

Recenzie

Reakcie európskych stredomorských krajín na obdobie globálnej finančnej krízy a ich účinky na poskytovanie miestnych verejných služieb

LIPPI, Andrea – TSEKOS, Theodore N. (eds) (2019): **Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe**. London: Palgrave Macmillan. 248 s. ISBN 978-3-319-76224-1.

Globálna finančná kríza so sebou nevyhnutne priniesla reakcie vlád na všetkých úrovniach. Tieto reakcie mali síce spoločný menovateľ (boli vyvolané globálnou finančnou krízou), ale z hľadiska času, obsahu i dosiahnutých výsledkov možno hovoriť o veľkej diverzite. Jednou z najčastejších reakcií sa stalo tzv. sprísňovanie pravidiel (*austerity*), ktoré sa dotklo mnohých oblastí tvorby verejných politík.

A práve sprísňovanie pravidiel sa stalo aj jednou z najpopulárnejších výskumných tém súvisiacich s poskytovaním verejných služieb a tvorbou verejných politík v čase globálnej finančnej krízy a po jej prekonaní (Di Mascio a Natalini, 2015; Knieling a Othengrafen, 2016; Koprić et al., 2018; Lodge a Hood, 2012; Overmans a Noordeggraaf, 2014; Peck, 2014; Silva a Buček, 2014; Weske et al., 2014, atď.).

Začiatkom roka v známom odbornom vydavateľstve Palgrave Macmillan vyšla kolektívna monografia venovaná lokálnym verejným službám v európskych krajinách Stredomoria v období, ktoré nasledovalo po globálnej finančnej kríze: „Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe“. Editormi tejto monografie sú Andrea Lippi (Univerzita vo Florencii, Taliansko) a Theodore

N. Tsekos (Peloponézsky technický vzdelávací inštitút, Grécko). Andrea Lippi sa primárne venuje tvorbe verejných politík, a to najmä tvorbe lokálnych politík a vyhodnocovaniu poskytovania verejných služieb na lokálnej úrovni. Theodore N. Tsekos sa zameriava na ekonomickú integráciu, verejnú správu a kvalitu spravovania na národnej i európskej úrovni. Editori spolupracovali s okruhom odborníkov pôsobiacich v rôznych krajinách európskeho Stredomoria, ktorých navyše doplnili odborníci z Portugalska, ktoré nepatrí medzi stredomorské krajiny. Autormi úvodu a záveru sú spomínaní editori. Okrem toho monografia obsahuje osem ďalších kapitol.

Aj prvú z týchto ôsmich kapitol, *Importing or Constructing Austerity? Global Reforms and Local Implementation as a Case of Policy Transfer* (Dovoz alebo vytváranie prísnejších pravidiel? Globálne reformy a miestna implementácia ako prípad transferu politiky), napísali Andrea Lippi a Theodore N. Tsekos a pokúšajú sa v nej vymedziť a operacionalizovať základné pojmy, s ktorými sa pracuje v celej monografii. Ako uvádzajú, sprísňovanie pravidiel (*austerity*) nemá jasný obsah a zahŕňa veľký počet relatívne fragmentovaných nástrojov, ktoré majú diferencovanú povahu a dokonca plnia i rôzne ciele. Pri

prepojení sprísňovania pravidiel s krízovými obdobiami sa opierajú o konštatovanie, že v krízových obdobiach majú vlády tendenciu ohlasovať prijímanie zásadných reformných krokov, ktorými chcú nielen reagovať na externé šoky, ale tiež sa pokúšajú o udržanie svojej legitimacy (Peters et al., 2011).

Politický transfer (*policy transfer*) vnímajú v rámci typológie od autorskej dvojice Dolowitz a Marsh (1996), podľa ktorej možno rozlíšiť dobrovoľný politický transfer, transfer prostredníctvom priameho donútenia a transfer prostredníctvom nepriameho donútenia. Koncept politického transferu uprednostňujú pred konceptom politickej difúzie (*policy diffusion*), ktorú považujú za prirodzené šírenie politických riešení bez toho, aby boli tieto riešenia špecificky vyberané na riešenie konkrétnych problémov.

