

Kapacita mezinárodních institucí: konceptuální rámec pro empirickou analýzu

[The Capacity of International Institutions: A Conceptual Framework for Empirical Analysis]

Michal Parížek

Forthcoming in (2011) *Mezinárodní vztahy*, 46 (3): 55-76. In Czech only.

This paper develops a simple, rigorous, and generally applicable analytical framework for investigation of the ability of international institutions to shape the political contestation among actors in international politics. To achieve this, it discusses the key conceptual problems of the existing notions of international institutions' functioning, and offers steps to address these problems. It partially reformulates and formalizes the currently used concepts of institutions' effectiveness and robustness, and builds upon them the concept of institutional capacity that captures the quality of institutions' work in a more complex and analytically more rigorous manner. Subsequently, the paper discusses how the concept of institutional capacity can be applied to the study of political systems of international organizations, and presents a list of 24 criteria suitable for the assessment of their functioning.

Keywords: International Institutions, International Organizations, Effectiveness, Robustness, Institutional Capacity, Performance

Řešení otázek globální politiky si žádá funkčních mezinárodních institucí, a schopnost navrhnout potenciálně účinná řešení problémů dysfunkce těchto institucí je tak jednou z předních oblastí, kde mezinárodní vztahy (MV) coby disciplína mohou nalézat své uplatnění.¹ V tomto duchu se aktuální odborná debata v oblasti studia mezinárodních institucí a organizací zabývá takovými otázkami, jako je jejich výkonnost (*Gutner – Thompson, 2010*), odpovědnost (*Held – König-Archibugi, 2003; Grant –*

Keohane, 2005), transparentnost (*Easterly – Pfutze, 2009*) nebo šíře všeobecná demokratická legitimita (*Buchanan – Keohane, 2006; Zürn, 2000, 2004*).

Paradoxně však platí, že v současnosti MV nenabízejí jednotný, solidně rozpracovaný koncept fungování mezinárodních institucí zachycující jestli a do jaké míry instituce vůbec plní svou roli. Cílem tohoto textu je právě takový koncept představit, a tento podstatný nedostatek tak alespoň částečně napravit. Ve své snaze vycházím ze dvou dominantně užívaných pojmů fungování mezinárodních institucí: *efektivita* a *robustnosti*. Jejich částečnou reformulací řeším některé konceptuální problémy a nejasnosti, kterými trpí, a s pomocí jednoduché formalizace je přesněji vymezuji. Na jejich základě, a s plným využitím jejich silných stránek, pak buduji koncept *institucionální kapacity*, který umožňuje zachytit kvalitu fungování mezinárodních institucí komplexněji, způsobem, jakého dosud užívané pojmy nejsou schopny.² Pojem kapacity, jak jej zde vymezuji, je tudíž oproti existujícím alternativám konceptuálně pevnější, čistší a úspornější. Zároveň platí, že na rozdíl od dosud publikovaných prací je zde představovaný rámec uplatnitelný ke studiu jak mezinárodních režimů, tak mezinárodních organizací (MO), a lze ho použít k výzkumu institucí ve všech věcných oblastech mezinárodní politiky (issue-areas).³

V první části textu diskutuji stručně klíčové práce, od jejichž poznatků se současná debata o roli a fungování mezinárodních institucí odvíjí. V části druhé pak s odkazem na tuto literaturu přicházím s částečnou reformulací a formalizací konceptů *efektivita* a *robustnosti*, a na jejich základě představuji koncept *institucionální kapacity*. Pro jasnost argumentace se druhá část věnuje pouze jednoduchým *jedno-dimenzionálním* institucím, tj. institucím s úzce definovaným, jednoznačným cílem. Od tohoto zjednodušení upouštím v části třetí, ve které představuji způsob, jakým lze užití takto definovaného konceptu kapacity rozšířit rovněž na studium *mnoho-dimenzionálních* politických systémů mezinárodních organizací. V poslední části čtvrté představuji seznam 24 jednoduchých funkčních kritérií, na jejichž základě lze *institucionální kapacitu* mezinárodních organizací hodnotit.

Hrají mezinárodní instituce roli?

Na nejobecnější úrovni jsou instituce nástroje vymezující podmínky interakce aktérů, tj. mechanismy směřující aktéry k určitému druhu chování a určující tak pravidla hry (North, 1990; Frey, 1999; Ostrom, 1986; 2005). Instituce působí na aktéry dvojím způsobem: *regulativně*, ovlivňováním toho, jak aktéři kalkulují své strategie pro maximalizaci dosažení zájmů, a *konstitutivně*, působením na identity aktérů a tedy změnou jejich zájmů samotných (Hall – Taylor, 1996; Checkel, 1997; Keohane, 1988; March – Olsen, 1998). Zatímco regulativní působení institucí je aktéry chápáno nutně jako omezující, konstitutivní působení téměř z definice jako omezující aktéry samotnými chápáno není, jelikož preskripce jsou aktéry internalizovány a stávají se z nich normy (např. Finnemore – Sikkink, 1998).

V MV se regulativním působením institucí zabývají především racionalisté, a to v rámci debaty mezi neorealisty a neoliberaly (Balwin, 1993). Podle neorealistů je role mezinárodních institucí v regulaci chování aktérů marginální (Grieco, 1988; Mearsheimer, 1994). Oproti tomu neoliberalové tvrdí, že mezinárodní instituce usnadňují aktérům přístup k informacím, a vytvářejí tak u nich podněty k určitým vzorcům chování, což v konečném důsledku může vést k rozvoji mezinárodní spolupráce (Axelrod, 1981; Keohane, 1982; Stein, 1982; Snidal, 1991). Vůči racionalistickému výzkumnému programu se vymezuje program konstruktivistický, který přisuzuje institucím především roli konstitutivní, tj. roli při tvorbě identit a zájmů aktérů a při určování významů, jež aktéři přisuzují mezinárodním jevům (Kratochwil, 1989; Wendt, 1999; pro přehledné shrnutí všech tří přístupů viz Karlas, 2007, 2008).

Primárním zájmem zde představovaného rámce je působení regulativní, tj. působení aktéry vnímané jako omezující. Východiska tohoto výzkumu jsou převážně racionalistická: předpokládá víceméně fixní preference aktérů, a zaměřuje se na to, jak úspěšně jim instituce dávají ‚zvnějšku‘ podněty k určitým vzorcům chování. Roli obecných a dlouhodobých institucí, u nichž lze předpokládat rovněž přítomnost signifikantního konstitutivního působení, bere zde představovaný analytický rámec plně na vědomí (graf 3 dále v textu), ale přísně vzato je pro něj druhotná.

Na nejobecnější úrovni je možno instituce, coby mechanismy směřující aktéry k určitému druhu chování, rozlišovat podle počtu dimenzí, na kterých chování aktérů regulují, na jedno-dimenzionální a mnoho-dimenzionální. Nejjednodušší instituce směřují chování jednoho typu aktérů na jedné behaviorální dimenzi. Příkladem takových institucí mohou být režimy životního prostředí regulující chování států ve snižování konkrétních emisí. Většina konceptuálně nejpropracovanějších akademických textů věnujících se efektivitě mezinárodních režimů se právě takovými jedno-dimenzionálně definovanými režimy životního prostředí zabývá (především Underdal, 1992; Helm – Sprinz, 2000).

Ideálně-typickým opakem takto jednoduchých institucí jsou pak mezinárodní organizace (MO), které žádný jednoznačně definovaný behaviorální cíl nemají, a které fungují jako svého druhu *politické systémy* určené k dlouhodobému řešení politických sporů v dané věcné oblasti (Taylor – Groom, 1988; Rittberger – Zangl, 2006). Jako všechny politické systémy jsou i MO tvořeny celou řadou partikulárních institucionálních uspořádání, regulujících nejrůznější konkrétní aspekty jejich fungování (třeba podobu rozhodovacích procesů), tedy regulujících chování *velkého množství různých typů aktérů na velkém množství nejrůznějších behaviorálních dimenzí*. MO jsou, co do množství a různorodosti behaviorálních dimenzí, na nichž jsou definovány, enormně komplexními systémy (Rosenau, 2000; Jervis, 1997), a vyrovnat se s touto komplexností je tak základním předpokladem jakékoliv snahy o jejich studium (Scharpf, 1997). Způsob zvolený v tomto textu spočívá v pojmání MO zjednodušeně jako komplexních shluků jedno-dimenzionálních institucí, jako systémů tvořených velkým množstvím relativně jednoduchých partikulárních institucí. Každá z těchto jednoduchých institucí je zodpovědná za regulaci chování aktérů v konkrétním aspektu fungování dané MO, např. za důslednou implementaci dohodnutých politik. Tato jednotlivá relativně jednoduchá institucionální uspořádání tvořící politický systém dané MO pak můžeme studovat alespoň v prvním kroku do jisté míry samostatně (můžeme se například zaměřit na kapacitu institucionálních mechanismů sloužících dané MO k důsledné implementaci rozhodnutí). Tímto způsobem se snažím přenést konceptuální úspornost a přesnost dosaženou ve studiu jedno-dimenzionálních mezinárodních institucí do výzkumu MO, který v současnosti přebírá analytické rámce z výzkumu sociologie organizací a managementu spíše než politologie jako takové a v němž se v současném výzkumu právě konceptuální přesnosti a úspornosti nedostává.

Pokud mají mezinárodní instituce hrát roli, znamená to, že mají na okolní realitu vliv nezávislý na zájmech aktérů, kteří dané instituce utvářejí. V současných pracích o mezinárodních institucích obecně, a především MO konkrétněji, lze vyzorovat tři široké proudy zabývající se otázkou hodnocení tohoto nezávislého vlivu (srov. Gutner – Thompson, 2010): jeden proud se věnuje vztahu států jako zmocnitelů (principal) a MO jako zmocněnců (agent), jeden byrokratické povaze jednání MO a jeho defektů a jeden otázce konkrétních efektů institucí na vnější sociální i fyzickou realitu.

Zprvce, můžeme vůbec od mezinárodních institucí očekávat nějaké výsledky nezávislé na zájmech států, jež je utvářejí? V logice modelu zmocnitel-zmocněnec státy vytvářejí mezinárodní instituce (především MO) ve víře, že jejich vytvoření jako do jisté míry nezávislých zmocněnců je nezbytné k dosažení cílů, jichž by jinak dosáhnout nebylo možno. Za tím účelem státy na MO delegují část své autority (Hawkins et al., 2006; Abbott – Snidal, 1998) a vybavují je jistou mírou autonomie (Reinalda – Verbeek, 1998). Otázkou pro empirický výzkum pak zůstává, zda jsou konkrétní MO při dané míře autonomie skutečnými aktéry, a zda jsou tedy vůbec schopny efektivně plnit roli, pro kterou byly státy vytvořeny.

