

## Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni<sup>1</sup>

Pavel Horák<sup>2</sup>

*V předkládaném článku pojednáváme o významu, způsobech a možnostech měření konceptu governance, který lze překládat jako „vládnutí“ nebo „řízení“ veřejných politik a dílčích veřejných a sociálních programů. Dosavadní způsob měření governance jako „vládnutí“ má podle našeho názoru omezenou využitelnost pro veřejně politickou praxi. Zaměřuje se totiž výhradně na státní a vyšší úroveň vládnutí a téměř zcela opomíjí úroveň regionální a lokální. Z tohoto důvodu navrhuje na základě rozsáhlé zahraniční i tuzemské literatury, zabývající se tímto konceptem, vlastní způsob měření governance, které chápeme zjednodušeně jako „řízení“ veřejných politik a programů (složitěji potom jako 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“ (či správě) dílčích veřejných politik státními i nestátními aktéry na úrovni regionální a lokální. Námi navržený způsob měření 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 a upozorňovat tak – ve srovnání se způsoby governance v jiných zemích – jaké jsou silné a slabé stránky governance konkrétní veřejné politiky a kde je možné tyto silné a slabé stránky identifikovat (zdali v oblasti financování, regulace nebo implementace systému politiky). V závěru textu komplexně zvažujeme možnosti reálného využití informací získaných měřením governance jako „vládnutí“ a námi navrženým měřením governance jako „řízení“.*

Veřejné politiky členských států Evropské unie zaznamenávají v posledních dvou desetiletích silné a opakující se vlny vládních reforem, které se snaží zavést do veřejného sektoru principy tzv. nového vládnutí (new governance). Tyto principy – spočívající zejména ve snaze vnést do vládních operací principy trhu a uvolnit přitom všudypřítomnou kontrolu rozbitím velkých resortů na malé části, zflexibilnit řízení managementu, měřit a stimulovat výkon státních zaměstnanců, zadávat zakázky poskytovatelům služeb ze soukromého sektoru ve formě kontraktů a některé služby tím privatizovat – mají v duchu Nového veřejného managementu vést k větší účinnosti, efektivitě a kvalitě organizací, nástrojů a programů sociálního státu (srv. Clark a Newman, 1997; Harris, 1998; Hoós et al, 2005; Salomon a Lester, 2005; Brodtkin, 2005, 2011). Reálné zavedení výše uvedených principů vyžaduje, aby se na realizaci dílčích veřejných a sociálních programů na regionální a lokální úrovni podíleli také aktéři z nestátního sektoru. Od těchto tzv. aktérů „třetí strany“ (Salomon a Lester, 2005) – zastoupených komerčními bankami, soukromými nemocnicemi, organizacemi poskytujícími sociální služby, průmyslovými korporacemi, univerzitami, finančníky, konstruktivními firmami aj. – se očekává, že poskytnou veřejně financované služby, zmobilizují další instituce ke spolupráci a dosáhnou tak cílů dílčích veřejných politik. Tyto třetí strany by měly sdílet základní vládní funkce, kterými je vykonávání dohledu nad využíváním veřejné autority a veřejných fondů. Spolu s velkým množstvím dalších nevládních či vládních aktérů vytvářejí často složité systémy spolupráce, které občas zamezují porozumění a znemožňují efektivní management a kontrolu (Salomon, 2002).

V literatuře zabývající se new governance lze v této souvislosti identifikovat dva odlišné přístupy k tomu, jak k novému vládnutí přistupovat. Na jedné straně existuje komplexní přístup zastávaný výhradně teoreticky uvažujícími autory, kteří se snaží složitě vydefinovat koncept new governance, aby bylo jasné, v čem nové „vládnutí“ spočívá, jak se projevuje a za jakých okolností v té které zemi a v těch kterých letech vzniklo. Na straně druhé existuje simplifikující přístup spíše empiricky orientovaných autorů z řad analytiků politiky a nezávislých pozorovatelů, kteří se snaží změřit způsoby a kvalitu vládnutí v různých zemích světa. Tito autoři se však nezaměřují na zkoumání struktur a procesů spojených s vládnutím (které obvykle zahrnují plánování, administraci a realizaci dílčích veřejných politik na různých úrovních státu), ale zkoumají, zdali vláda vládne dobře nebo špatně, a tím, zdali daná země řeší úspěšně nebo neúspěšně zejména problematiku chudoby a sociálních nerovností. Dochází tím k tomu, že teoreticky vymezují koncept governance, o kterém píší různí autoři jako o věrném obrazu reality v té které zemi, není vhodně operacionalizován, aby mohl být prakticky využit k nápravě špatného vládnutí, příp. k správnému „řízení“ dílčích veřejných politik aktéry na státní, regionální a lokální úrovni. Z tohoto důvodu se v následujícím příspěvku věnujeme právě konceptu governance, jeho historii a možnému porozumění (buď jako „vládnutí“, nebo jako „řízení“). Zejména pak navrhuje konkrétní způsob jeho operacionalizace. Ta by měla umožnit změřit způsob a okolnosti vládnutí v celé jeho komplexnosti a napomoci tak identifikovat slabá a silná místa systému governance v té které sledované zemi.

Konkrétně si klademe dva cíle, které odpovídají pomyslné teoretické a empiric-

ké části předkládaného textu. V teoretických pasážích textu se nejprve pokoušíme vysvětlit význam konceptu governance, k čemuž využíváme tuzemských a zahraničních pramenů a vlastních zkušeností se zpracováváním tématu vládnutí a řízení („new governance a „local governance“) vybraných politik sociálních služeb a zaměstnanosti pro Evropskou komisi (Horák, Horáková a Winkler, 2011; Sirovátka et al, 2012). Následně upozorňujeme na existenci dvou proudů českých autorů, kteří se liší ve vnímání a v postojích k využití governance ve veřejné politice - v prvním případě jde o teoretický přístup a vnímání governance jako „vládnutí“ na národní a nadnárodní úrovni, v případě druhém převažuje praktický přístup ke governance, založený na vnímání governance jako „řízení“ veřejných politik na státní, regionální a lokální úrovni. Po třetí kapitole, věnované aktuálním způsobům měření governance, následuje kapitola, ve které vytváříme vlastní analytické schéma konceptu governance, které by mělo sloužit zejména analytikům politiky jako vhodný nástroj k analýze governance a k následnému využití získaných poznatků pro potřeby tvůrců a realizátorů státních, a zejména pak regionálních a lokálních veřejných a sociálních programů. Takto operacionalizovaný koncept, sestávající z měkkých i tvrdých indikátorů pro tři klíčové dimenze (regulace, poskytování a financování veřejných a sociálních programů), by měl poskytnout základní informace o struktuře, dynamice a okolnostech governance dílčí veřejné politiky. Podrobnost této operacionalizace by měla být využita k případnému srovnání governance konkrétní politiky v různých zemích. V závěru předkládaného textu proto zvažujeme možnosti reálného využití konceptu governance různými aktéry z řad vědců,

analytiků politiky a administrátorů a realizátorů politik.

## Význam konceptu governance a jeho stručný vývoj

Současné veřejné politiky jednotlivých členských zemí Evropské unie jsou již po dvě desetiletí výrazně ovlivněny principy tzv. „new governance“, ideologie, kterou můžeme označit za nový způsob „vládnutí“, resp. „řízení“ politik a dílčích veřejných programů a sociálních služeb. První označení (vládnutí) je diskursivně využívané spíše experty zabývajícími se aktivitami politiků při „plánování“ politik na nadnárodní a národní úrovni. Tato perspektiva governance upozorňuje na fakt, že současné vládnutí není vykonáváno pouze vládou. Druhé, komplementární označení (řízení), vyzdvihuje skutečnost, že vedle státní správy se na řízení – a zejména pak na vlastní realizaci veřejných programů a sociálních služeb<sup>3</sup> – podílí kromě státu také nestátní aktéři z řad zástupců komerčního a občanského sektoru. Aktivity spojené s governance jakožto novým způsobem řízení potom představují oblast řízení programů a služeb jednotlivými regionálními a lokálními organizacemi, které se podílejí na jejich administraci a (nebo) realizaci a které spolu mohou nebo nemusí větší či menší měrou spolupracovat a vytvářet tak dyadické vztahy či různé komplexní sítě.

Někteří autoři zabývající se tematikou governance komplexně v této souvislosti implicitně či explicitně upozorňují na to, že vládnutí od řízení není vhodné oddělovat, protože oba tyto procesy spolu bezprostředně souvisí. Oproti tomu, experti zabývající se především a pouze jenom vládou (např. Potůček, 2002, 2007), anebo zejména aktivitami regionálních a lokálních aktérů (např. Horák, 2010, 2011; Winkler, 2009) ztotožňují pojem governance výhradně s vládnutím (v prvním případě) anebo s řízením (v případě druhém). Vzhledem k tomu, že se v empirické části tohoto příspěvku aktivitami vlády nezabýváme, budeme v ní nadále uvažovat o governance jako o řízení veřejných a sociálních programů, v našem případě v oblasti regionálních a lokálních trhů práce. Dále v textu pak budeme governance nazývat buď vládnutím či řízením podle toho, zdali budeme mít na mysli aktivity týkající se plánování politik a programů na národní a nadnárodní úrovni (vládnutí) anebo jejich realizace na regionální a lokální úrovni (řízení). V pasážích, kde nebude významné rozlišování mezi těmito aspekty, budeme užívat původního pojmu governance.

