

Oponentský posudek na disertační práci PhDr. Lenky Škrábalové :

„Přístupy aktérů a jejich zapojení v procesu strategického řízení k udržitelnému rozvoji v EU.

Role institucí při tvorbě obnovené strategie udržitelného rozvoje (2006)“

Koncept udržitelného rozvoje (UR), který už od přijetí Maastrichtské smlouvy Evropská přijala za svůj a začlenila ho do své strategie, je obsahově velmi bohatý a členitý, což způsobuje, že jeho monitorování a hodnocení představuje dosti složitý problém. V předložené práci se PhDr. Lenka Škrábalová přistoupila k tomuto úkolu tak, že se rozhodla zkoumat úlohu všech aktérů, kteří se podílejí především na přípravě této strategie, zejména pak na přípravě obnovené verze této strategie přijaté v roce 2006. Těmito aktéry jsou přirozeně především instituce EU, i když jejich úloha není stejná. Tento přístup ke zkoumání UR je zcela legitimní, přestože má za následek, že některé důležité aspekty tematiky zůstávají stranou (např. vztah mezi Lisabonskou strategií a strategií UR).

Disertační práce je rozdělena do Úvodu, tří částí (I, II a III), Výstupu výzkumu a Závěru.

V Úvodu se kromě jiného uvádějí tři hypotézy, které hodlá disertantka ve své práci ověřit.

Část I seznamuje s konceptem UR z teoretického i praktického hlediska, sleduje koncept UR nejdříve v mezinárodní kontextu a dále na úrovni EU a výklad doplňuje rozbořením institucí EU zapojených do řízení UR.

Část II sleduje vývoj konceptu UR v Evropské unii a ilustruje ho zejména na závěrech zasedání Evropské rady a na aktivitách Evropské komise.

Část III představuje případovou studii, která hodnotí postup unijních institucí při tvorbě obnovené strategie UR EU. Obsahuje také stručné shrnutí strategie UR.

Disertace obsahuje také Přílohy k závěru a Přílohy k celkové práci a bohatou bibliografii. Domnívám se, že struktura disertační práce byla zvolena vhodně a umožňuje odpovědět na výzkumné otázky, jež jsou shrnuty v Úvodu (str. 9).

Hodlám ve svém posudku postupovat podle jednotlivých částí disertační práce, vyjádřím se k jejich obsahu a dodám své poznámky.

V části I (str.30-89), která je z jistého hlediska úvodní pro celý následující výklad, je proto oslovena řada problémů. V subkap. 1.4 je dobré, že se disertantka pokusila v jejich vývoji shrnout teoretické koncepce, z kterých vycházejí aktéři při mezivládním vyjednávání, nejen v EU. Je jich celá řada (str.54-65), ale čtenáře by velice zajímalo, které z těchto koncepcí, které jsou dosti podrobně popsány, v současné době dominují v Evropské unii. Ani zde, ani později, ani v závěru jsem přesvědčivou odpověď, jak jsou tyto koncepce při vyjednávání v EU uplatňovány, nenašel. V subkap. 1.5, která je jinak nutná v této disertační práci a nemůže být jiná než popisná, by nevařilo, kdyby neopakovala známé věci o funkcích různých institucí EU. Tím chci na tomto místě poukázat na to, co platí pro celou disertační práci : jednak mohla být zestručněna (má 183 stran textu), také proto, že na mnoha místech se uvádějí známá fakta nebo se konstatování opakují, jednak, a to také platí nejen pro tuto kapitolu, tím že pracuje s unijními dokumenty, přejímá se velice často jejich „bruselský jazyk“, místo toho, aby byl obsah Závěrů ER a Sdělení EK „převyprávěn“ a zlidštěn.