Druhý proud výzkumu se zabývá otázkou neefektivit práce MO způsobené jejich byrokratickou povahou. Zajímavé je, že v této oblasti přicházejí s obdobnými závěry výzkumné projekty vedené zcela odlišnými metodologiemi, totiž jednak výzkum konstruktivistický, jednak výzkum založený na teorii racionální volby. Barnett a Finnemore (2004) kritizují z konstruktivistických pozic funkcionalistickou představu o MO jako efektivních nástrojích řešení problémů, a poukazují na to, jak je jejich byrokratická povaha často vede k dysfunkčnímu nebo dokonce patologickému chování. Studie vedené teorií racionální volby v zásadě aplikují Niskanenovy předchozí studie byrokracie na MO a zkoumají roli soukromých zájmů byrokratů i jednotlivých politiků na jejich efektivitu (Frey, 1984; Vaubel – Willet, 1991).

Zatřetí, rozsáhlý a stále rostoucí proud výzkumu se soustředí na měření hmatatelných efektů mezinárodních institucí na sociální a fyzickou realitu. Tento směr výzkumu dosáhl prozatím zdaleka nejvyšší míry konceptuální a metodologické preciznosti, a zde prezentovaná argumentace na něm tedy do značné míry staví. Jádrem debaty se odvíjí od tří otázek: 1) co vlastně na nejobecnější úrovni znamená, že instituce mají nějaký vliv, 2) jak lze obecně měřit efektivitu institucí, resp. jaké problémy taková snaha přináší, a 3) na jaké konkrétní efekty se má hodnocení fungování instituce zaměřit.

Zprvu, tvrzení, že instituce mají nezávislý vliv na okolní realitu, může mít dva rozdílné významy: instituce mohou být *efektivní* a mohou být *robustní*.⁴ Výzkumu efektivit se v současnosti věnují především práce o režimech ochrany životního prostředí (Young, 1989, 1999, 2001; Underdal, 1992; Helm – Sprinz, 2000; Mitchell, 2002) a o režimech ochrany lidských práv (Moravcsik, 1995; Checkel, 1997; podobně Legro, 1997), které ji explicitně nebo implicitně konceptualizují jako schopnost generovat změnu v *chování aktérů* nebo ve *fyzickém stavu světa*. Takto chápaná efektivita je kvalitou statickou, určitelnou vždy v konkrétním čase. Robustnost, naopak, je kvalitou definovanou pouze v delším časovém horizontu, poukazující na schopnost instituce přežít změny ve vnějších podmínkách, konkrétně především v rozložení moci a zájmů aktérů (Young, 1989: 62; Rittberger – Zürn, 1990: 48). Pojem robustnosti tak v sobě obsahuje tvrzení, že „*existující institucionální uspořádání a distribuce přínosů z něj plynoucích nemusejí odpovídat současnému rozložení moci*“ (Powell, 1994: 31, *zvýraznění dodáno*). Jinými slovy, instituce mohou mít skutečný vliv, pouze pokud se nepřizpůsobují neustále měnícím v rozložení preferencí a moci států; pokud by tyto změny jen kopírovaly, znamenalo by to, že ve skutečnosti žádné autonomní regulativní efekty na okolní realitu nemají.

Druhou otázkou je, jak vlastně můžeme efektivitu institucí hodnotit a měřit. V rozsáhlé debatě, která se kolem tohoto problému rozvinula ve výzkumu režimů životního prostředí, vykrytalizovaly postupně tři hlavní přístupy, přičemž především z prvního zmiňovaného v tomto textu zásadním způsobem vycházím. Jedná se o přístup badatelů z Osla a Postupimi (tzv. oslo-postupimský přístup k řešení problému efektivit režimů, dále zkracován jako *OPER*), kteří vytvářejí jednoduchý obecný indikátor efektivit režimů na základě herně-teoretické konstrukce hypotetického protipříkladu

(Underdal, 1992; Sprinz – Helm, 1999; Helm – Sprinz, 2000; Hovi et al., 2003). Alternativní přístup se snaží vliv institucí posuzovat na základě detailních, kauzálně orientovaných studií o malém počtu případů (Young, 2001). Další možností je pak snaha určit efekt institucí za pomoci standardních statistických nástrojů, předpokládající však dostupnost značného množství empirických dat (Mitchell, 2002).

Třetím velkým problémem studia vlivu mezinárodních institucí je, na jaké jevy se vlastně v analýze zaměřit. Jádro výzkumu režimů životního prostředí se soustředí na otázku materiálních *dopadů* režimů, tedy efektů režimů přímo pozorovatelných na fyzické (bio-geo-fyzické) realitě. Je však otázkou, jestli lze takový přístup uplatnit také v ostatních oblastech mezinárodně-politické analýzy. Velkou výzvou pro výzkum mimo oblast životního prostředí je prostá neexistence smysluplných hmatatelných (fyzických) indikátorů jako takových (Gutner – Thompson, 2010): zatímco u hodnocení kvality životního prostředí jsou měřitelné indikátory úspěchu často zcela přirozeně k dispozici, například u mezinárodních financí tomu tak v žádném případě není, o oblastech jako je dodržování lidských práv ani nemluvě. Jako ještě závažnější se však jeví problém kauzality (srov. King et al., 1994; Drulák, 2008). Přísně vzato, v rámci sociální analýzy totiž nejsme vůbec schopni odhalovat kauzální vliv sociálně definovaných nezávislých proměnných (např. rozložení moci) na závislé proměnné definované fyzicky (např. tloušťka ozónové vrstvy). Již tak dosti nesnadný úkol izolování možného vlivu zprostředkujících proměnných v rámci sociální analýzy se násobí, připustíme-li realistickou možnost, že naše závislá proměnná je ve skutečnosti determinována nejen faktory sociální povahy, ale i vlivem nezávislých proměnných přírodní povahy, tedy proměnných, k jejichž zachycení nemá vlastně sociální věda k dispozici nástroje (Mitchell, 2002, s. 149). Z těchto dvou důvodů je jednoznačně vhodnější soustředit výzkum fungování mezinárodních institucí na zkoumání *behaviorálních důsledků* jejich působení, tj. vlivu institucí na chování aktérů, a nikoliv na jejich materiální dopady.⁵

Celkově lze říci, že současná debata o fungování a vlivu mezinárodních institucí dosahuje značné konceptuální sofistikovanosti, ovšem zároveň postrádá jistou míru vnitřní soudržnosti. Při budování konceptu institucionální kapacity v dalším textu proto sice vycházím z existujících konceptů, ale zároveň je ve snaze o konceptuální čistotu částečně reformuluji a formalizuji.

Koncept institucionální kapacity

Na základě přehledu dosavadního výzkumu představeného v předchozí části a jeho částečným rozpracováním se nyní dostáváme k samotnému představení a vymezení konceptu institucionální kapacity coby vhodného indikátoru schopného zachytit kvalitu fungování mezinárodních institucí nejrůznějších typů, v nejrůznějších oblastech. Po vzoru debaty o fungování režimů životního prostředí začínám diskusí jedno-dimenzionálních institucí, tedy institucí regulujících chování aktérů pouze na jedné dimenzi, v jedné oblasti. Koncept kapacity, jak jej zde představuji, je přímo odvozen z pojmů efektivity a robustnosti, nejprve tedy detailněji rozeberu právě je.

Efektivita mezinárodních institucí

Efektivita je velice široký pojem, a odborná diskuse o efektivitě mezinárodních institucí se tak místy může jevit poněkud rozklíženě. Nejdále ve snaze rigorózně koncept efektivity vymežit dospěl OPER (především Helm – Sprinz, 2000), a právě z něj a jeho kritiky představené Oranem Youngem (2001, 2003) proto v tomto textu vycházím.

Podle OPER je mezinárodní režim efektivní, pokud je schopen přispět k řešení problému, pro který byl vytvořen, tj. pokud přispívá k posunu z původní situace bez režimu, směrem k jakémusi kolektivně optimálnímu stavu (Helm – Sprinz, 2000, s. 637). Abychom mohli efektivitu režimu zhodnotit, musíme tedy odhadnout tři faktory: jak by vypadala situace bez režimu (*no-regime counterfactual*, *NR*), jaký je skutečný současný stav (*actual performance*, *AP*), a jak vypadá kolektivní optimum (*collective optimum*, *CO*), ke kterému nás má režim dovést. Kombinací těchto tří faktorů jsem schopni vygenerovat jednoduchý index efektivity, který říká, jak moc režim pomáhá aktérům posunout se z původní pozice (*NR*) k optimu (*CO*). Formálně je pak efektivita definována jako

$$E = \frac{AP - NR}{CO - NR}$$

a nabývá hodnot mezi 0 a 1. Graficky lze efektivitu znázornit jako podíl dvou přímků (viz graf 1).

[Graf 1 přibližně zde]

Přes svou nespornou eleganci a úspornost nemůže OPER sloužit pro účel konstrukce obecného indikátoru kvality mezinárodních institucí bez dvou podstatných úprav. Zaprvé, jak bylo zmíněno výše, pokud má být tento indikátor široce uplatnitelný do všech oblastí mezinárodní politiky, a ne jen na režimy ochrany životního prostředí, musí být vystavěn na hodnocení behaviorálních důsledků, a nikoliv fyzických dopadů fungování institucí.⁶

Zadruhé, a to je ještě důležitější, indikátor efektivity, jak jej představuje OPER, trpí některými zásadními konceptuálními nedostatky souvisejícími především s odhadnutím dvou mezních bodů NR a CO.

Co se týče konstrukce hypotetické situace bez režimu (NR), tedy situace ze které má režim aktérům pomoci se dostat, navrhuje OPER užití teorie her a konceptu Nashovy rovnováhy k určení, jaké strategie by klíčoví aktéři volili, a jak by tedy hra dopadla, bez daného režimu. Jinými slovy, pomocí teorie her konstruujeme fiktivní svět bez instituce, jejímž vlivem se zabýváme. Jakkoliv elegantní, tento přístup byl ostře kritizován Youngem (2001, 2003) pro svou systematickou tendenci výrazně naměřenou efektivitu nadhodnocovat. Konstruovat NR jako Nashovu rovnováhu totiž naprosto pomíjí vliv dlouhodobých obecných institucí (ustálených norem) a obecně roli elementární důvěry mezi státy, které fakticky na denní bázi umožňují jejich rozsáhlou kooperaci v husté síti mezinárodních závazků. Nashova rovnováha představuje extrémní situaci, čistě hypotetický výsledek strategické interakce bez jakýchkoliv norem, často výsledek i krátkodobě naprosto neefektivní (Young, 2001, s. 111). Přestože se tedy jedná o mocný analytický nástroj, zcela nepochybně výsledky předpovídané na základě Nashovy rovnováhy neodpovídají empirické realitě často intenzivní věcné spolupráce mezi státy v drtivé většině mezinárodně-politických oblastí. Použití konstrukci NR na základě Nashovy rovnováhy tedy pro vytvoření indikátoru fungování mezinárodních institucí rozhodně není vhodné (Young, 2003, s. 98).

Kromě toho, způsob, jakým OPER navrhuje konstruovat bod kolektivního optima (CO), také není nekontroverzní. Intuitivně bychom řekli, že kolektivně optimální je taková situace, kdy je daný problém, pro který byla instituce vytvořena, vyřešen. V racionalistickém rámci ale oproti tomu musíme připustit, že optimální je pouze taková míra řešení problému, kdy dojde k vyrovnání jeho mezních nákladů a mezního užítku (Young, 2001, s. 113; 2003, s. 99). Tato dvě různá pojetí mohou samozřejmě vést k přijetí podstatně rozdílných politik a neexistuje jednoznačný způsob, jak posoudit, které je lepší.

