

# **Vládnutí v České republice v době globalizace a evropské integrace.<sup>1</sup>**

Martin Potůček

## **Abstrakt**

Na základě klasických i novějších teoretických zdrojů se příspěvek pokouší o lepší konceptualizaci řídicích procesů orientujících vývoj soudobých společností. Rozebírá proměny státu, veřejné správy, interakce mezi trhem, státem a občanským sektorem v kontextu globalizace a evropské integrace. Věnuje se i uplatnění kritéria kvality a udržitelnosti života. Jako klíčová se jeví kategorie vládnutí a její derivát, strategické vládnutí. Výklad povahy těchto procesů v české společnosti a formulace výzev budoucnosti se opírají o výsledky empirických výzkumů a prognostických prací, realizovaných na katedře veřejné a sociální politiky a na Centru pro sociální a ekonomické strategie FSV UK v posledních letech.

## **Summary**

Applying classical and new theoretical resources, the contribution aims at updating the conceptualization of steering mechanisms orientating the development of contemporary societies. It analyses the metamorphoses of the state, public administration, interactions between the state, market, and the civic sector within the context of globalization and European integration. It also pays attention to the application of criterion of quality and sustainability of life. The key concept appears to be governance and its derivative, strategic governance. The explanation of the nature of these processes in the Czech society, and identification of its future challenges, exploit the results of empirical surveys and forecasting activities, realized by the Department of Public and Social Policy and the Centre for Social and Economic Strategies, Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague in recent years.

## **1 Teoretická východiska**

Nejprve se budeme věnovat pojetí státu jako ohniska společenských procesů regulace a vymezení jeho funkcí. V závěru teoretické části ukážeme, proč tento koncept stále méně

---

<sup>1</sup> Pracovní verze příspěvku na konferenci FSV UK „Střední Evropa v Unii a Unie ve Střední Evropě“, Praha, 20.-22.9. 2007.

odpovídá reálným procesům spravování veřejných záležitostí v soudobých společnostech a je postupně nahrazován širším pojmem vládnutí.

Výklad regulační role státu lze nabídnout z mnoha úhlů pohledu, v nichž hrají kromě práva, historie, politických věd, teorie byrokracie a veřejné správy a organizační teorie významnou úlohu i politické ideologie vstupující do sporu o funkčnosti státu jako takového a o optimální míru jeho ingerence do fungování společnosti, trhu a života občana. Tento přístup opravňuje uvědomění si skutečnosti, že jediná všeobšáhá teorie tak komplexní entity, jako je (národní) stát, prostě není k dispozici (Jessop, 1990). Následující výklad bude vycházet především z poznatků a přístupů politologie, veřejné politiky a správní vědy.

### ***1.1 Pojetí státu a jeho funkcí<sup>2</sup>***

Stát především zajišťuje obecný a stabilizovaný rámec fungování společnosti a zároveň zprostředkovává formování a výkon politické moci. Tvoří a uplatňuje právo, opírá se přitom o veřejnou správu. Cíle, které si společnost klade v nejrůznějších oblastech, vyžadují věnovat pozornost řízení a koordinaci různých zájmů a efektivnímu rozhodování o preferencích a pořadí úkolů, které jsou pokládány za veřejné. Tuto úlohu může efektivně a harmonicky plnit především – a někdy výlučně – stát jako instituce k tomu přizpůsobená a disponující příslušnými mocenskými a právními instrumenty. Vyznačuje se totiž schopností vnutit státem představující vůli a veřejnou správou vyžadovaný zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé státní společnosti (Holländer, 1995).

Státu jako politické instituci tedy přisuzujeme takové směry činností, které mají celospolečenský, respektive jednotlivcům nadřazený význam. Tradičně se za nutné stěžejní činnosti státu považují ty, které zajišťují vnitřní a vnější bezpečnost, respektují a ochraňují lidská práva a svobody. Na této (mega)úrovni je stát nadán monopolem výkonu moci na definovaném území, správou měny a zajišťováním zdrojů pro svoji existenci. (Rose 1976) Kromě těchto základních konstitutivních funkcí státu definuje Rose jako druhou fázi formování státu a rozšiřování jeho funkcí mobilizaci fyzických zdrojů (například budováním dopravní a komunikační infrastruktury), jejichž cílem je především podpora hospodářského rozvoje země. Následuje fáze třetí, která se ovšem naplno rozvinula až ve dvacátém století, a to v těsné vazbě na demokratizaci politické reprezentace zájmů: poskytování sociálních služeb občanům. I když se moderní státy liší co do rozsahu a kvality výkonu těchto funkcí, jejich

---

<sup>2</sup> Za cenné inspirace při zpracování tohoto oddílu děkuji D. Hendrychovi, J. Hoosovi, G. Jeneiovi a L. Vassovi, spoluautorům 5. kapitoly publikace Potůček a kol. 2005b.

obohacování kolem základního funkčního jádra patří k obecným vývojovým charakteristikám států. Nárůst veřejných úkolů je evidentní v celém světě.

O míře zainteresovanosti státu na plnění veřejných úkolů a formách jejich zabezpečení se ovšem vedou v politice spory. Majone (1994) upozorňuje na globální vlnu reforem veřejného sektoru, zjevnou v západních zemích od 80. let 20. století, která nahradila technokratickou koncepci intervenujícího státu, dominantní do poloviny 70. let, koncepcí regulujícího státu. Zatímco v dřívější koncepci stát poskytoval veřejné služby sám, nyní vytváří právní a správní podmínky a zdroje pro to, aby služby byly poskytovány jinými subjekty veřejného a soukromého sektoru. Tato proměna s sebou nese i svá rizika – například možné narušení principu rovného přístupu občanů k poskytovaným službám.

I když je role státu mnohými teoretiky (především těmi, kteří se hlásí k neoliberalismu) zpochybňována, je zřejmé, že si mezi regulátory zachovává jedinečné a nezastupitelné postavení: „Co mohou dělat jen státy a nic než státy, je kumulovat a efektivně využívat legitimní moc. Tato moc je nutná k vynucení vlády zákona doma i ve světě.“ (Fukuyama, 2004, s. 121).

### ***1.2 Role státu jako koordinátora klíčových regulátorů***

Kromě obecných funkcí státu, uvedených výše, se uvnitř státní správy vydělují funkce specializované na vytváření podmínek pro rozvoj trhu a občanského sektoru a pro spolupráci s nimi.

