

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies / Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): Daniel Klimovský
Article / Článok: Recenzia na knihu: Vzorce miestnej autonómie v Európe
Publisher / Vydavateľ: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica
DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.3.245-251>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

KLIMOVSÝ, D. 2019. Recenzia na knihu: Vzorce miestnej autonómie v Európe. In *Politické vedy*. [online]. Vol. 22, No. 3, 2019. ISSN 1335 – 2741, pp. 245-251. Available at: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.3.245-251>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu Politické vedy. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

RECENZIA NA KNIHU: VZORCE MIESTNEJ AUTONÓMIE V EURÓPE

BOOK REVIEW: PATTERNS OF LOCAL AUTONOMY IN EUROPE

Daniel Klimovský*

LADNER, A. – KEUFFER, N. – BALDERSHEIM, H. – HLEPAS, N. – SWIANIEWICZ, P. – STEYVERS, K. – NAVARRO, C.: *Patterns of Local Autonomy in Europe*. [Vzorce miestnej autonómie v Európe]. London: Palgrave Macmillan, 2018. 359 s. ISBN 978-3-319-95641-1.

Pojem miestna autonómia (*local autonomy*) nie je síce novým pojmom v politickej vede, no ide o tému, ktorej sa v posledných desaťročiach venovali nielen výskumníci, ale aj rôzne medzinárodné a nadnárodné organizácie. O to väčšie očakávania boli spájané s vydaním kolektívnej monografie, ktorá vyšla v roku 2018 v známom medzinárodnom odbornom vydavateľstve *Palgrave Macmillan* a ktorá bola svojím obsahom zameraná práve na túto problematiku.

Autorský kolektív hodnotenej monografie zahŕňa odborníkov pochádzajúcich z viacerých európskych krajín, čo apriórne vytvára predpoklad pre kvalitné spracovanie danej problematiky, ak je zámerom autorov pracovať s dátami z rôznych krajín. **Andreas Ladner** je profesorom pôsobiacim na Univerzite v Lausanne (Švajčiarsko) a odborne sa dlhodobo venuje problematike miestnej demokracie. Jeho spolupracovníkom a kolegom je **Nicolas Keuffer**, ktorý sa zameriava aj na administratívne reformy a vyhodnocovanie verejných politík. Meno **Harald Baldersheim** je slovenskému akademickému publiku známe, pretože tento emeritný profesor z Univerzity v Oslo (Nórsko) bol zahrnutý predovšetkým v priebehu 90. rokov 20. storočia do viacerých vedeckých a odborných iniciatív zameraných na reformu verejnej správy (a najmä územnej

* Doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD. pôsobí ako docent na Katedre politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Gondova 2, P.O.BOX 32, 814 99 Bratislava, Slovenská republika, e-mail: daniel.klimovsky@uniba.sk.

DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.3.245-251>

samosprávy) aj na Slovensku. **Nikos Hlepas** pôsobí na Kapodistrianskej univerzite v Aténach (Grécko) a jeho výskumné aktivity sa zameriavajú na postavenie územnej samosprávy a reformy verejného sektora. **Kristof Steyvers** je docentom na Univerzite v Gente (Belgicko), pričom jeho výskumnými doménami sú miestne voľby, pozícia politických strán v komunálnej politike a význam politického líderstva. Veľmi známou postavou pre slovenské akademické publikum je aj **Pawel Swianiewicz**, ktorý pôsobí na Univerzite vo Varšave (Poľsko). Dlhodobu sa venuje decentralizačným reformám v priestore strednej a východnej Európy, a ako humánný geograf tiež vplyvom územnej konsolidácie a fragmentácie na úroveň poskytovaných verejných služieb v podmienkach územnej samosprávy. Poslednou, no nemenej dôležitou spoluautorkou je **Carmen Navarro**, ktorá pôsobí na Autonómnej univerzite v Madride (Španielsko). Jej výskumné aktivity sú zamerané na tvorbu miestnych politík, ako aj na postavenie a pôsobenie regionálnej samosprávy. Všetci títo autori sú medzinárodne rešpektovanými výskumníkmi a ich postavenie v akademickom svete možno dokladovať aj ich členstvom v redakčných radách relevantných vedeckých časopisov, členstvom v rôznych medzinárodných vedeckých i odborných organizáciách, ako aj ich účasťou vo viacerých medzinárodných výskumných iniciatívach, ktoré boli rozvíjané v posledných dvoch, či troch desaťročiach.

