



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Úřad vlády České republiky



Vládneme si dobře?

Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje

Martin Polášek a kolektiv

Materiál byl připraven v roce 2016.

Revize dat a ediční úprava proběhla v první polovině roku 2017.

Studie *Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje* vznikla v rámci projektu *Systém dlouhodobých priorit udržitelného rozvoje ve státní správě*, reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0002185.

Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj

Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje

Autoři: Martin Polášek, Richard Kokeš, Vladimír Kváča, Jan Němec a Marek Havrda

Redakce: Michaela Valentová

Elektronická verze: www.cr2030.cz

ISBN: 978-80-7440-205-0 (online)

Obsah

1	Úvod	4
2	Dobré vládnutí souhrnně.....	6
3	Demokratičnost vládnutí.....	7
4	Dlouhodobá efektivita vládnutí	18
5	Závěr	30
6	Zkratky a bibliografické údaje.....	32
6.1	Zkratky.....	32
6.2	Literatura	33
7	Příloha	50

1 Úvod

Plány na udržitelný rozvoj České republiky zůstanou pouze na papíře, nebudeme-li si schopni dobře vládnout. Svých cílů budeme dosahovat v určitém institucionálním rámci a pomoci veřejných politik, které určité jednání podporují, zatímco jinému naopak brání či je tlumí. Tato studie si proto klade za cíl postihnout hlavní trendy vývoje České republiky z hlediska představy dobrého vládnutí, jak je chápáno v kontextu uvažování o udržitelném rozvoji.

Jde o deskripci a rámcovou analýzu. Způsoby řešení popsaných problémů nejsou její součástí, nýbrž jsou obsaženy v návrhové části strategického rámce *Česká republika 2030*. Tamtéž lze nalézt také stručnou verzi této deskripce a rámcové analýzy.

Dobré vládnutí a udržitelný rozvoj

Součástí představy udržitelného rozvoje je téma vládnutí nejpozději od chvíle, kdy začala být agenda udržitelného rozvoje převáděna v konkrétní obsahové cíle a kdy se z ní současně začaly stávat mezinárodní závazky. Zpočátku byla vládnutí připisována především role nástroje implementace na globální úrovni a týkala se zejména vztahů mezi státy, příp. státy a mezinárodními organizacemi. Tento rozměr zůstal trvale přítomný, ale není už jediný. V kontextu udržitelného rozvoje se dnes o vládnutí uvažuje opravdu jako o vládnutí (governance), nikoli vládě (government). Reflektována je tak dlouhodobá difuze autority a současně reálného podílu na tvorbě politik mezi větší množstvím aktérů, jak horizontálně (mimo vládu resp. veřejnou správu tak jsou brány v potaz také zájmové skupiny, NGOs, média, samotní občany atd.), tak vertikálně (aktéři na úrovni mezinárodní příp. nadnárodní, národní a subnárodní/lokální).

Téma je možno dále rozdělit přinejmenším do tří částí¹: Za prvé, vládnutí jako praktický nástroj implementace cílů udržitelného rozvoje (MDGs, SDGs), zejména v podobě formulace a implementace veřejných politik (policy) a současně takové struktury rozhodování, která je schopna příslušné politiky vytvářet a naplňovat, či obecněji, která je schopna reagovat na problémy, jež se v souvislosti s udržitelným rozvojem projevují. Za druhé, téma vládnutí je přítomno v základních hodnotách, na nichž by měla struktura rozhodování stát a jimiž by se měl postup řídit, příp. jež jsou chápány jako obsahová podmínka pro formulaci a implementaci veřejných politik. Za třetí, oblast vládnutí jako jeden z rozměrů kvality života jednotlivců, tedy jako něco, o čem by bylo třeba usilovat i tehdy, kdy by to nemělo charakter instrumentální ve vztahu k jiným cílům udržitelného rozvoje.

Ve všech třech směrech je přitom vládnutí chápáno jako dobré vládnutí (good governance), tedy jako vládnutí ve svých formách i výsledcích žádoucí. Ani v kontextu udržitelného rozvoje a dokumentů OSN však nepanuje jednota v přesném vymezení onoho dobrého vládnutí. Existuje pouze sdílené přesvědčení – které se odráží v uvedených dokumentech OSN – že dobré

¹ Vycházíme z dokumentů OSN a EU, konkrétně OSN (2015) *Transforming Our World*; OSN (2014) *The Road to Dignity by 2030*; OSN (2012) *Resilient People, Resilient Planet*; OSN (2012) *The Future We Want*; EK (2015) *Sustainable development in the European Union* a EK (2013) *Sustainable development in the European Union*.

vládnutí musí být jak demokratické, tak dlouhodobě efektivní, resp. mělo by mít jak demokraticko-konstituční dimenzi, tak administrativně-regulační dimenzi.

Různorodost dobrého vládnutí

Mezi různými představami dobrého vládnutí, mezi různými sadami hodnot, principů a nástrojů užívaných různými institucemi a pro různé účely² sice existují překryvy, jejich kořeny jsou ale často velmi odlišné. Jistě, rozdílnost normativních a kognitivních rámců, potažmo rozdílnost nástrojů nemusí být nepřekonatelný problém. Přístupy mohou být různé, mohou být i místně specifické a přesto kompatibilní. Podmínkou však je, aby tato rozdílnost a zakotvenost byly reflektovány. Zejména přístup mezinárodních institucí, které jsou v rozšiřování vlastního pojetí dobrého vládnutí relativně nejúspěšnější (Světová banka, Mezinárodní měnový fond a OECD) může někdy svádět k představě o existenci objektivního dobrého vládnutí, apolitického, univerzálního v čase a prostoru. Připočteme-li, že tento pojem je – nevyhnutelně, stejně jako jiné pojmy sociálních věd – také prostředkem jistého diskurzivního nátlaku, často dokonce vědomě využívaného, musíme k tématu dobrého vládnutí a jeho měření přistupovat velmi opatrně.

Analytická perspektiva studie

Existující mezinárodní indexy dobrého vládnutí mají řadu metodologických limitů, od normativních předpokladů po datové zdroje. To není důvod k tomu, aby se s nimi nepracovalo, ale je to důvod k jejich velmi uvážlivé volbě a neméně uvážlivé interpretaci. Např. nemá smysl fixovat se na posuny v žebříčcích o dvě tři místa, či výkyvy o několik bodů tím či oním směrem. Indexů dobrého vládnutí je vhodné používat spíše pro základní orientaci, upozornění na dlouhodobou odlišnost ve srovnání s ostatními zeměmi, příp. dlouhodobý trend v určité oblasti. Indexy dobrého vládnutí by měly být hlavně podnětem k otázkám a zájmu o určitou oblast, nikoli zdrojem odpovědí.

Struktura studie

Téma dobrého vládnutí nelze analyticky pojmut v celé jeho šíři. Předmět zájmu, úhel pohledu, jakož i použité metody zkoumání budou vždy výsledkem určité volby, učiněné na základě kognitivních a normativních předpokladů. Naše perspektiva je perspektivou udržitelného rozvoje, v užším smyslu je pak určována cíli udržitelného rozvoje (SDGs) obsaženými v rezoluci Valného shromáždění OSN *Transforming Our World : the 2030 Agenda for Sustainable Development*.³ Přitom bereme v potaz jak souhrnná hodnocení postavení České republiky v mezinárodních srovnáních (indexy dobrého vládnutí), analýzy a data mezinárodních organizací (OECD, EU) a výsledky odborných studií z akademického prostředí, tak výsledky domácích analýz vypracovaných vesměs veřejnou správou či pro její potřeby. Některé témata nejsou bohužel zpracována ani jedním způsobem, v takových případech čerpáme z informací poskytnutých pracovníky veřejné správy osobně. Vycházejeme z těchto zdrojů, věnujeme se problémům, které jsou z hlediska udržitelného rozvoje v České republice klíčové. Těžiště našeho zájmu leží v období posledních deseti let.

² Pojem „dobré vládnutí“ se nepoužívá zdaleka jen v souvislosti s udržitelným rozvojem, dokonce pro tento účel ani původně nevznikl. V mezinárodním kontextu jej začala nejprve pro své potřeby používat v 80. letech 20. století Světová banka.

³ Konkrétně SDG 16 a 17 plus vládnutí relevantními částmi SDG 5 a 10.

Nejprve přibližujeme postavení České republiky s pomocí mezinárodních indexů dobrého vládnutí. Načrtáváme jimi ale jen základní kontury obrazu. Následně pojednáváme do větších podrobností téma demokratičnosti a téma dlouhodobé efektivity vládnutí. V praxi jsou témata samozřejmě propojena, z analytických důvodů je však užitečné vyložit je odděleně. Obě kapitoly, které se tématům věnují, mají stejnou základní strukturu: začínáme vymezením rámce, identifikujeme problémy a zasazujeme je do zahraničního kontextu, přibližujeme cesty, jakými se problémy řeší jinde, a shrnujeme dosavadní domácí snahy problémy vyřešit. Závěr obsahuje obecné doporučení, základní směr pro přípravu návrhové části strategického rámce *Česká republika 2030*.

2 Dobré vládnutí souhrnně

Při volbě indexů a souhrnných hodnocení pro tuto studii jsme dbali na to, aby byly pokryty různé aspekty uvažování o vládnutí včetně různých normativních východisek, dále různé institucionální původci, a tedy také různé účely a konečně různé postupy sběru a vyhodnocování dat. Využity byly

1. agregované indexy Světové banky, WGI – *Worldwide Governance Indicators* (6 tematických oblastí: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption);⁴
2. *Democracy Index*⁵ (je současně zdrojem WGI);
3. *Sustainable Governance Indicators*⁶(není zdrojem WGI);
4. *Global Innovation Index*⁷ (není zdrojem WGI; vládnutí je zde pouze jedním z témat v určitém kontextu, a sice v kontextu hospodářských a sociálních inovací);
5. *Gender Equality Index*⁸ (není zdrojem WGI; vládnutí je zde pouze jedním z témat v určitém kontextu, a sice v kontextu genderové rovnosti; používáno jako oficiální index EU);
6. data projektu *Varieties of Democracy*⁹ (umožňují pokrývat různé formy/modely demokracie);
7. data projektu *Quality of Government*¹⁰ (umožňují sofistikovaněji pokrývat téma korupce).

Zdroje dat pro jednotlivé indexy se pochopitelně v některých případech překrývají.

⁴ WB. *Worldwide Governance Indicators*. World Bank [online]. Viz Příloha, Graf 6.

⁵ EIU (2017) *Democracy Index 2016*. Viz Příloha, Graf 7.

⁶ BERTELSMANN STIFTUNG (2016) *Sustainable Governance Indicators 2016*. Viz Příloha, Graf 8.

⁷ CORNELL UNIVERSITY, INSEAD; WIPO *The Global Innovation Index*. [online]. Viz Příloha, Graf 9.

⁸ EIGE. *Gender Equality Index*. [online]. Viz Příloha, Graf 10.

⁹ UNIVERSITY OF GOTHENBURG; KELLOGG INSTITUTE. *Varieties of Democracy. V-Dem* [online], Viz Příloha, Graf 11 a Graf 12.

¹⁰ QOG INSTITUTE. *Data. Quality of Government Institute* [online]. Viz Příloha,

Konkrétní posuny v případě jednotlivých indexů nebo skupin dat nalezne čtenář v příloze. Zde nás zajímá celkový obraz. A ten je velmi podobný napříč všemi použitými indexy a zdroji dat: postavení České republiky je dlouhodobě relativně vysoko nad úrovní světového průměru (viz např. Graf 6, Graf 7 a Graf 9), ale pod úrovní průměru OECD příp. EU. Na špičku referenčních zemí¹¹ (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko) Česká republika výrazně ztrácí. Rozdíly ovšem nejsou ve všech směrech stejně velké. Ke špičce referenčních zemí má Česká republika relativně daleko ve všech směrech, ale rozkládáme-li souhrnná hodnocení na jednotlivé díly (např. podle jednotlivých kritérií), najdeme i oblasti, v nichž je Česká republika v průměru či dokonce mírně nad průměrem OECD, příp. EU nebo Evropy. Ve srovnání s počátkem 90. let 20. století se Česká republika ve většině parametrů zlepšila, po roce 2000 však spíše stagnuje.

Celkově lze říci, že vládnutí je u nás nesporně demokratické, existují však slabiny v oblasti efektivity vládnutí, v oblasti demokratické participace veřejnosti plus kvality reprezentace a konečně v oblasti politické kultury (např. důvěra v politickou elitu a veřejnou správu, stejně jako důvěra veřejné správy v občany a občanky; preference demokratických/nedemokratických forem vládnutí apod.). Některé problémy se mohou prolínat více oblastmi, aniž by to však samozřejmě znamenalo, že je na ně možné převést i problémy ostatní (např. korupce)¹².

Domácí nástroje k systematickému měření kvality vládnutí dosud chybějí, ani v odborném prostředí nepanuje shoda, jak by mělo měření vypadat¹³. Ačkoli některé nástroje pro hodnocení veřejné správy jsou již připraveny¹⁴, s jejich výstupy bude možné začít ve větším rozsahu pracovat až za několik let.

3 Demokratičnost vládnutí

Demokracii můžeme chápat různým způsobem. Lze v ní vidět veřejnou rozpravu, v níž si jako občané/občanky vzájemně vysvětlujeme své postoje a návrhy, hledáme kompromis či konsensus mezi svými zájmy, případně vytváříme jak svůj zájem, tak svou demokratickou identitu. Můžeme ji také

Různá pojetí demokracie
a společná potřeba
participace

¹¹ Referenčními zeměmi – tedy zeměmi, s nimiž se srovnáváme, byť je nemusíme nutně chápat jako vzor k následování – jsou v tématu vládnutí míněny země EU15, Švýcarsko, Norsko, USA, Kanada, Austrálie a Nový Zéland. Za špičku referenčních zemí chápeme státy, které v rámci výše uvedené skupiny dosahují nejlepších výsledků dle WGI. Jsou to zároveň státy, které dosahují nejlepších výsledků celosvětově.

¹² V souvislosti s korupcí dáváme přednost tomu, zabývat se nestranností, resp. partikularismem a nerovností obecněji, tedy snahou držitelů veřejných funkcí (lhostejno zda volených, jmenovaných nebo obsazených na meritokratickém principu) porušit princip nestrannosti výkonu funkce pro dosažení něčeho soukromého zisku. Korupci ve veřejném sektoru tedy nelze vnímat jen jako klasické formy úplatkářství, ale vždy také v souvislosti s jevy, jako je např. klientelismus, nepotismus, patronáž, diskriminace na základě finančních prostředků, rasy, pohlaví, náboženství apod. V operacionalizaci se přidržujeme institucionalistického přístupu, viz ROTHSTEIN, B. (2011) *The Quality of Government*, pro více informací QoG INSTITUTE. Data. *Quality of Government Institute* [online].

¹³ 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); NEKOLA, M. (2006) *Analýza a evaluace hlavních přístupů k měření vládnutí ve světě*.

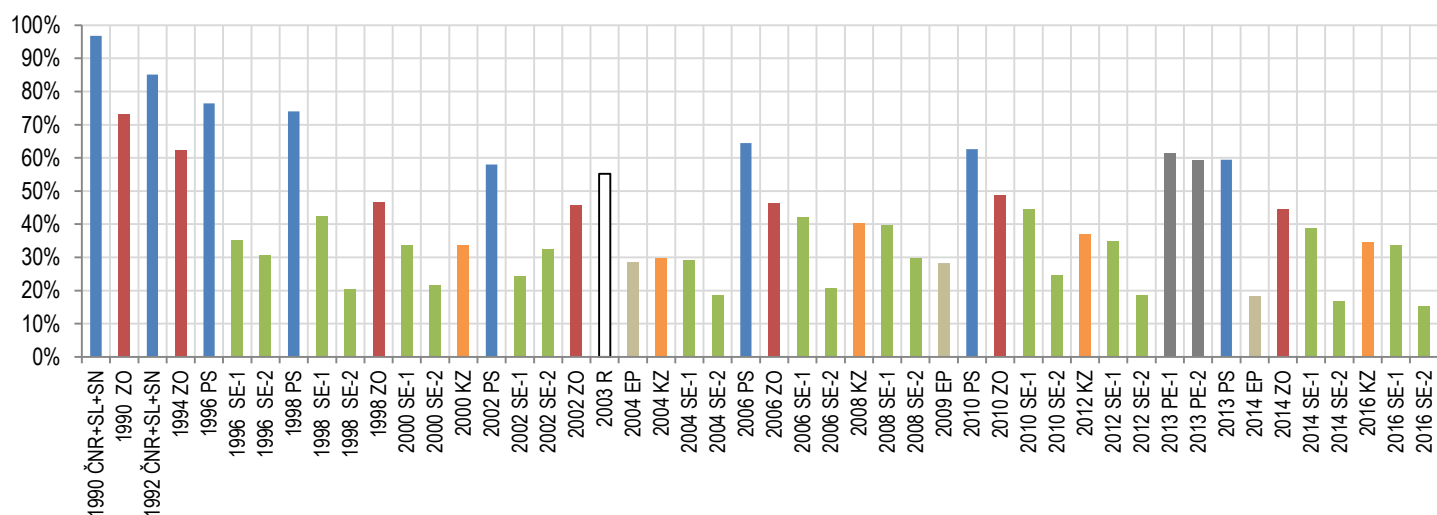
¹⁴ MV ČR (2016) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* (aktualizovaná verze, původní 2014), cíl 1.4.; MV ČR (2016) *Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v ČR*; MV (2017) *Systém měření a hodnocení veřejné správy*.

chápat jako mechanismus, který prostě jen umožňuje pravidelnou obměnu vládnoucí elity a skrze to umožňuje ovlivňovat jednání této elity. Ve všech případech je však demokracie spojena s představou aktivního podílu občanů a občanek na rozhodování a funkčními nástroji, které zájmy a představy občanů a občanek přenášejí do výsledků rozhodování.¹⁵

Volby a politické strany jako nástroje liberální demokracie

Hlavními nástroji, které veřejnou rozpravu zajišťují a zájmy a představy občanů a občanek přenášejí do výsledků rozhodování, jsou v České republice nástroje liberální demokracie, především politické strany a volby do zastupitelských orgánů. Tolik říká onen normativní příběh liberální demokracie, který jí dává smysl jako koherentní vizi a dává smysl také určité kombinaci nástrojů, které se užívají pro její naplnění. Dnešní stav ale tváří v tvář představě aktivního občanství a funkčních nástrojů vyvolává určité pochybnosti. To neznamená, že by se Česká republika nacházela v systémové krizi a/nebo že by její uspořádání bylo po stránce politické zcela neudržitelné. Hodnotíme-li však dnešní stav dominantního modelu, tj. liberální demokracie, neměli bychom zavírat oči před tím, jakým způsobem naplňuje tento model své vlastní ambice.

Graf 1 Volební účast ve všech typech voleb v ČSFR a ČR, 1990-2016. Zdroj: ČSÚ. Data zaslána na vyžádání autora, současně dostupná na ČSÚ. *Volby.cz* [online]. Vlastní zpracování.



Pozn.: ČNR+SL+SN – Česká národní rada, Sněmovna lidu, Sněmovna národů; ZO – Zastupitelstva obcí; PS – Poslanecká sněmovna; SE – Senát (1. a 2. kolo);KZ – Krajská zastupitelstva; R – Referendum o vstupu do EU; EP – Evropský parlament; PE – Volba prezidenta (1. a 2. kolo).