Část II seznamuje s tím, jak se vytvářela strategie UR EU, jejíž zakotvení v primárním právu EU (i když nikoli pod tímto názvem) nacházíme v Maastrichtské smlouvě. Zase : je to zcela nezbytná část disertační práce, ale trochu „učebnicově“ popisná. Disertantka věrně popisuje, s jakými potížemi se rodila strategie UR a jak hubené výsledky vykazala. Předsedovi EK J.M. Barroso nezbývalo v roce 2005 nic jiného než konstatovat při hodnocení strategie toto: „Nedosáhli jsme takových výsledků, o které jsme usilovali. Mnoho problémů se zhoršuje, místo aby se zlepšovaly“ (str. 130). Na jiném místě čteme o „zhoršování neudržitelných trendů“ (str. 128). Čekal jsem proto, že práce uvede nějaké ilustrace toho, co se podařilo splnit a co se „zhoršovalo“. Bohužel v celé disertační práci jsem nenalezl žádné údaje, přestože se na str. 131 se uvádí, že jsou dostupná data Eurostatu, která umožňují sledovat vývoj situace, pokud jde o udržitelný rozvoj, již od roku 1990. V disertační práci na toto téma, i když se přednostně věnuje úloze institucí, se nelze vyhnout odpovědi, v čem je příčina toho, že byly výsledky strategie UR tak znepokojivě hubené. V mnohém je to situace podobná, jako u výsledků a hodnocení Lisabonské strategie. V obou případech se klade stejná otázka, kde je příčina skromného výsledku obou strategií : je chyba v jejich formulaci, jsou cíle konsistentní, je problém v malé motivaci členských zemí, je tedy chyba spíše v malém zájmu členských zemí než na straně unijních institucí? Pokud se disertační práce zabývá úlohou institucí EU při prosazování strategie UR, bylo by aspoň vytyčení takové otázky na místě.

Podobná otázka mne napadla v této části na str. 132-133. Nalézáme tam zajímavé shrnutí zásad udržitelného rozvoje, které formulovala Evropská rada v červnu 2005. Je to celkem deset zásad a čtenář čeká odpověď nejen na to, proč je jich zrovna deset, ale hlavně, co je v nich nového ve srovnání s předchozím „desaterem“ (pokud nějaké bylo). Žádné porovnání, žádné kritické hodnocení.

Moje hodnocení části II : podává vyčerpávající popis toho, v jak složitých vnitřních podmínkách EU se rodila a prosazovala strategie UR, ale zůstává dlužna odpověď, proč tomu tak bylo, proč výsledky strategie byly tak omezené a proč se situace v mnoha částech strategie dokonce zhoršila. Pokud zůstaneme u institucí EU, která z nich se na tom nejvíce podepsala?

Část III obsahuje zajímavá místa. Především případovou studii o tom, jak probíhala příprava obnovené strategie UR, která byla nakonec přijata v polovině roku 2006. Tuto kapitolu považuji za nejzajímavější a přínosnou z hlediska předložené disertační práce. Názorně ilustruje, jak složitě probíhá jednání a vyjednávání v Radě EU, jak bylo složité dojít při přípravě obnovené strategie UR ke shodě, která by vycházela vstříc všem aktérům, jak často je výsledkem kompromis, na který bylo nutno přistoupit, aby s výsledkem souhlasili všichni a nikdo není přitom úplně šťastný.

Poučná je také zpráva o úloze jednotlivých institucí EU v tomto procesu, jmenovitě Evropského parlamentu a jeho postojů a také Hospodářského a sociálního výboru. Společné v jejich postojích je to, že ostře kritizují Evropskou komisi, řekl bych, že oprávněně. Evropský parlament vidí hlavního viníka v EK, která připravila jen slabou verzi obnovené strategie EU. Ještě kritičtější názor předložil Hospodářský a sociální výbor, který jsem rád, že je v práci citován, protože se nejvíce přibližuje odhalení příčin neúspěchu strategie UR. V návrhu EK se podle názoru HSV jedná „o dávné požadavky resp.sliby, které jsou na stole již více než 30 let a dosud nebyly splněny“ (str. 157). Komise skončila u analýzy a u opatření zůstává zdrženlivá.

Obnovená strategie přijatá ER v červnu 2006 je shrnuta v subkap. III.2., obsahuje sedm priorit které jsou stručně popsány (str. 162-166). Je shromážděna informace o postojích různých aktérů včetně nevládních organizací, avšak chybí hodnotící názor disertantky.

Chtěl bych se také vyjádřit k hypotézám, jejichž ověření je uvedeno na str. 168. Musíme je uvést, abychom se mohli k nim vyjádřit.

Hypotéza č. 1.

