

Masarykova Univerzita  
Fakulta sociálních studií

**Koncept governance  
a možnosti jeho využití k porozumění a analýze  
současných veřejných a sociálních politik**

Habilitační práce  
(soubor zveřejněných vědeckých prací s komentářem)

Autor: Pavel Horák



# OBSAH

## Úvod

představující „komentář“ k předkládanému habilitačnímu spisu, který obsahuje v kapitolách 4 až 9 zveřejněné vědecké práce..... 1

**I. TEORETICKO-KONCEPTUÁLNÍ ČÁST:** teoretická a empirická východiska zkoumání konceptu governance v politických vědách a ve veřejné politice a administrativě..... 5

**Kapitola 1** Výchozí teze legitimizující zkoumání tematiky governance v politických vědách 6

**Kapitola 2** Historický vývoj vnímání a definování konceptu governance autory z různých subdisciplín politických věd..... 13

**Kapitola 3** Využití konceptu governance v oblasti veřejné politiky a administrativy a možnosti jeho empirického zkoumání..... 32

**Kapitola 4** Návrh vlastního modelu governance využitelného ke zkoumání tematiky řízení a správy současných veřejných a sociálních politik na regionální a lokální úrovni ..... 58

**II. EMPIRICKÁ ČÁST:** zkoumání dílčích oblastí řízení a správy vybraných sociálních politik v ČR a zahraničí (nejen) prostřednictvím námi navrženého multidimenzionálního modelu governance ..... 76

**Kapitola 5** *Příklad využití vlastního modelu governance I.:* Komplexní zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti v ČR..... 77

**Kapitola 6** *Příklad využití vlastního modelu governance II.:* Srovnání a zhodnocení rodinné politiky zaměřené na péči o předškolní děti v ČR a Norsku ..... 107

**Kapitola 7** *Příklad využití vlastního modelu governance III.:* Srovnání politiky péče o předškolní děti a politiky péče o staré lidi v ČR, Velké Británii, Německu a Dánsku ..... 131

**Kapitola 8** *Zkoumání dílčích aspektů governance I.:* Role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v české politice zaměstnanosti a trhu práce..... 146

**Kapitola 9** *Zkoumání dílčích aspektů governance II.:* Stabilita a flexibilita organizací zainteresovaných do administrace a realizace aktivních programů a sociálních služeb na lokálních trzích práce ..... 164

## Závěr

shrnující klíčové poznatky z kapitoly 1 až 3 a jejich využití k reflexi zveřejněných vědeckých prací prezentovaných v kapitolách 4 až 9 ..... 201

## Úvod

představující „komentář“ k předkládanému habilitačnímu spisu, který obsahuje v kapitolách 4 až 9 zveřejněné vědecké práce

Veřejné a sociální politiky byly od nepaměti určeny k tomu, aby reagovaly na společenské problémy, které jsou v současném světě proměnlivé a vyskytují se v dynamickém, komplexním a rozmanitém prostředí. Od těchto politik je přitom vyžadováno, aby kromě toho, aby byly účelné, fungovaly při řešení těchto problémů maximálně účinně a úspěšně tak tyto problémy řešily. Samotná účinnost veřejných a sociálních politik přitom není ovlivněna pouze *designem a kontextem systému politiky dané země* ve fázi tvorby dílčích politik na národní či nadnárodní úrovni (ve smyslu skladby politických aktérů a administrativních úředníků a specifické povahy jejich institucionálního prostředí) nebo *designem a kontextem nástrojů a opatření dílčích veřejných politik* (využívaných ve fázi jejich realizace při řešení konkrétních sociálních problémů na regionální a lokální úrovni), ale i *způsobem a okolnostmi spojenými s řízením a správou těchto politik*, které se týkají jak oblasti jejich tvorby, tak i jejich realizace a využívání případných poznatků o jejich výstupech, výsledcích a efektech.

Z dosavadních zkušeností přitom víme, že *existuje více způsobů, jak veřejné a sociální politiky řídit a spravovat*. Odborníci zabývající se touto tematikou, která bývá v anglické literatuře spojována s konceptem „governance“, v této souvislosti využívají zkušeností mnoha vlád a různých politických a sociálních aktérů, kteří se přímo či zprostředkovaně podíleli na procesech spojených s veřejnými a sociálními reformami. Tyto reformy bývají doprovázeny snahou změnit či nahradit stávající model veřejné administrativy za model jiný, obvykle méně nákladný, lépe fungující a více zacílený na řešení společenské problémy. Dostupná literatura v této souvislosti identifikuje *tři odlišné ideálně typické modely veřejné administrativy, které jsou založeny na odlišných přístupech k řízení a správě dílčích veřejných a sociálních politik: „veřejnou administrativu“, „nový veřejný management“ a „nové veřejné řízení a správu“ (bližší kapitola 3)*. V prvním z těchto modelů je řízení a správa veřejných a sociálních politik plně v rukou státních aktérů. Ti se pohybují v prostředí fungujícím na principech racionálně řízeného modelu byrokraticky fungující organizace a sledují přitom ve fázi tvorby i realizace jednotlivých politik dodržování jasně stanovených pravidel. V druhém z výše uvedených modelů veřejné administrativy je řízení a správa veřejných a sociálních politik zajišťována ve fázi její tvorby i implementace státními i nestátními aktéry, kteří využívají pracovních postupů importovaných do veřejné správy z oblasti managementu soukromého sektoru. V důsledku privatizace a europeizace jsou jednotlivé politiky utvářeny nejen na centrální úrovni (v rámci politických sítí), ale i na úrovni regionální a nadnárodní. Politiky jsou poskytovány v rámci většího množství státních specializovaných agentur s decentralizovanými pravomocemi, přičemž na regionální úrovni jsou konkrétní služby poskytovány na základě kontraktu mezi státem a nestátními poskytovateli. Poslední z modelů veřejné administrativy využívá k řízení a správě veřejných a sociálních politik ještě většího spektra vzájemně kooperujících aktérů, kteří se podílejí na procesu jejich tvorby i realizace. Tito aktéři pochází z různých společenských sektorů (státu, trhu či občanského sektoru) a pohybují se na různých úrovních politiky (na národní, regionální, či nadnárodní úrovni). Politiky jsou poskytovány v prostředí státem integrovaného, racionálně fungujícího systému, který se vyznačuje zodpovědným řízením a kvalitními službami nabízenými zplnomocněným občanům.

Snaha analyzovat a porozumět schopnostem současných veřejných a sociálních politik adekvátně reagovat na existující společenské problémy je ale komplikována minimálně dvěma skutečnostmi. V první řadě jsou současné veřejné a sociální politiky různých zemí utvářeny a realizovány v odlišném (geografickém, politickém, kulturním, ekonomickém a sociálním) prostředí toho kterého státu. Současně se může některá ze zkoumaných politik vyznačovat *smíšeným designem veřejné administrativy* a tím i *odlišnými způsoby řízení a správy*, jelikož v rámci jednoho a téhož modelu veřejné administrativy můžeme reálně identifikovat současně prvky tradiční veřejné administrativy, nového veřejného managementu a/nebo některého z přístupů nového veřejného řízení a správy. V druhém případě je *koncept* governance, který bývá kromě pojmu „řízení a správa“ některými autory označován za „vládnutí“, v současnosti v oblasti politických věd *využíván různými proudy autorů, kteří jej odlišně vnímají, a tedy i definují a zkoumají*, z čehož vyplývá, že spojování řízení a správy veřejných a sociálních politik pouze s modely veřejné administrativy může být zavádějící či nepřesné. Například Kjaer (2004) uvádí, že kromě vědců, kteří se zabývají veřejnou politikou a administrativou (a kteří věnují pozornost řízení a správě reformovaného veřejného sektoru a kladou velký důraz na „zkoumání sítí aktérů“, kteří se podílejí na tvorbě a implementaci dílčích politik), je koncept governance využíván rovněž experty v oblasti mezinárodních vztahů (ve spojitosti s „globálním vládnutím“ a tzv. „multi-úrovňovým vládnutím“), a dále i autory, kteří se zabývají komparativními politikami (kdy srovnávají tzv. „dobré vládnutí“ v ekonomicky vyspělých zemích světa s vývojem a demokratizačními procesy v méně ekonomicky vyspělých zemích). Tito autoři se tak liší v tom, jak koncept řízení a správy definují, zdali jej spojují s procesy týkající se výhradně tvorby politiky na národní či nadnárodní úrovni, a/nebo realizace dílčích veřejných a sociálních politik na regionální a lokální úrovni a v návaznosti na to se liší také tím, jak tento koncept zkoumají, tj. jaká analytická východiska či teoretické perspektivy při jeho zkoumání doporučují využívat (*blíže viz kapitola 2 a 3*).

V návaznosti na výše uvedené skutečnosti se v předkládané habilitační práci pokusíme čtenářům předložit výsledky naší dlouholeté práce, které by měly nastítnit možnosti využití konceptu governance *k porozumění a zkoumání způsobů a okolností spojených s řízením a správou současných dílčích veřejných a sociálních politik*. Tyto výsledky mají konkrétně dvojí podobu. V prvním případě předkládáme teoretické poznatky o tom, jakým způsobem je možné nahlížet, definovat a empiricky zkoumat koncept governance v oblasti politických věd jako celku a v oblasti veřejné a sociální politiky a administrativy jako jedné ze subdisciplín politických věd, která je po řadu let klíčovým centrem našeho zájmu. Zároveň prezentujeme výsledky námi provedených empirických studií, které představují naše praktické zkušenosti se zkoumáním tematiky governance v České republice a ve vybraných zahraničních zemích.

Těmto dvěma aspektům odpovídá i struktura předkládaného spisu, který rozdělujeme na teoreticko-konceptuální část, která má obecnější charakter (*kapitola 1 až 4*) a empirickou část, ve které prezentujeme konkrétní teoretické poznatky a empirická zjištění získaná v posledních letech v rámci námi provedených výzkumů (*kapitola 5 až 9*). Vzhledem k tomu, že tento habilitační spis je prezentován jako „soubor uveřejněných vědeckých prací“, přičemž v našich dosavadních publikacích prezentovaných v jednotlivých kapitolách (*konkrétně pak v kapitole 4 až 9*) jsme využívali více méně pouze jedné z mnoha možných teoretických perspektiv a analytických postupů ke zkoumání tematiky governance, považovali jsme za nutné vytvořit dodatečný text, který by naše dosavadní užší pojetí lépe a šířeji teoreticky a konceptuálně zarámoval. Z tohoto důvodu vznikly *první tři kapitoly, které představují souhrn teoretických poznatků o tom, jakým způsobem je možné koncept governance v oblasti politických věd, které se jím zabývají, teoreticky definovat a empiricky zkoumat. V těchto prvních třech kapitolách*

*obsažené poznatky představují klíčový zdroj informací, které nám v závěru práce poslouží k reflexi zbylých kapitol tohoto spisu, ve kterých prezentujeme naše dosavadní publikované vědecké práce, které se zabývají tematikou governance. Zároveň počítáme s tím, že nám informace z těchto prvních tří kapitol napomohou k našemu plánovanému budoucímu teoretickému a empirickému bádání v oblasti governance v českém a mezinárodním prostředí, za využití dosud nevyužitých teoretických a analytických perspektiv.*

Jak jsme uvedli výše, předkládaný habilitační spis členíme na teoreticko-konceptuální a empirickou část. V první z těchto částí (*kapitola 1 až 4*) se zabýváme důvody (*kapitola 1*) a možnými způsoby definování a zkoumání konceptu governance v oblasti politických věd (*kapitola 2*). Klíčový důraz klademe na způsob vnímání, definování a operacionalizaci tohoto konceptu autory zabývajícími se tematikou veřejné politiky a administrativy (*kapitola 3*), kterých poznatky významně přispívají k porozumění způsobům řízení a správy současných veřejných a sociálních politik. Ve stejné kapitole navrhuje konkrétní kroky, jak postupovat při operacionalizaci konceptu governance, abychom jeho prostřednictvím co nejlépe porozuměli procesům a jevům, které je možné zkoumat v rámci veřejné politiky jako vědecké disciplíny i praxe. V návaznosti na tyto poznatky navrhuje vlastní komplexní multidimenzionální model governance (*kapitola 4*), který jsme vytvořili v roce 2012 a který jsme v následujících letech ve více či méně modifikované podobě využili jako metodologický rámec k analýzám řízení a správy vybraných sociálních politik v ČR a zahraničí (s důrazem na řízení a správu těchto politik ve fázi jejich implementace).

V rámci druhé, empirické části, předkládáme v původní podobě několik našich autorských příspěvků, které vyšly v českém či anglickém jazyce v posledních osmi letech (od roku 2011 až do roku 2018). Fakticky zde na příkladech různých dílčích sociálních politik (zaměstnanosti, péče o předškolní děti a péče o seniory) ukazujeme, jak je možné koncept governance empiricky využít jednak prostřednictvím námi vytvořeného multidimenzionálního modelu governance (*kapitola 5 až 7*) anebo bez něj, při zkoumání dílčích aspektů řízení a správy organizací realizujících politiku trhu práce anebo pohybujících se na trhu práce (*kapitola 8 a 9*). Konkrétně v této části ukazujeme, k jakým změnám došlo ve způsobu a okolnostech spojených s řízením u české politiky zaměstnanosti a trhu práce v průběhu a po skončení reformy Veřejných služeb zaměstnanosti v ČR mezi lety 2011-2016 (*kapitola 5*), jak se vyvíjel design a způsob řízení a správy politiky péče o předškolní děti v České republice a Norsku v posledním desetiletí (do roku 2018) ve vztahu k situaci domácností s nezaopatřenými dětmi v obou zemích (*kapitola 6, psána v anglickém jazyce*), k jakým trendům ve vývoji politiky péče o předškolní děti a politiky o staré lidi došlo v posledním desetiletí (před rokem 2013) v České republice, Velké Británii, Německu a Dánsku z perspektivy námi navrženého modelu governance (*kapitola 7, psána v anglickém jazyce*), jaké byly naše zkušenosti s tvorbou, administrací a realizací lokálních projektů zaměstnanosti v ČR do roku 2014 (*kapitola 8*), a jakým typem lokálního řízení se vyznačovaly vybrané státní a nestátní organizace v ČR v roce 2011 z hlediska jejich schopnosti více či méně pružně reagovat na změny na tehdejšímu trhu práce (*kapitola 9*).

Z výše uvedeného vyplývá, že jednotlivé kapitoly předkládaného habilitačního spisu jsou tvořeny texty, z kterých převážná část byla již publikována v česky či anglicky psaných recenzovaných periodických a monografiích (*částečně kapitola 3 a zcela kapitoly 4 až 9*). Výjimkou jsou první dvě kapitoly a druhá část třetí kapitoly, které jsou ve fázi přípravy k opublikování spolu s novými empirickými daty, které jsme v tomto a minulém roce nově získali. I přestože jsme v roce 2014 vytvořili v rámci mezinárodního výzkumu zaměřeného na politiky péče o děti, o nezaměstnané a o staré lidi v České republice, Velké Británii, Německu a Dánsku ve spoluautorství rovněž několik anglicky psaných kapitol, které vyšly v prestižním

nakladatelství Ashgate, úmyslně jsme je do tohoto spisu nezařadili, protože tyto ryze empirické kapitoly se odkazovaly na teoreticky zaměřené kapitoly jiných autorů, jmenovitě pak editorů této publikace<sup>1</sup>.

K tvorbě jednotlivých kapitol této práce jsme konkrétně využili následujících příspěvků (v případě dvou spoluautorství uvádíme za příjmení a jména autorů jejich odhadovaný procentuální podíl na tvorbě výsledného článku):

- HORÁK, Pavel. 2012. Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni. *Fórum sociální politiky*, (6)4: 2-10. ISSN 1802-5854. (využito v kapitole 4)
- HORÁK, Pavel. 2018. Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. *Fórum sociální politiky*, 17(1): 2-12. ISSN 1802-5854. (využito v kapitole 5 a částečně v první polovině kapitoly 3)
- HORÁK, Pavel, Horáková, Markéta (75/25). 2017. Childcare policy in the Czech Republic and Norway: two countries, two paths with many possibilities. *Central European Journal of Public Policy*, 11(2): 43-60. ISSN 1802-4866. doi:10.1515/cejpp-2016-0035. (využito v kapitole 6)
- HORÁK, Pavel, Markéta HORÁKOVÁ a Tomáš SIROVÁTKA (80/10/10). 2013. The recent trends and changes in Czech social services in the European context: the case of childcare and elderly care. *Czech and Slovak Social Work Journal*, 12(5): 5-19. ISSN 1213-6204. (využito v kapitole 7)
- HORÁK, Pavel. 2014. Role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v české politice zaměstnanosti. In Sirovátka, T., Horáková, M., Horák, P. Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi. Brno / Boskovice: MUNIpress / Albert, s. 97-142. ISBN 978-80-210-7149-0. (využito v kapitole 8)
- HORÁK, Pavel. 2011. Stabilita a flexibilita organizací zainteresovaných do administrace a realizace aktivních programů a sociálních služeb na lokálních trzích práce. In: Winkler, J., Žižlavský, M. (eds.) *Institucionální změna a veřejná politika. Analýza politiky zaměstnanosti*. Brno: MUNIpress, s. 75-122. ISBN 978-80-210-5601-5. (využito v kapitole 9)

---

<sup>1</sup> Jde o publikaci autorů Tomáše Sirovátky a Benta Greveho nazvanou „The Public-Private Mix in Service Provision, Fiscal Policy and Employment“, která vyšla v roce 2014 ve výše avizovaném nakladatelství Ashgate v britském městě Farnham. V této knize byly ve spoluautorství publikovány celkem čtyři kapitoly obsahující klíčové informace o způsobu řízení a správy (governance) politiky zaměstnanosti, politiky péče o děti a politiky péče o staré lidi v posledním desetiletí v ČR, Německu, Dánsku a Velké Británii. Jde konkrétně o tyto kapitoly: HORÁK, Pavel, Markéta HORÁKOVÁ, Ondřej HORA a Tomáš SIROVÁTKA. Governance, Financing and Employment in Social Services in the Czech Republic, pp. 123-141; HORÁK, Pavel, Markéta HORÁKOVÁ, Ondřej HORA a Bent GREVE. Governance, Financing and Employment in Social Services in Germany, pp. 163-179; HORÁKOVÁ, Markéta, Pavel HORÁK, Ondřej HORA a Tomáš SIROVÁTKA. Governance, Financing and Employment in Social Services in the United Kingdom, pp. 181-200; GREVE, Bent, Pavel HORÁK, Markéta HORÁKOVÁ a Ondřej HORA. Governance, Financing and Employment in Social Services in Denmark, pp. 143-161.

## **I. TEORETICKO-KONCEPTUÁLNÍ ČÁST:**

teoretická a empirická východiska zkoumání konceptu governance  
v politických vědách a ve veřejné politice a administrativě



## Výchozí teze legitimizující zkoumání tematiky governance v politických vědách

anebo o okolnostech, důvodech a užitečnosti vzniku „nového způsobu veřejného řízení a správy“  
[new public governance] jakožto nového modelu administrativy  
a nových forem interakce mezi politickými a společenskými aktéry

Zatímco do konce 19. století se společnosti vyznačovaly relativně pomalou dynamikou sociální změny, od konce 20. století postupně nabrala tato změna (zejména v oblasti komunikace, životního stylu nebo módy) rapidního nárůstu. A to tak, že podle Dunsire (1993a) v současnosti nabývá téměř vertikální podoby, přičemž současné společnosti již nejsou pouze rychlé a pomíjivé (dynamické), ale i různorodé, vysoce komplexní a vysoce diferencované (Kooiman 1993; 1999).

*Různorodost, komplexnost a diferencovanost současné společnosti je možné podle Dunsire (1993a: 22) charakterizovat následujícím způsobem. (1) různorodost se projevuje se v existenci různých etnických, náboženských a jazykových komunit v jedné a téže společnosti; v prosazování politické doktríny subsidiarity v rámci které dochází k přenesení odpovědnosti (k devoluci) nadnárodních komunit a multinárodních korporací na národní, regionální a lokální úroveň; v nárůstu neziskových organizací vznikajících s různým záměrem; či v měnících se vztazích mezi jednotlivci, jejich rodinami a etickými pravidly a v jejich vazbě k různým ekonomickým, náboženským, charitativním, kulturním, politickým či volnočasovým asociacím, které jsou vzájemně propojené a neoddělitelné v komunikaci a hodnotách, byť ty mohou být protikladné; (2) komplexnost spočívá v tom, že jednotliví lidé mohou být ve společnosti vzájemně propojeni různými vazbami, mohou sdílet odlišné a často konfliktní hodnoty a sledovat různé cíle; (3) vysoká diferencovanost se vyznačuje tím, že jsou produkovány a spotřebovávány různé produkty a existují jasně vymezené, profesionalizované a technicky vykonávané sociální role, i když vysoká technologičnost souvisí s nízkou nahraditelností jednotlivých částí systémů, přičemž selhání části má za následek kritiku celého systému.*

Tato skutečnost způsobuje to, že současné společenské trendy a povaha společností a jejich subsystémů (jako je zdravotní péče, vzdělávání, doprava, ochrana životního prostředí a sociální zabezpečení) vyvolávají podle mnoha autorů (Vester 1983; Doerner et al 1983 in Mayntz 1993) nepředpověditelnost, neočekávané, nežádoucí a mnohdy společensky nebezpečné účinky, o kterých nemůžeme ani v současnosti říci, že jim dokonale rozumíme. Rovněž povaha současných společenských problémů, znalosti o nich a možnosti jejich řešení jsou nejednoznačné (Kooiman 1993c).

*Podle Kooiman (1993c) se rostoucí komplexita, dynamika a diverzita současného světa projevuje tím, že (1) sociální problémy, se kterými se dnes potýkáme, jsou výsledkem různých interagujících faktorů, které často nejsou známy a na které tak není možné nahlížet jako na události způsobené jedním faktorem; (2) technické a politické znalosti o těchto problémech a jejich možná řešení jsou rozptýlena mezi různé aktéry; a (3) cíle veřejné politiky, které by měly tyto problémy řešit, je často obtížné definovat a navíc jsou často podrobeny revizím, protože neurčitost není výjimkou, ale pravidlem (s.255).*

Vzhledem k tomu, že mezi jednotlivé společenské subsystémy, které se vyznačují komplexností, dynamikou a diverzitou, patří i zdravotní péče, vzdělávání, doprava, ochrana životního prostředí anebo sociální zabezpečení, neměly by být tyto subsystémy nechávány napospas, ale měly by být řízeny. Zatímco v tradiční společnosti představovaly jevy vyznačující se vyšší komplexitou, dynamikou a diverzitou spíše vedlejší efekty, v současnosti by se měly stát centrem zájmu vlád, protože zvyšují pravděpodobnost výskytu sociálně politických problémů (srv. Dunsire 1993:36). Důležitým faktem je navíc to, že se komplexitou, dynamikami a diverzitou nevyznačují pouze objekty ovládaní (kterými jsou jednotlivci, skupiny nebo organizace), ale i ti, kteří společnost ovládají (tedy stát a jeho instituce).

V této souvislosti Robinson (2015) uvádí, že podobu a zacílení veřejné administrativy a managementu současných evropských i mimoevropských států významně ovlivňuje měnící se komplexní a vzájemně provázaná globální ekonomika (Robinson 2015), vyskytující se v globalizované a zasítované společnosti (Osborne 2006, 2010). Ta by měla být výzvou pro spojení vlád s dynamickým globální prostředím (Abonyi a van Slyke 2010; Ho 2012), protože vlády by si měly uvědomovat jaký je vliv pohybu kapitálu a systémů globální produkce na jednotlivé národní ekonomiky a na výslednou podobu veřejného managementu (Koppell 2003; Robinson 2008).

Kopell (2010) přitom tvrdí, že globalizace klade zvýšený důraz na mezinárodní řízení [transnational governance] nežli na národní administrativu.

*V této souvislosti Kopell (2010) identifikuje tři převažující institucionální formy a praktiky, které překračují vazby, které tradičně definují studium veřejné administrativy: (1) v první řadě jde o organizace, které směřují charakteristiky vládních a nevládních subjektů, které v současnosti hrají klíčovou roli v poskytování veřejných statků a služeb ve většině politických oblastí; (2) v druhé řadě je v politice stále více uplatňován tržní mechanismus k regulaci a alokaci nedostatkových zdrojů; (3) v posledním případě je stále častější reakcí na transnárodní veřejně politické výzvy mezisektorová spolupráce [cross-border cooperation], případně i spoléhání se na instituce, které propojují jednotlivé národní státy.*

Je obecně známo, že v rámci současné globální a zasítované společnosti se tvorba veřejné politiky a poskytování veřejných služeb vyvíjí v rámci multi-úrovňového a mezisektorového nastavení, kdy dřívější linie jednotlivých oblastí politiky se smazávají, narůstá míra individualizace, pluriformita hodnot, informační hustota, dynamika a medializace (Castels 1996; Bauman 2005; Sørensen a Torfing 2007; Hjarvard 2008). Tyto trendy vedou k rozmnožení nelineárních dynamik, k strategickým překvapením, zranitelnostem a rizikům (Beck 1992; Longstaff 2005; Taleb 2007), které způsobují, že současné veřejně politické problémy mají mnohdy povahu obtížně řešitelných problémů [tzv. wicked problems], které se podle Bourgon (2011) vyznačují komplexností, neúprosností (protože nejsou jednoznačně řešitelné v konkrétním čase) a soutěživostí a vyžadují rozsáhlé znalosti a kapacity k jejich řešení.

*Tzv. „wicked problems“ představují hodnotově ukotvené a tím obtížně definovatelné a řešitelné problémy, které lze nalézt v politice životního prostředí (změna globálního klimatu, přírodní katastrofy, ukládání odpadů), ve zdravotní politice (epidemie AIDS, pandemie chřipky), v bezpečnostní politice (nukleární zbraně, využívání jaderné energie), v kriminální politice (obchodování s drogami) anebo v sociální politice (sociální nerovnost) (blíže Crowley a Head 2017). Podle Conklin (2006) se tyto problémy vyznačují tím, že (1) jim není možné porozumět do té doby, dokud neformulujeme způsob jejich řešení, (2) neexistuje způsob, jak je zastavit [have no stopping rule], (3) jsou ze své podstaty nové [novel] a jedinečné, (4) nemají předem daná alternativní řešení a (5) nejsou ani dobré ani špatné.*

*Z uvedených charakteristik vyplývá, že tyto problémy jdou napříč strukturami hierarchie a autority, v rámci organizace a mezi organizacemi a politickým oblastmi, politickými a administrativním pravomocemi a politickými skupinovými zájmy (Weber a Khademian 2008)*

Tyto problémy přitom nejsou jednoduše řešitelné lineárním způsobem prostřednictvím individuálních veřejných agentur (Rittel a Weber 1973; Head 2008), protože ty nejsou samy<sup>2</sup> schopny tyto problémy definovat a nalézt vhodná řešení (Goldsmith a Eggers 2004; Weber a

---

<sup>2</sup> K prosazování myšlenky, že vláda, která je „nad“ společností a „mimo“ společnost jí nemůže vládnout, došlo v souvislosti s ekonomickou krizí v Evropě již v sedmdesátých letech. Tato úvaha vychází z předpokladu, že vláda je pouze jedním ze skupiny koordinujících aktérů ve společenských sítích, a proto byla po sériích výzkumů o možnostech a limitech vlády v druhé polovině 80. let kladena pozornost na myšlenku, že vlády by mohly řídit [steering] politiku v sítích dalších organizací, aby došlo k zlepšení jejího fungování (blíže Kickert 1993).

Khademiam 2008). Namísto toho vyžadují, aby byly řešeny v rámci spolupráce mezi různými organizacemi [collaboration across organizations], ideálně prostřednictvím sítí veřejných, soukromých a neziskových organizací, které dokáží lépe identifikovat komplexní problémy a dosáhnout společných cílů (Goldsmith a Eggers 2004). V této souvislosti postupně dochází v evropském i mimoevropském prostředí od 90. let minulého století k masivnímu rozvoji nových forem vzájemně dohodnutého řízení [negotiated governance] mezi veřejnými, polo-veřejnými a soukromými aktéry v podobě veřejně-soukromých partnerství, strategických společenství, dialogujících skupin, poradních sborů, komisí a mezi-organizačních sítí [public-private partnership, strategic alliances, dialogue groups, consultative committees and inter-organizational networks].

*Za příklad takto vytvářených interaktivních forem řízení může posloužit „Evropskou Unii podporovaný vznik nákupních center ve velkých městech, který byl doprovázen příslibem nových pracovních míst v oblasti stavebnictví a maloobchodu, což vedlo k tvorbě rozsáhlé sítě veřejných agentur, soukromých obchodních firem a dobrovolných organizací, které společně vytvořily plán o výcviku a nábore nezaměstnaných, kteří by byli umístěni na pracovní místa ve stavebních firmách a v jimi vybudovaných nových obchodech“ (Sørensen a Torfing 2007:2).*

Tyto interaktivní formy vzájemně dohodnutého řízení ve stále větší míře ovlivňují procesy tvorby a implementace dílčích veřejných a sociálních politik, které byly tradičně vykonávány výhradně v rámci formálních politických institucí jako je parlament či veřejná administrativa (Sørensen a Torfing 2007). Centrální a lokální vlády přitom nepřestávají hrát klíčovou roli v lokálních, národních a mezinárodních politických procesech, nebyly zbaveny své původní moci a naopak, kapacita jejich fungování je stále více posilována (Hirst 1994; Pierre a Peters 2000), i když je současný stát ve velkém rozsahu odvládněn [degovernmentalized], protože ztratil monopol na řízení celospolečenského blaha svých obyvatel (Rose 1999). Jinými slovy, „*idea suverénního státu, řídicího společenství shora pomocí obsáhlého plánování a mnoha programových jednání a detailních regulací, je v současnosti nahrazena novými myšlenkami pluricentrického řízení [pluricentric governance], které je založené na vzájemné závislosti, vyjednávání a důvěře*“ (Sørensen a Torfing 2007: 3).

Vznik těchto sítí vzájemně spolupracujících aktérů představuje nový model (či paradigma) administrativy označovaný jako nové veřejné řízení a správa [new public governance] (Salamon 2002; Osborne 2006, 2010) (*blíže kapitola 3*). Tento nový model administrativy často nahrazuje anebo spoluexistuje s předchozími modely veřejné administrativy (tradiční veřejnou administrativu a novým veřejným managementem), které se vyznačují nežádoucí fragmentací řídicích kapacit [fragmentation of governance capacity] namísto toho, aby byly integrovány (Pollitt et al 2004; Bouckaert et al 2010). Jinými slovy, nové veřejné řízení a správu je možné považovat za (teoretické) paradigma a současně (reálné) praktiky založené na ideji síťového řízení [network governance] (Koppenjan a Koliba 2013), které mají ve skutečnosti podobu hybridních forem řízení, protože se mísí s principy byrokracie a nového veřejného managementu (Koliba et al 2010; Koppenjan 2012).

Toto paradigma poskytuje různé odpovědi na složitosti, se kterými se musí současné vlády vypořádat: na objevující se formy na důvěře založených síťových struktur spolupráce a koordinace a na využívání politických nástrojů, které podporují vznik a fungování těchto sítí (Koppenjan a Koliba 2013). Teoretikové veřejné administrativy a politologie v této souvislosti vyvinuli různé teoretické a normativní nástroje podporující řízení pomocí sítí (Agranoff a McGuire 2003; Mandell 2001; Provan a Milward 1995; Kickert et al 1997; Koppenjan a Klijn 2004; Sørensen a Torfing 2007; Koliba et al 2010) (*blíže kapitola 4*).

Důvod vzniku nového způsobu řízení a správy [new public governance] jako nového způsobu řešení obtížně řešitelných problémů [wicked problems] lze vnímat jako důsledek selhání fungování moderního státu, který byl postupně od 60. let minulého století kritizován za

to, že není schopen uspokojivě zabezpečit výkon svých běžných povinností v oblasti regulace, sociálního zabezpečení a rozvoje (Mayntz 1993).

*Mayntz (1993) v této souvislosti tvrdí, že nový způsob vládnutí a s ním spojené zavádění principů decentralizace a změna dosavadních politických nástrojů jsou důsledkem vládních selhání [tzv. paradigm of governing failures], která bývají spojována jednak s krizí sociálního státu debatovanou od 60. let až po současnost a dále pak s hrozbou neřiditelnosti [ungovernability] západních demokracií od 70. let. Kromě (1) finanční krize a (2) přílišné byrokratizace sociálního státu, který byl kritizován za neefektivitu, nelegitimitu a přílišnou regulaci, byl za klíčovou příčinu vládních selhání postupně považován (3) o nedostatek znalostí tvůrců politických rozhodnutí [knowledge problem] (řešený reformami zaměřenými na proces plánování politik), (4) implementační deficit jako důsledek individuálních rozhodnutí realizátorů politik, kteří modifikovali nebo obcházel tvůrci politik nastavená pravidla, (5) nedostatečná motivace cílových skupin politik a (6) nemožnost dosáhnout cílů politik prostřednictvím stávajících nástrojů dostupných vládě [governability problem].<sup>3</sup>*

Za hlavní důvod prosazování nového způsobu vládnutí [new public governance] prostřednictvím sítí lze podle Mayntz (1993) považovat snahu některých evropských států od konce 80. let reagovat na problémy související s výše již uvedenou omezenou říditelností státu [governability problems]. Ten totiž nedisponuje vhodnými nástroji, které by mu umožnily vhodně řešit nově se vyskytující společenské problémy, které mají často podobu tzv. nových sociálních rizik<sup>4</sup>. Z toho důvodu vyžaduje, aby vznikly nové způsoby a řešení a zvládání těchto problémů a rizik prostřednictvím spolupráce a sítí aktérů z různých sektorů společnosti, které představují nový způsob řízení společnosti [new governance], na kterém se nepodílejí pouze političtí aktéři z prostředí vlády a institucí veřejné správy, ale i různí sociální aktéři z prostředí trhu a občanské společnosti.

*Podle Mayntz (1993: 20) by v procesu rozhodování o tvorbě politik měl být k dispozici jednak dostatek informací o potřebách a obavách politických aktérů a dále pak důležité indikátory o vedlejších efektech, vzájemných závislostech a objevujících se problémech. Organizovaní političtí a sociální aktéři, kteří se nově podílejí na tvorbě a realizaci dílčích veřejných a sociálních politik, by proto měli fungovali jako „sít' senzorů nebo pozorovacích stanic“, která má dostatek informací.*

Společenští aktéři, kteří jsou tradičními objekty vládnutí a kteří by se podle paradigmatu nového řízení a správy měli podílet na řešení společenských problémů tím, že by participovali na procesu tvorby a/nebo realizace politik, jsou ale často obtížně kontrolovatelní státem a k vlastnímu efektivnímu fungování vyžadují určitou míru autonomie a samostatnosti. Pouze při splnění těchto podmínek mohou efektivně přispívat k řešení společenských problémů.