I přes své kritické poznatky Young uznává (Young, 2001, s. 117; 2003, s. 102), že mnoho aspektů přístupu OPER je maximálně atraktivních, a že vzdávat se projektu konstrukce indexů efektivity by bylo chybou. V tomto duchu se domnívám, že závažnost uvedených konceptuálních problémů OPER lze podstatně zredukovat, pokud přeformulujeme index efektivity tak, aby reflektoval behaviorální důsledky institucí, a nikoliv jejich materiální dopady.

Definujme tedy efektivitu instituce obecně jako koncept zachycující „do jaké míry se chování států těmto [institucím] přizpůsobuje“ (Nollkaemper, 1992, s. 49).⁷ Konkrétně pak efektivita odráží stupeň, do jakého posouvá daná instituce skutečné chování aktérů (*actual behaviour*, AB) ze základní situace bez instituce, jejíž efektivitu hodnotíme (*baseline counterfactual*, BLC), směrem ke kolektivně optimálnímu chování (*collective optimum*, CO). Formálně,

$$\varepsilon = \frac{AB - BLC}{CO - BLC}$$

kde efektivita ε nabývá hodnoty mezi 0 a 1.⁸ Grafické vyjádření je analogické s přístupem OPER (graf 2).

[Graf 2 přibližně zde]

Tato jednoduchá redefinice má díky změněnému obsahu tří určujících faktorů několik podstatných výhod. Zaprvé, tím, že hodnotíme instituce z hlediska jejich behaviorálních důsledků, a nikoliv jejich objektivních materiálních dopadů, do značné míry potlačujeme problém s konstrukcí CO. Každá instituce, coby nástroj vedení aktérů k jistému druhu chování, z titulu své existence již pojem kolektivně optimálního chování zahrnuje: CO lze definovat jako stav, kdy *aktéři skutečně behaviorální preskripce dané instituce sledují*, tedy kdy se chovají, tak jak mají.⁹ U mnoha formálních institucí je také pojem CO přímo zahrnut v jejich konstitutivních aktech (např. v mezinárodních smlouvách).

Zadruhé a především, přechod k behaviorálním důsledkům do značné míry potlačuje problém konstrukce situace bez instituce, BLC. Podobně jako v předchozím případě, instituce vznikají, aby vymeziprostor, ve kterém se mají aktéři pohybovat – prostou svou existencí tak do značné míry určují, jakému chování se mají aktéři vyhnout. BLC je tak možno chápat jako nějaký konkrétní suboptimální stav, ze kterého se aktéři mají za pomoci instituce dostat, stav, o kterém sami aktéři fakticky mají dobrý pojem (*srov. Stein, 1982; Keohane, 1982*). Není to tedy analytik, kdo konstruuje hodnotu BLC (třeba jako hypotetický bod Nashovy rovnováhy), ale samotní aktéři, kteří instituci vytvářejí. Pro aktéry může být oním výchozím bodem, ze kterého se chtějí za pomoci vytvoření instituce dostat, nebo kterému se chtějí vyhnout:

1. konkrétní bod v jejich vlastní historické zkušenosti; aktéři posuzují, do jaké míry se situace zlepšila oproti nějakému předchozímu stavu, typicky oproti stavu před vytvořením dané instituce (v podobném smyslu v jakém žák ve škole posuzuje své výsledky ve srovnání se situací před tím, než se začal učit);
2. konkrétní existující alternativní situace; aktéři posuzují, do jaké míry jsou výsledky dosažené danou institucí lepší či horší ve srovnání s výsledky dosaženými jinými institucemi, v jiných regionech, jinými státy, atd. (podobně jako žák ve škole posuzuje své výsledky ve srovnání se spolužáky);

3. konkrétní obecně sdílené kritérium úspěchu a selhání; aktéři posuzují, do jaké míry současná situace odpovídá jejich představě o dobrém výsledku (tak jako žák posuzuje dosažení základního obecně definovaného cíle – postupu do dalšího ročníku vs. propadnutí).

Ať už se ukáže při hodnocení fungování dané instituce jako nejvhodnější kterýkoliv z těchto postupů, jejich pomocí docházíme k jakési představě oné suboptimální situace, ze které se mají aktéři dostat. Co je klíčové, zatímco v OPER je vzdálenost mezi NR a CO čistě hypotetickým konstruktem, ve zde představovaném přístupu ve skutečnosti zachycuje to, jak situaci reflektují samotní aktéři, kteří danou instituci vytvářejí. Ti tak činí s jistou představou cílového stavu a rovněž stavu jejího selhání; její fungování tedy nesrovnávají s jakousi hypotetickou situací bez jakýchkoliv norem a bez důvěry mezi aktéry, ale s historicky existujícími, skutečně existujícími nebo potenciálně existujícími představitelnými situacemi. Vzdálenost BLC – CO, podle které hodnotu indikátoru efektivity normalizujeme, tak má pro aktéry skutečně představitelný význam.

Navíc platí, že konceptualizace BLC založená na tom, jak je situace vnímána samotnými aktéry, v sobě zahrnuje veškeré již ustavené předchozí obecné normy a vzorce spolupráce; jejich efekt tak může být při samotném odhadu efektivity konkrétní instituce, kterou se zabýváme, analyticky odlišen. Jestliže je tedy například konkrétní studovaná instituce ‚zapuštěna‘ v husté síti obecnějších norem a principů (*Ruggie, 1982*), koncept efektivity, jak je zde formulují, bude její působení zachycovat ‚očištěné‘ o jejich vliv. Otázka, jak tyto existující normy a principy získaly svůj status, pak může být zkoumána odděleně a za pomoci odlišných metod a nástrojů (*viz např. Finnemore – Sikkink, 1998*). Hodnota indikátoru efektivity tedy bude konkrétní studovanou instituci zachycovat výrazně lépe než alternativní přístup OPER, který této konceptuální přesnosti principiálně není schopen, prostě proto, že měří změnu oproti tomu nejhoršímu možnému stavu bez jakýchkoliv institucí vůbec, ne pouze bez dané instituce, kterou se zabýváme (graf 3). Ve smyslu hledání *kauzálního* efektu dané studované instituce tak zde navrhovaný postup dává větší smysl (*srov. King et al., 1994; Drulák, 2008*).

[Graf 3 přibližně zde]

Otázka konstrukce BLC je problémem principiálním, a zde představovaný rámec ji tedy přísně vzato plně neřeší a ani řešit nemůže: pokud chceme odhadnout efektivitu instituce, nějakým způsobem musíme posoudit, jak by situace vypadala bez ní (*Fearon, 1991; Przeworski, 2004*). Lze však tvrdit, že jednoduchá reformulace konceptu efektivity tak, aby odrážel chování aktérů a nikoliv materiálně definované přírodní fenomény, význam tohoto problému pro *empirický výzkum* do značné míry potlačuje, a zde představená reformulace konceptu efektivity je tak lepší než v současnosti používané

alternativy. Jak vysvětluji v dalším textu, přesto pojem efektivity sám o sobě jako základ analýzy vlivu institucí na mezinárodní politiku nestačí.

Robustnost

Instituce jsou nástroje určující pravidla hry a jako takové mohou mít autonomní vliv, pouze pokud se nepřizpůsobují neustále změnám v rozložení moci a zájmů aktérů, tedy pokud jsou alespoň do nějaké míry exogenní existujícímu mocenskému uspořádání (Przeworski, 2004). To znamená, že aby instituce mohly plnit svou roli, musejí být nejen efektivní, ale rovněž robustní, přičemž za robustní označujeme instituce, které „*po žádné historické zkušenosti nechce rozhodující koalice aktérů změnit*“ (Shepsle, 1989: 142), neboli které přežívají test historie.

Takto pojímaný koncept robustnosti není v analýze mezinárodních institucí nikterak nový. Již první práce týkající se mezinárodních režimů nutnost stability institucí tváří v tvář změnám v okolním prostředí explicitně rozebírají; pojem režimu má smysl, jen pokud připustíme, že režimy nejsou pouhými odrazy aktuálních mocenských vztahů (Stein, 1982, s. 322; Keohane, 1984; Rittberger – Zürn, 1990; Powell, 1994). Je tedy s podivem, že současné texty zabývající se fungováním mezinárodních institucí se prakticky výhradně věnují jejich efektivitě a otázku robustnosti opomíjejí.

Pokud chceme pojem robustnosti přesně vymežit a formalizovat, jako nejvhodnější se k tomu jeví jazyk prostorové analýzy (např. Hinich – Munger, 1997), kde lze koncept robustnosti institucí přímo odvodit z pojetí politického jádra. Jak jej definuje Tsebelis (2002), politické jádro je oblastí stability v politickém prostoru, kde díky existujícímu mocenskému a zájmovému upořádání fakticky není možno v rámci platných pravidel dojít ke změně současné politiky. S použitím konceptu politického jádra pak lze instituci označit za robustní, pokud se nachází v politickém jádru institucionální hry, a to za nejrůznějších konstelací zájmů a moci aktérů, kteří danou instituci ustavují a udržují.

Takto vymezený pojem robustnosti je možno snadno formalizovat za pomoci indikátorů, které již máme ve formální podobě k dispozici z předchozí diskuse. Konkrétně lze robustnost hodnotit jako změnu instituce – tedy změnu v předpisu chování, ke kterému daná instituce vede aktéry – mezi počáteční referenční situací a koncovou situací po změně vnějších podmínek. Rozsah této změny (zachycený vzdáleností bodů $CO_{t=0}$ v počáteční situaci a $CO_{t=1}$ v koncové situaci) následně normalizujeme podle celkové vzdálenosti mezi $CO_{t=0}$ v počáteční situaci a skutečným stavem chování v počáteční situaci $AB_{t=0}$. Formálně,

$$\rho = \frac{AB_{t=0} - CO_{t=1}}{AB_{t=0} - CO_{t=0}}$$

kde ρ označující robustnost nabývá hodnot mezi 0 a 1. Graficky je pak robustnost znázorněna, analogicky k pojmu efektivity, jako podíl dvou přímk (graf 4):

[Graf 4 přibližně zde]

Na první pohled se zdá, že podle racionalistického výzkumného programu by robustní instituce vlastně neměly existovat – aktéři přece udržují jen ty instituce, které jsou pro ně výhodné (*Shepsle, 1989*). Klíčem k tomuto problému je otázka dlouhodobosti výhledu aktérů: přestože daná instituce může být v krátkém horizontu pro aktéry nevýhodná, ti mohou očekávat, že jim přinese nepřímý dlouhodobý přínos.¹⁰ Zároveň platí, že každá existující instituce v sobě nese (potenciálně značné) utopené náklady, a aktéři vědí, že konstrukce alternativních institucionálních uspořádání by na ně tyto náklady uvalila znovu (*Keohane, 1984*). Alternativní vysvětlení robustnosti v racionalistickém rámci může být založeno na předpokladu nedokonalé informovanosti aktérů, kteří v žádném okamžiku nemohou vědět, v jaké mocenské pozici budou v budoucnosti, ani jaké budou mít zájmy (a už vůbec ne, jaké zájmy mají a budou mít ostatní aktéři). V takové situaci mohou aktéři přistoupit i na vytvoření a udržování instituce, která jejich okamžité zisky nemaximalizuje (*Young, 1989*).