Perspektiva new governance konkrétně představuje přístup k „plánování“, „administraci“ a „realizaci“ veřejných programů a sociálních služeb tzv. „zdola-nahoru“. Tento přístup od 90. let minulého století velkou měrou nahradil do té doby fungující vládnutí prosazované tradiční správou,

které sledovalo logiku tzv. „shora-dolů“, tj. od státních útvarů k regionálním a lokálním útvarům (blíže např. Winkler, 2002a, b; Horák, 2008; Horák a Kulhavý, 2008). Klíčovými prvky „new governance“ jsou přitom sítě spolupracujících aktérů z řad státních a nestátních organizací a zájmových skupin uživatelů služeb, které se podílejí na plánování, administraci a realizaci politiky při současné snaze vlády aplikovat ve veřejném sektoru principy trhu, zadávání zakázek nestátním poskytovatelům služeb a více stimulovat pracovní výkony státních zaměstnanců (Salomon, 2002 a 2005).

Naznačený posun v přístupu veřejných politik od logiky „shora-dolů“ v minulosti k logice „zdola-nahoru“ v současnosti fakticky znamená, že veškeré aktivity státu, tradičně spojované s pojmem vláda (government), byly v důsledku krize sociálního státu zaměněny za aktivity s jiným významem (governance). Původní, „instrumentální“ pohled na vládnutí jako na „umění řídit celou společnost“ pomocí jednoho jediného prostředníka – státu byl zavedením ideologie „new governance“ fakticky nahrazen „procesním“ pohledem na vládnutí, ve kterém je na vládu názíráno jako na „institucionální uspořádání“ (Plumptre a Graham, 1999; Casey a Gold, 2000). Vládnutí je pak možné vnímat například obecně jako „kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu“ (Dror, 2001) anebo konkrétně jako „systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí kterých společnost spravuje hospodářské, politické a společenské záležitosti interakce uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem“ (Governance, 2000). V rámci new governance je přitom využívána široká paleta různých opatření: na straně státu jde např. o decentralizaci a lokalizaci politik, deregulaci, podporu informačních toků, reformu veřejných financí a veřejné správy, zefektivnění právního řádu, boj proti korupci, vyjasňování kompetencí a odpovědnosti; na straně vnějšího prostředí jde zejména o pluralizaci aktérů včetně zapojení co největšího počtu z nich do procesu spolurozhodování, kontraktualizaci a spolupráci mezi státem a dalšími aktéry, mezi institucemi a jejich klienty, individualizaci poskytovaných služeb apod. (srv. Giddens, 1998; Mosley a Sol, 2001; Sol a Westerveld, 2005; Vymětal, 2005; van Berkel a Valkenburg, 2007; Winkler, 2009; Sirovátko a Winkler, 2011).

Obsáhlost opatření new governance využívaných k plánování a realizaci konkrétních politik a veřejných programů a sociálních služeb konvenuje s nejednoznačností tohoto konceptu. Jeho význam a užívání se totiž mění, stejně jako se mění podmínky současných společností a postoje představitelů jednotlivých vlád (Nekola, 2007). Důvodů nejednoznačnosti a vágnosti tohoto konceptu je několik. Za prvé, neexistuje jedině, jasně ohraničené chápání tohoto pojmu, který bývá spojován s různými

přívlastky (např. dobré, sociopolitické, progresivní, korporativní, multiúrovňové) a nabývá tak mnoha různých podob a významů<sup>5</sup>. Za druhé, otázku governance se zabývá mnoho vědních disciplín, přičemž aktivně je koncept governance užíván nejen akademiky, ale i celou řadou institucí působících na různých úrovních a v různých sektorech společnosti (Veselý, 2004; Nekola, 2007). Za třetí, konceptu vládnutí chybí scelující prvek, protože je spojen s důsledky komplexních, často konceptuálně obtížně uchopitelných globalizačních procesů (Vymětal, 2005). Dalším důvodem je jeho vysoká úroveň abstrakce (Potůček, 2007), se kterou se potýkají zejména autoři aspirující na jeho měření v okamžiku, kdy „... se pokouší vtěsnat multidimenzionální koncept do jedné dimenze“ (Veselý, 2004: 12). V neposlední řadě je nejednoznačnost konceptu governance a jeho trvalé rozštěpení výsledkem proměnlivosti a diference politik, jejich aktérů a prostředí, ve kterém fungují: konkrétně je totiž vládnutí spojováno s procesualitou, pluralitou aktérů a komplexností, resp. je vnímáno jako činnost státu, které jsou ovlivněny proměnami jednotlivých aktérů, institucionálního uspořádání uvnitř států a globalizačními tlaky (Potůček, 2007). Z tohoto důvodu bývá governance spojován zejména s veřejnými reformami a problémem tzv. politických akcí (Peters, 2003), které vyústily ve vznik a nárůst víceúrovňového vládnutí<sup>6</sup> a které měly za následek přesun státních aktivit na nadnárodní a lokální úroveň (Vymětal, 2005) pomocí výše uvedených opatření.

Mnohoznačnost konceptu governance je přitom logická. Na jednu straně je totiž vládnutí, resp. řízení, vždy ovlivněno kontextuálně - kulturou, historií, tradicemi, technologiemi, občany daného státu apod. Z toho důvodu bývá governance definován podle problému, který má řešit (Pierre a Pieters, 2000). Díky komplexnosti politik a procesů požadují experti, kteří se touto tematikou zabývají, aby se ke governance přistupovalo jak holisticky, tak i multidimenzionálně (blíže Veselý, 2004; Potůček a kol., 2007), aby byl tento koncept ve své komplexnosti měřitelným způsobem uchopen (Nekola, 2007). Zatímco holistický přístup představuje potřebu koordinovat různé procesy spojené s vládnutím, multidimenzionalita vypovídá o potřebě všimnout si jeho jednotlivých aspektů.

## Governance jako „vládnutí“ versus governance jako „řízení“: český případ

Vymezení jednotlivých aspektů, resp. dimenzí governance, kterým se zabývalo velké množství teoretiků i praktiků, není mezi těmito autory nijak jednoznačné, protože odvisí od toho, k jakým účelům a za jakých okolností tento koncept využívají. V českém prostředí je možné rozlišit pražský a brněnský proud vědců: zatímco první skupina autorů zkoumá governance zejména teoreticky jako vládnutí na

národní, nadnárodní, případně globální úrovni (Potůček, Veselý, Nekola), druhá se zaměřuje na praktické projevy vládnutí jako řízení programů veřejné a sociální politiky na úrovni regionální a lokální (Sirovátka, Winkler, Horák).

Potůček (2007) jakožto klíčový představitel prvního proudu vědců zabývajících se governance, který využívá ve svých úvahách pojmu „strategické vládnutí“<sup>7</sup>, v této souvislosti vymezuje tři klíčové dimenze a čtyři zdroje vládnutí, které ovlivňují jeho výslednou podobu: mezi dimenze řadí (1) víceúrovňové vládnutí, (2) regulátory vládnutí (v podobě trhu, státu, občanského sektoru a médií) a (3) sítě aktérů, kteří se na vládnutí podílejí. Za zdroje vládnutí Potůček považuje (1) globální etiku (představující souhrn hodnot, zaručujících univerzalitu lidských práv), (2) zdroje poznání (o existujících problémech, příležitostech a možnostech jejich řešení v daném kontextu), (3) institucionální zdroje a nástroje (které je možné vnímat jako metody, založené na dohodnutých normách, pravidlech a způsobech organizace, umožňujících strukturovat kolektivní akce) a (4) sociální kapitál (který si lze představit jako důvěru mezi sociálními aktéry, která zaručuje jejich vzájemnou spolupráci; blíže Potůček, 2007: 13-7). Veselý konkretizuje tyto aspekty v rámci čtyř jím navrhovaných dimenzí: (1) úrovně vládnutí (zdali jde o vládnutí na místní, národní, nadnárodní anebo globální úrovni), (2) jeho modalitu (jakým způsobem je vládnutí zajišťováno na základě hierarchičnosti, koordinace a kooperace státní správy a samosprávy), (3) dynamiky (jaké jsou struktury a instituce ovlivňující proces vládnutí (jakou měrou se na procesu vládnutí podílí trh, stát, občanský sektor a média) a (4) normativity jeho obsahu (zdali jde o tzv. dobré nebo tzv. analytické vládnutí)<sup>8</sup> (Veselý, 2004: 16).