Rozhodnutí prohloubit spolupráci v oblasti udržitelného rozvoje dochází pouze v případech, kdy se zájmy členských států překrývají a společný postup v řešení enviromentálních, ekonomických a sociálních výzev je výhodný pro všechny strany.

Podle disertantky se hypotéza potvrdila.

Můj názor : kladná odpověď je obsažena již ve formulaci hypotézy. Spolupráce členských zemí nejen v oblasti UR, ale v jakékoli jiné sféře, může být prohloubena jen tehdy, když je výhodná pro všechny aktéry. A to platí nejen pro spolupráci v rámci EU, ale i mimo ni.

Hypotéza č.2.

Při přípravě obnovené strategie udržitelného rozvoje EU bylo zásadní, že byla zřízena dočasná instituce Friends of Presidency na úrovni Rady EU, která přispěla k včasnému zpracování obnovené SUR EU a k jejímu přijetí všemi členskými státy.

Podle disertantky se hypotéza potvrdila.

Můj názor : zásluhy dočasné instituce, kterou zřídilo rakouské předsednictví, jak se také uvádí v disertační práci, bych nepovažoval za „zásadní“ z toho prostého důvodu, že tradiční úloha Evropské komise a jejího monopolu při přípravě takových dokumentů byla rozhodnutím rakouského předsednictví znemožněna a prakticky byla ze své funkce dočasně „vyšachována“.

Hypotéza č.3.

V souvislosti s politikou udržitelného rozvoje EU je to Rada EU, která určuje cíle a aktivity při tvorbě strategie udržitelného rozvoje, přesto mohou evropské nadnárodní instituce jako je Evropská komise a Evropský parlament svými aktivitami podobu strategických materiálů ovlivnit.

Podle disertantky se v případě tvorby SUR EU nepotvrdila.

Můj názor : především je dvojitá chyba ve formulaci hypotézy : především to není Rada EU, ale Evropská rada, která určuje cíle strategie UR, za druhé, obě zmíněné instituce EU mohou svými aktivitami jednání ovlivnit, buď pozitivně nebo negativně. V roce 2006 to ovlivňování bylo spíše negativní, jak ostatně potvrzuje disertantka.

Byl jsem zvědav, jak budou výsledky disertační práce shrnuty v Závěru. Musím říci, že Závěr považuji za vůbec nejslabší místo disertační práce a nechápu, že obsahuje formulace, které vůbec neladí s předchozím výkladem a jsou s ním v rozporu.

Uvedu příklady :

1. Naprosto nepochopitelné je hned několik tvrzení na str. 175, které musím ocitovat. „V Evropské unii existuje politická vůle angažovat se na ovlivňování budoucnosti, jak na úrovni nadnárodní Evropské komise, tak na úrovni mezivládní Evropské rady“. Copak to bylo někde v práci dokumentováno? Připomínám, že na str.122-123 se mluví o zprávě D. Strause-Kahna, kterou si objednala Komise a kvůli jejím závěrům, které se jí nelíbily, zprávu prostě smetla ze stolu. Stejný osud potkal zprávu skupiny A.Sapira (2003), o které se mluví na str. 126, rovněž objednanou Komisí, o níž se Prodiho komise vůbec nehodlala bavit. Přitom je to zpráva, která je dodnes považována za nejhlubší analýzu skutečného stavu EU, především její ekonomiky. Tím spíš nechápu,

