

Odlišné perspektivy definování a zkoumání konceptu governance v politických vědách a ve veřejné politice

Pavel Horák*

Abstract /

Different perspectives of defining and investigating the concept of governance in political sciences and public policy

This paper introduces the history of the concept of governance in the European and non-European context, putting special emphasis on perspectives that present the most common ways of its defining and investigating by different authors in the political sciences and public policy from the past to the present. Knowledge of these perspectives allows to understand and explore the modes and circumstances related to the coordination of public and social policies focused on solution of contemporary societal problems and new social risks. In particular, the paper presents six different but mostly used perspectives that accentuate (1) the decreasing role of the government, (2) the way in which large corporations are managed and controlled, (3) the introduction of new public management, (4) the existence of countries characterized by more or less democratic government, (5) the greater involvement of social actors in addressing societal problems, and (6) the growing role of inter-organizational and self-organizing networks of actors influencing the policy-making and/or policy implementation of public and social policies. In conclusion, we summarize key findings and briefly propose concrete analytical steps that can be used to operationalize the concept of governance in order to best understand the processes of this phenomena that can be explored in public policy as a scientific discipline and societal practice.

Keywords /

governance; government; public administration; public and social reforms; public policy

* PhDr. Pavel Horák, Ph.D., Fakulta sociálních studií, Masarykova Univerzita, Joštova 10, 602 00 Brno. E-mail horak@apps.fss.muni.cz.

Úvod

Povaha současných společností a v jejich rámci se vyskytujících subsystémů, které bývají tradičně řízeny státem a zahrnují oblasti jako je doprava, ochrana životního prostředí či sociální zabezpečení, se staly v průběhu 80. let a zejména pak od začátku 90. let až do současnosti stále větším centrem zájmu mnoha vědců. Tito autoři začali postupně (a často nezávisle na sobě) upozorňovat na proměnlivý charakter současných společností, který má za následek vznik nových společenských rizik a sociálních problémů, které by měly být řešeny (řízeny a spravovány) zcela novými způsoby, protože dosavadní vlády nebyly schopny prostřednictvím stávajících nástrojů a opatření a za stávající podoby veřejné administrativy tyto problémy úspěšně zvládat. Tehdejší společnosti a jejich sektory (jakož i stát a jeho instituce) se totiž stále více začaly vyznačovat různorodostí, komplexností a diferencovaností (Kooiman, 1993; Dunsire, 1993), byly stále více globalizované a zasítované (Robinson, 2015), vyznačovaly se nárůstem individualizace, pluriformitou hodnot, informační hustotou, dynamikou a medializací (Castels, 1996; Bauman, 2005; Sørensen, Torfing, 2007; Hjarvard, 2008). Tato skutečnost způsobila, že vlády a společenští aktéři byli stále větší měrou konfrontováni s nárůstem nelineárních dynamik, strategických překvapení, zranitelností a rizik (Beck, 1992; Longstaff, 2005; Taleb, 2007) a z nich plynoucími nepředpověditelnými, předem neočekávanými a nežádoucími událostmi (Mayntz, 1993). Ty bývají spojovány zejména s tzv. novými sociálními riziky¹ či obtížně řešitelnými problémy (*wicked problems*),² které vyžadují rozsáhlé znalosti a kapacity k jejich řešení (Bourgon, 2011). Moderní státy, které byly postupně od 60. let minulého století v následujících dvou desetiletích kritizovány za to, že nebyly schopny uspokojivě zabezpečit výkon svých běžných povinností v oblasti regulace, sociálního zabezpečení a rozvoje, ale nebyly schopny těmto událostem a s nimi spojeným rizikům a problémům samy čelit (Mayntz, 1993).³

Z tohoto důvodu začaly některé vlády od 80. let minulého století postupně realizovat větší či menší změny v oblasti veřejného sektoru. Ty vedly k proměně tradiční role veřejné správy (*government*), k zavádění principů trhu a občanského sektoru do fungování veřejné administrativy a ke vzniku sítí aktérů pocházejících z různých sektorů společnosti, které se ve stále větším rozsahu začali podílet na procesech spojených s tvorbou a/nebo realizací veřejných a sociálních politik (Osborne, 2006, 2010) na národní a zejména pak na nadnárodní úrovni (Kopell, 2010). Bylo totiž zjištěno, že výše uvedené události a s nimi spojená rizika a problémy nebyly jednoduše řešitelné pouze prostřednictvím samotných státních organizací (*individual public agencies*) (Rittel, Weber, 1973; Head, 2008), které je nebyly schopny bez pomoci nestátních aktérů samy definovat a nalézt pro ně nejvhodnější řešení (Goldsmith, Eggers, 2004; Weber, Khademiam 2008). Z tohoto důvodu byly výše uvedené sociální problémy a rizika řešeny spoluprací mezi různými organizacemi, nejčastěji pak prostřednictvím různorodých sítí tvořených veřejnými, soukromými a neziskovými organizacemi, které je dokázaly společnými silami lépe identifikovat a řešit (Goldsmith, Eggers, 2004).

V této souvislosti postupně došlo a dosud 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 spojenectví, dialogujících skupin, poradních sborů, komisí a mezi-organizačních sítí. Tyto interaktivní formy vzájemně dohodnutého řízení ve stále větší míře začaly ovlivňovat procesy spojené s tvorbou a implementací dílčích veřejných a sociálních politik, které byly tradičně vykonávány výhradně formálně ustanovenými politickými institucemi jako je parlament či veřejná administrativa (Sørensen, Torfing, 2007). Centrální a lokální vlády přitom nepřestaly hrát klíčovou roli v lokálních, národních a mezinárodních politických procesech, nebyly totiž zbaveny své původní moci a naopak, kapacita jejich fungování byla stále více posilována (Hirst, 1994; Pierre, Peters, 2000). A to přesto, že byl současný stát ve velkém rozsahu odvládněn (*degovernmentalized*), protože ztratil monopol na řízení celospolečenského blaha svých obyvatel (Rose, 1999).

Vznik sítí vzájemně spolupracujících aktérů fakticky představuje nový model či paradigma administrativy označovaný některými autory jako „nové veřejné řízení a správa“ (*new public governance*) (Salamon, 2002; Osborne, 2006, 2010). Jde o zcela nový model veřejné administrativy, který často nahrazuje anebo spoluexistuje s již existujícími modely státní správy (jakými je „tradiční veřejná administrativa“ a „nový veřejný management“), které jsou kritizovány v roztržitém řídicích kapacit (*fragmentation of governance capacity*) (Pollitt, Bouckaert, 2004; Bouckaert et al., 2010). Nové veřejné řízení a správu je možné považovat za teoretické paradigma a současně reálné praktiky založené na ideji síťového řízení (*network governance*) (Koppenjan, Koliba, 2013), které mají často hybridní podobu, jelikož se mísí právě s principy předešlých modelů veřejné administrativy (Koliba et al., 2010; Koppenjan, 2012).

Výše uvedenými společenskými změnami souvisejícími s reformními procesy a jejich vlivem na přeměnu způsobu řízení současných společností zaznamenala celá řada autorů z různých subdisciplín politických věd. Vzhledem k tomu, že změna společnosti a vznik sociálních problémů a jejich řešení jsou spojovány s různými společenskými sektory a subsystemy, které se vyznačují dynamičností, komplexitou a rozmanitostí, a vzhledem k tomu, že na řešení těchto 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 i koncept řízení (*governance*) vnímán (a tedy i definován a následně operacionalizován a analyzován) těmito autory nejednotně.

V tomto příspěvku se snažím reagovat na skutečnost, že *governance* patří v současnosti mezi jeden z nejčastěji používaných konceptů sociálních věd na světě a současně neexistuje jednotná teorie, která by tento komplexní koncept obsáhla, ale spíše velké množství teorií s různými cíli a perspektivami (Ansell, Torfing, 2016). Mezi teorie, které se jím zabývají, patří např. teorie kolektivního jednání, organizační teorie, teorie veřejného managementu, teorie plánování, teorie státu, demokratická teorie, teorie veřejného práva a regulace či teorie mezinárodních vztahů.

V návaznosti na výše uvedené skutečnosti je cílem tohoto článku seznámit čtenáře s klíčovými konceptualizacemi pojmu *governance*, konkrétně pak s nejčastějšími, historicky ukotvenými a do současnosti využívanými přístupy k vnímání, definování a tím i empirického zkoumání tohoto konceptu různými autory (zejména) z oblasti politických věd a veřejné politiky, kteří jej dlouhodobě využívají k porozumění postupných změn ve způsobech řešení soudobých veřejných a sociálních problémů a rizik různými aktéry z oblasti politiky a jednotlivých společenských sektorů. Znalost těchto vzájemně odlišných perspektiv umožňuje lépe porozumět způsobům a okolnostem spojeným s řízením a správou současných veřejných a sociálních politik, kterých úlohou je řešit zmíněné společenské problémy a rizika. Zároveň je možné poznatky prezentované v tomto článku teoreticky i prakticky využít k analýze dílčích témat souvisejících s tematikou *governance* (v českém prostředí obvykle označovanou jako vládnutí anebo řízení a správa).