Autori monografie si kladú za cieľ zodpovedať tri základné otázky (s. 5):

1. Ako možno merať miestnu autonómiu, ak sa vezme do úvahy väčší počet jej komponentov/aspektov?
2. Je možné identifikovať nejaké vzorce vývoja miestnej autonómie a ako sa miestna autonómia menila v priebehu uplynulého štvrtstoročia?
3. Ako možno vysvetliť rozdiely medzi krajinami z hľadiska miestnej autonómie a aké účinky majú tieto rozdiely?

Autori systematicky analyzujú koncept miestnej autonómie, pričom používajú dáta z 39 krajín (okrem 28 krajín EÚ analyzujú tiež situáciu v Albánsku, Gruzínsku, Lichtenštajnsku, Macedónsku, Moldavsku, Nórsku, Srbsku, Švajčiarsku, Turecku, ako aj na Islande a Ukrajine). Z tohto výpočtu vyplýva, že autorskému kolektívu sa podarilo pokryť takmer celú Európu, no do ich analýzy sa nedostali krajiny ako Bosna a Hercegovina, Čierna Hora alebo Kosovo. Vydanie monografie je potrebné vnímať v kontexte dlhodobjšieho výskumu, ktorý bol organizovaný časťou jej spoluautorov. Sspomenúť možno napríklad **P. Swianiewicz** (2014), **A. Ladner et al.** (2016), **B. Denters et al.** (2016) alebo **N. Keuffer** (2018).

Ako už bolo uvedené, problematika miestnej autonómie nie je z výskumného hľadiska novou témou. Predovšetkým v 90. rokoch 20. storočia sa jej venovala zvýšená pozornosť, napr. **G. L. Clark** (1984), **M. J. Goldsmith** (1990), **H. Wolman** a **M. J. Goldsmith** (1990), **P. Blair** (1991), **G. Rolla** (1998), **F. Fleurke** a **R. Willemse** (2004), **L. Pratchett** (2004), či **F. Fleurke** a **R. Willemse** (2006). Zatiaľ čo **G. L. Clark** (1984) vychádzal pri analýze lokálnej autonómie z **Benthamových** princípov moci (iniciatívnosť a imunita), spájajúcim prvkom neskorších prístupov bola takmer striktná analýza miestnej autonómie z pohľadu decentralizačných reforiem. O to cennejši je prístup autorského kolektívu **A. Ladner** et al. (2018), ktorý síce analyzuje aj decentralizačné prvky, no neobmedzuje sa iba na ne, a ponúka ďaleko širšiu a hlbšiu analýzu fenoménu miestnej autonómie.

Monografia pozostáva z troch na seba nadväzujúcich častí. V prvej z nich autori pozornosť venujú vymedzeniu pojmu miestnej autonómie a spôsobom jej merania. Druhá časť má výrazne metodologický charakter a autori v tejto časti ponúkajú vysvetlenie toho, akým spôsobom je zostavený ich index miestnej autonómie (*Local Autonomy Index*). V poslednej, tretej časti monografie, autori aplikujú nimi definovaný index miestnej autonómie a ponúkajú ho ako nástroj na komparatívnu analýzu.