Na základě obdobných argumentů lze ostatně zodpovědět i otázku po tom, proč by vlastně na robustnosti institucí mělo být něco normativně hodnotného. Sice je zřejmé, že bez jisté elementární míry robustnosti nemohou mít instituce žádný vliv na podobu politické soutěže (*Przeworski, 2004*), ale platí, že čím robustnější, tím lepší? Odpověď lze nalézt v otázce po tom, jaký druh institucí je robustní. Obecně lze tvrdit, že pokud je nějaká instituce robustní, tj. přežívá změny v zájmech a moci aktérů, musí být konstruována tak, aby nebyla pro žádnou ze skupin výrazně výhodnější, na úkor skupin ostatních. Pokud by totiž dané institucionální uspořádání takto jednostranné bylo, při změně poměru sil by bylo rovněž změněno. Protože aktéři dopředu nevědí, jaké budou jejich pozice při distribuci přínosů z daného uspořádání v daleké budoucnosti (*Young, 1989; srov. Rawls, 1971*), a mají tedy motivaci vytvářet a udržovat instituce férové, lze *ex post* argumentovat, že instituce, které test historie přežívají, jsou pravděpodobně normativně přijatelnější než takové, které se kontinuálně přizpůsobují změnám v mocenské rovnováze.

Koncept institucionální kapacity

Ani efektivita, ani robustnost samy o sobě nemohou složit jako indikátory toho, jak dobře instituce pracují. Instituce může být v každém okamžiku vysoce efektivní, ale přitom se neustále přizpůsobovat existujícímu mocenskému uspořádání, a fakticky tak aktéry v jejich chování nikterak neomezovat; stejně tak může být instituce robustní, a přitom marginální, bez přímého vlivu na okolní realitu. Pojem efektivity ignoruje mocenskou realitu mezinárodní politiky, pojem robustnosti zase potřebu účinných řešení existujících problémů.

Použijme příklad: Představme si instituci, například mezinárodní smlouvu zakazující užívání a rozšiřování nášlapných min. Efektivita této instituce je definována jako její schopnost zajistit, že signatáři skutečně miny nepoužívají. Představme si dále, že v jednom z hlavních signatářských států se dostane k moci nová reprezentace, která je proti nášlapným minám méně zaujatá než garnitura předchozí, a která v jejich výrobě vidí značný potenciální zisk pro některé segmenty průmyslu. Instituce je robustní, pokud se s příchodem nové hlavy tohoto státu nezmění, tj. bude i nadále signatářům zapovídat užívání nášlapných min. Fakt, že se instituce nezměnila, nám ale neříká vůbec nic o tom, jak efektivní je nadále v prosazování svého úkolu. Instituce může nadále existovat, ovšem např. s výrazně menším objemem faktického monitoringu, a tudíž s výrazně nižší efektivitou. Přežití instituce může být dokonce znakem její slabosti – mohla být tak neefektivní, že aktérům (nové hlavě státu) ani nestojí za to ji rušit. Z druhé strany, naměřená efektivita instituce může dokonce vzrůst, pokud se nové hlavě státu podaří ostatní přesvědčit, aby například alespoň obchod s minami byl povolen. Celkové množství dosaženého původně cíleného chování (tedy vyhýbání se používání min) se sice mohlo snížit, ale fakt, že dříve zakázané chování některých aktérů je nyní povoleno, hodnotu efektivity měřenou podle nových kritérií zvyšuje; vykazovaná efektivita instituce tak, přestože miny se nyní všeobecně používají více, paradoxně může růst. Efektivita zachycuje pouze okamžitou moc instituce nad aktéry (schopnost změnit jejich chování), a zcela ignoruje možnost aktérů mocenským působením dané institucionální uspořádání upravovat. Robustnost instituce naopak zachycuje moc aktérů nad institucí (jejich schopnost instituci měnit), ale zcela pomíjí skutečný význam instituce pro aktuální chování aktérů.

Posuzovat fungování mezinárodních institucí pouze z hlediska jejich efektivity nebo robustnosti je tedy zásadním způsobem nedostatečné. Jako alternativu proto navrhuji koncept *institucionální kapacity* syntetizující pojmy efektivity a robustnosti, a zachycující tak holistickým způsobem *schopnost institucí poskytovat stabilní a pevné vedení chování aktérů, a vytvářet tak prediktabilní prostředí pro jejich politické soupeření*.¹¹

Formálně lze kapacitu definovat pomocí již zavedených pojmů jako součin hodnot efektivity a robustnosti,

$$\kappa = \varepsilon\rho = \frac{AB - BLC}{CO - BLC} \times \frac{AB - CO_{t=1}}{AB - CO_{t=0}}$$

kde kapacita κ nabývá hodnot mezi 0 a 1 a roste s efektivitou a robustností. V grafické reprezentaci konceptu (graf 5) je kapacita instituce zachycena relativní velikostí vnitřního obdélníku.

[Graf 5 přibližně zde]

Skutečnost, že koncept kapacity zahrnuje efektivitu (vliv instituce na chování aktérů) i robustnost (schopnost aktérů instituci měnit) podtrhuje vzájemně konstitutivní vztah mezi aktéry a institucemi, a lépe tak reflektuje poznatky obecné sociální teorie (*Giddens, 1984; Wendt, 1999*).

Celkově může takto definovaný koncept kapacity sloužit jako vhodný nástroj institucionální analýzy ze tří důvodů. Zaprvé a především, zachycuje zkoumanou realitu komplexním způsobem, tj. postihuje oba klíčové aspekty kvality fungování institucí. Zadruhé, zde představené vymezení konceptu kapacity uchovává rigoróznost a značnou analytickou úspornost existujících přístupů (především OPER), k jeho konstrukci postačují tři jednoduše určené hodnoty BLC, AB a CO; zároveň se však vyhýbá nepříjemným problémům, kterými tyto existující přístupy trpí, a pro něž byly kritizovány. Zatřetí, způsob, jakým je koncept kapacity konstruován, umožňuje jeho uplatnění ve všech věcných oblastech mezinárodní politiky, a především při studiu různých typů mezinárodních institucí. Následující sekce ukazuje, jak lze užitnost takto definovaného konceptu kapacity rozšířit ze studia jednoduchých jednodimenzionálních institucí, jimž jsme se věnovali doposud, rovněž ke studiu komplexních politických systémů mezinárodních organizací.

Rozšíření konceptu kapacity na politické systémy mezinárodních organizací

Koncept kapacity představený v předchozím textu je v zásadě možno přímo použít ke studiu institucí o libovolném počtu dimenzí, tedy institucí definujících správné chování pro mnoho různých aktérů na mnoha různých dimenzích zároveň. Určitý režim ochrany životního prostředí může například po aktérech vyžadovat jednak snížení emisí, jednak investice do rozvoje ‚zelených‘ technologií. Kapacitu takového režimu můžeme přirozeně hodnotit tak, že ohodnotíme každou z těchto dimenzí zvlášť, a celkovou kapacitu určíme jako průměr výsledků na obou dimenzích, vážený jejich relativním významem (značeným σ_j). Formálně tedy, pro libovolný počet J dimenzí, kapacita instituce může být ohodnocena jako

$$\kappa = \sum_{j=1}^J (\varepsilon \rho) \times \sigma_j = \sum_{j=1}^J \left(\frac{AB - BLC}{CO - BLC} \times \frac{AB - CO_{t=1}}{AB - CO_{t=0}} \right) \times \sigma_j$$

kde $\sum_{j=1}^J \sigma_j = 1$. Tímto postupem je v zásadě možno ohodnotit všechny politicky relevantní dimenze fungování jakéhokoliv systému, klíčová dvoj-otázka bude vždy stejná: Chovají se aktéři tak, jak jim pravidla ukládají? Jsou tato pravidla stálá, i přes měnící se zájmy a moc aktérů?

Problém tohoto přístupu spočívá v tom, že s rostoucím počtem aktérů a dimenzí rychle roste objem empirické reality, který má daná jedna hodnota institucionální kapacity pojmout, a tím rychle klesá naše schopnost tuto jednu hodnotu smysluplně interpretovat. Jinými slovy, formálně je takový přístup sice správný, ale naše schopnost dozvědět se z oné jedné hodnoty určující kapacitu něco skutečně podstatného o problémech, jimiž daná instituce trpí, rychle klesá.

Ztráta kvality informace se stává extrémní, pokud chceme tímto způsobem ohodnotit institucionální kapacitu celého politického systému – například politického systému konkrétního státu, Evropské unie (Hix, 2005), nebo mezinárodní organizace (Taylor – Groom, 1988; Rittberger – Zangl, 2006). Charakteristickým znakem politických systémů je, že nevznikají za účelem dosažení jednoho konkrétního cíle. Institucionálně nejsou tedy politické systémy definovány jednou specifickou behaviorální dimenzí, ale celou řadou rozsáhlých shluků dimenzí vedoucích chování mnoha nejrůznějších aktérů, na mnoha různých behaviorálních dimenzích, v nejrůznějších bodech politického procesu. Při takové míře komplexnosti by *mechanická* aplikace zde představeného přístupu, jakkoliv technicky vzato korektní, vedla ke stěží interpretovatelným a do jisté míry smysluprázdným výsledkům. Studium výkonnosti MO se tak zdá být odsouzeno k jisté míře nahodilosti ve výběru indikátorů a především k přebírání analytických rámců z jiných oborů, jako jsou například studia

managementu a organizací, jejichž obecná východiska ale pro studium MO nemusejí být vhodná (srov. *debatu v Gutner – Thompson, 2010*).

Potlačit problém rostoucí komplexnosti, a přitom zachovat rigoróznost konceptu kapacity vyvinutého v předchozím textu, je možné za pomoci dvojí strategie. Zaprvé, vzhledem k enormnímu množství empirického obsahu, který by měl indikátor kapacity politického systému dané MO zachytit, se může ukázat jako nezbytné tento indikátor rozložit (disagregovat) do několika indikátorů samostatných. Místo toho, abychom se snažili celé hodnocení kapacity dané MO shrnout do jedné číselné hodnoty, je vhodnější vykázat několik různých hodnot, z nichž každá zachytí jen jistý aspekt jejího fungování, tedy jen kapacitu institucionálních preskripcí regulujících chování aktérů v konkrétní oblasti (např. kapacitu rozhodovacích pravidel). Každá takto získaná jednotlivá hodnota odráží nyní menší a specifičtější definovaný aspekt studované MO, a to v důsledku zlepšuje naši schopnost zachytit detailněji případné konkrétní problémy jejího fungování (Tabulka 1 dále v textu představuje seznam konkrétních indikátorů kapacity MO).

Zadruhé, další redukce komplexnosti můžeme dosáhnout pečlivým výběrem pouze klíčových aspektů fungování dané MO, a potlačením aspektů marginálních. Ne všechny dimenze utvářející konkrétní politický systém jsou stejně významné, ne všichni aktéři mají stejný vliv na jeho fungování. Pokud se má hodnocení kapacity institucí utvářejících danou MO dostat skutečně k jádru jejího fungování, může být výhodné objem informace, která má být v procesu hodnocení zachycena, promyšleně redukovat soustředěním se jen na klíčové *aktéry* a především jen na klíčové *dimenze*.