V první části tohoto příspěvku nejprve identifikuji na jedné straně texty autorů, kteří odlišně vnímají, definují a zkoumají koncept *governance*. Na straně druhé upozorňuji na dílčí empirické studie, které se zaměřují na vybrané oblasti, aspekty, formy, typy či způsoby vládnutí, resp. řízení a správy (*governance*), se kterými se můžeme reálně setkat v dílčích politikách jednotlivých zemí. Následně čtenáře stručně seznamuji se způsoby definování *governance* průkopníky z řad nizozemských, britských a amerických expertů. V druhé části tohoto textu blíže prezentuji klíčové konceptualizace *governance* tak, jak je poprvé zaznamenal Rhodes (1994, 1996) a dále na něj navázal – mimo jiných autorů – zejména Kooiman (1999) či Klijn (2010) a které jsou využívány až do současnosti. Jmenovitě jde o perspektivy, ve kterých je *governance* explicitně spojováno s klesající rolí státu, s řízením a kontrolou velkých korporací, se zaváděním technik managementu do veřejné správy, s existencí zemí vyznačujících se více či méně demokratickou vládou, se zapojováním společenských aktérů do řešení sociálních problémů, a s narůstající rolí různorodých sítí aktérů, které ovlivňují procesy spojené s tvorbou anebo realizací dílčích veřejných a sociálních politik. Na konci této části krátce uvádím informace o aktuálním využívání těchto perspektiv v současné zahraniční a tuzemské literatuře. V samotném závěru shrnuji klíčová zjištění a stručně nastiňuji možné postupy, jak je možné v tomto příspěvku prezentované koncepty *governance* využít k empirickému zkoumání a porozumění tematice řízení současných veřejných a sociálních politik.

1 / Počátky zkoumání tematiky *governance* v evropském a mimoevropském prostředí

Vznik konceptu *governance* využívaného v oblasti politických věd a veřejné politiky bývá 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).

Mnozí autoři tuto přeměnu explicitně spojují s reformami veřejného sektoru, které větší či menší měrou 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. V procesu této přeměny se stát často stal pouze jedním z mnoha autorit či hráčů a došlo tak k tomu, že odpovědnost za veřejné a sociální politiky byla rozšířena na různé politické a společenské aktéry a instituce fungující mimo oficiální hranice státu (Eikenberry, 2007). Řízení a správa společností (*societal governance*) se tím stala efektivním a legitimním způsobem řešení veřejných problémů, se kterým se můžeme setkat v současných společnostech (Sørensen, Torfing, 2005). Ke změně řízení a správy politických systémů přitom nedošlo pouze v rámci geografických hranic jednotlivých států, ale i mimo ně, protože v důsledku globalizace jsou mnohé politiky národních států ovlivněny různými nadnárodními subjekty (příkladem je vliv institucí EU na její členské státy – blíže např. Marks, 1993; Rosenau, 1995; Rhodes, 1997a; Cairney, 2012).

Důsledky výše naznačeného procesu přeměny od vlády k vládnutí se zabývaly a dosud zabývají různé skupiny vzájemně odlišně uvažujících autorů, které si všímají různých aspektů a témat spojených s tímto procesem. Z tohoto důvodu se v poměrně obsáhlé zahraniční literatuře, která se zaobírá konceptem *governance*, můžeme setkat s širokou paletou odlišných způsobů vnímání, definování a empirického zkoumání tohoto fenoménu (stejně je tomu v českém prostředí).⁴ Tato koncepční a metodologická diference je zjevně způsobena minimálně dvěma fakty, které jsou vzájemně komplementární a obtížně oddělitelné. Prvním je odlišná profesní, případně akademická příslušnost autorů, kteří se tématem vládnutí, resp. řízení a správou politik zabývají. Druhým je různorodá podoba vládnutí, resp. řízení a správy, se kterou se můžeme setkat v teoretických úvahách i v reálné praxi soudobých politik.

Na odlišné skupiny vědců a praktiků, kteří se zabývají „politikou“ a kteří odlišně využívají koncept *governance* podle toho, jakou subdisciplínou politiky se zabývají, upozornila jako jedna z prvních autorů Anne Mette Kjaer (2004), která ve své knize *Governance* shrnula poznatky expertů zaměřených na mezinárodní vztahy, na komparace politik, a na reformu veřejné administrativy a na veřejnou politiku. První skupina autorů využívá perspektivy tzv. víceúrovňového vládnutí (*multi-level governance*), v rámci kterého *governance* spojuje s globálním vládnutím nadnárodně řízených států, resp. se systémy pravidel uplatňovanými na jednotlivých úrovních hierarchie politik či napříč těmito úrovněmi. Další skupina autorů využívá koncept *governance* v souvislosti s tzv. dobrým vládnutím (*good governance*), resp. s demokratickým vládnutím (*democratic governance*) méně politicky, ekonomicky a sociálně rozvinutých zemí světa, v jehož rámci představuje *governance* soubor formálních a neformálních pravidel hry, jejichž dodržování (*stewardship*) by mělo vést k společenskému rozvoji. V posledním případě bývá koncept *governance* využíván v souvislosti s tzv. novou veřejnou správou a řízením (*new public governance*) reformovaného veřejného sektoru, která je zajišťována vzájemně provázanými, více či méně na státu nezávislými „meziorganizačními sítěmi“, které často sestávají ze státních i nestátních aktérů.

O různorodosti teoretických i praktických podob vládnutí, které mnohdy představují vzájemně odlišné koncepty (definice), případně druhy, formy, způsoby či styly řízení a správy (*kinds/modes/styles of governance*), pojednává ve více či méně transparentní podobě celá řada dostupných editovaných knih, odborných článků a analytických studií (blíže např. Kooiman, 1993; Rhodes, 1994; Pierre, Peters, 2000; Frederickson, 2005; Bevir, Rhodes, 2003; Hodges, 2005; Frederickson, 2005; Osborne, 2006, 2010; Sørensen, Torfing, 2007; Bovaird, Loeffler, 2009; Klijn, 2010; Knill, Tosun, 2012; Levi-Faur, 2012; Bevir, 2010, 2013; Ansell, Torfing, 2016). V nich je možné identifikovat dva od sebe obtížně oddělitelné typy příspěvků, které se zaměřují buď na konceptualizaci *governance* anebo na empirické studie zkoumající vybrané oblasti či dílčí aspekty *governance*. V prvním případě jde o texty akademiků, kteří odlišně vnímají, definují a zkoumají koncept *governance*: dávají jej do souvislosti 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 víceúrovňovým vládnutím apod. (zejm. Kooiman, 1993; Kettl, 1993; Dewit et al., 1994; Rhodes, 1996; Salamon, 2000; Bevir, Weller, 2003; Klijn, 2008; Osborne, 2006, 2010). V druhém případě jde o dílčí empirické studie, které využívají různých teoretických a konceptuálních východisek.⁵ Centrem jejich zájmu jsou konkrétní témata jako je zkoumání politických sítí (*policy networks*) či sítí spojených s řízením (*governance networks*), partnerství, decentralizované řízení, vůdcovství (*public leadership*), zapojení občanů, etika a standardy chování apod. (blíže analyticky orientované kapitoly knih, učebnic a souborů textů typu Hodges, 2005; Osborne, 2010; Levi-Faur, 2012; Bevir, 2010; Ansel, Torfing, 2016 aj.).⁶

Přehlednou analýzu vývoje přístupu různých vědců k vnímání a definování konceptu *governance* provedl Laurence E. Lynn Jr. (2010), který poukázal 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, nebo jako nový způsob (debyrokratizovaného) společenského řízení (*new mode of societal steering*), který je důsledkem masivního rozvoje hybridizovaných a strukturálně diferencovaných (tzv. konsociačních) institucí (Lynn, 2010:109).

Z analýzy evropské literatury o *governance* (blíže Schéma 1) potom vyplývá, že *governance* bývá spojováno se zaváděním nových metod ovládnutí společnosti (Rhodes, 2006) založených na vztahu mezi vládou a společenskými aktéry (Kooiman, 1993), v rámci kterého dochází k složitým rozhodnutím o tvorbě a implementaci politik těmito aktéry, kteří jsou součástí více (Klijn, 2008) či méně (Kooiman, 1993; Rhodes, 2006) samostatných sítí. Tyto sítě bývají často svazovány tradičními byrokratickými strukturami a současně ovlivňovány principy trhu (Knill, Tosun 2012; Christensen, Laegreid, 2011).

Schéma 1: Vývoj přístupů k definování governance v evropském prostředí

- **1993:** Jan Kooiman 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 (*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*) současných společností, přičemž výsledkem těchto interakcí a jednání jsou nově se objevující formy interaktivní regulace, řízení, ovládání a vedení (*steering, managing, controlling and guiding*) v mnoha společenských sektorech a odvětvích.
- **1994:** Roderick Arthur William Rhodes zaznamenal změny v jednání britské vlády, která postupně zavedla „nový způsob vládnutí“ (*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 Bevirem a Patrickem 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).
- **2006:** Stephen Osborne (2006, 2010) dal do souvislosti koncept *governance* s „reformami veřejného sektoru, které vnímá jako modely veřejné správy založené na odlišných principech řízení a správy“. Tento autor 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 roztržičnost a nekoordinovaný charakter manažerské praxe 20. století.
- **2008:** Erik Hans Klijn spojuje nový způsob vládnutí (*new governance*) výhradně se sítěmi. „*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.