Pri konštrukcii obsahu indexu miestnej autonómie sa museli autori vysporiadať s niekoľkými problémami. Čo s ukazovateľmi (komponentmi) indexu, ktoré vzájomne korelujú? Akú váhu priznať rôznym ukazovateľom (komponentom) indexu? Po identifikovaní 33 premenných, ktoré boli použiteľné pre určovanie rôznych dimenzií miestnej autonómie pristúpil autorský kolektív **A. Ladner** et al. (2018) k nevyhnutnému zjednodušeniu, ktoré spočívalo v troch krokoch. Po prvé, niektoré premenné bolo z hľadiska ich definície potrebné transformovať, aby boli rovnocennejšie a porovnateľnejšie. Po druhé, bolo potrebné preskúmať vzťahy medzi premennými, aby sa zistilo, či vypovedajú o kvalite toho istého a či ich je možné kombinovať v rámci vymedzených dimenzií. A po tretie, bolo potrebné overiť významnosť premenných, aby bola jasná ich váha a možnosť agregovania. Výsledkom týchto krokov bolo definovanie troch dimenzií miestnej autonómie, vysvetľovaných za využitia viac ako jednej premennej a ďalších štyroch dimenzií miestnej autonómie, ktoré sú merané, respektíve vysvetľované priamo jednou premennou.

Do prvej skupiny patria: politická voľnosť v konaní (*political discretion*), teda miera moci a možnosti rozhodovať vzhľadom na objem kompetencií; finančná autonómia (*financial autonomy*), teda objem finančných zdrojov ako aj rozsah

ovplyvňovania objemu vlastných finančných zdrojov a miera nezasahovania (*non-interference*), teda rozsah „slobody“, ktorú prenechali na miestnej úrovni vlády, respektíve orgány verejnej moci stojace na vyšších úrovniach. Druhú skupinu tvoria štyri dimenzie: rozsah tvorby verejnej politiky (*policy scope*), teda rozsah verejných služieb, ktoré sú v kompetencii miestnej samosprávy; legálna autonómia (*legal autonomy*), teda postavenie a ochrana samosprávnych jednotiek z hľadiska právnej (najmä zákonnej) úpravy; organizačná autonómia (*organisational autonomy*), teda možnosť slobodne rozhodovať o administratíve a tvorbe miestnych verejných politík a dostupnosť (*access*), teda dosah miestnej samosprávy na rozhodnutia vlád, respektíve orgánov verejnej moci stojacich na vyšších úrovniach (s. 221 – 222). Aj takto vymedzené a zjednodušené dimenzie miestnej autonómie však vyžadovali váhovanie a autori sami priznávajú, že z ich strany ide o subjektívne posúdenie významnosti identifikovaných dimenzií, a že sú si vedomí argumentov, ktoré by viedli k odlišnému váhovaniu jednotlivých dimenzií miestnej autonómie (s. 223).

Výsledky analýzy dát za obdobie rokov 1990 – 2014 poukazujú na niekoľko zaujímavých faktov. V celkovom vyjadrení sú severské krajiny (Dánsko, Fínsko, Island, Nórsko a Švédsko) kontinuálne zaraďované ku krajinám s najvyššou mierou miestnej autonómie. Nasledované sú Nemeckom, Lichtenštajnskom, Švajčiarskom a Poľskom. O niečo nižšiu mieru miestnej autonómie vykazuje početná skupina krajín zahŕňajúca Belgicko, Bulharsko, Českú republiku, Estónsko, Francúzsko, Holandsko, Litvu, Portugalsko, Rakúsko, Slovensko, Srbsko a Taliansko. Na opačnom póle stoja krajiny s dlhodobo nízkou mierou miestnej autonómie, kam boli zaradené krajiny ako Cyprus, Gruzínsko, Írsko, Malta, Moldavsko a Turecko. I keď sa rozdiely medzi krajinami Európy za uplynulé štvrtstoročie v zásade zmenšili, stále sa nedá hovoriť o jednoznačnej kolektívnej konvergencii. Napríklad v období 1990 – 2005 zaznamenali všetky takzvané nové demokracie zvýšenie miery miestnej autonómie, ale v poslednom období je zjavný pokles tejto miery v Maďarsku a Luxembursku. Najvyššiu úroveň stability vykazujú dlhodobo tie krajiny, ktoré sa môžu pochváliť vysokou mierou miestnej autonómie (s. 244).