Jde o dynamický proces, který je úzce vázán na proměny soudobých společností; souvisí především s globalizací ekonomiky a s demokratizací politiky. Hranice mezi veřejným, komerčním a občanským sektorem se rozmazávají; stále více veřejných úkolů je chápáno jako jejich společný závazek; iniciativa k převzetí nových úkolů a ke způsobu jejich zvládnutí nebo k opuštění přežitých úloh vychází často nikoli od státu samotného, nýbrž od tržních či neziskových organizací. Stát přestává být výlučným zdrojem veřejné autority, ponechává si nicméně exkluzivní roli ve výkonu veřejné moci. „Zatímco soudobé státy se stále více a složitěji proplétají se společností, jejich schopnost a schopnost jejich byrokratických aparátů jednat autonomně a z vlastní vůle se snižují. Tyto vazby mohou posilovat demokracii, ale mohou také omezovat kapacitu vlád rozhodně a rychle přijímat a realizovat potřebná opatření.“ (Peters, Sootla, Connaughton, 2006, s. 5).

Rostoucí role komerčního a občanského sektoru ve zvládnání těchto veřejných úkolů tedy vede k nutnosti nového pojetí role státu. Zjednodušeně řečeno, stát musí zvládat posun od dominance k partnerství, přičemž si ovšem vymezuje pole, v němž nemůže být jeho autorita efektivně nahrazena žádným jiným aktérem. Pro demokratický stát je však charakteristické to, že si navíc vytváří i mechanismy pro kontrolu sebe sama; omezuje svou moc harmonizací vazeb a dělby práce mezi mocí legislativní, exekutivní a soudní, případně zavádí či posiluje i další kontrolní složky tak, aby omezil možnost zneužití své moci nad společností.

Nejlépe je nutnost nové formulace role státu patrná ve vymezování rolí a úloh trhu, státu a občanského sektoru při přípravě a realizaci veřejných politik a poskytování veřejných služeb (Petta, Illing, 2004, s. 348).

Majone (1994) se pokouší tuto funkční proměnu státu charakterizovat zavedením pojmů „intervenující“ versus „regulující“ stát. Knill (2004) toto rozlišení dále rozvíjí.

**Tabulka 1: Čtyři ideální typy vládnutí.**

Stupeň právní závaznosti	Kooperace aktérů veřejného a soukromého sektoru	
	nízká	vysoká
vysoký	Intervenující regulace	Regulovaná samoregulace
nízký	Soukromá samoregulace	Ko-regulace

Zdroj: Knill (2004, s. 357).

*Intervenující regulace* odkazuje v jeho pojetí na klasický scénář popisovaný teorií veřejných statků, zejména na omezenou rozhodovací kapacitu aktérů soukromého sektoru díky jejich motivační struktuře, která může být kompenzována pouze vnější mocí (například státní intervencí). *Regulovaná samoregulace* charakterizuje konstelaci hierarchické intervence prostřednictvím práva nebo finančních stimulů, doprovázených kooperativnějšími vztahy mezi aktéry veřejného a soukromého sektoru v průběhu formování a implementace veřejných politik (například v podobě PPP – partnerství veřejného a soukromého sektoru). Podstata *ko-regulace* tkví jednak v dobrovolném charakteru regulace, jednak v dominantní roli aktérů soukromého sektoru ve stanovování pravidel a jejich uplatňování. Výsledná regulace je plodem vyjednávání rovnoprávných partnerů z veřejného i soukromého sektoru. *Soukromá samoregulace* je už zcela v rukou aktérů soukromého sektoru. Zde poskytování veřejných statků závisí zcela na předpokladech soukromého sektoru angažovat se v poskytování veřejných statků. Nicméně ani zde se nevylučuje role státu, například jako usnadňovatele komunikace či přímo facilitátora vyjednávání.

### ***1.3 Veřejná správa jako byrokracie***

Nejdůležitějším nástrojem výkonu státní moci a realizace diferencovaných funkcí státu je byrokracie. Bez ní si nelze výkon státní správy, nota bene celé veřejné správy (sestavující ze státní správy a samosprávy) vůbec představit.<sup>3</sup> Proměny soudobých států reflektuje teorie objasňující principy a povahu fungování byrokratických aparátů a naopak: nové teoretické koncepty se zpětně uplatňují v reformách státní a veřejné správy. Významnou roli sehrává srovnávání a hodnocení alternativních přístupů různých zemí k těmto reformám.

Pojem byrokracie, tak jak je prezentován v klasickém Weberově díle „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1976), je pojmem vyrůstajícím z komparace různých typů vlády a autoritativní organizace. V tomto smyslu je pojem byrokracie synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti. Správa je profesionální specializovaná činnost, vynucená objektivním vývojem společnosti. Tímto vývojem je také podmíněna prestiž byrokracie a sociální jistota úředníka. Obrácení pozornosti od státu a práva k byrokracii je jedním z klíčových Weberových témat, v němž prezentuje vládu jako formu racionality (blíže viz např. Potůček a kol. 2005b). Pokud by se byrokracie chovala skutečně tak, jak předpokládá Weberův model, činilo by to z ní mocný nástroj racionálního a přitom účinného výkonu státní moci a správy. Weber si ovšem uvědomuje i rizika vyplývající z možnosti odcizení byrokratické moci jejímu poslání či z jejího zneužití politiky nebo úředníky.

V průběhu 20. století se vývoj oboru veřejné správy zaměřoval na dílčí kritiku, na zjemňování a další rozpracovávání tohoto Weberova konceptu byrokracie.<sup>4</sup> V 70. letech se ovšem objevil výrazně odlišný, nový, manažerský přístup k veřejné správě – Nový veřejný management (*New Public Management* – NPM) (Government, 2000; Hood, 1991; Argyriades, 2001). Kládl důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivitu vládních organizací, instrumentů a programů a na vyšší kvalitu poskytovaných služeb. Menší pozornost věnoval dodržování formálně předepsaných procesů, pravidel a postupů. Vystoupil s radikální kritikou Weberova ideálního modelu byrokracie, dokazoval, že principy, o něž se opírá, činí správu neohrabanou, plýtvavou a nefunkční – pokud jsou v praxi vůbec uskutečnitelné. Záměrem NPM, navazujícího na předchozí kritické reflexe a inspirovaného především neoliberálním ekonomickým paradigmatem, teorií veřejné volby a teoriemi skupinových zájmů, bylo

---

<sup>3</sup> Byrokracie ovšem zajišťuje i fungování institucí soukromého sektoru, podniků a neziskových organizací. Zde se však soustředíme na uplatnění byrokracie ve veřejném sektoru.

<sup>4</sup> Viz například díla Michelse, Homanse, Mertona, C. W. Millse, Blaua, Gouldnera, Croziera a Simona.

nahradit tradiční weberiánský model byrokracie manažerským modelem inspirovaným převážně způsoby řízení prakticky uplatňovanými v komerčním (korporátním) sektoru (Peters, Wright, 1996, s. 629).