---

<sup>3</sup> Mayntz (1993:13) tyto skutečnosti vysvětluje následujícím způsobem: „...vládnoucí autority buď nejsou schopny vynutit si dodržování norem, protože realizátoři politik úmyslně modifikují nebo obcházejí tvůrci nastavená pravidla (problém implementace) anebo je nejsou schopny cílové skupiny přijmout (problém motivace). I když jsou ale normy dobře vynucovány a přijímány cílovou skupinou, přesto může dojít v průběhu realizace politik k vedlejším efektům, které mohou být způsobeny tím, že tvůrci zákonů nemají znalosti o příčinných vztazích, které vedou k dosažení cílů (problém znalostí) anebo v nemožnosti intervenovat způsobem, aby bylo dosaženo cíle pomocí stávajících nástrojů dostupných centrálním autoritám (problém říditelnosti).“

<sup>4</sup> Koncept tzv. nových sociálních rizik se týká problémů, se kterými se musí současné západní společnosti a sociální státy potýkat v důsledku sociálně-ekonomických změn spojených s přechodem od industrialismu k postindustrialismu. Mezi tyto změny patří rozvoj na znalostech založené ekonomiky služeb a privatizace sociálních služeb, masivní vstup žen na trh práce, stárnutí populací, přeměna tradičních rodinných struktur a celková individualizace společnosti. Konkrétně jde o problémy, které se týkají harmonizace rodinného a pracovního života, zajištění péče o nemohoucí příbuzné a o malé děti, nedostatečné kvalifikace a dovedností potřebných k získání dostatečně placeného a jistého zaměstnání, zastarávání kvalifikace na rychle se měnících trzích práce, rizika nedostatečného pokrytí sociálním zabezpečením v období nezaměstnanosti, nemoci, invalidity či stáří v důsledku přerušovaných pracovních kariér, rizika zapříčiněného využíváním privátních služeb, které nemusí poskytovat uspokojivé služby anebo vyvolávají nejistotu při neadekvátní podpoře příjmů (penzí) jejich uživatelů (blíže např. Esping-Andersen 1999; Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2007).

*V této souvislosti byly v některých evropských zemích od konce 80. let nově zaváděny nové právní nástroje [new legal instrumente], které by měly umožňovat, aby jednotlivé objekty vládnutí získaly dostatečnou autonomii a samostatnost a byly motivovány k účelovému jednání při efektivním řešení v různých prostředích odlišně se vyskytujících proměnlivých sociálních problémů (Mayntz 1993).*

Vedle selhání státu a jeho potíží v řízení lze mezi další důvody vzniku nového veřejného řízení považovat limity spojené se snahou většiny evropských a mnoha mimoevropských zemí od časných 80. let tržně regulovat poskytování veřejných statků a služeb<sup>5</sup>. Omezení spojená s těmito marketizačními procesy, které byly vyvolány požadavkem neoliberálů méně státu a více trhu, vyplývají nejen z nedokonalostí trhu a tržního prostředí, které se vyznačuje nedokonalou soutěží, nestabilní a nedostatečnou tržní nabídkou, nekontrolovanými externalitami a rostoucí nerovnosti (blíže např. Kleiman a Teles 2008). Mezi další důvody patří zvýšená tendence státu trh regulovat (i když je neoliberály vyžadován opak) a dále pak selhávání procesu realizace kolektivně orientovaného tzv. proaktivního řízení [pro-active governance], které je založeno na dosahování společných cílů a na vzájemné důvěře (Sørensen a Torfing 2007).

Vzhledem k tomu, že změna společnosti, vznik problémů a jejich řešení je spojována s různými subsystemy společnosti, s různými sektory, které jsou dynamické komplexní a rozmanité, a vzhledem k tomu, že na řešení veřejných a sociálních problémů se mohou podílet anebo je ovlivňovat instituce a aktéři z různých úrovní systému a z různých sektorů společnosti (obvykle jde trhy, stát a občanskou společnost), bývá i koncept řízení [governance] vnímán (a tedy i definován a následně operacionalizován a analyzován) jednotlivými autory nejednotně. Způsob řízení a správy [governance] veřejných a sociálních politik, které jsou centrem našeho zájmu, tak představuje jednu z mnoha témat, resp. perspektiv.

*V návaznosti na tuto skutečnost se v následujících třech kapitolách teoreticko-konceptuální části tohoto spisu blíže věnujeme jednotlivým perspektivám vnímání, definování a zkoumání konceptu governance. Nejprve se seznámíme s širší paletou různých definic tohoto konceptu tak, jak byly rozvíjeny v rámci jednotlivých subdisciplín politických věd (kapitola 2). Následně se budeme blíže zabývat jednou z těchto perspektiv využitelnou k porozumění současných veřejných a sociálních politik, kterou je vnímání konceptu governance skupinou autorů, která se zaměřuje na oblast veřejné politiky a administrativy. Tito autoři si konkrétně všímají vlivu veřejných reforem na výslednou podobu (modely) veřejné administrativy, kterých řízení a správa [governance] je založena na odlišných principech. Zároveň se krátce zmíníme o možných analytických perspektivách, které umožňují odlišně empiricky přistupovat ke zkoumání řízení a správy v oblasti veřejných a sociálních politik, které jsou centrem našeho zájmu v tomto spisu (kapitola 3). V následující kapitole prezentujeme náš vlastní model možného nahlížení a zkoumání konceptu governance, který umožňuje zaměřit se jednak na existující způsoby a okolnosti řízení a správy současných veřejných a sociálních politik v jejich komplexnosti anebo na dílčí oblasti, které způsoby řízení a správy těchto politik ovlivňují (kapitola 4). Tento model možného zkoumání konceptu governance se pro nás stal klíčovým východiskem pro analýzu dílčích sociálních politik, které jsme provedly v posledních letech a kterých výstupy prezentujeme v prvních třech kapitolách empirické části této práce (kapitola 5 až 7). Ve zbývajících dvou kapitolách empirické části práce prezentujeme dvě případové studie, v rámci kterých jsme se zaměřili na zkoumání dílčích aspektů souvisejících s tematikou governance (kapitola 8 a 9).*

---

<sup>5</sup> Šlo o procesy spojené s utvářením kvazi-trhů, se zaváděním kontraktování veřejných služeb a s deregulací a komercializací veřejného sektoru, které byly součástí prosazování tzv. nového veřejného managementu do politiky a veřejné administrativy (blíže kapitola 3).

## Literatura

- Abonyi, G., Van Slyke, D. M. 2010. Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 70(1): 33-45.
- Agranoff, R., and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bauman, Z. 2005. *Liquid Life*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage.
- Bonoli, G. 2007. Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- Bouckaert, G., B. Peters and K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourgon, J. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume I*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Conklin, J. 2006. *Dialogue mapping : building shared understanding of wicked problems*. Chichester: Wiley Publishing.
- Crowley, K., Head, B.W. 2017. The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. *Policy Science*, 50(4): 539-547.
- Dunsire, A. 1993. Modes of governance. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 21-34.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, S. Eggers, W. D. (eds.). 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Cambridge, Mass: Ash Center and Brookings Institution Press.
- Head, B. 2008. Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2): 101-118.
- Hirst, P. 1994. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hjarvard, S. 2008. The Mediatization of Society: A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom Review*, 29(2): 105-134.
- Ho, P. 2012. *Governing for the Future: What Governments Can Do*. RSIS Working Paper, No. 248.
- Kickert, W. 1993. Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 191-204.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kleiman, M.A.R., Teles, S.M. 2008. Market and Non-market Failures. In: Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp.624-647.
- Koliba, C., J., Meek, J., Zia, A. 2010. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: Taylor & Francis/CRC Press.
- Kooiman, J. 1993a. Social-political governance: introduction. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 1-6.
- Kooiman, J. 1993b. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: Kooiman, J. (eds.) 1993. *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 35-48.
- Kooiman, J. 1993c. Findings, speculations and recommendations. In: Kooiman, J. (eds.) 1993. *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 249-62.
- Kooiman, J. 1999. Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1): 67-92.
- Koppell, J.G S. 2010. Administration without Borders. *Public Administration Review*, 70(1):46-55.
- Koppell, J.G.S. 2003. *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koppenjan, J. F. M. 2012. *The New Public Governance in Public Service Delivery*. The Hague: Eleven.
- Koppenjan, J. F. M., and E. H. Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision-making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., Koliba, Ch. 2013. Transformations towards new public governance: can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2): 1-8.
- Longstaff, P. H. 2005. *Security, Resilience, and Communication in Unpredictable Environments Such as Terrorism, Natural Disasters, and Complex Technology*. Cambridge: Program on Information Resources Policy, Center for Information Policy Research, Harvard University.

- Mandell, M. P. (ed.) 2001. *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- Mayntz, R. 1993. *Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm*. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 9-20.
- Osborne, S. P. 2006. *The New Public Governance?* *Public Management Review*, 8(3): 377-388.
- Osborne, S.P. 2010. *Introduction. The (new) public governance: a suitable case for treatment?* In: Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 1-16.
- Pierre, J., Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan Press.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K. G. and H. B. Milward. 1995. *A Preliminary theory of Interorganisational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*. *Administration Science Quarterly*, 40: 1–33.
- Rittel, H. J. W., Webber, M. M. 1973. *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4: 155–169.
- Robinson, M. 2008. *Hybrid States: Globalisation and the Politics of State Capacity*. *Political Studies*, 56(3): 566–583.
- Robinson, M. 2015. *From old public administration to the new public service. Implications for public sector reform in developing countries*. UNDP: Global center for public service excellence.
- Rose, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. 2002. *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. In L. M. Salamon (ed.) *The Tools of Government: A Guide to New Governance*. New York: Oxford.
- Sørensen, E., Torfing, J. (eds.). 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Taleb, N. N. 2007. *The Black Swan, The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) 2004. *New Risks, New Welfare. The Transformation Of The European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, E. P. Khademian, A. M. 2008. *Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*. *Public Administration Review*, 68(2): 334–349.

## Historický vývoj vnímání a definování konceptu governance autory z různých subdisciplín politických věd

k porozumění tomu, co si různí vědci myslí o tom, co je to governance  
a jakým způsobem je možné jej ve společnosti identifikovat

Vznik konceptu governance využívaný v oblasti politických věd bývá mnoha vědci spojován s přeměnou politických systémů většiny států světa z hierarchicky organizovaných unitárních systémů vlády [government] k více horizontálně organizovaným a relativně fragmentovaným systémům vládnutí, resp. řízení a správy [governance] (Sørensen 2002: 693). V procesu této přeměny se stát stává jedním z mnoha autorit či hráčů a dochází tak k tomu, že odpovědnost za veřejné a sociální politiky je rozšířena na různé sociální aktéry a instituce, kteří fungují mimo oficiální hranice státu (Eikenberry 2007). Řízení a správa společností [societal governance] se tak stává efektivním a legitimním způsobem řešení veřejných problémů, se kterými se můžeme setkat v současných společnostech (Sørensen a Torfing 2005). Ke změně řízení a správy politických systémů přitom nedochází pouze v rámci geografických hranic jednotlivých států, ale v důsledku procesu globalizace dochází k jejich stírání a mnohé politiky národních států jsou tak ovlivněny nadnárodními subjekty (příkladem je vliv institucí EU na jednotlivé členské státy (blíže např. Marks 1993; Rosenau 1995; Rhodes 1997a; Cariney 2012).

Důsledky procesu přeměny od vlády k vládnutí se zabývala celá řada vědců, kteří si všímali a dodnes všímají odlišných aspektů řízení a správy veřejných a sociálních politik, a proto odlišně koncept governance vnímají, definují a zkoumají. Podle našeho názoru je tato koncepční a metodologická diference způsobena dvěma fakty, které jsou reálně komplementární a obtížně oddělitelné: prvním je *odlišná profesní příslušnost autorů*, kteří se tématem vládnutí, resp. řízení a správou politik zabývají; druhým je *různorodá podoba vládnutí, resp. řízení a správy*, protože systém nového veřejného řízení a správy může nabývat různých podob [forms of governance], které mnohdy představují vzájemně odlišné druhy, způsoby či styly řízení a správy [kinds/modes/styles of governance]. V případě odlišné profesní příslušnosti akademiků a praktiků utvářejících a realizujících veřejné a sociální politiky, je možné v rámci politické vědy identifikovat vědce zabývající se mezinárodními vztahy, srovnávacími politikami anebo veřejnými reformami (Kjaer 2004). Jejich odlišná akademická příslušnost přitom významně ovlivňuje to, jaká témata jsou centrem jejich zájmu a jakým způsobem jsou zkoumána. Tyto skutečnosti tak způsobují, že konceptu governance je zastánci jednotlivých subdisciplín politických věd odlišně vnímán, definován a zkoumán a centrem zájmu těchto autorů jsou potom odlišné formy či způsoby vládnutí, resp. řízení a správy.

*Podle Kjaer (2004) můžeme identifikovat tři odlišné skupiny vědců, kteří se zabývají „politikou“ a kteří využívají konceptu governance podle toho, jakou subdisciplínou politiky se zabývají. V první řadě jde buď (1) o přístup expertů zaměřených na „mezinárodní vztahy“, kteří využívají konceptu governance z perspektivy tzv. „víceúrovňového vládnutí“ [multi-level governance], nebo jde (2) o přístup autorů zabývajících se „komparativními politikami“, kteří využívají konceptu governance v souvislosti s tzv. „dobrým vládnutím“ [good governance], anebo jde v posledním případě o přístup vědců zabývajících se o „veřejnou administrativu a veřejné a sociální politiky“, který využívá konceptu governance souvislosti s tzv. „novou veřejnou správou a řízením“ [new public governance]. V politice mezinárodních vztahů je governance spojována s globálním vládnutím, resp. se „systémy pravidel“ uplatňovanými na jednotlivých úrovních hierarchie politik či napříč těmito úrovněmi, v komparativních politikách je governance dávána do souvislosti s „dozorováním“ [stewardship] nad dodržováním formálních a neformálních pravidel hry, které by měly vést k ekonomickému a sociálnímu rozvoji jednotlivých států a v rámci veřejné politiky a administrativy je věnována pozornost řízení a správě reformovaného veřejného sektoru, zejména pak prostřednictvím vzájemně provázaných, sebe-*



organizujících se „meziorganizačních sítí“, které se vyznačují vzájemnou závislostí, výměnou zdrojů, pravidly hry a významnou autonomií vůči státu (Rhodes 1997a).

Odlíšné přístupy k vnímání, definování a zkoumání konceptu governance, který v sobě zahrnuje různé formy, podoby, způsoby či styly vládnutí, resp. řízení a správy politiky [forms/modes/kinds/styles of governance], je možné ve více či méně transparentní podobě identifikovat v celé řadě dostupných editovaných knih, které se v oblasti politických věd touto tematikou zabývají (viz např. Hodges 2005; Bovaird a Loeffler 2009; Osborne 2010; Levi-Faur 2012). V těchto, ale i v mnoha dalších knihách, odborných člancích a analytických studiích je možné identifikovat dva od sebe reálně obtížně oddělitelné typy příspěvků, na základě kterých strukturujeme následující text.

V první řadě jde o *texty autorů, kteří odlišně vnímají, definují a zkoumají koncept governance*, resp. proces přeměny politických systémů od vlády k vládnutí, resp. k řízení a správě politik. Významní nizozemští, britští a američtí akademici v této souvislosti dávají do spojitosti proces této přeměny s konceptem „minimálního, vyprázdněného státu“, s „řízením korporací“, s „novým veřejným managementem“, s „dobrým vládnutím“, se „socio-kybernetickým systémem“, se „sebe-organizujícími se sítěmi“, s „multi-úrovňovým vládnutím“ apod. (zejm. Kooiman 1993; Kettl 1993; Dewit et al 1994; Rhodes 1996; Salamon 2000; Bevir a Weller 2003; Klijn 2008; Osborne 2006, 2010). V rámci veřejné politiky a administrativy, která je centrem našeho zájmu, bývá koncept governance spojován s reformami veřejného sektoru, které byly započaty úvahami o vnímání governance jako „nového veřejného managementu“ (Hood 2001), v rámci kterého bývají častým centrem zájmu interorganizačních sítí (Kjaer 2004), které bývají podle míry jejich závislosti či nezávislosti na státu označovány jako „sítě spojené s řízením“ [governance networks] (Sørensen a Torfing 2007; Klijn 2008) či „sebe-organizující se sítě“ (Kickert 1993; Mayntz 1993; Rhodes 1997a; Huxham 2000). Studium sítí spojených s řízením se přitom stalo centrem zájmu mnoha současných vědců, kteří jsou řazeni pod přístup nového veřejného řízení a správy [new public governance]. Blíže se těmito přístupy zabýváme v následujících odstavcích.

V druhé řadě jde o *dílčí empirické studie zabývající se vybranými oblastmi, aspekty, formami, typy či způsoby vládnutí, resp. řízení a správy [governance]*. V rámci veřejné politiky a administrativy<sup>6</sup> jde často o zkoumání inter-organizačního partnerství, kontraktuálních vztahů, inter-organizačních a politických sítí, které jsou tvořeny státními a/nebo nestátními aktéry a se kterými je možné se setkat ve fázi tvorby a/nebo ve fázi implementace konkrétních veřejných a sociálních politik daného státu či skupiny států v kontextu reform veřejného sektoru v konkrétním čase. Obvykle jde o studie odstartované reformou „nového veřejného managementu“. V tomto typu studií, které bývají součástí samostatných knih či článků, můžeme nalézt jednak obecná témata týkající se v praxi identifikovatelných modelů reform veřejného managementu (Pollitt a Bouckaert 2000; 2004; 2011), procesů koordinace organizací ve veřejném sektoru (Bouckaert, Peters a Verhoest 2010), příp. strukturami a mechanismy řízení a správy těchto organizací (Calabro 2011), plánováním a řízením vzájemně provázaných stylů řízení a správy, kterými jsou hierarchie, trhy a sítě [metagovernance] (Meuleman 2008). Dále sem můžeme zařadit příspěvky zaměřené na konkrétní témata týkající se projevů dílčích forem, způsobů, typů či stylů řízení a správy, mezi které patří zkoumání politických sítí či sítí spojených s řízením [governance networks], partnerství, decentralizované řízení, vůdcovství

---

<sup>6</sup> Mimo oblast veřejné politiky a administrativy je možné identifikovat i další témata spojená s konceptem governance, která se týkají například (1) multi-úrovňového vládnutí a s ním spojeného globálního, příp. evropského vládnutí [global governance, European governance]; (2) demokratického vládnutí, příp. ekonomického řízení a správy [democratic governance, economic governance]; (3) řízení a správy rizik [governance of risks]; (4) lokálního vládnutí apod. (srv. Osborne 2010; Levi-Faur 2012).

[public leadership], zapojení občanů, etika a standardy chování apod. (blíže viz např. analyticky orientované kapitoly knih, učebnic a souborů textů typu Hodges 2005; Osborne 2010; Levi-Faur 2012 aj.). *V rámci těchto dílčích studií je využíváno různých teoretických a konceptuálních východisek. V případě teoretických východisek bývá při zkoumání inter-organizačních sítí v současnosti centrem zájmu mnoha autorů kombinace „institucionální teorie“, která umožňuje porozumět procesům tvorby, fungování a rozvoje sítí aktérů, „teorie sítí spojených s řízením“, která se zabývá zdroji selhání a způsoby řízení těchto sítí /metagovernancí/, a „teorii demokracie“, která se zaměřuje na zodpovězení normativní otázky o demokratických problémech a potenciálu sítí spojených s řízením (blíže zejm. Sørensen a Torfing 2007, případně i Sørensen 2010; Sørensen a Torfing 2012; podrobněji se o těchto teoriích zmiňujeme v poznámkách pod čarou na konci následující kapitoly). Podobný přístup jsme využili i my při zkoumání dílčích aspektů governance vybraných sociálních politik, kterými se zabýváme v jednotlivých kapitolách empirické části tohoto habilitačního spisu.*

Z teoreticky i empiricky orientovaných příspěvků zabývajících se tematikou governance vyplývá, že tento koncept je nevyhnutelně spojen s reformami veřejného sektoru. Ty ovlivnily podobu politiky [politics] a administrativy a jejich institucionální [polity] a organizační uspořádání, a tím i samotný způsob tvorby a realizace dílčích veřejných a sociálních politik [policies] napříč jednotlivými státy světa. Tento koncept, pro který existují v českém jazyce významově ekvivalentní výrazy typu „řízení“, „řízení a správa“, „vládnutí“ či „koordinace“, lze definovat různým způsobem. V odborné literatuře zabývajících se tímto konceptem se můžeme setkat s poměrně širokou paletou různých způsobů jak jej vnímat, což bývá označováno jako odlišné „principy a perspektivy“, „definice“, „způsoby vnímání“ governance, případně typologie různých „druhů“ [kinds], „způsobů“ [modes] či „stylů“ [styles] governance (blíže např. Kooiman 1993; Rhodes 1994; Pierre and Peters 2000; Frederickson 2005; Bevir a Rhodes 2003; Hodges 2005; Frederickson 2005; Osborne 2006; Sørensen and Torfing 2007; Bovaird a Loeffler 2009; Klijn 2010; Knill a Tosun 2012). Jak jsme již uvedli výše, *tyto přístupy se liší jednak oborovou příslušností daného autora anebo tématem, na které se při zkoumání tohoto konceptu daný autor či autoři zaměřují* (zdali je centrem zájmu měnící se role státu, veřejné či soukromé korporace, principy řízení uplatňované v průběhu reformy veřejné administrativy s převažující rolí státu, trhu či občanského sektoru, idea demokraticky fungující vlády, koordinace státních a nestátních aktérů utvářejících a realizujících politiky, forma meziorganizačních vztahů apod.).

Přehlednou analýzu vývoje přístupu různých vědců k vnímání a definování konceptu governance provedl mj. Lynn (2010), který poukazuje na to, že počátky zkoumání tematiky governance jsou spojeny zejména s myšlenkami nizozemských, amerických a britských expertů. Ti nezávisle na sobě začali od začátku 90. let minulého století postupně tvrdit, že u rozvinutých demokratických států dochází k posunu směrem k novým formám vládnutí, resp. řízení a správy [governance] politiky, které lze označit jako „vládnutí bez vlády“ anebo jako „nový způsob (debyrokratizovaného) společenského řízení“ [new mode of societal steering], který je důsledkem masivního rozvoje hybridizovaných a konsociačních (tj. strukturálně diferencovaných) institucí (Lynn 2010:109).

V případě Evropy jde o vnímání governance jako *nové metody ovládnání společnosti* (Rhodes 2006) *na základě vztahu mezi vládou a ostatními společenskými aktéry* (Kooiman 1993), *v rámci kterého dochází ke složitým rozhodnutím o tvorbě a implementaci politik těmito aktéry utvářejícími více* (Klijn 2008) *či méně* (Kooiman 1993; Rhodes 2006) *samostatné sítě*; ty jsou často (zejména v druhém případě) ovlivňovány principy trhu a

svazovány tradičními byrokratickými strukturami (Knill a Tosun 2012; Christensen a Laegreid 2011).

*Na evropském kontinentu je možné podle Lynn (2010) identifikovat čtyři proudy (britských a nizozemských) autorů, kteří od začátku 90. let postupně identifikovali a definovali nejen v evropských politikách změny v oblasti vládnutí, resp. v jejich řízení a správě [new modes of governance]:*

*(1) Mezi první z nich patřil Nizozemec Jan Kooiman, který v editované knize Moderní vládnutí diskutoval "nové vzorce interakcí mezi vládou a společností" a "nové způsoby vládnutí a řízení" [governing and governance], které označil za "společensko-politické vládnutí/řízení a správu" [social-political governance] (Kooiman: 1993). Důvodem vzniku těchto interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem, který má podobu vzájemného angažování se v nepřetržitých interakcích a jednáních, je podle Kooimana narůstající složitost, dynamika a rozmanitost [complexity, dynamics and diversity] tehdejších společností, přičemž výsledkem těchto interakcí a jednání byly nově se objevující formy interaktivní regulace, řízení, ovládání a vedení [steering, managing, controlling and guiding] v určitých společenských sektorech a odvětvích.*

*(2) Ve stejném období zaznamenal britský vědec R.A.W. Rhodes změny v jednání britské vlády, která postupně zavedla „nový způsob řízení [governing], resp. novou metodu ovládání společnosti“, protože do stávajících vládnoucích struktur, které využívaly kromě hierarchie i trhů, začaly být zapojovány i sítě, které se vyznačují důvěrou a schopností vzájemného přizpůsobení. Týž autor společně s Markem Beviem a Patriciem Wellerem později v souvislosti se zkoumáním reformy veřejného sektoru a s měnicí se hranicemi mezi státem a občanskou společností použili termín governance k označení "měnící se formy a role státu ve vyspělých průmyslových společnostech" (2003: 13).*

*(3) Stephen Osborne (2006, 2010) dával do souvislosti koncept governance s „reformami veřejného sektoru, které vnímá jako modely veřejné správy založené na odlišných principech řízení a správy [governance]“. Tento vědec tvrdí, že v současnosti vstupujeme do nové fáze veřejné administrativy a managementu označované jako nové veřejné řízení a správa [new public governance], která časově následuje po modelu tradiční veřejné administrativy a po následném modelu nového veřejného managementu. Zatímco předchozí modely kladly důraz na roli byrokracie (v prvním případě) a na roli managementu (v případě druhém), nové veřejné řízení a správa představuje intelektuální přístup, který využívá spíše poznatků teorie organizace a teorie sítí nežli poznatků politické vědy nebo ekonomie veřejné volby a snaží se přitom překonat roztržitost a nekoordinovaný charakter manažerské praxe dvacátého století.*

*(4) Zatímco Kooiman (1993) a Rhodes (1996) spojují nový způsob vládnutí/řízení a správy [new governance] s tradičními strukturami a sítěmi, nizozemec Erik Hans Klijn jej vnímá výhradně jako síť. „Governance“ považuje za „proces, ke kterému dochází v tzv. sítích spojených s řízením [governance networks]“, které představují vztahy mezi vládou a ostatními aktéry z oblasti trhu a občanské společnosti, v rámci kterých jsou řešena složitá rozhodnutí a implementační procesy, přičemž tito aktéři jsou vzájemně závislí, i když ne nutně rovnocenní (Klijn 2008: 510-11).*

V americkém prostředí se termín governance začal objevovat rovněž od začátku 90. let, kdy byl dáván do souvislosti se zaváděním „veřejného podnikání“ [public's business] (Dewitt et al., 1994). To vyžadovalo změnu tradičních záměrů politik a prostředků k jejich dosažení a týkalo se zejména **přijetí nových forem administrativy a nových politických nástrojů založených na spolupráci vlády a nevládních aktérů na federální, státní a lokální úrovni** (Salamon 2000), **přičemž tato spolupráce má často podobu veřejně-soukromého partnerství [public-private partnerships]** (Kettl 1993) **anebo dalších forem kvazi-legislativních a kvazi-právních procesů řízení a správy** (Bingham, Nabatchi a O'Leary 2005), **kteří umožňují občanům aktivně se podílet na fungování vlády.**

*V případě Spojených států amerických to byli v první řadě (1) vědci Národní akademie veřejné správy [the National Academy of Public Administration], kteří v roce 1994 přišli se "skupinou myšlenek a symbolů" nazývanou "nové vládnutí" [new governance] (Dewitt et al., 1994) jakožto „nových způsobů, jak dělat veřejné podnikání nejen na místní a samosprávné a státní úrovni, ale i na úrovni federální“. Tyto způsoby zahrnují „změnu účastníků participujících na politice, jakož i změnu dříve realizovaných záměrů politik a prostředků jejich dosažení“, přičemž účastníci by měli být zplnomocněnými a aktivními subjekty, kteří se podíli prostřednictvím aliancí a kolaborace na decentralizovaném rozhodování (Lynn 2010).*

*(2) Lester Salamon (2000) se v souvislosti s novým řízením a správou [new governance] zmiňuje o „vládě třetí strany“ [third party government], resp. o "zavádění nových forem administrativy a o zavádění nových (zejména tzv. „nepřímých“) politických nástrojů založených na spolupráci vlády a nevládních aktérů, kteří společně alokují veřejné zdroje“. Většina těchto nástrojů přitom vyžaduje specifické dovednosti, mechanismy*

poskytování a vlastní politickou ekonomikou. Salamonovy názory jsou podloženy Kettlovými zjištěními (1993), že většina politických iniciativ započatých federální vládou Spojených států od konce druhé světové války byla realizována v rámci veřejně-soukromého partnerství. Podobný fenomén je možné podle Lynn (2010) identifikovat pod termíny „pilarizace“ anebo „subsidiarita“ rovněž v zemích západní Evropy.

(3) Následující autoři z amerického kontinentu se zabývali dílčími aspekty nového řízení a využívali přitom perspektivy, kterou nastínil Dewitt et al (1994) a Salamon (2000). Konkrétně pak například (1) upozorňovali na „potřebu zapojit více aktérů do řešení současných problémů vybraných politik, protože tradiční administrativy při jejich řešení selhávají“ (např. Durant 2004 o politice životního prostředí, ve které se mají účinkem tradiční způsob kontroly znečištění ovzduší formou příkazu a kontroly); (2) identifikovali „nové instituce založené na spolupráci mezi více aktéry“ (např. Radin 1996 o národních a státních radách pro rozvoj venkova, které využívaly mezivládní spolupráce a zapojení státních, lokálních a soukromých agentur); anebo (c) se zabývali „formami a způsoby této spolupráce“ v podobě kvazi-legislativních a kvazi-právních procesů řízení a správy umožňujících občanům aktivně se podílet na práci vlády (těmito procesy - mezi které lze řadit např. poradní demokracii, e-demokracii, veřejné rozhovory, participativní rozpočtování, občanské poroty, studijních kroužky, kolaborativní tvorbu politiky anebo alternativní řešení sporů - se blíže zabýval Bingham, Nabatchi a O'Leary 2005).

Mezi v současnosti nejcitovanější klasifikace governance, které prohlubují výše předložené poznatky prezentované Lynnem (2010), patří studie, které provedl Rhodes (1994, 1996) a na které navázali mnozí další autoři (např. Kooiman 1999; Klijn 2010 aj.). Tento autor v polovině 90. let identifikoval šest odlišných interpretací slova „governance“, jež představují odlišné způsoby nahlížení na měnící se prostředí veřejného sektoru jakožto důsledku v té době probíhajících reforem politiky a veřejné administrativy. Mezi tyto „koncepty a perspektivy“ vnímání governance v oblasti veřejného sektoru, které jsou hojně citovány v odborné literatuře (např. Hodges 2005 či Hughes 2010), patří vnímání governance jako „minimálního“, resp. „vyprázdněného státu“ [the minimal state, hollowing-out of the state] (Rhodes 1994, 1996), „řízení korporací“ [corporate governance] (Hodges, Wright, Keasey 1996), „nového veřejného managementu“ [new public management] (Hoode 1991), „dobré vládnutí“ [good governance] (Leftwich 1993), „socio-kybernetického systému“ [socio-cybernetic system] (Kooiman 1999) či „sebe-organizujících se sítí“ [self-organized networks] (Kickert 1993; Mayntz 1993; Rhodes 1997a; Huxham 2000). Později Bevir and Rhodes (2003) spojovali governance rovněž s „mezinárodní nezávislostí“ [international independence] nebo „novou politickou ekonomikou“ [the new political economy]. Další autoři jej také dávali do souvislosti s „multi-úrovňovým vládnutím“ [multi-level governance], resp. s „globálním vládnutím“ [global governance] jako mezinárodním řádem [governance as international order] (Rosenau a Szempiel 1992; Rosenau 1995), s „tržním řízením“ [market governance] (např. Frederickson 2005; Bekkers et al. 2007), resp. s „řízením ekonomiky a ekonomických sektorů“ [governing the economy and economic sector] (Wade 1990; Hollingsworth et al 1994), anebo s tzv. „governmentalitou“ (např. Hay a Jessop 1995; Hindness 1997).

Odlišné koncepty a perspektivy vnímání governance, na které upozornil Rhodes (1994; 1996), umožňují porozumět tomuto fenoménu z pohledu různých proudů škol a zvážit jejich aplikovatelnost v oblasti veřejné politiky, která je centrem našeho zájmu. Těmito přístupy se věnujeme na následujících stránkách.

(1) V prvním případě bývá governance často spojováno s představou **klesající role vlády** a státu, který se v důsledku nárůstu využívání tržních mechanismů stává „nepatrným“ či „vyprázdněným“ [the minimal state, hollowing-out of the state], protože dochází k redefinování rozsahu a formy veřejné intervence tradičně zajišťované výhradně státem (Rhodes 1994). Tento názor zrcadlí změnu tradičních mechanismů řízení vládou či státem [steering mechanisms] je výsledkem pečlivé analýzy, kterou provedl v prostředí Velké Británie v situaci reforem veřejného sektoru v průběhu osmdesátých a devadesátých

let Rhodes (1994), přičemž změny v prostředí britské vlády je možné od té doby identifikovat i v řadě dalších evropských i mimoevropských zemích.

*Rhodes (1994) na základě analýzy změn v britské veřejné administrativě tvrdí, že britský stát prošel erozí, byl vyjeden [is being eroded or eaten away] a byla tak oslabena jeho role, protože tehdejší konzervativní vláda nově vložila svou víru do svobody a svobodných trhů, do podpory kreativity spojované se schopností podnikat a do potřeby omezit své aktivity (s výjimkou posílení národní obrany). Vláda tak změnila své konvenční názory na rozsah aktivit veřejného sektoru, který se snažila zredukovat jak snížením výdajů, tak i snížením rozsahu státem vlastněného průmyslu a snížením počtu zaměstnanců ve veřejné správě. Tyto reformy vedly k oslabení role národního státu v důsledku redefinování veřejných intervencí, zavádění alternativních způsobů poskytování služeb, „europeizace všeho“ a využívání technik nového veřejného managementu ve veřejném sektoru. Rhodes tyto procesy považuje za vzájemně provázané trendy, které konkrétně spočívají: (1) v privatizaci a omezení rozsahu a forem veřejných intervencí, (2) ve ztrátě funkcí národních a lokálních vládních úřadů v porovnání s alternativními systémy poskytování služeb nakontraktovanými z řad organizací pocházejících vedle veřejného sektoru ze sektoru soukromého a neziskového a (3) ve ztrátě funkcí britké vlády vůči institucím Evropské Unie v důsledku omezení vlastní suverenity, sektorizace tvorby politiky vzhledem k vzniku transnárodních politických sítí, a zavádění ústavního principu subsidiarity posilujícího odpovědnost nejnižší úrovně vlády a (4) v omezení rozhodovací volnosti úředníků v důsledku využívání technik nového veřejného managementu, které kladou důraz jednak na odpovědnost manažerů a jednak na průhlednější politickou kontrolu ostřejším oddělením politiků [politics] a administrativy. Podle Rhoda dojde v důsledku těchto změn jednak (1) k fragmentaci poskytovaných služeb, které lze obtížně koordinovat vládou a u kterých hrozí díky vzájemnému překrývání činností k celkovému snížení jejich efektivity [fragmentation reduces efficiency]. Zároveň hrozí, že dojde (2) k erozi odpovědnosti, protože nově vzniklé instituce a transnárodní síť způsobují, že se proces tvorby politiky stává komplexnějším a není přitom jednoduché identifikovat jasné linie odpovědnosti, kdo je odpovědný komu a za co. (3) Nový veřejný management rovněž představuje katastrofu pro vládní organizace, protože mezi nimi staví bariéry v komunikaci a deformuje a utajuje některé informace. Kombinace fragmentovaných služeb a eroze odpovědnosti pak podle Rhoda vede k omezení centrální administrativy vykonávat politickou kontrolu, resp. řídit celý systém.*

(2) Od 80. let a následně pak od poloviny devadesátých let začal být governance využíván a rozvíjen v oblasti **řízení soukromých a veřejných korporací** [corporate governance], přičemž toto pojetí se od klasického liší v tom, že centrem zájmu nejsou mechanismy řízení společností, ale velkých organizací soukromého i veřejného sektoru (Hughes 2010). V této perspektivě představuje governance korporací „systém“, na základě kterého jsou korporace řízeny a kontrolovány (Keasey et al. 2005), respektive „rámec“ [framework], který usměrňuje chování a rozhodování jednotlivců uvnitř těchto korporací a který je obvykle založen na principu otevřenosti, integrity a odpovědnosti (Hodges, Wright a Keasey 1996). Z tohoto důvodu bývají centrem zájmu autorů, kteří se zabývají řízením korporací, vnitroorganizační systémy a procesy, které souvisí s rozhodováním, výkonem a kontrolou těchto organizací, přičemž tyto systémy a procesy poskytují všeobecné informace o směřování a odpovědnosti organizací vůči vnějším aktérům (srv. Hilmer 1993; Charkham 1994; Tricker 1994; Hodges et al 1996). Ve veřejném sektoru bývá obvykle<sup>7</sup> zkoumán vztah mezi tvůrci politiky a/nebo správci státních organizací a senior manažery, kteří implementují politiky (Cornforth 2003) a je tak zjišťováno, nakolik jsou naplňovány výše uvedené principy řízení.