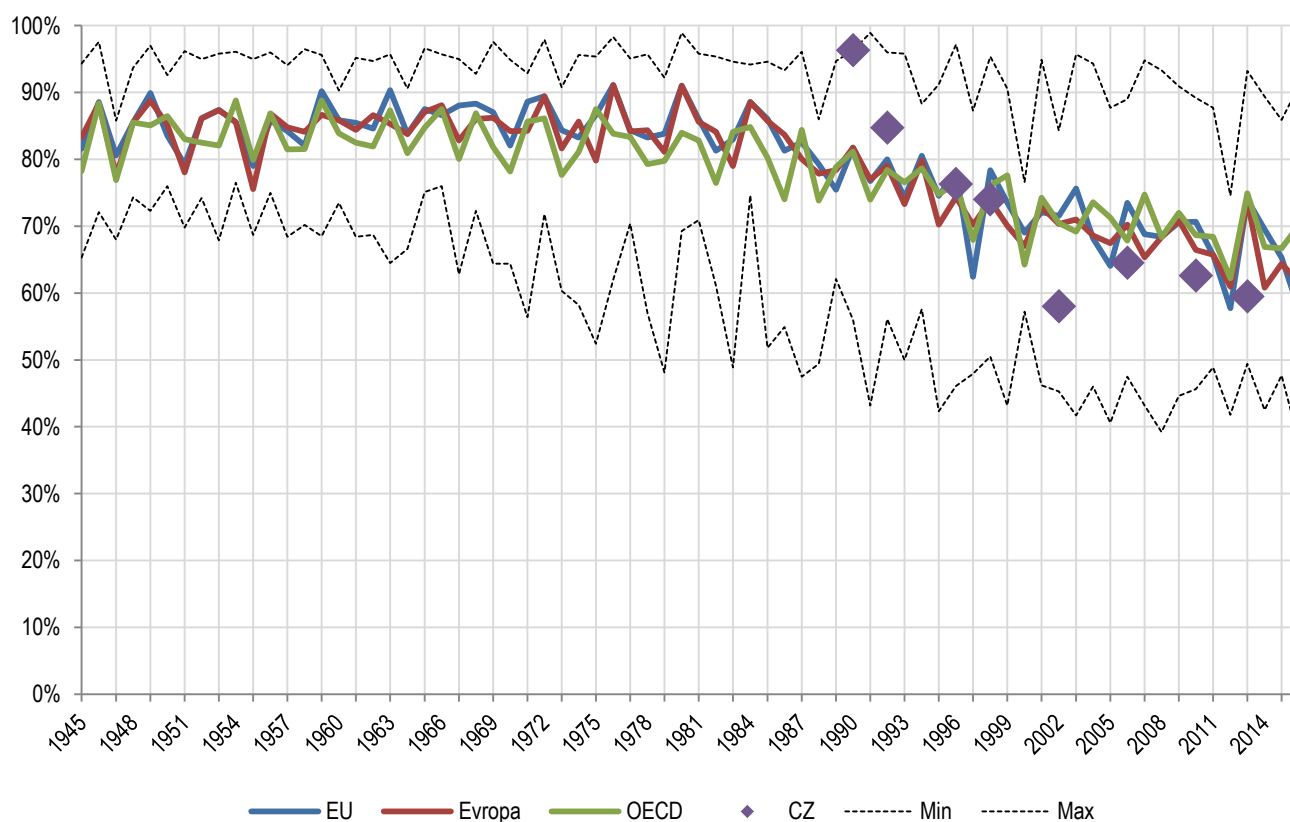
Volební účast v ČR ve všech typech voleb od počátku 90. let 20. století klesá nebo je dlouhodobě relativně nízká. V posledním desetiletí se pak volební účast pohybuje kolem 60 % u voleb prvního řádu a dlouhodobě pod úrovní

¹⁵ Legitimita demokratických politických systémů spočívá ve zvýšené míře na vstupech, na možnostech podílet se tou či onou cestou na rozhodování, na participaci přímé (např. různé formy lidových hlasování o konkrétních otázkách), či nepřímé (např. prostřednictvím politických stran a voleb). Také demokracie ale získává nebo naopak ztrácí svou legitimitu svými výstupy, tedy veřejnými politikami a jejich výsledky. Podíl na rozhodování tedy nemá jen substantivní hodnotu, ale také hodnotu instrumentální - je chápán právě jako způsob, jak výstupy politického systému provázat s přáními a představami těch, jichž se výstupy týkají.

50 %, v některých případech dokonce i dlouhodobě pod úrovní 30 % u voleb druhého řádu.¹⁶

Tento trend není vlastní pouze ČR, je patrný též v průměru EU resp. Evropy jako celku a rovněž v průměru OECD. Tempo poklesu je ale v ČR ve srovnání s průměrem EU resp. Evropy a OECD, rychlejší, a především výsledná účast je nižší, než je průměr EU, resp. Evropy a OECD. A to i tehdy, když pro srovnání vybereme volby parlamentní (resp. dolní komory parlamentu a jednokomorové parlamenty), které v ČR vykazují nejvyšší volební účast.¹⁷ V takovém případě je Česká republika mírně nad průměrem EU, ale pod průměrem Evropy a OECD, byť rozdíly nejsou dramatické.

Graf 2 Účast ve volbách do dolních komor parlamentů, 1945-2016. Zdroj: INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout Database [online]. Vlastní zpracování.



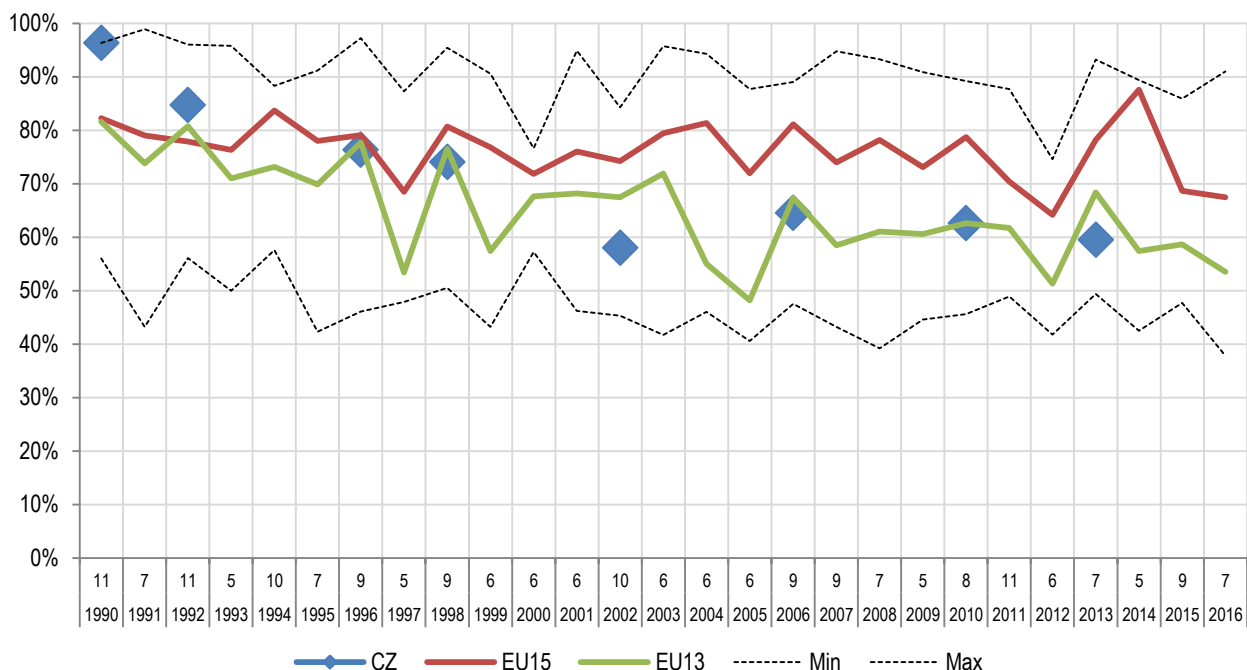
Pozn: Srovnání ČR (CZ), průměru EU, průměru Evropy a průměru OECD. Přerušované linky značí minimální a maximální hodnoty skupiny EU/Evropa/OECD.

¹⁶ Volby prvního řádu jsou v ČR volby do PSP ČR (rozhodují o podobě exekutivy na národní úrovni, orgán vytvořený na jejich základě je hlavním legislativním orgánem země), volbami druhého řádu jsou ostatní typy voleb. Klasifikace volby prezidenta po změně způsobu volby na přímou volbu není jednoznačná, protože prvořadost voleb má rovněž svou subjektivní stránku, je prvořadostí z hlediska aktérů a tudíž i k volbám do méně významného orgánu mohou např. politické strany přistoupit jako k volbám prvního řádu, tomu uzpůsobit rámování/kampaň a voliči k tomu následně jako k volbám prvního řádu přistoupí.

¹⁷ Vycházíme z dat INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout Database. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [online], která byla pro parlamenty (resp. dolní komory a jednokomorové parlamenty) prověřena daty z IPA. PARLINE Database on national Parliaments. *Inter-parliamentary Union* [online]. Pro světové trendy dále srov. SOLJONOV, A. (2016) *Voter Turnout Trends Around the World*, s. 23–33.

Už rozdělení na EU-15 a EU-13 nicméně ukáže rozdíl zřetelnější. ČR sleduje trend EU-13 (státy střední a východní Evropy, přistoupivší v roce 2004 a později), nikoli EU-15.

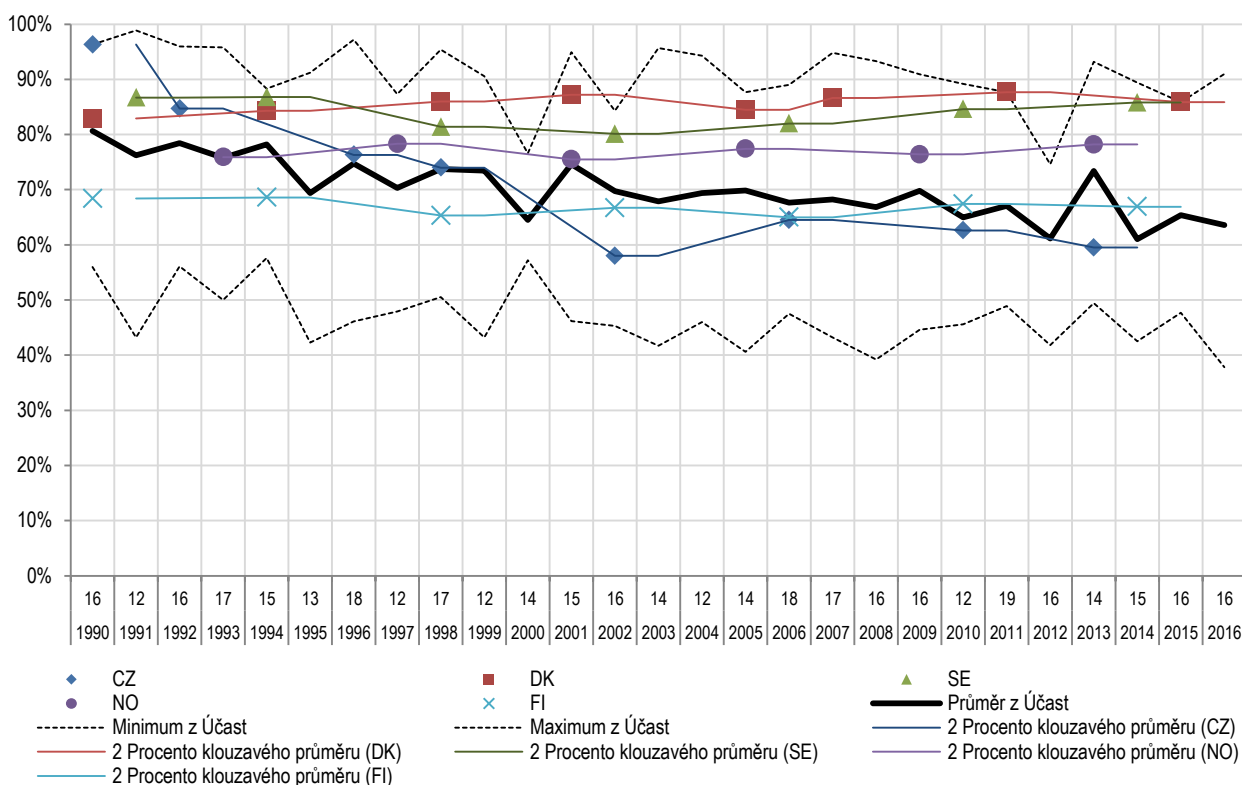
Graf 3 Účast ve volbách do dolních komor parlamentů - srovnání ČR, EU-15 a EU-13, 1990-2016. Zdroj: INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout Database [online]. Vlastní zpracování.



Pozn: Srovnání ČR, průměru EU-15 (členy do r. 2004) a průměru EU-13 (členy od r. 2004). Přerušované linky značí minimální a maximální hodnoty EU.

Velmi zřetelným se pak rozdíl stane, srovnáme-li ČR se špičkou referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko), které v použitých indexech dobrého vládnutí dosahují dlouhodobě nejlepších výsledků ve všech kategoriích.

Graf 4 Účast ve volbách do dolních komor parlamentů – srovnání ČR a špičky referenčních zemích, 1990-2016. Zdroj: INTERNATIONAL IDEA. Voter Turnout Database [online]. Vlastní zpracování.



Pozn.: Srovnání ČR a špičky referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko)

Volební účast jistě může klesat z různých příčin. Leč bez ohledu na to, které všechny příčiny to jsou, musíme se vyrovnat s jejich souhrnným výsledkem: volby plní onu funkci, která je jim liberální demokracie připisována – reprezentace skrze participaci na volebním aktu – v míře stále menší, trend participace je sestupný.¹⁸

Počet členů politických stran, které mají tvořit základní nástroj reprezentace, klesá či je dlouhodobě relativně nízký. V rámci Evropy patří ČR k zemím s nejnižším podílem členů stran na počet oprávněných voličů a tento podíl dále klesá. To nevylučuje, že některým jednotlivým stranám počet členů stoupá (např. strany nové), ale ani nárůst o stovky členů u té či oné strany

¹⁸ Nutno zvážit i argument, že volební neúčast je svého druhu vyjádřením názoru a že volby mohou sloužit jako nástroje participace také inverzně. Tento argument se objevuje ve třech variantách. První varianta říká, že občané jsou s podobou své reprezentace spokojeni a proto nevolí; druhá varianta říká, že občané jsou nespokojeni s nabídkou stran a proto nevolí; třetí varianta říká, že volby nic nerozhodují, jejich výsledky se do zájmu občanů nemohou nijak pozitivně (příp. ani negativně) promítnout a proto je z hlediska jednotlivce efektivnější nevolit, minimalizovat náklady. Druhá a třetí varianta mohou být jistě pravdivé přinejmenším potud, že z těchto pozic řada občanů o volebním aktu uvažuje (viz výsledky průzkumů veřejného mínění citované níže v textu). To ale jen posiluje přesvědčení, že použité nástroje (politické strany a volby) neslouží svému účelů tak, jak od nich idea liberální demokracie očekává. První varianta naráží jednak na problémy metodologické (není jasné, jak by mohla být funkčnost voleb jako nástroje vůbec falzifikována, když by pro ni svědčila jak účast, tak neúčast), jednak na problémy věcné (spokojenost s mírou reprezentace je možno vyjádřit pouze zpětně, na základě výsledku každého volebního aktu, a z hlediska takto uvažujícího občana by pak každé volby znamenaly nový a nový bezdůvodný risk).

nemůže změnit trend, který je určován poklesem členstva v tisících u stran jiných (nejvýrazněji u nejpočetnějších stran, tj. KSČM a KDU-ČSL). Tentýž trend je patrný v případě politického stranictví napříč Evropou¹⁹, ačkoli v některých zemích není tento trend lineární a vliv má řada faktorů.²⁰ Proměňuje se i struktura členstva,²¹ byť opět s individuálními rozdíly – nejnápadnějším rysem je výrazné stárnutí – a není důvod se domnívat, že by vývoj v ČR v tomto směru představoval výjimku z vývoje evropského. A opět, není v tuto chvíli podstatné, které všechny faktory o poklesu členstva politických stran a proměně jeho profilu rozhodují (nutno říci, že i větší počet členů může indikovat některé negativní jevy).²² Důležitý je podvrtný dopad, který má stávající trend na ideu liberální demokracie, jež vidí v masovém členstvu politických stran vzorek společnosti resp. reprezentovaného segmentu společnosti. A v kombinaci s vnitřní demokracií chápe stranu s takovým profilem jako model reprezentativní demokracie v malém.

Ostatně proměňuje se i sama organizační struktura politických stran (a spolu s ní i povaha mezistranické soutěže). Typ masové politické strany, který si tak často spojujeme s pojmem politické strany obecně, se stává minulostí nejen počtem členů, ale i organizačně.²³ I Česká republika již má zkušenosti se stranami kartelovými a stranami-firmami (business-firm party). Organizační proměna politických stran má zásadní dopad také na jejich schopnost dostát onomu (latentně protikladnému) nároku, být jak nástrojem reprezentace, tak nástrojem výkonu vlády. Jinak řečeno dopad na ideu vlády politických stran (party government), která stojí ve středu představy moderní liberální demokracie.²⁴ Pravda, o funkcích stran je možno uvažovat také jinak, než dosud. A je možné měnit nikoli podobu stran, ale roli, kterou jim připisujeme a očekávání, které vůči nim máme. Z hlediska tradiční představy liberální demokracie ale organizační proměna stran problém představuje.

K tomu nutno připočíst, že mezi očekávanou a reálně naplňovanou funkcí politických stran existuje z pohledu veřejnosti v ČR hluboký rozpor. Dlouhodobě se pouze zhruba 50 % občanů a občanek domnívá, že politické

¹⁹ K počtu členů stran v rámci Evropy viz VAN BIEZEN, I.; POGUNTKE, T. (2014) The Decline of Membership-based Politics. *Party Politics* 20(2) a v rámci světa WHITELEY, P. (2011) Is the party over? *Party Politics* 17(1). V textech je použita rozdílná metodologie, ČR je v obou případech zahrnuta. Aktuální data a přehledy výzkumů viz CPS. *Members and Activists of Political Parties*. [online]. Údaje pro ČR v databázi MAPP byly pro vybrané strany (ČSSD, ODS) prověřeny, údaje by měly být korigovány mírně směrem dolů.

²⁰ PAULIS, E.; SIERENS, V.; VAN HAUTE, E. (2017) Jumping on the bandwagon? *Paper prepared for the PSA 2017*; KÖLLN, A-K. (2016) Party Membership in Europe. *Party Politics* 22(4); PAULIS, E.; SIERENS, V.; VAN HAUTE, E. (2015) Explaining Variations in Party Membership Levels. *Paper prepared for the ECPR General Conference*.

²¹ VAN HAUTE, E., GAUJA, A. (ed.) (2015) *Party Members and Activists*.

²² Vyšší počet členů na počet oprávněných voličů může také odkazovat k významu, který má členství v politické straně pro výkon zaměstnání či jiné nepolitické aktivity apod. Právě v této souvislosti by bylo možno vnímat např. řádový rozdíl, kterým se liší od téměř všech ostatních zemí Evropy Rakousko. I v Rakousku ovšem počet členů stran klesá.

²³ Souhrnně viz SCARROW, S. (2015) *Beyond Party Members*; KROUWEL, A. (2012) *Party Transformation in European Democracies*. K českým případům např. PECHÁČEK, Š. (2013) Personalizace politiky v České republice. *Politologická revue* 19(2); HLOUŠEK, V. (2012) Věci veřejné. *Politologický časopis* 19(4); POLÁŠEK, M.; NOVOTNÝ, V.; PEROTTINO, M. A KOL. (2012) *Mezi masovou a kartelovou stranou*.

²⁴ MAIR, P. (2013) *Ruling the void*, nebo kratší MAIR, P. (2008) The Challenge to Party Government. *West European Politics* 31(1-2) a MAIR, P. (2009) Representative versus Responsible Government. *MPIfG Working Paper 09/8*.

strany jsou nutnou podmínkou demokracie a že vstupem do nich lze něco měnit či ovlivnit. Zatímco v očekávaných funkcích stran dominují z pohledu občanů funkce spojené s celospolečenským přínosem stran, v hodnocení reálného výkonu dominují z pohledu občanů funkce spojené s uspokojením individuálního materiálního zájmu členů a členek strany.²⁵ Dlouhodobě se jen zhruba 50 % občanů a občerek domnívá, že volby jsou účinným způsobem, jak ovlivnit jednání politiků či političek, a méně než 20 % se domnívá, že má nějakou možnost ovlivnit, co zvolení dělají.²⁶

Můžeme jistě tvrdit, že takový obraz reality je pokřivený, že tyto postoje jsou často dány nedostatkem informací, že odrážejí okamžité nálady, že jsou uměle přiživovány apod. To vše může být pravda. Je-li však určitá situace chápána jako reálná, lidé podle toho jednají. Svůj odraz to nachází nejen v dlouhodobém poklesu volební účasti, nýbrž také v růstu mobilizační síly antiestablishmentového apelu jako prostředku volební a stranické soutěže. Výsledek můžeme vidět v pokračující dekonsolidaci stranického systému, patrné zhruba od roku 2010.²⁷

Vliv sociálních nerovností
na funkci nástrojů liberální
demokracie.

Uvedený vývoj se přitom neodehrává v sociálním vzduchoprázdnu. Formální právo participovat očividně není jediným faktorem, který o míře participace rozhoduje. Stále zřetelněji se v České republice ukazuje souvislost mezi mírou demokratické participace, a tedy také reprezentace na straně jedné a sociálními nerovnostmi, příp. strukturálními sociálními nerovnostmi, na straně druhé. Zjednodušeně řečeno, sociálně slabší participují méně a význam faktoru sociálního postavení roste. Závislost participace na socioekonomickém postavení ovšem není nutně přímá, do výsledku někdy vstupují intervenující proměnné.²⁸ Rovněž podpora veřejnosti autoritářské

²⁵ CVVM (2016) *Výzkum Naše společnost*, v 16-09, *Názory veřejnosti na důvody vstupu do politické strany*, srovnání v časové řadě od roku 2003; CVVM (2016) *Výzkum Naše společnost*, v 16-09, *Postoje obyvatel České republiky k politickým stranám*, srovnání v časové řadě od roku 2005.

²⁶ CVVM (2016) *Výzkum Naše společnost*, v 16-02, *Angažovanost občanů a zájem o politiku*, srovnání v časové řadě od roku 2004. Nižší míra důvěry v různé aspekty politického systému – nikoli tedy jen v politické strany – nevede ovšem nutně k odklonu od politické participace, nýbrž k odklonu od způsobů formálně institucionalizovaných a příklonu ke způsobům neformálním (např. demonstrace apod.), viz BRAUN, D.; HUTTER, S. (2016) Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems. *International Political Science Review* 37(2), nebo HOOGHE, M.; MARIEN, S. (2013) A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. *European Societies* 15 (1).