Zdroj: autor na základě Klijn (2010)

V americkém prostředí se termín *governance* začal objevovat rovněž od začátku 90. let. Byl dáván do souvislosti se zaváděním veřejného podnikání (*public's business*) (Dewitt et al., 1994), které vyžadovalo změnu tradičních záměrů politik a prostředků k jejich dosažení. 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). Tato spolupráce měla a 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, O'Leary, 2005), které umožňují občanům aktivně se podílet na fungování vlády (blíže Schéma 2).

Schéma 2: Vývoj přístupů k definování *governance* ve Spojených státech amerických

- **1994:** vědci z Národní akademie veřejné správy (*National Academy of Public Administration*) přišli se „skupinou myšlenek a symbolů nazývanou „nové vládnutí“ (*new governance*) (Dewitt et al., 1994), které představovaly „nové způsoby, 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 podílí prostřednictvím aliancí a kolaborace na decentralizovaném rozhodování.
- **2000:** 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 vyžaduje specifické dovednosti, mechanismy poskytování a vlastní politickou ekonomii. 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.

- **2004–2005:** Následující autoři se zabývali dílčími aspekty nového řízení a využívali perspektivy nastíněné dle Dewitt et al. (1994) a Salamon (2000): upozorňovali například 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 mívá účinkem tradiční způsob kontroly znečištění ovzduší formou příkazu a kontroly); 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 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, O’Leary, 2005).

Zdroj: autor

V následující části textu budeme prezentovat podrobnější poznatky o klíčových konceptech *governance*, se kterými je možné se setkat v současné literatuře z oblasti politických věd a z veřejné politiky, abychom mohli následně zvážit jejich teoretický i empirický potenciál.

2 / Nejčastější perspektivy definování a zkoumání *governance* v politických vědách a ve veřejné politice od minulosti až po současnost

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 termínu *governance*, jež představují poměrně vyčerpávající, vzájemně odlišné způsoby nahlížení na měnící se prostředí veřejného sektoru jakožto důsledku v té době probíhajících reforem politiky a veřejné administrativy, které představují ideově usazené teoretické přístupy, které mají dodnes své zastánce. 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 minimální, resp. vyprázdněný stát (*the minimal state, hollowing-out of the state*) (Rhodes, 1994, 1996), řízení korporací (*corporate governance*) (Hodges, Wright, Keasey, 1996), nový veřejný management (*new public management*) (Hoode, 1991), dobré vládnutí (*good governance*) (Leftwich, 1993), socio-kybernetický systému (*socio-cybernetic system*) (Kooiman, 1999) či sebe-organizující se sítě (*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 (*new political economy*). Další autoři jej také dávali do souvislosti s víceúrovňovým (*multi-level governance*), resp. globálním vládnutím (*global governance*) jako mezinárodním řádem (*governance as international order*) (Rosenau, Szempiel, 1992; Rosenau, 1995), tržním řízením (*market governance*) (např. Frederickson, 2005; Bekkers et al., 2007), resp. řízením ekonomiky a ekonomických sektorů (*governing the economy and economic sector*) (Wade, 1990; Hollingsworth et al., 1994), anebo s tzv. governmentalitou (např. Hay, Jessop, 1995; Hindness, 1997).

K tomu abychom mohli zvážit reálnou aplikovatelnost výše uvedených konceptualizací governance identifikovaných Rhodem (1994, 1996) pro potřeby jejich využití v oblasti veřejné politiky, která je centrem našeho zájmu, bude vhodné na následujících řádcích čtenáře podrobněji seznámit s principy jednotlivých přístupů.

V prvním případě bývá governance často spojováno s klesající rolí státu při tvorbě a realizaci politik. Stát se totiž v důsledku nárůstu využívání tržních mechanismů a z důvodu zúžení a redefinování rozsahu a forem jím tradičně zajišťovaných intervencí stává „nepatrným“ či „vyprázdněným“ (*the minimal state, hollowing-out of the state*) (Rhodes, 1994). Tento přístup, který si všímá proměny tradičních mechanismů řízení exekutivy a státu (*steering mechanisms*), je výsledkem pečlivé analýzy britské veřejné administrativy, kterou provedl v situaci reformy veřejného sektoru v průběhu osmdesátých a devadesátých let Rhodes (1994). Tímto autorem identifikované změny z prostředí britské vlády (blíže Schéma 3), bylo možné od té doby zaznamenat i v řadě dalších evropských i mimoevropských zemí.

Schéma 3: Governance jako důsledek klesající role státu: projevy změn v britské veřejné administrativě

- privatizace a omezení rozsahu a forem veřejných intervencí
- ztráta funkcí národních a lokálních vládních úřadů v porovnání s alternativními systémy poskytování služeb, které vznikly na základě kontraktu s organizacemi ze soukromého a neziskového sektoru
- ztráta funkcí britské vlády vůči institucím Evropské unie v důsledku omezení vlastní suverenity, sektoralizace tvorby politiky vzhledem k vzniku trans-národních politických sítí, a zavádění ústavního principu subsidiarity posilujícího odpovědnost nejvyšší úrovně vlády
- 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

Zdroj: Rhodes (1994), vyňato autorem

Rhodes (1994) na základě analýzy změn v britské veřejné administrativě konkrétně 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. Podle tohoto autora navíc výše nastíněné změny vedou k fragmentaci a překrývání poskytovaných služeb, k erozi zodpovědnosti a k vzniku bariér v komunikaci. V prvním případě bude problémem obtížná koordinovatelnost služeb vládou a hrozba celkového snížení jejich efektivity (*fragmentation reduces efficiency*). V druhém případě, nově vzniklé instituce a trans-národní sítě způsobují, že se proces tvorby politiky stává komplexnějším a není proto jednoduché identifikovat jasné linie odpovědnosti, kdo je odpovědný, komu a za co. V posledním případě představuje podle Rhodes (1996) nový veřejný management katastrofu pro vládní organizace, protože mezi nimi staví bariéry v komunikaci a deformuje a utahuje některé informace.

Od 80. let a následně pak od poloviny devadesátých let začal být *governance* dáván do spojitosti s nastavováním a kontrolou procesů řízení korporací (*corporate governance*) (Hughes, 2010) ve snaze zamezit rostoucímu počtu korupčních kauz, podvodů a nedostatků v řízení identifikovaných stakeholderů a běžnými občany u celé řady soukromých i veřejných a poloveřejných organizací.⁷ V této perspektivě představuje *governance* korporací „systém“, na základě kterého jsou korporace řízeny a kontrolovány (Keasey et al., 2005), respektive rámec, který usměrňuje chování a rozhodování jednotlivců uvnitř těchto korporací a který je obvykle založen na principu otevřenosti, integrity a odpovědnosti (Hodges, Wright, Keasey, 1996). Z tohoto důvodu bývají centrem zájmu autorů, kteří se zabývají řízením korporací, vnitro-organizační 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 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.

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 výše uvedených principů řízení korporací (otevřenost, integrita a odpovědnost) 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 (blíže Schéma 4).

Schéma 4: Governance jako principy vhodného řízení korporací: princip otevřenosti, integrity a odpovědnosti utvářející rámec řízení korporací

- princip otevřenosti: měl by zajistit stakeholderům možnost spoolehnout 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]
- integrita: měla by 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; její dosažení závisí na efektivnosti kontroly a na personálních standardech a profesionalitě jednotlivých aktérů uvnitř těchto institucí; měla by být reflektována jak v procesu rozhodování těchto institucí, tak i v kvalitě zpráv o jejich financování a výkonu
- 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 měli být se svou zodpovědností srozuměni a jejich role v často robustní struktuře organizací by měla být jasně definována

Zdroj: CIPFA (1995), upraveno

Christopher Hood (1991) byl jedním z prvních autorů, který ztotožnil governance s novým veřejným managementem (*new public management*), jedním z nejvýznamnějších mezinárodních trendů v oblasti veřejné administrativy, jenž se začal rovněž od 80. let minulého století objevovat v mnoha evropských a mimoevropských zemích. Důvodem byla snaha nahradit do té doby převažující byrokratický, neefektivní a rigidně fungující systém státní správy efektivnějším modelem veřejné administrativy. Ten byl založen na celé řadě principů (blíže Schéma 5), které měly zajistit poskytování služeb, které by lépe a úsporněji reagovaly na neurčité a rychle se měnící společenské problémy (Turner, Hulme, 1997). Většina vyspělých zemí světa se v souladu s těmito principy snažila omezit veřejné výdaje a snížit počet státních zaměstnanců, privatizovat či kvaziprivatizovat služby, rozvíjet informační technologie v oblasti produkce a distribuce veřejných služeb a rozvíjet mezinárodní agendy zaměřené na témata veřejného managementu, design politiky, styly rozhodování a mezivládní kooperaci (Hood, 1991).