---

<sup>7</sup> Na governance korporací [corporate governance] je zaměřena celá řada studií, která jsou zaměřena na fungování korporací, zejména pak na struktury odpovědnosti, na tematiku principála – agenta, na vliv vlády na utváření právního prostředí korporací apod. (Jensen 2000; Keasey et al. 2005). V posledních letech rovněž vzniklo velké množství teoretických studií, které se týkají governance korporací v soukromém sektoru, ve kterých je centrem zájmu teorie transakčních nákladů a management korporací ve smyslu “nadesignování vnitřních a vnějších struktur odpovědností, které by měly vést k lepšímu manažerskému výkonu [good managerial performance]. Důvodem tohoto směřování je spíše snaha uspokojit akcionáře a investory nežli splnit požadavky vlády (Hughes 2010).

Prvotní zájem o tematiku governance korporací vyvstal v osmdesátých letech minulého století v souvislosti s upozorněním různých stakeholderů na finanční skandály velkých soukromých korporací (např. Bank of Credit and Commerce International či Maxwell group) a v souvislosti s rostoucím zájmem veřejnosti o zlepšení managementu a zvýšení odpovědnosti institucí poskytujících veřejné služby (Hodges et al 1996). (1) V prvním případě byly odhaleny četné podvody realizované vedoucími pracovníky a řediteli velkých korporací, kteří se snažili prosazovat své vlastní zájmy na úkol akcionářů a dalších stakeholderů. Zamezení těmto podvodům bylo v té době obtížné, protože šlo o období, které se vyznačovalo narůstající globalizací firem a jejich rostoucí diverzitou: vznikaly strategické aliance zahrnující komplexní sítě podpůrných a vzájemně propojených společností [complex networks of subsidiary and associated companies], byly utvářeny mezinárodní skupiny se společným majetkem a vlastnictvím, firmy ve zvýšené míře využívaly institucionálních investic apod.). V druhém případě byly často kritizovány jednak podvody a nedostatky v řízení ministerstev a dalších veřejných organizací a dále i vysoké odměny senior manažerům těchto institucí. V tomto období přitom došlo k poklesu role tradiční veřejné administrativy a k zavádění nového veřejného managementu, což se projevilo nárůstem smluvních a kvazitržních vztahů, zpřístupněním různých poskytovatelů, aby soutěžili v rámci tendrů, decentralizací poskytovaných služeb agenturami z polostátního a nestátního sektoru a podporou vzniku sítí kontraktů, ve kterých bylo sledováno propojení motivace s výkonem u decentralizovaných služeb (Hodges et al 1996).

Podle Hodges et al (1996) byla pro rozvoj konceptu řízení korporací ve veřejném sektoru v prostředí Velké Británie a potažmo v dalších evropských zemích klíčová Cadburyho zpráva z roku 1993 a rozpracování v ní obsažených tří klíčových principů řízení korporací (otevřenosti, integrity a odpovědnosti) londýnským institutem CIPFA [Chartered institute of public finance and accountancy] v roce 1995. Principy navržené v rámci skupiny CIPFA kladou oproti Cadburyho zprávě větší důraz na roli stakeholderů, a dále pak na jejich nezištnost [selflessness], korektnost [propriety] a bezúhonnost/čestnost [probity] uplatňovanou jak při dozorování veřejných fondů a při řízení (managementu) veřejných institucí, tak i při referování o kvalitě jejich výkonu.<sup>8</sup>

(3) Christopher Hood (1991) byl jedním z prvních autorů, který spojoval governance s **novým veřejným managementem** [new public management], který představuje jeden z nejvýznamnějších mezinárodních trendů v oblasti veřejné administrativy, jenž se začal objevovat od osmdesátých let minulého století v mnoha evropských a mimoevropských zemích, aby nahradil do té doby převažující byrokratický systém správy. Podle tohoto autora jde o režim veřejné administrativy, který má ambice být univerzálně uplatnitelný v jakémkoli kontextu, protože je založen na politicky neutrálních hodnotách a na schopnosti být přenositelný a rozptýlený do různých organizací, oblastí politik, úrovní vlády a do různých zemí. Jeho podstatou je oddělení vládnutí výhradně vládou [government] od procesů spojených s řízením a správou [governance] dílčích veřejných a sociálních politik, na kterých se podílejí státní i nestátní aktéři ze soukromého a občanského sektoru, což bývá označováno jako požadavek „méně vlády a více řízení a správy“ [less government and more governance] (Osborne a Gaebler 1992).

---

<sup>8</sup> CIPFA konkrétně charakterizuje jednotlivé **principy utvářející rámec řízení korporací** následovně (CIPFA 1995:9): (1) princip otevřenosti by měl zajistit stakeholderům možnost spolehnout se na procesy rozhodování a jednání veřejných organizací, na řízení (management) jejich aktivit a na jednotlivce, kteří v nich fungují; smysluplné konzultace se stakeholdery (založené na komunikaci, v rámci které jsou předávány úplné, konkrétní a jasné informace) by měly vést k efektivnímu a včasnému jednání a umožnit případné přezkoumání a zhodnocení jeho vhodnosti [scrutiny]; (2) integrita by měla sestávat jak z jednoznačného jednání, taky i úplnosti; měla by být založena na ctnosti [honesty], nezištnosti [selflessness] a objektivitě a na vysokých standardech korektnosti [propriety] a bezúhonnosti [probity] při dozorování nad veřejnými fondy a nad managementem veřejných institucí; dosažení integrity závisí na efektivnosti kontroly a na personálních standardech a profesionalitě jednotlivých aktérů uvnitř těchto institucí; integrita by měla být reflektována jak v procesu rozhodování těchto institucí, tak i v kvalitě zpráv o jejich financování a výkonu; (3) odpovědnost představuje proces, kdy veřejné instituce a jejich aktéři jsou zodpovědní za svá rozhodnutí a jednání, přičemž veřejné financování a všechny aspekty výkonu by měly podléhat externí kontrole; aktéři by měly být se svou zodpovědností srozuměni a jejich role v často robustní struktuře organizací by měly být jasně definovány.

Podle Hood (1991) souvisí vznik této doktríny - která vychází jednak z nové institucionální ekonomie (rozvíjené v poválečném období v rámci teorie veřejné volby, teorie transakčních nákladů a teorie principála-agenta) a jednak z postupných vln managementu obchodního typu implementovaných do oblasti veřejného sektoru – se čtyřmi administrativními „megatrendy“: (1) se snahou zpomalit nebo zamezit rozrůstání vlády ve smyslu omezení veřejných výdajů a snížení počtu státních zaměstnanců; (2) s posunem od klíčových vládních institucí směrem k privatizaci a kvaziprivatizaci s důrazem na subsidiaritu poskytovaných služeb; (3) s rozvojem informačních technologií v oblasti produkce a distribuce veřejných služeb; a (4) s rozvojem mezinárodní agendy zaměřené na témata veřejného managementu, design politiky, styly rozhodování a mezivládní kooperaci, které nahrazují dosavadní typy veřejné administrativy uplatňované v jednotlivých zemích.

Důvodem vzniku nového veřejného managementu, který představoval vlnu reforem veřejného sektoru, která probíhala ve většině západních zemí v 80. a 90. letech minulého století, byla snaha reagovat na kritiku organizací veřejného sektoru. Ty byly považovány za neefektivní a rigidně fungující, protože sledovaly předem vytvořená obecná pravidla, která nereflektovala specifické a reálné potřeby občanů (Kjaer 2004). Cílem takto záměrně naplánovaných a realizovaných reforem pak byla změna podoby veřejných byrokracií, které se podílely na poskytování veřejných služeb tak, aby reformami zaváděné inovace vedly k zlepšení efektivity a efektivnosti služeb, které měly lépe a úspěšněji reagovat na neurčité a rychle se měnící společenské problémy (Turner a Hulme 1997). Rhodes (1997) v této souvislosti uvádí, že nový veřejný management se vyznačuje třemi E: ekonomičností, efektivitou a efektivností.

Autoři zabývající se novým veřejným managementem postupně upozornili na celkem sedm odlišných aspektů této doktríny, které lze identifikovat ve veřejném sektoru zemí jako je Velká Británie, Austrálie, Nový Zéland (ale i v mnoha dalších zemích OECD) (Hood 1991:3-4): (1) profesionální management uplatňovaný ve veřejném sektoru, který spočívá v aktivní, viditelné kontrole diskrece osobami na vrcholu organizační hierarchie [hands-on professional management], (2) explicitní standardy a měření výkonu profesionálních služeb, které umožňují definovat cíle, úkoly, indikátory úspěchu, vyjádřené ideálně pomocí kvantitativních ukazatelů, (3) zvýšený důraz na kontroly výstupu, které umožňují sledovat alokace zdrojů, vazbu na měřený výkon a nahrazení centralizované byrokracie širším managementem, (4) disgregace organizací veřejného sektoru spočívající v nahrazení monolitických útvarů a jednotného systému managementu do korporatizovaných organizací – útvarů zaměřených na produkty, a fungujících na základě decentralizovaného rozpočtu v souladu s principem prodloužené ruky vlády; (5) posun k většímu soutěžení ve veřejném sektoru identifikovaný v nárůstu kontraktů a procedur souvisejících se zaváděním veřejných tendrů; (6) důraz na využívání stylů manažerské praxe převzaté ze soukromého sektoru, které představují přechod od vojenského stylu etiky veřejných služeb [military-style public sector ethic] k větší flexibilitě v získávání a odměňování zaměstnanců, za současného většího využívání PR technik; (7) důraz na větší disciplínu a šetrnost [parsimony] ve využívání zdrojů omezováním přímých nákladů, zvýšením pracovní disciplíny, omezováním požadavků svazů a omezením nákladů při podnikání [compliant costs].

V rámci nového veřejného managementu je možné podle Hood (1991:24-9) identifikovat 3 odlišné soubory hodnot, které ovlivňují design administrativy. Konkrétně jde o (1) hodnoty typu sigma, které se týkají využívaných zdrojů a definovaných úkolů: klasickým příkladem je zavádění systémů včasné inventurní kontroly [just-in-time inventory control systems], systémů odměňování podle výsledků [payment-by-results reward systems] anebo šetrné využívání zdrojů [administrative cost engineering]; (2) hodnoty typu théta, které se týkají ctnosti, férovosti a vzájemnosti [honesty, fairness and mutuality]: příkladem jsou systémy odvolání veřejných úředníků z úřadu, upozorňování a komentáře k administrativním zákonům, nebo nezávislé antikorupční vyšetřovací útvary; a (3) hodnoty typu lambda, které se týkají spolehlivosti, robustnosti a adaptivity: příkladem může být systém záložních personálních kapacit, který umožňuje zdvojnásobit normální kapacitu administrativy, využívání většího množství materiálu než je nutné k vykonání dané práce, anebo podpora diverzifikovaných útvarů, které zvyšují adaptabilitu systému a snižují pravděpodobnost společných selhání.

(4) Od konce 80. let začalo být mnohými mezinárodními rozvojovými institucemi a různými kooperativními, mezivládními a regionálními organizacemi a západními vládami používáno governance jako synonyma k **dobrému vládnutí** [good governance], resp. k **demokratickému dobrému vládnutí** [democratic good governance], které se týká toho, jak veřejné instituce řeší veřejné záležitosti a spravují veřejné zdroje (Agere 2000; UNESCAP 2009). Jde o snahu výše zmíněných institucí (na mezinárodní úrovni zejména Světové banky a Mezinárodního měnového fondu) vytvářet normativní modely sociálního,

politického a administrativního vládnutí, které představují vzory dobrého vládnutí identifikovatelné u liberálně demokratických společností západního světa a využít je ke srovnání s často pesimisticky se vyvíjejícími rozvojovými zeměmi, ve kterých je ohrožena demokracie (Leftwich 1993;-Rhodes 1997a). Takto vytvářené modely umožňují srovnávat demokratické a nedemokratické státy, příp. efektivní a méně efektivní ekonomiky nebo politické útvary (Khan, Giacaman, Amundsen 2004; Khan 2015), přičemž za dobře vládnoucí státy lze často považovat takové, které dobře řídí ekonomiku, mají kvalitní regulační aparát, dodržují zákony a dávají minimální prostor pro korupční jednání (IMF 2017).

*S konceptem „dobrého vládnutí“ přišla poprvé v roce 1989 Světová banka ve své správě o Africe, která definovala „governance“ jako vykonávání politické moci k řízení národních záležitostí a „dobré vládnutí“ jako synonymum managementu rozvoje [development management], v rámci kterého jsou splněny všechny anebo některé z následujících charakteristik: efektivní veřejné služby, nezávislý soudní systém a právní rámec umožňující vytváření smluv, odpovědná administrativa veřejných fondů, nezávislý veřejný auditor odpovědný reprezentativní legislativě, respekt vůči zákonu a lidským právům na všech úrovních vlády, pluralistická institucionální struktura a svobodný tisk (World Bank 1989). Později se tematikou dobrého vládnutí začala zabývat většina západních zemí zejména pak Velká Británie, Francie, Německo, Spojené státy a severské vlády, které byly podporovány klíčovými mezinárodními rozvojovými institucemi a různými kooperativními, mezivládními a regionálními organizacemi jako je OECD, Organization of African Unity, the European Communities and the Commonwealth.*

*I přestože nebyl pohled jednotlivých vlád na vztah mezi governance, demokracií a rozvojem identický, koncept demokratického dobrého vládnutí má ve všech zemích tři hlavní společné komponenty, které lze spatřovat v systémové, politické a administrativní rovině (Leftwich 1993: 611). Jsou jimi (1) menší nebo větší distribuce vnitřní a vnější politické a ekonomické moci, která je reprezentována demokratickým kapitalistickým režimem, který je založen na minimálním vlivu státu, (2) který se vyznačuje legitimitou a autoritou vycházející z demokratického mandátu postaveném na tradiční liberální představě jasného oddělení legislativní, exekutivní a soudní moci a (3) který produkuje efektivní, otevřenou, odpovědnou a kontrolovanou veřejnou službu [public service], nadesignovanou, řízenou a implementovanou kompetentními byrokraty a která se vyznačuje nezávislým soudním systémem, který řeší spory a podporuje dodržování práv v prostředí svobodné tržní ekonomiky.*

*Snaha o zlepšení dobrého vládnutí bývá spojována s reformami státu, ziskového anebo neziskového sektoru, přičemž jednotlivé státy mají při zvažování reform odlišné potřeby a požadavky. Navíc, organizace nebo hnutí, které usilují o tyto reformy, stanovují různá kritéria dobrého vládnutí podle toho, jaké jsou jejich potřeby a agendy: (1) například zatímco Mezinárodní měnový fond poskytuje půjčky pouze státům, které se vyznačují nízkou korupcí, která bývá spojována s efektivním řízením ekonomiky<sup>9</sup> a (2) Organizace spojených národů dává do přímé souvislosti dobré vládnutí s dodržováním lidských práv<sup>10</sup>, (3) Světová banka předpokládá, že dobrým vládnutím se vyznačují země, které prošly reformou ekonomiky a dostatečně kontrolují sociální zdroje (Agere 2000)<sup>11</sup>. Na základě toho, jaká kritéria jsou volena, lze potom za dobře vládnoucí považovat ty národní či lokální vlády, které lze označit například jako vlády, které jsou současně „odpovědné“, „transparentní“, „dodržují zákony“, jsou „vnímavé“ vůči právům a potřebám občanům, jsou „nestranné“ a „inkluzivní“, jsou „účinné“ a „účelné“, a „participační“ v tom smyslu, že umožňují participaci občanů na rozhodování o veřejných věcech, a jsou „nekorupční“, resp. umí se vypořádat s korupcí (srv. UNESCAP 2009).*

<sup>9</sup> Mezi sledovaná kritéria konkrétně patří dodržování práva, efektivnost a odpovědnost veřejného sektoru a vypořádání se s korupcí (IMF 2005).

<sup>10</sup> Mezi sledovaná kritéria dále patří dodržování zákona, posilování demokracie, podpora transparentnosti a dostatečné kapacity veřejné administrativy. Spojené národy konkrétně sledují následujících 8 charakteristik: orientace na konsenzus, participace, dodržování zákona, efektivnost a efektivita, odpovědnost, transparentnost, vnímavost, rovnost a inkluzivnost (UNESCAP 2009).

<sup>11</sup> Světová banka od roku 1996 pravidelně zjišťuje u více než 200 zemí světa kvalitu vládnutí, kterou měří pomocí 6 indikátorů: pověsti a odpovědnosti [voice and accountability], politické stability a absence násilí [political stability and absence of violence], efektivnosti vlády [governance effectiveness], kvality regulace [regulatory quality], vládu zákona [rule of law], a kontrolu korupce [control of corruption] (Kaufman and Kraay 2002).



(5) Na začátku 90. let přišel Jan Kooiman (1993) s komplexním a poměrně sofistikovaným konceptem governance jakožto *socio-kybernetickým systémem* [socio-cybernetic system], resp. *sociálně-politickým vládnutím* [social-political governance], prostřednictvím kterého se tento autor pokusil popsat a vysvětlit nastalé změny ve způsobu řízení a vládnutí [governing and governance] v Nizozemí a v dalších západních státech, které reagovaly na potřebu různých společenských aktérů společně řešit velká témata a problémy současných společností. V těchto zemích Kooiman (1992, 1999; 2003) identifikoval nové formy interakcí [„forms of governing“], ke kterým dochází mezi vládou a společnostmi, konkrétně pak mezi jednotlivými politickými a společenskými aktéry, organizacemi (ve kterých se tyto aktéři vyskytují), normami (které ovlivňují tyto aktéry a organizace) a jejich prostředím (které se vyznačuje diverzitou, dynamikou a komplexností). Tyto interakce nabývají různé podoby [“modes of governance“], přičemž tyto formy a výsledné podoby interakcí se liší jak mezi jednotlivými úrovněmi společnosti, tak i mezi jednotlivými společenskými sektory.

*Centrálním tématem konceptu governance jsou pro Kooimana interakce, ke kterým dochází mezi politickými a společenskými aktéry, kteří společně řeší společenské problémy, které se vyznačují diverzitou, dynamikou a komplexitou, tedy vlastnostmi, kterými se vyznačuje jak současná společnost, tak i státu a jeho institucí, které mají tyto problémy řešit. Při zkoumání jednotlivých interakcí a způsobů, jak jsou řízeny, Kooiman (1999) rozlišuje různé „druhy“<sup>12</sup> a „roviny“<sup>13</sup> interakcí [kinds and levels of interactions], přičemž tyto interakce [governing interactions] jsou ovlivňovány různými „uspořádáními“<sup>14</sup> [governing orders], která vyplývají z aktivit aktérů interakce [activities of governors] a nabývají různých „forem“<sup>15</sup> [modes of governing, forms of interactions].*

<sup>12</sup> V případě jednotlivých druhů interakcí [kinds of interactions] Kooiman (1993, 1999) rozlišuje jednak (1) nekoordinované, spontánní formy interakcí označované jako „vzájemné působení“ [interferences], které lze nalézt v prostředí rodiny, školy či firmy; (2) více organizované a poloformalizované interakce označované jako „souhra“ [interplays], se kterými je možné se setkat v různých společenských sektorech v podobě sítí, způsobů kooperace, spolupráce a utvářených skupin v rámci organizačních a meziorganizačních sítí; a (3) a plně formalizované způsoby společenských interakcí označované jako „intervence“, které mají veřejný či poloveřejný charakter a obvykle jsou organizovány a řízeny pravidly právního charakteru.

<sup>13</sup> Při zkoumání jednotlivých interakcí je možné podle Kooimana odlišit záměrnou rovinu interakcí a v ní obsažené prvky, které jsou zakotveny a přímo ovlivňovány strukturální rovinou interakcí a jejími prvky [intentional and structural level of interactions]: (1) záměrná složka interakcí obsahuje tři klíčové prvky: jde o představu [images], resp. mentální obrazy založené na idejích, jak by měl být systém řízen; nástroje [instruments] využití k dosažení žádoucí situace; a jednání [action, capacity] podporující využití zvolených nástrojů; (2) strukturální složka interakcí je představována kulturou, dostupnými zdroji a mocí (Kooiman 1999:69).

<sup>14</sup> Jednotlivé interakce jsou podle Kooimana (1999, 2003) ovlivňovány (uspořádávány) třemi druhy aktivit: jsou jimi (1) „každodenní řešení“ sociálně-politických problémů veřejnými a soukromými aktéry v konkrétní situaci, resp. proces balancování mezi problémy, příležitostmi, řešením a strategiemi (např. řešení poskytování péče handicapovaným) [tzv. first order governing], (2) aktivity spojené s „institucionálním nastavením“, v rámci kterého jsou sociálně-politické problémy řešeny (obvykle uvnitř organizace), resp. proces balancování mezi potřebami k řízení a kapacitami řízení (např. způsob, jak jsou role a funkce aktérů pečujících o handicapované institucionalizovány) [tzv. second order governing], a (3) „obecné principy“, které ovlivňují předchozí dvě úrovně interakcí [tzv. third order governing, resp. meta-governance], resp. kdo nebo co řídí aktéry a jejich jednání (např. diskuze o obecných principech, které by měly umožnit handicapovaným integrovat se do společnosti) (podrobněji viz Kooiman 2003: 8-10).

<sup>15</sup> V poslední řadě mohou výsledné interakce podle Kooimana (1999) nabývat tři ideálně typických forem, které představují odlišné způsoby řízení, které se reálně mohou vyskytovat souběžně: jde o sebeřízení [self-governance], společné řízení [co-governance] a řízení v rámci hierarchie [hierarchical governing]. (1) Sebeřízení [self-governance, self-regulation] představuje formu interakce, která je výsledkem delegování řízení veřejnými autoritami do rukou samotných aktérů, kteří se sami řídí na základě více či méně formalizovaných kontraktů či pravidel chování. (2) Společné řízení [co-governance, inter-governance] představuje formu interakce, která se

Podle Kooimana (1993b) představuje vládnutí [governance] nové formy interakcí [patterns of interactions] mezi vládou a společností, které se projeví jako společná regulace, společné řízení, společná produkce a spolupráce veřejného a soukromého sektoru [co-regulation, co-steering, co-production, cooperative management and public-private partnership]. Tyto interakce byly zjevně reakcí na nově vzniklé problémy ve společnosti (jejich rostoucí komplexitu, dynamiku a diverzitu), které vyžadovaly vytvoření nových možností, jak je řešit s ohledem na kapacitu těchto aktérů je zvládat.

Kooiman (1993a, c) rovněž rozlišuje mezi „procesem řízení“ společenského systému [governing], jeho „řádem“, resp. výstupem interakcí a prostředkem interakce řádu [governance] a „řiditelností“ systému [governability]. (1) Za proces řízení [governing] považuje všechny aktivity sociálních, politických a administrativních aktérů, které se vyznačují záměrným úsilím vést, řídit, kontrolovat anebo administrovat [guide, steer, control or manage] jednotlivé sektory společnosti, přičemž sociopolitické formy vládnutí [governing] představují formy, ve kterých veřejní a soukromí aktéři nejednají odděleně, ale společně (1993a:2). Cílem procesu governing by měla být koordinace, vedení, ovlivňování a dosahování rovnováhy mezi těmito interakcemi (Kooiman 1993c: 255). (2) Řízení [governance] lze oproti governing vnímat jako řád systému [pattern, order of a system], který je jak výstupem sociálních procesů (interakcí) různých sociálních a politických aktérů, tak i prostředkem, pomocí kterého aktéři mohou jednat a interpretovat tento řád (Kooiman 1993c: 258). Vzhledem k tomu, že koncept governance představuje popisný a analytický nástroj, umožňuje najít vzorec [pattern], ve kterém jednotliví sociální a političtí aktéři pracují a ve kterém fungují různé sociální síly. (3) Řiditelnost [governability] oproti governing a governance představuje celkovou kvalitu řízení sociálně politického systému v kontextu širších systémů, kterých je součástí a který kombinuje jak kvality governing, tak i governance.

(6) Od začátku 90. let začala být prosazována představa spojující governance se **sebeorganizujícími se sítěmi** [self-organizing networks] (Kickert 1993; Mayintz 1993; Rhodes 1997a, b), resp. se **sítěmi spojenými s řízením** [governance networks] (Sørensen a Torfing 2007). V prvním případě jde o „mezi-organizační sítě“, které se vyznačují vzájemnou závislostí, výměnou zdrojů, pravidly hry a významnou autonomií vůči státu (Rhodes 1997a). Tyto sítě bývají složeny ze společenských aktérů v podobě jednotlivců, domácností nebo organizací, kteří pocházející z různých společenských subsystémů (jako je ekonomika, věda, zdraví aj.). Sebeorganizující se sítě rovněž fungují nezávisle a na odlišných principech než na jakých funguje trh a stát, vyznačují se seberegulací<sup>16</sup> a mají potenciál samostatně a efektivněji

---

vyznačuje smíšením vertikálních a horizontálních vztahů, ve kterých převažují horizontální struktury a důležitou charakteristikou je autonomie aktérů, kteří spolu kooperují, vzájemně se koordinují a komunikují, aniž by jeden z aktérů dominoval nad druhým. Mezi typické příklady tohoto způsobu řízení patří sítě, veřejno-soukromé partnerství a společné řízení [co-management]. (3) Hierarchický způsob řízení se vyznačuje převahou formalizovaných forem interakcí, ke kterým dochází v prostředí hierarchického uspořádání, v rámci kterého jsou jasně stanovena práva a povinnosti nadřízených a odpovědnost a úkoly podřízených. Typickým příkladem tohoto způsobu řízení jsou systémy veřejných intervencí založené na interakci probíhající mezi státem a občany při tvorbě a realizaci veřejných a sociálních politik. Reálně se můžeme často setkat (4) se smíšeným modelem řízení [mixed-mode governing], který spočívá v interakci aktérů ze tří odlišných společenských prostředí, kterými jsou občanská společnost, která se dobře potýká s tematikou rozmanitosti [diverzity], trh, který dobře zvládá dynamické aspekty moderní společnosti a veřejný sektor, který má za úkol potýkat se s komplexitou moderních společností.

<sup>16</sup> Teoretické úvahy o seberegulaci systémů vychází z genetiky v souvislosti s pojmem autopoiesis [autopoiesis] (Varela et al 1974), který vystihuje specifickou povahu původně pouze biologických systémů, které se organizují a udržují samy, resp. vznikají a udržují se díky své vlastní struktuře a není je proto možné vysvětlit z vnějších příčin. Tyto úvahy využil později Luhmann (1984) k popisu sebereferečních (sociálních) systémů, které se mj. vyznačují tím, že komunikace uvnitř systémů není ovlivněna vnějším prostředím, ale komunikační sítí uvnitř těchto systémů. Následně se jimi zabývala i Morgan (1986) v teoriích organizace k popisu jednoho z typů (metafor) organizací, který se vyznačuje schopností přizpůsobit se prostředí tzv. zvnitřku-ven (vedle tohoto pojetí tzv. sebereflexivní evoluce, v rámci kterého dochází k vývoji vlastní identity systémů ve vztahu k širšímu světu, je podle Morgan (1986) rovněž možné interpretovat autopoiesis jako sebereferenční uzavření se systémů [self-referential closure] vůči vnějšímu prostředí anebo jako udržení si vlastní identity (egocentrismus) k obraně před vnějším světem). Kickert (1993) v souvislosti s konceptem autopoiesy tvrdí, že jde o model sebeorganizace, který může být využit jako model autonomie a sebekontroly současných komplexních (sociálních) sítí, protože autopoietičnost utváří systém, který vytváří a regeneruje svou strukturu a utváří tak stabilitu na meta úrovni

nežli stát řešit existující proměnlivé společenské problémy, které se jich bezprostředně dotýkají (Mayntz 1993). Tato skutečnost znamená, že k tomu, aby sebeorganizující se sítě fungovaly efektivně, nemohou být centrálně kontrolovány státem. Sítě spojené s řízením [governance networks] jsou oproti tomu vnímány jako inovativní, inkluzivní a efektivní (Blanco et al 2011) institucionalizované „rámce vyjednávání“, které nabývají různých forem. Obvykle jde o veřejně-soukromá partnerství, strategické aliance, skupinové dialogy, poradní sbory či inter-organizační sítě, v rámci kterých různí relativně autonomní aktéři z veřejného, poloveřejného nebo soukromého sektoru navzájem bojují, vyjednávají [negotiated governance] a spolupracují [collaborative governance], resp. vytvářejí příležitosti pro společná rozhodnutí, dosahují politických kompromisů a koordinují konkrétní jednání (Sørensen a Torfing 2007), která se týkají procesu tvorby a/nebo implementace dílčích veřejných politik. Tyto sítě představují nový způsob inovace v řízení politik (Sørensen and Torfing, 2011), resp. nový způsob řešení krize tradiční byrokratické vlády a regulace sociálního konfliktu spojeného s ekonomickými a společenskými změnami (označovaným jako postmodernita, postindustrializace anebo postfordismus), které se začaly objevovat od konce osmdesátých let (Blanco et al 2011).

*Počátky zkoumání sítí bývají spojovány s časnými 70. lety, kdy byly rozvíjeny studie zaměřené na zkoumání inter-organizačních vztahů (Evan 1976; Heelo 1978). Následně došlo k využití teorií sítí jednak v polovině 80. let ve snaze zlepšit fungování veřejných organizací a veřejných programů (Mandell 1984) a zejména pak od začátku 90. let, kdy se centrem zájmu mnoha výzkumníků stala role horizontálních sítí organizovaných zájmů v procesu tvorby a implementace veřejných politik (Marin and Mayntz 1991; Kooiman 1993). V této době vznikla celá řada publikací zaměřených na zkoumání sítí ve veřejné administrativě [governance network research] (Scharpf 1994; March a Olsen 1995; Rhodes 1997a, Kickert et al 1997, Heffen et al 2000; Pierre a Peters 2000; Bang 2003; Hajer a Wagenaar 2003), které reagovaly na názor tvůrců politik (podporovaných organizačními teoretiky i analytiky politik), že řízení prostřednictvím sítí představuje výjimečný mechanismus řízení, který je efektivní a legitimní (Sørensen a Torfing 2007): (1) efektivita by měla být zajištěna tím, že sítě jsou tvořeny relevantními a vlivnými [relevant and affected actors] skupinami a organizacemi, kterých zástupci se snaží překonávat názorovou fragmentaci a odpor vůči změnám při řešení konkrétních veřejných problémů (Mayntz 1993a); (2) demokratická legitimita veřejné politiky by měla být zajištěna participací velkého množství stakeholderů na procesu tvorby politiky (Scharpf 1997). Navíc, od začátku 80. let postupně docházelo k výraznému nárůstu počtu sítí na státu nezávislých organizací (Metcalfe 1993; Kickert 1993), které ve zvýšené míře ovlivňovaly proces tvorby a implementace politik (blíže např.*

---

organizace systému, i přestože na úrovni jednotlivých prvků systému může docházet k poruchám (s. 200). Takto sebeorganizující se systém pak v prostředí vysoké komplexity a dynamiky, kterou se vyznačují současné společnosti, využívá své kapacity k udržení své struktury, kdy v situaci změny původního řádu je schopen vytvářet a reprodukovat nový řád a je tak schopen sebeřízení [self-governance] (s.202).

Rhodes 1997a<sup>17</sup>; Pierre 1998<sup>18</sup>). Kromě studií zaměřených na změnu povahy politických sítí<sup>19</sup> ovlivňujících proces tvorby politiky, byl nejvíce patrný nárůst a vliv sítí podílejících na oblast implementace veřejných a sociálních politik na regionální a lokální úrovni, jejichž vznik bývá spojován s posunem od lokálního řízení vládou [local government] ke komunitnímu řízení [community governance] (Benyon a Edwards 1999), resp. k lokálnímu řízení [local governance] sítěmi organizací z veřejného a soukromého sektoru (Goss 2000). Jde v podstatě o to, že na řízení a poskytování služeb v oblasti komunitní péče, vzdělávání, bydlení, kontroly kriminality apod. se již nepodílí pouze jedna jediná autorita, ale sítě aktérů složených z různých veřejných a soukromých organizací ve snaze ušetřit státu výdaje a podílet se na realizaci těchto politik (Kjaer 2004).

V literatuře zabývající se sítěmi můžeme identifikovat jednak různé definice sítí [networks] a jednak různé definice řízení sítěmi [governance networks]. V prvním případě se můžeme setkat s širším a užším pojetím vnímání sítí, kdy šířeji můžeme sítě vnímat jako (1) „stabilní způsoby sociálních vztahů mezi vzájemně provázanými aktéry, které jsou utvářeny okolo sociálních problémů anebo politických programů“ (Kickert, Klijn a Koppenjan 1999:6) a naopak užěji jako „několik vzájemně provázaných aktérů, kteří se podílejí na poskytování služeb a mají často podobu veřejně-soukromého partnerství“<sup>20</sup>,

---

<sup>17</sup> V oblasti tvorby politiky se vznikem a povahou (zejména tzv. politických) sítí a jejich rostoucím vlivem zabýval v prvé řadě Rhodes (1997), který v souvislosti s governance analyzoval změny původně monocentrické, unitární britské vlády, která fungovala ve Spojeném království Velké Británie a v Severním Irsku od druhé světové války až do 80. let minulého století. Tento tzv. Westminsterský model, pojmenovaný podle budovy britského parlamentu ve stejnojmenné čtvrti vedle řeky Temže (a politology označovaný jako majoritní typ demokracie) se totiž podle tohoto autora začal vlivem konzervativní vlády postupně proměňovat a fakticky přestal fungovat. Součástí tohoto modelu byla jednotlivá ministerstva ve Whitehallu, v rámci kterých hrála klíčovou roli právě státní správa, jejíž úředníci s mnoha expertními zkušenostmi a neformálními kontakty s různými zájmovými skupinami významně ovlivňovali proces návrhů, tvorby a implementace vládní politiky (Hubáček a Rovná 2012). Rhodes (1997: 5-7) přitom zachytil vliv sítí ve všech třech jím identifikovaných oblastech změn: (1) v oblasti institucí došlo k nárůstu diferenciaci politického prostředí, proces tvorby a realizace politiky začal být ovlivňován politickými sítěmi organizací závislými na zdrojích a původně silná exekutiva byla segmentována a nově se vyznačuje vyjednáváním v sítích a mezi sítěmi [bargaining games]; (2) v oblasti způsobu řízení (governance) vládních politik, kde konfrontace britské vlády se sebeřídicími se interorganizačními sítěmi [self-steering interorganizational networks] - ve kterých existuje symetrický vztah a kde centralizace musí koexistovat se vzájemnou závislostí<sup>17</sup> - vedla k požadavku nahradit přímé řízení řízením nepřímým; (3) ve změně demokratické odpovědnosti za původně pouze vládní rozhodnutí, protože sebeřídicí se meziorganizační politické sítě „...zmařily mechanismus demokratické odpovědnosti týkající se jednotlivců a institucí“ (p.5).