Mimoriadne cennými sú aj zistenia, týkajúce sa širšieho kontextu zavádzania nástrojov na rast či limitovanie miestnej autonómie. Potvrdený bol výrazný vplyv takzvanej závislosti na ceste (*path dependency*), teda vplyv minulých rozhodnutí na nedávne trendy a súčasný stav. Autori pomerne jasne identifikujú tento vplyv napríklad pri porovnaní severských krajín a krajín, ktoré označujú súhrne ako nové demokracie. Prekvapujúco sa ukázalo, že neexistuje

súvis medzi veľkosťou jednotiek územnej samosprávy¹ a mierou miestnej autonómie. Rovnako tak sa nepreukázal súvis medzi veľkosťou štátu (menšie a teda homogénnejšie štáty poskytujú jednotkám miestnej územnej samosprávy porovnateľne diferencovanú autonómiu, ako je to aj v prípade väčších a teda potenciálne heterogénnejších štátov). V neposlednom rade na mieru miestnej autonómie nemali vplyv ani rôzne modernizačné kroky, týkajúce sa rozdrobenej obecnej štruktúry. Jednoznačne veľmi zaujímavým zistením je ale fakt, že regionálna autonómia nelimituje miestnu autonómiu, z čoho vyplýva, že regionálne a miestne jednotky územnej samosprávy nevystupujú ako rivali, ale skôr ako partneri (s. 309 – 310).

V závere autori konštatujú, že miestna autonómia je mimoriadne komplexným fenoménom a je nesprávne spájať ju napríklad so spokojnosťou miestneho obyvateľstva s lokálnym spravovaním. V tejto súvislosti autori tiež pripomínajú, že rôzne snahy a iniciatívy medzinárodných a nadnárodných organizácií (napr. Svetovej banky, OECD, Rady Európy či EÚ), zamerané na podporu miestnej autonómie, končia s rozpačitými výsledkami a často nereflektujú očakávania, ktoré sú spájané s takýmito snahami a iniciatívami (s. 330). Dodajť je vhodné i to, že snahy a iniciatívy medzinárodných a nadnárodných organizácií prinášajú účinky zvyčajne v dlhodobom časovom horizonte.

Pre fanúšikov typológií budú rozhodne zaujímavé aj typológie zamerané na štýly koordinácie výkonu verejnej moci medzi centrom a miestnou úrovňou (*modes of central-local coordination*) a na mieru decentralizácie (*decentralisation*). Podľa prvej typológie patrí Slovensko medzi krajiny s takzvaným hrubým štýlom spravovania (*thick governance*), pre ktorý je typický vysoký stupeň dosahu na rozhodovanie vyšších vládnych/správnych úrovní, ako aj vysoký stupeň legálnej autonómie. Druhá typológia posúva Slovensko medzi krajiny označované ako krajiny s prázdnu autonómiou (*hollow autonomy*), pretože sice z hľadiska legislatívy je postavenie územnej samosprávy v týchto

¹ Keďže táto recenzia je primárne určená slovenskému publiku, namiesto pojmu lokálna/miestna vláda som používal radšej pojem jednotka územnej samosprávy, ktorý je pre našu prax zrozumiteľnejší a zaužívanější. Na tomto mieste je ale potrebné zdôrazniť, že lokálne/miestne vlády v niektorých európskych krajinách nezodpovedajú nášmu tradičnému spájaniu každej sídelnej jednotky – obce – s právom na samosprávu. Navyše, i vnútorná štruktúra lokálnych/miestnych vlád je pri porovnaní rôznych európskych krajín mimoriadne pestrá a v praxi sa môžeme stretnúť aj s modelmi, v ktorých napríklad nepôsobia starostovia, prípadne s modelmi, kde starostovia plnia viac menej iba ceremonálnu funkciu.

krajinách silné a stabilné, no jej finančná i funkčná autonómia je výrazne limitovaná vládami, respektíve orgánmi verejnej moci stojacimi na vyšších úrovniach (s. 341 – 346).