Pozitivním přínosem tohoto střetu teoretických přístupů bylo zpochybnění některých předpokladů klasického modelu byrokracie. Peters a Wright (1996) k nim řadí:

- předpoklad soběstačnosti správy; ukazuje se, že správní úkoly je možné zadávat komerčním agenturám či neziskovým organizacím,
- předpoklad přímé hierarchicky organizované administrativní kontroly; ukazuje se, že některé prvky kontroly je možno nahradit přesunem přímé odpovědnosti na nižší články byrokratických aparátů, na profesionály poskytující služby, či dokonce přímo na klienty těchto služeb,
- předpoklad uniformity správy; ukazuje se, že existuje prostor pro decentralizaci a dekoncentraci správy, spojený však s rizikem převládnutí kritéria efektivity nad kritériem rovnosti přístup,
- předpoklad odpovědnosti jednotek správy směrem nahoru; ukazuje se, že předávání odpovědnosti komerčním agenturám či neziskovým organizacím vede k rozmazávání tradičně definované správní odpovědnosti,
- předpoklad standardizovaného kariérního řádu; ukazuje se, že ve veřejné správě se mohou uplatňovat i prvky řízení lidských zdrojů převzaté z komerčního sektoru,
- předpoklad apolitické správy; ukazuje se, že politické intence vstupují do výkonu správy, a naopak výkon správy ovlivňuje politická rozhodnutí a politickou praxi.

Počáteční euforii a velká očekávání, spjaté s radikálně rozdílným výkladem fungování byrokracie, vystřídalo střízlivější hodnocení myšlenkového a praktického potenciálu NPM. Myšlenkový směr NPM totiž přehlédl dvě podstatné okolnosti. Především rozdílné cílové funkce trhu a státu. Firma usiluje o maximalizaci zisku, zatímco cílovou funkcí veřejné správy je – obecně řečeno – úsilí o blaho obce (například agregovaný užitek jejích obyvatel). Firma může dále v rámci svých vnitřních pravidel uplatňovat jakýkoli model řízení, zatímco veřejná správa je limitována demokratickými pravidly, především transparentností pravidel rozhodování (Drechsler, 2004, s. 392).

Jiní autoři upozornili na navzájem odporující si předpoklady NPM. Na jedné straně se předpokládá, že úředníci mají být autonomní a podnikaví a mají při tom brát do úvahy podněty přicházející od klientů. Na druhé straně ovšem mají být stejně vnímaví i k podnětům přicházejícím od politiků. Odpovědnost má být také delegována co nejnižší, k jednotlivým organizacím či dokonce jednotlivým zaměstnancům, zatímco finanční kontrola má být naopak centralizovaná a co nejpřísnější, taková, aby byla schopna účinně kontrolovat výdajovou stránku veřejných rozpočtů (Peters, Wright, 1996, s. 638).

Doporučení NPM rozdělit odpovědnost za správu na relativně malé organizace, operující podobně jako firmy na trhu, činí správu větších celků nebo realizaci větších veřejných úkolů krajně obtížnou. Taková podoba dezagregované struktury správy a výsledný nedostatek koherence představují obzvláštní komplikaci pro rodící se demokracie, které se potřebují soustředit na strategické užití lidských a fyzických zdrojů (Tavits, Annus, 2006; Peters, Sootla, Connaughton, 2006, s. 8).

Peters a Wright (1996, s. 639) míní, že NPM nemá status teorie; generuje principy, které korespondují s politickým myšlením okamžiku. Drechsler (2004) uzavírá, že zatímco v roce 1994 bylo stále ještě možno vycházet z paradigmatu NPM (i když se vyskytly jeho první silné a odůvodněné kritiky), v roce 1999 bylo toto paradigma již v defenzivě, neboť empirické zkušenosti hovořily proti němu, a v roce 2004 již nebylo lze hovořit o NPM jako o možné alternativě klasického modelu byrokracie, nýbrž pouze jako o jednom z mnoha užitečných pohledů na reformu veřejné správy.

Myšlenkové a praktické obrození klasického weberiánského modelu byrokracie je neseno především třemi nutnými atributy kvalitního výkonu veřejné správy:

- hierarchií, umožňující maximálně transparentní výkon veřejné správy na základě jasně vymezeních rolí a odpovědností,
- specializací, zajišťující kompetenci při výkonu správy odpovídajícím vymezením cílů, poslání a úkolů příslušným správním útvarům,
- standardizací, umožňující takové poskytování veřejných služeb, aby mohlo být testováno co do rovnosti přístupu k nim, celkové ekonomičnosti a efektivity.

Jak se praví v závěrech konference OSN o veřejné správě a rozvoji, **řešení naléhavých problémů doby netkví v omezování státu, nýbrž ve vytvoření lépe fungujícího státu**

(Public Administration, 1996). Podobně se vyjadřuje i bílá kniha Evropské unie o vládnutí (European governance, 2001).

Reprezentativní publikace OECD specifikuje proměnu v postavení státu takto: „V tradičním pojetí je stát jedinou autoritou s jasnou odpovědností za obyvatelstvo v dobře definovaném teritoriu a s relativně pevnými zdroji. Stát ale monopol na moc již ztratil. Na mezinárodní úrovni se dobrovolně vzdává její části výměnou za větší bezpečnost, možnosti spolupráce a ekonomické úspory z rozsahu. Předává stále více moci s ohledem na cenová omezení a neefektivitu veřejného sektoru, které vedou k vyšším nárokům na konkurenci, i vzhledem k tomu, že technologie a sociální změny nabízejí jednotlivým zájmovým skupinám větší podíl na rozhodování. Stát dochází k závěru, že vzdát se části své odpovědnosti může vést k větší efektivitě a lepší reprezentaci zájmů, ale nové vztahy vyžadují změny pravidel. (...) Musí se adaptovat na svoji vlastní měnící se roli, v níž sdílí svoji moc se stále rostoucí množinou partnerů. Učí se jak konzultovat, koordinovat se, vyjednávat a soutěžit s dalšími centry moci, tak uspokojovat očekávání občanů.“ (Government, 2000, s. 29–30).

Hlavním paradoxem je skutečnost, že od vlád je požadováno řešení stále náročnějších a složitějších úkolů ve stále více vzájemně provázaném světě za neustálého úbytku jejich přímých mocenských a kontrolních mechanismů. Jedinou racionální reakcí na toto pnutí je rozvoj takových nástrojů veřejné akce, které budou účinnější a budou méně podléhat přímé kontrole a zásahům, například pořádání veřejných diskusí o důležitých otázkách veřejného života, určování priorit, vzájemné poznávání, podněcování a podpora, implementace obecných regulatorních rámců a spoléhání na interaktivní sítě, a víceúrovňové vládnutí. Užití všech těchto přístupů je životně závislé na správné koordinaci, vycházející z holistického konceptu reality ... a veřejné akce.

Hlavními faktory generujícími měnící se vnější podmínky fungování národních států jsou přítom procesy globalizace a evropské integrace.