Winkler a Sirovátka, kteří patří mezi představitele brněnské výzkumné školy, si oproti tomu (ve spolupráci s Nizozemci van Berkelem a de Graafem) všimají čtyř dimenzí (aspektů) governance, které ve skutečnosti představují dimenze projevů a důsledků nedávno proběhlých a v mnoha zemích stále probíhajících veřejných reforem. Jde o aspekty governance, které determinují výslednou podobu státních systémů veřejných politik a tím i konkrétní způsoby administrace a realizace veřejných a sociálních programů a služeb na regionální a lokální úrovni. Tito autoři konkrétně upozorňují (1) jednak na vliv politické a administrativní decentralizace, dekoncentrace či recentralizace, která ovlivňuje plánované a využívané způsoby a metody koordinace, centralizace a decentralizace veřejných politik a programů. (2) Za další klíčový aspekt tito autoři považují marketizaci, která nabývá podoby privatizace, korporatizace a kontraktování a soutěžení o poskytování služeb, oddělení role kupujícího a poskytovatele služeb, které ovlivňují rozsah a kvalitu služeb. (3) Nezanedbatelný

je i vliv nového veřejného managementu, ve kterém je klíčová role cílů, výkonových indikátorů, incentív a důrazu na kontrolní a monitorovací mechanismy, tedy prvků, které ovlivňují naplnění požadavku EU na individualizované, profesionalizované služby. (4) Posledním aspektem je rozvoj různých modelů poskytování služeb, které jsou založeny na kooperaci a koordinaci státních a nestátních aktérů. Jde často o mix aktérů ze státního a nestátního ziskového a neziskového sektoru v podobě mezisektorového partnerství zaměstnavatelů, neformálních podpůrných sítí mezi státními, a/nebo nestátními organizacemi) (blíže Winkler, 2009; van Berkel, de Graaf a Sirovátka, 2011; Sirovátka a Winkler, 2011).

Znalost výše uvedených aspektů vládnutí považujeme za mimořádně užitečnou, protože nejde o pouhou teoretizující hru filozofických úvah, ale o snahu konceptuálně uchopit značně vágní koncept governance a například odlišovat, jakým způsobem jsou odlišné veřejné politiky jednotlivých členských zemí EU ovládnuty a řízeny (viz např. Horák, Horáková a Winkler, 2011; Sirovátka, Greve a Hora, 2011). Blíže o této úvaze pojednáváme v závěru tohoto textu.

### Dosavadní způsoby měření governance jako způsobu „vládnutí“ politickými aktéry

Autoři, kteří se empiricky zabývají vládnutím, vycházejí z předpokladu, že alespoň některé prvky vládnutí je možné efektivně měřit a dále vyhodnocovat a porovnávat. Nekola (2007) v této souvislosti doplňuje v předchozí kapitole uvedené rýze teoretické „dimenze“ vládnutí jejich praktickou podobou. V důsledku potřeby tento koncept operacionalizovat, aby byly zjištěné poznatky následně využitelné pro praxi. Konkrétně zmiňuje pět klíčových oblastí vládnutí, které bývají nejčastějším centrem zájmu měření zahraničních autorů (s. 27): (1) způsob koordinace sociálních systémů při naplňování jejich cílů, (2) aktéři těchto systémů a jejich vztahy, (3) výkonost systémů, (4) participace veřejnosti a (5) zřetelnost vztahů (srv. Rhodes, 1996; Pierre a Peters, 2000; Hirst, 2000). To, jakým způsobem jsou výše naznačené oblasti vládnutí reálně vymezeny (měřeny), je odvislé od toho, v jakém poměru je užita analytická perspektiva, kdy je zjišťována struktura a povaha systému vládnutí a vztahy mezi jejími prvky (tj. způsoby koordinace a regulace politik), anebo zdali je vyžadována perspektiva normativní. V tomto druhém případě je některý z aspektů vládnutí nebo vládnutí jako celek v určitém čase a prostoru hodnoceno ve snaze identifikovat jeho silná a slabá místa a navrhnout jejich nápravu<sup>9</sup> (Nekola, 2007).

Zatímco normativní perspektiva bývá často využívána politiky a médií, analytické perspektivy hojně využívají analytici veřejných politik, kteří se snaží více či méně úspěšně identifikovat různé typy

vládnutí. Kladou ale přitom důraz vždy pouze na některé z výše uvedených dimenzí či aspektů governance. Například Unger (1998) a jeho následovníci (Casey a Gold, 2000) využívají přístupu OECD, který na konci 90. let odlišoval typy governance podle převažující míry vlivu státu, korporací či trhu, Ahonen et al (2006) doporučují využívat k rozlišování jednotlivých typů governance Esping-Andersenovy (1990) klasické typologie sociálních států a typologie reforem veřejného sektoru dle Pollit a Bouckaert (2000) (rozlišujících míru vlivu trhu, politického systému a veřejné administrativy a zákona), Sirovátka (2012) uvažuje o typech governance podle míry uplatňování marketizace, Ehrler (2011) podle míry vlivu nového veřejného managementu apod.

Kromě stanovení dimenzí vládnutí jsou dalšími klíčovými faktory, které ovlivňují zjištění reálné podoby vládnutí, „povaha“ indikátorů zahrnutých do jednotlivých dimenzí konceptu vládnutí a jejich „zacílení“. V případě „povahy“ indikátorů jde o to, zdali jde o indikátory objektivní či subjektivní (případně i přímé či nepřímé indikátory), kdy v prvním případě jsou indikátory založeny na často kvantifikovatelných, nesporných faktech, zatímco v druhém případě jde o subjektivní hodnocení zachycující postoje a názory široké veřejnosti nebo výpovědi expertů. V případě „zacílení“ indikátorů jde o to, zdali indikátory zachycují „vstupy“ ovlivňující vládnutí (v podobě hodnot, zákonných norem a pravidel, finančních, personálních a technologických zdrojů regulujících aktivity jednotlivců a skupiny aktérů podílejících se na plánování, administraci a realizaci veřejných politik), „proces“ vládnutí (zahrnující například způsoby rozhodování, typy administrovaných a realizovaných politik, způsoby spolupráce mezi administrujícími a realizujícími aktéry na různých úrovních vládnutí) anebo „výstupy“ vládnutí (počet a složení politických stran nebo volební účast na úrovni státu, zacílenost dílčích politik na konkrétní skupiny uživatelů veřejných a sociálních služeb na úrovni regionální a lokální).

Užitečnost znalosti a vhodnosti jednotlivých dimenzí vládnutí a povahy a zacílenosti jim příslušejících indikátorů je zjevná: obzvláště rozlišení jednotlivých typů vládnutí umožňuje nahlédnout na to, jakých efektů („výstupů“) dosahuje konkrétní typ vládnutí.

Dosavadní snahy mnoha zahraničních subjektů a institucí se však více méně zaměřují zejména na zachycení governance chápaného jako „vládnutí“, nikoli jako „řízení“, čímž dochází k redukci tohoto obecného konceptu (srv. např. UN, 2007; Kaufmann, Kraay a Mastruzzi, 2010). V této souvislosti bývá zmiňována existence tzv. nulté, první a druhé generace indikátorů vládnutí (Knack et al, 2003; Nekola, 2007), které jsou spojovány s analytiky politik, kteří přistupovali ke konstruk-

ci vládnutí odlišným způsobem: (1) nultá generace se zaměřovala na tzv. „dobré vládnutí“ vnímané jako politická stabilita v zemi, která byla zkoumána pomocí standardizovaných hodnotících škál a objektivních statistických metod, zejména v rámci výzkumů veřejného mínění (šlo o indikátory měřící lidská práva a svobody, databáze politicky motivovaných násilných událostí typu revolucí, politických vražd, lidových nepokojů apod.); (2) první generace indikátorů vládnutí, zastoupená v počátcích soukromými konzultačními firmami a v současnosti státními i nestátními neziskovými subjekty (typu Transparency International, Světovou Bankou či Univerzitou Spojených národů), zkoumá kvalitu vládnutí pomocí hodnocení expertů z oblasti politiky, ekonomiky či neziskového sektoru rovněž jako „dobré vládnutí“, tentokrát širěji, z hlediska principu participace, dostupnosti, patřičnosti, odpovědnosti, transparentnosti a výkonnosti (šlo o indikátory zjišťující politickou důvěryhodnost a stabilitu, vymahatelnost práva a dodržování pravidel, výskyt různých druhů korupce apod.); (3) druhá (a dosud poslední) generace indikátorů je reakcí na kritiku indikátorů předchozích generací provedenou Knackem (2002) a jeho kolegy (Knack, Kugler a Manning, 2003), který upozornil na malou využitelnost získaných údajů pro reformy veřejného sektoru. Uvedení autoři navrhnou indikátory zaměřené na oblast zaměstnanosti a mezd ve státní službě, veřejné výdaje na snižování chudoby v chudých zemích, rozpočtovou nestabilitu, obtíže se zahájením podnikání apod. Problémem těchto dat je přitom jejich nízká validita a malá dostupnost.

V současnosti jsou v evropském prostoru často citovaným nástrojem pro měření vládnutí agregované vládní indikátory navržené Světovou bankou<sup>10</sup>, které pokrývají následujících šest oblastí: mínění a odpovědnost, politická stabilita a absence násilí a terorismu, efektivita vlády, kvalita regulativního rámce, zákonnost a kontrola korupce. Tyto indikátory vycházejí z vnímání governance jako „tradic a institucí, prostřednictvím kterých je ve státě vykonávána autorita“, což podle autorů těchto indikátorů zahrnuje „... (a) proces, jakým jsou vlády vybírány, kontrolovány a nahrazovány, (b) kapacitu vlád efektivně formulovat a realizovat klíčové politiky a (c) respekt občanů a státu vůči institucím, které řídí ekonomické a sociální interakce mezi nimi“ (Kaufmann, Kraay a Mastruzzi, 2010: 4). Z uvedeného je patrné, že autoři tohoto pojetí patří k zástupcům vnímání governance jako vládnutí. Důkazem je jejich tvrzení, že se snaží výše uvedeným vnímáním a měřením vládnutí překlenout „úzké“ a „široké“ pojetí konceptu governance, které podle nich spočívá v zjišťování, zdali jsou existující pravidla a zákony uplatňovány (v prvním případě) anebo zdali je zajišťován samotný obsah zákonů (ibid, s. 3).