- že se na stejné stránce uvádí, že „v Evropské unii jsou si elity vědomy významu strategických voleb orientovaných do budoucnosti“. Jak je to vůbec možné tvrdit, když o Lisabonské strategii končící tento rok, orientované do budoucnosti, se běžně mluví jako o debaklu? Ostatně : potvrzují citovaná hodnocení o „neudržitelných trendech“ v oblasti udržitelného vývoje uváděná v disertační práci , že „evropské elity“ jsou si vědomy vážnosti situace? Mimochodem na str. 176 také čteme, že na úrovni EU neexistuje strategický orgán, něco jako Rada pro udržitelný rozvoj, který by monitoroval strategii a navrhoval její úpravy, zatímco v členských státech takové orgány byly zřízeny. Jaké vysvědčení by za to dostaly „evropské elity“?
2. Stejně tak zcela nepochopitelné je tvrzení na str. 174, že „Strategie EU pro udržitelný rozvoj tvoří celkový rámec, v němž Lisabonská strategie s obnoveným zaměřením na růst a zaměstnanost poskytuje impuls pro dynamičtější dynamiku“. To bych rád, aby disertantka při obhajobě vysvětlila. Jednak se o tom v práci vůbec nikde nehovoří, jednak je to nesmysl. A navíc, jakoby nebyly známy diskuse o tom, že požadavky udržitelného rozvoje jsou brzdou ekonomického rozvoje, nejnověji při diskusích o boji proti klimatickým změnám.
 3. Dále : na str. 172 čteme, že proces tvorby obnovené strategie UR byl zahájen „na úrovni Evropské komise, která byla společně s Evropskou radou zmocněna zformulovat návrh strategie“. Proboha : kdo zmocnil Evropskou radu?
 4. Na str. 174 jsou uvedeny globální cíle obnovené strategie EU : celkem čtyři. Žádná citace, neladí s ničím,co bylo uvedeno předtím.
 5. Na str. 172 čteme, že se na strategickém řízení v EU podílejí dvě instituce : Rada a Evropská komise. Je to jen překlep?
 6. Na str. 175 se uvádí, že EU má dvě centra exekutivy : Evropskou radu a Evropskou komisi. Slyším poprvé.

Musím říci, že také v předchozí části disertační práci můžeme nalézt řadu buď nepřesných nebo neobratných výrazů. Namátkou :

str. 82 : Evropská rada „projednává předpisy a dokumenty“,

str. 82 : Rada EU „zastupuje členské státy navenek“,

str. 115 : sdělení EK bylo „postoupeno Evropskému parlamentu a následně Evropské radě“,

str. 128 : mluví se o „oficiálním zahájení revize SUR EU“

str. 129 : mluví se o „nástřelu revize SUR EU“

str. 138 : větu o úloze „úředníků“ při vypracování strategií by určitě s radostí převzala některá naše média.

Z formálního hlediska musím ještě uvést : často uváděné české názvy Sdělení EK jsou bez anglického znění (str. 110, 112, 116), neúplné a nepřesné odkazy (často jen čísla, bez obsahu : str. 103, 120, 125, 135, 146), konstatování bez citace (např.174), nikoli překlepy, ale chybějící písmena ve slovech.

Celkově : v disertační práci PhDr.Lenky Škrábalové oceňuji orientaci v tématickém okruhu vymezeném strategií udržitelného rozvoje, zvláště bych chtěl ocenit přehled o relevantních zdrojích, ať už jde o monografie, zejména zahraniční, nebo materiály unijních institucí, zejména Evropské rady a Evropské komise. Myslím, že disertační práce dobře zmapovala úlohu institucí EU a jejich rolí v přípravě strategie UR, stejně tak jako vývoj přístupů k udržitelnému rozvoji v EU od začátku 90. let do současnosti (což platí doslova, protože je výklad doveden do roku 2009). Přínosem je také zmapování procesu přípravy poslední verze strategie UR, která byla přijata v roce 2006 (část III).

Za slabá místa disertační práce považuji sklon k popisnosti, který způsobil nejen nadměrný rozsah práce, ale zabránil tomu, aby jinak vyčerpávající výklad úlohy institucí a vývoje přístupů k UR v EU byl doplněn kritičtější hodnocením. Nedostatek také vidím v tom, že hodnocení převzatá z jiných pramenů a svědčící o malém pokroku strategie UR EU nejsou nikde doplněna ilustrujícími a dosažitelnými fakty. Zjištění o “neudržitelných trendech“ v takové práci jako je ta předložená, by nemělo zůstat bez důkazu. Jak už jsem uvedl, za nejslabší partii disertační práce považuji její Závěr, jehož nepochopitelná a neprokázaná tvrzení mohla vzniknout snad jen ve spěchu v závěrečné fázi výzkumu.

Disertační práci PhDr.Lenky Škrábalové přes uvedené kritické výhrady doporučuji k obhajobě. Pokud se disertační práce také známkuje, prošla by u mne v nejlepším případě se známkou dvě minus.

Prof.Ing.Luděk Urban, CSc
Jean Monnet Professor
Institut ekonomických studií
Fakulta sociálních věd UK

Praha, 13.1. 2010