#### ***1.4 Vládnutí***

Teoreticky zaměřená literatura hledá východisko z krize, dané nedostatečností stávajících teoretických konceptů. Jednou z nejslibnějších cest z ní nachází v postupném přerodu užšího pojetí správy prostřednictvím státu do širší podoby vládnutí. Reaguje tím na jasnou potřebu nového paradigmatu, které by bylo schopno adekvátně reagovat na hluboké změny procesů společenského řízení v posledních desetiletích... Tuto obecnou tendenci dobře charakterizuje



Bovairdova (2005) otázka: „... směřujeme k budoucnosti, v níž vláda zůstane klíčovým hráčem v oblasti veřejného vládnutí, nebo je reálné domnívat se, že se budeme pohybovat v prostředí ‚vládnutí ve stínu vlády‘ (Jessop, 2004) směrem k samosprávné politice a systémům poskytování služeb, tj. k vládnutí bez vlády?“ Nejistota ohledně tradičních teorií vládnutí spolu s novými přístupy k jeho konceptualizaci je dobře dokumentována kromě pojmu „veřejné vládnutí“ také mnoha novými přívlastky, souvisejícími s tímto klíčovým termínem, např. „nové vládnutí“ (Rhodes 1996, Rouban 1999, Salamon 2002), „sociopolitické vládnutí“ (Kooiman 2003), „dobré vládnutí“ (Governance 2000) nebo dokonce „progresivní vládnutí“.

Posuďme některé definice, které vycházejí z těchto charakteristik.

Vládnutí je „kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu.“ (Dror 2001:xi)

„Vládnutí je systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje své hospodářské, politické a společenské záležitosti interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Funguje na všech úrovních lidského snažení.“ (Governance 2000, citováno v: Strategic (2002:1))

„Společensko-politické vládnutí znamená využití analytického a normativního pohledu na jakékoliv společenské vládnutí, které je ‚kolektivní‘. Kolektivní nikoliv v tom smyslu, že péče a rozvoj těchto aktivit jsou považovány za veřejný úkol (stát), za povinnost soukromého sektoru (trh) nebo třetího sektoru (občanská společnost) nezávisle na sobě, nýbrž jako společně sdílenou množinu odpovědností. (...) Interakce jakožto společenský jev a interakce v procesu vládnutí jakožto její specifický typ jsou bohatým zdrojem analýzy a syntetizujících vhledů do mnoha aspektů vládnutí.“ (Kooiman 2003:5)

Nesporné změny forem a způsobů vládnutí jako společenského procesu v moderních společnostech možná naznačují, že jádro tohoto konceptu je spojeno s procesualností, pluralitou aktérů a komplexností. S rostoucí složitostí a vzájemnou závislostí společenských aktérů se zdá, že byrokratické formy vládnutí, vycházející z tradičního pojetí role hierarchicky uspořádané a fungující veřejné správy ztrácejí půdu pod nohama a jsou průběžně nahrazovány méně vyhraněnými formami řízení (nebo jeho selhávání). Neschopnost účinně se vyrovnat se složitostí může vést dozajista ke stále zmatenějším a paradoxnějším situacím. (Encyclopedia 1994-5) Klíčovým problémem vlád je skutečnost, že z minulých století zdědily organizační modely, strukturované podle funkcí a služeb, nikoliv modely zaměřené na řešení problémů.

Základní odpovědí na tyto problémy je „komplexnější“ vláda, organizovaná spíše podle výsledků než podle struktur a institucí. (Perri 6 1997: 9, 37, 49)

Salamon (2002:19) se pokouší přeložit tento požadavek do instrumentálnější řeči, lépe vyhovující praktikám holistického vládnutí. Zavádí termín „*nástroje veřejné akce*“, tj. identifikovatelné metody strukturování kolektivní akce pro řešení veřejného problému.

Holistický přístup se snadněji deklaruje, než uplatňuje ve výzkumné praxi. Umožňuje však identifikovat důležité aspekty složitého jevu, který zkoumáme, a později rozhodnout, které z nich je nutno brát v potaz v přístupu ke konkrétnímu poznávacímu problému. Například Zürn a Liebfried (2005:1) nastiňují čtyřdimenzionální koncept moderního národního státu, zahrnující ovládání zdrojů, zákonnost a suverenitu, jeho legitimitu vůči občanům a systém sociální péče. Veselý (2004:16) nabízí podobný postup práce se čtyřmi rozměry vládnutí: jeho úrovní (místní, národní, nadnárodní a globální), jeho modalitou (hierarchie, koordinace a kooperace, samospráva), jeho dynamikou (struktury a instituce versus procesy) a jeho normativním obsahem („dobré“ vládnutí versus analytické vládnutí).

Pro účely našeho zkoumání je multidimenzionální přístup naprosto nutný. V průběhu řešení našeho dílčího úkolu Výzkumného záměru FSV a FF UK<sup>5</sup> se jako nejdůležitější projeví tři jeho dimenze. Vládnutí nelze redukovat na úroveň národního státu, a proto bereme v potaz i nadnárodní (zvláště EU) a podnárodní (zvláště regiony a obce) úrovně. Nelze je redukovat jen na stát a jeho činnost. Je tedy třeba analyzovat i další regulátory a aktéry, zejména trh, organizace občanského sektoru a sdělovací prostředky, včetně jejich interakcí. Současné, a tím více budoucí vládnutí by nemělo sázet výlučně na hierarchie; mělo by počítat s horizontálními vazbami a neformálními sítěmi.

### **1.5 Strategické vládnutí**

Rozhodnutí a činy, které významným způsobem formují (mění) životní podmínky lidí daného společenství v dlouhodobém horizontu, jsou souhrnně označovány pojmem strategické vládnutí. Vymezuje je jako „... *dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky, politiky a správy, představovaný snahou mnoha různých sociálních a ekonomických skupin s různými zájmy a zároveň hledáním udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu (kontraktů), schopných vyvážit tyto zájmy způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti včetně jejich budoucích generací.*“ (Potůček a kol. 2004)

---

<sup>5</sup> DÚ VZ „Vize a strategie rozvoje ČR v EU“, tematický úkol „Strategické vládnutí“. (Potůček a kol. 2004)

Je-li strategické vládnutí jednou z dimenzí vládnutí, zahrnuje nutně i jeho klíčové dimenze – víceúrovňové vládnutí, interakce trhu, státu a občanského sektoru a síťování aktérů. Kromě toho jsme vymezili další předpoklady existence a rozvíjení strategického vládnutí: globální etiku, zdroje poznání (včetně schopnosti anticipovat), specializované institucionální zdroje a nástroje (blíže viz Dror 2004) a sociální kapitál. Ke klíčovým aktérům strategického vládnutí řadíme politické elity a jejich „volbu společnosti“ a představitele občanské společnosti (s „vynořujícími se novými strategiemi“).<sup>6</sup>