Schéma 5: Governance jako nový model veřejné administrativy: klíčové principy nového veřejného managementu

- profesionální management uplatňovaný ve veřejném sektoru: aktivní, viditelná kontrola diskrece osobami na vrcholu organizační hierarchie (*hands-on professional management*)
- explicitní standardy a měření výkonu profesionálních služeb: umožňují definovat cíle, úkoly, indikátory úspěchu, vyjádřené ideálně pomocí kvantitativních ukazatelů
- kontroly výstupu: umožňují sledovat alokace zdrojů, vazbu na měřený výkon a nahrazení centralizované byrokracie managementem
- disagregace organizací veřejného sektoru: nahrazení monolitických útvarů a jednotného systému managementu korporatizovanými organizacemi – útvary zaměřenými na produkty a fungujícími na základě decentralizovaného rozpočtu
- více soutěžní ve veřejném sektoru: nárůst kontraktů a procedur souvisejících se zadáním veřejných tendrů
- využívání stylů manažerské praxe převzaté ze soukromého sektoru: přechod od vojenského stylu etiky ve veřejných službách (*military-style public sector ethic*) k větší flexibilitě v získávání a odměňování zaměstnanců, za současného většího využívání PR technik
- větší důraz na disciplínu a šetrnost (*parsiomony*) ve využívání zdrojů: zvýšení pracovní disciplíny, omezování přímých nákladů, požadavků svazů a nákladů při podnikání (*compliant costs*)

Zdroj: Hood (1991:3–4), upraveno

Podle Hood (1991) představuje nový veřejný management režim veřejné administrativy, který má ambice být univerzálně uplatnitelným v jakémkoli kontextu, protože je založen na politicky neutrálních hodnotách⁸ 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, Gaebler, 1992).

Od konce 80. let mnohé mezinárodní rozvojové instituce a různé kooperativní, mezivládní a regionální organizace a západní vlády začaly používat označení *governance* jako synonyma k dobrému vládnutí (*good governance*), resp. k demokratickému dobrému vládnutí (*democratic good governance*) ve smyslu toho, jak dobře či demokraticky veřejné instituce toho kterého státu řeší veřejné záležitosti a spravují veřejné zdroje (Agere, 2000; UNESCAP, 2009). Jde o snahu vlád a 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, jež lze využít k srovnání s často pesimisticky se vyvíjejícími rozvojovými zeměmi, ve kterých je ohrožena demokracie a efektivní řízení ekonomiky a jednotlivých politických útvarů (World Bank, 1989; Leftwich, 1993; Khan, Giacaman, Amundsen, 2004; Khan, 2015).

Schéma 6: Governance jako (demokratické) dobré vládnutí státu: charakteristiky dobrého vládnutí jako synonyma managementu rozvoje podle Světové banky

- efektivní veřejné služby
- nezávislý soudní systém
- 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
- svobodný tisk

Zdroj: World Bank, 1989

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. Na základě toho, jaká kritéria demokratického dobrého vládnutí jsou zvolena, lze potom za dobře vládnoucí považovat ty národní či lokální vlády, které lze označit za odpovědné, transparentní, dodržující zákony, vnímavé (vůči právům a potřebám občanů), nestranné a inkluzivní, účinné a účelné, participační (umožňují občanům spolupodílet se na rozhodování o veřejných věcech), a nekorupční (UNESCAP, 2009). Za dobře vládnoucí státy lze pak považovat například ty z nich, které dobře řídí ekonomiku, mají kvalitní regulační aparát, dodržují zákony a dávají minimální prostor pro korupční jednání (IMF, 2017).

Ve snaze zachytit a vysvětlit změny ve způsobu vládnutí a řízení společnosti (*governing and governance*) v Nizozemí a v dalších západních zemích přišel na začátku 90. let Jan Kooiman (1993) s komplexním a poměrně sofistikovaným pojetím *governance* jakožto socio-kybernetickým systémem (*socio-cybernetic systém*), resp. sociálně-politickým vládnutím (*social-political governance*). V této konceptualizaci *governance* Kooiman (1993, 1999; 2003) zachycuje nově vznikající formy interakcí (*forms of governing*), které se začaly objevovat ve stále větším měřítku mezi vládou a společností, 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). Centrálním pojmem tak jsou pro Kooimana (1999) interakce, přičemž při zkoumání jednotlivých interakcí a způsobů, jak jsou řízeny, Kooiman (1999) rozlišuje podle míry koordinovanosti a formalizovanosti různé druhy interakcí a podle využívání idejí vs. konkrétních nástrojů různé roviny interakcí (*kinds and levels of interactions*). Tyto interakce (*governing interactions*) jsou navíc ovlivňovány různými řády (*governing orders*), které představují balancování aktérů mezi existujícími problémy, zvažováním možných strategií jejich řešení, dostupnými zdroji a principy řízení intervencí těchto aktérů dalšími aktéry). V konečné fázi tyto interakce nabývají různých forem, které představují různé způsoby řízení (*modes of governing*), jež jsou odlišně využívány jak mezi jednotlivými společenskými úrovněmi, tak i mezi různými společenskými sektory, případně se mohou vyskytovat souběžně (blíže Schéma 7).

Schéma 7: Governance jako sociálně-politické vládnutí, resp. interakce mezi politickými a společenskými aktéry: výsledné způsoby/formy interakcí (modes of governing, forms of interactions)

- sebeřízení (*self-governance, self-regulation*), neboli řízení delegované veřejnými autoritami do rukou samotných aktérů, kteří se sami řídí
- společné řízení (*co-governance, inter-governance*) ve formě veřejně-soukromého partnerství či společného řízení (*co-management*), tj. smíšení vertikálních a horizontálních vztahů s převahou horizontální struktury a s důležitostí autonomie aktérů, kteří spolu kooperují, vzájemně se koordinují a komunikují, aniž by jeden z aktérů dominoval nad druhým
- hierarchický způsob řízení (*hierarchical governing*) v podobě veřejných intervencí mezi státem a občany, tj. převaha formalizovaných forem interakcí v prostředí hierarchického uspořádání, v rámci kterého jsou jasně stanovena práva a povinnosti nadřízených a odpovědnost a úkoly podřízených
- smíšený model řízení (*mixed-mode governing*), tzn. interakce aktérů pohybujících se v prostředí občanské společnosti vyznačující se rozmanitostí (*diversity*), trhu, který dobře zvládá dynamické aspekty moderní společnosti, a veřejného sektoru, který má za úkol potýkat se s komplexitou moderních společností

Zdroj: Kooiman (1993, 1999)

Ve výše uvedených souvislostech potom Kooiman (1993a, c) rozlišuje mezi procesem řízení společenského systému (*governing*), jeho řádem, resp. výstupem interakcí a prostředkem interakce řádu (*governance*) a říditelností systému (*governability*). Za proces řízení (*governing*) považuje všechny aktivity sociálních, politických a administrativních aktérů, které se vyznačují záměrným úsilím vést, spravovat, kontrolovat anebo řídit (*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, 1993b: 255). Řízení (*governance*) lze oproti *governing* vnímat jako řád systému (*pattern, order of a systém*), 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, 1993b: 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. Říditelnost (*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*.

Od začátku 90. let začala být stále masověji prosazována představa spojující *governance* se sebe-organizujícími se sítěmi (*self-organizing networks*) (Kickert, 1993; Mayintz, 1993; Rhodes, 1997a, b), resp. se sítěmi spojenými s řízením (*governance networks*) (Sørensen, Torfing, 2007). Ta reagovala na masový nárůst počtu sítí na státu nezávislých organizací (Metcalf, 1993; Kickert, 1993), které začaly ve zvýšené míře ovlivňovat proces tvorby a implementace politik již od začátku 80. let (blíže Rhodes, 1997a; Pierre, 1998). Důkladnější zkoumání tematiky sítí je přitom možné identifikovat již v 60. letech v souvislosti s výzkumem politických sítí⁹ (*policy networks*), které od nepaměti ovlivňují proces tvorby politik většiny zemí světa, následně v letech sedmdesátých při zkoumání „interorganizačních vztahů“ (Evan, 1976; Hecl, 1978) a dále od poloviny 80. let při úvahách o využití sítí k zlepšování fungování veřejných organizací a programů implementovaných na regionální a lokální úrovni (Mandell, 1984) v souvislosti s posunem od lokálního řízení veřejnou správou (*local government*) ke komunitnímu řízení (*community governance*), resp. k lokálnímu řízení (*local governance*) sítěmi organizací z veřejného a soukromého sektoru (Goss, 2000). Avšak teprve od začátku 90. let se centrem zájmu mnoha výzkumníků stal výskyt sítí ve veřejné administrativě (*governance network research*) (Scharpf, 1994; March, Olsen, 1995; Rhodes, 1997a, Kickert et al., 1997, Heffen et al., 2000; Pierre, Peters, 2000; Bang, 2003; Hajer, Wagenaar, 2003). Šlo o reakci na názor tvůrců politik (podporovaných organizačními teoretiky i analytiky politik), že řízení politik právě prostřednictvím sítí představuje výjimečný mechanismus řízení (Sørensen, Torfing, 2007), který je nejen legitimní (protože zahrnuje velké množství stakeholderů) (Scharpf, 1997), ale i efektivní, protože tyto relevantní a vlivní aktéři (*relevant and affected actors*) jsou schopni překonávat vzájemné názorové odlišnosti a odpor vůči změnám (Mayintz, 1993). Na druhou stranu, sítě mohou mít pozitivní i negativní vliv na schopnost řídit společnost (*steering capacity*); mohou totiž zvyšovat efektivitu politik rozšířením kapacity jejich řízení kooperací aktérů ve fázi jejich implementace anebo mohou implementaci politik blokovat (Katsamunská, 2016).