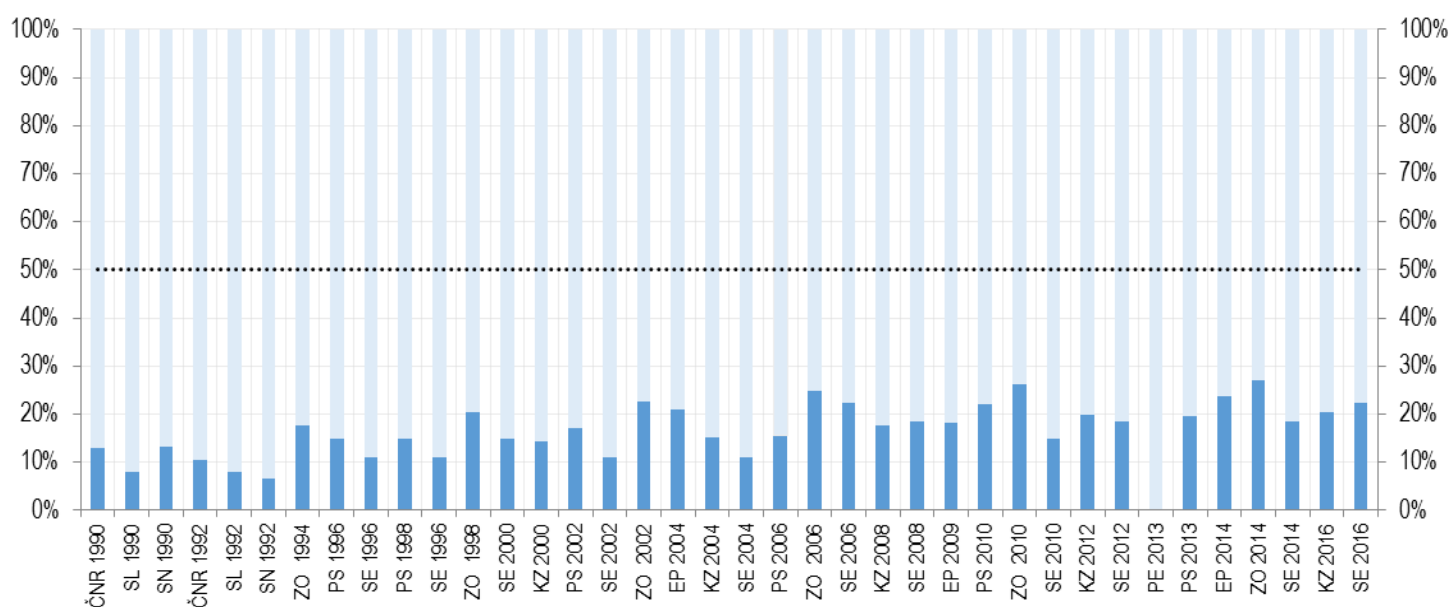
²⁷ K problému dekonsolidace českého stranického systému viz KOUBEK, J. (2010) České sněmovní volby 2010 z hlediska stability a změny stranického systému. *Politologická revue* 16(1); volby 2013 dekonsolidaci potvrzují (index volatility vysoký, roste efektivní počet stran (ENP), klesá podíl jádra stranického systému na počtu hlasů i mandátů). Pravdou však samozřejmě je, že dekonsolidace není dána pouze nedůvěrou voličů vůči politickým stranám, resp. tradičním politickým stranám, a silou antiestablishmentového apelu; dekonsolidaci podporují také některé institucionální změny, např. růst počtu volebních arén a tříštění volebního cyklu apod.

²⁸ Pro participaci formou voleb LINEK, L. (2015) Účast ve sněmovních volbách v roce 2013. *Evropská volební studia* 10(2); LINEK, L. (2013) Rostoucí sociální nerovnosti ve volební účasti v Česku v letech 1990–2010. *Naše společnost* 11(1). KOSTELECKÝ, T.; MIKEŠOVÁ, R.; POLÁKOVÁ, M.; ČERMÁK, D.; BERNARD, J.; ŠIMON, M. (2015) *Geografie výsledků parlamentních voleb*. V ČR se tím jen potvrzují výzkumy zahraniční, viz ARMINGEON, K.; SCHÄDEL, L. (2015) Social Inequality in Political Participation, *West European Politics*, 38(1); SCHÄFER, A. (2013) Liberalization, Inequality and Democracy's Discontent, in SCHÄFER, A.; STREECK, W. (ed.) *Politics in the Age of Austerity*, GALLEGO, A. (2010) Understanding Unequal Turnout. *Electoral Studies*, 29(2); SOLT, F. (2008) Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science* 52(1). Tentýž obraz dává výzkum neformálních typů participace, viz KERN, A.;

formě vlády nebo přesvědčení, že je lhostejné, bude-li uspořádání demokratické, koreluje s nízkým socioekonomickým statusem.²⁹ Situace zatím není dramatická, nicméně uvedené skutečnosti by měly varovat jak vzhledem k případnému nárůstu chudoby, tak vzhledem k fenoménu „rozevírání nůžek“ v oblasti příjmové nerovnosti.

Sociální nerovnost v oblasti participace a reprezentace má také mnoho dalších rozměrů a některé z nich jsou strukturálního rázu. Nejvýraznějším z nich je rozměr genderový. Zastoupení žen v rozhodovacích pozicích obecně v ČR je velmi nízké.³⁰ I tehdy, ba právě tehdy, omezíme-li se pouze na oblast explicitně politickou. Zaměříme-li se na orgány, jejichž hlavním smyslem je reprezentace (zákonodárné sbory, zastupitelstva krajů, zastupitelstva obcí) – abychom teoreticky minimalizovali vliv jiných faktorů – pak ani v orgánech s nejvyšším zastoupením žen nenajdeme žen více než 27,1 %.

Graf 5 Ženy a muži zvolení do zastupitelských orgánů ve všech typech voleb, 1990-2016: Zdroj: ČSÚ. Data zaslána na vyžádání autora, současně dostupná na ČSÚ. Volby.cz [online]. Vlastní zpracování.



Pozn: Ženy tvoří tmavou část sloupce, muži světlou část sloupce. 100% představuje celkový počet zvolených v daných volbách. V Senátu může být dlouhodobé zastoupení žen mírně vyšší,

MARIEN, S.; HOOGHE, M. (2015) Economic Crisis and Levels of Political Participation in Europe (2002-2010) *West European Politics* 38(3); pouze s úpravou, že v čase hospodářské krize vede socioekonomická deprivace spíše k využívání neformálních typů participace. Mezi formálními a neformálními způsoby participace existují rozdíly v míře, kterou se různé nerovnosti projevují, viz MARIEN, S.; HOOGHE, M.; QUINTELIER, E. (2010) Inequalities in Non-institutionalized Forms of Political Participation. *Political Studies* 58(1).

²⁹ CVVM (2016) *Výzkum Naše společnost*, v 16-02, *Názory veřejnosti na nedemokratické alternativy politického systému*, srovnání v časové řadě od r. 2004. Dlouhodobě se kolem 15 % občanů a občerek domnívá, že „nejlepší by bylo zbavit se parlamentu a voleb a mít silného vůdce, který by o všem rychle rozhodl“. Dlouhodobě se přes 20 % občanů a občerek domnívá, že „pro lidi, jako jsem já, je jedno, zda máme demokratický nebo nedemokratický režim“, viz CVVM (2016) *Výzkum Naše společnost*, v 16-02, *Názory občanů na fungování demokracie a lidská práva v ČR*.

³⁰ K zastoupení žen v rozhodovacích pozicích obecně viz ÚV ČR (2016) *Akční plán pro vyrovnání zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016–2018*. Pro srovnání v rámci Evropy EIGE. *Gender Equality Index*. [online]. Pro srovnání v rámci OECD viz OECD (2014) *Women, Government and Policy Making in OECD Countries*.

protože každé dva roky se obměňuje pouze třetina orgánu a tabulka zachycuje vždy pouze nově zvolené. Horizontální černá čára značí podíl žen na celkové populaci ČR (dlouhodobě mezi 50 a 51%, v grafu je pro jednoduchost vedena na úrovni 50%).

Nejvyšší je podíl zvolených žen v zastupitelstvech obcí. Zde je nejvyšší také podíl žen mezi nominovanými (kandidátní listiny), nejen zvolenými. A zároveň se jedná o jedinou oblast, kde tyto podíly zvolna, leč trvale rostou. Podíl zvolených žen v celostátních zákonodárných sborech a v zastupitelstvech krajů jen výjimečně překračuje 20 %.³¹ V případě celostátních zákonodárných sborů jakožto nejdůležitějších reprezentativních orgánů se tak ČR pohybuje pod světovým průměrem (23,3%). Od špičky referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko), které v použitých indexech dobrého vládnutí dosahují dlouhodobě nejlepších výsledků ve všech kategoriích, nás dělí velká mezera.³² V přístupu žen do politické sféry v ČR přitom hrají značnou roli překážky institucionální a kulturní.³³ Jakkoli genderová reprezentace nepochybně není pouze otázkou přímého zastoupení a substancialismus ve vztahu k ženskému zájmu – stejně jako ve vztahu ke kterémukoli jinému zájmu – má své teoretické i empirické limity, výše uvedené představuje problém opět především z hlediska „legitimizačního mýtu“ liberální demokracie a s ním spojené představy reprezentace.

Jak se problémy řeší jinde –
demokracie liberální,
participativní, deliberativní
a radikální

Jak bylo již výše řečeno, nejde o trendy nové a v řadě případů ani o trendy specificky české. Jejich dopad je přitom dán zvláště skutečností, že nepůsobí samostatně a izolovaně od ostatních, ale že se navzájem umocňují. Ve světě se proto již delší dobu promýšlí a realizuje řada inovativních i alternativních řešení. Aktuální debata – uvažujeme-li o debatě na půdě demokracie – probíhá v jakémsi nepravidelném čtyřúhelníku mezi demokracií liberální, participativní, deliberativní a radikální.³⁴ Každá z těchto perspektiv určitým způsobem vykládá téma reprezentace, participace a deliberace a prvky těchto témat různě kombinuje. V praxi vládnutí se zatím nejčastěji zachovává základní model reprezentace spojený s liberální demokracií (volby a politické strany) a na různých úrovních se doplňují prvky demokracie participativní (např. participativní rozpočtování, či referenda)³⁵ a demokracie deliberativní

³¹ Podíl zvolených žen přesáhl 20% v případě voleb do PSP ČR v roce 2010. Podíl žen mezi zvolenými do Senátu v roce 2006 a 2016 sice také přesáhl 20 %, ale podíl žen na složení Senátu – každé dva roky se volí jedna třetina Senátu – zůstal i v těchto případech stále menší než 20%. Data k reprezentativním orgánům a centrální státní správě viz ČSÚ (2016) *Zaostřeno na ženy a muže – 2016*, v sekci Veřejný život a rozhodování. V časově řadě možno přehledně vyhledat data a grafy k reprezentativním orgánům na FÓRUM 50 %. Zastoupení žen a mužů v politice. *Fórum 50%* [online].

³² Vycházíme z dat IPA. Women in National Parliaments. *Inter-parliamentary Union* [online], údaje pro tuto analýzu k 1.5.2017. V případě špičky referenčních se jedná o jednokomorové parlamenty a podíl žen je následující: Švédsko 43,55 %, Norsko 39,64 %, Dánsko 37,43 %, Finsko 42 %.

³³ VOHLÍDALOVÁ, M.; MAŘÍKOVÁ, H.; ČERMÁKOVÁ, M.; VOLEJNÍČKOVÁ, R. (2016) *Sólo pro soprán*; KOUBA, K.; NÁLEPOVÁ, M.; FILIPEC, O. (2013) Proč jsou ženy v české politice podreprezentovány? *Politologický časopis* 20(4).

³⁴ Liberální demokracie (např. J. Schumpeter a R. Dahl), participativní demokracie (např. C. B. MacPherson, B. Barber a C. Pateman), deliberativní demokracie (např. J. Habermas, J. Cohen a nějaký z těch deliberativců), radikální demokracie (např. E. Laclau, Ch. Mouffe a J. Ranciere).

³⁵ K různým formám participativní demokracie viz PATEMAN, C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10(1); BANG, H. (2010) Everyday Makers and Expert Citizens, in FENWICK, J.; McMILLAN, J. (ed.) *Public Management in the Postmodern Era*; DELLA PORTA, D. (2013) *Can Democracy Be Saved?*, či SMITH, G. (2009) *Democratic Innovations*. K příkladům realizací viz např. RUTH, S.; WELP, Y.; WHITEHEAD, L. (ed.) (2017) *Let the people rule?*; specificky k referendům QVORTRUP, M. (2014) Power to the People? *Political Studies*

(např. mikrodeliberace ve formě tzv. miniveřejností – *mini-publics*, či deliberativních průzkumů veřejného mínění – *deliberative polls*), ve slabší verzi účast veřejnosti v připomínkování záměrů a návrhů veřejné správy, či tzv. sociální dialog).³⁶ Radikální demokraté v praxi volí nástroje demokracie reprezentativní, participativní i deliberativní, jenom jim přikládají poněkud jiný smysl.³⁷

Jak se problémy řeší jinde –
zaostření na sociální
nerovnosti

Realizují se také veřejné politiky, které zmírňují či odstraňují sociální nerovnosti, příp. strukturální sociální nerovnosti, ačkoli se rozsah těchto politik mění podle politické konstelace a účinky se různí podle zemí a sociálních skupin. V každém případě, svoboda a rovné příležitosti mají svůj socioekonomický rozměr³⁸ a veřejné politiky mohou sociální nerovnosti zásadním způsobem ovlivňovat, zvyšovat, či snižovat. Míra sociální nerovnosti je primárně výsledkem politických rozhodnutí, nikoli výsledkem jakéhosi „přirozeného vývoje“, to je zvláště patrné v nerovnostech příjmových a majetkových.³⁹ Ve vazbě na úvahy o demokratičnosti vládnutí se proto také experimentuje s různou podobou nepodmíněného základního příjmu,⁴⁰ uvažuje se o formách demokracie v hospodářství⁴¹ atd. Velmi rozsáhlá je oblast nástrojů, jimiž je možno čelit nerovnosti genderové, od zlepšování podmínek pro souběh rodinného a pracovního života až po různé formy kvót nebo jiných formálně institucionálních nástrojů, které zastoupení zajišťují přímo.⁴²

ČR nezačíná s řešením
od nuly

Vývoj v České republice sleduje obdobnou cestu jako vývoj v referenčních zemích, resp. většině zemí OECD. Páteří politického systému zůstávají formy reprezentace spojené s liberální demokracií. Volí se nejen obě komory

Review 13(1) a QVORTRUP, M. (2013) *Direct Democracy* nebo přehledy Initiative & Referendums Institute (IRI, IRI Europe a IRI Asia, webová stránka IRI Europe by měla být dostupná během roku 2017).

³⁶ K různým formám deliberativních postupů viz ISENERIA, P.; FISHKIN, J. S. (2014) The Euro-polis deliberative poll. *European Union Politics* 15(3); PARKINSON, J.; MANSBRIDGE J. (ed.) (2012) *Deliberative Systems*; FISHKIN, J. S. (2009) *When the People Speak*; DRYZEK, J. (2006) *Deliberative Global Politics*; k příkladům realizací viz např. GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (ed.) (2014) *Deliberative Mini-Publics* nebo přehledy Center for Deliberative Democracy při Stanford University. Experimenty ukazují, že deliberace dokáže překonávat i efekt polarizace ve stejně smýšlejících skupinách, o různě smýšlejících skupinách ani nemluvě, viz GRÖNLUND, K.; HERNE, K.; SETÄLÄ, M. (2015) Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behaviour* 37(4).

³⁷ MOUFFE, CH. (2013) *Agonistics*.

³⁸ Pro teoretické a empirické zdůvodnění viz např. SEN, A. (1995) *Development as Freedom*, empirický test GIEBLER, H.; MERKEL, W. (2016) Freedom and Equality in Democracies. *International Political Science Review* 37(5).

³⁹ Např. DABLA-NORRIS, E.; KOCHHAR, K.; SUPHAPHIPHAT, N.; RICKA, F.; TSOUNTA, E. (2015) *Causes and Consequences of Income Inequality*; PIKETTY, T. (2014) *Capital in the 21st Century*.

⁴⁰ VAN PARIJS, P. (1995) *Real Freedom for All*. Pro přehled praktických realizací viz MURRAY, M., PATEMAN, C. (ed.) (2012) *Basic Income Worldwide* a BASIC INCOME EARTH NETWORK. *BIEN/Basic Income Earth Network* [online].

⁴¹ WEEKS, J. (2014) *Economics of 1 %*; MALLESON, T. (2014) *After Occupy*; WOLFF, R. (2012) *Democracy at work*.

⁴² Pro koncepční pohled na otázku genderové reprezentace viz LOVENDUSKI, J. (ed.) (2015) *Gendering Politics, Feminizing Political Science*; KROOK, M.; NORRIS, P. (2014) Beyond Quotas. *Political Studies* 62(1) a CELIS, K.; CHILDS, S.; KANTOLA, J.; KROOK, M. (2014) Constituting Woman's Interests through Representative Claims. *Politics & Gender* 10. Pro kvóty jako jeden z nástrojů KROOK, M., LOVENDUSKI, J.; SQUIRES, J. (2009) Gender Quotas and Models of Political Citizenship. *British Journal of Political Science* 39(4); globální srovnání kvót viz INTERNATIONAL IDEA. Gender Quotas Database. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [online].

parlamentu či zastupitelstva obcí, ale také zastupitelstva krajů, Evropský parlament a prezident. Transparentnost politických stran a voleb podporují zákon o politických stranách a volební zákony.⁴³

Existují zákony o místním a krajském referendu.⁴⁴ Místních referend se za posledních deset let konalo 251.⁴⁵ Krajské referendum se od chvíle, kdy zákon vstoupil v platnost, neuskutečnilo žádné. Obecný zákon o referendu byl v zákonodárných sborech projednáván vícekrát, zatím nebyl žádný návrh přijat. Několik málo obcí zve občany a občanky k přímému rozhodování, na co použijí své prostředky (participativní rozpočtování).⁴⁶ Některé obce sestavují místní *Agendy 21*, ve kterých se snaží zajistit svůj udržitelný rozvoj s účastí veřejnosti⁴⁷, v celkovém počtu územních samosprávných celků však tvoří jen nepatrnou část. Participace probíhá i v jiných formách, setkává se však s nedůvěrou jak ze strany veřejné správy, tak občanů a občanek samotných.⁴⁸ Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) umožňuje veřejnosti účastnit se posuzování záměrů (staveb, technologií, činností), byť přinejmenším část politické elity z úrovně centrální i regionální by podíl veřejnosti ráda zmenšila.⁴⁹

Dlouhodobě funguje rovněž tripartita (Rada hospodářské a sociální dohody) – především na úrovni celostátní, ale částečně též na úrovni krajské – byť se kvalita sociálního dialogu liší zejména dle politické konstelace. Vláda má povinnost zveřejňovat návrhy právních předpisů a veřejnost může legislativní proces sledovat.⁵⁰ Deliberace může probíhat již ve fázi přípravy legislativy⁵¹,

⁴³ Zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Poslední změny těchto zákonů jsou vesměs vedeny snahou minimalizovat prostor pro korupční jednání a týkají se financování politických stran, ale obsahují rovněž prostor pro vytváření tzv. politických institutů, které by měly politickým stranám pomoci rozvinout ve větší míře činnosti odborné, kulturní a vzdělávací.

⁴⁴ Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů; zákon č. 118/2010 Sb. o krajském referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Data souhrnně v evidenci Ministerstva vnitra, viz MV ČR. Občanské aktivity. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]; údaje pro tuto analýzu k 1.5.2017. Volební účast v místních referendech po r. 2010 vykazuje rovněž sestupnou tendenci, původní volební účast na úrovni voleb prvního řádu poklesla, stále však zůstává v průměru v pásmu 40–50 %, tedy podobně jako volby do zastupitelstev obcí, viz TI ČR (2016) *Analýza místních referend 2014*, s. 56 a n.

⁴⁶ AGORA CE. *Participativní rozpočet* [online].

⁴⁷ ÚV ČR (2016) *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje České republiky*, s. 115–116. Odvozeno z počtu municipalit realizujících MA21, v jejímž rámci jsou spojeny participativní a deliberativní postupy se strategickým řízením k udržitelnému rozvoji na místní úrovni.

⁴⁸ K problému participace na místní úrovni viz ČERMÁK, D.; VOBECKÁ, J. A KOL. (2011) *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě*.

⁴⁹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nutno upozornit, že EK zahájila v roce 2013 s ČR infringementové řízení ve věci nesprávného provedení směrnice EIA, resp. právě pro to, že směrnice – zejména ustanovení upravující účast veřejnosti v povolovacím procesu a právo na soudní ochranu – se v českém případě nepromítala do územního a stavebního řízení. Ačkoli problém byl vyřešen přijetím tzv. infringementové novely v roce 2015, schválený zákon č. 225/2017 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) hrozí tentýž problém znovu vytvořit.

⁵⁰ V případě vlády je proces možno sledovat ve veřejné části elektronické knihovny připravované legislativy (VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Aplikace o/dok. eKLEP pro veřejnost*. [online]). Legislativní proces v parlamentu je možno rovněž sledovat a to prostřednictvím webových stránek PSP ČR a Senátu ČR.

ačkoli skutečný rozsah a zejména kvalitu této deliberace je v tuto chvíli obtížné být i jen odhadovat. Pro řešení některých dlouhodobých problémů se hledá konsensus za účasti politických stran, odborníků a v menší míře i veřejnosti pomocí formálně institucionalizovaných deliberativních mechanismů – nejzřetelnějším příkladem bylo několik komisí pro důchodovou reformu – ale děje se tak spíše výjimečně. Sociální a občanský dialog může probíhat i na úrovni EU, Junckerova Evropská komise se v posledních letech pokusila obě tyto cesty oživit novými impulsy.