Výběr správného typu aktérů

Nejpřirozenějším způsobem, jak se zbavit podstatného množství komplexnosti studované institucionální situace, je analyticky zredukovat množství aktérů, jejichž chování mají dané instituce regulovat. Kromě toho, že můžeme vybrat jen několik málo aktérů, které považujeme pro chod systému za klíčové, je možné získat analytickou sílu tím, že se zaměříme na chování aktérů korporátních nebo kolektivních (*Schaprff, 1997*): států, jednotlivých ministerstev, nadnárodních byrokracií, nadnárodních korporací, atd. Skutečnosti pozorované na mezinárodní scéně nacházejí své příčiny na různých úrovních (*Hollis – Smith, 1990*), a je tak přirozené volit jako základ hodnocení fungování instituce tu úroveň analýzy, která umožňuje zachování nutné míry úspornosti, ať už je tvořena jednotlivými aktéry, nebo jejich agregáty.¹²

Určení klíčových dimenzí politického systému

Hlavní instituce tvořící jakýkoliv politický systém mají za úkol zajistit, že systém jako takový přežije. Podle strukturálně-funkcionalistického přístupu (*např. Almond – Powell, 1966*) existuje osm základních funkcí, jež musí každý politický systém plnit: 1) socializace, 2) rekrutování elit, 3) artikulace zájmů, 4) agregace zájmů, 5) politická komunikace, 6) tvorba pravidel, 7) implementace pravidel, a 8) prosazení pravidel. Pokud je naším cílem smysluplně zredukovat komplexnost

hodnocení fungování daného systému, jako dobrý výchozí bod se nabízí soustředit se na ty institucionální mechanismy, jejichž cílem je naplňování právě těchto osmi funkcí. Jestliže institucionální mechanismy sloužící k naplňování těchto životně důležitých funkcí nemají dostatečnou kapacitu, tj. nejsou dostatečně efektivní a robustní, víme, že fungování politického systému jako celku je přinejmenším v dlouhém horizontu ohroženo. Kritéria kapacity MO představená dále v textu (Tabulka 1) tak budou přirozeně naplňování těchto osmi funkcí sledovat.

Určení způsobu naplňování hlavních funkcí

Vedle prostého výčtu funkcí, jež musejí politické systémy plnit, jsem zároveň schopni určit, do jaké míry *a priori*, jakým způsobem mají být tyto funkce naplňovány. Na nejabstraktnější úrovni lze, domnívám se, identifikovat tři klíčové požadavky. Zaprvé, elementární funkce systému by měly být naplňovány způsobem, který vede k dosažení systémové rovnováhy (*např. Parsons – Shils, 1951, s. 107*). Politický systém, ať se jedná o stát nebo o velkou mezinárodní organizaci, musí být schopen vytvořit a udržovat vnitřní řád mezi jednotkami jej konstituujícími, a potřebuje tedy jistý stupeň *autonomie* a schopnosti jednat nezávisle na jejich okamžitých preferencích (*Evans et al., 1985*). V jistém smyslu potřebuje systém vlastní celkovou identitu, možnost definovat dlouhodobé strategické cíle, schopnost hájit vlastní zájmy, vlastní existenci. Z tohoto pohledu, například, meziválečný bezpečnostní systém založený na Společnosti národů měl být výrazně aktivnější ve snaze zohlednit v rozhodování podstatným způsobem zájmy rostoucího Německa, oproti tehdejšími preferencím především Francie, a předejít tak alespoň částečně vzniku silného anti-systémového hnutí (*srov. Luard, 1982; Kennedy, 2006*).

Zadruhé, politický systém musí podporovat možnost kolektivně prospěšné (efektivní) spolupráce aktérů a dosahování takového vnitřního řádu, které jsou z hlediska distribuce preferencí aktérů Pareto-optimální (*Luhman, 1995, s. 198-201*). Tento problém je nejaktuálnější tehdy, kdy aktéry jejich individuální zájmy od spolupráce odrazují (*Olson, 1965*). Systém by měl být schopen minimalizovat transakční náklady spolupráce, potlačovat motivy aktérů pro vyhýbání se plnění závazků, umožňovat vyhnout se blokaci rozhodování jednotlivými aktéry, obecně stabilizovat očekávání aktérů o jejich vzájemném budoucím chování. Měl by vytvářet prostředí pro dosahování výsledků, kterých by mimo něj dosaženo být nemohlo; pokud tak nečiní, vystavuje se riziku masového exitu (*Hirschman, 1978*). Jakkoliv toto platí pro všechny politické systémy, pro mezinárodní organizace, u nichž je obvykle cena exitu relativně nízká, je tato hrozba obzvláště významná. Jestliže například řešení sporů pod Všeobecnou dohodou o clech a obchodu postrádá mechanismy vynucení plnění závazků, a tím vede aktéry *např.* k zachovávání kolektivně neefektivních protekcionářských opatření, lze čekat, že se jej aktéři budou snažit nahradit systémem efektivnějším (v tomto případě přechodem k centralizovanější Světové obchodní organizaci, *srov. Iida, 2004*).

Zatřetí, systém musí být schopen účinné adaptace na změny ve vnějším prostředí, jinak je odsouzen k zániku (*Burke, 1790*). Systém sice musí zachovávat svou vnitřní rovnováhu (řád), tj. jednotlivá pravidla regulující v rámci systému chování aktérů by měla mít co nejvyšší kapacitu, zároveň ovšem platí, že tato rovnováha musí být schopna *homeostatického* pohybu, tedy změny některých parametrů v zájmu zachování systému jako celku (*Kaplan, 1957, s. 6-9; Parsons – Shils, 1951, s. 107*). Systém jako celek by měl být schopen reflektovat vlastní situaci, učit se z chyb, a celkově vytvářet prostor pro svůj vlastní rozvoj i pro rozvoj aktérů, kteří ho tvoří (*Huntington, 1968*). Jakkoliv by tedy například jednotlivá pravidla vymezující chování aktérů v rámci NATO měla být robustní a efektivní, její celkové uspořádání musí při takových změnách ve vnějším prostředí, jako je třeba konec studené války, procházet revizí, a těmto změnám se postupně přizpůsobit.

Ve výsledku máme tedy k dispozici seznam osmi elementárních funkcí, jež musí jakákoliv MO plnit, a tři obecné požadavky na to, jakým způsobem mají tyto funkce být plněny.¹³ Jejich kombinací pak získáváme seznam 24 obecných funkčních kritérií, o něž lze analýzu kapacity MO spolehlivě opřít.¹⁴ V další sekci textu tento seznam představuji a stručně rozpracovávám.

Kritéria pro hodnocení institucionální kapacity mezinárodních organizací

Pokud je argumentace představená v předchozí sekci správná, fungování politického systému určité MO je možno hodnotit na základě seznamu obecných kritérií zachycujících jeho schopnost plnit výše uvedených osm základních funkcí, a to způsobem sledujícím a) vytvoření a udržení vnitřní systémové rovnováhy, b) dosahování efektivní spolupráce mezi aktéry tvořícími systém a c) zvyšování adaptability systému na vnější změny. Kombinací osmi funkcí a tří obecných nároků docházíme k výčtu 24 kritérií, jejichž konkrétnější formulaci představuji v Tabulce 1 a stručně pojednávám ve zbytku tohoto textu. Primárním úkolem jednotlivých institucionálních mechanismů tvořících jakoukoliv MO je zajistit, aby tato funkční kritéria byla plněna, a jejich kapacitu lze tedy přímo odvodit od pozorované míry plnění kritérií. Jinými slovy, pouze pokud mají relevantní institucionální mechanismy tvořící danou MO dostatečnou kapacitu, tedy pokud jsou jak efektivní (schopné dosahovat požadovaných vzorců chování aktérů), tak robustní (zajišťující trvalost a stabilitu těchto vzorců), bude tato MO vykazovat na uvedených kritériích dostatečně vysoké hodnoty.

[Tabulka 1 přibližně zde]

Z hlediska empirického výzkumu jsou uvedená kritéria formulována poměrně obecně, tj. ponechávají záměrně relativně široký operační prostor pro konkrétní empirickou aplikaci. Pokud má být zde představovaný rámec aplikovatelný na širokou paletu mezinárodních organizací v různých věcných oblastech, zdá se být jistá míra volnosti nezbytná; operacionalizace jednotlivých kritérií a její obhajoba pak musí být předmětem konkrétních empirických studií, zde uvedený výčet je nutně pouze prvním krokem.¹⁵

Socializace a vnitřní řád Systém je schopen dosáhnout aktivní participace nebo přinejmenším tolerance všech rozhodujících aktérů. Neexistuje podstatná skupina aktérů, ať už v rámci systému nebo vně, která by legitimitu existence systému jako takového zpochybňovala, a která by usilovala o jeho nahrazení systémem zcela novým. *Př.:* Silné anti-systémové hnutí revizionistických států vedených Německem v 30. letech, schopné efektivně rozvrátit meziválečný mezinárodní systém (*srov. Carr, 1939/2001*).

Socializace a efektivní spolupráce Pokud vyvstávají mezi aktéry otázky, které věcně náleží k již existujícímu systému, jsou řešeny v rámci tohoto systému, nejsou pro ně hledány alternativní platformy. *Př.:* Nové požadavky na regulaci globálních finančních trhů jsou řešeny v rámci systému řízeného Mezinárodním měnovým fondem, a ne v rámci *ad hoc* vzniklých fór (*srov. Germain, 2001*).

Socializace a adaptace Systém je schopen generovat vznik a rozvoj identit aktérů, které existenci systému samotného podporují a ospravedlňují. *Př.:* Instituce globálního ekonomického řízení jsou schopny ospravedlnit svou existenci i své politiky s odkazem na dominantní ekonomickou a ekonomicko-politickou teorii (*srov. Cox, 1983*).

Rekrutace a vnitřní řád Jednotliví aktéři obsazující v klíčových orgánech systému rozhodující role zachovávají k systému jako celku loajalitu, nehájí jiné partikulární zájmy. *Př.:* Vrcholní představitelé nadnárodních orgánů EU zachovávají loajalitu k EU, nikoliv ke členským státům, ze kterých pocházejí (*srov. Hooghe, 2001*).

Rekrutace a efektivita Aktéři tvořící systém jsou na jeho úrovni dlouhodobě, stabilně a profesionálně reprezentováni, tak aby docházelo k minimalizaci ztrát na efektivitě způsobeným fluktuací vyjednávacích týmů. *Př.:* Rada Evropské unie vytváří Výbor stálých zástupců tak, aby byla zajištěna kontinuita zastoupení členských států při změně politických poměrů uvnitř států (*Häge, 2007*).

Rekrutace a adaptace Úřední aparát hlavních orgánů systému je obsazován tak, aby bylo zajištěno odpovídající zastoupení hledisek na projednávané problémy nejen přímo v rozhodovacích tělesech, ale i v přípravných a implementačních orgánech. *Př.:* Mechanismus obsazování byrokratických struktur orgánů OSN garantuje alespoň minimální zastoupení všech členských států, kdekoli to splnění základních kvalifikačních požadavků na uchazeče dovoluje (*UN Doc. A/62/315*).