<sup>18</sup> Přístupem vlády k nově se vytvářejícím sítím aktérů ovlivňujících proces tvorby i implementace politiky se zabýval švédský politolog John Pierre (1998), který zkoumal několik základních premis governance, tak, jak se objevovaly v 80. a 90. letech. Tento autor upozornil na čtyři klíčové prvky governance, kterými jsou (1) sítě, (2) kontrola politiky formálně neinstitucionalizovanými aktéry, (3) splývání veřejných a soukromých zdrojů a (4) ochota vlády vytvářet a rozvíjet alternativní způsoby realizace politiky typu veřejně-soukromých partnerství. Tyto prvky governance podle Pierre sledují snahu řídit společnost skrze méně přímé nástroje ve snaze oslabit kontrolu státní moci nad jednotlivými politikami, přičemž původní kapacita státu kontrolovat byla nahrazena mocí ovlivňovat.

<sup>19</sup> Koncept „politických sítí“ [policy networks] se týká trvalých sítí menšího počtu aktérů, které od nepaměti ovlivňují proces tvorby politiky většiny zemí světa. Tyto sítě, které byly systematicky zkoumány ve Velké Británii a v USA již od šedesátých let minulého století, se vyznačují „omezeným počtem participantů, častými interakcemi, kontinuitou, hodnotovým konsenzem, závislostí na zdrojích, hrami s pozitivním součtem a regulací členů“ (Marsh a Rhodes 1992:23). Tyto sítě bývají obvykle definovány jako „stálá seskupení zainteresovaných, mezi sebou komunikujících aktérů, která představují mechanismus kanalizující zájmy vlády a zájmových skupin v jednotlivých politických otázkách, přičemž zprostředkování zájmů pomocí pravidelně se opakující komunikace a výměny umožňuje, aby aktéři vnímali politické rozhodování v dané oblasti jako hru s nenulovým součtem, neboť na ní profitují všechny zainteresované subjekty“ (Peterson 1995: 391). Současně existuje celá řada typů politických sítí, které lze odlišit podle otevřenosti/uzavřenosti, počtu aktérů, stupně odlišnosti/symetrie mezi aktéry, struktury moci nebo stupně konsenzu/konfliktu (Marsh a Rhodes, 1992; Scharpf, 1997), anebo podle míry soudržnosti („politické komunity“ [tightly integrated policy communities], „profesinální sítě“, „mezivládní sítě“, „produkční sítě“ a „tematické sítě“ [loosely-integrated issue networks] (Marsh a Rhodes 1992; Rhodes 1997a).

<sup>20</sup> Veřejno-soukromé partnerství [public private partnership] představuje specifickou formou sociálně politického vládnutí [social-political governance] veřejně-soukromými sítěmi, které začalo být jako nová forma věcné a pragmatické kooperace hojně využíváno od začátku 80. let minulého století v oblasti komunitního rozvoje ve

přičemž tyto sítě jsou tvořeny organizacemi, které potřebují směřovat zdroje (typu peněz, informací, zkušeností apod), aby dosáhly svých cílů (Rhodes 1996:658). V druhém případě je možné definovat sítě spojené s řízením veřejných politik [governance networks] jako nehierarchickou „formu řízení“, specifickou „formu regulace“, resp. „způsob koordinace“ politik (Mayntz 1993), případně „konkrétní typ sítí a současně konkrétní formu řízení“ [particular type of networks and a particular form of governance] (Sørensen a Torfing 2007). V návaznosti na definice dle Rhodes (1997a) a Jessop (2002:228) jde o (1) relativně stabilní horizontální artikulaci vzájemně provázaných, ale operačně autonomních aktérů, (2) kteří interagují na základě dohody [negotiation], (3) ke které dochází v rámci regulačního, normativního, kognitivního a imaginačního rámce, (4) který je sebe-regulován v rámci limitů nastavených vnějšími organizacemi, a (5) který přispívá k naplňování veřejného záměru (bližze Sørensen a Torfing 2007: 10-11).

V závislosti na politickém, institucionálním a diskursivním kontextu, ve kterém se nacházejí, mohou sítě spojené s řízením nabývat různých, empiricky zjištěných forem: mohou u nich převažovat volné a neformální anebo naopak těsné a formální kontakty, mohou být intra- či inter-organizační, vzniknout sami od sebe či shora, otevřené či uzavřené, krátkodobé či trvalé, sektorové či celospolečenské zaměření, rozptýleny okolo tvorby či realizace politiky (Sørensen a Torfing 2007: 11).

Zatímco časní teoretikové vnímali řízení sítěmi jako syntézu státu a trhu (Mayntz 1993), pozdější autoři ji vnímali jako odlišný mechanismus řízení, který poskytuje alternativu ke státu a trhu (Rhodes 1997b; Jessop 2002). Podle Sørensen a Torfing (2007:11-12) se řízení sítěmi odlišuje od státu a trhu minimálně ve třech aspektech, které se týkají (1) pluricentrického vztahu mezi aktéry, (2) reflexivní racionality využívané při rozhodování a (3) generalizované důvěry a závazku využívaných ke kolektivně projednávaným rozhodnutím. Vzájemná odlišnost mechanismu fungování trhu, státu a sítí, které představují odlišné způsoby koordinace, podle těchto autorů implikuje, že řízení současných společností by mělo být založeno na jejich pragmatické kombinaci (s. 12).

Jinou klasifikaci governance nabízí Klijn (2010), který v literatuře zabývající se tímto konceptem identifikoval čtyři převažující definice slova governance, které slučují některé z výše uvedených perspektiv: jsou jimi „dobré vládnutí a řízení korporací“, „nový veřejný management“, „multi-úrovňové řízení a mezivládní vztahy“, a „řízení sítěmi“.

V perspektivě (1) dobrého vládnutí či řízení korporací se governance týká „principů fungování veřejné administrativy“, která je charakterizována férovým jednáním s občany a organizační jednoznačností, která spočívá v dodržování základních principů vlády zákona [the rule of law]. Důraz je zde kladen spíše na vládní procesy nežli na způsob, jakým je vláda organizována a toto pojetí se tak příliš neliší od klasického pojetí vlády a byrokracie.

(2) Governance jako nový veřejný management bývá spojován s „politickým fungováním“, se snahou zlepšovat výkon a odpovědnost politik anebo s řízením pomocí trhu, přičemž rolí vlády je v tomto pojetí řídit [to steer] nežli veslovat [row] pomocí výkonových indikátorů a tržního mechanismu k uspořádání služeb a zabezpečení relevantních výstupů politiky (Osborne and Gaebler 1992). Na rozdíl od veřejné administrativy, která zdůrazňuje centrální řízení, klade nový veřejný management důraz na horizontální vztahy mezi vládními a nevládními organizacemi (Klijn 2010).

---

městech [urban renewal] a následně v různých oblastech politiky (v dopravě při financování silnic a mostů, v oblasti životního prostředí při implementaci environmentálních plánů či ve využívání rostlin likvidujících odpady, v oblasti zaměstnanosti a vzdělávání při společném budování a řízení obchodních center). Oproti předchozím, více institucionalizovaným způsobům kooperace, se veřejno-soukromé partnerství vyznačuje věcností, pragmatičností přístupu a neideologickou podstatou (Kouwenhoven 1993: 120). V rámci různých způsobů vymezení veřejně-soukromých partnerství je možné rozlišit (Kouwenhoven 1993: 120): (1) úzké versus široké pojetí veřejno-soukromého partnerství, které představuje buď „právně formalizovanou formu kooperace mezi veřejnými a soukromými stranami [joint-ventures]“ (v úzkém pojetí), anebo „méně formalizované konzultativní platformy“ (v širokém pojetí); a (2) politické versus administrativní veřejně politické partnerství [policy PPP], které se týká plánování a rozvoje politiky (v případě politického partnerství) anebo financování a implementace politiky (v případě administrativního partnerství). Kouwenhoven (1993: 120) v této souvislosti definuje partnerství mezi státem a nestátními organizacemi, pokud (1) dochází k interakci mezi vládou a podniky/nestátními organizacemi, (2) pokud se obě strany zaměřují na dosažení společných cílů, které mají sociální i komerční charakter; (3) a kdy identity a odpovědnost obou stran zůstávají netknuté (bližze o motivech vzniku partnerství, charakteristikách, motivech a zájmech jednotlivých stran a o reálných modelech partnerství viz Kouwenhoven 1993: 121-4).

(3) *Governance jako multi-úrovňové vládnutí nebo mezivládní vztahy představuje dva odlišné proudy literatury, kterých společným tématem jsou „problémy s dosahováním výsledků v prostředí s více aktéry“, kteří se vyskytují v sítích, které jdou napříč hranicemi a hierarchickými liniemi jednotlivých organizací. Centrem zájmu jsou zde konkrétní typy sítí složené z veřejných aktérů z různých úrovní hierarchicky uspořádaného systému.*

(4) *V pojetí governance jako řízení sítěmi je centrem zájmu „komplexní proces interakce a vyjednávání“, ke kterému dochází v často obtížně říditelných sítích složených ze zástupců vládních a nevládních organizací ze soukromého a občanského sektoru. K řízení tohoto procesu jsou využívány různé strategie koordinace a řízení [steering and management strategies].*

Podle Klijn (2010) neexistuje větší důvod pro rozlišování mezi konceptem řízení [governance] a řízení sítěmi [governance networks], protože jak perspektiva řízení sítěmi, tak i perspektiva multiúrovňového vládnutí a mezivládních vztahů pracuje s pojetím, kdy k řízení dochází v sítích aktérů. Rozdíl lze snad spatřovat pouze v tom, že governance se týká procesu interakce a jeho vedení [its guidance], zatímco síť představují empirických fenomén, jelikož v sítích aktérů jsou řešeny politické problémy (blíže Klijn 2008).

Výše uvedené poznatky o přístupech jednotlivých autorů ke konceptu governance v oblasti politických věd ukazují na to, že v průběhu 80. a 90. let začalo stále více vědců upozorňovat na měnící se povahu společností a v jejich rámci vznikající nové společenské problémy, které se staly centrem zájmu veřejnosti, médií, tvůrců a realizátorů veřejných a sociálních politik a dalších sociálních aktérů majících větší či menší vliv na tyto politiky. Patří sem jednak tzv. obtížně řešitelné problémy [wicked issues] identifikovatelné v různých veřejných politikách a dále pak další sociální problémy identifikovatelné u některých sociálních skupin, které jsou důsledkem tzv. nových sociálních rizik.

Tehdejší vlády a jimi vytvářené a realizované nástroje ale selhávaly a nebyly schopny řešit stávající a výše uvedené nově vzniklé problémy dosavadním způsobem prostřednictvím tradiční veřejné administrativy a v jejím rámci poskytovaných nástrojů. Vznikla tak potřeba vytvořit nové způsoby a řešení a zvládání těchto problémů prostřednictvím spolupráce a sítí aktérů z různých sektorů společnosti, které představují nový způsob řízení společnosti [new governance], na kterém se nepodílejí pouze političtí aktéři z prostředí vlády a institucí veřejné správy, ale i různí sociální aktéři z prostředí trhu a občanské společnosti.

Vzhledem k tomu, že změna společnosti, vznik problémů a jejich řešení jsou spojovány s různými subsystemy společnosti, s různými sektory, které jsou dynamické komplexní a rozmanité, a vzhledem k tomu, že na řešení veřejných a sociálních problémů se mohou podílet anebo je ovlivňovat instituce a aktéři z různých úrovní systému a z různých sektorů společnosti (obvykle jde o trhy, stát a občanskou společnost), bývá koncept řízení vnímán jednotlivými autory nejednotně. Jednotlivé vzájemně odlišné přístupy k jeho vnímání a definování můžeme podle našeho názoru odlišit podle toho, kdo je subjektem, který se podílí na tvorbě anebo realizaci řešení těchto problémů:

- pokud jsou jimi *nadnárodní či pod-národní instituce, je používán koncept dobrého vládnutí anebo koncept multi-úrovňové řízení* (centrem zájmu je zde „rámec“ dobrého vládnutí anebo žádoucí „řád“, který by měly vlády jednotlivých zemí dodržovat);
- pokud je centrem zájmu *vláda a její administrativa, jde o koncept minimálního státu a koncept nového veřejného managementu* (centrem zájmu je zde „role vlády“, resp. „způsob vládnutí“ anebo „principy administrativy“);
- pokud jsou centrem zájmu *veřejné nebo soukromé organizace, pak jde o koncept řízení korporací* (centrem zájmu je zde „systém“ řízení, resp. „rámec“ organizačního uspořádání, který zajišťuje efektivní a odpovědné fungování organizace);

- pokud jsou centrem zájmu *konkrétní aktéři a anebo sítě aktérů pak jde o koncept sociopolitického vládnutí a koncept sítí* (centrem zájmu jsou zde interakce mezi aktéry anebo „sítě“ aktérů).

Z uvedeného vyplývá, že centrem zájmu konceptu řízení veřejných a sociálních problémů může být: (mezinárodní) řád, role vlády, principy administrativy nebo fungování organizací anebo interakce mezi aktéry či sítěmi aktérů (srv. Kooiman 1999). Jinými slovy, *centrem zájmu konceptu řízení mohou být aktéři a jejich interakce, instituce, ve kterých fungují anebo kontext v podobě různých podmínek založených na různých principech, přičemž tito aktéři se podílí na procesech spojených s tvorbou a/nebo realizaci dílčích veřejných politik při řešení konkrétních veřejných a sociálních problémů.*

*K tomu, abychom mohli dobře využít konceptu governance k porozumění a analýze procesů souvisejících s existencí a fungováním současných veřejných a sociálních politik, bude nutné blíže se seznámit s myšlenkami autorů, kteří se explicitně zabývají reformami politik a veřejného sektoru z perspektivy veřejné politiky a administrativy (blíže následující kapitola). Jde o perspektivu, která bezprostředně spojuje tematiku řízení a správy veřejných a sociálních politik s procesy spojenými s jejich tvorbou a realizací, ke kterým dochází na různých úrovních pomyslné hierarchie systému politiky (supranárodní, nadnárodní, národní, regionální a lokální), různými aktéry (politickými a sociálními), kteří pocházejí z různých sektorů společnosti (jde o stát, trh či občanskou společnost), které fungují na odlišných logikách, přičemž v těchto sektorech preferované způsoby koordinace jsou současně uplatňovány při řízení a správě veřejných a sociálních politik v rámci jednotlivých modelů veřejné administrativy (jde o koordinaci hierarchií, trhy či sítěmi).*

## Literatura

- Agere, S. 2000. Promoting good governance: Principles, Practices and Perspectives. London: Commonwealth Secretariat.
- Bang, H. (ed.) 2003. Governance as Social and Political Communication. Manchester: Manchester University Press.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. Fenger, M. 2007. Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Aldershot: Ashgate.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W. 2003. Interpreting British Governance. London: Routledge.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., Weller, P. 2003. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. Public Administration, 81 (1): 1–17.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., O'Leary, R. 2005. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. Public Administration Review, 65 (5): 547–58.
- Blanco, I., Lowndes, V., Pratchett, L. 2011. Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. Political Studies Review, 9(3): 297–308.
- Bovaird, T. Loeffler, E. (eds.) 2009. Public Management and Governance. London: Routledge.
- Cairney, P. 2012. Multi-level governance. In: Cairney, P. Understanding Public Policy. Theories and Issues. Houndmills: Palgrave MacMillan, pp.154-174.
- Calabró, A. 2011. Governance Structures and Mechanisms in Public Service organizations: Theories, Evidence and Future Directions. Berlin/Heidelberg: Physica Verlag.
- Charkham, J. 1994. Keeping Good Company, a Study of Corporate Governance In Five Countries. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2011. Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In: Groeneveld, S., Walle, S. van de (ed.) New Steering Concepts in Public Management. Emerald Group Publishing Limited, pp.11 – 24.
- CIPFA. 1995. Corporate governance: A Framework for Public Service Bodies. London: CHIPFA.
- Cornforth, C. (ed.) 2003. The Governance of Public and Non-profit Organisations. What Do Boards Do?, London: Routledge.

- DeWitt, J., Kettl, D. F., Dyer, B., Lovan, W. R. 1994. What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review*, 54 (2): 170–6.
- Eikenberry, A.M. 2007. Symposium—Theorizing Governance Beyond the State: Introduction. *Administrative Theory & Praxis*, 29(2): 193-7.
- Evan, W. M. 1976. *Interorganizational Relations*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Frederickson, H. G. (2005). What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: Ferlie, E., Lynn, L. E., Pollitt, C. (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., Wagenaar, H. (eds.) 2003. *Deliberative Policy Analysis; Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C., Jessop, B. 1995. Local Political Economy, Regulation and Governance. *Economy and Society*, 24(3): 303–306.
- Hecl, H. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. In King, A. (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 87–124.
- Heffernan, O. V., Kickert, W. J. M., Thomassen, J. A. 2000. *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- Hilmer, F. 1993. The Governance Research Agenda: A Practitioner's Perspective. *Corporate Governance: An International Review*, 1(1): 26–32.
- Hindess, B. 1997. Politics and Governmentality. *Economy and Society*, 26(2): 257–272.
- Hodges, R. (ed.). 2005. *Governance and the public sector*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodges, R., Wright, M., Keasey, K. 1996. Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. *Public Money and Management*, 16(2): 7–13.
- Hollingsworth, J. R. Schmitter, P. C., Street, W. (eds.) 1994. *Governing Capitalist Economies. Performance and Control Of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press.
- Hood, C.H. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:3–19.
- Hubáček, F., Rovná, L. 2011. Westminsterský model: adaptace nebo eroze? *Mezinárodní vztahy*. 46(1): 91-110.
- Hughes, O. 2010. Does governance exist? In: Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 87-104 .
- Huxham, Ch. 2000. The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3): 337-57.
- IMF 2017. The IMF and Good Governance. Dostupné z: <http://www.imf.org/about/factsheets/the-imf-and-good-governance?pdf=1>
- Jessop, B. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufman, D., Kraay, A. 2002. Growth without governance. World Bank Policy Research Working Paper No. 2928.
- Keasey, K., Short, H., Wright, M. 2005. The Development of Corporate Governance Codes in the UK. In: Keasey, K., Thompson, S., Wright, M. (eds.). *Corporate Governance: Accountability, Enterprise and International Comparisons*, Hoboken, NJ: John Wiley.
- Kettl, D. F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Khan, M.H., Giacaman, G., Amundsen, I. (eds.) 2004. *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. New York: Routledge.
- Kickert, W. 1993. Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 191-204.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997, 1999. *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kjaer, A. M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme. *Public Management Review*, 10(4): 505–25.
- Klijn, E-H. 2010. Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 303-321.
- Knill, Ch., Tosun, J. 2012. Governance: A Synoptic Perspective on Policy-Making. In: Knill, Ch., Tosun, J. *Public Policy. A New Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 199-221.
- Kooiman, J. 1993a. Social-political governance: introduction. In: Kooiman, J. (ed.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 1-6.
- Kooiman, J. 1993b. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: Kooiman, J. (ed.) 1993. *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 35-48.
- Kooiman, J. 1993c. Findings, speculations and recommendations. In: Kooiman, J. (ed.) 1993. *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 249-62.



- Kooiman, J. 1999. Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1): 67-92.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kouwenhoven, V. 1993. The rise of the public private partnership: a model for the management of public-private cooperation. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 119-30.
- Leftwich, A. 1993. Governance, Democracy and Development in the Third World. *The World Quarterly*, 14(3): 605-24.
- Levi-Faur, D. (ed.) 2012. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lynn, E. L. 2010. What endures? Public governance and the cycle of reform. In Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 105-123.
- Mandell, M. P. 1984. Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector. In: Gage, R. W., Mandell, M. P. (eds.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, pp. 20–53.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marin, B. Mayntz, R. (eds.) 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Marks, G. 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A., Rosenthal, G. (eds.) *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder CO, Lynn Rienner and Harlow. London: Longman.
- Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (eds.) 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press).
- Marsh, D., Smith, M. 2000. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48:4–21.
- Mayntz, R. 1993. Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 9-20.
- Metcalfe, L. 1993. Public Management: From imitation to innovation. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 173-89.
- Meuleman, L. 2008. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Osborne, D. Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. New York: NY.
- Dunsire, A., Hood, Ch. 1989. *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-388.
- Peterson, J. 1995. Policy Networks and European Union Policy Making. A Reply to Kassim. *West European Politics*, 18(2): 289–307.
- Peters, B.G., Pierre, J. 1998. Governance without Government Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pierre, J. 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223–243.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2000, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1994. The Hollowing-out of the State. *Political Quarterly*, 65 (2): 138–51.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4): 652–67.
- Rhodes, R.A.W. 1997a. Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Maidenhead: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997b. Forward. In: Kickert, W. J. M. Klijn, E. H. Koppenjan, J. F. M. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, pp. 11–15.
- Rosenau, J. N. 1995. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1(1): 13–43.
- Rosenau, J. N. Czempiel, E-O. (eds.) 1992. *Governance Without Government: Order and Change in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. 2000. The New Governance and Tools of Government Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611–74.
- Scharpf, F. W. 1994. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1):27–53.

- Scharpf, F.W. 1997. Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press.
- Sørensen, E. 2002. Democratic theory and network governance. *Administrative Theory and Praxis*, 24(4): 69-720.
- Sørensen, E. 2010. Governance Networks as a Frame for Inter-Democratic Participation and Deliberation. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Sørensen, E. 2012. Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1): 1-18.
- Sørensen, E., Torfing, J. 2005. Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 197-237.
- Sørensen, E., Torfing, J. (eds.). 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sørensen, E. and J. Torfing. 2011. Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43(8): 842-68.
- Thorne, K. 2009. Symposium - Network Theory in the Twenty-first Century: New Direction or Dead-End for Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*, 31(1):38-43.
- Tricker, R. I. 1994. *International Corporate Governance, Text, Readings and Cases*. New York: Prentice Hall.
- Turner, M, Hulme, D. 1997. *Governance, Administration and New Development: Making the State Work*. Basingstoke: Macmillan.
- UNESCAP 2009. *What is Good Governance?* Bangkok: United Nations
- Wade, R. 1990. *Governing the Market*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study*. Washington: The World Bank.

## Využití konceptu governance v oblasti veřejné politiky a administrativy a možnosti jeho empirického zkoumání

k porozumění a empirickému zkoumání tematiky řízení a správy současných veřejných a sociálních politik realizovaných v různých modelech veřejné administrativy<sup>21</sup>

K porozumění konceptu governance v oblasti veřejné politiky a administrativy je nutné seznámit čtenáře s literaturou zabývající se veřejnými a sociálními reformami, které se nevyhnutelně dotkly jak způsobu organizace a fungování státu a veřejné administrativy, tak i procesů spojených s tvorbou a realizací dílčích veřejných a sociálních politik. Zkušenosti s těmito reformami přitom ukazují, že jejich následkem mohou být buď radikální anebo zanedbatelné změny nejen struktury a fungování politiky a veřejné administrativy, ale i tvorby a realizace dílčích veřejných a sociálních politik. To vše v závislosti na historické tradici, na politickém a administrativním systému anebo na ekonomické situaci té které země (srv. Christensen a Laegreid 2001; Pollitt a Bouckaert 2000). Podoba současné politiky a veřejné administrativy, jakož i jednotlivých sociálních států, je pak výsledkem sledu různých reformních změn, trendů, snah o zavádění různých paradigmat a politických konceptů, které je možné ve velice zjednodušeně podobě identifikovat podle Osborne (2010) v období před rokem 2000 a po něm.

Dostupné studie týkající se reforem v oblasti „veřejných politik a administrativy“ bývají v současnosti hojně spojovány s konceptem „governance“, kterým jsme se podrobně zabývali v předchozí kapitole a který bývá v českém prostředí obvykle překládán – jak již bylo zmíněno – jako „řízení a správa“ nebo „vládnutí“. Výše zmiňované reformní změny se totiž neprojevovaly pouze ve změnách v designu veřejných a sociálních politik (tj. v typech, parametrech a podmínkách poskytování jednotlivých nástrojů a opatření jednotlivým občanům a klientům sociálního státu), ale právě i ve způsobu tvorby a implementace těchto politik, které mohou být řízeny a spravovány odlišným způsobem, s menším či větším vlivem státních a nestátních aktérů ze sektoru trhu či občanské společnosti. *Koncept governance pak umožňuje porozumět tomu, jaký z dosud známých způsobů řízení a správy dílčích veřejných a sociálních politik je využíván při řešení současných veřejných problémů, případně i v jakém „designu politiky“, za jakých konkrétních legislativních, finančních, personálních, technologických a jiných „podmínek“ a v jakém geografickém, kulturním, politickém, společenském příp. i jiném „kontextu“ k procesu řízení a správy dochází.*

Při bližším zkoumání tematiky reforem veřejného sektoru a dílčích sociálních politik je možné identifikovat dva vzájemně odlišné proudy studií. V prvním případě jde nejčastěji o teoreticko-empirické studie, které se zabývají problematikou „veřejných reforem“ [public sector reforms; administrative and policy reforms], často ve snaze odhalit jejich příčiny, projevy a vlivy (dopady) na podobu politiky a veřejné administrativy a způsob jejího fungování při tvorbě a řízení a správě [governance] dílčích veřejných a sociálních politik. V rámci těchto studií jsou zkoumány jednotlivé vlny časově po sobě jdoucích reforem z hlediska *odlišných*

---

<sup>21</sup> První část této kapitoly představuje podstatně rozšířenou a modifikovanou verzi vybraných pasáží teoretické části autorské publikace „HORÁK, Pavel. Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. Fórum sociální politiky, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2018, roč. 17, č.1,s. 2-12. ISSN 1802-5854“. Stejnomyšlný příspěvek prezentujeme v jeho podobě v kapitole 5.

způsobů („designů“, „režimů“, „paradigmat“, „přístupů“) řízení a správy státní administrativy a politiky, které větší nebo menší měrou ovlivnily průběh implementace dílčích veřejných politik a podobu finálně poskytovaných veřejných služeb, jejichž ambicí je řešit současné společenské problémy. Za tato paradigmata jsou nejčastěji označována „veřejná administrativa“ [public administration] (fungující od konce 19. století do přelomu 70. a 80. let minulého století), „nový veřejný management“ [new public management] (trvajícím do přelomu nového tisíciletí) a „nové veřejné řízení a správa“ [new public governance] (datovaná od přelomu nového tisíciletí až po současnost) (Osborne 2006, 2010). Poslední z přístupů bývá v literatuře rovněž spojován s koncepty označovanými jako „post-nový veřejný management“ [post-new public management], nová veřejná služba [new public service] či „neoweberianismus“ [NeoWeberian state] (Christensen a Laegreid 2011; Denhardt a Denhardt 2000, 2011; Pollit a Bouckaert 2004; Pollit 2008/2009), které lze považovat za součást přístupu nového veřejného řízení a správy (Robinson 2015).

Druhý typ literatury je úzce zaměřen na sociální reformy ovlivňující *design a vybrané aspekty řízení a správy „sociálního státu“, který produkuje dílčí sociální politiky, nejčastěji pak politiku zaměstnanosti, rodinnou politiku, politiku sociální péče a zdravotní politiku.* Jde o studie z průběhu 90. let a z období po roce 2000 až po současnost, které zkoumají nakolik je potřebná „nová architektura sociálního státu“ [a new welfare state architecture], konkrétně pak nakolik by měl být „sociální stát vnímavý vůči ženám“ [a female friendly welfare state] (např. Esping-Andersen 1999, 2009), nakolik by měl být „státem sociálních investic“ [a social investment state] (Giddens 1998; Taylor-Gooby 2004, 2008; Morel et al. 2012), nakolik jsou v současném sociálním státu důležité investice do sociálních služeb [welfare service component] oproti tradičním transferům [transfer component of the welfare state], aby mohly rodiny lépe plnit své pečovatelské potřeby (Jensen 2008), případně zdali mají současné sociální státy podobu „nového sociálního státu“, který realizuje „aktivní sociální politiku“ a je větší či menší měrou ovlivněn konceptem „aktivace“, „sociálních investic“ a/nebo „flexibility“ (Bonoli a Natali 2011).

Vzhledem k tomu, že konceptem governance se explicitně zabývají studie zaměřené na veřejné reformy, zatímco sociální reformy ovlivňují spíše kontext a dílčí aspekty řízení a správy sociálních politik, v této kapitole se věnujeme výhradně prvnímu ze dvou výše uvedených proudů studií a zde opomíjené koncepty spojené se sociálními reformami blíže prezentujeme v teoretické části kapitoly 5.

Následující text rozdělujeme do dvou částí: v první z nich podrobně charakterizujeme a vzájemně srovnáváme jednotlivé, historicky po sobě jdoucí nebo paralelně probíhající vlny veřejných reforem, které lze analyticky vnímat jako vzájemně odlišné modely politiky a státní administrativy, které představují odlišné „režimy implementace politik“, resp. odlišné „způsoby administrace a řízení“ veřejných a sociálních politik (Osborne 2006, 2010). Diference mezi těmito modely spočívá v tom, že využívají jiného pohledu na governance, což se projevuje jinými přístupy k řízení a správě veřejných a sociálních politik. Konkrétně se budeme zabývat modelem označovaným jako „veřejná administrativa“, „nový veřejný management“ a dále pak konceptem „post-nového veřejného managementu“, „neoweberianského státu“ a „nové veřejné služby“, které lze zařadit do širšího přístupu jednotně nazývaného „nové veřejné řízení a správa“ [new public governance].

V druhé části této kapitoly se budeme zabývat v první řadě kontextem vzniku a empirickou využitelností konceptu „post-nového veřejného řízení“ a „neoweberianského státu“, které lze považovat za empiricky dobře testovatelné a v současnosti často se vyskytující ideálně typické přístupy. Dále se zaměříme na „nové veřejné řízení“ jakožto paradigma, které umožňuje zejména prostřednictvím teorie sítí odlišně analyticky přistupovat k současným změnám v oblasti veřejných a sociálních politik. Uvedené poznatky nám umožní jednak porozumět

tomu, jakým reálným způsobem mohou být současné veřejné a sociální politiky řízeny a spravovány (v případě prvních dvou konceptů) a dále pak jakým způsobem je možné řízení a správu současných veřejných a sociálních politik empiricky zkoumat právě z perspektivy všímání si sítí (v případě posledního paradigmatu). V samotném závěru navrhuje možné způsoby, jak analyticky postupovat při zkoumání tématu governance v rámci veřejné politiky a administrativy, abychom porozuměli podmínkám, okolnostem a výslednému způsobu řízení a správy současných veřejných a sociálních politik a porozuměli tak tematice governance v její komplexnosti. Konkrétně navrhuje před započítím samotného výzkumu zodpovědět otázky, které se týkají jednak způsobu definování governance, dále pak volby zaměření zájmu buď na procesy spojené s tvorbou a/nebo realizací politik a v poslední řadě i volby konkrétní přístupů a teorií, prostřednictvím kterých se rozhodneme tematiku governance zkoumat (zdali pomocí některého z konceptů governance anebo z perspektivy trojdimenzionálního pojetí politiky či perspektivy politického cyklu). V závěru odkazujeme na navazující kapitolu 4, ve které navrhuje vlastní model zkoumání tematiky governance k porozumění současným veřejným a sociálním politikám, který využívá některých z v této kapitole prezentovaných analytických postupů. Jak jsme již uvedli v úvodu tohoto spisu, výše avizovaná čtvrtá kapitola, jakož i všechny další kapitoly (tj. kapitoly 5 až 9), byly vytvořeny na základě našich již dříve publikovaných vědeckých prací.

### **Existující modely veřejné administrativy založené na odlišných způsobech řízení a správy veřejných a sociálních politik**

Při sledování vývoje veřejných reforem je možné - v po sobě jdoucích časových obdobích - rozlišit tři odlišné „způsoby administrativy a řízení“ veřejných politik [different modes of public administration and management, které představují odlišné „režimy implementace veřejné politiky a poskytování sociálních služeb“ [public regimes of public policy implementation and public services delivery]: (1) „veřejnou administrativu“ [public administration], (2) „nový veřejný management“ [new public management], a (3) „nové veřejné řízení a správu“ [new public governance] (Osborne 2006; 2010. Robinson (2015) v této souvislosti uvádí, že jde o „modely veřejné administrativy a přístupy k reformám veřejného sektoru“, které představují přechod od staré veřejné administrativy k novému veřejnému managementu v osmdesátých a devadesátých letech minulého století, přičemž od 90. let začíná být současně identifikován trend směřující k modelu označovanému jako „post-nový veřejný management“ či „nová veřejná služba“ [new public service], které jsou řazeny pod obecný směr Osbornem nazývaný „nové veřejné řízení a správa“ (blíže Dunleavy a Hood 2004; Denhardt a Denhardt 2000; Osborne 2006, 2010). Podle Osborne (2006) jde o tři způsoby veřejné administrativy a řízení, v rámci kterých veřejná administrativní představuje statistický a byrokratický model, nový veřejný management soutěživý a minimalistický model a nové veřejné řízení a správa plurální a pluralistický model. Každý z těchto přístupů k veřejné administrativě je tedy spojen s odlišnou filozofií a konceptuálním rámcem<sup>22</sup>, přičemž každý

---

<sup>22</sup> Denhardt a Denhardt (2011) uvádějí následující odlišnosti mezi jednotlivými modely veřejné administrativy: (1) tradiční veřejná administrativní je založena na přístupu shora dolů a na elitistickém přístupu, ve kterém jsou veřejní úředníci ztotožněni s hodnotami hierarchie, nezávislosti a integrity a jsou izolováni od politiků a občanů. Tento model se zaměřuje na strukturu a organizační efektivnost, jež je symbolizována příkazem a kontrolou a podporována jasným étosem veřejného sektoru. Nový veřejný management je oproti tomu založen na teorii veřejné volby a na konceptu principála – agenta, který dohlíží a kontroluje veřejné úředníky, aby nedocházelo k prosazování jejich sobeckých zájmů a došlo tak k zabránění případné neefektivnosti a korupčního jednání (bližší vysvětlení tohoto konceptu viz následující text). Nová veřejná služba vychází z teorie demokracie, která zdůrazňuje odpovědnost úředníků vůči občanům; úředníci jsou tak motivováni, aby dodržovali závazek sledující veřejný zájem a reagovali na očekávání občanů, kteří vyžadují kvalitní a na míru šité veřejné služby.

z těchto modelů reaguje na odlišné společenské problémy<sup>23</sup>. Vznik jednotlivých „způsobů administrace a řízení“, resp. „režimů implementace politik“, resp. „modelů veřejné administrativy“ zároveň představuje snahou reagovat na kritiky předchozích modelů<sup>24</sup>.