Sociální, příp. strukturální sociální nerovnosti se Česká republika snaží mírnit a v některých oblastech se jí to poměrně úspěšně daří.⁵²

Důkladná rozvaha, nejen
dobrý úmysl.

K rozšiřování či vylepšování tradičních nástrojů liberální demokracie (volby a politické strany) jistý prostor nepochybně existuje. Podstatně větší je však v oblasti demokracie participativní a deliberativní, příp. demokracie radikální. Nástroje přitom v některých případech již formálně existují, pouze nejsou dostatečně využívány.

Při rozšiřování či vylepšování forem reprezentace, participace a deliberace bychom však neměli zapomenout, že každá změna procedurálních pravidel politického systému má dlouhodobé dopady a také dopady vedlejší. Např. nárůst četnosti voleb tak sice může zvýšit míru reprezentace, může však také nepřímo přispět k nižší volební účasti či posílit nežádoucí orientaci politických aktérů na pouze krátkodobé cíle. Referenda užívaná k nevhodným účelům zase mohou soustavně snižovat míru reprezentace strukturálních menšin či snižovat míru předvídatelnosti práva. Deliberace může přispět k většímu efektu a větší stabilitě zvolených řešení, může ale zároveň prodlužovat proces přípravy veřejných politik a klade na veřejnou správu větší nároky.

4 Dlouhodobá efektivita vládnutí

Dlouhodobá efektivita vládnutí v České republice je předmětem zájmu již delší dobu, zejména v souvislosti s fungováním veřejné správy. Tvůrcem podstatné části materiálů pro tyto účely je právě sama veřejná správa – zvláště Ministerstvo vnitra,⁵³ ale také jiné úřady⁵⁴ – příp. mezinárodní organizace

Dlouhodobá efektivita
veřejné správy a různorodost
nároků

⁵¹ MV ČR (2010) *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*; MV ČR (2009) *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*; systém DataKO která je součástí ODok. V případě obou materiálů MV však samo MV nemá povědomí o jejich využívání, materiály nejsou aktualizovány a jejich aktualizace ani vyhodnocení se neplánují.

⁵² ÚV ČR (2016) *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje České republiky*, s. 179–181; DUBSKÁ, D.; ZEMAN, J. (2015) *Analýza vývoje indikátorů nerovnosti v ČR a jejich dopad na růstový potenciál ČR*.

⁵³ Zde se jedná o řetězec strategických materiálů (analýz, zpráv, strategií, strategických rámců), vytvořených v souvislosti s komplexními reformami veřejné správy. Z nejvýznamnějších možno jmenovat MV ČR (2016) *Dopadová ex-post evaluace strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*; MV ČR (2016) *Výroční práva o stavu veřejné správy v ČR v roce 2015*; MV ČR (2016) *Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě*; MV ČR (2016) *Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v ČR*; MV ČR (2016) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* (aktualizovaná verze, původní verze 2014); MV ČR (2015) *Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech*; MV ČR (2012) *Problémová analýza Smart Administration*; MV ČR (2011) *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*; MV ČR (2007) *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. Tyto reformy započaly již v závěru 90. let 20. století, jejich původní cíle však nebyly naplněny a soudě podle obsahového překryvu dokumentů, pozdější reformní aktivity jsou vlastně opakovanou snahou dosáhnout původních cílů, a to z větší části pomocí původních prostředků. To nemusí být nutně

(OECD, EU). Tematizován je resortismus a nedostatek horizontální koordinace, slabý důraz na dlouhodobou perspektivu, rezervy v transparentnosti navenek a současně oběh informací uvnitř veřejné správy, problematická kvalita veřejných politik (příp. v užším smyslu regulativní veřejné politiky v kombinaci s představou regulační zátěže), slabý důraz na příjemce veřejných politik (resp. klienty a klientky služeb veřejné správy), problémy veřejné správy v oblasti lidských zdrojů a problém korupce.

V identifikovaných problémech a ještě výrazněji v návrzích řešení se odrážejí nejen normativní východiska autorů, ale také různorodost očekávání, která lze vůči veřejné správě mít. Očekávání, opřeme-li se o klasický Hoodův text⁵⁵, že by veřejná správa měla být férová, transparentní a neměla by porušovat princip nestrannosti, současně by měla být účinná a vynakládat prostředky účelně a zároveň by měla být schopná reagovat na změny, adaptovat se, dokázat se poučit. S touto různorodostí a její reflexí je třeba pracovat. Uvědomovat si, že naplňování různých hodnot předpokládá využívání různých nástrojů (např. stylů řízení, organizačních forem apod.), které však právě pro svá různá hodnotová východiska – různost očekávání, čeho má veřejná správa dosahovat – nemusí být zcela kompatibilní a jejich uplatnění může přinášet negativní vedlejší dopady pro naplňování hodnot ostatních.

Nejprve se věnujeme problémům uvedeným v prvním odstavci kapitoly, které tím či oním způsobem určují dosavadní vývoj domácí veřejné správy. Z hlediska udržitelného rozvoje si pozornost zaslouží všechny, ale zvláštní pozornost zejména dva z nich:

Klíčové problémy z hlediska udržitelného rozvoje – koherence veřejných politik

Za prvé, vertikální charakter fungování veřejné správy vede logicky k zaměření na cíle svého úseku, méně již na celkové cíle politik („silo“ přístup). To je nejlépe vidět na průřezových politikách (např. sociálním začleňování, genderové agendě, regionálním rozvoji či právě udržitelném rozvoji v užším slova smyslu). Vidět je to však také v nedostatečném, příp. pouze formálním zvažování dopadů určité politiky na jinou oblast, než je oblast primárního zájmu (např. územní, environmentální, genderové nebo sociální dopady hospodářské politiky apod.). To se přitom netýká pouze politik v rámci České republiky, ale také na úrovni EU a na úrovni globální.

chyba, ale je třeba vzít v potaz, že uvažování o veřejné správě a tvorbě veřejných politik přece jen prošlo od 90. let 20. století vývojem – viz dále v textu – a dalšímu směřování veřejné správy by prospěla především koncepční debata.

⁵⁴ Vzhledem k průřezovému charakteru agendy udržitelného rozvoje byl brán ohled především na materiály, které mají rovněž průřezový charakter. Vedle samotného Strategického rámce udržitelného rozvoje to byly: ÚV ČR (2016) *Závěrečná sebehodnotící správa Akčního plánu ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014–2016*; ÚV ČR (2016) *Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016–2018*; ÚV ČR (2015) *Státní politika vůči NNO na léta 2015–2020*; MZV ČR (2015) *Koncepce zahraniční politiky ČR*; MZV ČR (2015) *Bezpečnostní strategie České republiky*; ÚV ČR (2014) *Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014–2020*; MPSV ČR (2014) *Strategie sociálního začleňování*; ÚV ČR (2014) *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015–2017*; ÚV ČR (2014) *Akční plán ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014–2016*; ÚV ČR (2013) *Strategie působení ČR v EU*; MMR ČR (2013) *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020*; MF ČR a ERNST & YOUNG (2011) *Projekt Metodika přípravy veřejných strategií*.

⁵⁵ HOOD, CH. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(1). Poslední kategorii hodnot, se kterou Hood pracoval, ovšem posouváme od úzkého k širokému chápání odolnosti (resilience).

Klíčové problémy z hlediska
udržitelného rozvoje –
dlouhodobá perspektiva
a strategický postup

Druhým problémem je, že operativní činnosti výrazně dominují nad strategickými. Mnohé změny, z hlediska udržitelného rozvoje klíčové, však probíhají v pomalejším tempu, každému zjevnými se stávají až v relativně pozdní fázi – často v situaci, kdy už jejich negativním dopadům nelze zabránit, často ani tyto dopady zmírnit – a rozhodnutí o nich mají dlouhodobé důsledky. Pro strategické uvažování a rozhodování nemá veřejná správa dostatečně velkou kapacitu (personální, odbornou, finanční) nebo ji má, ale v tom případě ji nedokáže dostatečně využívat. Strategickou kapacitu snižuje též tlak ze strany politických představitelů a představitelů, kteří od veřejné správy často očekávají orientaci na krátkodobé cíle a bezprostřední důsledky rozhodnutí spíše než cíle a důsledky dlouhodobé.

Veřejná politika je také věcí
moci zákonodárné a soudní

Problémy koherence politik a dlouhodobé perspektivy ovšem není správné spojovat pouze s výkonnou mocí. Na tvorbě veřejných politik se podílejí také další aktéři, od politických stran až po zákonodárné sbory. Zejména Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR má v tomto směru velký vliv a její zákonodárná iniciativa je navíc svým rozsahem dlouhodobě srovnatelná s vládní zákonodárnou iniciativou.⁵⁶ Také provádění veřejných politik není jenom dílem moci výkonné, nýbrž i moci soudní, která se v řadě oblastí podílí na praktickém výkonu politik (např. mnohé veřejné rejstříky) a řeší řadu sporných otázek, jež v provádění politik vznikají. Současně soudnictví plní i obecnější funkci opory občanů v obhajobě jejich práv. Jakkoli má tedy v určitých otázkách smysl udržovat představu oddělených a vzájemně se vyvažujících mocí, z hlediska koherence politik a dlouhodobé perspektivy je třeba brát naopak moc výkonnou, zákonodárnou a soudní jako celek a budeme-li např. posuzovat působení politik z hlediska očekávaného účinku, neměli bychom se do budoucna zastavovat na hranicích moci výkonné, resp. na hranicích státní správy a samosprávy.

Česká republika nezačíná
s řešením od nuly

Stejně jako v případě demokratičnosti vládnutí, ani zde nezačínáme od nuly. Snaha o řešení problémů existuje.

Byl připraven strategický rámec rozvoje veřejné správy pro léta 2014–2020.⁵⁷ Vznikl systém vytváření strategických materiálů veřejné správy.⁵⁸ Existuje síť strategických a analytických útvarů v rámci státní správy i samosprávy, byť jejich kapacita i jejich role se dosti liší, a to i u úřadů srovnatelných (např. ministerstva); přesnější představu však získáme až po dokončení příslušného

⁵⁶ V období od roku 1996 se podíl vládní a nevládní zákonodárné iniciativy měnil, dlouhodobě se podíl vládní zákonodárné iniciativy pohybuje mezi 50 a 60 % všech návrhů; velkou většinu nevládních návrhů představují návrhy vzešlé z PSP ČR, a to jak od poslanců opozičních, tak vládních. Z hlediska koherence politik a sledování dlouhodobých dopadů rozhodnutí je přitom zásadní, že hodnocení dopadů regulace (RIA), jež se požaduje u vládních návrhů, není vyžadováno u návrhů poslaneckých, senátních a krajských. Stejně tak odůvodněné stanovisko k poslaneckým, senátnickým a krajským návrhům připojuje pouze vláda, zatímco organizované zájmy v institucionalizované podobě (např. partneři sociálního dialogu), které připomínají návrhy vládní, k transparentní konzultaci zvání nejsou.

⁵⁷ MV ČR (2016) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* (aktualizovaná verze, původní 2014).

⁵⁸ MF ČR (2012) *Metodika přípravy veřejných strategií*; MMR ČR *Databáze strategií* [online]. Příslušné metodiky vznikly nejen pro státní správu, ale i pro úroveň krajskou a úroveň obcí, viz ASOCIACE KRAJŮ (2014) *Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR*; MMR ČR (2014) *Metodika tvorby Programu rozvoje obce a elektronická metodická podpora rozvojových dokumentů obcí* dostupné z webu MMR ČR: *Elektronická metodická podpora rozvojových dokumentů obcí*. [online]

výzkumného projektu MMR. Byly vypracovány strategické mapy resortů a krajů (obraz provázanosti strategických materiálů různých úrovní) a probíhá další mapování strategické práce. Rozběhl se také tematický vzdělávací projekt STRATeduka.⁵⁹ Byl přijat a od roku 2015 je prováděn zákon o státní službě, který by měl výkon veřejné správy na centrální úrovni stabilizovat a poskytnout prostor k dlouhodobým aktivitám.⁶⁰ Paradoxně právě v jeho případě však z různých důvodů nebylo provedeno důsledné hodnocení dopadů ex ante a bylo by tedy žádoucí provést alespoň důkladnou evaluaci ex post a na jejím základě provést případné změny.

Součástí legislativního procesu u vládních návrhů je hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA).⁶¹ Od roku 2007 bylo pro hodnocení dopadů regulace příslušné MV. Od roku 2011 probíhá v rámci Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (Komise RIA) přímo na úrovni vlády. S přesunem agendy souviselo také vytvoření nových Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Součástí každého hodnocení navrhované regulace má být jasná definice řešeného problému, zhodnocení rizik, návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, implementace doporučené varianty, přezkum a konzultace. Hodnocení se soustředí na agregované dopady navrhované regulace (dopady na státní a ostatní veřejné rozpočty, mezinárodní konkurenceschopnost; podnikatelské prostředí, územní samosprávné celky; sociální dopady; dopady na spotřebitele; životní prostředí; statistickou službu, dopady na rovnost žen a mužů (v návaznosti na zákaz diskriminace), zhodnocení korupčních rizik a dopady na bezpečnost/obranu státu).⁶²

RIA se ovšem netýká většiny vládních materiálů, jež nemají legislativní povahu, a i v případě legislativních materiálů jsou možné výjimky, jež se hojně udělují. Samotné obligatorní zpracování pak vykazuje stále řadu nedostatků. K nejpodstatnějším nedostatkům patří tendence zpracovávat RIA pouze formálně, jako dodatečné zdůvodnění navrhovaného legislativního řešení (příp. reálně zvážení pouze jedné varianty, kterou si předkladatel pro sebe definoval jako variantu preferovanou) Dále přesvědčení některých předkladatelů, že otázce dopadů se tváří v tvář politickému zadání určitého úkolu není třeba věnovat vůbec.⁶³ A konečně nejasná definice problémů, které má návrh vyřešit, a od ní se pak odvíjející i nejasnost v očekávaných výsledcích (obojí často souvisí s nedostatkem a kvalitou dat informací, na jejichž základě se popisuje stav a provádí hodnocení). RIA se navíc netýká

⁵⁹ MMR ČR (2017) *Informace MMR o aktivitách v oblasti strategického řízení a plánování*.

⁶⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Zdrojem dat a informací pro jsou každoroční zprávy (pro roky 2012–2013 výroční zprávy Komise RIA, od r. 2014 jako součást výročních zpráv Legislativní rady vlády); k nejnovějším údajům viz LRV ČR (2016) *Výroční zpráva Legislativní rady vlády za rok 2015*. Konzultováni byli rovněž pracovníci Komise RIA a příslušného odboru Úřadu vlády.

⁶² ÚV ČR (2011, resp. 2016) *Obecné zásady hodnocení dopadů regulace (RIA)*; ÚV ČR (2016) *Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace* a další metodiky. Pro využívání RIA v zemích OECD souhrnně viz OECD (2015) *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*.

⁶³ Politické zadání je nesporně legitimní a hodnocení dopadů také nelze nikdy zcela oddělit od normativních předpokladů. I v situaci, kdy jasné politické zadání existuje, však RIA dobře slouží jako mechanismus participace a deliberace (identifikace a konzultace dotčených subjektů) a poctivě zpracování RIA může upozornit na nevyšlovené předpoklady nebo nezamýšlené dopady, které původní politicky definované zadání vůbec nezohlednilo.

návrhů, které vzejdou přímo ze zákonodárných sborů, čehož některá ministerstva bohužel využívají a své návrhy občas podávají prostřednictvím poslanců.⁶⁴

Dopady rozhodnutí se sledují také v dalších oblastech. Již delší dobu funguje systém posuzování vlivu na životní prostředí (EIA a SEA, v tomto případě však SEA)⁶⁵, ale v posledních letech se můžeme setkat i s nástroji k posuzování dopadů rozhodnutí na veřejné zdraví (HIA)⁶⁶ či rovnost mužů a žen (GIA)⁶⁷ a existují již první pokusy o posuzování změn s ohledem na vývoj území (TIA).⁶⁸

Evaluční aktivity, které s hodnocením dopadů souvisejí a měly by představovat zrcadlový odraz odhadu dopadu ex-ante, jsou v české veřejné správě zatím spíše v začátcích, jak četností a kvalitou provádění, tak ještě výrazněji zapojováním výsledků evaluací do další práce. Agendu v rámci veřejné správy nicméně od roku 2015 dobře zviditelňují evaluační konference pořádané MMR.

Došlo k pokroku v boji s korupcí, tedy snahou držitelů veřejných funkcí (lhostejno zda volených, jmenovaných nebo obsazených na meritokratickém principu) porušit princip nestrannosti výkonu funkce pro dosažení něčeho soukromého zisku. Vedle úprav financování politických stran, zmíněných v předchozí kapitole, se většina změn v této oblasti týkala právě fungování veřejné správy. Otevřenost vládnutí podporují zákon o registru smluv⁶⁹, zákon o zadávání veřejných zakázek⁷⁰, novela zákona o přístupu k informacím⁷¹ či novela zákona o střetu zájmů.⁷² Znovu si však připomeňme, že korupce není jen úplatkářstvím nebo klientelismem, resp. že je ji třeba vnímat jako partikularismus obecně – princip nestrannosti bývá porušován také

⁶⁴ Problém s hodnocením dopadů u návrhů ze zákonodárných sborů se podařilo částečně ztlumit v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci tzv. přílepků a změny jednatelského řádu Poslanecké sněmovny, jádro problému však zůstává.

⁶⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; informační portál GENIA (Česká informační agentura životního prostředí) *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí*. [online].

⁶⁶ MZD ČR (2014) *Zdraví 2020*; KUČEROVÁ, J.; HAVEL, B. (2014) *Návod pro posuzování koncepcí z hlediska hodnocení vlivu na zdraví a v návaznosti na Zdraví 2020 (popřípadě na regionální zdravotní politiku)*.

⁶⁷ ÚV ČR (2014) *Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014–2020*; ÚV ČR (2015) *Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*.

⁶⁸ PŘF UK (2015) *Metodika hodnocení vývoje území s využitím přístupu TIA: hodnocení územních dopadů změn významného zaměstnavatele v regionu. Druhá verze*. Metodika zatím nebyla certifikována, mělo by se tak stát v druhé polovině roku 2017. Otázka závaznosti TIA bude řešena v rámci přípravy strategie regionálního rozvoje pro období po roce 2021.

⁶⁹ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů; MV ČR Registr smluv [online].

⁷⁰ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů; MMR ČR Portál o veřejných zakázkách a koncesích. [online].

⁷¹ Zákon č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

diskriminací na základě finančních prostředků, rasy, pohlaví, náboženství apod., a k řešení problému v této oblasti napomáhá antidiskriminační zákon.⁷³

V rámci projektů *e-Government* se pracuje na projektech *e-Legislativa* a *e-Sbírka*.⁷⁴ Systém základních registrů⁷⁵ je napojen na síť kontaktních míst CZECH Point a systém datových schránek. Od roku 2015 funguje Národní katalog otevřených dat⁷⁶, z hlediska tvorby i evaluace politik jeden z klíčových nástrojů. Myšlenka otevřených dat již není organizacím veřejné správy cizí – je např. pevnou součástí stávajícího rozvojového rámce, SRRVS – ale rozšiřuje se jen zvolna, s velkými rozdíly mezi organizacemi. E-Government poskytuje také rámec pro tzv. procesní modelování agend. Ve svých předchozích verzích nebylo modelování šťastně řešeno (chybějící perspektiva příjemců, cíl standardizace místo optimalizace), aktuální projekt PMA III. by však měl tyto problémy brát v potaz. Obecně, jakkoli existuje strategie dalšího rozvíjení *e-Government*⁷⁷, pracuje se na vytvoření národního architektonického plánu veřejné správy, pracuje se na elektronizaci v rámci jednotlivých odvětví (např. justice) apod., v evropském kontextu postupuje digitalizace české veřejné správy pomalu.⁷⁸ A to nikoli proto, že by zde existovaly metodologické pochybnosti. Naopak, zkušenosti s limity a nežádoucími dopady, které je možno čerpat z referenčních zemí, k nám zaléhají jen zřídka. Domácí očekávání spojená s *e-Government* jsou často až neúměrně velká. Vážně však realizace.

Soudnictví se v posledním desetiletí zlepšuje z hlediska průměrné délky řízení, zlepšování však není kontinuální a přetrvávají značné regionální rozdíly.⁷⁹ Strategický materiál, který by formuloval dlouhodobou vizi justice jako celku, zatím nebyl schválen, je však připravován a existuje již koncepční nástroj trestní politiky.⁸⁰

Česká republika však některé proměny nezachytila

Identifikované problémy tedy sice přetrvávají, ale různým tempem se řeší. Veřejná správa ani sama politická reprezentace však nezachytily, nebo jen částečně zachytily, některé proměny, k nimž došlo v uvažování o tvorbě veřejných politik a fungování veřejné správy zhruba po roce 2000 a ve větší míře po roce 2010.⁸¹ Jde o následující proměny:

Nové perspektivy – konstruktivismus a možnosti politiky založené na důkazech

Za prvé – v oblasti tvorby a implementace veřejných politik se projevil nástup konstruktivistických přístupů. Konstruktivisté poukazují na to, že ani problémy,

⁷³ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.

⁷⁴ Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů; SPRÁVA ZÁKLADNÍCH REGISTRŮ Správa základních registrů. [online].

⁷⁶ Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce; MV ČR (2015) *Standardy publikace a katalogizace otevřených dat VS ČR*. MV ČR. *Otevřená data*. Otevřená data v ČR [online].