Problémem všech tří generací vládnutí je podle našeho názoru skutečnost, že výše navrhované indikátory governance jsou vnímané pouze jako „vládnutí“ (a nikoli „řízení“). Navíc, tyto indikátory nezachycují koncept vládnutí v celé jeho šíři: využívají totiž výhradně makropektivy a fakticky odlišují jednotlivé státy pouze podle míry jejich ekonomického, politického a sociálního rozvoje (tj. míry chudoby, dodržování lidských práv a svobod a míry participace občanů na rozhodování), a nic víc. Takto získané informace umožňují klasifikovat a třídít jednotlivé typy států pouze podle míry jejich „vyspělosti“, nic nám však neřekají o skutečném governance.

Přístup pražských teoretiků a analytiků sdružených kolem Martina Potůčka však jde dál. Navrhují totiž indikátory „strategického“ vládnutí ve výše zmíněných oblastech (bohužel je však nerealizují), které jim umožňují zjistit, zdali k vládnutí dochází na nadnárodní, národní či regionální a lokální úrovni nebo na všech úrovních či na některých z nich, jak se na vládnutí podílí trh, stát, občanský sektor a média, z jakých hodnotových východisek klíčoví aktéři při vládnutí vycházejí, jaké jsou skutečné zdroje, instituce a nástroje využívané při vládnutí a jaká je úroveň individuálního a kolektivního sociálního kapitálu. Jinými slovy, navrhnou jednotlivé dimenze konceptu vládnutí, které umožňují vnímat tento koncept v jeho komplexnosti a zároveň reflektovat případné reformy lokálních vlád, které stávající indikátory nezachycují<sup>11</sup>. Díky vnímání governance jako „vládnutí“ však pražští autoři nejdou a ani nemohou jít dál. Nenavrhují konkrétní indikátory vládnutí, které by byly uplatnitelné pro různé státy, vlády a umožňovaly diferencovat mezi nimi. Domníváme se navíc, že náš přístup využívající optiku vládnutí jako „řízení“ konkrétních regionálních a lokálních veřejných a sociálních programů nám umožní jít dál a vytvořit univerzálně použitelný nástroj s širokým aplikačním záběrem (o aplikovatelnosti konceptu governance blíže pojednáváme v závěru). Ve své konstrukci přitom vycházíme z rozsáhlých pramenů zabývajících se otázkou governance a jeho vnímání a nepokoušíme se tak selektovat pouze několik záměrně vybraných přístupů. Nutno přitom podotknout, že náš přístup umožňuje zachycovat konkrétní indikátory a vytvářet komplexní mapu o povaze a fungování governance ve sledovaném prostoru a čase.

## Návrh způsobu měření governance jako způsobu „řízení“ veřejných programů a sociálních služeb

Na základě dostupných teoretických a praktických studií o governance a našeho příklonu k vnímání governance jako řízení politiky uplatnitelných pro zkoumání řízení veřejných a sociálních programů na regionální a lokální úrovni jsme se poku-

sili tento komplexní koncept strukturovat a dále operacionalizovat, aby jej bylo možné reálně měřit (blíže schéma č. 1 a 2). Využíváme k tomu námi zažitou optiku kladoucí velký důraz na proces implementace veřejných politik, která dle našeho názoru plně vystihuje koncept governance vnímaný jako řízení veřejných politik v průběhu jejich zavádění do praxe na státní a zejména pak na regionální a lokální úrovni.

Konkrétně je námi navrhovaný způsob měření governance a podmínek jeho fungování výsledkem našich analytických aktivit souvisejících s aktuálně probíhajícím projektem Neujobs, jehož zadavatelem je Evropská Komise. Speciálně pro tento projekt jsme vytvořili jednotnou databázi obsahující kvantitativní a kvalitativní indikátory umožňující měřit governance veřejných politik v jednotlivých členských zemích EU (samí jsme se zaměřili na oblast péče o děti, o staré lidi a zaměstnanost ve čtyřech zemích EU - blíže Sirovátka et al, 2012). Na základě dostupné literatury o governance jsme vykonstruovali výsledný model měření governance a podmínek jeho fungování, který se skládá ze tří hlavních dimenzí, šesti poddimenzí a 24 kategorií-indikátorů (viz schéma č. 1 a 2). Součástí navrženého modelu jsou i výsledné „efekty“ governance. Ty představují snahu autorů zabývajících se governance rozlišit různé typy governance. Problémem ale je, že tito autoři si všimají pouze některých dílčích prvků (dimenzí či subdimenzí) governance, a governance pak není vnímán ve své komplexnosti, ale pouze z určité, dílčí perspektivy (viz schéma č. 2).

První ze tří dimenzí, kterou jsme označili „regulace“, vypovídá o governance jako o řízení, koordinaci a kontrole sektorů ekonomiky a organizací pomocí pravidel, zákona, konvencí a standardů (jako jsou cíle, výkonné indikátory, incentivy a kontrolní mechanismy). Jde o dimenzi, která upozorňuje zejména na vliv politické nebo administrativní decentralizace, marketizace a nového veřejného managementu na reálné praktikovaný management a podobu pravidel uplatňovaných současnými vládami a dalšími realizátory veřejných a sociálních programů na regionální a lokální úrovni. Tato dimenze umožňuje zodpovědět dvě otázky pro tvůrce a realizátory politik: „*jaká jsou pravidla, která ovlivňují řízení programů a služeb?*“ (subdimenze pravidla), a dále pak, „*za jakých podmínek a jakým způsobem jsou programy a služby regulovány?*“ (subdimenze řízení, koordinace a kontroly).

Druhá dimenze governance, kterou nazýváme „poskytování“ (veřejných a sociálních programů), představuje governance jako implementaci programů a služeb prostřednictvím partnerství a sítě aktérů, kteří využívají institucionálních zdrojů a nástrojů a sociálního kapitálu k strukturování kolektivních jednání (srv. Potůček, 2007) na různých úrovních a s různou nor-

Schéma č. 1: Konceptualizace governance jako řízení regionálních a lokálních veřejných a sociálních programů

Dimenze a subdimenze governance		Kategorie a indikátory governance	Hodnoty indikátorů	
1. Regulace	Pravidla	<ul style="list-style-type: none"> <li>governance jako systém pravidel (Rosenau, 1995) včleněných do zákonů, úmluv a standardů (Nekola, 2007), které zahrnují hodnoty zaručující univerzalitu lidských práv (globální etiku) a zdroje poznání o existujících problémech a jejich řešení, které jsou vykonávány státem, trhem a občanskou společností (Potůček, 2007)</li> </ul>	1. druh pravidel 2. závaznost pravidel 3. rozsah závazných pravidel	standardy kvality ● výkonové standardy ● procedurální standardy ● právní závaznost programů povinné ● dobrovolné vysoký ● střední ● nízký
	Řízení, koordinace a kontrola	<ul style="list-style-type: none"> <li>governance jako vědomé řízení struktur režimu (Hyden and Bratton, 1992)</li> <li>governance jako institucionální uspořádání, které kontroluje nebo řídí vztahy mezi aktéry, spíše pak skupiny nebo jednotlivce a určuje jejich práva, očekávání a závazky (Casey a Gold, 2000)</li> <li>governance jako nový veřejný management, méně vlády (government) a více vládnutí (governance) (Osborne and Gaebler, 1992; Rhodes, 1997) pomocí cílů, výkonných indikátorů, incentív a kontrolních mechanismů (van Berkel et al, 2011)</li> <li>politická nebo administrativní decentralizace, dekoncentrace a devoluce (vs. re-centralizace) (van Berkel, de Graaf a Sirovátka, 2011), centralizované rozhodování jako způsoby a metody koordinace, centralizace a decentralizace (Winkler, 2009)</li> <li>marketizace zahrnující privatizaci, korporatismus a kontraktování, subkontraktování a soutěžení o služby, rozdělení rolí poskytovatele a uživatele služeb (van Berkel, de Graaf a Sirovátka, 2011)</li> <li>governance jako koordinace sektorů ekonomiky (Hollingworth et al, 1994; Campbell et al, 1991)</li> <li>korporativní governance jako způsob, jakým jsou velké organizace směřovány a kontrolovány (Charkhma, 1994; Hilmer, 1993; Tricker, 1994)</li> <li>dynamiky vládnutí, zahrnující struktury a instituce a procesy (Veselý, 2004)</li> </ul>	4. typ převažujícího subjektu 5. způsob rozhodování 6. poskytování služeb z hlediska dobrovolnosti 7. typy subjektů zajišťujících kontrolu 8. typy subjektů zaručujících kvalitu služeb 9. úroveň kvality služeb 10. přístup ke službám z hlediska jejich cílenosti 11. způsob kontroly programů a služeb 12. typ pobídkových mechanismů pro poskytovatele programů 13. výkonnost pracovníků organizací realizujících programy	stát ● trh ● občané ● mix centralizovaný ● korporativistický ● decentralizovaný ● smíšený povinné ● dobrovolné stát ● municipality ● mix stát ● komunita ● žádný /kvalita nezaručována/ vysoká ● střední ● nízká <sup>1</sup> univerzální ● cílený <sup>2</sup> byrokratický ● řízený podle cílů ● zplnomocnění uživatelů žádný ● jemný ● silný nízká ● střední ● vysoká

Zdroj: autor inspirován pracemi Ahonen et al (2006); Casey a Gold (2000); Kooiman (2003), Pierre et al (2000), Potůček (2007), Nekola (2007), UN (2007), van Berkel, de Graaf a Sirovátka (2011), Veselý (2004), Winkler (2009).