V neposlednom rade poukazujú tiež na využiteľnosť širšej klasifikácie politických nástrojov využívaných na účely sprísňovania pravidiel (Di Mascio a Natalini, 2014); 1. škrtý naprieč celou tabuľou (*across-the-board cuts*) – tento nástroj zasahuje všetky prvky príslušnej politiky a to bez ohľadu na ich význam a možný dopad takýchto škrtov a inými slovami znamená znižovanie výstupov úmerné znižovaniu vstupov; 2. zvyšovanie efektívnosti (*efficiency gains*) – často sa to považuje za najžiaducejšiu cestu vysporiadania sa s krízovými obdobiami a v praxi znamená udržiavanie (alebo dokonca zvyšovanie) výstupov pri znižovaní vstupov; 3. uprednostňované obmedzenia (*prioritized cutbacks*) – tento nástroj otvára vláde možnosti usporiadať politické aktivity podľa určitej priority a podporovať

predovšetkým tie prvky, ktoré prinášajú najžiaducejšie výsledky.

V ďalších siedmich kapitolách ich autori postupne predstavujú reakcie vlád v Grécku, Portugalsku, Španielsku, Taliansku, Chorvátsku, Albánsku a na Cypre na obdobie globálnej finančnej krízy, prijaté rozhodnutia týkajúce sa nástrojov, ktoré mali zmierniť či eliminovať následky tejto krízy, a účinky implementovaných nástrojov na kvalitu i kvantitu poskytovaných miestnych verejných služieb. Autori sa zameriavajú predovšetkým na služby v oblastiach zdravotníctva, sociálnej starostlivosti, zabezpečovania pitnej vody a nakladania s komunálnym odpadom.

V závere editori monografie vyzdvihujú fakt, že globálna finančná kríza postihla sledované krajiny v odlišnom stave a odlišnou intenzitou. Napríklad Grécko a Portugalsko boli postihnuté dramatickou fiškálnou krízou, naproti tomu rastúci dlh Španielska, Talianska a Cypru vyvolal pokles dôveryhodnosti týchto krajín na finančných trhoch. Chorvátsko a Albánsko boli postihnuté skôr šírením účinkov globálnej finančnej krízy z veľkých ekonomík na menšie, na nich závislé ekonomiky. V tomto kontexte neprekvapí, že síce vlády všetkých týchto krajín reagovali prijímaním škrtov vo verejných výdavkoch a iných nástrojov, ale časovanie a povaha týchto nástrojov sa medzi týmito krajinami výrazne odlišovali. Mimoriadne užitočné z výskumného i didaktického hľadiska sú podľa mňa tabuľky č. 10.1. a 10.2. nachádzajúce sa na stranách 229 – 231 a 233, v ktorých sú porovnávané jednak nástroje sprísňovania pravidiel vo viacerých oblastiach (napr. príjmy, výdavky, fiškálny dozor, odmeňovanie

zamestnancov, či pravidlá pre úvery a pôžičky) a jednak typy politického transferu a ich účinky.