⁷⁷ MV ČR (2015) *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb*.

⁷⁸ EK (2016) *Digital Economy and Society Index 2016 Country Profile Czech Republic*.

⁷⁹ Zdrojem údajů je Ministerstvo spravedlnosti ČR. Pro samotnou průměrnou délku soudního řízení proxy indikátor.

⁸⁰ MSP ČR (2016) *Koncepce vězeňství do roku 2025*.

⁸¹ Pro reflexi těchto proměn napříč EU viz EK (2015) *Quality of Public Administration*, OECD (2015) *Government at a Glance 2015* a OECD (2017) *Government at a Glance 2017*.

ani jejich řešení nejsou objektivní, ale jsou vždy spojeny s určitým kontextem hodnot, představ a teorií. Z toho pak pramení jak pochybnost o řadě dnešních nástrojů řízení veřejné správy (např. kvantitativní indikátory), tak praktická potřeba vtahovat do procesu tvorby a implementace veřejné politiky různé aktéry a v diskusi hledat představy problémů i jejich řešení společně.⁸² Potřeba participace, vyplývající ze snahy o demokratičnost uspořádání, se tak setkává s potřebou inkluze nutné k dlouhodobé efektivitě. Hledají se cesty, jak se s hodnotovou různorodostí vyrovnávat v každodenní praxi veřejné správy (*metagovernance, transgovernance*).⁸³

Konstruktivismus zároveň vrhá jiné světlo na přístup, který se od konce 90. let 20. století rozšiřuje a dnes představuje i v referenčních zemích pevnou součást hlavního proudu – na politiku založenou na důkazech (*evidence-based policy, příp. evidence-informed policy*). Tím je myšlena veřejná politika, která je vytvářena za pomoci postupů obvyklých ve vědeckém prostředí, ať už se to týká forem (shromažďování dat a jejich vyhodnocování, rigorózní metody), či přímo návaznosti na vědecké poznatky. Politika založená na důkazech je dnes již chápána méně striktně. Existuje vědomí jejího hodnotového zakotvení a existují různé formy jejího doplnění či úpravy.⁸⁴

Nové perspektivy – od NPM
k syntéze

Za druhé – v oblasti fungování veřejné správy v užším slova smyslu došlo k vzestupu a opětovnému ústupu *New Public Management* (NPM). NPM přenáší logiku, pojmy a nástroje manažerského řízení z oblasti trhu a soukromého podnikání do fungování veřejné správy. Částečně v reakci na NPM se pak na přelomu století objevily přístupy čerpající z rozmachu informačních technologií (*digital-era governance*)⁸⁵ a nových metod komunikace.⁸⁶ Výsledky aplikace NPM i dalších uvedených postupů jsou smíšené. Některé věci se osvědčily, byť dnešní zarámování problémů a představ o možnostech určitých nástrojů se velmi liší od zarámování a představ, které provázely jejich počátky (např. RIA, *Total Quality Management*, představa měření výkonu, princip rozhodovací autonomie nebo myšlenka *e-Government*). Mnohé postupy, zvláště z kategorie NPM, se ale buď neosvědčily, nebo sice vyřešily problémy původní, ale zároveň vytvořily

⁸² Např. WAGENAAR, H. (2015) *Meaning in Action*; FISCHER, F. (2009) *Democracy and Expertise*; FISCHER, F. (2003) *Reframing Public Policy*; HAJER, M.; WAGENAAR, H. (ed.) (2003) *Deliberative Policy Analysis*, pro fungování veřejné správy např. BEVIR, M.; RHODES, R. (2006) *Governance Stories*.

⁸³ MEULEMAN, L. (ed.) (2013) *Transgovernance*; MEULEMAN, L. (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Důležitou roli zde může mít opět participace a deliberace, viz např. GASTIL, J.; KNOBLOCH, K.; KAHAN, D.; BRAMAN, D. (2016) Participatory Policymaking Across Cultural Cognitive Divides. *Public Administration* 94(4).

⁸⁴ Např. CAIRNEY, P. (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*; HEAD, B. (2015) Toward more „evidence-informed“ Policy Making? *Public Administration Review* 76(3); SMITH, K. (2013) *Beyond evidence-based Policy in Public Health*; OLIVER, K.; LORENC, T.; INNVAER, S. (2014) New directions in evidence-based policy research. *Health Research Policy and Systems* 12:34; GREENHALGH, T.; RUSSELL, J. (2009) Evidence-based Policymaking. *Perspectives in Biology and Medicine* 52(2); doplnění či úpravy ze strany EU a OECD např. EK (2016) *Behavioral Insights Applied to Policy*; OECD (2015) *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*.

⁸⁵ MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. (2013) The second wave of digital-era governance. *Philosophical Transactions of The Royal Society*; DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2008) *Digital Era governance*; DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2005) New public management is dead. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

⁸⁶ Pro nejnovější přístupy z této kategorie viz LEES-MARSHMENT, J. (2015) *The Ministry of Public Input*.

problémy nové, nezřídka stejně závažné.⁸⁷ Od počátku nového století se proto začaly objevovat přístupy, které razí odlišné pohledy (holismus, hodnota důvěry, síťová řešení apod.) a přístupy syntetizující.⁸⁸

Za třetí – v oblasti poskytování veřejných služeb se začaly objevovat přístupy vycházející ze systémového myšlení⁸⁹, nejčastěji ve formě *lean management*, jehož dnes nejrozšířenějším příkladem je *Vanguard Method*.⁹⁰

Vanguard Method vznikla jako kritika klasické veřejné správy, stejně jako NPM. Oba kritizované přístupy podle *Vanguard Method* sdílejí tutéž základní představu řízení, totiž řízení ve stylu nařizuj a prověřuj (*command and control*) založeném na nedůvěře. Pravda, *Vanguard Method* a NPM mají, na rozdíl od klasické veřejné správy, společnou vizi „štíhlých organizací“, avšak *Vanguard Method* odmítá jako disfunkční většinu nástrojů, které k tomuto cíli užívá NPM (vč. kvantitativních cílů, nebo důrazu na práci s lidskými zdroji, místo na práci se systémovým nastavením). *Vanguard Method* má také značné výhrady vůči přílišnému spoléhání se na informační technologie v oblasti veřejných služeb a přístupy *digital-era governance* – tedy představy spojené s budováním *e-Government* – považuje za přehnaně optimistické. Prostá digitalizace totiž nutně nevede k lepší službě. Naopak, digitalizace často vede k větší rigiditě systému, k praktické regulaci na úrovni metod (mohu dělat jen to, co mohu zanést do ICT systému).

Přístupy řízení ve stylu *command and control* využívají pro veřejný sektor model řízení, které byl vyvinut pro průmyslovou výrobu v určité fázi historického vývoje. Krátce, fordismus či taylorismus, snahy o funkční specializaci a standardizaci s cílem dosáhnout úspor z objemu (ekonomický výnos z rozsahu snižuje náklady na jednotlivé úkony). V případě klasické veřejné správy se tak děje funkční specializací uvnitř hierarchické organizace, zatímco v případě NPM funkční specializací prostřednictvím decentralizace,

⁸⁷ Pro souhrnný přehled proměn viz POLLITT, CH; BOUCKAERT, G. (2011) *Public Management Reform*; VAN DER MEER, F; RAADSCHELDERS, J.; TOONEN, T. (2015) *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*; HOOD, C; DIXON, R. (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less?*; HOOD, C. (2011) *The Blame Game*. NPM byl kriticky přehodnocen také OECD, viz OECD (2011). *Building on Basic*; OECD (2010) *Public Administration after "New Public Management"*.

⁸⁸ BOHNE, E.; GRAHAM, J; RAADSCHELDERS, J; LEHRKE, J. (2014) *Public Administration and the Modern State*; TORFING, J.; GUY PETERS, B.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. (2012) *Interactive Governance*. BOURGON, J. (2011) *A New Synthesis of Public Administration*; OSBORNE, S. (2006) *New Public Governance? Public Management Review* 8 (3).

⁸⁹ MITCHELL, F; MITSCHELL CH. (2016) *Adaptive administration*; ZOKAEI, E.; SEDDON, J.; O'DONOVAN, B. (2011) *Systems Thinking*; KUIPERS, H.; VAN AMELSVOORT, P.; KRAMER, E. (2010) *Het nieuwe organiseren*; SEDDON, J. (2008) *Systems Thinking in the Public Sector*.

⁹⁰ SEDDON, J. (Vanguard Consulting) (2014) *Saving money by doing the right thing*; MIDDLETON, P. (ed.) (2010) *Delivering Public Services That Work, Vol. 1*; PELL, Ch. (ed.) (2012) *Delivering Public Services That Work, Vol. 2*. Pro další příklady praktické aplikace systémového myšlení viz např. OECD (2017) *Systems Approaches to Public Sector Challenges*; WAUTERS, B.; DINGGREVE, M. (2016) *Improving the quality of public service and reducing costs*; COTTAM, H.; JAMES, R. (2013). *The Life Programme: Pro situaci v České republice* např. HORÁK, P.; HORÁKOVÁ M. (2009) *Role liniových pracovníků ve veřejné politice. Sociologický časopis* 45 (2); HORÁK, P. Implementace české aktivační politiky na lokální úrovni a princip individualizace, in SIROVÁTKA, T.; WINKLER, J.; ŽIŽLAVSKÝ, M. (ed.) (2009) *Nejistoty na trhu práce*. K přehledu různých přístupů k individualizaci srovnej VAN BERKEL, R., VALKENBURG, B. (ed.) (2007) *Making It Personal* a VAN BERKEL, R.; DE GRAAF, D.; SIROVÁTKA, T. (ed.) (2011) *The Governance of Active Welfare State in Europe* 2.

děje se tak ale v obou případech. Ani v jednom to nevede k řešení problému, s nímž se dnes ve veřejném sektoru potýkáme, totiž problému se stále rostoucí variabilitou potřeb (variabilitou poptávky).

Veřejné služby jsou stále plánovány převážně lineární logikou s funkční specializací (čemuž v případě České republiky navíc významně napomáhá i gesční rigidita, daná zákonem). Lidé jsou kategorizováni dle jednotlivých standardizovaných potřeb, které souvisejí s průměrným životním cyklem (narození, běžná nemoc, krátkodobá nezaměstnanost apod.) a které se dají standardizovat také v podobě konkrétní služby. Část potřeb je takový systém samozřejmě schopen podchytit. A pro některé oblasti je vyloženě vhodný, dokonce právě v kombinaci s řízením ve stylu *command and control* (v prostředí, kde je potřeba řešit jednoduchý problém, který lze „do šroubku“ standardizovat s jistotou výsledné funkčnosti, např. některé oblasti bezpečnosti, reakce na živelní pohromy apod.). Ale lineární přístup se nehodí pro řešení problémů, v nichž působí několik příčin současně, aniž je možné určit jednu prvotní, kterou je možné snadno odstranit či kompenzovat. Tyto příčiny jsou přitom individuálně specifické a nejen že jich existuje velmi mnoho (výsledky jsou dobře patrné např. v dlouhodobé nezaměstnanosti, bezdomovectví, „pasti chudoby“ apod.), ale v návaznosti na trendy stárnutí populace, robotizace/automatizace různých odvětví či flexibilizace pracovních drah se budou potřeby obyvatelstva pravděpodobně dále individualizovat a poptávka po službách bude stále různorodější.

Detailní procesní regulace, ale stejně tak třeba centra sdílení služeb nebo outsourcing částí procesu, vedou sice někdy k lokální optimalizaci (snížení jednotkové ceny za určitý úkon), ale vždy vedou ke globální suboptimalizaci. Neboť počet nutných úkonů v celém systému narůstá, rostou transakční náklady (předávání informací, koordinace) a narůstá tím také podíl chyb a podíl práce, která neposkytuje přidanou hodnotu klientovi, příjemci služby.

Ani sebedetailnější procesní regulace není nikdy dostatečně detailní, aby obsáhla všechny situace vznikající v praxi, a zároveň je příliš rozsáhlá, aby ji někdo byl schopen používat v celém rozsahu. Řada úředníků a dalších zaměstnanců poskytujících veřejné služby zažívá proto zkušenost zahlcení odpovědností, což management obvykle chápe jako kapacitní problém a vznáší požadavky na dodatečné zdroje, personální, resp. finanční. Nejčastější reakcí je pak nějaká varianta pokynu, kterého se veřejné správě dostává ze strany politické elity, potažmo veřejnosti: „musíte dělat více za méně“.

Udržovat či zvyšovat personální a finanční kapacitu veřejné správy s ohledem k účelu, který má, je jistě nutné. Klíčové je však právě slovo „účel“. A zde nám může významně pomoci, začneme-li „šít veřejné služby na míru“, resp. vytvářet prostor pro takové poskytování služeb, které bude odpovídat přesně té problémové situaci, ve které se člověk nalézá. Standard může řešit jen určitý výsek potřeb a mnohdy je buď nedostatečný pro splnění účelu (pak jde o plýtvání, neboť nedojde k požadované změně a problém se přesouvá do jiného části systému veřejných služeb), nebo naopak přesahuje potřeby (pak jde o plýtvání v rozsahu nadbytečné části služby). Kromě toho může být existence standardů sama významným zdrojem špatné poptávky po službách

systému – nutí k tomu, abychom vyhověli standardu a dodrželi předepsaný postup, nikoli vyřešili problém, a dvojnásob tehdy, jestliže jsou se standardy spojeny kvantitativní cíle organizace, podle níž je posuzována její efektivita.

Systémové myšlení obecně tedy chápe organizaci jako sociální síť, které se skládá z uzlů, resp. aktivit přidávajících hodnotu ve vztahu k definovanému společnému účelu. Úspěšnost či kvalita organizace – v našem případě organizace veřejné správy – se pak odvozuje od toho, nakolik se jí daří účel naplňovat. To je v rozhodující míře dáno nastavením systému a silně ovlivněno představou těch, kdož organizaci řídí (tyto představy nemusí být ani zaznamenány v oficiálních dokumentech, dokonce nemusí být ani plně vědomé). Pro změnu efektivnosti organizace je třeba změnit nastavení systému a současně manažerského uvažování. A k tomu lze dospět analýzou stávající činnosti organizace, které – přes otázky na to, proč je systém v současnosti nastaven tak, jak je nastaven – vede k uvědomění si stávajících východisek a jejich případné změně.

V ideálním případě by měl být systém nastaven tak, aby byl optimalizován vůči účelu, jak jej chápou ti, kterým má poskytovat přidanou hodnotu (klientem veřejné správy je obecně občan, ale v každém jednotlivém případě to může nejen občan, ale také třeba firma, jiná organizace/složka veřejné správy apod.). Od účelu je nutné odvodit měřítka (metriky), která mají poskytovat rychlou zpětnou vazbu o tom, jak konkrétní metoda práce vede k plnění účelu. V rámci samotné práce je pak žádoucí ponechat volnost v metodách, aby bylo umožněno experimentování s cílem nalézat stále lepší způsoby jak dosahovat účelu.

Systémové myšlení je přitom pouze jedním z aspektů většího obratu směrem k inovační kapacitě veřejné správy, jak dokládají materiály OECD⁹¹ či EU⁹², tradičně „kanonizující“ hlavní proud debaty.⁹³ Jiným aspektem je rostoucí zájem o behaviorální přístupy⁹⁴ – z hlediska metodologie vlastně návrat behaviorálního do debaty v sociálních vědách – spojené zejména s představou testování návrhů veřejných politik či jejich průběžného přezkušování v quasi-laboratorních podmínkách (*policy lab*⁹⁵), na menších vzorcích, v experimentálních výzkumných designech (*RCT*, *rapid prototyping*, *action research* apod.) a za pomoci kvalitativních metod. Cílem nynější vlny behaviorálních přístupů obecně je empiricky využít konstruktivistické teze o kognitivních a normativních rámcích, které určují naše jednání, jinak řečeno, zohlednit v praxi tvorby politiky vliv kulturních a institucionálních faktorů. Behaviorální přístup – a v tom je ho možno chápat jako jednu z větví politiky

⁹¹ OECD (2017) *Government at a Glance 2017*; OECD (2017) *Embracing Innovation in Government*; OECD (2017) *Fostering Innovation in the Public Sector*; OECD (2015) *The Innovation Imperative in the Public Sector*.

⁹² EK (2015) *Quality of Public Administration*; LIPSE. Publications. [online]

⁹³ Pro přehled dosavadní odborné produkce na téma inovací ve veřejné správě resp. ve veřejném sektoru viz DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. (2016) *Innovation in the Public Sector*. *Public Administration* 94(1); ANSELL, CH.; TORFING, J. (ed.) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*; ANTTIROIKO, A.-V.; BAILEY, S.; VALKAMA, P. (2011) *Innovations in Public governance*; BASON, C. (2010) *Leading Public Sector Innovation*

⁹⁴ OECD (2017) *Behavioural Insights and Public Policy*; EK (2016) *Behavioural Insights Applied to Policy*.

⁹⁵ Příkladem může být dánský MindLab nebo britské Behavioural Insights Team. Pro přehled FULLER, M.; LOCHARD, A. (2016) *Public Policy Labs in European Union Member States*.

založené na důkazech – nestaví odhad ohledně možností určitého řešení pouze na odhadu expertů (politiků, úředníků), nýbrž vychází z empirického testování. Ani modernější behaviorální teorie zamýšlené přímo k tvorbě veřejných politik jako *nudge theory*⁹⁶, ani experimenty na bázi *RCT* nám neřeknou, co „prostě funguje“. Behavioralismus, zvláště ve formě populární *nudge theory*, rozhodně není hodnotově neutrální a jeho metodologické předpoklady mají také politické důsledky.⁹⁷ Je to však jeden z poměrně praktických způsobů, jak se vyvarovat příliš silných očekávání ohledně účinku jistého řešení, nebo jak s předstihem indikovat problémy, které může zvažované řešení mít.

Nové perspektivy – odolnost
a adaptabilita

Za čtvrté – z oblasti studia socio-ekologických systémů vstoupil do uvažování o veřejné správě pojem odolnosti (*resilience*), představa o sociálním původu řady rizik a sociálních zdrojích pro jejich minimalizaci a představa adaptace.⁹⁸ Odolnost bývá nejčastěji spojována se schopností reagovat na náhlé změny a šoky a našla svůj nejnepřítější výraz v zaměření na kapacitu ke zvládnutí krizových situací a na tzv. kritickou infrastrukturu. Tímto pojetím se ale dnes již nevyčerpává a přerůstá původní rámec bezpečnosti. Myšlení v kategorii odolnosti představuje obecnější přístup ke schopnosti reagovat na změnu či vyrovnávat se s nejistotou. Jako takové je reflektováno rovněž kriticky.⁹⁹ Není také důvod spojovat pojem pouze se systémovou teorií, jež stála v jeho počátcích. Uvažování v kategorii odolnosti je dnes spíše podnětem k postupným inovacím ve veřejném sektoru, resp. sociálním inovacím v širokém slova smyslu.¹⁰⁰

Co na to Česká republika –
konceptní zaostávání

Navzdory uvedenému se veřejná správa v České republice ve svých strategických vizích orientuje stále hlavně na přístupy z kategorie NPM, a to v podobě, jakou měly tyto přístupy v počátcích svého zavádění v referenčních zemích. Děje se tak nezřídka jen mimoděk, aniž by jejich sepětí s proudem NPM bylo vůbec reflektováno. Příkladem může být zvýšený zájem o *human resources management*, kvantitativní měření výkonu a na něj navázané financování, nebo outsourcing některých služeb. Je patrně jen otázkou času, kdy se někdo pokusí o rozsáhlejší „zagenturnění“, tedy o vyčlenění úzce specializovaných částí organizací mimo klasické struktury jako jsou ministerstva a kontraktování jejich služeb na základě výkonnostních kritérií. Selektivně se veřejná správa orientuje na některé prvky přístupů, které přišly po NPM, nejčastěji přístupů spojených s rozvojem informačních technologií (*digital-era governance* v podobě *e-Government*).

⁹⁶ THALER, R.; SUNSTEIN, C. R. (2008) *Nudge*. Libertariánský paternalismus, jak Thaler a Sunstein nazývají svůj hodnotový rámec, je patrně nejrozšířenějším základem pro využívání behaviorálních přístupů v dnešní tvorbě veřejných politik, není však jediný. Pro představu o dalších rámcích viz OLIVER, A. (2015) Nudging, Shoving and Budging. *Public Administration* 93(3).

⁹⁷ LEGGETT, W. (2014) The Politics of Behaviour Change. *Policy & Politics* 42 (1).

⁹⁸ K dnešnímu pojetí viz BIGGS, R; SCHLÜTER, R; SCHOON, M. (ed.) (2015) *Principles for Building Resilience*; TIERNEY, K. (2014) *Social Roots of Risk*; BOIN, A, VAN EETEN, J. (2013) The Resilient Organization. *Public Management Review* 15(3); FOLKE, C; BOYD, E. (ed.) (2011) *Adapting Institutions*.

⁹⁹ Např. CHANDLER, D. (2014) Beyond neoliberalism. *Resilience* 2 (1); JOSEPH, J. (2013) Resilience as embedded neoliberalism. *Resilience* 1 (1).

¹⁰⁰ DUIT, A. (2016) Resilience Thinking. *Public Administration* 94 (2); ANSELL, CH.; TORFING, J. (ed.) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*; ANSELL, CH. (2011) *Pragmatist Democracy*.