Poznámky: 1 Mezi kvantitativní indikátory dostupné v databázi OECD a EUROSTAT patří - např. v oblasti dětské péče "Child-to-staff ratios in formal day-care services, average for 0-3 years olds" (OECD), "Child-to-staff ratios in pre-school services, average for 3-5 years olds" (Eurostat), v oblasti péče o staré osoby "Share of nurses and personal care workers in relation to all long-term care workers" (OECD), "Long-term care beds in institutions and hospitals, per 1 000 population aged 65 and over" (OECD), v oblasti služeb zaměstnanosti "Number of job seekers per agency worker in PES" (Eurostat). 2 Mezi kvantitativní indikátory dostupné v databázích OECD, SILC a EUROSTAT patří - např. v oblasti dětské péče "Enrolment rates of children under three in childcare" (OECD), "Enrolment rates of children aged three to five years of age in pre-school educational programmes" (OECD), "Formal childcare by age group and duration - % over the population of each age group" (SILC), v oblasti péče o staré osoby "Population aged 65 years and over receiving long-term care" (OECD), v oblasti služeb zaměstnanosti "Number of persons employed through employment activities" (Eurostat), "Persons registered with Public Employment Services" (Eurostat).

mativitou (srv. Veselý, 2004). Tato dimenze upozorňuje na v současnosti velice aktuální zavádění kooperativních vztahů mezi různými aktéry v rámci a napříč odlišné ekonomické a hospodářské sféry společnosti, kteří se větší či menší měrou spolupodílejí na tvorbě regionálních a lokálních veřejných a sociálních programů a často přitom kladou velký důraz na požadavek Evropské unie poskytovat a potřebu uživatelů programů a služeb dostávat profesionalizované, individualizované služby. V rámci jednotlivých subdimenzí „poskytování“ veřejných a sociálních programů můžeme získat odpovědi na tři otázky: „*jaké druhy programů a služeb jsou realizovány?*“ (subdimenze realizované programy a služby), „*jak jsou programy a služby poskytovány?*“ (subdimenze partnerství a sítě aktérů), a „*jak jsou programy a služby řízeny podle úrovně governance?*“ (subdimenze úrovně governance).

Poslední, třetí dimenze governance, nazvaná „financování“, reflektuje ekonomické aspekty governance, které zahrnují na jedné straně veřejné výdaje (vynaložené na předchozí dvě dimenze governance, tj. na řízení, koordinaci, kontrolu a poskytování jednotlivých programů a služeb) a na straně druhé jejich veřejnou spotřebu. Tato ekonomická dimenze governance fakticky umožňuje zodpovědět otázku „*jak jsou programy a služby financovány?*“. Pro úplnost schématu zmiňujeme v posledním řádku tabulky č. 2 i oblast „efektů“ realizovaných programů a služeb. Ta umožňuje identifikovat jak výsledky konkrétního „typu“ governance, tak i konkrétní „typ“ governance, který se odlišuje od ostatních typů governance na základě odlišné skladby prvků regulace a poskytování konkrétních veřejných politik a programů. Zodpovídá tedy otázku „*jak jsou hodnoceny výsledné efekty konkrétních*

*způsobů governance?*“. Ideálně by podle našeho názoru tato oblast mohla být schematizována i úplně vpravo nastíněného schématu č. 1 a 2, z technických důvodů jsme ji ale zařadili za třetí oblast governance na konec schématu č. 2, což však není úplně špatně, jelikož jde o prvek odpovídající procesnímu pohledu (tzv. fázovému modelu) na fungování politiky zahrnující fázi plánování, tvorby, realizace a výstupů a výsledků<sup>12</sup>.

Z 24 námi navržených kategorií a indikátorů mají tři kvantitativní povahu (č. 9, 10 a 24), zbylé indikátory mají povahu kvalitativní. Zatímco kvantitativní indikátory jsou dostupné zejména ze statistik OECD a Eurostatu (viz konkrétní indikátory pro různé politiky v Poznámkách pod schématy), u kvalitativních indikátorů je nutné využít dostupných empirických studií, zpráv z ministerstev a akademických článků zaměřených na governance té které dílčí

**Schéma č. 2: Konceptualizace governance jako řízení regionálních a lokálních veřejných a sociálních programů (pokračování)**

Dimenze a subdimenze governance		Kategorie a indikátory governance	Hodnoty indikátorů
2. Poskytování	Úroveň governance	14. úroveň governance	státní ● lokální ● víceúrovňová
	Partnerství a sítě aktérů	15. převažující typ poskytovatelů	veřejný ● soukromý ● smíšený
		16. formy spolupráce	žádné ● dyadické ● síťové
		17. vzájemná role poskytovatelů	symetrická ● asymetrická
		18. role marketizace	nízká ● střední ● vysoká
		19. podíl kontraktovaných služeb	nízký ● střední ● vysoký
Realizované programy a služby	20. rozsah jednotlivých služeb	nízký ● střední ● vysoký	
		21. využití jednotlivých služeb	nízké ● střední ● vysoké
3. Financování	Způsob a míra financování	22. způsoby financování	státní rozpočet ● specifické fondy ● podpora poskytovatelskými organizacemi ● financování založené na solidaritě ● tržní ceny ● sdílení nákladů uživatelů programů ● smíšené financování
		23. metody financování jednotlivých programů	vouchery či daňové úlevy k nákupu služeb od soukromých poskytovatelů ● služby zdarma ● vládou podporované služby
		24. podíl výdajů na jednotlivé typy programů	vysoký ● střední ● nízký <sup>1</sup>
Efekty (výsledný typ governance)	Efekty poskytování	<ul style="list-style-type: none"> <li>● governance jako dobré vládnutí (World Bank, 1989; Governance, 2000; UN, 2007; Williams a Young, 1994) nebo progresivní vládnutí (UNDP, 2004)</li> <li>● normativita governance ("dobré"/"analytické" vládnutí)</li> <li>● model sociálního státu podle typologie Esping-Andersena (1991)</li> <li>● model reformy veřejného sektoru podle Pollitt a Bouckaert (2000)</li> <li>● model veřejné politiky dle převahy centralizace, korporativismu či trhu (OECD, 1997; Unger, 1998; Casey a Gold, 2000)</li> </ul>	

Zdroj: autor inspirován pracemi Ahonen et al (2006); Casey a Gold (2000); Kooiman (2003), Pierre et al (2000), Potůček (2007), Nekola (2007), UN (2007), van Berkel, de Graaf a Sirovátka (2011), Veselý (2004), Winkler (2009).

Poznámky: <sup>1</sup> Mezi kvantitativní indikátory dostupné v databázi OECD a EUROSTAT patří – např. v oblasti dětské péče „Total expenditure in child care as share of GDP“ (Eurostat), „Structure of benefits in childcare as share of GDP - social protection benefits, cash benefits, family or child allowance, accommodation“ (Eurostat), v oblasti péče o staré osoby „Long-term care public expenditure as share of GDP“ (OECD), „Structure of benefits in elderly care as share of GDP“ (OECD), v oblasti služeb zaměstnanosti „Public expenditure on active labour market policy as share of GDP“ (OECD), „Labour market policy expenditure by type of action“ (Eurostat).

veřejné politiky. Výsledná hodnota kvalitativních kategorií a indikátorů je potom výsledkem expertního posouzení dostupných kvalitativních dat a úsudku výzkumníka. V této souvislosti jsme si vědomi náročnosti na získání těchto měkkých dat a jejich možného zkreslení, ke kterému může dojít při jejich interpretaci. Absence tvrdých dat o vládnutí v oblasti veřejných programů a v sociálních službách ale nedává výzkumníkovi jinou možnost. Dalším problémem souvisejícím s měřením gover-

nance, založeným na převaze kvalitativních dat, je státnost získaných dat. Mnohé studie se totiž zabývají governance v konkrétním čase a prostoru a neposkytují tak dostatek informací ke zkoumání proměny způsobu vládnutí v čase.

I přes výše uvedené obtíže je ale možné shromáždit data o governance ve vybrané dílčí veřejné politice v konkrétní zemi a získat tak komplexní pohled na povahu governance v dílčích dimenzích a subdimenzích governance (viz ukázkové schéma gover-

nance v oblasti služeb zaměstnanosti v ČR umístěné v Příloze). Získané údaje umožňují například srovnat jednotlivé dimenze a subdimenze governance mezi zeměmi anebo identifikovat oblasti governance, ve kterých je možné plánovat změny a inovace. Důkazem praktické použitelnosti námi navrženého způsobu měření governance jsou i analýzy governance, které aktuálně provádíme pro Evropskou komisi na vybraných zemích EU včetně ČR, které plánujeme v blízké době publikovat.