Problematika strategického vládnutí především na úrovni centrální státní správy je předmětem trvalého zájmu teoretiků, ale i mezinárodních organizací. Potřeba analyzovat a posilovat strategickou dimenzi vládnutí vyplývá ze závěrů příslušných dokumentů jako velmi naléhavé poselství. Lze se odvolat například na základní dokument o vládnutí, přijatý Evropskou unií (European governance 2001), opřít se o závěry z mezinárodní konference o národních vizích a strategiích, konané v Soulu v roce 2002. (Chung a Park (eds.) 2003) nebo poukázat na vyjádření špičkového světového experta na danou problematiku, profesora Yehezkela Drora, které zaznělo na konferenci o kapacitách vládnutí ve střední a východní Evropě. (Dror 2004)

### ***1.6 Kritéria společenského vývoje<sup>7</sup>***

Kromě diskuse teoretických přístupů, zabývajících se státem a v posledním období stále více uplatňujícím i širší koncepty vládnutí a strategického vládnutí, se nelze vyhnout ani otázce žádoucího směřování dané společnosti, hodnot, z nichž odvozuje svoje směřování a strategické volby. Jinými slovy, jaká kritéria je možné a rozumné uplatňovat v uvažování o jejich možných budoucnostech. Zde do teoretické reflexe samozřejmě více než u jiných tématik vstupuje do hry i normativní hledisko.

V našich souhrnných pracích zabývajících se touto problematikou (Vize 2001, Průvodce 2002, Potůček a kol. 2003, Zpráva o lidském rozvoji 2003) postupně vykrytalizoval závěr, že v obecné rovině nelze opomenout přinejmenším tři kritéria, jejichž relevance vyplývá jak z mnoha odborných reflexí společenského pohybu, tak z obsahu dokumentů řídicí praxe na národní i evropské úrovni a také z empirických výzkumů zkoumajících postoje občanů České republiky: kvalita života, hospodářský růst a udržitelný rozvoj.

---

<sup>6</sup> Obšírnou teoretickou diskusi pojmu strategické vládnutí a na ni navazující široce pojatou empirickou analýzu uplatnění strategického vládnutí v České republice po roce 1989 nabízí nová publikace Potůček a kol.: *Strategické vládnutí a Česká republika* (2007).

<sup>7</sup> Blíže a podrobněji viz připravovaná publikace Potůček, M. – Musil, J. – Mašková, M. (eds.) (v tisku).

V poslední souhrnné prognostické práci (Potůček, M. a kol. 2005a) jsme tyto úvahy rozvinuli až k návrhu jednoho obecného kritéria – kvality a udržitelnosti života. Kvalitu života a jeho udržitelnost považujeme za základní referenční kritéria, ke kterým lze vztahovat dosavadní vývojové trendy české společnosti, a také za rámec pro hodnocení postavení země v kontextu ostatních vyspělých zemí. Současně je chápeme i jako podstatná kritéria pro strategické uvažování o dalším možném a žádoucím rozvoji společnosti.

Výběr kritérií vychází ze současné vývojové fáze české společnosti, kterou lze označit jako fázi transformace od industriálně zaměřené modernizace k post-industriální modernizaci (post-materiální modernizace, společenské modernizaci, komplexní modernizace, společnosti vědění). Česká společnost se současně snaží dohánět vyspělé západoevropské země (catch-up modernizace). Právě kvalita a udržitelnost života jsou považována řadou autorů (Beck, Giddens, Lash) za definiční kritéria této transformace. Proto i my považujeme kvalitu a udržitelnost života za jakési cílové funkce vývoje společnosti.

Kvalitu života chápeme jako široký koncept popisující objektivní životní situaci lidí a současně jejich subjektivní vnímání této situace. Jde o multidimenzionální kategorii zahrnující všechny podstatné charakteristiky individuálního lidského života vztahující se k celkové úrovni blaha (well-being) jednotlivců žijících ve společnosti. Kvalitu života tak vztahujeme k souhrnu jedinců dané společnosti, užívá se však i pro charakteristiky dané společenskou (institucionální, ekonomickou, politickou, kulturní) genezí životních podmínek lidí. Naproti tomu koncept udržitelnosti života nelze na poli vědy vztahovat k osudu smrtelných jednotlivců; váže se na budoucí život celé lidské společnosti a jejích životních podmínek. V tomto smyslu jsou si pojmy udržitelnost života a udržitelný rozvoj významově velmi blízké, ne-li identické.

Pojem kvality života uplatňujeme především ve vztahu k životním podmínkám současníků, zatímco pojem udržitelnosti promítáme do horizontu života budoucích generací. Lze přitom orientačně vyjít z normativního požadavku, aby současná kvalita života nebyla dosahována na úkor kvality života příštích generací. Ten lze dokonce parafrázovat maximou, že není kvality života bez udržitelnosti a udržitelnosti života bez kvality...

Vztah kvality a udržitelnosti života si lze představit na hypotetickém příkladu chování skupiny lidí na malém ostrově zcela odloučeném od zbytku civilizace. Tito lidé mohou výrazně zvýšit kvalitu svého života v přítomnosti neomezovanou spotřebou všech dostupných

zdrojů (především rostlinného, živočišného a minerálního původu), nicméně s fatálními důsledky pro možnost svého přežití v dlouhodobé perspektivě (především v důsledku vyhynutí vitálně důležitých rostlinných a živočišných druhů). Nebudou-li tedy schopni omezit svoji spotřebu v současnosti tak, aby nepodřáli reprodukční schopnost prostředí, v němž žijí, jejich malá ostrovní civilizace se tím sama odsuzuje k zániku v blízké či vzdálenější budoucnosti.

Myslitelé, kteří promýšlejí osudy lidstva hluboko a do všech důsledků, dokonce docházejí k závěru, že pojem udržitelnosti života nemůžeme vztahovat jen na náš druh. Jeden z nich, Albert Schweitzer, zformuloval nauku úcty k životu - rozuměj ke všemu živému na naší planetě. Ve smyslu jeho nauky se lidstvo chová nejen neeticky, ale i nerozumně, je-li v důsledku jeho aktivit systematicky likvidována stále rostoucí část dosud existujícího, v evoluci stamilióny let povstávajícího, genofondu zemské biosféry.

Kritérium kvality a udržitelnosti života lze v našem pojetí specifikovat v několika dimenzích: ekonomické, sociální, environmentální a bezpečnostní. V této souvislosti hovoříme i o pilířích, z nichž kvalita života a jeho udržitelnost vyrůstají.

Tématika kritérií společenského vývoje nesporně představuje velké téma, otevřené dalším diskusím, myšlenkovým experimentům, ale především dalšímu systematickému zkoumání podoby a možností jejich uplatnění v aplikovaných sociálních vědách i v sociální a politické praxi.

## **2 Stav poznání**

### ***2.1 Stát***

Sporadické empirické výzkumy ukazují, že existuje široký prostor pro lepší fungování našeho státu. V již zmíněné souhrnné prognostické publikaci CESES (Potůček a kol., 2005a) jsme se pokusili vystihnout jak pozitiva, tak i negativa v dané oblasti.