„**Veřejná administrativa**“ [public administration] představuje teoreticky a prakticky rozvíjený směr, který se poprvé objevil na konci 19. a na začátku 20. století ve Velké Británii a později se rozšířil do většiny zemí kontinentální Evropy a do Spojených států amerických. Tento přístup, rozvíjený v rámci politologie a veřejné politiky, je spojován s unitárními státy, ve kterých jsou fáze tvorby a implementace veřejných politik vertikálně integrovány do uzavřeného systému, který je součástí vlády. Klíčovými aktéry jsou zde jednak veřejní manažeři, kteří implementují veřejné politiky vytvořené demokraticky volenými politiky v hierarchicky řízeném systému a dále pak vertikální linioví manažeři, kteří by měli být zárukou odpovědného využívání veřejných peněz (Day a Klein 1987; Simey 1988). Nedostatečnost veřejných zdrojů k ufinancování takto řízených sociálních států, které si kladly za cíl uspokojovat sociální a ekonomické potřeby všech občanů v průběhu celého jejich života, vedl ke kritice sociálního státu i veřejné administrativy ze strany akademiků (Dunleavy 1985) i politické elity (blíže Mishra 1984).

*Mezi klíčové prvky veřejné administrativy, které by měly zajistit její efektivní fungování podle Hood (1991) patří: (1) převaha vlády zákona [rule of law], (2) zaměření se na dodržování pravidel a norem, (3) hlavní roli při tvorbě a implementaci politiky má byrokracie, (4) v rámci veřejných organizací existuje jednoznačné rozdělení mezi politikou a administrativou [politics-administration split], (5) prosazování závazku postupného financování [incremental budgeting], (6) při poskytování veřejných služeb převažují profesionálové.*

V následujícím období, které trvalo až do začátku 21. století, proběhly zejména v zemích jako je Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie, Skandinávie a Severní Amerika dvě po sobě jdoucí vlny reformů spojované s paradigmaty označovanými jako „*nový veřejný management*“ a „*post-nový veřejný management*“ (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016). V souvislosti s reformami nového veřejného managementu byly současně některé Skandinávské země typu Norska, Finska či Švédska a korporativistické státy jako je Německo, Francie nebo Nizozemí popisovány jako státy fungující na principech tzv. „*neoweberiánského sociálního státu*“ (Pollitt a Bouckaert 2004; Pollitt 2008/2009; Lynn 2008/2009). Další autoři používají označení „*nová veřejná služba*“ (Denhardt a Denhardt 2000, 2011).

---

<sup>23</sup> Podle McCourt (2013) je možné v historicky po sobě jdoucích reformách veřejného sektoru identifikovat postupnou snahu jednotlivých vlád o to, aby (1) fungovaly efektivněji [efficient] za využití „Weberiánské veřejné administrativy a posilování kapacit“ v období po ztrátě závislosti [post-independence period], (2) byly blíže svým voličům prostřednictvím „decentralizace“ v období od sedmdesátých let do současnosti, (3) byly finančně dostupnější prostřednictvím „finančních reformů“ a „reformů zaměstnanosti“, ke kterým došlo v osmdesátých a devadesátých letech, (4) pracovaly lépe a dosahovaly klíčových cílů prostřednictvím „nového veřejného managementu“ zaváděného od devadesátých let až po současnost, (5) byly považovány za nezkorumpované prostřednictvím „reformů zajišťujících její integritu a antikorupční jednání“, které probíhají od devadesátých let až do současnosti, a (6) aby byly více vnímavé vůči občanům prostřednictvím „reformů od spodu“ [bottom-up reforms], ke kterým dochází od konce devadesátých let až po současnost.

<sup>24</sup> V případě „veřejné administrativy“ byly veřejné byrokracie vnímány jako zbytné, neefektivní a samoobslužné (Roll 2014) a vyžadující reformní kroky v oblasti financí a zaměstnanosti, které by vedly k ušetření nákladů [cost containment] a zlepšení efektivity státní správy spojené s redukcí počtu úředníků, racionalizací ve fungování ministerstev a vládních agentur (Numberg a Nellis 1995). V případě „nového veřejného managementu“ byl vedle úspěchů (spojených zejména s posílením politického vůdcovství) kritizován i přílišný důraz kladený na využívání principů managementu ze soukromého sektoru, oslabení demokratické odpovědnosti v důsledku vytvoření exekutivních agentur, selhání v naplňování potřeb občanů a snížení soudržnosti napříč vládou jako důsledku fragmentace politiky a v jejím rámci poskytovaných služeb, které jsou administrovány a realizovány prostřednictvím velkého množství státních i nestátních organizací (Peters a Savoie 1998; Denhardt a Denhardt 2000; Christensen a Laegreid 2007).

„*Nový veřejný management*“ [new public management], vycházející z teorie veřejné volby a četných studií z oblasti managementu, se zaměřuje na řízení organizačních zdrojů a organizační výkon státních a nestátních organizací, které poskytují veřejné služby v tržním prostředí, které se vyznačuje otevřenou racionalitou a funguje na principech efektivní soutěže. Propagátoři tohoto paradigmatu předpokládají, že stát, včetně procesu tvorby a implementace veřejných a sociálních politik, je rozptýlený a implementaci politik zajišťují vzájemně nezávislé a mezi sebou soutěžící organizace (blíže Tiebout 1956; Niskanen 1971). Klíčovou rolí státu je regulace na základě vztahu principál (delegující) – agent (delegovaný)<sup>25</sup> (Vickers a Yarrow 1988) a hlavním tématem zájmu jsou intra-organizační procesy a jejich řízení, na které je nahlíženo z perspektivy teorie racionálních systémů. Tato teorie předpokládá, že veřejné služby jsou výsledkem efektivně a ekonomicky fungujícího intra-organizačního procesu, který převádí vstupy na výstupy (služby). Výsledné služby poskytované různými organizacemi v horizontálně organizovaném tržním prostředí jsou pak výsledkem efektivní alokace zdrojů, která je výsledkem proměnlivé kombinace soutěžení, cenového mechanismu a smluvních vztahů (Osborne 2010).

*Podle Hood (1991) lze nový veřejný management charakterizovat pomocí následujících sedmi principů: (1) management (dávající vůdcům svobodu řídit a rozšiřovat diskreci), (2) výkonové standardy (jednoznačně vymezující záměry a cíle, úkoly a indikátory růstu), (3) kontroly výstupu (pomocí kvantitativních indikátorů, které jsou běžně využívány k hodnocení výkonu organizací a skupin v soukromém sektoru), (4) decentralizace (umožňující manažerům být flexibilní a být v menší míře ovlivňováni organizačními omezeními), (5) soutěžení (ke snížení nákladů, omezení debat a ke zvýšení možnosti dosáhnout kvalitnějšího pracovního výkonu), (6) řízení soukromého sektoru (pomocí krátkodobých pracovních kontraktů, tvorby korporáčních či obchodních plánů, dohod o výkonu a poslání, a vytvořením pracovních míst, v rámci kterých si veřejní zaměstnanci i kontraktovaná strana uvědomí cíle a záměry státních agentur) a (7) redukce nákladů (ke snížení ekonomické efektivity. Další autoři, kteří se zabývali tematikou NPM, navíc identifikovali trend (8) rozkládání (disagregace) organizací veřejných služeb do více pracovišť a zaměření se u nich na řízení nákladů [cost management] (Osborne 2010), (9) agenturizaci [agencyfication] (ve smyslu vytvoření poloautonomních, na vládě, politice a administrativě nezávislých agentur zodpovědných za operační řízení), (10) zplnomocnění občanů (tvorbou různých výborů, které umožňují občanům participovat na poskytovaných službách a zvyšovat tak jejich kvalitu a zacílení na reálné potřeby), a (11) vznik politických sítí na úrovni centrální vlády a tvorba sítí poskytovatelů sociálních služeb na úrovni lokálních vlád (Kjaer 2004).*

Neúspěšnost nového veřejného managementu v potýkání se se složitými problémy současnosti [tzv. „wicked issues“] a v dosažení slibované efektivity a kvality veřejných služeb, vedl k jeho zpomalení anebo úplnému zastavení ve většině zemí, ve kterých byl původně zaveden (Christensen a Laegreid 2011; Christensen a Fan 2016)<sup>26</sup>. Současná obava politických

---

<sup>25</sup> Teorie principála-agenta vychází z ekonomické teorie racionální volby a v současné politologii je spojována s procesem delegování, které představuje – vedle hierarchie, trhů a sítí – čtvrtý způsob kolektivního jednání v moderních společnostech. Braun a Gilardi (2006) v této souvislosti tvrdí následující: (1) v rámci delegování nalézáme principála – delegujícího a agenta – delegovaného, který kumuluje síly, aby realizoval cíle principála, čímž je rozšířena sféra jednání principála; (2) oproti hierarchii nevyužívá delegování příkazů ale kontraktů a incentiv, které agent dobrovolně akceptuje; (3) oproti trhům je při delegování koordinace vědomě založena na explicitních kontraktech; (4) zatímco aktéři v sítích vzájemně jednají na základě rovné moci, vztah delegování je asymetrický, agent je nucen pracovat pro principála, aby realizoval jeho záměry (Braun, Gilardi 2006). Podle těchto autorů přitom existuje mezi principálem a agentem po většinu času konflikt zájmů, což je frustrující, protože cílem agenta by mělo být naplnit zájmy principála, ale ten se naopak snaží systematicky maximalizovat svůj vlastní zájem a ulevvat se. Mezi principálem a agentem jsou rovněž nerovnoměrně distribuovány informace. Tyto problémy je možné mírnit dokonalými a kompletními kontrakty (Milgrom a Roberts 1992) anebo snahou najít optimální systému stimulů, který by minimalizoval ulevování agenta (Glover 1994).

<sup>26</sup> Christensen a Laegreid (2011:12-4) a Christensen a Fan (2016: 3-4) uvádějí čtyři možné důvody zpomalení reformy nového veřejného managementu. Může jím být (1) ztráta horizontální kontroly a kapacit politických vůdců (v důsledku zavádění nových forem devoluce, kdy byla tradičním agenturám dána větší volnost, institucionální a profesionální autonomie a větší důraz byl kladen na řešení pomocí trhů - blíže Pollitt a Bouckaert 2004); (2) problém vertikální koordinace reformou vytvořeného velkého množství specializovaných a vzájemně

vůdců ze ztráty kontroly a kapacit nad obtížně koordinovatelnými a defragmentovanými státními organizacemi, které se podílely na implementaci politik na regionální a lokální úrovni, vedl k tomu, že v průběhu 90. let došlo v těchto zemích k nové vlně reformem označované jako „*post-nový veřejný management*“<sup>27</sup>, [post-new public management], která bývá v odborné literatuře dávána do souvislosti s vládními aktivitami označovanými jako „spojená vláda“ [joined up government, JU], „celistvá vláda“ [the whole of government, WoG], „holistická vláda“, „zasíťovaná vláda“, „průřezová politika“ [cross-cutting policy], „horizontální řízení“, „partnerství“ anebo „kolaborativní veřejný management“ (Christensen a Laegreid 2007, 2011). Cílem tohoto typu reformem se stalo zajištění vyšší míry koordinace, integrace a větší propojení politického a administrativního systému jednotlivých států prostřednictvím „konceptu fungování mezi hranicemi“, který je založen na předpokladu, že posilování fungování politiky napříč organizačními hranicemi umožní politickým a administrativním vůdcům účinně a účelně rozvíjet politiky, způsob jejich implementace a poskytované služby (Christensen a Laegreid 2011). Samotnou přítomnost této reformy je možné identifikovat z existence vertikálních nebo horizontálních opatření: zatímco vertikální opatření se týkají zavádění kontrolních mechanismů, které vedou k posílení centrálních politických kapacit a současně ke snížení autonomie podřízených agentur a společností, horizontální opatření se zaměřují na budování spolupráce a koordinace zejména mezi vládními útvary a státními organizacemi, což by mělo vést ke zvýšení strategické role vládního kabinetu a k lepšímu dodržování vládních rozhodnutí (Christensen a Laegreid 2011). Touto reformou fakticky došlo k zavedení nových doplňkových způsobů řízení a správy, které překračují, doplňují anebo se mísí se stávajícími opatřeními nového veřejného managementu (Christensen a Laegreid 2007, 2011).

*Mezi klíčové tendence spojené s reformou post-nového veřejného managementu patří integrace řízení [governance] zahrnující: (1) rebalancování centra a periferie, (2) zaměření se na výkon sledováním výstupů a kvality poskytovaných služeb [outcomes and delivery], (3) racionalizaci veřejných agentur a (4) integraci agend (Christensen a Laegreid 2011). Pozorovatelnými dimenzemi potom jsou: (1) posílení role centrální agentury, (2) vertikální monitorování poskytovaných programů, (3) zpětné slučování dříve rozdělených veřejných agentur, (4) integrace a koordinace agentur poskytujících služby, a (5) horizontální koordinace celého systému prostřednictvím státu (Laegreid a Verhoest 2010).*

V rámci „post-nového veřejného managementu“ jsou vedle inter-organizačních vztahů a procesů centrem zájmu rovněž potřeby a zájmy občanů a velebení étosu veřejného sektoru. Podle Robinson (2015) můžeme v této souvislosti identifikovat tři odlišné proudy literatury. První se týká výše popisovaného přístupu „celistvé vlády“ [whole-of-government approaches], který je založen na snaze posílit dohled centrální vlády a zvýšit horizontální spolupráci mezi vládními útvary a organizacemi, které se podílejí na tvorbě a realizaci politik (blíže Christensen a Laegreid 2007a, b). V druhém případě jde o tendenci prosazovat zavádění nových informačních technologií ve veřejné administrativě v rámci přístupu takzvaného „digitálního řízení“ [digital governance], které by mělo vést ke zvýšení její transparentnosti, odpovědnosti a efektivity. Konkrétně by mělo dojít k transformaci způsobu, jakým vláda podniká, ke změně vztahu mezi vládními agenturami a občanskou společností (Dunleavy et al 2006) a ke zvýšení participace občanů jak na procesu tvorby politiky (Avila et al 2011), tak i na poskytování konkrétních veřejných služeb [co-production of public services] (Osborne, Radnor a Nasi

---

fragmentovaných organizací [single purpose organizations] (které měly zajišťovat větší efektivitu, zamezit kolizím, být odpovědné a vést k systematickým změnám - blíže Christensen a Laegreid 2001); (3) pochybnosti o skutečné makroekonomické i mikroekonomické efektivitě reformovaných systémů, která měla být hlavním cílem reformních snah (makroekonomickou efektivitu je ale obtížné statisticky dokázat a v mikroekonomické perspektivě často dochází ke snížení kvality poskytovaných služeb anebo k nárůstu sociální nerovnosti); a/nebo (4) rostoucí nejistota a nebezpečí v podobě teroristických útoků, přírodních pohrom a pandemií (které vedou k potřebě jednotného a koordinovaného vládního jednání a ke společné (globální) reakci).



2013). V posledním případě jde o studie zabývající se „motivací úředníků“, která se zabývá zejména tím, jak odměny a sankce ovlivňují motivaci a následně organizační výkon (blíže Perry a Wise 1990).

Současně s reformami post-nového veřejného managementu došlo v některých bohatých, liberálně demokraticky orientovaných režimech západní Evropy k reformám, které odpovídají modelu tzv. „**neoweberiánského státu**“ [Neo-Weberian state]. Stát v tomto pojetí funguje jako klíčový facilitátor nových společenských problémů, při kterých je využíváno reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni, jsou dodržovány administrativní zákony a idea veřejné služby (Pollit a Bouckaert 2004). Centrem zájmu je uspokojování vnějších potřeb a přání občanů profesionálními byrokraty, kteří představují jak experty na právo, tak i profesionální manažery, kteří reflektují reálné potřeby občanů (blíže Pollit a Bouckaert 2004, příp. Lynn 2008/2009). Koncept neoweberiánského státu je konkrétně založen na dvou klíčových předpokladech (Pollitt 2008: 14): prvním je skutečnost, že stát má silnou řídicí a regulující roli v současné společnosti, není vnímán jako zátěž ekonomiky a společnosti nebo nutné zlo, ale jako garant a partner silné ekonomiky a civilizované, sociálně soudržné společnosti. V druhém případě by měl být stát modernizující, profesionalizovaný a snažící se zlepšovat efektivitu svých aktivit, aby bylo zajištěno, že bude schopen reagovat na tlaky globalizace, aniž by byl fragmentován anebo marketizován.

*Podle Pollit a Bouckaert (2004) je možné neoweberiánský stát vymezit pomocí následujících osmi prvků, z nichž první čtyři odpovídají prvkům klasického Weberova modelu byrokraticky řízené organizace a zbylé čtyři prvky jsou nové: (1) stát plní roli hlavního zprostředkovatele řešení nových problémů souvisejících s globalizací, technologickou změnou, demografickými posuny a environmentálními hrozbami; (2) reprezentativní demokracie na centrální, regionální a lokální úrovni představuje legitimní prvek státního aparátu; (3) vhodně modernizovaný administrativní zákon zajišťuje rovnost občanů před zákonem, právní jistotu a dostupnost specializované právní kontroly státních aktivit; (4) podpora ideje veřejné služby respektující odlišný status, kulturu, termíny a podmínky; (5) posun od vnitřní orientace na byrokratická pravidla směrem k vnějšíkové orientaci na uspokojení potřeb a přání občanů tvorbou profesionální kultury, kvality a služeb; (6) doplnění role reprezentativní demokracie o možnost konzultování s občany nebo přímou reprezentací jejich postojů (tento aspekt je viditelnější v severovýchodních státech v Německu na lokální úrovni nežli tomu je v Belgii, Francii či Itálii); (7) modernizace relevantních zákonů podporujících dosažení výsledků než pouhé přesné sledování zákonných procedur prostřednictvím rovnováhy mezi ex ante a ex post kontrolami; (8) profesionalizace veřejných služeb, aby nebyl byrokrat pouhým expertem na právo v rámci jím vykonávaných aktivit, ale aby se stal profesionálním manažerem orientovaným na uspokojení potřeb občanů.*

Souběžně se vznikem post-nového veřejného managementu a modelu neoweberiánského státu reagovali na kritiku nového veřejného managementu i další autoři, kteří přišli s pojetím tzv. „**nové veřejné služby**“ [New Public Service]. Podle Denhardt a Denhardt (2000) jde o hnutí založené na studiích o demokratickém občanství, o komunitní a občanské společnosti a o organizačním humanismu a teorii diskurzu, které bylo rozvíjeno různými intelektuály a praktiky v oblasti veřejné administrativy. Lze jej považovat za protiklad nového veřejného managementu, který zahrnuje soubor myšlenek o roli veřejné administrativy v systému řízení a správy, kde jsou centrem zájmu občané. Robinson (2015) o modelu Nové veřejné služby píše, že jde o jeden z nejkonzistentnějších současných přístupů v oblasti nové veřejné administrativy, i když jde o normativní a hodnotově zakotvený model, čímž se vymyká dřívějším modelům veřejné administrativy. Tento přístup vychází z předpokladu, že předmětem veřejného managementu by měli být občané, protože primární rolí úředníků by mělo být pomoci právě občanům artikulovat a sdílet jejich zájmy nežli kontrolovat anebo řídit společnost (Denhardt a Denhardt 2000). Model nové veřejné služby konkrétně staví na demokratické teorii, která je založena na představě aktivního a zmocňujícího občanství [active and involved citizenship]. Dále pak vychází z étosu veřejných služeb, v rámci kterého jsou zdůrazněny hodnoty a motivace veřejných úředníků sledujících širší veřejné statky. Vlády se snaží být otevřené a přístupné, odpovědné a vnímavé a fungující k obslužení občanů, přičemž role úředníků by

měla spočívat v podpoře a posílení participace partnerů v nalézání řešení společenských problémů. Od veřejných manažerů je proto vyžadováno, aby měli dostatek znalostí, které by jim umožnily zaměřit se na zprostředkování [brokering], vyjednávání a řešení komplexních problémů v partnerství s občany (Denhardt a Denhardt 2000, 2007, 2011).

*Denhardt a Denhardt (2000:550-6) konkrétně navrhli sedm principů, které utvářejí model Nové veřejné služby: (1) poskytovat službu nežli řídit: klíčovou rolí veřejných úředníků je pomáhat občanům artikulovat a dosáhnout sdílených zájmů nežli kontrolovat či řídit společnost; (2) veřejný zájem je záměr a nikoli vedlejší produkt: veřejní administrátoři musí přispívat k tvorbě kolektivně sdílené představy veřejného zájmu; cílem není nalézt co nejrychlejší řešení, které je výsledkem individuálních zájmů, ale tvorba sdílených zájmů a sdílené odpovědnosti; (3) přemýšlet strategicky a jednat demokraticky: politik a programů sledujících veřejné potřeby může být efektivně dosaženo kolektivním úsilím a procesy založenými na spolupráci [collaborative processes]; (4) obsluhovat občany, nikoli zákazníky: veřejný zájem je výsledkem dialogu o sdílených hodnotách nežli agregace individuálních zájmů, a proto veřejní úředníci nereagují pouze na požadavky "zákazníků", ale zaměřují se na vytváření důvěrných vztahů a na spolupráci s občany a mezi občany; (5) odpovědnost není jednoduchá: úředníci by měli být více všímaví, nežli jsou trhy: měli by sledovat zákonné normy, ústavu, komunitní hodnoty, politické normy, profesionální standardy a zájmy občanů; (6) důležití jsou lidé, ne pouze produktivita: veřejné organizace a sítě, ve kterých participují, jsou z dlouhodobého hlediska úspěšnější, pokud využívají spolupráce a sdíleného vůdcovství, založeného na respektu vůči všem lidem; (7) občanství a veřejná služba jsou důležitější než podnikání: veřejného zájmu je dosaženo spíše prostřednictvím veřejných úředníků a občanů, kteří jsou zavázáni významně přispívat společnosti nežli podnikavými manažery, kteří zachází s veřejnými penězi, jako by byly jejich vlastní.*

Shrneme-li klíčové charakteristiky výše popisovaných odlišných „způsobů administrace a řízení“ veřejných politik z pohledu paradigmatu veřejné správy, nového veřejného managementu, post-nového veřejného managementu, neoweberianského státu a nové veřejné služby, získáme následující schéma, které umožňuje identifikovat základní prvky jednotlivých reformních změn, které ovlivňují možné způsob řízení a správy veřejných a sociálních politik.

Schéma 3.1 Klíčové charakteristiky jednotlivých „způsobů administrace a řízení“ veřejných politik, resp. „režimů implementace (veřejných) politik“, resp. „modelů veřejné administrativy“

<b>Tradiční administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vláda zákona [rule of law] a dodržování pravidel a nálezů</li> <li>• centrální role byrokracie při tvorbě a implementaci politiky</li> <li>• oddělení politiky a administrativy [politics-administration split]</li> <li>• závazek postupného financování [incremental budgeting]</li> <li>• poskytování veřejných služeb profesionály</li> </ul>
<b>Nový veřejný management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zavádění managementu do veřejné správy a do kontraktovaných organizací a kontrola a hodnocení vstupů, výstupů, nákladů, výkonu a auditu</li> <li>• privatizace jako způsob zefektivnění systému poskytovaných služeb a soutěžení v podobě nárůst ve využívání trhů, soutěží a kontraktů pro alokace zdrojů a poskytování veřejných služeb</li> <li>• agenturizace v podobě vzniku poloautonomních agentur nezávislých na politických tlacích a specializace štěpením organizací veřejných služeb do více pracovišť</li> <li>• decentralizace přenesením rozhodování na lokální úroveň vnímavější vůči potřebám občanů</li> <li>• síť aktérů na úrovni centrální vlády (politické sítě) a mezi poskytovateli sociálních služeb na lokální úrovni</li> <li>• zplnomocnění občanů v jejich možnosti participovat na poskytovaných službách</li> </ul>
<b>Post-nový veřejný management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integrace agend a řízení [governance] politiky posílením role centra a zavedením „horizontálních opatření“:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- vznikem nových organizačních útvarů uvnitř centrálních struktur</li> <li>- sloučením dříve oddělených veřejných agentur do jednotného útvaru poskytujícího služby a koordinací mezi agenturami</li> </ul> </li> <li>- zavedením vládních iniciativ řešit problematická témata současnosti [wicked issues], napříč jednotlivými politickými subjekty a nikoli odděleně</li> <li>• racionalizace veřejných agentura a zaměření se na výkon (výstupy) a kvalitu poskytovaných služeb [outcomes and delivery] „vertikálními opatřeními“:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- vznikem strategických oddělení</li> </ul> </li> <li>• centrální kontrola poskytovaných programů spočívající v důrazu na monitoring, audit, finanční management a jejich governance a odpovědnost</li> </ul>
<b>Neoweberianský stát</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stát hlavním zprostředkovatelem řešení nových problémů spojených s globalizací, novými technologiemi, demografickými posuny a environmentálními hrozbami</li> <li>• reprezentativní demokracie klíčovým prvkem státního aparátu</li> <li>• modernizovaný administrativní zákon zajišťující dodržování základních principů mezi občanem a státem</li> <li>• zachování ideje veřejné služby respektující odlišný status, kulturu a termíny a podmínky</li> <li>• posun orientace od byrokratických pravidel k uspokojení potřeb a přání občanů posílením kvality poskytovaných služeb</li> <li>• doplnění reprezentativní demokracie možnostmi konzultování nebo přímé reprezentace postojů občanů</li> <li>• modernizace zákonů podporujících dosažení výsledků nežli přesné sledování zákonných procedur</li> <li>• profesionalizace veřejných služeb od expertů na právo k profesionálním manažerům reflektujícím potřeby občanů</li> </ul>
<b>Nová veřejná služba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prosazování aktivního a zmocňujícího občanství: předmětem veřejného managementu jsou občané, primární rolí úředníků je pomoci občanům artikulovat a sdílet jejich zájmy, podporovat a posilovat jejich participaci (nežli kontrolovat anebo řídit společnost)</li> <li>• étos veřejných služeb založen na podpoře hodnoty a motivace veřejných úředníků sledujících širší veřejné statky</li> <li>• politických cílů je dosahováno vytvářením koalic složených z veřejných, neziskových a soukromých agentur</li> <li>• vlády jsou otevřené a přístupné, odpovědné a vnímavé, fungují k obslužení občanů: její rolí je obsluhování, vyjednávání a zprostředkování zájmů mezi občany vládou</li> <li>• úředníci jsou mnohostranně zaměřeni, vedeni zákonem, hodnotami, profesionálními normami a zájmy občanů, mají dostatek znalostí, které jim umožní zaměřit se na zprostředkování, vyjednávání a řešení komplexních problémů v partnerství s občany</li> </ul>

Zdroj: vlastní zpracování na základě Hood (1991) (tradiční administrativa), Osborne (2010: 3-4) a Kjaer (2004:24-39) (nové veřejné řízení), Laegreid a Verhoest (2010) a Christensen a Laegreid (2011:15-17, 23) a (post-nový veřejný management), Pollit a Bouckert (2004) a Lynn (2008/2009:27) (neoweberianský stát), Denhardt a Denhardt (2000:554) (nová veřejná služba)

Jak jsme uvedli na začátku této kapitoly, „post-nový veřejný management“, koncept „neoweberianského státu“ a model „nové veřejné služby“ představují přístupy, které lze řadit do směru, který bývá nazýván „**nové veřejné řízení a správa**“ [new public governance], respektive do jednoho z jeho tří proudů, který Osborne (2006, 2010) pojmenoval jako „**veřejné řízení a správa**“ [public governance]<sup>28</sup>. I přestože podle Lynn (2010) vzniklo nové veřejné řízení a správa současně s novým veřejným managementem na začátku 90. let - přičemž zastánci prvního z přístupů kladli důraz na „trhy“, zatímco představitelé druhého z přístupů

<sup>28</sup> „Nové veřejné řízení a správa“ [new public governance] je podle Osborne (2010:6) tvořena třemi obsáhlými proudy literatury zabývajícími se governance, které se liší tím, zdali se jejich představitelé zaměřují na korporace [corporate governance], na srovnání kvality vládnutí vyspělých a méně vyspělých zemí [good governance] či na veřejný sektor [public governance] a v jeho rámci zkoumaná témata, která se týkají interakcí mezi aktéry, politických či sebeorganizujících se stítí, veřejné administrativy, či kontraktů.

naopak na „sítě“- podle Osborne (2010) jde o dosud poslední období reform, které lze datovat od začátku 21. století až po současnost. Tento přístup, který významně ovlivnil náhled na způsob řízení a správy veřejných a sociálních politik, vychází zejména z institucionální teorie a teorie sítě (Ouchi 1979; Powell 1990; Powell a DiMaggio 1991; Nohria a Eccles 1992) a je zasazen do prostředí plurálního a pluralistického státu, ve kterém se na procesu tvorby veřejných a sociálních politik (Knill a Tosun 2012) a zejména pak na procesu poskytování konkrétních veřejných služeb (Osborne 2010) podílí větší množství vzájemně nezávislých aktérů, ve kterém jsou tvůrci politiky informováni o mnoha procesech. V návaznosti na teorii otevřených přirozených systémů se přístup nového veřejného řízení a správy zabývá institucionálními tlaky a tlaky vnějšího prostředí, které ovlivňují proces implementace veřejných a sociálních politik. Ten je obvykle zajišťován větším množstvím vzájemně nezávislých aktérů - nejčastěji zástupců organizací různého typu - kteří vytvářejí otevřené či uzavřené interorganizační sítě. Centrem zájmu tohoto přístupu je proto zkoumání interorganizačních vztahů a řízení procesů spojených s jejich efektivním fungováním. Jednotlivé organizace uvnitř sítě jsou totiž – díky odlišným hodnotám a nerovnému přístupu ke zdrojům – v nerovném mocenském postavení a jejich zástupci jsou proto nuceni společně vyjednávat o vlastní odpovědnosti, o společných hodnotách, významech a vzájemných vztazích. K efektivnímu fungování těchto sítí, je proto vyžadováno, aby byly efektivně regulovány [meta-governed] (Osborne 2010).

„Nové veřejné řízení a správa“ se přitom od předchozích reformních vln výrazně liší. Nejde přitom pouze o to, že jde o soubor přístupů, které využívají různé referenční rámce označované jako neoweberianský stát, postnový veřejný management či nová veřejná služba a které spojuje zkoumání „inter-organizačních vztahů a řídicích procesů“, ve kterých je kladen důraz na uplatnění konceptu „občanství a veřejného zájmu“, řešení narušené soudržnosti a omezené spolupráce vládních a společenských aktérů a zvýšená participace občanů při tvorbě politiky a při spoluprodukování veřejných služeb [co-production] (Christensen a Laegreid 2007). Podle Osborne (2006, 2010) totiž „nové veřejné řízení a správa“ představuje „nový přístup“, „konceptuální nástroj“ (Osborne 2006, 2010), který jednak ovlivňuje způsob řízení a správy politiky a veřejné administrativy (a tím i způsob řízení a správy veřejných a sociálních politik) a zároveň umožňuje porozumět a zhodnotit reálné procesy spojené s tvorbou (Knill a Tosun 2012) a implementací současných veřejných a sociálních politik (Osborne 2010). Optika nového veřejného řízení a správy tak umožňuje, abychom na jeden a týž předmět zájmu nahlíželi z různých perspektiv: může jít buď o perspektivu představitelů jednotlivých subdisciplín politických věd, kterými jsme se zabývali v předchozí kapitole anebo zdali na řízení a správu, resp. vládnutí [governance] nahlížíme z perspektivy teorie či praxe (blíže Knill a Tosun 2012).

V prvním případě je možné podle Osborne (2010) v rámci „veřejného řízení a správy“ [public governance] - které spolu s literaturou o „dobrém vládnutí“ a o „řízení a správě korporací“ utváří přístup „nového veřejného řízení a správy“ - identifikovat různé proudy autorů [schools of governance literature], které se liší tím, jaké pojetí governance využívají (blíže viz předchozí kapitola). Centrem zájmu těchto škol pak mohou být (1) interakce mezi společenskými aktéry z různých sektorů a vládou [tzv. socio-political governance], (2) politické elity a sítě utvářející veřejné politiky [tzv. public policy governance], (3) implementace veřejných politik veřejnou administrativou [tzv. administrative governance], (4) kontrakty s nestátními organizacemi [tzv. contract governance] anebo (5) sebe-organizující se sítě participující na implementaci veřejných politik a na poskytování konkrétních služeb [tzv. network governance].

*Z perspektivy oblastí zkoumání Osborne (2010) identifikuje pět nejčastějších témat řešených v rámci „nového veřejného řízení a správy“, která se týkají (1) povahy správy a řízení politického procesu, (2) vnějšího řízení organizací veřejných služeb manažery [managing outward], (3) vývoje klíčových*

manažerských dovedností v interorganizačním kontextu, (4) rozvoje a vlivu účtování uvnitř organizací poskytujících veřejné služby a jejich vztahu k okolnímu prostředí a (5) řízení inter-organizačních vztahů.

V rámci posledního z výše uvedených témat Thorne (2009) a Koppenjan a Koliba (2013) identifikovali téměř dvě desítky odlišně tematicky zaměřených studií. Kromě již výše zmiňovaných výzkumů sledujících (6) zlepšování fungování veřejných organizací a veřejných programů prostřednictvím sítí, lze nalézt studie, které se zabývaly (7) skrytou povahou informačních sociálních sítí [dark side of info-age social networks] ve veřejných organizacích, (8) dopady sítí organizací a interorganizačních sítí na veřejné organizace a na veřejnou administrativu, (9) otázkou, jak řízení sítěmi naplňuje tradiční formy a podoby demokracie, (10) premisami hierarchického, interaktivního (síťového) a tržního způsobu řízení, (11) návrhem rámce pro řízení sítěmi [network governance] založeném na governmentality a normalizaci, (12) sítěmi jako podstatou komplexních, fragmentovaných a vícevrstvých společností, (13) nárůstem globalizovaných, zasítovaných, flexibilních či virtuálních organizací v současné společnosti sítí, (13) principy fungování sítí, (14) procesy uvnitř sítí a řízení sítěmi, (15) vztahem sítí ke Giddensově teorii komplexity, či (16) rozvojem metod zkoumání sítí, v jejichž rámci bývá centrem zájmu typologie nastavení sítí [network settings] či konceptuální rámce pro měření jejich úspěšného či neúspěšného výkonu.

V druhém případě je možné rozlišit dva odlišné přístupy k vnímání a k praktickému využívání konceptu governance (Knill a Tosun 2012: 201). Jsou jimi buď odlišné způsoby politického řízení prostřednictvím hierarchií, trhů a sítí, ve kterých dominují státní aktéři anebo nehierarchický způsob řízení v podobě sebeorganizujících se sítí, které jsou nezávislé na vládě.