S politikou založenou na důkazech (*evidence-based policy*) se v české veřejné správě systematicky nepracuje, je přítomna pouze v zárodečné podobě v procesu RIA a nejsou tak zatím prakticky využity její možnosti, tím méně zohledněny její limity.

Pojem odolnosti se v České republice používá, je ale zatím spojována zejména s různou formou reakcí na krizové situace naturogenní i antropogenní povahy. Představuje tak nesporně pozitivní rozšíření klasické představy bezpečnosti, ale samotný rámec bezpečnosti překračuje zřídka.¹⁰¹

V české veřejné správě obecně chybí hlubší znalost aktuálních zahraničních trendů, schopnost uvažování o východiscích vlastní práce a vědomí, do jaké míry jsou různé konkrétní postupy spojeny s různými hodnotovými kontexty. To vede, a do budoucna může vést, k dalšímu koncepčnímu zaostávání. Současně se tím zvyšuje riziko mechanického přejímání opatření z jiných kontextů. Veřejná správa je vystavena mnoha protikladným nárokům vyplývajícím ze vzájemně neslučitelných přístupů a tradic, ale uvažování v kategoriích *metagovernance*, které by veřejné správě pomáhaly se s touto mnohostí vyrovnávat, chybí.

Co na to Česká republika –
problém důvěry a obava
z inovací

Problém je ještě zesilován trvalým mediálně-politickým tlakem, jemuž je veřejná správa jako celek vystavena, dále nižší mírou důvěry, kterou v ní veřejnost má¹⁰² a konečně čím dál detailnějšími definicemi procesních postupů, jež provázejí některé jinak záslužné záměry (např. snaha minimalizovat prostor korupčního jednání). Výsledkem je již zmíněné přetížení odpovědností a logickým řešením únik do formalismu, snaha zbavit se v maximální míře odpovědnosti za cokoli.¹⁰³

Inovace v české veřejné správě proto narážejí – vedle překážek vlastních většině veřejných správ – na překážky specifické a nelze se divit, že míra inovativnosti je zde nižší nejen ve srovnání s referenčními zeměmi, ale také v porovnání se zeměmi Visegrádské skupiny.¹⁰⁴ Trend behaviorálních

¹⁰¹ MVZ ČR (2015) *Bezpečnostní strategie České republiky*; NBÚ (2015) *Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020*; MV ČR a HZS ČR (2013) *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030*. Tytéž aktivity někdy probíhají, aniž by však byly explicitně spojovány s odolností, např. MV ČR a HZS ČR (2015) *Analýza hrozeb pro Českou republiku a návazné dokumenty*, v první řadě MV ČR a HZS ČR (2016) *Metodický pokyn pro zpracování typových plánů*. Za rámec bezpečnosti a orientace na reakční jednání vykročila strategie MZD ČR (2014) *Zdraví 2020*. Oblast bezpečnosti v užším slova smyslu je dostatečně ošetřena existujícími strategickými přístupy (zejména zmíněná *Bezpečnostní strategie* a MO ČR (2015) *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030*).

¹⁰² SOBIECH, R. (2012) *Image and Attractivity of Central Government Administrations*; podobně VIGODA-GADOT, E., SHOHAM, A., VASHDI, D. (2010) Bridging bureaucracy and democracy in Europe. *European Union Politics*, 11 (2). Důvěra je ale reciproční vztah, roli hraje také důvěra veřejné správy v občany a občanky a důvěra mezi organizacemi veřejné správy navzájem, viz VIGODA-GADOT, E.; ZALMANOVITCH, Y.; BELONOGOV, A. (2012) Public Servants' Trust in Citizens *Public Organization Review* 12(4) a OOMSLS, P.; BOUCKAERT, G. (2014) Studying Interorganizational Trust in Public Administration. *Public Performance & Management Review* 37(4).

¹⁰³ VESELÝ, A. (2012) Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis* 48 (4).

¹⁰⁴ EK (2013) *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013*; TECHNOLIS (2012) *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*. V databázi OPSI nemá ČR žádný záznam, viz OECD. Observatory of Public Sector Innovation. *OECD* [online]. V soutěži European Public Sector Awards je pro rok 2015 pouze jediná přihláška z ČR, viz EIPA. Best practices and overall results. *EPSA 2015* [online]; předchozí kola soutěže vypadají podobně.

přístupů dosud v české veřejné správě nepřekročil rámec odborných seminářů; pilotáže veřejných politik, které by něco opravdu testovaly se v české veřejné správě provádějí jen zřídka. Seddonovské systémové myšlení lze nalézt jen zcela výjimečně.¹⁰⁵

5 Závěr

Česká republika čelí v oblasti vládnutí řadě dlouhodobých problémů. Mnohé z nich nejsou specifické pouze pro ni, to nás však může jen těžko uspokojit. Odpověď na otázku obsaženou v názvu studie, tedy otázku, zda si vládneme dobře, zní: „příliš dobře ne“ nebo „jde to, ale mohlo by to být podstatně lepší“.

Míra politické participace prostřednictvím tradičních kanálů reprezentace (politické strany a volby) je slabá, nebo klesá, případně obojí zároveň. Důvěra veřejnosti v tyto nástroje je oslabena. Současně je stále zřetelnější negativní vliv sociálních, příp. strukturálních sociálních nerovností na míru politické participace a reprezentace. Veřejná správa má potíže s horizontální koordinací a v důsledku toho s koherencí veřejných politik. Patrné je to zejména u průřezových témat, vyžadujících spolupráci více organizací veřejné správy, dále v tématech, které stojí na gesčních hranicích a konečně v případech, kdy by měla veřejná správa své služby individualizovat, „šít na míru“ konkrétním příjemcům. Důraz na dlouhodobou perspektivu a odhad dopadů ve středním a delším časovém horizontu je nedostatečný. Sepětí s aktuální zahraniční a odbornou debatou o tvorbě veřejné politiky a fungování veřejné správy není příliš silné, Česká republika koncepčně zaostává. Zřetelně se to pak projevuje v obecném problému s inovacemi v tvorbě veřejných politik. Jako celek tyto problémy silně podvazují možnosti trvale udržitelného rozvoje České republiky.

Pravda, Česká republika nestojí na místě. Některých problémů si je vědoma a v té či oné míře je řeší, byť v řadě případů jen velmi, velmi zvolna. Řada nástrojů je již k dispozici, jenom se zatím využívají málo či pouze formalisticky. Ale právě proto, že změna v oblasti vládnutí je během na dlouhou trať, musí existovat kompas, který bude naše aktivity stáčet znovu a znovu k cíli.

Posuzováno z perspektivy udržitelného rozvoje a na základě identifikovaných problémů proto doporučujeme, aby si Česká republika v oblasti vládnutí stanovila souhrnný cíl lepšího způsobu vytváření a provádění veřejných politik, od nastolování agendy a formulace politik, přes rozhodování o nich až po jejich implementaci a evaluaci. V tomto rámci by měla Česká republika zvyšovat inkluzivitu vládnutí, ať již přitom bude vycházet z kteréhokoli modelu demokracie a poskytovat veřejné správě i občanské veřejnosti znalosti a dovednosti k tomuto účelů nutné. Dále, měla by zaměřit pozornost na mechanismy odhadu dlouhodobých i vedlejších dopadů učiněných rozhodnutí, stejně jako na kvalitu a koherenci politik, jak v cílech, tak ve výsledcích. A konečně, měla by vytvářet mechanismy, které umožní veřejné politiky

¹⁰⁵ MMR ČR (2015) *Průvodce procesní evaluací a experimenty s jeho využitím na Ministerstvu pro místní rozvoj a na Ministerstvu práce a sociálních věcí, příp. některé inovační projekty v rámci OPZ.*

inovovat, průběžně přizpůsobovat obsahovým proměnám základního účelů z hlediska jejich příjemců, občanů a občanek.

6 Zkratky a bibliografické údaje

6.1 Zkratky

CZ	Česká republika
DK	Dánsko
EIA	posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment)
EU	Evropská unie
FI	Finsko
GIA	posuzování dopadů na rovnost mužů a žen (Gender Impact Assessment)
HIA	posuzování dopadů na zdraví (Health Impact Assessment)
MDGs	rozvojové cíle tisíciletí (Millenium Development Goals)
MV	Ministerstvo vnitra České republiky
NO	Norsko
NPM	nový veřejný management (New Public Management)
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)
OSN	Organizace spojených národů
RCT	experiment s kontrolní skupinou (randomized controlled trial)
RHSD	Rada hospodářské a sociální dohody
RIA	hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment)
SDGs	Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals)
SE	Švédsko
SEA	posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (Strategic Environment Assessment)
TIA	hodnocení vlivů na dopravu (Traffic Impact Assessment); v ČR není zavedeno
ÚSC	územně samosprávné celky

6.2 Literatura

AGORA CE. *Participativní rozpočet* [online]. Dostupné z: <http://participativnirazpocet.cz/>.

ANSELL, CH. (2011) *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

ANSELL, CH.; TORFING, J. (ed.) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*. London, New York: Routledge.

ANTTIROIKO, A.-V.; BAILEY, S.; VALKAMA, P. (2011) *Innovations in Public governance*. Amsterdam, Berlin, Tokyo, Washington, D. C.: IOS Press.

ARMINGEON, K.; SCHÄDEL, L. (2015) Social Inequality in Political Participation: The Dark Sides of Individualisation. *West European Politics*, 38(1), s. 1–27.

ASOCIACE KRAJŮ (2014) *Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR*.

BANG, H. (2010) Everyday Makers and Expert Citizens: Active Participants in the Search for a New Governance, in FENWICK, J; McMILLAN, J. (ed.) (2010) *Public Management in the Postmodern Era: Challenges and Prospects*. Cheltenham UK, Northampton USA, s. 163–192.

BASIC INCOME EARTH NETWORK. *BIEN/Basic Income Earth Network* [online]. Dostupné z: <http://www.basicincome.org/>.

BASON, C. (2010) *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Portland, OR, Policy Press.

BERTELSMANN STIFTUNG (2016) *Sustainable Governance Indicators*. [online]. Dostupné z: <http://www.sgi-network.org/2016>.

BEVIR, M.; RHODES, R. (2006) *Governance Stories*. London, New York, Routledge.

BIGGS, R.; SCHLÜTER, R.; SCHOON, M. (ed.) (2015) *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOHNE, E.; GRAHAM, J.; RAADSCHELDERS, J.; LEHRKE, J. (2014) *Public Administration and the Modern State: Assessing Trends and Impact*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BOIN, A.; VAN EETEN, J. (2013) The Resilient Organization. *Public Management Review* 15(3), s. 429–445.

BOURGON, J. (2011) *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Kingston, Ont.: McGill – Queen's University Press.

BRAUN, D.; HUTTER, S. (2016) Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems. *International Political Science Review* 37(2), s. 151–165.

CAIRNEY, P. (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CELIS, K.; CHILDS, S.; KANTOLA, J.; KROOK, M. (2014) Constituting Woman's Interests through Representative Claims. *Politics & Gender* 10, s. 149–174.

CENIA (ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ) *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí*. [online]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce.

CORNELL UNIVERSITY, INSEAD; WIPO. *The Global Innovation Index* [online]. Dostupné z: <https://www.globalinnovationindex.org/>.

COTTAM, H.; JAMES, R. (2013) *The Life Programme: A report on our work*. London, [online] Dostupné z: <https://cdd.stanford.edu/deliberative-polling-timeline/>. Participle..[Aktualizováno 2014.]

CPS (COMMITTEE FOR POLITICAL SOCIOLOGY). *Members and Activists of Political Parties*. [online]. Dostupné z: <http://www.projectmapp.eu/>.

CVVM (CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ) (2016) *Výzkum Naše společnost, v 16-09, Názory veřejnosti na důvody vstupu do politické strany, srovnání v časové řadě od roku 2003*.

CVVM (CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ) (2016) *Výzkum Naše společnost, v 16-02, Angažovanost občanů a zájem o politiku, srovnání v časové řadě od roku 2004*.

CVVM (CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ) (2016) *Výzkum Naše společnost, v 16-02, Názory veřejnosti na nedemokratické alternativy politického systému, srovnání v časové řadě od roku 2004*.

CVVM (CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ) (2016) *Výzkum Naše společnost, v 16-02, Názory občanů na fungování demokracie a lidská práva v ČR*.

CVVM (CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ) (2016) *Výzkum Naše společnost, v 16-09, Postoje obyvatel České republiky k politickým stranám, srovnání v časové řadě od roku 2005*.

ČERMÁK, D.; VOBECKÁ, J. A KOL. (2011) *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: Význam, praxe, příslib*. Praha, SLON.

ČSÚ (ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD) (2016) *Zaostřeno na ženy a muže – 2016*. Praha. [Genderové statistiky.] Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zaostreno-na-zeny-a-muze>.

ČSÚ (ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD) *Volby.cz*. [online]. Dostupné z: www.volby.cz.

ČSÚ (ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD). Gender: Rozhodování – datové údaje. ČSÚ (online) Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/gender/1-gender_rozhodovani.

DABLA-NORRIS, E.; KOCHHAR, K; SUPHAPHIPHAT, N.; RICKA, F.; TSOUNTA, E. (2015) *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. International Monetary Fund, SDN/15/13. [IMF Staff Discussion note.]

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. (2016) Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration* 94(1), s. 146–166.

DELLA PORTA, D. (2013) *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge UK, Malden USA: Polity Press.

DRYZEK, J. (2006) *Deliberative Global Politics. Discourse and Democracy in Divided World*. Cambridge UK, Malden USA: Polity Press.

DUBSKÁ, D.; ZEMAN, J. (2015) *Analýza vývoje indikátorů nerovnosti v ČR a jejich dopad na růstový potenciál ČR*. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/CR-2030/dubska-Analyza-defin-vc-priloh-C-opraveno_def_2016_11_24.pdf.

DUIT, A. (2016) Resilience Thinking. *Public Administration* 94 (2), s. 364–380.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2005) New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3), s. 467–494.

DUNLEAVY, P; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (ed.) (2008) *Digital Era governance: IT corporations, the state and the e-government*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press.

EIGE (EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY). *Gender Equality Index* [online]. Dostupné z: <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>.

EIPA (EUROPEAN INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION). Best practices and overall results. *EPSA 2015* [online].

EIU (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT) (2017) *Democracy Index 2016*. Dostupné z: www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016.

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2013) *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A Pilot Exercise*.

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2013) *Sustainable development in the European Union, 2013 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. [Eurostat Statistical books.]

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2015) *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2015) *Sustainable development in the European Union. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. [Eurostat Statistical books.]

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2016) *Behavioural Insights Applied to Policy, European Report 2016*.

EK (EVROPSKÁ KOMISE) (2016) *Digital Economy and Society Index 2016 Country Profile Czech Republic*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/czech-republic>.

FISHKIN, J. S. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

FISCHER, F. (2003) *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

FISCHER, F. (2009) *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.

FOLKE, C; BOYD, E. (ed.) (2011) *Adapting Institutions. Governance, Complexity and Social-Ecological Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.

FOLKE, C; BOYD, E. (ed.) (2011) *Adapting Institutions: Governance, Complexity and Social-Ecological Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.

FÓRUM 50 %. Zastoupení žen a mužů v politice. *Fórum 50%* [online].

FULLER, M.; LOCHARD, A. (2016) *Public Policy Labs in European Union Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

GALLEGO, A. (2010) Understanding Unequal Turnout. *Electoral Studies*, 29(2), s. 239–247.

GASTIL, J.; KNOBLOCH, K.; KAHAN, D.; BRAMAN, D. (2016) Participatory Policymaking Across Cultural Cognitive Divides: Two Tests of Cultural Biasing in Public Forum Design and Deliberation. *Public Administration* 94(4), s. 970–987.

GIEBLER, H.; MERKEL, W. (2016) Freedom and equality in democracies: Is there a trade-off? *International Political Science Review* 37(5), s. 594–605.

GREENHALGH, T.; RUSSELL, J. (2009) Evidence-based Policymaking. *Perspectives in Biology and Medicine* 52(2), s. 304–318.

GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (eds.) (2014) *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.

GRÖNLUND, K.; HERNE, K.; SETÄLÄ, M. (2015) Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behaviour* 37(4), s. 995–1020.

HAJER, M.; WAGENAAR, H. (ed.) (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

HEAD, B. (2015) Toward more „evidence-informed“ Policy Making? *Public Administration Review* 76(3), s. 472–484.

HLOUŠEK, V. (2012) Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy. *Politologický časopis* 19(4), s. 322–340.

HOOD, C.; DIXON, R. (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.

HOOD, CH. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(1), s. 3–19.

HOOGE, M.; MARIEN, S. (2013) A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. *European Societies* 15(1), s. 131–152.

HORÁK, P. (2009) Implementace české aktivační politiky na lokální úrovni a princip individualizace. In: SÍROVÁTKA, T.; WINKLER, J.; ŽIŽLAVSKÝ, M. (ed.) (2009) *Nejistoty na trhu práce*. Brno, Boskovice. Fakulta sociálních studií, Institut pro výzkum reprodukce a integrace společnosti Masarykovy univerzity v nakladatelství Albert.

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), s. 2–10.

HORÁK, P.; HORÁKOVÁ M. (2009) Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis* 45(2), s. 369–395.

CHANDLER, D. (2014) Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience* 2(1), s. 47–63.

INTERNATIONAL IDEA (INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE). Gender Quotas Database. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [online]. Dostupné z: <http://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

INTERNATIONAL IDEA (INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE). Voter Turnout Database. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [online]. Dostupné z: <http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.

IPA (INTER-PARLIAMENTARY UNION). Women in National Parliaments. *Inter-parliamentary Union* [online]. Dostupné z: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. [Použité údaje byly aktualizovány k 1. 5. 2017.]

IRI (INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE.) *Initiative and Referendum Institute*. [online]. Dostupné z: <http://www.iandrinstitute.org/data.cfm>.

- ISERNIA, P.; FISHKIN, J. S. (2014) The Euro-polis deliberative poll. *European Union Politics* 15(3), s. 311-327.
- JOSEPH, J. (2013) Resilience as embedded neoliberalism> a governmentality approach. *Resilience* 1(1), s. 38–52.
- KERN, A.; MARIEN, S.; HOOGHE, M. (2015) Economic Crisis and Levels of Political Participation in Europe (2002–2010): The Role of Resources and Grievances. *West European Politics* 38(3), s. 465–490.
- KÖLLN, A-K. (2016) Party Membership in Europe: Testing party-level explanations of decline. *Party Politics* 22(4), 465–477.
- KOMISE PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE, LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY ČR (2014) *Hodnocení dopadů regulace – RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013*. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>.
- KOSTELECKÝ, T.; MIKEŠOVÁ, R.; POLÁKOVÁ, M; ČERMÁK, D; BERNARD, J.; ŠIMON, M. (2015) *Geografie výsledků parlamentních voleb: prostorové vzorce volebního chování v Česku 1992-2013*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.
- KOUBA, K.; NÁLEPOVÁ, M.; FILIPEC, O. (2013) Proč jsou ženy v české politice podreprezentovány? Analýza kandidátních listin a volebního chování v Olomouckém kraji. *Politologický časopis* 20(4), s. 372–391.
- KOUBEK, J. (2010) České sněmovní volby 2010 z hlediska stability a změny stranického systému. *Politologická revue* 16(1), s. 111–127.
- KROOK, M., LOVENDUSKI, J.; SQUIRES, J. (2009) Gender Quotas and Models of Political Citizenship. *British Journal of Political Science* 39(4), s. 781 – 803.
- KROOK, M.; NORRIS, P. (2014) Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies* 62(1), s. 2–20.
- KROUWEL, A. (2012) *Party Transformation in European Democracies*. State University of New York Press, Albany.
- KUČEROVÁ, J.; HAVEL, B. (2014) *Návod pro posuzování koncepcí z hlediska hodnocení vlivu na zdraví a v návaznosti na Zdraví 2020 (popřípadě na regionální zdravotní politiku)*. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/5c84ed46aa0abfec4ac40610dde11285/rapid_hia_navod_15_10_2014.pdf.
- KUIPERS, D. H.; VAN AMELSVOORT, P.; KRAMER, E. H. (2010) *Het nieuwe organiseren. Alternatieven voor de bureaucratie*. Uitgeverij Acco.
- LEES-MARSHMENT, J. (2015) *The Ministry of Public Input: Integrating Citizens Views into Political Leadership*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LEGGETT, W. (2014) The Politics of Behaviour Change: Nudge, Neoliberalism and the State. *Policy & Politics* 42(1), s. 3–19.

- LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY ČR (2015) *Výroční zpráva Legislativní rady vlády za rok 2014*.
- LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY ČR (2016) *Výroční zpráva Legislativní rady vlády za rok 2015*.
- LINEK, L. (2013) Rostoucí sociální nerovnosti ve volební účasti v Česku v letech 1990–2010. *Naše společnost* 11(1), s. 3–14.
- LINEK, L. (2015) Účast ve sněmovních volbách v roce 2013: zdroje, mobilizace a motivace. *Evropská volební studia* 10(2), s. 76–90.
- LIPSE (LEARNING FROM INNOVATION IN PUBLIC SECTOR ENVIRONMENT). *Lipse*. [online]. Dostupné z: www.lipse.org.
- LOVENDUSKI, J. (ed.) (2015) *Gendering Politics, Feminising Political Science*. ECPR Press.
- MAIR, P. (2008) The Challenge to Party Government. *West European Politics* 31(1-2), s. 211–234.
- MAIR, P. (2009) Representative versus Responsible Government. *MPIfG Working Paper 09/8*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- MAIR, P. (2013) *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*. Verso Books, New York and London.
- MALLESON, T. (2014) *After Occupy. Economic Democracy for the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. (2013) The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transaction of The Royal Society* 3, s. 1–17.
- MARIEN, S.; HOOGHE, M.; QUINTELIER, E. (2010) Inequalities in Non-institutionalized Forms of Political Participation: A Multi-level Analysis of 25 countries. *Political Studies* 58(1), s. 187–213.
- 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.
- MEULEMAN, L. (ED.) (2013) *Transgovernance: Advancing Sustainable Governance*. Berlin Heidelberg, Springer-Verlag.
- MF ČR (MINISTERSTVO FINANČÍ ČR); ERNST & YOUNG (2011) *Projekt Metodika přípravy veřejných strategií: komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice*.
- MF ČR (MINISTERSTVO FINANČÍ ČR) (2012) *Metodika přípravy veřejných strategií*. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf.