V prvním případě, sebeorganizující se sítě představují ideální typ sítí, který se vyznačuje vzájemnou závislostí, výměnou zdrojů, pravidly hry a významnou autonomií vůči státu

(Rhodes, 1997a) a bývají složeny ze společenských aktérů v podobě jednotlivců, domácností nebo organizací, kteří pocházejí z různých společenských subsystémů (jako je ekonomika, věda, zdraví aj.). Tento typ sítí funguje nezávisle a na odlišných principech, než na jakých funguje trh a stát, vyznačuje se seberegulací a má potenciál samostatně a efektivněji nežli stát řešit existující proměnlivé společenské problémy, které se ho bezprostředně dotýkají (Mayntz, 1993). Tato skutečnost znamená, že k tomu, aby sebeorganizující se sítě fungovaly efektivně, nemohou být centrálně kontrolovány státem, ale musí mít zajištěnu vlastní autonomii k samostatnému a nezávislému rozhodování.

Sítě spojené s řízením (*governance networks*) oproti tomu představují reálně se vyskytující inovativní, inkluzivní a efektivní (Blanco et al., 2011) institucionalizované rámce vyjednávání, ke kterým dochází mezi společenskými i politickými aktéry a nabývají různých forem. Kromě analytického rozlišování jednotlivých sítí na volné či neformální, intra- či inter-organizační, otevřené či uzavřené, krátkodobé či trvalé, sektorové či trans-sektorální, rozptýlené okolo tvorby či realizace politiky, se v praxi nejčastěji můžeme setkat s formami sítí spojených s řízením, které bývají označovány jako veřejně-soukromá partnerství, strategické aliance, skupinové dialogy, poradní sbory či již zmíněné inter-organizační sítě. V rámci těchto uskupení 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, Torfing, 2007), která se týkají procesu tvorby a/nebo implementace dílčích veřejných politik. Síť spojené s řízením (*governance networks*), které se od tradičních politických sítí liší především tím, že se zaměřují právě i na proces implementace dílčích veřejných politik, lze považovat za nový způsob inovace v řízení politik (Sørensen, Torfing, 2011) a současně za nový způsob řešení krize tradiční byrokratické vlády a regulace sociálního konfliktu spojeného s novodobými ekonomickými a společenskými změnami (Blanco et al., 2011).

Schéma 8: Governance jako řízení společenských problémů sítěmi aktérů: klíčové charakteristiky sítí spojených s řízením veřejných politik

- relativně stabilní horizontální artikulace vzájemně provázaných, ale operačně autonomních aktérů,
- kteří interagují na základě dohody (*negotiation*),
- ke které dochází v rámci regulačního, normativního, kognitivního a imaginačního rámce,
- který je sebe-regulován v rámci limitů nastavených vnějšími organizacemi
- a který přispívá k naplňování veřejného záměru.

Zdroj: Sørensen, Torfing, 2007: 10–11

Zatímco raní teoretikové vnímali řízení sítěmi jako syntézu státu a trhu (Mayntz, 1993), pozdější autoři ji považovali za odlišný mechanismus řízení, který představuje další alternativu (Rhodes, 1997b; Jessop, 2002). Podle Sørensen a Torfing (2007: 11–12) se řízení sítěmi odlišuje od státu a trhu minimálně ve třech aspektech: v pluricentrickém vztahu mezi aktéry, v reflexivní racionalitě využívané při rozhodování a v generalizované důvěře v závazek využívaný ke kolektivně projednávaným rozhodnutím. Vzájemná odlišnost mechanismu fungování trhu, státu a sítě, které představují odlišné způsoby koordinace (Thompson et al., 1991), pak podle těchto autorů implikuje, že řízení současných společností by mělo být založeno na jejich pragmatické kombinaci.

Klijn (2010) některé z výše podrobněji naznačených perspektiv na definování a zkoumání governance slučuje. V první řadě tvrdí, že v literatuře o governance je možné identifikovat přístup dobrého vládnutí a současně řízení korporací, které se shodně zaměřují na principy fungování veřejné administrativy, založené na férovém jednání s občany v jednotném organizačním prostředí, ve kterém jsou dodržovány zákonné normy (*the rule of law*). Dále je možné se setkat s pojetím *governance* jako novým veřejným managementem, které se zaměřuje na fungování politiky, protože zavádění principů trhu do veřejného sektoru, poskytování služeb v rámci budovaných horizontálních vztahů mezi vládními a nevládními organizacemi a sledování výkonových indikátorů sledují snahu zlepšovat výkon a odpovědnost politik. Na *governance* je rovněž možné nahlížet jako na víceúrovňové vládnutí a současně jako na mezivládní vztahy, kde společným tématem obou proudů literatury jsou problémy s dosahováním výsledků v hierarchicky uspořádaném prostředí s více aktéry, kteří se vyskytují v různých typech sítí, které jdou napříč hranicemi a hierarchickými liniemi jednotlivých organizací. V posledním případě je možné se podle Klijn (2010) setkat s pojetím *governance* jako s řízením sítěmi, ve kterém je centrem zájmu komplexní proces interakce a vyjednávání mezi jejich členy z řad zástupců vládních a nevládních organizací ze soukromého a občanského sektoru, kteří využívají různých strategií koordinace a řízení (*steering and management strategies*). Podle Klijn (2010) lze navíc obě dvě posledně jmenované přístupy sloučit, protože jak perspektiva řízení sítěmi, tak i perspektiva víceúrovňového vládnutí a mezivládních vztahů pracuje s pojetím, kdy k řízení dochází v sítích aktérů (blíže Klijn, 2008).

Výše prezentované dílčí perspektivy umožňují považovat *governance* za „*kapacitu exekutivy utvářet a implementovat politiku, resp. řídit společnost*“ (Kjaer, 2014) prostřednictvím tradičních řídicích kapacit státu (*old governance*) anebo interakcí centra a společnosti (*new governance*) za využití více či méně sebeorganizujících se sítí (Katsamunskaja, 2016). Současně lze souhlasit s názorem, že *governance* je možné vnímat empiricky jako projevy adaptace státu na změny vnějšího prostředí konce 20. století a současně konceptuálně a teoreticky jako reprezentaci „*koordinace společenských systémů a role exekutivy*“ v tomto procesu (Pierre, 2000: 3). Současní vědci navíc stále častěji vnímají *governance* poměrně široce jako „*institucionální kapacitu veřejných organizací poskytovat veřejné a další služby občanům či jejich reprezentantům efektivním, transparentním, nestranným a zodpovědným způsobem*“

(Katsamunská, 2016: 134). Je to způsobeno tím, že v evropském i mimoevropském prostředí bývá pojem *governance* stále častěji synonymizován převážně s dobrým vládnutím (*good governance*), které je vnímáno jako nástroj či prostředek k hodnocení kvality vládnutí (např. Potůček, 2003; Fukuyama, 2013), příp. jako modifikovaná verze nového veřejného managementu (Kovač, Gajduschek, 2015). Zatímco někteří autoři využívají k jeho konceptualizaci již existujících kritérií navržených výše zmiňovanými nadnárodními organizacemi (jde o princip participace, transparentnosti, právní jistoty, vnímavosti, odpovědnosti a efektivity), jiní experti se snaží aplikovat své vlastní, více či méně inovativní principy a perspektivy.¹⁰

Vedle důrazu na demokratické vládnutí je v současnosti v zahraničí hojně rozvíjen také výzkum vládnutí zaměřený na veřejné reformy (*governance* jako reforma státu), na prostředí Evropské unie (evropská *governance*) a na mezinárodní úroveň (globální *governance*) (blíže Lévi-Faur, 2012; Ansel, Torfing, 2016). Neopomenuta není ani prvotní tematika role vládnutí na národní úrovni, čehož příkladem je prohlubování využití interpretativního přístupu k vysvětlení *governance* jako klesající role exekutivy a státu v britské veřejné politice započaté Bevirem a Rhodesem v roce 2003 knihou *Interpreting British Governance* některými současnými autory (blíže Turnbull, 2016). Ti si kromě sledování *governance* vysokými britskými politiky všímají i její historie a procesů spojených s její tvorbou.

Podobně tematicky široký rozptyl zájmu o *governance* lze spatřovat i v prostředí České republiky, kde lze zejména v posledním desetiletí spatřovat zájem expertů z oblasti politologie, ekonomie, práva či veřejné politiky o toto téma. U představitelů prvních tří zmiňovaných disciplín je možné spatřovat zvýšený zájem především o tematiku utváření vlád na národní a regionální úrovni (Balík, Havlík, 2011; Havlík, 2013), o vládnutí v rámci Evropské unie a o víceúrovňové vládnutí (Fiala, Strmiska, 2005; Dančák, Hloušek, 2007; Zbiral, 2013) anebo o globální vládnutí z hlediska ekonomiky (Cihelková, 2012, 2014) či mezinárodního řádu (Makariusová, 2010, 2015; Cihelková, 2011).