*Přístup založený na sledování odlišných způsobů politického řízení vychází z perspektivy governance jako klasifikace různých způsobů řízení politiky [political steering] především státními aktéry, kteří koordinují individuální aktivity hierarchickými intervencemi a nehierarchickým politickým řízením, aby bylo dosaženo konkrétních cílů politiky (blíže Mayntz 2010; Rhodes 1996, 1997b; Benz a Dose 2010). V tomto pojetí governance je vyzdvížena role vlády a její snaha o kolektivní koordinaci individuálního jednání, aby bylo dosaženo cílů politiky. Konkrétně jde o procesy, které se týkají kolektivní dohody o způsobech řešení sociálních věcí na úrovni polity, která může mít rozličnou podobu: může jít o hierarchické intervence a současně nehierarchické řízení, které je založeno na kooperaci mezi veřejnými a soukromými aktéry anebo může jít o soukromou samosprávu [private self-governance] (Knill a Tosun).*

*V užším pojetí je governance vnímáno jako popis odlišného, obvykle nehierarchického způsobu řízení politiky [distinctive mode of political steering], který má často podobu sebeorganizujících se meziorganizačních sítí složených z veřejných a soukromých aktérů, kteří spolu záměrně kooperují (Peters a Pierre 1998), aby směnili zdroje a vyjednali podobu cílů politiky a způsoby jejich dosažení (Rhodes 1996). Toto užší pojetí governance je ve velké míře využíváno zejména v literatuře zabývající se globální správou (Czempiel a Rosenau 1992), resp. konceptem dobrého vládnutí, kdy na úrovni národních států dochází k hierarchickým intervencím, zatímco mimo oblast státu dochází ke kolektivní koordinaci nehierarchickým způsobem (Knill a Tosun 2012).*

Při využití první z výše uvedených perspektiv governance dle Knill a Tosun (2012), v rámci které připouštíme, že současné veřejné a sociální politiky mohou být řízeny a spravovány prostřednictvím hierarchií, trhů a sítí, je důležité si uvědomit, z jakého společenského prostředí pocházejí aktéři, kteří se podílejí na řízení a správě dílčích veřejných politik a zároveň jaký model veřejné administrativy je využíván k řízení a koordinaci společenských aktérů, kterých problémy by měly být politikami řešeny. V rámci jednotlivých společenských sektorů, za které bývají obvykle<sup>29</sup> považovány stát, trh či občanská společnost, totiž dochází k odlišným „formám“ řízení a koordinace jednotlivců, skupin či organizací, kteří se v nich nacházejí (Thompson et al 1991), protože tyto sektory fungují na odlišných „principech“, resp. sledují odlišné „logiky“ (Freidson 2001). Tyto odlišné formy řízení a koordinace využívající odlišné logiky a principy jsou přitom identifikovatelné v rámci jednotlivých modelů veřejné

<sup>29</sup> Potůček et al (2015) považuje „trh“, „stát“ a „občanskou společnost“ za klíčové regulátory společenského života, které utvářejí společenské podmínky života jednotlivců i organizací, které determinují jejich jednání předpokládaným směrem. Za další regulátor tento autor považuje „médiu“, která mají podle Thompson (1995) potenciál deformovat veřejný prostor v důsledku možných zkrácených zprostředkovaných informací.

administrativy: tradiční „veřejná administrativa“ vykonávaná výhradně státními institucemi představuje paradigma založené na „hierarchické“ formě řízení a koordinace, ve které je uplatňován princip dodržování přesně stanovených pravidel; „nový veřejný management“ využívá „trhů“ jako specifické formy řízení a koordinace, jež funguje na principu svobodné soutěže; a „nové veřejné řízení a správa“ využívá „sítě“, které jsou typické pro prostředí občanské společnosti, kde bývá jejich vznik spojován s touhou pomáhat druhým<sup>30</sup> (Freidson 2001).

*Podle Thompson et al. (1991) představuje (1) hierarchie direktivní způsob řízení založený na vertikální integraci, kde zcela absentuje svobodná směna, (2) trh je prostorem řízeným na základě svobodné soutěže a vyznačuje se směnnými transakcemi mezi nabídkou a poptávkou a (3) sítě jsou hybridní formou řízení založenou na horizontální integraci různých subjektů, kteří často spolupracují na základě dlouhodobého kontraktu.*

*Freidson (2001) dává hierarchie, trhy a sítě do souvislosti se společenskými sektory, kterými je stát, trh a občanský sektor, které specifikuje následujícím způsobem: (1) stát představuje „svět předpověditelnosti a efektivity“, který funguje na základě logiky byrokracie, jež je reprezentována státními a nestátními organizacemi, ve kterých vedoucí a manažery kontrolují své podřízené; ti vytvářejí statky a služby pomocí jednoznačně definovaných pravidel, která vymezují jejich práva, povinnosti a kvalifikaci; (2) trh představuje svět organizovaný na základě spotřeby, kde jsou základní hodnotou náklady a klíčovým principem svobodná soutěž, která podporuje inovace a tím i různost a kvalitu statků a služeb a stlačuje tak cenu; (3) občanský sektor je založen na existenci světa profesionálů - pracovníků, příslušníků své profese – kteří pocházejí z veřejného nebo občanského sektoru, vyznačují se touhou pomáhat druhým pomocí specializovaných znalostí a mají moc organizovat a kontrolovat svou vlastní práci.*

Knill a Lenschow (2003, 2005) a následně Knill a Tosun (2009, 2012) v této souvislosti explicitně označují hierarchie, trhy a sítě za modely odlišného způsobu řízení a správy politik [modes of governance], které mají své specifické charakteristiky a které je možné identifikovat v současných státech. Tito autoři (stejně jako např. Christensen a Laegreid 2011) současně tvrdí, že by bylo nesprávné přiřazovat tyto modely odlišného způsobu řízení a správy jednotlivým typům států podle režimu politiky (jak to činí Esping-Andersen 1990 či Castles 1998), protože je můžeme identifikovat v různých veřejných politikách jednoho státu najednou a navíc se převažující způsob řízení může v čase proměňovat.

*Knill a Tosun (2012: 202-205) charakterizují jednotlivé způsoby řízení a správy [modes of governance] současných veřejných politik následujícím způsobem:*

*(1) Řízení hierarchií [governance by hierarchy] zdůrazňuje roli formálních pravidel a procedur, které jsou závazné pro aktéry z veřejného i soukromého sektoru, přičemž: (a) stát má monopol na užití síly k přinucení soukromých aktérů, aby jednali v souladu s veřejnou politikou; (b) mezi veřejnými a soukromými aktéry existuje asymetrický vztah; (c) oproti dalším způsobům koordinace, stát hraje klíčovou roli při tvorbě politiky, což se projevuje tím, že (d) hierarchicky intervenuje, vytváří a nabízí společné statky (jako je infrastruktura, vzdělávání nebo čisté ovzduší) a definuje legislativní rámec (zajišťující férové podmínky pro všechny participanty na trhu i spolehlivé prostředí pro hladké fungování ekonomických aktivit); na druhou stranu, (e) stát nereflektuje politické potřeby soukromých aktérů a má nedostatečné znalosti o aktuálních problémech, se kterými se musí potýkat (tvůrci politiky totiž mají často odlišný pohled na problémy než běžní občané, což ztěžuje přijetí a implementaci politiky podle představ občanů).*

*(2) Řízení trhy [governance by markets] je založeno na myšlence, že: (a) statky a služby jsou efektivněji alokovány bez intervence státu; (b) trhy poskytují individuálním i skupinovým aktérům ideální podmínky pro výměnu zdrojů založených na ceně; (c) cena (která obsahuje potřebné informace pro směnu a proto může ke směně dojít mezi všemi typy participantů na trhu) umožňuje participantovi rozhodnout se, zdali bude či nebude souhlasit s transakcí; (d) aktéři na trhu jednají racionálně, snaží se maximalizovat svůj užitek, čímž vytvářejí*

<sup>30</sup> Jak jsme uvedli v textu výše, Braun a Gilardi (2006) považují „hierarchie“, „trhy“, „sítě“ a dále i „delegování“ za způsoby kolektivního jednání v moderních společnostech. Zatímco hierarchie jsou založené na příkazech, trhy na neplánované koordinaci cenou a sítě na vůli kooperovat na základě rovnosti, delegování představuje rozšíření sebe sama [extension of self] (Coleman 1990) přenesením autority delegujícího principála v podobě vlastních práv na delegovaného agenta, který má k dispozici kapacity, které delegující nemá, ale chce mít, aby zlepšil svůj blahobyt (blíže Braun a Gilardi 2006:1-23).

negativní externality, které škodí třetím osobám a tím se snižuje celková úroveň blahobytu ve společnosti; (d) neefektivnějším způsobem internalizace negativních externalit jsou státní intervence, které rovněž definují základní pravidla na trhu, která zajišťují jeho fungování; (f) hladké fungování trhu by mělo řešit posílení hierarchie a vynucování dodržování pravidel hry (zejména pak dodržování vlastnických práv).

(3) Řízení sítěmi [network governance] představuje třetí způsob koordinace vztahu mezi veřejnými a soukromými aktéry, u kterého někteří autoři zvažují, zdali jde o kombinaci prvků trhu a hierarchie anebo zdali jde o specifickou formu řízení samu o sobě (Powell 1990; Provan a Kenis 2007; Raab a Kenis 2009). Konkrétně jsou politické sítě (které Knill a Tosun považují stejně jako Bevir a Richards (1989) za zahrnující sítě spojené s řízením [governance networks]): (a) definovány jako stabilní soubory [sets] nezávislých veřejných a soukromých aktérů, kteří mezi sebou neformálně interagují, aby dosáhly odlišných, ale vzájemně závislých cílů; (b) jejich členové jsou propojeni z důvodu vzájemně výhodné směny pro politiku potřebných informací, zkušeností a dalších zdrojů; (c) poskytují zdroje potřebné k řízení v oblastech politiky, které nejsou dostupné státnímu aparátu; (d) mohou participovat na rozhodování správních úředníků (exekutivy) a zákonodárců tím, že navrhnou žádoucí podobu politiky [policy drafting] a pomáhají při její implementaci. (e) Vláda přitom spolupracuje s těmi skupinami ve společnosti, které nabízejí nejhodnotnější zdroje. (f) Způsoby kooperace [patterns of cooperation] v politických sítích mohou nabývat různých podob - od horizontální koordinace mezi veřejnými a soukromými aktéry až po společenskou samosprávu [societal self-governance] v podobě tzv. soukromých zájmových vlád [private interest governments]. (g) U všech způsobů kooperace v sítích dochází k vyjednávání mezi jednotlivými členy tak, že výsledné rozhodování není výrazně ovlivněno shora státem (Knill a Tosun 2012: 204), čímž se tento způsob tvorby a implementace veřejných politik výrazně liší od klasických přístupů k tvorbě politiky činěné vládou. (h) Řízení v sítích je založeno na vzájemné důvěře a komplementaritě zdrojů, od kterých je očekáváno, že budou výsledkem vzájemného jednání. (i) Díky tomu, že sítě jsou jak volně koordinovány, tak jsou i stabilní, zdroje v podobě nevyslovených znalostí nebo kompetencí jsou využívány pouze pokud jsou sdíleny různými aktéry. (j) Pokud vzniknou mezi participanty konflikty, jsou řešeny diskuzí a vyjednáváním a nikoli vyloučením aktérů ze sítě. (k) Nevýhodou řízení v sítích je odlišnost mezi jejími členy, kteří se podílejí na tvorbě a implementaci politiky [insiders] a aktéry mimo síť [outsiders], kteří mají do sítě zamezený přístup a mají tak omezenou možnost prosadit své zájmy, čímž jsou ohroženy principy demokratické politiky a teoreticky se může řízení v síti stát nedemokratickým útvarem, který vytváří výstupy politiky, které jsou pro společnost méně žádoucí než ty, kterých by bylo dosaženo pomocí řízení hierarchií či trhem.

Dobrý rámec pro porozumění odlišnostem mezi výše v textu prezentovanými „způsoby administrace a řízení“ veřejných a sociálních politik, resp. „modely veřejné administrativy“, které jsou představovány „veřejnou administrativou“ (využívající k řízení a správě politik hierarchie), „nový veřejný management“ (kladoucí důraz na řízení trhu) a „nové veřejné řízení a správu“ (kde jsou k řízení využívány sítě), nabízí ve svém souhrnném schématu Osborne (2010:10). Tento autor neupozorňuje pouze na odlišnosti v teoretickém zakotvení a v mechanismu alokace zdrojů využívaných jednotlivými režimy, ale všímá si i diferencí v povaze státu, co je centru zájmu jednotlivých přístupů, jaká je povaha systémů poskytujících služby a jaké jsou výchozí hodnoty jednotlivých režimů řízení a správy.

Schéma 3.2 Klíčové elementy „veřejné administrativy“, „nového veřejného managementu“ a „nového veřejného řízení a správy“ podle Osborne (2010)

Paradigma/ klíčové prvky	Teoretické zakotvení	Povaha státu	Centrum zájmu	Akcent	Mechanismus alokace zdrojů	Povaha systému služeb	Hodnotová základna
„veřejná administrativa“	politologie a veřejná politika	unitární	politický systém	tvorba a implementace politiky	hierarchie	uzavřený	étos veřejného sektoru
„nový veřejný management“	teorie racionální/ veřejné volby a studie managementu	regulační	organizace	řízení organizačních zdrojů a výkonu	trhy a klasické nebo neoklasické kontrakty	otevřeně racionální	účinnost, soutěžení a trhy
„nové veřejné řízení a správa“	institucionální teorie a teorie sítí	plurální a pluralistický	organizace a jeho prostředí	vyjednávání o hodnotách, významu a vztazích	sítě a smluvní kontrakty	otevřeně uzavřený	rozptýlené a protikladné hodnoty

Zdroj: Osborne (2010:10)

Ze schématu vyplývá, že posun od „veřejné administrativy“ k „novému veřejnému řízení a správě“ představuje posun od unitárního státu přes regulační stát ke státu plurálnímu a pluralistickému. Je zde patrný přesun důrazu od politického systému ke studiu organizací a jeho prostředí, a dále pak od tvorby a implementace politiky přes řízení organizačních zdrojů a procesů k vyjednávání o hodnotách, významech a vztazích mezi jednotlivými členy různých sítí aktérů. V poslední řadě, v rámci alokace zdrojů došlo k posunu od hierarchie přes trhy a klasické či neoklasické kontrakty k sítím a vztahovým kontraktům, přičemž povaha systému služeb se vyznačuje přechodem od uzavřeného systému, ve kterém je využíván étos veřejného sektoru, přes otevřený racionální systém, který klade důraz na efektivitu soutěžení a trhů, až k otevřeně uzavřenému systému, který je založen na rozptýlených a vzájemně protikladných hodnotách.

### **Empirická využitelnost výše prezentovaných modelů veřejné administrativy a možné způsoby zkoumání současných veřejných a sociálních politik k porozumění a analýze způsobů a okolností jejich řízení a správy**

Na následujících řádcích se budeme zabývat možnostmi empirického zkoumání tematiky řízení a správy současných veřejných a sociálních politik. V první řadě uvedeme dodatečné informace ke konceptu „post-nového veřejného managementu“ a „neoweberiánského státu“, které se týkají okolností vzniku těchto přístupů a jejich reálných projevů u konkrétních států. Následně navrhneme metodologický postup umožňující zkoumat a porozumět tematice řízení současných veřejných a sociálních politik. Tento postup spočívá v zodpovězení tří základních výzkumných otázek, které bychom si měli položit před samotným provedením výzkumu a které se týkají toho, (1) jakou z definic governance se rozhodneme využít, (2) zdali nás zajímají procesy spojené s tvorbou a/nebo s implementací politik a dále pak (3) jaké analytické rámce využíváme k operacionalizaci konceptu governance (tj. zdali vybereme některý z existujících individuálních konceptualizací governance anebo zdali zkoumáme governance obecnými analytickými rámci).

Jak jsme již uvedli, reformy hnané ideou „*post-nového veřejného managementu*“ kladou důraz na integraci řízení, horizontální koordinaci a zvýšení politické kontroly (Laegreid a Verhoest 2010), čehož je dosahováno zaváděním různých vertikálních a horizontálních opatření. U států, kde proběhl tento typ reformy, je potom k řešení současných komplexních



problémů podporováno u vybraných agend rozšíření organizační autonomie, nárůst centralizované kontroly a využívání mechanismů koordinace podobných sítím, které doprovází tradiční hierarchickou kontrolu (Bouckaert et al 2010; Chrisensen a Laegreid 2011).

*Příkladem vertikálních opatření post-NPM jsou: (1) vznik strategických oddělení (např. útvaru sociální exkluze a útvaru strategické komunikace, posudků a dohod týkajících se veřejných služeb labouristy ve Velké Británii od roku 1997; nebo vznik ministerstva bezpečnosti ve Spojených státech Amerických; (2) zavedení mechanismů centrální kontroly nad systémem poskytování služeb na Novém Zélandě a současně paradoxní tvrzení obhajující potřebu větší autonomie úředníků, kteří tyto služby poskytují; (3) posílení systémů auditu, zpřísnění finančního managementu a posílení režimů governance a odpovědnosti v Kanadě (Christensen a Laegreid 2011:15-6).*

*Mezi horizontální opatření post-NPM můžeme řadit: (1) vznik nových organizačních útvarů v Austrálii nebo na Novém Zélandě, které jsou často utvářeny uvnitř existujících centrálních struktur, kterých snahou je, aby jednotlivé vládní útvary fungovaly lépe; (2) sloučení více státních organizací do jednoho velkého útvaru a podpora partnerství mezi lokální a centrální vládou v Norsku, kde v roce 2009 vzniklo ministerstvo koordinace; anebo vytvoření jednotných agentur poskytujících služby na lokální úrovni v Austrálii [one-stop shop centers]; (3) vládní iniciativy spojené s potřebou řešit problematická témata současnosti [wicked issues] napříč jednotlivými politickými subjekty, která byla v minulosti řešena oddělenými politikami: jde například o řešení témat spojených s inovacemi, chudobou a změnou klimatu od poloviny 90. let v Kanadě či pokusy lépe koordinovat oblasti politiky národní bezpečnosti, demografie, vědy, vzdělání, udržitelného rozvoje, energie, vesnického a regionálního rozvoje, dopravy, a pracovního a rodinného života v Austrálii (Christensen a Laegreid 2011:16-7).*

Při zavádění jednotlivých opatření post-nového veřejného managementu často dochází k interakci s prvky již zakotveného nového veřejného managementu, což podle Christensen a Laegreid (2007) vyžaduje od politických a administrativních vůdců z prostředí státu, aby byli více flexibilní při balancování odlišných norem, hodnot a zájmů různých aktérů, se kterými jednají. Obecně lze proto na reformy veřejného sektoru nahlížet jako na “smíšené reformy” [compound reforms], protože kombinují různé organizační principy založené na více faktorech, které spolupůsobí v komplexním mixu<sup>31</sup> (Egeberg a Trondal 2009). V důsledku této kombinace staré veřejné administrativy, nového veřejného managementu a rysů post-nového veřejného managementu dochází v současných společnostech k nárůstu nových hybridních organizačních forem, které představují tzv. složené organizace [composite organizations] (Olsen 2005; 2007), jež nefungují na jednotném organizačním principu. Tyto organizace se vyznačují tím, že k hlavní komponentě tradičního Weberova byrokratického modelu, kterým je udržitelnost a robustnost, jsou přidány další (tzv. neoweberiánské) komponenty, mezi které patří řízení výkonu [performance management] a participace uživatelů, vnímavost a profesionální management (Pollitte a Bouckaert 2004).

Tento tzv. „**Neoweberiánský stát**“ (NWS) ale podle Politt (2008/2009) nepředstavuje paradigma uplatnitelné u všech států, kde proběhla reforma nového veřejného managementu. Jde totiž o obecný „model“ reformy, který se vyznačuje vyšší úrovní obecnosti, jelikož se snaží zachytit obecné rysy a ne detaily (Pollitt 2008/2009:10). Nelze jej proto využít u všech států, kde došlo k reformě nového veřejného managementu, protože reformy provedené v některých zemích nemají vlastnosti, které by odpovídaly neoweberiánskému státu (ibid, s.11).

*Podle Pollitt (2008/2009:11-3) je aplikovatelnost modelu neoweberiánského státu omezena ve čtyřech situacích: (1) každá země svá vlastní specifika: Norsko je například odlišné od Nizozemí, Dánska nebo Finska, kde se reforma vyvíjela odlišným způsobem a neoweberiánský tudíž nepostihuje mnoho důležitých lokálních*

---

<sup>31</sup> Smíšené reformy jsou multidimenzionální a reprezentují mix řádů a kombinaci soutěžících, inconsistentních a protikladných organizačních principů a struktur, které koexistují a vyrovnávají zájmy, hodnoty a požadavky na moc (Olsen 2007). Multidimenzionální řády jsou považovány za pružně reagující vůči externím šokům (March a Olsen 1989), přičemž řízení vlády [executive governance] potom spočívá v mobilizaci velkého množství komplementární sady institucí [multiple and complementary sets of institutions], aktérů, zájmů, rozhodovacích arén, hodnot, norem a rozštěpených stran [cleavages].

detailů; (2) model neoweberianského státu není aplikovatelný na post-napoleonské státy: Španělsko, Portugalsko či Itálie se totiž vyznačují odlišnou demokracií a z perspektivy reforem se tak vyskytují v odlišné startovací pozici než ostatní země: mají dlouhodobou zkušenost s autoritářstvím a/nebo slabými demokratickými institucemi (které by podle Webera měly zajistit kontrolu byrokracie), mají hluboce zakořeněné zvyky spojené s klientelismem a korupcí ve veřejných službách, čímž se liší od většiny severozápadních zemí; (3) model neoweberianského státu není aplikovatelný na postsovětské státy: tyto státy se sice vyznačují rozsáhlou byrokracií ruského/sovětského typu, ve kterém je vztah byrokracie s politické moci zcela odlišný od západních liberálních demokracií a případné reformy se tak přibližují spíše Weberově modelu; (4) model NWS ignoruje vliv EU a musí být proto adaptován na realitu multi-level governance: reformy veřejného managementu nejsou v plné kompetenci institucí EU, ale v autonomii jednotlivých národních států, o čemž svědčí minimální vliv EU na proběhlé reformy centrálních a lokálních vlád (Pollitt, Bouckaert 2004); na druhou stranu, pohled na byrokracii Evropské komise vypovídá o jejím směřování k modelu NWS.

Prototypem neoweberianského státu jsou především bohaté, liberálně demokraticky orientované režimy západní Evropy, u kterých je jeho vznik zřejmě důsledkem politické reakce na globalizaci: ze sociálně demokratických států je to především Norsko, Finsko či Švédsko, z korporativistických zemí pak Německo, Francie nebo Nizozemí (Pollitt a Bouckaert 2004; Pollitt 2008/2009).

*„Jde o velké státy, které zaměstnávají anebo přímo podporují významný podíl pracovní síly a u kterých celkové vládní výdaje představují vysoký podíl hrubého domácího produktu (Pollitt a Bouckaert 2004:204-5). Podstatou směřování těchto států k neoweberianskému státu představuje „pokus ochraňovat evropský sociální model od depredace globálními trhy a neoliberální ideologií. Takto modernizovaný stát by měl být schopen udržet důvěru dostatečného počtu občanů, klíčovou roli v podpoře sociální koheze a v omezené formě i egalitarismu. Takový stát ale vyžaduje modernizaci minimálně ve dvou směrech: v podpoře vhodnosti, kvality a efektivity veřejných služeb, a ve vypracování mechanismů, prostřednictvím kterých by mohla lépe vzdělaná a méně diferencovaná populace participovat na rozhodování a na prosazování svých preferencí“ (Pollitt 2008: 13-4).*

Výše uvedené informace týkající se post-nového veřejného managementu a neoweberianského státu umožňují „identifikovat“ konkrétní opatření a okolnosti uplatňování daného způsobu řízení a správy u konkrétních států. Přístup „**nového veřejného řízení a správy**“ v Osborneho (2006, 2010) pojetí na straně druhé nenabízí principy ideového způsobu řízení a správy politiky a veřejné administrativy a v jejich rámci vytvářených a realizovaných dílčích veřejných a sociálních politik. Namísto toho navrhuje „analyzovat“ konkrétní procesy, které souvisí s řízením a správou veřejných politik ve fázi jejich tvorby a/nebo implementace.

To, jakým způsobem přistupujeme k analýze procesů souvisejících s řízením a správou dílčích veřejných politik, přitom závisí dle našeho názoru minimálně na třech faktech, o kterých jsme odděleně pojednávali v této i předchozí kapitole:

- V první řadě bychom si měli zodpovědět otázku „**CO JE TO GOVERNANCE A KOHO SE TÝKÁ**“? Jinými slovy jde o to, *jak vnímáme a definujeme koncept governance* (zdali jako „rámec“ dobrého vládnutí, mezinárodní „řád“, „roli vlády“, „principy administrativy“, „systém“ řízení organizací, „rámec“ organizačního uspořádání, anebo „interakci“ mezi aktéry či sítěmi aktérů), případně zjednodušeněji, *kdo je námi vybraným subjektem podílejícím se na tvorbě a/nebo realizaci zkoumaných politik* (zdali jsou jimi „nadnárodní či podnárodní instituce“ zkoumané v rámci dobrého vládnutí či multi-úrovňového vládnutí“, „vláda“ či „veřejná administrativa“, které jsou centrem zájmu konceptu minimálního státu, a nového veřejného managementu a jeho modifikací v podobě post-nového veřejného managementu či neoweberianského státu, „veřejné nebo soukromé organizace“ nahlížené perspektivou řízení korporací, „aktéři“ zkoumaní skrze koncept sociopolitického vládnutí anebo „sítě aktérů“ analyzovatelné pomocí konceptu sítí).

- V druhé řadě bychom si měli položit otázku „KDE BUDEME GOVERNANCE ZKOUMAT?“. Souběžně s výše uvedenými úvahami je totiž důležité se rozhodnout pro to, zdali *procesy spojené s řízením a správou veřejných politik spojujeme s procesem jejich „tvorby“, „realizace“ anebo s oběma těmito procesy.* V prvních dvou případech se totiž reálně můžeme setkat s autory, kteří spojují tematiku governance buď pouze s procesem „tvorby politiky na úrovni vlády“ (Knill a Tosun 2012) anebo s těmi, kteří svůj zájem koncentrují výhradně na procesy spojené s „realizací politik v rámci systému veřejné správy na regionální a lokální úrovni“ (Osborne 2006, 2010).

*I přestože Knill a Tosun (2012) explicitně spojují governance s procesem tvorby politiky [policy making], perspektiva governance podle nich umožňuje kontrolovat procesy spojené jak s tvorbou problému a nastavením agendy, tak i s procesem rozhodování, implementace a v určitém rozsahu i evaluace. Tito autoři tak vnímají governance jako poměrně široký koncept, který se zaměřuje na způsoby řízení politiky [patterns of political steering], ke kterým dochází napříč všemi fázemi politického cyklu ve více nebo méně hierarchickém vztahu mezi veřejnými a soukromými aktéry, kteří řeší sociální problémy (Knill a Tosun 2012: 199).*

- V poslední řadě bychom se měli rozhodnout pro to, „JAKÝM ZPŮSOBEM BUDEME GOVERNANCE ZKOUMAT – ZA POMOCÍ JAKÝCH ANALYTICKÝCH PŘÍSTUPŮ A TEORIÍ (A NAVAZUJÍCÍCH METOD SBĚRU A ANALÝZY DAT)? Jinými slovy je zde důležité, jaký analytický rámec (perspektivu zkoumání) a jakou teorii (a navazující metody sběru a analýzy dat) využijeme při analýze řízení a správy veřejných a sociálních politik.

V této souvislosti můžeme využít některého z **individuálních konceptů governance**, které uvádíme výše a teorií, které nám umožní vybraný koncept zkoumat. V oblasti veřejné politiky jsou časté studie, které využívají koncept (a) „sítí“ či zkoumání výhradně některou z jejich „forem“ (např. Provan a Kenis 2007; Damgaard a Torfing 2010; Jung 2010; Larsson 2013; Christopher, Sørensen a Torfing 2017), (b) „multi-úrovňové vládnutí“ (např. Graziano a Winkler 2012; Heidenreich a Graziano 2014; Graziano a Halpern 2015), (c) modely „veřejné administrativy“ (např. Laegreid a Chrisensen 2012; Chrisentsen a Laegreid 2017) anebo (d) jejich kombinace (např. Kuhlman a Bouckaert 2016).

*Ve většině studií využívajících individuálních konceptů governance dominuje přístup zkoumající síť [at již policy networks či governance networks<sup>32</sup>]. Podle Sørensen a Torfing (2007) je možné v souvislosti s existencí sítí spojených s řízením [governance networks] v literatuře identifikovat dvě skupiny vědců: (1) tzv. první generace výzkumníků se zaměřovala na existenci řízených sítí jako nového a exotického fenoménu, na podmínky a okolnosti jejich vzniku, fungování a efektů; konkrétně jde o studie, které vysvětlují (a) proč sítě vznikají? (b) jak se liší od hierarchického řízení státem, anarchie a trhu? a (c) jakým způsobem přispívají sítě k efektivnímu a proaktivnímu řízení politik v různých zemích a oblastech politiky a na různých úrovních regulace?; výborným způsobem byla představiteli této generace výzkumníků vysvětlena vazba mezi vznikem sítí a novými společenskými trendy (Kooiman 1993), doplňkovost sítí vůči státu a trhu (Mayntz 1993; Rhodes 1996; Jessop 1998) a analýza fungování a efektů řízených sítí v různých zemích, politických oblastech a úrovních regulace (Mayntz a Martin 1991); (2) v další fázi výzkumu si začali noví a mladší výzkumníci tzv. druhé generace klást další, nové otázky, které jsou výsledkem kritického zkoumání sítí za využití odlišných teoretických perspektiv; tyto otázky (a k jejich zodpovězení využité teorie) se konkrétně týkají toho, (a) jak je možné vysvětlit vznik, fungování a rozvoj řízených sítí (pomocí institucionálních teorií)? (b) jaké jsou zdroje selhání řízených sítí a podmínky pro jejich úspěch (podle teorie řízených sítí)? (c) jakými různými způsoby mohou veřejné autority sebe-regulující se řízené sítě regulovat (pomocí týchž teorií)? a (d) jaké jsou demokratické problémy řídicích sítí a jaký je jejich potenciál (podle teorií demokracie)?<sup>iii</sup>*

Řízení a správa veřejných politik je totiž dynamickým procesem, protože je utvářena a realizována „aktéry“, kteří jsou ovlivňováni jak „institucemi“, ve kterých fungují, tak i společenským, politickým, ekonomickým, kulturním, příp. i jiným „kontextem“, přičemž

<sup>32</sup> Zatímco někteří teoretikové odlišují politické sítě [policy networks] od sítí spojených s řízením [governance networks] (Blanco, Lowndes a Prachet 2011), jiní považují sítě spojené s řízením jako součást politických sítí (Bevir a Richards 2009) anebo za synonyma (blíže Knoke a Kostichenko 2017: 103-104).

tito aktéři nejenže pocházejí z různých společenských prostředí, ale mohou se pohybovat na různých úrovních hierarchie politiky a může jít o jednotlivce, organizace či sítě tvořené jednotlivci či organizacemi.

*Na důležitost víceúrovňovosti, kontextuálnosti a síťovosti pro dobré porozumění řízení a správě veřejných politik upozorňuje Potůček (2008/2009), který vnímá konceptu governance jako holistický, multidimenzionální koncept, který je možné zkoumat ve třech dimenzích<sup>33</sup>: (1) v dimenzi vertikálních vrstev řízení, které odpovídá literatura zabývající se multi-level governance, v rámci které je možné rozlišit globální, supranárodní, nadnárodní, národní a regionální úroveň řízení<sup>34</sup>; (2) v dimenzi tří klíčových regulátorů veřejného života, které se vzájemně ovlivňují a které jsou tvořeny státem, trhem a občanským sektorem<sup>35</sup>; a (3) v dimenzi sítí aktérů a síťování, které jsou podstatou konceptu společnosti sítí [network society] (Castles 2000) a ve veřejné politice odpovídají politickým sítím<sup>36</sup>.*

Kromě výše uvedených analytických rámců spojených s jednotlivými definicemi governance je možné se při analýze řízení a správy veřejných a sociálních politik setkat i s dalšími přístupy, které zkoumají governance **v rámci veřejné politiky vnímané jako proces**<sup>37</sup>. Patří sem zejména (d) perspektiva trojdimenzionálního pojetí politiky (rozdílišující politics, policy a polity) (Benz a Dose 2004, 2010) a (e) perspektiva politického cyklu (Knill a Tosun 2012), resp. teorie fází veřejně politického procesu (Potůček et al 2015).

*„Trojdimenzionálního pojetí politiky“ spočívá v tom, že „politiku“ je možné vnímat jako souhrn následujících tří vzájemně provázaných dimenzí, které se týkají procesů spojených s tvorbou a realizací politik v určitém kontextu (srv. Fiala a Schubert 2000; Cabada a Kubát 2004; Veselý 2007): (1) V první řadě je možné v rámci politiky identifikovat procesy vyjednávání mezi různými politickými aktéry na národní či nadnárodní úrovni, při kterých dochází ke konfliktům a dohodám (tzv. „politics“), přičemž k těmto vyjednáváním obvykle dochází mezi jednotlivými členy politických sítí, které jsou obvykle*

<sup>33</sup> Potůček (2008/9:84) při konstrukci svého trojdimenzionálního pojetí vychází z konceptualizace governance jako kolektivní kapacity ovlivňovat budoucnost k lepšímu (Dror 2001), jako nástrojů veřejného jednání (Salamon 2002) a systému hodnot, politik a institucí, prostřednictvím kterých společnost řídí své ekonomické, politické a sociální záležitosti v rámci v rámci interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem (Governance 2000 in UNDP 2002).

<sup>34</sup> Důvodem pro zabývání se různými úrovněmi řízení je rostoucí komplexita procesu tvorby politik realizovaného jednotlivými národními státy. Ty jsou často významně ovlivňovány buď procesem europeizace nebo devoluce, kdy jednotlivé národní státy mohou větší či menší měrou ztratit svou suverenitu v důsledku přesunu svých pravomocí na nadnárodní úroveň (v prvním případě) nebo regionální úroveň (v druhém případě). V poslední době je často zmiňována zejména ztráta určité míry suverenity nově nastupujících členských států EU, které přesunuli část svých pravomocí na Brusel. Na procesu rozhodování se zároveň podílejí státní i nestátní aktéři na jednotlivých úrovních řízení nebo mezi jednotlivými úrovněmi řízení.

<sup>35</sup> Souvislost trhu, státu a občanské společnosti a konceptu řízení spočívá podle Potůčka (2008/2009) v tom, že proces řízení zahrnuje jednak utváření kapacit pro společné nastavení cílů ve veřejném sektoru a jednak utváření kapacit pro řízení ekonomiky a společnosti k dosažení těchto cílů (Peters n.d.). Stát, trh a občanský sektor přitom představují sektory, které mají své specifické potřeby a kapacity, přičemž státu zůstává univerzální role v řízení společnosti (Kooiman 2003). Tyto regulátory spolu s médii představují regulační rámec [regulative square], který větší či menší měrou umožňuje porozumět současným komplexním adaptivním systémům, které se vyznačují intenzivními a trvale měnícími se interakcemi, které mají často nepředvídatelné důsledky (Haynes 2003, in Potůček 2008/9:87).

<sup>36</sup> Koncept sítí aktérů a síťování reflektuje společenské změny, ke kterým došlo od konce 20. století v souvislosti s rozvojem demokracie a s následným vzestupem významu nových informací a komunikačních technologií, které jsou využívány právě v sítích různých subjektů a organizací, které jsou schopny přizpůsobit se svému prostředí (Castles 2000).