K pozitivům podle našeho názoru patří fungující parlamentní demokracie, ve srovnání se sousedními postkomunistickými zeměmi poněkud stabilizovanější systém politických stran, zavedení nového krajského zřízení (byť k němu došlo se zpožděním a s mnoha nedodělkami), integrace českého státu do politického a správního prostoru Evropské unie. Domníváme se, že

k těmto pozitivům můžeme přiřadit i efektivnější komunikaci představitelů veřejné správy s občany a zájmovými skupinami.

Kromě pozitiv ovšem doprovázejí fungování českého státu i mnohé chronické nedostatky. Stále nebyla dokončena reforma ústřední státní správy – zde se kromě potřeby posílit strategickou dimenzi řízení (Potůček a kol., 2007) hlásí o slovo i potřeba zlepšit vnitřní řízení resortů. I když dostupné výzkumné poznatky neumožňují podat vyčerpávající obraz fungování státu, lze nabídnout alespoň výběr několika obecných problémů, s nimiž se můžeme často setkat (blíže viz Purkrábek a kol. 1999):

- převaha operativy, nedostatek času, soustředění a kompetencí na koncepčnější práci,
- důraz na dodržování formálních pravidel, řízení podle cílů jen v zárodcích,
- závažné komunikační bloky uvnitř samotných ústředních orgánů státní správy – jeden útvar stejného ministerstva neví, co dělá jiný, neexistence maticových struktur řízení,
- nerozvinutá personální práce,
- soužití „tahounů“, kteří jsou přizvááni ke každé práci, která bude reprezentovat ústřední orgán navenek, a „těch, kteří se vezou“.

Deficity lze nalézt i v horizontální koordinaci mezi jednotlivými ministerstvy, systému vzdělávání a výběru politiků a úředníků i v způsobu sestavování státního rozpočtu. K velkým slabším patří nedostatky právního systému a nedostatečná vymahatelnost práva soudní mocí. Chabé kontrolní mechanismy vedou ke zneužívání existujících mezer parazitujícími aktéry, přisvojujícími si neoprávněně část veřejných zdrojů. V důsledku těchto slabín, ale i nedostatků ve fungování institucí reprezentativní demokracie je zřetelné nebezpečné odcizování politické a správní reprezentace občanům.

K nejzávažnějším celospolečenským problémům, generovaným na pomezí nedostatečně zvládnutého regulačního působení státu a trhu, patří sociálně patologické formy regulace – klientelismus a korupce. Přitom nejde ani tak o sám fakt jejich existence, která je bohužel doprovodným znakem fungování všech soudobých států, jako spíše o rozsah jejich prorůstání do činnosti aparátu veřejné správy na všech jeho úrovních.

Je nutno upozornit i na to, že specifickým rysem veřejného diskursu o státu a jeho funkcích v České republice je časté zjednodušování této složité problematiky v podobě paušálních hesel, jako je „náš cíl: debyrokratizace“, nebo „čím méně státu, tím lépe“. Takové volání po proměnách státu, často podmíněné zploštěnými politickými ideologiemi a/nebo úzkými

skupinovými zájmy, má s potřebným funkčním přizpůsobením státu nárokům doby jen pramálo společného. Naopak hrozí, že se, tak jako tomu bylo bohužel často i v minulosti, „vylije s vodou z vaničky i samotné dítě“.

Mnohá z výše uvedených selhání správy ovšem nejsou fatálními záležitostmi – nejsme prostě jednou provždy odsouzeni k tomu, abychom koexistovali s takto nedokonalými byrokratickými institucemi. Pokud má pravdu Drucker, že život v organizacích a s organizacemi je osudem současníků, pak by fatalismus rozhodně nebyl na místě: „Rozhodně nejsme svědky ‚odumírání správy‘. Naopak, potřebujeme sebevědomou, silnou a velmi aktivní správu. Nicméně musíme se rozhodnout mezi velkou, ale impotentní správou a správou, která je silná, poněvadž se soustřeďuje na rozhodování a ovlivňování a ponechává vlastní výkon na jiných. (...) Není to správa, která ‚administruje‘: je to správa, která skutečně spravuje.“ (Drucker, 1994).

Lze předpokládat, že v české veřejné správě budou i nadále probíhat procesy, charakterizované přechodem od intervenující regulace k ostatním typům vládnutí. Je zřejmé, že liberálnější politické koncepty budou upřednostňovat její nahrazení soukromou samoregulací, zatímco sociálně demokratická ideologie upřednostňuje regulovanou samoregulaci.). Koregulace pak vyžaduje tak značnou míru politické odpovědnosti a vysoké vzájemné důvěry mezi aktéry, že v dohledné době nelze předvídat její větší uplatnění. (Srovnej k tomu tabulku 1).

## ***2.2 Strategické vládnutí***

Jednoznačně nejvýznamnějším kontextem, v němž se v České republice rozvíjí strategické vládnutí, byl a zůstává rámec Evropské unie. Už v přípravě na vstup do této organizace se země vyrovnávala s nároky na zpracovávání strategických dokumentů v oblasti regionálního rozvoje, politiky zaměstnanosti, sociální soudržnosti. Silným impulsem byla pak Lisabonská strategie EU, orientující pozornost domácích aktérů na taková témata, jako je hospodářská konkurenceschopnost či podpora společnosti vědění. Důraz na udržitelný rozvoj a na boj se světovou chudobou je charakteristický pro Organizaci spojených národů (rezoluce Summitu Země z Ria de Janeiro, Rozvojové cíle tisíciletí). Celkově lze konstatovat, že síla těchto vnějších výzev v domácím prostředí často narážela na mantinely neporozumění, nekompetence, vnitřních konfliktů či politického oportunistu. Klasickým příkladem byl osud

tří po sobě jdoucích strategií udržitelného rozvoje, z nichž byla vládou přijata až ta poslední, dlouho po termínu, k němuž se naše vláda zavázala.