V případě autorů zabývajících se veřejnou politikou je možné identifikovat a vzájemně odlišit pražský a brněnský směr přístupu k využívání konceptu *governance*. V prvním případě je koncept *governance* dáván do souvislosti výhradně s aktivitami vlády a veřejné administrativy a bývá k němu přistupováno převážně definičně (Potůček, 2003, 2007, 2008/2009; Veselý, 2004) či metodologicky (Nekola, 2007). Představitelé pražské školy obvykle vnímají *governance* jako holistický, multidimenzionální koncept, který představuje „*kolektivní kapacity [veřejné správy] ovlivňovat budoucnost k lepšímu a současně nástroje veřejného jednání a systém hodnot, politik a institucí, prostřednictvím kterých společnost řídí své ekonomické, politické a sociální záležitosti v rámci interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem*“ (Potůček, 2008/2009: 84). Brněnští výzkumníci oproti tomu dlouhodobě využívají koncept *governance* k empirickým výzkumům, které jsou zaměřeny na porozumění způsobům a okolnostem spojeným s řízením a správou dílčích veřejných a sociálních politik a v jejich rámci poskytovaných programů a služeb na regionální a lokální úrovni (Sirovátka, Winkler, 2011; Sirovátka, Greve, 2014; Horák, 2012, 2018; Horák, Horáková, 2017). Těmito autory provedené výzkumné studie často sledují, jak

ovlivňuje rozsah financování dílčích politik a způsob jejich regulace právními normami a institucemi způsob a kvalitu poskytovaných služeb a výsledné efekty těchto politik, protože oblast financování, regulace, poskytování a efektů považují za klíčové dimenze konceptu *governance*.

Závěr: klíčová zjištění a možnosti zkoumání dílčích veřejných politik prostřednictvím konceptu *governance*

Z předložených poznatků obsažených v tomto článku vyplývá, že počátky a vývoj zkoumání konceptu *governance*, který bývá v českém prostředí překládán jako „vládnutí“ či „řízení a správa“, jsou spojeny s obdobím více či méně rozsáhlých změn v postojích vlád a v podobě politik řady zemí, které se snažily zcela novými způsoby reagovat na nově vznikající společenské problémy a rizika. Ukázali jsme si, že těmto změnám se snažila a dosud snaží porozumět celá řada autorů z různých subdisciplín politických věd a z veřejné politiky. Jednotlivé přístupy k vnímání, definování a zkoumání tematiky *governance* těmito autory jsou ale odlišné; za hlavní příčiny lze považovat jednak komplexnost zkoumaného tématu a jednak odlišné profesní oblasti zájmu jednotlivých expertů. Tato skutečnost pak konvenuje s tím, že centrem zájmu konceptu *governance* mohou být političtí a společenští 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 realizací dílčích veřejných politik při řešení konkrétních veřejných a sociálních problémů.

Podle mého názoru se odlišné přístupy k vnímání a definování konceptu *governance* liší zejména v tom, kdo je subjektem, který se podílí na tvorbě nebo realizaci řešení existujících společenských problémů: (1) pokud jsou jimi nadnárodní či substátní instituce, bývá používán koncept dobrého vládnutí anebo koncept víceúrovňové 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.

Z prezentované literatury zabývající se tematikou *governance* jednoznačně vyplývá, že jde o nejednoznačný, obtížně definovatelný koncept, který lze vnímat různými způsoby. Tato skutečnost je patrná i z tuzemských a zahraničních výzkumů zaměřených na oblast veřejné a sociální politiky, na kterých jsem sám v posledních letech aktivně participoval.

Z těchto výzkumů vyplývá, že koncept řízení a správy, který jsem před lety definoval jako „způsob řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných a sociálních programů“ (Horák, 2012), lze definovat i dalšími způsoby.¹¹

Pokud bychom uvažovali nad empirickým využitím v tomto článku prezentovaných teoretických přístupů pro potřeby zkoumání procesů spojených s řízením a správou dílčích veřejných a sociálních politik, pak se domnívám, že by bylo vhodné v prvé řadě pokusit se zodpovědět následující tři otázky: (1) jak vnímáme a definujeme koncept *governance* (tj. zdali jako rámec dobrého vládnutí, mezinárodní řád, roli vlády, principy administrativy, systém řízení organizací, rámec organizačního uspořádání, anebo interakci mezi aktéry či sítěmi aktérů), resp. kdo je námi vybraným subjektem podílejícím se na tvorbě a/nebo realizaci zkoumaných politik (tj. zdali jsou jimi nadnárodní či substátní instituce zkoumané v rámci dobrého vládnutí či víceúrovňového vládnutí, vláda či veřejná administrativa, které jsou centrem zájmu konceptu minimálního státu, a nového veřejného managementu, veřejné nebo soukromé organizace nahlížené perspektivou řízení korporací, aktéři zkoumaní skrze koncept sociopolitického vládnutí anebo sítě aktérů analyzovatelné pomocí konceptu sítí); (2) zdali procesy spojené s řízením a správou veřejných politik spojujeme s procesem jejich „tvorby“ na národní či nadnárodní úrovni, realizace na regionální či lokální úrovni anebo s oběma těmito procesy (tj. zdali nás zajímají výhradně politické sítě, sítě spojené s řízením anebo oba typy sítí); (3) a v poslední řadě bychom se měli rozhodnout pro to, jaký analytický rámec (perspektivu zkoumání politiky) a jakou teorii a navazující metody sběru a analýzy dat využijeme při analýze řízení a správy veřejných a sociálních politik (tj. zdali nahlížíme na zkoumanou veřejnou politiku skrze některý z individuálních konceptů uvedených v bodě 1 či skrze některý z heuristických modelů umožňujících vnímat veřejnou politiku jako proces,¹² případně zdali využíváme kvantitativního nebo kvalitativního přístupu ke sběru a analýze dat, anebo obou těchto metod).

Poznámky /

- 1 Koncept 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. Nejčastěji bývají zmiňovány problémy, které se týkají harmonizace rodinného a pracovního života, zajištění péče o nemohoucí příbuzné a malé děti, nedostatečné kvalifikace a dovedností potřebných k získání a udržení zaměstnání, nedostatečného pokrytí sociálním zabezpečením v období nezaměstnanosti, nemoci, invalidity či stáří, nebo využívání privátních služeb nejisté kvality a vysokých nákladů (blíže Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007).
- 2 Obtížně řešitelné problémy se vyznačují zejména tím, že jsou ze své podstaty nové a jedinečné, neexistují pro ně žádná předem vyzkoušená řešení, a navíc ani způsob, jak je zastavit (Conklin, 2006). S těmito typy problémů se můžeme setkat napříč dílčími veřejnými politikami: např. v politice životního prostředí jde o změny globálního klimatu, přírodní katastrofy či ukládání odpadů, ve zdravotní politice o epidemie AIDS či pandemie chřipky, v bezpečnostní politice

- o nukleární zbraně či využívání jaderné energie, v kriminální politice o obchodování s drogami apod. (blíže Crowley, Head, 2017).
- 3 Mayntz (1993) v této souvislosti píše o vládních selháních (*governing failures*), která bývají spojována jednak s krizí sociálního státu debatovanou od 60. let minulého století až po současnost a dále pak s hrozbou neřiditelnosti (*ungovernability*) západních demokracií od 70. let. Kromě finanční krize a přílišné byrokratizace sociálního státu, který byl kritizován za neefektivitu, nelegitimitu a přílišnou regulaci, byly za klíčovou příčinu vládních selhání postupně považovány nedostatek znalostí tvůrců politik ve fázi jejich plánování (*knowledge problem*), modifikace nebo obcházení předem stanovených pravidel ve fázi realizace politik (*implementation deficit*), nedostatečná motivace cílových skupin politik, a nemožnost dosáhnout cílů politik prostřednictvím nástrojů, které měly tehdejší vlády k dispozici (*governability problém*).
 - 4 S touto skutečností konvenuje i fakt, že v českém jazyce se můžeme v souvislosti s konceptem *governance* setkat hned s několika významově ekvivalentními výrazy typu řízení, řízení a správa, vládnutí či koordinace, konkrétně pak s kolokacemi typu správa, řízení a proces vládnutí (Pehe, 2006), řízení a správa společností/organizací (Otřísalová, 2010), řízení a správa věcí veřejných (Remr et al., 2018) apod.
 - 5 V případě teoretických východisek bývá při zkoumání inter-organizačních sítí v současnosti centrem zájmu mnoha autorů kombinace „institucionální teorie“, „teorie sítí spojených s řízením“, a „teorie demokracie“. Zatímco institucionální teorie umožňuje porozumět procesům tvorby, fungování a rozvoje sítí aktérů, teorie sítí spojených s řízením se zabývá zdroji selhání a způsoby řízení těchto sítí (metagovernanci), a teorie demokracie se zaměřuje na zodpovězení normativní otázky o demokratických problémech a potenciálu sítí spojených s řízením (blíže zejm. Sørensen, Torfing, 2007; Sørensen, Torfing, 2011). Konceptuální východiska se oproti tomu týkají volby perspektivy *governance*, tj. zdali *governance* zkoumáme například z již zmíněné perspektivy veřejné politiky a administrativy a interorganizačních sítí, anebo z perspektivy víceúrovňového vládnutí a s ním spojeného globálního, příp. evropského vládnutí (*global governance*, *European governance*); demokratického vládnutí, příp. ekonomického řízení a správy (*democratic governance*, *economic governance*), řízení a správy rizik (*governance of risks*), lokálního vládnutí apod. (blíže Osborne, 2010; Levi-Faur, 2012).
 - 6 V rámci veřejné politiky a administrativy, která umožňuje poměrně dobře porozumět okolnostem a možnostem současných veřejných a sociálních politik řešit aktuální sociální problémy a rizika, jde často o zkoumání inter-organizačního partnerství, kontraktuálních vztahů, inter-organizačních a politických sítí, které bývají tvořené státními i nestátními aktéry, se kterými je možné se setkat ve fázi tvorby a/nebo i implementace konkrétních veřejných a sociálních politik daného státu či skupiny států v kontextu reformy 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 reformy veřejného managementu (Pollitt, Bouckaert, 2000; 2004; 2011), procesů koordinace organizací ve veřejném sektoru (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010), příp. strukturami a mechanismy řízení a správy těchto organizací (Calabró, 2011), plánováním a řízením vzájemně provázaných stylů řízení a správy, kterými jsou hierarchie, trhy a sítě (*metagovernance*) (Meuleman, 2008).
 - 7 V případě soukromých korporací, šlo o reakci na upozornění mnoha stakeholderů na podvody realizované vedoucími pracovníky a řediteli těchto institucí (Bank of Credit and Commerce International, Maxwell Group aj.), kteří se snažili prosazovat své vlastní zájmy na úkol akcionářů a dalších stakeholderů a jejichž zamezení bylo díky narůstající globalizaci firem a jejich