Námi navržená konceptualizace governance využitelná pro regionální a lokální úroveň fakticky odpovídá tomu, co anglická autorka Goss (2000) nazývá lokálním vládnutím [„local governance“], které považuje za „způsoby, jak interagují různé typy lokálních organizací, které spolu s vládními organizacemi utvářejí na lokální úrovni partnerství a síť“ (Goss, 2000: 11). Reaguje tím na výše popsanou skutečnost popsanou poprvé Stokerem (1991, 1999), kdy současné vlády na lokální úrovni nevládnou samy v důsledku externalizace mnoha služeb dříve zajišťovaných státem a v důsledku tvorby nových kvazinevládních organizací financovaných vládou a jednajících nezávisle na ní (tzv. *quangos*)<sup>13</sup>. Přechod od tradičních lokálních vlád ke komplexnějším sítím organizací zapojených do lokálního vládnutí se fakticky projevuje například tím, že jednání je plánováno a realizováno v sousedství a regionech, ve městských radách a v rámci kartelů komunitního rozvoje [community development trusts], jakož i na radnicích a dalších úřadech. Podle Goss dochází k rychlému rozvoji učení, protože manažeři, politikové a občané začínají vnímat smysl „současného složitého světa“. Za nejdůležitější změnu v lokálním řízení je potom možné podle této autorky považovat měnící se role a vztahy ve třech oblastech: mezi vládou, občany a státem (participace státních a nestátních aktérů, vzájemná diskuse, vyjednávání a závazky); u manažerů a zaměstnanců lokálních organizací (dilemata týkající se způsobu vládnutí a jeho legitimacy, role občanů s ohledem na jejich identitu a soudržnost apod.); a uvnitř státních organizací (blíže Goss, 2000: 3-4).

V souladu s optikou této autorky považujeme za lokální vládnutí existující způsoby administrace a realizace aktivních programů, opatření a služeb organizací nebo organizací, které spolu větší či menší měrou spolupracují a mohou tak utvářet dyadické vztahy či sítě. Přitom bereme plně v potaz fakt, že se lokální vládnutí nevyhnutelně nezabývá pouze určitou (geografickou či mocenskou) lokalitou, protože – v duchu konceptu multiúrovňového vládnutí – vládnutí nevyhnutelně funguje na více úrovních, se kterými vyjednává a tvoří tak mezičlánek mezi různými úrovněmi vlády (evropskou, národní, regionální a lokální a komunitní).

### Závěr – o využitelnosti konceptu governance

Stávající literatura zabývající se měřením a využitelností governance se zaměřuje výhradně na (normativní) zjišťování toho, zdali je „vládnutí“ té které sledované země „dobré“ či nikoli (srv. Arndt a Oman, 2006; Maurseth, 2008; Kaufmann, Kraay a Mastruzzi, 2010). Konkrétně hodnotí kvalitu a výkonnost vlády a veřejného sektoru a funguje tak jako zdroj informací o povaze a efektech vlád-

nutí, který lze využít pro další výzkum v oblasti ekonomie, veřejné politiky a politologie. Reálně je ale koncept governance často využíván výhradně jako „indikátor míry chudoby a sociálních nerovností“ jednotlivých států světa (UN, 2007). Tomu napovídá i způsob jeho konstrukce, při které je využíváno makro-perspektivy, což neumožňuje identifikovat jednotlivé struktury a procesy realizovaných politik a konkrétní problémová místa. Tím je jeho využití pro praxi ve veřejné politice omezené.

Těto skutečnosti odpovídá i zúžený okruh aktérů, pro které by měly být – podle analytiků governance – zjištěné výsledky o „vládnutí“ využitelné. Často jsou zmiňováni obchodníci, donátoři a akademici (Maurseth, 2008). Podle UN (2007) patří mezi klíčové aktéry zainteresované do hodnocení dobrého vládnutí následující čtyři skupiny, které zde považují za vhodné zmínit v hlavní linii textu: (1) donátoři z nadnárodních organizací typu Světové Banky, Mezinárodního měnového fondu, Evropské banky pro transformaci a rozvoj; (2) monitorovací skupiny sestávající ze Spojených národů a nevládních organizací monitorujících a realizujících humanitární a ekonomické rozvojové projekty, (3) soukromé zájmové skupiny složené z finančních mezinárodních korporací; a konečně (4) skupiny vědců sdružené v rámci think-tanků nebo v akademické obci (na univerzitách a vysokých školách), kteří se zabývají vlivem governance na různá politicko-vědní a ekonomická témata. Z uvedeného je patrné, že povaha stávajících indikátorů vládnutí neposkytuje zpětnou vazbu samotným tvůrcům a realizátorům politiky a pokud ano, tak pouze nepřímou.

Ruku v ruce se zmíněnými aktéry se literatura zabývající se využitelností governance zaměřuje na několik oblastí společnosti, pro které je znalost způsobu a kvality vládnutí důležitá – jsou jimi občanský sektor, trh, akademický výzkum a politika (autory opomíjená média zde slouží jako kanál zprostředkující informace mezi uvedenými oblastmi – blíže např. Nekola, 2007). V případě občanského sektoru slouží poznatky o vládnutí jako zdroj informující veřejnost o problémových veřejně a sociálně politických oblastech na nadnárodní, národní a lokální úrovni, což může vést ke kolektivní akci zrealizované veřejností. V oblasti ekonomiky a trhu má znalost vládnutí vliv na strategická a investiční rozhodování finančních institucí v soukromém sektoru a na rozhodnutí nadnárodních korporací. V oblasti politiky může docházet k využití poznatků a doporučení navržených analytiky politiky (vědci), která jsou využitelná pro rozhodování o poskytnutí nebo neposkytnutí spolupráce a pomoci subjekty na národní a nadnárodní úrovni.

V předloženém článku jsme se pokusili konceptualizovat a navrhnout reálný způsob měření governance vnímaný – zjednodušeně napsáno – jako „řízení“. Ten by

měl reagovat minimálně na dvě skutečnosti: jednak na to, že „... většina (dosavadních) indikátorů nebyla vyvinuta k vědeckým účelům, tj. transparentním, vědecky konkrétním a objektivním způsobem“ (Nekola, 2007: 26), a nezkoumá tedy koncept governance komplexně. Přitom právě komplexní pohled na governance a zároveň i možnost identifikovat dílčí prvky (dimenze a subdimenze) takto komplexně pojmávaného pohledu na governance a okolnosti jeho fungování byly naším prvotním záměrem. Zároveň naše ambice směřují zejména k tomu, aby námi navržený způsob měření vládnutí jako „řízení“ byl plně využitelný pro praxi nejen na státní, ale i na regionální a lokální úrovni, což dosavadním indikátorům governance zcela chybí. Naší snahou je nabídnout nástroj, který by byl užitečný pro širokou paletu aktérů, kteří mohou ovlivnit způsob a kvalitu realizovaných veřejných programů a sociálních služeb (máme tím na mysli zejména tvůrce politik na státní i lokální úrovni, neziskové organizace a veřejnost, kteří nejsou stávajícími koncepty dostatečně reflektováni). Komplexnost a povaha našeho návrhu by navíc měla umožňovat srovnání struktury a dynamiky vládnutí mezi jednotlivými zeměmi.

Praktická využitelnost navrženého způsobu měření governance, například pro českou státní a regionální politiku, je odvislá od několika předpokladů. V první řadě je žádoucí, aby byla sebrána a analyzována data pro tu kterou dílčí veřejnou politiku experty z oblasti vědy a výzkumu (my jsme tak učinili, jak již jsme psali, pro oblast péče o děti, o seniory a zaměstnanost v České republice, Dánsku, Velké Británii a Německu). Dále by mělo docházet k posílení spolupráce mezi akademiky a analytiky politik na straně jedné a tvůrci politik, jejich administrátory a realizátory na straně druhé. Političtí aktéři by přitom měli využívat předávané informace o povaze governance a okolnostech jejich fungování zaznamenaných v jednotlivých dimenzích té které politiky, aby následně zvážili možnosti a realizovatelnost dílčích změn a inovací. Ze schématu č. 1 a 2 je potom patrné, že může jít o oblast práva, o způsob řízení, koordinace a kontroly, o míru využívání partnerství u konkrétních typů programů a o způsob a rozsah jejich financování.

Mimořádně užitečné je srovnání výsledků získaných v ČR s jinými členskými zeměmi s podobným institucionálním prostředím nebo s podobným způsobem vládnutí. Získaná data nám pak mohou například říci, za jakých okolností (při jaké formě vládnutí) je dosažováno konkrétních politických efektů (např. nízké míry nezaměstnanosti, gramotnosti, bezpečí apod.).

1 Tato studie vznikla s podporou projektu GAČR - GAP404/11/0086, „Modernizace české sociální politiky: k zaměstnanosti vstřícnému modelu?“.