MIDDLETON, P. (ed.) (2010) *Delivering Public Services That Work – Volume One: Systems Thinking in the Public Sector: Case Studies*. Triarchy Press, Devon.

MITCHELL, F.; MITSHELL, CH. (2016) *Adaptive administration: practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy*. Boca Raton, London, New York: CRC Press.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) (2013) *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020*.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) (2014) *Metodika tvorby Programu rozvoje obce*. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Rozvoj-obci/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen>.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) (2015) *Průvodce procesní evaluací: Toyota Production System for (Public) Service Organisations*. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5ea9cfbc-1652-41fa-84f4-aa2486eb6d6f/Toyota_FIN.pdf.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) (2017) *Informace MMR o aktivitách v oblasti strategického řízení a plánování*. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/7e4ebcf5-4bee-430a-9a33-6da7a50176aa/Informace-o-strategickem-rizeni-MMR.pdf>.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) *Databáze strategií. Portál strategických dokumentů v ČR*. [online]. Dostupné z: www.databaze-strategie.cz.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) *Elektronická metodická podpora rozvojových dokumentů obcí*. [online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Regionalni-politika-a-cestovni-ruch/Podpora-regionu/Rozvoj-obci/Archiv/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen>.

MMR ČR (MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR) *Portál o veřejných zakázkách a koncesích*. [online]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Uvodni-strana>.

MO ČR (MINISTERSTVO OBRANY ČR) (2015) *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030*.

MOUFFE, CH. (2013) *Agonistics: Thinking The World Politically*. London – New York: Verso.

MPSV ČR (MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR) (2014) *Strategie sociálního začleňování*. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17081>.

MSP ČR (MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI ČR) (2016) *Koncepce vězeňství do roku 2025*.

MURRAY, M. C.; PATEMAN, C. (ed.) (2012) *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2007) *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: strategie realizace Smart Administration 2007–2015*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2009) *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Dostupné z: www.mvcr.cz.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2010) *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/manual-doc.aspx.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2011) *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2012) *Problémová analýza Smart Administration*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2015) *Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2015) *Standardy publikace a katalogizace otevřených dat VS ČR*. Dostupné z: <http://opendata.gov.cz/>.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2015) *Standardy publikace a katalogizace otevřených dat VS ČR*. Dostupné z: https://opendata.gov.cz/_media/standardy_publicace_a_katalogizace_otevrenych_dat_vs_cr.pdf.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2015) *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v ČR*. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-publicace.aspx>.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Dopadová ex-post evaluace strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* (aktualizovaná verze, původní 2014).
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2016) *Výroční práva o stavu veřejné správy v ČR v roce 2015*.
- MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) (2017) *Systém měření a hodnocení veřejné správy*. Usnesení vlády ČR č. 545/2017 ze dne 24. července 2017 o Systému měření a hodnocení veřejné správy v České republice.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) Občanské aktivity. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx>.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR) *Registr smluv*. [online] Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/>.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR). *Otevřená data. Otevřená data v ČR* [online]. Dostupné z: <http://opendata.gov.cz/>.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR). *Registr smluv*. [online] Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/>.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR); HZS ČR (HASIČSKÝ ZÁCHRANNÝ SBOR) (2013) *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030*.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR); HZS ČR (HASIČSKÝ ZÁCHRANNÝ SBOR) (2016) *Metodický pokyn pro zpracování typových plánů*.

MV ČR (MINISTERSTVO VNITRA ČR); HZS ČR (HASIČSKÝ ZÁCHRANNÝ SBOR) (2015) *Analýza hrozeb pro Českou republiku*

MZD ČR (MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ ČR) (2014) *Zdraví 2020 – Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí*.

MZV ČR (MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR) (2015) *Bezpečnostní strategie České republiky*.

MZV ČR (MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR) (2015) *Koncepce zahraniční politiky České republiky*.

NBÚ (NÁRODNÍ BEZPEČNOSTNÍ ÚŘAD) (2015) *Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020*.

NEKOLA, M. (2006) *Analýza a evaluace hlavních přístupů k měření vládnutí ve světě*. [Studie vznikla v rámci výzkumného záměru MSM0021620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika.] Dostupné z: http://publication.fsv.cuni.cz/attachments/121_018_Nekola.pdf.

OECD (2010) *Public Administration after "New Public Management"*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011) *Building on Basics: OECD Value for Money Study, Final Report*. Hand-out. [7th Annual Meeting on Performance and Results] Paris: OECD Publishing.

OECD (2014) *Women, Government and Policy Making in OECD Countries*.

OECD (2015) *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*. OECD Publishing, Paris.

- OECD (2015) *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015) *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015) *The Innovation Imperative in the Public Sector. Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017) *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017) *Embracing Innovation in Government – Global Trends*.
- OECD (2017) *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017) *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017) *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. Observatory of Public Sector Innovation. *OECD* [online]. Dostupné z: [https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/#?hf=10&b=0&sl=opsi&s=desc\(document_lastmodified_date\)](https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/#?hf=10&b=0&sl=opsi&s=desc(document_lastmodified_date)).
- OLIVER, A. (2015) Nudging, Shoving and Budging: Behavioural economic-informed Policy. *Public Administration* 93(3), s 700-714.
- OLIVER, K; LORENC, T; INNVAER, S. (2014) New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Research Policy and Systems* 12:34. Dostupné z: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1478-4505-12-34?site=health-policy-systems.biomedcentral.com>.
- OOMSLS, P.; BOUCKAERT, G. (2014) Studying Interorganizational Trust in Public Administration: a Conceptual and Analytical Framework for "Administrational Trust". *Public Performance & Management Review* 37(4), s. 577–604.
- OSN (ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ (2012) *The Future We Want. Declaration of the UN Conference on Sustainable Development, Rio (2012)*. Dostupné z: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf.
- OSN (ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ (2014) *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*. Dostupné z: http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.
- OSN (ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ (2015) *Transforming Our World*.

- OSN (ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ) (2012) *Resilient People, Resilient Planet: a future worth choosing*. Dostupné z: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/700&Lang=E.
- PARKINSON, J.; MANSBRIDGE J. (ed.) (2012) *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARLINE Database on national Parliaments. *Inter-parliamentary Union* [online]. Dostupné z: <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.
- PATEMAN, C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10 (1).
- PAULIS, E.; SIERENS, V; VAN HAUTE, E. (2015) Explaining Variations in Party Membership Levels. *Paper prepared for the ECPR General Conference*.
- PAULIS, E.; SIERENS, V; VAN HAUTE, E. (2017) Jumping on the bandwagon? *Paper prepared for the PSA 2017*.
- PECHÁČEK, Š. (2013) Personalizace politiky v České republice. *Politologická revue* 19(2), s. 93–109.
- PELL, CH. (ed.) (2012) *Delivering Public Services That Work, Volume 2. The Vanguard Method in the Public Sector: Case Studies*. Triarchy Press.
- PIKETTY, T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge (Massachusetts): Belknap Press of Harvard University Press.
- POLÁŠEK, M.; NOVOTNÝ, V.; PEROTTINO, M. A KOL. (2012) *Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000–2010*. Praha, SLON.
- POLLIT, CH.; BOUCKAERT, G. (2011) *Public Management Reform: a comparative analysis NPM, governance and the Neo-weberian state* [3. vyd.] Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, CH.; BOUCKAERT, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- PŘF UK (PŘÍRODOVĚDECKÁ FAKULTA, UNIVERZITA KARLOVA) (2015) *Metodika hodnocení vývoje území s využitím přístupu TIA: hodnocení územních dopadů změn významného zaměstnavatele v regionu*. [Druhá verze.] Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/a96466df-3b36-4ecc-99ee-df720e15ddfa/Metodika-hodnoceni-vyvoje-uzemi-s-vyuzitim-pristupu-Territorial-Impact-Assessment_3.pdf.
- QOG INSTITUTE. Data. *Quality of Government Institute* [online]. Dostupné z: <http://qog.pol.gu.se/data>.
- QVORTRUP, M. (2013) *Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.

- QVORTRUP, M. (2014) Power to the People? *Political Studies Review* 13(1).
- ROTHSTEIN, B. (2011) *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- RUTH, S.; WELP, Y.; WHITEHEAD, L. (ed.) (2017) *Let the people rule?: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press.
- SCARROW, S. (2015) *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- SEDDON, J. (2008) *Systems Thinking in the Public Sector: The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*. Axminster: Triarchy Press.
- SEDDON, J. [VANGUARD CONSULTING] (2014) *Saving money by doing the right thing*. Dostupné z: <http://locality.org.uk/wp-content/uploads/Locality-Report-Diseconomies-updated-single-pages-Jan-2017.pdf>.
- SEN, A. (1995) *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- SCHÄFER, A (2013) Liberalization, Inequality and Democracy's Discontent, in SCHÄFER, A.; STREECK, W. (ed.) *Politics in the Age of Austerity*; Polity Press, Cambridge, UK; Malden, USA.
- SMITH, G. (2009) *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, K. (2013) *Beyond evidence-based Policy in Public Health: The Interplay of Ideas*. New York, Palgrave Macmillan.
- SOBIECH, R. (2012) *Image and Attractivity of Central Government Administrations: a Report for European Social Dialogue Committee in Central Government Administrations*.
- SOLIJOV, A. (2016) *Voter Turnout Trends Around the World*. International IDEA, Strömsborg, Stockholm. Dostupné z: <https://www.idea.int/publications/catalogue/voter-turnout-trends-around-world>.
- SOLT, F. (2008) Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science* 52(1), s. 48–60.
- SPRÁVA ZÁKLADNÍCH REGISTRŮ. *Správa základních registrů*. [online] Dostupné z: <http://www.szrcr.cz/>.
- STANFORD UNIVERSITY. *Center for Deliberative Democracy - Deliberative Polling Timeline*..
- TECHNOPOLIS GROUP (2012) *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*. [Thematic Report 2012 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011/2012).]

- THALER, R.; SUNSTEIN, C. R. (2008) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR) (2016) *Analýza místních referend 2014*. Praha: Transparency International – Česká republika.
- TIERNEY, K. (2014) *Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.
- TORFING, J.; GUY PETERS, B.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- UNIVERSITY OF GOTHENBURG; KELLOGG INSTITUTE. *Varieties of Democracy. V-Dem* [online]. Dostupné z: <https://www.v-dem.net/en/>.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2011, resp. 2016) *Obecné zásady hodnocení dopadů regulace (RIA)*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2013) *Strategie působení ČR v EU*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2014) *Akční plán ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014–2016*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2014) *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015–2017*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2014) *Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014–2020*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2015) *Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2015) *Státní politika vůči NNO na léta 2015–2020*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2016) [Rada vlády pro udržitelný rozvoj] *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje České republiky*. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/udrzitelny-rozvoj/aktuality/vydani-situačni-zpravy-ke-strategickemu-ramci-udrzitelneho-rozvoje-cr-2016--142152/>.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2016) *Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016–2018*. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/akcni-plan-pro-vyrovnane-zastoupeni-zen-a-muzu-v-rozhodovacich-pozicich-na-leta-2016---2018-147260/>.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2016) *Akční plán pro vyrovnané zastoupení žen a mužů v rozhodovacích pozicích na léta 2016–2018*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2016) *Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*.
- ÚV ČR (ÚŘAD VLÁDY ČR) (2016) *Závěrečná sebehodnotící správa Akčního plánu ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014–2016*.

- VAN BERKEL, R.; DE GRAAF, D.; SIROVÁTKA, T. (ed.) (2011) *The Governance of Active Welfare State in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- VAN BERKEL, R.; VALKENBURG, B. (ed.) (2007) *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- VAN BIEZEN, I.; POGUNTKE, T. (2014) The Decline of Membership-based Politics. *Party Politics* 20(2), s. 205–216.
- VAN DER MEER, F.; RAASSCHELDERS, J.; TOONEN, T. (2015) *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2. vyd. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- VAN HAUTE, E., GAUJA, A. (ed.) (2015) *Party Members and Activists*. New York: Routledge.
- VAN HAUTE, E., GAUJA, A. (ED.) (2015) *Party Members and Activists*. New York: Routledge.
- VAN HAUTE; E. GAUJA, A. (2015) *Members and Activists of Political Parties in Comparative Perspective*. IPSA World Congress of Political Science. Dostupné z: <http://www.partirep.eu/sites/default/files/publication/file/IPSAPaper-Gauja-vanHaute.pdf>.
- VAN PARIJS, P. (1995) *Real Freedom for All*. Oxford: Clarendon Press.
- VESELÝ, A. (2012) Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis* 48 (4), s. 757–784.
- VIGODA-GADOT, E.; SHOHAM, A.; VASHDI, D. (2010) Bridging bureaucracy and democracy in Europe: a comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services, and trust in governance. *European Union Politics* 11(2), s. 289–307.
- VIGODA-GADOT, E.; ZALMANOVITSCH, Y.; BELONOGOV, A. (2012) Public Servants' Trust in Citizens: An Extension of Theory and an Empirical Examination with Structural Equation Modeling. *Public Organization Review* 12(4), s. 383–399.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2017. eKLEP pro veřejnost. *Aplikace o/dok*. [online] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>.
- VOHLÍDALOVÁ, M.; MAŘÍKOVÁ, H.; ČERMÁKOVÁ, M.; VOLEJNÍČKOVÁ, R. (2016) *Sólo pro soprán: O ženách v české politice*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- VOHLÍDALOVÁ, M.; MAŘÍKOVÁ, H.; ČERMÁKOVÁ, M.; VOLEJNÍČKOVÁ, R. (2016) *Sólo pro soprán*.
- WAGENAAR, H. (2015) *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Routledge, London and New York.

WAUTERS, B.; DINKGREVE, M. (2016) *Improving the quality of public service and reducing costs: Lessons from a field trip to Childprotect, the public youth protection agency of Amsterdam (Netherlands)*.

WB (WORLD BANK). Worldwide Governance Indicators. *World Bank* [online]. Dostupné z: www.govindicators.org.

WEEKS, J. (2014) *Economics of 1 %: How Mainstream Economics Serves the Rich, Obscures Reality and Distorts Policy*. London, New York: Anthem Press.

WHITELEY, P. F. (2011) Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. *Party Politics* 17(1), s. 21-44. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354068810365505>.

WOLFF, R. (2012) *Democracy at work: a cure for capitalism*. Chicago: Haymarket Books.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.

Zákon č. 22/2004 SB., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Zákon č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 225/2017 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

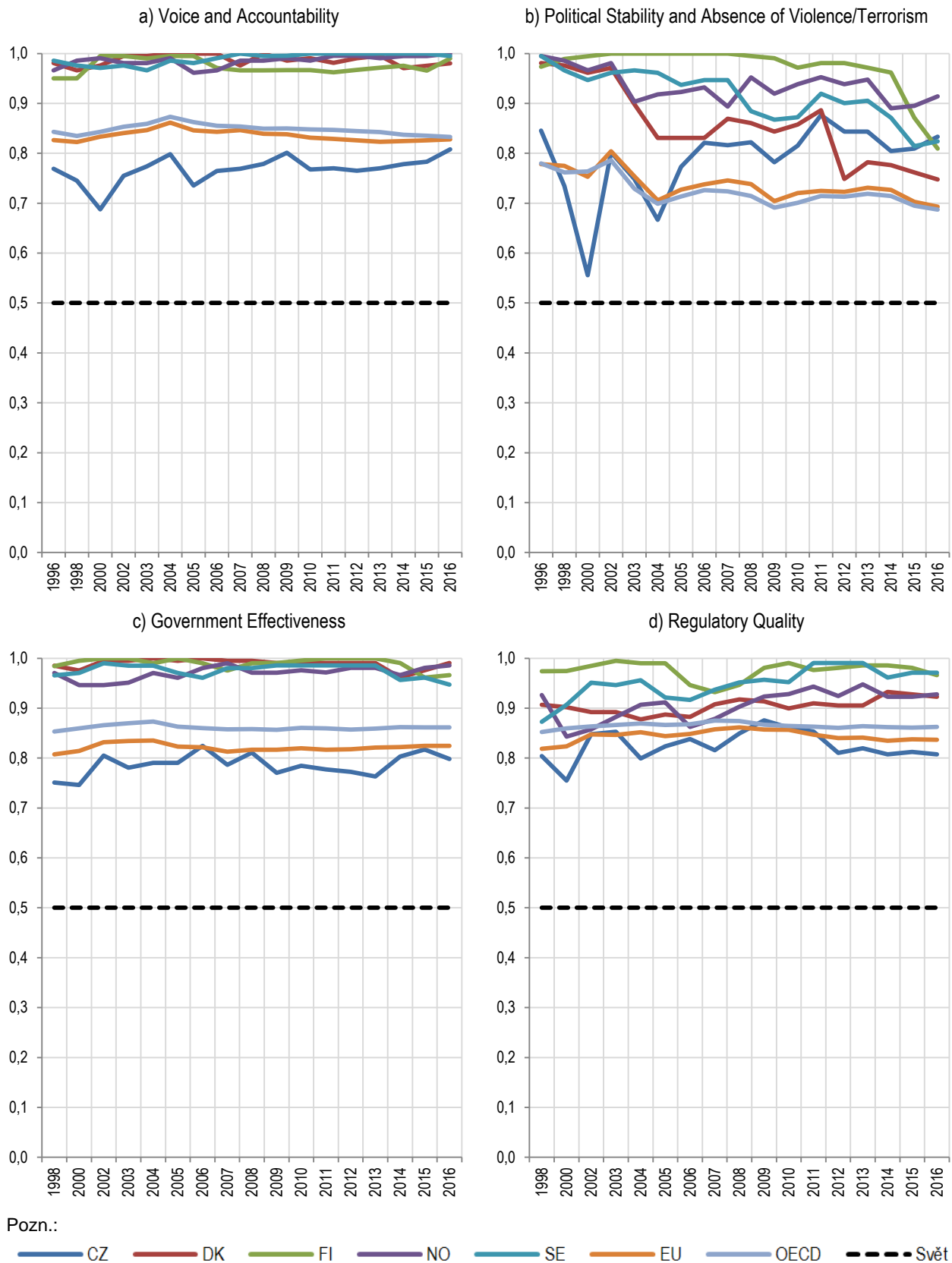
Zákon č. 322/2016 SB., kterým se mění volební zákony a další související zákony.

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů.