Zkušenosti posledních let ukázaly, že podpora strategickému vládnutí ze strany politiků je nutnou, nikoliv ovšem dostačující podmínkou jeho uplatnění v životě země. Je zřejmé, že Miloš Zeman, bývalý prognostik a předseda vlády v letech 1998-2002, byl na rozdíl od svých předchůdců přesvědčeným příznivcem strategického vládnutí. Ani tato jeho podpora však nestačila k účinnému prosazení strategické dimenze vládnutí ve státním aparátu, který fungoval bez dostatečných kompetencí a institucionálních kapacit a pod neustálým tlakem operativy. Po jeho odchodu z čela kabinetu byly postupně oklešťovány i skromné výhonky těchto kapacit na Úřadu vlády (sekretariát Rady pro sociální a ekonomickou strategii, nahrazený sekretariátem Rady pro udržitelný rozvoj).<sup>8</sup>

**Tabulka 2: Charakteristika vývoje podmínek strategického vládnutí v ČR**

Období/ Premiéři	1990-1992 P. Pithart	1992-1997 V. Klaus	1998-2002 M. Zeman	2002-2006 Vl. Špidla St. Gross J. Paroubek
Kritérium				
Silná politická podpora strategickému řízení	Průměrná.	Žádná.	Nadprůměrná.	Průměrná.
Silná a stabilní vláda, nepřetížená řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou schopnou účinně realizovat strategická rozhodnutí	Výpracovány scénáře ekonomické a sociální reformy. Tlak operativy mimořádný	Stabilní vláda, odmítající strategické řízení. V činnosti vlády převažuje operativa.	Politická vůle rehabilitovat strategické řízení vysoká. Naráží však na nízkou kompetenci a nepřípravenost centrální státní správy. Operativa stále dominuje.	Podpora tvorbě vizí a strategií oslabena nutností dosáhnout kompromisu v rámci koalice. Minimální parlamentní většina činí vládu slabou. Operativa stále dominuje.
Občanská i odborná veřejnost jsou si vědomy si významu strategického řízení a účastní se jej	Neformální prostor pro ovlivnění strategických rozhodnutí vlády ze strany části	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu	Občanská veřejnost rezervovaná. Intelektuální elity ve věci významu strategického	V občanské veřejnosti roste zájem o účast. Intelektuální elity ve věci významu strategického

<sup>8</sup> Blíže a podrobněji viz Potůček a kol. 2007.



	odborné veřejnosti vysoký.	strategického řízení rozpolcené.	řízení rozpolcené.	řízení stále rozpolcené.
Existence poznávacích kapacit orientovaných na zkoumání budoucnosti	Využíváno potenciálu prognostických zkušeností získaných ve Státním programu ekonomického výzkumu a v ČSAV (Prognostický ústav).	Dědictví prognostické kultury přežívá především v činnostech Občanské futurologické společnosti.	Založeno CESES. Postupně se obnovují práce na různých řídicích dokumentech strategické povahy.	Poznávací báze se dále rozvíjí, především pod tlakem nutnosti zpracovávat koncepční dokumenty v rámci přípravy na vstup a následného členství v EU.
Existence špičkového „mozkového centra“ pro strategické řízení na úrovni vlády	Ne.	Ne.	Ne.	Ne.

Zdroj: Potůček a kol. (2007)

Výsledky strategického úsilí v České republice jsou celkově doposud spíše skromné. Ke kladům patří postupná kultivace aktérů, účastníků se strategického vládnutí, a to jak pokud jde o metody, které jsou k dispozici, tak i ve vztahu k tematizaci problémů, spadajících do této kategorie. Zaznamenali jsme pozoruhodný zájem o strategické vládnutí na úrovni některých obcí a nedávno vzniklých krajů. Existuje také poměrně značný sociální a expertní kapitál pro strategické vládnutí. Slabin jsme ovšem identifikovali více: patří k nim neosvícené politické vedení, absence odpovídajících organizačních struktur na úrovni veřejné správy, nízká obsahová i metodická úroveň strategických řídicích dokumentů, jejich nekoordinované zpracovávání, ale především z toho vyplývající implementační propast: všechny strategie, které byly až doposud v České republice zpracovány a přijaty, vstupují do života jako nezávazné platonické výzvy, často bez jednoznačně definovaných cílů, termínů, vymezené odpovědnosti a definovaných kontrolních mechanismů. České republice schází na počátku 21. století funkční systém strategického vládnutí, který by mohl zamezit mnoha zbytečným sociálním a ekonomickým ztrátám a pomohl by jí rychle překonat handicap civilizačního zaostávání, zděděného po válkách a totalitních režimech uplynulého století.

### 3. Výzvy budoucnosti<sup>9</sup>

Český stát stojí před řešením rozsáhlé a komplikované úlohy – přizpůsobovat svoji podobu a formy svého fungování procesům globalizace a evropské integrace i měnícím se poměrům v zemi samotné, a to v situaci, kdy je kromě tradičních třeba řešit také nové úlohy (jinými slovy řečeno poroste jeho „decizní zátěž“), a kdy se zároveň bude omezovat prostor jeho autonomního rozhodování a bude se měnit charakter zdrojů a kapitálů, které má a bude mít k dispozici. Hlavní nárok na český stát bude spočívat ve výrazném posunu od přímého řízení k nepřímým formám vytváření podmínek pro autonomní rozhodování diferencovaných aktérů. Nejvýznamnější rozhodovací uzel vidíme buď v přesunu důrazu na soukromou regulaci (zprostředkovanou především trhem) nebo na regulovanou samoregulaci, v níž se uplatní koregulace s účastí státu, subjektů trhu a subjektů občanského sektoru. Tato volba bude mimo jiné podmíněna i poměrně setrvalými kulturními dispozicemi obyvatelstva a prosazujícími se ideologickými orientacemi. Zde očekáváme úporné soupeření na jedné straně individualisticko-liberální, na straně druhé sociálně solidaristické orientace, které budou mít i v dalších letech a desetiletích největší zázemí v sociální struktuře a struktuře zájmů české společnosti. Postupně budou nicméně doplňovány i ohledy na environmentální a bezpečnostní kritéria kvality a udržitelnosti života.

Velkým nárokem na český stát bude rozvíjení několika dalších, z našeho hlediska klíčových, agend. Velmi bude záležet na úrovni řešení úloh, kde zůstává přes pokračující globalizaci pravomoc národních států stále značná: v podpoře malých a středních podniků a při zajišťování veřejných služeb (obrana, bezpečnost, výzkum a vývoj, vzdělávání, péče o zdraví, sociální služby, kultura, dopravní a informační infrastruktura aj.). Bude se zde nutno vyrovnat se s náročnými výzvami, pro jejichž řešení si český stát dosud nevytvořil dostatečné zdroje. Nebude-li reakce na ně adekvátní, to znamená, nepodaří-li se přejít od dosud převažujícího voluntaristického ad hoc řízení těchto sektorů k uplatňování především nepřímé, nicméně účinné regulace, lze předpokládat spíše další prohlubování existujících chronických problémů postihujících tyto oblasti.