Komunikace a vnitřní řád Systém je schopen komunikovat s vnějším prostředím, především je schopen zaznamenávat hrozby, které v jeho okolí vyvstávají. *Př.:* Transatlantický bezpečnostní systém a jeho ohrožení konkurenčním evropským bezpečnostním projektem po konci studené války (*srov. Lundestad, 2003*).

Komunikace a efektivita Systém je schopen zajistit bezpečný a včasný přenos běžných informací mezi aktéry. *Př.:* Podklady pro jednání rozhodovacích orgánů v rámci Světové obchodní organizace jsou v některých případech předkládány v takové formě, která zejména menším rozvojovým státům efektivně znemožňuje vytvořit si kvalifikovaný odhad situace a plnohodnotně se zapojit do vyjednávání (*Narlikar, 2005*).

Komunikace a adaptace Systém dodává rozhodujícím orgánům kvalitní zpětnou vazbu o dopadech dříve přijatých politik i reakcích dotčených aktérů. Tato zpětná vazba je v dalších kolech brána v potaz. *Př.:* Neschopnost Mezinárodního měnového fondu vyvozovat důsledky z dlouhodobě vysoce nedostačující míry implementace dohodnutých programů klientskými státy (*Bird, 2002*).

Artikulace a vnitřní řád Ustavování agendy jednání není monopolizováno jedním aktérem nebo malou skupinou aktérů, jakkoliv ve fázi rozhodování mohou mít tito ve výsledku poslední slovo. Problémy, které považuje za významné v současnosti i třeba relativně marginální skupina aktérů, se

alespoň dostávají na agendu, a stanoviska k nim tak mohou být přímo artikulována. *Př.:* Marginalizace rozvojové agendy v rámci OSN v raně-poválečném období a, naopak, naprosté ovládnutí ‚demokratických‘ orgánů OSN rozvojovou agendou v 60. letech po masivním nárůstu počtu členů z řad rozvojových států (*Kennedy, 2006*).

Artikulace a efektivita U jednotlivých otázek existuje možnost artikulovat své zájmy pro jakékoliv skupiny, které budou budoucím rozhodnutím přímo zasaženy (*Dahl, 1989*). Z hlediska fungování systému není nutně cílem zajistit demokratickou participaci, jako spíše předejít případným neúměrným nákladům spojeným s implementací daných rozhodnutí v případě ostrého odporu dotčených skupin. *Př.:* Vyjednávání programů strukturálního přizpůsobení Mezinárodního měnového fondu pouze s partnerskými vládami, bez možnosti zapojení a prezentace postojů klíčových zájmových uskupení (např. odborů), která budou pro reálnou implementaci politik klíčová.

Artikulace a adaptace Artikulace zájmů v diskursivně neutrálním prostředí, tj. v prostředí bez významných bariér bránících rovnocenné možnosti definovat stanoviska a jejich vzájemnému pochopení. *Př.:* Převaha expertů Mezinárodního měnového fondu v samotné definici situace při jednání s partnerskými státy, získaná díky pokročilé technické (kvantifikované) expertíze nedostupné zástupcům států (*Barnett – Finnemore, 2004*).

Agregace a vnitřní řád Možnost agregace zájmů mimo rámec daného systému, tak aby bylo zabráněno zablokování rozhodování, pokud vnitro-systémové propojování různých otázek (issue-linkage) nenabízí řešení. *Př.:* Propojení otázek odblokování financování chodu Evropských společenství a podpory evropských států Británii ve sporu o Falklandy (*Martin, 1992*).

Agregace a efektivita Standardní agregace zájmů skrze vzájemné propojení různých otázek v rámci politického systému. Cílem agregace je umožnění nacházení řešení i v situacích potenciálního zablokování rozhodovacích procesů daného nekompatibilními zájmy aktérů. *Př.:* Rozhodovací procesy v EU fungují i po tzv. východním rozšíření relativně spolehlivě, mj. proto, že aktéři jsou schopni překonat případný blok některých členských států vykoupením ústupků koncesemi na jiných otázkách (*König – Junge, 2009*).

Agregace a adaptace Výsledkem agregace zájmů je krystalizace několika vnitřně koherentních a racionálně hajitelných pozic, tedy pozic, které – jakkoliv nemusejí být přijaty – mohou být základem kvalitního rozhodovacího procesu. *Př.:* Neschopnost odborných komisí OSN vytvořit podmínky *pro vyjednávání* o dlouhodobě přijatelných řešeních bezpečnostních krizí spojených s poválečnou dekolonizací; místo toho pouze vytvoření fóra pro sčítání hlasů (*Luard, 1982, s. 184*).

Tvorba pravidel a vnitřní řád Přijímaná rozhodnutí odrážejí existující rozložení moci. Kritérium platí oboustranně: rozhodnutí nejsou přijímána na základě formální rovnosti hlasů fakticky nerovných členů, ovšem stejně tak postoje v současnosti minoritních aktérů mají být brány v potaz právě do té

míry, do jaké to odpovídá síle těchto skupin. *Př.:* Hrozba veta rozšíření EU o další balkánské státy Slovinskem jako projev neúměrného vlivu jednotlivého státu; podprezentovanost rychle rostoucích ekonomik (např. čínské) v rozhodovacích procedurách Mezinárodního měnového fondu a Světové banky jako projev nezohlednění reálného mocenského postavení významných aktérů.

Tvorba pravidel a efektivita Schopnost systému generovat klíčová rozhodnutí v dostatečně krátkém časovém horizontu, na základě reálných možností prosazení rozhodnutí, a na základě racionální kalkulace se strategickým výhledem. *Př.:* Neschopnost Společnosti národů fakticky reagovat na japonskou agresi v Mandžusku jinak než opožděným vysláním vyšetřovací komise (Kennedy, 2006).

Tvorba pravidel a adaptace Schopnost rozhodovacích orgánů tvořit politiky kvalifikovaně, tedy na základě expertízy, kvalitních informací, a bez nepatřičné apriorní redukce spektra možných řešení a další defektů rozhodování v malých koherentních skupinách. *Př.:* Doktrinální rozhodování globálních ekonomických institucí při prosazování strukturálních změn v transformujících se postsovětských a východoevropských ekonomikách, opomíjející faktický stav věcí v těchto zemích (Stiglitz, 2003).

Implementace a vnitřní řád Dosažená rozhodnutí jsou skutečně implementována, a to jak do šíře (obecně na všechny aktéry, kterých se týkají), tak do hloubky (politiky jsou implementovány v plném rozsahu, ne povrchně). *Př.:* Nízká úspěšnost Mezinárodního měnového fondu v implementaci dohodnutých politik (Bird, 2002).

Implementace a efektivita Politický systém je schopen zajistit rozsáhlý monitoring implementace politik, a tím snížit celkové náklady spolupráce mezi aktéry. *Př.:* Neschopnost orgánů EU fakticky monitorovat dodržování závazků ekonomické zdrženlivosti některými jihoevropskými státy a následná krize v oblasti monetární spolupráce po roce 2008.

Implementace a adaptace Uplatnění politik bere v potaz místní specifika, tj. tam, kde to nejde proti smyslu politiky samotné, jsou implementována taková řešení, která minimalizují potenciálně negativní vliv vedlejších nezamýšlených efektů. *Př.:* Role tlaku Mezinárodního měnového fondu na urychlenou liberalizaci ekonomik při vzniku skupiny ruských oligarchů a dramatický nárůst sociální nerovnosti a souvisejících patologických efektů v Ruské federaci (Stiglitz, 2003).

Prosazení pravidel a vnitřní řád Politický systém je schopen prosazovat dohodnuté politiky věrohodnou hrozbou postihu aktérů vyhýbajících se implementaci. Tato hrozba je věrohodná jak co do dostupnosti nástrojů prosazení rozhodnutí, tak co do reálnosti časového plánu prosazení. *Př.:* Snaha zlepšit adjudikační kapacitu obchodního režimu pod Všeobecnou dohodou o clech a obchodu přechodem k akceschopnějšímu mechanismu řešení sporů pod Světovou obchodní organizací (Iida, 2004).

Prosazení pravidel a efektivita Mechanismy vynucování politik pracují stabilně a předvídatelně, tj. vytvářejí předpoklady pro konvergenci očekávání aktérů. *Př.:* Jednostranný postoj Evropského soudního dvora při řešení sporů ohledně relativního rozdělení kompetencí Společenství a členských států, vytvářející však díky své dlouhodobě stabilní jednostrannosti předvídatelné politické prostředí, a umožňující tak přizpůsobení se ostatních aktérů (*Hix, 2005: 127*).

Prosazení pravidel a adaptace Vynucování pravidel je alespoň v elementární míře nestranné, tj. politická soutěž se odehrává v rozhodovacích fázích politického procesu a nikoliv až ve fázi prosazování rozhodnutí resp. vynucování jeho naplnění (např. vytvářením tlaku na soudní orgán). *Př.:* Rozhodování adjudikačních těles v rámci režimu mezinárodního obchodu pod Všeobecnou dohodou o clech a obchodu a pod Světovou obchodní organizací dlouhodobě nevyvážené v neprospěch rozvojových zemí (*Busch – Reinhardt, 2003*).

Zde představený výčet zachycuje ty nejpodstatnější, často problematické aspekty fungování politických systémů mezinárodních organizací. Pokud chceme studovat kapacitu MO a jednotlivých institucionálních mechanismů, z nichž MO sestávají, měli bychom se v první řadě zaměřit na kapacitu mechanismů zajišťujících fungování daných MO právě v těchto ohledech. Pokud konkrétní mezinárodní organizace zde představená kritéria neplní, je pravděpodobné, že bude v delším horizontu čelit významným problémům. Pro analýzu institucionální kapacity MO jsou tedy tato kritéria vhodným výchozím bodem.

Závěr

Mezinárodní instituce, a především mezinárodní organizace, hrají v současné světové politice rostoucí roli. Značná pozornost se proto přirozeně věnuje problémům jejich demokratické legitimacy. Do pozadí je tak ovšem odsouvána otázka po tom, jak dobře mezinárodní instituce pracují ve smyslu prosté schopnosti poskytovat stabilní a pevný rámec interakce aktérů a vytvářet rovnovážný, efektivní a adaptabilní politický systém, tedy ve smyslu v jakém se kvalita institucí běžně studuje v komparativně-politologickém výzkumu rozvojových a tranzitivních politických systémů. Je však zřejmé, že v anarchickém světě mezinárodní politiky musí být právě tato prostá ‚technická‘ kvalita fungování institucí, kterou se snažím v tomto textu zachytit konceptem institucionální kapacity, analyticky primární.