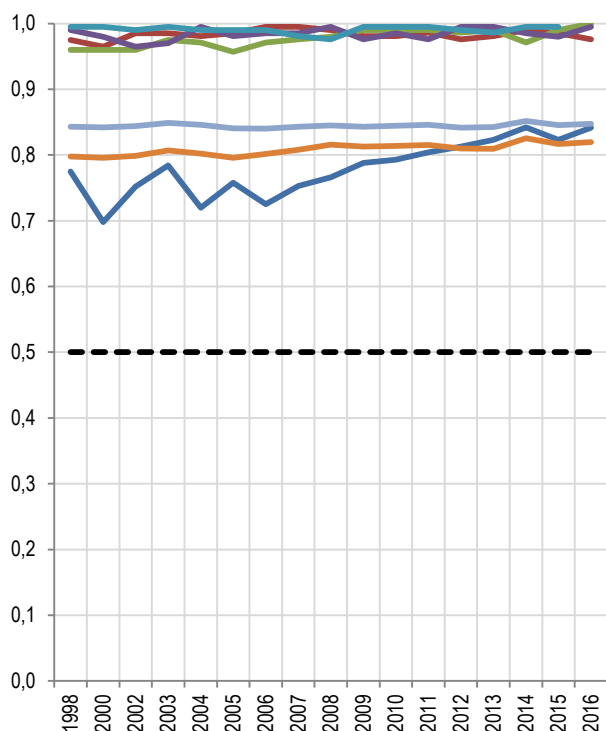
ZOKAEI, E.; SEDDON, J.; O'DONOVAN, B. (eds.) (2011) *Systems Thinking: from heresy to practice*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

7 Příloha

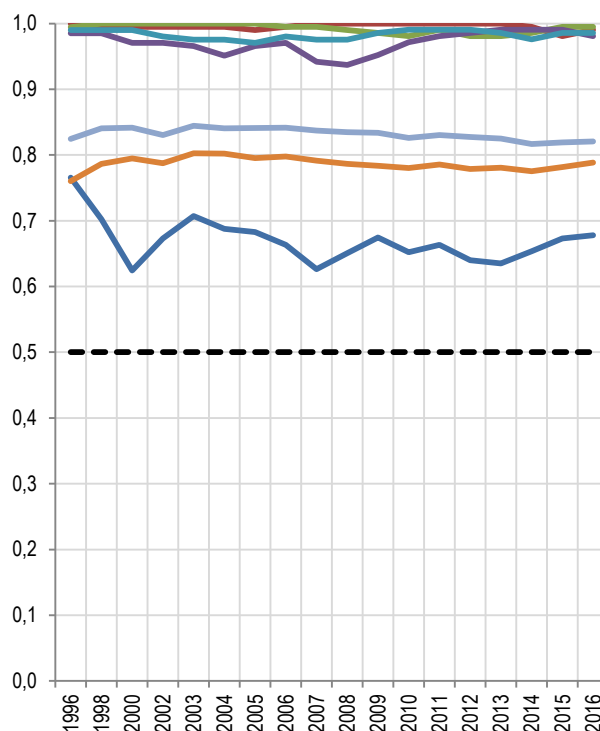
Graf 6 Worldwide Governance Indicators, 1996 příp. 1998-2015 Zdroj: WB. Worldwide Governance Indicators. World Bank [online].



e) Rule of Law



f) Control of Corruption

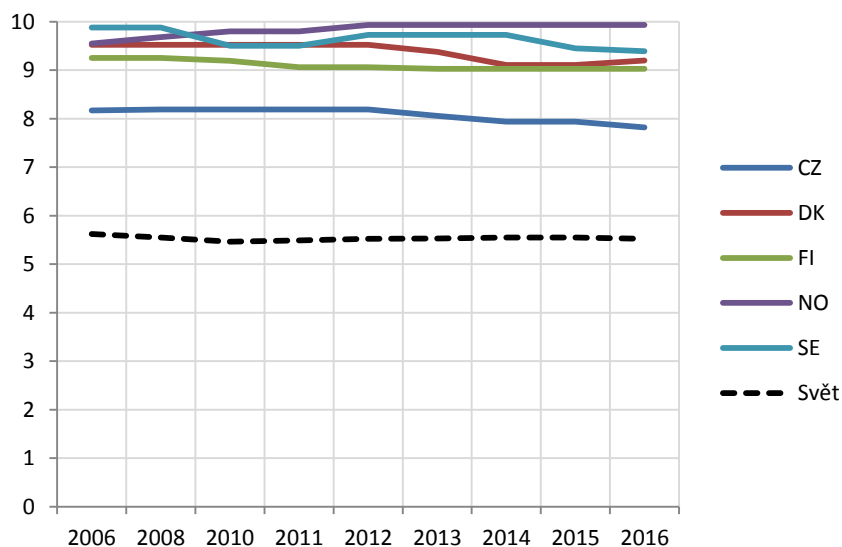


Pozn.:

— CZ — DK — FI — NO — SE — EU — OECD - - - Svět

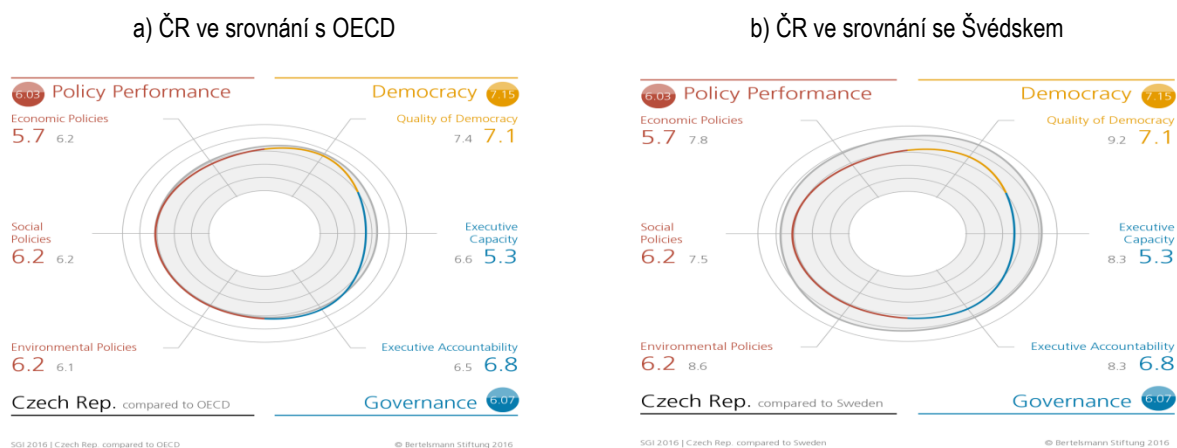
Pozn: Srovnání ČR, špičky referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko), průměru EU, průměru OECD a průměru celého světa. World Governance Indicators jsou MV od roku 2017 využívány k měření a hodnocení veřejné správy v ČR.

Graf 7 Democracy Index, 2006-2016. Zdroj: EIU (2017) *Democracy Index 2016*. Vlastní zpracování.



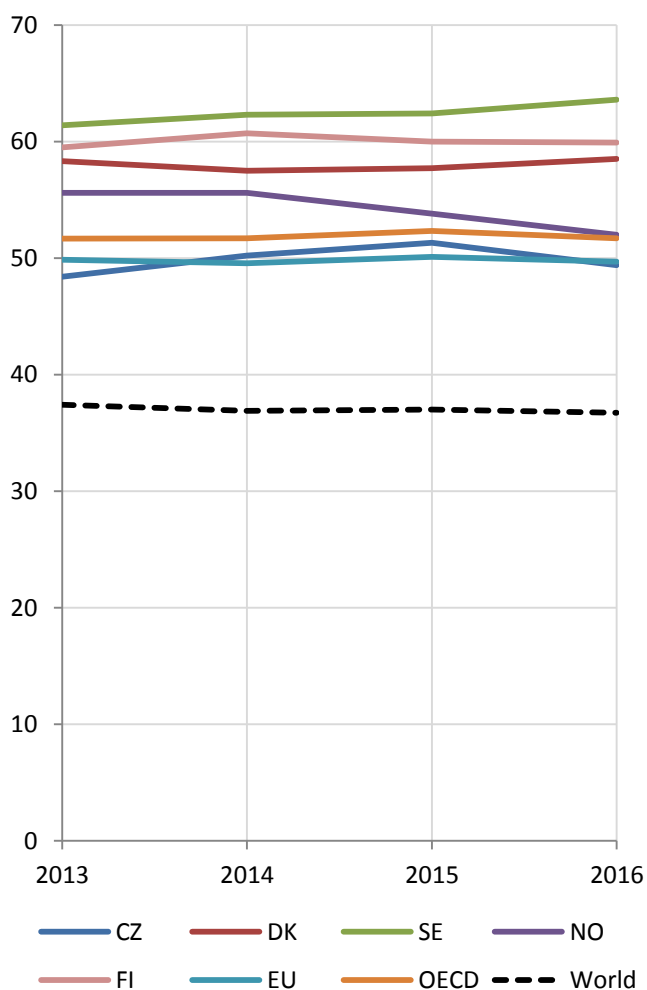
Pozn: Srovnání ČR, špičky referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko) a průměru celého světa. Democracy Index je vytvářen od roku 2006.

Graf 8 Sustainable Governance Indicators 2016. Zdroj: BERTELSMANN STIFTUNG (2016) Sustainable Governance Indicators 2016. [online].



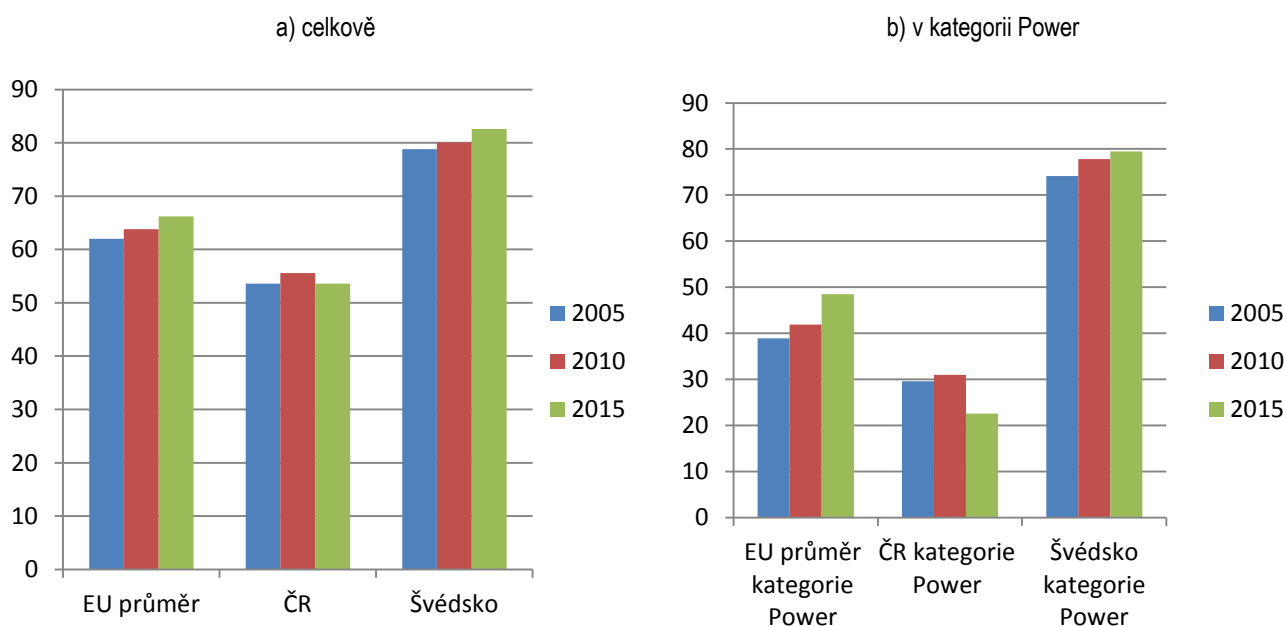
Pozn: srovnání ČR, průměru OECD a příkladu špičky referenčních zemí (Švédsko). Sustainable Governance Indicators jsou MV od roku 2017 využívány k měření a hodnocení veřejné správy v ČR.

Graf 9 Global Innovation Index, 2013-2016. Zdroj: CORNELL UNIVERSITY, INSEAD; WIPO. The Global Innovation Index [online]. Vlastní zpracování.



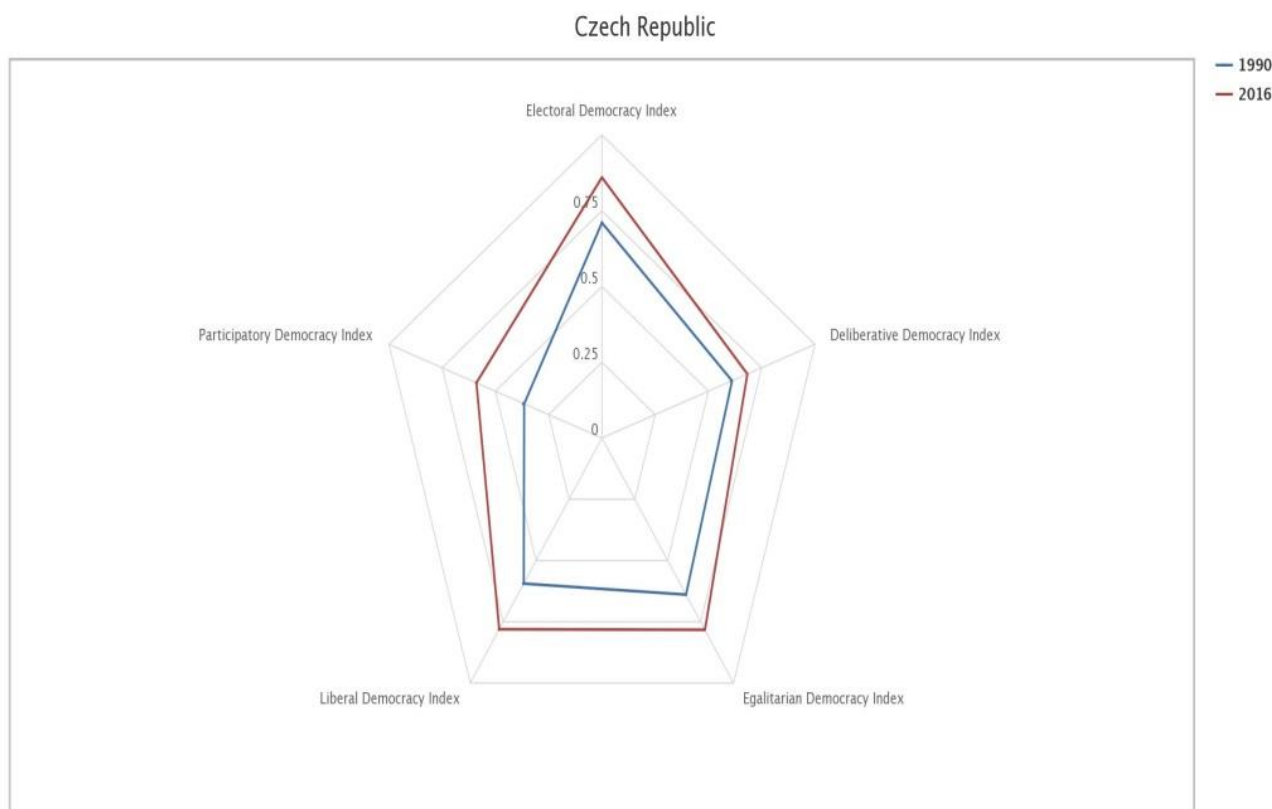
Pozn: srovnání ČR, špičky referenčních zemí (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko), průměru EU, průměru OECD a průměru celého světa.

Graf 10 Gender Equality Index, 2005-2015. Zdroj: EIGE. *Gender Equality Index* [online].



Pozn: Srovnání ČR, příkladu špičky referenčních zemí (Švédsko) a průměru EU. V prvním případě hodnoty GEI a v druhém případě kategorie Power tohoto indexu, v níž se hodnotí vliv na rozhodování v oblasti politické, hospodářské a sociální.

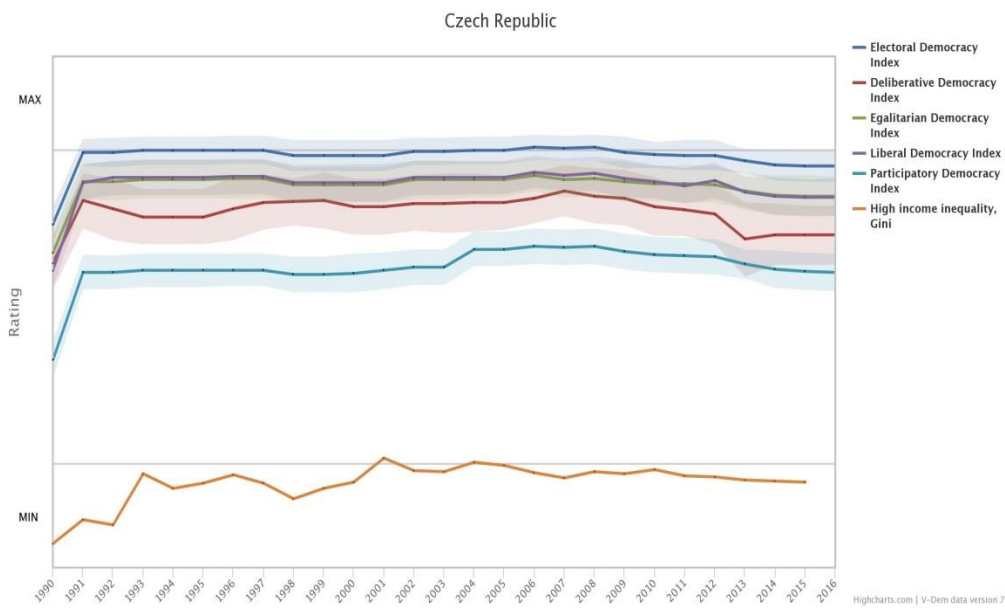
Graf 11 ČR v perspektivě různých modelů demokracie, 1990 a 2016. Zdroj: UNIVERSITY OF GOTHENBURG; KELLOGG INSTITUTE. *Varieties of Democracy. V-Dem* [online].



Highcharts.com | V-Dem data version 7

Pozn: Srovnání postavení ČR z hlediska různých modelů demokracie v roce 1990 a 2016.

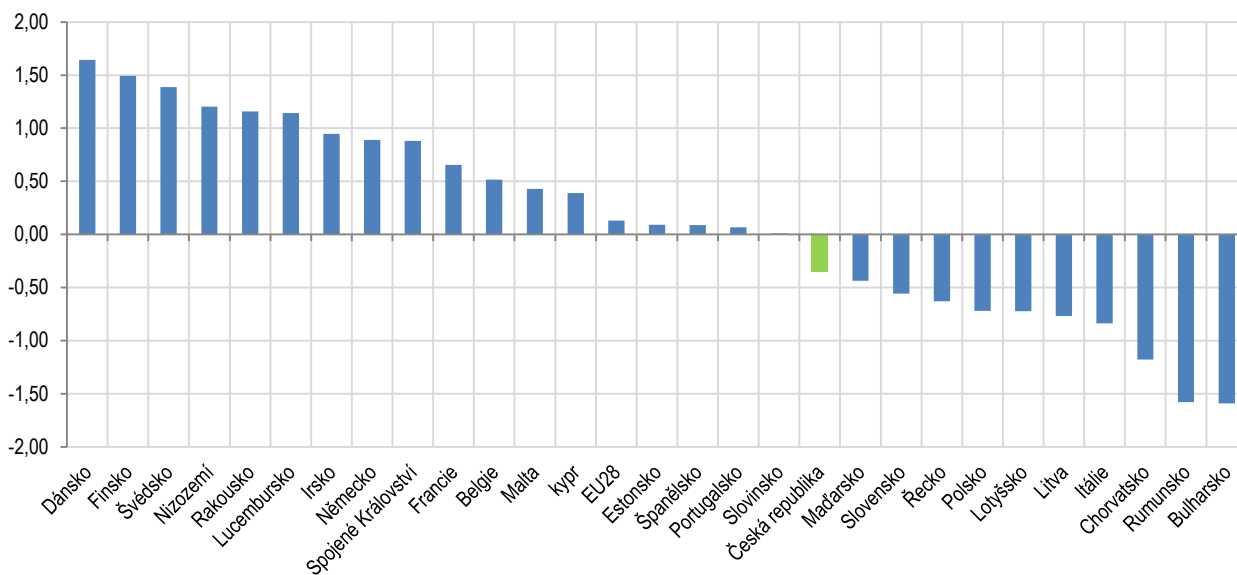
Graf 12 ČR v perspektivě různých modelů demokracie, 1990-2016. Zdroj: UNIVERSITY OF GOTHENBURG; KELLOGG INSTITUTE. Varieties of Democracy. V-Dem [online].



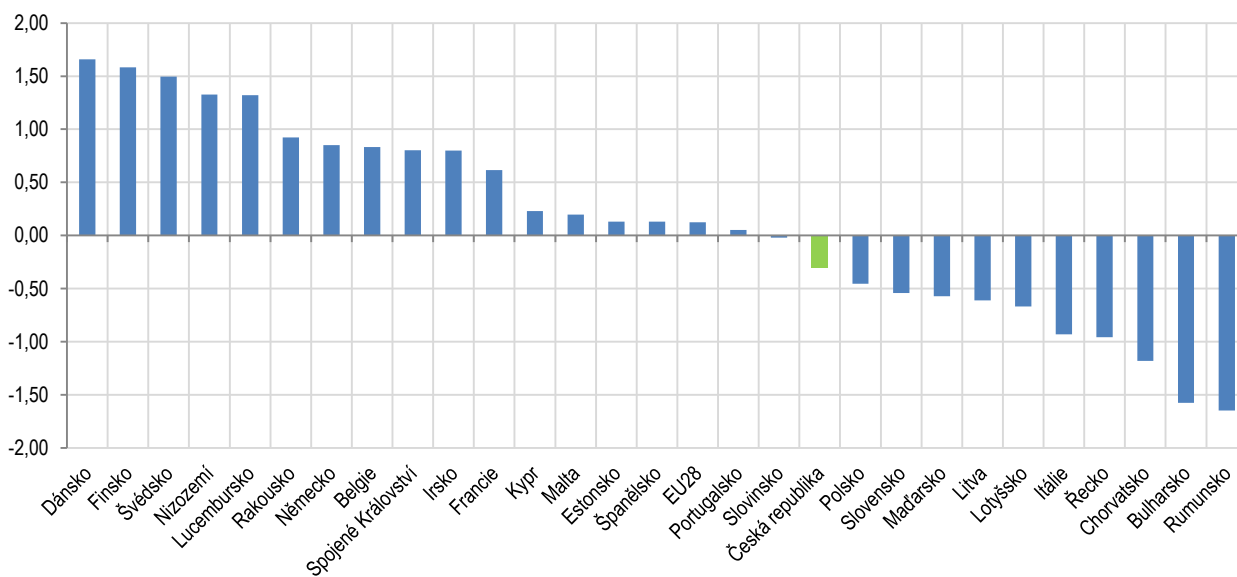
Pozn: Srovnání dlouhodobého vývoje postavení ČR z hlediska různých modelů demokracie. Pro souvislost doplněna míra nerovnosti měřená Giniho koeficientem.

Graf 13 Postavení států EU dle hodnocení QoG. Zdroj: QoG INSTITUTE. Quality of Government Institute. Data. [online]. Vlastní zpracování.

a) 2010



b) 2013



Pozn.: Průměr EU není přesně na hodnotě 0,00, protože do výpočtu jsou zahrnuty tři země mimo EU (Turecko, Srbsko a Ukrajina), které nejsou ve srovnání uvedeny a které celkový průměr snižují mírně po hodnotu EU (EU = 0,12, průměr skupiny EU28+3 = 0,00).