duchacek 1970; Adamová 1997; Filip, Svatoň, Zimek 1999).

2.8 Klasifikace systémů: od unitárního k více-úrovňovému vládnutí

Jak bylo řečeno v úvodu, klasifikace systémů více-úrovňového vládnutí není snadná vzhledem k prostupnosti a měnící se existenci jednotlivých systémů, vzhledem k ústavně daným principům a reálnému, aktuálnímu fungování a v neposlední řadě vzhledem k reakci jednotlivých evropských států na realitu Evropské unie. Záleží proto na důsledné volbě kritérií, která mohou být různá vzhledem k tomu, z jakého úhlu pohledu je na systémy tzv. *multi-level governance* pohlíženo. Tato část je zaměřena na typologii, kterou navrhla Brunetta Baldi a na klasifikaci představenou Liesbet Hooghe a Garry Marksem.

Brunetta Baldi vychází z předpokladu, že současné komplexní vztahy a výzvy, kterým jsou současné státy vystaveny, znemožňují efektivní používání dichotomické škály unitární – federální, jednoduše proto, že „unitární systémy zakusily procesy regionalizace, federalizace a devoluce, které oslabily rozdíl s federálními systémy zvýrazněním jejich teritoriálních rozmanitostí. Shrnutu, nová institucionální uspořádání a vícevrstevné utváření politiky (*policy*) způsobily, že dichotomie federální-unitární ztrácí svoji schopnost popisovat empirickou skutečnost.“ (Baldi 1999: 2).

Baldi vytvořila typologii na základě dvou proměnných a to stupně centralizace (osa centralizace-decentralizace) a stupně centralismu (osa centralismus-federalismus). První osa představuje *skutečnou* distribuci moci mezi jednotlivé stupně vlády s ohledem na proces *policy-making*: pravomoci *decision-making*, administrativní a fiskální zdroje. Druhá osa představuje *povahu* vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vlády.

Základním kritériem, které charakterizuje první osu, je existence centra, respektive množství existujících center. Pro centralismus je charakteristická existence jednoho centra, pro federalismus je charakteristický ne-centralismus (viz níže). Vztah centra k ostatním sub-jednotkám, respektive existence ne-centrální, vyrovnané struktury odkazuje k míře centralismu, respektive federalismu. Na základě tohoto vztahu Baldi rozlišuje mezi tím, co nazývá *unitární systémy* (*unitary systems*), pro něž je charakteristické to, že lokální

¹⁰ Identity jsou vztažné a vzájemně se nevylučují.

vlády nejsou kvalifikovány jako úplné *polities* (jsou spíše administrativními jednotkami), nebo jejich existence není ústavně zakotvena, případně jejich pravomoci nejsou dány ústavou. Příkladem tohoto typu je Irsko; dále tím co jmenuje jako regionální systémy (*regional systems*), v nichž regiony jsou *polities* uznány ústavou, ovšem buď nemají legislativní pravomoci (ve smyslu vytvářet právo) nebo tato pravomoc není výlučná. Dále jde o to, že nejsou reprezentovány na celonárodní úrovni. Příkladem prvního typu je Francie, příkladem druhého jmenovaného typu je Itálie. Baldi dále pracuje s kategorií, kterou nazývá *regio-federální/federalizující systémy* (*regio-federal/federalizing systems*). V rámci této kategorie se nacházejí země, které disponují federálním uspořádáním, nicméně jeho „kvalita“ není dostatečná pro to, aby mohla být řeč o federacích. Jde o to, že jednotky daného uspořádání jsou sice uznány ústavou, fungují jako plné *polities*, mají výlučnou legislativní kompetenci (ve smyslu vytváření zákonů), nicméně toto uspořádání může být asymetrické, to znamená nevztahující se ke všem jednotkám (podjednotkám) daného uspořádání, případně reprezentace na základě příslušnosti k teritoriu – teritoriální reprezentace může být rozvinuta, nicméně ne plně konstitucionalizována v podobě druhé komory. Jako příklad prvního typu Baldi uvádí Velkou Británii, respektive Skotsko, příkladem druhého jmenovaného typu je pro ni Španělsko. Posledním typem je *federace*, v níž se spojují všechny prvky federalismu. Baldi uvádí z evropských zemí například Švýcarsko (Baldi 1999).