<sup>37</sup> Veřejná politika jakožto vědní obor (a nikoli jako sociální praxe) je založen na perspektivě veřejně politického procesu, v rámci kterého různí političtí aktéři společně řeší nějaký sociální problém, který je centrem veřejného zájmu a je tedy veřejnou záležitostí (bližší např. Potůček et al 2005, 2015). Kromě perspektivy politického procesu (v rámci kterého je možné využít vedle výše popisovaného modelu fází i teorii pluralismu/elitismu, neomarxismus, teorii subsystémů, teorii politického diskursu, či institucionalismus) je možné ke zkoumání procesů ve veřejné politice využít i některého z dalších „analytických rámců“. Parsons (2005) v této souvislosti nabízí využití přístupu ekonomie blahobytu, veřejné volby, analýzy sociální struktury, přístupů zaměřených na zpracování informací, politickou filozofii, komparativní politiky či manažerismus (bližší s.32-83).

tvoreny členy vlády, poslanci a senátory, různými výbory a komisemi. V rámci této perspektivy je pak na governance nahlíženo jako na „systém tvorby rozhodnutí, na kterém se podílejí různé typy aktérů“ identifikovanými autory, kteří se zabývají tematikou politických sítí (Treib, Bähr a Falkne 2007). (2) Následně jsou utvářeny a realizovány dílčí veřejné a sociální politiky, které se zaměřují na řešení konkrétních oblastí veřejného zájmu<sup>38</sup> (tzv. „policy“). V této dimenzi je možné na governance nahlížet jako na možné „modely řízení politik prostřednictvím konkrétních způsobů a forem regulace a kontroly jejich implementace“<sup>39</sup> (Héritier 2002). (3) Ke všem uvedeným procesům vyjednávání, tvorby a realizace dochází ve specifickém institucionálním rámci (tzv. „polity“), které je utvářeno ústavou, zákony a dalšími normami upravujícími fungování vlády, legislativy, soudů a jednotlivých orgánů státní správy. V této perspektivě je možné governance vnímat jako „systém pravidel, které formují jednání politických aktérů“<sup>40</sup> (Mayntz 2004). Výhodou využití tohoto přístupu spočívá v tom, že nám umožňuje všimnout si samostatně anebo ve vzájemné souvislosti tematiky institucionálních struktur politiky [polity], konstelace aktérů při tvorbě politických rozhodnutí [politics] a/nebo typů využívaných politických nástrojů [policy] (Treib, Bähr a Falkner 2007). Příkladem autorů, kteří využívají ke zkoumání governance všech tří výše uvedených dimenzí, jsou Benz a Dose (2004, 2010), kteří jej považují za „řízení a koordinaci vzájemně závislých aktérů, založeném na institucionalizovaném systému pravidel“.

„Model politického cyklu“, resp. „teorie fází veřejně politického procesu“ svou logickou vychází z tzv. problém řešícího modelu politického procesu [problem-solving model of the policy process], který umožňuje zkoumat tvorbu veřejné politiky jejím rozložením do série samostatných fází a podfází (obvykle utvářených „nastavením agendy“ v rámci které je identifikován problém, který by měl být řešen, „formulace politiky“ představující návrh jeho řešení, „rozhodování“ o volbě řešení, „implementace politiky“ ve smyslu převedení navrhovaného řešení do praxe a „hodnocení politiky“ zjednodušeně založené na monitorování výstupů, výsledků či efektů (srv. Howlett a Ramesh 1995). Mezi klíčové výhody tohoto modelu patří jednak to, že (1) umožňuje jednoduše porozumět procesu tvorby veřejné politiky jeho rozložením do omezeného počtu fází a podfází a dále pak že (2) umožňuje, aby každá z těchto fází byla zkoumána samostatně, ve vztahu k některé z dalších fází anebo ke všem fázím politického cyklu. Na druhou stranu, (3) model politického cyklu může podporovat chybnou myšlenku, že veřejní politikové řeší veřejné problémy systematicky a více či méně přímočaře, protože reálné je rozpoznání problému a implementace řešení osobitě, typické pro ten který případ a řešené pokaždé jinak, jednotlivé fáze často nejsou propojené, jsou přeskakované anebo k nim vůbec nedochází. (4) Model politického cyklu rovněž zanedbává kauzalitu, protože neobsahuje pojítka mezi jednotlivými fázemi, tj. co anebo kdo posouvá politiku z jedné fáze do druhé. (5) Vzhledem k tomu, že tento model představuje racionalistické hledisko, realita je vnímána nesprávně, protože se předpokládá, že politický proces probíhá tzv. „shora–dolů“ a nebere na vědomí autonomní aktivity aktérů na nižších organizačních stupních a na lokálních pozicích (Winkler 2002).

V následující kapitole prezentujeme **vlastní vícedimenzionální model governance**, který reflektuje oba výše uvedené přístupy, neboť vznikl postupem, kdy jsme nejprve identifikovali v literatuře přítomné definice governance, které jsme následně přiřadili jednotlivým fázím modelu politického cyklu. Tento model, který umožňuje identifikovat design politik, reálné projevy jejich řízení a správy a jejich kontext (v podobě podmínek, okolností a kapacit), nám

<sup>38</sup> V případě veřejných politik jde o politiky zaměřené zejména na oblast životního prostředí, bezpečnosti, dopravy a telekomunikace, médií, výzkumu, vývoje a inovací, hospodářství, populace, lidských práv a svobod, či migrace; v případě sociálních politik bývá častým předmětem zájmu zaměstnanost, bydlení, vzdělávání, zdraví, rodina či sociální zabezpečení (srv. Fiala a Schubert 2000; Potůček 2005; Veselý, Drhová a Nachtmannová 2005).

<sup>39</sup> Jednotlivé modely governance se pak mohou lišit tím, (1) zdali se řídí konkrétními právními direktivy nebo nezávaznými doporučeními, (2) přistupují-li k implementaci rigidně nebo flexibilně; (3) využívají-li nebo nevyžívají-li sankci, (4) jsou-li regulovány materiálně nebo procedurálně formulovanými direktivy, či (5) vyznačují-li se více nebo méně fixní povahou norem (Treib, Bähr a Falkner 2007).

<sup>40</sup> Podle Wessels (2005) je možné si při zkoumání governance v oblasti polity všimnout jednak (1) institucionálních struktur interakcí mezi jednotlivými politickými aktéry, které mohou nabývat podoby hierarchie (ve které může jeden nebo více aktérů dosáhnout kolektivně závazného rozhodnutí bez souhlasu ostatních), trhu (na kterém zůstávají aktéři při volbě rozhodnutí svobodní), anebo sítě (jakožto nehierarchické konstelace vzájemně závislých aktérů s různými zdroji moci); nebo (2) centralizované nebo rozptýlené autority, která může mít podobu buď horizontální (mezi ústředními aktéry) nebo vertikální (mezi teritoriálními jednotkami nebo hranicemi státu); anebo (3) stupně formální institucionalizace tvorby rozhodnutí a implementačního procesu, které mohou nabývat podoby více nebo méně institucionalizovaných procedur (mohou být založeny na smlouvách nebo beze smluv).

v posledních letech posloužil jako výchozí empirický nástroj k analýzám řízení a správy několika dílčích sociálních politik, které jsme zkoumali z perspektivy vnímání governance jako způsobu řízení a správy politik ve fázi jejich implementace na regionální a lokální úrovni. Výsledky těchto analýz provedené v oblasti politiky zaměstnanosti, politiky péče o předškolní děti a politiky péče o staré lidi prezentujeme v kapitole 5 až 7, které jsou součástí empirické části tohoto spisu.

---

<sup>i</sup> *Institucionální teorie jsou využitelné k porozumění dynamice sítí spojených s řízením [governance networks] z toho důvodu, že se zaměřují na vzájemné ovlivňování interakce sítí aktérů a zamýšlených pravidel, norem a procedur, ke kterým dochází v průběhu jednání těchto aktérů (Sørensen a Torfing 2007). Podle „nového institucionalismu“ představují instituce strukturální rys sociálních systémů, který poskytuje určitý stupeň řádu a stability sociální interakci pomocí regulovaných a vlivných přesvědčení a chování aktérů, přičemž v rámci tohoto směru je možné identifikovat tři klíčové teoretické přístupy (Hall a Taylor 1996; Peters 1999), ke kterým Sørensen a Torfing (2007: 29-30) přiřazují přístup čtvrtý. Konkrétně jde o historický institucionalismus, institucionalismus racionální volby, sociálně-konstruktivistický/normativní institucionalismus a poststrukturalismus: (1) centrem zájmu „historického institucionalismu“ je o moc usilující politik [power-maximizing political man]; tento přístup vychází z předpokladu, že politické boje o nedostatkové statky mohou vyústit v politické dohody, které jsou institucionálně kodifikované a následně v budoucnu využívané jako osvědčené postupy [path-dependent development], přičemž jakmile jsou strategie aktérů a jejich interakce institucionalizovány (fixovány), aktéři jednají racionálně a snaží se maximalizovat výsledky svých jednání v rámci limitů nastavených institucionálním rámcem (Thelen a Steinmo 1992); (2) předmětem zájmu „institucionalismu racionální volby“ je o vlastní prospěch usilující ekonomický uvažující člověk [utility-maximizing economic man], resp. individuální aktéři, kteří jednají na základě svázané racionality, ve snaze maximalizovat svůj individuální užitek v rámci omezení nastavených institucionálním rámcem jejich interakcí, přičemž konflikty vznikají nikoli z důvodu bojů mezi různými politickými skupinami, ale z důvodu absence společné (funkční) užitečnosti různých aktérů, individuálních nedostatků nebo nesouladu s pravidly definovanými institucionálním rámcem (k vzájemnému souladu mezi aktéry pak může dojít pokud jsou v institucionálním rámci správně definované incentivy v podobě odměn a trestů a v situaci, kdy dochází k opakování racionálních her) (Ostrom 1990; Dunleavy 1991; Scharpf 1997); (3) „sociálně konstruktivistický (normativní) institucionalismus“ se zabývá sociálními aktéry jakožto normativními, institucionálně ukotvenými bytostmi, protože jejich zájmy a preference, jejich identita, kapacity a aspirace jsou vytvářeny a přetvářeny v konkrétním institucionálním kontextu, který je tvořen jejich sociálními a politickými komunitami, kterých jsou součástí; tito aktéři jednají na základě logiky vhodnosti [appropriateness], což se projevuje tím, že porovnávají institucionálně ukotvená pravidla, normy a kognitivní paradigmaty se svou vlastní identitou a se situací, ve které se nacházejí a jednají na základě svých vlastních interpretací institucionálně definovaných pravidel a norem (March a Olsen 1995); (4) „poststrukturalistický institucionalismus“ se na jedné straně zaměřuje na vnější charakter zájmů aktérů, jejich představy [conceptions] a rozumnost [operational rationality] a na straně druhé na neodstranitelnou a všudypřítomnou moc a nepřátelství [social antagonism] (Foucault 1979; Clegg 1990; Dyrberg a Torfing 1992); instituce v tomto pojetí totiž představují prostředek strategií lokální a decentralizované moci, která zahrnuje tvorbu konkrétních forem subjektivity; tyto formy subjektivity jsou artikulovány skrze diskurzivní formy vědění a pravdy, které se časem usazují do*

*institucionalizovaných pravidel, procedur, racionality a celkového pohledu na svět a v rámci této moci svobodní jednotlivci kombinují disciplínu, normalizaci a vládní seberegulaci (Sørensen a Torfing 2007).*

<sup>i i</sup> *Pro porozumění úspěchu či selhávání sítí doporučují Sørensen a Torfing (2007: 117-9) využít teorie vzájemné závislosti, teorie říditelnosti [governability], integrační teorie a teorie governmentality (i když autoři posledních dvou zmiňovaných teorií se za teoretiky sítí spojených s řízením nepovažují): (1) v „teorii vzájemné závislosti“ [interdependency theory] (která navazuje na historický institucionalismus) jsou sítě spojené s řízením vnímány jako meziorganizační prostředek ke zprostředkování zájmů mezi zájmově závislými, ale vzájemně konfliktními aktéry, ze kterých každý má k dispozici určitá pravidla a zdroje; tyto sítě jsou utvářeny pomocí inkrementálních procesů směrem odspoda nahoru a často jsou využívány jako prostředek k tvorbě veřejné politiky politickými autoritami (Rhodes 1997a,b; Kickert et al 1997; Jessop 1998); (2) „teorie governability“ (navazující na institucionalismus racionální volby) nahlíží na sítě spojené s řízením jako na prostředek úřaditelnosti moderních společností [governability of modern societies] za pomoci horizontální koordinace mezi autonomními aktéry, kteří fungují v komplexním, dynamickém a diverzním prostředí, jež vyžaduje intervence státu a trhu; aktéři těchto sítí spolu interagují prostřednictvím vyjednávacích her a to jednak z důvodu očekávaných zisků a jednak z důvodu rozvoje vzájemné důvěry a přijímání pravidel, která napomáhají překonávat společně řešené problémy (blíže Mayntz 1993; Scharpf 1997; Kooiman 1993); (3) „integrační teorie“ (vycházející ze sociálně konstruktivistického institucionalismu a ze sociologických studií organizací, které se zabývají politickým řízením a socioekonomickou regulací v dezintegrovaných politických prostředích) vnímají sítě spojené s řízením jako relativně institucionalizovanou oblast interakcí mezi relevantními a vlivnými aktéry, kteří jsou prostřednictvím společně vytvářené solidarity a společných identit a doporučení integrováni do komunity definované společnými normami a společným vnímáním; tyto sítě, které často sledují zvýšení efektivnosti a legitimacy řízení společnosti [societal governance], jsou vytvářeny zdola nahoru a rozšiřovány na základě institucionalizované logiky vhodnosti (March a Olsen 1995; Powell a DiMaggio 1983, 1991; Scott 1995); (4) „teorie governmentality“ (navazující na poststrukturalistický institucionalismus) vychází z tendencí vyspělých liberálních centrálních vlád přesunout svou zátěž na lokální sítě sebeorganizujících se a svobodně jednajících aktérů ve snaze snížit vliv státu a dát větší prostor trhu; v rámci těchto sítí jsou mobilizovány energie sociálních a politických aktérů, těmto sítím je dán jasný směr a jednota [conformity], jsou dány dohromady a ohraničeny konkrétními technologiemi a životními osudy aktérů, kteří představují prostředky moci (Foucault 1991; Dean 1999; Rose a Miller 1992).*

<sup>iii</sup> *I přestože podle „tradičních liberálních teorií demokracie“ (blíže March a Olsen 1989) představuje řízení pomocí sítí [governance networks] hrozbu pro reprezentativní demokracii, protože narušuje ostrou hranici mezi státem a společností (konkrétně pak rozšiřuje sféru rozhodování do oblasti soukromého sektoru, a dále pak podporuje partikularistické zájmy nežli obecné blaho - blíže Sørensen a Torfing (2007: 235), podle představitelů „postliberální demokracie“ jsou hlavním stavebním blokem rozvoje nových forem demokracie.*

*V tradičních liberálních teoriích demokracie je totiž demokracie definována jako politický systém, v rámci kterého se členové územně definované politické komunity (např. národního státu) řídí [govern themselves] buď přímou participací občanů anebo volbou jejich zástupců (Macpherson 1977; Holden 1993; In: Sørensen a Torfing 2007: 234). V této souvislosti bývá často využíváno dělení liberálních teorií rozlišujících převážně agregované a převážně integrované teorie (March a Olsen 1989), z nichž první je založena na zajištění politické rovnosti a individuálních svobod, druhá na rozvoji pocitu sounáležitosti a závazku u občanů, kteří sledují všeobecné blaho a kde obě předpokládají jasnou dělicí čáru mezi státem a společností. (1) Agregované teorie konkrétně nahlíží na demokracii jako na způsob rovnoměrného rozdělení politické moci mezi občany [political equality] prostřednictvím všeobecných voleb [general elections] a jako na způsob zajištění maximální úrovně jejich individuální svobody ochranou menšinových práv a rozšířením soukromé sféry, což je zabezpečováno tradičními institucemi reprezentativní demokracie; (2) integrované teorie oproti tomu vnímají demokracii jako prostředek nahrazující politické bitvy o moc odůvodněným jednáním sledujícím společné blaho [the common good], přičemž hlavním záměrem demokratických institucí je rozvoj pocitu sounáležitosti a závazku jednat v zájmu všeobecného blaha občanů jejich intenzivní participací v mnoha dobrovolných organizacích, institucích a skupinách utvářejících občanskou společnost (Sørensen a Torfing 2007: 235).*

*Mezi nejčastěji zmiňované důvody výhod řízení pomocí sítí ve vztahu k demokracii patří to, že sítě (1) mají potenciál provazovat různorodé útvary v současných globálních, polycentrických politických systémech (Jessop 2000b), (2) představují významný funkčně organizovaný doplněk k územně organizovaným institucím reprezentativní demokracie (Rhodes 1997a), (3) jsou slibným prostředkem k dosažení flexibility demokratických institucí spočívající v jeho schopnosti lépe přizpůsobit demokracii specifickým charakteristikám konkrétních řídicích procesů (Kooiman 1993, 2000), (4) představují významný prostředek zvyšující demokratickou legitimitu na výstupu [democratic outcome legitimacy], protože sítě zajišťují nárůst směřovaných znalostí a zvyšují porozumění mezi tvůrci politik a stakeholdery (Sørensen a Torfing 2007: 233).*

*Sørensen a Torfing (2007: 236-245) v rámci „teorií postliberální demokracie“ konkrétně identifikovali následující čtyři teoretické přístupy, které se od sebe liší tím, zdali při řízení a správě [governance] převažuje mezi aktéry konflikt či koordinované jednání a dále pak zdali je jejich jednání řízeno kalkulem či kulturou: (1) přístup „soutěživé demokracie“ [competitive democracy] je založen na úvaze, že demokracie představuje regulovaný boj o moc mezi sobeckými aktéry, přičemž nejde výhradně o aktéry z oblasti státu utvářející politickou elitu, ale i o klíčové lokální aktéry (Etzioni-Halvey 1993; Hirst 2000); (2) autoři zabývající se „demokracií na výstupu“ [output democracy] vycházejí z představy, že demokracie je utvářena kalkulujícími aktéry, přičemž kvalita demokratického řízení a správy [democratic governance] je měřena schopností dosahovat žádoucích výstupů prostřednictvím různých forem koordinace nežli na základě demokratické legitimizace tvůrců rozhodnutí (Fung a Wright 2003; Young 2000), (3) v rámci teorií „komunitní demokracie“ [community democracy] není demokratické politické prostředí redukováno na právně definovaný útvar, protože společenští občané jsou vzájemně provázáni otevřeným dialogem a politická moc je rozprostřena na mezinárodní a nadnárodní instituce na straně jedné a na lokální politické instituce, neziskové organizace a soukromé firmy na straně druhé (March a Olsen 1995; Sandel 1996), (4) autoři zařaditelné do proudu „agonistické demokracie“ [agonistic democracy] kombinují perspektivu politického konfliktu mezi aktéry, jejichž jednání a identita jsou výrazně ovlivněné kulturou; konkrétně se zabývají tím, jak jednotlivci (jakožto demokratičtí aktéři) diskursivně konstruují sebe sama a ostatní aktéry, jak jsou utvářeny podmínky pro soutěž mezi diskursy a jak diskurzivní obrazy politického prostředí [polity] a politická témata ovlivňují modely vyloučení či začlenění (Mouffe 1993; Connolly 1995).*

## Literatura

- Avila, R., Feigenblatt, H., Heacock, R. Heller, N. 2011. Global Mapping of Technology for Transparency and Accountability. Mimeo. London: Transparency and Accountability Initiative.
- Benz, A., Dose, N. (eds.) 2004, 2010. Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bevir, M., Richards, D. 2009. Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration*, 87(1): 3-14.
- Blanco, I., Lowndes, V., Pratchett, L. 2011. Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9(3): 297-308.
- Bonoli, G., Natali, D. 2011. The politics of the new welfare states in Western Europe. EUI Working Papers, RSCAS 2011/17. Florence: European University Institute.
- Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. 2005. Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 217-229.
- Braun, D., Gilardi, F. 2006. Delegation in contemporary democracies. London and New York: Routledge.
- Brunsson, N., Olsen, J. P. 1993. Organizational Forms: Can We Choose Them. In: Brunsson, N., Olsen, J. P. (eds). *The Reforming Organization*. London: Routledge, pp.1-14.
- Cabada, L., Kubát, M. 2004. Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia.
- Castells, M. 2000. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Christensen, T., Fan, Y. 2016. Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 351-371.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2001. A transformative perspective on administrative reform. In T. Christensen, P. Laegreid (eds.) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate, pp. 13 - 39.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2011. Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In: Groeneveld, S., Walle, S. van de (ed.) *New Steering Concepts in Public Management*. Bingley: Emerald, pp. 11 - 24.
- Christensen, T., Laegreid, P. 2017. An Organization Approach to Public Administration. In: Ongaro, E., Van Thiel, S. (eds.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, pp. 1087-1104.
- Christopher, A., Sørensen, E., Torfing, J. 2017. Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics* 45(3): 467-86.
- Coleman, J.S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge MA: The Belknap Press.
- Damgaard B, Torfing J. 2010. Network governance of active employment policy: the Danish experience. *Journal of European Social Policy*. 20(3): 248-262.
- Day, P., Klein, R. 1987. *Accountabilities*. London: Tavistock.
- Dean, M. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.



- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549–559.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2007, 2011. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dror, Y. 2001. *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.
- Dunleavy, P. 1985. Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State. *British Journal of Political Science*, 15(3): 299–328.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P., Hood, C. 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3): 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. 2006. New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Egeberg, M., Trondal, J. 2009. National agencies in the European administrative space: Government driven, commission driven or networked? *Public Administration*, 87(4):779-790.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2009. *The incomplete revolution. Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.
- Fiala, P., Schubert, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Praha: Barrister and Principal.
- Foucault, M. 1991. Governmentality. In Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, pp. 87–104.
- Freidson, E. 2001. Professionalism, the Third Logic. *On the Practice of Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Glover, J. 1994. A Simpler Mechanism that stops Agents from Cheating. *Journal of Economic Theory*, 62: 221-229.
- Graziano, P., Halpern, Ch. 2015. EU governance in times of crisis: Inclusiveness and effectiveness beyond the 'hard' and 'soft' law divide. *Comparative European Politics*. Special issue "EU governance in times of crisis", pp.1-19.
- Graziano, P., Winkler, J. 2012. Governance and implementation of activation policies: Czech Republic and Italy compared. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32(5/6):340-352.
- Hall, P. A., Taylor, R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(4): 936–57.
- Heidenreich, G., Graziano, P. 2014. Lost in activation? The governance of activation policies in Europe. *International Journal of Social Welfare*, 23(1): 1-5.
- Héritier, A., 2002. New modes of governance in Europe. Policy making without legislating? In: Héritier, A. (ed.) *Common goods: reinventing European and International governance*. Lanham: Rowman and Littlefield. Pp. 185-206.
- Hood, C.H. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:3–19.
- Howlet, M., Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, C. 2008. Worlds of welfare services and transfers. *Journal of European Social Policy*, 18(2):151-62.
- Jessop, B. (1998) 'The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development', *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 29–45.
- Jung, T. 2010. Policy networks: theory and practice. In: Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 351-364.
- Kersbergen, van K., Waarden, van F. 2004. 'Governance' as a Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2): 143-171.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kjaer, A. M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E.-H. 2002. Governing Networks in the Hollow State: Contracting-out, Process Management or a Combination of the Two. *Public Management Review*, 4(2): 149–66.
- Knill, C., Tosun, J. 2009. Harmonization, Competition, or Communication: How Does the EU Shape Environmental Policy Adoptions of Within and Beyond Its Borders? *Journal of European Public Policy*, 16(6): 873–94.
- Knill, Ch., Lenschow, A.. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration Online Papers* 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>

- Knill, Ch., Lenschow, A. 2005. Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 43(3): 583-606.
- Knill, Ch., Tosun, J. 2012. Governance: A Synoptic Perspective on Policy-Making. In: Knill, Ch., Tosun, J. *Public Policy. A New Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 199-221.
- Knoke, D. a Kostiuchenko, T. 2017. Power structures of policy networks. In Victor, J.N., Montgomery, A.H., Lubell, M. 2017. *The Oxford Handbook of Political Networks*. Oxford: Oxford University Press, pp.91-113.
- Kooiman, J. (ed.) 1993. *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage.
- Koppenjan, J., Koliba, Ch. 2013. Transformations towards new public governance: can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2): 1-8.
- Kuhlman, S., Bouckaert, G. (eds.) 2016. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. HoundMills: Palgrave MacMillan.
- Laegreid, P., Verhoest, K. (eds.) 2010. *Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. London: Palgrave MacMillan.
- Laegreid, P., Christensen, T. 2012. Governance And Administrative Reforms. In: Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsson, O. 2013. Sovereign power beyond the state: A critical reappraisal of governance by networks. *Critical Policy Studies* 7(2):99-114.
- Lynn, E. L. Jr. 2008/2009. What Is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2): 17-30.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J.G., Olsen, J.P. 1976. Ambiguity and Choice in Organizations. *American Journal of Sociology*, 84(3): 765-767.
- Marin, B., Mayntz, R. (eds.) 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Mayntz, R. 1993. Governing failures and the problem of governability: some commetns on a theoretical paradigm. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, pp. 9-20.
- Mayntz, R. 2004. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, R. 2010. Governance im modernen Staat. In Benz, A., Dose, N. *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- McCourt, W. 2013. *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank.
- Milgrom, P., Roberts, J. 1992. *Economics, organization and management*. Engelwoods Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Mishra, R. 1984. *The Welfare State in Crisis*. Brighton: Wheatsheaf.
- Morel N., Palier B. Palme J. 2012. Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In: Morel N., Palier B., Palme J. (eds.). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, pp. 353–76.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nohria, N. Eccles, R. (eds) 1992. *Networks and Organizations: Structures, Form and Action*, Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- Nunberg, B., Nellis, J. 1995. *Civil Service Reform and the World Bank*. World Bank Discussion Paper, No. 161. Washington, D.C: The World Bank.
- Olsen, J. P. 2007. *Europe in search for political order*. Oxford: Oxford University Press.
- Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377-388.
- Osborne, S.P. 2010. Introduction. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S.P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, pp. 1-16.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. 1979. Markets, Bureaucracies and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25(1): 129–41.
- Parsons, W. 1995. *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar
- Peters, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- Peters, B. G. Savoie, D. J. (eds.) 1998. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- Pollit, Ch. 2008/2009. An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2): 9-16.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2000, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, Ch. 2003. Joined-up government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.
- Potůček, M. 2008/9. The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 1(2): 83-94.
- Potůček, M. et al 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Potůček, M. et al. 2015. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck.
- Powell, W. 1990. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*, 12: 295–336.
- Powell, W. W. 1990. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Organizational Behavior*, 12: 295–336.
- Powell, W. W. DiMaggio, J. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 147–60.
- Powell, W., DiMaggio, P. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Provan, K.G., Kenis, P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229–252.
- Raab, J., Kenis, P. 2009. Heading Toward a Society of Networks. *Journal of management inquiry*, 18 (3): 198-210.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4): 652–67.
- Rhodes, R. A. W. 1997b. Forword. In: Kickert, W. J. M. Klijn, E. H. Koppenjan, J. F. M. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, pp. 11–15.
- Rhodes, R.A.W. 1997a. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Oxford University Press.
- Robinson, M. 2015. From old public administration to the new public service. Implications for public sector reform in developing countries. UNDP: Global center for public service excellence.
- Roll, M. (ed.) 2014. *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Rose, N., Miller, P. 1992. Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43 (2): 172–205.
- Rosenau, J.N., Czempiel, E.-O. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics* edited by James N. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. (ed.) 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scott, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Simey, M. 1988. *Democracy Rediscovered: A Study in Police Accountability*. London: Pluto Press.
- Sørensen, E., Torfing, J. (eds.) 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*: Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2008. The new welfare settlement in Europe. *Europien Societies*, 10(1):3-24.
- Thelen, K., Steinmo, S. 1992. Historical institutionalism in comparative politics. In Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 1–32.
- Thompson, G. et al. 1991. *Markets, hierarchies, and networks: the coordination of social life*. London: Sage.
- Thompson, J. B. 1995. *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*. Oxford: Polity Press and Blackwell.
- Thorne, K. 2009. Symposium - Network Theory in the Twenty-first Century: New Direction or Dead-End for Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*, 31(1):38-43.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416–24.
- Treib O., Bähr H., Falkner G. 2007. Modes of Governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1): 1-20.
- Veselý, A. 2010. *Veřejná politika*. In: Veselý, A., Nekola, M. 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 14-41.
- Veselý, A., Drhová, Z., Nachtmannová, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká*. Praha: CESES FSV UK.
- Vickers, J., Yarrow, G. 1988. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Winkler, J. 2002. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy*. Brno: Masarykova univerzita
- Zürn, M. 2004. Global governance and legitimacy problems. *Government and Opposition*. 39 (2): 260-287.

## Závěr

shrnující klíčové poznatky z kapitoly 1 až 3 a jejich využití  
k reflexi zveřejněných vědeckých prací prezentovaných v kapitolách 4 až 9

V předkládaném habilitačním spise jsme se zabývali tematikou governance využitelnou k porozumění a zkoumání způsobů a okolností spojených s řízením a správou současných dílčích veřejných a sociálních politik. Toto téma se v posledních desetiletích stalo centrem zájmu nejen teoretiků a analytiků veřejných politik, ale i vlád mnoha zemí a politiků a praktiků podílejících se na tvorbě/anebo realizaci těchto politik na nadnárodní, národní, regionální či lokální úrovni. Zvolenou problematiku jsme zpracovali formou devíti na sebe navazujících kapitol, z nichž první čtyři kapitoly utváří tzv. teoreticko-konceptuální část a zbylých pět kapitol část empirickou. V teoreticko-konceptuální části jsme se zabývali jednak teoretickými východisky, které představují důvody, proč je důležité zabývat se konceptem governance vnímaným jako řízení a správa současných veřejných a sociálních politik (*kapitola 1*) a dále pak možnými způsoby, jak je možné koncept governance zkoumat v rámci politických věd jako celku (*kapitola 2*) a v rámci veřejné politiky a administrativy jakožto jedné z existujících subdisciplín politických věd (*kapitola 3*), která je i hlavním centrem našeho zájmu. V této kapitole jsme rovněž navrhli konkrétní kroky, jak postupovat při operacionalizaci konceptu governance, abychom co nejlépe porozuměli procesům a jevům, které je možné zkoumat v rámci veřejné politiky jako vědecké disciplíny i praxe. V poslední kapitole teoreticko-konceptuální části předkládaného spisu (*kapitola 4*) jsme prezentovali náš vlastní multidimenzionální model governance, který jsme vytvořili v roce 2012 a který jsme v následujících letech ve více či méně modifikované podobě využili jako metodologický rámec k analýzám řízení a správy vybraných sociálních politik v ČR a zahraničí (s důrazem na řízení a správu těchto politik ve fázi jejich implementace). Výstupy z těchto analýz jsme využili k vytvoření jednotlivých kapitol empirické části tohoto habilitačního spisu. Námí nadesignovaný model jsme konkrétně využili při zkoumání tematiky řízení a správy v oblasti zaměstnanosti (*kapitola 5*), rodinné politiky (*kapitola 6*) a politiky péče o předškolní děti a politiky péče o staré lidi (*kapitola 7*). Součástí empirické části práce jsou rovněž další dvě kapitoly, ve kterých jsme zkoumali dílčí aspekty governance: konkrétně šlo o zkoumání tematiky řízení a správy v rámci procesu tvorby, administrace a realizace lokálních projektů zaměstnanosti financovaných z Evropského sociálního fondu v ČR (*kapitola 8*) a z perspektivy flexibility organizací realizujících politiku trhu práce a politiku sociálních služeb (*kapitola 9*).

Ze zkoumání námi zvolené tematiky governance zaměřené na oblast veřejné politiky a administrativy vyplývá, že jedním z možných a klíčových důvodů zájmu odborné, ale i laické veřejnosti o toto téma, je selhávání dřívějších modelů administrativy a sociálního státu. Ty totiž nebyly schopny za daných finančních, personálních, technologických a informačních zdrojů adekvátně reagovat na nově vznikající společenské problémy, které mají často povahu obtížně řešitelných problémů (tzv. wicked issues) či nových sociálních rizik (konkrétně pak jsme se v **první kapitole** zmiňovaly o vládních selháních v důsledku finanční krize, byrokratizace sociálního státu, nedostatečných znalostí tvůrců rozhodnutí, implementačního deficitu, nedostatečné motivace cílových skupin politik, omezené říditelnosti politik pomocí tradičních vládních nástrojů, a vládních limitů regulovat poskytování veřejných statků a služeb pomocí trhu). Z tohoto důvodu došlo napříč různými zeměmi světa k postupným reformám veřejného sektoru, které spočívaly v zavádění nových modelů administrativy, které fungují na odlišných principech, reálně se často prolínají a jsou založeny na odlišných přístupech k řízení a správě dílčích veřejných a sociálních politik, které by výše uvedená rizika a potenciálně či reálně se vyskytující společenské problémy měly řešit.

Jak vyplývá z *druhé kapitoly*, v souvislosti s těmito reformami je možné identifikovat celou řadu autorů z jednotlivých subdisciplín politických věd, kteří se teoreticky a/nebo i empiricky pokoušeli porozumět nastalým společenským změnám, ale kterých postoje k vnímání, definování a zkoumání tematiky governance (označované obvykle jako „vládnutí“ či „řízení a správa“) není jednotné, protože zkoumané téma je komplexní a přístupy jednotlivých autorů odpovídají profesním oblastem jejich zájmu a tím i jim navyklým způsobům jejich řešení. *„Změna společnosti a vznik problémů a jejich řešení je /totiž/ spojována s různými subsystemy společnosti, s různými sektory, které jsou dynamické komplexní a rozmanité, a... na řešení veřejných a sociálních problémů se mohou podílet anebo je ovlivňovat instituce a aktéři z různých úrovní systému a z různých sektorů společnosti (obvykle jde trhy, stát a občanskou společnost).“ (s. 10).* Odlišné přístupy k vnímání a definování konceptu governance se pak podle našeho názoru liší zejména v tom, kdo je subjektem, který se podílí na tvorbě nebo realizaci řešení existujících společenských problémů: (1) pokud jsou jimi nadnárodní či podnárodní instituce, bývá používán koncept dobrého vládnutí anebo koncept multi-úrovňové řízení a centrem zájmu je „rámec“ dobrého vládnutí anebo žádoucí „řád“, který by měly vlády jednotlivých zemí dodržovat; (2) pokud je centrem zájmu vláda a její administrativa, jde o koncept minimálního státu a koncept nového veřejného managementu, kde je centrem zájmu „role vlády“, resp. způsob vládnutí anebo „principy administrativy“; (3) pokud jsou centrem zájmu veřejné nebo soukromé organizace, pak je využíván koncept řízení korporací a centrem zájmu je „systém“ řízení, resp. „rámec“ organizačního uspořádání zajišťující efektivní a odpovědné fungování organizace; a konečně (4) pokud jsou centrem zájmu konkrétní aktéři a anebo sítě aktérů pak jde o koncept sociopolitického vládnutí a koncept sítí, ve kterých jsou zkoumány interakce mezi aktéry anebo sítě aktérů.