2 Autor působí jako odborný asistent na katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociál-

## Příloha

Tabulka č. 1: Governance služeb zaměstnanosti ve vybraných zemích, dostupná data za léta 2005–2011

Dimenze	Kategorie a indikátory governance	Česká republika	Dánsko	Německo	Velká Británie
<b>Regulace</b>	1. <b>druh pravidel</b> (požadavky profesionálů/standardy kvality/výkonové standardy/procedurální standardy/právní závaznost služeb)	standardy EU	standardy EU	standardy EU	standardy EU
Pravidla	2. <b>závaznost pravidel</b> (povinné/dobrovolné)	dobrovolné na úrovni EU	dobrovolné na úrovni EU	dobrovolné na úrovni EU	dobrovolné na úrovni EU
	3. <b>rozsah závazných pravidel</b> (nízký/střední/vysoký)	vysoký	-	střední	-
	4. <b>typ převažujícího subjektu</b> (stát/trh/občané/směšený)	stát	směšený	směšený	trh
Řízení, koordinace a kontrola	5. <b>způsob rozhodování</b> (centralizovaný/korporativistický/decentralizovaný/směšený)	decentralizovaný	korporativistický	korporativistický	centralizovaný
	6. <b>způsob poskytování služeb</b> (povinné/dobrovolné)	povinné	povinné	povinné	povinné
	7. <b>typ převažujících subjektů zajišťujících kontrolu</b> (stát/municipalita/směšený)	stát	municipalita	stát	stát
	8. <b>typ převažujících subjektů zaručujících kvalitu služeb</b> (stát/komunita/negarantováno/...)	stát pomocí lokálních úřadů práce	lokální rada zaměstnanosti	stát pomocí lokálních úřadů práce	stát pomocí „One-stop-shops“
	9. <b>úroveň kvality služeb</b> (nízká/střední/vysoká)	viz tabulky zahrnující kategorii 9	viz tabulky zahrnující kategorii 9	viz tabulky zahrnující kategorii 9	viz tabulky zahrnující kategorii 9
	10. <b>přístup ke službám z hlediska cílenosti</b> (univerzální/cíleně)	viz tabulky zahrnující kategorii 10	viz tabulky zahrnující kategorii 10	viz tabulky zahrnující kategorii 10	viz tabulky zahrnující kategorii 10
	11. <b>způsob kontroly programů a služeb</b> (byrokratický/řízený podle cílů, MBO/zplnomocnění)	byrokratický	-	MBO	MBO
	12. <b>typ pobídkových mechanismů pro poskytovatele programů</b> (žádný/jemný/silný–podle výstupu)	žádný	-	vysoký	vysoký
	13. <b>výkonnost pracovníků organizací realizujících programy</b> (nízká/střední/vysoká)	-	-	-	-
	<b>Poskytování</b>	14. <b>úroveň governance</b> (státní/lokální/víceúrovňová)	lokální	víceúrovňová	víceúrovňová
Partnerství a síť aktérů	15. <b>převažující typ poskytovatelů</b> (veřejný/soukromý/směšený)	veřejný-směšený	směšený	směšený	soukromý
	16. <b>formy spolupráce</b> (žádné/dyadické/sítě)	dyadické	sítě	sítě	dyadické
	17. <b>vzájemná role poskytovatelů</b> (symetrická/asymetrická, nízká/střední/vysoká)	asymetrická	symetrická	symetrická	asymetrická
	18. <b>role marketizace/</b> (nízká/střední/vysoká)	střední	střední	nízká	vysoká
Realizované programy a služby	19. <b>podíl kontraktovaných služeb</b> (nízký/střední/vysoký)	střední	vysoký	-	-
	20. <b>rozsah opatření na straně poptávky</b> (nízký/střední/vysoký)	vysoký	střední	střední	vysoký
	21. <b>míra participace nezaměstnaných na programech pracovního trhu</b> (slabá/střední/silná)	střední	silná	střední	střední
<b>Financování</b>	22. <b>způsob financování dle poměru veřejný-soukromý</b> (státní rozpočet/specifické fondy /podpora mezi poskytovateli /na solidaritě založené financování/tržní ceny/podílení se uživateli/směšený)	státní rozpočet	směšený	státní rozpočet	státní rozpočet
Druh a úroveň financování	23. <b>způsob financování nezaměstnaných</b> (vouchery nebo daně k nákupu péče od soukromých poskytovatelů/služby zdarma nebo státem podporované služby)	povinné pojištění	dobrovolné pojištění + zdanění	povinné pojištění	všeobecné zdanění
	24. <b>podíl výdajů na jednotlivé typy programů</b> (vysoce podporované/nepodporované)	viz tabulky zahrnující kategorii 24	viz tabulky zahrnující kategorii 24	viz tabulky zahrnující kategorii 24	viz tabulky zahrnující kategorii 24

Zdroj: autor, bližší informace o zdrojích jednotlivých dat in Sirovátka et al (2012)

ních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: horak@fss.muni.cz

3 Dále v textu používáme také významově ekvivalentní slovní spojení „veřejné a sociální programy“.

4 Pojem vládnutí (governance) je totiž etymologicky spojovaný s řeckým slovem guberman nebo latinským hybern, což znamená řízení a vedení, a tedy i vládnutí. Z toho důvodu bývá tento koncept tradičně spojován s vládou, kontrolou a správou (a ne pouze s řízením), a je proto možné ji považovat za konkrétní činnost, způsob řízení nebo i systém vládnutí (bližie např. (Veselý, 2004; Vymětal, 2005).

5 Různorodost myšlenek spojovaných s konceptem vládnutí konvenuje s různorodostí autorů a jejich zájmy, se kterými vládnutí spojují. V této souvislosti se můžeme setkat s vládnutím jako (1) aktivitami minimálního státu, které redefinují formy veřejné intervence (Gray, 1994; Rhodes, 1994); (2) korporativním vládnutím, tj. způsobem, jakým jsou velké organizace usměrňovány a kontrolovány (Charkham, 1994; Hilmer, 1993; Tricker, 1994); (3) sebeorganizujícími se sítěmi (Rhodes, 1997; Kickert et al, 1997); (4) veřejno-soukromým partnerstvím (Pierre, 1998); (5) koordinací sektorů ekonomiky (Hollingworth et al, 1994; Campbel et al, 1991); anebo (6) víceúrovňovým vládnutím v EU (Koulet-Koch a Eissing, 1999; Sbragia, 2000). Bližie např. Pierre et al (2000), Veselý (2004), Vymětal (2005) nebo Potůček (2007).

6 Víceúrovňové vládnutí představuje vztahy mezi vyššími a nižšími úrovněmi vládnutí a zahrnuje institucionální, finanční a informační aspekty. V současnosti jsou středem zájmu zejména kontrakty a tok prostředků mezi centrální a regionální úrovní (Nekola, 2007).

7 Potůček (2007:11-2) spojuje strategické vládnutí s požadavkem holistického přístupu k obecnému vládnutí. Jelikož autor nikde explicitně termín „strategické vládnutí“ nedefinuje, lze se domnívat, že jím myslí „... rozvoj takových nástrojů veřejné akce, které budou účinnější a budou méně podléhat přímé kontrole a zásahům, například pořádání veřejných diskusí o důležitých problémech veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora, implementace obecných regulatorních rámců a spolupráně na interaktivní síti a víceúrovňové vládnutí. Užítí všech těchto přístupů je životně závislé na správné koordinaci, vycházející z holistického konceptu reality a veřejné akce.“ (ibid, s. 12).

8 Jednotlivé dimenze vládnutí vymezuje Veselý (2004: 16) následujícím způsobem: (1) úroveň vládnutí představuje, zdali jde o vládnutí na místní, národní, nadnárodní a globální, resp. nadnárodní, národní a podnárodní úrovni; (2) modalitou vládnutí je míněno, jakým způsobem je vládnutí zajišťováno na základě hierarchičnosti, koordinace a kooperace státní správy a samosprávy; (3) dynamika vládnutí vymezuje, jaké jsou struktury a instituce ovlivňující proces vládnutí (tj. míra zastoupení trhu, státu, občanského sektoru

a vliv médií); a (4) normativní obsah vládnutí vypovídá o tom, zdali jde o tzv. dobré nebo tzv. analytické vládnutí (srv. UN, 2007).

9 Podle Nekoly (2007: 32-3) existují vedle databází statistických dat a administrativních a finančních dokumentací organizací zainteresovaných do vládnutí čtyři klíčové zdroje dat, které vypovídají o povaze vládnutí: (1) zákony, úmluvy a standardy (které vytvářejí prostředí pro jednání aktérů a obsahují úmysl nebo závazek jednat určitým způsobem), (2) výzkumná šetření vybraných skupin lidí z řad podnikatelů, představitelů vlády či akademiků (vypovídající o názorech a postojích ke zkoumanému problému nebo oblasti), (3) zprávy a analýzy organizací monitorujících vybranou oblast vládnutí (které slouží jako podklady při expertním posuzování) a (4) sledování událostí ovlivňujících úroveň a kvalitu vládnutí v dané zemi (často zprostředkovaných masmédií). Konkrétní přístupy k měření vládnutí – zahrnující tzv. kulturu, první a druhou generaci indikátorů – bližie uvádí a charakterizuje Nekola (2007).

10 Mezi další instituce a jejich přístupy patří zejména indikátory vládnutí OECD, Transparency International anebo index Globální integrity navržený mezinárodní neziskovou organizací Global Integrity (bližie např. Arndt a Oman, 2006: 21-32; UN, 2007: 12-27).