Tabulka 1: Klasifikace systémů na základě stupně centralizace podle Brunetty Baldi (1999)

Centralismus	→	→	Federalismus
Unitární systémy	Regionální systémy	Regio-federální/federalizující systémy	Federace
Irsko	Francie (bez legislativních pravomocí)	Velká Británie – Skotsko	Švýcarsko
	Itálie (pravomoci nejsou výlučné)	Španělsko	

Klasifikace tak, jak ji navrhla Brunetta Baldi, se jeví jako zajímavá v mnoha ohledech. Především východisko rozbíjející již těžko existující dichotomii přináší řadu možností, jak s jednotlivými systémy pracovat. Lze konstatovat, že pro Baldi se kritériem klasifikace stala míra „*federalizace*“ jednotlivých

systemů a to z několika hledisek: jednak vzhledem k míře uznání „konstituujících“ jednotek ze strany centra, mírou pravomocí, jimiž tyto disponují, ale také z hlediska „rovnosti“ jednotlivých konstituujících jednotek. Tedy kritériem není pouze „funkčnost“, ale také teritorialita. Jako problematická se nicméně jeví kategorie regio-federální/ federalizující systémy, jejímž hlavním nedostatkem je přílišná heterogenita zemí, které do ní byly zařazeny. Je zřejmé, že Baldi se pokusila o systematické zpracování jednotlivých kategorií tak, aby všechny, v dané době existující systémy, byly zařaditelné, což však právě třetí typ jí navržené typologie do značné míry znevýhodňuje.

Také pro Liesbet Hooghe a Garyho Markse (2001, 2003) jsou základním kritériem klasifikace více-úrovňového vládnutí kompetence (*jurisdiction*), jejich vymezení, naplňování a realizace. Svým způsobem zohledňují také teritoriální rozměr, nicméně pouze jako jeden z ukazatelů. Je zřejmé, že oproti typologii, kterou sestavila Baldi, v níž do jednotlivých typů spadají jednotlivé existující státy reprezentující různé formy víceúrovňového, respektive ne-centralizovaného vládnutí, je klasifikace Hooghe a Markse více „schematická“. Jde totiž o to, že Hooghe a Marks se snaží najít typy možné organizace víceúrovňového vládnutí, zatímco Baldi popisuje výsledné stavy tak, jak je reprezentují jednotlivé existující víceúrovňové systémy vládnutí.

Jedná se tak o to, zdali jsou jednotlivé kompetence (*jurisdiction*) určeny pro obecný účel nebo jsou specializované, zdali se území jednotlivých kompetencí vzájemně vylučují nebo se překrývají a zdali jsou tyto vzorce stabilní nebo se proměňují. Na základě těchto proměnných autoři konstruují dva typy, nazvané jednoduše jako Typ I a Typ II.

V případě prvního typu jde o to, že rozptýlení autority je omezeno jak vzhledem k počtu úrovní, tak vzhledem k počtu kompetencí, které se vzájemně vylučují, tedy nepřesahují se a jsou relativně stabilní. Rozdíl druhého typu pak spočívá v tom, že kompetence se vzájemně přesahují, jsou proměnlivé, existuje jich vysoký, nikoli limitovaný počet umožňující jejich další diferenciaci vzhledem k aktuálním potřebám vládnutí a nejsou vázány na určité – teritoriální – úrovně (Hooghe, Marks 2001).

Ideovou kotvou Typu I je federalismus charakteristický omezeným počtem úrovní a vymezenými pravomocemi (kompetencemi) pro jednotlivé úrovně; jednotkou analýzy se v takovém případě stává určitá vláda spíše nežli určitá *policy*. Lokalizace Typu II je mnohem více obtížná právě pro to, že se soustřeďuje spíše na oblast *policy*, respektive *public policy*.

Je zřejmé, že konstrukce Typu I je charakteristická pro federální systémy (v širším významu tohoto slova; Typ I se tak může zdát více konkretizovaný, což přiznávají i samotní autoři. Příklady Typu II hledají autoři na lokální úrov-

ni ve Švýcarsku, přidávají příklady také z některých států Spojených států amerických (upozorňují, že Typ II doplňuje Typ I, respektive, že kompetence Typu II nehrají prim vzhledem k Typu I vládnutí lokálních vlád), obecně pak v oblasti *public policy*. Upozorňují, že nalézt jej lze všude tam, kde „končí“ hranice Typu I.