K tomu, abychom mohli dobře využít konceptu governance k porozumění a analýze procesů souvisejících s existencí a fungováním současných veřejných a sociálních politik, bylo nutné se v *třetí kapitole* blíže seznámit s klíčovými koncepty a myšlenkami autorů, kteří se zaměřují výhradně na oblast veřejné politiky a administrativy a dlouhodobě se zabývají tematikou veřejných reforem. V této perspektivě bývá konceptu governance spojován s procesy spojenými s tvorbou a/nebo realizací veřejných a sociálních politik, ke kterým dochází na různých úrovních pomyslné hierarchie systému politiky (supranárodní, nadnárodní, národní, regionální a lokální) prostřednictvím rozličných politických a/nebo i sociálních aktérů, kteří mohou pocházet z různých sektorů společnosti (z prostředí státu, trhu či občanské společnosti). Poznatky předložené v této kapitole ukazují, že historicky identifikované vlny reforem veřejného sektoru (obvykle označované jako tradiční veřejná administrativa, nový veřejný management a nové veřejné řízení a správa - kam jsou řazeny i přístupy označované jako postnový veřejný management, neoweberianský stát či nová veřejná služba) se vzájemně liší a představují odlišné „režimy implementace politik“, resp. odlišné „způsoby administrace a řízení“ veřejných a sociálních politik (Osborne 2006, 2010). V případě vnímání jednotlivých modelů politiky a veřejné administrativy jako „režimů implementace“, pak jde o to, že se tyto modely vzájemně liší (1) jak filozofií (tj. teoretickým zakotvením a typem výchozích hodnot), (2) tak i designem (tj. povahou státu a centrem zájmu) a dále i (3) výsledným přístupem k řešení společenských problémů (tj. mechanismem využívaným k alokaci zdrojů a povahou systému poskytovaných služeb) (blíže Schéma 3.2 na s. 45). V druhém případě, kdy je na jednotlivé modely politiky a veřejné administrativy nahlíženo jako na „způsoby administrace a řízení“, jde o to, že jsou jednotlivé modely založeny na odlišných principech a způsobech koordinace, které se v reálných politikách objevují současně anebo se vyskytují v různém rozsahu: (1) v případě tradiční „veřejné administrativy“, založené na dodržování přesných pravidel, je uplatňována „hierarchická“ forma řízení a koordinace; (2) „nový veřejný management“ využívá „trhů“ jako specifické formy řízení a koordinace, jež funguje na principu svobodné soutěže; (3) a „nové veřejné řízení a správa“ využívá „sítí“, které jsou typické pro prostředí občanské

společnosti, kde bývá jejich vznik spojován s touhou pomáhat druhým. V současnosti využívaný koncept nového řízení a správy, který odpovídá poslednímu ze tří způsobů koordinace, navíc není ani tak paradigmatickým umožňujícím porozumět jednomu ze způsobů řízení a správy dílčích veřejných a sociálních politik, ale je možné jej využít jako „konceptuální nástroj“, který umožňuje porozumět vývoji ve změnách designu a způsobu implementace dílčích veřejných a sociálních politik. V této souvislosti jsme se proto v druhé části této kapitoly věnovali tomu, jak analyticky postupovat při zkoumání tématu governance v rámci veřejné politiky a administrativy, abychom porozuměli podmínkám, okolnostem a výslednému způsobu řízení a správy současných veřejných a sociálních politik a porozuměli tak tematice governance v její komplexnosti. Konkrétně navrhuje ve fázi operacionalizace konceptu governance zodpovědět tři na sebe navazující otázky, kterých odpovědi nás blíže nasměrují. Tyto otázky se týkají toho, (1) jaký z individuálních konceptů ke zkoumání tematiky governance využijeme a u jakého objektu zkoumání jej budeme zkoumat - jde o otázku „Co je to governance a koho se týká“?; (2) zdali se zaměříme na oblast spojenou s tvorbou politiky anebo s její implementací, případně zdali budeme zkoumat obě tyto oblasti - jde o otázku „Kde budeme governance zkoumat?“, a v poslední řadě (3) jaký analytický rámec a jakou teorii ke zkoumání tematiky governance využijeme - otázka pak zní „Jakým způsobem budeme governance zkoumat – za pomoci jakých analytických přístupů a teorií a navazujících metod sběru a analýzy dat?“.

V návaznosti na poznatky o možnostech empirického zkoumání tematiky governance rozebírané v třetí kapitole, jsme v následující, **čtvrté kapitole**, představili vlastní model zkoumání tematiky governance. Tento model, který umožňuje identifikovat design veřejných politik, reálné projevy jejich řízení a správy a jejich kontext (v podobě podmínek, okolností a kapacit), jsme v posledních letech *ve více či méně modifikované podobě* využili jako výchozí empirický nástroj k analýzám řízení a správy několika dílčích sociálních politik a v jejich rámci poskytovaných programů a služeb, které jsme zkoumali z perspektivy vnímání governance jako způsobu řízení a správy politik ve fázi jejich implementace na regionální a lokální úrovni. V této kapitole, která představuje *první z celkem šesti zveřejněných vědeckých prací obsažených v tomto habilitačním spisu*, konkrétně vycházíme z teze nastolené v době vzniku tohoto článku v roce 2012, že dosavadní snaha o co nejexaktnější empirické zkoumání („měření“) governance jako „vládnutí“ je využívána zejména autory a institucemi zabývajícími se dobrým vládnutím a multi-úrovňovým vládnutím. Tyto přístupy se tudíž vyznačují omezenou využitelností pro zkoumání a porozumění veřejně politické praxi, protože se zaměřují zejména na státní a vyšší úroveň vládnutí a často opomíjí úroveň regionální a lokální. Z tohoto důvodu jsme na základě rozsáhlé zahraniční i tuzemské literatury navrhli vlastní způsob zkoumání governance, které označujeme zjednodušeně jako „řízení“ veřejných politik a programů a složitěji jej pak považujeme za „způsob řízení, koordinace, kontroly a realizace těchto programů“. Pojem „řízení“ přitom využíváme záměrně - reflektujeme totiž faktický veřejně politický posun ve vnímání diskursu governance od tradičního „vládnutí“ vládou na státní úrovni k modernímu „řízení“ (a správě) dílčích veřejných politik státními i nestátními aktéry na regionální a lokální úrovni. Námí navržený způsob měření governance, který sestává z dimenze financování, regulace, implementace politik a výsledných efektů, by měl poskytnout informace jak o struktuře, tak i o dynamice procesu plánování, administrace a realizace dílčích veřejných politik na státní, regionální a lokální úrovni. Konkrétně by měl umožnit identifikovat silné a slabé stránky reálných projevů a kontextu řízení srovnávaných politik ve výše uvedených oblastech srovnání, které zjišťují: (1) způsob a rozsah finančních prostředků plynoucích do politiky a k občanům (v dimenzi financování); (2) druh, závaznost a rozsah dodržovaných pravidel (v dimenzi regulace); (3) povahu partnerství a sítě aktérů z různých úrovní systému politiky a rozsah a využitelnost jimi utvářených či poskytovaných programů a služeb (v dimenzi implementace systému politiky); a (4) výslednou kvalitu poskytovaných služeb a tím i celkovou

kvalitu řízení a správy dané politiky (v dimenzi výsledných efektů) (blíže Schéma 4.1 a 4.2 na s. 69-70). Jinými slovy, *námi navržený model zkoumání governance by měl umožnit komplexně porozumět reálným způsobům a okolnostem řízení a správy současných dílčích veřejných a sociálních politik, vzájemně je porovnat a posloužit přitom tvůrcům i realizátorům těchto politik k úvahám či reálným krokům vedoucím ke změně způsobů a kvality jimi utvářených a poskytovaných veřejných programů a služeb.* Praktická využitelnost námi navrženého modelu zkoumání governance je přitom podmíněna mimo jiné zejména dostupností a kvalitou získávaných dat a existencí a povahou spolupráce mezi akademiky a analytiky politik (kteří by tento model naplňovali) a tvůrci politik a jejich administrátory a realizátory (kteří by zjištěné informace aplikovali v praxi). Užitečné je rovněž srovnání způsobů a okolností řízení a správy vybraných veřejných a sociálních politik v ČR s jinými členskými zeměmi s podobným institucionálním prostředím nebo s podobným způsobem vládnutí, resp. řízením a správou, což umožňuje získat vstupní informace pro tvůrce politik o tom, za jakých okolností (při jaké formě vládnutí, resp. řízení a správy) je dosahováno konkrétních politických efektů (např. nízké míry nezaměstnanosti, gramotnosti, bezpečí apod.).

Zbylé kapitoly předkládaného habilitačního spisu (kapitola 5 až 9), které tvoří *empirickou část této práce*, představují dílčí výstupy v podobě publikovaných vědeckých prací, na kterých jsme se podíleli jako jediní anebo hlavní autoři. Jde o dílčí studie vzniklé v průběhu posledních sedmi let, ve kterých jsou prezentovány výsledky námi provedených analýz zaměřených na tematiku governance v oblasti politiky zaměstnanosti, politiky péče o předškolní děti a politiky péče o staré lidi v ČR a v dalších vybraných evropských zemích. V páté až sedmé kapitole jsme využili ve větší či menší míře modifikované podoby námi navrženého modelu zkoumání governance, který jsme představili ve čtvrté kapitole. Ve zbývajících dvou kapitolách (v kapitole 8 a 9) jsme zkoumali dílčí aspekty tematiky governance, bez striktního využití tohoto modelu.

*V páté kapitole* jsme seznámili čtenáře s námi provedenou dílčí studií, ve které jsme se pokusili komplexně zhodnotit začátek, průběh a dopady reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti v České republice z perspektivy změn ve způsobu jejího řízení a správy. *Fakticky jsme se v tomto příspěvku pokusili identifikovat proměny ve způsobu řízení české politiky zaměstnanosti a trhu práce (vnímaného jako způsob koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí) a podmínek (finančních, personálních a technologických zdrojů), které toto řízení ovlivňovaly na začátku, v průběhu a po skončení reformy veřejných služeb zaměstnanosti mezi lety 2011-2016.* Kromě identifikace klíčových změn, ke kterým došlo v průběhu transformace tohoto systému v jednotlivých letech, které jsme zkoumali), nás rovněž zajímalo, jaké konkrétní zahraniční trendy se do nově transformovaného systému promítly. Po teoretickém expozé do problematiky governance v oblasti veřejných reforem jsme se v empirické části práce nejprve zaměřili na postoje jednotlivých vlád ČR k této transformaci v kontextu vyvíjejícího se trhu práce v jednotlivých letech reformy. Následně jsme se zaměřili v první řadě na popis designu nově reformovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti a na sledování vývoje ve způsobu jeho řízení a správy (koordinace). V poslední řadě jsme se podrobněji zabývali kontextem reforem ovlivňujících způsob řízení a správy nově reformovaného systému služeb zaměstnanosti, konkrétně pak vývojem jeho personálních, finančních a technologických kapacit, spoluprací a partnerstvím mezi státními a nestátními aktéry realizujícími jednotlivá opatření politiky trhu práce a rozsahem a způsobem využívání evropských peněz v české politice zaměstnanosti. Z výsledných zjištění vyplynulo, že reforma veřejných služeb zaměstnanosti byla ve svých počátcích převážně politickou volbou sledující strategii omezování státních výdajů, přičemž postoje jednotlivých vlád k probíhající reformě kopírovaly jak konkrétní situaci na českém trhu práce v daný časový okamžik, tak i aktuální (ne)funkčnost reformovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti v jednotlivých letech

reformy. Vládní reakce na špatnou ekonomickou situaci v počátečních třech letech reformy a postupný růst české ekonomiky v následujících letech vedl konkrétně k tvorbě programových prohlášení, která podporovala implementaci politických *rozhodnutí finančního, systémového a implementačního typu*. Mezi rozhodnutí finančního typu lze řadit sledování výše zmíněné logiky „omezování státních výdajů“ na začátku a v průběhu reformy: konkrétně šlo o snahu zastavit zadlužování státu (podporované první vládou) a podpořit čerpání finančních prostředků z evropských zdrojů (proklamované dalšími dvěma vládami). Mezi rozhodnutí systémového charakteru lze řadit implementaci některých prvků „post-nového veřejného řízení“ ve snaze stabilizovat do té doby špatně fungující systém veřejných služeb zaměstnanosti: patří sem vlastní přijetí modelu centrálně řízeného a spravovaného systému veřejných služeb zaměstnanosti (první vládou), prosazování potřeby kontrolovat nelegální zaměstnávání (třetí vládou) a zkvalitnění dialogu členů tripartity (druhou vládou). Mezi opatření téhož typu lze řadit i jeden z charakteristických prvků „*neoweberianského státu*“, kterým je personální posílení úřadů práce a profesionalizace jejich zaměstnanců (třetí vládou). Do rozhodnutí implementačního typu lze řadit *prosazování „konceptu aktivace“* klientů sociálního státu (rovněž třetí vládou), což lze spatřovat ve snaze české politiky zaměstnanosti více cílit na skupiny osob více ohrožených nezaměstnaností. Tyto tři typy vládních rozhodnutí (představující „vládní požadavky“) však byly reálně doprovázeny v průběhu reformy veřejných služeb zaměstnanosti četnými problémy: v prvním případě došlo namísto plánovaného omezení nákladů na chod veřejných služeb zaměstnanosti k jejich nárůstu; v druhém případě byla centralizace do té doby decentralizovaného systému doprovázena nejednotným a zbytečně tuhým řízením a nedostatečnou koordinací podřízených regionálních a lokálních pracovišť, kterým byly odňaty veškeré dosavadní pravomoci a mezi kterými fungovala velice omezená kooperace; v poslední řadě, reformou snížené personální zdroje, špatně dostupné informační zdroje a omezené čerpání finančních prostředků s Evropského sociálního fondu navíc ovlivnily spolu s nejednotným a přísným centrálním řízením rozsah, způsob a kvalitu intervencí realizovaných jednotlivými regionálními a lokálními útvary.

***V následující, šesté, anglicky psané kapitole, prezentujeme výstup publikovaný v roce 2018, vytvořený ve spoluautorství s Markétou Horákovou. V tomto článku jsme se snažili identifikovat „problémovou situaci cílové skupiny rodin s nezaopatřenými dětmi a způsoby jejich řešení“ politikou péče o děti v ČR a Norsku v posledním desetiletí (do roku 2018) jakožto výsledku ve společnosti sdílených hodnot o postavení mužů a žen s dětmi v domácnosti a na trhu práce, které se promítly do designu politiky (do designu a štědrosti dávek a do designu a kvality poskytovaných služeb) a do způsobu a rozsahu jejího financování a do povahy a míry regulace (ve smyslu spolupráce mezi aktéry v politice na různých úrovních její hierarchie).*** Cílem této studie bylo zanalyzovat a porovnat design a způsob řízení a správy politiky péče o předškolní děti v České republice a Norsku v posledních letech ve vztahu k situaci domácností s nezaopatřenými dětmi v obou zemích. Důvody srovnání systémů péče o předškolní děti právě u těchto států lze spatřovat v tom, že ačkoliv jde o země řazené mezi odlišné režimy sociálního státu, obě se historicky vyznačovaly podobně rozvinutým systémem institucí zabezpečujících péči o předškolní děti. Obě země se rovněž na začátku 90. let vyznačovaly vysokým podílem žen participujícím na trhu práce a podporou výchovy dětí mladších tří let v prostředí rodiny. Z výše uvedeného vyplývá, že k lepšímu porozumění obou politik jsme ke zkoumané problematice přistoupili tak, že jsme se zaměřili jak na oblast řešeného problému v obou zemích (na strukturu domácností s nezaopatřenými dětmi a na postavení jejich členů ve společnosti a na trhu práce), tak i na design politik (týkající se rodičovské dovolené a poskytovaných služeb) a na způsob a okolnosti jejich řízení a správy (zahrnující jejich regulaci, financování a realizaci poskytovaných služeb z perspektivy jejich přístupnosti a kvality). Vyšli jsme tak z logického modelu praktického řešení problémů, kterému odpovídá tzv. model politického cyklu, který zkoumá veřejnou politiku jako proces, který je složen z na sebe navazujících fází a pod-fází,



kteří začínají právě počáteční identifikaci veřejného problému a končí zhodnocením úspěšnosti jeho řešení (Howlett a Ramesh 1995). Námi provedená analýza ukázala, že *mezi oběma zeměmi existují trvalé rozdíly ve výchozích hodnotách, v designu systémů dávek a služeb péče o děti a v rozdílech ve způsobech a okolnostech řízení a správy politik péče o děti jako celku. Podobnost mezi oběma zeměmi lze spatřovat snad pouze v menší citlivosti vůči potřebám dětí se specifickými potřebami* (zejména vůči migrantům v Norsku a vůči romským dětem v České republice). Získané informace konkrétně ukázali, že Norsko patří k zemím, které využívají model rodinné politiky, kombinující podporu familialismu a de-familializace (kde se rodiče mohou rozhodnout, zdali budou o své děti pečovat v rámci rodiny anebo využijí široké sítě zařízení péče o děti a sami budou na celý či částečný úvazek participovat na trhu práce), zatímco v České republice převažuje familialistický model rodinné politiky (v němž jsou rodové role v rodinách často oddělené, otcové jsou živitelé rodiny a matky pečovatelé, dokud jejich děti nedosáhnou tří let věku). Z rozboru *situace cílové skupiny domácností se závislými dětmi* je pak patrné, že v Norsku je dlouhodobě podporována rovnost mezi muži a ženami v domácnosti i na trhu práce, zatímco v České republice je situace opačná: nerovné postavení žen v domácnosti je podporováno absencí rodičovských kvót, očekáváním mnoha otců a zaměstnavatelů, že ženy s malými dětmi budou chtít zůstat doma a omezeným počtem zařízení pro děti mladší tří let a limitovaným přístupem do stávajících zařízení pro děti starší tohoto věku v některých regionech; na trhu práce mají ženy v ČR omezené příležitosti k trvalému zaměstnání na plný či částečný úvazek, mají výrazně nižší mzdy než muži a mají omezené příležitosti pro kariérní růst. Pohled na *design systémů rodičovské dovolené a poskytované služby* s výše uvedenou situací konvenují: zatímco v Norsku je poskytována časově omezená a bohatě financovaná mateřská dovolená vypočtená na základě předchozích příjmů a rodiče, kteří mají zákonný nárok na umístění dítěte staršího jednoho roku do zařízení spravovaném veřejným či soukromým poskytovatelem, v České republice ženy pobírají v delším časovém období nedostatečně financované dávky z roztržitého systému mateřské a rodičovské dovolené a soukromých zařízení využívá pouze nepatrný počet domácností s vyššími příjmy. Pohled na *regulaci a financování obou politik* ukazuje na silný důraz norské vlády na zajištění práva všech dětí na umístění do ve veřejných nebo soukromých předškolních zařízeních, která jsou rovnoměrně a v dostatečné míře financována státem, a poskytována v žádoucí a sledované kvalitě na úrovni obcí, které jsou schopny lépe mapovat skutečné potřeby cílových skupin domácností s dětmi. V České republice jsou oproti tomu patrné mezery v řízení a koordinaci systému péče o předškolní děti mezi státní a regionální úrovní a mezi jednotlivými kraji a obcemi, politika není dostatečně financována, není řešena diskriminace žen na trhu práce a není regulována kvalita soukromých poskytovatelů, i když v posledních letech česká vláda podniká kroky k prosazování zlepšení této situace (jde zejména o podporu vzniku nových zařízení pro děti od 1 do 6 let, právo na umístění dětí ve veřejných zařízeních pro péči o děti či diskuze nad zflexibilněním trhu práce, který by poskytl kvalitní pracovní místa pro matky s dětmi).

*V sedmé kapitole* jsme se – společně s Markétou Horákovou a Tomášem Sirovátkou - věnovali tematické srovnání vývoje politiky péče o předškolní děti a politiky sociální péče v ČR a vybraných zemích EU sledováním jednotlivých dimenzí námi navrženého modelu governance, který jsme se zabývali ve čtvrté kapitole. Fakticky jsme se v tomto anglicky psaném příspěvku pokusili *identifikovat proměny ve vývoji obou výše zmíněných politik v posledním desetiletí (před rokem 2013) v České republice, Velké Británii, Německu a Dánsku z perspektivy změn v rozsahu jejich financování, způsobu regulace (právními normami a institucemi), způsobu a kvality poskytovaných služeb a výsledných efektů (z perspektivy jejich přístupnosti pro různé cílové skupiny dětí a z perspektivy jejich kvality)*. Snažili jsme se tak zodpovědět otázku, zdali vývoj námi sledovaných politik v České republice odpovídá zahraničním trendům u zemí s odlišným režimem sociálního státu (tj. u liberálně orientovaného Spojeného království, konzervativního Německa a sociálně-demokratického Dánska).

Důvodem pro využití námi navrženého multidimenzionálního konceptu governance je ten, že v něm obsažené procesní dimenze (konkrétně pak regulace, financování a poskytování služeb) byly významně ovlivněny změnami vyvolanými reformami veřejné správy, které byly v posledních desetiletích zavedeny ve většině zemí EU (tj. (re)centralizací rozhodování, marketizací a kontraktováním poskytovaných služeb, posílením koordinace a kontroly za využití metod nového veřejného managementu, zapojením a aktivací klientů sociálního státu, vytvářením sítí mezi státními a nestátními aktéry, utvářením spolupráce mezi agenturami, zavádění organizačních inovací na lokální úrovni apod. - van Berkel, de Graaf, Sirovátka, 2012). Tento výrazně kvantitativně laděný příspěvek, kde byla většina informací pro jednotlivé zkoumané dimenze řízení a správy ve fázi implementace politik získávána z tvrdých dat, ukazuje, že jak politika péče o děti v předškolním věku, tak i politika péče o seniory v ČR v době prováděného výzkumu výrazně pokulhávala za vývojem v ostatních zemích EU, kde reformní změny vyvolaly četné inovace: (1) oba sledované druhy sociálních služeb totiž byly v ČR dlouhodobě finančně podhodnocené (státní výdaje měřené procentem HDP se obvykle pohybovaly v rozmezí 50-60% výdajů ostatních srovnávaných zemí); (2) politika péče o předškolní děti nebyla dostatečně a funkčně regulována a rovněž reformy sociálního zabezpečení ovlivňující politiku péče o seniory vykazovaly značné poruchy (neúspěšná byla zejména snaha zavést kvazitržní systém z důvodu příliš nízké výše poskytovaných dávek (u příspěvku na péči) a z důvodu selhání v oblasti jeho regulace); (3) péče o děti do tří let věku byla zcela zanedbávána a rovněž dostupnost mateřských školek pro děti staršího věku byla v některých regionech problematická; v oblasti péče o seniory existovala nedostatečná kapacita sociálních i zdravotních služeb poskytovaných v prvním případě v domovech pro seniory (spravovaných ministerstvem práce a sociálních věcí) a v druhém případě v léčebnách pro dlouhodobě nemocné (které jsou v gesci ministerstva zdravotnictví), přičemž zejména domovy pro seniory byly často obsazeny seniory, kteří byli samoobslužní a blokovali tak místa seniorům, kteří vyžadovali zvýšenou péči; (4) přes výše uvedené byla zjištěná kvalita poskytovaných služeb pro předškolní děti v ČR z hlediska výše vzdělání a poměru počtu dětí na učitele na velmi dobré úrovni; v případě seniorů byla podobně dobrá kvalita sociálních služeb poskytovaná pracovníky sociální péče regulovanými stejnojmenným zákonem z roku 2007 (i přestože tito pracovníci patří dlouhodobě mezi nejhůře placené zaměstnance v sektoru sociálních a zdravotních služeb), zatímco kvalita zdravotní péče v zařízeních dlouhodobé péče (byla díky zastaralé legislativě, která degraduje vzdělání pedagogických pracovníků) na velice nízké úrovni.

*V osmé kapitole* prezentujeme příspěvek publikovaný v roce 2014, který zkoumá roli Evropského sociálního fondu v tehdejší české politice zaměstnanosti a politice trhu práce s ohledem na míru a způsob využívání takto financovaných projektů v zahraničí. *V této kapitole z monografie jsme se pokusili identifikovat “způsob tvorby, administrace a realizace lokálních projektů zaměstnanosti” v ČR do výše uvedeného roku 2014 a institucionální podmínky (legislativní a organizační), které je ovlivňují.* Vazba tohoto tématu na koncept governance, který je klíčovým tématem tohoto spisu, spočívá v tom, že členství České republiky v Evropské Unii, které započalo rokem 2004, umožnilo české vládě a aktérům z jednotlivých společenských sektorů využívat evropských peněz k realizaci opatření aktivní politiky zaměstnanosti na českém trhu práce. Možnost využití těchto finančních prostředků nestátními aktéry přitom vypovídá o procesu zavádění principů nového veřejného managementu, případně nového řízení a správy do české politiky zaměstnanosti a trhu práce (o této skutečnosti svědčí i reforma českého systému veřejných služeb zaměstnanosti započatá v roce 2011, o které jsme pojednávali v páté kapitole, která sledovala trend centralizovat tento původně decentralizovaný systém). Využití finančních prostředků z Evropského sociálního fondu tak umožnil utvářet a realizovat tzv. lokální projekty zaměstnanosti, které představují sadu politických opatření zacílených na skupinu zaměstnané či nezaměstnané pracovní síly. Tyto projekty jsou přitom

založeny na vzájemné spolupráci mezi představiteli veřejných služeb zaměstnanosti z řad pracovníků krajských úřadů práce (kteří jsou faktickými zadavateli/tvůrci a administrátory těchto projektů) na straně jedné a realizátory těchto projektů (představovaných zástupci organizací ze sektoru trhu a/nebo občanské společnosti) na straně druhé. V této kapitole jsme se v první řadě pokusili zjistit, jaká je role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v české politice zaměstnanosti a trhu práce a v zahraničí ve vazbě na regionální politiku Evropské Unie. V první části této kapitoly jsme se zabývali tím, jak jsou takto financované projekty v ČR využívány a jak ovlivnily způsob administrace a realizace české politiky zaměstnanosti a trhu práce. Následně jsme se na základě podrobné analýzy vybraného lokálního projektu zaměstnanosti a zkušeností jeho tvůrců a realizátorů (kteří navíc participovali v posledních letech na mnoha dalších projektech v různých regionech ČR) pokusili identifikovat pozitiva a negativa spojená s počáteční fází tvorby a realizace tohoto typu projektů v českém prostředí. Kromě problému s výběrem nevhodných a nemotivovaných klientů do námi zkoumaného projektu (jehož příčinou mohla být nejednoznačně specifikovaná cílová skupina účastníků projektu, nízká informovanost, motivace, schopnosti nebo náročné pracovní podmínky pracovníků realizujících předvýběr klientů na úřadech práce) byla identifikována přílišná legislativní svázanost vztahu mezi zadavateli lokálních projektů (pracovníky krajských úřadů práce) a jejich realizátory (z řad nestátních aktérů). *V době hodnocení námi zkoumaného projektu (jakož i dalších projektů v ČR) byla řízení a správa opatření realizovaných v rámci lokálních projektů zaměstnanosti výhradně v rukou pracovníků úřadů práce, kteří sami utvářeli cíle a design těchto projektů, vybírali jejich realizátory a striktně kontrolovali – na základě principů byrokratické správy - dosahování těchto cílů v průběhu realizace projektů. Z kontraktovaných aktérů, kteří realizovali projekty, se tak stala prodloužená ruka státu s omezenými pravomocemi, protože tito aktéři měli svázané ruce a omezené možnosti vytvářet flexibilní, potřebám klientům na míru šité projekty, které by využívaly inovativních metod a postupů.* V této souvislosti jsme navrhli rozvolnit tehdejší paragrafy zákona o veřejných zakázkách a změkčit jejich prosazování pracovníky úřadu práce při tvorbě Zadávací dokumentace ke kontraktovaným projektům tak, aby dodavatelé služeb z nestátního sektoru měli větší prostor pro rozhodování s možností modifikovat původní cíle projektu a způsoby jejich dosahování. Užitečná je i úvaha, že by realizátoři lokálních projektů měli mít možnost zastávat roli jejich reálných tvůrců či spolutvůrců.

V závěrečné, *deváté kapitole*, jsme se věnovali tematice lokálního řízení a správy vybraných státních a nestátních organizací operujících na českém trhu práce z perspektivy konceptu organizační flexibility vnímané jako schopnost více či méně řídit vnitroorganizační procesy a procesy spojené se spoluprací těchto organizací s vnějšími aktéry. *Reálně jsme se pokusili identifikovat (legislativní a vnitroorganizační, finanční, personální, interakční, informační a kontrolní) podmínky a strategie státních a nestátních organizací ve vybraném kraji ČR v roce 2010 až 2011, které představují specifický typ lokálního řízení, který vypovídá o schopnosti těchto organizací více či méně pružně reagovat na změny na trhu práce.* Při zpracování tohoto tématu jsme vycházeli z předpokladu, že „flexibilní organizace v oblasti trhu práce budou schopny lépe se přizpůsobit vnějším dynamickým změnám a tím i lépe řešit konkrétní problémy na trhu práce nežli organizace neflexibilní“ (s. 165), protože „zvýšená regionální a subregionální flexibilita s větší pravděpodobností povede k realizaci více strategických, lokálních podmínkám a zdrojům přizpůsobených a odpovědných programů, což má prokazatelně pozitivní efekt na vyšší míru zaměstnanosti“ (Giguère, 2008; Giguère a Froy, 2009). Konkrétně jsme v této kapitole prezentovali výsledky námi provedené a opublikované studie, jejímž cílem bylo identifikovat míru stability a flexibility - a tím i způsob řízení a správy - osmi různých typů státních i nestátních organizací v pardubickém kraji, které se v roce 2010 podílely na administraci a/nebo realizaci programů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti (u státních organizací) a sociálních služeb v oblasti trhu práce (u nestátních organizací). Využitím

vlastního postupu využívajícího konceptu exploatace a explorace Jamese G. Marche (jako projevu organizační stability a flexibility) a typologie lokálního řízení podle míry exploatace a explorace navržené dle Duit a Galaz (2008) (umožňující rozlišit, zdali se zkoumaná organizace vyznačuje robustním, rigidním, flexibilním, nebo křehkým řízením, tedy nakolik je flexibilní a nakolik stabilní) jsme se pokusili identifikovat důvody a povahu flexibility organizací z vnější, mimo-organizační perspektivy. Vědomě jsme tak opominuli vliv managementu a organizačního uspořádání zkoumaných organizací, které jsou centrem konceptu řízení a správy korporací představeném v druhé kapitole tohoto spisu, a které mají na výslednou stabilitu a pružnost zkoumaných organizací rovněž nepopíratelný vliv. Výsledná zjištění ukázala, že zatímco u zkoumaných nestátních organizací převažoval flexibilní až robustní typ řízení s příklonem k robustnosti (vyznačujícím se současně vysokou stabilitou a flexibilitou), státní organizace využívaly rigidního typu řízení (které je typické vysokou stabilitou a nízkou flexibilitou). Neziskové organizace se tak vyznačovaly současným využíváním nepružných, striktně vymezených legislativních pravidel a relativně pružných, vnitřních organizačních pravidel a standardů, které umožňovaly dobrým způsobem regulovat její aktivity. Tyto organizace rovněž průměrným způsobem reagovaly na proměnlivou situaci na tehdejších trhu práce, zřejmě z důvodu omezených finančních zdrojů, které by posílily kvalitu personálu a využívaných technologií a které by rozšířily časové kapacity zaměstnanců. Státní organizace byly oproti tomu svázány striktní legislativou, omezenými možnostmi ovlivňovat podmínky administrace a realizace projektů v oblasti pracovního trhu a omezenými možnostmi zkvalitňovat personální zdroje.

Z literatury zabývající se tematikou governance (*blíže kapitola 2*) jednoznačně vyplývá, že jde o nejednoznačný, obtížně definovatelný koncept, který lze vnímat různými způsoby (jako „rámec“ dobrého vládnutí, žádoucí „řád“, „role vlády“, „principy administrativy“, „systém“ řízení, resp. „rámec“ organizačního uspořádání, „interakce mezi aktéry“ anebo „sítě aktérů“), protože „centrem jeho zájmu mohou být jak aktéři a jejich interakce, tak i instituce, ve kterých fungují anebo kontext v podobě různých podmínek založených na různých principech, které ovlivňují jednání těchto aktérů a fungování organizací, přičemž tito aktéři se podílí na procesech spojených s tvorbou a/nebo realizací dílčích veřejných politik při řešení konkrétních veřejných a sociálních problémů“ (s. 28). Tato skutečnost je patrná i z námi provedených výzkumů, ze kterých vyplývá, že koncept řízení a správy, který jsme před lety definovali jako „způsob řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných a sociálních programů“ (*kapitola 4*), lze v praxi rovněž zkoumat jako (1) „způsob koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí“ v systému veřejné administrativy (*kapitola 5*); (2) „povaha a míry regulace“ politiky ovlivňující spolupráci mezi aktéry v politice na různých úrovních její hierarchie (*kapitola 6*), resp. „regulace“ politikou poskytovaných služeb právními normami a institucemi (*kapitola 7*); (3) „způsob tvorby, administrace a realizace“ lokálních programů“ (*kapitola 8*); případně jako (4) legislativní a vnitroorganizační, finanční, personální, interakční, informační a kontrolní „podmínky a procesy“ lokálních implementujících organizací (*kapitola 9*).

Námi prezentované příspěvky, kde bylo využito vlastního modelu zkoumání jednotlivých dimenzí a subdimenzí governance, který mapuje nejen způsoby, ale i okolnosti spojené s řízením a správou (*tj. kapitoly 5 až 7*) ukazují, že faktické přínosy tohoto modelu jsou odvislé od konkrétních metod a technik využitých při zkoumání jeho jednotlivých dimenzí. Jde zejména o to, zdali je při „naplňování“ tohoto modelu kladen větší, menší nebo shodný důraz na využívání kvantitativních a kvalitativních dat a dále pak zdali se zaměřujeme na všechny jeho dimenze a subdimenze anebo pouze na některou z nich. *Pokud totiž využíváme námi navržený model jako celek, jeho potenciál spočívá v tom, že umožňuje poměrně komplexně nahlížet na zkoumanou politiku nebo politiky (srv. kapitola 5). Na druhou stranu, získané informace mohou*

*mít poměrně obecnou podobu, zejména pak převažuje-li využívání kvantitativních dat (srv. kapitola 6 a 7). Využívání kvalitativních dat anebo kombinace kvantitativních a kvalitativních dat a zejména pak zaměření se pouze na vybranou dimenzi či subdimenzi (téma), přitom umožňuje hlouběji porozumět způsobům a okolnostem nebo dílčím tématům spojeným s řízením a správou v oblasti veřejné politiky a administrativy (srv. kapitoly 8 a 9). Limity tak lze spatřovat například v příspěvku uvedeném v kapitole 8, kde se blíže nezabýváme konkrétními vztahy mezi interagujícími aktéry, kteří vytvářejí a/nebo realizují námi zkoumanou politiku péče o předškolní děti. Žádná z uvedených studií rovněž není zacílena na procesy spojené s tvorbou politiky na národní či nadnárodní úrovni, kde dominují političtí aktéři a jejich specifické strategie. Tuto oblast lze přitom považovat za mimořádně významnou, a proto bychom se jí rádi výzkumně věnovali v následujících letech, protože naše dosavadní zkušenosti ukazují, že právě procesy spojené s aktivitami vlády, politiků a státních úředníků na národní úrovni mohou významněji ovlivnit procesy spojené s řízením a správou politik ve fázi jejich implementace na regionální a lokální úrovni. Ke zkoumání této problematiky přitom můžeme využít některého z individuálních konceptů governance a souvisejících teorií, kterými jsme se blíže zabývali v druhé a třetí kapitole tohoto spisu.*



Pavel Horák  
Brno 19.3.2018