Důležitým aspektem budoucnosti země bude dynamika formování vztahu veřejnosti a elit. Lze předpokládat, že rostoucí složitost a nepřehlednost společenského života, již v současnosti dosti narušený vztah mezi občanskou veřejností a politickými elitami (promítající se do nízké hladiny důvěry k politikům a politickým institucím), růst vlivu

---

<sup>9</sup> Děkuji svým spolupracovníkům – spoluautorům připravované publikace Potůček, M. – Musil, J. – Mašková, M. (eds.) (v tisku) - za cenné podněty uplatněné v textu tohoto oddílu.

expertů (navrhujících řešení komplexních problémů nesrozumitelných laikům) a mediálních elit a pokračující strukturální integrace elit založená na jejich „korupční symbióze“ by za jinak stejných okolností vedly k častým poruchám v komunikaci, k absenci konsensuální představy o budoucnosti české společnosti a tím i k dalšímu rozevírání nůžek mezi elitami a veřejností. Protisměrně může působit jednak posilování již zmíněných horizontálních sítí komunikace a rozhodování, založených na důvěře a spolupráci a podpořených novými informačními a komunikačními technologiemi, dále pak i posilování víceúrovňového vládnutí, které bude doplňovat či nahrazovat vládnutí z centrální úrovně vládnutím z úrovně komunitní, regionální i nadnárodní.

Strategické vládnutí se v současných podmínkách existence národních společenství rozvíjí v závislosti přinejmenším na třech předpokladech. Prvním z nich je přítakání reflexivní podobě modernizace, to jest systematickému rozvíjení schopnosti sebereflexe národního společenství a vyvozování praktických závěrů z ní. Druhým je starost o formování a rozvíjení vize žádoucí budoucnosti takového společenství, která by byla kultivována v demokratickém dialogu a přijímána a sdílena rozhodující částí elit, ale i veřejností. Třetím je schopnost si na základě takové vize vytyčovat a realizovat dlouhodobé cíle: každý dobrý hospodář (sadař, lesník, cestář, učitel...) myslí na plody své práce nejen tady a teď, ale i po dvaceti, třiceti nebo dokonce padesáti letech. Chladný rozbor aktuálního stavu těchto tří předpokladů vede k závěru, že se v České republice doposud nacházejí jen v samotných zárodcích. Pravděpodobnost, že se strategické vládnutí v naší zemi v budoucích letech a desetiletích rozvine do podoby plně funkčního a efektivního systému, je tudíž jen nepatrná.

## **Literatura**

Argyriades, D. 2001. Governance and Public Administration in the 21<sup>st</sup> century. XXV<sup>th</sup> IIAS Congress – General Report. Dostupné na: <http://www.iasiasa.be/ias/athens/Argy.pdf>.

Bovaird, T.: Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: International Review of Administrative Sciences, vol. 71 (2), 2005, pp. 217-229.

Drechsler, W. 2001. Good and Bad Government: Ambrogio Lorenzetti's Frescoes in the Siena Town Hall as Mission Statement for Public Administration Today, The First NISPAcee Alena Brunovska Award Plenary Lecture, LGI Discussion Paper, vol. 20, Budapest: Open Society Institute.

- Drechsler, W. 2004. Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 388–396.
- Dror, Y. 2001. *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.
- Dror, Y.: Strategic Brain for Central Government. In: Potůček, M. (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee 2004.
- Drucker, P. 1994. *Věk diskontinuity*. Praha, Management Press.
- Encyclopedia of World Problems and Human Potential*. München, K.G. Saur 1994-5, three volumes.
- European Governance. A White Paper*. Brusel, Komise Evropských společenství 2001. COM(2001) 428 final.
- Fukuyama, F. 2004. *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha, Alfa Publishing.
- Governance for Human Development*. UNDP FRY, December 2000.
- Government of the Future*. Paris, OECD 2000.
- Holländer, P. 1995. *Základy všeobecné státovědy*. Praha, Všehrd.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69.
- Chung, Chin-Seung and Park, Jin (eds.): *National Visions and Strategies*, KDI Schol of Public Policy and Management, OECD and World Bank, Seoul 2003.
- Jessop, B. 1990. *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge, Polity Press.
- Knill, C.: 2004. Modes of governance and their evaluation. In *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 352–371.
- Kooiman, J.: *Governing as Governance*. London, Sage 2003.
- Majone, G. 1994. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 1994, 17, p. 77–101.
- Perri 6: *Holistic Governance*. London, Demos 1997. Paper No. 7.
- Peters, B. G., Sootla, G., Connaughton, B. (eds.). 2006. *Politico-administrative Dilema: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava, NISPAcee, p. 5–11.

- Peters, B. G., Wright, V. 1996. Public Policy and Administration, Old and New. In Goodin, R. E., Klingemann, H-D. (eds.): 1996. A New Handbook of Political Science, Oxford, Oxford University Press, p. 628–641.
- Pettai, V., Illing, E. 2004. Governance and Good Governance. Introduction. TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science, 2004, Vol. 8, No. 4, p. 347–351.
- Potůček, M. a kol.: Putování českou budoucností. Praha, Guttenberg, 2003.
- Potůček, M. – Musil, J. – Mašková, M. (eds.): Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska. V tisku.
- Potůček, M. a kol.: Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky. Praha, Sociologické nakladatelství 2005a.
- Potůček, M. a kol.: Strategické vládnutí a Česká republika. Praha, Grada 2007.
- Potůček, M. a kol.: Strategické vládnutí. Tématický úkol dílčího úkolu VZ FSV A FF UK „Vize a strategie České republiky v Evropské unii“. Praha, Karlova Univerzita 2004.
- Potůček, M. a kol.: Veřejná politika. Praha, Sociologické nakladatelství 2005b.
- Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Praha, Gutenberg, 2002.
- Public Administration and Development. Resumed Fiftieth General Assembly Session. New York: United Nations, 1996.
- Purkrábek, M. a kol. 1999. Centrální politické rozhodování v České republice. 2. díl. Druhá část souboru expertních studií k druhé etapě analýzy veřejné politiky v období let 1997-1999. Praha : UK FSV, ISS, 181 s.
- Rhodes, R.A.W.: The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies, 1996, XLIV, pp. 652-667.
- Rose, R. 1976. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. In: European Journal of Political Research, 1976, No. 4, p. 247–289.
- Rouban, L: (ed.): Citizens and New Governance. Beyond New Public Management. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington EGPA, IIAS, IOS Press 1999.
- Salamon, L.M. (ed.): The Tools of Government. A Guide to the New Governance. Oxford, Oxford University Press 2002.

Strategic Round-Table on Governance Transition in the Federal Republic of Yugoslavia Serbia and Montenegro. Belgrade, UNDP 2002.

Tavits, M., Annus, T. 2006. Agentification in Estonia. In Public Administration and Development, 2006, 26, p. 3–16.

Veselý, A.: Governance as Multidimensional Concept. In: Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice. CESES Papers, 2004, No. 5, pp. 11-23.

Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha, Gutenberg, 2001.

Weber, M. 1976. (1921) Wirtschaft und Gessellschaft. Tübingen, Mohr.

Zpráva o lidském rozvoji. Česká republika 2003 : Odkud přicházíme, co jsme, kam jdeme? Praha : UNDP, UK, 2003.

Zürn, M. – Liebfried, St.: Reconfiguring the national constellation. In: European Review. May 2005, Vol. 13. Supplement 1, pp. 1-36.