Hodnotená monografia predstavuje povinné čítanie pre všetkých, ktorí sa zaoberajú problematikou kvality lokálnej demokracie a pôsobenia jednotiek územnej samosprávy v rozdielnych prostrediach. Zároveň ju možno ale odporúčať ako zaujímavú inšpiráciu pre všetkých, ktorí sa nejakým spôsobom zameriavajú na kvalitu demokracie, pretože jedným z jej hlavných prínosov je formulácia evaluačného nástroja, ktorý má povahu indexu, a ktorý umožňuje sledovať vplyv vybraných ukazovateľov na zmeny v miere miestnej autonómie, ktorú možno považovať za ukazovateľ kvality demokracie na lokálnej úrovni. Slabšou stránkou tejto monografie je jej čitateľnosť z pohľadu ľudí pôsobiacich v praxi územnej samosprávy. Jazyk monografie je totiž terminologicky pomerne náročný a v častiach, vysvetľujúcich zostavovanie indexu je nutná vysoká miera abstrakcie.

Literatúra:

- BLAIR, P. 1991. Trends in local autonomy and democracy: reflections from a European perspective. In BATLEY, R., STOKER, G. (eds.) *Local Government in Europe. Trends and Developments*. London: Palgrave Macmillan, 1991. ISBN 978-0333554807, s. 41 - 58.
- CLARK, G. L. 1984. A Theory of Local Autonomy. In *Annals of the Association of American Geographers*, roč. 74, 1984, č. 2. ISSN 2469-4452, s. 195 - 208.
- DENTERS, B. - LADNER, A. - MOURITZEN, P. E. - ROSE, L. E. 2016. Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective. In KUHLMANN, S., BOUCKAERT, G. (eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan, 2016. ISBN 978-1-137-52547-5, s. 333 - 353.
- FLEURKE, F. - WILLEMSE, R. 2004. Approaches to decentralization and local autonomy. A critical appraisal. In *Administrative Theory and Praxis*, roč. 26, 2004, č. 4. ISSN 1084-1806, s. 523 - 544.
- FLEURKE, F. - WILLEMSE, R. 2006. Measuring local autonomy: A decision-making approach. In *Local Government Studies*, roč. 32, 2006, č. 1. ISSN 0300-3930, s. 71 - 87.

- GOLDSMITH, M. J. 1990. Local autonomy: theory and practice. In KING, D. S. - PIERRE, J. (eds.) *Challenges to Local Government*. London: Sage, 1990. S. 15 - 36.
- KEUFFER, N. 2018. Does Local Autonomy Facilitate Local Government Reform Initiatives? Evidence from Switzerland. In *International Journal of Public Sector Management*, roč. 31, 2018, č. 4. ISSN 0951-3558, s. 426 - 447.
- LADNER, A. - KEUFFER, N. - BALDERSHEIM, H. 2016. Measuring Local Autonomy in 39 Countries. In *Regional & Federal Studies*, roč. 26, 2016, č. 3. ISSN 1359-7566, s. 321 - 357.
- LADNER, A. - KEUFFER, N. - BALDERSHEIM, H. - HLEPAS, N. - SWIANIEWICZ, P. - STEYVERS, K. - NAVARRO, C. 2018. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2018. 359 s. ISBN 978-3-319-95641-1.
- PRATCHETT, L. 2004. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. In *Political Studies*, roč. 52, 2004, č. 2. ISSN 0032-3217, s. 358 - 375.
- ROLLA, G. 1998. Autonomy: a guiding criterion for decentralizing public administration. In *International Review of Administrative Sciences*, roč. 64, 1998, č. 1. ISSN 0020-8523, s. 27 - 39.
- SWIANIEWICZ, P. 2014. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In *Local Government Studies*, roč. 40, 2014, č. 2. ISSN 0300-3930, s. 292 - 311.
- WOLMAN, H. - GOLDSMITH, M. J. 1990. Local autonomy as a meaningful concept. Comparing local government in the United States and in the United Kingdom. In *Urban Affairs Quarterly*, roč. 26, 1990, č. 1. ISSN 0042-0816, s. 3 - 27.