Spomínajúc účinky, veľmi zaujímavá je analýza jednotlivých krajín, ktorú ponúkajú tak autori kapitol monografie, ako aj autori záverečnej komparatívnej kapitoly. Grécko bolo stredobodom medzinárodnej pozornosti od začiatku krízy a situácia v tejto krajine bola politicky napätá a vyžiadala si náročné multilaterálne medzinárodné rokovania, ktoré vyústili do finančnej pomoci. Pre zahraničné publikum bolo oveľa menej viditeľné, čo sa dialo v Grécku vo vzťahu k obciam. Z konkrétnych opatrení možno spomenúť signifikantné škrt v počte zamestnancov i vo výške odmien/platov, obmedzovanie sociálnych služieb a zavádzanie nástrojov dobrovoľníctva. Významná rezistencia sa objavila najmä na strane starostov, ktorí sa aj naďalej pokúšali sledovať svoje vlastné záujmy a správanie časti starostov bolo skôr determinované klientelizmom, než reálnou snahou o riešenie náročnej situácie. V Portugalsku vyvolala globálna finančná kríza tlak medzinárodných inštitúcií na centrálnu vládu, ktorý viedol ku konsolidácii vo verejných financiách a k obmedzeniu verejných výdavkov. Aj napriek tomu, že obce svojim finančným správaním nemali významný podiel na celkovom dlhu krajiny, prijaté nástroje viedli k signifikantnému znižovaniu niektorých výdavkov v rozpočtoch na obecnej úrovni. Vo veľmi podobnej situácii boli aj obce v Španielsku. Analýza verejného dlhu poukazovala na to, že obce svojou finančnou nedisciplinovanosťou neprispievali významným spôsobom k nárastu tohto dlhu, no prijaté nástroje napriek

tomu významne zredukovali autonómiu obcí pri vlastnej samospráve a tiež došlo k redefinovaniu objemu a rozsahu poskytovaných verejných služieb na miestnej úrovni. Inými slovami sa dá konštatovať, že sprísňovanie pravidiel v španielskych podmienkach viedlo k obmedzeniu obecných kompetencií a ich rozhodovacích právomocí pri tvorbe miestnych verejných politík. Prípad Talianska ukazuje na význam straníckej politiky v krízových obdobiach. Medzinárodným hráčom sa v spolupráci s talianskou národnou bankou podarilo presadiť politickú agendu, ktorá na miestnej úrovni mala priniesť fiškálne obmedzenia, ústavný zákaz deficitných rozpočtov obcí, rozsiahlu privatizáciu miestnych verejných služieb, významné znižovanie odmien voleným predstaviteľom samosprávy, ako aj orientáciu obcí na vzájomnú spoluprácu pri poskytovaní miestnych verejných služieb. Veľká rezistencia hlavných národných aktérov však viedla až k referendu v roku 2016 a na základe jeho výsledkov bola ústavná reforma pozastavená. Bez ohľadu na to došlo k oslabeniu obcí a k posilneniu pozície centrálnej vlády. Podobne silná rezistencia sa objavila aj na Cypre. Jej predstaviteľmi však neboli iba hlavné stranícke sily, ale tiež samotné obce. Medzinárodní aktéri (napr. MMF) odporúčali Cypru prijať štrukturálne reformy, ktoré by zasiahli aj pozíciu obcí. Keďže k tomu nedošlo, autori príslušnej kapitoly konštatujú, že namiesto cieľa poskytovať rovnaký objem miestnych verejných služieb za menej zdrojov sa podarilo prijatými opatreniami dosiahnuť stav, v rámci ktorého boli znižované nielen zdroje, ale tiež objem poskytovaných miestnych verejných

služieb. Chorvátsko postihla globálna finančná kríza v mimoriadne senzitivnom období, kedy sa pripravovalo na vstup do EÚ. Predvstupové obdobie bolo domácimi i zahraničnými expertmi vnímané ako okno príležitosti, kedy bolo možné implementovať rozsiahlejšie reformné kroky. Napriek pomerne jasným odporúčaniam, ktoré Chorvátsku adresovali EÚ i Svetová banka, hlavní národní aktéri tieto odporúčania modifikovali v súlade s vlastnými záujmami. V naratívne týchto hlavných aktérov sa objavil fenomén známy aj na Slovensku – politické subjekty skrývali svoje stranícke plány a záujmy za „pokyny/požiadavky“ zo strany EÚ s cieľom vyhnúť sa prípadnej politickej zodpovednosti (*blame avoidance tactics*). Výsledkom týchto aktivít bola zreteľná centralizácia moci na úkor postavenia obcí, ako hlavným reprezentantov územnej samosprávy. Stranícke záujmy hlavných politických aktérov zohrali významnú rolu aj v prípade Albánska. Centrálna vláda tejto krajiny sa mohla opierať o odporúčania i priamu asistenciu zo strany MMF i EÚ. Rozdielny prístup centrálnych vlád v danom období k týmto odporúčaniam však viedli k opakujúcim sa problémom. Obce v ich rozvojových aktivitách najjasnejšie obmedzil zákaz požičať si finančné zdroje. Schizofréniu celkovej spoločenskej