Snaha studovat systematicky a rigorózně mezinárodní instituce přináší velké množství problémů, teoretických i prakticky-metodologických. Výsledkem těchto problémů je, že se jednotliví autoři často neshodují ani na významu konceptů, se kterými pracují, a celá odborná debata je tak nutně dosti rozklížená. Kumulace byť i jen čistě empirického poznání se v této situaci značné konceptuální a terminologické nejednotnosti jeví jako problematická. V návaznosti na nedávno publikované práce (*Gutner – Thompson, 2010, a celé monotematické číslo Review of International Organizations*) si v tomto textu kladu za cíl tuto nejednotnost alespoň částečně zredukovat, tedy nalézt v současných konceptuálních debatách pevné body, a na jejich základě vybudovat jednoduchý, široce aplikovatelný obecný analytický nástroj, pomocí něhož bude možno obecně hodnotit, jestli a jak dobře vlastně různé mezinárodní instituce fungují. Úkolem pro další výzkum je pak tento rámec systematicky aplikovat, a umožnit tak disciplíně MV podílet se aktivně na formulaci řešení problémů, jimž současné mezinárodní instituce čelí.

Literatura

- Abbott, Kenneth – Snidal, Duncan (1998): Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, s. 3-32.
- Almond, Gabriel – Powell, G. Bingham (1966): *Comparative Politics: A Developmental Approach*. New York: Little Brown.
- Axelrod, Robert (1981): The Emergence of Cooperation among Egoists. *The American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2, s. 306-318.
- Baldwin, David (ed., 1993). *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World*. Ithaca, Cornell University Press.
- Bird, Graham (2002): The Completion Rate of IMF Programmes: What We Know, Don't Know, and Need to Know. *World Economy*, Vol. 25, s. 833-847.
- Buchanan, Allen – Keohane, Robert (2006): The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, No. 4, s. 405-437.
- Burke, Edmund (1790): Reflections on the Revolution in France.
- Busch, Marc – Reinhardt, Eric (2003): Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement. *Journal of World Trade*, Vol. 37, No. 4, s. 719-734.
- Carr, Edward (1939/2001): *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. Basingstoke: Palgrave.
- Cox, Robert (1983): Gramsci, Hegemony, and International Relations: an Essay in Method. *Millenium*, Vol. 12, No. 2, s. 162-175.
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Drulák, Petr (2008): Epistemologie, ontologie a operacionalizace In: Drulák Petr (ed.): *Jak zkoumat politiku*. Praha: Portál.
- Easterly, William – Pfutze, Tobias (2009): Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 2, s. 29-52.
- Evans, Peter – Rueschemeyer, Dieter – Skocpol, Theda (eds., 1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon, James (1991): Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. *World Politics*, Vol. 43, No. 2, s. 169-195.

- Finnemore, Martha – Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, s. 887-917.
- Frey, Bruno (1984): The Public Choice View of International Political Economy. *International Organization*, Vol. 38, No. 1, s. 199-223.
- Frey, Bruno (1999): *Economics as a science of human behaviour: towards a new social science paradigm*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fukuyama, Francis (2004): *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Germain, Randall (2001): Global Financial Governance and the Problem of Inclusion. *Global Governance*, Vol. 7, No. 4, s. 411-426.
- Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- Grant, Ruth – Keohane, Robert (2005): Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, s. 29-43.
- Grieco, Joseph (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, Vol. 42, No. 3, s. 485-507.
- Gutner, Tamar –Thompson, Alexander (2010): The politics of IO performance: A framework. *Review of International Organizations*, Vol. 5, No. 3, s. 227-248.
- Häge, Frank (2007): Committee Decision-making in the Council of the European Union. *European Union Politics*, Vol. 8, No. 3, s. 299-328.
- Hall, Peter – Taylor, Rosemary (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, s. 936-957.
- Hasenclever, Andreas – Meyer, Peter – Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren – Lake, David – Nielson, Daniel – Tierney, Michael (eds., 2006): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David – König-Archibugi, Mathias (2003): *Taming Globalizations*. Oxford: Polity Press.
- Helm, Carsten – Sprinz, Detlef (2000): Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 5, s. 630-52.

Hinich, Melvin – Munger, Michael (1997): *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirschman, Albert (1978): Exit, Voice, and the State. *World Politics*, Vol. 31, No. 1, s. 90-107.

Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hollis, Martin – Smith, Steve (1990): *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet (2001): *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hovi, Jon – Sprinz, Detlef – Underdal, Arild (2003): The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and the Road Ahead. *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 3, s. 74-96.

Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Checkel, Jeffrey (1997): International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 4, s. 473-495.

Iida, Keisuke (2004): Is WTO Dispute Settlement Effective? *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, s. 207-225.

Jervis, Robert (1997): *System Effects*. Princeton: Princeton University Press.

Kaplan, Morton (1957): *System and Process in International Politics*. London: Willey.

Karlas, Jan (2007): Současné teorie mezinárodních institucí. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 42, No. 1, s. 66-85.

Karlas, Jan (2008): *Forma mezinárodních institucí: teoretická analýza*. Praha: Karolinum.

Kennedy, Paul (2006): *The Parliament of Man. The Past, Present, and the Future of the United Nations*. New York: Random House.

Keohane, Robert (1982): The Demand for International regimes. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 325-355.

Keohane, Robert (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert (1986): Reciprocity in International Relations. *International Organization*, Vol. 40, No. 1, s. 1-27.

Keohane, Robert (1988): International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, s. 379-396.

Keohane, Robert (1989): *International Institutions and State Power*. Oxford: Westview Press.

King, Gary – Keohane, Robert – Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

König, Thomas – Junge, Dirk (2009): Why Don't Veto Players Use their Power? *European Union Politics*, Vol. 10, No. 4, s. 507-534.

Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Norms, and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leftwich, Adrian (2000): *States of Development*. Cambridge: Polity Press.

Legro, Jeffrey (1997): Which Norms Matter? Revisiting the “Failure” of Internationalism. *International Organization*, Vol. 51, No. 1, s. 31-63.

Luard, Evan (1982): *A History of the United Nations. Volume 1: The Years of Western Domination, 1945 – 1955*. Basingstoke: Macmillan.

Luhman, Niklas (1995): *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.

Lundestad, Geir (2003): *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

March, James – Olsen, Johan (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, s. 943-969.

Martin, Lisa (1992): Institutions and Cooperation: Sanctions During the Falkland Islands Conflict. *International Security*, Vol. 16, No. 4, s. 143-178.

Mearscheimer, John (1994): The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol. 19, No. 3, s. 5-49.

Moravcsik, Andrew (1995): Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 2, s. 157-189.

Mitchell, Ronald (2002): A Quantitative Approach to Evaluating International Environmental Regimes. *Global Environmental Politics*, Vol. 2, No. 4, s. 58-85.

- Narlikar, Amrita (2005): *The World Trade Organization: a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Nollkaemper, André (1992): On the Effectiveness of International Rules. *Acta Politica*, Vol. 27, No. 1, s. 49-70.
- North, Douglass (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1986): An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, Vol. 48, No. 1, s. 3-25.
- Ostrom, Elinor (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Parsons, Talcott – Shils, Edward (1951): Categories of the Orientation and Organization of Action In: Parsons, Talcott – Shils, Edward (eds.) *Toward a General Theory of Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Powell, Robert (1994): Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate. *International Organizations*, Vol. 48, No. 2, s. 313-44.
- Przeworski, Adam (2004): Institutions Matter? *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 4, s. 527-540.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reinalda, Bob – Verbeek, Bertjan (1998): *Autonomous Policymaking by International Organizations*. New York: Routledge.
- Rittberger, Volker – Zangl, Bernhard (2006): *International Organization: Polity, Politics and Policies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rittberger, Volker – Zürn, Michael (1990): Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes In: Rittberger, Volker (ed.) *International Regimes in East-West Politics*. London: Printer, s. 9-63.
- Rosenau, James (2000): Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space In: Pierre, John (ed.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, s. 167-200.
- Ruggie, John (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 379-415.

Scharpf, Fritz (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.

Shepsle, Kenneth (1989): Studying Institutions Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, No. 2, s. 131-147.

Snidal, Duncan (1991): Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, s. 701-726.

Sprinz, Detlef – Helm, Carsten (1999): The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept. *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 4, s. 359-369.

Stein, Arthur (1982): Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 299-324.

Stiglitz, Joseph (2003): *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton.

Taylor, Paul – Groom, A.J.R. (eds., 1988): *International Institutions at Work*. London: Pinter.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Turner, Mark – Hulme, David (1997): *Governance, Administration and Development. Making the State Work*. Basingstoke: Macmillan Press.

Underdal, Arild (1992): The Concept of Regime 'Effectiveness'. *Cooperation and Conflict*, Vol. 27, No. 3, s. 227-240.

UN Doc. A/62/315, *Composition of the Secretariat, Report to the Secretary-General*, 31 August 2007.

Vaubel, Roland (1986): A Public Choice Approach to International Organization. *Public Choice*, Vol. 51, s. 39-57.

Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank (1997): *World Development Report 1997: the State in a Changing World*.

Young, Oran (1982): Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 277-297.

Young, Oran (1989): The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. *International Organization*, Vol. 43, No. 3, s. 349-378.

Young, Oran (1994): *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Young, Oran (2001): Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, s. 99-122.

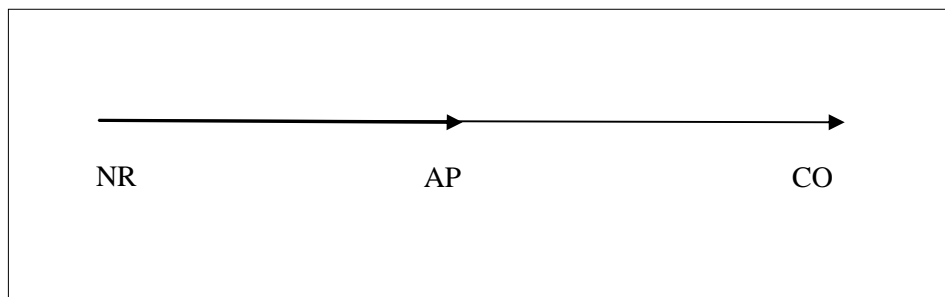
Young, Oran (2003) Determining Regime Effectiveness: A Commentary on the Oslo-Potsdam Solution. *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 3, s. 97-106.

Zürn, Michael (2000): Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, s. 183-221.

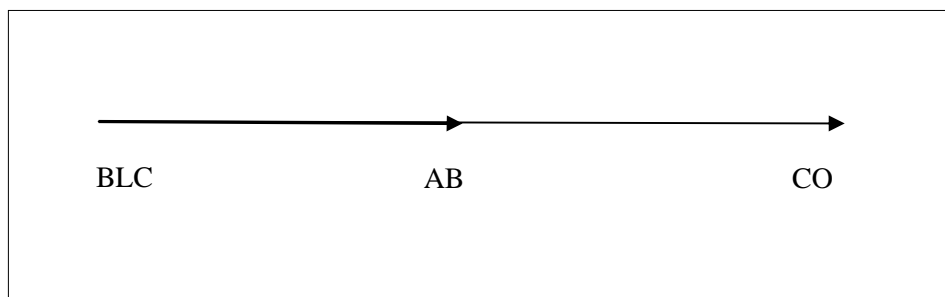
Zürn, Michael (2004): Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 2, s. 260-287.