11 Reakcí na reformy lokálních vlád byla tvorba dvou typů indikátorů (UNDP, 2005): (1) tzv. klíčových indikátorů [core indicators], které by měly reflektovat univerzální aspekty vládnutí a být při-



- tom využitelné na národní i lokální úrovni a umožňovat srovnání mezi jednotlivými zeměmi (měly by umožnit např. zhodnocení parlamentního vývoje, volebních systémů a procesů, reformy spravedlnosti a lidských práv, e-governance a přístupnosti k informacím, decentralizaci, reformu veřejné administrativy a rozsah antikorupčních aktivit); (2) tzv. doprovodné indikátory [satellite indicators], které by se měly zaměřit na měření pouze některých aspektů governance, které jsou specifické pro danou zemi a mohly by být shromažďovány pro určité místo a populaci. Příkladem může být tzv. Projekt Výkonnosti vlády [Government Performance Project, GPP] anebo tzv. Index Městské vlády [Urban Governance Index, UGI]. První z uvedených nástrojů hodnotí, jak dobře vlády jednotlivých států USA vykonávají základní manažerské funkce (řízení peněz, lidí, infrastruktury a informací), aby vlády lépe sloužily občanům. Druhý z nástrojů se zaměřuje na zjišťování klíčových principů vládnutí na úrovni jednotlivých municipalit (těmito principy jsou efektivita, rovnost, odpovědnost, participace a bezpečí) (bližší Kaufmann, Kraay a Mastruzzi, 2010: 35-6).
- 12 Na jedné straně existují zastánci rozdělování veřejného programu (tzv. politického programu) do jednotlivých fází (např. Easton, 1975; Jenkins, 1978; Hogwood a Gunn, 1984; Howlett a Ramesh, 1995), na straně druhé ale existují odpůrci tohoto přístupu, kteří upozorňují na obtížnost oddělení tvorby a implementace těchto programů a/nebo na prolínání se jednotlivých fází politického programu v průběhu jeho skutečné realizace (např. Barrett a Fudge, 1981; Sabatier a Jenkins-Smith, 1993; Parsons, 1995; Colebatch, 2005).
- 13 Příčin vzniku lokálních vlád, které mají podobu sítí organizací, které prošly strukturálními změnami a změnami původního záměru řízení v důsledku změny v rovnováze moci mezi různými zájmovými skupinami nebo třídami, je několik. Goss (2000: 15-8) v této souvislosti upozorňuje jednak na změny v soukromém sektoru, které ovlivnily spotřebu ve veřejném sektoru (větší diferenciaci produktů, segmentace trhů a zákazníků, smíšená ekonomika umožňující experimentování, benchmarking a využívání znalostí a dovedností partnerů z veřejného a soukromého sektoru); dále změny v očekávání veřejnosti od vlády (veřejnost vyžaduje od státu pouze intervence do sfér nezajištěných soukromým a dobrovolnickým sektorem); a v poslední řadě ve změně společnosti a její struktury (občané vyžadují od vlády kromě větší administrativní účinnosti také transparentnost a otevřenost, schopnost řídit nová technologická rizika, obnovu občanské společnosti, modernizaci, vyšší odpovědnost lokality, vyšší zacílenost, efektivitu a efektivnost poskytovaných služeb a záruku bezpečí, udržitelnost a inkluзивitu komunit).
- Literatura:**
- Ahonen, P., Hyyryläinen, E., Salminen, A. Looking for governance configurations of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 2006, 16, 2, pp. 173-84.
- Arndt, Ch., Oman, Ch. *Uses and Abuse of Governance Indicators*. OECD: Paris, 2006.
- Brodin, E. Z. 2005. Toward a contractual welfare state? The case of work activation in the U.S. In: Sol, E., Westerveld, M. (eds.) *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance*. The Hague: Kluwer Law International, 2006.
- Brodin, E. Z. Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011.
- Campbell, J. L. et al. (eds.). *Governance of the American economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Casey, B., Gold, M. *Social partnership and economic performance*. Northampton: Edward Elgar, 2000.
- Charkham, J. *Keeping Good Company, A Study of Corporate Governance In Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Clarke, J., Newman, J. *The managerial state. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.
- Colebatch, H. K. *Úvod do policy*. Brno: Barrister and Principal, 2005.
- Commission on Global Governance. *Our global neighborhood*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Duit, A. and Galaz, V. Governance and Complexity - Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 2008, 21, 3, pp. 311-35.
- Ehrler, F. *New Public Governance and Activation*. Research paper presented at Recwowe Final Conference Brussels, 2011, available at: <http://www.recwoweconference.eu/papers/a-1-2/new-public-governance-and-activation/>
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Goss, S. *Making Local Governance Work*. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000.
- Governance for Human Development*. UNDP FRY, December, 2000.
- Gray, J. "Limited Government", in: McKeivitt, D/Lawton, A. (eds). *Public sector management*. London: Sage, 1994, 25-36.
- Harris, J. Scientific Management, Bureau-professionalism and New Managerialism. The Labour Process of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 1998, 28, pp.839-62.
- Hilmer, F. "The Governance Research Agenda: A Practitioner's Perspective", *Corporate Governance: An International Review*, 1993, 1.
- Hollingworth, J. R. et al. (eds.) *Governing capitalist economies*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Hoós, J. a kol. Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy. In: Potůček, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.
- Horák, P., Horáková, M., Winkler, J. Governance of selected social care services and employment in four countries: Denmark, Czech Republic, Germany and United Kingdom. *NEUJOBS State of the art report*, 2011. Dosud nezveřejněný rukopis.
- Howlett, M., Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Hyden, G, Bratton, M. (eds.) *Governance and politics in Africa*. Boulder: Lynne Rieder, 1992.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. „The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues“. Policy Research working paper no. 5430, The development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, The World Bank, (2010). Dostupné na: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. F. M. (eds). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1997.
- Knack, S. *Governance and Growth: Measurement and Evidence*. Washington: IRIS Center, 2002.
- Knack, S., Kugler, M., Manning, N. "Second-generation Governance Indicators". *International Review of Administrative Science*, 2003, 69, pp. 345-64.
- Kohler-Koch, B. and Eising R. (eds.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge, 1999.
- Kooiman, J. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
- Maurseth, P. B. *Governance Indicators: A guided Tour*. NUPI Working Paper No. 754. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2008.
- Nekola, M. Analýza a evaluace hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí ve světě. In: Potůček, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 25-61.
- Osborne, D., Gaebler, T. *Reinventing government*. Reading Mass: Addison-Wesley, 1992.
- Pierre, Jon. *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillan, 1998.
- Parsons, W. *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1995.
- Peters, G. Governance and the welfare state. In: Ellison, N., Pierson, C. (eds). *Developments in British Social Policy*, Vol. 2, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Pierre, J. Peters, G. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martins Press, 2000.
- Pierre, J. (ed). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Plumptre, T., Graham, J. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa: Institute on Governance, 1999.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Potůček, M. Strategické vládnutí. In: Potůček, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 9-25.
- Rhodes, R. A. W. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 1996, 44, pp. 652 - 667.
- Rosenau, J.N. "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, 1995, 1, 13-43.
- Rouban, L. (ed.). *Citizens and New Governance. Beyond New Public Management*. Washington: EGPA, IIAS, IOS Press, 1999.
- Salamon, Lester M. (ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Sbragia, A. The European Union as a coxswain: governance by steering, in: Pierre J. (ed) *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Sirovátka, T., Greve, B., Hora, O. Public/private mix and social innovation in service provision, fiscal policy and employment. *NEUJOBS State of the art report*, No. 2 October 30th 2011. Available at: [www.neujobs.eu](http://www.neujobs.eu)
- Sirovátka, T., Greve, B., Hora, O., Horák, P., Horáková, M., Winkler, J. Public/private mix and social innovation in service provision, fiscal policy and employment. DATABASE on financing, employment and governance in social services. *NEUJOBS (Deliverable 7.2) January 20th 2012*. Available at: [www.neujobs.eu](http://www.neujobs.eu)
- Sirovátka, T., Winkler, J. Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation. In van Berkel, R., de Graaf, W., Sirovátka, T. (eds). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 173-194.
- Tricker, R. I. *International Corporate Governance, Text, Readings and Cases*. New York: Prentice Hall, 1994.
- UNDP. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP, 1997.
- UNDP. *Governance indicators for pro-poor and gender-sensitive policy reform*. New York: UNDP, 2005.
- UNDP. *Governance Indicators: A User's Guide*. New York: UNDP, 2007.
- United Nations. *Public Governance Indicators: A Literature Review*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2007.
- van Berkel, R., de Graaf, W., Sirovátka, T. (eds) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- Veselý, A. Governance as multidimensional concept. In: Understanding Governance: Theory, Measurement and Practise. *CESES Papers*, 2004, No. 5, pp.11-23.
- Vymětal, P. *Proměny teoretických koncepcí governance*. Pracovní sešit CES VŠEM No 10/2005. ISSN 1801-5956. Praha: Centrum ekonomických studií VŠEM.
- Winkler, J. Institucionální a organizační limity individualizace české politiky zaměstnanosti v podmínkách duálního trhu práce. In *Nejistoty na trhu práce*. Brno: František Šalé - Albert, 2009, s. 118-147.
- World Bank. *World Development Indicators*. Washington: WB, 2007.

Autor působí na FSS MU v Brně.