atmosféry i uprednostňovanie krátkodobých politických cieľov pred dlhodobými účinkujúcimi nástrojmi veľmi dobre ilustruje fakt, že napríklad v predvolebnom období došlo k navýšeniu dôchodkov a plátov štátnych úradníkov.

Aj keď je monografia zameraná primárne na európske krajiny Stredomoria, prijímané nástroje neboli exkluzívnymi reakciami vlád v tejto časti Európy na globálnu finančnú krízu. Naopak, súbor týchto krajín predstavuje skôr zaujímavý región z hľadiska významnosti dopadov uvedenej krízy a nimi prijímané nástroje ako aj účinky týchto nástrojov môžu byť inšpiráciou aj pre iné krajiny do budúcnosti. V tejto súvislosti je hodnotená monografia cenným zdrojom poznatkov i skúseností, ktoré určite zaujmú nielen odborníkov, výskumníkov a študentov venujúcich sa príslušným témam, ale tiež ľudí pôsobiacich v praxi.

Autori jednotlivých kapitol sa totiž neobmedzujú výlučne na hodnotenie prijímaných nástrojov. Navyše ponúkajú tiež viaceré odhady či odporúčania, ktoré môžu oceniť tvorcovia verejných politík na všetkých administratívnych úrovniach a špeciálne volení i nevolení zástupcovia miestnej samosprávy, ktorá je zodpovedná za kvalitu poskytovaných miestnych verejných služieb.

Daniel Klimovský
Univerzita Komenského v Bratislave
Filozofická fakulta

Literatúra

- Di MASCIO, F. – NATALINI, A. (2015): Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing Patterns of Public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Management Review*, 17, č. 1, s. 129 – 148.
- Di MASCIO, F. – NATALINI, A. (2014): Reform Process: Performance Management Within Italian Local Government. *International Public Management Journal*, 16, č. 1, s. 141 – 166.
- DOLOWITZ, D. P. – MARSH, D. (1996): Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, č. 2, s. 343 – 357.
- KNIELING, J. – OTHENGRAFEN, F. (eds) (2016): *Cities in Crisis: Socio-spatial Impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities*. New York: Routledge.
- KOPRIČ, I. – WOLLMANN, H. – MARCOU, G. (eds) (2018): *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. London: Palgrave Macmillan.
- LIPPI, A. – TSEKOS, T. N. (eds) (2019): *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- LODGE, M. – HOOD, C. (2012): Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries. *Governance*, 25, č. 1, s. 79 – 101.
- OVERMANS, J. F. A. – NOORDEGRAAF, M. (2014): Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government. *Public Money and Management*, 34, č. 2, s. 99 – 106.
- PECK, J. (2014): Pushing Austerity: State Failure, Municipal Bankruptcy and the Crises of Fiscal Federalism in the USA. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, č. 1, s. 17 – 44.
- PETERS, B. G. – PIERRE, J. – RADMA-LIIV, T. (2011): Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? *Public Organization Review*, 11, č. 1, s. 13 – 27.
- SILVA, C. – BUČEK, J. (eds) (2014): *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- WESKE, U. – LEISINK, P. L. M. – KNIES, E. (2014): Local Government Austerity Policies in the Netherlands: The Effectiveness of Social Dialogue in Preserving Public Service Employment. *Transfer*, 20, č. 3, s. 403 – 416.