Grafy a tabulka

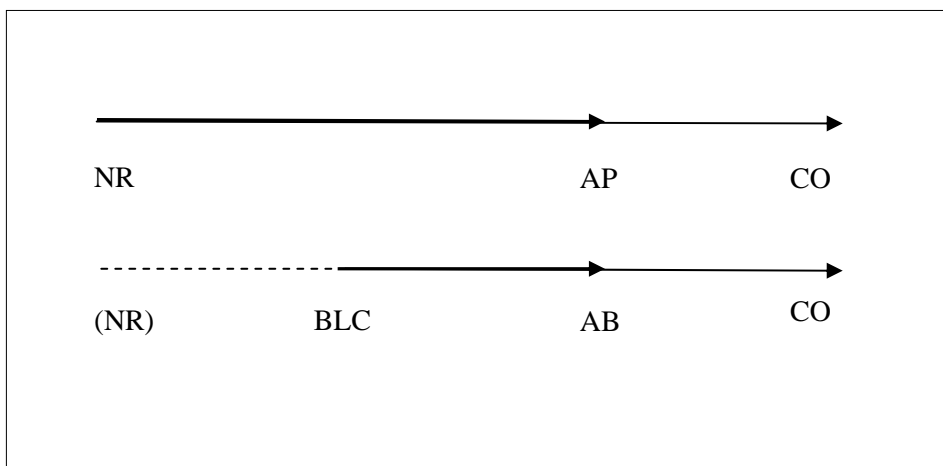
Graf 1: Efektivita podle OPER



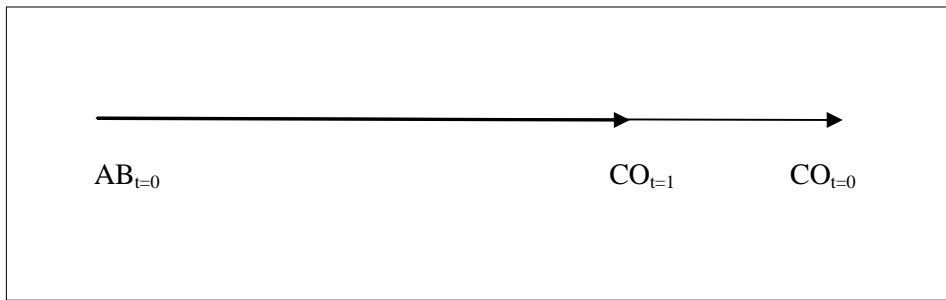
Graf 2: Efektivita - reformulace



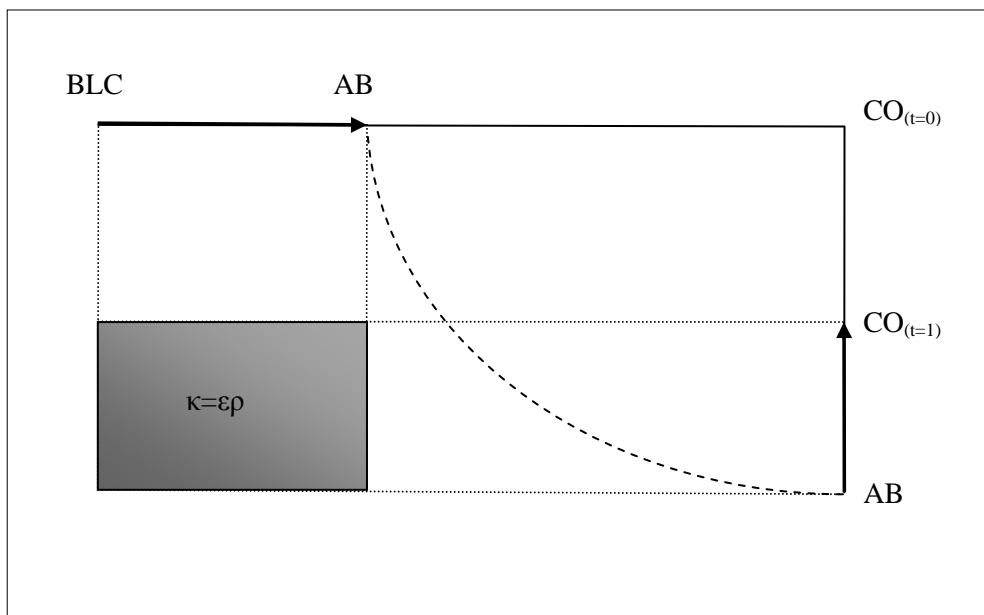
Graf 3: Srovnání efektivity podle OPER (horní) a reformulovaného pojetí



Graf 4: Robustnost - formalizace



Graf 5: Pojem kapacity - formalizace



Tabulka 1: Kritéria institucionální kapacity mezinárodních organizací

	<i>Zachování vnitřního řádu, rovnovážné uspořádání systému</i>	<i>Podpora efektivní spolupráce, schopnost kolektivní akce</i>	<i>Adaptace, reflexivita, prostor pro rozvoj systému</i>
<i>Socializace</i>	Rozsáhlá participace aktérů, absence anti-systémových sil	Nově vznikající související problémy přiděleny k řešení v rámci systému	Vznikající pro-systémové identity
<i>Rekrutace elit</i>	Elity loajální systému jako celku	Profesionální a stabilní reprezentace aktérů na úrovni systému	Otevřený systém rekrutování, orientovaný na diverzitu zastoupení
<i>Komunikace</i>	Funkční komunikace s vnějším prostředím	Funkční standardní přenos informací v rámci systému	Účinná zpětná vazba
<i>Artikulace zájmů</i>	Volné, ne-monopolizované ustavování agendy	Prostor pro artikulaci zájmů aktéry přímo postiženými rozhodováním v dané věci	Inkluzivní diskursivní prostředí
<i>Agregace zájmů</i>	Mezi-systémové propojování otázek	Vnitro-systémové propojování otázek	Krystalizace koherentních a hajitelných alternativ
<i>Tvorba pravidel</i>	Odráží existující rozložení moci, včetně postojů opozice	Včasnost, rozhodnost a strategický výhled rozhodování	Expertní a informační báze rozhodování, objektivní zhodnocení situace
<i>Implementace pravidel</i>	Důsledná a obecná implementace pravidel	Extenzivní monitoring	Ohled na místní podmínky implementace
<i>Prosazení pravidel</i>	Věrohodnost a včasnost prosazení	Předvídatelnost a stabilita	Férovost, ne-manipulovatelnost

Poznámky

¹ To lze ilustrovat například na nedávném vzniku několika předních výzkumných center v oblasti fungování a designu institucí globálního vládnutí na univerzitách v Princetonu (<http://www.princeton.edu/~pcglobal/>), Oxfordu (<http://www.globaleconomicgovernance.org/>) nebo Londýně (<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/>).

² Při označení termínu institucionální kapacity vycházím z komparativního výzkumu politických systémů rozvojových a tranzitivních států, kde je pojem kapacity běžně užíván ve smyslu analogickém k tomu, jaký mu zde přisuzuji já (např. Fukuyama, 2004; Turner – Hulme, 1997; World Bank, 1997).

³ Vycházím ze standardní typologie Roberta Keohana (1989) rozlišující tři druhy mezinárodních institucí: režimy, organizace a konvence. Zatímco režimy a organizace vznikají jako produkty vědomé, cílené akce aktérů, a mohou tak být hodnoceny z hlediska naplnění cílů, pro které jsou vytvářeny, konvence vznikají spontánně, a hodnotit, jestli fungují, je tak obecně mnohem problematictější (viz Young, 1982).

⁴ Je však třeba připustit, že běžně používaná terminologie není v žádném případě ustálená. To, co budeme v tomto textu nazývat efektivitou, se běžně označuje také jako síla (strength), a má velice blízko ke schopnosti institucí generovat plnění závazků (compliance). Pro termín robustnost existuje několik ekvivalentů: odolnost (resilience), stálost (durability), a vytrvalost (persistence). Termín síla institucí se ve skutečnosti někdy používá jak pro označení efektivity (Hasenclever et al., 1997, s. 2), tak pro označení robustnosti (Keohane, 1982, s. 327; 1989, s. 15).

⁵ V návaznosti na literaturu z oblasti veřejné politiky navrhuje Young (2001) ve výzkumu mezinárodních režimů rozlišovat mezi *výstupy* (outputs), tedy nástroji intervence, např. doporučení Světové zdravotnické organizace, *důsledky* (outcomes), tedy behaviorálními změnami, např. zvýšení povědomí o šíření infekční choroby, a *dopady* (impacts), tedy hmatatelnými změnami, např. zpomalení šíření epidemie. Viz obdobně Nollkaemper (1992).

⁶ Sprinz a Helm (1999, s. 360) si při konstrukci OPER sice kladou obdobný cíl, ale vůbec nevysvětlují, jak může jejich konceptualizace efektivity k jeho dosažení přispět.

⁷ Nollkaemper ve svém textu nepoužívá explicitně termínu instituce, místo toho hovoří o pravidlech. Pro účely tohoto textu je však tento rozdíl zanedbatelný.

⁸ Pro přehlednost rozlišení mého přístupu a OPER označuji efektivitu řeckým epsilon. Pro konceptuální jasnost a terminologickou přesnost jsou také NR a AP nahrazeny BLC a AB.

⁹ Takto definovaná efektivita má blízko k pojmu behaviorální efektivity, neformálně užívanému Youngem (1994).

¹⁰ Srov. diskusi R. Keohana o specifické vs. nespecifické (difuse) reciprocitě (Keohane, 1986).

¹¹ V rámci komparativně-politologického výzkumu, odkud jej přímo přebírám, má často koncept institucionální kapacity (nebo kapacity státu) přesnější vymezení, odkazující ke konkrétním politickým strukturám, a především ke konkrétním empiricky pozorovaným problémům, jako je korupce, nekvalitní byrokracie atd. (např. Fukuyama, 2004; Leftwich, 2000; Turner – Hulme, 1997; World Bank, 1997). Na obecné rovině je však užití pojmu kapacity navrhované v tomto textu analogické tomu, který je používán v komparativně-politologické literatuře.

¹² Je však samozřejmě vždy nezbytné empiricky určit, do jaké míry se tyto agregáty jednotlivců chovají jako skuteční aktéři s vlastními identitami a zájmy (Wendt, 1999), a do jaké míry jsou ve skutečnosti schopni strategicky své zájmy sledovat (Scharpf, 1997: 68).

¹³ Otázku výběru klíčových aktérů ponechávám stranou; jednak se zdá být v podstatě samozřejmou, jednak je do jisté míry implicitně obsažena v definici zmiňovaných osmi elementárních funkcí.

¹⁴ Je však třeba dodat, že tyto obecné nároky nemusejí být dostatečné, většina současných MO například musí za další obecný nárok svého fungování označit legitimizaci skrze demokratickou reprezentaci a odpovědnost, byť i jen v rudimentární podobě (např. *Buchanan – Keohane, 2006; Zürn, 2004*). Jakékoliv další nároky tohoto typu je pak v konkrétní analýze třeba zohlednit také.

¹⁵ Přestože jsou představovaná kritéria v prvním kroku odvozena do jisté míry deduktivně (kombinací obecných funkcí politických systémů a obecnými požadavky na způsob jejich plnění), konkrétnější formulace vycházejí induktivně z existujících institucionálních analýz, a jsou tak samozřejmě do jisté míry arbitrární. Právě kombinace s prvotním deduktivním krokem má tuto arbitrárnost co nejvíce potlačit.