rostoucí diverzitě obtížné; vznikaly komplexní sítě vzájemně propojených společností (*complex networks of subsidiary and associated companies*), mezinárodní skupiny se společným majetkem a vlastnictvím apod.. V druhém případě šlo o zvýšený zájem veřejnosti o zlepšení managementu a odpovědnosti institucí poskytujících veřejné služby, která reagovala zejména na nedostatky v řízení ministerstev a na vysoké odměny senior manažerům těchto institucí (Hodges et al., 1996). Ti mnohdy využili rozvolněné situace, kdy klesala role tradiční, pravidly svazující veřejné administrativy a došlo k zavádění na tržní principy orientovaného, ve veřejné správě dosud neusazeného nového veřejného managementu (došlo k nárůstu smluvních a kvazitržních vztahů, ke zpřístupnění různých poskytovatelů, k decentralizaci služeb polostátními a nestátními agenturami apod.).

- 8 Podle Hood (1991: 24–29) je možné identifikovat tři vzájemně odlišné soubory hodnot, které ovlivňují design nového veřejného managementu: (1) hodnoty typu sigma, které se týkají kontrol a odměňování provedených úkolů a využívání zdrojů, např. zavádění systémů včasné inventární kontroly (*just-in-time inventory control systems*); zavádění systémů odměňování podle výsledků (*payment-by-results reward systems*); šetrné využívání zdrojů (*administrative cost engineering*); (2) hodnoty typu théta, které lze vyjádřit jako ctnost, férovost a vzájemnost (*honesty, fairness and mutuality*), např. systémy odvolání veřejných úředníků z úřadu; upozorňování a komentáře k administrativním zákonům; nezávislé antikorupční vyšetřovací útvary; a (3) hodnoty typu lambda, které jsou reprezentovány spolehlivostí, robustností a adaptabilitou, např. systém záložních personálních kapacit, který umožňuje zdvojnásobit normální kapacitu administrativy; využívání většího množství materiálu než je nutné k vykonání dané práce; podpora diverzifikovaných útvarů, které zvyšují adaptabilitu systému a snižují pravděpodobnost společných selhání.
- 9 Politické sítě, které byly systematicky zkoumány ve Velké Británii a v USA, 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). Reálně je možné identifikovat celou řadu různých typů politických sítí, které lze odlišit podle otevřenosti/uzavřenosti, počtu aktérů, stupně odlišnosti/symetrie mezi aktéry, struktury moci nebo stupně konsenzu/konfliktu (Marsh, Rhodes, 1992; Scharpf, 1997), anebo podle míry soudržnosti, jako politické komunity (*tightly integrated policy communities*), profesinální sítě, mezivládní sítě, produkční sítě a tematické sítě (*loosely-integrated issue networks*) (Marsh, Rhodes, 1992; Rhodes, 1997a).
- 10 Například Potůček roce 2004 navrhl deset kritérií dobrého vládnutí, které představují kritické faktory, které jej ovlivňují. Jmenovitě jde o analytický základ pro rozhodování, komunikaci ve veřejném sektoru, strategické přemýšlení a řízení, demokratické zprostředkování zájmů, transparentnost politických stran, odpovědnost vlády, vzájemné prolínání politiků, trhu a médií, přístup k sociálnímu vyloučení, vzdělání ve veřejné politice a administrativě, a globální kontext tvorby politiky. Jiný z autorů, Fukuyama (2016), oproti tomu zvažuje využít k měření governance personálních a systémových kapacit a autonomie byrokratů, protože kvalita vládnutí je podle tohoto autora výsledkem interakce právě mezi kapacitou a autonomií.
- 11 V posledních osmi letech, kdy jsem měl možnost výzkumně se zabývat tematikou řízení a správy dílčích sociálních politik, jsem podle zacílení a kontextu toho kterého výzkumu definovat *governance* hned několika způsoby, jako: (1) způsob koordinace, kooperace a rozdělení pravomocí v systému veřejné administrativy (Horák, 2018); (2) povaha a míra regulace politiky ovlivňující spolupráci mezi aktéry v politice na různých úrovních její hierarchie (Horák,

Horáková, 2017), resp. regulace politikou poskytovaných služeb právními normami a institucemi (Horák, Horáková, Sirovátka, 2013); (3) způsob tvorby, administrace a realizace lokálních programů (Horák, 2014); případně jako (4) legislativní a vnitroorganizační, finanční, personální, interakční, informační a kontrolní podmínky a procesy lokálních implementujících organizací (Horák, 2011).

- 12 K analytickému zkoumání veřejné politiky jako procesu lze využít perspektivy trojdimenzionálního pojetí politiky anebo perspektivy politického cyklu, resp. teorie fází veřejné politického procesu. V prvním případě máme možnost rozlišit procesy spojené s tvorbou politik na národní či nadnárodní úrovni (*politics*), jejich realizaci na regionální či lokální úrovni (*policy*) ve specifickém institucionálním prostředí (*polity*) (blíže např. Fiala, Schubert, 2000). V druhém případě máme možnost 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, Ramesh, 1995).

Literatura /

Agere, S. (2000). *Promoting good governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.

Ansell, Ch., Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Balík, S., Havlík, V. (2011). *Koaliční vládnutí ve střední Evropě: 1990-2010*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Bang, H. (ed.) (2003). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester 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.

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. (2010). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.

Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. London: University of California Press.

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.
- 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., Peters, B., Verhoest, K. (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.
- 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, 154–174.
- Calabró, A. (2011). *Governance Structures and Mechanisms in Public Service organizations: Theories, Evidence and Future Directions*. Berlin/Heidelberg: PhysicaVerlag.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume I*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cihelková, E. (ed.) (2011). *Mění se uspořádání světa a nové formy vládnutí*. Praha: Oeconomica.
- Cihelková, E. (ed.) (2014). *Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti*. Praha: Professional Publishing.
- Cihelková, E. (2012). *Aktuální otázky světové ekonomiky: proměny a governance*. Praha: Professional Publishing.
- CIPFA (1995). *Corporate governance: A Framework for Public Service Bodies*. London: CHIPFA.
- Conklin, J. (2006). *Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems*. Chichester: Wiley Publishing.
- Cornforth, C. (ed.) (2003). *The Governance of Public and Non-profit Organisations. What Do Boards Do?* London: Routledge.
- Crowley, K., Head, B.W. (2017). The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. *Policy Science*, 50(4): 539–547.
- Dančák, B., Hloušek, V. (eds.) (2007). *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav.
- 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): 170–176.
- Dunsire, A. (1993). Modes of governance. In: Kooiman, J. (eds.) *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, 21–34.
- Eikenberry, A. M. (2007). Symposium—Theorizing Governance Beyond the State: Introduction. *Administrative Theory & Praxis*, 29(2): 193–197.

- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Evan, W. M. (1976). *Interorganizational Relations*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Fiala, P., Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Praha: Barrister and Principal.
- Fiala, P., Strmiska, M. (eds.) (2005). *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- 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.
- 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.
- Goss, S. (2000). *Making Local Governance Work*. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hajer, M., Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Havlík, V. (2013). *Města jako partner v procesu vládnutí: případ českých a německých měst*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Hay, C., Jessop, B. (1995). Local Political Economy, Regulation and Governance. *Economy and Society*, 24(3): 303–306.
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2): 101–118.
- 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, 87–124.
- Heffen, 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.
- 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.
- 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.
- Horák, P. (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, 75–122.
- Horák, P. (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.
- Horák, P., Horáková, M. (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.
- Horák, P., Horáková, M., Sirovátka, T. (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.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Horák, P. (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, 97–142.
- Horák, P. (2018). Zhodnocení reformy systému veřejných služeb zaměstnanosti z perspektivy změn ve způsobu jeho řízení a správy. *Fórum sociální politiky*, 17(1): 2–12.
- Hughes, O. (2010). Does governance exist? In: Osborne, S.P. (ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, 87–104.
- Huxham, Ch. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3): 337–357.
- IMF 2017. *The IMF and Good Governance*. Dostupné z: <http://www.imf.org/about/factsheets/the-imf-and-good-governance?pdf=1>
- 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., van de Walle, S. (eds.) *New Steering Concepts in Public Management*. Emerald Group Publishing Limited, 11–24.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Katsamunská, P. (2016). The concept of governance and public governance theories. *Economic Alternatives*, 2: 133–141.
- 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. (2015). *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South: An Analysis of Its Effects*. New York: Routledge.
- 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, 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.
- 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): 505–525.
- Klijn, E-H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: Osborne, S.P. (ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, New York: Routledge, 303–321.
- Knill, Ch., Tosun, J. (2012). Governance: A Synoptic Perspective on Policy-Making. In: Knill, Ch., Tosun, J. (eds.). *Public Policy. A New Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 199–221.
- 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. (ed.). *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, 1–6.
- Kooiman, J. (1993b). Findings, speculations and recommendations. In: Kooiman, J. (ed.). *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage, 249–262.
- 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.
- Koppell, J. G. S. (2010). Administration without Borders. *Public Administration Review*, 70(1): 46–55.
- Koppenjan, J. F. M. (2012). *The New Public Governance in Public Service Delivery*. The Hague: Eleven.
- 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.
- Kovač, P. (2014). *Reflections on Good Governance in Visegrad and Beyond*. Bratislava: NISPACEE.
- Kovač, P., Gajduschek, G. (2015). *Contemporary governance models and practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPACEE.

- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *The World Quarterly*, 14(3): 605–624.
- Levi-Faur, D. (ed.) (2012). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- 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.
- Lynn, E. L. (2010). What endures? Public governance and the cycle of reform. In: Osborne, S. P. (ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge, 105–123.
- Makariusová, R. (2010). *Transformace světového řádu: aktéři a globální vládnutí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Makariusová, R. (2015). *Globální vládnutí a nestátní aktéři*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- 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, 20–53.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- 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: Lynn Rienner and Harlow.
- Marsh, D., Rhodes, R. A. W. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press.
- 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, 9–20.
- 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.
- Nekola, M. (2007). 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, 25–61.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- 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. (ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, New York: Routledge, 1–16.
- Otřísalová, I. (2010). *Aktuální otázky řízení a správy společností (corporate governance) v tužemské a komunitární úpravě*. Praha: PrF MU.

- Pehe, J. (2006). *Globální řízení a správa*. Přednáška dostupná na <http://www.pehe.cz/prednasky/2006/globalni-rizeni-a-sprava>.
- Peterson, J. (1995). Policy Networks and European Union Policy Making. A Reply to Kassim. *West European Politics*, 18(2): 289–307.
- Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223–243.
- Pierre, J., Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan Press.
- 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.
- Potůček, M. (2004). The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe. In: Potůček, M. (ed.). *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 91–108.
- Potůček, M. (2008/2009). 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. (ed.) (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing-out of the State. *Political Quarterly*, 65(2): 138–151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R.A.W. (1997a). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997b). Foreword. In: Kickert, W. J. M. Klijn, E. H. Koppenjan, J. F. M. (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 11–15.
- Rittel, H. J. W., Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4: 155–169.
- 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.
- 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): 1611–1674.

- 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.
- Sirovátka, T., Winkler, J. (2011). Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation. In: Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.). *The governance of active welfare state in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 173–194.
- Sirovátka, T., Winkler, J. (2011). Governance of activation policies in the Czech Republic: uncoordinated transformation. In: Berkel, R. van, Graaf, W. de, Sirovátka, T. (eds.). *The governance of active welfare state in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 173–194.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43(8): 842–68.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory and Praxis*, 24(4): 693–720.
- Sørensen, E., Torfing, J. (eds.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 197–237.
- 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.
- Thompson, G. et al. (1991). *Markets, hierarchies, and networks: the coordination of social life*. London: Sage.
- Tricker, R. I. (1994). *International Corporate Governance, Text, Readings and Cases*. New York: Prentice Hall.
- Turnbull, N. (ed.) (2016). *Interpreting governance, high politics, and public policy*. Routledge: New York.
- 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
- Vesely, A. 2004. Governance as multidimensional concept. In: *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practise*. CESES Papers, (5):11-23.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market*. Princeton, NJ: Princeton 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.

World Bank 1989. *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study*. Washington: The World Bank.

Zbiral, R. (2013). *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?* Praha: Leges.

Summary /

The following text aims to introduce the history of the concept of governance, which is currently one of the most commonly used social science concepts in the world, while a unified theory is missing. So, the paper tries to present the most frequent, historically anchored and up to now used approaches to this concept by various political science and public policy scholars. Knowledge of these “perspectives” allows to understand and explore the modes and circumstances related to the coordination of public and social policies focused on the solution of contemporary public and societal problems and new social risks. At the same time, the theoretical and practical lessons presented in this article can be used to analyse partial issues of governance.

The first part of the paper identifies texts of authors who perceive, define and explore the concept of governance differently. Subsequently, it draws attention to partial empirical studies focused on selected areas, aspects, forms, types or modes of governance with which we can meet in different countries’ policies. What follows is a brief introduction of the ways of defining the concept of governance by Dutch, British and American experts. The second part of the paper presents critical conceptualisations of governance. In these perspectives, governance is explicitly linked with the declining role of the state, with the management and control of large corporations, with the introduction of management techniques from the private sector into public administration, with countries characterized by more or less democratic government, with the involvement of societal actors in solving public problems, or with the growing role of different networks of actors influencing policymaking or implementation of particular public and social policies. Thus, the paper shows the concept of governance has been associated with periods of more-or-less extensive changes in approaches of many governments around the world since the late of the 1980s that tried to respond to the newly emerging and unpredictable societal problems and social risks in a changing world. We have shown that many authors from various sub-disciplines of political science and public policy have been trying to understand these changes and that approaches of these authors in perceiving, defining and analysing the governance differ. The complexity of the phenomenon of governance, as well as the different professional orientation of these authors, can be considered as the main reason for these differences.

The approaches to perception and definition of the concept of governance differ, in particular, in who is (or who are) the entity (entities) involved in the policy-making or policy implementation. Firstly, if it is a transnational or sub-national institution, the concept

of good governance or the concept of multi-level governance is used, and the framework of good governance or the desirable order that governments should respect are the focus of interest. Secondly, if the government or its administration is the centre of interest, the concept of a minimal state or the concept of new public management is used, where the role of government or administrative principles is the centre of interest. Thirdly, if the centre of interest is a public or private organisation, the concept of corporate governance is used, and the system of management, respectively framework of organisational arrangements ensuring the efficient and responsible operation of the organisation is the focus. Finally, where stakeholders or networks of stakeholders are the focus of interest, the concept of socio-political governance or the concept of networks in which interactions between actors or networks of actors are being explored are the centre of interest.

The literature dealing with the concept of governance so clearly show it is an ambiguous, difficult-to-define concept. It may be defined: (1) as a mode of coordination, co-operation and division of power in public administration; (2) as the extent and degree of regulation of policy influencing cooperation between actors at different levels of policy hierarchy, respectively regulation of services provided by legislation and policy agencies; (3) as the mode of creation, administration and implementation of local public policy programs; or (4) as a legislative and inter-organizational, financial, personal, interactional, informational and control conditions and processes of local implementing agencies. Appropriate use of the theoretical approaches to governance presented in this article for empirical research in the field of public and social policies is conditional on answering the three questions: (1) how we perceive and define the concept of governance? We can perceive it as a framework of good governance, international order, the role of government, administration principles, the system of organisational management, organisational structure or interaction? And additionally, who is our chosen entity involved in the policy-making or policy implementation under review? Whether it is a supranational or sub-national institution, examined in the framework of good governance or multi-level governance, government, or a public administration, which can be the focus of the concept of the minimal state, or a new public management, public or private organization, viewed through the perspective of corporate governance, actors investigated through the concept of socio-political governance. Alternatively, this entity can take the form of a network of actors that can be then analysed by means of a network concept. However, do we link governance of public and social policies with the process of their making at national or transnational level, implementation at regional or local level, or with both processes whether we are interested in political networks, governance networks, or both types of networks)? And what analytical framework (the perspective of policy analysis), and what theory and methods of data collection and data analysis we use for analysing governance of public and social policies (whether we look at policy through some of the individual concepts mentioned in the first question, through one of the heuristic models perceiving public policy as a process, or whether we use a quantitative or qualitative approach to data collection and analysis or its mixture)?