Tabulka 2: Typy více-úrovňového vládnutí podle Hooghe a Markse 2001, 2003)

Typ I	Typ II
Kompetence zahrnující více úkolů (<i>multi-task</i>)	Kompetence zahrnující určitý úkol
Kompetence se vzájemně vylučují vzhledem k hranicím jednotlivých teritorií (regionů)	Kompetence se teritoriálně překrývají
Omezený počet kompetencí	Vysoký počet kompetencí
Omezený počet úrovní (<i>levels</i>) kompetencí	Vysoký počet úrovní (<i>levels</i>) kompetencí
Kvazi-permanentní systém kompetencí	Flexibilní systém kompetencí

2.9 Závěr

Paradigma národního státu bylo nahrazeno paradigmatickým víceúrovňového vládnutí. Tato změna byla latentně nastartována po druhé světové válce, konkrétní podoby na sebe začala brát v posledních dvou dekadách minulého století; kontrola území a jeho obyvatel jediným centrem se začala ukazovat jako stěžejí uskutečňovaná.

Příklad Evropy ukazuje, že procesy decentralizace v nejobecnějším významu tohoto slova jsou trendem postupujícím všemi evropskými státy. Příčiny tohoto trendu jsou mnohé, vzájemně se přesahující a někdy těžko rozlišitelné. Jde o důvody související s globální ekonomikou, efektivitou organizace na straně jedné, stejně jako s faktory spojenými s teritoriální identitou a kulturou na straně druhé. Jde o procesy mnohohrstevné, stěžejí zobecnitelné, protože v každém daném případě nabývají originálních forem a průběhů. Ačkoli se v současné Evropě setkáváme se čtyřmi, respektive pěti¹¹ federacemi, tedy zeměmi, u nichž je federální princip zakotven v jejich ústavách, lze konstatovat,

¹¹ Uvažujeme-li také o Rusku jako o evropské federaci, ačkoli je zřejmé, že se jedná o systém *sui generis*.

že takřka všechny evropské státy jsou tak či onak decentralizované (v širokém významu tohoto slova) s vlnou rysů federálního principu.

Seznam použité literatury

- Adamová, K. 1997. *K historii evropského federalismu*. Praha: Karolinum.
- Ansell, Ch. 2000. „The Networked Polity: Regional Development in Western Europe.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(3): 303–333.
- Auer, A. 2005. „The constitutional scheme of federalism.“ *Journal of European Public Policy* 12(3): 419–431.
- Baldi, B. 1999. *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*. Working Paper 99–7, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Barša, P., Strmiska, M. 1999. *Národní stát a etnický konflikt*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Beyme, K. 2005. „Asymmetric federalism between globalization and regionalization.“ *Journal of European Public Policy* 12(3): 432–447.
- Burgess, M. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge.
- Duchacek, I. 1970. *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Elazar, D. 1994. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements: Introduction*, on-line verze (<http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>), [cit. 20. 3. 2007].
- Elazar, D. 1976. *The Ends of Federalism. Notes Toward a Theory of Federal Political Arrangements*. Philadelphia: Center for the Study of Federalism, Temple University.
- Elazar, D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Filip, J., Svatoň, J. a Zimek, J. 1999. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita.
- Filippov, M., Ordeshook, P., Shvetsova, O. 2004. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L., Marks, G. 2001. „Types of Multi-Level Governance.“ *European Integration online Papers* 5(11), on-line verze (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>), [cit. 18. 2. 2007].
- Hooghe, L., Marks, G. 2003. *Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-Level Governance*. Political Science Series, March 2003, Institute for Advanced Studies, Vienna, on-line verze (http://aei.pitt.edu/530/03/pw_87.pdf), [cit. 18. 2. 2007].
- Horgan, G. 1999. *The United Kingdom as a quasi-federal state*. Working Papers, 1999: 3, Queens University, on-line verze (http://www.iigr.ca/pdf/publications/142_The_United_Kingdom_as_a_.pdf), [cit. 20. 11. 2006].
- Horsman, M., Marshall, A. 1997. *After the Nation-State*. London: Harper Collins.
- Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- McKay, D. 2001. *Designing Europe. Comparative lessons from federal experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, J. 1998. *Multi-level Citizenship, Identity and Regions in Contemporary Europe*, on-line verze (<http://www.arena.uio.no/events/papers/Painter.pdf>), [cit. 20. 11. 2005].
- Pinder, J. 1996. „The European Union of Future, Federal or Intergovernmental.“ In: *The European Union Handbook*. Ed. P. Barbour. Chicago: Fitzroy Derborn.
- Říchová, B., Fiala, V. 2002. „Decentralizační trendy v současné Evropě.“ In: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. B. Říchová, V. Fiala a kol. Olomouc, Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 9–35.
- Schrijver, F. 2005. *Regionalism after regionalisation: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales*, Paper presented for AAG Pre-Conference at the University of Colorado at Boulder, CO, 3–5 April, on-line verze (www.colorado.edu/ibs/aagpreconference/papers/Schrijver_paper.pdf), [cit. 18. 2. 2007].